

Helaba

REGIONALFOKUS *UPDATE*

8. Oktober 2019

Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen

AUTOR
Barbara Bahadori
Telefon: 0 69/91 32-24 46
research@helaba.de

REDAKTION
Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Helaba
Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

1 Land Nordrhein-Westfalen als Partner der Kommunen 1
1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen 1
1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in NRW bestellt? 1
1.3 NRW durch Länderfinanzausgleich gestärkt 2
1.4 NRW-Landesrating: Fitch AAA, S & P AA-, Moody's Aa1 4
2 NRW-Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen 5
2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet? 5
2.2 Kommunen als Gewährträger für Anstalten öffentlichen Rechts 6
2.3 Hohe Transparenz: Doppischer Haushalt und Jahresabschluss 6
2.4 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung 7
2.5 Gemeindeordnung gibt mehrstufiges Kontrollsystem vor 7
2.6 Stärkungspakt Stadtfinanzen und kommunaler Finanzausgleich 8
2.7 Übersicht: Haushaltsstatus der kreisfreien Städte 9

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

1 Land Nordrhein-Westfalen als Partner der Kommunen

1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Staatsrechtlich sind Städte und Gemeinden grundsätzlich Teil der Länder, auch wenn sie im Grundgesetz (GG) zum Teil eigenständig erwähnt werden. Sie unterliegen der rechtlichen Aufsicht des jeweiligen Bundeslandes und haben zu ihm ein besonders enges Verhältnis, das sich auch auf die Finanzierung der Kommunalhaushalte erstreckt.[1] In Artikel 79 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens (NRW) wird der Aspekt der finanziellen „Fürsorgepflicht" aufgegriffen: „(…) Das Land ist verpflichtet, (…) im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten." Damit rücken das wirtschaftliche und das finanzielle Potential des Landes als Absicherung für die Gemeindefinanzierung in NRW in den Vordergrund.

1.2 Wie ist es um die wirtschaftliche Lage in NRW bestellt?

Nordrhein-Westfalen musste in den vergangenen Jahrzehnten einen Strukturwandel durchlaufen. Kohle und Massenstahl waren die tragenden Pfeiler der Wirtschaft im Ruhrgebiet gewesen, die zu Wohlstand in weiten Teilen des Landes geführt hatten. Die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion führte seit Ende der 50er Jahre zu mehreren Kohle- und Stahlkrisen, die Entlassungen und Kapazitätsabbau nach sich zogen. Dass eine Umorientierung Zeit benötigt, zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf, das in den letzten zwanzig Jahren gemessen am Bundesdurchschnitt in NRW tendenziell gesunken ist. Die Wirt

[1] In Art. 106 (7) GG wird dies bekräftigt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt."

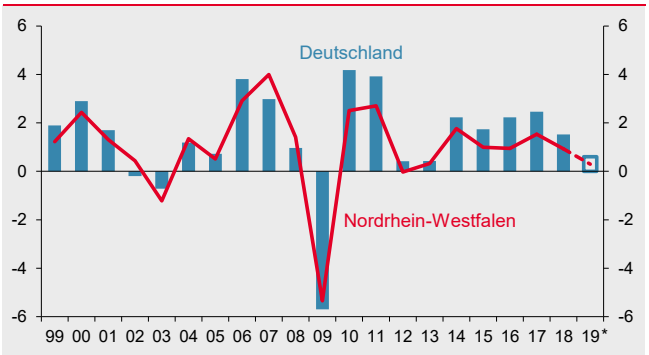
Wirtschaftskraft pro Kopf lag 2018 mit 96 % unter dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zu den alten Bundesländern erreichte NRW 92 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Outputs.

Verbesserung am Arbeitsmarkt

Für den Arbeitsmarkt Nordrhein-Westfalens blieb der Niedergang der Montanindustrie nicht folgenlos. Die Arbeitslosenquote ist seit langem deutlich höher als im westdeutschen Durchschnitt und liegt seit 2005 auch über dem gesamtdeutschen Wert. Dennoch war der industriegetragene Konjunkturaufschwung 2006 bis 2008 auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt zu spüren. Die Arbeitslosigkeit sank von 12,0 % auf 8,5 %. In der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie während der anschließenden Erholung weitete sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt aus. 2018 lag die Arbeitslosenquote mit 6,8 % deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 5,2 % und dem westdeutschen von 4,8 %. Immerhin schloss sich die NRW-Rate inzwischen wieder dem allgemeinen Abwärtstrend an. Sie sank 2018 um 0,6 %-Punkte unter den Vorjahreswert.

