

Schriftliche Anhörung am 11. Juni 2021

**Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen sowie
Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**„Städte und Gemeinden in der Pandemie nicht im Regen stehen lassen –
Kommunen schnell, planbar und verlässlich durch die Krise helfen“**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/13061

Düsseldorf, 04. Juni 2021

Vorbemerkungen

Die COVID-19-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 weltweit die Menschen, den Staat und die Gesellschaft vor beispiellose Herausforderungen. Ein Löwenanteil der Pandemiebekämpfung erfolgt auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände „vor Ort“, die die Aufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz personell umsetzen. Von Beginn an ist unstrittig, dass eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt. „Außergewöhnliche Umstände erfordern außergewöhnliche Maßnahmen.“, ist ein Ausspruch, der seitdem vielfach zu hören ist. Dem Faktor „Zeit“ kommt in der Pandemiebekämpfung eine besondere Funktion zu. Einerseits bedarf es in einer Vielzahl von Fällen schnellen Handelns. Als Beispiel mögen hier Beschaffungsvorgänge für Schutzausrüstungen gelten, bei denen die sonst üblichen Verfahren außer Kraft zu setzen waren. Andererseits darf nicht in Vergessenheit geraten, dass es Gestaltungsperspektiven für zukünftige Haushalte zu bewahren gilt. Auch wenn die Pandemie noch immer andauert, ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. wichtig, dass den Ausgaben nicht nur vordergründig ein COVID-19-Bezug zugewiesen wird. Es muss die politische Zielvision geben, den unmittelbaren Corona-Schäden gesamtstaatlich zu begegnen.

Aus Sicht des Landeshaushalts ist zu bemerken:

Der Haushalt 2020 für das Land Nordrhein-Westfalen war unter dem Regime der Schuldenbremse, von einer Rücklagenentnahme abgesehen, ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen aufgestellt. Mit einem im Frühjahr 2020 beschlossenen kreditfinanzierten Sondervermögen über 25 Milliarden Euro sollen die pandemiebedingten Folgen im Gesundheitswesen sowie für Wirtschaft und Gesellschaft abgemildert werden. Daneben übernimmt das Land Garantien für Programme. Das Ausmaß der Pandemie ist finanziell noch immer nicht zu beziffern. Neben pandemiebedingten Mehrausgaben für alle staatlichen Ebenen sind über mehrere Jahre rückläufige Steuereinnahmen in Milliardenhöhe zu erwarten. In Nordrhein-Westfalen werden über das Sondervermögen direkte und indirekte Corona-Schäden finanziert. Dieses Vorgehen unter Berücksichtigung indirekter Corona-Belastungen öffnet Tür und Tor, sonst nicht finanzierbare politische Projekte unter dem Deckmantel des Corona-Schadens zu verfolgen. In der Anhörung zum Entwurf des Landeshaushaltes 2021 hat der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen bereits auf verschiedene Projekte hingewiesen, die ohne direkten Bezug zur COVID-19-Pandemie sind:

- 27 Millionen Euro für die Altlastensanierung von Grundstücken, Klimaanpassung und Grüne Infrastruktur
- eine Milliarde Euro für Investitionen ohne Coronazusammenhang in Krankenhäuser und Pflegeschulen bei Entlastung der Kommunen um 40 Prozent bei der sonst üblichen Krankenhausfinanzierung
- Förderung der Waldwirtschaft mit 28 Millionen Euro

Aus kommunaler Sicht ist zu bemerken:

Die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände führen ihre Haushalte seit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts nach kaufmännischen Gesichtspunkten. § 75 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen fordert die Ausgeglichenheit des Haushaltes. Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken oder übersteigen. Er gilt auch dann als ausgeglichen, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der sogenannten Ausgleichsrücklage gedeckt werden können. Ausgleichsrücklage und Allgemeine Rücklage bilden das Eigenkapital. Das Eigenkapital ergibt sich in der Bilanz aus der Differenz zwischen Aktiva (Vermögen) und Passiva (Schulden). Indikator für den kommunalen Haushaltsausgleich ist in Nordrhein-Westfalen das Eigenkapital bzw. die drohende (bilanzielle) Überschuldung.

Je nach Umfang der Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage greift die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Mit diesem soll die Rückkehr zur haushälterischen Normallage – die Erträge decken die Aufwendungen – zum nächstmöglichen Zeitpunkt anhand konkreter Maßnahmen und Entscheidungen dargestellt werden. Ziel ist, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände sicherzustellen.

