LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4001

A02, A07

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 11. Juni 2021

"STÄDTE UND GEMEINDEN IN DER PANDEMIE NICHT IM REGEN STEHEN LASSEN

– Kommunen schnell, planbar und verlässlich durch die Krise helfen" –

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Landtagsdrucksache 17/13061 –

Stellungnahme von

Dr. Johannes Slawig, Stadt Wuppertal, für das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“

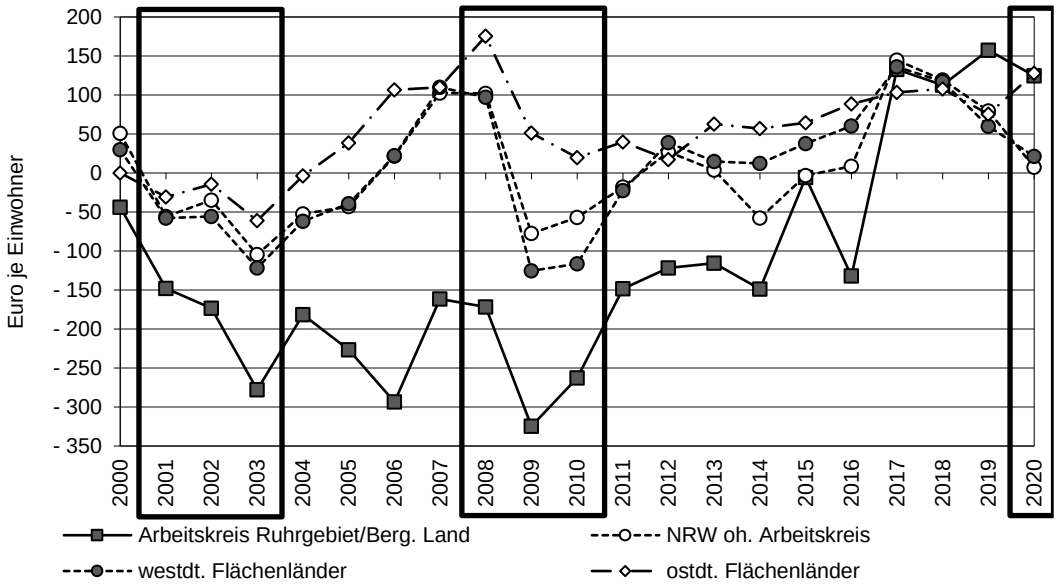
Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

ich möchte mich im Namen des Aktionsbündnisses NRW „Für die Würde unserer Städte“ für die Einladung bedanken, hier zu einem für die Mitgliedskommunen des Aktionsbündnisses sehr wichtigen Thema Stellung zu nehmen. Es geht um nicht weniger als die Frage, ob und wie wir unseren schwierigen aber bisher erfolgreichen Weg der Konsolidierung fortsetzen können und damit ein Neustart der Gemeindefinanzen erfolgen kann.

Wir erleben seit der Jahrtausendwende die dritte fiskalisch gravierende Krise. Sind die Ursachen dieser Krisen auch unterschiedlich, so gehen die Folgen weit über das hinaus, was zu früheren Zeiten durch konjunkturelle Schwankungen hervorgerufen wurde. Erstmals haben der Bund und die Länder, letztere in unterschiedlicher Form, auch einen Rettungsschirm für die Kommunen aufgespannt – zumindest für das erste Krisenjahr. *Was hat das gebracht?*

Zumindest im Jahr 2020 ist in den Kommunen im Durchschnitt ein Defizit ausgeblieben. Ende 2019 war aufgrund der konjunkturellen Abschwächung nach fast 10 Jahren des Aufschwungs bereits eine Minderung des Steueraufwuchses und ein Rückgang des Finanzierungssaldos erwartet worden. Der nun in den Mitgliedskommunen des Aktionsbündnisses erfolgte „moderate“ Einbruch von -33 Euro je Einwohner steht aber im Gegensatz zum Einbruch im Jahr 2009 von -153 Euro je Einwohner (*vgl. Abb. 1*). Zugleich konnten die Auszahlungen für Investitionen zur dringenden Modernisierung von Schulen und Straßen um 46 Euro je Einwohner erhöht werden. Unterm Strich erzielten die Mitgliedkommunen des Aktionsbündnisses sogar einen positiven Finanzmittelsaldo von 125 Euro je Einwohner. Mit diesem kameralen Überschuss wurden dann erneut Liquiditätskredite weiter getilgt. Insgesamt nahmen diese Kredite um 182 Euro je Einwohner ab (*vgl. Abb. 2*).

