

Stadt Hemer  
Der Bürgermeister  
Hademareplatz 44  
58675 Hemer

Telefon: 02372 551-0  
Fax: 02372 551-5000  
E-Mail: [info@hemer.de](mailto:info@hemer.de)  
Internet: [www.hemer.de](http://www.hemer.de)

Stadt Hemer Postfach 1161 58651 Hemer

Der Präsident des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen  
und Wohnen  
- Ausschussassistent –  
per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE  
**STELLUNGNAHME**  
**17/511**  
A02, A07

Dr. Bernd Schulte  
Erster Beigeordneter  
und Stadtkämmerer

Rathaus, Raum 413  
Hademareplatz 44

Telefon: 02372-551230  
Telefax: 02372-5515230  
[b.schulte@hemer.de](mailto:b.schulte@hemer.de)

09. April 2018

---

## **Kommunaler Altschuldenfonds – Anhörung A02 – 20.04.2018**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

nachfolgend übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 20. April 2018.

Leider werde ich aufgrund lange feststehender, unverrückbarer Termine nicht an der Anhörung teilnehmen können. Bei Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Schulte  
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

Zum Antrag der SPD Fraktion vom 12.12.2017, Drs. 17/1440, „Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!“ wird wie folgt Stellung genommen:

### 1. Ausgangslage: Die Finanzsituation der Stadt Hemer als Beispiel für die Notwendigkeit landespolitischer Maßnahmen für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ohne Schwächung der kommunalen Eigenverantwortung

Die Stadt Hemer (Märkischer Kreis) ist eine mittlere kreisangehörige Stadt mit rund 35.000 Einwohnern. Die Stadt hat kontinuierlich mit einem strukturellen Defizit zu kämpfen. Die Erträge der Stadt können die Aufwendungen ohne restriktive Sparmaßnahmen nicht decken. Der Haushalt wird durch eine hohe Kreisumlage (Märkischer Kreis mit >47 % in 2015, 2016 und 2017 in der Spitzengruppe in NRW), dauerhaft steigende Soziallasten sowie Aufwendungen für die Pflichtaufgaben der Kommunalverwaltung belastet. Demgegenüber stehen signifikant zu geringere Schlüsselzuweisungen. Das Eigenkapital der Stadt Hemer verringerte sich aufgrund dessen in den Jahren 2007 bis 2016 von 76 Mio. Euro auf 15 Mio. Euro (vgl. Abb. 1).

Aufgrund einer positiven Ertragsentwicklung seit 2014 sowie einer stringenten Konsolidierungspolitik konnten für die Jahre 2017 und 2018 dennoch real ausgeglichene Haushaltspläne beschlossen werden. Rückwirkend zum 31.12.2015 wurde die Stadt vorzeitig aus der Haushaltssicherung entlassen. Die Höhe der Liquiditätskredite ist rückläufig.

