

Altschuldenfonds

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1690**

A02, A07

Stellungnahme
zur öffentlichen
Anhörung des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen des
Landtags Nordrhein-Westfalen
am 05.Juli 2019

Apostolos Tsalastras
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer
Stadt Oberhausen
Dezernat 1/Finanzen und Kultur
01.Juli 2019



1. Vorwort

Es ist etwas ungewöhnlich eine Stellungnahme zu verfassen, zu einer Anhörung, wenn noch kein Vorschlag und keine Positionierung der Landesregierung für die Lösung des zu behandelnden Problems vorliegen. Besonders schwierig ist dies aber in der Frage der Regulierung der Altschulden der Kommunen in NRW. Bekanntlich liegt die Tücke im Detail. Hier kann eine Stellungnahme nur die Problemlage beschreiben, die Ursachen benennen, Leitplanken formulieren in denen sich die Lösung der Altschulden bewegen sollte und versuchen über die bereits vorhandenen Vorschläge einen Weg zur Lösung zu entwickeln. Immerhin bietet die Anhörung zur Initiative von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Gelegenheit, die Landesregierung bei der Entwicklung eines Gesetzesentwurfs zu unterstützen und wichtige Hinweise für die Problemlösung zu geben. Ich begrüße deshalb diese Anhörung sehr und möchte mich für die Einladung und die Möglichkeit einer Stellungnahme bedanken.

2. Ursachen der hohen Verschuldung in den Städten

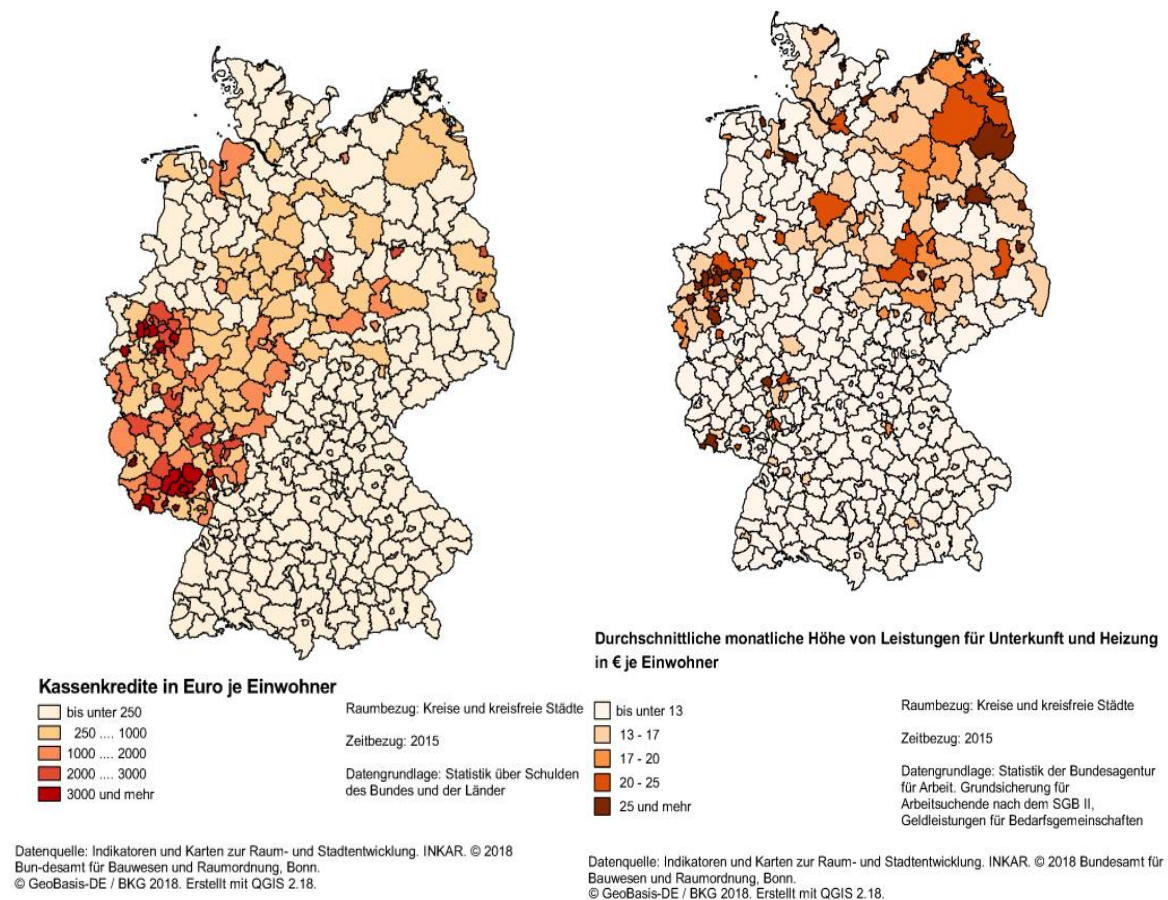
2.1. Strukturwandel

Ursächlich für die schwierige finanzielle Situation in den meisten Städten bundesweit, sind von außen entstandene dramatische Verwerfungen der lokalen und regionalen Wirtschaftsstruktur. Der strukturelle Wandel war in seiner Dimension, seines zeitlichen Eintritts und seiner regionalen Ausprägung sicherlich überall unterschiedlich, hat aber überall dort, wo er stattfindet die gleichen grundsätzlichen Auswirkungen: Reduzierung der Steuerkraft der Kommune, hohe Arbeitslosigkeit, Anstieg der Kosten für soziale Leistungen, Reduzierung von notwendigen Investitionen und ein dramatischer Anstieg der Verschuldung.

