

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

Ausschuss für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen

Antrag der Fraktion der SPD

Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus der Schuldenfalle retten

Drucksache 18/1690

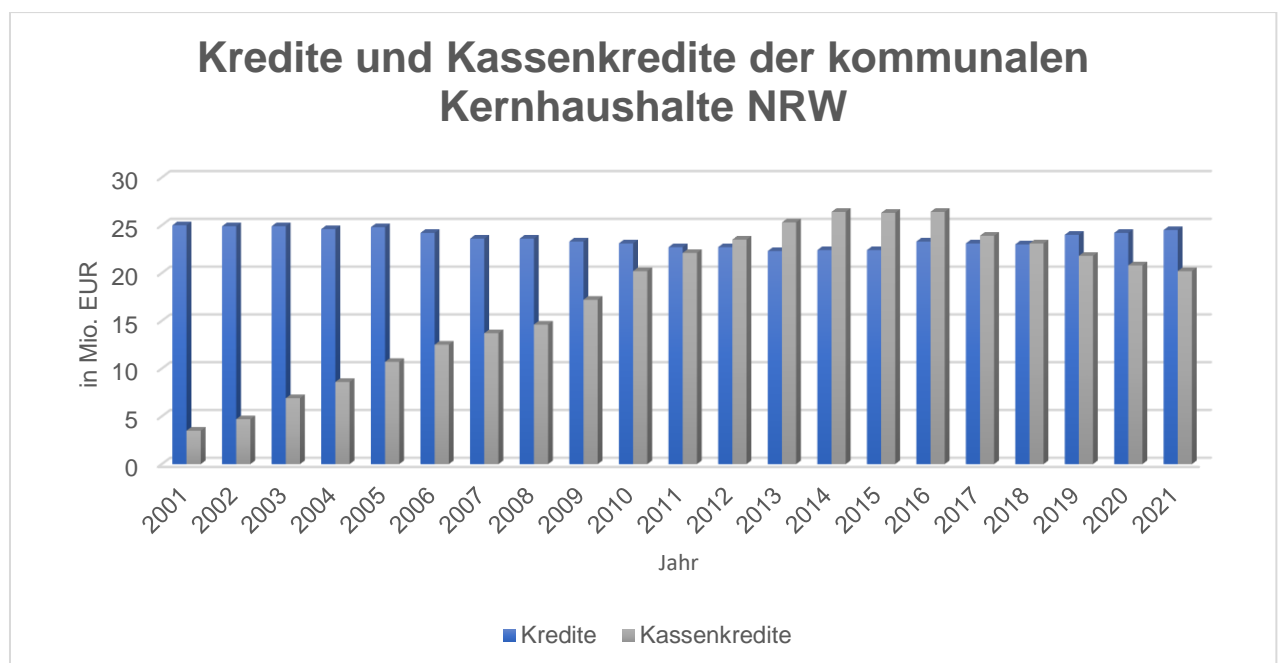
Düsseldorf, 17. August 2023

Vorbemerkung

Seit vielen Jahren wird immer wieder über die bekannte Altschuldenproblematik der nordrhein-westfälischen Kommunen diskutiert, ohne dass bis dato wesentliche Entscheidungen getroffen wurden. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalens (BdSt NRW) ist es somit erfreulich, dass die Debatte um eine Lösung für die Altschulden der Städte und Gemeinden nun wieder verstärkt stattfindet und sich eine Konkretisierung abzeichnet. Gleichwohl wurde der beste Zeitpunkt einer Lösung in der Niedrigzinsphase leider verpasst. Nichtsdestotrotz ist es richtig, dass sich nun bemüht wird, ein passendes Konzept zu entwickeln. Das vom Land vorab vorgestellte wird den Anforderungen jedoch nicht gerecht und bedarf einer weitreichenden Überarbeitung. So werden auch im Vergleich zu Altschuldenprogrammen anderer Bundesländer keine originären Landesmittel zur Tilgung der Schulden eingesetzt und den Kommunen stehen in der Summe weniger finanzielle Mittel ab dem GFG 2024 zur Verfügung, sofern die Verbundquote nicht erhöht wird. Außerdem fehlt dem Konzept bisher eine Planung zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts zur Verhinderung neuer kommunaler Schuldenberge.