Die „haushälterische Normallage“ war in zahlreichen Städten und Gemeinden bisher die Ausnahme. Etliche Städte und Gemeinden weisen in ihren Haushalten strukturelle Defizite aus oder befinden sich in der Haushaltssicherung bzw. -sanierung. Die Gemeindeverbände – also die Kreise, die beiden Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr – haben es insoweit etwas einfacher: Sie können ihre Haushaltssituation unmittelbar durch Umlagebeschlüsse steuern.

Es mag trivial klingen, ist aber immer wieder einen Hinweis wert: Die kommunale Familie besteht aus den Gemeinden, Städten, Kreisen, den beiden Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr. Diese 430 Kommunen sind Teil des Kommunalen Finanzausgleichs, über den die Finanzströme für eine auskömmliche Gemeindefinanzierung sicherzustellen ist.

Der Stärkungspakt Stadtfinanzen hat vielerorts zu erheblichen und empfindlichen Erhöhungen der Realsteuerhebesätze geführt, weil Aufwandssenkungen nicht im erforderlichen Maß erfolgen konnten oder politisch umsetzbar waren. Die Etatsanierung erfolgte ganz überwiegend über die Ertragsseite. Die Durchsicht uns vorliegender Haushaltssicherungs- bzw. Haushaltssanierungspläne zeigt, dass der Schwerpunkt der Konsolidierungskonzepte auf der Ertragsseite lag. Es wurden Bagatellsteuern erhöht, kalkulatorische Stellschrauben bei den Benutzungsgebühren bis zum Anschlag ausgereizt und nicht zuletzt immer wieder die Grundsteuer erhöht. Als negative Beispiele mögen hier Bergneustadt, Duisburg, Inden, Moers oder Siegburg dienen. Der Stärkungspakt ist daher eher ein Steuererhöhungsprogramm. Die Proteste und Demonstrationen gegen die Abgabenerhöhungen haben den politisch Verantwortlichen im Land sowie in den Städten und Gemeinden gezeigt, dass nicht unendlich an der Steuer-schraube gedreht werden kann. Die Pole bei der Grundsteuer B im Jahr 2021 mit 190 % in Verl und 959 % in Bergneustadt lassen an gleichwertigen Lebensverhältnissen im Land Zweifel aufkommen. Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. hat Bedenken am Stärkungspakt Stadtfinanzen geäußert, weil er kein geeignetes Mittel zur nachhaltigen Etatsanierung darstellt. Im Koalitionsvertrag ist richtigerweise vereinbart, den Stärkungspakt zu einer verlässlichen und nachhaltig wirkenden „Kommunalen Kredithilfe“ weiterzuentwickeln. Dafür bleibt noch knapp ein Jahr.

Der Bund der Steuerzahler forderte als Sofortmaßnahme eine Erhöhung der Verbundquote im Gemeindefinanzierungsgesetz (unter anderem Stellungnahme 16/3579 vom 11. März 2016). Zwischenzeitlich sind durch die Rückführung der Vorwegabzüge zumindest „echte“ 23 % bei der Verbundmasse erreicht.

Im Gemeindehaushaltsrecht sind durch die Umstellung auf ein Ressourcenverbrauchs-konzept, das auf die intergenerative Gerechtigkeit abzielt, und die Haushaltsausgleichsmechanismen systematische Vorkehrungen getroffen worden, die außergewöhnliche Entwicklungen (mit unvorhergesehenem Aufwand oder rückläufigen Steuererträgen) grundsätzlich abfedern können. Der hohe Anteil an nicht ausgeglichenen Haushalten trotz wirtschaftlicher Boomphasen der vergangenen Jahre und massiver

Zuwächse der Zuweisungen nach dem GFG belegt auch eine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen. Diese drückt sich auch in den im Bundesvergleich massiven Steuererhöhungen der vergangenen Jahre aus. So sind die nordrhein-westfälischen Grundsteuer B-Hebesätze neben den sächsischen inzwischen bundesweit die höchsten Wohnsteuersätze in ganz Deutschland, wie verschiedene Untersuchungen zeigen. Für den Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen ist deshalb offensichtlich, dass die Belastungen aus der COVID-19-Pandemie durch die Kommunen nicht allein geschultert werden können. Ohne echte Finanzhilfen von Dritten wird es nicht funktionieren.