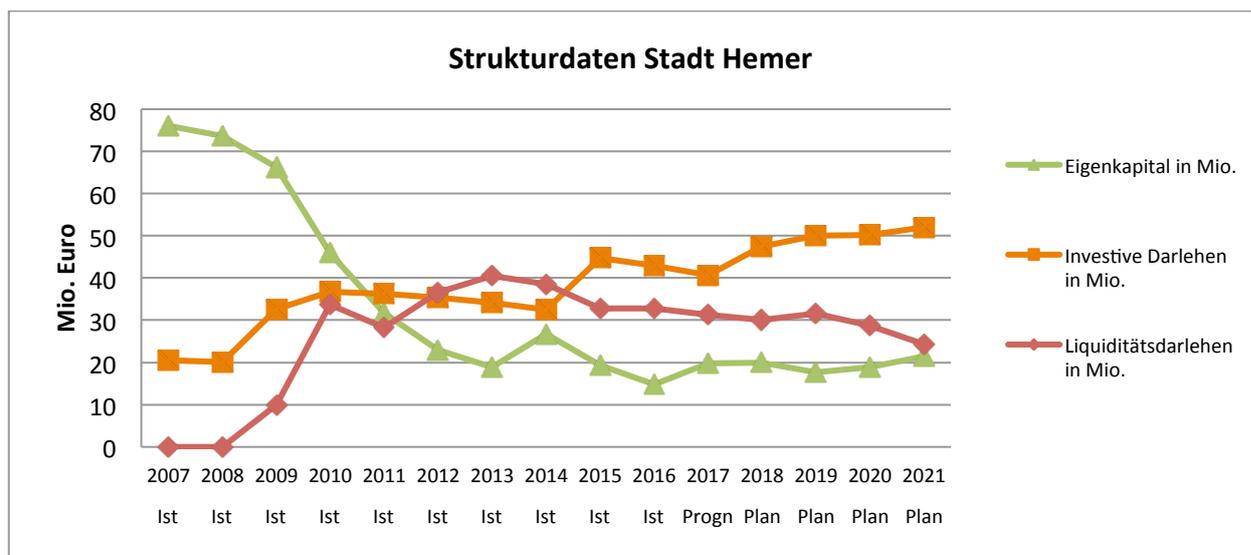
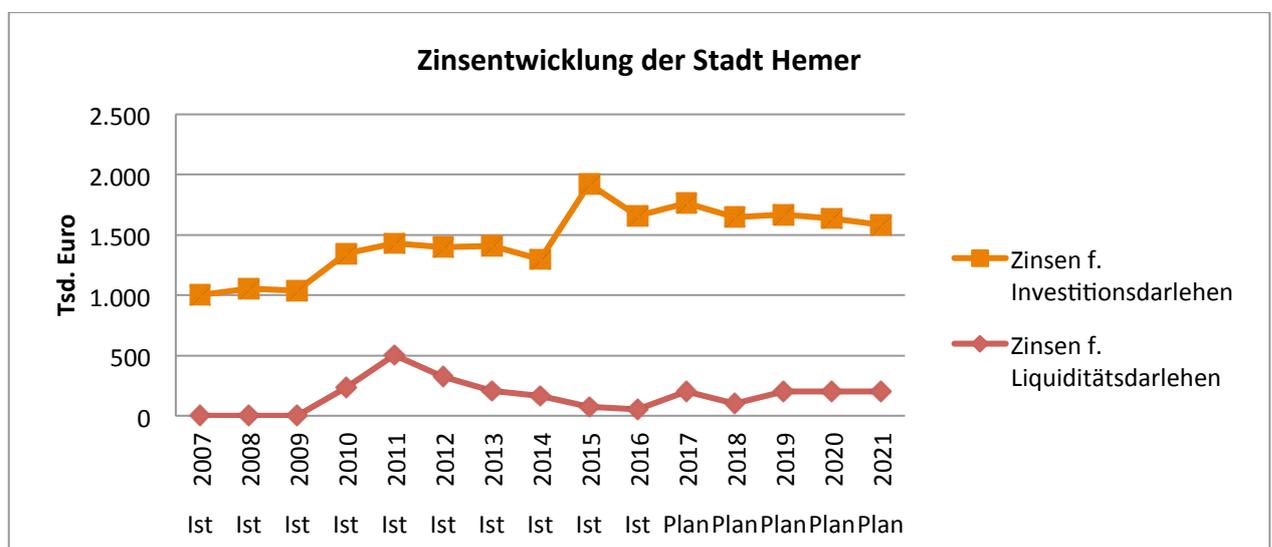


Abbildung 1: Strukturdaten Stadt Hemer

Die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung war zwingend notwendig, um im Sinne der Selbstverwaltung die gegebenen Möglichkeiten zu ergreifen, eine Trendwende hin zu einer

nachhaltigen Konsolidierungspolitik herbeizuführen. Die strikte Umsetzung von Haushaltssicherungskonzepten, Kreditneuaufnahmeverbote sowie eine restriktive und eine den finanziellen Möglichkeiten angepasste Investitionspolitik waren Grundlage für die Haushaltplanung und Haushaltsausführung sowie weiterführende politische Entscheidungen der Stadt Hemer.

Dementsprechend und in Anbetracht der derzeitigen Niedrigzinssituation ist auch die Entwicklung der Kreditzinsen bei der Stadt Hemer derzeit positiv (vgl. Abbildung 2).



