

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Rheinland-Pfälzische Technische
Universität Kaiserslautern

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

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

auf Antrag der
Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690

Nach drei Jahren Pause ist dies die vierte Anhörung zum Thema Altschulden, die hier im Ausschuss für Heimat und Kommunales innerhalb von sechs Jahren stattfindet. In dem zugrunde liegenden Antrag der SPD-Fraktion vom 15. November 2022 wird die nordrhein-westfälische Landesregierung aufgefordert, ein landeseigenes Modell zur Lösung des Altschuldenproblems (Laufzeit 30 Jahre) vorzulegen, dass

- einen substanziellen Beitrag des Landes enthält,
- die Spitzenlasten besonders belasteter Gemeinden berücksichtigt,
- die Kommunen bei ihren eigenen Beiträgen nicht überfordert,
- Maßnahmen zur Vermeidung neuer Schulden ergreift sowie
- eine an die Bundesregierung gerichtete Initiative für eine Bundesbeteiligung an der Altschuldenlösung ergreift.

Damit knüpfen die Forderung an den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 4. April 2020 an, in dem diese, vergleichbar einem substanziellen Landesbeitrag, bereits forderte, „die freiwerdenden Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen in den neu eingerichteten Altschuldenfonds zu überführen“ (LT-Drs. 17/8575, S. 3). Das Ziel

selbst, das Altschuldenproblem zu lösen, ist unstrittig, denn auch die Landesregierung hat es in wechselnden Koalitionen seit 2017 auf der Agenda.¹

Mit ihrer Pressemitteilung vom 19. Juni 2023 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung nunmehr einen Vorschlag zur Lösung des Altschuldenproblems angekündigt.² Es ist sehr zu begrüßen, dass sie damit der Diskussion neuen Schwung und eine inhaltliche und zeitliche Perspektive gibt. Insofern geht es im Folgenden nicht mehr darum, die Forderungen nach einer Altschuldenlösung erneut zu bewerten. Dies habe ich in hinreichender Form auch schon in den früheren Anhörungen dargelegt (Stellungnahmen 17/519, 17/1691 u. 17/2810).³ Vielmehr stellt sich die Frage, ob die nun von der Landesregierung vorgeschlagene Lösung einen hinreichenden und dauerhaft wirkenden Beitrag zur Lösung des Altschuldenproblems und damit auch tragfähiger Kommunalfinanzen leisten kann. Dafür ist es notwendig, dass

- die hohen Altschulden, die zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden, in einem vertretbaren Zeitraum getilgt werden,
- die Kommunen dauerhaft einen Haushaltsausgleich erzielen können (Schwankungen im Konjunkturverlauf sind davon ausgenommen), so dass
- neue Schulden und damit unerwünschte Plateaueffekte (Aufbau neuer Schulden vor der Tilgung alter Schulden) vermieden werden, und dass zur Sicherung und Steigerung der lokalen Wirtschafts- und Finanzkraft
- die Investitionsfähigkeit der Kommunen sichergestellt und entsprechend der Nachholbedarfe und Transformationsaufgaben auch erhöht wird und
- die überproportionalen Abgabenlasten begrenzt werden können, um die Standortattraktivität zu stärken und den Strukturwandel im Land zu unterstützen.

Dies kann nur gelingen, wenn Land und Bund, wie in früheren Stellungnahmen bereits ausgeführt, einen substanziellen Beitrag zur Entschuldung leisten, der auch ihrer Verantwortung an der Verursachung des Problems gerecht wird. Auf sich allein gestellt können wohl nur wenige, gering verschuldete Gemeinden ihre Altschulden abtragen. Vor allem für hochverschuldete und besonders finanzschwache Gemeinden ist eine Entschuldung aus eigener Kraft nicht möglich, nicht zuletzt, weil die für die Tilgung notwendige Erzielung doppischer Überschüsse über mehrere Jahrzehnte de facto wenig realistisch ist.