NRW: Unterdurchschnittliches Wachstum

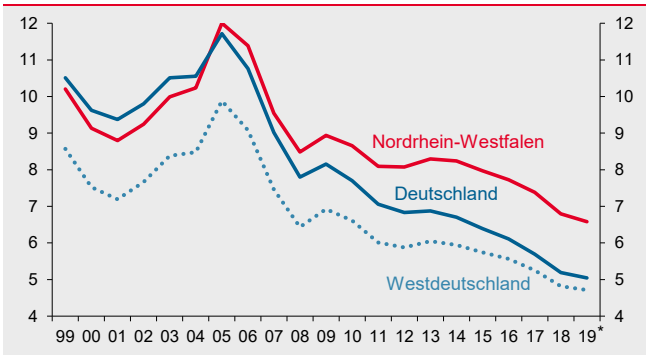
Reales BIP: Veränderung gegenüber Vorjahr in %



*2019: Prognose
Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Arbeitslosenquote auch in NRW verbessert

Arbeitsquote in % der zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitt



*2019: Durchschnitt Januar bis September
Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

Deutsches BIP-Wachstum 2018: 1,5 % (nicht kalenderbereinigt)

Die 2014 beginnende Erholung sorgte zunächst für einen Anstieg der Wachstumsraten auf 1,8 % in NRW und 2,2 % in Deutschland. Die konjunkturelle Belebung setzte auf Bundesebene bis 2017 mit 1,7 %, 2,2 % und 2,5 % fort. In NRW folgten mit 1,0 % 0,9 % und 1,5 % vergleichsweise „magere“ Zuwächse. Die bundesweite wirtschaftliche Abkühlung im letzten Jahr war in NRW ebenfalls zu spüren. Die Rate fiel auf 0,9 % (Deutschland: 1,5 %). Ursächlich war die schlechtere Entwicklung in der Industrie sowie in vielen Dienstleistungsbereichen. 2019 setzt sich die Konjunkturabschwächung fort. Für Deutschland erwarten wir ein Wirtschaftswachstum von 0,6 %, womit der konjunkturelle Tiefpunkt aber erreicht sein dürfte. Wesentliche Risikofaktoren bleiben allerdings. So hält die Unsicherheit über den Brexit an und der Handelsstreit der USA mit den großen Exportländern ist weiterhin ein Thema. Zieht man die sehr konjunkturreagible Industrie als Indikator heran, dann sollte sich 2019 in NRW das Wirtschaftswachstum auf 0,3 % verlangsamen.

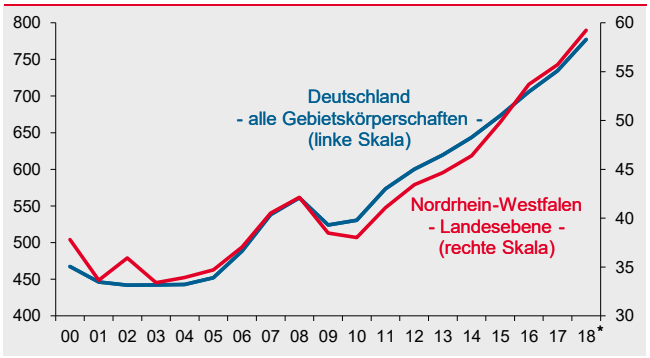
1.3 NRW durch Länderfinanzausgleich gestärkt

Steigende Steuereinnahmen

Steuereinnahmen sollen die staatlichen Aufgaben finanzieren. Ihr Aufkommen kann aber erheblich im Konjunkturablauf schwanken, was die Haushaltsplanung erschwert: In den Jahren 2006 bis 2008 sprudelte es in Deutschland kräftig aus den Steuerquellen mit Zuwachsraten bis zu 10 %. Im Krisenjahr 2009 versiegten die Steuermittel zwar nicht, aber ihr Volumen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 6,6 %. Im Jahr 2010 füllte sich das Steuerreservoir wieder etwas, um dann 2011 mit einem Plus von 8 % nahezu wieder Füllhorncharakter zu erhalten. Mit den schwächeren konjunkturellen Impulsen 2012 und 2013 nahmen auch die Steuereinnahmen etwas verhaltener zu. Seitdem beschleunigten sie sich und erreichten Zuwächse von 4,8 % (2016), 4,1 % (2017) und 5,8 % (2018). Für 2019 zeichnet sich allerdings aufgrund der deutlichen konjunkturellen Abkühlung ein spürbar geringerer Zuwachs ab.

Kräftig steigende Steuereinnahmen seit 2011

Steuereinnahmen in Mrd. €

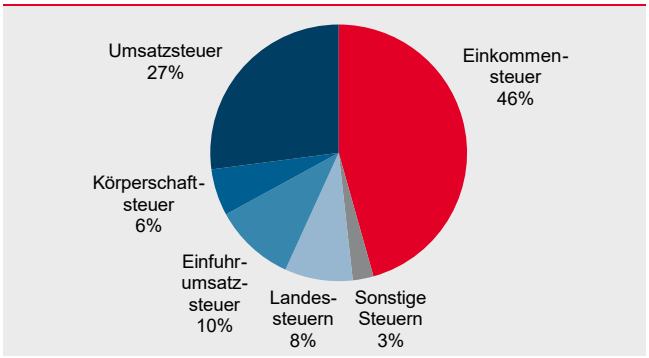


*2018: Deutschland Schätzung

Quellen: NRW-, Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Einkommensteuer – wichtigste Steuer für Land NRW

Anteil an den Steuereinnahmen des Landes NRW, 2018



Quellen: Finanzministerium NRW, Helaba Volkswirtschaft/Research

Das Land NRW konnte seit 2011 wie Deutschland insgesamt steigende Steuereinnahmen verbuchen, die auch die Hauptfinanzierungsquelle Nordrhein-Westfalens bilden: 78 % der Landeseinnahmen sind Steuern, darunter ist die Einkommensteuer die wichtigste. In Deutschland ist die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern ein integraler Bestandteil des gelebten Föderalismus. Denn nur so stehen den Ländern genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, über deren Verwendung sie weitgehend eigenständig entscheiden können. Die konkrete Aufteilung der Steuereinnahmen vollzieht sich in fünf Schritten, die neben dem föderalen Gedanken auch einen gewissen Ausgleich der Einnahmen zwischen den Ländern zum Ziel hat.

