HESSISCHER STÄDTETAG

Hessischer Städtetag * Frankfurter Straße 2 * 65189 Wiesbaden

Landtag NRW
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/518

A02, A07

Ihre Nachricht vom:
…

Ihr Zeichen:
…

Unser Zeichen:
…

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
heilmann@hess-staedtetag.de

Datum:
18.04.2018

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!“ (Dr. 17/1440)

Kassenkreditabbau durch die Hessenkasse ein Modell für NRW?

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir die ehrenvolle Aufgabe wahr, vor dem zuständigen Ausschuss im bevölkerungsreichsten Bundesland zum betreffenden Thema Stellung zu nehmen.

1. Zur Ausgangslage

Das kommunale NRW und das kommunale Hessen tragen ein gemeinsames Schicksal: Anders als die finanzertragsschwachen Kommunen im Osten, anders als die finanzertragsstarken kommunen im Süden und anders als die gar nicht signifikant auffälligen Kommunen im Norden sind sie kommunale Hochschuldenländer. Sie bilden gemeinsam mit

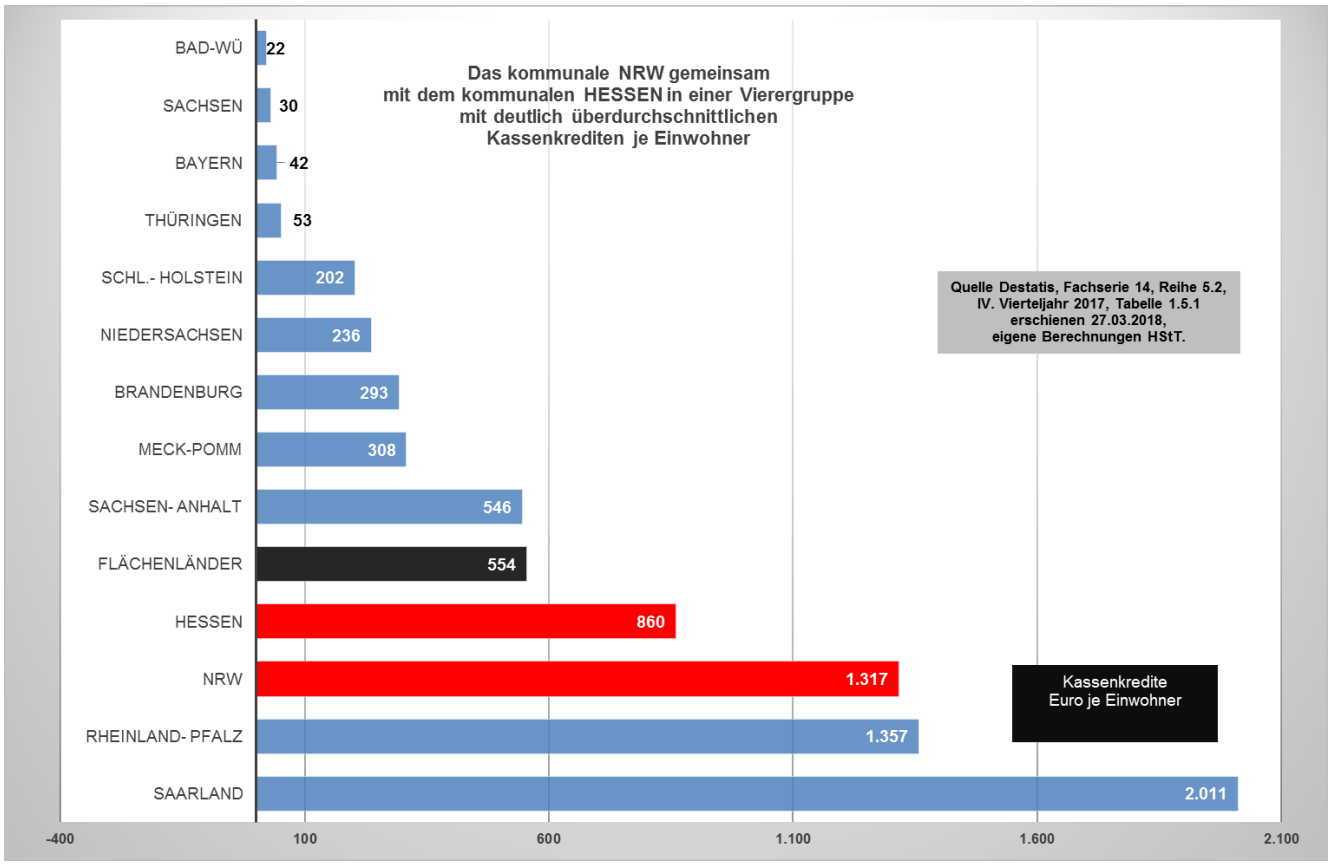
Verband der kreisfreien und kreisangehörigen Städte im Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