1 Vgl. CDU/FDP NRW (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Düsseldorf, S. 76. – CDU NRW/BÜNDNIS 90 – DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027. Düsseldorf, S. 105-106.

2 Basis bisher: Landesregierung geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung. Pressemitteilung vom 19.06.2023. online unter <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/landesregierung-geht-mit-programm-fuer-kommunale-altschulden-vorleistung> (Abruf 19.06.2023).

3 Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).

Zusammenfassende Bewertung

In der Zusammenfassung der Analyse lässt sich feststellen:

Nach bisherigem Kenntnisstand über den Vorschlag der nordrhein-westfälischen Landesregierung ist dieser noch nicht geeignet, in Fortsetzung des 2021/2022 ausgelaufenen Stärkungspaktes Stadtfinanzen, mit dem in einer ersten Stufe der Problemlösung die strukturelle Finanzierungslücke der Kommunen weitgehend geschlossen und der kommunale Haushaltsausgleich überwiegend erreicht werden konnte, nun die zweite Stufe der Lösung des Altschuldenproblems⁴ – die Tilgung der Schulden – vollständig und dauerhaft zu erreichen.

Die Überlegungen der Landesregierung greifen (a) sowohl vom Grundansatz zu kurz und werden das Doppelziel aus der Tilgung alter und der Vermeidung neuer Schulden schwerlich erreichen können und weisen (b) auch mit Blick auf Einzelfragen (allokative Effekte, insbesondere negative Anreizeffekte, und distributive Effekte, insbesondere innerstaatliche und interkommunale Gerechtigkeitswirkungen etc.) noch merklichen Verbesserungsbedarf auf.

– Zielerreichung i.e.S. –

- Es ist gut und außerordentlich wichtig, dass nunmehr ein Vorschlag der Landesregierung in ersten Konturen vorliegt. Angesichts des späten Handelns und der mangelnden Vorsorge⁵ in fiskalisch besseren Zeiten bleibt dieser Vorschlag hinter den Erwartungen und den Entschuldungsprogrammen in anderen Ländern zurück.
- In Anbetracht der schwierigen Finanzlage des Landes soll die Entschuldung von ihren Liquiditätskrediten durch die kommunale Ebene selbst finanziert werden. Das Land garantiert eine Aufstockung aus Landesmitteln nur, wenn das Aufkommen der Grunderwerbsteuer nicht ausreicht.
- Das NRW-Modell wird ganz überwiegend aus kommunalen Mitteln von verschuldeten und nicht verschuldeten Kommunen finanziert und ist daher als kommunale „Zwangsentschuldung“ konzipiert. Bei einer kommunalen Wahloption würde die Finanzierung in sich zusammenbrechen.

4 Vgl. zur Logik der zweistufigen Problemlösung auch FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite: Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Berlin (im Druck).

5 Die frühere Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die im Landeshaushalt veranschlagten Mittel für den Stärkungspakt Stadtfinanzen für einen Altschuldenfonds fortzuschreiben, ist nicht erfolgt. Diese Finanzmittel wurden ab dem Jahr 2021 im Haushalt des Landes anderen Prioritäten folgend anderweitig eingesetzt. Insofern fehlt der von der Landesregierung zugesagte „substanzielle“ Beitrag zur Lösung des Problems. Vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90 – DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 106.