2.1.1. Aus für Kohle und Stahl

Im Ruhrgebiet kann der Strukturwandel eindeutig an der Krise der Montanindustrie festgemacht werden. Zu Beginn der jungen Bundesrepublik Deutschland waren die Kohle- und Stahlindustrie der Motor für den wirtschaftlichen Aufschwung. Im Ruhrgebiet waren in den 50er Jahren bis zu 500.000 Menschen im Bergbau beschäftigt. Das waren 80% der insgesamt im Bergbau beschäftigten Menschen (WWF Studie 2019: Gerechter Wandel für Regionen und Generationen). Waren 1970 noch 58% der Beschäftigten im Ruhrgebiet im produzierenden Gewerbe tätig, so waren es 2009 nur noch 28% (Bogumil/Heinze/Lehner/Strohmeier: Viel erreicht - wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet, 2012). Auch wenn der Strukturwandel für die Menschen sozial abgefedert wurde und nicht die dramatischen Folgen wie in anderen Regionen der Welt hatte, wirken die Folgen bis heute negativ nach. Für Oberhausen lässt sich festhalten, dass der Strukturwandel mit den Zechenschließungen (1992 schloss als letztes die „Zeche Osterfeld“) und dem fast vollständigen Verlust der einst so bedeutenden Stahlindustrie zu einem Verlust von ca. 60.000 Industriearbeitsplätzen geführt haben. Dieser Beschäftigungsstand konnte nie wieder erreicht werden, auch wenn heute vor allem im Dienstleistungsbereich neue Arbeitsplätze geschaffen worden sind. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass diese neuen Beschäftigungsverhältnisse wesentlich geringer entlohnt werden. So ist es nicht verwunderlich, dass die Kaufkraft pro Kopf mit 20.541 € weit unter dem NRW- (23.111€) und dem Bundesdurchschnitt (23.322 €) liegt (IHK Ruhr – Essen, Mülheim a.d.R., Oberhausen: MEO-Region). Die Arbeitslosenquote von aktuell 9,9% (NRW:6,5%, Bund: 4,9%, Mai 2019, Statistik Arbeitsagentur) liegt fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt und der Anteil der SGBII-Beziehenden unter den Arbeitslosen liegt bei 81,4%. So wie für Oberhausen und das Ruhrgebiet Kohle- und Stahlindustrie abwanderten, haben andere Städte ähnliche

Veränderungen durchgemacht: Das bergische Städtedreieck mit Textil- und Metallverarbeitung, die Textilindustrie in Krefeld und Mönchengladbach oder die Schuhproduktion in Pirmasens.



Quelle: Bericht der AG Kommunale Altschulden in der Kommission für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

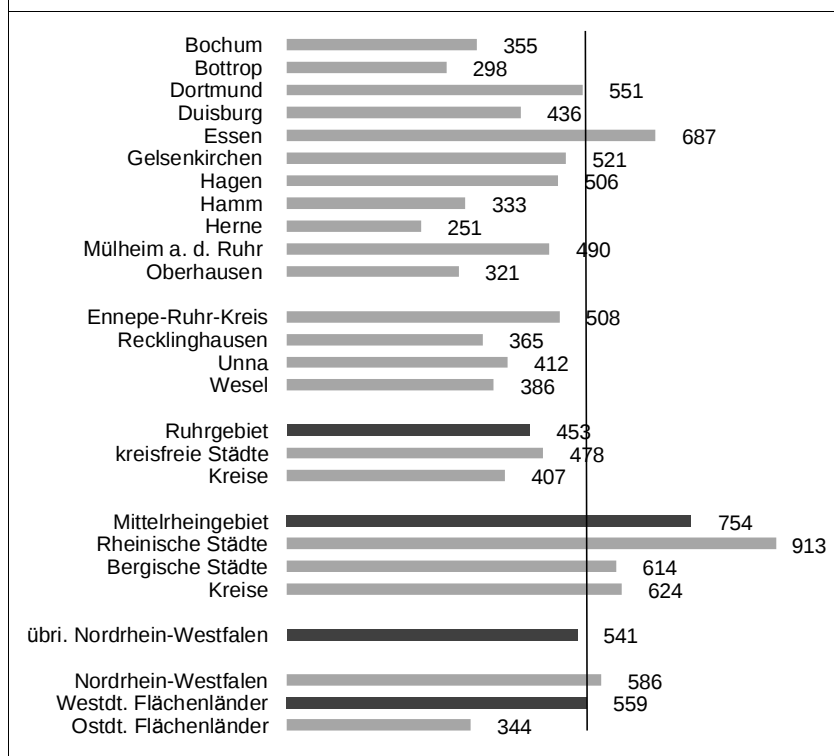
Alle Kommunen hatten diese Entwicklungen nicht zu verantworten und waren mit der Bewältigung der Strukturkrisen überfordert. Die Unterstützung von Bund und Ländern scheint nicht wirklich die Auswirkungen des Strukturwandels aufzufangen zu haben.

2.1.2. Geringe Steuerkraft

Durch den Strukturwandel hat sich natürlich die ökonomische aber insbesondere auch die finanzielle Lage der betroffenen Kommunen drastisch verändert. Im Vergleich zu anderen Regionen in NRW und der Bundesrepublik weisen sie eine besonders geringe Steuerkraft auf.

Durch den Verlust der industriellen Basis hat sich die **Gewerbesteuerkraft** massiv reduziert. Dies wirkt bis heute nach, so dass die kreisfreien Städte im Ruhrgebiet im Gegensatz zu den Kernstädten des Mittelrheingebiets 2017 nahezu nur die Hälfte der Gewerbesteuererinnahmen pro Kopf realisieren konnten (Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr)- und das bei in der Regel wesentlich höheren Hebesätzen. Oberhausen konnte sogar nur etwas mehr als ein Drittel realisieren, obwohl es den höchsten Gewerbesteuerhebesatz in NRW hat.

Abbildung 30:
Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den Ruhrgebietskommunen 2017
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTASTIS.

Quelle: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2018

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** orientiert sich an der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass das Ruhrgebiet 2017 mit 422 € je Einwohner um 19,1% unter dem vergleichbaren Ballungsraum Mittelrheingebiet (522 €) liegt. In Oberhausen macht sich hier die geringe Kaufkraft und das geringe Einkommensniveau bemerkbar, so dass hier mit 406 € pro Kopf der Einkommensteueranteil noch geringer ist. In Gelsenkirchen (327 €) und Duisburg (366 €) sieht es noch schlechter aus.