Problem

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Situation um die Liquiditäts- beziehungsweise sogenannten Kassenkredite zunehmend verschlechtert. Vor allem in Nordrhein-Westfalen wuchs der Schuldenberg drastisch in die Höhe. Während die mittel- bis langfristigen Kredite, welche zu investiven Zwecken benötigt werden, sich nur marginal veränderten, haben sich gewaltige Summen an Kassenkrediten angehäuft.



1: Kredite und Kassenkredite der Kommunen in NRW, Daten aus *it.nrw*, eigene Darstellung

Diese haben in der Regel den Zweck zur kurzfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und gelten für das Haushaltsjahr bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung.¹ Von den rund 47,6 Milliarden Euro Schulden in den Kernhaushalten der Städte und Gemeinden Ende 2022 zählten 44,4 Prozent zu den Liquiditätskrediten². Die Überbrückung kurzfristiger Zahlungsgänge durch Kassenkredite wird dann zu einem Problem, wenn solche als dauerhafte Deckungsmittel eingesetzt werden (müssen). Ihnen steht im Vergleich zu den Investitionskrediten auch kein geschaffener Wert gegenüber. Dazu kommt das bei Kassenkrediten vorhandene Zinsänderungsrisiko. Insgesamt wirken sich die Kassenkredite negativ auf den Haushalt einer jeden Kommune aus und schränken den Handlungsspielraum ein. Die stete Anhäufung der Kassenkredite in den letzten Jahren ist ein Ergebnis der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen. Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen bekämpfte das Land lediglich die Symptome. Seit 2011 wurden dabei überschuldeten oder absehbar überschuldeten Kommunen Finanzhilfen zugesagt, welche im Gegenzug einen strikten Sparplan vorlegen mussten. Dies war prinzipiell begrüßenswert, allerdings schlug sich der Konsolidierungskurs der Kommunen oft vorrangig in der Erhöhung der Realsteuerhebesätze nieder. Hinzu kommt, dass notwendige Investitionen unterlassen oder verschoben wurden. Hier wird einmal mehr deutlich, dass die grundsätzliche Finanzierung überdacht werden muss, wenngleich die Kommunen auch selbst einen gewissen Anteil durch echte Konsolidierungsschritte leisten können und sollten.

In anderen Bundesländern, bei denen die Kommunen ebenfalls von hohen Altschulden belastet sind, gibt es bereits Programme in der Durchführung. In Hessen besteht die sogenannte Hessenkasse. Darin wurden knapp 5 Milliarden Euro an Kassenkrediten abgelöst. Die beteiligten Kommunen müssen sich dabei mit einem Eigenbetrag von 25 Euro je Einwohner beteiligen, den sie aber auch je nach finanzieller Lage erhöhen konnten. Bleibt nach Ende der Laufzeit von 30 Jahren ein Restschuldenstand übrig, übernimmt diesen das Land. Kommunen, denen nicht bei der Entschuldung geholfen werden musste, bekamen im Gegenzug Investitionszuschüsse.

In Rheinland-Pfalz wurde ein Schuldenschnitt zusammen mit einem neuen kommunalen Finanzierungssystem auf den Weg gebracht. Die Entlastung der von Liquiditätskrediten besonders belasteten Kommunen geht über 3 Milliarden Euro hinaus. Auch das Saarland mit dem Saarland-Pakt oder Niedersachsen mit dem Zukunftsvertrag brachten bereits Programme auf den Weg, die den Kommunen finanzielle Unterstützung bieten. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen warten somit bisher auf eine Altschuldenlösung.

¹ Vgl. § 89 (2) GO NRW

² Vgl. „NRW: Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2022 um 1,5 Prozent auf 47,6 Milliarden Euro, Veröffentlichung des Landesbetrieb IT.NRW vom 26.07.2023

Anlass

Die SPD-Fraktion im Landtag hat die seit einigen Jahren bestehende Diskussion um eine Alt-schuldenlösung mit einem Antrag am 15. November 2022 wieder neu in die Debatte einge-bracht.³ Dieser fordert die Landesregierung auf, ein Modell zur Altschuldenlösung vorzulegen, welches „einen substanziellen Anteil des Landes und der notwendigen Tilgung der Kredite um-fasst“, die Kommunen bei einer Beteiligung nicht finanziell überfordert und den Tilgungszeit-raum auf 30 Jahre beschränkt. Außerdem soll für alle hochverschuldete Kommunen eine Lö-sung gefunden, ein erneuter Verschuldungsanstieg verhindert und der Bund an einer Entschul-dung beteiligt werden.

