

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias; Kauder, Björn

Research Report

Wege aus der Verschuldung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion im Landtag NRW: "Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen - Kommunen aus Schuldenfalle retten"

IW-Report, No. 40/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Beznoska, Martin; Hentze, Tobias; Kauder, Björn (2023) : Wege aus der Verschuldung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion im Landtag NRW: "Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen - Kommunen aus Schuldenfalle retten", IW-Report, No. 40/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274080>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wege aus der Verschuldung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion im Landtag NRW: „Altschuldenslösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Björn Kauder

Köln, 16.08.2023

IW-Report 40/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 27877-101

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale

Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

August 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	5
2 Die Verschuldung der Kommunen in NRW	5
3 Anforderungen an ein Entschuldungsprogramm	10
4 Auswirkung des Entlastungsprogramms der Landesregierung	13
5 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	17
Literatur	19

JEL-Klassifikation

H63 – Staatsverschuldung und Schuldenmanagement

H72 – Staats- und Kommunalhaushalte und Ausgaben

H74 – Kreditaufnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene

Zusammenfassung

Die finanzielle Schieflage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen (NRW) ist offensichtlich. Der kommunale Schuldenstand pro Einwohner in NRW lag Ende des Jahres 2022 mit 2.863 Euro deutlich höher als in den meisten anderen Bundesländern.

Über 40 Prozent der kommunalen Schulden in NRW entfallen auf Kassenkredite, insgesamt knapp 20 Milliarden Euro. Im Jahr 2021 hatten nur 95 der 396 NRW-Kommunen keine Kassenkredite. Eine Verschuldung von mehr als 1.000 Euro pro Kopf wiesen 99 Kommunen auf – im Jahr 2000 waren es nur zwei Kommunen. Hohe Kassenkredite stellen folglich weiterhin für viele – wenn auch längst nicht für alle – Kommunen ein dringliches Problem dar.

Da andere Bundesländer angesichts ihrer kommunalen Verschuldungslagen bereits aktiv wurden und Entschuldungslösungen umsetzen, ist es überfällig, dass weite Teile der Landespolitik in NRW ebenfalls beabsichtigen, ein Entschuldungsprogramm auf den Weg zu bringen. Bei der Ausgestaltung ist es wichtig zu beachten, dass die grundsätzliche Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen auf Landesebene liegt. Eine kommunale Beteiligung verbunden mit Anreizen sowohl zur Haushaltssanierung als auch zur Investitionssteigerung wäre zielführend.

Im von der Landesregierung skizzierten Entschuldungsprogramm sollen Zins und Tilgung der kommunalen Altschulden im Wesentlichen über eine Umwidmung von Grunderwerbsteuereinnahmen, die bisher den Kommunen zufließen, sowie über Mittelzuflüsse des Bundes erfolgen. Das Land sollte jedoch zusätzlich zu geplanten Investitionszuschüssen ebenfalls einen Eigenbeitrag zum Schuldendienst leisten, zumal die gewünschte Bundesbeteiligung angesichts des rechtlichen Rahmens alles andere als selbstverständlich wäre.

In absoluten Zahlen würden vor allem die großen Städte im Land, besonders im Ruhrgebiet, von dem Entschuldungsprogramm profitieren. Je Einwohner gerechnet würde der stärkste Schuldenabbau in Oberhausen, Mülheim an der Ruhr und Hagen erfolgen.

1 Ausgangslage

Im föderalen System der Bundesrepublik kommt den Gemeinden eine bedeutende Rolle zu. Denn auf kommunaler Ebene werden viele Entscheidungen getroffen, die maßgeblich die Lebensqualität der Bürger beeinflussen. Allerdings sind die Städte und Gemeinden in Bezug auf ihre Einnahmen nur begrenzt autonom. Die Verantwortung dafür, dass die Kommunen ihren Aufgaben nachkommen können, liegt vielmehr bei den Bundesländern. Dazu gehört es gemäß dem Konnexitätsprinzip, für eine ausreichende Finanzausstattung zu sorgen und sicherzustellen, dass übertragene Aufgaben auch entsprechend finanziert werden. Diese theoretischen Überlegungen stoßen in der Praxis oft an ihre Grenzen. Ein Beispiel dafür ist die Flüchtlingsaufnahme, die von höherer staatlicher Ebene den Kommunen übertragen wird, und bei der immer wieder die Frage im Raum steht, wie viel Geld vor Ort für Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten benötigt wird. Als Herausforderung kommt die Heterogenität zwischen Städten und Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes hinzu.

Eine finanzielle Überforderung zeigt sich bei den Kommunen nicht nur in Form von hohen Schulden, sondern gleichzeitig auch in Form von hohen Realsteuerhebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer. Dadurch geraten einige Städte und Gemeinden in einen Teufelskreis aus investitionsschädlichen Anreizen, wirtschaftlichem Stillstand und steigenden Schulden. Dieses Phänomen zeigt sich in Nordrhein-Westfalen (NRW) besonders eklatant. Hier sind die Personal- und Sozialaufwendungen der Kommunen sowie die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze im Durchschnitt außergewöhnlich hoch. Gleichzeitig ist die kommunale Verschuldung insbesondere in Form von Kassenkrediten in den letzten 20 Jahren stark angestiegen und beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der Kommunen.

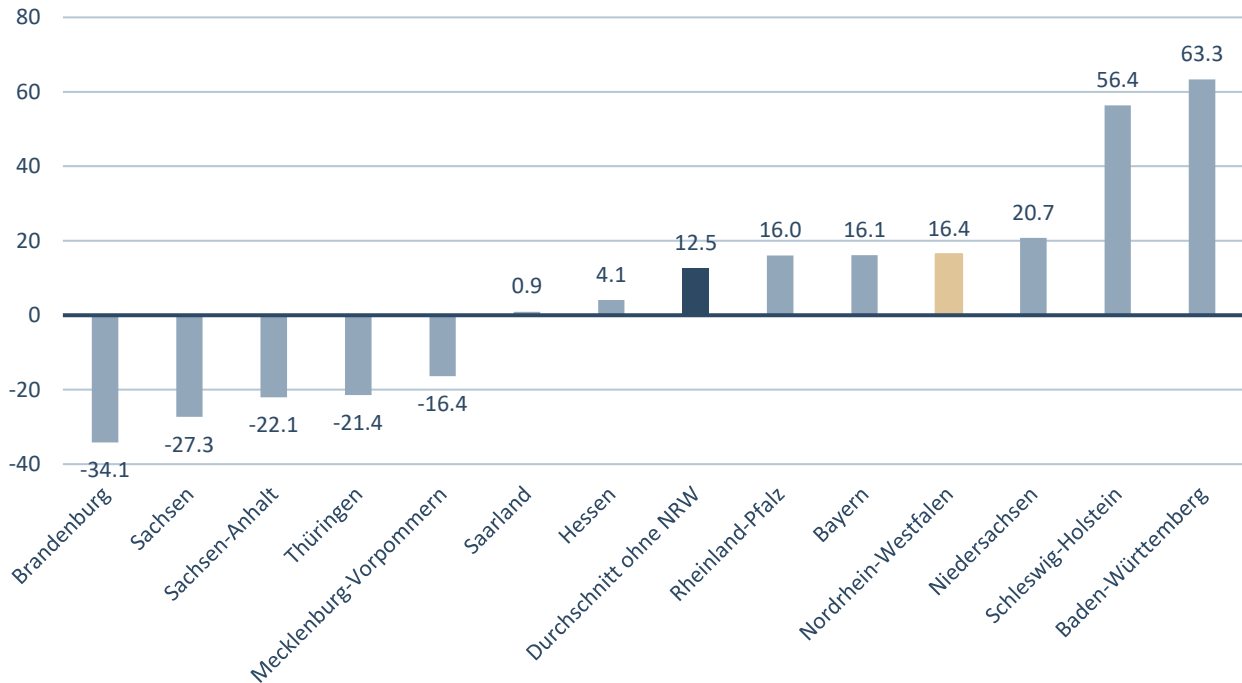
2 Die Verschuldung der Kommunen in NRW

Bis zur Corona-Pandemie hatte sich die Lage der öffentlichen Haushalte in NRW aufgrund einer guten Konjunkturentwicklung und gesunkener Zinsen deutlich verbessert. Der Wirtschaftseinbruch hinterließ dann jedoch Spuren in den kommunalen Haushalten, auch wenn Bund und Länder viele Lasten aufgefangen haben. So stiegen die Schulden der Kommunen in NRW (beim nicht-öffentlichen Bereich) unter Berücksichtigung der Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2022 um 1,3 Milliarden Euro im Vergleich zu 2021. Dies entspricht einem Anstieg des Pro-Kopf-Werts um 45 Euro. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der Flächenländer stieg die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen um 69 Euro (Statistisches Bundesamt, 2022; 2023a).

