

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
11.08.2023

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen,
Herrn André Kuper MdL

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de



Stellungnahme

zum Antrag der SPD-Fraktion
„Altschuldenhilfe endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus der Schuldenfalle retten“
(Drs. 18/1690 vom 15.11.2022)

Anhörung am 18.08.2023 im Ausschuss für Heimat und Kommunales

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden Antrags, der dort gestellten Fragen und der zwischenzeitlich vorgelegten Eckpunkte einer Altschuldenlösung durch die Landesregierung - wie folgt Stellung.

Pläne zur kommunalen Altschulden-Hilfe

Der vorliegende Antrag und die Anhörung sind sehr zu begrüßen, denn sie bringen Bewegung in eine bereits seit Jahren geführte, aber bislang zumindest in NRW ergebnislose Debatte, wie denn das zentrale Problem der kommunalen Altschulden¹ gelöst werden könnte.

In allen Koalitionsverträgen der letzten Jahre im Bund und im Land² – ungeachtet der parteipolitischen Zusammensetzung – wurde dieses Problem adressiert; schon dieser Sachverhalt zeigt, dass parteiübergreifend eine Lösung gelingen kann. Deshalb ist auch sehr zu begrüßen, dass die

¹ Zielgröße sind Liquiditäts- / Kassenkredite, nicht Investitionskredite, denen in der Bilanz Werte gegenüberstehen. Zielgröße sind auch nicht die bestimmungsgemäß eingesetzten „echten“ Kassenkredite zum unterjährigen Ausgleich von Zahlungsspitzen, sondern die „unechten“ Kassenkredite, die zur Dauerfinanzierung von Defiziten dienen. Die Landesregierung hat 100 Euro pro Einwohner als rechnerische Größenordnung für echte Kassenkredite festgelegt.

² Koalitionsvertrag von CDU und FDP in NRW vom Juni 2017; Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD im Bund vom Februar 2018; Rot-Grün-Gelber Koalitionsvertrag im Bund vom November 2021; Schwarz-Grüner Koalitionsvertrag in NRW vom Juni 2022.

Landesregierung am 19.06.2023 Eckpunkte für eine Altschuldenlösung vorgelegt hat, die eine gute Diskussionsgrundlage für konkrete Lösungsschritte bilden.

Die zuletzt in der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“³ diskutierten und konzeptionell für NRW untersuchten⁴ Altschulden-Hilfen fußen im wesentlichen auf vier Säulen:

- **Landeshilfen**

Die Bundesländer Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland haben vor Jahren bereits mit Landesgeld – ohne Bundeshilfe, aber mit wesentlichen kommunalen Anteilen - Altschuldenhilfen umgesetzt.

NRW hat ab 2011 mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ähnliches geleistet (350 Mio. Euro/Jahr), allerdings angesichts der kommunalen Finanzschwäche gerade dort kaum Entschuldung erreicht, wo sie am nötigsten gewesen wäre.

Unbestritten ist die Lage in NRW deutlich problematischer als in anderen Bundesländern, weil sich ein erheblicher Teil der kommunalen Verschuldung auf einige wenige finanzschwache Gemeinden in vom Strukturwandel besonders hart betroffenen Regionen konzentriert: 40% der Kassenkredite konzentrieren sich auf 7 Städte (Duisburg, Essen, Oberhausen, Mülheim, Wuppertal, Dortmund, Hagen) bzw. 55% auf Gemeinden mit einer Pro-Kopf-Kassenkredit-Verschuldung über 2.000 Euro pro Einwohner.

- **Bundeshilfen**

Insbesondere die für Kommunen sehr kostenträchtige Sozialgesetzgebung, die nur unzureichende Beachtung des Konnexitätsprinzips und die Bund-Länder-Aufgabe „regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik“ begründen eine Mitverantwortung des Bundes für die problematische Finanzlage der Kommunen.

- **Abundanzumlage außerhalb des GFGs**

Hohe kommunale Schuldenstände in Verbindung mit steigendem Zinsniveau begründen eine schwierige Haushaltslage. Der Verfassungsgerichtshof NRW hatte 2016 geurteilt, dass „die Heranziehung von nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen als besonders finanzkräftig geltenden (sog. abundanten) Gemeinden zu einer Solidaritätsumlage zugunsten von Gemeinden in besonders schwieriger Haushaltssituation nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 I L NRW verstößt“.

- **Vorwegabzüge im GFG**

Um nicht falsche Anreize zu setzen, wurden immer auch Eigenbeiträge von den zu entschuldenden Kommunen gefordert – allerdings immer in Anerkennung ihrer besonders schwierigen Haushaltslage.

Finanzierungssäulen weggebrochen

Das nun vorliegende Entschuldungskonzept der Landesregierung beruht demgegenüber nur noch auf einer – ausschließlich kommunalen – Säule, denn:

³ Arbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“ der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ (Materialien und Sitzungsprotokolle auf der Homepage des BMI).

⁴ S. Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Landtag NRW vom 06.02.2019 (Drs. 17/5023) auf der Basis des Gutachtens „Projekt Neustart - Qualifizierung und Quantifizierung eines Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen, Gutachten, Düsseldorf im November 2018.

- **Das Land NRW kürzt den Steuerverbund.**

Über 10 Jahre (2012-2021) hatte das Land rd. 3,5 Mrd. Euro über den Stärkungspakt Stadtfinanzen zur Entlastung der besonders finanzschwachen Kommunen bereitgestellt. Dieses Geld steht aktuell nicht mehr zur Verfügung; stattdessen wird nun die Grunderwerbsteuer zur Finanzierung herangezogen.

Die Grunderwerbsteuer steht unter der Überschrift „fakultativer Steuerverbund“. Dies bedeutet allerdings nicht „freiwillig“, sondern ist der technische Gegenbegriff zum obligatorischen Steuerverbund, der grundgesetzlich (Art. 106 VII) gesichert ist und die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern festlegt. Der landesgesetzlich festgelegte fakultative Steuerverbund beinhaltet die kommunalen Anteile an Landessteuern; in vielen anderen Bundesländern gehört die Grunderwerbsteuer ebenfalls zum Steuerverbund.

