

06.02.2019

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Zeit ist reif für einen Neustart - Altschulden der Kommunen müssen nachhaltig und solidarisch abgebaut werden!

I. Ausgangslage

Der 2011 unter Rot-Grün eingeführte Stärkungspakt Stadtfinanzen hat viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen wieder in die Lage versetzt, aus der Haushaltssicherung herauszukommen und ihre Haushalte auszugleichen. Insgesamt hat das Land hierfür 5,8 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Zu Beginn des Stärkungspaktes waren die Haushalte von 144 Kommunen nicht genehmigungsfähig, im Jahre 2017 galt dies dann noch für vier Städte und Gemeinden.

Dieser Erfolg wurde von den betroffenen Kommunen selbst mit massiven eigenen Kraftanstrengungen in Form von Einsparungen, Kürzungen oder Steuererhöhungen flankiert: das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen hat ermittelt, dass sich die kommunalen Konsolidierungsbeiträge bis 2020 voraussichtlich auf 10,6 Milliarden Euro belaufen werden.¹ Der Konsolidierungspfad bleibt aber weiterhin anfällig für externe Störungen, insbesondere im Falle einer absehbaren Zinswende, die aufgrund der hohen kommunalen Verschuldung zu einer erneuten finanziellen Krise führen würde.

Der kommunalen Ebene fehlen gegenwärtig Instrumente, einer finanziellen Krise entgegenzuwirken, die durch ein steigendes Zinsniveau ausgelöst würde. Die finanziellen Unterschiede zwischen finanzstarken und strukturell überschuldeten Städten haben sich in den vergangenen zehn Jahren dramatisch verschärft: Letztere haben im relevanten Zeitraum überdurchschnittliche Kassenkredite aufgebaut, zeigen eine unterdurchschnittliche BIP- und Steuerbasis-Entwicklungen sowie erhöhte Soziallasten und verlieren Einwohner.

Dieser eindeutige Trend widerlegt die vielfach vorgetragene „Verschwendungs-These“, wonach die Kommunen – durch individuelles Fehlverhalten der kommunalen Entscheidungsebene - an ihrer Überschuldung selbst schuld sind. Er verweist vielmehr auf eine bundesweite Bedeutung der kommunalen Verschuldung und einer Mitwirkungspflicht von

¹ <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/295/>

Datum des Originals: 06.02.2019/Ausgegeben: 07.02.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Bund (insbesondere unzureichende Sozillastenfinanzierung) und Ländern (nicht aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung) an ihrer Beseitigung. So haben zum Beispiel die Städte Bochum, Wuppertal und Hagen jeweils unabhängig voneinander die massive Belastung ihrer Haushalte durch Entscheidungen von Bund und Land dargestellt, die einen Großteil der jährlichen Haushaltsfehlbeträge ausmachen.

Die Ausgangssituation für eine dauerhafte Entschuldung der Kommunen ist günstig: Noch weisen die Kapitalmärkte ein extrem niedriges Zinsniveau auf. Niemand kann konkret sagen, wann die Zinswende kommt – nur dass sie kommt, ist sicher. Entsprechend sind die Zinsänderungs-Risiken erheblich: Bei einem Volumen von rund 47 Milliarden Euro Liquiditätskrediten würde eine Normalisierung auf ein Zinsniveau von z. B. 3 Prozent (langjähriger Durchschnittswert) eine kommunale Mehrbelastung von rund einer Mrd. Euro pro Jahr bedeuten.

Noch nie war die Entschuldung so preiswert zu haben wie heute – kommt die Zinswende, ist die Chance vertan. Würde zudem die Entschuldung auf der Bundesebene angesiedelt, böten sich Aussichten auf optimale Finanzierungsbedingungen aufgrund der Bonität des Bundes und eines zentralen Schuldenmanagements über die Bundesfinanzagentur.