den rheinland-pfälzischen und den saarländischen Kommunen eine Vierergruppe der mit Abstand höchstverschuldeten länderbezogenen kommunalen Gemeinschaften.
Das kommunale Hessen kommt dabei noch am besten weg, wenn man sich die Kassenkredite anschaut. Es liegt deutlich über dem Länderdurchschnitt mit weitem Abstand zum nächstbelasteten kommunalen Sachsen-Anhalt innerhalb der besagten Vierergruppe am günstigsten. Aus hessischer Sicht ein schwacher Trost angesichts des Umstands: Bei den Investitionskrediten segelt das kommunale Hessen einsam am letzten Platz, je EW gerechnet auch weit hinter dem kommunalen NRW.



Grafik 1, Quelle: Destatis

2. Die Idee der HESSENKASSE

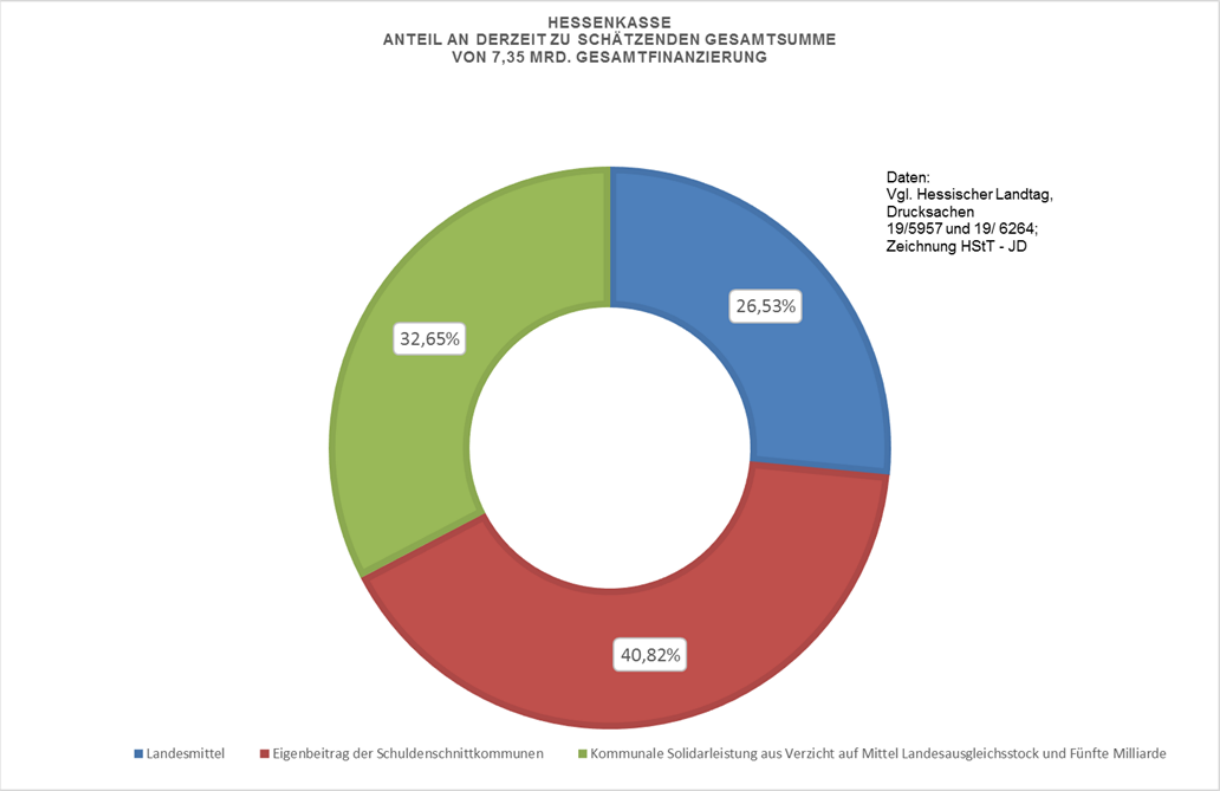
Um dem Dilemma abzuhelfen hat der Hessische Städtetag und mit ihm die anderen kommunalen Spitzenverbände das Land aufgefordert, die günstige Zinslage im langfristigen Kreditmarkt zu nutzen, den Kommunen zu helfen, die ohne Hilfe Dritter ihre Kassenkredite nicht wirksam beseitigen könnten und sich selbst finanziell zu beteiligen.