Insgesamt stieg der Schuldenstand der Städte und Gemeinden in NRW seit 2010 stärker als im Durchschnitt der anderen Flächenländer. Dem Anstieg in NRW von 16,4 Prozent steht ein Anstieg von lediglich 12,5 Prozent in den anderen Flächenländern gegenüber (Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Bundeslandvergleich der Änderung des kommunalen Schuldenstands je Einwohner vom 31.12.2010 zum 31.12.2022

In Prozent



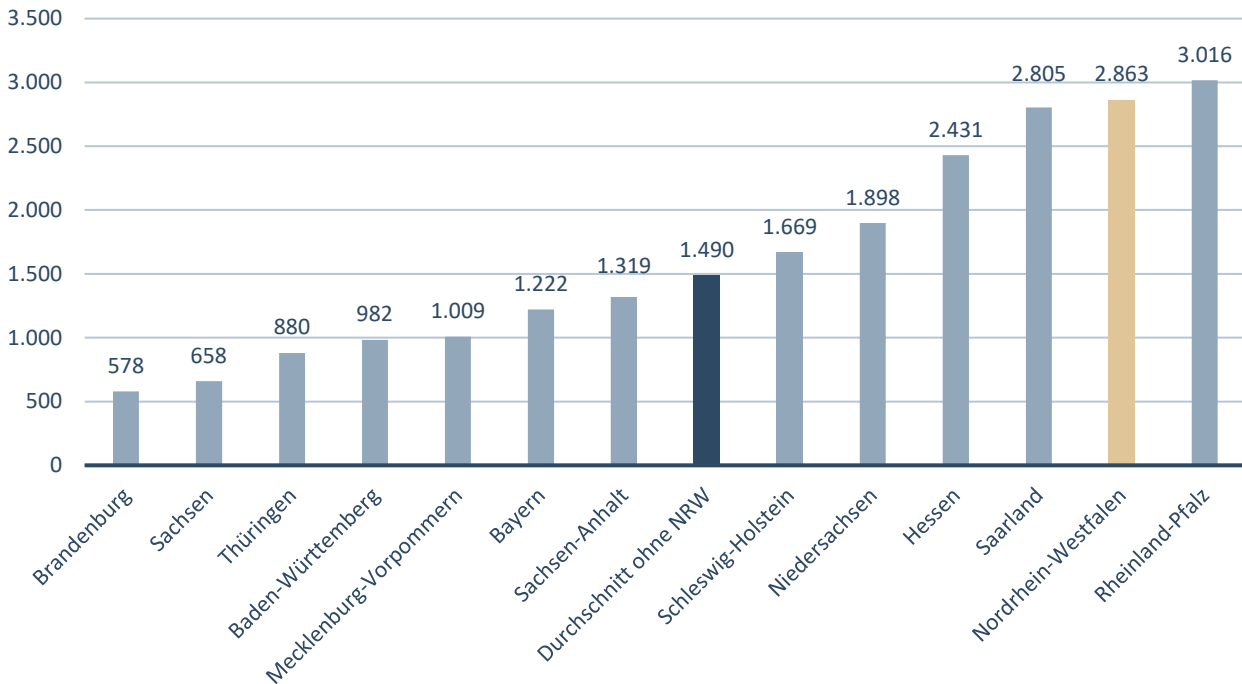
Anmerkung: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Kern- und Extrahaushalte).

Quellen: Statistisches Bundesamt (2023a; 2023b); Institut der deutschen Wirtschaft

Der kommunale Schuldenstand pro Einwohner in NRW liegt mit 2.863 Euro deutlich höher als in den meisten anderen Bundesländern (Abbildung 2-2). Unter den großen Flächenländern weisen nur Rheinland-Pfalz und Hessen ein ähnliches Niveau wie NRW auf. Während das Land Hessen mit der „Hessenkasse“ die Kommunen entlastet hat, hat Rheinland-Pfalz die „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen“ verabschiedet, welche die kommunale Verschuldung um bis zu einem Viertel reduzieren soll. Andere Länder wie Brandenburg, Sachsen und Thüringen liegen dagegen deutlich unter dem Niveau von NRW. Aus den Werten geht hervor, dass Notwendigkeit und Dringlichkeit einer kommunalen Altschuldentilgung je nach Bundesland unterschiedlich ausgeprägt sind. Angesichts der bereits auf den Weg gebrachten Programme in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland besteht insbesondere in NRW weiterer Handlungsbedarf, nicht zuletzt nach dem Auslaufen des „Stärkungspakts Stadtfinanzen“.

Abbildung 2-2: Bundeslandvergleich des kommunalen Schuldenstands je Einwohner

In Euro zum 31.12.2022



Anmerkung: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Kern- und Extrahaushalte).

Quellen: Statistisches Bundesamt (2023a); Institut der deutschen Wirtschaft

Über 40 Prozent der kommunalen Schulden in NRW entfallen auf Kassenkredite. In anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen spielen Kassenkredite dagegen eine geringe Rolle. Kassenkredite dienen dazu, vorübergehende Zahlungseingänge auszugleichen. Anders als bei Krediten für Investitionen stehen den Verbindlichkeiten jedoch keine Vermögenswerte gegenüber, was zu einer fehlenden finanziellen Tragfähigkeit führt (Boettcher, 2012). Der Trend zur hohen Verschuldung in Kassenkrediten ist ein Alarmsignal hinsichtlich solider kommunaler Finanzen. Je mehr Liquiditätsengpässe auftreten, desto gefährdeter ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte. Bei „klassischen“ Investitionskrediten kann ein höherer Schuldenstand dagegen die Finanzierung von mehr Infrastrukturprojekten mit einer entsprechenden Zukunftsrendite bedeuten, weshalb ein höherer Schuldenstand in diesem Fall nicht per se besorgniserregend ist. Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus in der öffentlichen Debatte auf den Liquiditätskrediten (vgl. Landtag NRW, 2023).

