

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/688**

A02, A07



Kreis Coesfeld, 48651 Coesfeld

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Hausanschrift	Friedrich-Ebert-Straße 7, 48653 Coesfeld
Postanschrift	48651 Coesfeld
Abteilung	KD - Kreisdirektor
Geschäftszeichen	20
Auskunft	Herr Dr.jur. Tepe
Raum	Nr. 141, Gebäude 1
Telefon-Durchwahl	02541 / 18-9030
Telefon-Vermittlung	02541 / 18-0
Fax	02541 / 18-9009
E-Mail	linus.tepe@kreis-coesfeld.de
Internet	www.kreis-coesfeld.de
Datum	10.08.2023

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD – Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten“, LT-Drucks. 18/1690 vom 15.11.2022

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich freundlich bei Ihnen, im Rahmen der Anhörung zum o.g. Antrag als Kämmerer eines Gemeindeverbands mitwirken zu dürfen.

Dabei sei vorangestellt, dass der Kreis Coesfeld in den letzten Jahren – mit einer ganz kurzen zeitlichen Ausnahme – keine Kassenkredite in Anspruch nehmen musste. Hierzu haben verschiedene Rahmenbedingungen beigetragen, auf die ggfls. noch eingegangen werden kann. Die Finanzlage der kommunalen Familie des Kreises gestaltet sich vergleichbar. Der Blick in die kommunale Landschaft in Nordrhein-Westfalen vermag aber durchaus – auch tiefe – Sorgenfalten aufzuwerfen, auf die ich gerne eingehe.

Zum o.g. Antrag nehme ich wie folgt Stellung:

Zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften leiden unter erheblichem finanziellen Druck. Neben – bei deutlichem Investitionsrückstau (vgl. aktuell das Kfw-Panel 2022) – der Notwendigkeit, Investitionskredite in Anspruch zu nehmen und zu tilgen betrifft dies, wie im Antrag zutreffend dargestellt, auch den Bereich der Kassenkredite/Liquiditätskredite. Dies gilt für Gebietskörperschaften jeglicher Größe.

Die in verschiedenen Ländern bereits durchgeführten Programme zur Übernahme von Schulden und/oder Zins- und Tilgungslasten stellen *eine* Möglichkeit dar, dem zum Teil dauerhaften Symptom, Kassenkredite aufzunehmen, zu begegnen. Dabei sind die Ansätze der bereits praktizierten Fälle unterschiedlich, was die Finanzierung der Tilgungsübernahmen durch das jeweilige Land betrifft.

Konten der Kreiskasse Coesfeld

Sparkasse Westmünsterland IBAN DE54 4015 4530 0059 0013 70
VR Bank Westmünsterland eG IBAN DE68 4286 1387 5114 9606 00

Sie erreichen uns ...

Mo - Do 8.30 - 12.00 Uhr und 14.00 - 16.00 Uhr
Fr 8.30 - 12.00 Uhr
und nach Terminabsprache



Eine pauschalierende Betrachtungsweise von Altschulden wird der Problematik indes nach meiner Einschätzung nicht gerecht und trägt, bei ebenso pauschalierender Lösung, weder zur Akzeptanz innerhalb der kommunalen Familie noch dem – vielleicht entscheidenden – Grundproblem der nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen bei.

Bei einer zu erwartenden umfassenden Betrachtung der Kassenkreditproblematik sind insbesondere zwei Gründe der – teils besorgniserregenden – Lage zu erörtern:

1. Liegt die Ursache der finanziellen (Nicht-)Ausstattung in einem strukturellen Problem?
2. Hat die betroffene Kommune aus eigenen Stücken die finanziell schwierige Situation, Kassenkredite nicht nur vorübergehend aufnehmen zu müssen, selbst herbeigeführt, weil sie über einen längeren Zeitraum „über ihre Verhältnisse“ gelebt hat?

Dies muss Grundlage dafür sein, eine differenzierte Antwort auf die in Rede stehende Lösung der Altschuldenproblematik zu finden.

Zu 1.:

Aus meiner Sicht greift, widmet man sich der ersten Fragestellung, die reine Diskussion über einen Altschuldenerlass oder eine, wie jüngst von der Landesregierung vorgeschlagen, Tilgungsübernahme durch das Land viel zu kurz und wird die Kommunalfinzen dauerhaft nicht sichern. Vielmehr droht bei einer eindimensionalen Betrachtung/Fokussierung der Schuldenlasten allein auf eine (bedingungslose) Hilfestellung bei Kassenkrediten ein zeitnaher Rückfall in die Verschuldung.

Mag das Problem vordergründig für die nächsten Jahre vielleicht vom Tisch sein, so wird die nächste Generation von Entscheidungsträgern bei unveränderter Aufgaben- und Finanzierungsstruktur in 20-30 Jahren erneut die Diskussion führen, die Anlass des vorliegenden Antrags ist.

