

DR. MANFRED BUSCH  
Kämmerer der Stadt Bochum

44777 Bochum, den 04.03.2016  
Rathaus, Willy-Brandt-Platz 2 - 6  
Tel.: (0234) 910-1940/1941  
Fax: (0234) 910-1828  
e-mail: manfredbusch@bochum.de

An die  
Präsidentin des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke

nur per Mail  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3584**

A11

**Stellungnahme zur Anhörung Stärkungspakt**  
am 11.03.2016 im Ausschuss für Kommunalpolitik

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme wie folgt Stellung:

Ende 2011 erfolgten die ersten Zahlungen aus dem Stärkungspakt-Fonds NRW, verbunden mit strengen Auflagen für den weiteren Konsolidierungsprozess der ersten 34 Teilnehmer-Städte. In einer zweiten Stufe folgten weitere 27 Städte, die sich den strikten Auflagen des Stärkungspakts freiwillig unterwarfen.

Vier Jahre nach Umsetzung des Stärkungspakts stellt sich naturgemäß die Frage, ob sich aufgrund der Stärkungspakt-Hilfen, die z.T. aus Landesmitteln, zu anderen Teilen aber auch von den übrigen Gemeinden des Landes finanziert werden (über Vorwegabzug von der Schlüsselmasse einerseits, eine Solidarumlage andererseits), eine empirisch belegbare Verbesserung der Haushaltslage eingestellt hat.

Diese Frage hat (mindestens) nachfolgende Ausprägungen:

1. Wie hat sich die finanzielle Lage der Stärkungspakt-Kommunen gegenüber den **Vorjahren** empirisch belastbar entwickelt?
2. Um beurteilen zu können, ob evtl. Verbesserungen bei den Stärkungspakt-Kommunen ursächlich auf den Stärkungspakt zurückzuführen sind, ist die Entwicklung der übrigen Gemeinden in NRW einzubeziehen, sinnvollerweise mit einer weiteren Gruppenbildung. Nach welchen Auswahl-Kriterien können solche **Vergleichsgruppen** sinnvollerweise gebildet werden, auch mit Blick auf eine kommende dritte Stufe des Stärkungspakts?

3. Wie hat sich die finanzielle Lage der Stärkungspakt-Kommunen gegenüber Vergleichsgruppen von Kommunen tatsächlich entwickelt? War der **Stärkungspakt** positiv wirksam und **ursächlich** - dann müssten die Stärkungspakt-Kommunen gegenüber den übrigen Städtegruppen eine günstigere Defizit-Entwicklung aufweisen - oder waren andere Faktoren wie z.B. die allgemeine Konjunkturlage, ein „historisch“ niedriges Zinsniveau oder zuletzt die Kosten der Flüchtlingsaufnahme dominant - dann würden sich die Städtegruppen eher parallel entwickeln.
4. Wie stellt sich der sozio-ökonomische **Problemdruck** im Vergleich der Städtegruppen dar? Wie war die Entwicklung in den letzten Jahren?

Die beiden vorliegenden **Evaluierungsberichte** können diese Fragen nicht bzw. nur sehr partiell beantworten. Zum einen werden im Wesentlichen Plangrößen – sowohl bzgl. der Finanzergebnisse als auch bzgl. der Konsolidierungsmaßnahmen - ausgewertet, die nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die tatsächliche Entwicklung zulassen. Zum anderen ist der Blick nur auf Konsolidierungsmaßnahmen zu eng: Häufig werden nebeneinander Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich durchgeführt und gleichzeitig unabweisbare Mehraufwendungen alimentiert (wie am Beispiel der Kosten der Flüchtlingsaufnahme überdeutlich wird) – mit für den Haushalt eher negativen Folgen. Insbesondere fehlt ein empirisch fundierter Vergleich zur Entwicklung der Nicht-Stärkungspakt-Kommunen in NRW – dies wäre aber für eine objektive Beurteilung der Entwicklungen zwingend erforderlich.