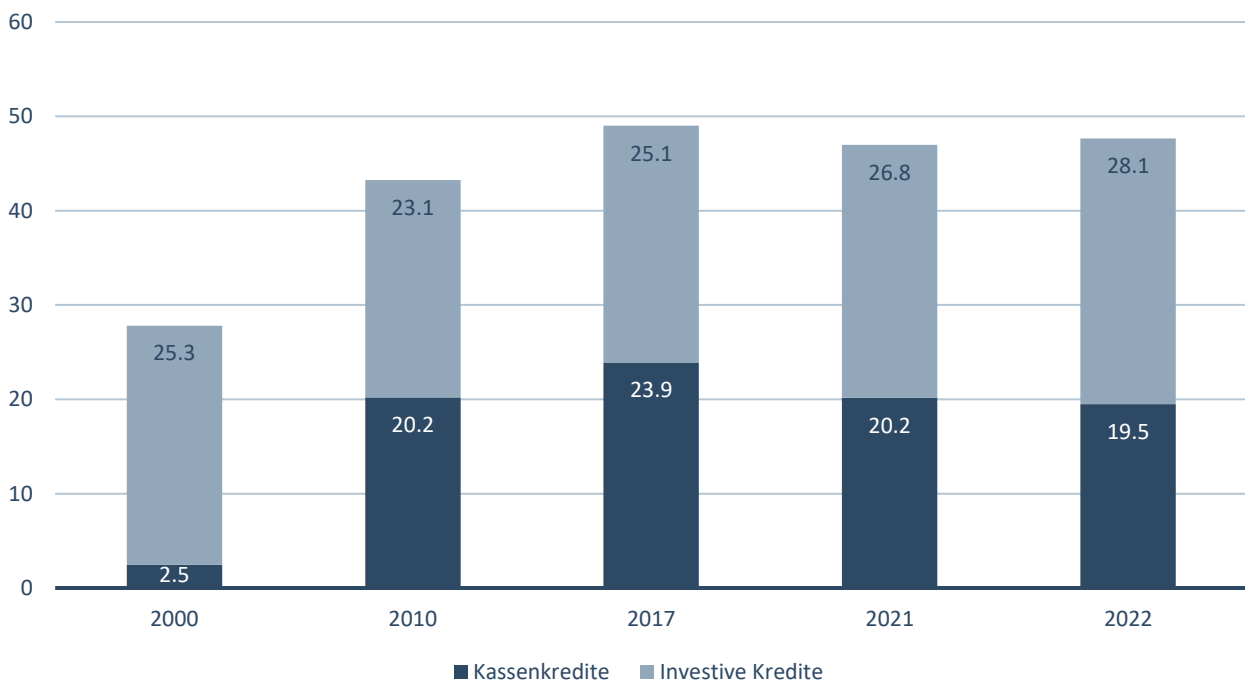
Abbildung 2-3 zeigt den Schuldenstand der investiven Kredite und der Kassenkredite der Kommunen in NRW für die Jahre 2000, 2010, 2017, 2021 und 2022. Im Jahr 2017 lag der Gesamtschuldenstand bei fast 49 Milliarden Euro und damit nahe am Rekordwert aus dem Jahr 2016 (knapp über 50 Milliarden Euro). Gleichzeitig ist zu sehen, dass der Anteil der Kassenkredite bis zum Jahr 2017 deutlich angestiegen ist. Mit 23,9 Milliarden Euro entfielen fast 49 Prozent der Gesamtverschuldung auf Kassenkredite. Anschließend sanken sowohl der Gesamtschuldenstand als auch der Anteil der Kassenkredite, der im Jahr 2022 noch bei knapp 41 Prozent lag.

Zum Ende des Jahres 2022 belief sich der Bestand an Kassenkrediten der Kommunen in NRW auf 19,5 Milliarden Euro. Nach Angaben der Landesregierung beliefen sich alle Kassenkredite zum 31.12.2022 sogar auf

21,3 Milliarden Euro, da in dem Fall auch Kassenkredite in den Extrahaushalten und offenbar auch Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung enthalten sind. Die strukturelle Expansion der Kassenkredite ist seit dem Jahr 2000 erfolgt, wobei die Dynamik ab dem Jahr 2008 weiter zunahm. Insbesondere infolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise gewannen die Kassenkredite auf Gemeindeebene zusätzlich an Bedeutung. Dank der Überschüsse in den Gemeindegassen konnte dieser Trend jedoch ab 2016 gestoppt werden, und vor der Corona-Pandemie konnten sogar im Saldo Kassenkredite getilgt werden. Dennoch bleibt das Niveau historisch betrachtet außerordentlich hoch.

Abbildung 2-3: Entwicklung des Schuldenstands und der Schuldenstruktur der Kommunen in NRW

In Milliarden Euro zum 31.12. des jeweiligen Jahres



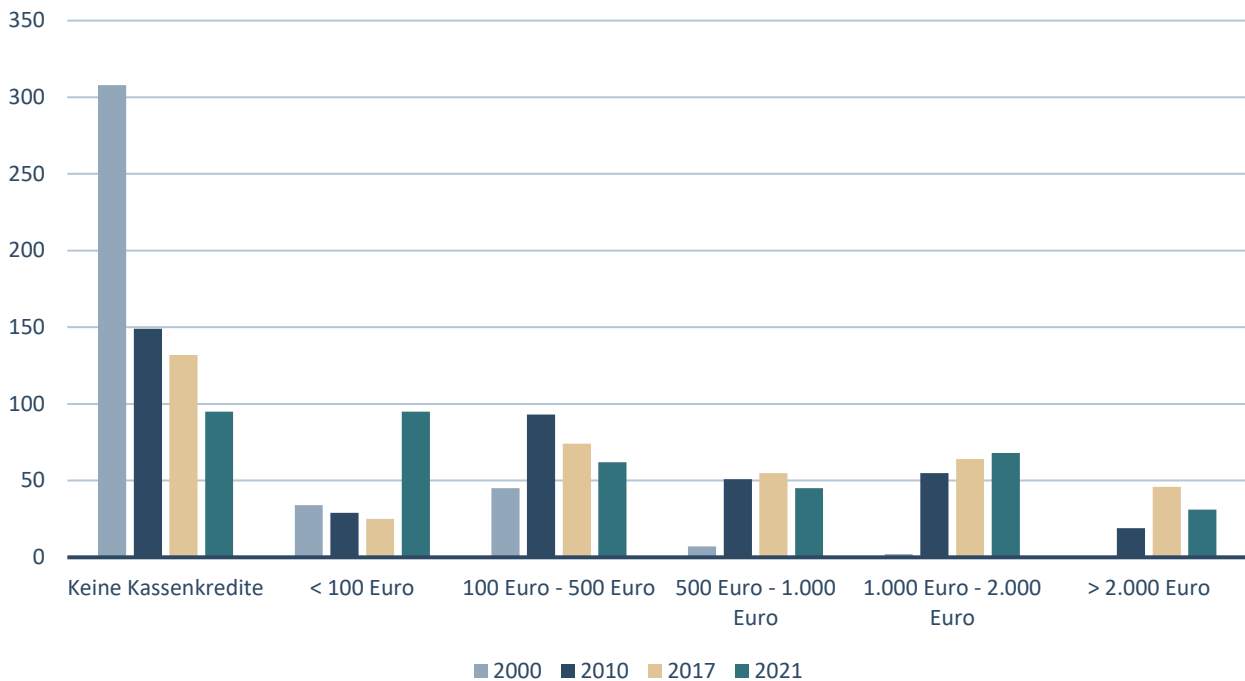
Anmerkung: nur Kernhaushalte.

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2-4 zeigt für die NRW-Kommunen das Histogramm der Pro-Kopf-Verschuldung in Kassenkrediten für die ausgewählten Jahre. Im Jahr 2000 haben 308 der 396 Kommunen überhaupt keine Kassenkredite. Im Jahr 2021 (letzter verfügbarer Datenzeitpunkt auf kommunaler Ebene) sind dies nur noch 95. In der höchsten Kategorie der Verschuldung von über 2.000 Euro pro Kopf lag das Maximum im Jahr 2017 bei 46 Kommunen. In dieser Kategorie gab es im Jahr 2000 noch keine Kommune. Allerdings zeigt sich hier ein Rückgang zwischen 2017 und 2021, denn in letzterem Jahr sind nur noch 31 Kommunen betroffen. Insgesamt sind die Schulden gerade bei den sehr hoch verschuldeten Kommunen leicht zurückgegangen. Dabei zeigt sich analog zum Gesamtvolumen auch mit Blick auf die Verteilung, dass hohe Kassenkredite weiterhin für viele – jedoch längst nicht für alle – Kommunen ein dringliches Problem darstellen.

Abbildung 2-4: Anzahl der Kommunen mit Kassenkrediten in NRW

Einteilung in Kategorien nach der Höhe der Kassenkredite in Euro je Einwohner jeweils zum 31.12.

