



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

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

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-

¹In Art. 106 (7) GG wird dies bekräftigt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern 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.“

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.

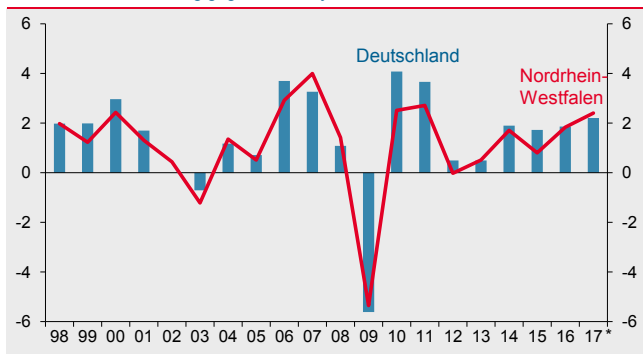
schaftskraft pro Kopf lag 2016 mit 98,5 % etwas unter dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zu den alten Bundesländern erreichte NRW 93,5 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Outputs.

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 %. Die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die anschließende Erholung weiteten allerdings den Abstand zum Bundesdurchschnitt aus, sodass 2017 die Arbeitslosenquote mit 7,4 % deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 5,7 % und dem westdeutschen von 5,3 % lag. Immerhin schloss sich die NRW-Rate inzwischen wieder dem allgemeinen Abwärtstrend an. Sie war im letzten Jahr um 0,3 Prozentpunkte niedriger als 2016.

Überdurchschnittliches Wachstum in NRW 2017

Reales BIP: Veränderung gegenüber Vorjahr in %

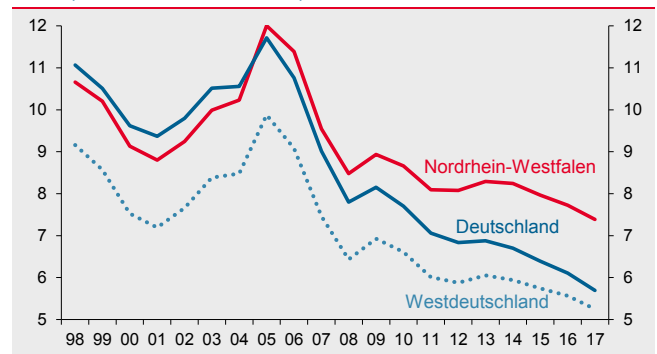


2017: NRW Prognose; Deutschland Ist-Wert

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Helaba Volkswirtschaft/Research

Arbeitslosenquote auch in NRW verbessert

Arbeitsquote in % der zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitt



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Helaba Volkswirtschaft/Research

Deutsches BIP-Wachstum
2017: 2,2 %
(nicht kalenderbereinigt)

Die seit 2014 spürbare Erholung sorgte zunächst für einen Anstieg der Wachstumsraten auf 1,7 % in NRW und 1,9 % in Deutschland. Die konjunkturelle Belebung setzte sich 2015 und 2016 auf Bundesebene mit 1,7 % und 1,9 % fort. NRW konnte 2015 nicht Schritt halten, sondern wuchs nur mit 0,8 %. In den letzten Jahren war die Entwicklung in Deutschland hauptsächlich vom inländischen Konsum getragen, der insbesondere aufgrund höherer realer Lohnsteigerungen dynamisch zunahm. Die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen stiegen ebenfalls. Dies dürfte auch für NRW gelten. So näherte sich das Wirtschaftswachstum in NRW 2016 mit 1,8 % dem bundesdeutschen an. 2017 könnte das Bundesland den deutschen Durchschnitt sogar etwas übertroffen haben – dafür spricht die gute Entwicklung in der Industrie, im Baugewerbe und im Einzelhandel.

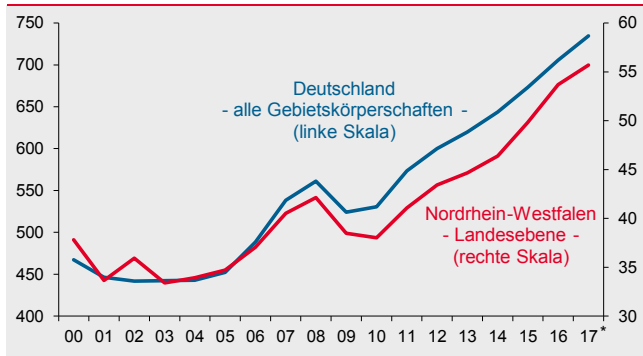
1.3 NRW durch Länderfinanzausgleich gestärkt

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 mit 4,7 % bzw. 3,3 % etwas verhaltener zu. Seitdem beschleunigten sie sich und erreichten Zuwächse von 3,9 % (2014), 4,6 % (2015), 4,8 % (2016) und 4,1 % (2017).

