

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Universität Kaiserslautern**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 5. Juli 2019:**

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

auf Antrag der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/5023

zudem

Entschließungsantrag der Fraktion der AfD, Drucksache 17/5232

Vorbemerkung

Angesichts der bereits zur Anhörung am 20. April 2018, die sich ebenfalls mit dem Thema „Altschuldenfonds“ befasste hatte, vorgelegten Stellungnahme (17/519, A02, A07), die auch wesentliche Aussagen zur Begründung und Ausgestaltung enthielt, beschränkt sich diese Stellungnahme auf Aussagen zu den aktuellen Rahmenbedingungen für eine Altschuldenlösung sowie die verschiedenen Optionen dazu.

Als *Kernthese* bleibt weiterhin die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Lösung zweier Aufgaben bestehen:

- Zum einen ist die Konjunkturfestigkeit der Kommunalfinanzen zu stärken und damit der strukturelle Haushaltsausgleich in den nordrhein-westfälischen Kommunen zu sichern. Die Vermeidung neuer Schulden ist die Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Entschuldung von Altlasten.
- Zum zweiten ist der Abbau der nach wie vor extrem hohen Liquiditätskredite anzugehen und eine grundsätzliche Lösungsperspektive zu erarbeiten.

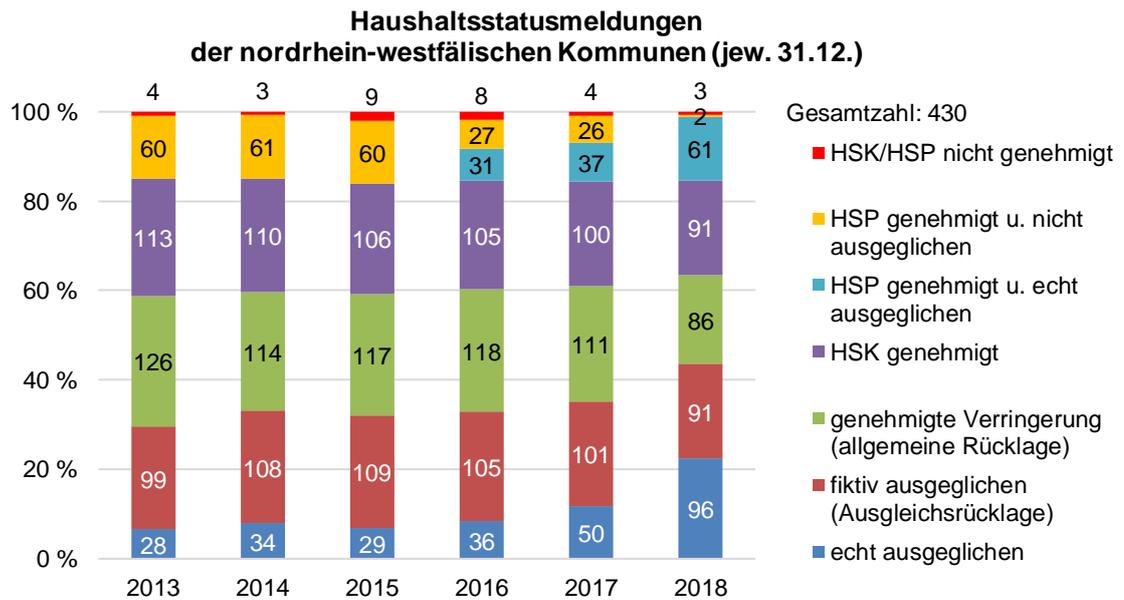
Fiskalische Rahmenbedingungen

Verringerter Schuldenstand: Gegenüber dem Vorjahr sind die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen einschließlich der zu Liquiditätszwecken aufgenommen Wertpapiersschulden zum 31.12.2018 um 768 Mio. Euro auf ein Volumen von 25,0 Mrd. Euro zurückgegangen.¹ Damit hat sich das problematische Kreditvolumen gegenüber seinem Höchststand am 31.12.2016 um 2,95 Mrd. Euro bzw. 10,5 % verringert. Allerdings ist zum Ende des ersten Quartal 2019 bereits wieder ein Anstieg um 243 Mio. Euro erfolgt.²