Mit dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) wurden die Haushaltsbestimmungen flexibler gestaltet. Neben der Isolierung der pandemiebedingten Aufwendungen durch eine Nebenrechnung wurde die Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung ermöglicht. Die Isolierung der Corona-Schäden führt nur zu einer zeitweisen Ausblendung der Schäden. Diese verbleiben aber bei den Kommunen und müssen entweder mit der Haushaltsaufstellung im Jahr 2025 vom Eigenkapital abgezogen oder ab 2025 über bis zu 50 Jahre linear abgeschrieben werden. Die Möglichkeit zur langfristigen Abschreibung wird auch von kommunalen Praktikern äußerst kritisch gesehen. Der Wuppertaler Kämmerer wird in der Westdeutschen Zeitung vom 01. Juni 2021 zitiert, dass der Corona-Sonderhaushalt, der die Schulden der Stadt wie in einer ‚Bad Bank‘ für einen Zeitraum von 50 Jahren aus der Bilanz verschwinden lasse, keine „ehrliche“ Lösung sei und zu Lasten nachfolgender Generationen gehe. Dem ist nichts hinzuzufügen. Sowohl im Land als auch bei den Kommunen wäre die Betrachtung über eine Generation - also von bis zu 30 Jahren - angemessen. Das große Problem liegt aber darin, dass es in den Gemeindehaushalten an Liquidität mangelt und die Liquiditätskredite deutlich ansteigen werden. Man könnte daher bei der Isolierung der Corona-Schäden in den Kommunalhaushalten auch von einem „virtuellen Vorgehen“ sprechen. Zusätzliche Liquidität wird den Kommunaletats durch das Covid-19-Isolierungsgesetz hingegen nicht verschafft.

Neben den haushaltsrechtlichen Anpassungen durch das NKF-CIG wurden von Bund und Land in 2020 „echte“ Finanzhilfen gewährt. Zu nennen sind hier die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle und Sonder-Zuweisungen an die Stärkungspaktkommunen. Ohne Bezug zu den Corona-Schäden ist auch auf die seit Jahren diskutierte Aufstockung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung hinzuweisen. Die Aufstockung auf bis zu 75 % führt ab 2020 dauerhaft vor allem für die Ruhrgebiets-

städte zu deutlichen Entlastungen. Für Nordrhein-Westfalen macht sie etwa eine Milliarde Euro jährlich aus.

In Nordrhein-Westfalen bestand bereits vor der COVID-19-Pandemie eine hohe Kommunalverschuldung. Insbesondere die Kredite zur Liquiditätssicherung sind hier zu betrachten sowie ein gewisser Trend, Kommunalanleihen aufzulegen. Durch Letztere wird eine Differenzierung zwischen Schulden für investive Maßnahmen und zur Liquiditätssicherung verwässert. Durch pandemiebedingte Ertragsausfälle (z. B. aufgrund von Stundungen) in den Kommunalhaushalten ist zumindest kurzfristig mit einem Anstieg des Volumens der Kredite zur Liquiditätssicherung zu rechnen. Fraglich ist aber, ob und ggf. wann Erträge doch noch realisiert werden können und es sich deshalb um „echte“ temporäre Kassenkredite handelt.

Wesentliche Gegenstände des Antrags

kommunaler Altschuldenfonds

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. hat in verschiedenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass ein Abbau der Kommunalverschuldung überfällig ist. Insbesondere würde ein Zinsanstieg wie Sprengstoff in den Haushalten durchschlagen.

In Nordrhein-Westfalen besteht die Problematik insbesondere in der Auftümmung der Kredite zur Liquiditätssicherung. Einerseits bedarf es einer geordneten Rückführung vor allem dieser Kassenkredite. Andererseits gilt es zu vermeiden, dass sich Kreditaufnahmen dieses Ausmaßes wiederholen. Der Antrag geht im Ergebnis lediglich von einer Auslagerung der bestehenden Liquiditätskredite in ein Sondervermögen aus. Ansätze, die eine nachhaltige Haushaltswirtschaft ermöglichen und den erneuten Aufwuchs eines Kreditsockels verhindern, fehlen.

Den konkreten Vorschlag, wie eine Wiederholung vermieden werden kann, haben der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen und das Deutsche Steuerzahlerinstitut in der Anhörung am 12. Dezember 2014 (Stellungnahme 16/2402) erläutert: die Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehaltes durch die Kommunalaufsicht.

Die Entwicklung der Verschuldung über Kassenkredite war ab Mitte der 1990er-Jahre äußerst dynamisch. Zwischen 1990 und 2020 haben sich die Kassenkreditbestände

der NRW-Kommunen von 237 Mio. Euro auf 22,2 Milliarden (Stand 30.09.2020; Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis)) nahezu ver Hundertfacht.

