



Ausschuss für Heimat und Kommunales

21. Sitzung (öffentlich)

18. August 2023

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:31 Uhr bis 15:45 Uhr

Vorsitz: Guido Déus (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

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

3

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 18/1690

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

* * *

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

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 18/1690

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzender Guido Déus: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie ganz herzlich begrüßen – insbesondere natürlich die Sachverständigen, die uns mit ihrem Sachverstand hier zur Verfügung stehen.

Wir hatten heute Morgen schon die 20. Sitzung. Das ist jetzt die 21. Sitzung in dieser Legislaturperiode. Sachverständige können sich im Rahmen der Videokonferenz in unsere Anhörung zuschalten lassen. Diese Möglichkeit ist gemäß dem Beschluss des Ältestenrats vom 2. September 2022 derzeit machbar. Zugeschaltet ist, vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Herr Carl Georg Müller.

Eine generelle Videozuschaltung von Mitgliedern des Ausschusses sowie von Referenten der Fraktionen bzw. von der Landesregierung ist seit dem Beschluss des Ältestenrats ebenfalls möglich. Im Fall einer Zuschaltung von diesen kann allerdings kein Rede- oder Abstimmungsrecht wahrgenommen werden.

Ein paar Hinweise zum Ablauf der Anhörung: Wir machen keine Eingangsstatements; Ihre schriftlichen Stellungnahmen können Sie als bekannt voraussetzen. Wir wollen mit Fragen der Fraktionen und im Anschluss Ihren Antworten beginnen. Die Fraktionen werden in der Reihenfolge der Größenverhältnisse der Fraktionen aufgerufen. Die Fragesteller sind gebeten, pro Fragerunde maximal jeweils drei Fragen zu stellen und uns zu erkennen zu geben, an wen die Fragen gerichtet sind.

Bei der Beantwortung würden wir die Sachverständigen bitten, maximal einen fünfminütigen Beitrag zu halten, damit alle zu Wort kommen können. Bei der Beantwortung gehen wir in der Reihenfolge des uns vorliegenden Tableaus vor.

Ich bitte die Fraktion der CDU, mit der Fragerunde zu beginnen.

Heinrich Frieling (CDU): Herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die eingereichten Stellungnahmen und dass Sie uns zur Verfügung stehen. Es geht heute um den SPD-Antrag, aber viele Ihrer Stellungnahmen beschäftigen sich auch mit den Vorschlägen, die seitens der Landesregierung vorgelegt worden sind. Dafür habe ich vollstes Verständnis; wie immer ist man bei solchen Themen auch dauerhaft in konstruktiven Gesprächen mit Kommunen und anderen Beteiligten.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Dr. Tepe, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Herrn Dr. Hentze vom Institut der deutschen Wirtschaft. Sie haben in Ihren Stellungnahmen jeweils auch die Entwicklung der Liquiditätskredite seit 2017 dargestellt und betont, dass diese in Summe zurückgegangen sind. Große Teile der Entstehung der Liquiditätskredite liegen auch länger zurück. Können Sie bitte noch

einmal ausführen, welche Rahmenbedingungen zu dieser verbesserten Lage seit 2017 geführt haben?

Meine zweite Frage richte ich an Herrn Dr. Hentze. Sie haben in Ihrer Stellungnahme betont, dass es die ausschließliche Verantwortung des Landes sei, die kommunale Finanzausstattung sicherzustellen. Ich habe das vorrangig als rechtliche Einordnung verstanden, würde mich aber auch für die politische und volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung interessieren. Dies auch vor dem Hintergrund der Entstehung der Schulden durch die Sozialgesetzgebung, die zum Teil vor dem Verbot des Bundes, Aufgaben direkt an die Kommunen zu delegieren, liegt. Wie sehen Sie in diesem Zusammenhang die Verantwortung des Bundes?

Daraus ergibt sich die dritte Frage, die ich an alle anderen Sachverständigen stellen möchte: Wie sehen Sie in der Gesamtbetrachtung die Verantwortung des Bundes, an einer Altschuldenlösung mitzuwirken – auch vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, in der wir aktuell an solche Lösungen arbeiten?

Justus Moor (SPD): Auch von meiner Seite vielen herzlichen Dank für die interessanten und auch sehr ausführlichen Stellungnahmen und auch dafür, dass Sie sich ganz aktuell auf die Vorschläge aus der Pressemitteilung der Landesregierung beziehen. So können wir da tatsächlich jetzt schon etwas einsteigen, auch wenn der Antrag von unserer Seite erst in eine andere Richtung ging. Umso informativer und umso wichtiger ist es, dass wir heute gemeinsam auch in die Richtung schauen, die zu einer Altschuldenlösung führen kann.

Meine erste Frage richtet sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Herr Holler und Herr Müller, sowie an die Herren Wiertz, Dr. Busch, Prof. Junkernheinrich und Gerbersmann. Das Modell der Landesregierung sieht keinen nennenswerten Anteil des Landes an der Finanzierung vor. Wie könnte aus Ihrer Sicht ein Finanzierungsanteil des Landes aussehen, wenn man ihn gestalten würde?

An die gleichen Herren möchte ich auch die nächste Frage stellen. In einigen Stellungnahmen taucht die Frage nach der verfassungsrechtlichen Wirksamkeit der Lösung der Landesregierung auf. Wie schätzen Sie diesen Punkt ein, und woran entzündeten sich nach Ihrer Auffassung diese verfassungsrechtlichen Probleme?

Meine dritte Frage richtet sich an die gleiche Runde und zusätzlich an Herrn Dr. Hentze vom Institut der deutschen Wirtschaft: In allen eingegangenen Stellungnahmen wird auf die Konflikte innerhalb der kommunalen Familie durch das Modell der Landesregierung aufmerksam gemacht und eingegangen. Wie bewerten Sie diese Konflikte? Können Sie diese konkret benennen? Und wer ist am Ende der Verlierer des Modells?

Dr. Robin Korte (GRÜNE): Auch von meiner Seite einen herzlichen Dank, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen und für die eingegangenen Stellungnahmen, die in einigen Fällen eine außergewöhnliche, beträchtliche inhaltliche Tiefe aufweisen und teilweise auch über den eigentlichen Gegenstand der heutigen Anhörung hinausgehen.

Ich möchte zunächst eine Frage stellen, die den Blick in die Vergangenheit zurückwirft. Diese Frage würde ich gerne an die Vertreter von Städtetag und Städte- und Gemeinde-

bund sowie an Herrn Wiertz und Herrn Gerbersmann als aktive Kämmerer und an Dr. Busch und Prof. Junkernheinrich richten. Können Sie uns aus Ihrer Sicht darlegen, wie es zur hohen Liquiditätsverschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen gekommen ist, und was die betroffenen Kommunen in den letzten Jahren erfolgreich zur Konsolidierung beigetragen haben?

Meine zweite Frage richtet sich mit Blick auf die konkreten Auswirkungen dieser Verschuldung wieder an die eben Angesprochenen: Wie wirkt sich die andauernd schlechte Finanzlage der meisten von Altschulden betroffenen Kommunen in der Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort aus? Was bedeutet das für die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in Nordrhein-Westfalen?

Meine dritte Frage wäre dann etwas konkreter auf die Zinslasten gerichtet. Sie richtet sich an Dr. Busch, Herrn Wiertz, Prof. Junkernheinrich und die Vertreter von Städtetag und Städte- und Gemeindebund. Können Sie uns bitte einen Einblick geben, wie sich die Zinskonditionen und die Belastungen aus Liquiditätskrediten in den Kommunen, in denen Sie sich auskennen, in den vergangenen Jahren vor, während und nach der Niedrigzinsphase entwickelt haben?

Dirk Wedel (FDP): Vielen Dank auch seitens der FDP-Fraktion an die Sachverständigen für die sehr fundierten Stellungnahmen und für die Tatsache, dass Sie uns heute hier für Fragen zur Verfügung stehen.

Ich möchte die erste Frage insbesondere an Prof. Junkernheinrich, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Dr. Hentze richten, aber auch gerne an die anderen Sachverständigen, die sich dazu berufen fühlen. Die Bundesregierung hatte insbesondere auch eine kommunale Schuldenbremse gefordert für eine Altschuldenregelung. Die Landesregierung hat in einer Kleinen Anfrage zugestanden, dass man da irgendetwas machen müsste. Wie sollte Ihrer Meinung nach so eine kommunale Schuldenbremse ausgestaltet sein?

Bezogen auf das Modell der Landesregierung: Gibt es eine zusammenfassende Charakterisierung der Kommunen, die durch dieses Modell be- und entlastet werden? Gibt es eine Art roten Faden innerhalb dieser vorgeschlagenen Regelung?

Meine dritte Frage geht an alle Sachverständigen: Ist die von der Landesregierung vorgeschlagene Lösung aus Ihrer Sicht widerspruchsfrei? Wie könnten Widersprüche gegebenenfalls aufgelöst werden?

Sven Werner Tritschler (AfD): Vielen Dank auch von unserer Seite für die Stellungnahmen.

Meine erste Frage geht an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie kritisieren eine geplante Vergemeinschaftung der Altschulden und die finanzielle Beteiligung der Kommunen an der Lösung. Können Sie präzisieren, welche Kommunen Ihrer Ansicht nach am stärksten von der jetzt geplanten Regelung profitieren und welche am stärksten benachteiligt werden würden? Welche konkreten Auswirkungen befürchten Sie auf die Solidargemeinschaft unter den Kommunen? Wie könnte man Fehlansätze verhindern?

Die zweite Frage geht an Herrn Dr. Tepe. In Ihrer Stellungnahme heben Sie die Verantwortung einzelner Kommunen hervor, die die finanziellen Schwierigkeiten selbst herbeigeführt haben, indem sie – ich zitiere Sie – „über einen längeren Zeitraum ‚über ihre Verhältnisse gelebt‘ haben. Wie könnte man sicherstellen, dass solche Verantwortlichkeiten fair und objektiv bewertet werden, ohne ordentlich wirtschaftende Kommunen in der Entscheidung zu benachteiligen? Wie könnte man in Zukunft verhindern, dass die gleichen Fehler erneut wiederholt werden?

Vorsitzender Guido Déus: Damit sind wir mit der ersten Fragerunde durch und können in die Beantwortung einsteigen. Ich würde in der Reihenfolge des Tableaus vorgehen und dementsprechend Herrn Holler vom Städtetag Nordrhein-Westfalen das Wort erteilen.

Benjamin Holler (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank für den umfangreichen Fragenkatalog, der eine ganze Reihe an interessanten Aspekten abdeckt. Ich darf Sie schön grüßen von den Kollegen vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, die Kollege Müller und ich hier mitvertreten. Wir haben auch eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Das soll nicht so verstanden werden, dass der Landkreistag kein Interesse hätte, aber die Kollegen sind in anderen Terminen fix gebunden und können daher nicht persönlich hier teilnehmen.

Die Frage, was in die hohe Verschuldung geführt hat, ist keine neue – auch nicht in diesem Ausschuss. Sie lässt sich grob mit einer fehlenden ausreichenden Finanzausstattung durch das Land ergänzt durch hohe Sozialbelastungen, die nicht ordentlich vom Bund abgedeckt wurden, beantworten. Das ist die ganz kurze Erzählung – in Verbindung mit einer gewissen aufsichtsrechtlichen Freiheitlichkeit in vergangenen Jahren, die den Kommunen den mutmaßlich leichten Weg in die hohe Kassenkreditverschuldung, über die wir seit vielen Jahren als erkanntes Problem sprechen, geebnet hat.

Ich darf in diesem Zusammenhang an die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ erinnern. Es gibt einen relativ flächendeckenden Konsens – sowohl politisch als auch fachlich – darüber, wo die wesentlichen strukturellen Komponenten dieser Verschuldung herkommen. Das sind keine Dinge, bei denen man nicht mit dem Finger auf die betroffenen Kommunen zeigen und ihnen vorwerfen kann, sie hätten da etwas falsch gemacht. Vielmehr wurden sie an der Stelle ein Stück weit hingelassen.

Deswegen galt es in Nordrhein-Westfalen auch schon viel zu unternehmen. Wir haben erfolgreich den Stärkungspakt Stadtfinanzen durchlaufen – den letztlich erfolgreichen Versuch für die Laufzeit des Programms die strukturellen Defizite in den kommunalen Haushalten zu schließen und die Kommunen wieder in die Lage zu versetzen, aus eigener Kraft ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Das war ein erster Schritt an den eigentlich der Blick auf die Altschulden anschließen sollte. Das hat zu dem Zeitpunkt leider so nicht funktioniert. Die Restmittel des Stärkungspakts sind an die Kommunen zurückflossen und eben nicht als Starthilfe für eine Altschuldenlösung genutzt worden.

Der Stärkungspakt hat den Kommunen viel abverlangt. Ich bin gefragt worden, was die Kommunen bereits unternommen haben. – Da kann man sich an die Listen der GPA über die Konsolidierungsmaßnahmen, die im Stärkungspakt aufgelegt wurden, zurückerinnern und auch an die Hebesatzerhöhung in Verbindung mit dem Ziel, Haushaltsausgleich zu erreichen. Das war auch eine Basis, die letztlich in einigen Kommunen nach Abschluss des Stärkungspakts erfolgreich vorgetragen werden konnte – auch in Verbindung mit der Wirkungsweise des doppischen Haushaltsrechts, das auf der Ergebnisseite eine ganze Reihe nicht finanzwirksamer Belastungen mitbetrachtet, sodass am Ende des Jahres in der Kasse häufig etwas übrig bleibt. Das konnte in den Kommunen, wo es möglich war, ganz erheblich in den vergangenen Jahren zur eigenen Tilgung genutzt werden. Deshalb sehen wir seit 2017 in Summe eine leichte Verbesserung.

Aber auch das ist ein vielschichtiges Bild. Das ist nicht in allen Kommunen gelungen. Wir haben im gleichen Zeitraum in anderen Städten und Gemeinden den Neuaufbau weiterer Schulden gesehen, und wir müssen letztlich auch befürchten, dass dies in den kommenden Jahren viel stärker wieder der Fall sein wird.

Hieran anschließend kann ich auch etwas zur Verantwortung des Bundes sagen. Natürlich steht der Bund in der Verantwortung. Er hat auch immer wieder aufs Neue signalisiert, dieser Verantwortung gerecht werden zu wollen. Das muss man in Bezug auf vorgeschlagene Landeslösungen im Blick behalten. Diese müssen unbedingt so ausgestaltet sein, dass der Bund daran andocken kann.