Ein „rumdoktor“ an einem Dauersymptom wird nicht zur Rekonvaleszenz der betroffenen Kommunen führen!

Insoweit kann eine – wie auch immer geartete – Lösung der vorliegenden Problematik nur dann Früchte tragen, wenn die Entscheidungsträger in Bund und Land die **systemische Frage** aufgreifen und gleichzeitig mit der Altschuldenlösung mitbeantworten.

Eine vollständige Genesung wird nur mittel- und langfristig erfolgen, wenn die zentralen Kernprobleme an der Wurzel angepackt werden: dies betrifft zum einen die generelle **Finanzausstattung der Kommunen** im Rahmen der GFG-Gesetzgebung (dazu unter 1.), zum anderen eine **strukturelle Entlastung** der kommunalen Familie von (immer neuen) Standards in nahezu sämtlichen Politikfeldern (dazu unter 2.).

Dies wird im zu beratenden Antrag unter II., 4. Spiegelstrich ja auch anerkannt: „Die kommunalen Altschulden sind Ausdruck struktureller Schwierigkeiten und Herausforderungen sowie einer strukturellen Benachteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen.“

Die Frage aus der Praxis lautet dann indes: wenn dies erkannt ist, wieso ändern die Gesetzgebungskörperschaften hieran nichts?

1. Seit Jahren beklagen die Kommunen, dass sich der Verbundsatz im GFG nicht positiv verändert hat. Dieser Kritik schließe ich mich vollends an. Dabei verkenne ich nicht, dass alle bundesstaatlichen Ebenen in den letzten Jahren vor großen Herausforderungen standen. Doch darf nicht vergessen werden, dass es am Ende insbesondere die anpackenden Kommunen waren, die viele Notlagen beherzt angegangen sind.

Damit ich nicht falsch verstanden werde: es geht hier nicht um eine Belohnung o.ä.

Doch gestaltet sich unser Gemeinwesen vor allem an der Wurzel, also in den Städten, Gemeinden und Kreisen. Dies muss sich deutlicher als bisher im GFG widerspiegeln.

Betrachtet man die maßgeblichen Herausforderungen der steigenden Personalkosten und beispielsweise die Entwicklung der Baukosten von an die 8 %, schaut sich dann die Wachstumsraten bei den kommunalen Steuereinnahmen von 3-4 % und die lediglich 1,1-Prozentige Steigerung der Verbundgrundlagen gegenüber dem GFG 2023 an, so zeigt dieser Vergleich bereits, dass eine Auskömmlichkeit der Finanzmittel schon dem Grunde nach nicht mehr gegeben ist.

2. Ein bundesrechtlicher Ansatz, durch den versucht wurde, Aufgaben- und Finanzverantwortung kommunenfreundlicher zu gestalten, war im Rahmen der Föderalismusreform I die Einführung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, der einen Aufgabendurchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene unterbindet. Doch gilt Bundesrecht, das vor dem Inkrafttreten dieser Vorschrift erlassen wurde, weiterhin fort, Art. 125a GG. Und da es nun einmal gerade in den Sozialgesetzen vor Föderalismus I einen direkten Bundesdurchgriff auf die Kommunen gab, Finanzbeziehungen aber nicht bestehen, leiden Kommunen, insbesondere in strukturschwächeren Regionen, noch heute unter diesem Regelungskontext.

Und auch heute muss die kommunale Familie meist als Ausführungsebene feststellen, dass sich trotz der grundgesetzlichen Normen nicht viel geändert hat und offenbar auch nicht ändern wird: Eine Vielzahl von Gesetzesvorhaben auf Landes-, wie auf Bundesebene streiten nämlich für eine ganz andere Richtung. Statt der Realität von vor Ort ins Auge zu schauen – große Herausforderungen nach der Pandemie und aktuell noch durch die zunehmende Zahl an Geflüchteten sowie ein immer größer werdender Fachkräftemangel – werden, nicht selten kurzfristig, bestehende Bundesgesetze unterhalb der verfassungsrechtlichen relevanten Schwelle (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12 –, BVerfGE 155, 310-357; zitiert nach juris; s. insbesondere Rn. 78 ff.) ausgedehnt und/oder neue Gesetzesvorhaben durchgeführt, die zusätzliche finanzielle Auswirkungen auf die Kommunen haben, aber eben nicht immer konnexitätsrelevant sind oder über deren Finanzierung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land lange diskutiert wird. Dies ist mindestens Treiber weiterer Liquiditätsschulden oder führt vor Ort zu für ehrenamtliche Kommunalpolitiker schwierige Abwägungsentscheidungen der Prioritätensetzung, letztlich also zu einer Abschmelzung der sog. „freien Spitze“. Denn Geld ist, sollen die Bürgerinnen und Bürger am Ende nicht mit höheren Steuern belastet werden, nun einmal endlich – oder führt zu der Problemlage, deren Lösung mit dem vorliegenden Antrag beabsichtigt ist.

Ob die kommunale Ebene aber die richtige Ebene ist, diese schmerzvolle Abwägungsentscheidung zu treffen – schließlich stehen die Kommunalpolitikerinnen und -politiker im unmittelbaren Fokus der Diskussionen vor Ort –, oder ob nicht vielmehr eine Verantwortung bei den gesetzgebenden Körperschaften liegt, müssen Bund und Länder für sich beantworten.

3. Nicht zu verkennen ist zudem, dass in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung von Aufgabenfinanzierung festzustellen ist, wie wir es beispielsweise bei den Landschaftsverbänden erfahren. Der Anteil, den die Landschaftsverbände über die Landschaftsumlage finanzieren, ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und setzt Kreise sowie Städte und Gemeinden daher zusätzlich unter Druck.

Zu 2.:

Widmet man sich der zweiten Fragestellung zu, so möchte ich hier mit Hans Julius Wolff einleiten. Dieser hat einst formuliert: „Die Selbstverwaltung [...] ist das Recht, auf eigene Kosten Dummheiten zu machen.“

Entscheidend ist hierbei das Wort „eigene“.

Bei aller Wertschätzung und Wichtigkeit eines guten Miteinanders innerhalb der kommunalen Familie muss eine Kommune, die jahrelang durch eine überhöhte Standardsetzung bei der Erledigung von Pflichtaufgaben oder eine überdurchschnittliche Gewährung freiwilliger Leistungen vor Ort betrieben hat, auch hierfür **selbst** geradestehen. Es geht um Verantwortung durch eigenes Handeln und nicht: Handeln in der Hoffnung auf Rettung durch Dritte! Diese Gefahr drohte indes, würden diese Kommunen nun durch einen Altschuldenschnitt bessergestellt, also „belohnt“ trotz übermäßiger früherer Ausgaben.

Es kann nicht richtig sein, dass ordentlich wirtschaftende Kommunen für teure Entscheidungen der wie vorgenannt handelnden Kommunen aufkommen müssen. Wie auch in anderen Lebensbereichen muss sich ein wirtschaftlich solides Handeln für diese Körperschaften auch „lohnen“; eine – mittelbare – Bestrafung durch (bedingungslosen) Altschuldenerlass würde den Anreiz, sich bei der Verwendung begrenzter Mittel anzustrengen nachhaltig zu wirtschaften, minimieren.

Daher gilt gerade bei diesem Punkt umso mehr: es ist insbesondere Aufgabe der Kommunalaufsichten, aufziehende Gewitter frühzeitig zu erkennen und diesen ein Instrumentarium an die Hand zu geben, das ein Abdriften in die Schuldenfalle verhindert bzw. das Risiko minimiert, bzw. einen Mindset zu schaffen, das vorhandene Instrumentarium auch anzuwenden.

Aus all dem folgt – neben den obigen verfassungs- und rechtspolitischen Fragekomplexen –, dass eine Altschuldenlösung, wie auch immer sie ausgestaltet wird, nicht als Blankoscheck erteilt werden kann. Nicht zuletzt aus Gerechtigkeitsgründen gegenüber denen, die für die Altschuldenlösung aufkommen – nach den aktuellen Überlegungen der Landesregierung sind dies die Kommunen selbst aufgrund des beabsichtigten Vorwegabzugs im GFG 2024 ff. –, muss eine Lösung an klare Bedingungen geknüpft sein, die ein Rückfall in die Schuldenfalle verhindert. Insoweit können die Erfahrungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen herangezogen und ggfls. weiterentwickelt werden.

Dies erfordert

- klare rechtliche Vorgaben, was partizipierende Kommunen als „Gegenleistung“ erbringen *müssen*, um einen Rückfall zu verhindern
- eine enge kommunalaufsichtliche Begleitung bei
 - o der Einhaltung der Vorgaben unter Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten, die die Gemeindeordnung NRW bereits jetzt bietet
 - o der Prüfung und/oder Genehmigung der kommunalen Haushalte
- eine klare Kommunikation in die kommunalen Gremien und die Bürgerschaften vor Ort

Insoweit ist den unter III.1., 4. Spiegelstrich enthaltenen Ausführungen der antragstellenden Fraktion unumwunden zuzustimmen: es bedarf einer nachhaltigen und dauerhaften Sicherung, dass kein Rückfall in den Zustand eines finanziellen Schwindels erfolgt.

Und dies wird u.a. nur dann erfolgen, wenn vor Ort ein echter Einsparwille vorhanden und durchgehalten wird.

Lassen Sie mich mit einem nachdrücklichen Wunsch schließen:

Am Ende darf eine wie auch immer gestaltete Lösung kein unzureichender Wiedergutmachungsversuch sein, sondern muss, nicht zuletzt aufgrund der Generationengerechtigkeit, nachhaltig tragen und die perspektivische Lage aller Kommunen deutlich verbessern.

Mit freundlichem Gruß

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Linus Tepe', written in a cursive style.

Dr. Linus Tepe