Die Grunderwerbsteuer-Erträge gehörten bis 1987 überwiegend den Kreisen und kreisfreien Städten. 1987 wurde sie in gekürzter Form – um zur Konsolidierung des Landeshaushalts beizutragen – in den Steuerverbund übernommen; 1998 wurde der kommunale Anteil an der Grunderwerbsteuer ein weiteres Mal gekürzt. Im Zeitraum 2007 – 2009 wurde sie dann vollständig aus dem Steuerverbund herausgenommen mit der Begründung, es gebe eine ungleiche Entwicklung zwischen Kommunal финанzen und Landesfinanzen; 2010 wurde sie dann per Nachtragshaushalt aber wieder aufgenommen. Sie war also aus Sicht des Landes schon in der Vergangenheit gelegentlich Manövriermasse, aber immer verbunden mit der Bedingung, dass es dem Landeshaushalt signifikant schlechter gehe als den Kommunalhaushalten. Ob dies der Fall ist, kann hier dahingestellt bleiben – es zählt die Kürzung bislang verfügbarer und eingeplanter Finanzmittel.

Die Landesregierung will 460 Mio. Euro auch dann einbringen, falls der 23%-Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer unter 460 Mio. Euro absinken sollte („Versicherungslösung“).⁵ Diese Garantie ist zu begrüßen, auch wenn sie im nächsten Jahr nicht notwendig sein wird, da die Entschuldung erst Mitte 2024 umgesetzt werden kann und somit nur ein hälftiger Abzug erfolgt.

- **Der Bund lehnt eine Beteiligung ab.**

Aus Sicht des Bundes sind seine Vorbedingungen für eine Beteiligung (vollständige Übernahme der kommunalen Altschulden durch das Land, verfassungsrechtlich gesicherter Abschluss eines erneuten Aufbaus kommunaler Liquiditätskredite, originäres Landesgeld) nicht erfüllt.⁶

Ob der Bund aus übergeordneten Gesichtspunkten vielleicht doch noch in die NRW-Entschuldung einsteigen wird, kann hier nicht beurteilt werden; aktuell sieht es nicht nach einer Beteiligung aus. Die Landesregierung hat erklärt, dass sie die hälftige Entschuldung notfalls auch ohne Bundeshilfe umsetzen will – auf diese hälftige Umsetzung beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen.

⁵ Das Grunderwerbsteuer-Aufkommen hängt am Volumen der Verkaufs-Aktivitäten; die Bundes-Steuerschätzung vom Mai 2023 zeigt nach dem Rückgang 2023 und der Stagnation 2024 wieder beträchtliche Wachstumsraten: 2025 + 6,1%, 2026 + 5%, 2027 + 3,4%. Da das Entschuldungskonzept erst Mitte 2024 umgesetzt werden soll, sind für 2024 auch nur 230 Mio. Euro aus der Grunderwerbsteuer erforderlich.

⁶ Landkreistag 6/2023, S. 274-278, insb. S. 276; Schreiben des BMF an das MdB Schäfer v. 06.07.2023.

- **Eine Umverteilung außerhalb des GFG ist nicht vorgesehen.**

Eine Solidaritätsumlage ist bislang nicht vorgesehen.

Umverteilung innerhalb des GFG als entscheidende Finanzierungssäule

Bei diesen gesetzten Rahmenbedingungen bleibt aktuell nur eine Umverteilung innerhalb des GFGs als letzter und entscheidender Finanzierungsweg. Die Höhe der erforderlichen Annuität liegt nach Angaben der Landesregierung⁷ bei 460 Mio. Euro/Jahr; hinzu kommt die vorgesehene Aufstockung der AUP in Höhe von 80 Mio. Euro zur Entlastung der Gruppe von Kommunen, die nicht bzw. nicht wesentlich von einer Entschuldung profitiert. Zur Finanzierung dieser 540 Mio. Euro werden die Schlüsselmassen und nicht-investiven Pauschalen (außer AUP) entsprechend gekürzt.⁸

Da die Schlüsselmassen nach „Finanzschwäche“⁹ (Saldo aus fiktivem Bedarf und Finanzkraft) verteilt werden und diese den weitaus größten Anteil an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausmachen, leiden die finanzschwachen Kommunen¹⁰ in NRW weit überproportional unter diesen Kürzungen.

Allerdings: Zwischen der „Höhe der unechten Kassenkredite pro Einwohner“ und der „Höhe der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner“ gibt es zwar eine starke Korrelation¹¹, aber keineswegs einen linearen Zusammenhang, wodurch erhebliche neue Ungerechtigkeiten entstehen:

- Kommunen, die keine oder nur sehr geringe Schlüsselzuweisungen erhalten, leiden naturgemäß nicht oder nur wenig unter der Kürzung, profitieren aber in nicht wenigen Fällen von der Entschuldung (z.B. Lindlar, Leverkusen, Nümbrecht, Linnich u.a.). Um die besonders finanzstarken Kommunen einzubeziehen, wäre eine Abundanzumlage erforderlich; alternativ könnten sie von einer über das GFG finanzierten Entschuldung ausgeschlossen werden.
- Es gibt eine Reihe von Kommunen (z.B. Gelsenkirchen, Duisburg, Bergkamen, Hamm, Hattingen), die dem Stärkungspakt unterworfen waren und nach wie vor besonders finanzschwach sind, also sehr hohe Schlüsselzuweisungen erhalten, ihre Kassenkredit-Verschuldung aber stärker zurückführen konnten als andere finanzschwache Gemeinden. Dies ist z.T. auf besondere Finanzierungsvorgänge zurückzuführen (Hattingen hat Mitte

⁷ Zur realistischen Berechnung der langfristigen Auswirkungen wird der jeweils volle Jahresbetrag zugrundegelegt.