Vertikale Verteilung der Steuern

In einem ersten Schritt werden die Steuerarten zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften aufgeteilt. Die Länder insgesamt erhalten dabei 42,5 % des Einkommen-, 50 % des Körperschaft- und 44 % des Umsatzsteueraufkommens. Die ausgewiesenen reinen Landes- bzw. Gemeindesteuern dürfen die Bundesländer bzw. Kommunen behalten. Als zweites erfolgt die Verteilung des Einkommen- und Körperschaftsteueranteils zwischen den Bundesländern nach Wohnsitz bzw. Ort der Betriebsstätte des Steuerpflichtigen. Die Einnahmen aus Einkommen-, Körperschaft- und Landessteuern pro Einwohner liegen in NRW inzwischen um 4,5 % unter dem Bundesdurchschnitt.

Horizontale Umsatzsteuerverteilung

Der dritte Schritt bezieht sich auf die Umsatzsteuer. Mindestens 75 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Den Rest erhalten diejenigen Länder als sogenannte Ergänzungsanteile, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegen. Die Umsatzsteuerverteilung hat damit bereits Finanzausgleichswirkungen, weil sie eine Annäherung der Steuereinnahmen der Länder bewirkt. Durch sie werden die Steuereinnahmen von steuerschwachen Ländern massiv gesteigert, wovon insbesondere die neuen Bundesländer profitieren. Die Finanzkraft der ostdeutschen Länder pro Einwohner (einschließlich kommunaler Steuerkraft) wird von 60 % auf 87 % des Bundesdurchschnitts angehoben.

Nordrhein-Westfalen profitiert aufgrund der nach dem zweiten Verteilungsschritt erreichten Einnahmesituation davon kaum. Mit einem Bevölkerungsanteil an Deutschland von 22 % sorgen die Konsumenten in NRW für ein beträchtliches Umsatzsteueraufkommen. Im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs steuert das Land mit 2,1 Mrd. € 23 % zum Umverteilungsvolumen bei. Es erhält inzwischen aber auch Ergänzungsanteile von 1,5 Mrd. €. Seine Finanzkraft pro Einwohner verändert sich deshalb nach der Umsatzsteuerverteilung kaum und beträgt 95 % des Bundesdurchschnitts.

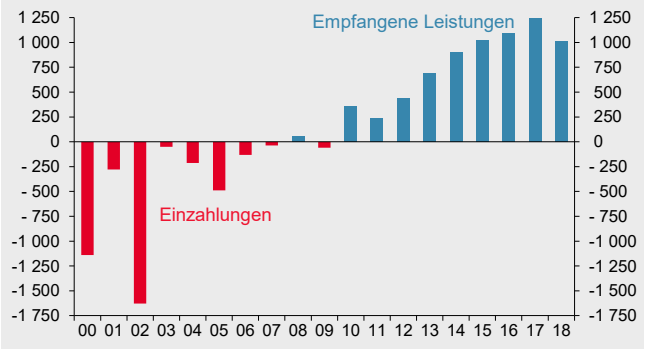
Länderfinanzausgleich

Als vierter Schritt erfolgt der Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern, indem finanzstarke Länder bis zu einem bestimmten Prozentsatz ihre überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an „ärmere“ Länder abgeben müssen. Die exakte Höhe der Ausgleichszuweisungen für ein finanz-

schwaches Land ist davon abhängig, um wie weit seine Finanzkraft je (fiktivem) Einwohner[2] die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner unterschreitet. Die Lücke zum Durchschnitt wird teilweise, aber nicht vollständig geschlossen. Seit 2010 zählt NRW aufgrund seiner finanziellen Lage nicht mehr zu den Geberländern im Länderfinanzausgleich. Es erhält nun Unterstützung, die für einen gewissen Ausgleich der schwächeren Finanzkraft sorgt, die durch die Umsatzsteuerverteilung entsteht. 2017 und 2018 erhielt NRW 1.243 Mio. € bzw. 1.015 Mio. € aus dem Länderfinanzausgleich, was pro Kopf gerechnet relativ niedrige Summen waren. Die Finanzkraft pro Einwohner stieg damit geringfügig auf 96,1 % des Bundesdurchschnitts, ähnlich wie im Nachbarland Niedersachsen.

