

Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: Kommunalen Altschuldenfonds
- Anhörung A02 - 20.04.2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/458

A02, A07

Ansprechpartner:

Referent Benjamin Holler, ST NRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-220
Fax-Durchwahl: 0221 3771-209
E-Mail: benjamin.holler@staedtetag.de
Aktenzeichen: 20.14.50 N

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110
Fax-Durchwahl: 0211 300491-660
E-Mail: zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.11.03

Referent Carl Georg Müller, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-255
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail: carlgeorg.mueller@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 41.5.11-001/002

Datum: 29. März 2018

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 20. April 2018 zum Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/1440, „Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!“

Ihr Schreiben vom 26.02.2018, Geschäftszeichen I.1/A02-V.09

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Möglichkeit, zum o. g. Antrag der Fraktion der SPD Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen davon gern wie folgt Gebrauch:

1. Ausgangssituation

Grundsätzlich halten wir die finanzielle Ausgangssituation der NRW-Kommunen und die damit verbundenen Herausforderungen einer Lösung der Altschuldenfrage im Antrag der SPD-Fraktion für zutreffend beschrieben. Zu unterstreichen bleibt insoweit, dass mit der Umsetzung des Stärkungspakts Stadtfinanzen eine Stabilisierung der kommunalen Finanzen tatsächlich nur „eingeleitet“ wurde. Die im entsprechenden Gutachten von Prof. Dr. Junkernheinrich und Prof. Dr. Lenk

„Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen –“ (2011)¹

in den Blick genommene Zielsetzung von Haushaltsausgleich aus eigener Kraft **und** Schuldenabbau bei den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen wird in relevantem Maße jedoch nur

¹ Abrufbar auf den Internetseiten des MHKBG NRW unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/110_308gutachten.pdf; die Zusammenfassung wurde auch als LT-Vorlage 15/448 zur Verfügung gestellt.

hinsichtlich des Haushaltsausgleichs erreicht werden. Insgesamt gesehen ist die Lage sogar noch angespannter geworden: War von den Gutachtern noch das ambitionierte Ziel formuliert worden, das seinerzeitige Kassenkreditvolumen von rund 20 Milliarden € innerhalb von 10 Jahren zu halbieren, verzeichnen wir heute mit rund 26 Milliarden € einen sogar noch deutlich gewachsenen Kassenkreditstand, der sich zudem zu einem Großteil bei den Stärkungspakteilnehmern findet.

Die Lösung der Altschuldenfrage ist damit für Nordrhein-Westfalen nach wie vor offen und jedenfalls mithilfe des Stärkungspakts alleine nicht gelungen. An der Richtigkeit der Problembeschreibung der Gutachter und der im Rahmen des Gutachtens festgestellten dringenden Notwendigkeit einer Rückführung der kommunalen Kassenkredite hat sich unterdessen nichts geändert. Es bleibt deshalb auch dabei, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen – wie der Antrag zu Recht feststellt – „deutlich zum Problem der kommunalen Altschulden bei den Kassenkrediten positionieren“ muss. Das Land hat mit der Möglichkeit, durch Gesetz und Verordnung die von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben festzulegen und durch das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz maßgeblich die Finanzausstattung zu bestimmen, die wesentlichen Stellschrauben für den Zustand der Kommunalfinanzen und der Kommunalschulden selbst in der Hand. Es trägt damit auch die entscheidende Verantwortung dafür, dass Nordrhein-Westfalen einen der bundesweit höchsten Kommunalisierungsgrade aufweist, aber gleichzeitig der kommunale Anteil am Steueraufkommen seit der Absenkung des Verbundsatzes vom Höchststand im Jahr 1981 von 28,5% auf 23% (seit dem Jahr 1986; unter Berücksichtigung der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes aus der Deutschen Einheit sogar nur 21,83%) vergleichsweise gering ist.