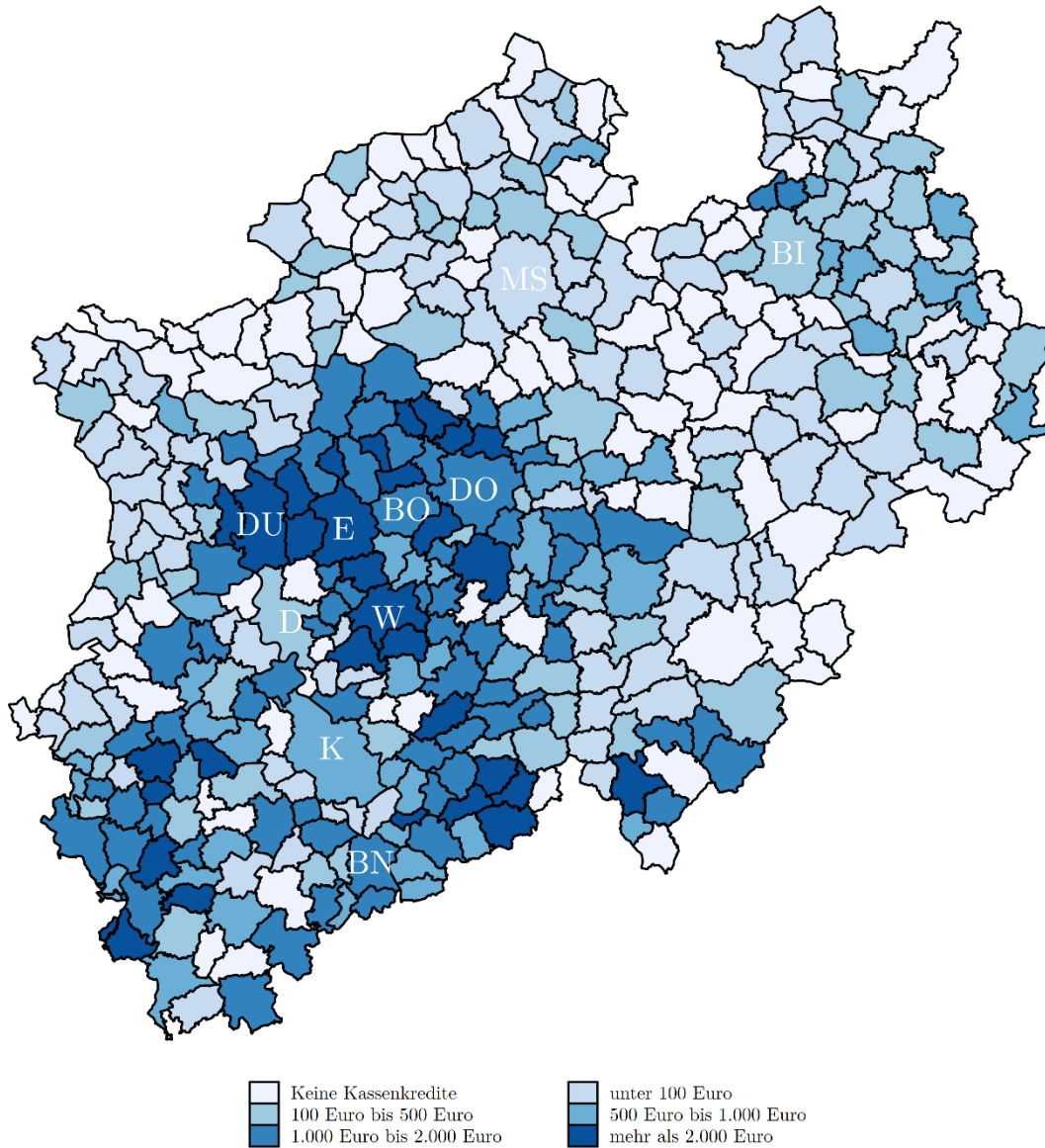


Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

Die regionale Verteilung der Verschuldung mit Kassenkrediten in NRW zum 31.12.2021 ist in Abbildung 2-5 zu sehen. Im Norden des Landes, im Westen und im Sauerland liegen viele Kommunen, die gänzlich ohne Kassenkredite auskommen oder nur geringe Schuldenstände aufweisen. Hohe Kassenkreditbestände über 500 Euro pro Einwohner kommen nur vereinzelt vor. Auch liegt die Verschuldung mit Kassenkrediten in Ostwestfalen eher unter dem Durchschnitt und ist nicht so stark verbreitet. Hochburgen der Verschuldung mit mehr als 2.000 Euro Kassenkredite je Einwohner finden sich hingegen im und um das Ruhrgebiet sowie südlich angrenzend davon in den bergischen Städten und Landkreisen. Auch in der Eifel sind viele Kommunen hoch verschuldet.

Abbildung 2-5: Regionale Verteilung der Verschuldung in Kassenkrediten der Kommunen in NRW

Einteilung nach Euro je Einwohner zum 31.12.2021



Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

3 Anforderungen an ein Entschuldungsprogramm

Aus ökonomischer Sicht besteht eine grundlegende Herausforderung eines kommunalen Entschuldungsprogramms darin, notleidenden Kommunen zu helfen, ohne die Anreize zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik zu verschlechtern. Ein Lösungsansatz wäre es daher, eine direkte Hilfe bei der Altschuldentilgung mit einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite zu kombinieren. Die Modelle in Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland könnten zumindest als Orientierung für ein landeseigenes Modell zur Lösung der Altschuldenproblematik dienen.

Die Hessenkasse hat die Kassenkredite finanzschwacher hessischer Kommunen vollständig übernommen. Das Land trägt etwa ein Viertel zur Hessenkasse bei, den Rest bringen die Kommunen im Programm direkt auf – oder indirekt alle Kommunen über Landesmittel, die ihnen zugestanden hätten und jetzt für die Hessenkasse eingesetzt werden. Je Einwohner muss eine teilnehmende Kommune pro Jahr 25 Euro in die Hessenkasse einzahlen. Die Höhe des Eigenbeitrags wurde als notwendig angesehen, um auf einen angemessenen Eigenanteil am Entschuldungsvolumen zu kommen und gleichzeitig die Belastungsobergrenze der Kommunen so weit wie möglich auszureizen, ohne diese zu überschreiten (Dieter, 2018). Die Kredite wurden von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen übernommen. Rund 1,1 Milliarden Euro von insgesamt 5 Milliarden Euro Kassenkrediten haben Land und Kommunen bereits getilgt. Gleichzeitig wurde für Kommunen ohne Kassenkredite, die nicht von dem Entschuldungsprogramm profitieren, ein Investitionsprogramm in Höhe von 630 Millionen Euro aufgelegt. Insgesamt ist es so gelungen, den kommunalen Haushaltsspielraum in Hessen zu erhöhen.

In Rheinland-Pfalz soll die Hälfte der kommunalen Kassenkredite auf das Land umgeschrieben werden; zugleich müssen die teilnehmenden Kommunen ausgeglichene Haushalte vorlegen. Es ist nicht vorgesehen, die Schuldenübernahme dadurch zu finanzieren, dass zukünftige Zuweisungen an die kommunale Ebene reduziert werden. Inwieweit diese Umschreibung von Kassenkrediten auf die Landesebene verfassungskonform ist, wird kontrovers diskutiert (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2022). Dies hängt im Wesentlichen an der Frage, ob es sich bei der Umschreibung um einen Zufluss von finanziellen Mitteln in den Landeshaushalt im Sinne der Schuldenbremse handelt. Im engen Wortsinn gibt es keinen solchen Zufluss. Gegebenenfalls ist jedoch im Sinne einer sogenannten teleologischen Extension eine erweiterte Auslegung vorzunehmen. Eine tiefere juristische Einordnung kann im Rahmen dieser Stellungnahme indes nicht erfolgen. Aus ökonomischer Sicht ist festzuhalten, dass eine weitergehende Umschreibung kommunaler Kassenkredite auf die Landesebene in NRW insofern problematisch erscheinen würde, als dass der Schuldenstand der Landesebene in NRW bereits außerordentlich hoch ist (je Einwohner um knapp die Hälfte höher als in Rheinland-Pfalz; Stand Ende 2022).