NRW: Vom Geber- zum Empfängerland

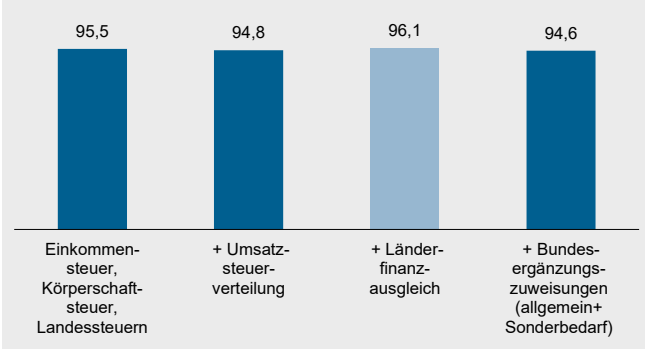
Länderfinanzausgleich: Einzahlungen und empfangene Leistungen in Mio. €



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

NRW: Steuerkraft etwas unterdurchschnittlich

Steuerkraft/Finanzkraft pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2018



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bundesergänzungs-zuweisungen

Von dem fünften Schritt, den Bundesergänzungszuweisungen, profitierte NRW in den letzten sieben Jahren. Die finanziellen Leistungen stiegen fast jedes Jahr. 2017 flossen etwa 521 Mio. € nach NRW, was aber pro Kopf immer noch unterdurchschnittlich ist. Es teilt damit das Schicksal der meisten westdeutschen Flächen-Bundesländer. Dies ist allerdings im föderalen Finanzausgleichssystem so vorgesehen. Insbesondere die Sonderbundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer sollen diese in die Lage versetzen, z.B. durch Investitionen, Anschluss an die Länder mit höheren Steuereinnahmen zu bekommen.

Insgesamt sichert das System des vertikalen (zwischen Bund, Länder und Gemeinden) und des horizontalen Finanzausgleichs (Bundesländer untereinander) die Finanzausstattung aller Bundesländer ab, sodass diese bei sorgsamer Haushaltsführung ihr Auskommen haben. Selbst Budget-Notlagen konnten in der Vergangenheit wie im Falle des Saarlands und Bremens durch Bundesergänzungszuweisungen aufgefangen werden.

Ab 2020 neue Regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehung

Ab 2020 wird der vierte Schritt, also der Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern, entfallen. Damit aber kein Bundesland finanzielle Einbußen hat, stellt der Bund zusätzliche Mittel bereit und der Umsatzsteuerausgleich wird modifiziert. Erste Modellrechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass NRW von der Umstellung profieren dürfte.

1.4 NRW-Landesrating: Fitch AAA, S & P AA-, Moody's Aa1

Unterschiedliche Ratings

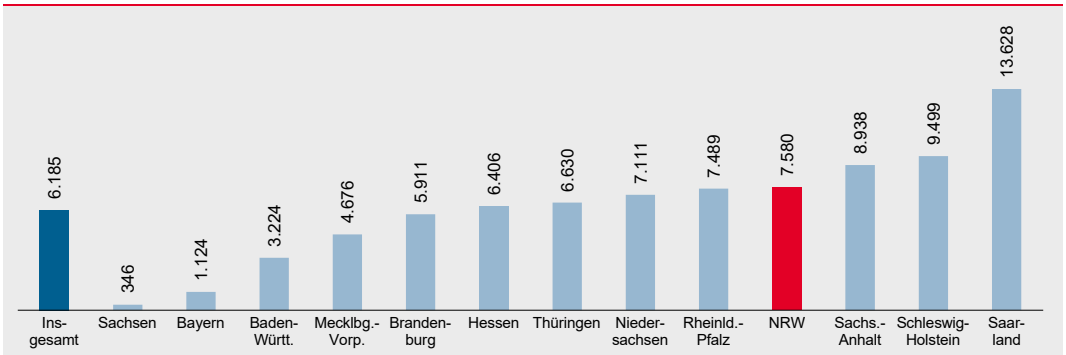
Der enge Finanzverbund zwischen den Ländern sowie die Bestandsgarantie der Bundesländer im Grundgesetz veranlassen die Ratingagentur Fitch zu einer Kopplung der Bundesländer-Ratings an das der Bundesrepublik. Nordrhein-Westfalen erhält damit grundsätzlich ein „AAA"- Rating (Ausblick: stabil), wenn eine aktive Ratingbeziehung zu Fitch besteht. Andere Ratingagenturen bezie-

[2] Der Länderfinanzausgleich unterstellt grundsätzlich einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern. Für die Staatstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist diese Annahme nicht angemessen, da sie zugleich ein Bundesland und eine Gemeinde darstellen. Sie weisen daher einen deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner auf als die Flächenländer. Ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei dünn besiedelten Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Deshalb wird auch ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv geringfügig erhöht.

hen zusätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Verschuldungssituation der einzelnen Bundesländer ein und differenzieren: NRW erhält von Standard & Poor's ein „AA–"-Rating und von Moody's ein Aa1-Rating. Bei dieser Einstufung wirkt es sich günstig aus, dass das Land eine fast durchschnittliche Wirtschaftskraft vorweisen kann und finanzielle Ressourcen über die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zur Verfügung stehen. Zudem strebt die Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode an, ohne zusätzliche Schulden auszukommen. Hingegen liegt die Pro-Kopf-Verschuldung NRWs dauerhaft über dem Länderdurchschnitt. Die Aussicht auf sinkende Eventualverbindlichkeiten aus den Verpflichtungen des Landes gegenüber der Ersten Abwicklungsanstalt äußert sich bei Standard & Poor's im positiven Ausblick.