### **Finanzielle Entwicklung in den Stärkungspakt-Kommunen (Frage 1)**

Eine umfassende Auswertung doppischer Jahresergebnisse ist aktuell noch nicht möglich, weil die Doppik-Umstellung immer noch nachwirkt und erhebliche Rückstände bestehen. Dieser Sachverhalt ist aber kein hinreichender Grund, auf eine empirische Bestandsaufnahme zu verzichten, denn verfügbar ist jedenfalls der Bestand an **Kassenkrediten** für jede der 396 Kommunen in NRW (aktuell bis zum 30.09.2015; Jahresdaten für 2015 sind voraussichtlich erst nach dem Anhörungstermin verfügbar).

Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die jahresbezogenen Veränderungen / Erhöhungen der Kassenkreditbestände einer Kommune einen guten Indikator für die realisierten/zu erwartenden doppischen Defizite darstellen, insbesondere im interkommunalen Vergleich: Die systematischen Unterschiede zwischen Erfolgs- und Liquiditätsrechnung betreffen im Wesentlichen die großen Positionen Abschreibungen einerseits, Auszahlungen für Pensionen andererseits, die im Zeitablauf relativ stabil sind; weitere Abweichungen (insbesondere Zuführung zu und Auflösung von Rückstellungen) dürften zwar nicht unbedeutend sein, sind aber gelegentlich auch stark gestaltungsanfällig bzw. bilanzpolitisch motiviert. Singuläre Ereignisse wie z.B. die Auswirkungen der RWE-Kursverluste aufgrund des NKF-Weiterentwicklungsgesetzes laufen sowieso nicht über die Ergebnisrechnung, beeinflussen zwar die Höhe des Eigenkapitals, nicht aber die der gemeldeten Defizite. Wir besitzen also mit der Höhe und Entwicklung der **Kassenkreditbestände**, abrufbar bei IT-NRW, über die Zeit einen recht guten Einblick in die finanzielle Lage der einzelnen Kommunen.

**Tabelle 1a** zeigt für die Stärkungspakt-Kommunen insgesamt sowie die jeweiligen Teilgruppen (kreisfrei-kreisangehörig; Stufe 1 und Stufe 2; Durchschnitte der jeweiligen Teilgruppen) die Entwicklung der Kassenkredite pro Einwohner für den Zeitraum 2010-2015 im Vergleich zu den Jahren 2005-2010.

Kassenkredite pro Einwohner (inklusive Stärkungspakt-Mittel)				
	Bestand	Delta	Delta	Bestand
<b>Tabelle 1 a</b>		2005 /	2010 /	
	2005	2010	2015	III/ 2015
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	2.228	1.898	366	4.492
StPakt Stufe 1 Kreisang.	964	747	361	2.072
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	1.321	1.301	876	3.499
StPakt Stufe 2 Kreisang.	607	784	862	2.253
Stärkungspakt gesamt	1.404	1.279	610	3.293

Das Ergebnis erscheint eindeutig: Das Kassenkredit-Wachstum wurde deutlich gebremst. Lediglich die Kreisangehörigen der Stufe 2 haben in Summe noch eine höher Kassenkredit-Zunahme als in den fünf Jahren zuvor.

**Tabelle 2a** zeigt die jährlichen Kreditaufnahmen der Stärkungspakt-Kommunen seit 2010: Hier zeigt sich deutlich, dass es im Zeitraum bis einschließlich 2014 überwiegend beträchtliche Rückgänge der Kassenkredit-Neuaufnahmen gab. Insbesondere im Jahr 2014 liegen die Kreditaufnahmen unter 50 € pro Einwohner.

Kassenkredite pro Einwohner (inklusive Stärkungspakt-Mittel)						
	Bestand	Delta	Delta	Delta	Delta	Delta
<b>Tabelle 2 a</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	4.126	96	42	107	23	98
StPakt Stufe 1 Kreisang.	1.711	98	53	110	6	93
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	2.622	233	103	169	31	341
StPakt Stufe 2 Kreisang.	1.391	253	258	200	32	118
Stärkungspakt gesamt	2.683	166	98	143	23	180

Dieser Trend wird allerdings im Jahre 2015 – auf der Basis der zur Verfügung stehenden ersten 3 Quartale – wieder umgedreht.

