

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/687**

A02, A07

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

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Heimat und Kommunales,
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 18. August 2023**

von

**Christoph Gerbersmann, Stadt Hagen für das
Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“**

Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank, dass ich für das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ zum Thema *Altschulden der Kommunen in NRW* zu einer Anhörung hier in den Ausschuss für Heimat und Kommunales des nordrhein-westfälischen Landtags eingeladen worden bin. Dem Antrag der SPD-Fraktion vom November 2022, der dieser Anhörung zu Grunde liegt, hat die Landesregierung nunmehr insofern bereits entsprochen, als sie mit einer Pressemitteilung vom 19. Juni 2023 angekündigt hat, im kommenden Jahr in „eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik einsteigen“ zu wollen. Ich werde in meiner Stellungnahme zu den bisher bekannten Eckdaten des Regierungsvorschlags Position beziehen. Dabei ergeben sich automatisch Bezüge zum Antrag der SPD-Fraktion, weil es unter anderem darum geht, die Kommunen finanziell nicht zu überfordern und neue Liquiditätskredite zu verhindern.

– Das Bündnis begrüßt den Auftakt zur Implementation einer Altschuldenlösung –

„Für die Würde unserer Städte“ begrüßt, dass die Landesregierung nun einen Vorschlag mit ersten Eckpunkten für eine Altschuldenregelung auf Landesebene vorlegt hat, der bis zum Ende des Jahres zu einer konkreten Regelung ausgearbeitet werden soll. Das Bündnis begrüßt außerdem, dass der Vorschlag die Absicht erkennen lässt, dass die vorhandenen Altschulden aus Liquiditätskrediten tatsächlich bis auf einen Sockelbetrag von 100 Euro pro Einwohner:in, der als normaler Rahmen für einen Kredit zur kurzfristigen Liquiditätssicherung angesehen werden kann, übernommen werden sollen. Damit verbunden ist

aus unserer Sicht richtigerweise eine verstärkte Entlastung für die besonders betroffenen Kommunen.

Nach jetzigem Kenntnisstand reicht der landesseitig vorgesehene Finanzierungsbeitrag allerdings nicht aus, um eine nachhaltige und dauerhafte Lösung des Altschuldenproblems herbeizuführen. Zudem haben wir die Sorge, dass der Vorschlag mit einer beachtlichen Ungleichbehandlung innerhalb der kommunalen Familie verbunden ist, woraus erhebliche Konflikte resultieren dürften. Deshalb steht das Aktionsbündnis für eine konstruktive Diskussion bereit, um am Ende des Jahres eine tragfähige Lösung zur Implementation im Jahr 2024 zu erreichen.

– Bundeshilfe möglich machen –

Ein zentrales Element für eine nachhaltige Lösung des Altschuldenproblems ist die Bundesbeteiligung, die insbesondere für Nordrhein-Westfalen wichtig ist, weil hier nicht nur die absolut höchste Verschuldung mit Liquiditätskrediten vorliegt (Stand 31.12.2022: 21,14 Mrd. Euro), sondern auch die größte Anzahl hochbelasteter Städte und Gemeinden besteht. Ohne Bundeshilfe würde es sehr schwer, die vorhandene Last zu stemmen und neue Schulden zu verhindern. Der derzeitige vorgesehene Landesbeitrag als Voraussetzung für eine mögliche Bundeshilfe ist aus Berlin allerdings bereits als unzureichend gekennzeichnet worden. Kritisiert wird, dass das Land keinen eigenen Beitrag leistet.¹

Die vorgesehene Verwendung des Grunderwerbsteueranteils, der vom Land in den fakultativen Steuerverbund eingebracht wird, ist auch aus Sicht des Bündnisses kein eigenständiger Landesbeitrag. Da dieser Anteil aus einer Kompensation für den Wegfall einer Kommunalsteuer Mitte der 1980er Jahre² resultiert, kann er schon deshalb nicht als freiwillige Aufstockung durch das Land angesehen werden. Darüber hinaus tragen in allen deutschen Flächenländern in unterschiedlichen Anteilen auch Landessteuern zum Steuerverbund bei, so dass letztendlich die Verbundquote das Instrument darstellt, mit dem die Finanzierungsbasis der Kommunen quantitativ festgelegt wird. Der Zugriff auf die Grunderwerbsteuer ohne kompensierende Anhebung der Verbundquote ist also ein gravierender

¹ Altschulden: Lindner erteilt NRW-Plänen klare Absage. In Der Neue Kämmerer v. 22.07.2023. Online unter <https://www.derneuekaemmerer.de/haushalt/altschulden/altschulden-lindner-erteilt-nrw-plaenen-klare-absage-25123/>

² Der ehemalige kommunale Zuschlag zur Grunderwerbsteuer des Landes musste durch eine bundesgesetzliche Änderung zunächst in die Landessteuer integriert und dann daraus als separate Kommunalsteuer wieder ausgelöst werden. Im Jahr 1987 wurde dieser Anteil dann (gekürzt) in den Steuerverbund eingebracht. Damit verschwand die Grunderwerbsteuer auch als eigenständige Steuer aus dem kommunalen Steuerkatalog.

