Helaba

Im Fokus: Öffentliche Finanzen
27. Januar 2026

Grundlagen der Kommunalfinanzen in NRW

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen große Investitionen stemmen. Gegenwärtig ist die kommunale Finanzlage in vielen Orten aber angespannt, sodass zur Finanzierung zusätzliches Fremdkapital herangezogen werden muss. Für Investoren und Kreditgeber stellt sich die Frage, wie sich die wirtschaftliche und rechtliche Lage für eine finanzielle Zusammenarbeit mit den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen darstellt.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen: Haushalte klar geregelt....2
2. Steuerverbund: Mindest-Finanzausstattung für alle Länder....2
3. NRW-Landesrating: hoher Investment Grade....4
4. Kreditaufnahme: Investitionsfinanzierung und Liquiditätssicherung....4
5. Insolvenzunfähigkeit und Haftungskaskade: Keine Einstandspflicht....5
6. Haushaltsgrundsätze: Doppik und mehrstufiges Kontrollsystem....6
7. Stärkung der Kommunalfinanzen: Maßnahmen in NRW....7



Dr. Stephan Brand
Öffentliche Finanzen & Nachhaltigkeit
T 069/91 32-46 59

Nordrhein-Westfalen ist das einwohnerstärkste Bundesland Deutschlands.[1] Dies zeigt sich auch in der Größenstruktur der nordrhein-westfälischen Kommunen.[2] Spätestens seit Abschluss der Gemeindegebietsreformen in den 1970er Jahren zählen die Städte und Kreise in NRW zu den größten im Bundesvergleich. In der Folge finden sich leistungsstarke Kommunalverwaltungen, die jedoch auch einen großen Aufgabenumfang der Daseinsvorsorge zu bewältigen haben. Der sog. **Kommunalisierungsgrad**, also der Anteil der öffentlichen Aufgaben, der auf Ebene der Kommunen erledigt wird, ist in NRW besonders hoch. Zugleich ist das große Flächenland aber auch von beachtlichen **regionalen Unterschieden** geprägt.

In wirtschaftlicher Hinsicht stand lange Zeit vor allem der **Strukturwandel** in den von der Montanindustrie geprägten Gebieten wie dem Bergischen Land oder dem Ruhrgebiet im Fokus. Vielerorts sind Ansätze einer **erfolgreichen Transformation** zu finden, wenngleich erhebliche Herausforderungen bestehen bleiben. Daneben stehen Regionen wie der Köln-Bonner-Raum, das Münsterland oder Ostwestfalen-Lippe, die eine breit aufgestellte Wirtschaftsstruktur haben und seit vielen Jahren zu den ökonomischen Kraftzentren der Republik zählen. Dementsprechend vielfältig ist derzeit auch die finanzielle Haushaltslage der Kommunen in NRW. Gegenwärtig herrscht in vielen Kommunen aber eine angespannte Finanzlage. Dies ist eine Spätfolge der schwachen Wirtschaftslage, die zu moderat steigenden Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte führte, während zugleich die Ausgaben stärker anwuchsen.[3] Es ist davon auszugehen, dass trotz wieder verbesserter Konjunkturaussichten die Finanzlage der Kommunen noch für einige Zeit angespannt bleibt. Höhere Schulden bei gleichzeitig steigenden Zinsen sind absehbar. Zu klären ist daher, wie sich die **rechtlichen Rahmenbedingungen** für die Finanzlage und die Schuldenaufnahme für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen darstellen, die eine Funktions- und Leistungsfähigkeit der Kommunen auch unter erschwerten Umständen gewährleisten sollen.

[1] Siehe hierzu auch unseren Bundesländer-Fokus Zahlen & Fakten: Nordrhein-Westfalen vom 5. Februar 2025.
[2] Unter Kommunen werden Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden zusammengefasst. Zur kommunalen Ebene zählen darüber hinaus die von den Kommunen getragenen Zweckverbände, öffentliche Unternehmen und Einrichtungen usw.
[3] Siehe hierzu unseren Fokus Nordrhein-Westfalen: Kommunalfinanzen unter Druck von 20. Januar 2026

1. Rechtliche Rahmenbedingungen: Haushalte klar geregelt

Die Bundesrepublik Deutschland gliedert sich in den Bund und die 16 Bundesländer. Staatsrechtlich sind die Kommunen Teil der Länder, auch wenn sie im Grundgesetz (GG) zum Teil eigenständig (als Gemeinden und Gemeindeverbände) erwähnt werden. Deutschland hat daher **zwei Staats-, aber drei Verwaltungsebenen**. Artikel 28 GG garantiert „im Rahmen der Gesetze" die kommunale Selbstverwaltung.