-
- Die Landesregierung möchte die unter der Schuldenlast besonders leidenden Städte besonders effektiv entlasten. Sie lässt es aber offen, wie dies instrumentell bzw. quantitativ konkret erfolgen soll.
 - Die Aussage der Landesregierung, bei der Verwendung der Grunderwerbssteuer aus dem fakultativen Steuerverbund handele es sich um eine freiwillige und – damit unterstellt – nicht notwendige Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, überzeugt nicht.
 - Auch das als zusätzlich angekündigte 6-Milliarden-Investitionsprogramm der Landesregierung folgt dieser Finanzierungslogik. Denn auch dessen Finanzierung erfolgt allein aus kommunalen Finanzmitteln. Dafür werden ab dem Jahr 2025 für 40 Jahre jährlich 300 Mio. Euro der allgemeinen Investitionspauschale entnommen.
 - Diese Selbstfinanzierung der Entschuldung von kommunalen Liquiditätskrediten erfüllt die Voraussetzungen nicht, die der Bund an eine Mitfinanzierung stellt. Damit besteht die Gefahr, dass sich das Land und in der Folge der Bund als wesentliche Verursacher einer solidarischen Schuldentilgung entziehen. Das Interesse Nordrhein-Westfalens sollte es jedoch sein, dem Bund eine Mitfinanzierung zu ermöglichen.
 - Der kommunalen Finanzausgleichsmasse wird auf die Dauer von 40 Jahren ein hohes Finanzmittelvolumen entzogen, dass für die Erfüllung laufender Aufgaben sowie einer Basissicherung ihrer Investitionstätigkeit dringend gehalten werden müsste. Gerade vor dem Hintergrund der derzeit zu beobachtenden Ausgabenzuwächse (Inflation, Tarifabschlüsse, offener Ganzttag, soziale Ausgaben etc.) ist der dauerhafte Haushaltsausgleich ohne diese Mittel kaum zu halten.
 - Ferner fehlen den Gemeinden ausreichende Finanzmittel zur Bewältigung des Nachholbedarfs bei Erhaltungsinvestitionen in der öffentlichen Infrastruktur und nicht zu vergessen der Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel sowie den dringenden Ausbau der Digitalisierung. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Kommunen in eine fiskalische Überforderungsfalle geraten.
 - Der Finanzmittelentzug macht die Vermeidung neuer Kredite wenig realistisch. Damit wird eine zentrale Voraussetzung für eine Unterstützung durch das Bundesfinanzministerium, eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und die Unterstützung im Bundesrat durch andere Länder nicht erfüllt. Im negativen Fall müssen die Kommunen und hier allein die verschuldeten Kommunen auch die zweiten 50 % der Altschuldenbelastung aus eigener Kraft finanzieren.

– *Einzelfragen zu allokativen und distributiven Effekten* –

- Durch die Wahl des Basisjahres (2022) werden auch Gemeinden von Liquiditätskrediten entlastet, die, weil sie erst in den letzten beiden Jahren entstanden sind, nicht zu den „Altschulden“ gehören. In diesen Fällen müsste geprüft werden, ob nicht zuerst eigene Konsolidierungsanstrengungen zu verlangen sind, wie sie in der Vergangenheit auch den Städten des Stärkungspaktes Stadtfinanzen sowie allen anderen Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzepten abverlangt wurden.
- Hingegen werden Gemeinden, die in den letzten Jahren ihre Liquiditätskredite aus eigener Kraft und zum Teil aus „doppischer Liquidität“ deutlich reduziert haben, „bestraft“, weil sie zu Zahlern der Landeslösung werden. Gemeinden, die zur Eigenentschuldung Teile ihres kommunalen Vermögens verkauft haben, müssen sich fragen lassen, ob sich ihre Eigeninitiative wirklich gelohnt hat. Dies setzt die falschen Anreize („Eigeninitiative soll sich lohnen“).
- Die Implementation der anvisierten Altschuldenfinanzierung fällt mit anderen Veränderungen im GFG 2024 zusammen. Im Rahmen einer Grunddatenanpassung erfolgt eine Umschichtung zu Lasten vor allem kleiner Gemeinden und der Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten. Dies wird durch die Umschichtung von 80 Mio. Euro zu Gunsten der Aufwandspauschale für die kleineren Gemeinden mehr als kompensiert. Für die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen, also diejenigen, die von einer besonders hohen Altschuldenbelastung betroffen sind, vergrößert sich aber der Mittelentzug. Hingegen erfahren abundante Gemeinden durch die Mittelumschichtung im Saldo Entlastungen, weil sie keine Schlüsselzuweisungen verlieren.
- Abundante Gemeinden werden anders als Schlüsselzuweisungsempfänger nicht mit der Mitfinanzierung belastet. Sie gewinnen sogar über die Umschichtung zur Aufwands- und Unterhaltungspauschale und ggf. auch bei der Entschuldung. Sie werden nur nachgelagert belastet, wenn die Umlageverbände aufgrund ihrer Einnahmenverluste die Umlagesätze erhöhen. Dann werden abundante Kommunen stärker belastet, denn ihre Finanzkraft hat nicht unter Verlusten aus Schlüsselzuweisungen gelitten. Dieser Mechanismus dürfte die Konflikte auf der kommunalen Ebene um die Umlagesätze deutlich verschärfen.
- Letztendlich kommt der Vorschlag zu einem Zeitpunkt, zu dem der Zinsanstieg die Lösung und die Lasten erheblich verteuert – das wäre vor zwei Jahren preiswerter gewesen und die Kommunen hätten Planungssicherheit gehabt. Jetzt tritt die absurde Situation ein, dass die Entlastungswirkung der Schuldenübernahme aus der Zinersparnis umso größer ausfällt, je höher die Zinsen steigen. Höhere Zinsen bedeuten damit, dass die Verluste aus dem Finanzausgleich im Saldo klei-

