LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/512

A02, A07

Alte Hansestadt Lemgo

Kommunaler Altschuldenfonds Nordrhein - Westfalen

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum Antrag der SPD Fraktion, Drucksache 17/1440

„Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!"

Ausgangslage

Analysen der Finanzsituation der Nordrhein – Westfälischen Kommunen gibt es derer Viele. Unter dem Strich ist das Zusammenspiel von hohen Standards, stetig steigenden Sozialausgaben, fehlender Konnexität, mangelndem Konsolidierungswillen und einem unzureichenden Steuerverbundsatz von 23% im Verhältnis zum Kommunalisierungsgrad staatlicher Leistungen von ca. 50%, die Ursache für negative Jahresergebnisse, 23,5 Mrd. € Kassenkrediten und einem jahrelang gewachsenen Investitionsstau.

Die Anzahl der NRW – Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden hat sich mit > 170 seit 2010 kaum reduziert. Einzig der Umstand, dass sich der Anteil der Kommunen mit einem nichtgenehmigten HSK auf unter 10 beläuft vermag eine Verbesserung vortäuschen, liegt aber in Wahrheit an der veränderten Rechtslage.

Der Kassenkredit als solches

Den aufgehäuften Kassenkrediten wohnt inne, dass sie durch nicht ausgeglichene Haushalte entstanden sind, so gut wie kaum eine reale Tilgung erfahren haben, ständig umgeschuldet werden müssen, aber den Haushalt faktisch momentan nicht oder nur gering belasten. Die Zinssituation ist derzeit negativ. Selbst für längere Kreditlaufzeiten liegt sie unter 2%. Durch die meist fehlende Tilgung findet kein Liquiditätsverlust statt. Allein das Damoklesschwert des Zinsänderungsrisikos schwebt über den Haushalten.

„Hessenkasse"

Die „Hessenkasse" ist nach dem „Kommunalen Schutzschirm" (ähnlich dem NRW Stärkungspakt) die zweite Maßnahme in Hessen zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen. Die Teilnahme an dem Programm ist freiwillig.

Die Hessenkasse als solches wird überwiegend durch eigene Mittel der Kommunen (25 € pro Einwohner p.a.), durch Gelder des Bundes (aus der 5. Mrd. Bundesteilhabegesetz) und den Kommunalanteil am Fonds Deutsche Einheit, die den Kommunen zustehen, finanziert. Von den 300 Mio. € p.a. gibt das Land Hessen lediglich 61 Mio. €.

Kommunen mit einer Kassenkreditverschuldung von < 100 € pro Einwohner können grundsätzlich nicht teilnehmen. Für hochverschuldete Kommunen tilgt die „Hessenkasse" die gesamten Verbindlichkeiten auch, wenn der Eigenbeitrag von 25 € pro Einwohner p.a. in 30 Jahren zur Tilgung nicht ausreicht. Das flankierende Investitionsprogramm von 500 Mio. € soll parallel finanz- und strukturschwache Kommunen ohne Kassenkredite unterstützen.

Diese Ausgangssituation erhöht auf der einen Seite den Konsolidierungsdruck auf die Kommunen, was zu begrüßen ist. Es wird die Städte und Gemeinden auf der anderen Seite aber auch dazu bewegen, ihre Einnahmen zu steigern, um den Eigenanteil zu finanzieren. Dieses führt zwangsläufig zu Steuer- und Gebührenerhöhungen.

Altschuldenfonds NRW

Die Ausgangslage zwischen Hessen und NRW ist nicht vergleichbar. Die Kassenkreditverschuldung in Hessen liegt absolut fast 18 Mrd. € unter der in NRW und auch die pro Kopf Verschuldung ist 500 € geringer, als in NRW. Hinzu kommt, dass die Kommunen in NRW mittlerweile eine absolute Spitzenposition bei den kommunalveranlassten Steuerhebesätzen und bei den Gebühren im bundesrepublikanischen Vergleich einnehmen.

Ferner darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Finanzsituation der NRW – Kommunen genauso heterogen ist, wie die Gründe, die zur Verschuldung geführt haben.

Neben negativen Rahmenbedingungen sind hohe Leistungsstandards und mangelnder Konsolidierungsdruck und -wille, oft auch kumulativ, Gründe für negative Jahresergebnisse, die in einigen NRW – Kommunen schon „Ewigkeitscharakter" haben. Der Stärkungspakt hat hier durchaus Besserung gebracht; als negative Begleiterscheinung aber die Hebesätze für kommunale Steuern in teilweise „enteignungsgleiche" Größenordnungen von 900 Prozentpunkten vorstoßen lassen, die wohl kaum eine Balance von Standortqualität, Infrastrukturausstattung und Steuerbelastung darstellen.