Die Möglichkeit zur gemeindlichen Selbstverwaltung setzt voraus, dass die Kommunen über die zur Aufgabenwahrnehmung **erforderlichen Finanzmittel** verfügen. Deshalb wird den Kommunen eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht garantiert. Artikel 106 GG regelt zudem, dass die Kommunen einen Teil des gesamtstaatlichen Steueraufkommens erhalten und dass sie für vom Bund veranlasste Belastungen zu kompensieren sind (Veranlassungskonnexität). Jedoch dürfen den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben direkt übertragen werden. Deshalb sind die finanziellen Beziehungen des Bundes mit den Kommunen auf wenige, explizit im Grundgesetz genannte Ausnahmen begrenzt. Die eigentliche Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben und Finanzen obliegt den Ländern.[4]

Neben den Artikeln im Grundgesetz mit eher allgemeinem Charakter schreiben die nordrhein-westfälische **Gemeindeordnung** (GemO NRW), die Kreisordnung (KrO NRW) sowie Erlasse des für Kommunales zuständigen Ministeriums die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen fest und machen u.a. Vorgaben zur Rechnungslegung, Kreditaufnahme und Haushaltsführung. Ein mehrstufiges Kontrollsystem ist ebenfalls Bestandteil der Gemeinde- und Kreisordnung. Die Kommunen unterliegen somit der rechtlichen Aufsicht des jeweiligen Bundeslandes und haben zu diesem ein besonders enges Verhältnis, das sich auch auf die Finanzierung der Kommunalhaushalte erstreckt.[5] Damit rücken das wirtschaftliche und das finanzielle Potenzial des Landes als Absicherung für die Gemeindefinanzierung in NRW in den Vordergrund.

2. Steuerverbund: Mindest-Finanzausstattung für alle Länder

Um die finanzielle Leistungsfähigkeit aller Länder zu gewährleisten, gibt es in Deutschland ein mehrstufiges System des **Finanzausgleichs**. Dem aktiven Finanzausgleich ist die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die föderalen Ebenen vorgeschaltet (sog. passiver Finanzausgleich).[6] Die konkrete **Aufteilung der Steuereinnahmen** vollzieht sich in mehreren Schritten, die dem föderalen Gedanken der „bündischen Solidarität" folgend auch einen Ausgleich der Einnahmen zwischen den Ländern zum Ziel haben, um allen Ländern ein Mindestmaß an finanzieller Leistungsfähigkeit für die Erbringung eines gleichwertigen Mindestaufgabenbestandes zu ermöglichen.[7]

Einerseits werden Steuern nach dem **Trennsystem** einer föderalen Ebene allein zugestanden, andererseits ein Großteil des Steueraufkommens als **Gemeinschaftssteuern** auf die Gebietskörperschaften verteilt. Somit sollen den föderalen Ebenen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen und über deren Verwendung sie weitgehend eigenständig entscheiden können. Während nach dem Trennsystem die reinen Bundessteuern rund 11 % des gesamtstaatlichen Steueraufkommens ausmachen, liegen die reinen Landes- bzw. Kommunalsteuern bei 3 % bzw. 10 %.[8] Dies zeigt deutlich den Stellenwert der Gemeinschaftssteuern, zu denen die Umsatzsteuer, die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer zählen.

Die Finanzverfassung regelt die Finanzverteilung auf vier Stufen: Erstens die vertikale Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländern, zweitens die horizontale Ertragsaufteilung unter den Ländern, drittens der Finanzkraftausgleich sowie viertens die Bundesergänzungszuweisungen.

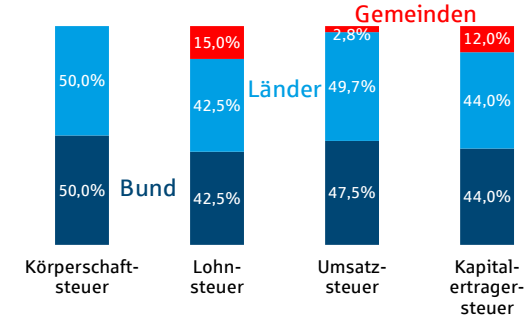
[4] In Art. 106 (7) GG wird dies bekräftigt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt."
[5] In Art. 79 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens wird der Aspekt der finanziellen „Fürsorgepflicht" aufgegriffen: „(…) Das Land ist verpflichtet, (…) im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten."
[6] Vgl. Hesse, M. et al. (2025), a.a.O.
[7] In Art. 107 (2) GG wird sichergestellt, „daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen".
[8] Zu den Kommunalsteuern zählen die Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer) sowie die örtlichen Aufwands- und Ertragssteuern (wie etwa die Hunde- und Vergnügungssteuer sowie eine Reihe weiterer sog. Bagatellsteuern).