Auch beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** sieht es ähnlich aus. Hier macht sich die Verteilung anhand der wirtschaftlichen Stärke einer Stadt bemerkbar und führt zu geringeren Anteilen für die Kommunen im Ruhrgebiet. Besonders problematisch wird dieser Umstand aber dadurch, dass der ehemals eher unbedeutende Anteil an der Umsatzsteuer von der Bundesregierung benutzt worden ist, um den Kommunen eine Entlastung bei den Soziallasten zukommen zu lassen. So konnten die reichen Städte Frankfurt und Düsseldorf wesentlich stärker von dieser Entlastung profitieren als die sozial belasteten Städte des Ruhrgebiets. Im regionalen Vergleich erhielten die Ruhrgebietsstädte in 2017 18 € pro Kopf und die Mittelrheinstädte 24 €.

Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer sieht es bei der **Grundsteuer** aus. Trotz der weitaus höheren Hebesätze ist das Grundsteueraufkommen pro Kopf geringer als in den Mittelrheinstädten. Dies hat etwas mit dem Wert der Immo-

lien zu tun, die im Ruhrgebiet wesentlich geringer sind als in anderen Regionen. Mit der jetzt vorliegenden Grundsteuerreform wird sich dies noch weiter verschärfen, weil der aktuelle Wert der Immobilien wesentlich geringer ist als in den Städten am Rhein.

Dies alles sollte über das **Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)** ausgeglichen werden, was natürlich nicht in vollem Umfang funktionieren kann. Deutlich wird das an dem – sicherlich etwas populistischen Vergleich – zwischen Düsseldorf und Oberhausen. Während Oberhausen nur Steuererträge in Höhe von 1.368 € pro Kopf ausweist, Düsseldorf Steuererträge in Höhe von 2.526 €. Damit liegen Oberhausen Steuererträge bei nur 54,2% der Düsseldorfer Erträge, obwohl Oberhausen höhere Grund- und Gewerbesteuerhebesätze hat. Nach dem Ausgleich aus dem GFG und anderen Zuweisungen verbessert sich Oberhausen auf 89,6% der Gesamterträge. Daran sieht man, dass das GFG einen erheblichen Ausgleich schafft, dennoch muss man konstatieren, dass Oberhausen bei einem vollständigen Ausgleich etwa 100 Mio. € mehr an Erträgen verzeichnen könnte. Damit wäre nicht nur der Haushaltsausgleich gesichert, sondern auch der Abbau der Altschulden aus eigener Kraft möglich.

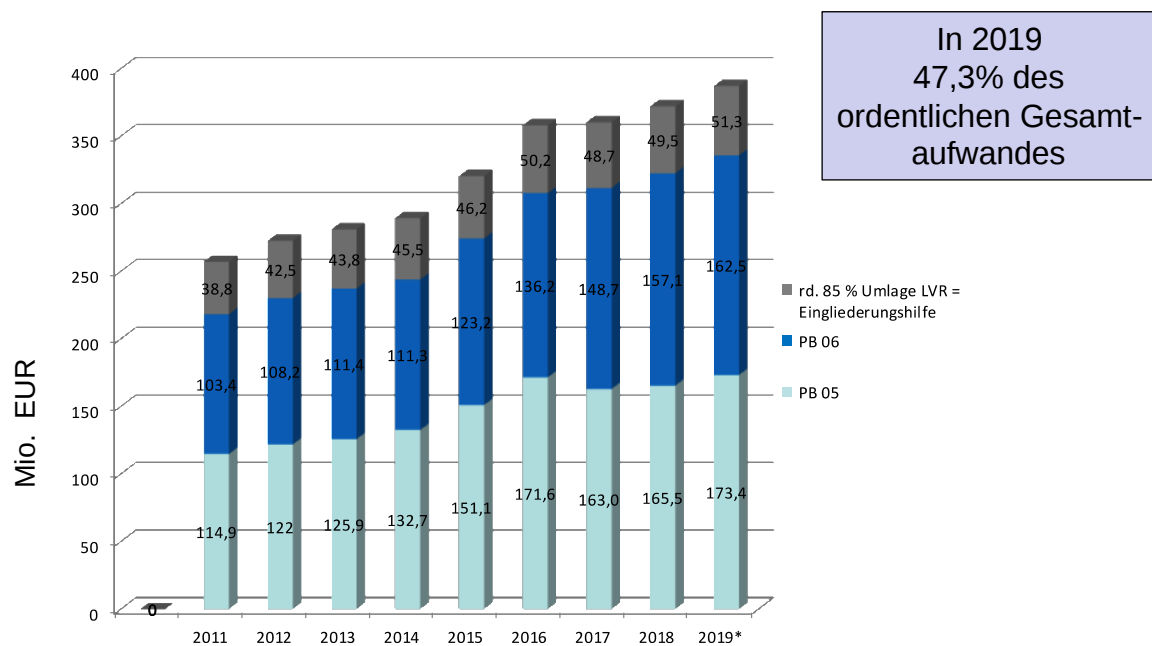
2.1.3. Hohe Soziallasten

Eine weitere Ursache des Strukturwandels ist die schwierige soziale Lage in den betroffenen Städten. Bis heute leiden die Städte an der hohen Arbeitslosenquote, die in einzelnen Städten des Ruhrgebiets mehr als doppelt so hoch ist wie im Bundesdurchschnitt.

Mai 2019	Arbeitslose	Davon SGB II	Arbeitslosenquote
Oberhausen	10.966	81%	9,9%
Essen	30.785	82%	10,2%
Duisburg	28.315	80%	11,0%
Gelsenkirchen	16.407	80%	12,6%
Münster	7.718	66%	4,5%
Düsseldorf	22.522	68%	6,6%
Hochsauerlandkreis	5.787	59%	3,9%
Kreis Coesfeld	3.292	56%	2,7%
NRW	0,634 Mio.	71%	6,5%
Westdeutschland	1,689 Mio.	63%	4,6%
Ostdeutschland	0,538 Mio.	70%	6,3%
Bund	2,236 Mio.	65%	4,9%

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit

Die hohe Arbeitslosigkeit ist eine der grundlegenden Ursachen für die schwierige soziale Lage der Menschen in den hochverschuldeten Städten. Insbesondere die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit mit der dazugehörigen Perspektivlosigkeit der Betroffenen und ihrer Familien erschwert die Überwindung dieser schwierigen Lebenslage. Dies wirkt sich direkt auf die Aufwendungen der Sozialleistungen aus, die in diesen Städten weit über denen anderer Regionen liegen. So liegt in den Städten des Aktionsbündnisses der Aufwand für die Grundsicherung für Arbeitssuchende bei 144,1% über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, der Aufwand für die Kinder- und Jugendhilfe über 45,3%. Insgesamt sind diese Kommunen um 50% stärker von Sozialausgaben belastet als der westdeutsche Durchschnitt.