Haushaltsausgleich: Mit Überschüssen des Finanzmittelsaldos von jeweils mehr als 2 Mrd. Euro haben die nordrhein-westfälischen Kommunen in den Jahren 2017 und 2018 das Ziel des kamerale Haushaltsausgleichs mehr als erreicht. Selbst im Ruhrgebiet wurden hohe Überschüsse erzielt.³ Aber: Zum einen ist das ein kameraler Wert der Liquiditätsrechnung (Finanzrechnung), die wesentliche Positionen der nicht liquiditätswirksamen Erträge und vor allem Aufwände unberücksichtigt lässt. Zum anderen weisen aber einige Kommunen auch noch kamerale Defizite auf. Die Daten des Kommunalministeriums zum rechtlich relevanten Haushaltsstatus der Kommunen zeigen für den 31.12.2018, dass nur 96 der 430 Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen „echten“ doppischen Haushaltsausgleich aufweisen (vgl. Abb. unten). Das waren zwar immerhin fast doppelt so viele wie im Vorjahr (50). Die Zahl der Haushaltssicherungskommunen ging aber nur um zehn auf 157 zurück. Ihr Anteil beträgt auch in einem fiskalisch guten Jahr immer noch mehr als ein Drittel (36,5 %).

Steuerschätzung: Die Steuerschätzung vom Mai 2019 signalisiert, dass der konjunkturelle Wachstumsschub der letzten acht Jahre sich abschwächt und infolgedessen die Steuereinnahmen nicht mehr so stark sprudeln werden. Erste Haushaltssperren in den Kommunen sind aufgrund ausbleibender Gewerbesteuererinnahmen bereits erfolgt (Mülheim an der Ruhr, Castrop-Rauxel, Unna oder auch Sindelfingen in Baden-Württemberg), und auch der erneute Anstieg der Liquiditätskredite kann ein Hinweis auf sich verengende Finanzressourcen sein. Größere Risiken aus global wirkenden Entwicklungen (Brexit, Handelsprotektionismus, Immobilienblase in China etc.) müssen dabei zusätzlich im Auge behalten werden.

-
- 1 Eigene Berechnungen nach STATISTISCHES BUNDESAMT (2019): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2018. Wiesbaden, Tabelle 9. (Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5.2)
 - 2 Eigene Berechnungen nach STATISTISCHES BUNDESAMT (2019): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. Vierteljahr 2019. Wiesbaden, Tabelle 9. (Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5.2)
 - 3 Vgl. für 2017 JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2019): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2018. Kommunalfinanzpolitik am Scheideweg – Die Chance der guten Lage nutzen. Essen. Für 2018 erste Berechnung nach Angaben von IT.NRW.



Zinsen: Mit der konjunkturellen Abschwächung hat sich das Risiko des kurzfristigen Zinsanstiegs zunächst einmal verringert. Zur konjunkturellen Belebung könnten Notenbanken außerhalb der Eurozone teilweise sogar die Zinsen wieder absenken. Das würde die Entschuldung – jetzt – stützen.

Fazit: Die Voraussetzungen für die Lösung des Altschuldenproblems sind weiterhin sehr günstig. Die Problematik hat aber trotz der hohen Überschüsse und erster Erfolge bei der Entschuldung aus eigener Kraft nicht an Brisanz verloren. Angesichts der konjunkturellen Abschwächung steht der Haushaltsausgleich weiterhin unter Druck und ist nicht gesichert. Für die Kommunen werden zwar auch 2019 und 2020 noch einmal zusätzliche Mittel aus dem Ende der erhöhten Gewerbesteuerumlage frei. Die Neuordnung des Länderfinanzausgleich, die den Ländern insgesamt rd. 9 Mrd. Euro brutto an zusätzlichen Finanzmitteln beschert, sollte zudem auch den Kommunen anteilig über den Verbund im kommunalen Finanzausgleich zukommen. Zugleich läuft aber auch die finanzielle Hilfe aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen aus. Es kommt also entscheidend darauf an, die Gunst der Stunde zu nutzen und jetzt die richtigen Schritte zur Fortsetzung der Stabilisierung der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen einzuleiten. Das Problem wächst sich nicht von alleine aus.

Voraussetzung für die Entschuldung:

Haushaltsausgleich sichern und neue Schulden vermeiden

Ohne Kenntnis der Wirkung einer Schwächephase im Konjunkturzyklus lässt sich nicht realistisch einschätzen, inwieweit die vor Beginn des Stärkungspaktes Stadtfinanzen

2011 festgestellte strukturelle Lücke tatsächlich abgebaut werden konnte. Die seither erfolgten strukturellen Hilfen des Bundes, wie die vollständige Übernahme der Nettoaussgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Finanzmittel aus dem 5-Milliarden-Paket des Bundes zur Sozialausgabenentlastung, das seit 2018 in vollem Umfang wirksam ist, haben sicherlich zu ihrer Reduktion beigetragen. Allerdings hat sich – verdeckt von der Freude über die Einnahmensteigerungen – auch der Ausgabenzuwachs fortgesetzt. Der Bund hat mit Unterstützung der Länder neue Aufgaben kreiert bzw. ausgeweitet: U3-Betreuung, Offener Ganzttag, Unterhaltsvorschuss etc. Auch dafür floss Geld. Aber wie krisenfest der erreichte Status wirklich ist, bleibt bis zum Test offen. Die Finanzhilfen des Stärkungspaktes haben zumindest den begünstigten Städten und Gemeinden temporär geholfen und auch die Investitionsförderprogramme haben – lokal unterschiedlich – zur Verbesserung der Situation beigetragen.