Zu Anfang Juli 2017 trat die hessische Landesregierung mit ihrer Idee der HESSENKASSE an die Öffentlichkeit. Die Hessenkasse geht von einem radikalen Schuldenschnitt aus. Mit

einem Schlag beseitigt sie alle Kassenkredite auf null. Über ein Sondervermögen „HESSENKASSE“ organisiert sie ein kollektives Annuitätendarlehen, das zur Abfinanzierung aller vormaligen kommunalen Kassenkredite über einen Zeitraum von 30 Jahren dient. Die HESSENKASSE nutzt dabei die günstigen Zinssätze im Markt für langfristige Kredite.

Zu Lasten der bisher kassenkreditbeladenen Kommunen entsteht eine „Schuld eigener Art“ bei der WIBank, der Förderbank des Landes in Höhe der Hälfte des bisherigen Kassenkreditvolumens.

Von den einst kassenkreditbeladenen Kommunen verlangt das Land über die WIBank, die Hälfte des Schuldvolumens mit einem jährlichen Beitrag von 25 Euro je Einwohner so lange abzutragen, bis diese Schuld sui generis komplett abgetragen ist. Wem es nicht gelingt, auf diesem Weg binnen 30 Jahren seine gesamte „halbierte“ Schuld abzutragen, erhält Schuldenerlass für den verbleibenden Rest.



Grafik 2, Quelle: Drucksachen Fn 1 und Verschiedene

Die Kenntnis über die Finanzierung der Hessenkasse hat sich nun verdichtet[1]. Die nachstehende Tabelle bildet dennoch nur eine grobe Kalkulation, weil keine abschließende

[1] Vgl. Drucksachen Hessischer Landtag 19/5957 (Gesetzentwurf Regierungsfraktionen) und 19/6264 (Änderungsanträge Regierungsfraktionen): **Gesetzentwurf** HessenkasseG, Drucksache 19/5957, abrufbar im Landtagsinformationssystem unter http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/05957.pdf
Änderungsantrag, Drucksache 19/6264, abrufbar im Landtagsinformationssystem unter http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/4/06264.pdf

Erkenntnis über die Höhe der im Einzelnen anerkannten Kassenkredite besteht und die WIBank die Bedingungen der Re-Finanzierung erst noch klären muss.

	Hessenkasse Grobrechnung zum Stand 18-04-18		
	Mio. Euro	Mio. Euro	
	Pro Jahr	30 Jahre	Finanzierungs-anteil
Kassenkredite		5.000	68,03%
Finanzierung Land	65	1.950	26,53%
Eigenbeitrag KK-Kommunen	100	3.000	40,82%
Solidarfinanzierung	80	2.400	32,65%
KK plus Zinsen	245	7.350	100,00%

Tabelle 1; Daten: Quelle LT-Drucksachen wie Fn 1 und Verschiedene.