**Abbildung 2: Zinsentwicklung der Stadt Hemer**

Die Stadt Hemer konnte somit mit erheblichen eigenen Anstrengungen ihre Haushaltssituation stabilisieren. Grundlage dafür waren freilich günstige konjunkturelle Rahmendaten, die sich insbesondere in sprudelnden Steuereinnahmen und einem geringen Zinsniveau niederschlugen. Damit allein wäre die Konsolidierung jedoch nicht möglich gewesen. Sie ist nur gelungen, weil seitens der politischen Gremien und der Verwaltung die Notwendigkeit erkannt wurde, der Beherrschung der Haushaltsdefizite oberste Priorität zuzuweisen, und diese Herausforderung in Eigenverantwortung angenommen wurde. Dazu waren auch schmerzliche Einschnitte erforderlich. Zu nennen ist etwa eine Erhöhung der Grundsteuer B auf 680 Punkte bereits im Jahr 2013, die Verschiebung zahlreicher Investitionen oder ein Personalabbau in der Stadtverwaltung.

Es bleibt jedoch zu konstatieren, dass sich der Weg zu einem dauerhaft originären Haushaltsausgleich weiterhin schwierig gestalten wird und noch erheblicher Konsolidierungsbemühungen bedarf. Insgesamt ist bei der Stadt Hemer neben dem beschriebenen Verzehr des Eigen-

kapitals ein erheblicher Investitionsstau entstanden. Dieser ist in den nächsten Jahren aufzuarbeiten.

Für all dies ist es zwingend erforderlich, dass insbesondere seitens des Landes weitere Maßnahmen für eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Ebene ergriffen werden. Diese dürfen jedoch weder Kommunen, die in der Vergangenheit besondere Konsolidierungsbemühungen und Haushaltsdisziplin gezeigt haben, benachteiligen, noch eine geringe Ausgabendisziplin in der Vergangenheit faktisch kompensieren. Die aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und der Landesverfassung resultierende Eigenverantwortung darf nicht ausgehöhlt werden. Vielmehr müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, eigenständig ihre für das Gemeinwohl so wichtigen Aufgaben zu erfüllen.

## **2. Der Kassenkreditbestand der Kommunen in Nordrhein-Westfalen als Symptom für die unzureichende kommunale Finanzausstattung**

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG muss den Kommunen das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung, insbesondere auch einen Anspruch der Kommunen auf eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung. Die unbestrittene, erhebliche Zunahme des kommunalen Kassenkreditbestandes, die eine besondere Ausprägung im Land Nordrhein-Westfalen aufweist, ist jedoch wesentliches Indiz dafür, dass diesem Anspruch in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten insbesondere in Nordrhein-Westfalen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde. Bei einem Großteil der Städte und Gemeinden besteht zudem trotz der aktuell sehr niedrigen, teilweise negativen Zinsen für Kassenkredite ein strukturelles Haushaltsdefizit. Auch daraus kann geschlossen werden, dass im Kern gegenwärtig noch umfassende weitere Problematiken als bestehende Altschulden die Haushalte der Kommunen belasten.

Allein örtliche Bemühungen werden nicht ausreichen, um die Stabilität der kommunalen Finanzen wiederherzustellen und dauerhaft zu erhalten. In zahlreichen Kommunen sind überdies die Rahmenbedingungen noch kritischer, als sie für die Stadt Hemer unter 1. dargelegt wurden. Der dem hier gegenständlichen Antrag zugrundeliegenden Prämisse, dass die Kommunen neue finanzielle Handlungsspielräume benötigen, ist somit uneingeschränkt zuzustimmen. Hier sind zum einen der Bund, nach der Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aber insbesondere die Länder in der Verantwortung.

Es ist damit die Frage zu beantworten, welche Maßnahmen für eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in Betracht kommen, insbesondere inwieweit ein Altschuldenfonds als

Instrument für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation in Frage kommt. Dazu ist jedoch zunächst festzuhalten, dass der kommunale Kassenkreditbestand zwar selbst Ursache für eine Verschärfung der kommunalen Finanznot sein kann. In erster Linie ist die hohe kommunale Verschuldung jedoch das gewachsene und immer sichtbarer werdende Symptom für eine tieferliegende, grundsätzliche Problematik.