ner werden. Die steigenden Zinsen belasten aber in gleicher Weise die verbleibenden Schulden. Beim Ausfall einer Bundesfinanzierung betrifft dies 50 % der Liquiditätskredite.

Insgesamt entstehen erhebliche politische Konsistenzprobleme. Dieses Programm zur kommunalen Eigenentschuldung – im Wesentlichen finanziert durch die zuweisungsempfangenden Kommunen – steht im Widerspruch zu früheren Absichten und Maßnahmen. Bereits 2011 hatte die damalige CDU-Landtagsfraktion die Beteiligung aller Gemeinden an der Finanzierung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen über einen Vorwegabzug aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie einen Solidarbeitrag abundanter Gemeinden abgelehnt. Stattdessen war ein Landesanteil in Höhe von 600 bis 700 Millionen Euro gefordert worden.⁶ 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.

Niemand verkennt, dass auch das Land Nordrhein-Westfalen eine begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit aufweist. Die aktuelle Situation aus schwacher Konjunktur und hoher Inflation erhöht den Ausgabenbedarf bei mäßiger Steuerentwicklung und erhöht ceteris paribus die Wahrscheinlichkeit von Defiziten. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass das Land aktuell und in den nächsten vierzig Jahren keine finanziellen Spielräume schaffen könnte.⁷ Politisches Handeln ist immer eine Prioritätensetzung und diese ist zu Ungunsten der seit Jahren unstreitig notwendigen Altschuldenlösung erfolgt (konkret durch die Unterlassung einer Fortführung der Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen im Landeshaushalt). Nach einem langen Konsolidierungsprozess der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen bedeutet dies für viele Kommunen eine Verlängerung der Konsolidierungsprozesse um möglicherweise viele Jahre mit der Gefahr von politisch Demotivationsprozessen („Hamster-im-Käfig-Syndrom“).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass der Vorschlag des Landes weiterentwickelt wird, um dem Bund eine Mitfinanzierung zu ermöglichen (was angesichts seiner Bedeutung in der Sozial- und Jugendhilfegesetzgebung gut begründet ist), der der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag eine Unterstützung eine Zustimmung leichter macht (was den Blick verstärkt auf die Vermeidung neuer Schulden und den Abbau negativer

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

7 Auch der Stärkungspakt Stadtfinanzen startete in einem Jahr – kurz nach der Immobilien-, Finanz- und Staatsschuldenkrise – mit einer großen Unsicherheit, ob nicht ein oder zwei konjunkturell schlechte Jahre das Reformvorhaben im Keim ersticken würde. Dies ist aufgrund sich schrittweise verbessernder konjunktureller Rahmenbedingungen und seit 2012 steigender Bundeszuschüsse zu den kommunalen Sozialausgaben nicht erfolgt.