Im Folgenden werden die wesentlichen Kriterien für die Konzeptionierung eines „Altschulden-Modells“ beleuchtet:

Fokus auf Altschuldentilgung: Eine Grundfrage lautet, ob die Unterstützung primär dem Haushaltsausgleich oder dem Schuldenabbau dienen soll (Junkernheinrich et al., 2011). Naheliegender wäre es, Kassenkredite in den Blick zu nehmen, da von ihnen keine ökonomischen Renditen zu erwarten sind (vgl. Abschnitt 1). Dazu ist es notwendig, Zielvorgaben für den Grad des Schuldenabbaus zu setzen, beispielsweise ob die gesamten Kassenkredite oder zunächst ein Teil – wie in Niedersachsen und Hessen – getilgt werden sollen. Dies hängt vor allem von der Finanzierung ab.

Anreize für Haushaltssanierung: Nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ sind eigene Konsolidierungsanstrengungen der am Programm teilnehmenden Gemeinden essenziell. Strukturelle Haushaltsverbesserungen bieten die Chance auf eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Situation einzelner Kommunen. Die Aussicht auf einen Schuldenschnitt sollte daher an Eigenanstrengungen der Kommunen geknüpft werden. Da auf der Ertragsseite zum einen die Hebel der Gemeinden begrenzt sind und zudem bereits vielerorts ausgereizt wurden, – sowohl der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer als auch der Grundsteuer B ist unter den Flächenländern in NRW am höchsten –, sollte der Fokus auf der Ausgabenseite liegen.

Kontrollmechanismus: Finanzwirtschaftliche Haushaltsregeln reichen für sich genommen noch nicht aus. Vielmehr bedarf es zudem Sanktionsmöglichkeiten der übergeordneten Stelle, also der Kommunalaufsicht oder des Landes (Boettcher, 2012). Ein wichtiger Baustein ist daher die Etablierung einer kompetenten und durchsetzungsstarken Aufsichtsinstanz (Junkernheinrich et al., 2011). Dabei geht es nicht um das Einrichten zusätzlicher Bürokratie, sondern um effektive Kontrolle. Ohne fiskalische Kontrolle tendiert die Verschuldung nach oben (Christofczik/Kessing, 2018). Dazu kann auch gehören, die Aufnahme von Kassenkrediten grundsätzlich oder ab einem Schwellenwert genehmigungspflichtig zu machen (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 2011). Aufgrund der Einstandspflicht der Länder für die Kommunen wäre dies weniger ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung als vielmehr ein Mechanismus im Sinne nachhaltiger öffentlicher Finanzen.

Deckungsmittel und Konnexitätsprinzip: Eine mögliche Erklärung für die hohen Kassenkredite ist die Aufwendungsstruktur der Gemeinden, die teilweise jedoch nicht selbstbestimmt ist. Aufgrund der im Wesentlichen vom Bund gesetzlich bestimmten Sozialleistungen ist ein Großteil des kommunalen Budgets gebunden. Die Deckungsmittel, also die Erträge ohne definitive Zweckbindung, stellen daher lediglich einen theoretischen Gestaltungsspielraum der Kommunen dar (Bertelsmann-Stiftung, 2010). Studien zeigen zudem, dass vor allem eine höhere Belastung der kommunalen Haushalte mit Sozialausgaben die Investitionstätigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen reduziert (Beznoska/Kauder, 2020). Vor diesem Hintergrund ist die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips erforderlich, das heißt, wenn der Bund eine von den Gemeinden umgesetzte soziale Leistung gesetzlich beschließt, muss er für deren Finanzierung aufkommen (Junkernheinrich et al., 2011). In dieser Hinsicht sollte das Aufgabenspektrum der Gemeinden einschließlich der jeweiligen Finanzierung noch einmal von Bund, Land und Kommunen genau überdacht werden. Insbesondere bei Gemeinden mit vergleichsweise hohen Sozialaufwendungen aufgrund der sozioökonomischen und demografischen Struktur könnte unterstützend eingegriffen werden, um interkommunale Belastungsunterschiede auszugleichen (Geißler/Boettcher, 2016).

Teilnahmekriterien: Eine zentrale Frage eines landesweiten Entschuldungsprogramms ist, ob Kommunen auf freiwilliger Basis daran teilnehmen können oder dazu verpflichtet werden. Die Verantwortung des Landes für die Kommunen legt eine verpflichtende Teilnahme für Kommunen nahe, die bestimmte Kriterien erfüllen (Junkernheinrich et al., 2011). Die Kriterien sind stichtagsbezogen genau festzulegen. Der Stichtag sollte in der Vergangenheit liegen, um unerwünschte Verhaltensanpassungen zu vermeiden (Boettcher, 2012). Gleichwohl könnten jedoch Anreize gesetzt werden, Haushaltsverbesserungen zum Beispiel innerhalb eines Jahres zu berücksichtigen. Ein Grenzwert zu einem bestimmten Stichtag, wie von der Landesregierung anvisiert, richtet den Fokus zwar auf Kommunen, bei denen Kassenkredite eine relevante Größe erreichen, birgt jedoch stets das Risiko, dass die Hilfe als ungerecht empfunden wird, da Kommunen knapp unter dem Grenzwert ausgeschlossen werden. Zudem werden eigene Anstrengungen in der Vergangenheit ignoriert und im Zweifelsfall konterkariert. Daher ist zu überlegen, ob für Kommunen unterhalb oder leicht oberhalb des Grenzwerts Anreize gesetzt werden können, den Weg solider Haushalte weiterzugehen. Dies könnten zum Beispiel Investitionszuschüsse sein.

Finanzierung: Ein entscheidender Faktor ist unabhängig von der gewählten Konzeptionierung die Finanzierung. Die Schaffung eines Fonds bietet sich grundsätzlich an, auch wenn Sondervermögen die Transparenz des Haushalts mindern (Eicker-Wolf et al., 2017). Zudem begrenzt die Schuldenbremse je nach Ausgestaltung den Spielraum des Landes. Alternativ könnten die Städte und Gemeinden kontinuierliche Zuschüsse zu Zinsen und Tilgungsraten erhalten, die aus dem laufenden Haushalt des Landes finanziert werden müssten. Das

Ausmaß des Entschuldungsprogramms lässt sich insbesondere über die Teilnahmekriterien (u. a. Grenzwert) steuern. Eine politisch brisante Frage betrifft die Beteiligung des Bundes. Die Verantwortung für eine Lösung der Altschuldenproblematik liegt in jedem Fall beim Land und den betroffenen Kommunen.

4 Auswirkung des Entlastungsprogramms der Landesregierung

Mit Blick auf den Umfang der kommunalen Verschuldung und vor dem Hintergrund des ausgelaufenen Stärkungspakts ist es naheliegend, dass ein zusätzliches Instrumentarium erforderlich ist, um den Kommunen weiteren Handlungsspielraum nicht zuletzt im Zuge des gestiegenen Zinsniveaus zu ermöglichen. Angesichts eines festgestellten Investitionsdefizits der Gemeinden in Deutschland von 166 Milliarden Euro erscheint dies umso angemessener (KfW, 2023). Die Herausforderungen steigen dabei weiter an, zum Beispiel durch demografisch bedingte Remanenzkosten. Vor diesem Hintergrund sind sowohl der zugrundeliegende Antrag der SPD-Fraktion als auch das von der NRW-Landesregierung im Juni dieses Jahres vorgestellte Entschuldungsprogramm nachvollziehbar (Landtag NRW, 2023; MHKBD, 2023). Die Landesregierung plant demnach, Mittel in Höhe von insgesamt 460 Millionen Euro pro Jahr für Zins und Tilgung der kommunalen Kassenkredite einzusetzen (MHKBD, 2023). Dieser Wert orientiert sich an dem Anteil der Grunderwerbsteuereinnahmen, der bisher bereits als Teil des Gemeindefinanzierungsgesetzes an die Kommunen floss. Konkret waren rund 13 Prozent der Grunderwerbsteuereinnahmen des Landes (im Jahr 2022 etwa 500 Millionen Euro) Teil der Finanzausgleichsmasse. Die anteiligen Grunderwerbsteuereinnahmen sollen demnach nicht mehr Bestandteil des Gemeindefinanzierungsgesetzes sein, sondern im Wege eines Vorwegabzugs für Zins und Tilgung der kommunalen Altschulden reserviert werden. Dabei soll der Wert auf 460 Millionen Euro festgeschrieben werden, unabhängig von den tatsächlichen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Zudem will das Land Investitionsmittel in Höhe von 6 Milliarden Euro für kommunale Klimaschutzvorhaben einsetzen. Die Finanzierung soll durch einen Vorwegabzug zulasten der Allgemeinen Investitionspauschale in Höhe von jährlich 300 Millionen Euro erfolgen, das heißt, die Finanzierung würde ebenfalls von der kommunalen Familie getragen werden.