### **3. Anpassungen des Verbundsatzes, Einhaltung des Konnexitätsprinzips und Entlastung bei den Sozialkosten als vorrangige Maßnahmen für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation**

Das wirksamste und richtigste Instrument, um eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten zu können und so langfristig die Stabilität der Kommunalfinanzen zu erhalten, dürfte entsprechend Art. 79 LVerf NRW i.V.m. Art. 106 Abs. 7 GG eine deutliche Verbesserung der Dotierung des Steuerverbundes zugunsten der kommunalen Ebene insgesamt sein. Der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen des Landes, der sogenannte Verbundsatz, sollte schrittweise wieder auf das Niveau erhöht werden, auf dem er sich Anfang der 1980er Jahre befand (28,5 % statt derzeit 23 %). Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass dies nicht durch Schulden auf anderen staatlichen Ebenen finanziert werden darf. Schon der elementare, aber in der Vergangenheit vernachlässigte Grundsatz der Gerechtigkeit zwischen den Generationen verbietet dies. Auch die Regelungen der sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes binden die Länder ebenso wie den Bund, sodass auch aus verfassungsrechtlichen Gründen am Ziel einer „schwarzen Null“, das die Landesregierung mit dem Haushalt 2018 erfreulicherweise erreicht hat, festzuhalten ist. Die Anpassung des Verbundsatzes ist aber bei finanziellen Spielräumen sukzessive durchzuführen und darf nicht aus den Augen verloren werden.

Zudem ist zu betonen, dass grundsätzlich staatliche Leistungen auch auf der kommunalen Ebene auskömmlich finanziert sein müssen. Es gilt der Grundsatz: Wer eine Leistung veranlasst, muss für ihre Finanzierung aufkommen („Wer bestellt, bezahlt“). Das Konnexitätsprinzip muss wieder zu einer Selbstverständlichkeit werden, da insbesondere die Soziallasten kein Ergebnis der jeweiligen eigenverantwortlichen Gemeindepolitik sind und vor Ort im Regelfall in keiner Weise beeinflusst werden können. So sollte insbesondere eine spürbare Entlastung bzgl. der kontinuierlich steigenden Sozialausgaben erfolgen.

Durch eine Anpassung des Verbundsatzes, eine strikte Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips und eine Entlastung bei den Sozialkosten wäre den Kommunen am meisten und systematisch an richtiger Stelle Hilfe geleistet. Anders als etwa bei zweckgebundenen Förderprogrammen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Gute Schule 2020 etc.) würde durch diese Maß-

nahmen die kommunale Finanzsituation insgesamt und global verbessert, ohne die kommunale Eigenverantwortung auch nur zu beeinträchtigen.

#### **4. Zur Bewertung und Ausgestaltung von Altschuldenfonds als nachrangigem Instrument für die Verbesserung der kommunalen Finanzsituation**

Das derzeit außerordentlich geringe Zinsniveau vereinfacht es Kommunen, sich die erforderlichen Handlungsspielräume durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten selbst zu verschaffen. Es verleitet jedoch gleichzeitig, das langfristige Risiko einer Verschuldung zu unterschätzen und notwendige Konsolidierungsziele zu vernachlässigen. Das Zinsänderungsrisiko bleibt oftmals unbeachtet. Das mit der Kreditaufnahme verbundene Risiko einer langjährigen Belastung durch Zins und Tilgung ist jedoch die Gegenleistung für die kurzfristige Erlangung finanzieller Spielräume und hat damit einen disziplinierenden Charakter. Dieser Zusammenhang ist für die Eigenverantwortlichkeit jedes Wirtschaftenden wesentlich. Er muss wieder in den Fokus aller kommunal Verantwortlichen gerückt werden. Die nachhaltige Rückzahlung der aufgelaufenen Kassenkredite muss als finanzwirtschaftliche Zukunftsaufgabe gesehen werden. Neben den kommunal unmittelbar Verantwortlichen ist es auch Aufgabe der Aufsichtsbehörden, die Aufstellung und Ausführung von Haushaltssicherungskonzepten sowie Kreditaufnahmeverbote zu verhängen.