Der Bundesstaatliche Finanzausgleich (BFA) i.e.S. erfolgt also auf der ersten Stufe durch die Zuordnung von Steuerarten im Rahmen des primären bzw. **vertikalen Finanzausgleichs**, wobei die Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern festgelegt wird. Während die **Einkommen- und Körperschaftsteuer** nach festen Anteilssätzen verteilt werden, sind die Anteile an der **Umsatzsteuer** variabel. Nach Artikel 106 Absatz 3 des Grundgesetzes soll hier ein „billiger Ausgleich" zwischen den Deckungsbedürfnissen des Bundes und der Länder herbeigeführt werden. Dies fungiert somit als „flexibles Scharnier". Auch den Kommunen steht ein **Anteil an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer** zu. Sie werden am Aufkommen der Einkommensteuer zu 15 % sowie an der Kapitalertragsteuer zu 12 % beteiligt. Zudem erhalten sie einen Anteil an der Umsatzsteuer (2023: 2,8 %), wobei die Höhe jedoch nicht dauerhaft fixiert ist, sondern im Zeitverlauf angepasst werden kann und bereits mehrfach wurde.[9]

Nach der vertikalen Verteilung erfolgt auf der zweiten Stufe eine **horizontale Verteilung** des der Ländergesamtheit zustehenden Steueraufkommens (zuzüglich Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer) auf die einzelnen Länder. Im Zuge einer Reform, die den bis 2019 gültigen Länderfinanzausgleich ablöste, wird seit 2020 die horizontale Umverteilung bereits auf der Einnahmeseite über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorgenommen.[10] Sodann folgt als dritte Stufe der **Finanzkraftausgleich** unter den Ländern als horizontaler Umverteilungsmechanismus durch den Vergleich landesindividueller Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahlen. Länder, deren Finanzkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl übersteigt, haben Abschläge von ihrem Umsatzsteueranteil hinzunehmen („Geberländer") zugunsten der Länder, deren Finanzkraft hinter ihrer Ausgleichsmesszahl zurückbleibt („Nehmerländer").[11]

Aufteilung gesamtstaatliches Steueraufkommen*

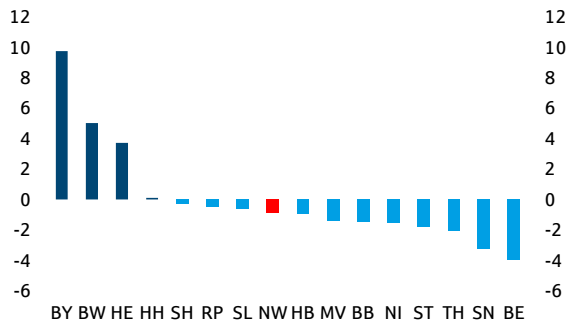
%-Anteile, 2022, bundesweit



*nach BFA-Abrechnung des Bundesfinanzministeriums
Quellen: Hesse, M. et al. (2025), Helaba Research & Advisory

NRW als Nehmerland*

Mrd. Euro, 2024



*nach BFA-Abrechnung 2024
Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Research & Advisory

Darüber hinaus erhalten finanzschwache Länder zur weiteren Verbesserung ihrer Finanzlage auf der vierten Stufe zusätzliche Mittel in Form von **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ). Neben den BEZ, die finanzkraftabhängig zugewiesen werden, sieht das Finanzausgleichsgesetz zwei Sonderbedarfs-BEZ für besonders hohe Kosten aufgrund von struktureller Arbeitslosigkeit und der politischen Führung bestimmter Länder vor.