Der Kämmerer der Städte Wesel und Bochum a.D., Dr. Manfred Busch, hat in einem Gutachten im Auftrag der grünen Landtagsfraktion² ein Modell erarbeitet, in dem dargestellt wird, wie den verschuldeten Kommunen bundesweit ein Neustart ermöglicht werden kann durch eine Befreiung von sogenannten „unechten“ Liquiditätskrediten („Dauer-Dispo“). Dabei werden diejenigen Kassenkredite aus der Betrachtung herausgenommen, die dem eigentlichen Zweck dienen: dem Ausgleich unterjähriger Zahlungsspitzen, also kurzfristiger Liquiditätsschwierigkeiten. Übrig bleiben Kassenkredite, die eben nicht kurzfristige Liquiditätsschwankungen ausgleichen, sondern zur Finanzierung dauerhafter, struktureller Defizite benötigt werden.

Die Gesamtsumme der Kassenkredite liegt in Deutschland (Stand 2016) bei 48,282 Milliarden Euro (nur Flächenländer), bezüglich der nicht-regelkonformen Kredite beträgt das für 2018 geschätzte Entschuldungs-Volumen bundesweit 41,054 Milliarden Euro (in NRW rund 24 Milliarden Euro). Das Gutachten verfolgt das Ziel, die Kommunen vollständig von diesen unechten Liquiditätskrediten zu befreien, in dem diese in einen Entschuldungs-Fonds eingebracht werden, der – stellvertretend für die betroffenen Kommunen – den Schuldendienst bis zur vollständigen Tilgung übernimmt. An der Tilgung sollen sich alle drei politischen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) beteiligen. Unter der Voraussetzung einer Teilnahme des Bundes kann der Fonds von der Bonität der Bundesrepublik profitieren, so dass der Zinssatz deutlich niedriger liegt (alternativ könnte auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit dieser Aufgabe betraut werden).

Unterstellt man nun eine Laufzeit von 30 Jahren und aufgrund der Bonität des Bundes einen Zinssatz von rd. 1 Prozent (aktuell 0,79%), läge der benötigte Jahresbetrag insgesamt bei rund 1,6 Milliarden Euro. Daraus ergibt sich bei einer Drittelung der aufzubringenden Summe pro Jahr eine Summe i. H. v. jeweils 540,5 Millionen Euro für Bund, Länder und Kommunen oder 632,2 Millionen Euro für NRW, die vom Land NRW und den NRW-Kommunen zu tragen sind.

Der kommunale Finanzierungsanteil in NRW soll der Zinsentlastung entsprechen, die sich durch den Altschuldenfonds ergibt (24 Mrd. Euro Altkredite bei einem Durchschnitts-Zinssatz von aktuell 1 Prozent). Dadurch entsteht zwar zunächst für die betroffenen Städte keine

² Busch, Manfred: Projekt „Neustart“ – Qualifizierung und Quantifizierung eines Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen, 2018.

unmittelbare Entlastung, mittelfristig führt aber alleine die Absicherung des Zinssatzes über den Fonds bei einer perspektivisch zu erwartenden Zinswende sowohl zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte als auch zu einer deutlich verbesserten finanziellen Planungssicherheit.

Dem Land bliebe dann die Aufgabe, die Lücke zwischen 632,2 und 240 Millionen Euro zu füllen, also 392,2 Millionen Euro/Jahr aufzubringen. Auf diesem Weg gelingt es, über den bisherigen Aufwand des Landes für den Stärkungspakt, angereichert durch die ersparten Zinsaufwendungen der Kommunen und ergänzt um einen sehr überschaubaren Beitrag des Bundes, die Kommunen über einen Zeitraum von 30 Jahren von den Altschulden zu befreien. Statt die Schulden zu verwalten, werden sie getilgt, ohne dass andere Kommunen belastet werden.