2.1 Originäre Landesmittel

Derzeit ist von einem abzulösenden Kassenkreditbestand von 5.000 Mio. Euro auszugehen, an dem sich in 30 Jahren das Land mit 65 Mio. Euro jährlich, also 1.950 Mio. Euro beteiligt.

2.2 Eigenbeitrag der kassenkreditbeladenen Gemeinden (25 Euro je Einwohner und Jahr)

Die kassenkreditbeladenen Kommunen haben einen Eigenbeitrag zu erbringen, der sich auf durchschnittlich 100 Mio. Euro pro Jahr beläuft und sich auf 3.000 Mio. Euro in 30 Jahren summiert. Die jährlichen Beträge liegen zum Start deutlich über 100 Mio. Euro und bauen sich im Verlauf auf deutlich unter 100 Mio. Euro ab. Beteiligt sind logischerweise nur die Gemeinden, deren Kassenkredite geschnitten werden. Haben sie ihre Schuld bei der WIBank komplett abgetragen, scheiden sie als Finanzierende aus.

Obwohl Hessen nur gut 6,2 Mio. Einwohner hat, muss man bei der Berechnung je EW von einer Gesamteinwohnerzahl von 10,8 Mio. Einwohnern ausgehen. Da die Landkreise rund die Hälfte der Kassenkredite bei sich angehäuft haben, müssen deren Einwohner grundsätzlich mitgezählt werden. Eine kassenkreditbeladene Gemeinde zahlt in einem kassenkreditbeladenen Landkreis zweimal 25 Euro je Einwohner.

Da wiederum nur die Einwohner der Kommunen mit Kassenkrediten zum Start der Hessenkasse einzurechnen sind, muss man von einer Einwohnerstartzahl von rund 6,0 Mio. der insgesamt 10,8 Mio. Einwohnerzahl ausgehen!

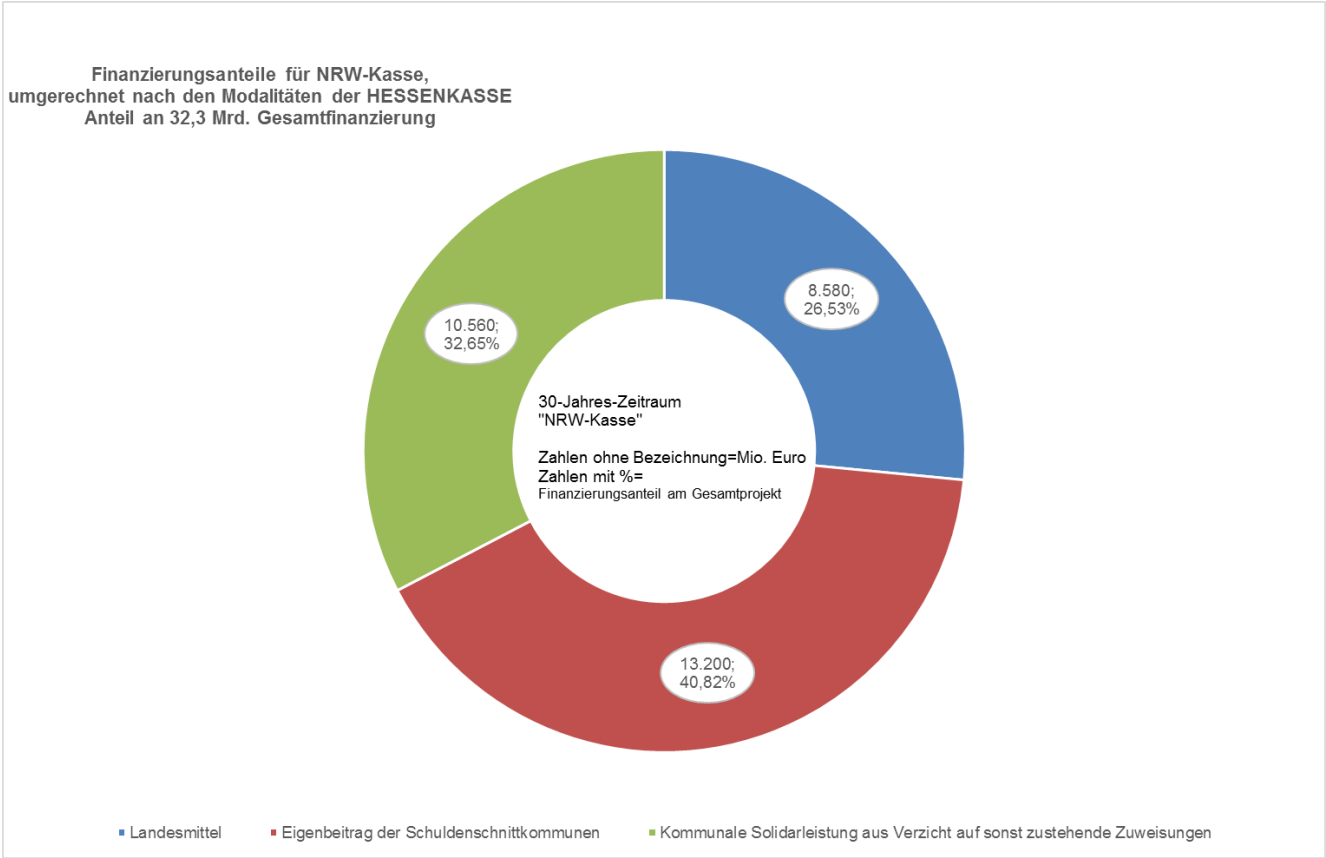
Bei dem Betrag von 25 Euro handelt es sich um einen Bruttobetrag, weil die Nettobelastung des kommunalen Haushalts sich abzüglich der ersparten Zinsen verstehen muss.