Effektiv finanziert somit ausgehend vom Status quo die kommunale Familie Zins und Tilgung der Kassenkredite selbst, auch wenn die Grunderwerbsteuer eine Ländersteuer ist. Das Land wird nur insofern unterstützend tätig, als dass die Beteiligung der Kommunen an den Grunderwerbsteuereinnahmen in einer Höhe von 460 Millionen Euro pro Jahr sichergestellt wird, das heißt bei einem Rückgang der Grunderwerbsteuereinnahmen würde das Land dennoch die zugesagte Höhe leisten. In Jahren, in denen der kommunale Anteil an diesen Einnahmen unter 460 Millionen Euro gelegen hätte, bekommt die kommunale Familie also mehr Unterstützung, als sie Mittel verloren hat. Eine Ausnahme stellt das Jahr 2024 dar. Hier startet das Programm mit dem halben Volumen von 230 Millionen Euro.

Zins und Tilgung sollen auf Altschulden beschränkt sein. Altschulden sollen so definiert werden, dass darunter eine Pro-Kopf-Verschuldung in Form von Liquiditätskrediten von mehr als 100 Euro pro Einwohner fällt. Dies ergibt in den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden eine Summe an Kassenkrediten von rund 19,8 Milliarden Euro nach unseren Berechnungen (Stand: 31.12.2021).

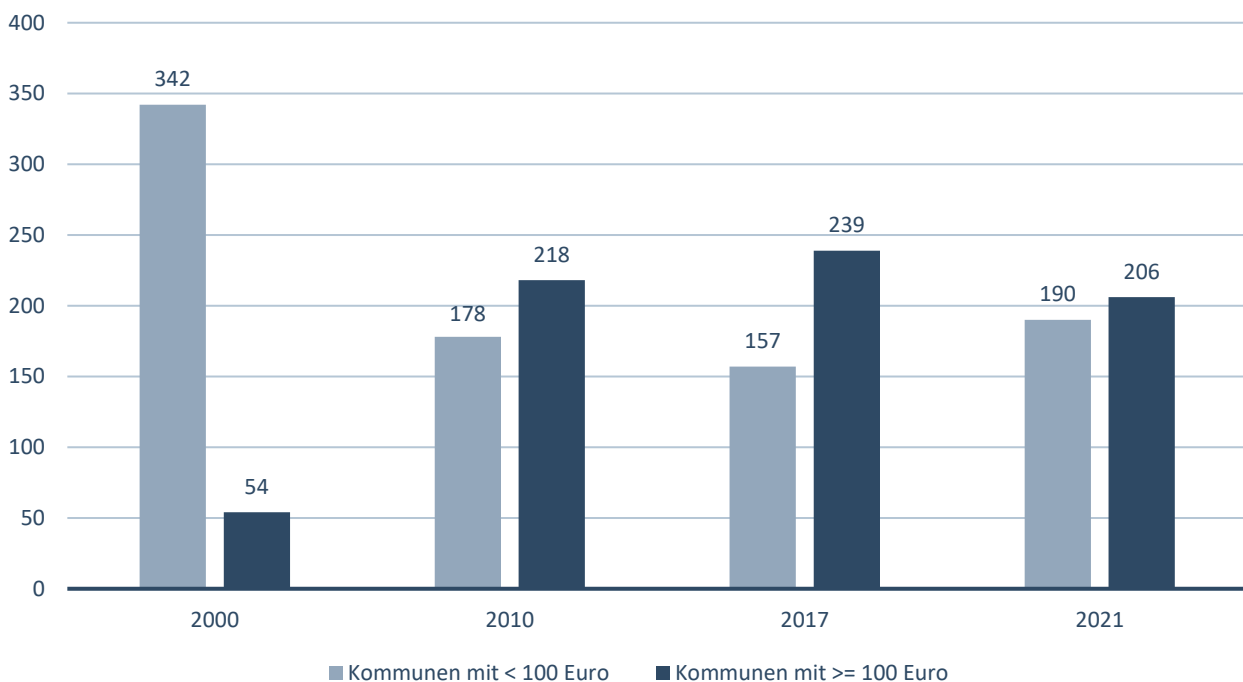
Auf diesem Wege soll die Hälfte des Volumens an Kassenkrediten langfristig getilgt werden. Zur anderen Hälfte soll nach der Vorstellung der Landesregierung der Bund die Altschulden übernehmen. Beide Gebietskörperschaften müssten damit jeweils einen Beitrag von knapp 10 Milliarden Euro leisten, sofern der Bund

zustimmt. Das von der Landesregierung skizzierte Programm würde ausgehend von den Schuldenständen zum 31.12.2021 nach unseren Berechnungen 206 Kommunen bei Zinsen und Tilgung der Altschulden unterstützen. Denn relevant für ein mögliches Entschuldungsprogramm ist die Anzahl der Kommunen mit einem Schuldenstand von mehr als 100 Euro pro Kopf und das Volumen an Kassenkrediten.

In Abbildung 4-1 sind die Kommunen in solche mit einem Schuldenstand (Kassenkredite) von unter 100 Euro pro Kopf und solche mit mehr als 100 Euro pro Kopf eingeteilt. Während 342 Kommunen im Jahr 2000 eine Verschuldung unter 100 Euro pro Kopf hatten, war dies im Jahr 2017 nur bei 157 Kommunen der Fall. Im Jahr 2021 lag die Zahl wieder etwas höher bei 190 Kommunen. Nach dem Schuldenschnitt würde das maximale Volumen an Kassenkrediten in einer Kommune bei 100 Euro je Einwohner liegen. In jedem Fall zeigt sich, dass gut die Hälfte der Kommunen in NRW von dem skizzierten Entschuldungsprogramm profitieren würde.

Abbildung 4-1: Anzahl der Kommunen mit Kassenkrediten von weniger und mehr als 100 Euro pro Kopf

