



ALTSCHULDENLÖSUNG IN NORDRHEIN-WESTFALEN VOR DEM ZIEL?

**FINALE LÖSUNG BRAUCHT KLUGES
UND KONSTRUKTIVES HANDELN.**

Eine Ergänzung zum Kommunalfinanzbericht
Metropole Ruhr 2023

Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen vor dem Ziel?

Finale Lösung braucht kluges und konstruktives Handeln

Eine Ergänzung zum Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023

Herausgeber:

Regionalverband Ruhr
Der Regionaldirektor
Bereich Wirtschaftsführung
Kronprinzenstraße 35
D-45128 Essen

T: +49 (0)201 2069-0
F: +49 (0)201 2069-500
www.rvr.ruhr

Redaktionelle Betreuung:

Adrienne Ecke
ecke@rvr.ruhr

Verfasst von:

Martin Junkernheinrich
Gerhard Micosatt

Titelbild:

ISBN 978-3-939234-79-1

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Essen, im August 2024

VORWORT

Mit dem Finanzbericht Metropole Ruhr 2023 konnte für das Jahr 2022 eine weitere Reduktion der Liquiditätskredite festgestellt werden.¹ Obwohl nach Auslaufen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ keine Hilfen des Landes mehr zur Verfügung standen, die den Weg der Entschuldung hätten stützen können, gelang dies auch unter den Bedingungen der fortgesetzten Krisensituation (Coronapandemie, Ukraine-Krieg). Allerdings wurde die Entschuldung mit erheblichen Nachteilen für die Region erkauft. So liegen beispielsweise die Realsteuerhebesätze weiterhin weit über den bundesweiten Verhältnissen: Das Ruhrgebiet gilt als Hochsteuerregion. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit kommt es zu einem erheblichen Substanzverlust an der kommunalen Infrastruktur. Dies belastet die Standortqualität trotz aller sonstigen Fortschritte der Region im Strukturwandel.

Obwohl die Liquiditätskredite seit dem Höchststand Ende 2016 um 3,6 Mrd. Euro gesunken sind, lasteten Ende 2022 immer noch 11,9 Mrd. Euro an Restschulden auf den Kommunen. Mit dieser Altschuldenlast treten die Ruhrgebietskommunen nun in eine neue fiskalische Entwicklungsphase, denn die 2023 immer virulenter werdende Finanzkrise sowie steigende Zinsen lassen eine weitere Entschuldung kaum noch zu. Es ist teilweise sogar wieder ein neuer Aufwuchs an Liquiditätskrediten zu beobachten. Und auch die Investitionskredite steigen an, was angesichts der nunmehr deutlich gestiegenen Zinssätze die kommunalen Haushalte zunehmend belasten wird.

In dieser Situation wiegt es schwer, dass die Fortsetzung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen im Rahmen der Altschuldenlösung bisher nicht umgesetzt worden ist. Das Zögern der nordrhein-westfälischen Landesregierung über die Zinswende von 2022 hinaus macht nun eine Lösung kostenintensiver und schränkt so insbesondere die Investitionsmöglichkeiten ein.

Die Analyse zur Verschuldungssituation der Kommunen im Ruhrgebiet im Kernbericht soll mit einer vertiefenden Analyse und aktualisiert auf das Jahr 2023 fortgesetzt werden. Sie knüpft dabei an eine frühere Analyse zu diesem Themenkomplex an.² Darüber hinaus werden aber neue Tatbestände aufgenom-

men, die die Verschuldung indirekt erhöhen. Daher soll nun eine neuerliche Bestandsaufnahme erfolgen, um die aktuell durch den Vorschlag der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom Juni 2024 wieder aufgekommene Diskussion um eine nordrhein-westfälischen Altschuldenlösung, mit der zugleich auch der Bund seine Zusage für eine bundesweite Lösung einlösen könnte, sachlich zu unterlegen.

Die Analyse greift teilweise auf den statistischen Tabellenband zur Finanzlage der Ruhrgebietskommunen im Jahr 2022 zurück. Er kann mit dem Kernbericht als PDF heruntergeladen werden.³

An dieser Stelle sei nicht versäumt, den Mitarbeitenden von IT.NRW und des Statistischen Bundesamtes für die gute Zusammenarbeit zu danken.⁴

Essen,
im August 2024

Garretl Duin
Markus Schlüter

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023. Haushaltsausgleich bei unzureichender Daseinsvorsorge – Warum ein Erfolg so unbefriedigend sein kann. Essen, S. 11.

Die finanzwirtschaftliche Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Raumbearbeitung und Strukturberichterstattung für das Ruhrgebiet gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 RVRG – Gesetz über den Regionalverband Ruhr vom 03.02.2004 (GV. NRW, S. 96) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.04.2022 (GV.NRW, S. 490).

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden

aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).

3 Kostenloser Abruf online unter <https://shop.rvr.ruhr/kommunalfinanzbericht-2023> (Stand: 25.03.2024) (ISBN 978-3-939234-73-9).

4 Frau Schwirling, Herrn Kirstein (IT.NRW Information und Technik Nordrhein-Westfalen), Frau Vogel, Frau Putz und Frau Bender (Statistisches Bundesamt).

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	3
Inhaltsverzeichnis	4
Verzeichnis der Abbildungen	5
Verzeichnis des Anhangs	5
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Zusammenfassung	7
1 Einführung	9
2 Liquiditätskredite	10
2.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich	10
2.2 Stand und Verteilung der Liquiditätskredite am 31.12.2023 in Nordrhein-Westfalen	10
2.3 NRW-Entwicklung 2016 bis 2023	12
Exkurs: Erstes Quartal 2024	15
2.4 Finanzmittelsaldo und Liquiditätskreditentwicklung	15
3 Investitionskredite im Kernhaushalt	16
3.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich	16
3.2 Stand und Verteilung der Investitionskredite am 31.12.2023 in Nordrhein-Westfalen	17
3.3 NRW-Entwicklung 2016 bis 2023	18
3.4 Investitionskredite und Investitionen	21
3.4.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich	21
3.4.2 Entwicklung des Zuschussbedarfs für Investitionen und der Investitionskredite in Nordrhein-Westfalen	23
4 Langfristige Finanzierungslasten jenseits der „klassischen“ Verschuldungsformen	24
4.1 Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse durch einen Landeskredit	24
4.2 Corona-Isolierung und NKF-Weiterentwicklung	24
4.3 Nutzung von Liquiditätsreserven	26
4.4 Investitionsrückstand und Steuerlast	27
5 Vom Stärkungspakt Stadtfinanzen zur Altschuldenlösung	28
5.1 Das Zwei-Phasen-Konzept der Altschuldenlösung in NRW	28
5.2 Phase Zwei steht an: Abbau der Altschulden	29
5.3 Konzept für einen Abbau der Altschulden	30
Literatur	33
Anhang	35

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Kommunale Liquiditätskredite am 31.12.2023 – Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Flächenländer	10
Abb. 2:	Kommunale Liquiditätskredite im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich ausgewählter Flächenländer 1990 bis 2023	11
Abb. 3:	Nordrhein-westfälische Gemeinden nach Höhe des Liquiditätskredits am 31.12.2023	11
Abb. 4:	Räumliche Verteilung der gemeindlichen Liquiditätskredite und die 20 am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen am 31.12.2023	12
Abb. 5:	Tilgung und Aufnahme von Liquiditätskrediten durch Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2023	13
Abb. 6:	Entwicklung der Liquiditätskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016-2020 und 2020 bis 2023	13
Abb. 7:	Räumliche Verteilung der Entwicklung der Liquiditätskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2023	14
Abb. 8:	Änderung der kommunalen Liquiditätskredite am 31.03.2024 gegenüber dem 31.12.2023 im Vergleich der Flächenländer	15
Abb. 9:	Entwicklung der Liquiditätskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023 (jew. 31.12.) und ihr kumulierter Finanzmittelsaldo 2017 bis 2023	15
Abb. 10:	Kommunale Investitionskredite am 31.12.2023 – Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Flächenländer	16
Abb. 11:	Kommunale Investitionskredite im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich ausgewählter Flächenländer 1990 bis 2023	17
Abb. 12:	Nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden nach Höhe des Investitionskredits am 31.12.2023	17
Abb. 13:	Räumliche Verteilung der gemeindlichen Investitionskredite und die 20 am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen am 31.12.2023	18
Abb. 14:	Tilgung und Aufnahme von Investitionskrediten 2010 bis 2023	19
Abb. 15:	Entwicklung der Investitionskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016-2020 und 2020 bis 2023	19
Abb. 16:	Räumliche Verteilung der Entwicklung der Investitionskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2023	20
Abb. 17:	Entwicklung der Liquiditäts- und der Investitionskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023	21
Abb. 18:	Durchschnitt der Auszahlungen für Investitionen 2018-2023 – Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Flächenländer	22
Abb. 19:	Kommunale Investitionen im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich ausgewählter Flächenländer 2000 bis 2023	22
Abb. 20:	Entwicklung der Investitionskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023 (jew. 31.12.) und des kumulierten Saldos der Investitions-tätigkeit 2017 bis 2023	23
Abb. 21:	Haushaltsstatusmeldungen der nordrhein-westfälischen Kommunen	26
Abb. 22:	Nettoanlageinvestitionen des Staates nach Teilsektoren 1991 bis 2023	27
Abb. 23:	Stufen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit	29

Verzeichnis des Anhangs

Anh. 1:	Räumliche Verteilung der Entwicklung der Liquiditätskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2020 und von 2020 bis 2023 (je. 31.12.)	36
Anh. 2:	Räumliche Verteilung der Entwicklung der Investitionskredite der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2020 und von 2020 bis 2023 (je. 31.12.)	37
Anh. 3:	Höhe und Trägerstruktur der kommunalen Schulden am 31.12.2023 nach Ländern	38
Anh. 4:	Entwicklung ausgewählter Zinsen von 1/1999 bis 8/2024 – Euribor-Zins 1 Woche/1 Jahr, Hypothekendarlehen u. öffentliche Pfandbriefe 3/10 Jahre, EZB-Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte	38
Anh. 5:	Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen nach Regionen und Ortsgrößenklasse 2016 bis 2023	39

Die Daten zur Verschuldung und zu den Investitionen sind ausführlich in den Tabellen des statistischen Tabellenbandes, der dem Kernbericht angehängt ist (online unter <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/ueberuns/kommunalfinanzbericht/>), dargestellt. Sie befinden sich in den Abschnitten E (Investitionen) und F (Verschuldung).

Verzeichnis der Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Änderg.	Änderung
allg.	allgemein(e)
AZ	Auszahlungen
Bd.	Band
ber. AZ	bereinigte Auszahlungen
ber. EZ	bereinigte Einzahlungen
bzw.	beziehungsweise
D	Deutschland (nur Flächenländer)
DESTATIS	Kurzbezeichnung für das Statistische Bundesamt
durchs.	durchschnittlich (e/er)
d. h.	das heißt
einschl.	einschließlich
Ew. oder Einwoh.	Einwohner:in(nen)
EZ	Einzahlungen
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Gem.	Gemeinde
GG	Grundgesetz
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
jahresd.	jahresdurchschnittlich(e)
jährl.	jährlich(e)
J	Jahr(e/en) (z. B. <15 J)
JD	Jahresdurchschnitt
jew.	jeweils
KH	Kernhaushalt
Kom.-Verb.	Kommunalverband
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. i.	nicht interpretierbar (Bezieht sich darauf, dass das Geometrische Mittel hier kein Ergebnis liefert.)
NW oder Nordrh.-Westf.	Nordrhein-Westfalen
ostdt.	ostdeutsche(s)
p. a.	per anno / pro Jahr
rd.	rund
S.	Seite
s./s. a.	siehe / siehe auch
so.	Sonstige
SoAllZw	Sonstige allgemeine Zuweisungen
Std.	Stunde(n)
Tab.	Tabelle
TB	statistischer Tabellenband
u. ä.	und ähnlich(e/s)
übri.	übrige(s)
westdt.	westdeutsche(s)
WFL	westdeutsche Flächenländer
WFL o. NRW	westdeutsche Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Der Ministerpräsident der Landes Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, hat am 4. Juni 2024 auf einer Pressekonzferenz angekündigt, ab dem Jahr 2025 jährlich 250 Mio. Euro für eine Altschuldenlösung, d. h. die Entschuldung der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden von übermäßigen Liquiditätskrediten, zur Verfügung zu stellen. Einen gleich hohen Beitrag fordert er von der Bundesregierung ein, die eine Altschuldenlösung für alle betroffenen Kommunen in Deutschland zur Hälfte mittragen wollte.

Angesichts der Dauer der Diskussion über die Weiterentwicklung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zu einer Entschuldungslösung, die ab dem Jahr 2017 auch mehrfach in Absichtserklärungen der CDU-geführten Landesregierungen in Aussicht gestellt wurde, stellt sich die Frage, was mittlerweile unter dem Begriff „Altschulden“ zu verstehen ist und wie hoch deren Bestand gegenwärtig noch ist. Denn nach den ersten Überlegungen dazu, die – damals zeitnah – den Stichtag 31.12.2017 zur Basis einer Altschuldenlösung vorgeschlagen hatten, hat sich die Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Liquiditätskrediten zwar insgesamt deutlich verringert, aber auch einen Zugang an neu oder verstärkt betroffenen Kommunen erfahren. Zudem steigt aktuell (I. Quartal 2024) auch das Gesamtvolumen an Liquiditätskrediten wieder an.

Die dazu durchgeführte Analyse der kommunalen Kernhaushalte, die ergänzt wurde um die Investitionskredite und weitere schuldenähnliche Finanzierungslasten kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen sind seit ihrem Höhepunkt am 31.12.2016 bis zum 31.12.2023 um 6,6 Mrd. Euro gesunken. Neben einem Abbau in 203 Gemeinden um 8,2 Mrd. Euro haben jedoch auch 133 Gemeinden zusätzliche Liquiditätskredite im Umfang von 1,5 Mrd. Euro aufgenommen. Der Zuwachs erfolgte sowohl vor als auch während der Krisenjahre ab 2021. Er erfolgte vor allem dort, wo Liquiditätskredite bisher nur eine geringere Bedeutung hatten.
- Parallel zum Abbau der Liquiditätskredite erfolgte ein Aufwuchs der Investitionskredite um im Saldo 5,1 Mrd. Euro. Insgesamt 165 Gemeinden haben allerdings auch Investitionskredite im Umfang von 1,5 Mrd. Euro abgebaut, während 230 Gemeinden solche im Volumen von 5,1 Mrd. zusätzlich aufgenommen haben.
- Eine Umschichtung von Liquiditäts- zu Investitionskrediten, die unterstellen würde, dass Investitionen zuvor in nicht unerheblichem Umfang durch die in der Niedrigzinsphase kostengünstigeren Liquiditätskredite

finanziert wurden, und damit den Bestand an Liquiditätskrediten „aufgeblasen“ haben, lässt sich nicht nachweisen. Die Schuldenentwicklung ist deutlich korreliert mit dem Finanzmittelsaldo und dort können negativen Salden durch Auszahlungen für Investitionen verursacht sein, die über Investitionskredite finanziert wurden. Der deutliche Anstieg der Investitionen seit 2017, der auch von umfangreichen Investitionsförderprogrammen von Bund und Land unterstützt wurde, macht den Anstieg der Investitionskredite plausibel.

- Eine merkliche Unterschätzung der Höhe der Liquiditätskredite ist allerdings durch den Umstand zu vermuten, dass ihre Entschuldung ab 2016 zumindest in Teilen aus Liquiditätsreserven gespeist wurde, die sich – interkommunal divergierend – aus Rückstellungen in der Ergebnisrechnung ergeben haben.

Für die anstehende Altschuldenlösung lassen sich daraus folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Stichtagsproblem: Liquiditätskredite, die nach dem 30.12.2020 im Kontext der „neuen“ Krisensituation entstanden sind – 2020 haben die Kommunen noch starke Stützungshilfen bekommen – sollten keine Berücksichtigung finden. Hier müssen erst Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die Konsolidierung der „neuen“ Schulden bedarf zudem einer eigenständigen Lösung. Ihre bilanztechnische Isolierung und gestückelte Abtragung über 50 Jahre stellt keine Lösung dar, sondern nur eine Verschiebung auf die nächsten Generationen.
- Notwendige Annuität: Der vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten genannte Betrag reicht für eine Lösung des Altschuldenproblems nicht aus. Angesichts einer geschätzten Annuität von rund 1 Milliarde Euro müssten die Kommunen unter Berücksichtigung einer Bundeshilfe von ebenfalls 250 Mio. Euro die verbleibenden 500 Mio. Euro selbst tragen. Das ist insbesondere für die hochverschuldeten Städte und Gemeinden nicht leistbar und verhindert jede Möglichkeit, um etwa den aufgebauten Investitionsstau abzuarbeiten und zukunftsfähig zu werden.
- Bundeshilfe missverstanden: Der Landesvorschlag geht allerdings auch am Bundesvorschlag vorbei, der vorsieht, die Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite übernehmen zu wollen, wenn zuvor das Land die Kommunen vollständig davon entschuldet hat. Das Land hat dabei die Möglichkeit, die Kommunen am Landesbeitrag zu beteiligen. Damit wäre der alte Vorschlag einer 50:25:25-Lösung möglich, bei dem das Land wiederum nur 250 Mio.

Euro an eigenen Mitteln bereitstellen müsste. Insofern ist die aktuelle Auseinandersetzung zwischen Land und Bund von einem Missverständnis zu Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen geprägt.

Nach dem Vorstoß des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten vom Juni 2024 müssen deshalb zügig Gespräche zwischen der Landesregierung und der Bundesregierung aufgenommen werden, um die Schuldenübernahme und die Lastenverteilung konstruktiv zu klären. Ohne eine solche Klärung ist nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung in die aktuellen Beratungen über den Haushalt 2025 einen entsprechenden Ansatz für eine Bundesbeteiligung an den kommunalen Altschulden aufnimmt.

Um die Altschuldenlösung dauerhaft abzusichern, sind aber weitere Schritte notwendig. Der dauerhafte Haushaltsausgleich, der in der aktuellen konjunkturell aber auch strukturell schwierigen wirtschaftlichen Situation bei schwachem Steuerwachstum und weiter deutlich steigenden Ausgaben kaum zu erreichen ist, bleibt eine große Herausforderung. Hier genügt es nicht, die Belastungen bilanztechnisch immer weiter in die Zukunft zu verschieben. Das Ziel eines dauerhaften Haushaltsausgleichs erfordert vielmehr informative und regulative Instrumente (Frühwarnsystem, funktionsfähige Kommunalaufsicht und mehr), die ein realistische Bild von der kommunalen Haushaltslage zeichnen. Und es ist eine Antwort auf die wiederzunehmende Unterfinanzierung kommunaler Aufgaben zu finden, d. h., dass entweder die neuen Aufgaben (z. B. offener Ganzttag) bzw. stark wachsende Aufgaben (Jugendhilfe, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung) besser finanziert werden oder Kommunen von Pflichtaufgaben entbunden werden. Die 2024 nochmals in Nordrhein-Westfalen erweiterten Möglichkeiten, „Verluste“ erst in der Zukunft wirksam werden zu lassen, weisen den falschen Weg.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen auf eine solide Finanzierungsbasis gestellt oder von Aufgaben entlastet werden. Die Entschuldung von Liquiditätskrediten, die zu wesentlichen Teilen eben nicht durch kommunale Misswirtschaft, sondern durch eine strukturelle Unterfinanzierung vor allem im Sozialbereich und steuerpolitische Reformprogramme des Bundes entstanden sind, ist dabei für die betroffenen Kommunen die Möglichkeit zu einem „Neustart“ und die Chance auf fiskalische Gleichwertigkeit mit anderen Kommunen. Erst mit der Entschuldung wird es ihnen auch möglich sein, die anstehenden Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung und des demographischen Wandels anzugehen und die kommunalen Infrastrukturen wieder Instand zu setzen und funktionsfähig zu halten.