* gem. Haushaltsplan

Quelle: eigene Darstellung der Stadt Oberhausen Dezernat 1/Finanzen und Kultur

Um die Situation zu überwinden wären neben einer wirtschaftlichen Entwicklung intensive, quartiersbezogene individuelle Förderprogramme notwendig, um den Menschen wieder den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Für ein so umfangreiches Förderinstrumentarium fehlt den betroffenen Kommunen das Geld. Die Maßnahmen des Bundes und des Landes haben in der Vergangenheit bei weitem nicht ausgereicht oder waren nie langfristig genug ausgelegt. In Oberhausen machen die Produktbereiche Soziales und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit den umlagefinanzierten Sozialausgaben des Landschaftsverbandes ca. 50% des Aufwandes im originären Haushalt aus. Damit sind überwiegend Pflichtaufgaben abgedeckt, die nicht ausreichen, um neue Zukunftsperspektiven zu entwickeln. So entsteht ein Teufelskreis sozialer Benachteiligung, der auch noch durch die Konzentration in bestimmten Stadtteilen verschärft wird.

2.2. Albrecht Initiative 1988 und Deutsche Einheit 1989/1990

All diese Probleme, die hier nur skizzenhaft beschrieben werden, sind nicht neu. Bereits 1988 hat der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, Ernst Albrecht, eine Initiative gestartet, die zum Ziel hatte, die Soziallasten zu 50% vom Bund tragen zu lassen. Dies hätte rechtzeitig die Lage der heute hochverschuldeten Städte verbessert und die Verschuldungssituation entschärft. Leider konnte sich damals die Initiative nicht durchsetzen. Zum einen wehrte sich die Bundesregierung massiv gegen diese Pläne, zum andern kam die „Deutsche Einheit“ 1989/1990 dazwischen, die neue Prioritäten erforderte.

Folglich beteiligten sich die damals schon hoch belasteten westdeutschen Kommunen in der Endphase des dramatischen Strukturwandels am Aufbau Ost. Oberhausen hat sich allein mit 212 Mio. € am Fonds „Deutsche Einheit“ beteiligen müssen. Dieser Betrag musste mit Liquiditätskrediten finanziert werden, der wenn man ihn mit Zins und Zinseszins belegt, sich nahezu verdoppelt. Dies war schmerzlich, aber nicht ursächlich für die schwierige Finanzsituation der Stadt. Viel schwieriger war der Umstand, dass der Strukturwandel West nicht mehr den Stellenwert bekam, der nötig gewesen wäre, um den Anschluss an andere Regionen in Deutschland und NRW

nicht völlig zu verlieren. So flossen Strukturmittel überwiegend in den Osten Deutschlands.