Verschuldung der Länder unterschiedlich: NRW im oberen Mittelfeld

Pro-Kopf-Verschuldung (Länderhaushalte) in €, Dezember 2018



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

2 NRW-Gemeindeordnung regelt Kommunalfinanzen

2.1 Kein Insolvenzverfahren für Kommunen – wer haftet?

Insolvenzen von Gemeinden unzulässig

Bevor auf die Regelungen zum Haushaltsausgleich der NRW-Kommunen eingegangen wird, stellt sich erst einmal die Haftungsfrage im Falle von Zahlungsschwierigkeiten einer Kommune. Zunächst haftet die Gemeinde selbst mit ihrem gesamten Vermögen und ihren Erträgen. So ist unter bestimmten Umständen auch eine Zwangsvollstreckung gegen eine nordrhein-westfälische Gemeinde wegen einer Geldforderung möglich (§ 128 (1) Gemeindeordnung NRW). Allerdings ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Gemeinde gesetzlich nicht zulässig. Dieser Ausschluss in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung § 128 (2) ist aus § 12 Insolvenzordnung abgeleitet. In letzterem Gesetz ist auch die Unzulässigkeit von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes und eines Bundeslandes festgeschrieben.

Implizite Absicherung

Eine explizite Haftungsübernahme für Kommunaldarlehen durch andere Gebietskörperschaften ist in der deutschen Gesetzgebung nicht zu finden. Stattdessen macht das Grundgesetz folgende Vorgaben, die die Existenz der Kommunen implizit absichern: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; …" (GG Art. 28 (2)).

Gemeinden haben Zugang zu großen Steuerquellen

Die finanzielle Seite der kommunalen Selbstverwaltung wird ebenfalls im Grundgesetz geregelt. So garantiert Art. 106 (5) und (5a) GG den Gemeinden das Recht auf einen Anteil an den großen Steuerquellen Einkommen- und Umsatzsteuer. Sie erhalten derzeit 15 % der Einkommen- und rund 2 % der Umsatzsteuer. In Art. 107 (2) GG wird sichergestellt, „daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanz-

bedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen“. Zudem bedürfen „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, (…) der Zustimmung des Bundesrates“ (GG Art. 105 (3)) und können damit nicht durch den Bund eigenmächtig geändert werden. Aus diesen verschiedenen Regelungen geht hervor, dass Gemeinden und ihre Finanzierungsbedürfnisse gesetzlich anerkannt sind, um ihre Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung erfüllen zu können.

Neben den Artikeln im Grundgesetz mit eher allgemeinem Charakter schreiben die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung (GemO NRW) sowie Erlasse des Innenministeriums NRWs bzw. seit Mitte 2017 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen fest. Sie macht u.a. Vorgaben zur Rechnungslegung, Kreditaufnahme und Haushaltsführung. Ein mehrstufiges Kontrollsystem ist ebenfalls Bestandteil der Gemeindeordnung. Die im Gesetz postulierte Unzulässigkeit von Insolvenzen für Kommunen soll damit auch faktisch manifestiert werden.

2.2 Kommunen als Gewährträger für Anstalten öffentlichen Rechts

Kommunen können zur Erledigung ihrer Aufgaben auch Kommunalunternehmen in Form der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts gründen, wie in § 114a der NRW-Gemeindeordnung dargelegt. Dabei regelt die Gemeinde die Rechtsverhältnisse durch eine Satzung, die “Bestimmungen über den Namen und die Aufgaben der Anstalt, die Zahl der Mitglieder des Vorstands und des Verwaltungsrates, die Höhe des Stammkapitals, die Wirtschaftsführung, die Vermögensverwaltung und die Rechnungslegung“ (GemO NRW § 114a (2)) enthält.

Im Sinne der Transparenz wird „der Jahresabschluss und der Lagebericht der Anstalt (…) nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft, sofern nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen“ (GemO NRW § 114a (10)).

Die Gemeinde übernimmt die Gewährträgerschaft für ihre rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie haftet damit „für die Verbindlichkeiten der Anstalt unbeschränkt, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist“ (GemO NRW § 114a (5)). Die Anstalt darf ihrerseits aber keine Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte übernehmen, was der Übersicht über die Risiken für die Kommune dient.

2.3 Hohe Transparenz: Doppischer Haushalt und Jahresabschluss

Grundlage für die Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune war über Jahrzehnte der nach kameralistischen Regeln aufgestellte und abgerechnete Haushalt. 2005 reformierte das Land Nordrhein-Westfalen das kommunale Haushaltswesen umfassend: So mussten die Gemeinden bis spätestens 2009 ein Rechnungswesen, basierend auf der doppelten Buchführung (Doppik), eingeführt haben. Diese hohe Transparenz wurde beibehalten: Jährlich wird die Rechnungslegung nach der Doppik durchgeführt und viele NRW-Kommunen veröffentlichen neben der Bilanz auch den gesamten Jahresabschluss mit einem ausführlichen Lagebericht auf ihrer städtischen Homepage.

Eigenkapital als Residualgröße ermittelt

Das in der Bilanz ausgewiesene Vermögen besteht im Wesentlichen aus Sachanlagen und Finanzanlagen. Zu letzteren zählen die Beteiligungen an Tochtergesellschaften. Auf der Passivseite sind Verbindlichkeiten, Rückstellungen, Sonderposten sowie das Eigenkapital aufgelistet. Bei Kommunen gibt es kein gezeichnetes Kapital wie bei Unternehmen. Deshalb wurde die Höhe des Eigenkapitals als Residualgröße in der Eröffnungsbilanz ermittelt, indem die Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Passiv-Sonderposten von der Summe der Aktiva abgezogen wurden. Der rechnerisch verbleibende Restbetrag war das Eigenkapital.