Daran muss man allerdings bezogen auf das, was wir bislang aus der Pressemitteilung kennen, ein kleines Fragezeichen machen. Es stellt sich die Frage, ob dieser Vorschlag wirklich ausreichend ist, um dem Bund ausreichend überzeugend darzulegen, dass er in eine nachhaltige Lösung miteinsteigen soll. Bei allem, was an Veränderungen, Verbesserungen, Korrekturen an den bisherigen Vorschlägen noch zu erreichen ist, muss letztlich die Zielrichtung sein, den Bund mitnehmen zu können.

Die Bewertung der Landeslösung ist nicht ganz einfach, da wir letztlich nur die Pressemitteilung kennen. Wir kennen vor allem die Seite des Vorhabens, die die Refinanzierung des Programms betrachtet, nämlich die Vorwegabzüge im Gemeindefinanzierungsgesetz. Um eine Abschätzung von Be- und Entlastungen vornehmen zu können, muss man wissen, wer in welcher Höhe entschuldet wird. Da geistern eine ganze Reihe Ideen durch die Hintergrundgespräche, aber wir haben nichts Konkretes auf dem Tisch. Wir haben noch nicht einmal eine Arbeitskreisrechnung für das Gemeindefinanzierungsgesetz.

Wenn wir in die umfangreichen Stellungnahmen aus dieser Runde schauen, dann sehen wir darin ein paar Modelle, die zumindest die Struktur von Be- und Entlastungen aufzeigen. Grob kann man sagen, dass vor allem alle Städte und Gemeinden belastet werden, die wesentlich Schlüsselzuweisungen und darüber hinaus weitere GFG-Mittel erhalten und die diese zur Finanzierung ihrer Haushalte brauchen. Entlastet werden dann in unterschiedlicher Höhe – je nachdem, wie die Modelle ausgestaltet werden – die Kommunen, die hohe Zinslasten haben.

Das sind vielfach die gleichen Kommunen; man könnte das Gefühl haben, das soll ein kommunaler Eigenanteil sein. Es ist aber eben nicht deckungsgleich, sodass wir Verwerfungen sehen, wo durchaus finanzschwache, bedarfsabhängige Kommunen stark zur Mitfinanzierung herangezogen würden, obwohl sie zum jetzigen Zeitpunkt gar nicht mehr die hohe Kassenkreditverschuldung ausweisen. Selbst für diese Kommunen, die im Kern einer nachhaltigen Altschuldenlösung stehen sollten, muss befürchtet werden, dass in einer Nettobetrachtung die Belastung vielleicht die Entlastung aus der Entschuldung überwiegt.

Das ist sicherlich eines der Probleme bei den anstehenden Konflikten in der kommunalen Familie, wenn es nicht nur die vielleicht voraussehbare Trennlinie zwischen den Kommunen gibt, die von einer Altschuldenlösung profitieren würden, und denen, die an der Stelle leer ausgehen würden, sondern wenn auf der anderen Seite bei der Mitfinanzierung noch viel Unterschiedliches herangezogen wird.

Daneben ist die nur sehr geringe Mitfinanzierung zu betrachten, die auf die abundanten Kommunen entfallen würden. Auch das wirft die Frage auf, ob das eine passgenaue Regelung ist.

Das Grundproblem, weshalb die Konflikte in der kommunalen Familie so groß zu werden drohen, ist die vollständige kommunale Finanzierung des Programms. Das macht allein die Belastung bei dem Part so groß und so schwierig.

Sie merken, dass ich mich ein bisschen im Vagen bewege, weil wir eben nichts Konkretes haben. Das macht auch eine verfassungsrechtliche Bewertung schwierig, da wir bislang nur eine Pressemitteilung kennen. Aber wir kennen die kommunalpolitische Landschaft in Nordrhein-Westfalen, und es ist auch schon zu kleineren Gesetzesvorhaben Klage in Münster erhoben worden.

Vor diesem Hintergrund ist es zumindest nicht unwahrscheinlich, dass eine recht umfangreiche und über 40 Jahre belastende Lösung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterzogen werden könnte. Von daher tut der Gesetzgeber sicherlich gut daran, diese verfassungsrechtlichen Bedenken mit im Blick zu behalten und bestmöglich auszuräumen, damit eine solche Landeslösung belastbar und dauerhaft tragfähig wird.

Wie könnte ein Finanzierungsanteil des Landes aussehen? Wir kennen die Größenordnung: 460 Millionen Euro. Das wäre an dieser Stelle erst einmal kein falscher Landesanteil. Wir müssen bedenken, dass der kommunale Eigenanteil, der immer in Aussicht gestellt wurde – auch von den Kommunen, die entlastet werden sollen – immer noch in der Bandbreite zwischen 100 Euro und 1.500 Euro Restverschuldung je Einwohner vorhanden ist. Das würde immer noch übrig bleiben, wenn wir über eine Lösung sprechen, bei der das Land die eine Hälfte übernimmt und die andere Hälfte bei den Kommunen bleibt.

Hier schließt sich ein bisschen der Kreis. Wenn der Bund mit im Boot ist, dann sieht die Rechnung natürlich anders aus. Dann kann auch ein geringerer Finanzierungsanteil des Landes oder ein höherer Mitfinanzierungsanteil der Kommunen – je nachdem, aus welcher Richtung man schaut – möglicherweise zu einer guten und nachhaltigen Lösung führen.

Aber wenn ich einmal auf den Antrag, den wir eigentlich diskutieren, und auf die Eckpunkte der Kommunen, die wir vorgelegt haben, zurückschauen, dann wäre es erst einmal unsere Grunderwartung, dass die Hauptfinanzierung der Entschuldung zunächst beim Land liegt, und dass der kommunale Eigenanteil der betroffenen Kommunen passgenau so ausgearbeitet wird, dass er tragbar bleibt.

Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank, dass wir hier heute Stellung nehmen können. Vorweg möchte ich einmal sagen, dass wir die Initiative, dieses Altschuldenproblem anzugehen, ausdrücklich begrüßen. Wir finden es zunächst einmal gut, dass die Landesregierung einen Schritt macht, eine Lösung auch unter Einbeziehung des Bundes zu suchen. Das halten wir für einen überfälligen Schritt, und das haben wir schon lange gefordert. Insofern ist es gut, dass jetzt Dynamik in den Diskurs hineinkommt.

Ich muss allerdings auch sagen, dass der Zwischenstand der Diskussion aus unserer Sicht noch nicht ausreichend ist, um tatsächlich zu einer Altschuldenlösung im Wortsinne kommen zu können. Es liegen Vorschläge zur Refinanzierung auf dem Tisch mit den Eckpunkten zum GFG 24. Das sind Vorschläge, das ist ein Zwischenstand, aber aus unserer Sicht muss der Diskurs noch weitergehen, um wirklich zu einer für alle Seiten zufriedenstellenden und auch sachgerechten Lösung kommen zu können.

Ich darf die Ausführungen des Kollegen Holler noch an der einen oder anderen Stelle ergänzen. Es ist auf der einen Seite nach der Verantwortung des Bundes – auch vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Lage – und auf der anderen Seite nach der Verantwortung der betroffenen Kommunen für ihre Altschulden gefragt worden.

Ich möchte hier noch einmal unterstreichen, dass wir an dieser Stelle eine Gesamtbeurteilung brauchen. Alle angesprochenen Akteure – der Bund, das Land, die betroffenen Kommunen – haben ihren Teil zu diesen Altschulden beigetragen. Wir haben auch nie ein Rundum-sorglos-Paket gefordert, das die betroffenen Kommunen außen vor lässt, sondern wir haben immer gesagt, dass alle drei Akteure ihr Scherflein zu einer Lösung beitragen müssen, aber dazu gehören eben auch Bund und Land, die neben den betroffenen Kommunen jeweils substantielle Beiträge leisten müssen.

Mit betroffenen Kommunen meine ich ausdrücklich die Kommunen mit einer eigenen Altschuldenbelastung und nicht diejenigen Kommunen, die keine Altschulden haben – egal, ob sie die in den letzten Jahren bereits vollständig abgebaut haben oder ob sie nie welche hatten.

Die Vergemeinschaftung der Schulden haben die kommunalen Spitzenverbände schon in den Anhörungen 2018, 2019 und 2020 und auch heute wieder einhellig abgelehnt. Wir glauben nicht, dass es sachgerecht ist, dieses Altschuldenproblem über eine Vergemeinschaftung der Schulden zu lösen.

Ich kann Kommunen, die beispielsweise durch den Verkauf ihres eigenen Vermögens in den letzten Jahren Altschulden reduziert haben und die an einem Programm jetzt möglicherweise gar nicht teilnehmen würden, kaum erklären, warum sie dies über einen GFG-Vorwegabzug über viele Jahrzehnte tun sollten. Dies vergiftet die kommunale

Solidarität und würde die Frage der Ursachenforschung befeuern: Wie ist es im Einzelnen und bei welcher Stadt zu diesen Altschulden gekommen?

Dieses Thema ist bereits in der ersten Anhörung zum Thema 2018 angesprochen worden – wenn ich mich recht entsinne von Dr. Dieter vom hessischen Städtetag, der seinerzeit das Modell der Hessenkasse und entsprechende Lösungsmöglichkeiten vorgestellt hat.

Er hat damals ganz klar gesagt, wie unser Verband im Übrigen auch, dass eine Vergangenheitsbetrachtung nicht sinnvoll ist. Vielmehr braucht man einen klaren Schnitt und eine Lösung für die Zukunft unter Beteiligung aller angesprochenen Akteure – Bund, Land und Kommunen.

Ich hoffe, es ist unter allen Teilnehmern hier unstrittig, dass jeder dieser Akteure eine Mitverantwortung trägt – der Bund im Rahmen der Sozialgesetzgebung, das Land als eigentlicher Finanzier von Verfassung wegen und als diejenige Stelle, die sich in erster Linie um die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in NRW kümmern muss. Das ist auch bundeslandspezifisch. Wir haben einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad in NRW. Das muss man mitberücksichtigen. Insofern ist das Land schon mit im Boot – ebenso wie die betroffenen Kommunen; das haben wir nie bestritten.

Wie konnte ein substantieller Landesanteil aussehen? – Ich formuliere es einmal negativ: Jedenfalls nicht durch die Zurverfügungstellung des fakultativen Steuerverbundes und des Grunderwerbsteueranteils. Wir haben in unserer Stellungnahme hoffentlich auch überzeugend deutlich gemacht, dass es sich hierbei de facto um kommunales Geld handelt. Die Zusage, diesen Grunderwerbsteueranteil in den Jahren, in denen er realiter diese 460 Millionen Euro nicht erreicht, mit eigenem Landesgeld aufzustocken, ist kein substantieller Landesbeitrag, über den wir hier wirklich reden können.

Zu möglichen verfassungsrechtlichen Problemen des Vorschlags kann ich mich nur insoweit äußern – auch ich kenne das Modell nicht in Gänze –, als es die GFG-Befrachtung beträfe, die in den Eckpunkten angekündigt wurde. Es geht also letztendlich um die Frage, wie so ein Vorwegabzug und eine Vergemeinschaftung der Schulden mittels dieses Vorwegabzugs einzuordnen wären.

Ich weiß natürlich auch nicht, wie das Verfassungsgericht das im Einzelnen entscheiden würde, aber das wirft natürlich Fragen auf. Der Verfassungsgerichtshof hatte in der Vergangenheit schon mit solchen Vergemeinschaftungsprojekten zu tun – ich denke insbesondere an den Kommunalsoli im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt, der damals bestätigt wurde.

Ich möchte aber betonen, dass das eine ganz andere Ausgangssituation war, mit einem viel kürzeren Zeitraum und einer viel geringeren finanziellen Dimensionen. Der Kommunalsoli betrug, wenn ich mich recht entsinne, um die 90 Millionen Euro. Beim Landesanteil, um dessen Refinanzierung es in den Eckpunkten hier geht, reden wir – durch die Aufzinsung – über zweimal 9,85 Milliarden Euro über 40 Jahre. Das ist eine ganz andere Dimension.

Der Verfassungsgerichtshof hat damals sehr wohl betont, dass das Ganze Ausnahmeharakter haben müsste. Ich würde aber schon hinterfragen wollen, ob eine so

langfristige und so hochvolumige Gegenfinanzierung einen Ausnahmecharakter haben kann. Ich persönlich hätte große Probleme mit der Rechtfertigung dieser Vergemeinschaftung der Altschulden aus verfassungsrechtlicher Sicht.

Zu den Konflikten innerhalb der kommunalen Familie: Diese würden durch die Vergemeinschaftung der Schulden angeheizt. Wer Verlierer und wer Gewinner dieses Modells ist, hängt von dem konkreten Modell insgesamt ab. Dazu kann ich keine Stellung nehmen. Stellung nehmen kann ich allerdings zur kommunalen Schuldenbremse und deren Ausgestaltung.

Wir haben hier in verschiedenen Facetten in diesem Ausschuss bereits darüber gesprochen – sei es zu einer Grundsteuerbremse oder sei es zu kommunalen Schuldenbremsen. Die Antwort darauf ist eigentlich immer dieselbe: Wenn aufgrund von jahrzehntelanger struktureller Unterfinanzierung der Kommunen Probleme wie das Altschuldenproblem entstehen und die Probleme auch nicht geringer werden ... – Im Gegenteil: Die Probleme werden immer größer. Auch die Kommunen sind von der massiven Kostensteigerung im Personal- und im Sachkostenbereich betroffen. Gleichzeitig werden die Aufgaben mehr, die die Kommunen erfüllen sollen. Die Investitionserwartungen an die Kommunen als Motor der Wirtschaft, als wichtiger Auftraggeber für Handwerk und Wirtschaft werden größer, und die finanziellen Spielräume der Kommunen werden kleiner. Wir haben stagnierende Steuererwartungen. Wir haben eine hohe Inflation, die eins zu eins auch die Kommunen trifft, und wir sehen massiven Investitionserwartungen entgegen.

In dieser Ausgangssituation kann es niemanden überraschen, dass dies die strukturelle Unterfinanzierung noch viel stärker anheizen wird. Kommunale Schuldenbremsen sind da keine Lösung. Das Geld alleine für staatliche Pflichtaufgaben, die bezahlt werden müssen, muss irgendwo herkommen. Da ist es offensichtlich keine sinnvolle Lösung, den Kommunen mit haushaltsrechtlichen Restriktionen die Luft zum Atmen zu nehmen. Dieser Vorschlag ist aus unserer Sicht nicht zielführend.

Zielführend ist, die strukturelle Unterfinanzierung abzubauen. Je stärker die strukturelle Unterfinanzierung abgebaut wird, desto mehr finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen entsteht und desto größer ist die Möglichkeit, dieses Altschuldenproblem zu lösen – ohne dass nach einem Schuldenschnitt sofort wieder neue Altschulden entstehen.