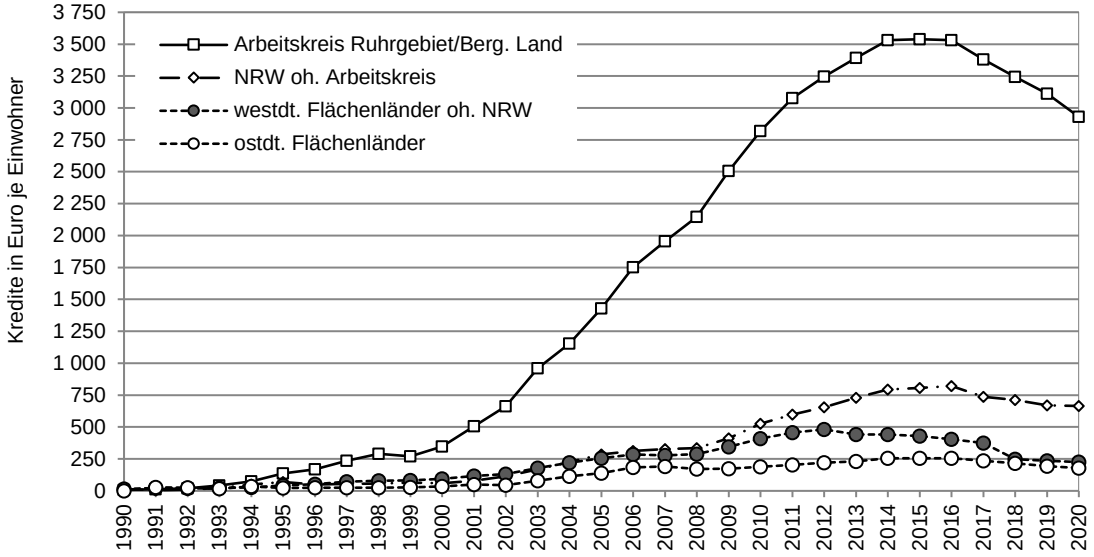
Abb. 1: Finanzmittelsaldo 2000 bis 2020 in Euro je Einwohner



Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Die Stabilisierungspolitik von Bund und Land hat also nicht nur die mühsam zurückgewonnenen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in diesem Bündnis erhalten. Es konnten auch der Abbau der Investitionsrückstände weiter vorangetrieben werden. Mit ihrer stabilisierten Nachfragekraft haben die Kommunen zudem einen wesentlichen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung in Deutschland beigetragen. Darüber hinaus konnte der Konsolidierungsprozess fortgesetzt oder zumindest auf dem erreichten Stand gehalten werden. Die Vermeidung neuer Schulden bei den wenig krisenresilienten finanzschwachen Kommunen bedeutet zudem, dass nachträglich nicht ein noch größeres Altschuldenproblem zu lösen ist.

Abb. 2: Kredite und Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung im Kernhaushalt 1990 bis 2020 (jew. 31.12.) in Euro je Einwohner



Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Diese neue Art der Krisenpolitik hat sich also ausgezahlt, und dass, wie ich finde, nicht nur für die Kommunen. In den letzten 10 Jahren konnten viele finanzschwache Kommunen durch die erhöhten Finanzierungsbeiträge des Bundes zu den bundesgesetzlich veranlassten und von den Kommunen zu tragenden Sozialausgaben, durch die Investitionsförderprogramme und den Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes sowie niedrige Zinsen und umfangreiche Eigenanstrengungen die „Vergeblichkeitsfalle“ verlassen. Bis zum Erreichen eines „Normalzustandes“ mit vergleichbaren Investitions- und Steuersatzniveaus anderer Kommunen werden noch viele Anstrengungen notwendig sein. Aber die Perspektive darauf hat sich mit der wiedererlangten Handlungsfähigkeit deutlich verbessert – und damit auch die Ausgangslage zur Überwindung der pandemischen Krise. Mit der schrittweisen Auflösung der fiskalischen Probleme vermindert sich auch der hohe Ausgleichsbedarf für Bund und Land. Die Entlastung der Ausgleichssysteme wiederum stabilisiert das Gesamtsystem. Deutschland gewinnt also insgesamt.

Was ist zu tun, um das Erreichte nicht zu gefährden und die nächsten Schritte des Neustarts in den finanzschwachen Kommunen gehen zu können?

Der in 2020 erzielte „Überschuss“ sollte Sie nicht dazu verleiten, den Stützungskurs in dem Glauben zu verlassen, die Kommunen könnten nun aus eigener Kraft die Krise bewältigen. Diese Unterstützung diente der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge vor Ort. Wir sind damit sorgsam umgegangen und die fortgesetzte Entschuldung beweist: Wir verfolgen auch in der Krise weiter das Ziel der Konsolidierung. Ich möchte aber auch darauf hinweisen, dass dies erste Ergebnisse aus der kameralen Finanzrechnung sind. Die Ergebnishaushalte sehen schlechter aus, aber die Richtung stimmt.