⁸ Die im GFG 2024 gezeigte Kürzung deckt zunächst nur die Hälfte der zur Entschuldung benötigten Mittel ab. Den nachfolgenden Berechnungen liegt jeweils der vollständige Kürzungsbetrag (540 Mio. Euro) zugrunde.

⁹ Zu wissenschaftlichen Definitionen von „Finanzschwäche“ s. Scheller: Leistungsschwäche, Finanzschwäche, Strukturschwäche – zur schweren Abgrenzbarkeit finanzverfassungsrechtlicher Kategorien, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, S. 399 – 425.

Hier wird „Finanzschwäche“ gemessen an der Höhe der Schlüsselzuweisungen, die ja bekanntlich nicht die Lücke zwischen Steuerkraft und objektivem Bedarf ausgleichen, sondern nur die Lücke zwischen Steuerkraft und fiktivem Bedarf, also dem rechnerischen Bedarf, der im Rahmen der begrenzten Schlüsselmasse bedient werden kann.

Basis der weiteren Berechnungen sind die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der GFGs 2022, 2023 und 2024 (ohne Entschuldung). Um Vergleichbarkeit zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden herzustellen, wurden den kreisangehörigen Gemeinden die jeweiligen Kreis-Schlüsselzuweisungen anteilig zugerechnet.

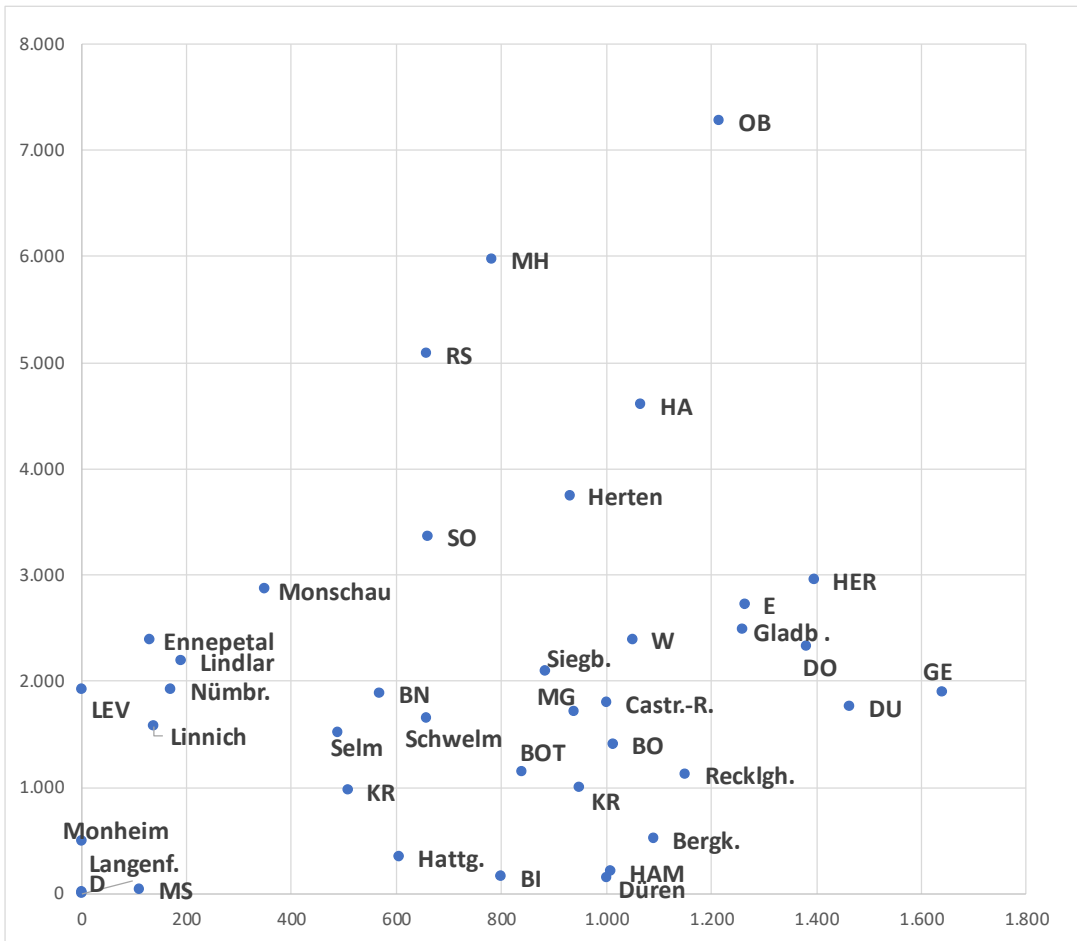
¹⁰ Hier werden als „finanzschwache“ Kommunen die Mitglieder des Stärkungspakts (ohne diejenigen, die zwischenzeitlich nachhaltig abundant wurden) festgelegt plus weitere Gemeinden nach Höhe der Schlüsselzuweisungen, so dass insgesamt rd. 40% der NRW-Bevölkerung in „finanzschwachen“ Gemeinden leben. Hieraus ergibt sich ein Schwellenwert von 790 Euro Schlüsselzuweisungen pro Einwohner und Jahr. Auch das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil von 2016 die Höhe der Schlüsselzuweisungen als Maßstab für „Finanzstärke“ oder „Finanzschwäche“ angesehen.

¹¹ Der Korrelationskoeffizient liegt in den letzten 10 Jahren stabil bei rd. 0,5.

2020 seine Abwasserentsorgung auf den Ruhrverband übertragen; Gelsenkirchen hat bereits 2004 RWE-Aktien verkauft), z.T. auch auf ein besonders rigides Tilgungs-Management (Duisburg).

In einer Reihe von Fällen (s.u.) sind die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen höher als die Kosten einer entsprechenden Tilgung eigener Kassenkredite aus eigener Kraft; m.a.W.: Diese Kommunen sind durch das Entschuldungskonzept der Landesregierung schlechter gestellt als bei einer erzwungenen Tilgung ausschließlich aus eigener Kraft.