In **Tabelle 1b** werden nun die zugeflossenen Stärkungspakt-Mittel berücksichtigt: Der Sinn des Stärkungspakts bestand und besteht ja nicht darin, dass kommunale Schuldenaufnahme durch Schuldenaufnahme des Landes und der übrigen den Stärkungspakt mitfinanzierenden Kommunen ersetzt wird, sondern dass die Stärkungspakt-Mittel vor allem eine Anreizwirkung entfalten, stärker als bislang zu konsolidieren und damit die Defizite zu senken.

Kassenkredite pro Einwohner (ohne Stärkungspakt-Mittel)				
	Bestand	Delta	Delta	Bestand
<b>Tabelle 1 b</b>		2005 /	2010 /	
	2005	2010	2015	III/ 2015
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	2.228	1.898	1.183	5.308
StPakt Stufe 1 Kreisang.	964	747	826	2.537
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	1.321	1.301	1.224	3.846
StPakt Stufe 2 Kreisang.	607	784	1.106	2.497
Stärkungspakt gesamt	1.404	1.279	1.107	3.790

Vor diesem Hintergrund sind die Zahlen ernüchternd: Hätten die Stärkungspakt-Kommunen seit 2011 anstelle der zugeflossenen Stärkungspakt-Mittel Kassenkredite aufnehmen müssen, läge ihre Kassenkredit-Aufnahme im Zeitraum 2010–2015 bei 1.107 €/E und damit fast so hoch wie 1.279 €/E in der Vorperiode 2005-2010. Anders ausgedrückt: In der Periode 2010-2015 wurden „eigentlich“ genauso hohe Defizite erzeugt wie in der Vorperiode – lediglich wurden notwendige Kassenkredite durch Stärkungspakt-Mittel ersetzt.

**Tabelle 2b** differenziert die einzelnen Stärkungspakt-Jahre und die einzelnen Gruppen von Stärkungspakt-Kommunen: Hier fällt auf, dass nach dem relativ günstigen Jahr 2014 die Defizite in 2015 (obwohl nur 3 Quartale) deutlich anziehen und insbesondere die Kreisfreien der Stufe 2 sehr hohe Defizite erzeugt haben. Eine fallende Defizit-Linie ist jedenfalls – trotz hervorragender Konjunkturlage, „historisch“ niedrigem Zinsniveau und einem öffentlichen Finanzierungsüberschuss von aktuell 19 Mrd. € auf Bundesebene - nicht zu erkennen, die Voraussetzung für den Nachweis einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung wäre.

Kassenkredite pro Einwohner (ohne Stärkungspakt-Mittel)						
	Bestand	Delta	Delta	Delta	Delta	Delta
<b>Tabelle 2 b</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	4.126	269	214	264	180	255
StPakt Stufe 1 Kreisang.	1.711	178	135	211	107	195
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	2.622	233	134	220	163	473
StPakt Stufe 2 Kreisang.	1.391	253	275	237	127	214
Stärkungspakt gesamt	2.683	235	179	234	151	308

Damit wäre allerdings nicht belegt, dass die mit dem Stärkungspakt intendierte überproportionale Konsolidierung misslungen ist (s. unten Frage 3) – es könnte sein, dass sich die Lage vergleichbarer, aber nicht dem Stärkungspakt unterliegenden Kommunen noch stärker verschlechtert hat oder zwar die Konsolidierung stattgefunden hat, diese aber durch weitere Faktoren überkompensiert wurde.

### Definition von Vergleichsgruppen (Frage 2)

Eine isolierte Betrachtung der Stärkungspakt-Kommunen greift zu kurz: Um die o.g. Ergebnisse interpretieren zu können, muss gezeigt werden können, wie sich die übrigen Kommunen in NRW unter ansonsten (bis auf den Mechanismus des Stärkungspakts) gleichen oder ähnlichen externen Einflüssen entwickelt haben. Mit der Abgrenzung und Analyse von zwei weiteren Gruppen von Kommunen - einer relativ finanzschwachen und einer relativ finanzstarken – ist es möglich, diesen Vergleich herzustellen. Das Adjektiv „relativ“ ist hier zu betonen, da die schwache Finanzausstattung gerade auch der NRW-Kommunen im Bundesländer-Vergleich belegt ist.