Es ist für uns ein integraler Bestandteil jeder Altschuldenlösung, dass nach einem Schuldenschnitt nicht sofort wieder mit dem Anhäufen neuer Altschulden begonnen werden muss. Auch da hat der Vorschlag, den wir jetzt kennen und soweit er die Refinanzierung im GFG betrifft, sicherlich noch Luft nach oben. Er ist noch nicht nachhaltig genug in diesem Sinne.

Dr. Linus Tepe (Kreis Coesfeld): Erst einmal darf ich mich ganz herzlich bedanken, hier als Kreiskämmerer und damit in einer Doppelfunktion – einerseits als Verantwortlicher für den Kreishaushalt und andererseits die kommunalaufsichtsrechtliche Brille tragend – sprechen zu dürfen.

Ich glaube, es ist von Herrn Holler und von Herrn Müller viel Richtiges gesagt worden. Auch wir, die wir als Kreis grundsätzlich von der Problematik – mit Ausnahme einer Kommune – nicht betroffen sind, begrüßen ausdrücklich, dass es hoffentlich zu einem echten Vorschlag kommen wird, der das Grundproblem in den Griff bekommt.

Sie kennen das aus Ihren Kommunen, für die Sie vielleicht auch in den Räten sitzen: Die Luft zum Atmen für die Kommunen wird dünner, und die Herausforderungen der aktuellen Zeit – spätestens seit Beginn der Coronapandemie – sind nicht kleiner geworden.

Fangen wir mit dem Positiven an, dem Zurückgehen der Liquiditätskredite. Das ist zu einer Zeit entstanden, in der wir als Kommunen schon vor großen Herausforderungen standen, aber in der wir anders als heute keine Multikrisenlage hatten. Wir hatten eine wirtschaftliche Stabilität mit erheblichen Steuererträgen; und das süße Gift der Liquiditätskredite war aufgrund der Niedrigzinsphase durchaus auch gegeben. Das dreht sich momentan diametral um.

Eine weitere Ursache war die weitsichtige Finanzplanung und Finanzpolitik in den Kommunen vor Ort. Denn in den Haushaltsberatungen der Städte und Gemeinden, aber auch im Kreistag ist das Thema des generationengerechten Haushalts immer mitgedacht worden. In den damaligen Lagen waren wir in der glücklichen Situation, dies entsprechend auffangen zu können.

Die Zeiten haben sich aber geändert. Auch das merken wir sehr deutlich bei der eigenen Finanzierung, bei der Aufgabenkomplexität und -tiefe. Da ist es wichtig, einen gemeinsamen Kraftakt hinzubekommen – zwischen Bund, Land und Kommunen.

Der Bund muss sich beteiligen, weil – das ist unstrittig – die meisten Lasten, die Liquiditätskredite zur Folge hatten, vor der Änderung des Grundgesetzes – Föderalismusreform I, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 – bundesrechtlich geregelt waren. Das hat bis dahin dazu geführt, dass die Schuldenstände der Kommunen durch die Direktübertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ohne entsprechende Refinanzierung im Rahmen der Konnexität gewachsen sind.

Mit Art. 125a hat man versucht, die Aufgaben doch noch etwas weiter ausdehnen zu können. Ich habe in meiner Stellungnahme bereits geschrieben, dass es verfassungsrechtlich inzwischen geklärt ist, inwieweit das geht und inwieweit das nicht geht.

Ich glaube, dass der Bund bei einer jetzt im Raume stehenden Lösung einen essenziellen Anteil an einer kommunalen Altschuldenlösung erbringen muss. Alleine werden das Land und Kommunen – im Moment im Wesentlichen nur die Kommunen – nicht stemmen können. Die Problematik würde nur weitergeschoben und die Kommunen würden nur noch vor größere Herausforderungen gestellt werden als das aktuell bereits der Fall ist. Es besteht also der Wunsch, die Verantwortung des Bundes noch einmal deutlich zu betonen.

Die Frage von Herrn Tritschler aufgreifend: Ja, es gibt natürlich Kommunen, die sehr unterschiedlich mit ihren Freiräumen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung umgegangen sind. Im Wesentlichen ist es eine Frage der Pflichtaufgaben, die erfüllt werden müssen. Aber wie intensiv Pflichtaufgaben mit der Personalorganisations-

hoheit wahrgenommen werden, obliegt jeder Kommune. Wenn ich für eine Pflichtaufgabe im Sinne der Bürgerinnen und Bürger ein Themenfeld intensiv bearbeite, habe ich am Ende höhere Kosten, und die bekomme ich nicht wieder herein.

Was können wir dagegen tun? – Aus Sicht der Kommunalaufsicht hat es sich bewährt, bei der Anzeige der kommunalen Haushalte frühzeitig mit den Kommunen in Gespräche zu gehen, sich Fehlentwicklungen anzuschauen und frühzeitig im Dialog Lösungen zu entwickeln.

Ich selber habe das, seitdem ich diese Funktion wahrnehme, mit mehreren Kommunen bei mir im Kreis gemacht, um einen anderen Blick auf die Dinge zu gewinnen und um mir die Lage vor Ort anzueignen. Das ist im Wesentlichen gut gelungen, weil auch die Räte erkannt haben, dass es nicht so weitergehen kann wie – zumindest teilweise – in den letzten Jahren. Da herrschte häufig die Idee: Ach, darf es noch ein bisschen mehr sein?

Ich glaube, das hat sich jetzt deutlich gewandelt. Insofern ist der zartfühlende Hinweis der Kommunalaufsicht an die eine oder andere Kommune auch hilfreich, dass man auch seitens der Hauptverwaltungsbeamten frühzeitig auf die Räte zugehen kann.

In unserem kreisangehörigen Raum haben Kommunen aber auch freiwillig ein Haushaltssicherungskonzept entwickelt, das dann auch so in der Ratspolitik beschlossen worden ist. Auch das kann ein Pfad sein, den die Kommunalaufsicht moderieren, anstoßen oder wirksam begleiten kann.

Eine weitere Möglichkeit wäre es, die kommunalaufsichtsrechtlichen Mittel zu verschaffen. Das ist immer eine schwierige Abwägungsfrage, weil der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung mit all seinen Facetten gilt. Aber für eine nachhaltige Entschuldung der Kommunen wird man vielleicht nicht darum herumkommen, an der einen oder anderen Stelle zumindest nachzuschärfen, um dann mit sanftem Druck auf die Kommunen zuzugehen oder um die richtigen Mittel der Kommunalaufsicht zu verwenden, um die Kommunen von der schiefen Bahn abzubringen.

Christoph Gerbersmann (Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“): Vielen Dank, dass wir heute hier für das Aktionsbündnis Stellung nehmen können. Ich bin nicht nur einer der Sprecher des Aktionsbündnisses, sondern auch seit 17 Jahren Kämmerer der Stadt Hagen. Von daher kann ich auch aus eigenem Erleben deutlich machen, wie es zu der Situation in der Stadt gekommen ist. Dazu passen dann auch einige der von Ihnen gestellten Fragen.

Ich will zunächst einmal auf die Frage der Verantwortung des Bundes in Aufteilung zur Verantwortung des Landes eingehen. Ich will nicht alles wiederholen, was meine Vordredner schon gesagt haben. Aber ich will Ihnen an einem aktuellen Beispiel – Stichwort „OGS“ – zeigen, warum es keine Diskussionen darüber geben kann, dass der Bund in der Verantwortung steht.

Ich kann mich nicht daran erinnern, dass wir als Kommunen den Rechtsanspruch auf OGS durchgesetzt haben wollten. Dieser Rechtsanspruch ist vom Bund gekommen. Darüber hinaus kann man eine Vielzahl von Beispielen nennen, in denen der Bundesgesetzgeber den Standard gesetzt hat und wir Kommunen das ausfüllen.

Insbesondere in den strukturschwachen Kommunen wie Hagen gibt es das Problem – zusätzlich zu den ohnehin schon nicht auskömmlichen Finanzierungen, die der Bund oder auch das Land zu verantworten haben –, dass unsere Eltern ihre Elternbeiträge oft nicht bezahlen können. Das zeigt gerade für strukturschwache Kommunen, dass es eben keine Frage ist, ob wir gut oder schlecht gewirtschaftet haben.

Wir sind eine Stadt, die nach wie vor vor großen strukturellen Herausforderungen steht und in der die Bevölkerung nur teilweise in der Lage ist, sich selbst zu versorgen. Entsprechend hoch sind bei uns die Soziallasten; entsprechend können viele Teile der Bevölkerung die Gebühren nicht bezahlen. Sie müssen stattdessen aus dem städtischen Haushalt subventioniert werden, damit sie überhaupt am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können und damit sie beispielsweise auch eine Chance auf Bildung haben.

Deswegen wehre ich mich in aller Deutlichkeit gegen Formulierungen egal von welcher Seite, dass wir über die Jahrzehnte schlecht gewirtschaftet hätten und dies der Unterschied zu anderen Kommunen wäre.

Wenn Sie eine strukturschwache Stadt sind und weitere Aufgaben vom Bund oder vom Land aufgebürdet bekommen, dann können Sie das viel schlechter verkraften, als wenn Sie in einer Gemeinde sind, der es zum Glück besser geht, in der die Steuereinnahmen besser sind, in der eine andere Bevölkerungsstruktur herrscht und weniger direkte oder indirekte Soziallasten anfallen.

Ich kann Ihnen das am Beispiel der Stadt Hagen deutlich machen. Wir sind innerhalb von fünf, sechs Jahren Anfang der 2000er in die Verschuldung geraten. Ich sage es einmal platt: So viele Fehler können Sie in einer Gemeinde gar nicht machen, dass Sie innerhalb von fünf oder sechs Jahren eine halbe Milliarde Euro Schulden aufbauen. Vielmehr hat es externe Ursachen gegeben; das war damals eine Zusammenballung verschiedener Ursachen, unter anderem die Steuerreform, die es damals auch auf Bundesebene gegeben hat, die unsere Einnahmesituation schlagartig verschlechtert hat.

Die fehlende Konnexität, die wir als Kommunen immer wieder erleben – egal ob es um Landesgesetzgebung oder um Bundesgesetzgebung geht –, ist in Städten wie Hagen das viel größere Problem als in Städten, denen es zum Glück besser geht.

Es wurde auch die Frage gestellt, was wir bisher unternommen haben, und da wird noch einmal deutlich, dass es eben nicht um gutes oder schlechtes Wirtschaften geht. 2006/2007 hatten wir ein Jahresdefizit von 160 Millionen Euro – in einer Stadt mit etwas weniger als 200.000 Einwohnern. Seit 2017 haben wir einen ausgeglichenen Haushalt und ausgeglichene Jahresergebnisse.

Ich kann Ihnen versichern, das liegt nicht nur am Stärkungspakt, an niedrigen Zinsen und an etwas niedriger Arbeitslosigkeit. Es liegt auch daran, dass wir strukturell eine Summe von an die 90 Millionen Euro pro Jahr eingespart haben. Deswegen reagiere ich etwas allergisch auf das Märchen, dass wir schlecht gewirtschaftet hätten. Auch wir haben Fehler gemacht; ich habe nie etwas anderes behauptet. Aber das ist in den allermeisten Kommunen nicht das Grundproblem für die Verschuldung.

Sie haben die Frage gestellt, wie ein Finanzierungsanteil des Landes aussehen könnte. Wir haben als Altschulden-Bündnis immer gesagt, dass wir idealerweise gerne hätten, dass Bund und Land möglichst viel übernehmen, am liebsten alles. Aber wir sind Realisten, und deswegen haben wir immer gesagt: 50 % der Bund und die anderen 50 % teilen sich Land und Kommune. Wenn wir über einen 25-prozentigen Anteil der Kommunen reden, dann reden wir über einen 25-prozentigen Anteil über alles: Abbau der Restschulden und Finanzierungsbeitrag kumuliert – also nicht 25 % Finanzierungsbeitrag und dann bleiben noch irgendwelche Restschulden übrig. Das wäre aus unserer Sicht ein faires Modell.

Als gewöhnlicher Kämmerer möchte ich mich nicht zu verfassungsrechtlichen Fragen äußern. Äußern könnte ich mich zu der Frage, wer die Financier des Modells sein könnten: Selbst in unserem Städtebündnis haben wir Städte, die profitieren und die weniger profitieren.

Meine Stadt würde profitieren, obwohl wir in den letzten Jahren 250 Millionen Euro Kassenkredite abgebaut haben. Das ist nicht wenig für eine Stadt wie Hagen. Trotzdem sind wir weiterhin mit hohen Kassenkrediten belegt und wären deswegen ein Profiteur. Aber beispielsweise eine klassische Altschulden-Stadt wie Duisburg würde zu den Verlierern gehören, weil Duisburg in den letzten Jahren viele Schulden abbauen konnte und nach wie vor auf Unterstützung aus dem GFG angewiesen ist. Hier wäre der Rückgang der GFG-Mittel voraussichtlich höher als die Entlastungen.

Wir haben unterschiedliche Situationen. Die Kommunen, die viel Zinsbindungen eingegangen sind und die jetzt niedrige Zinsen haben, werden weniger entlastet, weil sie weniger Zinsen zahlen als andere, die mehr mitgenommen haben, als Tagesgeld günstig zu bekommen war, und die jetzt mit höheren Zinsen konfrontiert sind.

Zur Frage nach den Auswirkungen: Auch hier sind wir in vielen der Städte, die ich vertrete, in eine Abwärtsspirale. Es gibt Städte mit einer schwierigen Sozialstruktur oder mit einer Einwanderungsgeschichte. Für meine Stadt kann ich sagen, dass wir zudem eine hohe EU-Zuwanderung aus Südosteuropa haben, wobei wir uns weitestgehend von Bund und Land alleingelassen fühlen.

Damit Zuwanderung ein Erfolg wird, müssten wir uns dringend viel mehr um diese Menschen kümmern. Wir wissen auch, was wir tun müssten. Wir haben Bildungsmediatoren, wir haben Schullotsen und haben viel anderes gemacht. Das kostet aber alles Geld. Es tut richtig weh zu sehen, dass eine ganze Generation von zugewanderten Kindern nicht die Chancen bekommen, die sie eigentlich brauchen, damit sie in Zukunft mithelfen können, diese Gesellschaft zu tragen und aufzubauen.

Es geht gar nicht um die Frage, ob wir noch ein Theater oder noch ein Museum mehr haben. Vielmehr ist das Thema „Bildung“ ein klassisches Thema, das mangels Masse an dieser Stelle ein Stück weit auf der Strecke bleibt.