Abb. 1: Finanzschwäche (Abszisse) und unechte Kassenkredite (Ordinate), jeweils Euro pro Einwohner



Beide Sachverhalt sind vor dem Hintergrund der Urteile des Verfassungsgerichtshof zum Übernivellierungsverbot und zur Solidaritätsumlage (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Willkürverbot, Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot, Verbot der Nivellierung kommunaler Finanzkraftunterschiede) besonders problematisch und bedürfen zwingend einer Lösung.¹²

Kommunale Zusatzbelastung

Aktuell werden Kassenkredite verzinst, aber kaum getilgt. Die verpflichtende Teil-Entschuldung im jetzigen Landesmodell führt

¹² Verfassungsgerichtshof NRW 22/83 vom 19.07.1985; Verfassungsgerichtshof NRW 34/14 vom 30.08.2016.

- zur begrüßenswerten bilanziellen Entlastung der Kommunen, weil die (unechten) Kassenkredite insgesamt halbiert werden, aber auch
- zur problematischen Belastung der kommunalen Ergebnis- und Finanzpläne der nächsten 40 Jahre über den nachhaltigen Ausfall von Zuweisungen, insbesondere Schlüsselzuweisungen.¹³

Legt man einen Zinssatz von aktuell noch 2% für kommunale Kassenkredite zugrunde, dann führt das Landesmodell zunächst zu einer Zinsentlastung von 197 Mio. Euro und einer Aufstockung der AUP um 80 Mio. Euro, aber eben auch zu einem Vorwegabzug von 540 Mio. Euro (voller Jahresbetrag), also zu einer Mehr-Belastung der kommunalen Ergebnisrechnungen von 263 Mio. Euro jährlich für die kommunale Ebene, die sich allerdings sehr ungleich unter den Kommunen verteilt. Da die aktuelle Haushaltslage als kritisch einzustufen ist, besteht die große Gefahr, dass diese Zusatzbelastungen wiederum zur Neuverschuldung, also zu neuen Kassenkrediten, zumindest bei vielen finanzschwachen Kommunen führen.

Für die mittelfristige Sicht ist entscheidend, wie die weitere wirtschaftliche Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Kreditmärkte eingeschätzt wird.

Zinswende ist bereits eingetreten

Die Zinswende hat inzwischen stattgefunden: Zur Inflationsbekämpfung hat die EZB den Hauptrefinanzierungssatz innerhalb von 12 Monaten von null auf 4,25 Prozent angehoben mit starken Auswirkungen auf das „kurze Ende“, also die kürzeren Laufzeiten. Die aktuelle Zinsstrukturkurve ist stark fallend, d.h. die Marktteilnehmer erwarten mittelfristig wieder ein niedrigeres Zinsniveau, sobald die Inflationsbekämpfung weitere Erfolge zeigt.

Seit Einführung des Euro in 2001/2002 und damit der Europäisierung der Finanzmärkte gab es nur in der Phase der konjunkturellen Überhitzung von März 2006 bis September 2008 (Ausbruch der Finanzmarktkrise mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers) ein ähnlich hohes Zinsniveau am kurzen Ende wie aktuell. Deshalb ist aktuell sicher nicht der richtige Zeitpunkt, im großen Stil neue Schulden aufzunehmen – es müssen Wege gefunden werden, notwendige Umschuldungen über die kommenden Jahre zu verteilen und insgesamt günstigere Konditionen zu erreichen.

Natürlich sinken die Belastungen aus dem Entschuldungskonzept rechnerisch, wenn für die Zukunft ein höherer Zinssatz von z.B. 3% unterstellt wird (Zinsentlastung 295,5 Mio. und Aufstockung AUP 80 Mio. minus 540 Mio. Euro Kürzungen, also 164,5 Mio. Euro Netto-Belastung). Dies ändert aber nichts an den realen Zusatzbelastungen gegenüber der aktuellen Finanzlage.

Konstruktion des Entschuldungsfonds

Zur Konstruktion des vom Land geführten Entschuldungsfonds, der sich aus Vorwegabzügen im GFG refinanzieren soll, gibt es zwei grundsätzliche Alternativen:

¹³ Während eigene Tilgungsauszahlungen die Ergebnisrechnung nicht belasten, sinken durch die Kürzungen im GFG ertragswirksame Einzahlungen – das ist die Kehrseite der sofortigen bilanziellen Entlastung durch ein Landeskonzept.

- ein reiner Tilgungsfonds, dessen Annuität aufgrund der anfänglich vorgenommenen Kreditaufnahme in Höhe von 9,85 Mrd. Euro über 40 Jahre gleich hoch bleibt;
- ein Fonds ähnlich dem Fonds Deutsche Einheit, bei dem sich Zins- und Tilgungslasten jährlich neu berechnen, sich die Höhe des jährlichen Vorwegabzugs im GFG demnach nach den tatsächlichen Kosten und einer Spitzabrechnungen für das jeweilige Vorjahr richtet.

Da die zu übernehmenden kommunalen Kassenkredite sicherlich noch erhebliche zinsgesicherte Restlaufzeiten verfügen, besteht keinerlei Notwendigkeit, auf dem aktuell hohen Zinsniveau langfristige Kreditverlängerungen vorzunehmen. Dies ermöglicht ein offensives Zinsmanagement im Tilgungsfonds nach dem Vorbild der Bundesfinanzagentur GmbH.¹⁴ Die in Form des Vorwegabzugs im GFG refinanzierten Zins- und Tilgungslasten des Fonds sollten die Kommunen nur in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten belasten.