Anreizeffekte lenkt) und auf dieser Basis eine Mehrheit im Bundesrat zu ermöglichen (was vermutlich nur im Rahmen von Package-Deal-Lösungen realistisch ist).

Grundsätzlich, aber erst recht, wenn all dies scheitern sollte, ist der Blick verstärkt auf die Aufgabenkritik (Prioritäten und Posterioritäten, Qualitätsansprüche, Nachholbedarf- und Transformationsaufgaben u. v. m.), auf die Praxis der Förderpolitik, auf Zuständigkeitsfragen, auf Maßnahmen zur Erhöhung der Entscheidungs- und Durchführungsgeschwindigkeit und damit auch auf Reformen im politisch-administrativen System selbst zu lenken. Hier kann auf die Diskussion zur „fiskalische Überforderungsfalle“ des Bundes und die Leitplanken für einen klugen Umgang mit fiskalischen Stresssymptomen verwiesen werden.⁸

Mit der nachfolgenden Analyse werden die Kritikpunkte belegt. Schrittweise werden dazu auf der Basis des GFG 2023 die Anpassungen für das GFG 2024 und der Vorschlag der Landesregierung zur Altschuldenlösung auf den einzelnen Wirkungsstufen in Modellrechnungen quantitativ abgeschätzt und somit der für die nächsten 40 Jahre fortbestehende strukturelle Effekt ermittelt. Abschließend werden die Ergebnisse der Modellrechnungen zusammengefasst (s. S. 32 f.)

Entschuldungsprogramm und seine Finanzierung im Einzelnen

Die bisher über den Vorschlag der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Altschuldenlösung bekannten Informationen sind rudimentär:

- Die Hälfte der Liquiditätskredite oberhalb eines Sockelbetrages von 100 Euro soll in die Landesschuld überführt werden (9,85 Mrd. Euro), was rund die Hälfte der Gemeinden entlasten soll. Besonders unter der Schuldenlast leidende Städte sollen zudem besonders effektiv entlastet werden, wobei die Landesregierung gerade dieses zentrale Element bislang weder instrumentell noch quantitativ konkretisiert hat.
- Für die zweite Hälfte der Entschuldung von Liquiditätskrediten unterstellt die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Finanzierungszusage des Bundes.
- Der Schuldendienst für die in die Landesschuld zu übernehmenden Liquiditätskredite soll aus einem Vorwegabzug von 460 Mio. Euro jährlich aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse erfolgen (2024 zunächst nur 230 Mio. Euro). Dabei wird auf die Grunderwerbsteuer zugegriffen. Sofern aus dieser der erforderliche

8 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G.: Kommunal финанzen im Jahr 2022. In: Junkernheinrich, M./Lenk, T./Korioth, S./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023. Berlin 2023, S. 338 ff. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd.256).

Betrag aufgrund der Aufkommensentwicklung nicht zu gewinnen ist, will die Landesregierung die Differenz aus dem Landeshaushalt finanzieren.

Eingebettet ist die Altschuldenlösung der Landesregierung in verschiedene andere Änderungen und Maßnahmen, die im Kontext des Entwurfs zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 (GFG 2024) stehen:⁹

- Grunddatenanpassung auf Basis der Jahre 2016 bis 2020,
- Umschichtung zwischen den Zuweisungstöpfen um 80 Mio. Euro zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale,
- Einführung eines Vorwegabzugs um 29,836 Mio. Euro zur Tilgung der kreditierten Finanzausgleichsmassenaufstockung der Jahre 2020/2021 (für 50 Jahre),
- Einführung eines Vorwegabzugs um 300 Mio. Euro zu Lasten der Allgemeinen Investitionspauschale für 40 Jahre zur Finanzierung eines 6 Milliarden-Investitionsprogramms für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen (2024 zunächst nur 150 Mio. Euro).