Sie hatten gefragt, ob ich die Lösung für widerspruchsfrei halte. – Lassen Sie es mich andersherum sagen: Es ist ausgesprochen schwierig und aus unserer Sicht auch nicht fair, wenn die armen Schlucker diese Lösung bezahlen müssen. Wir haben eine Ungleichbehandlung: Wenn der kommunale Anteil ausschließlich durch den Vorwegabzug im GFG finanziert wird, dann werden im Wesentlichen nur diejenigen zur Finanzierung

herangezogen, die ohnehin strukturell unterfinanziert sind. Insofern führt das zu Schwierigkeiten in der kommunalen Familie.

Insgesamt begrüßen wir wie der Städte- und Gemeindebund, dass wir eine Diskussionslösung auf dem Tisch haben. Wir hoffen, dass es ein Diskussionsanstoß ist, und würden uns gerne konstruktiv einbringen. Wir hoffen, dass wir am Ende zu einer Lösung kommen, die auch die in unserer Stellungnahme genannten Herausforderungen abbilden kann.

Dr. Manfred Busch: Vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Ich möchte mit dem Begriff „Strukturschwäche“ beginnen, weil ich nach den Ursachen für die hohen Liquiditätskredite gefragt worden bin. Ich habe mich mit dieser Frage sehr intensiv beschäftigt und regressionsanalytisch versucht, die Variablen zu finden, die das besonders gut erklären können.

Natürlich gibt es ganz viele Variablen, aber eine Variable ist besonders stark, nämlich die langfristige Beschäftigungsentwicklung, gemessen über 30 oder 40 Jahre. Prof. Südekum hat sich im Rahmen von regionaler Wirtschaftspolitik damit beschäftigt und den Zeitraum 1978-2012 untersucht – ich habe das dann bis 2015 verlängert.

Für NRW sieht man verschiedene Arbeitsmarktregionen. Gelsenkirchen hat in diesem Zeitraum ca. 30 % sozialversicherungspflichtige Beschäftigte verloren; andere Regionen haben 50 % gewonnen. Das heißt, wir haben hier eine extreme Diskrepanz.

Diese langfristige Beschäftigungsentwicklung erklärt ungefähr 70 % der Varianz in den Liquiditätskrediten. Dort, wo die Beschäftigungsentwicklung gut ist, braucht man keine Liquiditätskredite. In Oberhausen, Duisburg und dort, wo die Beschäftigung zurückgegangen ist, ist es umgekehrt. Daneben gibt es auch noch die restlichen 30 %, das sind individuelle kommunale Veränderungen. Gelsenkirchen beispielsweise hat RWE-Aktien verkauft und damit seinen Schuldenstand gesenkt.

Das gibt es im Hintergrund, aber die langfristige Beschäftigungsentwicklung ist die zentrale Größe, weil sie auf beide Seiten wirkt. Sie wirkt sowohl auf die Steuererträge einerseits als auch auf die Sozialbelastungen andererseits ein. Denn dort, wo wenig Beschäftigung ist, ist die soziale Belastung groß.

Das gilt nicht nur für die Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft. Ich habe mich mit der Grunddatenanpassung beschäftigt und auf der Basis des GFG 2023 berechnet, was das ausmacht. Man kann da erkennen, dass der Zentralitätsansatz die entscheidende Veränderung bewirkt. Dieser führt nämlich dazu, dass die Stärkungspakt-Kommunen – Ceteris paribus – 43 Millionen Euro pro Jahr verlieren. Auch da ist die Zahl der Arbeitsplätze die entscheidende Größe.

Städte wie Hagen können nichts dafür, wenn Firmen sich entscheiden, woanders zu investieren, oder wenn die Entwicklung an ihnen vorbeigeht. Prof. Südekum nannte das „Effekte der Globalisierung“. Das könnte man heute neu untersuchen, aber es ist jedenfalls etwas, dass sich kommunaler Verantwortung definitiv entzieht. Kommunale Wirtschaftspolitik ist schön und gut, aber gegen solche Trends sind die einzelnen Kommunen machtlos.

Es gibt auch nicht die schlechte Finanzlage. Wir sind generell in einer Rezession oder eigentlich eher bei einem Nullwachstum. Das große Problem sind die zunehmenden Disparitäten. Die kommunale Entwicklung geht immer weiter auseinander; das sieht man auch an vielen anderen Kennzahlen. Das führt dazu, dass eine Lösung, die sich an den Schlüsselzuweisungen als zentraler Finanzierungsgröße orientiert, schwierig ist. Das ist das Grundproblem, auf das ich gleich noch komme.

Zunächst zu der Frage, wie sich die Zinslasten real darstellen. – Ich habe in meiner Kommune, in Bochum, nachgefragt, wie der aktuelle Stand ist. Das Kassenkredit-Portfolio finanziert sich im Durchschnitt mit 1,5 %. Ich habe in meiner Stellungnahme 2 % angenommen, aber die 1,5 % sind real. Das ist der Ausgangspunkt.

Das heißt, wenn ich plötzlich von 1,5 % auf 3 % gehen soll – zusätzlich zur Tilgung –, dann ist das eine dramatische Verschlechterung der Ausgangssituation, denn diese 1,5 % würden auch noch ein paar Jahre gelten; morgen liegt der Durchschnittszins nicht plötzlich bei 3 %. Für die nächsten bis zu drei Jahre würde man mit 1,5-2 % in etwa hinkommen, bis dann irgendwann die Umschuldungen überwiegen.

Deswegen ist ein Zinssatz von 3,48 %, der jetzt der Annuität von 460 Millionen Euro zugrunde liegt, schon erstaunlich, weil das Kommunalkreditkonditionen sind. Man fragt sich da natürlich, warum das Land jetzt mit Kommunalkreditkonditionen rechnet, wenn das Land doch selber diese 9,85 Milliarden Euro abfinanzieren will.

Wenn wir uns die aktuelle Zinsstrukturkurve angucken, fällt zweierlei auf: Erstens ist sie stark invers, das heißt die langen Laufzeiten sind niedriger verzinst als die kurzen Laufzeiten. Das bedeutet, dass die Marktteilnehmer deutliche Zinssenkungen erwarten. Das heißt, die Zinswende kommt nicht, sondern sie ist schon längst eingetreten und hat ihren Höhepunkt vielleicht sogar schon überschritten. Das hängt auch davon ab, wie erfolgreich sich die Inflationsbekämpfung darstellt. Aber die Marktteilnehmer erwarten eine Senkung.

Wenn das Land also Kredite in sein Portfolio übernimmt, dann ist außer einem Schuldnerwechsel zunächst gar nichts zu veranlassen; die Kredite laufen ja noch eine ganze Zeit weiter. Die Vorstellung, dass wir zu aktuellen Zinskonditionen 9,85 Milliarden Euro umschulden müssen, trifft nicht zu. Vielmehr gibt es Kredite, die im Laufe der nächsten fünf Jahre umgeschuldet werden müssen. Wenn es dann beispielsweise in drei Jahren günstigere Zinskonditionen gibt, dann sind diese zugrunde zu legen.

Die Vorstellung, dass die Kommunen 460 Millionen Euro pro Jahr für 40 Jahre zu zahlen hätten, ist eigentlich absurd. Wenn ich Landesfinanzminister wäre, würde mir das gefallen, aber ansonsten eher nicht. Da ist noch viel Potenzial, und darin sehe ich auch den entscheidenden Landesbeitrag.

Jetzt komme ich zu der verfassungsrechtlichen Frage. Ich bin kein Jurist, deswegen rede ich lieber von Ungerechtigkeiten. Aber wir wissen, dass Ungerechtigkeiten vom Verfassungsgericht durchaus auch erkannt werden.

Es gibt aus meiner Sicht drei zentrale Ungerechtigkeiten: Die erste Ungerechtigkeit ist, dass das Land nicht nur keine Hilfe bietet, sondern das Ganze zu 3,48 % verzinst

haben möchte. Das ist absurd. Der Landesbeitrag muss umgekehrt genau darin bestehen, günstigere Konditionen zu bieten als eine Kommune selbst erreichen könnte.

Wir rechnen gegenüber der risikolosen Bundesfinanzierung: Bundeswertpapiere haben aktuell bei bestimmten Laufzeiten zum Beispiel 2,4 %. Dann bezahlt das Land 40 Basispunkte Aufschlag, also 2,8 %. Eine Kommune bezahlt in etwa 100 Basispunkte Aufschlag, also 3,4 %.

Das heißt, das Land würde nach heutigen Gesichtspunkten bei 2,8 % liegen, und dann wäre die Annuität nicht 460 Millionen, sondern 400 Millionen. Das ist schon einmal etwas günstiger. Wenn ich dann noch die Corona-Abzahlung, 30 Millionen Euro, mit hinzunehme, dann bin ich schon bei 370 Millionen Euro, und vielleicht geht noch ein bisschen mehr. Dann habe ich auch die Rechtfertigung dafür, in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Weil wenn es keine Landeshilfe gibt, warum soll das Land dann in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen dürfen?

Es handelt sich um eine Zwangsentschuldung, weil die Kommunen das schon durch den Vorwegabzug finanzieren. Also müssten sie auch mit einer günstigeren Finanzierung, als sie selber erreichen können, belohnt werden. Das ist unter realistischen Bedingungen durchaus erreichbar. – Das ist die erste Ungerechtigkeit, wenn es keine Bundeshilfe gibt.

Die zweite Ungerechtigkeit ist, wenn abundante Kommunen, die die Lösung nicht über Vorwegabzug mitfinanzieren, davon profitieren. Das ist sozusagen die umgekehrte Rechtfertigung der Solidaritätsumlage, die das Verfassungsgericht schon getroffen hat, nämlich dass diejenigen, die besonders finanzstark sind, durchaus herangezogen werden können. Dann würde ich es genauso gerecht finden, dass finanzstarke Gemeinden nicht von etwas profitieren, was andere bezahlen.

Die dritte Ungerechtigkeit ist, dass es Kommunen in diesem Modell gibt, die besser stehen würden, wenn sie sich selber unter Kommunalkreditkonditionen entschulden als wenn sie sich mit Landeshilfe entschulden lassen. Das kann nicht sein; das ist absurd. Das heißt, die Finanzschwachen tragen dazu bei, dass Leverkusen sich entschulden darf. Das löst ein gewisses Unwohlsein aus.

Wenn es nicht anders geht, dann muss es zumindest eine Art Härtefallregelung, einen Belastungsdeckel geben. Die betroffenen Kommunen dürfen nicht schlechter stehen. Dafür müsste man eine Finanzierung suchen, aber die wird man dann auch finden können.

Ich habe in meiner Berechnung vorgeschlagen, dass man die AUP, die Aufwands- und Unterhaltungspauschale, nicht um 80 Millionen Euro aufstockt, sondern um 40 Millionen Euro. Ich bin strukturell der Meinung, dass man sie gar nicht aufstocken sollte, aber das wäre ein Rechenangebot für einen politischen Kompromiss.

Abundante dürfen nicht profitieren, es darf sich kein Finanzschwacher verschlechtern gegenüber einer eigenen Entschuldung und die Rechtfertigung für den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung muss darin bestehen, dass die Landesbedingungen deutlich günstiger sind als Kommunalkreditkonditionen – wenn man diese drei Punkte anpassen könnte, käme man vielleicht in die richtige Richtung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie): Vielen Dank für die erneute Möglichkeit, mich zum Thema „Altschulden“ hier äußern zu dürfen. Ich bin durchaus erleichtert, dass nun endlich ein Vorschlag vorliegt. Ich weiß, dass das in der Koalition auch nicht ganz einfach war. Deshalb Dank an diejenigen Kräfte, die sich dafür intensiv eingesetzt haben – denn vergnügungssteuerpflichtig scheint dieses Thema für die Landesregierung nicht zu sein.

Ich versuche Dinge nicht zu wiederholen, bei denen ich den anderen Sachverständigen im Grunde nur kurz zuzustimmen brauche, und will mit der Frage nach der Verantwortung des Bundes beginnen.

Über die Verantwortung des Bundes zu diesem Problemkomplex sprechen wir seit knapp 40 Jahren. Aus dem Kreis der Länder kam damals der Vorschlag – die Albrecht-Initiative –, dass der Bund 50 % der Sozialkosten übernehmen solle, weil vornehmlich Bundesgesetze dafür verantwortlich seien. Dieses Argument ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht tragfähig, weil wir nicht verfassungsrechtlich denken, wer dafür zuständig ist, sondern wir fragen nach dem Verursacher einer Kostenlast. Insofern spielt für uns auch das Konnexitätsprinzip eine große Rolle.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Begründungskette halte ich den Bund auch bei der Entschuldung der Kommunen für mit im Boot. Er hat das auch in den letzten zwei Legislaturperioden in den jeweiligen Koalitionsvereinbarungen bestätigt. Damit ist die Tür zumindest halb geöffnet.

Das bedeutet für Nordrhein-Westfalen, dass es ein Programm braucht, welches dem Bund die Mitwirkung auch ermöglicht. Der Bund hat über die Jahre immer wieder kommuniziert – es gibt aktuelle Schreiben, Eckpunkte dazu, die auch in den Gesprächen zwischen Bund und Land nicht ganz ausgeklammert gewesen sein können –, dass man einen substantiellen Beitrag des Landes braucht. Man kann sich auch vorstellen, dass die Kommunen einen Teil übernehmen, aber mit „Land“ sind nicht nur die Kommunen gemeint.

Wenn man also diese Hilfe des Bundes mit etwa 50 % nutzen möchte – und ich glaube man muss sie nutzen, um die hier angedeuteten Probleme lösen zu können –, dann ist das Land schon deshalb in der Verpflichtung, auch selbst Geld in die Hand zu nehmen.

Bei Programmen, die über 40 Jahre laufen, bin ich etwas verwundert, dass die Landesebene sagt, sie habe kein Geld. Das ist auch eine Frage der Prioritätensetzung, und es steht auch nirgendwo geschrieben, dass das Land 50 % übernehmen muss – auch der Bund nicht. Es geht um eine Größenordnung zwischen 25 und 50 %, und das kann man bei kluger Prioritätensetzung schon hinbekommen. Wenn das in einem Jahr etwas schwerer ist, dann hat man immer noch 40 Jahre vor der Brust; man kann das auch aufsteigend machen.

Herr Dr. Korte hatte nach der Verursachung der Liquiditätskredite gefragt. Dazu verweise ich auf Herrn Holler.

Auswirkungen gibt es auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – das ist Raumplanerdeutsch. Es geht auch um Chancengleichheit im Raum: Wie ist die Qualität der

Schulen? Wie sind die Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung? Wo kann ich klima-resiliente Politik betreiben?

Ich komme aus einer Kommune, Kaiserslautern, die auch hochverschuldet ist. Sie wollte jetzt 20 neue E-Busse im ÖPNV kaufen. Das hat die Kommunalaufsicht untersagt. Sie müssen jetzt die klassischen Dieselbusse kaufen. Auch das ist eine Frage von Chancengleichheit und Politikfähigkeit im Raum. Das müssen wir im Blick behalten.