Kräftig steigende Steuereinnahmen seit 2011

Steuereinnahmen in Mrd. €

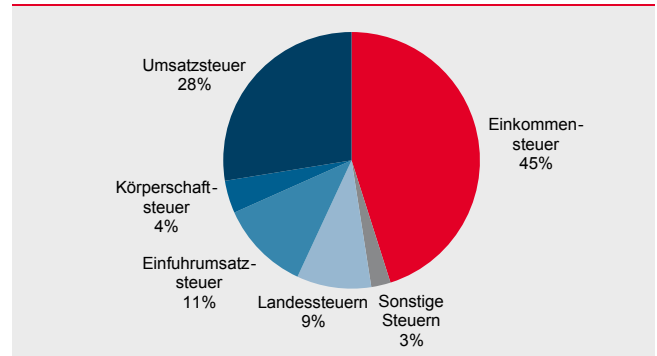


*2017: Deutschland Schätzung

Quellen: NRW-, Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Einkommensteuer – wichtigste Steuer für Land NRW

Anteil an den Steuereinnahmen des Landes NRW, 2016



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: 76 % 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 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 58 % 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 1,8 Mrd. € 21 % 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 94,4 % des Bundesdurchschnitts.

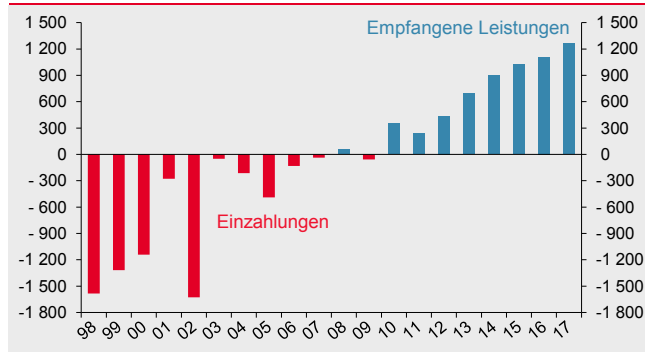
Länderfinanzausgleich

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) Einwohner² 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. 2015 und 2016 erhielt NRW 1.021 Mio. € bzw. 1.107 Mio. € aus dem Länderfinanzausgleich (2017 etwa 1.260 Mio. €), was pro Kopf gerechnet relativ niedrige Summen waren. Die Finanzkraft pro Einwohner stieg damit geringfügig auf 95,9 % des Bundesdurchschnitts, ähnlich wie im Nachbarland Niedersachsen.

NRW: Vom Geber- zum Empfängerland

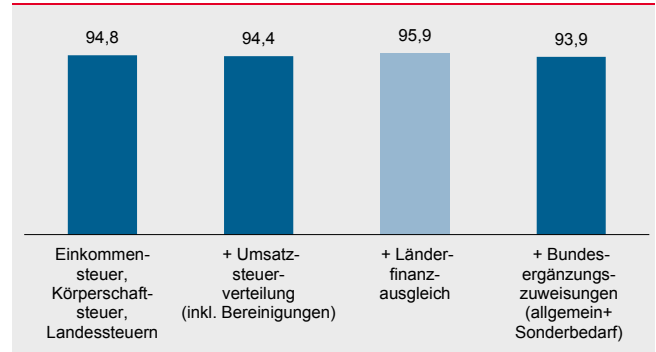
Länderfinanzausgleich: Einzahlungen und empfangene Leistungen in Mio. €



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

NRW: Steuerkraft etwas unterdurchschnittlich

Steuerkraft/Finanzkraft pro Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2016



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bundesergänzungszuweisungen

Von dem fünften Schritt, den Bundesergänzungszuweisungen, profitierte NRW in den letzten sieben Jahren. Die finanziellen Leistungen stiegen fast jedes Jahr. 2017 flossen etwa 710 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 profitieren dürfte.