Eine NRW – Altschuldenentlastung muss folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Die Kassenkredite müssen in einer Generation (30 Jahre) getilgt sein
- Das Land NRW muss den überwiegenden Teil der Kassenkredite tilgen
- Verschuldete Kommunen dürfen keinen „Vorteil" gegenüber nicht oder gering verschuldeten Kommunen erfahren, denn Verschuldung ist nicht nur allein eine Folge von unabwendbaren Rahmenbedingungen
- Die Jahresabschlüsse der Kommunen müssen mindestens ausgeglichen sein
- Die Umlageverbände dürfen ihrerseits aufgrund von Entlastungen ihre Umlagen nicht anheben
- Liquiditätskredite müssen am Jahresende aus vorhandener Liquidität getilgt sein

Für Nordrhein – Westfalen erscheint mir folgender Lösungsansatz vielversprechender, als der, der „Hessekasse":

Das Land NRW erhöht den Verbundsteuersatz von momentan unzureichenden 23% auf 25%. Damit bleibt dieser weiterhin 3,5% - Punkte hinter dem ursprünglichen Satz von 28,5% zurück. Eine weitere Steigerung auf den „alten Verbundsatz" dürfte für das Land NRW finanziell unzumutbar sein und damit unrealistisch.

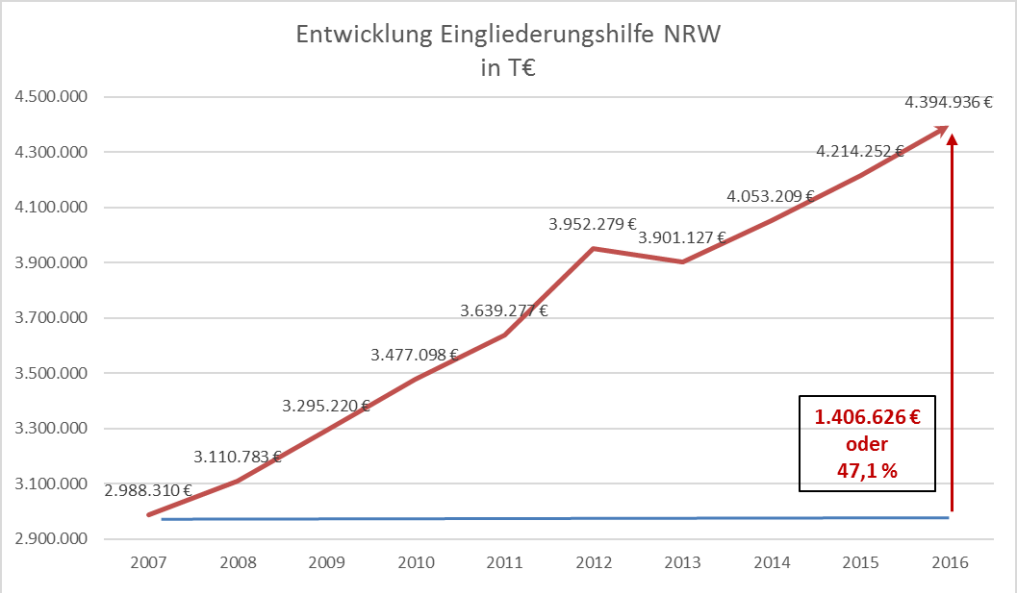
Die Erhöhung des Verbundsatzes um 2 Prozentpunkte würde bei der derzeitigen Schlüsselmasse von 9,9 Mrd. € ca. 860 Mio. € ausmachen. Die Tilgung der Kassenkreditsumme von 23,5 Mrd. € in 30 Jahren ergäbe eine jährliche Tilgungsleistung von 780 Mio. €.