Berechnungsgrundlagen der Annuität

Der von der Landesregierung zugrunde gelegten Annuität in Höhe von 460 Mio. Euro über 40 Jahre zur Abfinanzierung von 9,85 Mrd. Euro entspricht rechnerisch ein Zinssatz von 3,48% - also aktuellen Kommunalkredit-Konditionen bei längeren Laufzeiten. Eine von der Landesebene unterstützte und auf Landesebene organisierte kommunale Entschuldung sollte allerdings deutlich günstigere Konditionen bieten können. Der aktuelle Marktzinssatz für Bundeswertpapiere über 30 Jahre liegt bei rd. 2,5%, bei Laufzeiten um 5 Jahre bei rd. 2,4%. Mit einem landesüblichen Aufschlag von 40 Basispunkten gegenüber dem Bund ergibt sich bereits ein Zinssatz von „nur noch“ rd. 2,9% bzw. 2,8%, also deutlich günstiger als die bislang unterlegten 3,48%.

Da es keine Notwendigkeit gibt, Mitte nächsten Jahres die gesamten 9,85 Mrd. umzuschulden (in vielen Fällen dürfte zunächst lediglich ein Schuldnerwechsel von Kommune zu Land erfolgen), können zukünftig günstige Zinsniveaus (s. Portfolio-Management der Bundesfinanzagentur) gezielt genutzt werden. Schon bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 2,8% könnte entweder die Annuität um 47,5 Mio. Euro/Jahr gesenkt oder der Entschuldungsbetrag um 1,72 Mrd. Euro erhöht werden, bei einem Zinssatz von 2,48% 1,72 Mio. Euro mehr (11,57 Mrd.) und bei 1,48% weitere 2,2 Mrd. (13,75 Mrd. €).

Die zu übernehmenden Kassenkredite dürften aufgrund der z.T. mehrjährigen Zinsbindungen aus Zeiten eines niedrigeren Zinsniveaus, die lt. aktuellem Krediterlass möglich sind und sicherlich auch in erheblichem Umfang genutzt wurden, noch einen positiven Marktwert in einer Größenordnung von mehreren Hundert Mio. Euro beinhalten. Auch dieser Effekt könnte zur weiteren Senkung der Annuität bzw. zur Erhöhung des Entschuldungsbetrags genutzt werden.

Eine Entschuldung auf Kommunalkredit-Zinsniveau würde auch die Frage verschärfen, ob die Entschuldung nicht der kommunalen Selbstverwaltung vorbehalten bleiben muss, wenn gar keine Bundes- und/oder Landeshilfe zur Verfügung gestellt wird, sondern über Kürzungen im GFG eine verpflichtende Entschuldung ohne Hilfe von außen erfolgt. Immerhin basierten die Entschuldungskonzepte der anderen Bundesländer auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, das hier nicht gegeben ist. Zeigt der Tilgungsfonds demgegenüber deutlich günstigere Konditionen als auf kommunaler Ebene erreichbar, stünde die Notwendigkeit außer Frage.

¹⁴ <https://www.deutsche-finanzagentur.de/finanzierung-des-bundes/schuldenmanagement/portfoliomanagement>

Indirekte Solidaritätsbeiträge im GFG-System

Diese sicherlich unerwünschten Effekte sind zwingende Konsequenz einer Fokussierung auf nur einen Finanzierungsweg (Umverteilungen innerhalb des GFGs). Allerdings wirken auch innerhalb des GFG-Systems Ausgleichseffekte:

- Durch die Kürzung der Gemeinde-Schlüsselmasse verlieren Finanzschwache besonders stark, so dass ihre relative Finanzkraft sinkt und sie entsprechend schwächer zur Finanzierung von Kreis- und Landschaftsumlagen herangezogen werden.
- Es ist davon auszugehen, dass die Umlageverbände (Kreise und Landschaftsverbände) die sie betreffenden Kürzungen auf ihre Mitgliedskommunen überwälzen; auch diese Belastungen treffen die Finanzschwachen dann weniger als die Finanzstarken.
- Da nicht nur Schlüsselmassen, sondern auch Pauschalen gekürzt werden, wird die relative Belastung der Finanzschwachen ebenfalls etwas gemindert.
- Gegenläufig ist die Erhöhung der AUP, die nach Einwohnern und Fläche, nicht nach Finanzschwäche verteilt wird.

Wirkung und Stärke dieser verschiedenen, z.T. gegenläufigen Effekte lassen sich berechnen¹⁵ und werden im Folgenden allgemein und anhand von Beispiel-Kommunen erläutert.

Quantifizierung des Landesmodells und Beispielrechnungen¹⁶

Die nachfolgenden Berechnungen gehen von folgenden Eckpunkten aus:

- Als echte Kassenkredite werden 100 Euro pro Einwohner zugrunde gelegt, die nicht der Entschuldung unterliegen (Eintrittsschwelle).
- Das Entschuldungsvolumen beträgt 9,85 Mrd. Euro, die über 40 Jahre getilgt werden. Hierfür werden bislang 460 Mio. Euro jährlich veranschlagt.
- Ziel ist, dieses Entschuldungsvolumen so zu nutzen, dass nach Entschuldung einer Kommune ein Maximalbetrag pro Einwohner an Kassenkrediten verbleibt (Deckel); hier werden zunächst 1.600 Euro pro Einwohner zugrunde gelegt. Das restliche Volumen kommt linear allen verschuldeten Kommunen zugute.

¹⁵ Ermittlung der Auswirkungen des Landes-Entschuldungskonzepts durch Neuberechnung der Gemeinde-, Kreis- und Landschafts-Schlüsselzuweisungen sowie Änderungen der Landschafts- und Kreisumlagen durch Überwälzung der Landes-Zuweisungs-Kürzungen an die Landschaftsverbände und Kreise; Darstellung der Be- und Entlastungen auf Ebene der 396 Gemeinden in NRW.

Grundlage ist die Arbeitskreis-Rechnung für das GFG 2024 vom xx.08.2023, Variante „keine Umsetzung des Entschuldungskonzepts“. Es wird die vollständige Kürzung um 460 Mio. Euro Annuität plus 80 Mio. Euro zur Aufstockung der AUP pro Jahr zugrunde gelegt, nicht die für 2024 vorgesehene nur hälftige Kürzung.