1 Einführung

– Untersuchungsziel –

Waren die Kommunen im Ruhrgebiet bis einschließlich 2022 gut durch die von der Coronapandemie und den Folgen des seit Februar 2022 andauernden russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ausgelösten Krisen gekommen,⁵ so haben sich im Laufe des Jahres 2023 die Rahmenbedingungen deutlich verschlechtert. Das nunmehr abgeschwächte Wirtschaftswachstum lässt die Steuereinnahmen weniger stark wachsen, als es die stark steigenden Ausgaben nötig machen würden. Die Inflation und daraus resultierende hohe Lohnsteigerungen aber auch ein steigender Bedarf im Sozialbereich treiben die Ausgabenseite. Zudem belasten die seit Mitte 2022 wieder deutlich gestiegenen Zinssätze die Haushalte. Betroffen sind davon insbesondere die hoch verschuldeten Kommunen im Ruhrgebiet. Hilfen vom Bund, wie er sie zur Stabilisierung auch der kommunalen Haushalte in den letzten drei Jahren ausgereicht hat, sind nicht zu erwarten. Er ist darauf bedacht, wieder zur Einhaltung der Schuldenbremse zurückzukehren.

In dieser schwierigen Situation stellt sich die Frage, wie es mit der Entschuldung von den hohen Liquiditätskrediten weitergehen kann bzw. soll. Der schon länger von der nordrhein-westfälischen Landesregierung zugesagte Entschuldungsfond lässt auf sich warten. Am 4. Juni 2024 verkündete der Ministerpräsident auf einer Pressekonferenz zwar, dass das Land ab dem Jahr 2025 einen Betrag von jährlich 250 Mio. Euro über 30 Jahre dafür bereitstellen will und forderte zugleich vom Bund einen ebenso hohen Beitrag.⁶ Das notwendige Konzept, welches dafür die Eckpunkte und Verfahrensparameter festlegt, steht aber weiterhin aus. Das Bundesfinanzministerium hat allein aufgrund der Pressekonferenz der Landesregierung keine Mittel für das kommende Jahr 2025 in den Bundeshaushalt einstellt.

Vor diesem Hintergrund soll hier eine aktuelle Bestandsaufnahme über die Verschuldungssituation der nordrhein-westfälischen Kommunen im Allgemeinen und der Ruhrgebietskommunen im Besonderen vorgenommen werden. Insbesondere gilt es dabei zu klären, was vor dem Hintergrund der jüngsten Entwick-

lungen seit 2020 noch unter Altschulden zu verstehen ist, auf die eine Altschuldenlösung Bezug nehmen könnte. Denn seit 2016 lässt sich der Aufbau neuer Schulden beobachten, die mit dem Verursachungskontext der „Altschulden“⁷ nur teilweise etwas zu tun haben. Dies führt zu drei ersten Fragen:

- Wie hoch sind die Liquiditätskredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen aktuell?
- Welche Fortschritte sind beim Abbau der Liquiditätskredite seit 2016 gemacht worden?
- In welchem Umfang sind seit 2016 bzw. im Kontext der ab 2020 „neuen“ Krisen neue Liquiditätskredite aufgenommen worden?

Darüber hinaus ist die Betrachtung der Verschuldungssituation zu erweitern, weil sich neue finanzielle Verpflichtungen eingestellt haben, die in der Schuldenstatistik keinen Niederschlag gefunden haben:

- Die Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2020 und 2021 mit 1,5 Mrd. Euro ist nur kreditiert und von den Kommunen seit 2024 in 50 Jahresraten wieder abzuzahlen.
- Die Isolierung der Kosten der Coronapandemie hat hohe Belastungen verursacht, die ab 2026 ebenfalls verteilt über 50 Jahre in die Ergebnishaushalte aufgenommen werden müssen.
- Es ist zu vermuten, dass die in den letzten Jahren aus eigener Kraft erfolgte Tilgung von Liquiditätskrediten zum Teil aus Liquiditätsreserven erfolgt ist, die eigentlich für andere, zu einem späteren Zeitpunkt auftretenden Zahlungsverpflichtungen hätten zurückgestellt werden müssen.

Letztendlich muss aber auch der Blick auf die Investitionskredite gerichtet werden, die seit 2016 langsam wieder ansteigen. Dies erfolgt zwar im Kontext einer auch wieder ansteigenden Investitionstätigkeit. Im Ruhrgebiet ersetzt diese Kreditaufnahme aber in einem hohen Maße die fehlende eigene investive Eigenfinanzierungskraft. Dabei reicht die gesamte – auch gestiegene – Investitionstätigkeit nicht aus, um den Investitionsbedarf zu decken. Letztendlich ist ein weiterer Finanzbedarf zu identifizieren: Die Mittel zur standortpolitisch notwendigen Absenkung der Realsteuerhebesätze.

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O.

6 Vgl. dazu auch LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2024): Landesregierung beschließt Eckpunkte einer Altschulden-Lösung. Pressemitteilung v. 04.06.2024.

7 Hier kann bereits auf die Begründung zum Stärkungspakt Stadtfinanzen verwiesen werden. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./LENK, L./BOETTCHER, F./ HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finan-

zen, Bd. 13). Im Weiteren auch FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite. Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. In: Röber, M./Glinka, P./Hesse, M./Rottmann, O./Truger, A. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 277 ff. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257).

– Untersuchungsaufbau –

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der Liquiditätskredite untersucht (vgl. Kap. 2). Dabei werden zwei Zeitabschnitte unterschieden: 2016 bis 2020 und 2020 bis 2023. Daran schließt sich die Analyse der Investitionskredite an (vgl. Kap. 3), die in gleicher zeitlicher Segmentierung erfolgt und mit der Investitionsentwicklung abgeglichen wird. Im Weiteren werden dann die eher „verdeckten“ Schuldentatbestände bzw. langfristigen Finanzierungslasten in den Blick genommen (vgl. Kap. 4). Abschließend werden die Ergebnisse in den Kontext einer möglichen Altschuldenlösung ausgewertet (vgl. Kap. 5).

2 Liquiditätskredite

2.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich

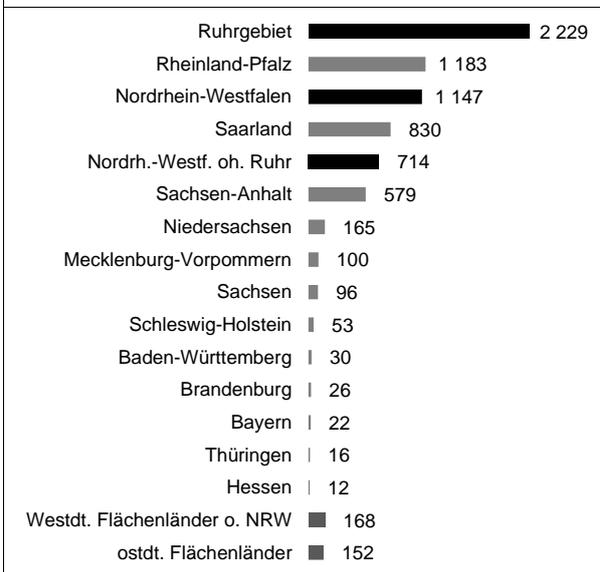
Kommunale Liquiditätskredite⁸ sind im bundesweiten Vergleich vor allem in Nordrhein-Westfalen, und hier insbesondere im Ruhrgebiet aber auch den bergischen Städten, in Rheinland-Pfalz und dem Saarland sowie etwas abgeschwächt in Sachsen-Anhalt ein großes Problem (vgl. Abb. 1). In den übrigen Ländern weisen allenfalls einzelne, vor allem größere Städte höhere Liquiditätskreditbestände auf.⁹

Zum Abbau dieser übermäßigen Kredite wurden von einigen Landesregierungen Hilfs- bzw. Entschuldungsprogramme implementiert. Für die am stärksten betroffenen Länder sind die Wirkungen deutlich erkennbar (vgl. Abb. 2):

- In Hessen hat das Land 2018 eine Teilentschuldung durchgeführt. Die von den Kommunen noch abzuzahlenden Liquiditätskredite sind in die Hessenkasse ausgelagert. Die noch bestehenden Restschulden werden bis zur vollständigen Tilgung (max. 30 Jahre) durch Abzug von Landeszuweisungen bedient. Offiziell gibt es deshalb keine übermäßigen Liquiditätskredite mehr (vgl. Abb. 1).
- Im Saarland hat das Land 2020 eine Milliarde Euro der kommunalen Liquiditätskredite übernommen (rd. 50 %). Die verbleibenden Kredite sollen über maximal 45 Jahre von den Kommunen selbst getilgt werden.¹⁰

- In Rheinland-Pfalz wird das Entschuldungsprogramm ab dem Jahr 2024 greifen.

Abbildung 1:
Kommunale Liquiditätskredite* am 31.12.2023 – Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Flächenländer
in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung. Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

Auch für weniger betroffenen Länder ist der frühzeitige Kreditabbau sichtbar, etwa für Niedersachsen.¹¹

Der Rückgang der Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen basiert dagegen auf den Eigenanstrengungen der Kommunen. Ein konkreter Lösungsansatz ist derzeit nicht konzipiert. Es liegt lediglich die Zusage einer jährlichen Tilgungshilfe in Höhe von 250 Mio. Euro für 30 Jahre vor, die das Land ab 2025 leisten will.¹²

2.2 Stand und Verteilung der Liquiditätskredite am 31.12.2023 in Nordrhein-Westfalen

Die nordrhein-westfälischen Kommunen hatten am 31.12.2023 Liquiditätskredite im Umfang von 20,87 Mrd. Euro aufgenommen. 98,9 % dieser Schulden

⁸ Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich; Wertpapierschulden sind nach ihren Zwecken (Liquiditätssicherung, Investitionen) zugeordnet.

⁹ Die Problematik von kleinen bzw. Kleinstgemeinden mit hohen bis sehr hohen Liquiditätskrediten ist separat zu betrachten.

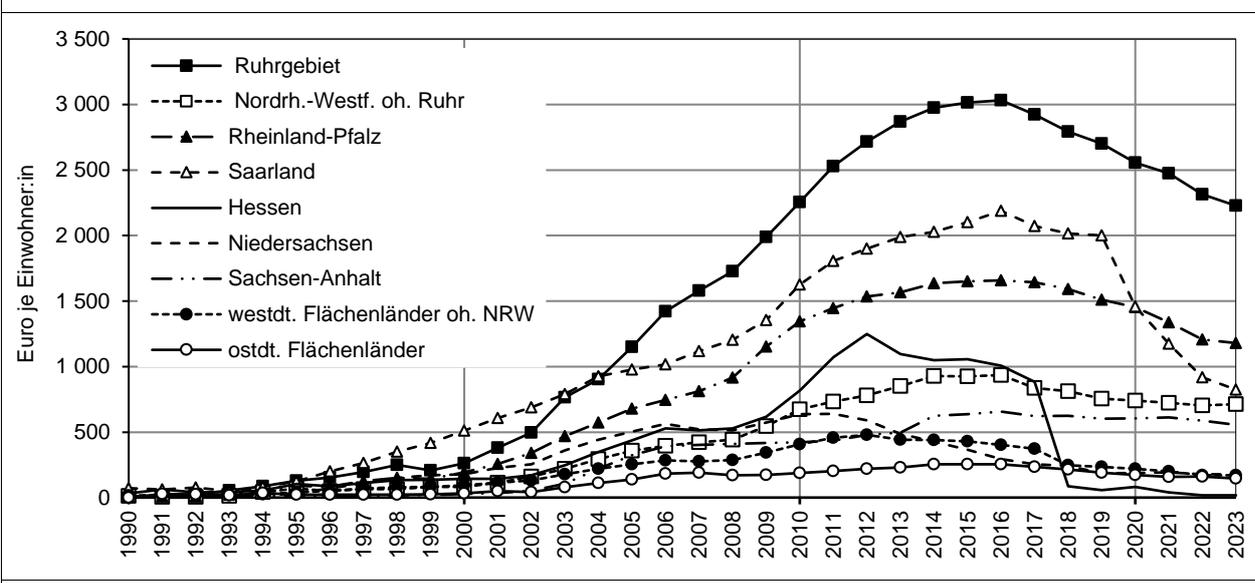
¹⁰ Angesichts der krisenbedingt aktuell schwierigen Finanzlage der saarländischen Kommunen wurde der Saarlandpakt für die Jahre 2024 bis 2027 ausgesetzt. Die Städte und Gemeinden können nach einem Beschluss des Kommunalen Sanierungsrates vom 09.07.2024 wieder begrenzt Liquiditätskredite aufnehmen,

die ab 2028 binnen 20 Jahren wieder zurückgeführt werden müssen.

¹¹ Vgl. zu den Entschuldungsprogrammen der Länder GEISLER, R./PERSON, Ch. (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Jg. 13, H. 1, S. 191-216.

¹² Vgl. LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2024): Landesregierung beschließt Eckpunkte einer Altschulden-Lösung, a. a. O.

Abbildung 2:
Kommunale Liquiditätskredite* im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich
ausgewählter Flächenländer 1990 bis 2023 (jew. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung. Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
 Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

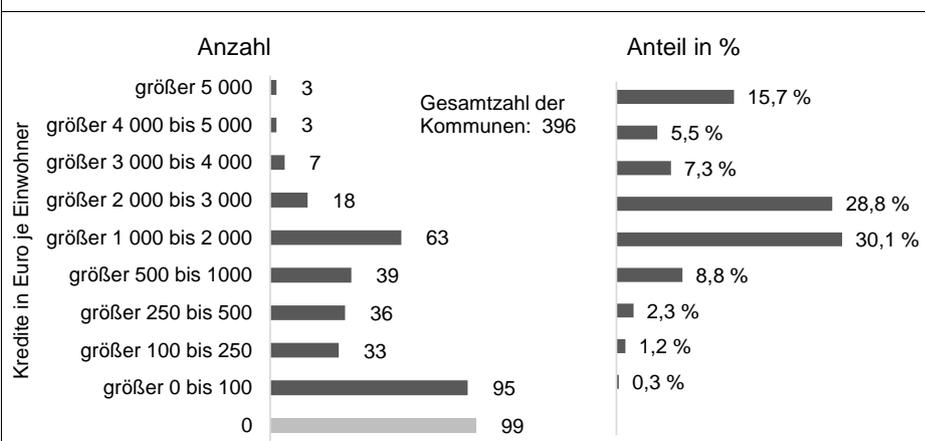
entfiel auf die 396 Städte und Gemeinden. Die nordrhein-westfälischen Kreise hatten Liquiditätskredite in Höhe von 169,7 Mio. Euro, die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände solche in Höhe von 63,4 Mio. Euro. Der Regionalverband Ruhr hatte keine Liquiditätskredite.

Wegen ihrer geringen Verschuldung können die Umlageverbände im Weiteren unberücksichtigt bleiben und auch von den Überlegungen zu einer Entschuldungsstrategie ausgeschlossen werden. Da sie ihre Haushalte im Rahmen des Rücksichtnahmegebotes¹³ immer auch über die Umlage ausgleichen können¹⁴ bzw. auch müssen,

wären Finanzprobleme verbandsintern zu lösen. Dies hätte dann ggf. Rückwirkungen auf die gemeindliche Verschuldung. Hohe Liquiditätskredite sollten deshalb bei Umlageverbänden grundsätzlich nicht vorkommen.

Von den 396 nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden wiesen 99 keine Liquiditätskredite auf, weitere 95 hatten allenfalls Schulden von bis zu 100 Euro je Einwohner, die quantitativ nicht ins Gewicht fielen (vgl. Abb. 3). Dagegen entfiel auf die drei am höchsten ver-

Abbildung 3:
Nordrhein-westfälische Gemeinden nach Höhe des Liquiditätskredits* am 31.12.2023 in Euro je Einwohner
 Anzahl und Anteil am Kreditvolumen

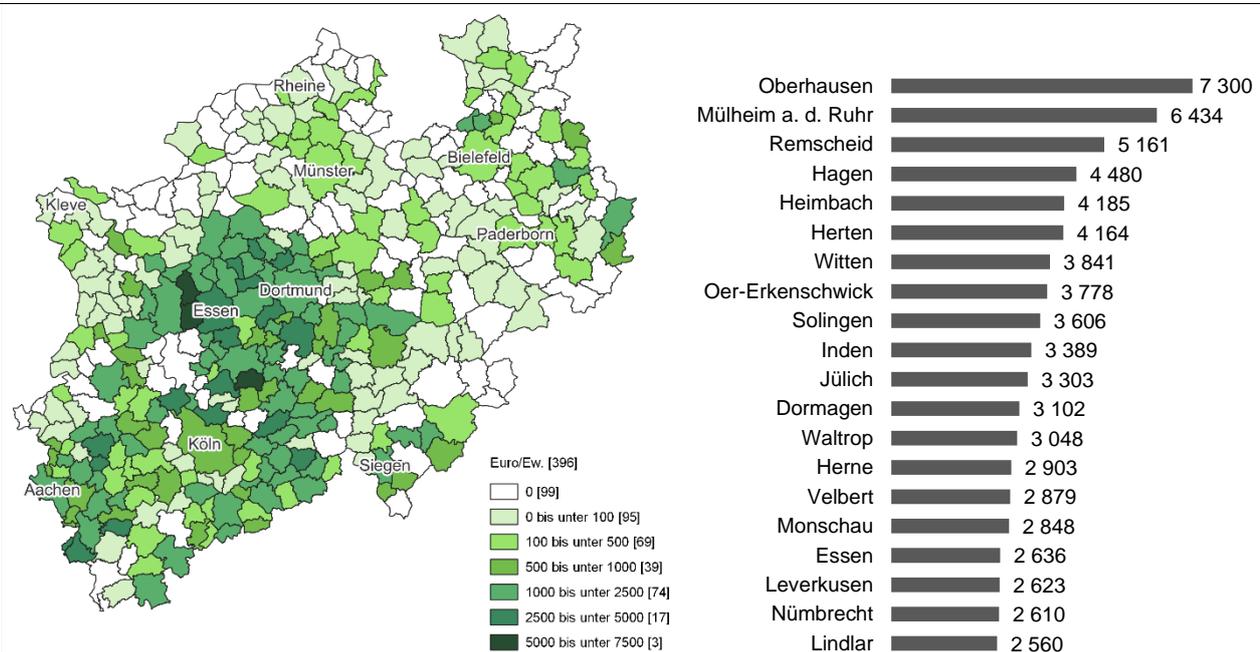


* Kernhaushalte; Liquiditätskredite einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
 Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

13 § 9 Satz 2 KrO NRW, § 22 Abs. 2 LVerbO NRW i. V. m. § 9 Satz 2 KrO NRW und § 19 Abs. 5 RVRG.

14 § 56 Abs. 1 KrO NRW, § 22 Abs. 1 LVerbO NRW und § 19 Abs. 1 RVRG.

Abbildung 4:
Räumliche Verteilung der gemeindlichen Liquiditätskredite* und die 20 am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen am 31.12.2023
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
 Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

schuldeten Städte allein 15,7 % des gesamten nordrhein-westfälischen Volumens an Liquiditätskrediten. Davon liegen zwei Städte im Ruhrgebiet: Oberhausen und Mülheim a. d. Ruhr (vgl. Abb. 4). Insgesamt entfiel auf 13 Städte mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 3 000 Euro ein Verschuldungsanteil von 28,5 % und weitere 28,8 % auf 18 Städte mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 2 000 bis unter 3 000 Euro. Den größten Anteil tragen – mittlerweile – 63 Städte mit Schulden zwischen 1 000 bis unter 2 000 Euro je Einwohner:in.

Räumlich konzentriert sich die Verschuldung mit Liquiditätskrediten insbesondere im Ruhrgebiet und im Bergischen Land bis zum Rhein-Sieg-Kreis. Hinzu kommen einzelne Schwerpunkte im Sauerland sowie in der Eifel (vgl. Abb. 4). Keine oder nur eine „normale“ Nutzung dieser Kredite findet sich am 31.12.2023 im Raum Düsseldorf, am Niederrhein, dem Münsterland und im östlichen Westfalen.

2.3 NRW-Entwicklung 2016 bis 2023

Die jüngere Entwicklung der Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen muss in zwei Phasen unterteilt werden.

- Zwischen 2016 und 2020 (jew. 31. 12.) wirken eine gute Konjunktur, niedrige Zinsen, die erhöhten Bundeshilfen und der Stärkungspakt Stadtfinanzen

sowie in 2020 die Coronahilfen von Bund und Land. In dieser Zeit beginnen viele Städte und Gemeinden mit dem Abbau der Liquiditätskredite (vgl. Abb. 5). NRW-weit sinkt der Schuldenstand um 4,89 Mrd. Euro. Gleichwohl bauen einige Kommunen auch neue Liquiditätskredite auf.