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

Unterschiedliche Ratings

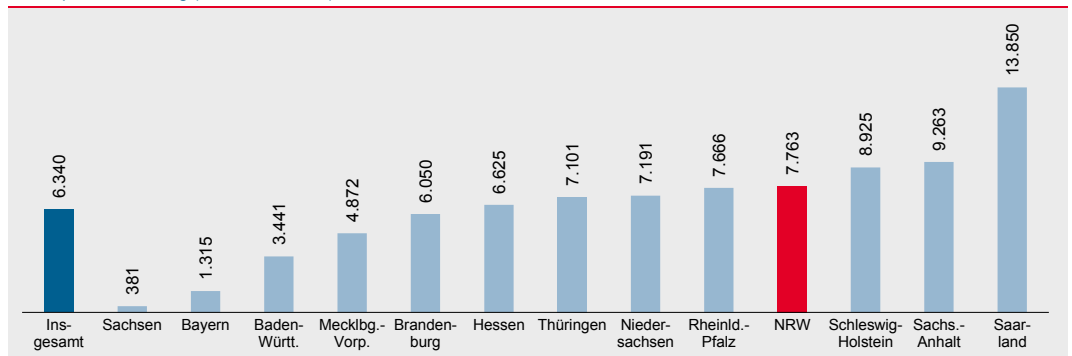
Der enge Finanzverbund zwischen den Ländern sowie die Bestandsgarantie der Bundesländer im Grundgesetz veranlassen die Ratingagentur Fitch zu einer Kopplung der Bundesländer-Ratings an das der Bundesrepublik. Nordrhein-Westfalen erhält damit grundsätzlich ein „AAA“-Rating (Ausblick: stabil), wenn eine 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 (Ausblick: stabil) und von Moody's ein Aa1-Rating, da das Land zwar eine fast durchschnittliche Wirtschaftskraft vorweisen kann und finanzielle Ressourcen über die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zur Verfügung stehen, jedoch die Haushalts- und Verschuldungsdaten nicht so positiv beurteilt werden. So liegt beispielsweise die Pro-Kopf-Verschuldung NRWs über dem Länderdurchschnitt.

Verschuldung der Länder unterschiedlich: NRW im oberen Mittelfeld

Pro-Kopf-Verschuldung (Länderhaushalte) in €, Dezember 2017



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 Finanzbedarf 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 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.

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.

Eigenkapital als
Residualgröße ermittelt

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. 3³ 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.

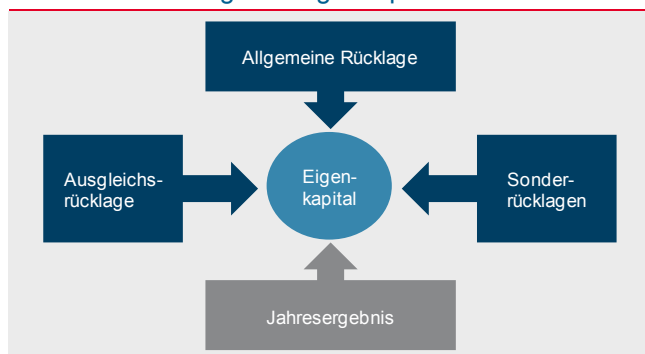
2.5 Gemeindeordnung gibt mehrstufiges Kontrollsystem vor

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

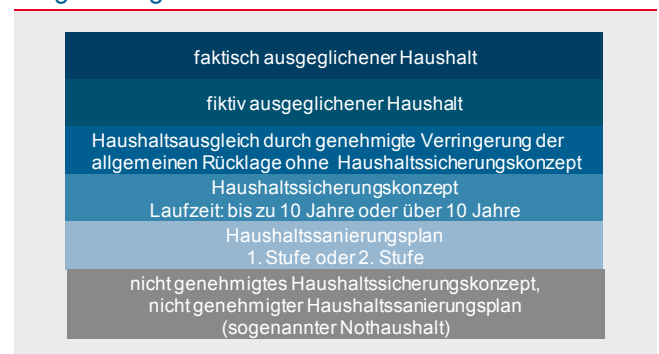
Das Jahresergebnis steht im Mittelpunkt der Bewertung der Finanzsituation der Kommunen. Hier setzt das mehrstufige System zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der NRW-Kommunen ein: So postuliert § 75 (2) Satz 1 GemO NRW: „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein“ (faktisch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

Zusammensetzung des Eigenkapitals



Quellen: NRW Gemeindeordnung, Helaba Volkswirtschaft/Research

Wege zum gesetzeskonformen Haushalt



Quellen: Innenministerium NRW, 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. 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.

Kreisfreie Städte im NRW-Stärkungspakt Stadtfinanzen

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

Quellen: Innenministerium NRW, Helaba Volkswirtschaft/Research

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 2018 wurde ein Volumen von 11,7 Mrd. € festgelegt (+10 % gegenüber Vorjahr).