Zum 31.12.2021

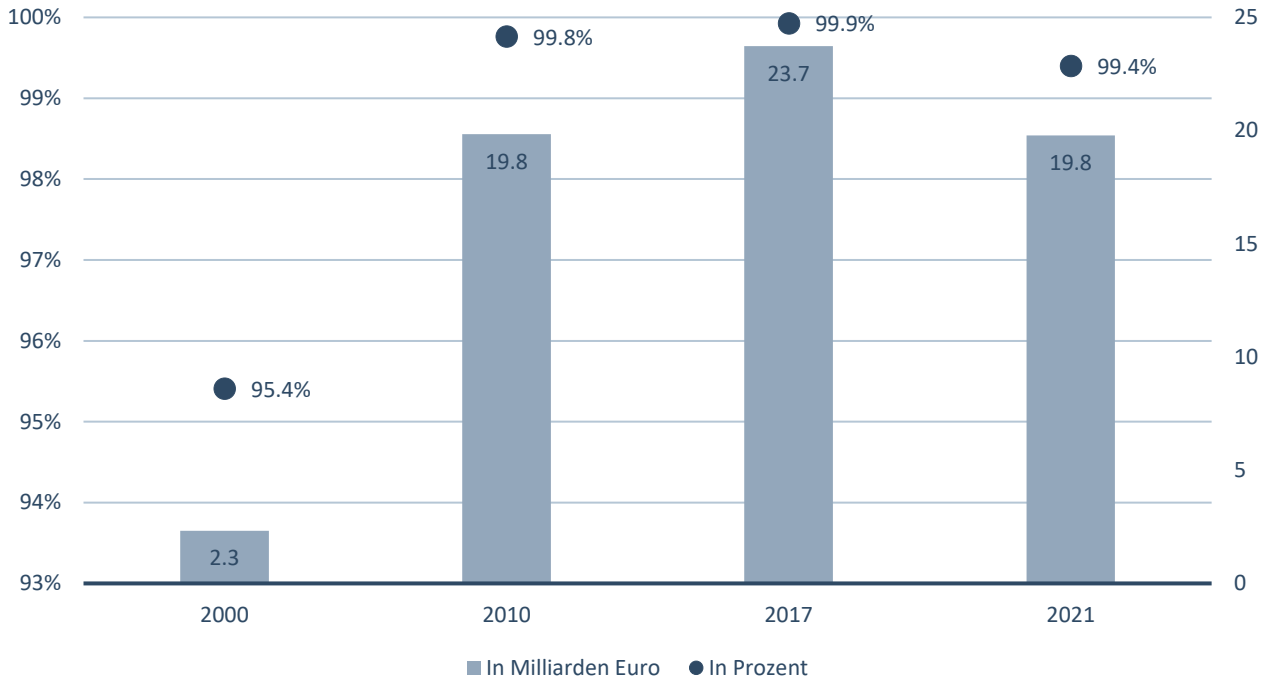


Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

Das Volumen an Kassenkrediten der höher verschuldeten Kommunen (mehr als 100 Euro je Einwohner) lag in allen Jahren sehr nahe an 100 Prozent der gesamten Kassenkredite in NRW (Abbildung 4-2). Im Jahr 2000 lag das Volumen bei 2,3 Milliarden Euro oder 95,4 Prozent aller Kassenkredite. Im Jahr 2017 erreichte der Stand 23,7 Milliarden Euro, was praktisch das gesamte Volumen an kommunalen Kassenkrediten ausmachte (99,9 Prozent). Im Jahr 2021 sank die Quote leicht auf 99,4 Prozent. Rechnet man nur das Kreditvolumen oberhalb einer Verschuldung von 100 Euro je Einwohner in das skizzierte Entschuldungsprogramm, so würde sich dieses auf Basis der Daten des Jahres 2021 von 19,8 Milliarden Euro auf 18,5 Milliarden Euro reduzieren, was 92,9 Prozent aller Kassenkredite der Kommunen ausmacht.

Abbildung 4-2: Volumen der Kassenkredite von Kommunen mit einer Verschuldung von mehr als 100 Euro je Einwohner

In Milliarden Euro und in Prozent der Kassenkredite aller Kommunen (Kernhaushalte, ohne Gemeindeverbände)



Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

Die regionale Verteilung der Kommunen mit mindestens 100 Euro Kassenkrediten je Einwohner ist in Abbildung 4-3 zu sehen. Diese zeigt, dass auch in den Regionen im Norden, Westen und Osten des Landes einige Kommunen von einem Entschuldungsprogramm profitieren würden. Viele dieser Kommunen liegen jedoch meist nur geringfügig über der Marke von 100 Euro pro Kopf, würden damit aber unter das Entschuldungsprogramm fallen. Hier könnte es Sinn machen, Anreize zu setzen, um diese Kommunen zur selbstständigen Schuldenreduktion zu bewegen, um das Volumen des Programms insgesamt zu entlasten. Insgesamt verdeutlicht die regionale Verteilung, dass das Entschuldungsprogramm vor allem den Städten und Gemeinden im Ruhrgebiet und im Rheinland zugutekäme, darunter auch den größten Städten des Landes.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie Anreize gesetzt werden können, um bei den nicht am Programm teilnehmenden Kommunen keine Unzufriedenheit aufkommen zu lassen. Denkbar wären beispielsweise Investitionszuschüsse, auch wenn das Volumen des Programms dadurch steigen würde.

Rund 5,8 Milliarden Euro der insgesamt knapp 20 Milliarden Euro Kassenkredite entfallen auf die fünf Ruhrgebietsstädte Oberhausen, Essen, Mülheim an der Ruhr, Dortmund und Duisburg, die in absoluten Zahlen am stärksten von dem Programm profitieren würden (Tabelle 4-1). Je Einwohner gerechnet erhielten neben Oberhausen und Mülheim an der Ruhr die Städte Hagen, Heimbach (Eifel) und Herten (Ruhrgebiet) am meisten.

Abbildung 4-3: Regionale Verteilung der Kommunen in NRW mit Kassenkrediten von über 100 Euro je Einwohner

Einteilung nach Euro je Einwohner zum 31.12.2021

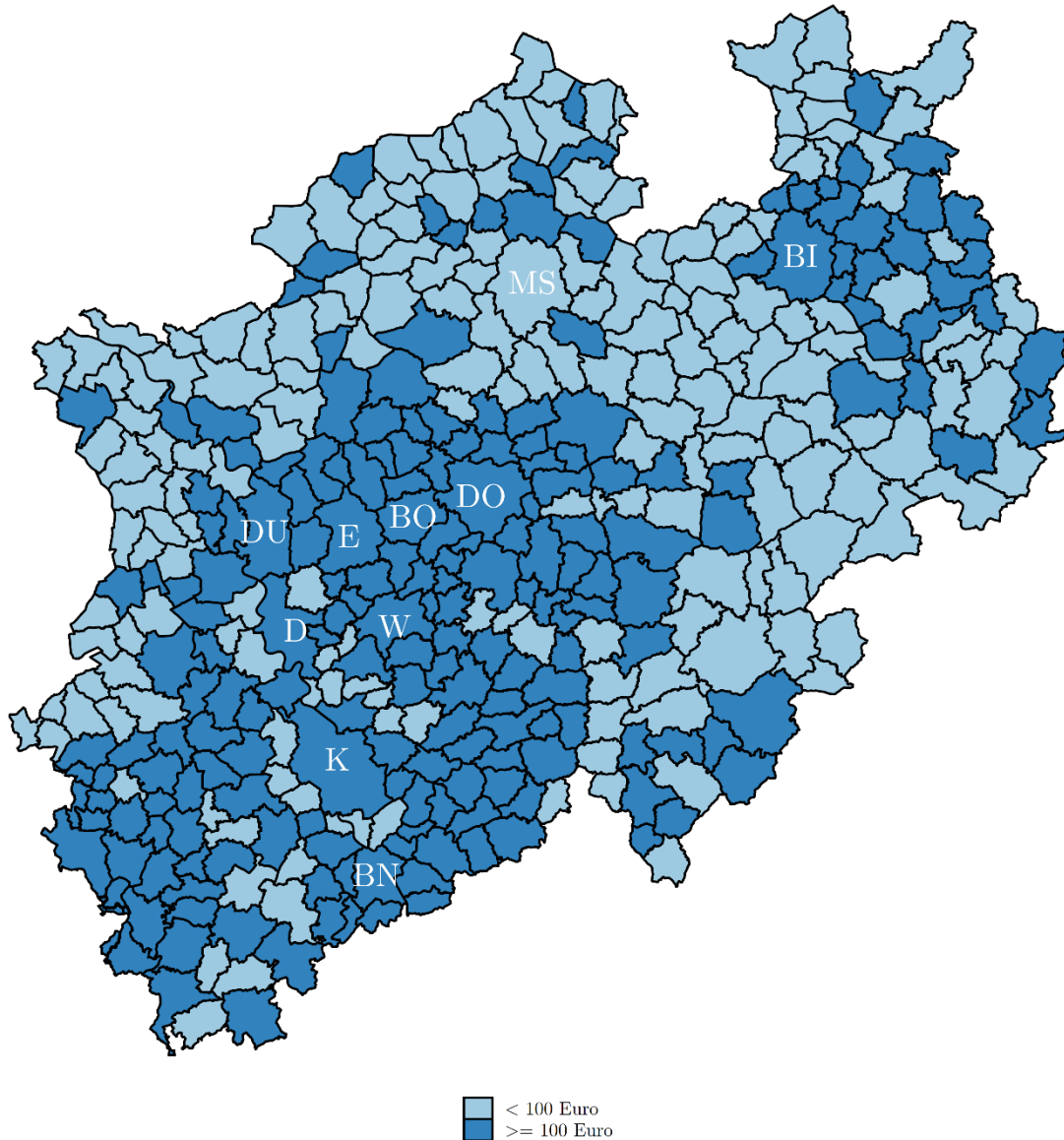


Tabelle 4-1: Die zehn Kommunen mit dem höchsten Entlastungspotenzial

Entlastung pro Einwohner und absolut durch den Vorschlag der Landesregierung (Stand: 31.12.2021)