Problematisch erscheint uns, dass weder die Haushaltsüberschüsse noch die ersparten Zinsen in den vergangenen Jahren zur signifikanten Rückführung der Kreditverpflichtungen genutzt wurden. Es ist müßig anzumerken, dass der Bund der Steuerzahler in jeder Anhörung zu den öffentlichen Finanzthemen vor externen Effekten – denn nach der Krise ist bekanntlich vor der Krise – gewarnt hat.

Ausgleichsregelung für kommunale Ertragsausfälle aus der Gewerbe- und Einkommensteuer für die Jahre 2021 und 2022 / Beteiligung des Bundes

Kompensationen sind auf die unmittelbar durch die COVID-19-Pandemie bedingten Ertragsausfälle zu beschränken. Im Haushaltsentwurf der Stadt Eschweiler wird beispielsweise beschrieben, dass die Kompensationszahlungen nach dem GewStAusgleichsG zu einer Überkompensation – vereinfacht: einem Gewinn – geführt haben. Aus der Stadt Xanten ist bekannt, dass Ertragsausfälle bei den Realsteuern für 2021 als Pandemieschaden erfasst und daneben eine Anhebung der Realsteuerhebesätze für 2021 ins Auge gefasst wurde, um die geplanten Erträge doch zu erreichen. Diesem Vorgehen hat die Kommunalaufsicht unmissverständlich eine Absage erteilt. Es zeigt aber, dass eine gewisse Kreativität bei der Buchführung in den Rathäusern bestehen kann. Insoweit bedarf es dazu in jedem Fall klarer Regelungen zwischen den beteiligten staatlichen Ebenen.

Ergänzung des NKF-CIG um angemessene Beteiligung des Landes an der Tilgung der zur Finanzierung der kommunalen Sondervermögen erforderlichen Kredite

Das NKF-CIG gilt nach § 1 Absatz 2 auch für die Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen. Ein Ausgleich ist ggf. auf die unmittelbaren pandemiebedingten Schäden zu begrenzen.

Kompensation der Steuerausfälle im Rahmen der Verbundmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes auch für 2022 als Zuschuss

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen spricht sich nach wie vor für eine höhere Verbundquote im Kommunalen Finanzausgleich aus, insbesondere bei den be-

dürftigen Kommunen; siehe dazu u.a. Stellungnahme 16/3579. Mit einer Gewährung von allgemeinen Zuweisungen bleiben die Verfahren unbürokratisch und sichern außerdem die verfassungsmäßig garantierte angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Kreditierte Zuweisungen an die Kommunen lehnt der Bund der Steuerzahler ab. Diese verschleiern lediglich die tatsächliche Lage.

Fortführung der Corona-Hilfen und die Teilhabe der kommunalen Unternehmen für 2021 und 2022 sicherstellen

Corona-Hilfen sind ausschließlich für unmittelbare Corona-Schäden zu gewähren.

Sonderfonds zur Unterstützung kommunaler Kultureinrichtungen

Sofern mit einem Sonderfonds ein Extrahaushalt gemeint ist, ist ein solcher abzulehnen. Kommunale Kultureinrichtungen und -angebote zählen zur Sphäre der jeweiligen Kommune und sind im Kommunalhaushalt abzubilden. Das Angebot richtet sich in Quantität und Qualität nach (früheren) politischen Beschlüssen vor Ort. Es liegt auf der Hand, dass die Finanzierung zuvorderst durch den Träger sicherzustellen ist.

Digitale Infrastruktur für Schulen

Die digitale Infrastruktur an Schulen ist eine klassische Aufgabe, die dauerhaft in den öffentlichen Haushalten abzubilden ist. Aufgrund der verteilten Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen bedarf es einer Klärung der Finanzierung. Diese ist allerdings nicht durch die COVID-19-Pandemie bedingt. Durch die Pandemie wurden lediglich die drängenden Handlungsbedarfe offenbart.

Fazit

Der vorliegende Antrag benennt Politikbereiche, in denen – unabhängig von der COVID-19-Pandemie – dringende Handlungsbedarfe bestehen. In aller Regel sind die angesprochenen Punkte allen am politischen Geschehen Beteiligten seit Jahren, zum Teil sogar seit Jahrzehnten, bekannt. Absichtserklärungen und Lösungsansätze, beispielsweise zur kommunalen Altschuldenproblematik, haben es in den noch gültigen Koalitionsvertrag geschafft.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. bedarf es aber einer strukturierten Herangehensweise. Der für die Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen richtigerweise gewählte Weg der Generationengerechtigkeit muss sich in einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und einer für die beteiligten staatlichen Ebenen tragfähigen sowie nachhaltigen Lösung der Altschuldenproblematik widerspiegeln. Diesem Anspruch wird der Antrag nicht gerecht.