Ich springe zu der Frage nach der Schuldenbremse. Ich bin eigentlich davon ausgegangen, dass die Kommunalverfassungen eigentlich eine Schuldenbremse beinhalten. In den Gemeindeverordnungen steht ja, dass der Haushalt in jedem Jahr auszugleichen ist.

Wenn man in manchen Ländern, zum Beispiel NRW und Rheinland-Pfalz, seit 27 Jahren Kassenkredite erlaubt und diese zur Normalität gemacht hat, dann ist das auch Landesverantwortung, dann akzeptiert man das Umgehen einer de facto vorhandenen Schuldenbremse.

Die Schwierigkeit ist, eine Schuldenbremse so auszugestalten, dass sie mit der kommunalen Aufgabenerfüllung in Einklang zu bringen ist. Man kann haushaltsrechtlich alles untersagen, was diese Grenze überschreitet. Wenn man dann aber aufzählt, was man alles nicht finanzieren kann, dann möchte das kein Landespolitiker mittragen, weil dann sehr viel wegfällt.

Ich nenne nur das Stichwort „investiver Nachholbedarf“ in Nordrhein-Westfalen. Im Rahmen dieser Konsolidierungsjahre ist im Schnitt immer ein Drittel weniger investiert worden als in anderen Bundesländern. Das häuft sich auf, und das kann man nicht Jahrzehnte so laufen lassen. Da geht es um sehr konkrete Investitionen – Instandhaltung mit Klimaresilienz.

Dann muss man sich ehrlich machen und sagen: Wir können die aufgabenangemessene Finanzausstattung nicht sicherstellen. – Aber wer traut sich, das zu sagen? – Insofern: Schuldenbremse ja, aber bitte in diesem etwas weiteren Kontext.

Herr Dr. Korte hatte noch nach den Zinsen gefragt. – Die Zinsen sind unstrittig gestiegen, und es ist unstrittig so, dass sich die Kosten für die Altschuldenslösung in den drei Jahren, in denen wir jetzt mit besonderer Intensität warten, enorm verteuert haben. Im Landesvorschlag sind etwa die Hälfte der Refinanzierungskosten mittlerweile Zinsen. Das ist bei 40 Jahren immer viel, aber wenn der Zins nicht mehr 1,5 % sondern 4, x % ist, dann ist das ein Treiber von Kosten.

Ich glaube, man muss mit realistisch hohen Zinsen rechnen. Ob sie noch steigen oder was wir durch kluges Zinsmanagement absenken können, was wir günstiger finanzieren können, wenn der Bund mit im Boot ist, das sind andere Punkte. Man muss jetzt keinen hohen festen Zinssatz über 40 Jahre festschreiben. Man kann auch sagen: Wenn der Zins wieder sinkt, werden auch bestimmte Belastungsfaktoren sinken. Man kann das nicht über 40 Jahre in ein fixes Landesprogramm schreiben. Weder weiß die Landesregierung, wie ihre Finanzsituation in zehn Jahren ist, noch weiß sie, wie die Zinssituation in zehn Jahren ist. Das kann man alles flexibilisieren.

Ich habe mir abgewöhnt, mich zu verfassungsrechtlichen Fragen zu äußern – insbesondere, wenn nur eine Pressemitteilung vorliegt. Aber das System hat viele Punkte in sich, die Widerspruch auslösen. Herr Busch hat das so dargestellt, dass ich das jetzt nicht wiederholen muss. Wir haben in diesem Vorschlag – abhängig davon, wie man ihn umsetzt – aber sicherlich das Phänomen, dass mehr Kommunen Zahler sind als Empfänger. Die größere Zahl muss zahlen.

Das ist der Echoeffekt aufgrund der Tatsache, dass wir Spitzenlastkommunen haben. Wir haben in Nordrhein-Westfalen nicht nur die höchsten Kassenkredite, sondern auch einen großen Kreis von Kommunen mit extrem hohen Belastungen. Wenn ich diese Kommunen entlasten will, gibt es ein solches Ergebnis.

Auch wenn ich es verfassungsrechtlich nicht würdigen will, würde ich so sagen: Ich hoffe, dass am Ende der Überlegungen, die sicherlich nicht leicht sind, ein Vorschlag steht, der eine vernünftige Tilgung ermöglicht und der verhindert, dass wir sofort in neue Schulden kommen – auch der Weg der Corona-Isolierung ist in diesem Kontext auch so ein schuldenähnlicher Puffer – und dass wir das Modell so stricken können, dass viele Aspekte, die auf den ersten Blick ungerecht sind, außen vor bleiben.

Wenn wir bei dem Schuldenstand 2022 anfangen, dann sind auch Monheim und Düsseldorf zu entschulden. Das will aber eigentlich keiner. Duisburg würde weniger entschuldet, weil sie dort in den vorherigen Jahren mehr getilgt haben. Aber nicht jeder Euro ist real getilgt. Ich erinnere an das Stichwort „doppische Liquidität“: Es ist Geld, das temporär im doppelten System zur Verfügung steht, aber nicht immer aus einem doppelten Überschuss. Das führt zu vielen Verwerfungen und Unmut auf der kommunalen Ebene und dazu, dass man in 30 oder 40 Jahren immer noch darüber diskutieren kann, dass damals diese Fehlentscheidung getroffen wurde. – Das sollte man vermeiden.

Dr. Tobias Hentze (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Vielen Dank für die Fragen.

Herr Frieling, Sie haben nach der Entwicklung der Kassenkredite in den vergangenen gefragt. Dazu ist zu sagen: Es gibt im Grunde zwei Wellen des Aufbaus der Kassenkredite, Anfang der 2000er-Jahre sowie mit und nach der Finanzkrise. So kam es bis 2016/2017 zu einem Aufbau der Kassenkredite.

Dann haben wir einen Rückgang der Kassenkredite gesehen, der bis heute anhält. Das lag im Grunde an zwei Dingen, zum einen an der sehr guten wirtschaftlichen Lage Ende des vergangenen Jahrzehnts: hohe Beschäftigung, hohe Steuereinnahmen auch für die Kommunen. Das hat dazu beigetragen, dass auch Liquiditätskredite zurückgeführt werden konnten.

Dann kann die Coronakrise, und überraschenderweise sind die Kommunen unterm Strich ganz gut durch die Coronakrise gekommen, weil Bund und Länder doch für umfangreiche Erstattungen beispielsweise bei der Gewerbesteuer gesorgt haben. Übrigens zeigt dies, dass die Gewerbesteuer die falsche kommunale Steuer ist, weil die Kommunen in der Krisensituation damit nicht umgehen können. Aber das ist ein

anderes, weites Feld. In der Summe jedenfalls haben wir einen Rückgang der Kassenkredite aufgrund der insgesamt guten Entwicklung gesehen.

Trotzdem haben wir immer noch hohe Kassenkredite. Wenn heute immer noch mehr als ein Drittel der Kommunen in NRW mehr als 500 Euro Kassenkredite pro Einwohner aufweist, dann ist das immer noch sehr viel. Trotzdem gehört zur Wahrheit auch dazu, dass ein Viertel der Kommunen gar keine Kassenkredite aufweist. Das zeigt, dass wir ein sehr heterogenes Bild bei den Kommunen in NRW haben.

Von daher kann es keine Lösung sein, einfach die Mittel für die Kommunen allgemein zu erhöhen – auch nicht durch den Bund –, weil das dazu führen würde, dass Kommunen teilweise fast zu viel Geld im Vergleich zu Land und Bund hätten. Von daher muss man sehr zielgenau vorgehen.

Ich komme zur Frage nach der Verantwortung der Länder und des Bundes für die Situation. – Ich bin kein Jurist, aber die Verfassung sieht vor, dass die Länder eine besondere Verantwortung für die Kommunen haben. Gleichwohl gilt das Konnexitätsprinzip. Nur würde ich als Ökonom diese zwei Dinge ungern vermischen wollen.

Denn wenn das Land und die Kommunen der Auffassung sind, dass der Bund – Stichwort „Flüchtlingsaufnahme“ – zu wenig zahlt, dann ist das Verhandlungssache zwischen Ländern einschließlich Kommunen und dem Bund, für höhere Erstattungssätze zu sorgen.

Wenn aber Schulden, in diesem Fall Kassenkredite auflaufen, dann ist das ein anderes Thema. Da sehe ich den Bund zunächst nicht in der Verantwortung. Das heißt nicht, dass eine politische Lösung – das übersteigt meine Kompetenz – nicht bedeuten kann, dass der Bund sich irgendwie beteiligt. Aber eine zwingende Logik erkenne ich da ganz sicher nicht.

Ich bin auch ein Kind Nordrhein-Westfalens, aber manchmal richte ich den Blick auch über die Landesgrenzen hinaus. Wenn ich nach Hessen oder in andere Bundesländer schaue, dann wurden dort auch Programme in Gang gesetzt, ohne auf den Bund zu warten. Von daher ist es aus Sicht Nordrhein-Westfalens überfällig, ein Programm zu starten.

Herr Moor, Sie haben nach Gewinnern und Verlierern gefragt. – Ich glaube, es ist wichtig, ein Programm so zu gestalten, dass sich am Ende keiner als Verlierer fühlt. Es ist anders als beim Fußball; es gibt nicht die objektiven Gewinner und Verlierer. Wenn eine Kommune am Ende sagt, sie habe drei Euro weniger als die Nachbarkommune bekommen und sei deswegen ein Verlierer, dann ist das eine Frage der Ansicht.

Aber natürlich sollte es nicht dazu kommen, dass Kommunen, die in der Vergangenheit Kredite abgebaut haben, von dem Programm jetzt kaum profitieren und so halbwegs dumm dastehen. Von daher wäre es mein Gedanke, nicht nur die Schuldenseite zu denken, sondern auch die Investitionsseite mitzudenken und zum Beispiel ein Investitionsprogramm aufzulegen, an dem jeder partizipieren kann – auch das Viertel der Kommunen, die keine Kassenkredite aufweisen.

Die Frage nach der Gerechtigkeit ist hier nicht zielführend. Es kann nur darum gehen, am Ende Handlungsfähigkeit auf einer breiten kommunalen Ebene in allen Kommunen

zu sichern oder wiederherzustellen. Man kann hierbei nicht die Gerechtigkeitslösung für jeden Einzelfall anstreben.

Ich komme zu Ihrer Frage, Herr Wedel. Prof. Junkerheinrich hat schon viel zur kommunalen Schuldenregelung und zur kommunalen Schuldenbremse gesagt. Eine Ergänzung noch: Aus meiner Sicht fehlt auch die Einnahmeautonomie bei den Kommunen. Eine Schuldenbremse muss bedeuten, dass man auf beiden Seiten – Einnahmen und Ausgaben – über Spielräume verfügen muss. Das ist bei den Kommunen nicht gegeben – deswegen hat hier aus meiner Sicht das Land die Verantwortung für das Entschuldungsprogramm. Das bedeutet nicht, dass die Kommunen keinen Beitrag zu diesem Entschuldungsprogramm leisten müssen. Ganz im Gegenteil: Selbstverständlich muss das so sein.

Sie hatten nach dem roten Faden gefragt. – Eine Haushaltskonsolidierung, teilweise sogar eine Haushaltssanierung – muss Teil der Lösung sein. Das kann auch dazu führen, dass man Ausgabenbegrenzungen vorschreibt oder dass man die Aufnahme weiterer Kredite unter Vorbehalt stellt. Das kann bedeuten, dass man so ein Programm dadurch steuert, dass man einen Grenzwert festlegt, ab dem eine vielleicht potenziell aufwachsende Entschuldung stattfindet.

Da kann man verschiedene Überlegungen machen, die immer dazu führen, dass das Volumen des gesamten Programms beeinträchtigt wird. Das hat den großen Vorteil, dass man es über einen solchen Grenzwert steuern kann, und damit auch die finanzielle Belastung für das Land, für die Kommunen und auch für den Bund – je nachdem, wie man sich einigt – begrenzen kann.

Sven Wiertz (Stadt Remscheid): Herzlichen Dank für die Gelegenheit, Stellung zu beziehen. Ich kann mich weitgehend der Aussagen meiner Vorredner anschließen, möchte aber kurz auf die Frage nach der Verantwortung des Bundes eingehen.

Ich habe in meiner Stellungnahme ausgeführt, dass es um eine solidarische Aufgabe geht, bei der Bund, Land und Kommunen gemeinsam Verantwortung tragen – natürlich auch die betroffenen Kommunen wie die meine.

Zur Frage der Verantwortung des Bundes: Die Sozialtransferaufwendungen in der Vergangenheit haben dazu beigetragen, dass sich ein Teil dieser Schulden entwickelt hat. Natürlich ist die Verschuldung ganz maßgeblich strukturell bedingt. Manfred Busch hat das eben anhand der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen dargestellt. Ich kann das für die Stadt Remscheid als konkretes Beispiel aufzeigen.

Die Stadt Remscheid hat in den Neunzigerjahren 16.000 industriell geprägte Arbeitsplätze verloren. Das waren gut bezahlte Arbeitsplätze, die einen guten Anteil an der Einkommenssteuer und an der Umsatzsteuer ausgemacht haben. Das wirkt bis heute nach, denn diese Arbeitsplätze sind nicht vergleichbar ersetzt worden. Wenn Sie die Schlüsselzahlentwicklungen bei Einkommenssteueranteilen und Umsatzsteueranteilen gegenüberstellen, können Sie eine strukturelle Benachteiligung feststellen. Diese Benachteiligung ist aufgefangen worden, indem man Liquiditätskredite aufgenommen hat, um die Aufgaben zu erfüllen.

Die Stadt Remscheid befindet sich seit 1993 in der kommunalaufsichtlichen Begleitung. Ich plädiere für einen konsensualen und vernünftigen Umgang miteinander, der auch stattgefunden hat. Nichtsdestotrotz ist auch die Kommunalaufsicht de facto am Ende ihrer Weisheit ist, was man jetzt noch tun kann.

Wenn Sie drei Jahrzehnte Konsolidierungsarbeit hinter sich haben, dann haben Sie keine Möglichkeiten mehr, weiter zu konsolidieren. Man kann den Leitfaden von der GPA Nordrhein-Westfalen oder vom hessischen Rechnungshof nehmen: Wenn Sie das Schullandheim schon geschlossen haben, dann können Sie nicht noch ein neues schließen. Dementsprechend ist der Handlungsdruck sehr hoch.