2.7 Übersicht: Haushaltsstatus der kreisfreien Städte

Das nordrhein-westfälische Innenministerium veröffentlicht regelmäßig eine Übersicht, die Auskunft über die Eigenkapitalsituation sowie den Haushaltsstatus der Kommunen gibt. Einen faktisch ausgeglichenen Haushalt konnten zum 31. Dezember 2016 (Daten für 2017 liegen noch nicht vor) nur 36 von 430 Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden oder Kreisverwaltungen, die in dieser Auflistung genannt werden, vorweisen. Dies waren sieben mehr als 2015.

Kreisfreie Städte in NRW: Haushaltsstatus 31.12.2016

	Einwohnerzahl (31.12.2015)	Negatives Eigenkapital/ Überschuldung	Haushaltsstatus
Düsseldorf	612.178	nicht zu erwarten	fiktiv ausgeglichen
Münster	310.039	nicht zu erwarten	fiktiv ausgeglichen
Dortmund	586.181	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Köln	1.060.582	nicht zu erwarten	genehmigte Verringerung
Bielefeld	333.090	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bochum	364.742	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bonn	318.809	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Krefeld	225.144	nicht zu erwarten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Bottrop	117.143	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Gelsenkirchen	260.368	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Hamm	179.397	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Leverkusen	163.487	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Mönchengladbach	259.996	nicht zu erwarten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Aachen*	245.885	Eintritt nach Finanzplanungszeitraum**	genehmigte Verringerung
Mülheim a.d. Ruhr	169.278	eingetreten	Haushaltssicherungskonzept genehmigt
Duisburg	491.231	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Essen	582.624	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Herne	155.851	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Oberhausen	210.934	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Remscheid	109.499	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Solingen	158.726	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Wuppertal	350.046	eingetreten	Haushaltssanierungsplan genehmigt
Hagen	189.044	eingetreten	Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt

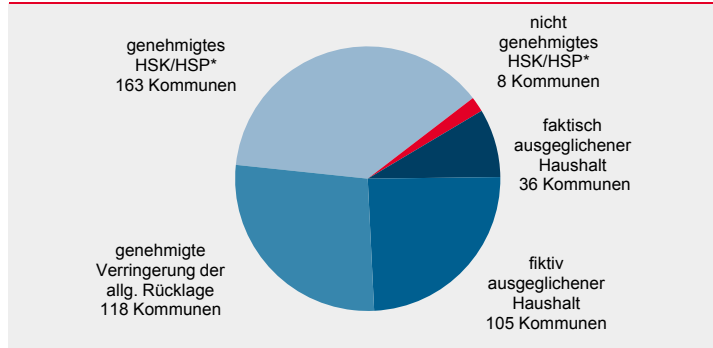
*Aachen: nur kreisfreie Stadt, nicht gesamte Städteregion Aachen **Finanzplanungszeitraum: 2016 und die drei folgenden Planungsjahre
Quellen: Innenministerium NRW, Helaba Volkswirtschaft/Research

Keine kreisfreie Stadt in NRW erreichte 2016 einen faktisch ausgeglichenen Haushaltsstatus. Düsseldorf und Münster konnten immerhin einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Dortmund, Köln und Aachen benötigten eine genehmigte Verringerung des Eigenkapitals, ohne ein Haushaltssicherungskonzept machen zu müssen. Bielefeld, Bochum, Bonn, Mülheim a. d. Ruhr und Krefeld mussten aufgrund ihrer Finanzlage ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, das alle genehmigt bekamen.

13 der 23 kreisfreien Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Die anderen 13 kreisfreien Städte nehmen verpflichtend oder freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die geforderten Sanierungspläne wurden 2016 – mit Ausnahme der Stadt Hagen – genehmigt. Von den insgesamt 61 Kommunen im Stärkungspakt konnten bis auf Monschau, Bergneustadt und Hagen alle einen genehmigten Haushaltssanierungsplan vorweisen.

Haushaltsstatus der NRW-Kommunen, 31.12.2016



*HSK: Haushaltssicherungskonzept; HSP: Haushaltssanierungsplan
Quellen: Innenministerium NRW, Helaba Volkswirtschaft/Research

Hohe Anzahl genehmigter Haushaltssicherungskonzepte

Auch insgesamt ist die Anzahl der Kommunen, die haushaltssicherungspflichtig sind und ein bewilligtes Konzept vorweisen können, deutlich gestiegen. Erreichten 2010 und 2011 nur rund 30 von 180 Kommunen diesen Status, drehte sich dieses Verhältnis um: Nur 29 Gemeinden blieb die Genehmigung ihres Haushaltssicherungskonzepts 2012 verwehrt. Seit 2013 reichten fast alle erfolgreich das Konzept ein. Auch 2016 gab es nur eine geringe Anzahl von fünf kleineren Kommunen im Nothaushaltsrecht⁴.