In der Logik des Stärkungspakt-Gesetzes 2011 wäre das Kriterium „eingetretene bzw. drohende Überschuldung“ zur Abgrenzung heranzuziehen. Allerdings: Ob in den „relativ finanzschwachen“ Kommunen nach Datenlage 2010 für die Jahre 2017 – 2020 ein Eintritt der Überschuldung zu erwarten gewesen wäre (so § 12 I Satz 2 Stärkungspaktgesetz), lässt sich aus heutiger Sicht nicht mehr ernsthaft und schon gar nicht sinnvoll ermitteln. Eine nach Beschluss über das Stärkungspaktgesetz – in Erwartung einer 3. Stufe des Gesetzes - herbeigeführte Überschuldung dürfte als Kriterium erst Recht nicht herangezogen werden.

Sinnvoller erscheint es, an der Definition des Bundes beim Kommunalinvestitionsfördergesetz anzuknüpfen, der eine kommunale Finanzschwäche an den Kriterien „Kassenkredite“ und „Erwerbslosigkeit“ festmacht. „Relativ finanzstark“ sind in dieser Definition solche Kommunen, die in der Summe beider Kriterien besser dastehen als der Durchschnitt NRWs; „relativ finanzschwache“ Kommunen der **Stufe 3** sind solche, die schlechter als der Durchschnitt liegen, aber bislang noch nicht in den Stärkungspakt aufgenommen wurden.

Daten zur Erwerbslosigkeit sind auf der Ebene **kreisangehöriger** Städte nur als absolute Zahlen, nicht aber als gemeindescharfe Quote verfügbar (Erwerbslose bezogen auf das jeweilige Erwerbspersonenpotenzial). Deshalb wird hier im Nachfolgenden dieses zweite Kriterium „**Erwerbslosigkeit**“ hilfsweise ermittelt über a) die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Tausend Einwohner (mit negativem Vorzeichen; hierdurch wird auch die „verdeckte Erwerbslosigkeit“ mit einbezogen)

und b) die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Tausend Einwohner (als Indikator für verfestigte Langzeit-Erwerbslosigkeit).

Beide Kriterien „Höhe der Kassenkredite“ und „Erwerbslosigkeit“ werden gleichgewichtig zu einer Kennzahl für jede Kommune verdichtet, so dass eine Rangfolge über alle 396 Kommunen in NRW entsteht.

Um dem Vorwurf der „Gießkannen-Förderung“ zu begegnen (wie er beim Förderkriterium „GFG-Schlüsselzuweisungen“ erhoben wurde), müsste sich die Förderung über den Stärkungspakt objektiv beschränken, z.B. auf Kommunen mit weniger als der Hälfte der Einwohner NRWs. Folgt man dieser Definition von Auswahlkriterium und Reichweite, dann würden zu einer weiteren Stufe 3 des Stärkungspakts weitere 38 „relativ finanzschwache“ Kommunen (5 kreisfreie, 33 kreisangehörige) mit knapp 3 Mio. Einwohnern gehören; der Stärkungspakt insgesamt würde dann Kommunen mit weniger als 8 Mio. Einwohnern umfassen. Bei einer gesetzestechnischen Umsetzung wäre sicher unvermeidlich, einen Übergangsbereich der Förderung zu definieren, damit nicht beinahe gleiches vollkommen unterschiedlich behandelt wird.

Die nachfolgenden Tabellen präsentieren die Untersuchungsergebnisse in einer Gesamtschau (Stärkungspakt Stufe 1, Stufe 2, „relativ finanzschwache“ = Kandidaten für Stufe 3 und „relativ finanzstarke“ Kommunen, hier „Gruppe 4“ genannt), anschließend auch in der Untergliederung nach kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen.