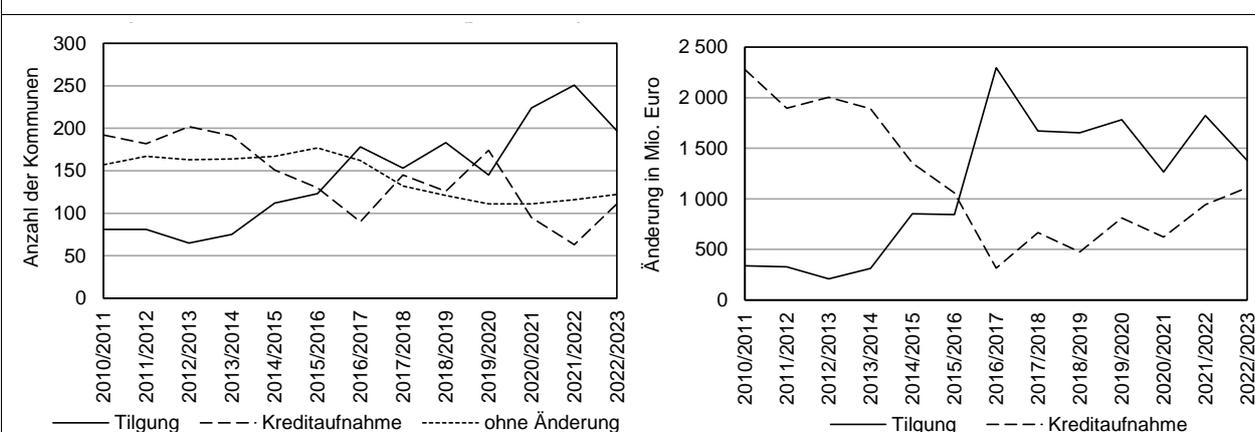
- Ab Ende 2020, mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes, wirken die Folgen der Corona-Pandemie und vor allem die des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine: Inflation, Zinswende etc. Auch in diesen Jahren sinkt das Volumen der Liquiditätskredite landesweit noch um 1,79 Mrd. Euro. Jedoch macht sich ab 2022 in vielen Gemeinden wieder ein stärkerer Zuwachs bemerkbar. In 2023 steigt dann auch die Zahl der Gemeinden, die wieder zusätzliche Liquiditätskredite aufnehmen, während die Zahl der Kommunen, die weiter entschulden, sinkt.

In beiden Phasen wurden – mit unterschiedlichen Gewichten – Liquiditätskredite von den Städten und Gemeinden sowohl ab- als auch aufgebaut. Der Saldo des Abbaus um 6,6 Mrd. Euro setzt sich deshalb aus Tilgungen um 8,2 Mrd. Euro und einer Neu- bzw. zusätzlichen Verschuldung um 1,5 Mrd. Euro zusammen.

Die interkommunalen Unterschiede sind erheblich (vgl. Abb. 6). Dabei lassen sich neben den 57 Gemeinden, die im gesamten Zeitraum keine Liquiditäts-

Abbildung 5:**Tilgung und Aufnahme von Liquiditätskrediten durch Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2023 (jew. 31.12.)**

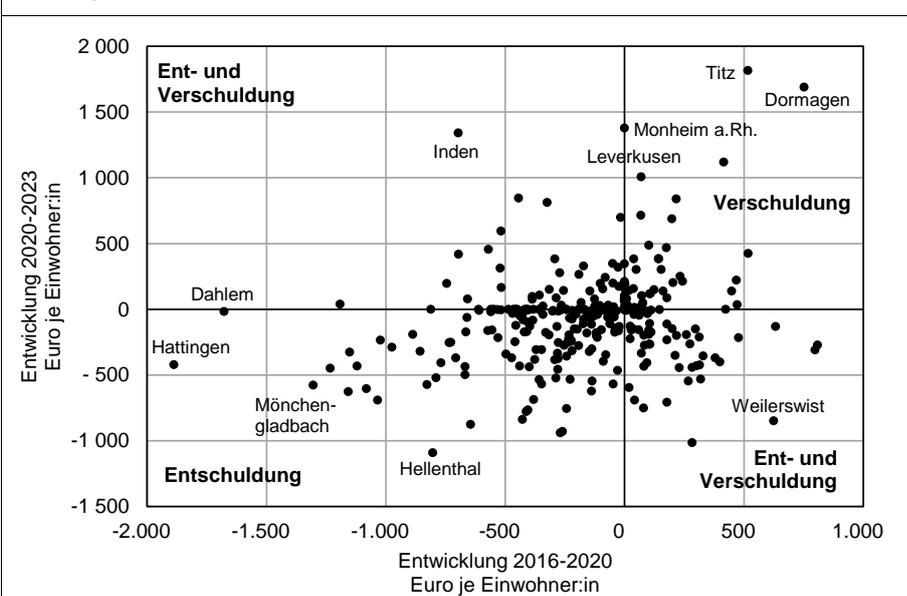
Anzahl und Änderung des Kreditvolumens



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Abbildung 6:**Entwicklung der Liquiditätskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2020 und 2020 bis 2023 (jew. 31.12.)**

in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

kredite aufwiesen, insgesamt sieben Fälle unterscheiden (vgl. Abb. 7, oben):

- 19 Gemeinden haben sich vollständig entschuldet,
- 130 Gemeinden haben in beiden Phasen Liquiditätskredite abgebaut,
- 135 Gemeinden konnten nur in einer Phase Schulden abbauen, wobei
 - in 54 Fällen der Abbau den Aufbau überwog,

- aber in 81 Fällen ein Schuldenzuwachs festzustellen war,

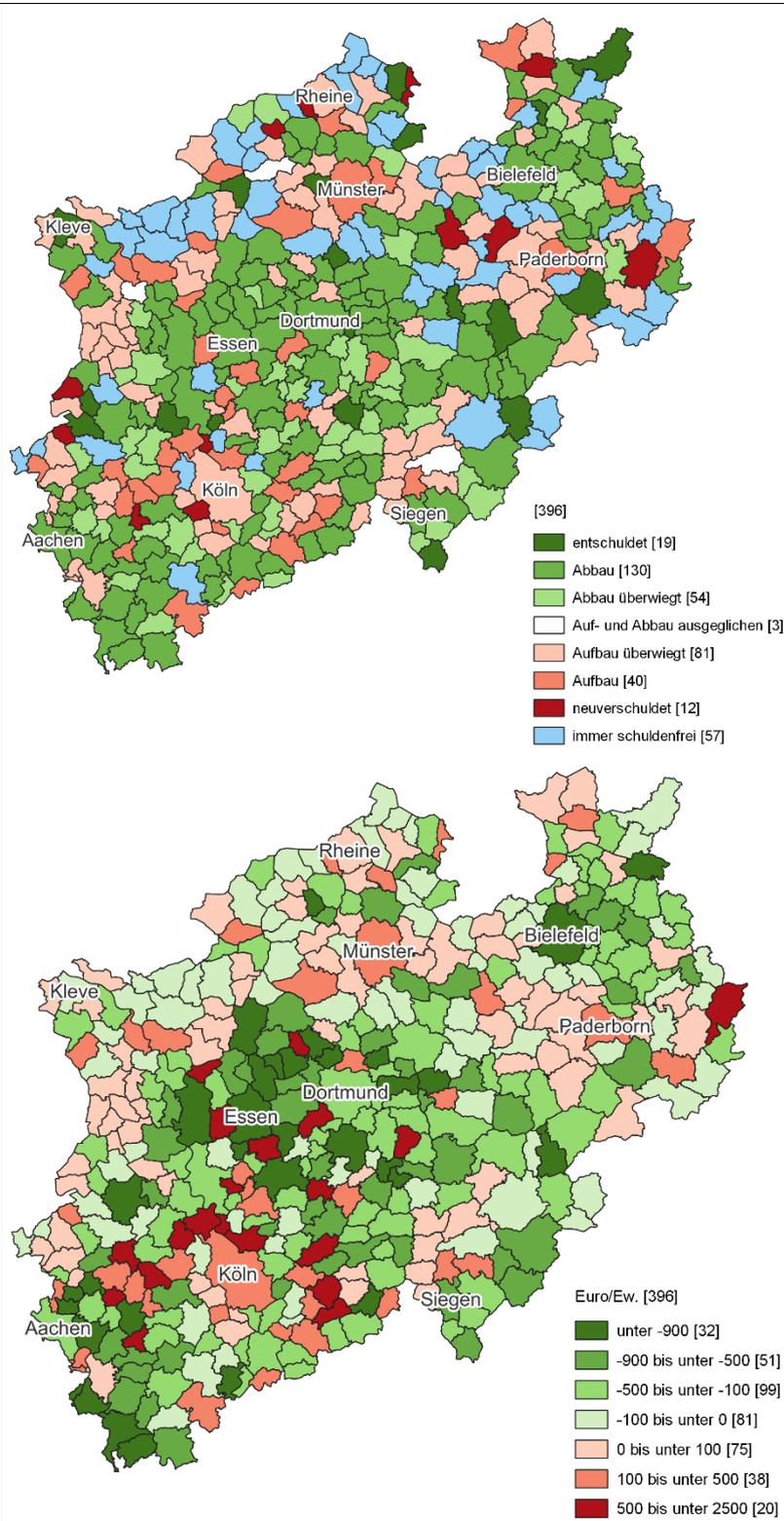
- in drei Fällen glichen sich Auf- und Abbau aus,
- 40 Gemeinden haben in beiden Phasen zusätzliche Liquiditätskredite aufgebaut und
- 12 zu Anfang schuldenfreie Gemeinden haben sich neu verschuldet.

Insgesamt haben somit 203 der 297 am 31.12.2016 mit Altschulden belasteten Gemeinden (68,4 %) ihre Schuldenlast gesenkt oder gar vollständig getilgt. Dies kann als Erfolg gewertet werden. Bedenklich ist allerdings der Schuldenzuwachs vor allem in je-

nen Kommunen, die in beiden Phasen Schulden aufgebaut haben oder gar in dieser Zeit in die Verschuldung mit Liquiditätskrediten eingestiegen sind.

In den Durchschnittswerten nach Regionen, Stärkungspaktstufen und Ortsgrößenklassen lässt sich die Problematik des Aufbaus von Liquiditätskrediten allerdings nicht erkennen (vgl. Anh. 5). Lediglich für

Abbildung 7:
Räumliche Verteilung der Entwicklung der Liquiditätskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2023 (jew. 31.12.)
 nach Entwicklungstypen in den Phasen 2016/2020 und 2020/2023 (oben) sowie in Euro je Einwohner:in für 2016/2023 (unten)



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

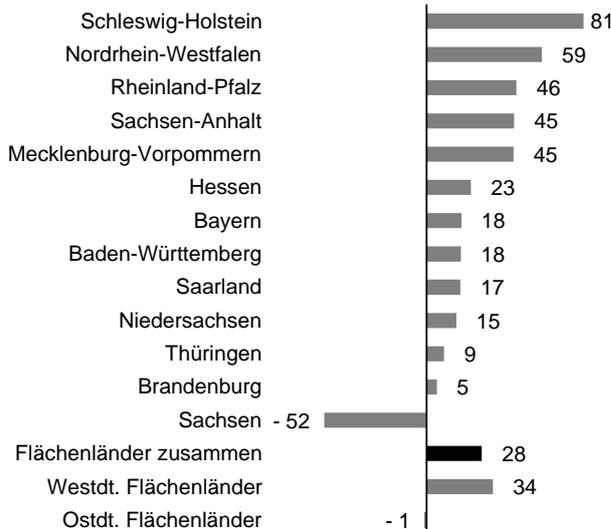
die jüngere Vergangenheit (2020-2023) wird sie für die Ortsgröße der Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern und mit 60 000 bis unter 100 000 Einwohnern sichtbar. Von den 133 Gemeinden, die Ende 2023 höhere Liquiditätskredite aufwiesen als Ende 2016 waren zehn Teilnehmerinnen am Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die zunehmende Kreditaufnahme erfolgt bei den Nichtteilnehmern. Allerdings konnten auch 150 Nichtteilnehmer am Stärkungspakt entschulden.

In der räumlichen Perspektive zeigt sich, dass die Entschuldung vor allem dort erfolgt ist, wo es hohe Liquiditätskredite gab (vgl. Abb. 7, unten). Im Ruhrgebiet haben die Kommunen (hier einschl. Gemeindeverbände) ihre Liquiditätskredite um 4,0 auf 11,5 Mrd. Euro reduzieren können. In den bergischen Städten gelang eine Reduktion um 0,6 Mrd. Euro. Die Tilgung war in den Gemeinden, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten, mit Abstand am größten. Ebenso gelang der Schuldenabbau im Aachen Raum und der Eifel sowie im Sauerland und Teilen Ostwestfalens. Besonders stark entschulden konnten sich Hattingen (-2 310 Euro/Ew.), Hellenthal (-1 893 Euro/Ew.), Mönchengladbach (-1 881 Euro/Ew.), Wuppertal (-1 783 Euro/Ew.) und Duisburg (-1 726 Euro/Ew.).

Der Zuwachs an Liquiditätskrediten lässt sich hingegen dort erkennen, wo die Verschuldung bisher gering war, etwa im Münsterland (vgl. dazu Abb. 4 u. 7). Besonders hohe Zuwächse wiesen die Städte bzw. Gemeinden Dormagen (2 441 Euro/Ew.), Titz (2 332 Euro/Ew.), Velbert (1 535 Euro/Ew.), Monheim am Rhein (1 379 Euro/Ew.), Leverkusen (1 077 Euro/Ew.) und Höxter (1 056 Euro/Ew.) auf (zu den beiden Phasen 2016-2020 und 2020-2023 siehe Anh. 1).

Für die besonders hohen Zuwächse wie Tilgungen müssen individuelle Faktoren angenommen werden. So

Abbildung 8:
Änderung der kommunalen Liquiditätskredite* am 31.03.2024 gegenüber dem 31.12.2023 im Vergleich der Flächenländer
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung. Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, ohne Schulden bei Gemeinden.

Quelle: DESTATIS, Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. Quartal 2024, EVAS Nummer 71311 und eigene Berechnungen.

hat etwa Hattingen am 1. Juli 2020 sein Kanalnetz an den Ruhrverband übertragen und dafür 110 Mio. Euro erhalten. Die Teilnehmer am Stärkungspakt Stadtfinanzen haben von der Unterstützung des Landes profitiert, zu der auch die Ausschüttung von Restmitteln des Paktes (342 Mio. Euro) im Rahmen der Corona-Hilfen 2020 gehörte. Dafür haben sie aber auch hohe Eigenleistungen erbracht und auf Investitionen verzichtet.

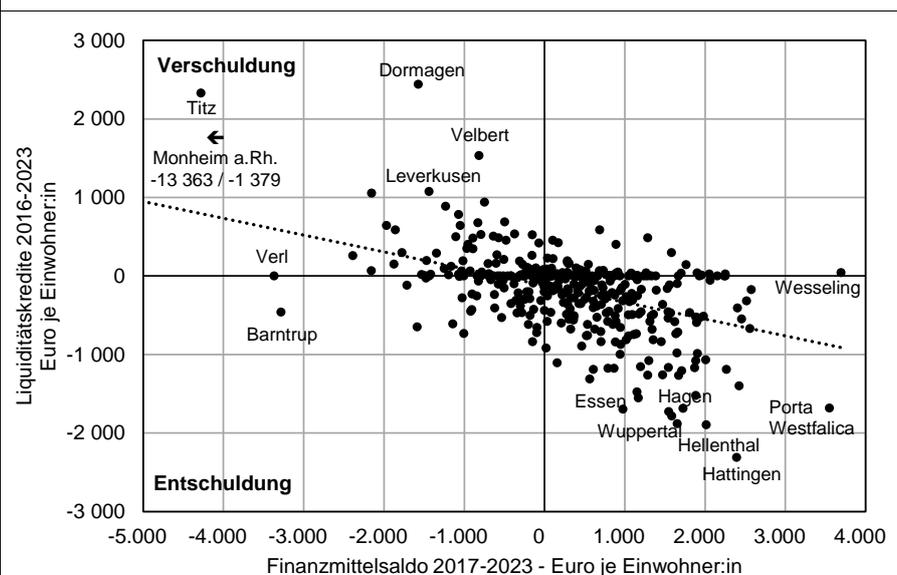
2.4 Finanzmittelsaldo und Liquiditätskreditentwicklung

Die Tilgung von Liquiditätskrediten – wie von Krediten insgesamt – ist nur möglich, wenn dafür liquide Mittel zur Verfügung stehen. Seit dem Jahr 2017 ist das im Ruhrgebiet der Fall.¹⁵ Insofern erfolgt der Abbau der Liquiditätskredite in der Region parallel zum Aufbau von Überschüssen in der Finanzrechnung (vgl. Abb. 9).

Exkurs: Erstes Quartal 2024

Die fortgesetzt schwierige Haushaltslage der Kommunen spiegelt sich auch in der aktuellen Entwicklung der Liquiditätskredite wider. Bis zum 31.03.2024 haben sie bundesweit im Vergleich zum 31.12.2023 um 2,2 Mrd. Euro zugenommen. Allein in Nordrhein-Westfalen betrug der Zuwachs 1,1 Mrd. Euro. Pro Kopf der Bevölkerung lag Nordrhein-Westfalen (59 Euro) auf Platz zwei hinter Schleswig-Holstein (81 Euro; vgl. Abb. 8). Lediglich in Sachsen wurden Liquiditätskredite noch in beachtlichem Umfang abgebaut. In allen anderen Ländern nahmen sie zu.

Abbildung 9:
Entwicklung der Liquiditätskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023 (jew. 31.12.) und ihr kumulierter Finanzmittelsaldo 2017 bis 2023 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

15 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O, S. 5.

Der Zusammenhang zwischen Überschuss und Tilgung der Liquiditätskredite ist zwar in der Tendenz da, jedoch besteht keine statistisch signifikante Korrelation. Auch wenn die Analyse auf solche Städte und Gemeinden begrenzt wird, die am 31.12.2016 Liquiditätskredite von 500 und mehr Euro je Einwohner:in hatten und entschuldet haben (vgl. Abb. 9, unterer Teil), steigt die Korrelation nicht an.

Ein Grund hierfür kann sein, dass die Überschüsse auch in andere ansteigende Finanzierungstätigkeiten, etwa in Ausleihungen, geflossen sind. Negative Finanzmittelsalden müssen aber nicht zwangsläufig durch die Aufnahmen von Liquiditätskrediten finanziert werden. Sofern ein Fehlbetrag in der Finanzrechnung auf hohen Auszahlungen für Investitionen beruht, kann er auch durch die Aufnahme von Investitionskrediten ausgeglichen werden. In der Gesamtschau von Finanzmittelsaldo und Schuldenentwicklung (Liquiditätskredit + Investitionskredite) wird die Korrelation auch sichtbar. Das Bestimmtheitsmaß R^2 beträgt 0,6381.