Die Bildung von Altschuldenfonds kann die Gefahr mit sich bringen, diese unmittelbare Verknüpfung von Risiko und Haftung zu verwässern und damit den disziplinierenden Charakter des Zinses zu schwächen. Dennoch muss ein Mittel gefunden werden, um in besonders kritischen Fällen eine Entlastung vom kommunalen Schuldenberg zu ermöglichen. Letztlich dürften daher die Rahmenbedingungen der Ausgestaltung des Altschuldenfonds entscheidend sein.

Zunächst dürfte ein solcher Altschuldenfonds ausschließlich mit entsprechend strengen Auflagen und Sanktionen funktionieren, was die Kommunen indes weiter einschränkt. Es muss jedoch garantiert werden, dass den finanzschwachen Kommunen nach Erlass der Altschulden mit Hilfe des Fonds nicht die Aufnahme neuer Kredite ermöglicht wird.

Zudem ist in jedem Fall zu vermeiden, dass der „Topf“ des Gemeindefinanzausgleichs, also die Verbundmasse nach dem GFG, von den Altschuldenfonds berührt wird, sodass letztlich alle Kommunen die Schulden von einigen mittelbar mit finanzieren müssten. Kommunen mit solider Haushaltsführung dürfen nicht für Kommunen zur Rechenschaft gezogen, welche in der Vergangenheit weniger verantwortungsvoll gewirtschaftet haben. Eine Vergemeinschaftung von Schulden ist abzulehnen, auch sofern sie nur mittelbar erfolgt. Eine Beteiligung der kommunalen Familie an der Lösung der Altschuldenproblematik darf es nicht geben.

Fraglich ist auch, in welchen Abständen ein solcher Altschuldenfonds aufgelegt würde. Würde dies etwa nur alle zehn Jahre erfolgen, wird immer nur eine punktuelle Bewertung der jeweiligen kommunalen Finanzlage vorgenommen. Dies wäre unter Gerechtigkeitsaspekten kritisch zu betrachten.

Schließlich ist an dieser Stelle auf die Ausführungen zur „Schuldenbremse“ unter Ziff. 3 zu verweisen. Die Beteiligung des Landes wie auch des Bundes an Altschuldenfonds darf das Ziel einer „schwarzen Null“ in keiner Weise gefährden.

Letztlich bleibt damit der Ansatz, dass die Bonität des Landes und des Bundes genutzt werden könnten, um über einen Altschuldenfonds langfristig niedrige Zinsen für die Liquiditätskredite der beteiligten Kommunen zu sichern. Dieser Ansatz kann unter Berücksichtigung der vorgeannten Aspekte weiterverfolgt werden.

## **5. Fazit**

„Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ist angesichts ihrer massiven Verschuldung von mehr als 50 Milliarden Euro enorm gefährdet“ (Koalitionsvertrag für NRW 2017-2022, S. 73). Dieser zutreffenden Analyse der Regierungsfractionen müssen Taten folgen. Stabile und zukunftssichere Finanzen für unsere Kommunen sind dringend erforderlich, um die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung und die Handlungsfreiheit der Städte und Gemeinden zu erhalten. Staatliche Leistungen müssen deshalb auch auf der kommunalen Ebene auskömmlich finanziert sein.

Die Verschuldung der kommunalen Familie ist aber nur in zweiter Linie Ursache, sondern vielmehr Symptom der kommunalen Finanzmisere. Die Auflegung von Altschuldenfonds wäre zwar ein wirksames Instrument, um diese Symptomatik, die kommunale Verschuldung und die daraus resultierenden Risiken, zu bekämpfen. Allerdings können in der Ausgestaltung des Fonds verschiedene Fehlanreize gesetzt werden. Unter Gerechtigkeitsaspekten wäre hier mit Augenmaß vorzugehen.

Vorrangig ist die Wurzel der kommunalen Finanzproblematik in den Fokus zu rücken: Wesentlicher Ansatz wäre, die kommunale Selbstverwaltung durch eine insgesamt auskömmlichere Finanzierung zu stärken. So wäre eine angemessene und nachhaltig verfassungskonforme Neugestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes NRW unter Berücksichtigung der unter Ziff. 3 genannten Aspekte anzustoßen. Zudem ist an die Eigenverantwortung kommunaler Entscheidungsträger zur Haushaltskonsolidierung – freilich nur im Rahmen der engen Möglichkeiten des aktuellen Finanzausgleichs – zu appellieren.