Ohne eine Fortsetzung der Stabilisierungspolitik durch Bund und Land würde der Konsolidierungserfolg umgehend zunichte gemacht. Im zweiten Jahre der Pandemie werden nach der aktuellen Steuerschätzung die Steuereinnahmen der Kommunen zwar wieder steigen. Aber das Niveau des Jahres 2019 wird im kommunalen Durchschnitt erst im Jahr 2023 erreicht werden. In den Kommunen des Aktionsbündnisses, das zeigt die Erfahrung, wird es länger dauern. Insofern wird sich, wie auch der Städtetag durch eine Umfrage der Finanzplanung ermittelt hat, in den nächsten Jahren eine erhebliche Finanzierungslücke ergeben, die unseren „Schuldenrucksack“ wieder deutlich schwerer werden lässt.

Die vom Land eingerichtete Bilanzierungshilfe schafft zwar die notwendige Liquidität, allerdings nur in Form einer erweiterten Möglichkeit der Aufnahme neuer Schulden. Diese sollen wie Investitionskredite behandelt und langfristig (bis zu 50 Jahre) abgeschrieben werden. Da mit diesen neuen Schulden aber keine Vermögenswerte aufgebaut werden, die langfristig Nutzen stiften, so dass mit ihrer langfristen „Abschreibung“ künftige Generation auch ihren eigenen Nutzen mitfinanzieren, ist der Begriff „Hilfe“ irreführend.

In gleicher Weise ist auch die Kreditierung der Kompensation des Finanzausgleichsmassenverlustes in 2021 wichtig für die Stabilisierung der Kommunen – die langfristigen Folgen sind aber mit zu bedenken. Vor allem finanzschwache Kommunen mit einer geringen Krisenresilienz und damit ohne Finanzpuffer aber immer noch hohen Altschulden werden dadurch belastet. Finanzstarke, resilientere Kommunen können dagegen darauf hoffen, im Aufschwung die Schulden schnell wieder begleichen zu können. So war es in der Vergangenheit. Die kreditbasierten Hilfen sind somit mehr als problematisch, denn sie machen die Konsolidierungserfolge zunichte und verstärken die Disparitäten. Aufgrund der niedrigen Zinsen mag die Verschuldung derzeit kein Problem darstellen. Aber wir können nicht davon ausgehen, dass die Zinsen dauerhaft so niedrig bleiben.

Deshalb befürworten wir den Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Fortsetzung echter Finanzhilfen auch in 2021 und 2022. Eine erneute Kompensation von Steuerausfällen der Kommunen, wie sie auch schon der bayrische Ministerpräsident Söder im Februar dieses Jahrs angeregt hat,[1] wäre der richtige Weg. Die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft wirkt zwar fort und entlastet uns strukturell. Sie darf aber durch neue Aufgaben nicht gleich wieder aufgezehrt werden.

Für die Bewältigung der Pandemie ist die schnelle und hohe Aufnahme von Krediten notwendig. Der Stabilisierungsansatz des Bundes und der Länder mit einer Hilfe für die Kommunen war deshalb wichtig und richtig, weil nur auf diesen Ebenen beides sofort auch die notwendige Breitenwirkung erzielen kann. Insbesondere der Bund ist bei einer nationalen Betroffenheit derjenige, der auch in der Lage ist, das zur Stabilisierung notwendige Kreditvolumen zinsgünstig zu organisieren. Und nur auf dieser Ebene wird

1 Söder für Kompensation der Gewerbesteuer. In: Der Neue Kämmerer – Newsletter vom 23.02.2021.

auch ein Tilgungsplan zu organisieren sein, der alle Bürger und Unternehmen entsprechend ihrer Leistungskraft daran beteiligen kann. Eine neue Verschuldung der Kommunen trifft hingegen – bei rund 12 000 Kommunen in Deutschland – auf sehr unterschiedliche Leistungsfähigkeiten, so dass eine solidarische Verteilung der Belastung eben nicht erfolgt. Es ist also keine kommunale „Vollkaskomentalität“, mit der hier Hilfe gefordert wird, sondern die Sorge um die Funktionsfähigkeit der Daseinsvorsorge vor Ort und eine gerechte Lastenverteilung. Der neue Ansatz der Krisenbewältigung von Bund und Ländern ist deshalb nicht nur zielführend, sondern auch sachgerecht und muss deshalb fortgeschrieben werden.