### Ursächlichkeit des Stärkungspakts? (Frage 3)

**Tabelle 3** zeigt die Entwicklung der Kassenkredite differenziert nach Jahren und den einzelnen Gruppen von Kommunen (Durchschnitte der jeweiligen Teilgruppen). Hätten die Stärkungspakt-Kommunen seit 2011 anstelle der zugeflossenen Stärkungspakt-Mittel Kassenkredite aufnehmen müssen, läge ihre Kassenkredit-Aufnahme mit 1.032 (Stufe 1) bzw. 1.187 €/E (Stufe 2) doppelt so hoch wie der NRW-Durchschnitt von 578 €/E und in der Nähe ihrer Zuwächse in der Vorperiode 2005 - 2010.

Kassenkredite pro Einwohner (ohne Stärkungspakt-Mittel) - Städtegruppen im Vergleich								
	Bestand	Delta	Delta	Delta	Delta	Delta	Delta	Bestand
<b>Tabelle 3</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010 / 2015	2015
StPakt Stufe 1	3.107	231	180	242	149	230	1.032	4.139
StPakt Stufe 2	2.232	239	179	226	152	391	1.187	3.418
Städte Stufe 3	1.487	176	166	144	156	150	792	2.279
Städte Gruppe 4	227	52	35	56	63	41	246	473
<b>NRW gesamt</b>	<b>1.127</b>	<b>123</b>	<b>96</b>	<b>121</b>	<b>103</b>	<b>134</b>	<b>578</b>	<b>1.704</b>
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	4.126	269	214	264	180	255	1.183	5.308
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	2.622	233	134	220	163	473	1.224	3.846
Stufe 3 Kreisfreie	1.700	203	203	136	161	167	870	2.570
Gruppe 4 Kreisfreie	261	99	77	100	146	99	521	782
<b>Kreisfreie</b>	<b>1.975</b>	<b>191</b>	<b>149</b>	<b>172</b>	<b>161</b>	<b>236</b>	<b>909</b>	<b>2.883</b>
StPakt Stufe 1 Kreisang.	1.711	178	135	211	107	195	826	2.537
StPakt Stufe 2 Kreisang.	1.391	253	275	237	127	214	1.106	2.497
Stufe 3 Kreisangehörige	1.149	134	106	157	149	122	668	1.817
Gruppe 4 Kreisangehörige	217	37	22	43	38	24	165	382
<b>Kreisangehörige</b>	<b>553</b>	<b>78</b>	<b>61</b>	<b>87</b>	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>354</b>	<b>907</b>

Daraus könnte die These abgeleitet werden, dass die Stärkungspakt-Kommunen in der Relation zu den **anderen** Kommunen in NRW tatsächlich **keine** überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben.

Eine Klärung dieser These ließe sich empirisch im Bereich der Personal-, Sach- und Transferaufwendungen nur mit großem Aufwand herbeiführen; auf Basis der HSP-Planungen belegen die Stärkungspakt-Kommunen – so auch die beiden Evaluierungsberichte - , dass sie entsprechende Anstrengungen unternommen haben. Demgegenüber lässt sich die Frage, ob – üblicherweise gegen massive politische Widerstände und damit nicht leichter als andere Konsolidierungsmaßnahmen durchsetzbar – die **Hebesätze** weiter und überdurchschnittlich angespannt wurden, empirisch relativ einfach beantworten.

**Tabelle 4** zeigt sehr deutlich, dass die (einwohnergewichteten) Hebesätze in den Stärkungspakt-Kommunen bei der Gewerbesteuer, insbesondere aber bei der Grundsteuer deutlich über dem Durchschnitt der Städte in NRW liegen – der wiederum weit über dem Bundesdurchschnitt liegt (vgl. Ernst & Young 2016). Insbesondere die Kommunen der Stufe 1 liegen drastisch oberhalb ihrer Gruppen (Kreisfreie: 117, Kreisangehörige: 163 Hebesatzpunkte oberhalb des Durchschnitts), ebenfalls die Kreisangehörigen der Stufe 2 (plus 110 Hebesatzpunkte). Lediglich die Hebesätze der kreisfreien Stärkungspakt-Städte der Stufe 2 liegen im Durchschnitt – allerdings immer noch deutlich höher als die Hebesätze der relativ finanzstarken Städte (Gruppe 4).