Ich greife die Frage hinsichtlich der Zinsstrukturen auf: Auf Seite 8 meiner Stellungnahme finden Sie einen Vergleich der konkreten Liquiditätsverschuldung der Stadt Remscheid zum 30. Juni 2021 vor der Zeitenwende und zum 30. Juni 2023 als Beispiel. Sie sehen einen Anstieg der Verschuldung, nachdem es während des Stärkungspaktes gelungen war, diese Verschuldung zu reduzieren. Sie sehen aber auch nach Restlaufzeiten der Liquiditätskreditaufnahme, wie sich die Zinsentwicklung darstellt.

Wir haben in einem frühen Stadium begonnen, die Liquiditätsschulden so aufzunehmen, dass sie eine relativ lange Laufzeit aufweisen – sofern das auf dem Markt möglich ist. Das finden Sie in der Stellungnahme auch entsprechend abgebildet. Das möchte ich auch als Ergänzung zu den Ausführungen der Kollegen Busch und Gerbersmann verstanden wissen – im Hinblick auch auf die Eckpunkte, die in der Pressemitteilung der Staatskanzlei veröffentlicht worden sind –, was die Struktur der Zinsen in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens betrifft.

Mir ist bekannt, dass es darüber keine Gesamtübersicht im Land gibt, obgleich es Gemeinden wie Remscheid gibt, die vierteljährlich an die Aufsichtsbehörden berichten. Ich halte es für dringend geboten – ich verstehe die heutige Anhörung insofern auch als Möglichkeit, um Hinweise für das Gesetzgebungsverfahren zu geben –, diese Daten möglichst zügig und flächendeckend für Nordrhein-Westfalen zusammenzuführen, um ein entsprechend klares Bild zu erhalten.

Denn das Bild ist sehr unterschiedlich. Es gibt Gemeinden, die den Krediterlass, den Nordrhein-Westfalen eingeführt hat – mit maximal zehn Jahren, mit Sondergenehmigung auch darüber hinaus –, stark ausgenutzt haben. Andere sind eher in den kurzfristigen Bereich gegangen; das sind Kollegen, die nachts jetzt wahrscheinlich keine ruhige Minute mehr haben.

Zum Thema der Untersagung von Liquiditätskrediten: Nach dem Lehrbuch sind Liquiditätskredite einjährig und dienen zur Überbrückung, zum klassischen Kontokorrent. – Es ist doch unausgesprochen klar, in diesem Haus wie in den Rathäusern und in den Ministerien, dass man durch den Krediterlass, der dies auf zehn Jahre ausgedehnt hat, den Eindruck vermittelt hat: Das ist die Realität geworden, die Kommunen müssen irgendwie finanziert werden.

Jetzt eine Schuldenbremse für die Kommunen einzubauen, wäre kontraproduktiv und würde meines Erachtens zur vollkommenen Überforderung der Kommunalaufsichten führen. Denn dann würden wir alle zwei Monate einen Liquiditätskredit aufnehmen,

und das ist wesensfremd, wenn sie das Geschäft kennen. Liquiditätskredite werden innerhalb von Stunden aufgenommen, damit man Zinssätze sichern kann. Das würde de facto also nicht funktionieren.

Zur Frage der Rechtssicherheit: Ich bin auch kein Jurist und möchte mich nicht zur Frage der verfassungsrechtlichen Machbarkeit äußern – auch weil wir keinen Gesetzesentwurf vorliegen haben, sondern nur diese Eckpunkte.

Ich persönlich möchte auch noch einmal auf die Widersprüche hinweisen: Es gibt abundante Gemeinden, die entschuldet werden. Das halte ich für nicht vertretbar. Es wird wahrscheinlich gegen jede Form der Altschuldenregelung eine Klage geben – von wem auch immer. Nichtsdestotrotz sollte man im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig dafür sorgen, dass solche offensichtlichen Widersprüche beseitigt werden. Das ist auch möglich, man kann abundante Kommunen durchaus ausklammern.

Ich glaube, dass dies grundsätzlich zielführend wäre. Wir wissen auch aus dem Stärkungspaktgesetz, das als wesentlicher Schritt für die Gesundung der Kommunalfinanzen funktioniert hat, dass es begleitend eine gutachterliche Stellungnahmen geben sollte.

Ich betrachte die Veröffentlichung der Eckpunkte auch als Einladung dazu, über die Ausgestaltung des Gesetzes einen Konsens herbeizuführen. Das muss nicht nur ein breiter politischer Konsens in diesem Hause sein, sondern es muss ein breiter Konsens auch mit der kommunalen Familie sein. Deshalb habe ich zum Ausdruck gebracht, dass die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und auch des Aktionsbündnisses für die Würde der Städte entsprechend berücksichtigt werden muss.

Natürlich muss es zudem eine gemeinsame Anstrengung aus Nordrhein-Westfalen geben, um den Bund in die Lage zu versetzen, das ausgesprochene Angebot auch realisieren zu können. Wir alle wissen aus dem politischen Alltagsgeschäft, dass es mehr bedarf als einer Entscheidung der Bundesregierung. Wir wissen, dass es über eine Grundgesetzregelung zu sprechen gilt. Das ist eine Aufgabe für uns alle in Nordrhein-Westfalen, und das ist eine Aufgabe für Land und kommunale Familie gleichermaßen.

Welche Auswirkungen hat eine Liquiditätsverschuldung in diesem Umfang auf eine Gemeinde? – Remscheid gehört zu den Spitzengemeinden in Nordrhein-Westfalen. Wenn Sie einen Blick auf die Liquiditäts- und Investitionskredite werfen, dann sehen Sie, dass Remscheid im Investitionsbereich über zwei Jahrzehnte nichts unternehmen konnte. Das sehen Sie in der Stadt. Sie sehen auch, dass wir im gleichen Zeitraum die Instandhaltung auf die reine Verkehrssicherung und die reine Betreiberverantwortung reduziert haben.

Das führt unmittelbar dazu, dass die Lebensverhältnisse anders sind als in einer Gemeinde wie zum Beispiel Monheim – wir haben keinen Geysir im Kreisverkehr. Vielmehr haben wir die Situation, dass wir die Instandhaltung unseres Grundvermögens nicht mehr haben bewerkstelligen können.

In den Gemeinden, die ähnlich wie Remscheid betroffen sind, ist der Personalaufwand reduziert worden. Konkret haben wir zwischen 2010 und 2020 in Remscheid 70 % der

durch Altersfluktuation freiwerdenden Stellen nicht mehr neu besetzt. Das fällt uns in gewisser Weise gegenwärtig auf die Füße.

Wir haben auch zwischenzeitlich – kommunalaufsichtlich wurde uns das untersagt – nicht ausbilden dürfen. Das heißt, wir haben jetzt, wenn wir neue Aufgaben des Bundes übernehmen – mit Zustimmung des Landes über den Bundesrat – wie zum Beispiel Wohngeld-Plus oder im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes die Situation, dass wir kein Personal haben, um die Arbeit zu erledigen, auf die die Bürgerinnen und Bürger zu Recht einen Anspruch haben.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Wir haben nur 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen und sind damit als Kommunen relativ groß aufgestellt. Wir sind system- und funktionsrelevant. Wenn die Kommunen in die Knie gehen, dann haben wir ein grundlegendes staatliches Problem. Deshalb mein Appell: Eine solidarische Lösung kann nur bedeuten, dass Land und Bund dies gemeinsam ermöglichen. Das gilt dann auch für die anderen 15 Bundesländer, die im Bundesrat eine solche Initiative unterstützen müssen, damit am Ende eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes ermöglicht wird.

Vorsitzender Guido Déus: Wir sind am Ende der ersten Fragerunde. Ich habe trotz meines Hinweises auf die Redezeit sitzungsleitend nicht eingegriffen.

Hätten wir die fünf Minuten alle eingehalten, wären wir in 40 Minuten fertig gewesen. Jetzt haben wir 100 Minuten gebraucht. Eigentlich wäre die Sitzung in 25 Minuten schon vorbei. Natürlich geht die Anhörung so lange, wie die Abgeordneten das wünschen. Ich möchte trotzdem kurz darauf hinweisen, dass eine zweite Fragerunde auch unter Einhaltung der fünf Minuten Redezeit die geplante Sitzungszeit überschreitet. Ich möchte damit keine Fragen unterbinden, bitte aber, die fünf Minuten Redezeit strikt einzuhalten. Vielleicht kann der eine oder andere Abgeordnete auch darauf achten, ob er alle Sachverständigen adressieren muss oder ob man da etwas spezifizierter hervorgehen könnte. Das nur als Hinweise. Ich leite die Sitzung nur, Sie entscheiden, wie wir weiter verfahren.

Heinrich Frieling (CDU): Ich beschränke mich auf zwei Fragen und adressiere diese gezielt.

Es ist deutlich kritisiert worden, dass die finanzielle Beteiligung des Landes am aktuellen Vorschlag der schwarz-grünen Landesregierung nicht ausreichend sei. Ich möchte dazu eine Frage an Dr. Hentze als Ökonom richten: Die aktuelle Beteiligung besteht darin, 460 Millionen Euro anteiliges Aufkommen der Grunderwerbsteuer zu garantieren. In der Haushaltsplanung für 2024 gehen wir von 390 Millionen Euro anteiligem Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer aus, sodass schon ein echter Landesbeitrag durch die Lücke entsteht. Wie stehen denn die Zeichen in der Wirtschaft? Was bedeutet das für die Grunderwerbsteuer? Ist anzunehmen, dass das Einkommen aus der Grunderwerbsteuer in nächster Zeit durch die Decke geht oder eher in die andere Richtung, sodass aus der Garantie des Landes auch eine echte Beteiligung im GFG werden könnte?

Die zweite Frage richtet sich an Dr. Tepe und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Dr. Hentze hat in seinem Gutachten ein weiteres Instrument – eine Genehmigungspflicht ab einem gewissen Schwellenwert bei der Aufnahme von Liquiditätskrediten – vorgeschlagen. Dr. Tepe hat seine Rolle als Kommunalaufsicht in diesem Zusammenhang angesprochen und gesagt, man könnte die Mittel der Kommunalaufsicht verschärfen, um mit sanftem Druck auf die Betroffenen zuzugehen. Herr Wiertz hat in seinem Gutachten die Rolle der GPA im Stärkungspakt erwähnt. Ohne Sie um eine Empfehlung zu bitten, welche Möglichkeiten im Bereich der Kommunalaufsicht könnten verstärkt werden?

Justus Moor (SPD): Ich versuche es auch mit zwei kurzen Fragen.

Meine erste Frage geht an Herrn Müller und Dr. Busch. Es geht um die Frage der Grunderwerbsteuer als Teil des fakultativen Steuerverbunds. Inwiefern sind dies sichere Finanzen für die Kommune und inwieweit ist das eine Beteiligung des Landes?

Meine zweite Frage geht im Prinzip an alle, vielleicht aber insbesondere an die kommunalen Praktiker und die kommunalen Spitzenverbände: Jetzt schlittern wir in ein nächstes Jahr mit Tarifierhöhungen, mit gegebenenfalls dem Auslaufen des NKF-CUIG, mit der Altschuldenlösung und ein paar anderen Belastungen, die bei den Kommunen ankommen. Wie schätzen Sie die Lage ein? Wie schätzen die Kämmererinnen und Kämmerer, die Sie kennen, die eigenen Handlungsmöglichkeiten ein? Ist das noch auszugleichen? Steuern wir auf Sachen wie Grundsteuererhöhung, Gewerbesteuererhöhung oder Haushaltssicherungskonzepte zu? Und wenn ja, in welchem Maße?

Dr. Robin Korte (GRÜNE): Ich beschränke mich auch auf zwei Fragen.

Die erste betrifft das Volumen der für eine Altschuldenlösung zu übernehmenden Kredite. Dieses Volumen ist auch für die Frage der Finanzierung nicht unwichtig. Ich würde diese Frage gerne an die zwei Kollegen aus der kommunalen Praxis, Herrn Gerbersmann und Herrn Wiertz, aber auch an Dr. Busch und Prof. Junkernheinrich richten: In einigen Stellungnahmen wird auf den Umstand hingewiesen, dass in nicht wenigen Kommunen auch Investitionen über Liquiditätskredite finanziert wurden. Könnten Sie eine Einschätzung dazu abgeben, wie hoch Sie das Volumen solcher Investitionsfinanzierungen über Liquiditätskredite schätzen? Sehen Sie Wege, diese Kredite von den als Altschulden definierten Liquiditätskrediten abzugrenzen?

Meine zweite Frage richtet sich explizit an Dr. Busch. Sie haben in Ihrer Stellungnahme eine Regelung für besondere Härtefälle angesprochen – Kommunen mit niedriger oder mittlerer Kreditlast und hohen Schlüsselzuweisungen. Können Sie uns noch einmal erläutern, wie Sie sich so eine Härtefallregelung vorstellen und welches finanzielle Volumen dazu notwendig wäre?

Dirk Wedel (FDP): Der Frage von Herrn Frieling zum bestehenden Instrumentarium der Kommunalaufsicht möchte ich mich anschließen und diese noch erweitern: Welche zusätzlichen Instrumente würden Sie für die Kommunalaufsicht empfehlen? Die Frage

richtet sich insbesondere an diejenigen, die die Kommunalaufsicht angesprochen haben, etwa das Institut der deutschen Wirtschaft.

Zweite Frage: Ein erheblicher Teil der Altschulden entfällt auf Ausgliederungen, die gar nicht in den Kernhaushalten auftauchen. Ist es erforderlich, auch die Ausgliederungen bei einer Altschuldenregelung in irgendeiner Art und Weise zu betrachten?

Dritte Frage: Es gab die Empfehlung, man müsse eine Regelung so schneiden, dass der Bund mitgehen kann. Auf der anderen Seite ist die kommunale Schuldenbremse eine zentrale Forderung des Bundes. Wie soll man diesen Widerspruch auflösen? Diese Frage richte ich insbesondere an diejenigen, die gesagt haben, eine kommunale Schuldenbremse sei systemwidrig oder passe nicht, und die auf der anderen Seite das Instrumentarium angemahnt haben, neue Schulden zu begrenzen.

Vorsitzender Guido Déus: Es wurden alle Sachverständigen angesprochen. Wir beginnen in der gleichen Reihenfolge wie eben.

Benjamin Holler (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Die beste kommunale Schuldenbremse ist sicherlich eine angemessene kommunale Finanzausstattung. Das würde verhindern, dass man Schulden überhaupt aufnehmen muss. Daneben ist es eine Frage der kommunalaufsichtlichen Regelungen und wie diese gelebt werden bzw. werden können.