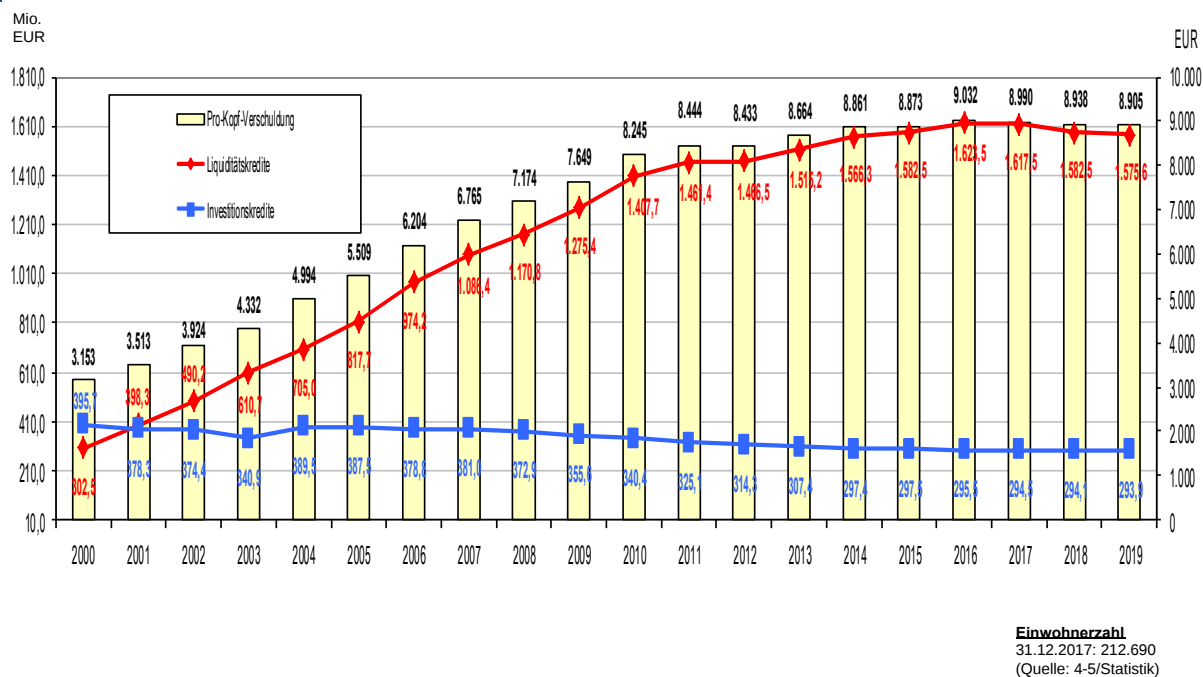
2.3. Bundes- und Landesgesetzgebung

Bundes- und Landesgesetze haben oft die Angewohnheit auf Kosten der Kommunen umgesetzt zu werden und so massive Auswirkungen auf die Finanzentwicklung in den Kommunen haben. Die Steuerreform 2000 der Bundesregierung verursachte massive Einnahmeverluste in den öffentlichen Haushalten und damit auch Einnahmeverluste in den Kommunen. Die Reform des II. Sozialgesetzbuches - auch als Hartz IV-Reform bekannt - erhöhte massiv die Soziallasten in den Kommunen, obwohl diese Reform zur Entlastung bei den Kommunen hätte beitragen sollen. Im Land NRW gab es seit 2003 keine Anpassung der Grunddaten im GFG. Das führte zu einer massiven Benachteiligung strukturschwacher Kommunen bei der Verteilung der Mittel durch das GFG. Erst 2011 gab es eine Anpassung und auf Grundlage des ifo-Gutachtens eine Aufwertung des Soziallastenansatzes im GFG, was sich besonders positiv auf die Schlüsselzuweisungen der strukturschwachen Kommunen auswirkte. Heute erleben wir durch die Umsetzung des Sophia-Gutachtens, dass die mittleren Großstädte mit hohen Soziallasten wieder negativ von der Verteilung der Mittel durch das GFG betroffen sind. Positiv wirkte aber die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit durch den Bund und die schrittweise kommunale Entlastung in Höhe von 5 Mrd. € bundesweit, auch wenn die Verteilung kurioserweise besonders wirtschaftlich starke Kommunen bevorzugt hat. Diese Entlastungen sind aber sehr schnell von den steigenden Soziallasten wieder verzehrt worden. Dazu haben neben der allgemeinen sozialen Entwicklung sowohl Landesgesetze wie die Neuregelung beim Kinderbildungsgesetz (KiBiz), wie insbesondere auch Bundesgesetze beigetragen. Erinnert werden soll u.a. an das Bundesteilhabegesetz und den Rechtsanspruch auf Kitaplätze bei den unter Dreijährigen.

3. Auswirkungen

3.1. Schuldenentwicklung Ruhrgebiet und speziell Oberhausen

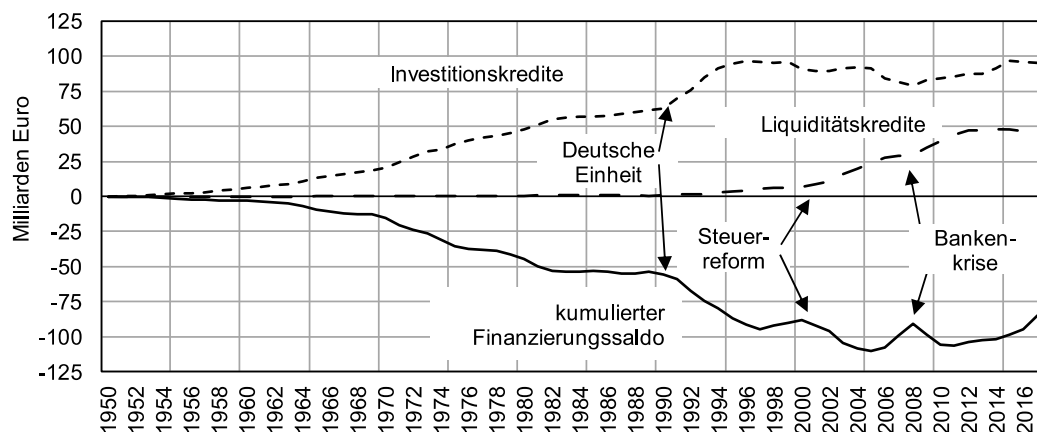
Die Auswirkungen all dieser Entscheidungen und Entwicklungen konnten insbesondere in den Kommunen mit strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen nicht aufgefangen werden. Die Finanzierung der laufenden Haushalte war nicht mehr gesichert und konnte nur mit Liquiditätskrediten sichergestellt werden. So stieg in den Jahren 2001 bis 2011 die Verschuldung dieser Kommunen massiv an. Mittlerweile ist die Verschuldung in den Städten des Aktionsbündnisses „Für die Würde unserer Städte“ auf 491% des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer angestiegen. Die Zinslast ist um 92% höher. Dies kann auch am Oberhausener Beispiel verdeutlicht werden, wo die Verschuldung mit Liquiditätskrediten in den Jahren 2001 bis 2011 massiv um 1,1 Mrd. € angestiegen ist.



Quelle: eigene Darstellung der Stadt Oberhausen Dezernat 1/Finanzen und Kultur

Seit 1985 befindet sich die Stadt in der Haushaltskonsolidierung was zu einem massiven Rückbau von Infrastruktur, Reduzierung von Leistungen und einer dramatischen Reduzierung von Investitionen geführt hat. Trotzdem konnte die Schuldenentwicklung nicht gestoppt werden. Wie viele andere Kommunen befand Oberhausen sich in der Vergeblichkeitsfalle, die von den Kommunen allein nicht überwunden werden konnte.

Abbildung 1: Kumulierter Finanzierungssaldo sowie Investitions- und Liquiditätskredite* der Kommunen in Deutschland 1950 bis 2017 in Milliarden Euro (nominale Werte)**



* Kredite beim öffentlichen Bereich am Jahresende, 1950-1959 am 31.03. des Jahres; Investitionskredite einschl. Wertpapierschulden (Kern- u. Extrahaushalte).

** Ab 1991 einschließlich der ostdeutschen Länder.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.
Junkernheinrich, Micosat für das Aktionsbündnis

Aktionsbündnis:
Für die Würde unserer Städte!

3.2. Stärkungspakt

Erst mit dem Stärkungspakt aus dem Jahre 2011 gelang es in einer weiteren enormen Kraftanstrengung wieder genehmigte und sogar ausgeglichene Haushalte in den Kommunen ausweisen zu können. Dies gelang durch die enorme finanzielle Unterstützung im Stärkungspakt, auch wenn sie zum Teil von den Kommunen durch den Vorwegabzug im GFG selbst finanziert worden ist. Dies war ein starker Anreiz, um eine weitere Kraftanstrengung vornehmen zu können. Hinzu kam die realistische Verlängerung von Konsolidierungsprogrammen von drei auf zehn Jahren, die Einführung eines gemeinsamen Controllingsystems mit GPA und Kommunalaufsicht und natürlich die Perspektive wieder eigene Handlungsfähigkeit zu gewinnen.