Zur Absicherung des fiskalischen Neustarts der Kommunen ist sicherzustellen, dass die strukturellen Entlastungen dauerhaft wirken. Dabei ist zunächst der Bund als Gesetzgeber für viele soziale Leistungen in der Pflicht. Die Länder haben dabei aber die Aufgabe, dass die Finanzierung für die Kommunen entweder aus Bundesmitteln und/oder aus Landesmitteln sichergestellt wird. Bezogen auf den Haushaltsausgleich sind insbesondere folgende Strukturkomponenten weiterzuentwickeln:

- Die Bundeshilfen im Sozialbereich sind dynamisch an der finanziellen Entwicklung der Sozialausgaben zu orientieren. Dazu ist zuvörderst der 5-Milliarden-Festbetrag zu dynamisieren. Alternativ ist auch eine entsprechende Anpassung der kommunalen Finanzausgleichsmasse notwendig. Hinsichtlich der Entwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist ferner die fiskalische Entwicklung bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes kritisch zu beobachten.
- Finanzhilfen sind auf die finanzschwachen Kommunen zu konzentrieren, allein schon wegen der generellen Begrenztheit der finanziellen Ressourcen. Deshalb ist beispielsweise die Verteilung der 2,4 Mrd. Euro aus dem 5-Milliarden-Paket des Bundes zur Sozialausgabenentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer konnexitätsgerecht neu zu regeln. Der derzeitige Verteilungsschlüssel nach Wirtschaftskraft begünstigt gerade die steuerstarken Kommunen und wirkt somit kontraproduktiv.
 - Bei nahezu gleicher Mindestsicherungsquote (Anteil der Bezieher von existenzsichernden Leistungen an der Gesamtbevölkerung), die näherungsweise als Indikator für die Belastung mit Sozialausgaben herangezogen werden kann, erhält die finanzstarke Stadt Frankfurt am Main (Quote 13,1 %) mit rd.

92,6 Euro je Einwohner fünf Mal so viel Entlastungsmittel wie die Gemeinden im Landkreis Vorpommern-Greifswald (Quote 12,9 %) mit 18,4 Euro je Einwohner.

- Die Kommunen mit den bundesweit höchsten Mindestsicherungsquoten – Gelsenkirchen (22,8 %) und Bremerhaven (21,9 %) – erhalten mit 27,8 bzw. 29,9 Euro je Einwohner nur fast halb so viel Entlastungsmittel wie die Gemeinden im Landkreis München, denen bei einer sehr niedrigen Mindestsicherungsquote (3,8 %) 55,0 Euro je Einwohner zufließen.

Hier müsste der Satz „Wer bestellt, bezahlt“ ergänzt werden um den Halbsatz „...“, bezahlt denjenigen, der die Leistung auch ausführen muss.“ Im ungünstigsten Fall fließt das Geld sonst auch in weniger belasteten abundanten Gemeinden, deren Einnahmewachstum vom solidarischen Steuerkraft-Bedarfsausgleich unberührt bleibt und die damit beispielsweise ihre Standortattraktivität durch abgesenkte Realsteuersätze und andere Wohltaten steigern können.

In beiden Fällen muss die nordrhein-westfälische Landesregierung ihren Einfluss auf der Bundesebene geltend machen, um die strukturellen Ungleichgewichte, die den kommunalen Haushaltsausgleich gefährden oder gar behindern, auszuschalten. Alternativ ist sie angehalten, ihrer eigenen Verpflichtung zur aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachzukommen.