2.4 Kreditaufnahme für Investitionen und zur Liquiditätssicherung

Kreditaufnahme an Leistungsfähigkeit der Gemeinde gebunden

Für die Verbindlichkeiten als inzwischen oft größten Posten auf der Passivseite gilt nach § 86 (1) GemO NRW: „Kredite dürfen nur für Investitionen unter der Voraussetzung des § 77 Abs. 3[3] und zur Umschuldung aufgenommen werden. Die daraus übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen." Allerdings räumt der § 89 (2) GemO NRW einen weiteren Grund ein: „Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, (…)". In einem Runderlass des Innenministeriums wird die Fristigkeitsstruktur der Liquiditätskredite präzisiert. Danach dürfen Gemeinden für die Hälfte des gesamten Liquiditätskreditbestandes Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren treffen. Für ein weiteres Viertel kann eine Laufzeit von fünf Jahren vereinbart werden. Der Rest ist auf die Laufzeit des Haushaltsjahrs begrenzt.

Weitgehende Eigenständigkeit bei Kreditaufnahme

Die kommunale Selbstverwaltung in NRW beinhaltet (GemO NRW § 86 (2-4)), dass die Gemeinden weitgehend eigenständig über die konkrete Kreditaufnahme entscheiden können und diese nur im Ausnahmefall genehmigen lassen müssen. Den Verwendungszweck bei Investitionskrediten können die Aufsichtsbehörden allerdings über die Bilanz nachprüfen. Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einem Kredit gleichkommen, sind vor rechtlicher Wirksamkeit anzuzeigen. Bei reinen Liquiditätskrediten ist keine Anzeigepflicht vorgesehen. Werden allerdings Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren getroffen, muss die Gemeinde dies mit der örtlich zuständigen Kommunalaufsicht abstimmen.

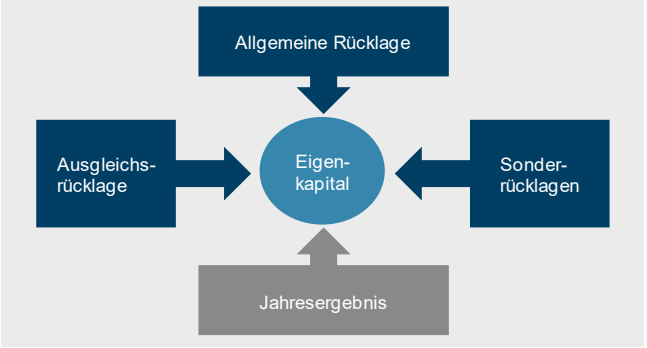
2.5 Gemeindeordnung gibt mehrstufiges Kontrollsystem vor

Neben der Kreditaufnahme regelt die Gemeindeordnung auch die Haushaltskontrolle durch ein mehrstufiges System. So kann die Kommunalaufsicht Auflagen erteilen und Eingriffsrechte erhalten, wenn von im Gesetz definierten Kennzahlen abgewichen wird. Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen" ist ein weiteres Instrument zur Haushaltskonsolidierung. Durch diesen Maßnahmenkatalog wird angestrebt, dass die Kommunen NRWs zahlungsfähig bleiben und ihren Kreditverbindlichkeiten nachkommen können.

Faktisch ausgeglichener Haushalt

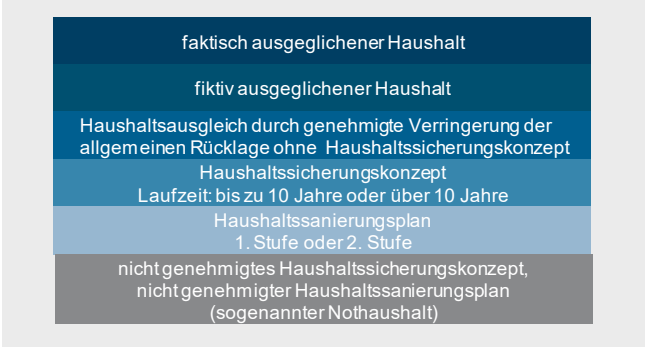
Das Jahresergebnis steht im Mittelpunkt der Bewertung der Finanzsituation der Kommunen. Hier setzt das mehrstufige System zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der NRW-Kommunen ein: So postuliert § 75 (2) Satz 1 GemO NRW: „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein" (faktisch ausgeglichener Haushalt).

Zusammensetzung des Eigenkapitals



Quellen: NRW Gemeindeordnung, Helaba Volkswirtschaft/Research

Wege zum gesetzeskonformen Haushalt



Quellen: NRW Gemeindeordnung, Helaba Volkswirtschaft/Research

[3] GemO NRW § 77 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung:
(1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. (2) Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel 1. soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, 2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. (3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Den Gemeinden stehen aber weitere Möglichkeiten zur Verfügung, einen gesetzeskonformen Haushalt aufzustellen, die allerdings mit zunehmenden Auflagen seitens der Kommunalaufsicht verbunden sind. Dabei nimmt das Eigenkapital eine zentrale Rolle ein. In der Bilanz setzt es sich aus vier Positionen zusammen: allgemeine Rücklage, Ausgleichsrücklage und Sonderrücklagen sowie das Jahresergebnis.