3 Investitionskredite im Kernhaushalt

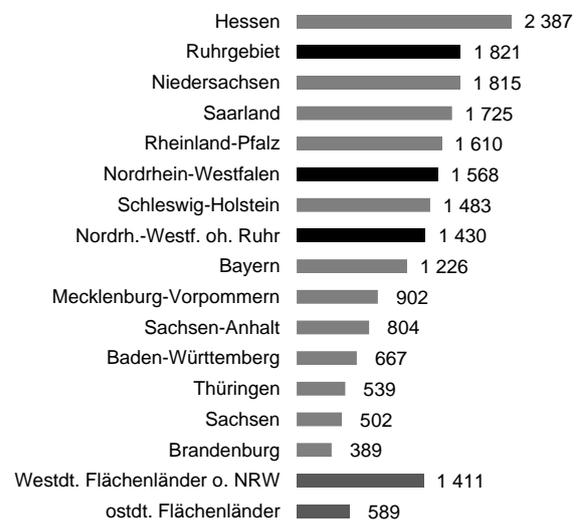
3.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich

Kommunale Investitionskredite¹⁶ im Kernhaushalt weisen im Gegensatz zu den Liquiditätskrediten im bundesweiten Vergleich keine so starke räumliche Konzentration auf. Allerdings ist die Spannweite zwischen Hessen (2 384 Euro/Ew.) und Brandenburg (388 Euro/Ew.) ebenfalls erheblich (vgl. Abb. 10). Zu berücksichtigen ist aber, dass Investitionen auch in ausgelagerten Bereichen der Kommunen vorgenommen und dafür Kredite dort aufgenommen werden. Hierzu zählen beispielsweise die Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie der öffentliche Personennahverkehr, die vielfach in Stadtwerken organisiert sind. Der Anhang 3 gibt einen Überblick über die Verschuldung in den Auslagerungen. Er zeigt aber ebenso die starke Disparität unter den Ländern mit den Randpositionen Hessen und Brandenburg auf. Bemerkenswert ist aber, dass die Kommunen in Baden-Württemberg nun hinter Hessen auf Platz 2 rangieren. Die verzerrenden Wirkungen der Auslagerungen müssen hier jedoch unberücksichtigt bleiben.¹⁷

Die nordrhein-westfälischen Kommunen bewegen sich bei den Investitionskrediten im oberen Mittelfeld, wobei die Ruhrgebietskommunen um 27,3 % höhere Kredite aufweisen als diejenigen im übrigen Land und damit über dem Niveau der niedersächsischen Kommunen liegen. Damit haben die Ruhrgebietskommunen dennoch eine Spitzenposition. Zusammen mit den Liquiditätskrediten ergibt sich daraus ein kumulatives Kreditproblem.

Die Investitionskredite bewegten sich etwa seit Mitte der 1990er Jahre auf einem konstanten Niveau, ausgenommen Hessen (vgl. Abb. 11). Erst ab 2015 steigen die Kredite flächendeckend an. Bemerkenswert ist, dass zu Beginn der 1990er Jahre die investive Verschuldung der Kernhaushalte im Ruhrgebiet noch geringer als im übrigen Land ausfiel und weniger stark vom Durchschnitt der westdeutschen Länder ohne NRW abwich. Dies änderte sich ab dem Jahr 1995, als im übrigen Nordrhein-Westfalen Investitionskredite abgebaut wurden und im Ruhrgebiet nochmal ein Aufbau standfand, bevor dann der massive Anstieg der Liquiditätskredite einsetzte (vgl. Abb. 2).

Abbildung 10:
Kommunale Investitionskredite* am 31.12.2023 –
Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im
Vergleich der Flächenländer
in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

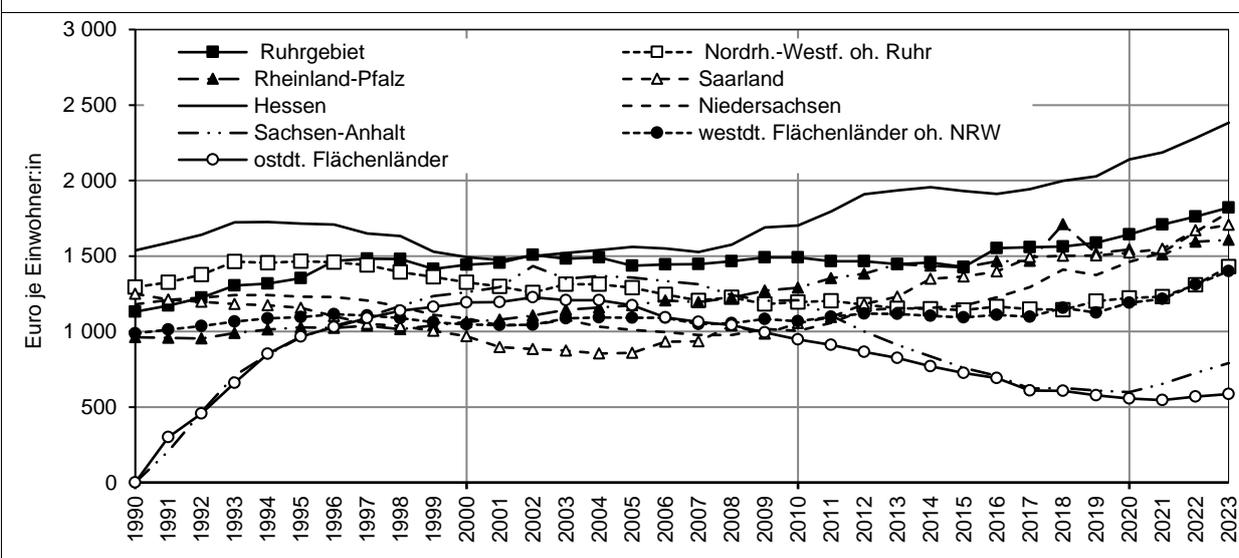
16 Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich; Investitionskredite einschließlich kreditähnlicher Rechtsgeschäfte, Wertpapierschulden sind nach ihren Zwecken (Liquiditätssicherung oder Investitionen) zugeordnet.

17 Eine vergleichende Auswertung dazu für das Jahr 2021 findet sich bei JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kom-

munalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O, Statistischer Tabellenband, Tab. F5.

Danach sind im Ruhrgebiet etwas mehr als 50 % der investiven Kredite außerhalb des Kernhaushalts aufgenommen worden. Die Kredithöhe je Einwohner:in liegt aber unter dem westdeutschen Durchschnitt ohne Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 11:
Kommunale Investitionskredite* im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich
ausgewählter Flächenländer 1990 bis 2023 (jew. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

3.2 Stand und Verteilung der Investitionskredite am 31.12.2023 in Nordrhein-Westfalen

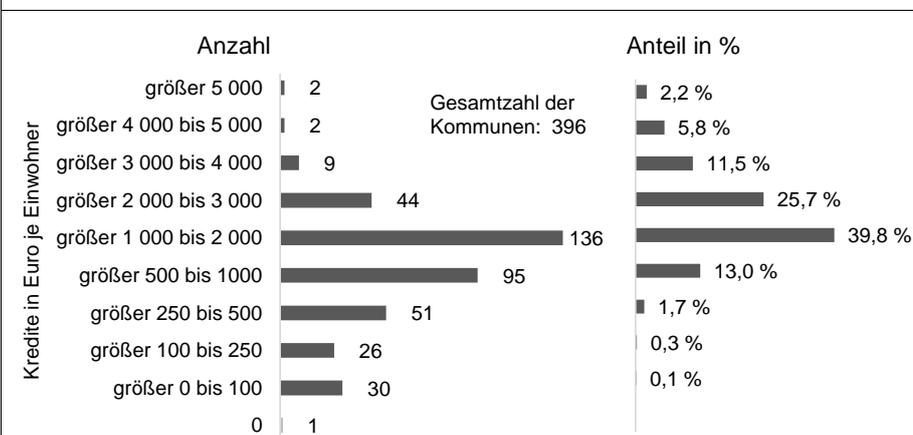
Die nordrhein-westfälischen Kommunen hatten am 31.12.2023 Investitionskredite im Umfang von 28,53 Mrd. Euro. 93,0 % dieser Schulden entfiel auf die 396 Städte und Gemeinden. Die nordrhein-westfälischen Kreise hatten Investitionskredite in Höhe von 1,37 Mrd. Euro, die Landschaftsverbände solche in Höhe von 494,8 Mio. Euro und der Regionalverband Ruhr immerhin noch 133,4 Mio. Euro.

Wie bei den Liquiditätskrediten können die Umlageverbände wegen ihrer geringen investiven Verschuldung im Weiteren unberücksichtigt bleiben. Ihre Aufgabenschwerpunkte liegen vor allem im Sozialbereich und weniger bei der Bereitstellung von Infrastrukturen (außer weiterführende Schulen). Insofern ist auch ihr Investitionsbedarf vergleichsweise gering.

Von den 396 nordrhein-westfälischen Städten und

Gemeinden wies nur eine keine Investitionskredite auf (Olfen, Krs. Coesfeld). Weitere 107 hatten investive Kredite von bis zu 500 Euro je Einwohner, die quantitativ jedoch nicht ins Gewicht fielen (vgl. Abb. 12). Die meisten Gemeinden (136) wiesen Kredite von 1 000 bis 2 000 Euro je Einwohner:in auf. Zusammen mit der Klasse 2 000 bis 3 000 Euro sind hier knapp zwei Drittel der investiven Kredite gebündelt. Eine weit überdurchschnittliche Verschuldung mit Investitionskredi-

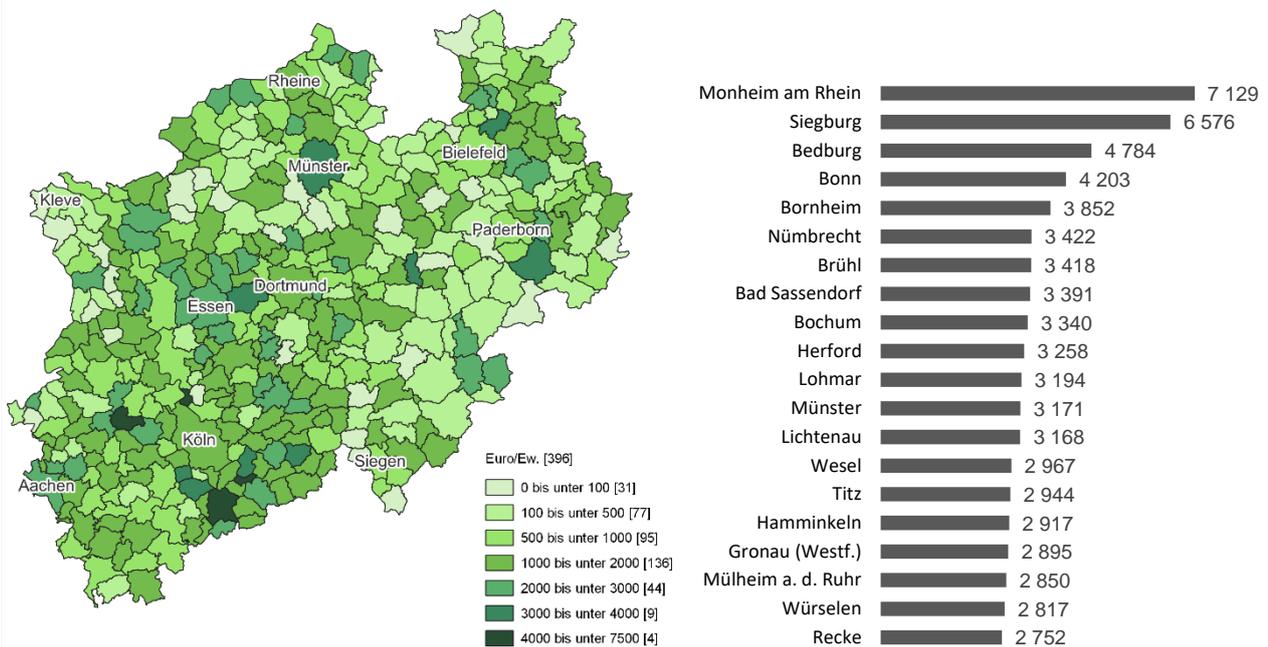
Abbildung 12:
Nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden nach Höhe des Investitionskredits* am 31.12.2023 in Euro je Einwohner
 Anzahl und Anteil am Kreditvolumen



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Abbildung 13:
Räumliche Verteilung der gemeindlichen Investitionskredite* und die 20 am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen am 31.12.2023
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnliche Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

ten ist auf eine kleine Gruppe von vier Städten begrenzt (Monheim a. Rhein, Siegburg, Bedburg und Bonn), deren Anteil am Schuldenvolumen der Gemeinden 8,0 % betrug. Insofern besteht hier im Gegensatz zu den Liquiditätskrediten keine starke räumliche Konzentration (vgl. Abb. 13). Eher verstärkte Räume am Niederrhein, im Münsterland und in Teilen Ostwestfalen weisen eine geringere Verschuldung auf. Dies korreliert mit nach der Ortsgröße ansteigenden Investitionskreditniveaus (vgl. Anh. 5)

3.3 NRW-Entwicklung 2016 bis 2023

Wie für die Liquiditätskredite lassen sich auch für die kommunalen Investitionskredite in Nordrhein-Westfalen in der jüngeren Entwicklung zwei Phasen erkennen. Dabei bleibt die Zahl der Kommunen (einschl. Gemeindeverbände), die tilgen bzw. zusätzliche Kredite aufnehmen, vergleichsweise konstant. Lediglich vor 2016 lässt sich eine sinkende Zahl an tilgenden und eine steigende Zahl an aufnehmenden Kommunen erkennen (vgl. Abb. 14). Im bewegten Kreditvolumen ist das aber weniger deutlich sichtbar. Die Zahl der Kommunen, die ihr Kreditvolumen nicht ändern, ist sehr gering.

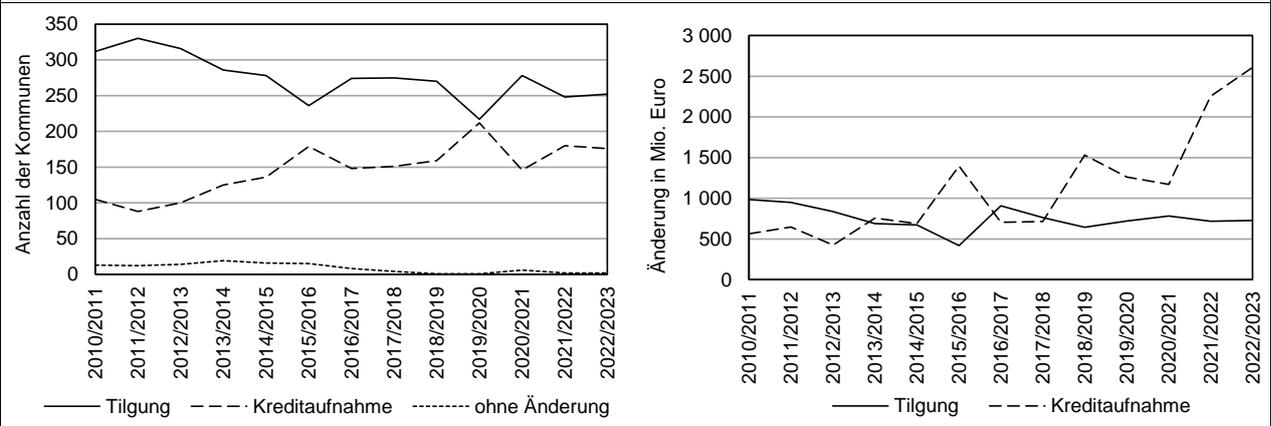
Ein erster Niveausprung in der Kreditaufnahme erfolgt 2019. Ab Ende 2021 kommt es dann nochmals zu ei-

nem deutlichen Anstieg der Investitionskredite, ohne dass sich aber die Zahl der aufnehmenden Kommunen ändert. In beiden Phasen wurden – mit unterschiedlichen Gewichten – Investitionskredite von den Städten und Gemeinden sowohl ab- als auch aufgebaut. Der Saldo des Aufbaus um 5,1 Mrd. Euro setzt sich aus Tilgungen um 1,5 Mrd. Euro und einer Neubzw. zusätzlichen Verschuldung um 6,6 Mrd. Euro zusammen.

Die interkommunalen Unterschiede sind erheblich (vgl. Abb. 15). Dabei lassen sich neben der Gemeinde Olfen, die im gesamten Zeitraum keine Investitionskredite aufwies, vier Entwicklungskonstellationen unterscheiden:

- 116 Gemeinden haben in beiden Phasen Investitionskredite abgebaut,
- 162 Gemeinden konnten nur in einer Phase Schulden abbauen, wobei
 - in 49 Fällen der Abbau den Aufbau überwog, aber
 - in 113 Fällen ein Schuldenzuwachs festzustellen war,
- 117 Gemeinden haben in beiden Phasen zusätzliche Investitionskredite aufgebaut.

Abbildung 14:
Tilgung und Aufnahme von kommunalen Investitionskrediten 2010 bis 2023 (jew. 31.12.)
 Anzahl und Änderung des Kreditvolumens



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapiersschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Insgesamt haben somit 230 der 395 Gemeinden, die am 31.12.2016 Investitionskredite im Kernhaushalt aufwiesen (58,2 %) ihre Schuldenlast erhöht. Umgekehrt haben aber auch 165 Gemeinden ihre Investitionskredite zurückgefahren – es sei denn, ein zusätzlicher Aufbau wurde in den Auslagerungen vorgenommen.

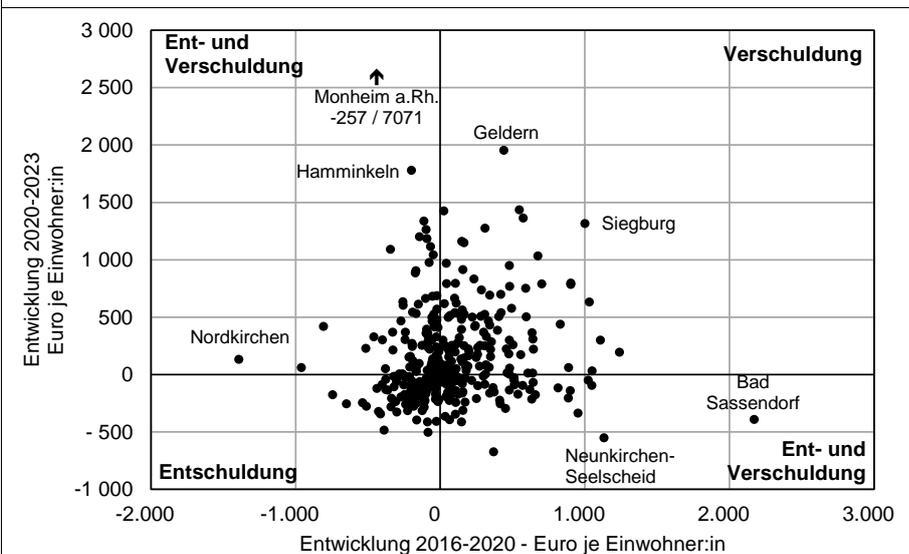
Den mit weitem Abstand höchsten Zuwachs an Investitionskrediten wies die Stadt Monheim am Rhein auf

(6 815 Euro/Ew.; vgl. Abb. 15). Erst mit weitem Abstand folgten Geldern (2 393 Euro/Ew.) und Siegburg (2 317 Euro/Ew.). Auf der anderen Seite haben Nordkirchen (-1 260 Euro/Ew.), Moers (-918 Euro/Ew.), Schalksmühle (-902 Euro/Ew.) und Herten (-900 Euro/Ew.) ihre investiven Kredite besonders stark gesenkt. Im Ruhrgebiet haben die Kommunen (hier einschl. Gemeindeverbände) ihre Investitionskredite um 1,45 auf 9,4 Mrd. Euro erhöht. In räumlicher Perspektive ist kein Muster bei der Ver- bzw. Entschuldung

von Investitionskrediten zu erkennen (vgl. Abb. 16).