2. Mögliche Ansätze für den Abbau von Kassenkrediten

Die Feststellung, dass es dringend weiterer Schritte hin zu einem nachhaltigen Abbau der (Alt-)Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen bedarf, leitet zu der Frage über, wie dieser Prozess gelingen kann. Dazu möchten wir die folgenden Denkanstöße geben:

Zunächst stellt der Antrag richtigerweise die kommunalen Kassenkredite in den Fokus. Diesen Verbindlichkeiten steht kein kommunales Vermögen gegenüber – sie sind das Ergebnis struktureller Defizite bei der Kommunalfinanzierung in den vergangenen Jahrzehnten bzw. werden „von einem strukturellen Defizit getrieben (...), das über den Konjunkturzyklus nicht ausgeglichen wird und das unabhängig von Sonder- und Einmaleffekten zustande kommt“, wie es das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk ausdrückt. Die hohen Schuldenstände der zum Teil nur kurzfristig zinsgesicherten Kassenkredite gefährden weiterhin mittel- und langfristig die Stabilität der kommunalen Haushalte.

Eine nachhaltige Lösungsstrategie muss aus unserer Sicht dabei sowohl Wege zu einer Kontrolle der Zinslast und einer Minderung des Zinsaufwands als auch zum Abbau der Kassenkreditschuld selbst aufzeigen.

Kontrolle des Zinsänderungsrisikos

Von Seiten des Landes gilt es, die aktuell sehr günstige Marktsituation zu nutzen und die Kommunen gegenüber dem Risiko steigender Zinssätze abzusichern. Es liegt im Interesse aller Akteure, die insoweit historisch günstige Ausgangssituation bestmöglich zu nutzen und keinesfalls verstreichen zu lassen. Ansonsten drohen hart erkämpfte Konsolidierungserfolge auf der einen Seite von

einer negativ wirkenden Veränderung des Marktzinses auf der anderen Seite aufgezehrt zu werden. Jede Altschuldenkonsolidierung muss daher in einem ersten Schritt durch Finanzierungsinstrumente flankiert werden, die im Rahmen der Laufzeit des Abbauprogramms das Zinsrisiko begrenzen und den Kommunen zugleich den Zugang zu einer günstigen Refinanzierung garantieren.

Minderung des Zinsaufwands

Die insgesamt günstige Situation am Kapitalmarkt und regelmäßige Presseberichte über „Negativ-Zinsen“ lassen möglicherweise den Eindruck entstehen, die Kassenkreditverschuldung belaste die kommunalen Haushalte derzeit nicht. Tatsächlich ergibt sich für die Kassenkreditschulden der Kommunen in Nordrhein-Westfalen aber aus der Finanzstatistik ein rechnerischer Durchschnittszinssatz von etwa 1 % p.a. Dieser Wert wird aus der kommunalen Praxis auch als realistisch eingeschätzt. Der jährliche Zinsaufwand für die Liquiditätsverschuldung liegt somit bei ca. 270 Millionen €.

Diese Mittel fehlen ganz aktuell in den kommunalen Haushalten – zum Haushaltsausgleich, zur Schuldentilgung und für neue Investitionen. Eine Altschuldenlösung darf daher nicht nur das Risiko eines möglichen steigenden Zinsaufwandes in kommenden Jahren in den Blick nehmen, sondern muss bereits jetzt haushaltswirksame Entlastungen aufweisen.

Abbau der Altverschuldung – Begrenzung der Neuverschuldung

Der beste Weg, Zinsen zu sichern und die Zinslast zu mindern, ist indes der Schuldenabbau selbst. Es gilt daher für alle NRW-Kommunen einen Weg aufzuzeigen, wie die Kassenkreditbestände wieder auf ein Maß reduziert werden können, das ihrem eigentlichen Zweck entspricht – der vorübergehenden Liquiditätssicherung, nicht aber der dauerhaften Finanzierung.

Die echte Rückführung der Kreditverschuldung bildet das Herzstück einer jeden Konsolidierungsstrategie und muss im Vordergrund jeder Altschuldenlösung stehen.