Insgesamt sichert das System des vertikalen (zwischen Bund und Ländern) und des horizontalen Finanzausgleichs (Bundesländer untereinander) die Finanzausstattung aller Bundesländer ab, sodass diese bei sorgsamer Haushaltsführung ihr Auskommen haben sollten. Selbst Haushaltsnotlagen konnten in der Vergangenheit – wie im Falle des Saarlands und Bremens – durch Bundesergänzungszuweisungen (verbunden mit Konsolidierungsauflagen) aufgefangen werden. NRW konnte nicht zuletzt durch die Reform des Länderfinanzausgleichs profitieren. Auch wenn man das **Prädikat Nehmerland** als großes, wirtschaftsstarkes Bundesland wohl gerne abgegeben hätte, erhielt NRW 2024 durch den Finanzkraftausgleich insgesamt 850 Mio. bzw. 47 Euro je Einwohner.[12]

[9] Vgl. Hesse, M. et al. (2025): **Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit** Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge, Komkis-Analyse, S. 45ff.
[10] Vgl. Hentze, T. (2017): **Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs**, Institut der deutschen Wirtschaft.
[11] Vgl. Bundesfinanzministerium (2024), **Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2023**, BMF-Monatsbericht März.
[12] Siehe hierzu unseren Fokus **Länderfinanzausgleich 2024 folgt bekannten Mustern** vom 24. Februar 2025.

3. NRW-Landesrating: hoher Investment Grade

Der enge Finanzverbund zwischen den Ländern sowie die Bestandsgarantie der Bundesländer im Grundgesetz veranlassen die **Ratingagentur** Fitch dazu, die Bundesländer-Ratings an das der Bundesrepublik zu koppeln. Nordrhein-Westfalen erhält damit ein „AAA"- Rating (Ausblick stabil). Auch Scope vergibt die Ratingnote AAA. Andere Ratingagenturen beziehen zusätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Verschuldungssituation der einzelnen Bundesländer ein und differenzieren: NRW erhält von Standard & Poor's (S&P) ein „AA"-Rating (Ausblick negativ) und von Moody's ein Aa1-Rating (Ausblick stabil). Bei dieser Einstufung wirkt sich günstig aus, dass das Land eine fast durchschnittliche Wirtschaftskraft vorweisen kann und finanzielle Ressourcen über die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zur Verfügung stehen. Hingegen liegt die Pro-Kopf-Verschuldung in NRW dauerhaft über dem Länderdurchschnitt.

Die Kommunen werden nicht von den großen Ratingagenturen geratet. Eine Ausnahme stellt S&P dar, die 2016 über sechs deutsche Großstädte eine qualitative Bewertung (abweichend von der üblichen Ratinglogik) veröffentlichte. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe an **Rankings**, die Wettbewerbs- bzw. Leistungsfähigkeit von Kommunen darstellen, jedoch handelt es sich hierbei nicht um Ratings, die basierend auf der wirtschaftlichen Lage und weiteren Finanzkennzahlen eine Ausfallwahrscheinlichkeit von Kreditnehmern prognostizieren.

Es gibt mehrere Gründe, warum deutsche Kommunen nicht geratet werden: eine Ausfallhistorie fehlt, die methodische Abschätzung einer Ausfallwahrscheinlichkeit ist anspruchsvoll, die benötigten Daten sind schwer erhältlich und ein reines **Kommunalrating** erscheint aufgrund der Einbindung in das föderale Finanzsystem als wenig aussagekräftig. Zudem treten Kommunen selten an den Kapitalmarkt, sodass sich ein umfangreiches Rating nicht lohnt. Jedoch werden durchaus große kommunale Unternehmen („Stadtwerke") geratet, wobei die Lage der dahinterstehenden Kommunen mitberücksichtigt werden kann.

Das Rating einer Gebietskörperschaft darf allerdings nicht besser ausfallen als die Ratingnote der übergeordneten Ebene. Wenn daher in der Öffentlichkeit von einem Triple-A-Rating der Kommunen in Anlehnung an das des Bundes gesprochen wird, handelt es sich um kein Rating i.e.S., sondern um eine Analogie im Vertrauen auf das föderale Finanzsystem. Insbesondere mit Blick auf die jeweiligen Bundesländer wird von den Finanzmarktakteuren erwartet, dass sie akute Finanzprobleme ihrer Kommunen lösen, weil sie ansonsten Gefahr laufen, selbst mit einem Downgrade rechnen zu müssen. Die meisten Banken nehmen auf Grundlage eigener, rudimentärer Modelle eine Einschätzung der **finanziellen Leistungsfähigkeit** ihrer kommunalen Kunden vor, um über die Steuerung der Kreditlinien und Konditionen Klumpenrisiken im Kommunalgeschäft zu vermeiden, unterstellen darüber hinaus aber eine quasi nicht existente Ausfallwahrscheinlichkeit.