Angesichts des deutlichen Abbaus der Liquiditätskredite und des ebenso starken Aufbaus der Investitionskredite liegt die Vermutung nahe, dass hier eine Umschuldung erfolgt ist, d. h., dass Liquiditätskredite durch Investitionskredite ersetzt wurden. Insofern wären die Liquiditätskredite überzeichnet gewesen und das für ein Entschuldungsprogramm abzugrenzende Kreditvolumen müsste nach unten korrigiert werden. Insbesondere zu Zeiten, als die Zinssätze für kurzfristige Kredite im Vergleich zu langfristigen Krediten sehr niedrig waren und Kredite sogar zu Negativzinsen aufgenommen werden konnten,

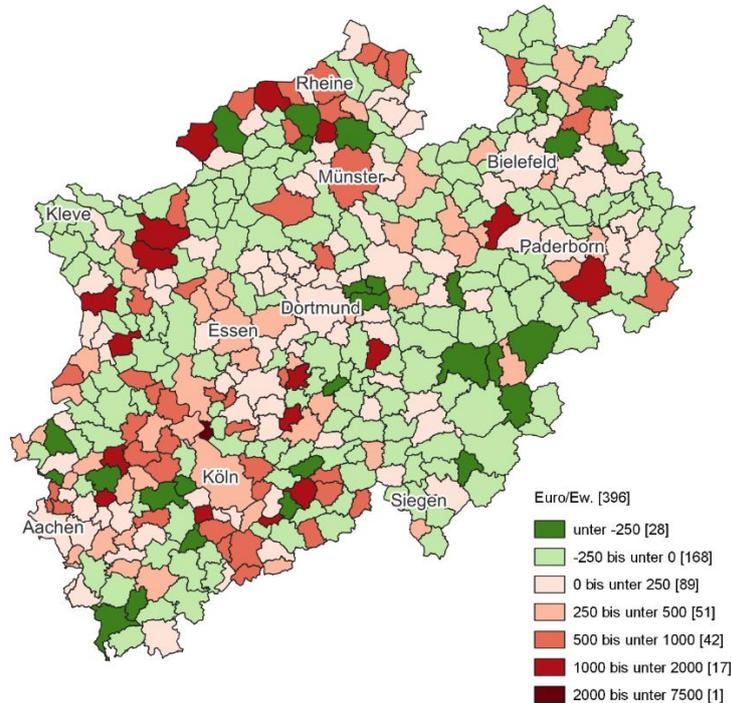
Abbildung 15:
Entwicklung der Investitionskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2020 und 2020 bis 2023 (jew. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapiersschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Abbildung 16:
Räumliche Verteilung der Entwicklung der Investitionskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2023 (jew. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Investitionsfinanzierung und kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

so dass mit ihnen Einnahmen erzielt wurden (vgl. Anh. 4), wäre ein solches an kurzfristigen Kreditlaufzeiten orientiertes Schuldenmanagement auch in Bezug auf die Investitionsfinanzierung denkbar – und es wäre sogar wirtschaftlich gewesen, sofern das Zinsänderungsrisiko im Blick behalten wurde. Solches mag es im Einzelfall gegeben haben. Nachweisen lässt es sich in der Gesamtheit der Städte und Gemeinden aber nicht, denn dafür ist die Streubreite der Entwicklungen zu groß (vgl. Abb. 17) und eine Korrelation lässt sich nicht feststellen:

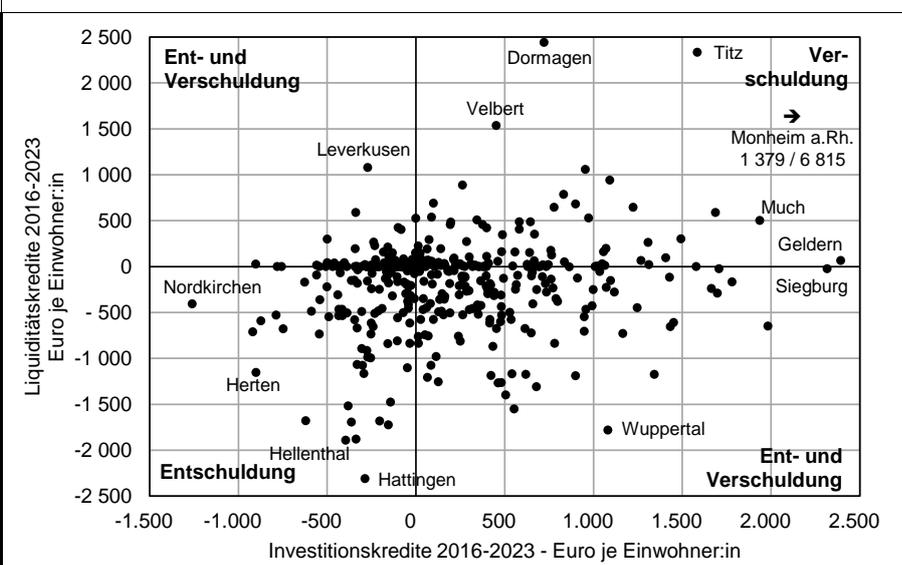
- in insgesamt 83 Fällen wurden sowohl Liquiditäts- als auch Investitionskredite abgebaut,
- In weiteren 84 Fällen wurden sowohl Liquiditäts- als auch Investitionskredite aufgebaut,
- von Gemeinden, die keine Änderung bei Liquiditätskrediten aufwiesen, wurden Investitionskredite
 - in 26 Fällen aufgebaut und
 - in 34 Fällen abgebaut und
- in den verbleibenden 168 Gemeinden wurden in 48 Fällen Liquiditätskredite aufgebaut und Investitionskredite abgebaut.

Insofern kommen für die These der reinen Umschuldung in Investitionskredite, was eine zuvor unzuläs-

sige Finanzierung von Investitionen durch Liquiditätskredite bedeuten würde, noch 120 Gemeinden in Frage. Sie sind im unteren rechten Quadranten der *Abbildung 17* zu erkennen. Von diesen dürften zumindest diejenigen nicht in Frage kommen, die bei einer geringen Reduzierung der Liquiditätskredite hohe Zuwächse bei den Investitionskrediten aufweisen, was im Extrem für die Stadt Siegburg gilt. In 26 der 120 Gemeinden beträgt der Abbau der Liquiditätskredite maximal 33,3 % des Aufbaus der Investitionskredite (Siegburg 1,1 %). In gleicher Weise dürfte für Gemeinden, deren Liquiditätskreditreduktion ein Vielfaches des Aufbaus an Investitionskrediten betrug, der Vorwurf der Umschuldung nicht gelten. Bei einer Grenze von 300 % aufwärts wären das 20 Gemeinden (z. B. Werl 989,5 %).

Damit verbleibt eine Gruppe von 74 Städten und Gemeinden, für die zu prüfen wäre, ob der Zuwachs der Investitionskredite tatsächlich auf eine Umschuldung von Liquiditätskrediten beruht oder auf eine Zunahme der Investitionen zurückzuführen ist (vgl. Kap. 3.4.2).

Abbildung 17:
Entwicklung der Liquiditäts- und der Investitionskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023 (jew. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; Wertpapiersschulden nach dem Verwendungszweck zugeordnet, Investitionskredite einschl. kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

3.4 Investitionskredite und Investitionen

3.4.1 Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich

Investitionskredite werden zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen, wenn die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen nicht ausreicht.¹⁸ Angesichts der vielfach langen Nutzungsdauer von Investitionen spielt dabei die Überlegung eine Rolle, dass auch künftige Generationen gemäß ihres Nutzungsanteils einen entsprechenden Zahlungsbeitrag leisten sollen. Dazu müssen die über die Nutzungsdauer anfallenden Abschreibungen erwirtschaftet werden, die dann für die Tilgung der aufgenommenen Kredite sowie zur Finanzierung der Zinsen zu verwenden sind.

Die Eigenfinanzierungskraft einer Kommunen für Investitionen wird am Primärsaldo erkennbar. Das ist der Überschuss aus dem, was übrigbleibt, wenn die Ausgaben der laufenden Verwaltung durch die laufenden Einzahlungen beglichen wurden. Dazu kommen Investitionszuweisungen, insbesondere solche von Bund und Land, sowie Beiträge, wie etwa Erschließungsbeiträge von Anliegern einer neu geschaffenen Straße. Die Notwendigkeit einer Kreditfinanzierung von Investitionen ergibt sich somit aus dem Zuschussbedarf, der übrig bleibt, wenn der Überschuss aus

dem Primärsaldo und den direkten Einzahlungen für Investitionen nicht ausreicht.

Für das Ruhrgebiet ist seit langem eine deutlich unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit festzustellen (vgl. Abb. 18).¹⁹ Unter Investitionen werden hier in einem engeren Sinne Auszahlungen für Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte verstanden. Vor diesem Hintergrund weist die überdurchschnittliche Verschuldung mit Investitionskrediten (vgl. Abb. 10) bereits auf eine geringe Eigenfinanzierungskraft hin. Daraus ergibt sich die Frage, in welchem Umfang der Anstieg der Investitionen im Ruhrgebiet ab 2017 um das 2,5fache (+186 Euro/Ew.; vgl. Abb. 19)

durch die in gleichem Zeitraum um 17,3 % ansteigenden Investitionskredite (+267,1 Euro/Ew.; vgl. Abb. 11) finanziert wurde.

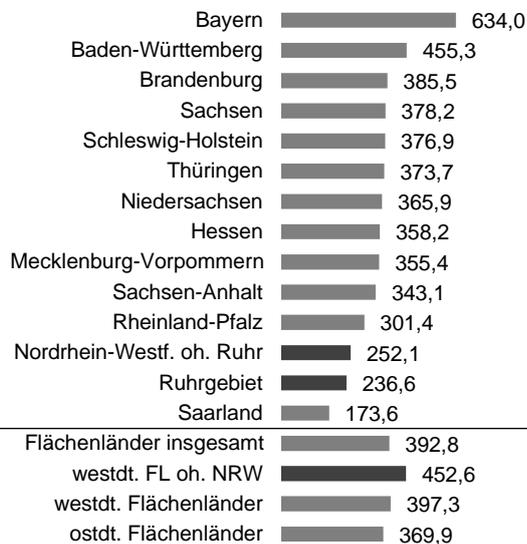
Der Investitionsbegriff ist dabei um zwei Elemente zu erweitern:

- Vermögenstransfers: Auszahlungen für Finanzanlagen und Immobilien bzw. Grundstückskäufe stellen ebenfalls Investitionen dar. Diesen stehen in der Regel auch Einnahmen aus entsprechenden Verkäufen gegenüber. Insbesondere Immobilientransaktionen sind für die Stadtentwicklung von Bedeutung, z. B. bei Erschließungsmaßnahmen. Insofern müssen diese Positionen, die ebenfalls kreditfinanziert werden können, mit der Saldengröße veranschlagt werden.
- Ausleihungen: Darunter ist insbesondere die Kreditvergabe an verbundene Unternehmen zu verstehen. Da die Ausleihungen wieder zurückzahlen sind, können sie immer in einem Jahr bzw. in einem Zeitraum nur netto angesetzt werden. Die Weiterleitung von Krediten muss bei der eigenen Kreditaufnahme in Abzug gebracht werden. Da insbesondere in den letzten Jahren die Ausleihungen – etwa zur Stützung der Stadtwerke im Kontext der

¹⁸ Allein dafür dürfen Kommunen nach den Gemeindeordnungen aller Länder überhaupt Kredite im Rahmen ihrer Tilgungs- bzw. Leistungsfähigkeit aufnehmen.

¹⁹ Vgl. zuletzt Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O., S. 8.

Abbildung 18:
Durchschnitt der Auszahlungen für Investitionen*
2018-2023 – Ruhrgebiet und übriges Nordrhein-
Westfalen im Vergleich der Flächenländer
in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; Auszahlungen für Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte.

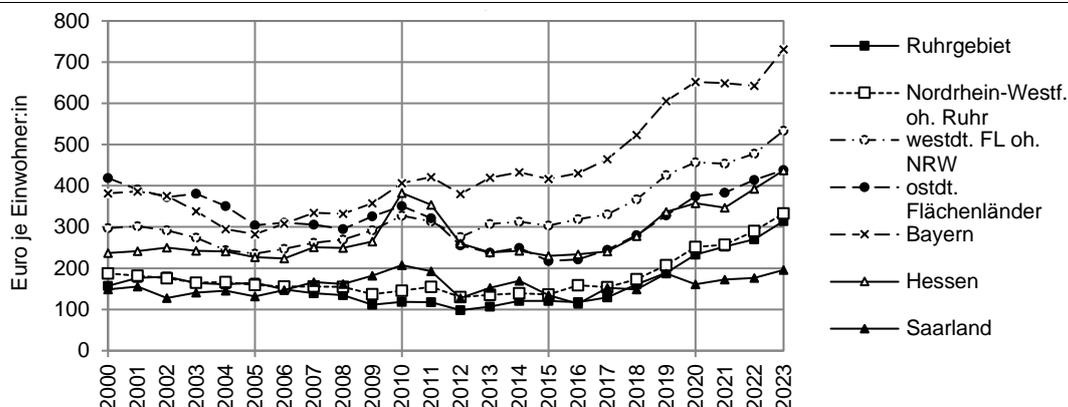
Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

Energiepreissteigerungen – eine größere Rolle gespielt haben,²⁰ sind sie zu berücksichtigen. Für die Bewertung der Entwicklung der Investitionskredite ist folglich der Zuschussbedarf aller Ein- und Auszahlungen des Investitionsbereichs im weiteren Sinne zu verwenden. Am Beispiel des Ruhrgebiets

lässt sich diese Systematik für das Jahr 2022 verdeutlichen:²¹ Aus dem positiven Primärsaldo von 294 Euro je Einwohner:in konnte der Zuschussbedarf der Investitionen (-83 Euro/Ew.) sowie der Vermögenstransfers (-78 Euro/Ew.) bestritten werden. Zuzüglich des Finanzsaldos (Zinsen/Dividenden: 2 Euro/Ew.) verblieb ein Überschuss im Finanzmittelsaldo von 135 Euro je Einwohner:in. Die Ruhrgebietskommunen tilgten Liquiditätskredite im Umfang von 158 Euro je Einwohner:in. Daraus ergab sich zum verfügbaren Finanzmittelsaldo eine nicht finanziell unterlegte Lücke (23 Euro/Ew.). Zudem haben die Ruhrgebietskommunen im Umfang von 37 Euro je Einwohner:in mehr Ausleihungen und Darlehn vergeben als wieder zurückerhalten. Die Gesamtlücke von gerundet 60 Euro je Einwohner:in schließt sich durch eine Nettokreditaufnahme für Investitionen in Höhe von 59 Euro je Einwohner:in. Damit war die Finanzrechnung ausgeglichen.

Zusätzliche Investitionskredite hätten vermieden werden können, wenn die Tilgung der Liquiditätskredite weniger stark ausgefallen wäre. Es stellt sich aber einzelgemeindlich die Notwendigkeit, parallel zur Rückführung der Liquiditätskredite auch zu investieren, um zumindest die Substanz der kommunalen Infrastruktur zu erhalten. Die Gleichzeitigkeit notwendiger Tilgung von Altschulden und zusätzlicher Investitionskredite für notwendige Investitionen ist daher ein Dilemma, in dem eine zweckorientierte Umschuldung schwer zu greifen ist. In dem Maße, wie die Städte und Gemeinden ab 2016 langsam wieder aus der Haushaltsicherung herauswachsen, konnten sie zu-

Abbildung 19:
Kommunale Investitionen* im Ruhrgebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen im Vergleich ausgewählter
Flächenländer 2000 bis 2023
in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte:

Quelle: IT.NRW, DESTATIS und eigene Berechnungen.

dem wieder mehr investieren aber auch mehr Investitionskredite aufnehmen. Hier spielen die Lockerungen der kommunalen Haushaltsaufsicht bzw. die Entlastung daraus eine wichtige Rolle bei der Aktivierung der Investitionstätigkeit.²² Zudem wurden die Kommunen bei den Investitionen ab 2015 auch unterstützt, etwa durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) des Bundes. Das erforderte aber auch Eigenmittel.

3.4.2 Entwicklung des Zuschussbedarfs für Investitionen und der Investitionskredite in Nordrhein-Westfalen

Der Zuwachs der Investitionskredite in den Jahren 2017 bis 2023 ist mit dem kumulierten Saldo der erweiterten Investitionstätigkeit für diese Jahre mäßig korreliert ($R^2 = 0,401$). Werden nur die Jahre 2021 bis 2023 berücksichtigt, steigt die Korrelation an ($R^2 = 0,571$). Der generell positive Zusammenhang ist plausibel, da Investitionen selten vollständig aus Eigenkapital finanziert werden.

Werden jedoch nur diejenigen Kommunen betrachtet, für die die Möglichkeit einer Umschuldung theoretisch

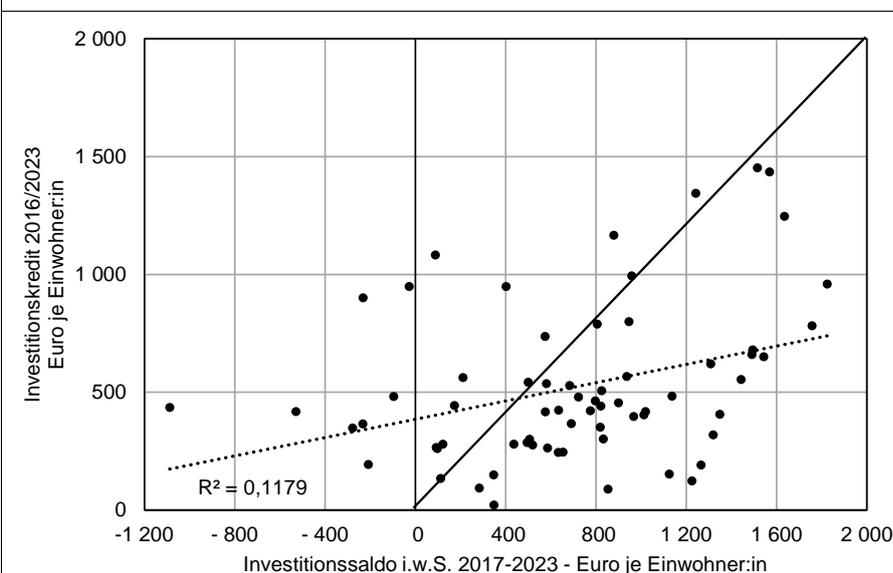
in Frage kommt (vgl. den unteren rechten Quadranten der *Abbildung 17*), so schwächt sich die Korrelation deutlich ab (vgl. *Abb. 20*). Gleichwohl wird auch hier erkennbar, dass viele Städte und Gemeinden nur einen Teil des Investitionszuwachses aus einer Aufstockung der Investitionskredite finanzieren.

Insbesondere dort, wo der kumulierte Saldo der Investitionstätigkeit negativ ist, d. h., dass hier die Einzahlungen die Auszahlungen überwogen und sich dennoch ein Zuwachs an Investitionskrediten eingestellt hat, wirft die Frage nach dem Zweck auf. In der Bewertung problematisch sind auch solche Gemeinden, bei denen sich der Zuwachs an Investitionskrediten mit dem Zuschussbedarf der Investitionstätigkeit deckt, denn das bedeutet, dass keine Eigenmittel aus dem Primärsaldo zur Verfügung gestanden hätten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass etwa für Immobilienkäufe aufgenommene Investitionskredite nicht zwangsläufig mit dem Erlös von Immobilienveräußerungen getilgt werden. Erst in der längerfristigen Betrachtung dürfte es zum Ausgleich kommen, es sei denn, Verkäufe von Immobilien oder Finanzanlagen werden aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zur

Finanzierung von laufenden Ausgaben verwendet (Verkauf von „Tafelsilber“).

Bei einer Fokussierung auf die jüngere Vergangenheit (2021-2023) fällt allerdings auf, dass auch unter den betrachteten Gemeinden solche sind, die ihr Investitionsvolumen wieder gesenkt haben. Insgesamt deutet das auf eine hohe lokale Dynamik in der Finanzierungstätigkeit hin. Eine valide Ableitung dafür, dass es durch eine verdeckte Finanzierung von Investitionen über Liquiditätskredite zu einer Aufblähung des Liquiditätskreditvolumens gekommen ist, lässt sich so nicht bestätigen. Hier müssten Einzelfallprüfungen vorgenommen werden. Um aufwendigen Prüfungen der Altschulden zu vermeiden, wurde z. B. in Rheinland-Pfalz der Sockelbetrag für die Entschuldung höher angesetzt.

Abbildung 20:
Entwicklung der Investitionskredite* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2023 (jew. 31.12.) und des kumulierten Saldos der Investitionstätigkeit 2017 bis 2023
in Euro je Einwohner:in



* Kernhaushalte; Wertpapiersschulden nach dem Verwendungszweck zugeordnet, Investitionskredite einschl. kreditähnlicher Rechtsgeschäfte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

22 Angesichts der hohen Baupreissteigerungen in den vergangenen Jahren muss der Zuwachs an Investitionen aber inflations-

bereinigt werden, um reale Investitionssteigerungen erkennen zu können.

4 Langfristige Finanzierungslasten jenseits der „klassischen“ Verschuldungsformen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Kommunen seit 2020 in einem hohen Maße bei der Überbrückung der finanziellen Folgen der Coronapandemie und dann des Ukraine-Krieges unterstützt. Diese Hilfe erfolgte aber in einem nicht unerheblichen Umfang auch durch die Möglichkeit zur zeitlichen Verschiebung der Wirksamkeit der fiskalischen Belastungen (Bilanzierungshilfe). Zudem gibt es Hinweise darauf, dass auch die eigene Entschuldung von Liquiditätskrediten in Teilen auf der Nutzung von Liquiditätsreserven beruht, die zu einem späteren Zeitpunkt benötigt werden. Insofern bestehen funktional kreditähnliche Finanzierungslasten, die bei der Beurteilung der Verschuldungssituation und der Schuldentilgungsfähigkeit mit berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus müssen zwei weitere Finanzierungslasten mit in den Blick genommen werden: der regionale Investitionsrückstand und die höhere Steuerbelastung von Bürgern und Wirtschaft in der Region, die beide einen Ausgleich suchen.