Nur ein dauerhaft erreichter Haushaltsausgleich sichert den Erfolg des zweiten Teils der Haushaltskonsolidierung: die Entschuldung von Liquiditätskrediten. Er ist zugleich die Voraussetzung, um Hilfen zur Entschuldung von Bund und Land erwarten zu können. Um das sicherzustellen, ist aber neben einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung auch die Aufsicht über die Entwicklung der Kommunal Finanzen entsprechend auszugestalten. Allein wegen der mehrere Jahrzehnte währenden Entschuldung kann heute die Entstehung einer neuen Problemlage nicht ausgeschlossen werden. Sichergestellt werden kann aber ein Instrumentarium, das auf neue Herausforderung umgehend reagiert und Maßnahmen einleitet, so dass zumindest das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit des Haushaltsausgleichs gestärkt werden kann. Für Nordrhein-Westfalen, das seine Kommunalaufsicht im Rahmen des Stärkungspaktes bereits weiterentwickelt hat, bedeutet dies, dass im Rahmen der Vorsorge die Frühwarnfunktion gestärkt und der Blick auf strukturelle Probleme in den Kommunen ausgeweitet werden muss. Für letzteres wäre gegebenenfalls auch eine von der Landesregierung unabhängige Aufsichtsinstanz einzubinden (z. B. der Landesrechnungshof).

Instrument zur Entschuldung: Altschuldenfonds

– Das zu entschuldende Kreditvolumen –

In Nordrhein-Westfalen geht es zum Stand 31.12.2018 um Liquiditätskredite und zum gleichen Zweck ausgenommener Wertpapierschulden in Höhe von 25,0 Mrd. Euro. Das Problem hat aber auch eine bundesweite Dimension. Insofern ist es notwendig, es auch auf dieser Ebene zu behandeln. Dann geht es, nachdem im Jahr 2018 die Liquiditätskredite der hessischen Kommunen zum größten Teil von der Hessenkasse übernommen wurden und damit in der Schuldenstatistik nicht mehr berücksichtigt werden, um ein Volumen von 39,5 Mrd. Euro. Nur aus dieser Gesamtsicht heraus ist es, wie auch das hier diskutierte Entschuldungskonzept von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorschlägt, vertretbar, den Bund als zusätzlichen Finanzier aufzufordern, einen Beitrag zur Entschuldung der Kommunen zu leisten. Zudem trägt er an der bundesweiten Problematik ja auch eine Mitverantwortung.⁴ Nur für Nordrhein-Westfalen allein dürfte der Bund wohl kaum Geld bereitstellen.

Dabei können die Hessen, wie auch die Saarländer, die derzeit mit der Saarlandkasse ebenfalls eine Entschuldung vorbereiten, damit rechnen, dass sie im Rahmen einer bundesweiten Hilfe beteiligt bzw. ihre Vorleistungen berücksichtigt werden. Für die Überlegungen zu einer Entschuldung mit Bundesbeteiligung ist also von einem bundesdeutschen Volumen der Liquiditätskredite (einschl. Wertpapierschulden) zum Stand 31.12.2017 von 46,0 Mrd. Euro auszugehen.

Davon ist ein Sockelbetrag abzuziehen, der als „normale“ Nutzung dieser Kreditart zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung anzusehen ist. Dabei komme ich mit meinem Team zu einem zu entschuldenden Kreditvolumen von bundesweit 43,1 Mrd. Euro. Für Nordrhein-Westfalen ergäbe sich ein Entschuldungsbetrag von 24,4 Mrd. Euro. Für Nordrhein-Westfalen weicht dieser Betrag nur unwesentlich von dem im von Herrn Dr. Busch vorgelegten Gutachten ab. Wenn, wie in Hessen, der Bestand der Liquiditätskredite zusätzlich um Kredite bereinigt wird, für die eine Entschuldung nicht in Frage kommt, weil sie etwa investiver Art sind oder schon durch andere Hilfen abgedeckt werden, dann dürfte der Entschuldungsbetrag nochmals kleiner ausfallen. Entsprechend der hessischen Bereinigungsquote wären bundesweit zwischen 38 und 40 Mrd. Euro zu entschulden.

Auf Basis des Entschuldungsbetrages von 43,1 Mrd. Euro sind bundesweit 2 373 Kommunen betroffen: kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise sowie Äm-

4 Vgl. ausführlich JUNKERNHEINRICH, M./DIEHL, A./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung - Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).

ter, Samt- und Verbandsgemeinden. Das entspricht 19,4 % aller deutschen Kommunen. Die Hälfte der betroffenen Kommunen (1 183 Kommunen bzw. 49,9 %) weist nur Beiträge von bis zu 400 Euro je Einwohner auf. Am zu entschuldenden Kreditvolumen haben sie einen Anteil von 6,4 %. Auf die 52 Kommunen (2,2 %) mit einem Entschuldungsbetrag von 3 000 bis 8 500 Euro je Einwohner entfällt hingegen ein Entschuldungsanteil von 35,4 %. Ein Entschuldungskonzept muss diese Unterschiedlichkeit im Blick haben, weil damit entsprechend unterschiedlich hohe Annuitäten, d. h. Haushaltsbelastungen in den Kommunen, verbunden sind.