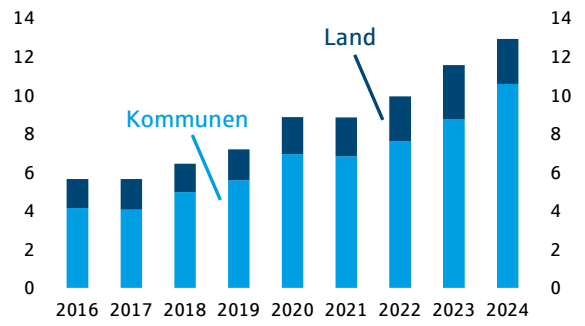
4. Kreditaufnahme: Investitionsfinanzierung und Liquiditätssicherung

Kommunen greifen zur Fremdkapital-Finanzierung üblicherweise auf den Bankkredit zurück.[13] Für die Verbindlichkeiten als inzwischen oft größten Posten auf der Passivseite gilt nach § 86 Abs. 1 GemO NRW: „Kredite dürfen **nur für Investitionen** unter der Voraussetzung des § 77 Abs. 3[14] und **zur Umschuldung** aufgenommen werden. Die daraus übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen." Allerdings räumt der § 89 Abs. 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, (…)". Im Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände" werden die **Bedingungen** für die Aufnahme von Investitions- und Kassenkrediten sowie von kreditähnlichen Rechtsgeschäften wie Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP), Leasing u.Ä. präzisiert. Geregelt werden unter anderem Laufzeiten, Tilgung und andere Kreditkonditionen. Auch Zinsabsicherungen über Derivate werden in engen Grenzen ermöglicht.

[13] Siehe hierzu unseren Fokus **Können Kommunen die Transformation kreditfinanzieren?** vom 25. September 2025 sowie unsere Sonderpublikation **Die Fremdfinanzierung der Öffentlichen Hand** vom 17. Juni 2025.
[14] 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.

Vor allem Kommunen investieren* mehr

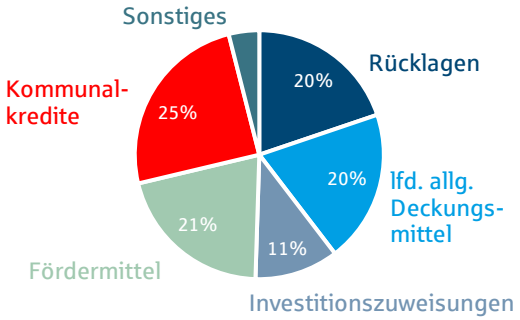
Mrd. Euro, nur NRW



*Sachinvestitionen nach vierteljährlicher Kassenstatistik
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Research & Advisory

Kredite machen ¼ des Finanzierungsmixes* aus

%-Anteile, 2024, bundesweit



*Anteile der Finanzierungsinstrumente an den kommunalen Investitionen
Quellen: KfW, Difu, Helaba Research & Advisory

Die kommunale Selbstverwaltung in NRW beinhaltet, dass die Gemeinden weitgehend eigenständig über die konkrete Kreditaufnahme entscheiden können und diese nur im Ausnahmefall genehmigen lassen müssen (GemO NRW § 86 Abs. 2-4). Damit ist Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme, in anderen Bundesländern besteht für die kommunale Kreditaufnahme zumeist eine **Genehmigungspflicht,** teils sogar für Einzelkredite. Den Verwendungszweck bei Investitionskrediten können die Aufsichtsbehörden allerdings über die Bilanz nachprüfen oder einem Kredit- und Investitionsspiegel entnehmen, den viele Kommunen als Anhang zum Haushaltsplan veröffentlichen. Kreditgeber müssen hingegen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten prüfen, ob eine ordentliche Kreditermächtigung vorliegt und lassen sich dafür z.B. die genehmigte Haushaltssatzung zeigen.

5. Insolvenzunfähigkeit und Haftungskaskade: Keine Einstandspflicht

Mit Krediten gehen sowohl eine Kommune als Schuldnerin wie auch die Banken als Gläubiger eine gegenseitige Verpflichtung ein, sodass sich die **Haftungsfrage** im Falle von Zahlungsschwierigkeiten stellen kann. Zunächst haftet die Gemeinde selbst mit ihrem gesamten Vermögen und ihren Erträgen. So wäre unter bestimmten Umständen auch eine Zwangsvollstreckung gegen eine nordrhein-westfälische Gemeinde wegen einer Geldforderung möglich (§ 128 Abs. 1 GemO NRW). Allerdings ist ein **Insolvenzverfahren** über das Vermögen einer Gemeinde gesetzlich nicht zulässig. Dieser Ausschluss in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung § 128 Abs. 2 ist aus § 12 Abs. 1 Punkt 2 Insolvenzordnung abgeleitet. In letzterem Gesetz ist auch die Unzulässigkeit von Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht (worunter auch die Kommunen fallen), festgeschrieben, sofern das Landesrecht dies bestimmt.