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 inzwischen zu einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen, um der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinden entgegenzutreten und eine bessere Finanzausstattung der Kommunen auf Landes- und Bundesebene einzufordern. Die neue Landesregierung denkt außerdem über Möglichkeiten zur Reduzierung der kommunalen Altschulden nach. Das Gesamtpaket aus Eigeninitiative, Kontrolle und Unterstützung der Kommunen ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Gemeindefinanzen in NRW. ■

⁴ Herzogenrath, Horstmar, Rommerskirchen (Genehmigung versagt, da Jahresabschlüsse der Vorjahre nicht vorlagen), Neunkirchen, Weilerswist

Adressen der Landesbank Hessen-Thüringen

Hauptsitze

Frankfurt am Main
 MAIN TOWER
 Neue Mainzer Straße 52–58
 60311 Frankfurt am Main
 Telefon +49 69/91 32-01
 Telefax +49 69/29 15 17

Erfurt
 Bonifaciusstraße 16
 99084 Erfurt
 Telefon +49 3 61/2 17-71 00
 Telefax +49 3 61/2 17-71 01

Bausparkasse

**Landesbausparkasse
 Hessen-Thüringen**

Offenbach
 Strahlenbergerstraße 13
 63067 Offenbach
 Telefon +49 69/91 32-02
 Telefax +49 69/91 32-29 90

Erfurt
 Bonifaciusstraße 19
 99084 Erfurt
 Telefon +49 3 61/2 17-70 07
 Telefax +49 3 61/2 17-70 90

Förderbank

**Wirtschafts- und
 Infrastrukturbank Hessen**
 Strahlenbergerstraße 11
 63067 Offenbach
 Telefon +49 69/91 32-03
 Telefax +49 69/91 32-46 36

Niederlassungen

Düsseldorf
 Uerdinger Straße 88
 40474 Düsseldorf
 Telefon +49 2 11/3 01 74-0
 Telefax +49 2 11/3 01 74-92 99

Kassel
 Ständeplatz 17
 34117 Kassel
 Telefon +49 5 61/7 06-60
 Telefax +49 5 61/7 06-63 33

London
 3rd Floor
 95 Queen Victoria Street
 London EC4V 4HN
 Großbritannien
 Telefon +44 20/73 34-45 00
 Telefax +44 20/76 06-74 30

New York
 420, Fifth Avenue
 New York, N.Y. 10018
 USA
 Telefon +1 212/7 03-52 00
 Telefax +1 212/7 03-52 56

Paris
 118, avenue des Champs Elysées
 75008 Paris
 Frankreich
 Telefon +33 1/40 67-77 22
 Telefax +33 1/40 67-91 53

Vertriebsbüros

Düsseldorf
 Uerdinger Straße 88
 40474 Düsseldorf
 Telefon +49 2 11/3 01 74-0
 Telefax +49 2 11/3 01 74-92 99

München
 Lenbachplatz 2a
 80333 München
 Telefon +49 89/5 99 88 49-10 16
 Telefax +49 89/5 99 88 49-10 10

Münster
 Regina-Protmann-Straße 16
 48159 Münster
 Telefon +49 2 51/92 77 63-36 48
 Telefax +49 2 51/92 77 63-36 72

Stuttgart
 Kronprinzstraße 11
 70174 Stuttgart
 Telefon +49 7 11/2 80 40 4-0
 Telefax +49 7 11/2 80 40 4-20

Berlin
 Joachimsthaler Straße 12
 10719 Berlin
 Telefon +49 30/2 06 18 79-13 52
 Telefax +49 30/2 06 18 79-13 45

Immobilienbüros

Berlin
 Joachimsthaler Straße 12
 10719 Berlin
 Telefon +49 30/2 06 18 79-13 14
 Telefax +49 30/2 06 18 79-13 69

München
 Lenbachplatz 2a
 80333 München
 Telefon +49 89/5 99 88 49-0
 Telefax +49 89/5 99 88 49-10 10

Helaba
Landesbank Hessen-Thüringen

MAIN TOWER
Neue Mainzer Straße 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon 0 69/91 32-01
Telefax 0 69/29 15-17

Bonifaciusstraße 16
99084 Erfurt
Telefon 03 61/2 17-71 00
Telefax 03 61/2 17-71 01

www.helaba.de