Eingriff in die Finanzausstattung der Kommunen und keine Rücknahme einer freiwilligen und damit nicht notwendigen Leistung.

Die bisher entwickelten und implementierten Konzepte aller Flächenländer zur Entschuldung der Kommunen von übermäßigen Liquiditätskrediten enthalten einen eigenen Beitrag der jeweiligen Länder. Über die Höhe dieses Beitrages mag man politisch streiten. Gemessen an den größeren Entschuldungsprogrammen (Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen) bleibt der Vorschlag der Landesregierung aber deutlich zurück. Selbst das Land Hessen, das bei der Finanzierung der Hessenkasse im höheren Maße auf „kommunale“ Finanzmittel zurückgegriffen hat, hat die Kommunen im Gegenzug nur zu einer Annuität von 25 Euro je Einwohner:in über maximal 30 Jahre herangezogen. Sofern notwendig ist eine anschließende Restschuldenübernahme durch das Land gesichert. Zudem haben alle Länder frühzeitiger reagiert und das Zinsänderungsrisiko deutlich begrenzt. Gleichwohl wurde diesen Ländern im Vorgriff auf eine bundesweite Lösung bereits Bundesunterstützung zugesagt, um Landeslösungen nicht zu blockieren.

Vor diesem Hintergrund wäre es notwendig, dass die Landesregierung einen eigenen sub-stanziellen Beitrag aus dem Landeshaushalt leistet, um die Voraussetzung für eine Bundesunterstützung zu erfüllen. Ich verweise hier auf frühere Überlegungen, dass sich bei einer Bundebeteiligung von 50 Prozent Land und betroffenen Kommunen jeweils mit 25 Prozent beteiligen.

– Finanzielle Überforderung und damit neue Schulden vermeiden –

Eine nachhaltige und dauerhafte Lösung des Altschuldenproblems setzt voraus, dass die Kommunen bei ihren Eigenanteilen an der Entschuldung nicht überfordert werden. Nur dann wird es möglich sein, auch neue Schulden zu vermeiden. Bereits bei der Diskussion des Stärkungspaktes Stadtfinanzen im Jahr 2011 hat die damalige CDU-Landtagsfraktion auf dieses Ziel hingewiesen und in ihrem Alternativantrag deshalb eine Begrenzung der Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs auf den Zuwachs an Finanzmitteln eingebracht. Dafür war ein Landesanteil in Höhe von 600 bis 700 Millionen Euro beabsichtigt.³ Entsprechend folgerichtig hat die Regierungskoalition aus CDU und FDP ab 2018 auch die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs zu Gunsten des Stärkungspaktes Stadtfinanzen schrittweise abgebaut und die Solidaritätsumlage sofort abgeschafft.

³ Vgl. Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung (Zins- und Entschuldungshilfegesetz). Änderungsantrag der Fraktion der CDU. Düsseldorf, Lt-Drs. 15/3488 v. 08.12.2011.

Der nun angestrebte Vorwegabzug zu Gunsten der Entschuldung bedeutet aber eine Belastung, die in dieser Höhe von den Kommunen nicht geleistet werden kann – erst recht nicht, wenn vom Bund keine Hilfe kommt. Und anders als in den vergangenen zehn Jahren, in denen eine gute Konjunktur, niedrige Zinsen und zusätzliche strukturelle Hilfen des Bundes die Kommunen entlastet und damit die Wirkung des Stärkungspakts deutlich gefördert haben, sieht es diesmal nicht nach einem kräftigen konjunkturellen Rückenwind aus. Mit der seit Juli 2022 eingetretenen Zinswende ist das Zinsänderungsrisiko real geworden. Eine Leitzinsanhebung um 4,25 Prozentpunkte innerhalb von zwölf Monaten wird für die verschuldeten Kommunen – aber auch Bund und Land – teuer werden. Die bereits eingetretenen finanziellen Herausforderungen aus den Folgen von Pandemie und Krieg sowie die noch anstehenden Zukunftsaufgaben (zum Beispiel Klima, Digitalisierung, Schule, Kita) können so nicht erfüllt werden. Durch die dauerhafte Reduzierung der Schlüsselmasse wird diese Situation deutlich verschärft. Schon im laufenden Haushaltsjahr werden viele Kommunen ihre Etats nicht ausgleichen können. Zudem werden Kommunen, die derzeit noch in der Lage sind, ausgeglichene Haushalte vorzulegen, aber keine oder nur geringe Altschulden haben, durch die angedachte Lösung in echte Haushaltsprobleme geraten. Eine zukunftsfähige Lösung ist das jetzt vorgestellte Modell daher nicht, weil es keinen Ansatz für das Ziel eines Neuschulden-Verbots liefert, sondern sogar die Gefahr neuer Schulden erhöht.

Es ist folglich auch im Interesse des Landes, dass die Gespräche mit dem Bund nicht scheitern. Der Bund wiederum muss ebenfalls zu seiner Mitverantwortung für die Entstehung der Altschulden stehen und seine Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland wahrnehmen.⁴ Er darf sich nicht auf unzureichende Landeslösungen berufen können, wenn er sein Hilfsangebot deswegen zurückziehen sollte. In diesem Fall würden sich Bund und Land aus ihrer Mitverantwortung für die Verschuldung zurückziehen und die nordrhein-westfälischen Kommunen mit der Finanzierung allein lassen.