2.3 Solidarfinanzierung

Das kommunale Hessen soll auf 79 Mio. Euro jährlich an Zuweisungen verzichten. Der Löwenanteil entstammt den Hessenmitteln aus der „Fünften Milliarde“ des Bundes zur Kommunalentlastung. Genau sind dies 59 Mio. Euro/Jahr. Der Verfasser hat zur Vereinfachung der Darstellung den aufgerundeten Betrag in Höhe 60 Mio. Euro angesetzt aufgerundet. Weitere 20 Mio. Euro kommen jährlich aus dem Landesausgleichsstock, entgegen der Namengebung einem innerhalb der KFA-Masse platzierten Fonds. Diesen Fonds bedient die Landesregierung nach eigenem Ermessen, um finanzschwachen Gemeinden zu helfen. Jährlich 20 Mio. hält die Landesregierung künftig wegen der Wirkungen der Hessenkasse nicht mehr für erforderlich.

Die Solidarfinanzierung beschränkt sich ausschließlich darauf, dass die kommunale Familie ihr sonst zukommende Zuweisungen wegen der Finanzierung der HESSENKASSE nicht erhält. Dem Hessischen Städtetag ist es gelungen, die ursprüngliche Idee einer hessischen Gewerbesteuerumlage mit einem Aufkommen von 1.800 Mio. Euro im 30-Jahres-Zeitraum, jährlich 60 Mio. Euro, wegzuverhandeln.

3. Idee der HESSENKASSE geeignet für die analoge Anwendung in NRW?



Grafik 3, Basisquelle: Drucksachen Fn 1 und Verschiedene, danach Umrechnung HStT

GENESIS-Tabelle: 71327K-01i

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
				interpoliert							
		Tausend Euro		Tausend Euro	Tausend Euro	Tausend Euro	Tausend Euro	Tausend Euro	Euro	Tausend Euro	Tausend Euro
Regierungsbezirk	Einwohner	Schulden	KK je EW	Schuld und Zins	Land	Land je Jahr	Eigenbeitrag	Eigenbeitrag je Jahr	Eigenbetrag je Einwohner	Solidarbeitrag	Solidarbeitrag je Jahr
Düsseldorf	5.190.790	11.155.024	2.149,00	13.737.983	3.644.771	121.492	5.607.340	186.911	36,01	4.485.872	149.529
Köln	4.439.416	4.675.475	1.053,17	5.758.087	1.527.656	50.922	2.350.240	78.341	17,65	1.880.192	62.673
Münster	2.619.376	2.867.452	1.094,71	3.531.414	936.906	31.230	1.441.393	48.046	18,34	1.153.115	38.437
Detmold	2.054.205	984.625	479,32	1.212.616	321.714	10.724	494.945	16.498	8,03	395.956	13.199
Arnsberg	3.586.313	6.300.915	1.756,93	7.759.900	2.058.749	68.625	3.167.306	105.577	29,44	2.533.845	84.461
Summe	**17.890.100**	**25.983.491**	**1.452,39**	**32.000.000**	**8.489.796**	**282.993**	**13.061.224**	**435.374**	24,34	**10.448.980**	**348.299**

Tabelle 2; Quelle Destatis (Schulden zum 31.12.2016) und Landesdatenbank NRW

3.1 Ausgangsrechnung

Die analoge Gestaltung der Hessenkasse für NRW ergibt sich aus der oben stehenden Tabelle. Da sich die lokal sehr unterschiedliche Höhe der Kassenkredite je Einwohner in NRW kaum übersichtlich darstellen lässt, hat sich der Verfasser damit begnügt, die Regierungsbezirke abzubilden. Die regionale Darstellung ist wichtig, um die Wirkung des Eigenbeitrags einordnen zu können.

Die Darstellung geht davon aus, dass sich der hier noch abgebildete Gesamtschuldenstand an Kassenkrediten (Tabelle 2, Spalte 3) zum Start einer NRW-Kasse noch deutlich reduzieren lässt. Schon zum 31.12.2017 war er deutlich rückläufig (vgl. Grafik 1). Zu erwarten steht auch, dass die zuständigen Fachressorts ähnlich wie in Hessen die Kassenkreditschuld Kommune für Kommune untersuchen und so noch die Reduktionen in der Einzelbetrachtung gelangen.

Der Verfasser hat interpoliert und geschätzt eine Gesamtsumme von 32.000 Mio. Euro, also 32 Mrd. Euro für Schuld plus Zins im 30-Jahreszeitraum seinen weiteren Berechnungen zugrunde gelegt (Tabelle 2, Spalte 5).

Dies sind zwar noch sehr grobe Beträge. Sie sind aber geeignet, die zu bewältigenden Proportionen abzubilden.

3.2 Beitrag aus originären Landesmitteln

Beteiligt sich das Land NRW in derselben Proportion am Abtrag von KK-Gesamtschuld plus Zinsen, also mit 26,53 Prozent (siehe Tabelle 1), dann muss es rund 8.500 Mio. Euro oder 8,5 Mrd. Euro im 30-Jahres-Zeitraum aus originären Landesmitteln bereitstellen (Tabelle 2, Spalte 6). Im Jahr sind dies durchschnittlich rund 283 Mio. Euro (Tabelle 2, Spalte 7).

3.3 Solidarbeitrag

Als Solidarbeitrag (32,65 Prozent, vgl. Tabelle 1) müsste die kommunale Familie insgesamt – einschließlich der kassenkreditbeladenen Kommunen – einen Betrag von 10.448 Mio. Euro, rund 10,5 Mrd. Euro im 30-Jahreszeitraum aufbringen (Tabelle 2, Spalte 11). Im Jahr sind dies knapp 350 Mio. Euro (Tabelle 2, Spalte 12).
Der Verfasser rät dringend davon ab, den Solidarbeitrag über eine Umlage zu finanzieren. Dies gilt auch dann, wenn die Umlage nur einen Anteil am gesamten Solidarbeitrag abbilden soll. Für Kommunen, die nicht an der NRW-Kasse partizipieren ist es schon ein Beitrag zur Solidarität, nichts zu bekommen, wenn andere Kommunen über 30 Jahre Finanzhilfen erhalten. Gesteigerte Solidarität besteht darin, auf sonst zukommende Zuweisungen zu verzichten. Zu einer Überforderung führt es, darüber hinaus auch noch „aus eigenem“ Geldmittel zuführen zu müssen.

3.4. Eigenbeitrag

Besonders kritisch ist der kommunale Eigenbeitrag. Er ist analog Hessen 40,82 Prozent gerechnet und beträgt daher bei einer Ausgangssumme von 32.000 Mio. Euro in 30 Jahren gut 13.061 Mio. Euro (Tabelle 2, Spalte 8, im Jahr 435,7 Mio. Euro). Dividiert man diesen Betrag durch die NRW-Einwohnerzahl kommt man zu einem Pro-Kopf-Jahresbetrag von 24,34 Euro. Das klingt verlockend, weil es sehr genau dem Betrag der Hessenkasse (25 Euro) entspricht.
Hinzu kommt noch, dass der Betrag ohne die Landkreisebene gerechnet ist. Rechnet man mit dem Deutschen Landkreistag die Kassenkreditschuld der NRW-Landkreise zum Ende des Jahres 2016 mit einem Schuldenstand von 19,73 Euro je Einwohner[2], so kommt man bei einer Kreis-Einwohnerzahl NRW von 10.640.226 Einwohnern[3] zu einer Kassenkreditbelastung von gut 200 Mio. Euro für die NRW-Landkreise. Im Verhältnis zur Gesamtsumme von rund 22.000 Mio. Euro liegt der Kassenkreditbestand der Landkreise somit bei rund einem Prozent der gesamten kommunalen Kassenkreditbelastung. Das Land NRW sollte die Landkreise aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht in eine NRW-Kasse einbeziehen.

Damit sind die ermittelten Beiträge je Einwohner und Jahr zwar schon als gemeindliche Beiträge gerechnet. Anders als in Hessen, wo man die Landkreisbevölkerung der natürlichen

---

[2] Der Landkreis 2017, Seite 473
[3] Quelle Destatis; Daten aus dem Gemeindeverzeichnis Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche und Bevölkerung, Erscheinungsmonat Februar 2018; NRW: Bevölkerung Kreisfreie 7.249.874 – Landkreise: 10.640.226.

Einwohnerzahl noch einmal gedanklich zuschlagen muss, rechnet sich die NRW-Kasse ohne Landkreise für die Pro-Kopf-Berechnung ausschließlich mit der natürlichen Bevölkerung. Dafür unterstellt die oben stehende Berechnung **zunächst** aber anders als in Hessen, dass **alle Gemeinden für die gesamte Laufzeit einen Eigenbeitrag entrichten.**

Diese Unterstellung geschieht hier aus Gründen der Vereinfachung als Basis für eine Hochrechnung, weil der Verfasser in seiner Zeit die genauen Kassenkreditbestände in den einzelnen Gemeinden nicht hochrechnen kann. Geht man zum Beispiel davon aus, dass auch nur ein Drittel von der Gesamtzahl der NRW-Einwohner abzuziehen ist, weil deren Kommunen keine Kassenkredite aufweisen, so reduziert sich die Einwohnerzahl rechnerisch auf knapp 12 Mio. Euro. Unterstellt man ferner, dass in der Laufzeit der NRW-Kasse eine große Zahl von Kommunen aussteigt, weil sie schon ihre Leistung getilgt hat, so ist es für eine Grobrechnung realistisch, mit einem Korridor von sechs bis acht Mio. Einwohnern zu kalkulieren, die rechnerisch während der gesamten Laufzeit beteiligt sind.

Fiktive Einwohner „NRW-Kasse“

Über 30 Jahre im Schnitt beteiligte Einwohner	Durchschnitt-licher Eigenbeitrag
11.926.733	36,50
8.000.000	54,42
6.000.000	72,56

Berücksichtigt man ferner noch, dass der Eigenbetrag besonders hoch bei den am höchsten verschuldeten Gemeinden anfallen würde, können beim Eigenbeitrag leicht die Belastungsgrenzen der einzelnen Kommune überschritten sein.

3.5 Fazit Schuldenschnitt

Angesichts dieser im hessischen Vergleich noch größeren Herausforderung in NRW bleibt offen, ob sich Land und Kommunen den Schuldenschnitt in der radikalen Form erlauben wollen, wie dies in Hessen geschehen wird.
Die Entschuldungslast pro Einwohner ist in NRW eben signifikant höher als in Hessen. Sie trifft zudem nahezu ausschließlich die gemeindliche und dort verstärkt die städtische Ebene. Das macht es nicht leichter, den Eigenbeitrag verträglich zu taxieren.

Eine weniger radikale Lösung, die etwa noch einen Kassenkreditsockel als Verschuldung beibehält, beseitigt aber das Problem nicht von der Wurzel her. Ohne „tabula rasa“, ohne kompletten Neustart, werden die Kommunen und ihre Aufsicht das Aufkommen von Kassenkrediten kaum frühzeitig unterbinden können. Der Blick ist verstellt durch die hohen Altbestände.

Der Bund sollte daher motiviert sein, ein Altschuldenhilfeprogramm aufzulegen, das den vier höchstverschuldeten Ländern Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW und Hessen hilft, über die Hürde zu springen. Der Hessische Städtetag fordert natürlich eine Zuweisung auch an die hessischen Kommunen. Der Umstand, dass sie viel mit eigener Kraft bewegen, darf ihnen bei einer bundesweiten Entschuldung nicht zum Nachtteil gereichen.

4. Zwei weitere wichtige Punkte aus der Idee „HESSENKASSE“1.

Ohne das Thema „Hessenkasse“ damit in allen seinen Details abbilden zu können, sei noch auf zwei Punkte hingewiesen. Beide müssten auch bei analoger Anwendung für eine „NRW-Kasse“ bedacht werden.

4.1 Flankierendes Investitionsprogramm Hessenkasse

Die Landesregierung legt flankierend zum Schuldenschnittprogramm ein Investitionsprogramm auf, das mit rund 600 Mio. Euro dotiert und anders als das Schuldenschnittprogramm zu mehr als der Hälfte mit Landesmitteln finanziert ist. Das Investitionsprogramm ist ein einmaliges „Jetztzeitprogramm“, das die lange Laufzeit der Hessenkasse nicht nachvollzieht. Gemessen an dem Entschuldungsprogramm mit geschätzt 7.350 Mio. Euro für Tilgung und Zinsen umfasst es einen Betrag – über die 7,35 Mrd. hinaus zusätzlich finanziert - von gut acht Prozent des Schuldenschnittvolumens.
Das Programm bindet gerade in der Startphase zusätzliche Landes- und Kommunalmittel, ist aber für die Akzeptanz des Schuldenschnittprogramms positiv zu werten. Es profitieren ausschließlich die Gemeinden, die nichts vom Schuldenschnitt gewinnen, weil sie zum Stichtag keine Kassenkredite aufweisen. Man sollte allerdings zur noch besseren Akzeptanz des Projekts - anders als der Gesetzentwurf in Hessen es ausweist - davon absehen, einige wenige finanzertragsstarke, kassenkreditfreie Kommunen von diesem Programm auszuschließen.

4.2 Verschärfung der Rechtsaufsicht

Der Landtag wird die Hessische Gemeindeordnung ändern, damit die Landesregierung die Rechtsaufsicht zur Meidung neuer Liquiditätskredite – so werden die Kassenkredite in Hessen künftig heißen – stärker kontrollieren kann. Viele Kommunen blicken besorgt auf die bevorstehende schärfere Kontrolle ihrer Haushaltsplanung und ihres Haushaltsvollzugs. Viele Kommunen sind aber froh über größere Strenge, manche von ihnen fordern sie nachgerade.

Hier unterstreichen wir allerdings vor allem für die Zeit nach Abebben des derzeitigen Steuerertragshypes eine Position des Hessischen Städtetages, die mutmaßlich auch für NRW Geltung beanspruchen kann. So sinnvoll eine konsequente Rechtsaufsicht sein kann: Niemand sollte sich der Illusion hingeben, man könne einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen wirksam alleine mit den Mitteln der Rechtsaufsicht begegnen.

Der Verfasser steht am Freitag vor dem Ausschuss des Landtags gerne für Nachfragen und kritischen Diskurs zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr

Jürgen Dieter
Direktor