Gelänge die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Altschuldenabbau“ gemäß Art. 91a GG, wie im Positionspapier des Aktionsbündnisses „Für die Würde der Städte“ vom 25.01.2019 vorgeschlagen, würde der Bund die Hälfte der Lasten übernehmen; Länder und Kommunen würden sich die andere Hälfte teilen. Bei einem kommunalen Anteil von einem Viertel läge die kommunale Belastung in NRW rechnerisch bei 237 Millionen Euro/Jahr für den Tilgungszeitraum.

In jedem Falle läge der Landesanteil unterhalb der 400 Millionen Euro/Jahr, die laut WDR online vom 21.01.2019 seitens der Koalitionsfraktionen im Landtag in Aussicht gestellt werden sollen.

Da die Kommission der Bundesregierung „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ mit der Arbeitsgruppe 1 „Abbau kommunaler Liquiditätskredite“ bereits im April ihre Sitzungen beendet, um Mitte des Jahres abschließende Ergebnisse vorzulegen, ist ein Signal aus NRW – dem Bundesland mit der höchsten Kommunalverschuldung – mehr als überfällig.

II. Der Landtag beschließt:

Die Landesregierung wird aufgefordert,

- angesichts der derzeit noch günstigen Zinssituation ein Konzept für einen Altschuldenfonds vorzulegen, das sowohl Zinssicherheit gewährleistet als auch eine dauerhafte Tilgung der sogenannten unechten Liquiditätskredite der Kommunen in einem Zeitraum über 30 Jahre ermöglicht.
- Das Konzept soll dabei folgende Rahmendaten umfassen:
 - o Entsprechend der gemeinsamen Verantwortung für die kommunale Finanzsituation trägt der Bund die Hälfte, mindestens aber ein Drittel der zur Tilgung der Altkredite erforderlichen Lasten; die Länder- und Kommunalanteile ergeben sich aus dem Anteil des jeweiligen Bundeslandes an der Gesamtverschuldung.
 - o Sollte der Bund eine direkte Beteiligung an der Finanzierung ablehnen, wäre alternativ eine Beteiligung über eine Entlastung bei den Kosten der Unterkunft (KdU) in einer Höhe erforderlich, die die von den Altkrediten betroffenen Kommunen mindestens in gleicher Höhe und über den gleichen Zeitraum entlasten. Dies führt dann zu einer gerechten Entlastung aller Kommunen von den steigenden Kosten der Unterkunft und ermöglicht den Neustart-Kommunen die Finanzierung des Abbaus der Altschulden.

- Die Entschuldung darf die betroffenen Kommunen, die bereits seit Jahren eigene finanzielle Kraftanstrengungen bis an die Grenze der Funktionsfähigkeit ihrer Verwaltungen und der Belastbarkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger erbracht haben, nicht noch weiter belasten. Daher erfolgt der kommunale Eigenanteil ausschließlich und maximal über die Abschöpfung der Zinersparnisse (entspricht aktuell rd. 240 Millionen Euro/Jahr).
- Zur Finanzierung des NRW-Landesanteils werden die für den Stärkungspakt jährlich aufgebrachten Mittel in Höhe von 350 Millionen Euro nach Auslaufen des Stärkungspakts an den Entschuldungs-Fonds übergeleitet.
- Die Refinanzierung des Fonds sollte über den Bund erfolgen, um somit niedrigere Zinskosten zu erreichen.
- Die Schulden verbleiben bei der jeweiligen Kommune, es findet allerdings ein Gläubigerwechsel von den externen Kreditinstituten hin zum Entschuldungs-Fonds statt, so dass die Haftung für die Altkredite weiterhin bei den Kommunen verbleibt.
- Die Teilnahme am Neustart-Fonds sollte so ausgestaltet werden, dass die Städte und Gemeinden jährlich nachweisen müssen, dass sie den Konsolidierungspfad einhalten und keine neuen (unechten) Kassenkredite aufbauen. Hierbei kann auf die Mechanismen des Stärkungspakts aufgebaut werden.

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh

und Fraktion