Entlastung pro Einwohner		Entlastung gesamt	
Kommune	in Euro	Kommune	in Mio. Euro
Oberhausen	7.470	Oberhausen	1.561
Mülheim an der Ruhr	6.431	Essen	1.151
Hagen	4.256	Mülheim an der Ruhr	1.096
Heimbach	4.170	Dortmund	1.088
Herten	4.049	Duisburg	946
Oer-Erkenschwick	3.960	Wuppertal	871
Waltrop	3.575	Hagen	803
Remscheid	3.552	Köln	628
Monschau	3.500	Bonn	588
Witten	3.377	Mönchengladbach	489

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW (2023); Institut der deutschen Wirtschaft

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Verschuldung der Kommunen hat in den letzten zwei Jahrzehnten insgesamt deutlich zugenommen, auch wenn es in den vergangenen Krisenjahren überraschenderweise zu einem leichten Rückgang der kommunalen Verschuldung gekommen ist. Der langfristige Anstieg der Verschuldung ist insbesondere durch den verstärkten Einsatz von Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung erfolgt. Diese Art der Verschuldung ist weit verbreitet bei den Kommunen in NRW. Eine besonders hohe Verschuldung konzentriert sich vor allem auf das Ruhrgebiet und die südlich angrenzenden Gebiete.

Um den Städten und Gemeinden wieder mehr Handlungsspielraum zu geben, wäre eine Lösung der Altschuldenproblematik in Verbindung mit einer Konsolidierung der kommunalen Haushalte zielführend. Da die Möglichkeiten zur Steigerung der Einnahmen durch eine Erhöhung der Steuersätze in den Kommunen bereits weitgehend ausgeschöpft sind, dürfte eine Konsolidierung eher auf der Ausgabenseite stattfinden. Das Entschuldungsprogramm sollte bei den Kassenkrediten ansetzen, da diese aufgrund ihrer kurzfristigen Ausrichtung besonders problematisch sind, und ihr Volumen zudem relativ hoch ist. Die Festlegung eines Mindestwerts an Kassenkrediten als Teilnahmekriterium ist eine Möglichkeit, die finanzielle Dimension des Programms zu steuern.

Auch wenn es wichtig ist, dass die Kommunen bei einem Entschuldungsprogramm einen eigenen Beitrag leisten müssen, liegt nach dem Grundgesetz eine große Verantwortung für die finanzielle Situation der Kommunen beim Land. Dies bedeutet wiederum nicht, dass die Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten die alleinige Verantwortung beim Land suchen sollten. Vielmehr spricht die komplexe und oftmals historisch gewachsene Gemengelage für eine Verknüpfung von Landesmitteln und kommunalen Sparanstrengungen. Bei

Nichteinhaltung der vereinbarten Konsolidierungsanstrengungen sollte es Sanktionsmöglichkeiten seitens des Landes geben. Um das Risiko eines erneuten Aufwuchses der Kassenkredite in Zukunft zu unterbinden, sollte erwogen werden, die Aufnahme von Kassenkrediten grundsätzlich oder ab einem Schwellenwert genehmigungspflichtig zu machen.

Das Land hat ein Entschuldungsprogramm skizziert, nach dem der Bund sich hälftig an der Altschuldentilgung beteiligt und eine Summe von knapp 10 Milliarden Euro beisteuert. Den Landesanteil in gleicher Höhe will die Landesregierung finanzieren, indem Grunderwerbsteuereinnahmen, die zurzeit über das Gemeindefinanzierungsgesetz an die Kommunen fließen, umgewidmet und verstetigt werden. Beide Punkte – die Beteiligung des Bundes sowie die Umwidmung von kommunalen Finanzmitteln – werfen Fragen auf.

Die Kommunen würden finanziell stark beansprucht werden, da Zins und Tilgung aus Mitteln kämen, welche bis dato den Kommunen überlassen wurden. Hierdurch würde die kommunale Familie effektiv das Gros der Finanzierung selbst stemmen, so dass Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen auf der Ausgabenseite zwingend erforderlich wären. Daher würde es sich mithin um eine Umverteilung zwischen den Kommunen handeln. Die Tilgung der Kassenkredite würde auf Kosten eines in Zukunft erhöhten Drucks in den kommunalen Haushalten erfolgen. Auch wenn aufgrund der Finanzlage des Landes NRW und der strengen Schuldenbremse die finanziellen Möglichkeiten des Landes begrenzt sind, sollte die Landesregierung eigene Finanzierungsbeiträge zur Altschuldentilgung in den Kommunen durch eine eigene Haushaltskonsolidierung ermöglichen. Die von der Landesregierung geplante Kombination der Altschuldentilgung mit Investitionszuschüssen kann dabei helfen, den Zuspruch zu dem Programm in der kommunalen Familie zu erhöhen, insbesondere wenn auch Städte und Gemeinden ohne oder mit nur geringen Kassenkrediten beteiligt werden. Allerdings ist auch hierbei vorgesehen, dass faktisch die Kommunen die Finanzierung über einen Vorwegabzug zulasten der Allgemeinen Investitionspauschalen stemmen.

Es scheint zwischen den Parteien in NRW weitgehend Einigkeit zu bestehen, dass eine Bundesbeteiligung an der Altschuldenlösung angestrebt wird. Politisch ist es nachvollziehbar, dass das Land auf das grundsätzliche Angebot des Bundes zu einer Beteiligung am Schuldendienst eingeht. Die hälftige Unterstützung des Bundes wäre ein bemerkenswerter und bisher nicht dagewesener Schritt. Aus ökonomischer Sicht ist eine Finanzierungszusage des Bundes nicht naheliegend, da nach dem Grundgesetz die Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung auf Landesebene liegt.

In jedem Fall ist eine Lösung der Altschuldenproblematik erforderlich, um die finanzielle Überforderung vieler Kommunen in NRW zu beseitigen und ihnen wieder mehr Spielraum für die Zukunftsgestaltung zu geben. Das Land steht hier in der Verantwortung. Zudem ist auch die Bundesebene in Bezug auf die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips und ein Überdenken des Aufgabenspektrums der Gemeinden einschließlich der jeweiligen Finanzierung noch einmal gefragt. Ob der Bund die Kassenkredite hälftig übernehmen wird, steht nicht zuletzt angesichts der möglicherweise erforderlichen Grundgesetzänderung in den Sternen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2022).

Literatur

Bertelsmann-Stiftung, 2010, Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh

Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2020, Verschuldung und Dynamiken der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21. Jg., Nr. 4, S. 403-421

Boettcher, Florian, 2012, Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1, S. 65–84

Christofczik, Désirée I. / Kessing, Sebastian G., 2018, Does Fiscal Oversight Matter?, in: Journal of Urban Economics, Nr. 105, S. 70-87

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 1-2018, S. 423–437, Berlin

Eicker-Wolf, Kai / Nees, Martin / Truger, Achim, 2017, Kommunalfinanzbericht 2017 – Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf

Geißler, René / Boettcher, Florian, 2016, Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 212–219

Junkernheinrich, Martin et al., 2011, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag der NRW-Landesregierung, Kaiserslautern et al.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 2011, Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Heft 108, Berlin

KfW Research, 2023, KfW-Kommunalpanel 2023, KfW Bankengruppe

Landesdatenbank von IT.NRW, 2023, Kassenkredite, Wertpapiersschulden und Kredite der Gemeinden und Gemeindeverbände

Landtag NRW, 2023, Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten, Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690, Düsseldorf

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD), 2023, Landesregierung geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung, Pressemitteilung vom 19.6.2023

Statistisches Bundesamt, 2023a, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2022

Statistisches Bundesamt, 2023b, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Bundesländer

Statistisches Bundesamt, 2022, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2021

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2022, Sachstand: Zur Übernahme kommunaler Altschulden, WD 4 - 3000 - 086/22