Der nachfolgende Ansatz besteht darin, dass das Land NRW jährlich 800 Mio. € zur finanziellen Entlastung der Kommunen einsetzt, indem es die Landschaftsumlagen der beiden Landschaftsverbände damit stützt und die Steigerungen bei der Eingliederungshilfe dauerhaft trägt. Eine Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe hätte mindestens zwei Vorteile:

a) Alle Kommunen in NRW würden direkt oder indirekt von einer spürbaren Senkung der Landschaftsumlagen profitieren.

b) Ein wesentlicher Risikofaktor der finanziellen Belastung der Kommunen war und wird auch in Zukunft der Anstieg der Eingliederungshilfe sein. In der letzten Dekade haben sich die Aufwendungen für diesen Bereich in NRW um 1,4 Mrd. € oder 47,1% erhöht. Alle Verantwortlichen sind sich darüber einig, dass die Integration von Menschen mit „Handicap" eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und keine Kommunale. Leider fokussiert sich die Diskussion um eine staatliche Refinanzierung dieser Leistungen immer auf den Bund. Wäre das Land NRW stärker in die finanzielle Entwicklung bei der Eingliederungshilfe involviert, dann

- läge das Entwicklungsrisiko nicht mehr bei den Kommunen
- hätte das Land ein höheres Interesse an einer Leistungsstandarddiskussion
- wäre wahrscheinlich die Betroffenheit und damit die Machtpromotion bei Bund – Länder - Gesprächen eine andere, als wenn es um das Geld der Kommunen geht.



Quelle: DeStatis und eigene Berechnungen

Im Gegenzug erhält das Land alle künftigen Zuweisungen des Bundes (bis zur Höhe von 800 Mio. €), die einen Ausgleich für die Eingliederungshilfe darstellen. Mit dieser Regelung wird ein wesentlicher Faktor der kommunalen Soziallasten gemindert und das Veränderungsrisiko auf das Land NRW übertragen.

Die Kommunen ihrerseits sind verpflichtet die Aufwandsersparnisse bei der Landschaftsumlage bis zur kompletten Tilgung ihrer Kassenkredite einzusetzen. Kommunen ohne Kassenkredite können 50% der Ersparnis behalten, die anderen 50% sind an das Land NRW abzuführen. Diese Gelder werden landesseitig in einen „Altschuldenfonds" eingezahlt, aus dem nach 30 Jahren den Städten geholfen werden kann, die mit der Landschaftsumlagenersparnis in 30 Jahren ihre Kredite nicht tilgen können. Bedingung hier ist, dass 20% der verbleibenden Schulden durch die Kommune selbst getilgt werden. Für Kommunen, die ihre Kassenkredite tilgen konnten gilt, dass Sie nach der Tilgung 50% ihrer Umlagenersparnis ebenfalls in den „Altschuldenfonds" einzahlen.

Alte Hansestadt Lemgo

Beispielrechnungen

Auswirkungen auf die NRW Kommunen bei Umsetzung der „Hessenkasse" in NRW

			Hessenkasse		
Kommunen	**Einwohner**	**Kassenkredite**	**Eigenleistung Kommune (25 € pro Einwohner p.a.)**	**Leistung HK**	**Tilgungszeit**
Kreis Lippe	349.716				
"- anteilig Alte Hansestadt Lemgo	41.027	16.000.000	1.025.675	1.025.675	8
"- anteilig Gemeinde Augustdorf	9.830	6.700.000	245.750	245.750	14
"- anteilig Stadt Bad Salzuflen	53.711	48.000.000	1.342.775	1.342.775	18
Stadt Bielefeld	333.156	457.734.000	8.328.900	8.328.900	27
Stadt Hagen	188.300	1.120.600.000	4.707.500	4.707.500	119
Kreis Minden Lübbecke	312.290				
"- anteilig Stadt Minden	81.645	-			
Kreis Paderborn	304.910				
"- anteilig Stadt Paderborn	148.292	-			
Kreis Herford	251.422				
"- anteilig Stadt Herford	66.444	58.500.000	1.661.100	1.661.100	18
Stadt Münster	310.108	13.968.000	7.752.700	7.752.700	1
Rhein-Erft-Kreis	465.749				
"- anteilig Stadt Hürth	59.231	-			
Stadt Duisburg	498.407	1.609.900.000	12.460.175	12.460.175	65
Stadt Köln	1.070.357	740.000.000	26.758.925	26.758.925	14
Stadt Essen	583.768	2.052.109.000	14.594.200	14.594.200	70
Stadtregion Aachen	551.459				
"- anteilig Stadt Eschweiler	55.926	86.129.000	1.398.150	1.398.150	31

Die Tabelle zeigt, dass die Städte und Gemeinden in NRW einen ganz erheblichen Jahresüberschuss erwirtschaften müssten, um

a) zu verhindern, dass keine neuen Kassenkredite entstehen und
b) die zusätzliche Liquidität vorhanden ist, um die Leistungen von 25 € pro Einwohnen an die Kasse zu erbringen.