¹⁶ Da die Arbeitskreisrechnung für das GFG 2024 noch nicht veröffentlicht ist, liegen den nachfolgenden Berechnungen die Strukturen des GFG 2023 zugrunde. Nach Vorliegen des Gesetzentwurfs können die weiteren Annahmen aktualisiert werden.

Be- und Entlastungen im Rahmen des Entschuldungskonzepts

Tabelle 1 zeigt die Rechenergebnisse im Rahmen des Landeskonzepts für einige Beispiel-Kommunen, Tabelle 2 für Gruppen von Kommunen:

Tabelle 1: Be- und Entlastungen für Beispiel-Kommunen (Euro pro Einwohner jährlich)

Beispiel-Kommunen (Entschuldung von 9,85 Mrd. Euro; Werte pro Einwohner und J:

Schlzwg/E	LK/E	Kommune	Landesmodell;	Landesmodell;	eigenständige
			Zinssatz 2%	Zinssatz 3%	Entschuldung
			A	B	C
655	5.177	Remscheid	45	81	-140
314	2.869	Monschau	11	24	-45
852	2.095	Siegburg	-16	-7	-7
1.013	305	Hamm	-26	-25	24
715	442	Hattingen	-23	-22	19
0	2.014	Leverkusen	9	17	-30
228	2.285	Lindlar	10	19	-35
0	0	Langenfeld	-8	-8	8

minus = Belastung; plus = Entlastung

A. Schlüsselmassen- und Pauschalen-Kürzungen (540 Mio.) dienen der Tilgung (460 Mio.) und der AUP-Erhöhung (80

B. wie A (Landesmodell), aber mittelfristig höheres Zinsniveau von 3%

C. Verzicht auf Landesmodell, dafür verpflichtende gleichhohe Entschuldung aus jeweils "eigener Kraft"

Variante A: Umsetzung des Landesmodells; Kassenkredit-Zinssatz von aktuell 2%

Das Entschuldungsvolumen von 9,85 Mrd. entfällt zu rd. 80% auf die finanzschwachen Kommunen. Die hochverschuldeten, finanzschwachen Kommunen Remscheid und Monschau werden netto deutlich entlastet, die ebenfalls finanzschwachen Gemeinden Siegburg, Hamm und Hattingen allerdings deutlich belastet. Diese finanzschwachen Gemeinden finanzieren auch die Entlastung der finanzstarken Gemeinden Leverkusen und Lindlar mit.

Die abundante Gemeinde Langenfeld, die von einer Entschuldung mangels Masse nicht profitieren kann, kann naturgemäß keine Schlüsselzuweisungen verlieren; allerdings zahlt sie erhöhte Kreisumlagen, weil die Finanzkraft der übrigen kreisangehörigen Gemeinden sinkt. Der Kreis Mettmann kann selbst keine Schlüsselzuweisungen verlieren, weil er ebenfalls abundant ist.

Variante B: Umsetzung des Landesmodells; Kassenkredit-Zinssatz von pessimistisch 3%

Durch den höheren Zinssatz erscheinen die Entlastungen größer – es bleibt aber dabei, dass finanzschwache Kommunen einen wesentlichen Teil der Entschuldungs-Lasten tragen.

Variante C: Verzicht auf Landesmodell; Entschuldung kommunal-individuell „aus eigener Kraft“

Für die finanzschwachen Kommunen Hamm und Hattingen wäre die Belastung geringer, wenn sie ausschließlich ihre eigenen Kassenkredite tilgen müssten und nicht auch noch Beiträge für andere Kommunen leisten müssten.

Auffällig sind die hohen „Verluste“ von Leverkusen und Lindlar beim Verzicht auf die Umsetzung: Beide profitieren sehr stark von der Entschuldung, die sie selbst kaum mitfinanzieren.

Tabelle 2 zeigt die Effekte der Varianten A – C zusammengefasst für Gruppen von Kommunen.

Tabelle 2: Be- und Entlastungen für Gruppen von Kommunen (Euro pro Einwohner jährlich)

Schlzwg/E	LK/E	Mio. Euro/Jahr Kommune	Landesmodell; Zinssatz 2%		Landesmodell; Zinssatz 3%		eigenständige Entschuldung	
			A		B		C	
			Belastung	Entlastung	Belastung	Entlastung	Belastung	Entlastung
991	2.432	Stärkungspakt	-67,5	43,6	-40,2	83,7	-175,4	19,1
1.007	1.338	Finanzschwache	-46,8	0,0	-35,3	0,1	-6,5	22,5
363	492	Finanzstarke	-194,7	2,4	-179,3	6,5	-19,4	159,7
847	1.962	Kreisfreie	-118,2	42,2	-82,3	78,4	-165,8	49,3
471	612	K-angehörige	-190,8	3,8	-172,5	11,9	-35,6	152,0
1.062	2.321	Ruhrgebiet	-72,9	36,8	-43,9	69,2	-146,7	18,7
343	819	Rheinschiene	-78,0	1,5	-66,7	4,3	-14,6	53,4
387	555	Südwestfalen	-23,4	0,0	-20,5	0,0	-1,1	16,7
0	303	Abundante	-24,5	1,7	-20,0	0,0	0,0	15,3
		gesamt	-309,0	46,0	-254,8	90,3	-201,3	201,3
		Saldo		-263,0		-164,5		0,0

A. Schlüsselmassen- und Pauschalen-Kürzungen (540 Mio.) dienen der Tilgung (460 Mio.) und der AUP-Erhöhung (80 Mio)

B. wie A (Landesmodell), aber mittelfristig höheres Zinsniveau von 3%

C. Verzicht auf Landesmodell, dafür verpflichtende gleichhohe Entschuldung aus jeweils "eigener Kraft"

Die äußere rechte Spalte der Variante C zeigt, dass bei einer eigenständigen Entschuldung (also ohne Landeskonzept) in gleicher Höhe Stärkungspakt-Kommunen mit einem Volumen von 19,1 Mio. Euro entlastet würden, weitere finanzschwache mit einem Volumen von 22,5 Mio. Euro. Anders gesagt: Diese finanzschwachen Kommunen verlieren bei Durchführung des Landeskonzepts in der jetzigen Form.

