

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: „A02 – Altschuldenlösung 18.08.2023“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/690**

A02, A07

Antrag der Fraktion der SPD „Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus der Schuldenfalle retten“ (Drucksache 18/1690)

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 18. August 2023 und für die Möglichkeit, zum oben genannten Antrag vorab schriftlich Stellung zu nehmen.

Die kommunalen Altschulden bilden nach wie vor eine drückende Last für viele Kommunen. Ende 2022 standen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung von mehr als 21 Mrd. Euro in den Büchern der Kommunen. Es ist zwar gelungen, die Kreditbestände in den vergangenen Jahren aus eigener Kraft zu reduzieren. Das Problem ist aber immer noch so groß, dass die Kommunen es nicht aus eigener Kraft werden lösen können.

Es ist zu befürchten, dass die kommunalen Liquiditätsschulden wieder steigen werden. Denn die kommunalen Einnahmen werden in den nächsten Jahren aufgrund der von Bund und Ländern beschlossenen Steuererleichterungen und der schwächelnden Wirtschafts-

10. August 2023

Städtetag NRW
Benjamin Holler
Referent
Telefon 0221 3771-220
benjamin.holler@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen:
20.14.50 N

Landkreistag NRW
Dr. Christian Wiefling
Referent
Telefon 0211 300491-210
c.wiefling@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.50.90

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.5.11-001/004

entwicklung weder mit den tarif- und inflationsbedingten Mehraufwendungen noch dem zunehmenden – unter teils völlig unzureichender finanzieller Beteiligung von Bund und Land – Aufgabewachstum (u. a. Niveauverschiebung bei den Sozialausgaben) Schritt halten können. Die steigende Zinsbelastung durch die Altschuldenlast tritt als weitere Belastung hinzu. Eine Altschuldenlösung kann hier ein Baustein sein, um die kommunalen Haushalte zu stabilisieren.

Die politische Diskussion um eine Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen ist nicht neu. Unsere Vorstellungen möglicher und praktikabler Wege haben wir in den vergangenen drei Jahren gegenüber dem Landtag mit Stellungnahmen vom 29.03.2018 ([Stellungnahme 17/458](#)), 28.06.2019 ([Stellungnahme 17/1685](#)) und 09.06.2020 ([Stellungnahme 17/2755](#)) wiederholt dargestellt und fortentwickelt. Ohne diese hier zu wiederholen können wir feststellen, dass sie mit dem im oben genannten Antrag gesetzten Rahmen für eine Landes-Altschuldenlösung weitgehend übereinstimmen. Die aktuelle Version unserer bereits in den zuvor genannten Stellungnahmen vorgestellten Eckpunkte für eine Lösung der Altschuldenproblematik der Kommunen in Nordrhein-Westfalen fügen wir bei (**Anlage**).

Zwischenzeitlich hat nun die Landesregierung einen eigenen Vorschlag zur Altschuldenübernahme angekündigt und mit den Eckpunkten zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 Vorwegabzüge zu dessen Finanzierung vorgesehen. Die Pläne der Landesregierung zum Abbau kommunaler Altschulden sind uns noch nicht vollständig bekannt. Für eine abschließende Bewertung der geplanten Altschuldenregelung fehlt es derzeit noch an den notwendigen Informationen. Dies gilt auch und gerade im Hinblick auf eine derzeit noch offene Teilschuldenübernahme des Bundes.

Die Refinanzierung des Altschuldenprogramms stellt sich uns nach den Hinweisen aus den Eckpunkten zum GFG 2024 derzeit wie folgt dar:

- Im Gegenzug für die angekündigte – noch außerhalb des GFG gesetzlich zu regelnde – Schuldenübernahme des Landes für kommunale Altschulden sollen das GFG 2024 mit einem (noch hälftigen) Vorwegabzug in Höhe von 230 Mio. Euro und die nachfolgenden GFG mit Vorwegabzügen von jährlich 460 Mio. Euro belastet werden. In dieser Höhe will das Land den „Schuldendienst“ jährlich garantieren, d. h. (nur) in denjenigen Jahren mit zusätzlichen Landesmitteln aufstocken, in denen 23 % von 4/7 des Grunderwerbsteuer-Aufkommens die genannte Summe nicht abdecken würden. In Jahren, in denen der Grunderwerbsteuer-Anteil im GFG den in seiner Höhe fixierten Vorwegabzug übersteigt, soll der überschüssende Rest aber weiterhin der Verbundmasse zugutekommen – und nicht etwa vom Land vereinnahmt werden.
- Mit dem so skizzierten Mechanismus würde allerdings nur der Landesanteil am Altschuldenprogramm in Höhe von 9,85 Mrd. Euro abgegolten werden, was der Hälfte kommunaler Altschulden in Höhe von mehr als 100 Euro/Einwohner entspricht. Wegen der anderen Hälfte wird auf einen (bislang lediglich erhofften) Beitrag des Bundes verwiesen.
- Für die Abfinanzierung des Landesanteils nennen die Eckpunkte einen Zeitraum von 40 Jahren.
- Dabei fällt allerdings auf, dass für eine zinslose Tilgung von 9,85 Mrd. Euro Landesanteil mit einer Rate von 460 Mio. Euro jährlich nur gut 20 Jahre notwendig wären. Der überschüssende Anteil soll den Finanzierungsaufwand des Landes abdecken. Nach unseren Berechnungen entspricht das dem Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) bei einem Zinssatz

von 3,4 %. Die Vorwegabzüge für die Abfinanzierung der Altschuldenübernahme würden sich am Ende der Laufzeit auf über 18 Mrd. Euro summieren.

Mit Blick darauf begrüßen wir zunächst ausdrücklich, dass die Landesregierung das Thema „Altschulden“ aufgreift und eine Lösung unter Einbeziehung des Bundes für 2024 anstrebt. Dieser Schritt ist richtig und überfällig.

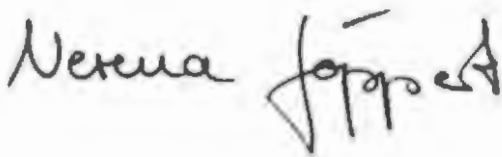
Hinsichtlich der unterbreiteten Vorschläge möchten wir allerdings betonen, dass es sich – anders als von Landesseite aktuell suggeriert – auch bei den Mitteln des fakultativen Steuerverbunds um kommunale Mittel handelt. Die Freiwilligkeit des fakultativen Steuerverbunds hervorzuheben und zu betonen, er solle „auch künftig für kommunale Zwecke verwendet werden“, so dass er im GFG 2024 für kommunale Zwecke „mehr“ zur Verfügung stünde, kann bei fairer Einordnung nicht verfangen. Denn letztlich geht dies am Wesen der Grunderwerbsteuerbeteiligung vorbei. Anders als der Begriff „fakultativer Steuerverbund“ nahelegt, handelt es sich bei der Einbeziehung in den Steuerverbund seit 1987 nicht um ein „Geschenk“ des Landes. Eine kommunale Beteiligung im Rahmen des Steuerverbunds ist zwar nicht in Art. 106 Abs. 7 GG normiert („obligatorischer Steuerverbund“). Doch seit den ersten landesrechtlichen Regelungen zur Grunderwerbsteuer in Nachfolge des entsprechenden Reichsgesetzes von 1940 war stets eine kommunale Beteiligung vorgesehen – zunächst als Zuschlagsrecht bei der Steuererhebung, seit 1987 dann (als *Kompensation* für den Wegfall der Direktbeteiligung) in Form einer Beteiligung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Nur während des Zeitraums von insgesamt drei Jahren – 2007 bis 2009 – hat das Land diesen fakultativen Steuerverbund temporär aufgekündigt, um 2010 allerdings wieder ohne Abschläge dazu zurückzukehren. Nun so zu tun, als stünden diese Mittel zur jederzeitigen und völligen Disposition des Landes, ist vor diesem Hintergrund nicht haltbar.

Darüber hinaus müssen wir feststellen, dass die derzeitigen Refinanzierungsvorschläge der Landesregierung unseren gemeinsamen Forderungen für eine Altschuldenlösung zum Teil diametral widersprechen. Dies gilt vor allem mit Blick auf

- eine allenfalls marginale finanzielle Beteiligung des Landes mit zusätzlichen eigenen Mitteln;
- die vorgesehene Vergemeinschaftung der Altschulden, indem die geplanten Vorwegabzüge nicht nur die hochverschuldeten Kommunen selbst, sondern alle Kommunen – unter weitgehender Schonung der besonders steuerstarken bzw. abundanten – in erheblichem Maße und über lange Zeiträume belasten; dies birgt das Risiko, die kommunale Solidargemeinschaft in NRW nachhaltig zu beschädigen, und wirft zudem verfassungsrechtliche Fragen auf (insbesondere vor dem Hintergrund des Gebotes der interkommunalen Gleichbehandlung auch mit Blick auf kreisfreie Städte einerseits und den kreisangehörigen Raum andererseits);
- die Nachhaltigkeit der bislang bekannten Pläne; eine Altschulden-„Lösung“, die ihren Namen verdient, kann nur gelingen, wenn neben dem Abbau der bestehenden Altschulden auch der Aufbau neuer Kassenkreditschulden verhindert wird; dafür bedarf es einer ausreichenden – d. h. aus heutiger Sicht deutlich auszubauenden – finanziellen Ausstattung der Kommunen; die jetzigen Pläne setzen stattdessen auf eine Jahrzehnte währende Zuweisungskürzung und führen teils zu erheblichen Unwuchten unter den Kommunen. Dieser Effekt wird durch die geplante Aufzinsung des Landesanteils, dem eine fast doppelt so hohe GFG-Befrachtung entsprechen soll, noch einmal signifikant verschärft.

Die Städte, Kreise und Gemeinden in NRW haben ein erhebliches Interesse an der Lösung der Alt-schuldenfrage. Für sie ist entscheidend, dass es eine nachhaltige, dauerhaft wirkende Lösung gibt, die die Handlungsfähigkeit aller Kommunen in NRW sichert. Sobald die Ausgestaltung der Alt-schuldenlösung im Rahmen eines Gesetzentwurfs konkretisiert wurde, werden wir den Vor-schlag im Rahmen der Verbändeanhörung und des parlamentarischen Verfahrens gerne umfas-send bewerten. Es ist gut, dass jetzt endlich ein Vorschlag auf dem Tisch liegt. Nach allem, was wir derzeit wissen, sind jedoch beträchtliche Nachbesserungen notwendig, um das Ziel einer dau-erhaften, nachhaltigen Lösung zu erreichen.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständ. Stellvertreterin des Geschäftsführers
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Anlage

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Eckpunkte für eine Lösung der Altschuldenproblematik der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

- Eine Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen muss die Kredite zur Liquiditätssicherung in den Blick nehmen. Diesen Verbindlichkeiten steht kein kommunales Vermögen gegenüber – sie sind das Ergebnis struktureller Defizite bei der Kommunalfinanzierung in den vergangenen Jahrzehnten.
- Die hohen Schuldenstände der z.T. nur kurzfristig zinsgesicherten Kassenkredite gefährden die Stabilität der kommunalen Haushalte. Mit der Zinswende steigen die Zinslasten. **Das Zeitfenster für eine günstige Lösung schließt sich.**
- Die beste Zinssicherung ist der Schuldenabbau. Es gilt, einen Weg aufzuzeigen, wie die Kassenkreditbestände wieder auf ein Maß reduziert werden können, das ihrem eigentlichen Zweck entspricht. Die Rückführung der Kredite muss im Vordergrund einer Altschuldenlösung stehen. Dabei ist durch geeignete Instrumente das Zinsrisiko über die Laufzeit des Programms zu stabilisieren.
- Zinssicherung und Tilgung sind durch das Land und die teilnehmenden Kommunen zu finanzieren. Eine Mitfinanzierung der kommunalen Familie, z.B. durch Vorwegabzüge im Gemeindefinanzierungsgesetz, ist auszuschließen („**Keine Vergemeinschaftung der Schulden.**“).
- Die Dimension des Hilfsprogramms muss dem Problem gerecht werden. Nur bei einer ausreichenden Finanzierung aus Landesmitteln können die betroffenen Kommunen genug eigene Mittel bereitstellen, damit die Schulden in einem überschaubaren Zeitraum abgebaut werden. Dabei muss eine **nachhaltige Lösung** gewährleistet werden.
- Die Integration möglicher Bundeshilfen zum Schuldenabbau muss bei der Landes-Altschuldenhilfe mitgedacht werden. Weitere Entlastungsmaßnahmen bei den kommunalen Soziallasten, z.B. bei den Kosten der Unterkunft im SGB II, den Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung oder der Hilfe zur Pflege können ebenfalls zur erfolgreichen Umsetzung beitragen.
- Alle Kommunen sind auch durch investive Schulden und einen erheblichen Investitionsrückstau belastet. Hinzu treten die Folgen der Corona-Pandemie und aus dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Einnahmemöglichkeiten bei Grund- und Gewerbesteuer sind teils bis an die Belastungsgrenze ausgereizt. Die Konsolidierungs- und Tilgungspfade eines Altschuldenprogramms dürfen dies nicht außer Acht lassen. Nordrhein-Westfalen darf die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit seiner Kommunen nicht kaputtsparen.