4.1 Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse durch einen Landeskredit

Zur Stabilisierung der durch Steuereintrübe rückläufigen Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2021 und 2022 hat das Land diese aufgestockt. Die Aufstockung im Umfang von rd. 1,5 Mrd. Euro (§ 2 Abs. 3 GFG 2021 u. § 2 Abs. 3 GFG 2022 i. V. m. § 33b Haushaltsgesetz 2022) erfolgte jedoch nur als Kredit. Dieser Kredit ist ab dem Jahr 2024 mit einem Betrag von jährlich 29,8 Mio. Euro durch eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse über 50 Jahre zurückzuzahlen (§ 3 Abs. 3 GFG 2024).²³

Der jährliche Rückzahlungsbetrag mag angesichts einer Finanzausgleichsmasse von über 15 Mrd. Euro (2024) nicht hoch erscheinen – zumal er durch die Inflation auch fortlaufend entwertet wird. Gleichwohl ist er aus zwei Gründen kritisch zu sehen:

- Der Betrag ist Teil einer größeren Belastung, die erst auf den zweiten Blick offensichtlich wird. Deshalb kommt es auf die Summe der Belastungen an.
- Eine Rückzahlung über 50 Jahre ist ein sehr langer Prozess, so dass in diesem Zeitraum immer wieder

neue außergewöhnliche Belastungen auftreten werden. Dies zeigt sowohl der Blick auf die Vergangenheit (2001, 2008/09) wie auch auf die aktuellen Entwicklungen. Der im Februar 2022 ausgebrochenen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und andere globale Krisen weisen ein hohes Potenzial fiskalischer Rückwirkungen bis hin zu den deutschen Kommunen auf. Insofern ist zu erwarten, dass innerhalb der nächsten 50 Jahren neue Krisensituationen und damit Verschuldungsnotwendigkeiten auftreten werden, bevor die alten Schulden getilgt sind und in der Folge finanzpolitisch unerwünschte Plateaueffekte auftreten.²⁴

Dabei war gerade im Jahr 2021 die letzte Rate der kommunalen Beteiligung an der Abfinanzierung des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW in Höhe von 30,1 Mio. Euro von der Finanzausgleichsmasse abgezogen worden, mit der die Bewältigung der letzten großen Finanzkrise 2008/2009 in Nordrhein-Westfalen ihren Abschluss fand. Die Kommunen haben dazu seit 2012 einen Finanzierungsbeitrag von knapp 350 Mio. Euro geleistet. Nun steht eine neue, in der Summe um ein Mehrfaches größere Belastung an. Insofern sind die Kreditierung wie der 50jährige Rückzahlungszeitraum Zeichen einer Problemverschiebung auf die nächsten Generationen.

4.2 Corona-Isolierung und NKF-Weiterentwicklung

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung schreibt vor: „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein“ (§ 75 Abs. 2 Satz 1). In einer außergewöhnlichen Krisensituation, wie sie durch die Coronapandemie in den Jahren 2020 und 2021 hervorgerufen wurde, ist das kaum zu schaffen – erst recht nicht für Kommunen, die sich ohnehin in der Haushaltskonsolidierung befinden bzw. mit dem Abbau von übermäßigen Liquiditätskrediten befasst sind.

Für die sehr spezifische Situation der Coronapandemie hat die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Regelung geschaffen, mit der die Mehraufwendungen und Mindereinnahmen der Krise in den Jahren 2020 bis 2022 vom normalen Haushaltsgeschehen isoliert werden konnten: die „Corona-Isolierung“.²⁵ Auch die fiskalische Belastung aus den Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine

23 Vgl. dazu auch LANDESREGIERUNG NRW (2023): Gesetzentwurf: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024). Düsseldorf, S. 2, 55 u. 63. (= Lt-Drs. 18/5800).

24 Vgl. BARBARO, S. (2022): Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse: Die Tilgungspläne des Bundes und der Län-

der. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M./Ranscht-Ostwald, A. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022. Berlin, S. 73-85. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255).

25 Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nord-

wurde in die zeitliche Erweiterung der Isolierung bis 2023 mit aufgenommen.²⁶ Dies war durchaus von Vorteil, um kurzfristig die Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherzustellen.²⁷ Gleichwohl wurde die aus dieser „Bilanzierungshilfe“ resultierende Problematik erkannt. Die Verschiebung der bilanziellen Belastung in die Zukunft setzt darauf, dass in der Zukunft auch das notwendige Geld zur Verfügung steht bzw. die damit gewonnene Zeit zur Entwicklung von Lösungen genutzt wird.²⁸

Die aus der Ergebnisrechnung isolierten Belastungen sollen ab 2026 über einen Zeitraum von – ebenfalls (vgl. Kap. 4.1) – bis zu 50 Jahren linear erfolgswirksam „abgeschrieben“ werden (§ 6 Abs. 1 NKF-CUIG). Die Kommunen können die Bilanzierungshilfe aber auch einmalig im Jahr 2026 ganz oder anteilig erfolgsneutral ausbuchen, sofern dadurch keine Überschuldung entsteht oder vergrößert wird (§ 6 Abs. 2 NKF-CUIG). Um welche Beträge es sich bei der Isolierung handelt, ist dabei bisher nicht vollständig bekannt. Da keine direkte Meldepflicht für die vorgenommene Isolierung eingeführt wurde, ist der Umfang des isolierten Finanzvolumens nur der in Nordrhein-Westfalen von IT.NRW geführten kommunalen Bilanzstatistik zu entnehmen. Sie liegt derzeit aber nur bis zum Jahr 2019 vor (Stand: 19.08.2024).

Eine erste Übersicht über die in Anspruch genommene Isolierungshilfe erschließt sich aus drei Antworten der Landesregierung zu entsprechenden kleinen Anfragen im Landtag.²⁹ Demnach sind zum Stichtag 31.12.2022 von 259 Kommunen Beträge im Umfang von 2,86 Mrd. Euro isoliert worden. Weitere 97 Kommunen hatten zum Stichtag 31.12.2021 Beträge im Umfang von 0,49 Mrd. Euro isoliert. Zu diesem Zeitpunkt hatten aber auch 81 Kommunen keine Bilanzierungshilfe angezeigt (Null-Meldung). Ende 2022 stan-

den noch Meldungen von 138 Gemeinden und Gemeinden und Gemeindeverbänden aus. Der endgültige Umfang der Bilanzierungshilfe einschließlich der Isolierung im Jahr 2023 wird voraussichtlich erst im Jahr 2025 bekannt werden. Dies lässt die Vermutung zu, dass in erheblichem Umfang von der Isolierung Gebrauch gemacht wurde und dies die Kommunalhaushalte ab 2026 zeitverzögert belasten wird – sofern sie nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Belastung erfolgsneutral ausbuchen.

Dass die Isolierung der Krisenkosten auch zu neuen Schulden geführt hat, zeigt sich an der Zunahme der Liquiditätskredite ab dem Jahr 2020 in zahlreichen Kommunen (vgl. Anh. 1). Diese erfolgte vor allem dort, wo bisher nur geringe Liquiditätskredite vorhanden waren. Die im Zusammenhang mit der Krise aufgenommenen Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung können – wie die Mehrausgaben und Mindereinnahmen – ebenso isoliert und über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren getilgt werden (§ 5 Abs. 6 NKF-CUIG).

Die Ausnahmeregelung zur Krisenüberbrückung, die den Haushaltsausgleich sichergestellt und damit ansonsten sofort notwendige Haushaltskonsolidierungskonzepte vermieden hat, ist ab 2024 zwar aufgehoben. Mit dem dritten NKF-Weiterentwicklungsgesetz wird den Kommunen allerdings erneut die Möglichkeit eröffnet, „Verluste“ in die Zukunft fortzuschreiben.³⁰ Insofern ist eine grundsätzliche Kritik am Umgang mit dem doppelten Rechnungswesen durch die Landesregierung angezeigt. In den Worten des IDR, des Instituts der Rechnungsprüfer: „Grundsätzlich möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass das NKF als System der (externen) Rechnungslegung die ökonomische Realität der Kommunen objektiv und transparent abbilden soll. Änderungen an der Systematik soll-

rhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) v. 29.09.2020. In: GVBI NRW. Nr. 44, S. 916 ff.

26 Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz - NKF-CUIG) v. 29.09.2020, zuletzt geändert am 15.12.2022.

27 Vgl. etwa Martin Murrack, Stadt Duisburg, für das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 19. Juni 2020 zum Antrag der SPD-Fraktion „Städte und Gemeinden nicht im Stich lassen – Kommunen gehören unter den Corona-Rettungsschirm“ (Drucksache 17/8945). Düsseldorf, S. 4. (= Stellungnahme 17/2812). – Martin Murrack, Stadt Duisburg, für das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. November 2022 zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Zweites Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ (Drucksache 18/997). Düsseldorf, S. 5. (= Stellungnahme 18/75).

28 „Am Beispiel der Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Höhe der Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1994 kann man erkennen, was passiert, wenn Handlungsfähigkeit gesichert wird, ohne aber die nachhaltige Problemlösung herbeizuführen. Aus einem Schneeball wird dann eine Lawine.“ Martin Murrack in der Stellungnahme vom 18. November 2022, S. 5.

29 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2378 vom 23. August 2023 des Abgeordneten Justus Moor SPD (Drucksache 18/5544). Düsseldorf. (= Drucksache 18/6400 v. 17.10.2023). – Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2830 vom 03.08.2023 des Abgeordneten Justus Moor SPD (Drucksache 18/6655). Düsseldorf. (= Drucksache 18/7277 vom 07.12.2023). – Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3855 vom 17.05.2024 des Abgeordneten Justus Moor SPD (Drucksache 18/9301). Düsseldorf. (= Drucksache 18/9793 vom 01.07.2024).

30 Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW) vom 05.03.2024.

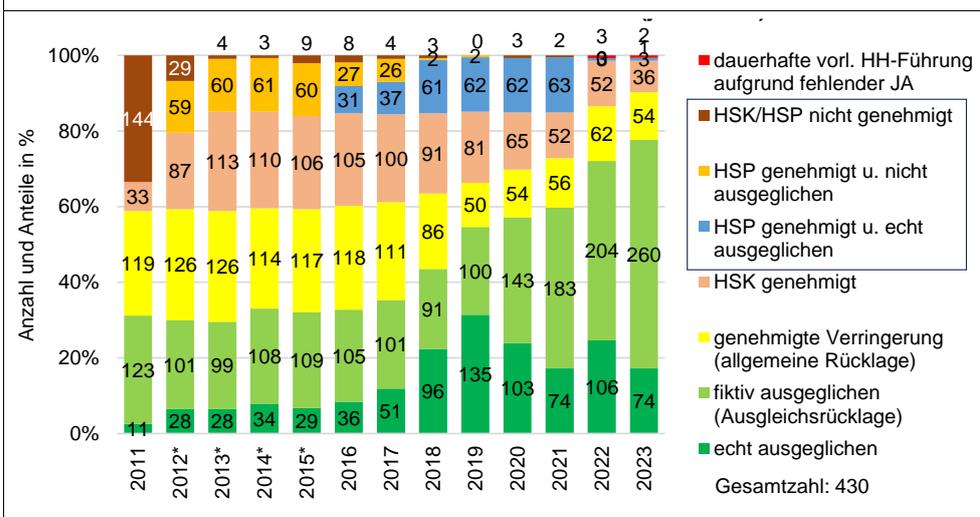
ten folglich dem Ziel dienen, die finanzwirtschaftlichen Vorfälle realistisch wiederzugeben. Veränderungen, die nicht dieser Maßgabe folgen, sondern bspw. das politisch Gewünschte ermöglichen sollen, konterkarieren den eigentlichen Zweck. Ein in der Rechnungslegung ‚angepasster‘ Ausweis der Geschäftsvorfälle, verfälscht die realitätsgetreue Wiedergabe der ökonomischen Lage – die ökonomische Lage hat sich aber nicht verändert.

... Insofern erscheinen auch Maßnahmen, die ein HSK künstlich hinauszögern, nicht zielführend, ggf. sogar schädlich. Eine nachhaltige Konsolidierung würde hiermit jedenfalls nicht gefördert.³¹

War also die Corona-Isolierung zunächst ein sinnvolles Instrument einer schnell notwendigen Krisenreaktion zur Sicherstellung kommunaler Handlungsfähigkeit, um dann im weiteren Krisenverlauf Lösungsmöglichkeiten für die Finanzierung der Krisenkosten zu erarbeiten, so wird nun immer deutlicher, dass die Kommunen diese Kosten selbst zu finanzieren haben und ihnen dafür lediglich sehr viel Zeit eingeräumt wird: 50 Jahre. Wie bei der Kreditierung der Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse setzt die Landesregierung auf eine kleinteilige Stückelung der Krisenkosten, um deren „Spürbarkeit“ zu minimieren. Letztendlich verschiebt sie die Problemlösung auf die nächsten Generationen in der Hoffnung, dass keine neuen Krisen kommen. Diese sind aber bereits absehbar und so werden Plateau-Effekte wahrscheinlich,³² weil auf die alten, noch nicht abgebauten Belastungen immer wieder neue Belastungen aufsetzen.

Angesichts der bereits vorgenommen Isolierungen im Ergebnishaushalt vermittelt der niedrigste Stand der HSK-Kommunen seit Beginn des Stärkungspaktes

Abbildung 21:
Haushaltsstatusmeldungen* der nordrhein-westfälischen Kommunen (jew. 31.12.)



* Für 2012 bis 2015 und ab 2022 sind die HSP-Kommunen nicht ausdifferenziert. Mit dem Ende des Stärkungspaktes Stadtfinanzen entfallen die Kategorien "HSP..." und damit verschieben sich die Zuordnungen.

Quelle: MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN, diverse Jahrgänge.

Stadtfinanzen im Jahr 2011 (vgl. Abb. 21) bzw. zu der Dekade davor,³³ somit bereits jetzt ein falsches Bild von der Haushaltslage der nordrhein-westfälischen Kommunen. Zwar konnten 2023 immerhin 260 Kommunen durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einen fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Eine Krisensituation, wie sie parteiübergreifend von 355 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der im Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen vertretenen Städte und Gemeinden in dem Brandbrief „Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen“ an den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Hendrik Wüst, beschrieben wurde, ist daran jedoch nicht zu erkennen.

4.3 Nutzung von Liquiditätsreserven

Die Tilgung der gemeindlichen Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen aus eigener Kraft in den Jahren ab 2016 um 8,2 Mrd. Euro ist beachtlich (vgl. Kap. 2.3). Fraglich ist jedoch, ob dafür immer auch echte Überschüsse genutzt werden konnten. So besteht die Möglichkeit, Liquiditätsreserven, die sich im Rahmen der Ergebnisrechnung aus der Bildung von Rückstellungen und Abschreibungen ergeben, für die Tilgung zu nutzen. Dem Grunde nach wären die Liquiditätsre-

31 Vgl. IDR – Institut der Rechnungsprüfer (2023): Stellungnahme des IDR zum 3. NKFVG. Anhörung A02 - 12.01.2024. (= Lt-Neudruck-Stellungnahme 18/1150).

32 Vgl. BARBARO, S. (2022): Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse, a. a. O.

33 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ LENK, L./BOETTCHER, F./ HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, a. a. O., S. 41.

serven zurückzulegen, um sie im Zahlungsfall (Auflösung von Rückstellungen) verfügbar zu haben. Werden sie zwischenzeitlich jedoch anderweitig verwendet, so müssten gegebenenfalls bei Bedarf neue Liquiditätskredite aufgenommen werden.

Diese „Strategie der internen Kreditierung“ ist sinnvoll, wenn sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ziehen lässt. Wenn etwa die Zinserträge für risikoarm angelegtes Geld geringer sind als die Zinsen für Liquiditätskredite, wäre dies der Fall. Für die Zeit der Niedrigzinsphase (vgl. Anh. 4), in der es nicht nur keine guten Anlagemöglichkeiten gab, sondern für hohe Bankguthaben sogar Verwahrentgelte gezahlt werden mussten, war das Tilgen von Liquiditätskrediten somit sinnvoll.

In einer Untersuchung der Entwicklung von Liquiditätskrediten und Eigenkapital konnte gezeigt werden, dass zumindest ein Teil der Tilgung von Liquiditätskrediten nicht aus Überschüssen und damit Eigenkapitalzuwachsen finanziert wurde.³⁴ Deshalb ist anzunehmen, dass das Volumen der Liquiditätskredite durch die Nutzung von Liquiditätsreserven merklich und lokal unterschiedlich unterzeichnet ist.

4.4 Investitionsrückstand und Steuerlast

Zur Finanzierungslast der Kommunen, die wie Kredite bedient werden „müssten“, sind zwei weitere Elemente hinzuzuzählen:

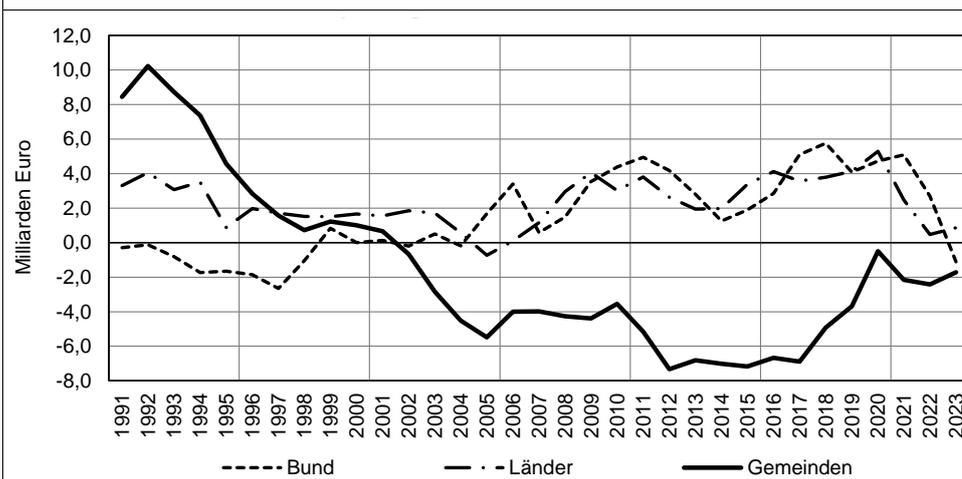
- nicht getätigte Investitionen, die zum Substanzverzehr führen und die Modernisierung verhindern sowie
- die konsolidierungsbedingt weit überdurchschnittliche Steuerlast für Bürger und Wirtschaft, die wieder zu senken ist.

Der Investitionsbedarf aller deutschen

Kommunen ist erheblich. Dies belegt nicht nur jedes Jahr aufs Neue das KfW-Kommunalpanel, das für das Jahr 2023 bei den Kommunen einen Investitionsrückstand von 186,1 Mrd. Euro ermittelt hat.³⁵ Auch die im Gegensatz zu Bund und Ländern seit 2002 dauerhaft negativen Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden (vgl. Abb. 22) zeigen ein erhebliches Investitionsdefizit auf. Mit dem gegenwärtigen Investitionsniveau lässt sich noch nicht einmal die bestehende Substanz erhalten.

Vor dem Hintergrund des generellen Investitionsdefizits der deutschen Kommunen bedeutet die weit unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der Kommunen im Ruhrgebiet (vgl. Abb. 18) eine nochmals größere Gefahr für den Strukturwandel der Region. Für die Jahre 2017 bis 2022 lässt sich im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen ohne Nordrhein-Westfalen ein jahresdurchschnittlicher Investitionsrückstand von 1,1 Mrd. Euro errechnen.³⁶ Selbst wenn der verbleibende Finanzmittelüberschuss der Ruhrgebietskommunen im Jahr 2022 vollständig in die Investitionen geflossen und nicht zur Tilgung von Liquiditätskrediten verwendet worden wäre, hätten sie nur 69,8 % der Eigenfinanzierungskraft der westdeutschen Kommunen ohne NRW erreicht.³⁷ Es müsste schon ein erheblicher Teil der überdurchschnittlichen Soziallasten, die von den Ruhrgebietskommunen getragen werden,³⁸ durch ein Auflösung der Ursachen

Abbildung 22:
Nettoanlageinvestitionen des Staates nach Teilsektoren 1991 bis 2023
in Milliarden Euro



Quelle: DESTATIS (2024): VGR – Arbeitsunterlage Investitionen – 1. Vierteljahr 2024.