Mögliche Verbesserungen im Rahmen des Entschuldungskonzepts

Die aufgezeigten Probleme lassen sich durch einige Korrekturen am Entschuldungskonzept zumindest eindämmen (Tabellen 3 und 4):

Tabelle 3: Be- und Entlastungen für Beispiel-Kommunen (Euro pro Einwohner jährlich)

Beispiel-Kommunen (Entschuldung 9,85 Mrd. Euro; modifiziertes Landesmodell)

Schlzwg/E	LK/E	Kommune	modifiziert;	eigenständige	Härtefall-
			Zinssatz 2%	Entschuldung	Regelung
			D	E	F
655	5.177	Remscheid	45	-140	79
314	2.869	Monschau	11	-45	18
852	2.095	Siegburg	-15	-9	-7
1.013	305	Hamm	-26	24	-3
715	442	Hattingen	-23	19	-4
0	2.014	Leverkusen	-8	8	-9
228	2.285	Lindlar	11	-37	17
0	0	Langenfeld	-8	8	-10

minus = Belastung; plus = Entlastung

D wie A Landesmodell, 2% Zinssatz, aber ohne Abundante

E. Verzicht auf Landesmodell, verpflichtende gleichhohe Entschuldung aus jeweils "eigener Kraft"

F wie B (3%; Landesmodell), aber Aufstockung AUP "nur" um 40 Mio. plus Härtefall-Regelung 40 Mio.

Variante D: Finanzstarke Kommunen können ihre Entschuldung aus eigener Kraft finanzieren, würden demnach vom Entschuldungskonzept nicht profitieren. Zumindest nachhaltig abundante Gemeinden, die keine eigenen Beiträge zur Finanzierung leisten, sollten auch keine Tilgungshilfen

erhalten – wohl aber das Angebot, ihre Kassenkredite zu günstigeren Landeskonditionen auf eigene Kosten zu tilgen. Entsprechend würde z.B. Leverkusen nicht um 9 Euro pro Einwohner entlastet, sondern mit 8 Euro belastet. Die sonstigen Änderungen sind gering. Der Anteil der Finanzschwachen am gesamten Entschuldungsvolumen steigt auf 82%.

Variante E: Nehmen die Abundanten an der über Vorwegabzüge finanzierten Entschuldung nicht teil, gibt es bei ihnen erhebliche Veränderungen, nicht aber im sonstigen Tableau gegenüber Variante C im ursprünglichen Landesmodell. Es bleibt dabei, dass sich sowohl z.B. die Stadt Hattingen (Tabelle 3) als auch etliche Finanzschwachen (Tabelle 4) besser stünden, wenn sie die Entschuldung aus eigener Kraft durchführen würden.

Variante F: Einführung einer Härtefall-Regelung („Belastungsdeckel“).

In der aktuellen Konstruktion des Landesmodells finanzieren etliche finanzschwache Kommunen nicht nur zwangsweise ihre eigene Entschuldung, sondern müssen darüber hinaus auch noch zur Entschuldung anderer finanzschwacher und finanzstarker Kommunen beitragen. Dies erscheint verfassungsrechtlich bedenklich. Mit einer Härtefall-Regelung müsste in solche Fällen soweit kompensiert werden, dass zumindest keine Verschlechterung eintritt. Zur Finanzierung dieses Belastungsdeckels (rd. 40 Mio. Euro/Jahr) wurde hier die vorgesehene Aufstockung der AUP halbiert.

Auch bei Einführung eines Belastungsdeckels wäre es immer noch so, dass etliche finanzschwache Kommunen ihre eigene Entschuldung aus eigener Kraft leisten müssen. Allerdings hätten sie dann – ebenso wie die Abundanten - einen Vorteil, wenn die Entschuldung im Rahmen des Landeskonzepts zu günstigeren Konditionen stattfände.

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse für NRW zusammen:

- Den Brutto-Kürzungen im GFG von 540 Mio. Euro stehen Zinsentlastungen von 197 Mio. Euro und die Aufstockung der AUP von 80 Mio. Euro gegenüber, so dass die Netto-Belastung bei 263 Mio. Euro liegt, die sich auf die Stärkungspakt-, finanzschwachen und finanzstarken Kommunen bzw. kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen wie gezeigt verteilt. Da sich die Kassenkredit-Verschuldung sehr stark auf die Stärkungspakt-Kommunen konzentriert, ist hier der Anteil der Netto-Entlastungen entsprechend hoch.
- Es sind rd. 40 Mio. Euro erforderlich, um zu verhindern, dass finanzschwache Kommunen mehr leisten müssen als ihre eigenständige Entschuldung entsprechend den Vorgaben des Landes.

Unter diesen Voraussetzungen wäre die rechnerisch ausgewiesene „Entlastung“ bei Verzicht auf Umsetzung des Landesmodells bei eigenständiger Entschuldung in gleicher Höhe (bzw. die Belastung durch das Landesmodell über die eigene Entschuldung hinaus) nicht 40 Mio. Euro (Spalte „Entlastung“ in Variante E), sondern aufgrund der Härtefall-Regelung gleich null. Variante F zeigt die Höhe der dann noch verbleibenden Be- und Entlastungen für die einzelnen Gemeinde-Gruppen.

Ebenso gäbe es keine „entlasteten“ abundanten Gemeinden, weil sie an der Entschuldung durch Umverteilung von GFG-Kürzungen nicht teilhaben. Belastungen bleiben wie bei anderen finanzstarken Gemeinden auch über Änderungen bei den Kreisumlagen aufgrund geänderter Finanzkraft-Relationen und Änderungen bei den Pauschalen (Kürzungen bei Bildungs-, Sport- und Investitionspauschale, Erhöhung bei der AUP um 40 Mio. Euro).