Hebesatz-Anspannung der Städtegruppen im Vergleich				
	2015	Abw.	2015	Abw.
<b>Tabelle 4</b>	GrundSt	GrundSt	GewSt	GewSt
StPakt Stufe 1	707	151	496	34
StPakt Stufe 2	608	52	477	15
Städte Stufe 3	592	36	478	16
Städte Gruppe 4	493	-63	445	-17
<b>NRW gesamt</b>	<b>556</b>	<b>0</b>	<b>462</b>	<b>0</b>
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	724	117	506	23
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	597	-10	479	-3
Stufe 3 Kreisfreie	605	-2	486	4
Gruppe 4 Kreisfreie	538	-69	466	-16
<b>Kreisfreie</b>	<b>607</b>	<b>0</b>	<b>482</b>	<b>0</b>
StPakt Stufe 1 Kreisang.	684	163	483	35
StPakt Stufe 2 Kreisang.	632	110	473	24
Stufe 3 Kreisangehörige	570	49	465	16
Gruppe 4 Kreisangehörige	480	-42	439	-10
<b>Kreisangehörige</b>	<b>522</b>	<b>0</b>	<b>448</b>	<b>0</b>
Abw.: Abweichung zur jeweiligen Gruppe				

Es ist also sehr plausibel, dass die Stärkungspakt-Kommunen – wie im Stärkungspakt erwartet - überdurchschnittlicher Konsolidierungs-Anstrengungen unternommen haben. Fraglich ist, ob hierdurch wesentliche wirtschaftliche und finanzielle Verbesserungen gegenüber den Vergleichs-Städtegruppen erreicht werden konnten.

#### Sozioökonomische Entwicklungen im Vergleich (Frage 4)

Überproportionale Konsolidierungsanstrengungen – d.h. vor allem Leistungseinschränkungen für die BürgerInnen einerseits, Verschärfungen an der Steuerschraube andererseits - senken ceteris paribus die Attraktivität eines Standorts für Betriebe und Bewohner im Wettbewerb der Städte, so dass Abwanderung und wirtschaftliche Verluste die finanzielle Lage weiter verschärfen können. Diese Bedrohung der Stärkungspakt-Kommunen durch einen möglichen „circulus vitiosus“ ist allen Entscheidungsträgern mehr als bewusst. Kommt diese Entwicklung im Standortwettbewerb anderen Kommunen zugute, zeigt sich dies in weiter verschärften Disparitäten – die aus anderen strukturellen Gründen voraussichtlich schon vorher bestanden haben.

Wesentliche sozioökonomische Indikatoren wie die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Gewerbesteuererträge und die Bevölkerungsentwicklung stehen für alle 396 Kommunen in NRW zeitnah zur Verfügung.

**Tabelle 5** vergleicht die Durchschnittswerte für die Stärkungspakt-Gruppen mit den jeweiligen einwohnergewichteten Durchschnitts für NRW und mit den „relativ finanzstarken“ Vergleichsstädten.