34 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2022): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten in Nordrhein-Westfalen. Elemente einer NRW-Kasse. Expertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, S. 36 f.

35 Vgl. KfW BANKENGRUPPE (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. Frankfurt, S. 11.

36 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, a. a. O., S. 8.

37 Vgl. ebd.

38 Die Kommunen im Ruhrgebiet gaben im Jahr 2022 rund 319 Euro je Einwohner:in mehr für soziale Leistungen aus als der Durchschnitt der westdeutschen Kommunen ohne NRW. Das entspricht einer absoluten Mehrbelastung von 1,64 Mrd. Euro; vgl. ebd., S. 9.

oder eine höhere Mitfinanzierung von Land und Bund erfolgen, um die Investitionen auf ein bundesdurchschnittliches Maß anzuheben.

Neben dem aus dem Investitionsbedarf resultierenden Finanzierungsbedarf müssen aber auch die volkswirtschaftlichen Folgekosten der nicht getätigten Investitionen – bzw. des „Lebens von der Substanz“ – und der fehlenden Modernisierung für die Region bedacht werden. Damit besteht die Gefahr, dass sich die Standortnachteile vergrößern und die Wettbewerbsfähigkeit der Region sinkt. Die Wettbewerbsfähigkeit des Ruhrgebiets ist ferner durch die weit überdurchschnittliche Steuerlast bedroht. „Bei der Gewerbesteuer liegt die Region um 29,4 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen; bei der Grundsteuer B beträgt die Disparität sogar 65,9 %.“³⁹ Um die konsolidierungsbedingt hohe Abgabenlast auf das Vergleichsniveau zu senken, wäre ein Betrag von 1,26 Mrd. Euro notwendig.

Tilgen, Investieren, Steuern senken und – aktuell wieder besonderes – den Haushaltsausgleich sichern, bilden somit eine für die Ruhrgebietskommunen nicht auflösbare „Quadratur des Kreises“. Die bisherigen Entlastungen durch den Bund haben die Unterfinanzierung des Sozialbereichs der Kommunen reduziert. Diese Maßnahme dient aber vor allem dem aktuellen Haushaltsausgleich in allen Kommunen. Dabei verliert diese Hilfe an Wert, weil das im Jahr 2018 implementierte 5-Miarden-Paket des Bundes inflationsbedingt schrumpft und weil die Fallzahlen im Sozialbereich steigen. Nur in konjunkturell guten Jahren und bei sehr niedrigen Zinssätzen war die Verschuldung ohne Zusatzkosten zu finanzieren und konnte zurückgeführt werden. Die Zeit, während dieser günstigen Phase eine umfassende Lösung auch für die Altschulden zu finden, ist aber vertan worden.

5 Vom Stärkungspakt Stadtfinanzen zur Altschuldenlösung

5.1 Das Zwei-Phasen-Konzept der Altschuldenlösung in NRW

Um Schulden tilgen zu können, müssen Überschüsse erwirtschaftet werden. Diese waren am Ende der ers-

ten Dekade dieses Jahrhunderts aber in den nordrhein-westfälischen Kommunen so gut wie nicht vorhanden. Im Gegenteil: Sie wiesen in der Finanzrechnung ein strukturelles Haushaltsdefizit von rund 2,5 Mrd. Euro auf.⁴⁰ Zum Einstieg in die Entschuldung der Kommunen musste diese Lücke erst geschlossen werden – oder wie gesagt wurde: „Der löchrige Reifen musste erst geflickt werden, bevor er aufgepumpt werden kann.“

Der Abbau der hohen Liquiditätskredite wurde folglich in zwei Phasen mit jeweils eigenen Zielen konzipiert:

- Phase 1: Abbau der strukturellen Lücke und
- Phase 2: Tilgung der übermäßigen Liquiditätskredite.

Die gesamte Konsolidierung umfasst allerdings noch weitere Schritte, denn es muss der dauerhafte Haushaltsausgleich gesichert werden. Damit zusammenhängend ist das Gemeindefinanzsystem so weiterzuentwickeln, dass die Nachholbedarfe vor allem bei den Investitionen sowie die Neubedarfe befriedigt und Defizite bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abgebaut werden. Um letztendlich auch die Krisenfestigkeit der Kommunen zu erhöhen, müssen sie in die Lage versetzt werden, Vorsorge zu betreiben und Rücklagen aufzubauen, um die fiskalische Resilienz zu stärken (vgl. Abb. 23).⁴¹

In diesem mehrstufigen Prozess wurde für die erste Phase zum Abbau der strukturellen Lücke und dem Erreichen des Haushaltsausgleichs der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ entwickelt.⁴² Aus dem Landeshaushalt ausgestattet mit einem jährlich Finanzvolumen von 350 Mio. Euro wurden ab 2011 befristet auf zehn Jahre 34 im Jahr 2010 überschuldete Städte und Gemeinden unterstützt. Aus sogenannten Komplementärmitteln, die der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs entnommen wurden, wurden weitere 27 von Überschuldung bedrohte Städte und Gemeinden unterstützt.⁴³

Das Etappenziel wurde mit dem Ende des Stärkungspaktes Stadtfinanzen erreicht. Zur Hälfte der Programmzeit erreichten die teilnehmenden Städte und Gemeinden den Höhepunkt der Verschuldung mit Liquiditätskrediten. Mit dem Schließen der strukturellen Lücke begann ihr Abbau, so dass das Volumen der Liquiditätskredite Ende 2021 wieder auf dem Niveau

39 Vgl. ebd., S. 11 u. 22 f.

40 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ LENK, L./BOETTCHER, F./ HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, a. a. O., S. 165.

41 Vgl. FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICO-SATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite, a. a. O., S. 294-297.

42 Basis hierfür war das Gutachten von JUNKERNHEINRICH, M./ LENK, L./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICO-

SATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, a. a. O.

43 Ab 2017 wurde für die Restlaufzeit aus nicht verbrauchten Mitteln drei weitere Gemeinden in das Programm aufgenommen. Vgl. FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICO-SATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite, a. a. O., S. 284.

Stadtfinanzen entwickelt. Die 350 Mio. Euro, die für dieses Programm im Haushalt reserviert waren, wurden nach 10 Jahren nicht weiter fortgeschrieben bzw. in einen Altschuldenfonds überführt. Sie gingen wieder als Deckungsmittel in den Landeshaushalt ein. Damit wurde eine große Chance vertan, eine Altschuldenlösung zu günstigen Konditionen zu implementieren.

Dabei wurden während der Laufzeit des Stärkungspaktes Stadtfinanzen verschiedene Konzepte für eine Altschuldenlösung als Anschlussregelung entwickelt.⁴⁷ In insgesamt vier Anhörungen im Ausschuss für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen (2018, 2019, 2020 und 2023), davon zwei auf Antrag der jetzt die Landesregierung mittragenden Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wurde die Thematik ausführlich erörtert.⁴⁸

Mit der seit Mitte 2022 eingetretenen Zinswende (vgl. *Anh. 4*) haben sich die Finanzierungsbedingungen für ein langfristiges Konzept der Altschuldentilgung deutlich verschlechtert. Zudem erschweren die veränderten Rahmenbedingungen eine Problemlösung ganz erheblich. Nachdem die Corona-Pandemie bzw. ihre massiven gesundheitlichen Wirkungen weitgehend abgeklungen sind, werden die Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine immer spürbarer. Insbesondere die Abhängigkeit der deutschen (Export-)Wirtschaft von preiswerter Energie beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit erheblich und schwächt das Wirtschaftswachstum. Die Krisenfolgen, wie Inflation und hohe Zuwanderung aus Kriegsgebieten der Ukraine aber auch anderen Krisenregionen der Welt, stellen hohe Anforderungen an die Kommunen. In dieser Situation wird es sowohl auf Seiten des Landes als auch des Bundes schwieriger, eine Altschuldenlösung zu finanzieren. Nichtstun ist aber keine Alternative, denn die betroffenen Kommune stehen aktuell wieder in einer schweren Haushaltskrise und weitere Konsolidierungsmöglichkeiten sind nicht mehr vorhanden.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung ist mit ihrem ersten Versuch eines Altschuldenkonzeptes, dass sie im August 2023 vorgestellt hatte, gescheitert. Es enthielt so gut wie keinen Landesbeitrag, eine zentrale Forderung des Bundes und Voraussetzung für seine Mitwirkung. Die Kommunen sollten die Entschuldung quasi allein finanzieren. Ferner hätte die Einbindung dieser Altschuldenlösung in den kommunalen Finanzausgleich zu vielen Rückkopplung mit überraschenden Konsequenzen geführt.⁴⁹

Im zweiten Anlauf verkündete der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, am 4. Juni 2024 nun, dass das Land ab dem Jahr 2025 einen Betrag von jährlich 250 Mio. Euro über 30 Jahre für eine Altschuldenlösung bereitstellen will und forderte zugleich vom Bund einen ebenso hohen Beitrag. Der Beitrag der Kommunen blieb offen. Ein Konzept zur Umsetzung steht ebenso noch aus. Zudem führt der genannte Betrag in dieser Vorstellung weder zu einer vollständigen Lösung des Problems, noch greift er das Angebot des Bundes auf, die Hälfte der kommunalen Altschulden zu übernehmen. Dafür müsste aber das Land zusammen mit den Kommunen einen Beitrag von rund 500 Mio. Euro aufbringen, denn der jährliche Annuitätenbedarf liegt bei rund einer Milliarde Euro (vgl. *Kap. 5.3*).

5.3 Konzept für einen Abbau der Altschulden

Nordrhein-Westfalen ist das einzige der in Deutschland betroffenen Bundesländer ohne eine Altschuldenlösung. Zugleich ist es als größtes deutsches Bundesland das mit dem größten zu tilgenden Schuldenvolumen.⁵⁰ Insofern ist eine Bundesbeteiligung von 50 % an der Altschuldenlösung für das Land ein relevantes Hilfeangebot. Ohne den Bund würde vermutlich eine vollständige Lösung des Problems nicht gelingen, denn die bei den Städten und Gemeinden ver-

47 Vgl. etwa BUSCH, M. (2018): Projekt „Neustart“. Qualifizierung und Quantifizierung eines Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen. Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen. Bochum. – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet, a. a. O. – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2022): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten in Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

48 20. April 2018: „Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!“, Fraktion der SPD, Drucksache 17/1440. – 5. Juli 2019: „Die Zeit ist reif für einen Neustart – Altschulden der Kommunen müssen nachhaltig und solidarisch abgebaut werden“ auf Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/5023. – 19. Juni 2020: „Nichtstun ist keine Option: Landesregierung muss aus ihrem

Winterschlaf erwachen und endlich ein Altschulden-Konzept vorlegen“, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/8575. – 18. August 2023: „Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“, Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690.

49 Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. August 2023 „Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“ auf Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690. Düsseldorf. (= MMST 18-695).

50 Gemessen an der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung lagen die nordrhein-westfälischen Kommunen allerdings nie auf Platz eins. Mit der fortschreitenden Wirkung der Entschuldungsprogramme in anderen Ländern ändert sich das aber.

bleibenden Annuitäten wäre zu hoch.⁵¹ Insofern wird im Folgenden von einer Bundesbeteiligung in Höhe von 50 % ausgegangen, wie sie im BMF-Eckpunktepapier, Unterpunkt 2, niedergelegt ist.⁵²

Auch die anderen Länder, die für ihre Kommunen bisher unterschiedliche Wege der Entschuldung beschritten haben, würden von einer Bundesbeteiligung erheblich profitieren, denn auch dort sind bei den Kommunen Annuitäten verblieben, die von vielen kaum getragen werden können.⁵³ Insofern warten auch diese Länder auf ein Konzept aus Nordrhein-Westfalen.

Im Folgenden geht es vor allem um den Stichtag, auf den sich die Altschuldenlösung beziehen kann, und um die Annuitäten, die je nach Zinssatz deutlich schwanken. Weitere Rahmendaten liefert das BMF-Eckpunktepapier. Für die konzeptionelle Ausgestaltung (wer bekommt wieviel? etc.) liegen diverse Vorschläge vor⁵⁴ und müssen hier nicht ausgeführt werden. Auf die Bedingung einer Altschuldenlösung nach einer nachhaltigen Lösung (keine neuen Liquiditätskredite) geht auch das BMF-Eckpunktepapier (Nr. 6) ein.

– Stichtag –

Der Stichtag, mit dem das Schuldenvolumen, welches zu entschulden gilt, festgelegt wird, ist relevant für die Bestimmung des Entschuldungsvolumens und den daraus folgenden Annuitäten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in denjenigen Ländern, die bereits eine Entschuldung ihrer Kommunen von Liquiditätskrediten implementiert haben oder gerade implementieren der Stichtag feststeht. Dabei ergibt sich ein verfahrenstechnisches Problem, wenn der Stichtag, wie etwa in Hessen (31.12.2018), vor dem Stichtag liegt, der im BMF-Eckpunktepapier (Nr. 3: 31.12.2020 ggf. 2021) genannt wird. Ein anderes Problem ergibt sich für jene Kommunen, die in der Vergangenheit bereits aus eigener Kraft Liquiditätskredite abgebaut haben. Für sie stellt sich die Frage, ob diese Anstrengung nun bestraft wird, weil ihre Entschuldungshilfe wegen der jetzt niedrigeren Basis im Vergleich geringer ausfällt. Je weiter der Stichtag vom ursprünglichen Problemverursachungszeitraum 2001 bis 2016 abrückt, desto stärker greifen aber auch neue oder andere Verschul-

dungsursachen, die die Liquiditätskredite wieder ansteigen lassen (vgl. Kap. 2.3 und Anh. 1). Insbesondere ab 2021 sind alle Kommunen von einer neuen Krisenkonstellation betroffen, die deshalb auch einer eigenständigen Lösung bedarf.⁵⁵

Vor diesem Hintergrund erscheint der 31.12.2020 der letzte Stichtag zu sein, der noch weitgehend unberührt ist von den neuen Krisenphänomenen. Dieser Stichtag wird zudem von der Saarlandkasse sowie dem Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz zugrunde gelegt, so dass im Rahmen einer bundesweiten Lösung hier keine Sonderregelung notwendig wäre. Nordrhein-westfälische Kommunen, die bereits aus eigener Kraft eine deutliche Entschuldung vorgenommen und deshalb ggf. weniger investiert haben, hätten dann aber das Nachsehen.

– Annuitätenbedarf in Nordrhein-Westfalen –

Zum Stichtag 31.12.2020 hatten die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – die Gemeindeverbände bleiben unberücksichtigt – Liquiditätskredite (einschl. zu Liquiditätszwecken aufgenommene Wertpapiersschulden) in Höhe von 22,37 Mrd. Euro aufgenommen. Unter Berücksichtigung eines Sockelbetrages in Höhe von 100 Euro je Einwohner:in (BMF-Eckpunktepapier Nr. 3) ergibt sich ein Entschuldungsbetrag in Höhe von 20,94 Mrd. Euro. Je nach Laufzeit und anzusetzendem Zinssatz folgt daraus eine Annuität. Die Bundesbeteiligung macht eine Tilgung innerhalb von 30 Jahren möglich. Bei einem Zinssatz von 1,5 %, wie er bei der Hessenkasse noch verwendbar war, hätte sich für Nordrhein-Westfalen eine Annuität von 871,8 Mio. Euro pro Jahr gegeben. Derzeit dürfte eher ein Zinssatz von 3,0 % angezeigt sein. Daraus ergäbe sich eine Annuität von 1 068,2 Mio. Euro. Der gesamte Zinsaufwand würde statt 5,2 nun 11,1 Mrd. Euro betragen, was zeigt, wie teuer die zögerliche Haltung der NRW-Landesregierung ist.

– Lastenverteilung –

Ausgehend davon, dass der Bund nur eine vollständige Lösung unterstützen würde, würden bei einer Annuität von 1,068 Mrd. Euro auf den Bund ein Anteil

51 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 19 u. 134.

52 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2024): Eckpunkte Kommunale Altschuldenübernahme, a. a. O.

53 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 19 u. 134.

54 Vgl. Fußnote 47. Bereits im Basisgutachten für den Stärkungspakt wurde auch auf die Bedingungen für eine dauerhafte Lösung hingewiesen. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ LENK,

L./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, a. a. O., Kap. 2.

55 Zu weiteren Implikationen eines späteren Stichtags vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2023): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. August 2023 „Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“ auf Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690. (Stellungnahme 18-695), S. 26 f.

von 534,1 Mio. Euro entfallen.⁵⁶ Das entspricht mehr als dem Doppelten der aktuellen NRW-Forderung an den Bund. Für das Land und seine Kommunen wäre eine Lastenteilung der verbleibenden 534,1 Mio. Euro zu diskutieren. Würde das Land bei seinem Angebot der Übernahme von 250 Mio. Euro bleiben, verbliebe bei den nordrhein-westfälischen Kommunen eine Annuitätenlast von 284,11 Mio. Euro.

Es ist daran zu erinnern, dass die ursprüngliche Landeshilfe im Stärkungspakt Stadtfinanzen 350 Mio. Euro betragen hat. Es ist auch daran zu erinnern, dass bereits 2011 die damalige CDU-Landtagsfraktion zur Finanzierung des Stärkungspaktes einen Landesbeitrag in Höhe von 600 bis 700 Millionen Euro gefordert hatte,⁵⁷ und eine Finanzierungsbeteiligung aller Gemeinden über einen Vorwegabzug aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie einen Solidarbeitrag abundanter Gemeinden ablehnte. Entsprechend folgerichtig hat die Regierungskoalition aus CDU und FDP ab 2018 auch die zur Mitfinanzierung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen eingeführte Solidaritätsumlage sofort abgeschafft und die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs zu Gunsten des Stärkungspaktes Stadtfinanzen schrittweise abgebaut.

– Schlussfolgerungen –

Mit ihrem am 4. Juni 2024 verkündeten Angebot einer Altschuldenlösung bleibt die Landesregierung somit unter den Möglichkeiten, der Bund angeboten hatte. Sie liegt aber auch weit unter der früheren, aus Oppositionszeiten stammenden Forderungen der eigenen CDU-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag. In der gegenwärtigen finanziellen Situation mag es zwar für das Land schwer sein, einen hohen Unterstützungsbeitrag zu finanzieren – gleiches gilt im Übrigen auch für den Bund. Dennoch muss es zu einer Lösung kommen, damit der Konsolidierungsweg in den betroffenen Kommunen fortgesetzt werden kann. Ansonsten droht der Erfolg des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zu verpuffen und eine neue Schuldenspirale setzt sich bei wieder hohen Zinsen in Gang. Die strukturpolitisch notwendige Verstärkung der Investitionen und eine Absenkung der überdurchschnittlichen Steuerbelastung rücken in weite Ferne.

⁵⁶ Ob der Bund seinen Anteil, der ja auch die Anteile aus anderen Bundesländern umfassen würde, zu günstigeren Konditionen finanzieren kann, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

⁵⁷ Vgl. Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung (Zins- und Entschuldungshilfegesetz). Änderungsantrag der Fraktion der CDU. Düsseldorf, Lt-Drs. 15/3488 v. 08.12.2011.