Die Rückführung der Verschuldung muss dabei zwingend im doppelten Wortsinne verstanden werden: Der nachhaltige Abbau der Altschulden setzt die Vermeidung neuer Schulden voraus. Keinem der beteiligten Akteure ist damit gedient, sich einseitig auf den Abbau von Altschulden zu konzentrieren, während weiterhin ein strukturelles Finanzierungsdefizit der Kommunen besteht, das bereits kurz- und mittelfristig wieder zur Neuverschuldung zwingt. Der Abbau von Altschulden kann daher immer nur zusammen mit einem dauerhaften Haushaltsausgleich gedacht werden. Dies setzt voraus, dass das Ausgabenwachstum in den Bereichen Soziales und Jugend gebremst wird und neue kommunale Pflichtaufgaben (z.B. der bundesseits angestrebte Rechtsanspruch auf Offenen Ganztag), so sie denn aus (bundes-)politischer Sicht erforderlich sind, mit einer echten Kostenerstattung versehen werden. Es gilt mit den Worten des Gutachtens von Junkernheinrich/Lenk, die derzeitige Entwicklung „zu stoppen und umzukehren“. Weder die staatliche Seite noch die kommunale Familie können und dürfen sich hier mit weniger zufriedengeben.

Dimension eines Konsolidierungsprogramms

Dies führt automatisch zu der einfachen, aber wesentlichen Feststellung, dass die Dimension des Hilfsprogramms auch dem Problem gerecht werden muss. Die Tauglichkeit eines – wie auch immer im einzelnen ausgestalteten – Konsolidierungsprogramms ist daran zu messen, ob es den Drei-

klang aus der Begrenzung des Zinsrisikos, des Abbaus der Altschulden und der Rückführung der Neuverschuldung zu fassen vermag.

Die damit verbundene Kraftanstrengung, die alle Beteiligten offensichtlich werden leisten müssen, korrespondiert dabei mit dem Raubbau, der über Jahre und Jahrzehnte an den kommunalen Ressourcen betrieben wurde. Sie muss vor diesem Hintergrund und angesichts eines Kassenkreditvolumens von rund 26 Milliarden € historisch genannt werden. Dass man diese Feststellung allerdings in einer Zeit treffen kann, deren finanzielle Rahmenbedingungen ebenso historisch günstige Chancen eröffnen, führt – dies sei nochmals betont – zu der dringenden Verpflichtung, diese wohl einmalige Ausgangssituation mutig zu nutzen.

Der monetäre und politische Preis, der mit einer Lösung verbunden ist, ist angesichts der Tatsache gerechtfertigt, dass ein weiteres Zuwarten sowohl mit einer Verschlechterung der finanziellen Rahmenbedingungen als auch mit einer Vergrößerung des Problems – einem weiteren Zuwachs von Kassenkrediten – verbunden sein wird.

Finanzierung durch die Beteiligten

Dabei darf sich weder die kommunale noch die staatliche Seite der Illusion hingeben, dass ein Konsolidierungsprogramm ohne erhebliche Eigenleistung gelingen kann. Zu klären sein wird allerdings, in welchem Verhältnis die beteiligten Akteure – Bund, Land und Kommunen – finanzielle Beiträge zu leisten haben.

Grundsätzliche Unterstützung verdient dabei zunächst die Feststellung von Junkernheinrich/Lenk:

„Angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, der vielen beteiligten Akteure und des sehr langen Zeitraumes von rd. 20 Jahren und mehr, in dem die fiskalischen Notlagen stetig angewachsen sind, ist eine eindeutige und quantitativ belegbare Ursachenverortung nicht möglich. Die föderalen Gemengelagen deuten auf eng verflochtene und sich gegenseitig bedingende Verschuldungsdeterminanten hin. Der Versuch, die heutige finanzielle Notlage einzelner Gemeinden auf ihre ursprünglichen Verursacher zurückzuführen, stößt daher schnell an Grenzen.“ (Zusammenfassung, S. 3 f.).

Richtig ist daran, dass die Lösung der Altschuldenfrage vor allem von einem vernunftgesteuerten Blick in die Zukunft getragen sein muss und durch den Versuch, Verschuldungszusammenhänge in individuellen Fällen zu rekonstruieren, bis zur Lähmung gehemmt würde. Die kommunale Familie sucht dabei auch gar nicht zu verschweigen, dass Fehlsteuerungen Einzelner mit zu dem heutigen Problem der Kassenkreditverschuldung beigetragen haben.