Angesichts der sehr unterschiedlich hohen Verschuldung möchte ich an dieser Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass die Höhe der Verschuldung mit Liquiditätskrediten in einer engen Korrelation mit der Belastung durch Sozialausgaben steht und diese Sozialausgaben vielfach aufgrund einer hohen Regelbindung (insbesondere bei existenzsichernden Leistungen) auch nicht wesentlich von den Kommunen beeinflusst werden können. Das Erste begründet nochmals eine Altschuldenhilfe durch Bund und Land, das Zweite belegt die Bedeutung einer angemessenen Sozillastenfinanzierung für die oben behandelte Sicherung des Haushaltsausgleichs und die Vermeidung neuer Schulden.

– **Zinsaufwand und Tilgungszeitraum** –

Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang die Kommunen Entschuldungshilfen erhalten, ist zunächst einmal der Frage nachzugehen, mit welchen Kosten für die Entschuldung zu rechnen ist. Das Konzept von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterscheidet hier für Nordrhein-Westfalen verschiedene Varianten, wobei die Bündelung der zu entschuldenden Kredite, ein zentrales Management und eine Tilgungsdauer von 30 Jahren unterstellt werden. Dabei wird deutlich, dass allein schon die Nutzung der Kreditkonditionen des Bundes eine deutliche Verbilligung der Zinskosten bringen würde. Für einen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gemanagten Fonds wird ein Zinssatz etwas höher liegen und noch höher, wenn das Kreditmanagement auf der Länderebene erfolgen würde. Jenseits aller Spekulation über den realisierbaren Zinssatz – hier dürfte die NRW-Bank die beste Kenntnis über realisierbare Zinssätze haben – konnte die Hessenkasse einen durchschnittlichen Zinssatz von 1,532 % erzielen. Davon sollte zunächst ausgegangen werden. Um allerdings Bundeskonditionen zu erhalten wäre es dringend geboten, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung sich mit dem Bund über eine mögliche Beteiligung austauscht.

Zinssätze sind auch abhängig vom Tilgungszeitraum. Um wieder am Beispiel Hessenkasse anzuknüpfen, ist für Nordrhein-Westfalen angesichts der höheren Verschuldung der NRW-Kommunen und der geringeren Finanzkraft des Landes ein Tilgungszeitraum

von 30 Jahren eine untere Grenze, um die Belastung durch die notwendige Annuität stemmen zu können. Für die Saarlandkasse wird ein Tilgungszeitraum von 45 Jahren diskutiert. Höhere Zinssätze als in Hessen und ein höherer Zinsaufwand aufgrund längerer Tilgungszeiten sind also nicht auszuschließen.

– Lastenverteilung bei der Entschuldung –

Entscheidend für die Realisierungschancen ist, auf wie viele Schultern die Last der Entschuldung verteilt werden kann, um möglichst schnell und damit kostengünstig die Entschuldung zu erreichen. Hierzu kann ein Gutachter Modellrechnungen über mögliche Beteiligungsverhältnisse vorlegen und wissenschaftlich abgeleitete bzw. und empirisch unterlegte Begründungen für ein Beteiligung von verschiedenen Akteuren liefern. Die Mitverantwortung von Bund und Land ist bereits an anderer Stelle umfassend dargestellt worden⁵ und wurde nicht zuletzt auch schon in der Stellungnahme zur Anhörung am 20. April 2018 vorgetragen. Dass der Ansatz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hier neben dem Land auch den Bund in der Verantwortung sieht, wird von meiner Seite ebenfalls geteilt.

Zentral ist aber in der gegenwärtigen Phase der Diskussion um die Kommunalentschuldung, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung die Initiative ergreift, und die Diskussion darüber mitgestaltet und mitprägt. In der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bundes ist das Thema „Altschulden“ in der Arbeitsgruppe 1 umfänglich beraten worden. In der Schlussphase der Kommission kommt es nun darauf an, die positiven Ansätze für eine bundesweite Altschuldenlösung unter Beteiligung des Bundes zu stützen.