Tabelle 4: Be- und Entlastungen im modifizierten Landesmodell (Mio. Euro/Jahr)

Schlzwg/E	LK/E	Mio. Euro/Jahr Kommune	Landesmodell; Zinssatz 2%		eigenständige Entschuldung		Landesmodell mit Härtefall-R.	
			D Belastung	Entlastung	E Belastung	Entlastung	F Belastung	Entlastung
991	2.432	Stärkungspakt	-65,1	43,6	-180,2	18,2	-25,0	81,7
1.007	1.338	Finanzschwache	-45,4	0,0	-8,6	21,5	-15,3	0,0
363	492	Finanzstarke	-196,9	0,8	-13,8	162,8	-208,1	2,3
847	1.962	Kreisfreie	-116,2	40,8	-166,2	48,4	-70,5	74,0
471	612	K-angehörige	-191,2	3,6	-36,3	154,1	-178,0	10,0
1.062	2.321	Ruhrgebiet	-71,0	36,6	-150,3	18,1	-37,3	67,2
343	819	Rheinschiene	-78,7	0,1	-11,1	54,8	-71,9	1,4
387	555	Südwestfalen	-23,4	0,0	-1,3	17,1	-23,8	0,0
0	303	Abundante	-28,4	0,0	0,0	28,4	-35,4	0,0
		gesamt	-307,4	44,4	-202,5	202,5	-248,5	84,0
		Saldo		-263,0		0,0		-164,5

D wie A Landesmodell, 2% Zinssatz, aber ohne Abundante

E. Verzicht auf Landesmodell, verpflichtende gleichhohe Entschuldung aus jeweils "eigener Kraft"

F wie B (3%; Landesmodell), aber Aufstockung AUP "nur" um 40 Mio. plus Härtefall-Regelung 40 Mio.

Die Entschuldung auf Landesebene böte die Chance, durch professionelles Zinsmanagement, größere Volumina und bessere Landes-Bonität insgesamt günstigere Zins- und Tilgungskonditionen zu erreichen, die das Landes-Entschuldungskonzept deutlich attraktiver machen können und müssen.

Fazit

Aus Bundessicht sind die Voraussetzungen für eine Bundesbeteiligung nicht gegeben; aus Landes-sicht wird ausgeschlossen, dass Landesgeld für die kommunale Entschuldung bereitgestellt werden könnte. Unter diesen Bedingungen bleiben die Handlungsmöglichkeiten äußerst beschränkt und wächst die Gefahr der Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen mit der Konsequenz, dass zwar alte Kassenkredite abgebaut, aber auch neue Kassenkredite aufgebaut werden.

Eine ausschließlich auf kommunaler Ebene finanzierte Entschuldung erfordert eine hohe interkommunale Solidarität – um so wichtiger ist es, keine neuen Ungerechtigkeiten zuzulassen. Das von der Landesregierung vorgelegte Entschuldungskonzept führt bei den am höchsten verschuldeten Kommunen zu einer deutlichen Entlastung, die allerdings nicht nur von relativ finanzstarken, sondern auch von ebenfalls finanzschwachen, aber weniger verschuldeten Kommunen finanziert wird. Beide Gruppen finanzieren auch die Entschuldung von Kommunen, die gar nicht finanzschwach sind. Aufgrund dieser Ungerechtigkeiten besteht eine erhebliche Gefahr, dass das Modell keinen verfassungsrechtlichen Bestand haben könnte.

Linderung könnte durch eine Härtefall-Regelung („Belastungsdeckel“) erreicht werden, wesentlich finanziert über eine entsprechende Reduzierung der AUP-Aufstockung. Hierdurch würde sichergestellt, dass das Entschuldungskonzept keine finanzschwache Kommune schlechter stellt, als wenn sie verpflichtend eigene Kassenkredite mit eigenen Mitteln abbaut. Anders gesagt: Finanzschwache sollen eigene Kredite tilgen, aber nicht noch Kredite anderer Kommunen, schon gar nicht die

finanzstarker Kommunen. Abundante Kommunen, die nicht über den Verzicht auf Schlüsselzuweisungen mitfinanzieren, sollten ihre Entschuldung selbst finanzieren, aber an günstigeren Landeskonditionen partizipieren.

Hiermit wäre aber lediglich sichergestellt, dass durch das Landeskonzept keine finanzschwache Kommune schlechter gestellt wird als bei eigenfinanzierter Entschuldung – es bliebe dennoch bei einer Entschuldung, der sich keine Kommune – ungeachtet ihrer konkreten finanziellen Lage - entziehen kann, weil die zur Finanzierung des Tilgungsfonds erforderlichen Kürzungen (überwiegend Schlüsselzuweisungen) bereits erfolgt sind. Ein so weitgehender Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Entschuldung auf Landesebene deutlich günstiger erfolgen kann als auf kommunaler Ebene.

Hierzu passt keine Annuität, die mit 3,48% auf Kommunalkredit-Zinsniveau basiert. Der Tilgungsfonds sollte so konstruiert sein, dass er nach dem Modell der Bundesfinanzagentur Marktchancen wahrnehmen kann, die höhere Bonität des Landes gegenüber den Kommunen nutzt und seine Kosten gegenüber den finanzierenden Kommunen transparent abrechnet. Entlastend können auch die positiven Marktwerte wirken, die in den zu übernehmenden Krediten noch enthalten sind. Deutlich günstigere Konditionen wären auch für finanzstärkere Kommunen mit unechten Kassenkrediten wichtig, um ihnen zumindest auf dieser Ebene Entlastung zu bieten.

Ein Verzicht auf den Vorwegabzug im GFG 2024 in Höhe von weiteren 30 Mio Euro jährlich zur Rückzahlung von Corona-Hilfen zugunsten des Tilgungsfonds wäre ein weiterer Schritt, um die Entschuldung insgesamt attraktiver zu machen und der finanziellen Überforderung entgegenzuwirken.