Die Mitgliedskommunen im Aktionsbündnis NRW „Für die Würde unserer Städte“ haben nach 10 Jahren fast das Verschuldungsniveau erreicht, das sie vor der letzten Krise innehatten (*vgl. Abb. 2*). Es bleiben damit aber noch 2 930 Euro je Einwohner bzw. 13,8 Mrd. Euro in unseren Haushalten übrig. Alle Anstrengungen dieser 10 Jahre wären bei neuen Schulden jedoch hinfällig und die Perspektive auf die weitere Konsolidierung ebenso. Es gibt auch nichts mehr einzusparen. Im Gegenteil: Schon vor der Pandemie wurde deutlich, was das Sparen am Infrastrukturerhalt bei Schulen und Verkehrswegen und für die Funktionsfähigkeit von Bauämtern bewirkt hatte. In der Pandemie zeigten sich dann die Defizite bei den Gesundheitsämtern. Und die Ausgabendynamik im Sozialbereich ist weiter ungebrochen.

Deshalb ist es sinnvoll, jetzt die Hilfen für die Kommunen fortzusetzen. Der Bund hat mit seiner Ankündigung, den ÖPNV auch im Jahr 2021 mit einer zusätzlichen Milliarde zu unterstützen, einen ersten Schritt getan.

Mit der fortschreitenden Überwindung der Pandemie und ohne neue Schulden kann der Konsolidierungskurs mit einer echten Perspektive fortgesetzt werden. Für die von der Landesregierung bereits vor Jahren angekündigte und vom Ministerpräsidenten auch schriftlich zugesagte Altschuldenhilfe muss aber endlich das Konzept und der Fahrplan ausgearbeitet werden. Nachdem auch das Saarland mit dem SAARLAND-PAKT eine Altschuldenhilfe eingerichtet hat, muss die Altschuldenhilfe für einen Neustart der Kommunalfinanzen auch in Nordrhein-Westfalen her.

Wir können die Lösung der Altschuldenfrage und auch die Tilgung zusätzlicher Schulden nicht den zukünftigen Generationen in unseren Kommunen als Erbe hinterlassen. Ich interpretiere das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz so, dass wir auch fiskalisch eine konkrete Perspektive aufzeigen müssen. Diese kann angesichts von drei Krisen in 20 Jahren nicht eine Tilgungsperspektive von 50 Jahren sein. Die nächste Krise kommt bestimmt und wenn wir darauf – besser – vorbereitet sein wollen, müssen wird die Probleme jetzt und schnell lösen und damit die Krisenresilienz der finanzschwachen Kommunen stärken.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass die Pandemie die Schwachstellen in Verwaltung und Daseinsvorsorge aufgedeckt hat. Ob es die Digitalisierung der Verwaltung oder der Schulen ist, Maßnahmen zum Klima- und Artenschutz oder die Integration der Zugewanderten, die ja angesichts der demographischen Entwicklung auch eine

Chance sind: Die Zahl der Aufgaben und Herausforderungen in den Kommunen ist hoch und sie sind vielfältig. Und mit dem Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung in den Grundschulen wird zudem in den nächsten Jahren ein fiskalisch noch nicht bis zum Ende durchdachte Aufgabe durch den Bund maximal ausgeweitet. Insofern ist der Finanzbedarf auch ohne Pandemie hoch, um Deutschland zukunftsfest zu machen. Dafür sind aber die jetzt aufgelegten kurzfristigen Programme nicht adäquat. Und auch die vielen Anschubfinanzierungen für wichtige Aufgaben von absehbar dauerhaften Aufgaben schaffen mehr Probleme, als dass sie solche lösen. Darauf hat nicht zuletzt auch die Enquetekommission des nordrhein-westfälischen Landtags „Subsidiarität und Partizipation – Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“ Anfang Mai dieses Jahres in ihrem Bericht deutlich hingewiesen (S. 137) und auf das Konnexitätsprinzip verwiesen.

Um zukunftsfähig zu werden brauchen wir eine langfristig ausgerichtete Strategie

- zur Modernisierung von Staat und Verwaltung,
- für den Klima- und Artenschutz,
- zur Bewältigung des demographischen Wandels sowie auch
- zur Stabilisierung und Reaktivierung besonders benachteiligter Stadtteile.
- Und wir müssen unsere Bildungseinrichtungen wieder so stark machen, dass sie Chancengerechtigkeit auch dort gewährleisten können, wo die sozialen Probleme besonders groß sind.

Das erfordert eine an den Aufgaben und Bedarfen ausgerichtete, kontinuierliche Finanzierung der Kommunen über die Pandemie hinaus.