Es gibt nur vereinzelte Fälle, in denen finanzielle Schwierigkeiten einer Kommune dazu führten, dass Zahlungsverpflichtungen nicht vollständig bzw. nicht rechtzeitig erfüllt wurden. In der Regel wurden diese Fälle unter Beteiligung der Kommunalaufsicht und der Gläubiger effektiv und im gegenseitigen Einvernehmen gelöst. Eigentlich sollten solche Fälle jedoch durch die diversen Regelungen für die Haushaltsführung bereits im Vorfeld vermieden werden. Zielsetzung dieser Regelungen ist die **Aufrechterhaltung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung**. Dafür kann das Land bzw. die Kommunalaufsicht in verschiedener Weise eingreifen. Auch finanzielle Zuweisungen sind möglich. Jedoch geht es nicht darum, etwaige Gläubiger besser zu stellen. Diese können eine Handlung daher auch nicht einfordern; die Regelungen haben somit keine drittschützende Wirkung. Eine explizite **Einstandspflicht** mit Haftungsübernahme für Kommunaldarlehen durch andere Gebietskörperschaften ist in der deutschen Gesetzgebung nicht zu finden. Die häufig unterstellte Haftungskaskade ist daher nicht als greifbarer Rechtsanspruch zu verstehen, sondern beschreibt die zu erwartende Hilfestellung und gegenseitige Kontrolle der föderalen Körperschaften untereinander.

6. Haushaltsgrundsätze: Doppik und mehrstufiges Kontrollsystem

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. Durch diesen Maßnahmenkatalog wird angestrebt, dass die Kommunen in NRW einer ordentlichen Haushaltsführung nachkommen, handlungs- und zahlungsfähig bleiben sowie ihre Kreditverbindlichkeiten bedienen können. Weiterführende Regelungen dazu sind in der Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) festgelegt, die auch die Inhalte der **Haushaltssatzung** regelt, mit der der Haushalt jährlich verabschiedet wird. Ein ordentlich aufgestellter, verabschiedeter und genehmigter Haushaltsplan ist Voraussetzung für die ordentliche Geschäftsführung der Kommune.

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)**, einführen. Kernpunkt der Doppik ist ein Drei-Komponenten-System bestehend aus Finanzrechnung, Ergebnisrechnung und Bilanz. Jährlich wird nun die Haushaltsplanung sowie Rechnungslegung nach der Doppik durchgeführt und viele NRW-Kommunen veröffentlichen neben der Bilanz auch den Jahresabschluss mit einem ausführlichen Lagebericht auf ihrer Homepage.

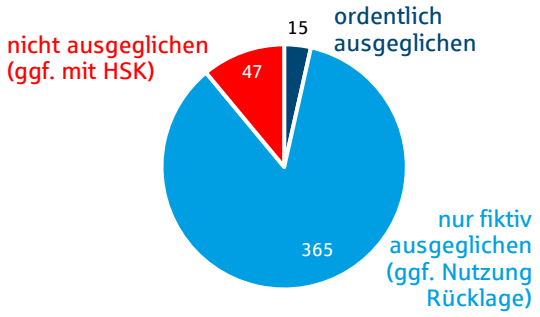
Das in der Bilanz ausgewiesene Vermögen besteht im Wesentlichen aus Sachanlagen und Finanzanlagen. Zu letzteren zählen z.B. die Beteiligungen an Tochtergesellschaften. Auf der Passivseite sind Verbindlichkeiten, Rückstellungen, Sonderposten sowie das Eigenkapital aufgelistet. Bei Kommunen gibt es kein 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. Die Aussagekraft dieser und aller darauf basierenden Kennzahlen ist aber begrenzt, weil es für viele öffentliche Vermögenswerte keine echten Marktwerte gibt. Während bei privatwirtschaftlichen Unternehmen das Eigenkapital die im Zweifelsfall zur Veräußerung stehenden Mittel beschreibt, auf die ein Gläubiger im Falle einer Insolvenz zurückgreifen kann, führt diese Analogie bei öffentlichen Haushalten ins Leere.