Dazu wäre es erforderlich, dass die Landesregierung jetzt ein eigenes Konzept vorstellt, mit dem sie ihren Willen zur nachhaltigen Lösung des Problems nachweislich dokumentiert. Nach Hessen hat auch das Saarland diesen Weg bereits eingeschlagen. Da Vorleistungen der Länder bei einer Bundesbeteiligung berücksichtigt würden, ist es politikstrategisch nicht notwendig, das Ergebnis der Regierungskommission zur Altschuldenfrage abzuwarten, zumal der danach folgende parlamentarische Prozess weitere Zeit, die eigentlich nicht da ist, benötigt. Meiner Einschätzung nach wäre es jetzt wichtig, mit einer eigenen nordrhein-westfälischen Konzeption die Diskussion auf der Bundesebene zu unterstützen. Wie soll der Bund sonst bewegt werden, sich an der Altschuldenfinanzierung zu beteiligen, wenn der finanzielle Beitrag des Bundeslandes mit den absolut

5 Vgl. ausführlich JUNKERNHEINRICH, M./DIEHL, A./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung - Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).

höchsten Liquiditätskrediten und der langfristige Haushaltsausgleich bzw. die Vermeidung neuer Schulden offenbleibt?

Das Konzept von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN liefert für eine Landesinitiative wichtige konzeptionelle Hinweise und die vorgelegten Modellrechnungen eine Basis zur Diskussion von notwendigen Zeiträumen und Finanzmitteln sowie tragbaren Belastungen. Dazu kann ich die von meinem Team und mir im Auftrag des Regionalverbandes Ruhr erarbeiteten Ansätze und Modellrechnungen ebenfalls beisteuern.

– Tilgungsart –

Das Konzept von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwendet ein Laufzeitmodell. Danach wird für alle Kommunen die Annuität anhand der auf 30 Jahre festgelegten Laufzeit und einem angenommenen Zinssatz errechnet. Verschiedene Szenarien mit unterschiedlicher Beteiligung des Bundes und des Landes zeigen hier einen Belastungsrahmen auf.

In Hessen kommt hingegen ein Festbetragsmodell zur Anwendung. Nachdem das Land die Hälfte der für eine Entschuldung in Frage kommenden kommunalen Liquiditätskredite übernommen hat, zahlt jede Kommune zur Tilgung der ihr verbleibenden Restschuld einen jährlichen Betrag von 25 Euro je Einwohner bis ihre Verbindlichkeit getilgt ist, längstens aber 30 Jahre. Danach nicht getilgte Restschulden übernimmt ebenfalls das Land.

Unabhängig von der Frage, wie hoch die Entlastung der Kommunen ausfällt und welchen Anteil sie selber zu tragen haben, würden dadurch gering verschuldete Kommune mit Annuitäten von unter 25 Euro je Einwohner relativ höher belastet, wären aber auch schneller entschuldet. Vor dem Hintergrund, dass die Hälfte der Kommunen in Deutschland einen Entschuldungsbetrag von nur bis zu 400 Euro aufweist, könnten so also in relativ kurzer Zeit viele Kommunen entschuldet sein und wären nicht auf 30 oder mehr Jahre mit Tilgungsleistungen beschäftigt. Umgekehrt könnte bei einer Deckelung der Annuität der Tilgungszeitraum für höher verschuldete Kommunen gestreckt werden. Ein Festbetragsmodell bietet damit in mehrfacher Hinsicht Anpassungs- und Individualisierungsmöglichkeiten für den Entschuldungsprozess, ohne dass das Ziel der Entschuldung dabei aus dem Blick gerät.

– Belastungshöhe –

Bei einer Laufzeit von 30 Jahren und einem durchschnittlichen Zinssatz analog dem der Hessenkasse von 1,532 % wird für die Entschuldung von 24,4 Mrd. Euro nordrhein-

westfälischer Liquiditätskredite, hier liegen meine Zahlen etwas höher als die im Modell von Dr. Busch, eine jährliche Annuität von 1 021 Mio. Euro benötigt. Bei einem Zinssatz von nur einem Prozent würde diese auf 946 Mio. Euro absinken. Auch dies ist ein Grund, zeitnah mit dem Bund und den Kommunen in Gespräche einzutreten.

Für den Stärkungspakt Stadtfinanzen hat die Landesregierung für die Stufe 1 bisher jährlich 350 Mio. Euro aufgebracht. Von der zunächst kommunalen Finanzierung der Stufe 2 des Stärkungspaktes in Höhe von 296 Mio. Euro trägt das Land, nachdem es die Solidarumlage der abundanten Städte (90,8 Mio. Euro) im Jahr 2018 gestrichen hat und die Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse von 185 Mio. Euro bis 2020 jährlich um 30 Mio. Euro kürzt, ebenfalls einen wesentlichen Anteil, so dass der Landesbeitrag im Jahr 2020 bei über 500 Mio. Euro liegen wird. Der kommunale Finanzierungsbeitrag der nicht abundanten Städte und Gemeinden liegt dann nur noch bei 94 Mio. Euro. Die Fortschreibung dieser Finanzierung würde also schon einen wesentlichen Teil der Annuität erbringen.