Mittlerweile ist der Schuldenanstieg gestoppt und Liquiditätskredite sind zurückgeführt worden. Natürlich nicht in dem Umfang, der ein Ende der extrem hohen Verschuldungssituation bedeuten würde. So konnte Oberhausen in den letzten zwei Jahren die Liquiditätskredite um 40 Mio. € zurückführen, was im Rahmen der großen strukturellen Herausforderungen eine enorme Leistung ist. Bei einem Umfang der Liquiditätskredite von 1,6 Mrd. € kann dies nur „ein Tropfen auf dem heißen Stein“ sein.

Dass der Stärkungspakt gelingen konnte, hat aber auch nicht unwesentlich mit der lange anhaltenden guten Konjunkturentwicklung und Niedrigzinsphase zu tun. Ohne diese positive Gesamtsituation wäre der Erfolg des Stärkungspaktes kaum möglich gewesen.

Diese positive Entwicklung hatte aber auch ihren Preis. Die Stärkungspaktkommunen haben die höchsten Hebesätze bei der Gewerbe- und der Grundsteuer, haben einen enormen Investitionsstau aufgebaut und damit öffentliches Vermögen massiv abgebaut. In Oberhausen geht mittlerweile der Aufwand für Abschreibungen zurück, was ein deutliches Zeichen für Vermögensverzehr ist. Die betroffenen Kommunen bieten dazu ihren Bürgerinnen und Bürgern für die höheren Abgaben geringere Leistungen als in nicht betroffenen Städten vergleichbarer Größe.

Die Lebensbedingungen und Zukunftsperspektiven in den Kommunen mit strukturellen Problemen und hoher Verschuldung weichen enorm von denen anderer Kommunen ab. Es kommt in diesen Städten und in ihren Regionen zu sozialräumlichen Spaltungen, zu Stadtteilen mit besonderen Herausforderungen, in denen von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lange nicht mehr gesprochen werden kann.

4. Risiken

Diese ausführliche Darstellung der Verschuldungsentwicklung und ihrer Ursachen ist an dieser Stelle deshalb so ausführlich vorgenommen worden, um deutlich zu machen, was passiert, wenn die mit der Verschuldung verbundenen Risiken eintreten und welche Handlungsmöglichkeiten bei den betroffenen Kommunen verbleiben.

4.1. Zinsrisiko

Alle Finanzexperten weisen darauf hin, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis es wieder zu steigenden Zinsen kommt. Ein solcher Anstieg hätte extreme Auswirkungen auf die Haushalte der betroffenen Kommunen. Je nach getroffener Vorsorge wird der Zinsaufwand der Kommunen massiv ansteigen. Bei den Einen direkt, bei den Anderen sukzessive - mit dem Auslaufen günstiger Konditionen. Welche Möglichkeiten verbleiben den Kommunen dann die Haushalte wieder auszugleichen? Die Einnahmeseite ist durch die hohen Hebesätze und Abgaben bereits ausgereizt. Verbleibt nur weitere Einsparungen im Aufwand vorzunehmen. Dies ist bei bereits massiv reduzierter Personalausstattung und eingeschränktem Angebot kaum noch möglich. Die Folge wäre die Handlungsunfähigkeit der betroffenen Kommunen, die dann selbst pflichtige Aufgaben nicht mehr ausreichend wahrnehmen könnten.

4.2. Liquiditätsrisiko

Von vielen unberücksichtigt wird das Liquiditätsrisiko, das eintritt, wenn die Finanzmärkte aufgrund der steigenden Zinsen andere attraktivere Anlagemöglichkeiten finden, den Kommunen Kommunalkredite, Schuldscheindarlehen oder Anleihen anzubieten. Auch die Restriktionen von Basel III werden bei sich reduzierender Liquidität auf den Finanzmärkten wieder ihre Auswirkungen auf die Möglichkeit zur Gewährung von Krediten haben. Was passiert aber, wenn die Banken ihre Angebote reduzieren und die Kommunen Schwierigkeiten bekommen ihre Kredite auf dem Markt zu bedienen. Dann muss das Land für die notwendige Liquidität sorgen. Denn es könnte die Situation eintreten, dass die Kommunen genehmigte, ausgeglichene Haushalte ausweisen, aber nicht in der Lage sind ihre Altschulden zu bedienen.

4.3. Vermögensabbau, fehlende öffentliche Infrastruktur

Eine weitere Folge veränderter Finanzmärkte wäre der Rückgang kommunaler Investitionen. Bereits jetzt reichen die Investitionen nicht aus, um das kommunale Vermögen zu erhalten. Die Investitionsquote in Oberhausen lag in den letzten Jahren bei unter 50%, was bereits heute zu einem massiven Vermögensverlust geführt hat. Erst im letzten Jahr konnte durch die vielen Förderprogramme die Investitionsquote über dieses Niveau gehoben werden. Ein weiterer Rückgang würde die Funktionsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur massiv gefährden. Über die Erfüllung von Zukunftsaufgaben wie der Digitalisierung und den Kampf gegen den Klimawandel brauchen wir dann gar nicht mehr nachzudenken.

4.4. Wirtschaftliche Verschlechterung

Ein ähnliches Szenario kann man anstellen, wenn man annimmt, dass in absehbarer Zeit, die wirtschaftliche Entwicklung weniger dynamisch oder rückläufig sein wird. Auch dies hätte enorme Auswirkungen bei den Steuererträgen - aber auch bei den Zuweisungen durch das GFG. Zudem käme ein weiterer Anstieg der Soziallasten hinzu, da aufgrund der wirtschaftlichen Verschlechterung automatisch mit höheren Kosten für die Arbeitslosigkeit, die Jugendhilfe und der Grundsicherung im SGB II gerechnet werden muss.