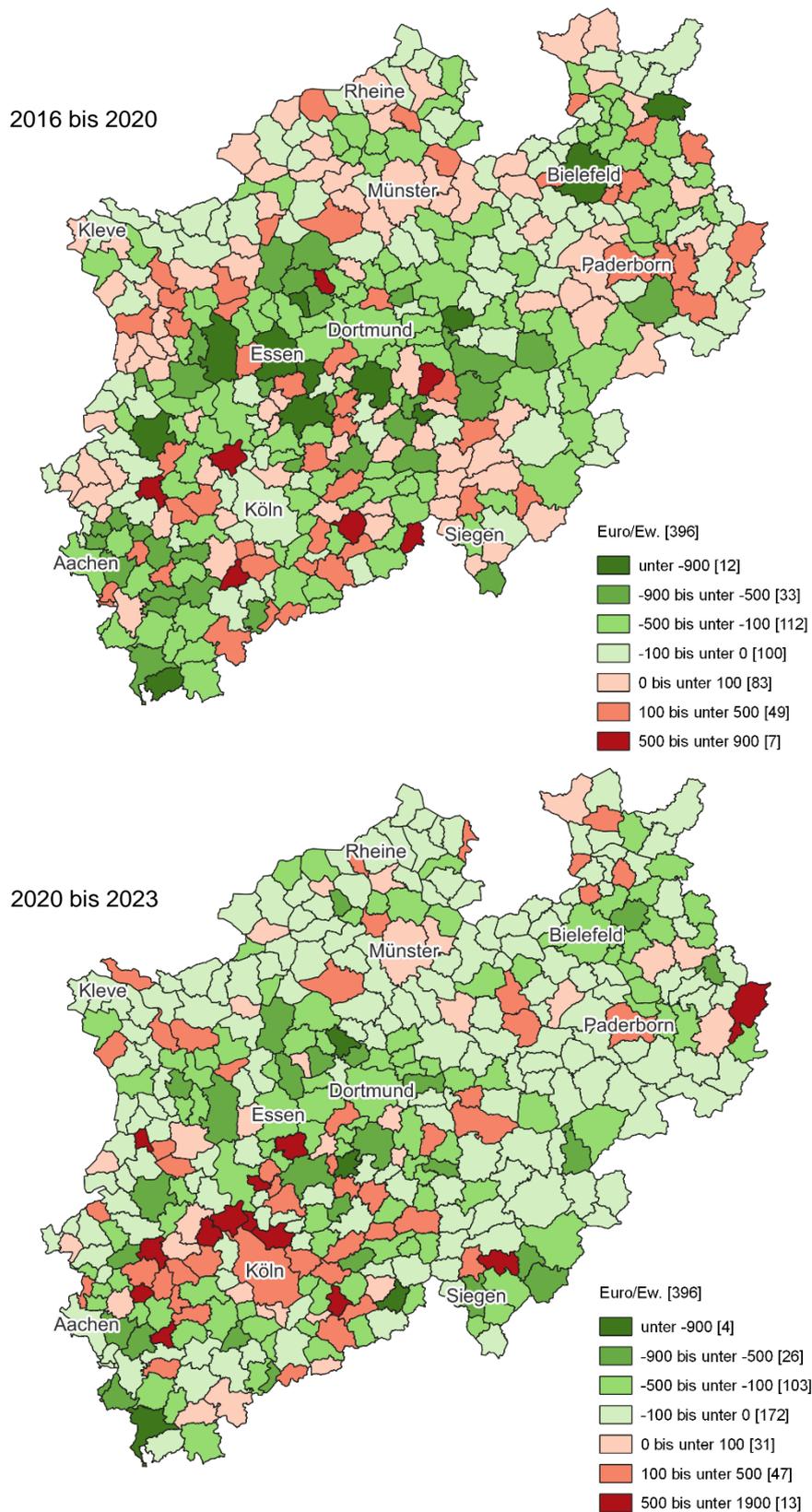
Literatur

- AKTIONSBÜNDNIS: FÜR DIE WÜRDE DER STÄDTE (2017): Saarbrücker Resolution zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vom 9. November 2017. Online unter https://www.muellerheim-ruhr.de/cms/shared/datej_down-load.php?uid=ccdb1aa05b88dc1ffa55c59e74a35bd5 (Abruf: 22.02.2024).
- BARBARO, S. (2022): Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse: Die Tilgungspläne des Bundes und der Länder. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M./Ranscht-Ostwald, A. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022. Berlin, S. 73-85. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255).
- BERTELSMANN STIFTUNG (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh.
- BEZDOSKA, M./KAUDER, B. (2020): Schiefenlagen der kommunalen Finanzen. Ursachen und Lösungsansätze. Köln. (= IW-Policy Paper 15/2020).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2022): Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten. In: Monatsbericht. H. 11, S. 16-24.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2024): Eckpunkte Kommunale Altschuldenübernahme. Vorlage für den Finanzausschusses des Deutschen Bundestages. Schreiben der parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 15.04.2024. (= Ausschussdrucksache 20(7)-0543).
- BUSCH, M. (2018): Projekt "Neustart". Qualifizierung und Quantifizierung eines Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen. Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen. Bochum.
- CDU NRW/BÜNDNIS 90 – DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027. Düsseldorf.
- CDU/FDP NRW (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Düsseldorf.
- DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 119).
- DIETER, J. (2018): Schuldenschnitt mittels HESSENKASSE. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder? In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018. Berlin, S. 423-437. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 240).
- FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite. Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. In: Röber, M./Glinka, P./Hesse, M./Rottmann, O./Truger, A. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 275-299. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257).
- GEIßLER, R./PERSON, Ch. (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Jg. 13, H. 1, S. 191-216.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2023): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. August 2023 „Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“ auf Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690. (Stellungnahme 18-695).
- JUNKERNHEINRICH, M. DIEHL, A./MICOSATT, G. (2019): Kommunale Finanzausstattung und fiskalische Gleichwertigkeit. Handlungsoptionen zur Stärkung finanzschwacher Kommunen. Expertise im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Kaiserslautern.
- JUNKERNHEINRICH, M./EBINGER, F./KLIEVE, L.M./OEBBECKE, J./WELGE, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).
- JUNKERNHEINRICH, M./LENK, L./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 13).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2018): Kommunale Liquiditätskredite. Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Berlin, S. 197-222. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2022): Kommunalfinanzen im Jahr 2021: Gut durch die Krise in die Krise. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022. Berlin, S. 267-299. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 254).

- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2022): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten in Nordrhein-Westfalen. Elemente einer NRW-Kasse. Expertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Finanzbericht Metropole Ruhr 2022. Lage vergleichsweise gut – Erwartung schlecht. Alte Probleme und neue Krisen sind zu meistern. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).
- KfW BANKENGRUPPE (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. Frankfurt.
- LANDESREGIERUNG NRW (2023): Gesetzentwurf: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024). Düsseldorf. (= Lt-Drs. 18/5800).
- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2024): Landesregierung beschließt Eckpunkte einer Altschulden-Lösung. Pressemitteilung v. 04.06.2024.

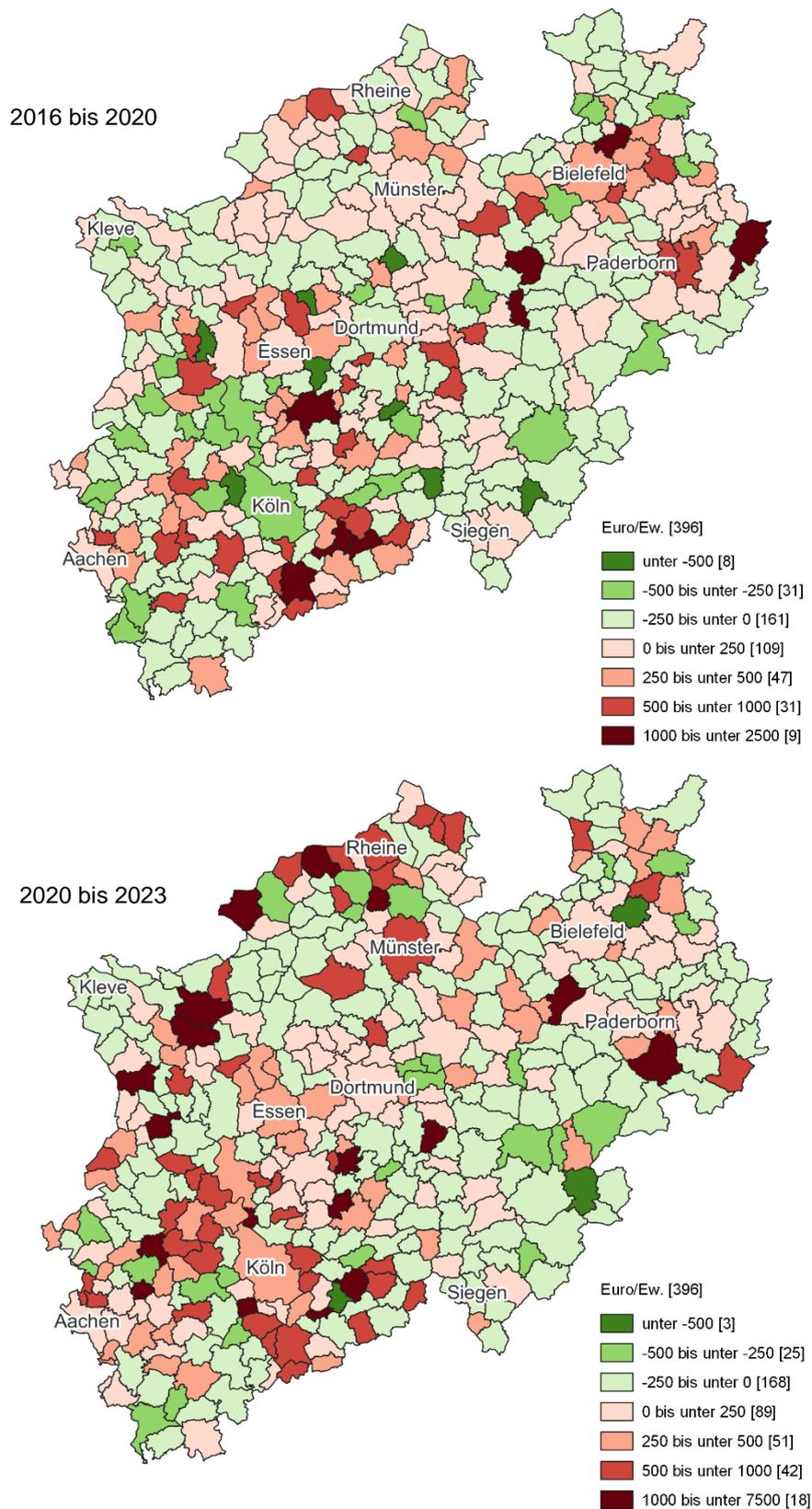
Anhang

Anhang 1:
Räumliche Verteilung der Entwicklung der Liquiditätskredite der Gemeinden in
Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2020 und von 2020 bis 2023 (je. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



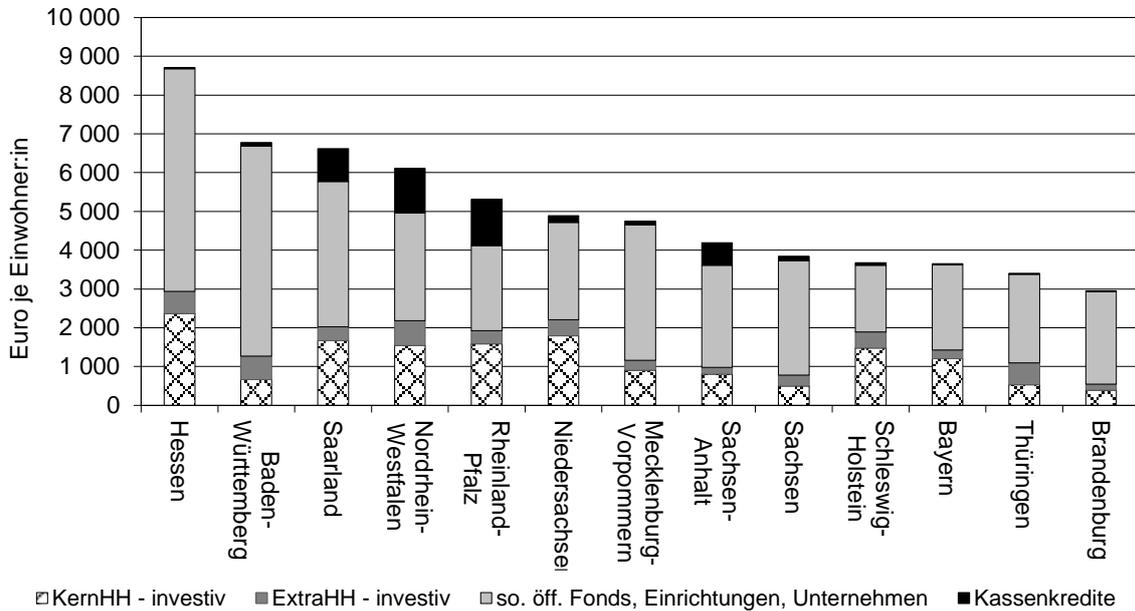
* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
 Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Anhang 2:
Räumliche Verteilung der Entwicklung der Investitionskredite der Gemeinden in
Nordrhein-Westfalen von 2016 bis 2020 und von 2020 bis 2023 (je. 31.12.)
 in Euro je Einwohner:in



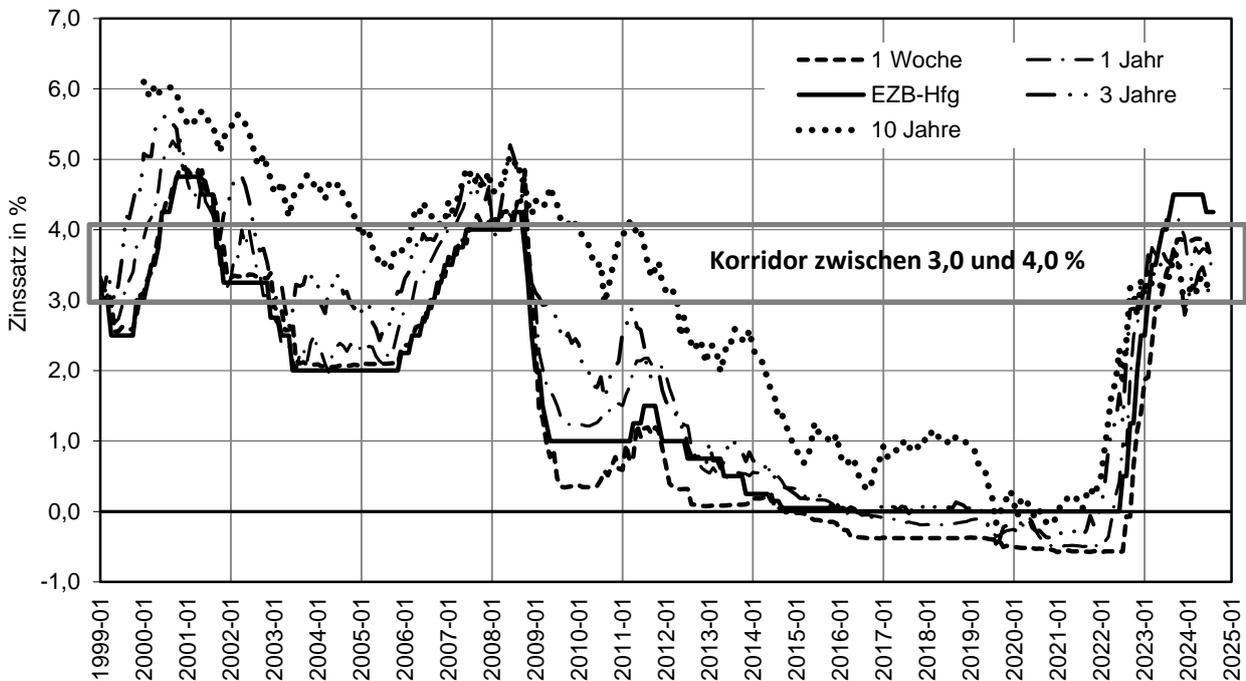
* Kernhaushalte; einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.
 Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

Anhang 3:
Höhe und Trägerstruktur der kommunalen Schulden am 31.12.2023 nach Ländern
 in Euro je Einwohner:in, Flächenländer sortiert nach der Höhe der Gesamtschulden



Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, ohne Schulden bei Gemeinden.
 Quelle: DESTATIS und eigene Berechnungen.

Anhang 4:
Entwicklung ausgewählter Zinsen von 1/1999 bis 8/2024 – Euribor-Zins 1 Woche/1 Jahr, Hypothekenspfandbriefe u. öffentliche Pfandbriefe 3/10 Jahre, EZB-Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte jew. am Monatsanfang (Stand: 05.08.2024)



Quelle: EZB und Deutsche Bundesbank.

Anhang 5:
Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen* nach Regionen und Ortsgrößenklasse 2016 bis 2023

Regionen Gemeindetyp Ortsgröße	Liquiditätskredite (jew. 31.12.)								Investitionskredite (jew. 31.12.)							
	2016	2023	Änderung						2016	2023	Änderung					
			2016-2023				2016-2020	2020-2023			2016-2023				2016-2020	2020-2023
	Euro/Ew.		%	Mio. Euro	%	Euro/Ew.		Euro/Ew.		%	Mio. Euro	%	Euro/Ew.			
NRW-Regionen																
Ruhrgebiet	3 032	2 229	- 803	-26,5	- 4 013	-25,9	- 477	- 326	1 553	1 821	268	17,2	1 450	18,2	91	177
kreisfreie Städte	3 620	2 665	- 955	-26,4	- 3 091	-25,7	- 573	- 382	1 623	1 929	306	18,8	1 073	19,9	133	173
Kreise	1 946	1 422	- 524	-26,9	- 922	-26,4	- 301	- 223	1 373	1 548	175	12,7	337	13,6	- 8	183
Mittelrheingebiet	1 281	1 082	- 200	-15,6	- 1 039	-13,8	- 224	24	1 305	1 652	347	26,6	2 234	29,2	43	304
Rheinische Städte	1 243	1 000	- 243	-19,6	- 591	-17,9	- 266	22	1 465	1 612	147	10,0	482	12,4	- 106	254
Bergische Städte	4 185	3 163	- 1 022	-24,4	- 599	-23,0	- 738	- 284	814	1 596	782	96,1	505	99,7	662	120
Kreise	620	665	45	7,3	152	9,5	- 58	103	1 259	1 708	449	35,7	1 248	38,5	49	400
übr. Nordrhein-Westfalen	643	401	- 242	-37,6	- 1 618	-36,4	- 171	- 71	1 046	1 242	196	18,8	1 524	21,1	71	126
kreisfreie Städte	808	215	- 593	-73,4	- 379	-72,7	- 469	- 125	1 284	1 914	631	49,1	438	52,8	302	328
Kreise	626	420	- 206	-32,9	- 1 239	-31,6	- 140	- 66	1 021	1 172	151	14,8	1 087	17,0	46	105
Stärkungspakt Stadtfinanzen																
Stufe 1	3 287	2 277	- 1 010	-30,7	- 2 631	-30,2	- 667	- 343	1 008	1 231	223	22,2	620	23,2	169	54
Stufe 2	3 027	2 182	- 845	-27,9	- 2 035	-27,0	- 638	- 207	1 613	1 770	157	9,7	445	11,1	27	130
Stufe 3	5 056	5 177	121	2,4	49	4,4	157	- 36	1 996	2 284	289	14,5	75	16,7	221	68
keine Teilnahme	805	629	- 176	-21,9	- 2 053	-20,4	- 128	- 48	1 245	1 537	292	23,4	4 029	25,8	48	244
Ortsgröße																
3.000 bis unter 5.000	1 551	1 020	- 531	-34,3	- 572	41	- 809	51	483	529	46	9,5	1	10,0	55	- 10
5.000 bis unter 10.000	467	355	- 112	-24,0	- 56	- 56	- 77	- 37	712	906	194	27,2	84	30,5	51	143
10.000 bis unter 25.000	567	433	- 134	-23,6	- 83	- 51	- 49	- 54	805	970	164	20,4	494	22,3	75	89
25.000 bis unter 60.000	746	539	- 207	-27,7	- 137	- 70	- 160	- 76	993	1 324	331	33,4	1 495	35,7	86	245
60.000 bis unter 100.000	1 129	987	- 143	-12,6	- 160	18	- 181	43	1 166	1 321	154	13,2	385	15,1	- 1	156
100.000 bis unter 200.000	2 642	2 318	- 324	-12,3	- 288	- 36	- 313	- 39	1 271	1 379	108	8,5	267	10,1	- 19	127
200.000 bis unter 500.000	2 672	1 782	- 891	-33,3	- 596	- 295	- 732	- 627	1 585	2 259	674	42,5	2 080	45,4	472	202
500.000 und mehr	1 983	1 354	- 628	-31,7	- 430	- 198	- 272	124	1 482	1 544	61	4,1	278	5,6	- 207	269

* Kernhaushalte; Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich; Wertpapiersschulden nach dem Verwendungszweck zugeordnet.

Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.