Ohne eine deutliche finanzielle Unterstützung des Landes NRW erscheint die Umsetzung des hessischen Models auf die NRW Kommunen nicht realistisch.

Alte Hansestadt Lemgo

Auswirkungen des skizzierten Eigenmodells

Kommunen	Einwohner	Kassenkredite	Kredittilgung p.a. bei 30 Jahren	Anteil Landschafts-umlage	Ersparnis bei 800 Mio. € Entlastung p.a.	Dauer Tilgung KK mittels Ersparbnis	Restschuld nach 30 Jahren	Einzahlung in den Altschulden-fonds 30 Jahre
Kreis Lippe	349.716			*86.745.000*	*15.634.660*			
"- anteilig Alte Hansestadt Lemgo	41.027	16.000.000	533.333	10.010.373	1.804.240	9	-	19.063.596
"- anteilig Gemeinde Augustdorf	9.830	6.700.000	223.333	2.142.602	386.176	17	-	2.442.641
"- anteilig Stadt Bad Salzuflen	53.711	48.000.000	1.600.000	14.425.694	2.600.044	18	-	15.000.658
Stadt Bielefeld	333.156	457.734.000	15.257.800	100.000.000	18.023.701	25	-	41.488.518
Stadt Hagen	188.300	1.120.600.000	37.353.333	59.624.693	10.746.576	104	798.202.705	-
Kreis Minden Lübbecke	312.290		-	*78.681.993*	*14.181.407*		-	
"- anteilig Stadt Minden	81.645	-	-	24.862.340	4.481.114	0	-	67.216.707
Kreis Paderborn	304.910		-	*76.940.000*	*13.867.436*			
"- anteilig Stadt Paderborn	148.292	-	-	42.709.394	7.697.814	0	-	115.467.203
Kreis Herford	251.422		-	*67.029.460*	*12.081.190*			
"- anteilig Stadt Herford	66.444	58.500.000	1.950.000	20.691.994	3.729.463	16	-	26.691.948
Stadt Münster	310.108	13.968.000	465.600	82.600.000	14.887.577	1	-	216.329.657
Rhein-Erft-Kreis	465.749		-	*117.500.000*	*18.173.944*			
"- anteilig Stadt Hürth	59.231	-	-	16.525.128	2.555.972	0	-	38.339.586
Stadt Duisburg	498.407	1.609.900.000	53.663.333	156.600.000	24.221.614	66	883.251.585	-
Stadt Köln	1.070.357	740.000.000	24.666.667	338.700.000	52.387.360	14	-	415.810.403
Stadt Essen	583.768	2.052.109.000	68.403.633	201.524.300	31.170.139	66	1.117.004.828	-
Stadtregion Aachen	551.459		-	*138.639.801*	*21.443.676*			321.655.146
"- anteilig Stadt Eschweiler	55.926	86.129.000	2.870.967	13.281.693	2.054.304	42	24.499.874	-

Die Tabelle zeigt, dass:

a) innerhalb von 30 Jahren bei der überwiegenden Anzahl der Kommunen die Kassenkredite getilgt werden könnten
b) die Kommunen in 30 Jahren einen nennenswerten Beitrag in den „Altschuldenfonds" einzahlen würden, der es ermöglichen dürfte, die am höchsten verschuldeten Städte massiv zu unterstützen
c) verschuldete und nicht verschuldete Kommunen gleichermaßen profitieren und somit kein „Ungerechtigkeitsgefühl" entstehen kann
d) der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden in NRW zusätzliche freie Mittel zur Verfügung haben würde, die den Investitionsstau abbauen könnten ohne, dass das Land NRW zusätzliche Mittel für ein Investitionsprogramm zur Verfügung stellt.
e) die deutliche Unterstützung des Landes NRW dazu beitragen würde, dass es keiner weiteren Steuer- und Gebührenerhöhungen bedarf, um der Schuldenfalle zu entrinnen
f) damit kein weiterer gravierender Standortnachteil für Unternehmen in NRW - Kommunen, insbesondere auch in Grenzregionen, entstehen würde; mittelfristig dieser sogar abgebaut werden könnte
g) es keine zusätzlichen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger durch den Schuldenabbau gibt; mittelfristig Steuern und Gebühren sogar sinken könnten

Dirk Tolkemitt