4.5. Demokratierisiko

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungskompetenz der Politik und der öffentlichen Verwaltung ist bereits jetzt mehr als gestört. Insbesondere in den Kommunen mit hohen strukturellen Problemen und den weiter oben beschriebenen Einschränkungen führt dies zu einem erstarken demokratiefeindlicher populistischer Kräfte. Demokratie wird in den Kommunen gelebt, erlernt und steht dort auf dem Prüfstand. Damit sind die Kommunen mehr noch als jede Bank für die demokratische Grundordnung systemrelevant.

Was passiert, wenn in bestimmten Regionen durch das Eintreten der oben beschriebenen Risiken die Kommunen völlig ihre Handlungsfähigkeit verlieren?

Darüber hinaus haben alle in Verantwortung stehenden Kommunalpolitiker der betroffenen Städte ihren Bürgerinnen und Bürgern erklärt, dass die hohe Belastung und das eingeschränkte Angebot in Kauf genommen werden muss, um mittelfristig wieder handlungsfähig zu werden und neue Zukunftsperspektiven für die Menschen in der Stadt entwickeln zu können – völlig unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Was passiert wohl mit dem Vertrauen in die Politik, wenn sich dies als Trugschluss erweist?

5. Lösungswege

Diesen Risiken kann nur durch eine Lösung der Altschuldenproblematik begegnet werden. Gerade jetzt wo die wirtschaftliche Entwicklung noch die notwendige Substanz aus-

weist und die Niedrigzinsphase anhält, besteht die Chance einer nachhaltigen Lösung. Folgende Punkte müssen dabei - unabhängig von der Umsetzung im Detail - berücksichtigt werden:

- Es muss eine Entschuldung der Liquiditätskredite innerhalb eines vermittelbaren Zeitraums erfolgen. Ein Prozess, der länger als 30 Jahre dauert, wird weder der Politik noch den Bürgerinnen und Bürgern vermittelbar sein.
- Egal in welcher Form die Kommunen an der Finanzierung der Lösung beteiligt werden, es müssen Spielräume entstehen, die verhindern, dass die Hebesätze bei Gewerbe- und Grundsteuern weiter steigen. Besser wäre sogar, dass sie in absehbarer Zeit auch wieder sinken könnten, um im Wettbewerb mit anderen Kommunen nicht noch weiter zurückzufallen.
- Es müssen Möglichkeiten zu kommunalen Investitionen eröffnet werden, um die Funktionsfähigkeit der Kommunen und der öffentlichen Infrastruktur sicherstellen zu können.
- Der gesamte Prozess muss mit einer Entlastung bei den Soziallasten durch eine Übernahme der Kosten der Unterkunft im SGB II durch den Bund begleitet werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass dieser Prozess nachhaltig gesichert werden kann und keine neuen Schulden bei sich verschlechternder wirtschaftlicher und sozialer Lage wieder aufgebaut werden.
- Die Kommunen müssen gemeinsam mit der Kommunalaufsicht zu einem umfassenden Ergebniscontrolling bereit sein. Dabei wird es darum gehen flexibel und lösungsorientiert Handlungsperspektiven zum Erhalt des Haushaltsausgleichs zu entwickeln.

Mittlerweile liegen verschiedene Vorschläge auf dem Tisch, die auf Grundlage der hier aufgeführten Kriterien zu beurteilen sind:

5.1. Vorschlag Busch-Gutachten „Projekt Neustart“

Der Vorschlag der Landtagsfraktion NRW von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Lösung der Altschuldenproblematik aus dem Gutachten von Dr. Manfred Busch bietet grundsätzlich eine gute Grundlage für die Diskussion um einen Altschuldenfonds. Es ist dem Kämmererkollegen a.D. zu verdanken, dass die Diskussion um einen Altschuldenfonds neue konkrete Impulse bekommen hat.

Zu diskutieren sind jedoch folgende drei Fragen:

- Kann der für die Berechnungen zugrunde gelegte Zinssatz in Höhe von 1,04% wirklich verwirklicht werden oder muss wie bei der Hessenkasse mit einem höheren Zinssatz gerechnet werden? Die Belastung würde sich für Bund und Land entsprechend erhöhen.
- Wie stellt sich der individuelle Beitrag der Kommunen zusammen? Sollte - wie aus dem Gutachten zu entnehmen - der individuelle aktuelle Zinsaufwand für die Liquiditätskredite, der Beitrag jeder Kommune sein, so entsteht ein Gerechtigkeitsproblem. Die Kommunen, die für die Zukunft bereits selbst vorgesorgt haben und ihre Liquiditätskredite auf Grundlage des Erlasses der Landesregierung mittelfristig zins- und liquiditätsgesichert haben, zahlen einen höheren Beitrag als diejenigen, die ihre Kredite im Tagesgeschäft mit niedrigen bis keinen Zinsen aber hohem Risiko halten. Außerdem sind die Haushalte der meisten Stärkungspaktkommunen mit sehr geringen positiven Ergebnissen ausgestattet. Bereits heute fällt es schwer, die Zinsbelastung zu tragen.

Es muss sichergestellt sein, dass bei sich verschlechternder Wirtschaftslage der Eigenbeitrag auch geleistet werden kann und nicht wieder eine neue Konsolidierungsrunde eintritt, um den Eigenbeitrag zu finanzieren. Spielräume für Hebesatzsenkungen und weitere Investitionsmöglichkeiten müssen an anderer Stelle sichergestellt werden.

- Reichen der Eigenbeitrag der Kommune und die Beiträge von Bund und Land aus um in einem Zeitraum von 30 Jahren in jedem Fall zu einer Entschuldung bei den Liquiditätskrediten zu kommen?
Wenn ein nicht unerheblicher Restbetrag an Liquiditätsschulden verbleibt, bedarf es einer Regelung wer diesen übernimmt, damit allen Kommunen ein Neuanfang ohne Belastung ermöglicht wird.
- Ergänzend zum Konzept der Entschuldung ist eine Entlastung bei den Soziallasten notwendig, um den Haushaltsausgleich auch für die Zukunft und bei schlechterer Wirtschaftsentwicklung sicherzustellen.