Sozio-ökonomische Indikatoren der Städtegruppen im Vergleich							II/2005 -	II/2013 -		2011 zu						
	2007	2015		2007	2015		I/2007	I/2015		2015						
<b>Tabelle 5</b>	BG	BG	Delta	SB	SB	Delta	GewSt	GewSt	Delta	Delta						
	pro E	pro E		pro E	pro E		pro E	pro E		Einw.						
StPakt Stufe 1	60	60	-0,2	293	315	22,7	377	360	-16,8	-0,9						
StPakt Stufe 2	61	63	2,1	305	337	32,6	420	361	-58,9	-0,6						
Städte Stufe 3	58	58	0,7	314	345	31,1	412	399	-12,9	-0,6						
Städte Gruppe 4	38	37	-1,2	333	383	50,3	580	634	53,7	0,5						
<b>NRW gesamt</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>-0,3</b>	<b>320</b>	<b>361</b>	<b>40,8</b>	<b>502</b>	<b>519</b>	<b>17,3</b>	<b>0,0</b>						
StPakt Stufe 1 Kreisfreie	69	68	-0,6	315	337	22,2	413	344	-69,0	-0,4						
StPakt Stufe 2 Kreisfreie	68	71	3,4	319	350	30,8	458	371	-87,7	0,1						
Stufe 3 Kreisfreie	64	65	0,9	347	380	33,8	456	412	-43,9	0,0						
Gruppe 4 Kreisfreie	53	53	-0,4	470	542	72,2	1040	895	-145,5	4,4						
<b>Kreisfreie</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>0,8</b>	<b>373</b>	<b>416</b>	<b>42,8</b>	<b>634</b>	<b>542</b>	<b>-91,9</b>	<b>1,3</b>						
StPakt Stufe 1 Kreisang.	48	49	0,3	262	285	23,4	328	382	54,7	-1,5						
StPakt Stufe 2 Kreisang.	46	45	-0,9	274	311	36,5	338	341	3,0	-2,1						
Stufe 3 Kreisangehörige	47	47	0,3	262	289	27,0	341	378	36,2	-1,5						
Gruppe 4 Kreisangehörig	34	32	-1,4	292	335	43,7	443	556	113,1	-0,6						
<b>Kreisangehörige</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>-1,0</b>	<b>284</b>	<b>324</b>	<b>39,4</b>	<b>413</b>	<b>504</b>	<b>91,2</b>	<b>-0,9</b>						
	BG: Bedarfsgemeinschaften pro Tausend Einwohner															
				SB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte/Tsd. Einw.												
							Gewerbesteuer/E; je zwei Jahre									
				Einwohner-Entwicklung 2015 gegenüber 2011 (nach Zensus)												

Die Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie zeigen sich in aller Schärfe im Vergleich der Stufen 1 – 3 zur Gruppe der „relativ finanzstarken“ Kommunen: Während sich die sozioökonomischen Indikatoren bei den Kommunen der Gruppe 4 in den letzten Jahren tendenziell verbesserten, haben sie sich bei Stärkungspakt Kommunen Stufe 1 – 3 tendenziell verschlechtert:

- So liegt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Tausend Einwohner 2015 der Stärkungspakt-Kommunen – kreisfreie und kreisangehörige – jeweils um mindestens ein Viertel höher als bei der Gruppe 4; gegenüber 2007 (vor der Finanzkrise) haben die Bedarfsgemeinschaften – ausgehend von einem vergleichsweise hohen Niveau – eher noch zugenommen, während sie bei den relativ Finanzstarken abgenommen haben.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Tausend Einwohner liegt in Kommunen der Gruppe 4 tendenziell um mehr als die Hälfte höher als in Stärkungspakt-Kommunen, was auf einen hohen Anteil verdeckter Erwerbslosigkeit hindeutet. Auch hier haben sich die relativ Finanzstarken gegenüber 2007 – ausgehend von einem hohen Niveau – noch einmal deutlich verbessert: Die Zuwächse liegen fast doppelt so hoch wie in den finanzschwachen Kommunen.

- Das Gewerbesteuer-Aufkommen (auf Basis der fiktiven Hebesätze; Vergleichsbasis jeweils zwei Steuerperioden, um zufällige Schwankungen auszugleichen) der Stufen 1 – 3 sinkt im Vergleichszeitraum deutlich (unter 400 € pro Einwohner), während die relativ finanzstarken Städte gewinnen (rd. 54 € pro Einwohner).  
Innerhalb der relativ Finanzstarken gibt es eine interessante Differenzierung: Die Kreisfreien verlieren, aber gegenüber einem Niveau von über 1.000 € pro Einwohner, während die Kreisangehörigen deutlich gewinnen und nun bei über 500 € pro Einwohner liegen.
- Die Bevölkerungsentwicklung kann als alarmierendes Indiz für die These eines „circulus vitiosus“ gesehen werden: Insbesondere die „relativ starken“ Städte der vierten Gruppe verzeichnen erhebliche Bevölkerungszuwächse, die maßgeblich auf NRW-Binnenwanderungen, also Verluste der übrigen Gemeinden, zurückzuführen sind. Dieser „spezielle“ Trend wird überlagert von einem allgemeinen Trend von den kreisangehörigen in die kreisfreien Städte.