Da auch der Landesregierung, wie sie bereits in ihrem Koalitionsvertrag⁴ festgehalten hat, die Notwendigkeit einer Altschuldenlösung bewusst ist, stellte sie mit einer Pressemitteilung vom 19. Juni 2023 ihr Konzept zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vor. Im Kern geht es darum, die Hälfte der rund 19,7 Milliarden Euro an Liquiditätskrediten abzulösen. Die andere Hälfte soll nach Vorstellungen des Landes vom Bund übernommen werden. Der Schul-dendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) des Landes soll durch einen Vorwegabzug des An-teils der Kommunen an der Grunderwerbssteuer erfolgen. Somit möchte die Landesregierung keine originären Landesmittel für die Entschuldung der Kommunen zur Verfügung stellen. Sie garantiert lediglich jährlich ab dem Jahr 2025 – unabhängig von dem Steueraufkommen aus der Grunderwerbssteuer – 460 Millionen Euro für den Schuldendienst zu verwenden. Alle 429 Kreise, Städte und Gemeinden würden auf diese Weise an der Entschuldung von 199 hoch-verschuldeten Kommunen beteiligt werden. So soll der Schuldendienst über 40 Jahre geleistet werden. Zusätzlich ist ein Investitionsprogramm für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaß-nahmen in Höhe von sechs Milliarden Euro geplant. Auch hier ist die Finanzierung durch Vor-wegabzug bei der Investitionspauschale in Höhe von 300 Millionen Euro ab 2025 angedacht.⁵

Zur Lösung des Altschuldenproblems

Der Antrag der SPD-Fraktion⁶ findet grundsätzlich die Zustimmung des Bundes der Steuer-zahler Nordrhein-Westfalens. Die Befristung der Schuldentilgung auf 30 Jahre, also auf unge-fähr eine Generation, erachten wir als sinnvoll, um die Zinskosten möglichst schnell zu mini-mieren. Substanzielle Anteile des Landes und der Kommunen an der Tilgung der Altschulden erachten wir als selbstverständlich. Ebenfalls möchten wir die Forderung nach Maßnahmen zur Verhinderung eines erneuten Schuldenanstiegs positiv hervorheben.

³ Vgl. Drucksache 18/1690.

⁴ Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, S. 105f., [zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf \(cdu-nrw.de\)](#).

⁵ Pressemitteilung Land NRW vom 19.06.2023, [Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Pro-gramm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kom-munale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung | Land.NRW.](#)

⁶ Vgl. Drucksache 18/1690.

Leider hat die Landesregierung diese zentralen Punkte nicht in ihrem in einer Pressemitteilung am 19. Juni 2023 vorgestellten Altschuldenkonzept beachtet.⁷ In zwei Antworten auf Kleine Anfragen stellte die Landesregierung nachträglich einen 40-jährigen Schuldendienst in Aussicht⁸ und betonte, eine flankierende rechtliche Regelung finden zu wollen, um den Wiederaufwuchs der kommunalen Kassenkredite zu verhindern⁹. Einen eigenen Beitrag an der Altschuldenlösung sieht die Landesregierung allerdings weiterhin nicht vor. Eine über 40 Jahre andauernde Entschuldung ist zu lang und wir empfehlen eine Verkürzung auf 30 Jahre. Als flankierende rechtliche Regelung zur Verhinderung neuer zahlreicher kommunaler Liquiditätskredite treten wir für die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für kommunale Kassenkredite ein. Die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse wäre eine weitere Möglichkeit, um das Ziel eines erneuten Aufwuchses der Kassenkredite zu verhindern. Da diese Einführung mit einer Verfassungsänderung verbunden wäre und weitreichende Folgen für die Kommunen haben könnte, sollte dies gesondert thematisiert werden. Der Einbezug weiterer Expertise und intensive Beratungen sind notwendig, um eine zielgerichtete Ausgestaltung zu erreichen. Im Vergleich zur kommunalen Schuldenbremse ginge die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nicht mit einer Verfassungsänderung einher und er würde es den Kommunen zudem ermöglichen, die derzeit dringend benötigten Investitionen zur Not auch mit Investitionskrediten zu finanzieren.¹⁰ Ein solcher Genehmigungsvorbehalt bestand bis 1994 in Nordrhein-Westfalen und hilft bis heute vielen anderen Bundesländern, einen Aufwuchs von kommunalen Kassenkrediten zu verhindern. Dieser Genehmigungsvorbehalt könnte durch folgende zentrale Regeln¹¹ geprägt sein:

1. *Mengenregel*: Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Sechstel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Erträge übersteigt. Kassenkredite, die in Vorjahren aufgenommen worden sind, sind auf den Höchstbetrag anzurechnen.
2. *Zeitregel*: Kassenkredite, die zum Zeitpunkt einer neuen Genehmigung noch bestehen, sind durch die Kommunalaufsicht zu berücksichtigen. Kassenkredite sind innerhalb von neun Monaten zurückzuzahlen. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten gilt nicht automatisch über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung.
3. *Kontrollregel*: Die Kommunalaufsicht ist zu einer Beanstandung einer gegen die Gemeindeordnung verstoßenden Kassenkreditaufnahme verpflichtet.

⁷ Vgl. Pressemitteilung Land NRW vom 19.06.2023, [Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kommunale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung | Land.NRW.](#)

⁸ Vgl. Drucksache 18/5117.

⁹ Vgl. Drucksache 18/5153.

¹⁰ Vgl. Herrmann, Karolin: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn 2011, S. 3.

¹¹ Vgl. Schriftliche Stellungnahme des BdSt NRW und des Deutschen Steuerzahlerinstituts des Bundes der Steuerzahler zur Drucksache 16/5033 vom 1.12.2014.

4. Einbeziehung der Ausgliederungen: Die nordrhein-westfälischen Kommunen sind verpflichtet, vor Eintritt einer Altschuldenlösung einen kommunalen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Kassenkreditbremse muss diesem Umstand Rechnung tragen, indem sie sowohl für Kern- als auch für die Extrahaushalte gilt. Die genehmigungspflichtigen Höchstbeträge der Kassenkredite beziehen sich darüber hinaus auch auf Verbindlichkeiten von öffentlich-rechtlichen Unternehmen, an denen die Kommunen zu mehr als 50 Prozent beteiligt sind.

Aus den bisherigen Darlegungen wird erkenntlich, dass das von der Landesregierung angeordnete Modell noch nicht vollständig ist und Verbesserungspotential hat. Trotzdem bildet diese erste konkrete Initiative einer Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eine gute Diskussionsbasis. Der BdSt NRW befürwortet das mit dem Konzept verbundene Ziel der Entschuldung der Kommunen und sieht die geplante Übernahme des Zinsänderungsrisikos positiv. Aus verschiedenen Gründen sind die zuvor dargelegten Planungen¹² aus Sicht des BdSt NRW dennoch so nicht umsetzbar. Der Bundesfinanzminister hat bereits klargestellt, dass der Bund sich auf diese Weise nicht an einer Entschuldung der Kommunen beteiligen wird. Er lehnt eine Beteiligung aller Kommunen an der Schuldentilgung ab und fordert die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse.¹³ Da die Beteiligung des Bundes essenziell für den Erfolg einer Altschuldenlösung ist, sollte in Verhandlungen auf den Bund zugegangen werden und ein Genehmigungsvorbehalt für Kassenkredite vorgeschlagen werden. Außerdem ist den Forderungen des Bundes zu entsprechen und nur die hochverschuldeten Kommunen an der Entschuldung zu beteiligen. Eine Vergemeinschaftung von Schulden ist abzulehnen. Sparsame und gleichzeitig finanzschwache Kommunen, die in den letzten Jahren eine eigene Entschuldung betrieben haben, sollen nicht durch das Landesprogramm bestraft werden. Stattdessen sollten die knapp unter der Schwelle von einer Kassenkreditverschuldung von 100 Euro pro Kopf liegenden Kommunen mit Investitionszuschüssen zu weiteren Konsolidierungsanstrebungen angehalten werden. Konsolidierungsmaßnahmen müssen ebenso von den 199 Kommunen – auch unter der Androhung von Sanktionen – eingefordert werden, die von der Altschuldenlösung profitieren möchten. Es ist darüber hinaus sicherzustellen, dass nur Kassenkredite, die zur Liquiditätssicherung und nicht für investive Zwecke eingesetzt wurden, entschuldet werden. Bis zu dem deutlichen Zinsanstieg im letzten Jahr waren Kassenkredite aufgrund niedriger Zinsen für einige Kommunen attraktiv, um sie für Investitionen zu nutzen. Diese missbräuchliche Nutzung der Kassenkredite sollte nicht durch eine Entschuldung belohnt werden. Eine Stichtagsetzung am 31.12.2019 anstatt am 31.12.2022 könnte zu einer weiteren Verbesserung des Programms beitragen. Diese Stichtagsetzung sorgt für eine ausschließliche Entschuldung