5.2. Die Hessenkasse

Auch das Modell der Hessenkasse lässt bezogen auf die Situation in NRW einige Fragen offen.

- Der Gesamtkonsolidierungsbetrag in Höhe von ca. 24 Mrd. € ist in NRW sehr hoch und nicht mit dem Volumen von ca. 5 Mrd. € in Hessen vergleichbar. Ob der Landeshaushalt die Differenz nach Abzug des kommunalen Anteils stemmen kann, ist zumindest fraglich. Hier ist eindeutig eine Beteiligung des Bundes notwendig, die bei der Hessenkasse nicht vorgesehen ist. Ohne eine solche Beteiligung, ist das Volumen nur schwer zu stemmen
- Sollte wie in Hessen ein großer Teil der Finanzierung aus dem GFG kommen, wäre das bei dem vorliegenden Volumen eine so enorme Belastung der Kommunen, dass die Haushalte nicht mehr ausreichend mit finanziellen Mitteln ausgestattet wären und die Ausgleichs gefährdet sind.

5.3. Vorschlag Aktionsbündnis

Der Vorschlag des Aktionsbündnisses die Lösung des kommunalen Altschuldenproblems zur Gemeinschaftsaufgabe zu machen, sieht ebenso wie das Busch-Gutachten die Beteiligung des Bundes vor. In diesem Konzept ist die Frage der kommunalen Beteiligung noch offen. Wenn der Bund sich aber mit 50% beteiligt, lässt sich eine kommunalverträgliche Beteiligung wesentlich einfacher finden. Darüber hinaus sieht das Bündnis eine stärkere Beteiligung des Bundes bei den Kosten der Unterkunft als bisher vor. Dies würde den Prozess auch für die Zukunft absichern. Beim Vorschlag des Aktionsbündnisses hängt alles an der Beteiligung des Bundes. Diese sicherzustellen, ist dringend geboten und auch eine Herausforderung der Landesregierung.

5.4. Ein Weg für NRW

Bei der Betrachtung der vorliegenden Modelle und der grundsätzlichen Erwägungen lassen sich auch Eckpunkte für eine Lösung in NRW aufstellen.

5.4.1. Finanzmittel

Das Land hat in der ersten Stufe des Stärkungspaktes 350 Mio. € zur Verfügung gestellt diese gilt es auch für den Altschuldenfond zur Verfügung zu stellen. In der zweiten Stufe des Stärkungspaktes haben die Kommunen fast 300 Mio. € jährlich (von 2014-2017) als Vorwegabzug aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz mitfinanziert. Der Städtetag hat schon zu Beginn des Stärkungs-

paktes gefordert, dass dieser Betrag vom Land finanziert werden muss. Dieser Betrag ist jetzt vom Land für den Altschuldenfonds zur Verfügung zu stellen. Damit wäre das Land in der Lage 19,5 Mrd. € der erforderlichen 30 Mrd. € bei einer notwendigen Verzinsung von etwa 1,5% zu übernehmen. Durch die höheren Mittel aus dem Länderfinanzausgleich müsste dies im Rahmen der Möglichkeiten liegen. Bei einer Beteiligung des Bundes würde das ausreichen. Ohne Beteiligung des Bundes würde auch mit diesem Betrag die Finanzierung schwierig.

5.4.2. Beteiligung der Kommunen

Die Beteiligung der Kommunen sollte mit einem Mindestbetrag von 25 € je Einwohner versehen werden. Damit würden die betroffenen Kommunen ein Volumen von 7,6 Mrd. € in den 30 Jahren aufbringen können. Es würde zwar dem Gedanken der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse widersprechen, aber denkbar wäre, dass dazu noch ein individueller Betrag käme, der sich an der Pro-Kopf-Verschuldung orientiert, aber einen Betrag von 40 € je Einwohner nicht überschreiten darf. Dadurch würde sich das kommunale Volumen erhöhen.

Damit würden die Kommunen einen vertretbaren eigenen Anteil an der Entschuldung übernehmen, der in den nächsten 30 Jahren mit einem intensiven Ergebniscontrolling von der Kommunalaufsicht begleitet werden würde.

5.4.3. Beteiligung des Bundes

Die Landesregierung muss sich intensiv für eine Beteiligung des Bundes einsetzen. Diese erleichtert den Entschuldungsprozess enorm. Besonders wichtig ist es aber, dass die nachhaltige Entlastung von den Soziallasten insbesondere von den Kosten der Unterkunft sichergestellt werden kann. Die betroffenen Kommunen nehmen die Auftragsverwaltung des Bundes gerne in Kauf, um diese wichtige Absicherung kommunaler Finanzen sicherstellen zu können.

5.4.4. Investitionsprogramm

Darüber hinaus wird es weiterhin erforderlich sein, die Kommunen mit Investitionsrückständen mit Investitionshilfen zu unterstützen. Diese sollten aber nicht als kurz- bis mittelfristige Sonderprogramme laufen, sondern eine nachhaltige Investitionsfinanzierung sicherstellen.

Fazit:

Das Land NRW hat bisher als einziges keinen Vorschlag für die Entschuldung ihrer Kommunen vorgelegt. Es wird dringend Zeit dies nachzuholen, auch um die Verhandlungsposition gegenüber dem Bund zu stärken. Die Beteiligung des Bundes garantiert den Erfolg der Bemühungen um eine Entschuldung.

Die Strukturkrisen der Vergangenheit und die Überwindung der strukturellen Probleme heute dürfen nicht die Zukunftsperspektiven der Menschen in den betroffenen Städten zerstören. Die Menschen müssen wieder Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der demokratischen Institutionen gewinnen. Deshalb muss die aktuelle wirtschaftliche Lage und die Niedrigzinsphase zur Entschuldung der Kommunen genutzt werden.

Diese Zukunftsaufgabe ist eine gemeinsame von Bund, Land und Kommunen. Nur wenn wir diese Aufgabe gemeinsam über die Ebenen und die Parteigrenzen hinweg anpacken, werden wir erfolgreich sein. Also lassen Sie uns dieses kleine Zeitfenster nutzen.