Dennoch bleibt aus kommunaler Sicht zu verlangen, dass sich Bund und Land zu demjenigen Teil der Verschuldung bekennen, für den sie in den letzten Jahren und Jahrzehnten insgesamt verantwortlich waren. Der allergrößte Teil der Kassenkreditverschuldung ist eindeutig nicht auf freiwillige Entscheidungen einzelner Kommunen zurückzuführen, sondern auf den pflichtigen Teil kommunaler Aufgaben, die von staatlicher Seite in den letzten Jahrzehnten auf die Kommunen übertragen wurden, jedoch nicht auskömmlich gegenfinanziert sind, namentlich durch die Regelung sozialer Ansprüche. In diesem Aufwand, der die Kommunen seit langem weit über ihre Ertragskraft hinaus belastet, ist die eigentliche Ursache der kommunalen Kassenkredite und des laufenden Finanzierungsdefizits zu suchen.

Vor diesem Hintergrund steht fest, dass die betroffenen Kommunen nur bei einer ausreichenden Finanzierung aus Landesmitteln genug eigene Mittel werden bereitstellen können, damit die Schulden in einem überschaubaren Zeitraum abgebaut werden können.

Zugleich gilt, dass es ohne Beteiligung des Bundes kaum eine tragfähige Lösung wird geben können. Die Integration möglicher Bundeshilfen zum Schuldenabbau muss bei der Landes-Altschuldenhilfe mitgedacht werden. Konkrete Entlastungsmaßnahmen insbesondere bei den kommunalen Soziallasten, z.B. durch eine weitere Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II, können ebenfalls zu einer erfolgreichen Umsetzung beitragen. Neben einem wünschenswerten Beitrag zum Abbau von Altschulden kommt dem Bund eine wichtige Rolle aber vor allem auch bei der Rückführung der Neuverschuldung zu. Denn auch wenn der Bund in jüngster Zeit verschiedene Entlastungsszenarien beschlossen oder in Aussicht gestellt hat, können diese den finanziellen Belastungsaufwuchs für die Kommunen im Sozialbereich keinesfalls abdecken. Die strukturelle Unterfinanzierung bleibt auch hier bestehen. Dies hat kürzlich auch das sog. sofia-Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich bestätigt.² Danach konnten die bisherigen Bundeshilfen den Anstieg der kommunalen Sozialausgaben lediglich dämpfen, bewirkten jedoch keinen Rückgang auf das Niveau früherer Jahre. Dies gelte umso mehr, als sich die finanzielle Belastung der Kommunen durch Sozialleistungen nicht allein auf die Transferausgaben beschränke, sondern zudem mit zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Sozialverwaltung verbunden sei, für die es jedoch keine Bundeshilfen gebe. Dem ist ausdrücklich zuzustimmen.

Gerade mit Blick auf eine drohende Neuverschuldung angesichts der weiterhin bestehenden strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen sind – ohne eine unangebrachte Tabuisierung – alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in den Blick zu nehmen, worauf bereits Junkernheinrich/Lenk 2011 zu Recht hingewiesen haben:

„Um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, müssen alle unmittelbaren Hilfeleistungen zur Bewältigung der kommunalen Liquiditätskreditbelastung von Maßnahmen flankiert werden, die ein erneutes oder auch erstmaliges Abgleiten in eine Schuldenspirale im Ansatz verhindern. Hierzu bedarf es einer näheren Auseinandersetzung mit den Aufgaben der Kommunen und deren Finanzierung. Angesichts der begrenzten fiskalischen Ressourcen auf allen staatlichen Ebenen ist die Forderung nach einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung nicht automatisch mit einer kommunalen Einnahmenerhöhung gleichzusetzen. Vielmehr kann diese auch durch eine Aufgabenrückführung erreicht werden. Schließlich ist die Sicherung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung eine permanente Herausforderung.“
(Zusammenfassung, S. 5).

Schließlich sind alle Kommunen auch durch investive Schulden und einen erheblichen Investitionsrückstau belastet. Einnahmemöglichkeiten bei Grund- und Gewerbesteuer sind teils bis an die Belastungsgrenze ausgereizt. Die Konsolidierungs- und Tilgungspfade eines Altschuldenprogramms dürfen dies nicht außer Acht lassen. Nordrhein-Westfalen darf eine Lösung des Altschuldenproblems nicht auf Kosten der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit seiner Kommunen unternehmen.