– Gerechte interkommunale Lastenverteilung –

Jenseits der Frage der Finanzierung führen die Eckpunkte für die Entlastung der Kommunen bei den Schulden und ihre Belastung bei den Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu der Sorge, dass sich ein großes Konfliktpotenzial entwickelt. Mit

⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMI/BMEL/BMFSFJ (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.

dem gewählten Stichtag 31. Dezember 2022 für die Entschuldung von übermäßigen Liquiditätskrediten werden jene Kommunen bestraft, die in den vergangenen Jahren alle Möglichkeiten genutzt haben, um nach Erreichen des Haushaltsausgleichs bereits eigenständig in die Entschuldung einzusteigen. Wer durch die massive Heraufsetzung von Hebesätzen (zum Beispiel Duisburg) oder den Verkauf kommunalen Vermögens (zum Beispiel Hattingen) seine Konsolidierung betrieben hat und die Entschuldung einleiten oder die Schulden nahezu vollständig tilgen konnte, muss sich jetzt fragen, was er davon hatte, wenn er jetzt netto leer ausgeht. Zugleich werden aber jetzt Kommunen entschuldnet, die erst in den letzten beiden Jahren Liquiditätskredite aufgebaut haben, ohne bisher eigene Konsolidierungsbeiträge liefern zu müssen und sich im Extremfall sogar durch massive Steuersenkungen einen Vorteil verschafft haben (zum Beispiel Monheim). Es muss verhindert werden, dass laufend unterfinanzierte Kommunen herangezogen werden, um Städte zu unterstützen, die sich in den letzten Jahrzehnten keiner Haushaltskonsolidierung unterziehen mussten beziehungsweise unterzogen haben. Hier muss – wie in anderen Bundesländern auch – ein früherer Stichtag gewählt werden, damit solche Bemühungen zur eigenständigen Reduzierung der Altschulden gerecht einbezogen werden.

Die Verwendung eines Vorwegabzuges aus der Finanzausgleichsmasse für die Entschuldung führt aber noch zu einer weiteren Ungleichbehandlung. Die Kürzung betrifft insbesondere Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten. Abundante Gemeinden, die ebenfalls von der Entschuldung profitieren, sind nur im Rahmen der Kürzung bei den pauschalen Zuweisungen betroffen. Damit wird eine Zwei-Klassen-Gesellschaft unter den Kommunen geschaffen.

Nach derzeitigem Kenntnisstand wird der überwiegende Teil der Gemeinden durch den Vorschlag der Landesregierung mehr be- als entlastet. Die Zahl der Belasteten wird dabei umso größer, je höher die besonders effektive Berücksichtigung der Schulden besonders unter der Schuldenlast leidender Städte ausfällt. Damit besteht die Gefahr einer Spaltung der kommunalen Familie mit erheblichen Folgen für die kommunale Selbstverwaltung. Diese kann nur vermieden werden, wenn eine gerechte Lastenteilung vertikal mit dem Land und horizontal unter den Kommunen erzielt wird.

– Diskussionsgrundlage nutzen und die Lösung weiterentwickeln –

Das Bündnis ist sich bewusst, dass die Altschuldenlösung auch den Landeshaushalt vor eine große Herausforderung stellt. Allerdings ist eine zukunftsfähige Altschuldenlösung auf Ebene des Landes nur durch originäre und merkbliche Mittel des Landeshaushaltes

möglich, unter anderem weil dies Voraussetzung für die Bundeshilfe ist. Auch der Bund hat in den letzten drei Jahren mit den umfänglichen Maßnahmen zur Krisenfolgenabsicherung sehr hohe finanzielle Belastungen aufgetürmt. Dies verkennen wir nicht. Angesichts der vielen Herausforderung, für die operativ handlungsfähige Kommunen zwingend notwendig sind, müssen jetzt die Städte und Gemeinden gezielt unterstützt werden, die sonst nur noch rudimentäre Basisleistungen erbringen können. Nur eine substanziell hinreichende Entlastung wird in betroffenen Kommunen nachhaltig wirken, so dass eine Neuverschuldung nicht von vornherein schon erneut absehbar ist.

Wir begrüßen deshalb sehr, dass durch den Vorschlag der Landesregierung eine erste Diskussionsgrundlage geschaffen wurde und hoffen sehr, dass dieser Vorschlag nunmehr im Sinne der hier genannten Anregungen und Bedenken weiterentwickelt werden kann. Hierbei ist das Bündnis gerne zu einem konstruktiven Dialog bereit. Wir müssen zugleich einen Dialog beginnen, in dem wir die Frage nach der Finanzierbarkeit aller öffentlicher Leistungen thematisieren. Wir sehen sonst die Gefahr einer Überforderung aller Akteure, die letztendlich auch demokratieschädlich ist, wenn nicht gemeinsam Lösungen gefunden werden.