¹² Vgl. den Unterpunkt Anlass in dieser Stellungnahme.

¹³ Vgl. [Streit um Altschulden: Scharrenbach attackiert Lindner: Rheinische Post \(rp-online.de\)](#).

von Altschulden und schließt Kassenkredite, die in den letzten Jahren aufgenommen wurden, aus.

Der Vorwegabzug des Anteils der Kommunen an der Grunderwerbsteuer ist nicht nur aufgrund der Vergemeinschaftung von Schulden kritisch zu bewerten, er stellt auch einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Gemeinsam mit dem parallel zur Altschuldenlösung geplanten Investitionsprogramm der Landesregierung, welches ebenfalls über einen Vorwegabzug finanziert werden soll, könnte die kommunale Familie somit ab dem Jahr 2025 nicht mehr frei über 760 Millionen Euro verfügen und stünde vor erneuten Finanzierungsschwierigkeiten. Die hohen Vorwegabzüge stellen damit keine geeignete Lösung dar, um den Schuldendienst zu finanzieren. Die Landesregierung muss deshalb zwingend eigene Landesmittel für die Altschuldenlösung zur Verfügung stellen und darf nicht in diesem Maße bei den Geldern für die Kommunen kürzen. Nur so können eine Welle von Steuererhöhungen in den Kommunen und neue kommunale Kassenkredite verhindert werden.

Zentrale Vorschläge für ein überarbeitetes Konzept

Ein überarbeitetes Konzept sollte vor der Veröffentlichung mit dem Bund und den Kommunen abgestimmt sein und folgende zentrale Punkte beinhalten:

- Die kommunale Finanzausstattung wird grundsätzlich zugunsten der Kommunen überarbeitet.
- Ein Genehmigungsvorbehalt mit den hier dargelegten vier Regeln wird eingeführt.
- Das Land setzt originäre Landesmittel zur Schuldentilgung der kommunalen Altschulden ein.
- Einzig die hochverschuldeten Kommunen beteiligen sich mit einem eigenen Beitrag an ihrer Entschuldung und die anderen Kommunen werden nicht zusätzlich belastet.
- Solide haushaltende und finanzschwache Kommunen werden mit Investitionszuschüssen zu einer Weiterführung von Konsolidierungsbemühungen angehalten.
- Verpflichtende Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte sind Voraussetzung für eine Entschuldung.
- Die Entschuldung wird auf Kredite, die bis zum 31.12.2019 zur Liquiditätssicherung eingesetzt wurden, begrenzt.
- Der Entschuldungszeitraum ist auf 30 Jahre angesetzt.

Ein mit Bund und Kommunen abgestimmtes umfassendes und nachhaltiges Konzept, welches sich an den hier genannten Punkten orientiert, kann ein Dienst an den kommenden Generationen in Nordrhein-Westfalen sein und den Kommunen neue Spielräume für die dringend benötigten Investitionen eröffnen.