Natürlich kann man zusätzliche Genehmigungspflichten einführen. Diese würden aber, wenn es hart auf hart kommt, auch nicht verhindern, dass man als Aufsicht eine Genehmigung aussprechen muss, wenn die Kommune Personal- oder Sozialausgaben zu leisten hat. Das ist die Crux, wenn wir über eine kommunale Schuldenbremse sprechen. Wir haben hier darüber verschiedenes gehört, von „die steht eigentlich in der Gemeindeordnung“ bis hin zu „man darf sie bloß nicht einführen“.

Ja, es gibt Möglichkeiten, die aufsichtsrechtlichen Regelungen anzupassen. Aber das geht nur dann, wenn es Hand in Hand mit einer zumindest ansatzweise angemessenen Finanzausstattung geht und die Kommunen nicht vor bodenlosen Löchern stehen.

Zum Ausblick auf 2024: Hier ist es schwierig, ein klares Bild zu bekommen. Unsere Kommunen planen im Moment noch mit sehr vielen Unsicherheiten. Die Orientierungsdaten liegen jetzt seit zwei Tagen vor, haben das grundsätzliche Bild aber erst einmal nicht ändern können.

Wir haben vor einigen Wochen unter unseren Mitgliedern eine kurze Blitzumfrage gemacht. Da ist nicht nur das Stichwort „Haushaltssicherung“ gefallen, sondern da zeigen sich tatsächlich auch Haushaltsplanungen, die gar nicht mehr genehmigungsfähig erscheinen. Dort steckt man so stark in Defiziten und muss so stark auf die Rücklagen zurückgreifen, dass die HSK-Pflicht entsteht und die Kommunen nicht wissen, wie sie die Lücken zumindest mittelfristig schließen sollen.

Das geht so weit, dass absehbar in der Mittelfristplanung einzelne Kommunen auch wieder neu in die Verschuldung rutschen. Das ist etwas, was wir eigentlich mit einer Altschuldenlösung hinter uns lassen sollten.

Die Grunderwerbsteueranteile im kommunalen Finanzausgleich sind kommunale Mittel. Das muss man festhalten. Grunderwerbsteuer floss seit der Reichssteuergesetzgebung immer an die Kommunen – hauptsächlich an die Kommunen, in denen die Grunderwerbsteuer angefallen ist. Das ist erst im weiteren Verlauf schrittweise an das Land herangeholt und in den kommunalen Finanzausgleich integriert worden, sodass der kommunale Anteil letztlich kleingeschrumpft worden ist. Aber bis auf einen kurzen Zugriff zur Haushaltskonsolidierung des Landeshaushalts, der 2010 schnellstmöglich wieder vollkommen zu Recht zurückgenommen wurde, sind und waren die Grunderwerbsteuern zumindest anteilig immer kommunale Mittel.

Insofern darf man nicht dem Missverständnis aufsitzen, dass diese fakultative Trennung so etwas wie optional und freiwillig wäre. Es sind einfach nur Steueranteile, die nicht fix sind, bundesrechtlich vorgesehen als Gemeinschaftssteueranteile im Verbund, sondern darüber hinausgehen. Es ist keine großzügig freiwillige Leistung des Landes. Denn sonst hätten wir auch schon in anderen Jahren die Diskussion darüber gehabt, wie groß die Höhe ausfallen kann und ob der Landeshaushalt nicht darüber ein bisschen schöner gestaltet werden kann.

Zu Kassenkrediten bei den Ausgliederungen: Wenn ich mich nicht täusche, haben wir außerhalb der Kernhaushalte wenig Kassenkredite. Da sind eher die investiven Kredite noch einmal gesondert zu betrachten. Wir haben aber – da sind wir weit über einen Gesetzentwurf hinaus in den Detailfragen einer Altschuldenlösung – beispielsweise eine Fragestellung, wie man im kommunalen System mit Cash-Pooling umgeht. Da können auch noch einmal echte oder wahrgenommene Ungerechtigkeiten entstehen. Aber da stehen wir noch so früh am Anfang der Diskussion, dass wir über diese Details wirklich noch nicht genug wissen.

Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]): Ich kann alles unterstreichen, was der Kollege Holler schon gesagt hat.

Nur noch etwas, weil die Frage explizit an mich ging, zum Grunderwerbsteueranteil im GFG. Auch wenn der Grunderwerbsteueranteil vielleicht nicht im Grundgesetz stehen mag, ist das historisch gesehen und historisch gewachsen kommunales Geld. Das stand nie zur Disposition, und das ist von den Kommunen auch eingeplant. Damit wird gerechnet, und das ist einfach Teil des Status quo.

Wenn dieser Status quo bei zumindest sehr vielen Kommunen in einer strukturellen Unterfinanzierung besteht, dann leuchtet ein, dass man von diesem Status quo nicht negativ abweichen sollte, indem man an diesen fakultativen Steuerverbund herangeht und dieses kommunale Geld umverteilt.

Des Weiteren wurde das Thema „Kommunalaufsicht“ angesprochen. Auch dazu hat Herr Holler schon viel Richtiges gesagt. Bei vielen Kommunen mit hoher Altschuldenlast wird die Kommunalaufsicht de facto gar nicht mehr viel machen können. Natürlich gibt es rechtliche Möglichkeiten, die aber irgendwann auch dazu führen würden, die finanzielle Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen abzuwürgen. Diese Kommunen kaputtzusparen, kann keine Lösung sein. Damit ist nichts gewonnen, und das wird mit Blick auf die notwendige Aufgabenerfüllung wohl auch nicht gewünscht sein.

Wenn Geld im System fehlt, wenn mehr Geld nötig ist, dann kann ich das auch nicht durch den Instrumentenkasten der Kommunalaufsicht in irgendeiner Form herstellen, sondern das muss von den kommunalen Finanziers, in erster Linie vom Land, kommen, aber sicherlich auch von der Bundeseite.

Das vielleicht zur Einordnung der kommunalaufsichtlichen Möglichkeiten und zur Einordnung dessen, was ich in der ersten Fragerunde zum Thema „Schuldenbremse“ gesagt habe. Damit war nicht die von vornherein in der Gemeindeordnung eingebaute Schuldenbremse gemeint, sondern es war insbesondere eine Verschärfung des haushaltsrechtlichen Instrumentenkastens gemeint, der uns an dieser Stelle eben nicht weiterführt.

Zum Schluss zur Einschätzung der Gesamtlage bei den kommunalen Finanzen: Diese ist – wir haben das in unserer Stellungnahme anklingen lassen – wirklich düster. Wir haben hohe Kostensteigerungen, die auf die Kosten zulaufen. Wir haben stagnierende Steuererwartungen. Wir haben ein sehr hohes Investitionsdefizit und einen Investitionsstau. Der offene Ganztag ist beispielsweise ein großer Brocken, aber längst nicht der einzige.

Auf der anderen Seite haben wir eine Ausgangssituation, in der nach unserer Haushaltsumfrage in diesem Frühjahr nicht mal ein Viertel, rund 22 %, unserer Mitglieder einen strukturellen Haushaltsausgleich schaffen.

An dieser Diskrepanz sieht man, wie düster die Lage tatsächlich ist. Man darf nicht vergessen, dass wir zuletzt aus relativ gesehen guten Zeiten kamen. Die sind vorbei. Wir steuern hier auf eine wirklich sehr problematische Lage für die Kommunalfinanzen zu. Das muss man in der gesamten Diskussion im Hinterkopf behalten und bei allen diskutierten Lösungsmöglichkeiten berücksichtigen.

Dr. Linus Tepe (Kreis Coesfeld): Zum Thema „Kommunalaufsicht“ haben Herr Holler und Herr Müller schon vieles Richtiges gesagt. Bei den Pflichtaufgaben sehe ich tatsächlich auch keine Möglichkeiten mehr einzuschreiten.

Die Frage ist eher, was Bund und Land als Gesetzgebungskörperschaften den Kommunen ins Pflichtenheft schreiben. Vielleicht wäre es der richtige Ansatz, darüber nachzudenken, wo pflichtige Aufgaben entstehen um mit welcher Intensität diese wahrgenommen werden. Am Ende ist es nämlich die kommunale Familie, die diese Aufgaben umsetzen muss.

Wir haben im Land tatsächlich sehr unterschiedliche Start- und strukturelle Voraussetzungen. Es soll nicht so klingen, dass das Münsterland besonders toll ist und andere Regionen des Landes nicht. Vielmehr haken wir uns als kommunale Familie unter und suchen Lösungen, um gemeinsam in eine gute Zukunft zu kommen.

Wenn ich bei der Haushaltsanzeige der Kommunen indes wahrnehme, dass gerade der Bereich der freiwilligen Aufgaben und der Zuschüsse sehr unterschiedlich ist – von 30 Euro bis zu 250 Euro –, dann ist die eine oder andere Kommune bei einer intensiven Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben zugunsten der örtlichen Gemeinschaft vielleicht eher gefährdet, in Verschuldungsproblematiken zu schlittern.

Auch darauf weisen wir im Rahmen unserer Aufsicht hin, dass nämlich an der einen oder anderen Stelle vielleicht doch sehr großzügig geplant wurde – auch wenn das immer bei den Richtigen ankommt: Kultur, Sport und Ehrenamt sind wichtige Themen. Dennoch ist es Aufgabe der Kommunalaufsicht, frühzeitig Hinweise zu geben, die dann im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung möglichst auch wahrgenommen werden.

Ein wesentlicher Faktor in der Haushaltsanzeige sind die Fragen, wie die Personalintensität ist und wie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind. Auch da gibt es Indikatoren, die ich mir anhand der GPA-Durchschnittswerte angucken und aus denen ich das eine oder andere rückschließen kann. Auch hier ergibt sich eine Möglichkeit darüber nachzudenken, ob es im eigenen Hause Möglichkeiten gibt, zu sparen, ohne die wesentlichen Kernaufgaben zu vernachlässigen.

Wie ist die aktuelle Situation? – Ich habe hier dargestellt, dass es uns relativ gut geht. Wenn ich als Kämmerer aber trotzdem darüber nachdenke, in der aktuellen Situation mit Haushaltssperren und Ähnlichem zu hantieren, dann können Sie einschätzen, dass selbst wir, denen es noch gut geht, mit dem Rücken zur Wand stehen.

Das muss der Appell sein: Wir brauchen dem Grunde nach eine bessere Finanzausstattung der Kommunen. Am Ende wird der gesellschaftliche Zusammenhalt vor Ort gelebt und weiterentwickelt. Dafür brauchen wir ausreichende Mittel. – Noch sind wir nicht so weit, aber die Kämmererkollegen der Städte und Gemeinden sind arg gebeutelt und sehen die Zukunft sehr düster.

Auch wenn wir noch nicht wissen, was das in Euro für uns ausmacht: Wenn der Landschaftsverband Westfalen-Lippe Mehrbedarfe von 279 Millionen Euro im Vergleich zur mittelfristigen Finanzplanung des letzten Jahres anmeldet, dann heißt das für fast alle Kreise eine Verdopplung der eingeplanten Mittel – für uns eine Erhöhung von 3 auf 6 Millionen Euro, in Warendorf von 4,5 Millionen auf 9 Millionen Euro. Das muss refinanziert werden.

Auch bei diesen Aufgaben muss eine bessere Finanzausstattung gewährleistet sein, damit nicht am Ende die Kommunen vor Ort unter der aktuellen Lage besonders stark leiden.

Christoph Gerbersmann (Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“): Zur Frage der Finanzlage: Ich habe vorhin deutlich gemacht, dass ich auch ein bisschen stolz darauf bin, wie sich meine Heimatstadt entwickelt hat, aber wir fallen tief.

Wir haben jetzt viele Jahre lang mit viel Mühe ausgeglichene Haushalte hinlegen können, aber – das habe ich meiner Politik noch nicht erzählt – ich stehe jetzt bei minus 85 Millionen Euro. Es wird sehr schwer, diesen Haushalt auszugleichen. Es wird am Ende nicht bei dieser Summe bleiben, wir werden schon noch das eine oder andere finden, aber das wir zu einem Haushaltsausgleich kommen können, sehe ich aktuell nicht.

Das tut weh, insbesondere wenn man sieht, wie sehr sich Verwaltung und Politik in meiner Stadt – auch unter Zuhilfenahme des Stärkungspakts – bemüht haben, zu einer langfristigen Konsolidierung zu kommen. Die Ursachen sind Tarifsteigerung, Zuwanderung,

Herausforderungen im Bildungsbereich – OGS, Schule, Kita –, Digitalisierung, Klimaschutz etc. All das kostet viel Geld.

Von der Grünen-Fraktion war nach den Investitionskrediten versteckt in Liquiditätskrediten gefragt worden. – Ich glaube, dass das wirklich kein großes Problem ist. Zumindest bei den allermeisten Städten, die ich kenne, spielt das keine große Rolle. Das mag vor zehn oder 20 Jahren eine Rolle gespielt haben, aber in den letzten Jahren ist da nicht mehr viel passiert.

Zur Frage der FDP, ob wir die ausgegliederten Einrichtungen mit einbeziehen müssen: Das spielt, glaube ich, keine große Rolle. Das sind in erster Linie Investitionskredite. Die meisten dürften keine Liquiditätskredite haben. Wenn überhaupt, dann dürfte sich das nur auf solche Einrichtungen beziehen, die originäre kommunale Aufgaben übernommen haben, also nicht die Stadtwerke oder Ähnliches.

Zur Frage nach der Verstärkung der Kommunalaufsicht: Das sehen auch wir aus dem Bündnis so. Es muss am Ende durch ein Zusammenspiel verhindert werden, dass es wieder neue Altschulden gibt. Aber da reicht es nicht allein, die Kommunalaufsicht zu stärken. Wir brauchen eine auskömmliche Finanzierung, sonst kann das nicht gelingen. Die Kommunalaufsicht kann das Geld auch nicht backen.

Ich muss aber darauf hinweisen, dass es zu spät ist, um bei den Liquiditätskrediten anzusetzen. Wenn Sie die Liquiditätskredite unter Genehmigung setzen, dann ist die Verpflichtung schon längst entstanden. Wenn Sie keine zahlungsunfähigen Kommunen haben wollen, dann muss es vorher eine auskömmliche Finanzierung und eine Aufgabenkritik geben, aber nicht hinterher.

Dr. Manfred Busch: Zur Grunderwerbsteuer: Wenn diese für andere Zwecke verwendet wird, dann ist es eine Verschlechterung des Status quo – unabhängig von der Rechtsstellung.

Ich weise nur darauf hin, dass die Grunderwerbsteuer frühestens zum 01.07.2024 benötigt wird, weil es davor handwerklich nicht zur Entschuldung kommen kann. Das heißt, wir brauchen nur ein halbe Jahresrate, und ab 2025 sollte sich doch die Bautätigkeit in NRW soweit erholt haben, dass das entsprechende Volumen der Grunderwerbsteuer auch wieder aufkommt.