Fiktiv ausgeglichener Haushalt

Die Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt gilt auch als erfüllt (§ 75 (2) Satz 2 GemO NRW), „wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können“ (fiktiv ausgeglichener Haushalt).

Genehmigte Verringerung des Eigenkapitals

Durch Verluste ist die Ausgleichsrücklage aber bei vielen Gemeinden aufgebraucht, sodass sie nicht mehr zur bilanziellen Deckung des Defizits genutzt werden kann. Hier greift nun die dritte Form zur Aufstellung eines gesetzeskonformen Haushalts nach § 75 (4) GemO NRW: „Wird bei der Aufstellung der Haushaltssatzung eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen, bedarf dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde ...“ (genehmigte Verringerung des Eigenkapitals ohne Haushaltssicherungskonzept).

Haushaltssicherungskonzept

Die Relation zwischen Defizit und allgemeiner Rücklage ist wichtig für die Einleitung weiterer Maßnahmen, die zur Zahlungsfähigkeit der Kommunen beitragen sollen. In § 76 (1) GemO NRW werden diesbezüglich Bedingungen festgelegt, bei deren Nicht-Erfüllung die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss, um den Haushalt von der Kommunalaufsicht genehmigt zu bekommen:

- Verringerung der allgemeinen Rücklage um jeweils mehr als 5 % zwei Jahre in Folge
- 25 %-ige Verminderung der allgemeinen Rücklage in einem Jahr
- Aufzehrung der allgemeinen Rücklage in der mittelfristigen Planung

Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet die Kommunen zu einer langfristigen Haushaltsplanung, die ihren Handlungsspielraum zwar erheblich einengt, aber grundsätzlich nach spätestens zehn Jahren zu einem ausgeglichenen Haushalt führen soll. In Ausnahmefällen kann von diesem Zeitraum abgewichen werden. (Haushaltssicherungskonzept: Laufzeit bis zu 10 Jahren oder Laufzeit über 10 Jahre).

Nothaushalt

Solange Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept oder ein Haushaltssanierungsplan aufstellen müssen, noch keine Genehmigung bekommen haben, unterliegen sie den strengen Anordnungen der Aufsichtsbehörden, die sogar soweit führen können, dass keine Entscheidungskompetenz vor Ort verbleibt (sogenannter Nothaushalt).

2.6 Stärkungspakt Stadtfinanzen und kommunaler Finanzausgleich

Konsolidierungshilfen

Neben den Bemühungen der Kommunen um einen ausgeglichenen Haushalt stellt das Land Nordrhein-Westfalen finanzielle Hilfen zur Verfügung. So hat die Landesregierung Ende 2011 ein Programm für Kommunen in Finanznot, den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, aufgelegt.

Kreisfreie Städte im NRW-Stärkungspakt Stadtfinanzen

1. Stufe (verpflichtend)	2. Stufe (freiwillig)	3. Stufe (freiwillig)
Duisburg	Bottrop	Mülheim an der Ruhr
Hagen	Essen	
Hamm	Gelsenkirchen	
Oberhausen	Herne	
Remscheid	Leverkusen	
Wuppertal	Mönchengladbach	
	Solingen	

Quellen: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen werden damit Konsolidierungshilfen von insgesamt 5,85 Mrd. € bereitgestellt, die sie direkt oder über den kommunalen Finanzausgleich erhalten. Im Gegenzug müssen die betroffenen Städte und Gemeinden aber einen klaren Sanierungskurs einschlagen und grundsätzlich bis spätestens 2022 einen aus eigener Kraft ausgeglichenen Haushalt vorweisen können.

Für 34 Gemeinden war die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen aufgrund ihrer schwierigen Haushaltslage zwingend. In einer zweiten Stufe traten weitere 27 Kommunen dem Konsolidierungspakt auf freiwilliger Basis bei. Das Gesetz wurde Ende 2016 für Kommunen, die bis 2015 in eine Überschuldung geraten sind, um eine dritte Stufe erweitert. Von dieser Option konnten Alsdorf, Mülheim an der Ruhr und Laer 2017 Gebrauch machen. Insgesamt nehmen nun 14 der 23 kreisfreien Städte in NRW an dem Sanierungsprogramm teil.

Erhöhtes Volumen im kommunalen Finanzausgleich

Zudem hat die Landesregierung die regulären Mittel, die über den kommunalen Finanzausgleich verteilt werden, deutlich ausgeweitet. Für 2020 ist ein Volumen von 12,6 Mrd. € geplant.

2.7 Übersicht: Haushaltsstatus der kreisfreien Städte

Das nordrhein-westfälische Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung veröffentlicht regelmäßig eine Übersicht, die Auskunft über die Eigenkapitalsituation sowie den Haushaltsstatus der Kommunen gibt. Einen echt ausgeglichenen Haushalt konnten zum 31. Dezember 2018 immerhin 96 von 430 Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden oder Kreisverwaltungen, die in dieser Auflistung genannt werden und keine Haushaltsauflagen haben, vorweisen. Dies waren 46 mehr als 2017. Hinzu kommen noch 61 Kommunen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen, die einen in Aufwand und Ertrag ausgeglichenen Haushaltssanierungsplan vorgelegen konnten.