Die Trennschärfe zwischen Stufe 1 und Stufe 2 einerseits und der neu definierten Stufe 3 andererseits ist eher gering: Die Werte liegen jeweils echt nahe beieinander. Im Ergebnis hat sich in den letzten Jahren die wirtschaftliche Lage in etwa der Hälfte der Kommunen NRWs stabilisiert bzw. verbessert, während sie sich in der anderen Hälfte eher verschlechterte.

### Fazit:

Das ursprüngliche Ziel des Stärkungspakt-Gesetzes, über die Anreizwirkung von Konsolidierungshilfen und eine beschleunigte Konsolidierung das Kassenkredit-Wachstum der Stärkungspakt-Kommunen zu bremsen, wurde zwar erreicht. Es wurden aber vor allem kommunale Kredite der Stärkungspakt-Kommunen durch Kreditaufnahmen anderer (Land und mitfinanzierende Kommunen) ersetzt.

Dies liegt nicht an fehlenden Konsolidierungsanstrengungen der Stärkungspakt-Kommunen: Diese sind über die Evaluierungsberichte belegt und durch entsprechende Hebesatz-Anspannungen nachweisbar. Es dürfte an den sich weiter verschlechternden Rahmenbedingungen in den Stärkungspakt-Kommunen liegen: Sie weisen eine überdurchschnittliche Zahl von Bedarfsgemeinschaften auf, zeigen einen niedrigen Beschäftigungsgrad, verfügen nur über eine sehr niedrige Gewersteuerbasis und leiden unter hohen Bevölkerungsverlusten. Die Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Das Auswahlkriterium „**Finanzschwäche**“ in der Definition des Bundes erscheint brauchbar, um eine weitere **Stufe 3** abzugrenzen: Tabellen 3 – 5 belegen, dass die hier abgegrenzte Gruppe der noch nicht dem Stärkungspakt Stufe 1 und 2 angehörenden, aber „relativ finanzschwachen“ Kommunen bei allen wesentlichen sozioökonomischen Indikatoren nahe bei den Stärkungspakt-Kommunen liegt, über Vorwegabzüge im GFG die Hilfen der Stufen 1 und 2 aber mitfinanziert hat. Die entsprechende Vorgabe im Stärkungspakt-Gesetz sollte deshalb jetzt umgesetzt werden.

Die Antwort auf die sozio-ökonomischen Problemlagen darf nicht in einer „Anpassung“ der **formalen** Anforderungen des Stärkungspakts bestehen (z.B. eine zeitliche Streckung, die die Glaubwürdigkeit der Gesamtmaßnahme untergräbt). Gefragt ist **materielle** Hilfe auf mehreren Wegen:

- Anerkennung der sozio-ökonomischen Belastungsunterschiede zwischen Kommunen durch gezielte regionale und lokale Förderung, z.B. durch verstärkte Lehrerrzuweisung für Schulen in Problemvierteln.

- Übernahme von Kosten, die nicht ursächlich den Kommunen zugerechnet werden dürfen (Konnexitätsprinzip), durch Land und Bund. Hierzu zählen insbesondere die Kosten der Erwerbslosigkeit (SGB II) und der Hilfen zur Erziehung,
- Angemessene Beteiligung von Land und Bund an den Kosten der Flüchtlingsaufnahme und Flüchtlingsintegration. In den kommunalen Kassenkrediten bis einschließlich III. Quartal 2015 dürften sich diese Kosten erst in Ansätzen wiederfinden – sie werden aber die weitere Entwicklung dominieren, wenn hier nicht Abhilfe geschaffen wird.  
Aktuell stehen die Kosten der Unterbringung von Asylbewerbers im Vordergrund – diese fallen aber nach Abschluss ihrer Asylverfahren aus der Systematik des NRW-Flüchtlingsaufnahmegesetzes (das eigentlich Asylbewerberaufnahmegesetz heißen müsste) heraus und kommen entweder ins SGB II-System (hier finanziert der Bund mit) oder aber in die Duldung, wo es keine Landes- oder Bundeshilfe mehr gibt. Der Umgang mit diesen Menschen in der Duldung, deren freiwillige Rückkehr oder aber Abschiebung kaum gelingen will, wird auf längere Sicht die eigentliche kommunale – auch finanzielle - Belastung darstellen, auf die es aktuell noch keine geeignete Antwort gibt.