Zur Abgrenzung von Investitions- und Liquiditätskrediten: Wenn die Stadt Bochum eine investive Anleihe oder eine Liquiditätskredit-Anleihe über 200 Millionen Euro aufnimmt, dann ist nicht hinterlegt, wofür genau das verwendet werden kann. Es werden nicht parallel für einzelne Investitionsprojekte Kredite aufgenommen, sondern es werden Volumina aufgenommen. Erst im Jahresabschluss weiß ich dann, welche Investitionskredite tatsächlich notwendig waren. Dann kann ich erst danach die entsprechenden Volumina anpassen. Das ist ein praktisches Zuordnungsproblem, aber, wenn der Stichtag entsprechend weit zurückliegt, kein technisches Problem.

Zu der Härtefallregelung: Man kann kommunal scharf berechnen, welche Ausfälle eine Kommune hat – durch das Landesmodell. Wenn das Landesmodell im Sinne einer vollständigen Jahresrate umgesetzt werden würde, dann fehlen 460 Millionen Euro bei

den Schlüsselzuweisungen. Außerdem werden 80 Millionen Euro umgeschichtet – Vorwegabzug und Kürzungen einerseits und Aufstockung AUP andererseits.

Dann habe ich eine Verschiebung der Finanzkraftrelation; das wird vielfach übersehen, ist aber wichtig. Wir haben abundante Kommunen wie Monheim und Langenfeld, die verlieren nichts. Auch der Kreis Mettmann verliert nichts, weil er gar nichts bekommen hat. In Relation zu diesen abundanten Gemeinden verlieren aber alle anderen, gerade die hochverschuldeten meistens sehr viel.

Das heißt, die Finanzkraftrelationen verändern sich. Damit ändern sich aber auch die Umlagen der Kreise und der Landschaftsverbände vollständig. Alle Umlagen der Kreise und der Landschaftsverbände werden jetzt nach der neuen Finanzkraftrelation verteilt.

Dieser Effekt ist sehr stark und führt sozusagen automatisch zu einer solidarischen Umverteilung innerhalb der Kreise und der Landschaftsverbandsgebiete. Nicht ganz so stark kommt hinzu, dass die Umlageverbände selbst ihre Belastungen überwälzen werden. Sie werden diese nicht schlucken können, sondern – dafür sind sie Umlageverbände – diese nutzen, um ihre Extrabelastungen weiterzureichen.

Diese Gesamtbelastung steht auf der einen Seite gemeindescharf. Auf der anderen Seite – das ist sozusagen die Gegenposition –: Die jeweilige in der Höhe festliegende Annuität für die Entschuldung bezahlt nicht das Land, sondern ich selber. Da gibt es Kommunen, die quasi 40 Millionen Euro mehr zahlen müssten, als wenn sie die gleiche Entschuldungsleistung selbst erbringen würden.

Es kann doch nicht sein, dass beispielsweise die Stadt Hattingen so viel mehr verliert, als sie durch die übernommene Entschuldung gewinnt, und damit Städte wie Leverkusen bezahlt.

Wenn man diese Fälle zusammenzählt, kommt man auf diese 40 Millionen Euro. Und dazu kam der Vorschlag, diese 40 Millionen dadurch zu gewinnen, dass man die AUP eben nicht um 80 Millionen aufgestockt, sondern eben „nur“ um 40 Millionen Euro – was ich persönlich auch schon mit Abscheu und Empörung sehe. Das wäre aber ein Modell, mit dem man in ein Gespräch gehen kann.

Ich glaube, dass darüber hinaus noch Potenzial vorhanden ist, dass man eben nicht mit 3,48 % sondern mit einem niedrigeren, marktgerechten Zinssatz aus Landessicht rechnet und dadurch den Druck herunternimmt.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie): Ich würde mich auf einen Punkt konzentrieren: das Stichwort „Schuldenbremse“. Das ist ein Stichwort, das bei Bundes- und Landespolitikern der passende Begriff ist.

Eigentlich ist damit gemeint, und das ist seit Jahren unstrittig: Wenn man Geld in die Hand nimmt, um Schulden zu tilgen, dann will man auch vermeiden, dass neue Schulden entstehen. Für dieses Vermeiden neuer Schulden wird die Kommunalaufsicht nur sehr begrenzt sorgen können. Das zeigen die Praktikerberichte hinreichend.

Ich will nur zwei Vorschläge skizzieren, die zeigen, dass das alles sehr schwer ist: Der Stabilitätsrat hat mit kritischem Blick auf die Kassenkredite vorgeschlagen, dass sobald Liquiditätskredite ein bestimmtes Niveau überschreiten, sie beim Land aufgenommen werden müssen. Damit würde das Land motiviert, die Situation im Blick zu behalten. Das war viele Jahre weniger der Fall; man konnte das einfach geschehen lassen.

Am zweiten Vorschlag habe ich mitgestrickt: Wir stellen uns die Kommunalaufsicht immer als eine Veranstaltung vor, in der nur kontrolliert, eingeschränkt und begrenzt wird. Warum leisten wir uns keine Kommunalaufsicht mit zwei Augen, die vielleicht auch einmal sagt, dass eine bestimmte Aufgabe – im Bereich „Klima“, bei der Ganztagsbetreuung oder andere – im Haushalt nicht mehr drin ist? – Das wissen die durchaus, aber die schreiben das nicht auf. Das zeigt, wie schwer das ist, und dann ist man sofort wieder bei der aufgabenangemessenen Finanzausstattung.

Dr. Tobias Hentze (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Herr Frieling, zu Ihrer Frage der Grunderwerbsteuereinnahmen: Grundsätzlich ist es für die Kommunen sachgerechter, einen fixen Wert aufzuschreiben als einen Anteil an den Grunderwerbsteuereinnahmen. Denn die Kommunen sind aus meiner Sicht in der Summe nicht in der Lage, mit volatilen Steuereinnahmen so gut umzugehen, wie es das Land kann – gerade aufgrund einer beschränkten Einnahmeautonomie.

Von daher finde ich es grundsätzlich richtig, hier einen Wert hinein zu schreiben. Wie man den ableitet – von Grunderwerbsteuern oder anders –, ist eine politische Frage, die ich nicht bewerten will. Trotzdem haben Sie gefragt, wie es mit den Grunderwerbsteuereinnahmen aussieht. Dazu kann ich sehr gut etwas sagen, weil es die Zukunft betrifft und man es daher nicht so genau weiß. Aber ich denke, dass hier zwei Entwicklungen zusammenkommen.

Kurzfristig ist unübersehbar, dass der Immobilienmarkt vor gewissen Herausforderungen und Schwierigkeiten steht. Das kann eine negative Auswirkung auf die Grunderwerbsteuereinnahmen haben. Gleichzeitig reden wir bei Steuereinnahmen immer über nominale Werte. In der aktuellen Zeit sehen wir, was das bedeutet: Wenn wir Inflationsraten von 5 bis 7 % haben, dann steigen die Werte über die Jahre kontinuierlich und gravierend. Mittel- bis langfristig ist daher davon auszugehen, dass die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer – wie übrigens auch fast alle anderen Steuereinnahmen – steigen werden.

Zu den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen: Natürlich stehen die Kommunen vor der Herausforderung, dass die Ausgaben stark steigen. Das ist völlig unstrittig. Aber, liebe Kämmerer, Sie wissen auch, dass die Einnahmen sich mitentwickeln, etwa wenn wir die Einkommensteuer betrachten, denn die Löhne steigen. Das ist auf der einen Seite das, was Sie vor Herausforderungen stellt, aber die Einkommensteuer und andere Steuern steigen eben auch.

Die Herausforderung durch die Inflation stellt sich grundsätzlich auf allen Ebenen, bei den Kommunen aufgrund der hohen Personalintensität ganz besonders, aber – jetzt komme ich zur Frage von Herrn Wedel – das gilt eben nicht nur für die Kommunen. Ich will nicht die Ehrenrettung des Bundes versuchen, aber es sei doch Folgendes

gesagt: Wenn man sich anschaut, wie sich der Schuldenstand in den letzten Jahren entwickelt hat, dann muss man festhalten, dass der ganz überwiegende Teil der Steigerung des Schuldenstands beim Bund gelandet ist.

Der Bund übernimmt gerade die Krisenkosten. Das ist volkswirtschaftlich auch durchaus angemessen, weil wir Krisen haben, die von nationaler, teilweise auch internationaler Tragweite sind – die Coronapandemie, die Energiepreiskrise infolge der Kriege. Aber dennoch sei gesagt, dass der Bund an verschiedenen Stellen aus meiner Sicht sehr viel leistet, und auch im Bundestag wird über Engpässe und knappe Kassen diskutiert. Von daher gibt es verschiedene Perspektiven.

Natürlich stehen die Kommunen vor einer Herausforderung. Die Frage ist, wie man zum Beispiel die Kommunalaufsicht stärken kann. Denn klar sollte schon sein: Wenn ich erwarte, dass ich Geld vom Land oder vom Bund bekomme, dann muss ich irgendwo über Gegenleistungen reden. Wie diese aussehen, ist eher eine Frage an die Kommunalaufsicht. Vorhin fielen schon ein paar Stichworte. Man kann sicherlich Begrenzungen vornehmen, dass sich zum Beispiel Ausgaben nur so oder so entwickeln dürfen, dass es Reglementierungen bei neuen Schulden gibt. Das ist eine komplexe Sache, aber dass diese Frage gestellt werden muss bei einer Beteiligung von Bund und Land, ist für mich völlig unstrittig.

Sven Wiertz (Stadt Remscheid): Ich möchte mich auf drei Punkte beschränken.

Es ist gefragt worden, wie es im kommenden Jahr aussehen wird. Das ist schwierig abzuschätzen, weil Arbeitskreisrechnungen nicht vorhanden, die Auswirkungen einer eventuellen Altschuldenregelung noch nicht bekannt und die Komplikationen, was Umlageverbände betrifft, ebenfalls nicht bekannt sind.

Es ist nach der kommunalen Praxis gefragt worden. Ich befinde mich in der angenehmen Situation, dass wir einen Doppelhaushalt 2023/2024 haben. 2024 haben wir aufgrund § 4 NKF-CUIG die Bilanzierungshilfe anwenden können – im Plan. Das Problem wird sein, dass das im Jahresabschluss im Gesetz nicht vorgesehen ist – § 5 weist das nicht auf, aber das kann ich gerne als Hinweis mitgeben.

Das wird dazu führen, was Herr Holler eben gesagt hat: Wenn man die Rückmeldungen der Kolleginnen und Kollegen bekommt, dann ist die einhellige Meinung, dass zum ganz überwiegenden Teil ohne Bilanzierungshilfe ergebnisausgeglichene Haushalte nicht darstellbar sind. Dieses Problem hat ein Volumen, das nicht darstellbar ist; da schließe ich mich den Aussagen von Herrn Gerbersmann gerne an.

Der zweite Punkt, der angesprochen worden ist, ist die Frage der Investitionskredite. Das wird unterjährig nicht einzeln zugeordnet, sondern im Jahresabschluss entsprechend geregelt. Deshalb ist das Volumen vollkommen überschaubar und auch handhabbar.

Ich möchte nur darauf hinweisen, dass bei der Altschuldenregelung immer von Liquiditätskrediten gesprochen wird. Ich würde vorschlagen, den Begriff „Liquiditätsschulden“ zu verwenden. Denn es gibt nicht nur Kreditverträge, sondern auch Schuldscheindarlehen und Städteanleihen. Diese haben nicht alle Kommunen, aber doch eine namhafte Zahl, sodass man diese immer entsprechend mitdenken muss.

Zum dritten Punkt, der Frage nach der kommunalen Schuldenbremse, möchte ich nur nachdrücklich unterstreichen: Die aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen ist der entscheidende und wichtige dritte Schritt, weil die Altschuldenregelung genauso wenig das Ende des Prozesses ist, wie es der Stärkungspakt gewesen ist. Der dritte Schritt muss es sein sicherzustellen, dass durch eine entsprechende aufgabengerechte Finanzierung künftig keine weitere Verschuldung mehr entstehen kann.

Vorsitzender Guido Déus: Herzlichen Dank für Ihre Antworten. – Gibt es weitere Fragen? – Das scheint nicht der Fall zu sein.

Ich darf mich ganz besonders bei den Sachverständigen für die schriftlichen Stellungnahmen und dafür bedanken, dass Sie uns an diesem Freitagnachmittag zur Verfügung gestanden haben.

Ich möchte mich vorab beim Sitzungsdokumentarischen Dienst bedanken, der zugesagt hat, das Ergebnis dieser Anhörung zum Ende der 36. Kalenderwoche zur Verfügung zu stellen.

Noch ein Hinweis zum weiteren Beratungsverfahren: Der mitberatende Haushalts- und Finanzausschuss könnte sein Votum zum Antrag in der Sitzung am 14. September abgeben. Wir werden diese Anhörung in der Sitzung am 29. September auswerten und über den Antrag abschließend beraten können. Die abschließende plenare Befassung mit dem Antrag könnte auf der Grundlage unserer Beschlussempfehlung für das Oktoberplenium geplant werden.

Unser nächster regulärer Sitzungstermin ist der 15. September – morgens eine Arbeitssitzung und mittags eine Anhörung.

Herzlichen Dank, dass Sie alle hier waren, ein schönes Wochenende und guten Weg nach Hause!

gez. Guido Déus
Vorsitzender

Anlage

07.09.2023/12.09.2023

**Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Heimat und Kommunales****Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten**

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690

am Freitag, dem 18. August 2023
13.30 bis maximal 15.30 Uhr, Raum E3 A02 (Livestream)**Tableau**

Erbeten von	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	Benjamin Holler	18/690
Christof Sommer Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	Carl Georg Müller - per Videokonferenz zugeschaltet -	
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	nein	
Dr. Linus Tepe Kreisdirektor des Kreises Coesfeld Coesfeld	Dr. Linus Tepe	18/688
Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ c/o Nicole Borninghoff Finanzmanagement (Ressort 2) Stadt Solingen Solingen	Christoph Gerbersmann (Stadt Hagen)	18/687
Dr. Manfred Busch Bochum	Dr. Manfred Busch	18/693
Professor Dr. Martin Junkernheinrich Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie Technische Universität Kaiserslautern Kaiserslautern	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich Gerhard Micosatt	18/695

Erbeten von	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Dr. Tobias Hentze Themencluster Staat, Steuern, Soziale Sicherung Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. Köln	Dr. Tobias Hentze	18/703
Sven Wiertz Kämmerer der Stadt Remscheid Stadt Remscheid Remscheid	Sven Wiertz	18/699

Weitere Stellungnahme	Stellungnahme
Ver.di - Vereinte Dienstleistungsgesellschaft Landesbezirk Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	18/712
IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	18/714
Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	18/720