Damit wären das Land, aber auch die betroffenen Kommunen, die ja ihren Beitrag aus Überschüssen erwirtschaften müssen, stark belastet. Insofern ist die Unterstützung des Bundes erforderlich, um die Entschuldung sicher zu stellen.

Der Ansatz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht in der für die Kommunen günstigsten Variante eine Drittelbeteiligung des Bundes vor. Bei einem etwas höheren Beitrag des Landes sollte von den betroffenen Kommunen ein Eigenbeitrag von 240 Mio. Euro gefordert werden. Die Finanzierung dieses Eigenbeitrags sollte aus der Zinsersparnis möglich sein, die bei den Kommunen durch die Übernahme des größeren Teils ihrer Schulden entsteht. Mit einer geringeren oder einem Ausbleiben der Bundesbeteiligung verschwindet aber diese Möglichkeit, die praktisch eine Selbstfinanzierung der Entschuldung darstellt, ohne dass die Kommunen über ihre bisherigen Konsolidierungsbeiträge hinaus weitere Sparmaßnahmen beschließen müssten.

Für sehr hoch verschuldete Kommunen, deren Annuitäten bei 30jähriger Laufzeit und einem Zinssatz von 1,53 % bis zu über 300 Euro je Einwohner betragen, würde aber auch eine Entschuldungshilfe von Land und Bund in Höhe von zwei Drittel noch hohe Belastungen übriglassen. Hier habe ich Zweifel, ob eine Selbstfinanzierung aus Zinsersparnissen ausreicht, zumal, wenn damit ein fiskalischer Neustart ermöglicht werden soll. Dazu müsste das am konkreten Fall unter Berücksichtigung der jeweiligen Kreditstückelung und deren Laufzeiten sowie der Zinssätze geprüft werden.

Die Übernahme der Hessenkasse – hälftige Übernahme der Liquiditätskredite durch das Land, gleicher Entschuldungsbeitrag von 25 Euro je Einwohner für alle Kommunen bei einer maximalen Laufzeit von 30 Jahren und anschließender Restschulübernahme nicht

getilgter Kommunalschulden durch das Land – dürfte in dieser Form für Nordrhein-Westfalen nicht leistbar sein. Hierzu ist der Entschuldungsbetrag zu groß und die Finanzkraft des Landes im Vergleich zu Hessen nicht ausreichend. Allenfalls im Rahmen einer hohen Beteiligung des Bundes wäre dies denkbar. Allerdings würde ich auch eine Festbetragslösung bevorzugen, sie aber auf die nordrhein-westfälischen Verhältnisse hin modifizieren:

- Auf einen Festbetrag von beispielsweise 20 Euro je Einwohner sollte die Zinsbelastung des Erstjahres für den bei den Kommunen verbleibenden Schuldenbetrag aufgeschlagen werden. Damit wird der unterschiedlichen Verschuldung der Kommunen Rechnung getragen. Gleichzeitig wird die Belastung für die besonders hoch verschuldeten Kommunen begrenzt.
- Für gering verschuldete Kommunen würde in diesem Fall die Laufzeit vergleichsweise kurz ausfallen. Viele Kommunen wären bereits nach zehn Jahren entschuldet.
- Die Laufzeit für die höher verschuldeten Kommunen kann über 30 Jahre hinaus verlängert werden. Im Saarland soll beispielsweise über 45 Jahre entschuldet werden. Dabei ist aber zu beachten, dass eine Verlängerung des Tilgungszeitraumes auch an politische Grenzen stößt, wenn mehr als eine Generation die Entschuldung leisten soll bzw. muss. Die nach einer verlängerten Laufzeit immer noch verbleibenden Restschulden, die inflationsbedingt bereits entwertet sein werden, sollen analog zur Hessenkasse vom Land übernommen werden. Die lange Laufzeit ist die nordrhein-westfälische Anpassung an die geringere Finanzkraft des Landes.

Die Parameter sind entsprechend einer möglichen Bundesbeteiligung und des Finanzeinsatzes des Landes anzupassen. Zunächst einmal wäre aber von Landesseite ein Konzept zu entwickeln, damit über die Parameter beraten werden kann.

– Bundesentlastung –

Für die solidarische Bundeshilfe können neben der diskutierten Beteiligung an einem bestimmten Anteil der Schulden aller betroffenen Kommunen zwei weitere Möglichkeiten betrachtet werden.