² Döring/Brenner, Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliches Gutachten unter besonderer Berücksichtigung des Regressionsverfahrens sowie der Verortung des Soziallastenansatzes, 2017, dort S. 28.

Keine Vergemeinschaftung der Altschulden

Schließlich bleibt festzuhalten, dass Zinssicherung und Tilgung durch die staatliche Seite und die betroffenen Kommunen finanziert werden müssen. Anders als noch beim Stärkungspakt darf es keine Vergemeinschaftung der Schulden durch eine Mitfinanzierung der kommunalen Familie insgesamt geben – etwa durch Vorwegabzüge im GFG. Jedes Konsolidierungsprogramm muss sich mit Blick auf die kommunale Seite daher auf diejenigen beschränken, die den Abbau eigener Schulden unternehmen wollen.

Daher muss die im Antrag der SPD-Fraktion vorgesehene Übertragung des Modells der sog. „HESSENKASSE“ auf Nordrhein-Westfalen kritisch beurteilt werden. Die hessische Altschuldenlösung sieht erhebliche Mitfinanzierungsanteile der kommunalen Familie vor, u.a. eine fälschlicherweise als Fortführung deklarierte Wiedereinführung einer erhöhten Gewerbesteuerumlage. Auch soll in Hessen ein Teil der Bundesmittel verwendet werden, die zur Entlastung im Sozialbereich vorgesehen sind und von den nordrhein-westfälischen Kommunen auch längst einsprechend eingeplant wurden. Derartige Überlegungen sind für Nordrhein-Westfalen mit Nachdruck abzulehnen.

3. Zusammenfassung

Eine Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen muss die Kredite zur Liquiditätssicherung in den Blick nehmen. Diesen Verbindlichkeiten steht kein kommunales Vermögen gegenüber – sie sind das Ergebnis struktureller Defizite bei der Kommunalfinanzierung in den vergangenen Jahrzehnten.

Die hohen Schuldenstände der z.T. nur kurzfristig zinsgesicherten Kassenkredite gefährden mittel- und langfristig die Stabilität der kommunalen Haushalte. Das Land muss jetzt die günstige Marktsituation nutzen und die Kommunen gegenüber dem Risiko steigender Zinssätze absichern.

Die beste Zinssicherung ist der Schuldenabbau. Es gilt, einen Weg aufzuzeigen, wie die Kassenkreditbestände wieder auf ein Maß reduziert werden können, das ihrem eigentlichen Zweck entspricht. Die Rückführung der Kredite muss im Vordergrund einer Altschuldenlösung stehen.

Ergänzend können Finanzierungsinstrumente angeboten werden, die das Zinsrisiko über die Laufzeit des Programms begrenzen und den Kommunen den Zugang zur günstigen Refinanzierung garantieren.

Zinssicherung und Tilgung sind durch das Land und die teilnehmenden Kommunen zu finanzieren. Eine Mitfinanzierung der kommunalen Familie, z.B. durch Vorwegabzüge im GFG, ist auszuschließen („Keine Vergemeinschaftung der Schulden.“).

Die Dimension des Hilfsprogramms muss dem Problem gerecht werden. Nur bei einer ausreichenden Finanzierung aus Landesmitteln können die betroffenen Kommunen genug eigene Mittel bereitstellen, damit die Schulden in einem überschaubaren Zeitraum abgebaut werden.

Ohne Beteiligung des Bundes kann es keine tragfähige Lösung geben. Die Integration möglicher Bundeshilfen zum Schuldenabbau muss bei der Landes-Altschuldenhilfe mitgedacht werden. Konkrete Entlastungsmaßnahmen bei den kommunalen Soziallasten, z.B. durch eine Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II, können ebenfalls zur erfolgreichen Umsetzung beitragen.

Alle Kommunen sind auch durch investive Schulden und einen erheblichen Investitionsrückstau belastet. Einnahmemöglichkeiten bei Grund- und Gewerbesteuer sind teils bis an die Belastungsgrenze ausgereizt. Die Konsolidierungs- und Tilgungspfade eines Altschuldenprogramms dürfen dies nicht außer Acht lassen. Nordrhein-Westfalen darf die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit seiner Kommunen nicht kaputtsparen.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständ. Stellvertreterin des Geschäftsführers
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen