

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/519

A02, A07

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

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 20. April 2018**

von

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Kaiserslautern

KERNTHESEN

Durch das Zusammentreffen von konjunktureller Entspannung, niedrigen Zinsen, der Auszahlung von Bundeshilfen und im Jahr 2017 rückläufigen Soziallasten weisen viele Kommunen – auch in Nordrhein-Westfalen – hohe Überschüsse auf. Im Kontext dieser günstigen Rahmenbedingungen sind zwei Aufgaben prioritär anzugehen: Zum einen muss die Konjunkturfestigkeit des Stärkungspaktes bzw. der strukturelle Haushaltsausgleich in den nordrhein-westfälischen Kommunen und damit auch in den struktur- und finanzschwachen Städten dieses Landes gesichert werden. Zum zweiten ist der Einstieg in den Abbau der nach wie vor extrem hohen Liquiditätskredite anzugehen und eine grundsätzliche Lösungsperspektive zu erarbeiten.

Da die hohen Liquiditätskredite zu einem wesentlichen Teil auch externe Ursachen haben, ist eine Mitfinanzierung der Entschuldung durch das Land Nordrhein-Westfalen aber auch den Bund gerechtfertigt. Das pro Jahr aufzubringende Mittelvolumen für einen Altschuldenabbau würde – grob geschätzt – bei 1,3 Mrd. Euro liegen. Zur Mitfinanzierung werden Bund und Land aber nur bereit sein, wenn der strukturelle Haushaltsausgleich in den Stärkungspaktkommunen und darüber hinaus dauerhaft gesichert und das fiskalische Kernproblem nachhaltig gelöst wird.

Angesichts der derzeit noch vergleichsweise niedrigen Zinsen ist schnelles Handeln angezeigt. Die mittels einer fondsähnlichen Konstruktion zu

realisierende Abfinanzierung der Liquiditätskredite würde bei längerem Zuwarten merklich teurer und in einem konjunkturellen Abschwung politisch unwahrscheinlich. Deshalb ist jetzt handeln.

Liquiditätskredite auf hohem Niveau

Die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen wiesen am 31.12.2017 nach den Daten der vorläufigen vierteljährlichen Kassenstatistik¹ ein Volumen 23,7 Mrd. Euro auf. Ergänzend müssen noch 1,9 Mrd. Euro an Wertpapierschulden hinzugerechnet werden, die im Wesentlichen zur mittelfristigen Umschuldung kurzfristiger Liquiditätskredite aufgenommen worden waren. Insgesamt ergibt sich also ein Schuldenvolumen von 25,6 Mrd. Euro bzw. 1 431 Euro je Einwohner, dem – anders als bei Investitionskrediten üblich – weder ein davon beschafftes und nutzbares kommunales Vermögen, noch eine dafür durch Gebühren oder andere Finanzierungsquellen gesicherte Abfinanzierung gegenübersteht. In der Spitze lag die Verschuldung in einigen Kommunen zwischen 5 000 und 7 700 Euro je Einwohner (31.12.2016).² Damit besteht ein bisher nicht gelöstes Problem der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen, Neben der fiskalischen Dimension liegt mit dem Tatbestand der „Überschuldung“ für zahlreiche Kommunen aber auch ein rechtliches Problem vor. Dieser Zustand verstößt gegen die Gemeindeordnung.

Voraussetzung für die Entschuldung: Haushaltsausgleich sichern

Vor dem Hintergrund der außerordentlich günstigen Rahmenbedingungen konnten die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2017 nach vorläufiger Rechnung erstmals ihre Liquiditätskredite (einschl. Wertpapierschulden) um 2,5 Mrd. Euro senken.³ Ohne dass momentan eine einzelgemeindliche Verortung dieser positiven Gesamtentwicklung möglich ist (die Daten sind noch nicht veröffentlicht), kann somit vermutet werden, dass der Einstieg in die Entschuldung zumindest teilweise begonnen hat. Dass sich diese Entwicklung fortsetzt, ist aber alles andere als gewiss. Die Wahrscheinlichkeit eines konjunkturellen Einbruchs steigt und ein Ende der Niedrigzinsphase deutet sich ebenfalls an.

¹ Eigene Berechnungen nach STATISTISCHES BUNDESAMT (2018): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2017. Wiesbaden, Tabelle 5.1_5.2. (Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5.2)

² Vgl. auch Junkernheinrich, M./Micosatt, G. unter Mitarbeit von M. Allmer (2017): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2017. Konsolidierung schreitet voran - Tragfähigkeit aber noch nicht gesichert. Essen, S. 32 f. u. Anh. 10.

³ Vgl. STATISTISCHE BUNDESAMT (2018): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2017. Wiesbaden, Tab. 5.1_5.2. (= Fachserie 14, Reihe 5.2).

Auch lässt sich ohne Kenntnis der Wirkung einer Schwächephase im Konjunkturzyklus nicht realistisch einschätzen, inwieweit die 2011 festgestellte strukturelle Lücke tatsächlich abgebaut werden konnte und wie krisenfest der erreichte Status wirklich ist. Für die Städte im Stärkungspakt muss zusätzlich das Auslaufen der temporären Finanzhilfen im Jahr 2021 kompensiert werden. Nur ein dauerhaft erreichter Haushaltsausgleich sichert aber den Erfolg des zweiten Teils der Haushaltskonsolidierung: der Entschuldung von Liquiditätskrediten. Das ist zugleich die Voraussetzung, um Hilfen zur Entschuldung von Bund und Land erwarten zu können.

Zur Absicherung des fiskalischen Neustarts der Kommunen ist sicherzustellen, dass die strukturellen Entlastungen auch dauerhaft wirken. Diesbezüglich sind insbesondere

- die dynamische Anpassung der Bundeshilfen im Sozialbereich an dessen finanzieller Entwicklung weiterzuentwickeln und
- eine Konzentration der Hilfen auf die finanzschwachen Kommunen vorzunehmen:
 - Die Sozialausgabenentlastung des Bundes über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer begünstigt gerade die steuerstarken Kommunen und wirkt somit kontraproduktiv, wenn diese gleichzeitig nicht zur Solidarität herangezogen werden oder gar ihre Steuermehreinnahmen nutzen, um die Standortattraktivität durch sehr niedrige Realsteuersätze im Übermaß zu Unternehmensabwerbung zu nutzen.
 - Die Investitionsförderung ist ebenso auf die Kommunen zu konzentrieren und zu verstetigen, die in den vergangenen Jahren mangels Finanzmassen kaum in ihre Infrastruktur investieren konnten.
- In gleicher Weise ist sicherzustellen, dass die kommunalen Entlastungen, die sich mit dem Auslaufen der derzeitigen Ostförderung ab dem Jahr 2020 durch das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage einstellen, auch tatsächlich erfolgen.

Begründung für eine von Bund und Land mitgetragene Entschuldung

Ein Altschuldenfonds ist die konsequente Fortsetzung des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“. Hierfür sprechen verschiedene Gründe:

- Ganz pragmatisch bedeutet die Tilgung bzw. eine über einen überschaubaren Zeitraum abgesicherte Tilgung ein Schutz vor Zinsrisiken und mittelfristig eine Entlastung von Zinsausgaben, was wiederum den Haushaltsausgleich, die Schuldendiensttragfähigkeit und auch die eigene Investitions- und damit Zukunftsfähigkeit stärkt.
- Die Verminderung fiskalischer Disparitäten trägt mit dazu bei, die grundgesetzlich fixierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wiederherzustellen
- Da die Unterfinanzierung der Sozialausgaben an der Verschuldung mit Liquiditätskrediten einen maßgeblichen Anteil hat (Verletzung des Konnexitätsprinzips in einem föderalen System), selbst die von CDU/CSU und SPD getragene Mehrheit des Bundestages hat in einem Antrag die zentrale Bedeutung der Soziallasten für die kommunale Finanzkrise zwischenzeitlich bestätigt,⁴ wäre ein Altschuldenfonds unter Beteiligung des Bundes auch nicht einem Bail-out gleichzusetzen. Vielmehr hat sie auch Elemente einer „nachträglichen Soziallastenfinanzierung“ aufzufassen.
- Und auch das Land Nordrhein-Westfalen, das seit den 1980er Jahren der krisenhaften Entwicklung der Kommunal финанzen im Rahmen seiner Kommunalaufsicht nichts tatsächlich Wirksames entgegengesetzt hat, sondern die Entwicklung lediglich dokumentierte,⁵ trägt eine Mitverantwortung für den jetzigen Zustand und sollte insofern auch zu seiner Überwindung beitragen. Damit wird das Prinzip, die Last auf verschiedene Schultern aufzuteilen, dass schon den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ geleitet hat, fortgeführt.
- Schließlich können die von hohen Liquiditätskrediten belasteten Kommunen den Schuldenabbau ohne Hilfe Dritter allein nicht schaffen. Die strukturellen Hilfen und die Konjunktur haben zwar die strukturelle Lücke der Kommunen schließen können – was noch dauerhaft abzusichern wäre.

⁴ Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (2015) Antrag der Abgeordneten Ingbert Liebing, Artur Auernhammer, Norbert Barthle, u. a.: Für gleichwertige Lebensverhältnisse – Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen. Berlin, S. 3. (= Bt.-Drs. 18/6062 v. 22.09.2015). Der Antrag wurde in der Plenardebatte am 22.09.2015 ausführlich behandelt.

⁵ Beispielsweise stellte das nordrhein-westfälische Innenministerium bereits im Jahr 1986 seinen Kommunalfinanzbericht unter das Leitmotiv: „Die sparsamen Jahre sind noch nicht vorüber“. Vgl. INNENMINISTER DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (1986): Kommunalfinanzen in NRW 1986.

Sie reichen aber nicht aus, um die kumulierten Lücken der Vergangenheit auszugleichen.

Grundsätze für einen Altschuldenfonds

Wie ein Altschuldenfonds im Detail zu organisieren ist, dazu müsste noch intensiv nachgedacht werden. Die Detaillösung sollte sich jedoch an folgenden Grundsätze orientieren:

- Ein Fonds (oder eine andere Form von Kapitalsammelstelle) bündelt die kommunalen Liquiditätskredite ohne dass die Kommunen aus der Haftung für die Schulden entlassen werden bzw. andere in die Haftung dafür eintreten. Die Abgrenzung der Liquiditätskredite ist angesichts der bisher erfolgten Umschuldungen (Wertpapiersschulden o. ä.) noch konkreter zu erfassen.
- Die Bündelung der Schulden soll zunächst die Zinslasten minimieren (bessere Konditionen) und ein einheitliches Tilgungsmanagement bewirken. Wie die Bündelung angesichts unterschiedlicher Gläubigerstrukturen und Kreditlaufzeiten erfolgen kann, ist von Kapitalmarktexperten zu klären.
- Das Ziel sollte sein, möglichst alle Liquiditätskredite aller nordrhein-westfälischen Kommunen bis auf einen „normalen“ Restbestand in dem Fonds zu bündeln, um so das Finanzierungsinstrument „Liquiditätskredite“ wieder in seine ursprüngliche Funktion setzen zu können. Wo die Zielmarke liegt, wäre noch zu ermitteln. Damit wäre auch eine Kontrolle möglich, wenn die Liquiditätskredite wieder aus einem engen Zielkorridor herauslaufen.
- Die Berücksichtigung aller Kommunen sichert damit nicht nur ein gewisses Maß an Gleichbehandlung, sondern schafft für die Kommunalaufsicht auch eine einheitliche Grundlage für ihre Tätigkeit. Deren Tätigkeit muss über die Kontrolle der Haushaltsdisziplin hinaus auch auf mögliche Verletzungen des Konnexitätsprinzips gerichtet sein. Sie muss zwischen interner und externer Verursachung fiskalischer Problemlagen unterscheiden können, um wirksam „helfen“ zu können. Ein Altschuldenfonds muss also auch einen Neustart der Kommunalaufsicht bewirken.

- Aus der Definition der Zielmarke für einen normalen Liquiditätskreditbestand ergibt sich das notwendige Finanzierungsvolumen des Fonds. Das Finanzierungsvolumen ist dann ins Verhältnis zur Leistungskraft der Kommunen und anderer zur Tilgung beitragender Körperschaften zu setzen, um daraus den Tilgungszeitraum abzuleiten.
- Der Tilgungszeitraum sollte maximal eine Generation, d. h. 30 bis 35 Jahre umfassen. Dies ist ein Zeitraum, der auch in anderen Lebensbezügen eine überblickbare Reichweite hat und damit an die „eigene“ Verantwortung einer Generation gebunden ist. Er wäre dann auch so lang, wie es zum Aufbau des Problems seit Anfang der 1980er Jahre gebraucht hat.
- Bund und Land zahlen Beiträge zur Tilgung der Schulden. Eine reine Absicherung des Zinsänderungsrisikos ist nicht zielführend, weil es nicht zur Lösung des Grundproblems beiträgt, sondern dieses nur in die Zukunft verlagert – Ende ungewiss. Die Kosten der Verschuldung (Zinsausgaben) sind dann weiter von den Kommunen zu tragen. Damit soll das Bewusstsein für die Kosten voll bei den Schuldnern bleiben. Die Tilgungshilfe wirkt dann indirekt auf den Zinsaufwand. Die Tilgungsanteile von Kommunen, Bund und Land sind auf der Basis der Berechnung der kommunalen Schuldendiensttragfähigkeit noch näher zu bestimmen. In Bezug auf den Bund ist seine Verantwortung für die kommunale Situation auch in anderen Ländern mit zu berücksichtigen.
- Vor dem Hintergrund der besonderen Entlastung finanzstarker Städte über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wäre zu prüfen, ob auch diese Kommunen über eine Solidarumlage zur Mitfinanzierung herangezogen werden sollten.

Das Finanzierungserfordernis für die Entschuldung der Liquiditätskredite liegt bei einer dreißigjährigen Abfinanzierung und einem durchschnittlichen Zinssatz von 1,5 % in Nordrhein-Westfalen – nach grober Schätzung – bei rd. 1,3 Mrd. Euro bzw. 72 Euro je Einwohner. Allein eine Zinsvariation von 0,5 %-Punkten bedeutet Mehr- bzw. Minderaufwand von rd. 2,4 Mrd. Euro. Um das Problem zu lösen und diese Geldbeträge aufzubringen, bedarf es über viele Jahre entsprechender Überschüsse in den öffentlichen Haushalten. Dies gilt sowohl für die betroffenen Kommunen also auch für die Träger, die die Tilgung unterstützen. Insofern ist diese Aufgabe nicht zu unterschätzen.