- Der Bund beteiligt sich nur an der Entschuldung von kommunalen Spitzenlasten. Dies bedeutet, dass er sich mit seiner Entschuldungshilfe oberhalb eines Schwellenwertes des Liquiditätskreditniveaus anteilig engagiert. Dahinter steht der

Kerngedanke, dass die Solidarität des Bundes bei sehr hohen Belastungen stärker gefragt ist und dort die soziale Verursachungskomponente (Bundesgesetzgebung) auch stärker ausgeprägt ist. Im unteren und mittleren Belastungsbereich müssten Kommunen und Länder die Schulden allein abbauen.

- Der Bund erhöht nur seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft. In diesem Fall erhielten entsprechend der KdU-Belastung alle Kommunen Finanzmittel, aber nur die Kommunen mit Schulden müssten diese Mittel in die Entschuldung stecken. Damit würde jedoch die Disparität unter den Kommunen nicht abgebaut. Der oben genannte Fall der Zielverfehlung der 2,4 Mrd. Euro-Entlastung von Sozialausgaben beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer macht besonders deutlich, dass eine breite fiskalische Entlastung nicht zielgerecht ist.

– Fiskalischer Neustart –

Eine Entschuldung ist noch nicht mit einem fiskalischen Neustart gleichzusetzen. Im Modell von Herr Busch speist sich im günstigsten Fall die kommunale Annuität aus der Zinsersparnis, die sich einstellt, wenn der größte Teil ihrer Schulden von Land und Bund übernommen werden. Damit sind aber weder die Investitionsschwäche überwunden, noch die Standortnachteile aus den weit überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen behoben, noch das Gebührenniveau und die Leistungsdefizite angepasst. Gerade deshalb ist es wichtig, dass der Bund sich an der Entschuldung in relevanter Weise beteiligt und damit auch zur Wiederherstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beiträgt.

– Abschlussbemerkung: Kann das alles gelingen? –

Finanzwissenschaftliche Gutachter können mit Modellrechnungen Wege und Chancen aufzeigen, aber auch auf Risiken hinweisen. So war es bei der Entwicklung des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“. Niemand konnte damals die lange konjunkturelle Entspannungsphase erahnen, die das Gelingen des Stärkungspaktes merklich begünstigt hat. Niemand konnte aber auch vorhersehen, welche neuen Aufgaben auf die Kommunen zuwachsen, beispielsweise die U3-Betreuung oder die offene Ganztagschule, die zugleich auch fiskalische Herausforderungen darstellen. Die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 hat dann die Belastung in den Kommunen zusätzlich erhöht, aber auch die Hilfsbereitschaft der Bürger deutlich gemacht. Die Beiträge der Bürger und der Wirtschaft, mit der sie die Konsolidierung mitgetragen haben bzw. mittragen mussten, dürfen dabei nicht vergessen werden. Hier sind auch die Grenzen der Belastbarkeit hinsichtlich Abgaben und Leistungskürzungen in den betroffenen Kommunen wohl erreicht worden.

Trotz der vielen Sonderfaktoren konnte der Haushaltsausgleich in vielen Kommunen erreicht werden, und das, weil am Anfang ein Politikziel und ein Instrumentenmix standen und Landesregierung und Kommunen bereit waren, den daraus folgenden steinigem Weg gemeinsam zu gehen. Für die Fortsetzung dieses Weges sind nun wieder ein Ziel zu bestimmen und ein Maßnahmenplan zu konkretisieren. Sowohl der Ansatz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, als auch der meines Teams und mir zeigen hierfür Optionen auf. Während der Stärkungspakt Stadtfinanzen aber nur auf zehn Jahre angelegt war, muss nun ein Zeitraum von 30 und mehr Jahren bedacht werden – das sind in Nordrhein-Westfalen mindestens sechs (!) Legislaturperioden. Ein Vertagen der Entschuldung (etwa durch eine Zinshilfe) löst das Problem nicht. Insofern ist ein gut vorbereiteter und auf Solidarität basierender Anfang notwendig. Danach braucht es aber eine Offenheit für situative Anpassungen im Prozess, bei denen nicht vom Ziel abgewichen wird. Dann kann es gelingen. Die dazu notwendigen Schritte muss aber die Landesregierung, wie von ihr bereits angekündigt, auch einleiten. Der Bund wird sich nur an der Finanzierung beteiligen, wenn die Länder mit ihren Politikkonzepten eine nachhaltige Problemlösung sicherstellen. Wer dies nicht macht, der signalisiert nur, dass das Problem scheinbar nicht so groß ist, was eine deutliche Fehleinschätzung wäre, oder er es selbst lösen kann, wofür wiederum ein Konzept erforderlich ist.