Stoßrichtung der doppischen Umstellung waren vielmehr Überlegungen zur finanziellen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Während die Kameralistik vor allem auf Ausgaben und Einnahmen abstellte, berücksichtigt die Doppik neben den Ein- und Auszahlungen auch die Erträge und Aufwendungen (insbesondere die Abschreibungen). 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 Abs. 2 Satz 1 GemO NRW: „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein“ (faktisch ausgeglichener Haushalt). Der **Haushaltsausgleich** bei nordrhein-westfälischen Kommunen bedeutet, dass die Erträge die Aufwendungen decken müssen. Ein Überschuss erhöht das Eigenkapital, Defizite verringern es.

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. Die Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt gilt auch als erfüllt (§ 75 Abs. 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). 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 Abs. 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).

Haushaltsstatus* der Kommunen angespannt

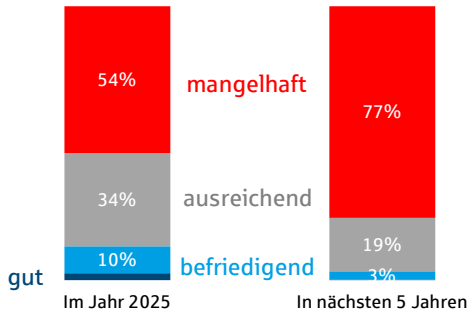
Verteilung, 2024, nur NRW-Kommunen



*für Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden
Quellen: GovData, MHKBD, Helaba Research & Advisory

Schlechtere Erwartungen für die Finanzlage*

%-Anteile, 2025, nur NRW-Kommunen



*für teilnehmende Kommunen an Haushaltsumfrage 2025
Quellen: Städtetag, Städte- und Gemeindebund, Helaba Research & Advisory

Die Relation zwischen Defizit und allgemeiner Rücklage ist wichtig für die Einleitung weiterer Maßnahmen, die zur Zahlungsfähigkeit der Kommunen beitragen sollen. In § 76 Abs. 1 GemO NRW werden diesbezüglich Bedingungen festgelegt, bei deren Nichterfüllung die Gemeinde ein **Haushaltssicherungskonzept** (HSK) aufstellen muss, um den Haushalt von der Kommunalaufsicht genehmigt zu bekommen.[15] 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. Solange Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, noch keine Genehmigung bekommen haben, unterliegen sie den strengen Anordnungen der Aufsichtsbehörden. Sie können so weit führen, dass keine Entscheidungskompetenz vor Ort verbleibt (sogenannter **Nothaushalt**).

Insgesamt sorgt das mehrstufige Regelsystem der Haushaltsführung für eine Absicherung der Leistungs- und damit auch der Zahlungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen. Das für Kommunales zuständige Ministerium veröffentlicht Übersichten, die Auskunft über die Eigenkapitalsituation sowie den Haushaltsstatus der Kommunen geben. Weitere wichtige **Datenquellen** sind die Statistiken der Statistischen Ämter des Landes und des Bundes. Zudem gibt es Analysen und Berichte der kommunalen Spitzenverbände sowie der einschlägigen Forschungsinstitute.

7. Stärkung der Kommunalfinanzen: Maßnahmen in NRW

Neben den Bemühungen der Kommunen um einen ausgeglichenen Haushalt stellte das Land Nordrhein-Westfalen finanzielle Hilfen zur Verfügung, um vor allem solchen Kommunen zu helfen, die finanziell nicht aus eigener Kraft aus den roten Zahlen kommen. So wurde 2011 das Programm „**Stärkungspakt Stadtfinanzen**“ für Kommunen in Finanznot aufgelegt. Für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen wurden damit Konsolidierungshilfen von insgesamt 5,85 Mrd. Euro bereitgestellt, die sie direkt oder über den kommunalen Finanzausgleich erhielten. Im Gegenzug mussten die betroffenen Städte und Gemeinden aber einen klaren Sanierungskurs einschlagen und grundsätzlich bis spätestens 2022 einen aus eigener Kraft ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Auch dank der guten konjunkturellen Rahmenbedingungen konnten die meisten Städte ihre Finanzlage deutlich verbessern. Mit der wirtschaftlichen Eintrübung ab 2023 steigen aber wieder die Defizite und Schulden, sodass zunehmend fraglich erscheint, ob der Stärkungspakt tatsächlich zu einer nachhaltigen Gesundung der Kommunalfinanzen beigetragen hat.