Kreisfreie Städte in NRW: Haushaltsstatus 31.12.2018

	Einwohnerzahl (31.12.2017)	Negatives Eigenkapital/ Überschuldung	Haushaltsstatus
Düsseldorf	617.280	nicht zu erwarten	echt ausgeglichener Haushalt
Aachen	246.272	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Dortmund	586.600	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Köln	1.080.394	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Münster	313.559	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Bielefeld	332.552	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bochum	365.529	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bonn	325.490	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Krefeld	226.699	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bottrop	117.364	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Gelsenkirchen	260.305	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Hamm	179.185	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Leverkusen	163.577	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Mönchengladbach	262.188	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Duisburg	498.110	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Essen	583.393	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Hagen	187.730	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Herne	156.490	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Mülheim an der Ruhr	171.265	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Oberhausen	211.422	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Remscheid	110.584	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Solingen	158.803	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Wuppertal	353.590	eingetreten	Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt

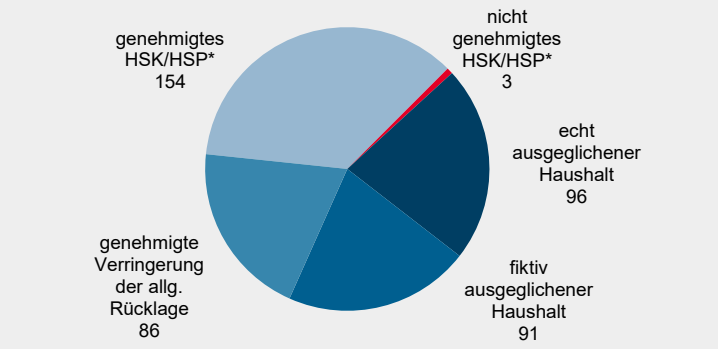
*Aachen: nur kreisfreie Stadt, nicht gesamte Städteregion Aachen **Finanzplanungszeitraum: 2018 und die drei folgenden Planungsjahre
Quellen: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Unter den kreisfreien Städten erreichte nur Düsseldorf 2018 einen echt ausgeglichenen Haushaltsstatus ohne Hilfe aus dem Stärkungspakt. Keine der nordrhein-westfälischen Großstädte fiel dagegen in die Kategorie „fiktiv ausgeglichener Haushalt“. Aachen, Dortmund, Köln und Münster benötigten eine genehmigte Verringerung des Eigenkapitals, ohne ein Haushaltssicherungskonzept machen zu müssen. Bielefeld, Bochum, Bonn und Krefeld mussten aufgrund ihrer Finanzlage ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, das alle genehmigt bekamen.

14 der 23 kreisfreien Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Die anderen 14 kreisfreien Städte nehmen verpflichtend oder freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Alle außer Wuppertal erhielten für die geforderten Sanierungspläne die Genehmigung. Auch konnte die Mehrzahl der kreisfreien Städte des Stärkungspakts mit finanzieller Unterstützung des Landes einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen.

Haushaltsstatus der NRW-Kommunen, 31.12.2018



*HSK: Haushaltssicherungskonzept; HSP: Haushaltssanierungsplan
Quellen: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Hohe Anzahl genehmigter Haushaltssicherungskonzepte

Auch insgesamt ist die Anzahl der haushaltssicherungspflichtigen oder Stärkungspakt-Kommunen mit bewilligten Haushaltsplänen deutlich gestiegen. Erreichten 2010 und 2011 nur rund 30 von 180 Kommunen diesen Status, drehte sich dieses Verhältnis um: Seit 2013 reichen fast alle erfolgreich das Konzept ein. 2018 gab es neben Wuppertal nur zwei kleinere Kommunen im Nothaushaltsrecht[4].

Konsolidierung durch Eigeninitiative und Unterstützung

Insgesamt sorgt das mehrstufige Regelsystem der Haushaltsführung für eine Absicherung der Leistungs- und damit auch der Zahlungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen. Zudem haben sich zahlreiche Kommunen aus dem Ruhrgebiet zu einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinden entgegenzutreten und eine bessere Finanzausstattung der Kommunen auf Landes- und Bundesebene einzufordern. Die Landesregierung denkt über Möglichkeiten zur dauerhaften Reduzierung der kommunalen Altschulden nach, indem z.B. in die Finanzierung bestimmter Sozialleistungen andere Gebietskörperschaften wie der Bund eingebunden werden. Auch im Rahmen der Bundeskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ gab es eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die vorschlug, unter bestimmten Voraussetzungen betroffenen Kommunen eine partiellen Schuldentilgung anzubieten, die vom Bund finanziert wird.

Die Kommission befasste sich außerdem mit den Aspekten „Wirtschaft und Innovation“, „Raumordnung und Statistik“, „Technische Infrastruktur“, „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ sowie „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ und entwickelte Vorschläge zur Verbesserung der regionalen Lebensqualität, von denen auch NRW profitieren dürfte. Des Weiteren sind für den Ausstieg aus der Verstromung von Kohle von der Bundesregierung Kompensationszahlungen geplant, wovon ein Großteil nach NRW fließen sollte. Das Gesamtpaket aus Eigeninitiative, Kontrolle und Unterstützung der Kommunen ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Gemeindefinanzen in NRW. ■

[4] Alfter und Wülfrath