Im Zuge der **Corona-Krise** 2020 hat das Land die Regelungen für den Jahresabschluss aufgeweicht. Pandemiebedingte finanzielle Mindererträge und Mehraufwendungen konnten über einen bilanziellen Sonderposten „isoliert“

[15] Verringerung der allgemeinen Rücklage um jeweils mehr als 5 % zwei Jahre in Folge, 25-prozentige Verminderung der allgemeinen Rücklage in einem Jahr sowie Aufzehrung der allgemeinen Rücklage in der mittelfristigen Planung.

werden. Dieser Posten wird über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren aufgelöst. Somit wurde verhindert, dass die Kommunen den Haushaltsausgleich verfehlten. Mehreinnahmen waren damit aber nicht verbunden, sodass vielerorts mehr Kassenkredite in Anspruch genommen werden mussten. Diese Regelung wurde in der **Ukraine- und Energiekrise** 2022 verlängert. Die Auflösung des so angewachsenen Sonderpostens belastet die Ergebnisrechnung der Kommunen noch für viele Jahre. Eine konsolidierte Größenordnung der isolierten Finanzschäden ist nicht zu finden, Schätzungen gehen aber von rund 2 Mrd. Euro aus, die durch die nordrhein-westfälischen Kommunen zu verkraften sind.

Die Landesregierung strebt die dauerhafte Reduzierung der **kommunalen Altschulden** an, worunter insbesondere die vielerorts aufgrund der Finanzierungsdefizite seit den 2000er Jahren aufgelaufenen Kassenkredite verstanden werden. Das Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen sieht vor, die Kommunen in Summe von der Hälfte ihrer zum Stichtag 31. Dezember 2023 vorhandenen übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zu befreien und diese in die Landesschuld zu übernehmen.[16] Als übermäßig gilt eine Pro-Kopf-Verschuldung ab 100 Euro je Einwohner. Besonders hoch verschuldete Städte und Gemeinden werden Altschulden oberhalb einer Schwelle von 1.500 Euro pro Kopf sogar vollständig abgenommen. Für die 167 Kommunen, denen eine Teilentschuldung zugebilligt wurde, wird die Entlastung durch die Verringerung von Zins- und Tilgungslasten direkt spürbar. Insgesamt übernimmt das Land im Laufe des Jahres 2026 kommunale Verbindlichkeiten in Höhe von 8,9 Mrd. Euro in die Landesschuld. Das Land rechnet mit 250 Mio. Euro jährlich zur Tilgung der Altschulden und hofft auf eine zusätzliche Beteiligung des Bundes.

Jedoch hat der Bund bereits mehrfach Finanzmittel bereitgestellt, die auch den Kommunen in NRW zugutekommen. Neben verschiedenen Förderprogrammen[17] zählen dazu auch die Mittel aus dem **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität**. Von den 100 Mrd. Euro, die den Ländern direkt zur Verfügung gestellt werden, fließen 21,1 Mrd. Euro nach NRW. Davon soll ein Großteil über Pauschalen direkt an die Kommunen gehen, um Investitionen zu finanzieren. Im Rahmen des „Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur“ sollen insgesamt 31,2 Mrd. Euro über zwölf Jahre investiert werden, wobei das Land den kommunalen Anteil mit 68,3 % beziffert.

Zusammenfassend zeigen diese Zahlen, dass die Kommunen in NRW in den nächsten Jahren mit **mehr finanzieller Unterstützung** rechnen können. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage dürften diese Mittel jedoch nicht ausreichen, um die Haushaltsergebnisse flächendeckend ins Positive zu drehen. Daher ist weiterhin mit roten Zahlen zu rechnen. Die Haushaltslücken lassen eine vermehrte **Nutzung verschiedener Fremdkapitalinstrumente** erwarten.

[16] Insgesamt werden 50 % des von den teilnehmenden Kommunen gemeldeten und geprüften Gesamtvolumens der Altschulden in die Schuld des Landes übernommen. Allen Teilnehmerkommunen wird eine einheitliche Mindestquote abgenommen und nach der Teilnahme an der Altschuldenhilfe übersteigen die verbleibenden Altschulden nirgends den Pro-Kopf-Wert von 1.500 Euro.
[17] Vgl. Bundesfinanzministerium (2025): **Entlastungen der Kommunen durch den Bund**.

Bei dieser Publikation handelt es sich um eine Aktualisierung der Veröffentlichung **Regionalfokus Update: Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen** vom 8. Oktober 2019.



Hier können Sie sich für unsere Newsletter anmelden:
https://news.helaba.de/research/

Herausgeber und Redaktion

Helaba Research & Advisory

Redaktion:
Dr. Stefan Mitropoulos

Verantwortlich:
Dr. Gertrud Rosa Traud
Chefvolkswirtin/
Head of Research & Advisory

Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
T +49 69 / 91 32 – 20 24

Internet: **www.helaba.de**

Disclaimer

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.