Die Altschuldenlösung der nordrhein-westfälischen Landesregierung ist somit integriert in ein komplexes Wirkungsgefüge. Die Entlastungen aus der Schuldenübernahme in den Landeshaushalt und die Belastungen durch die Vorwegabzüge und Mittelumverteilung sowie die Wirkungen der anderen Änderungen im GFG 2024 lassen nur saldiert den tatsächlichen fiskalischen (Netto-)Effekt der vom Land anvisierten Maßnahme erkennen. Ein zusätzlicher Beitrag des Landes ist bis auf den Ausgleich unzureichender Beiträge aus dem Grunderwerbsteueraufkommen nicht vorgesehen.

Dabei steigt die originäre Finanzausgleichsmasse nach den vorläufigen Eckpunkten zum GFG 2024 (nur) um 168,80 Mio. Euro (1,11 %) auf rund 15,37 Mrd. Euro an.¹⁰ Die Vorwegabzüge im Jahr 2024 betragen aber bereits 260 Mio. Euro zzgl. 150 Mio. Euro bei der allgemeinen Investitionspauschale, der dann aber zweckgebundene Zuweisungen aus dem Investitionsprogramm gegenüberstehen werden. Im Jahr 2024 stehen damit allein für die Schlüsselzuweisungen (nach vorläufigen Angaben) 143,9 Mio. Euro weniger zur Verfügung als 2023 (-1,13 %). Gemessen am Zuwachs der originären Finanzausgleichsmasse ergibt sich sogar ein Verlust von 286,0 Mio. Euro. Allerdings stehen diesem Verlust die Entlastungen aus der Entschuldung modifiziert durch die Wirkung der Grunddatenanpassung und der Umverteilung zu Gunsten der Aufwands- und Unter-

9 Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND DIGITALISIERUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2023) Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024. Düsseldorf.

10 Berücksichtigt wurden dabei der Vorwegabzug für Tantiemen und die Voraberhöhung um die Bundesentlastung Länderanteil USt für Kommunen ab 2018.

haltungspauschale (+47,06 %) gegenüber. Wenn im Folgejahr 2025 dann die Vorwegabzüge ihre volle Höhe erreicht haben, wird der Umverteilungsprozess (in Abhängigkeit von der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse) noch einmal stärker.

Vor dem Hintergrund der aktuell hohen Ausgabenzuwächse in den Kommunen (Inflation, Tarifsteigerungen, Flüchtlingsaufnahme etc.) und gleichzeitig schwach wachsender Steuereinnahmen ist die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit der Lösung des Altschuldenproblems erheblich. Neue Defizite in den Kommunalhaushalten scheinen bereits vorprogrammiert zu sein, wenn bei steigenden Ausgaben die dafür zur Verfügung stehende Finanzmasse kleiner wird.¹¹ Zudem ist die Erwartung der Landesregierung, der Bund würde in dieses Programm einsteigen, und mit diesem zusätzlichen Geld zu einer echten Entlastung der Kommunen beitragen, momentan hinfällig, da das Programm nach Einschätzung des Bundesfinanzministeriums die Voraussetzungen des Bundes für eine Beteiligung nicht erfüllt.¹²

Der Vorschlag der Landesregierung zum Abbau kommunaler Altschulden wird im Folgenden in seinen drei zentralen Komponenten untersucht:

1. die einzelgemeindliche Entlastung von 50 % der kommunalen Liquiditätskredite zum Stand 31.12.2022, womit auch eine Entlastung bei den Zinsen verbunden ist,
2. die Finanzierung durch den Rückgriff auf die Grunderwerbsteuerbeteiligung der Kommunen im Steuerverbund (Vorwegabzug) und
3. die Verarbeitung des Vorwegabzuges im Finanzausgleichssystem und die Verrechnung der Belastungen mit den Entlastungen aus der Entschuldung.

Zu 1: Einzelgemeindliche Entlastung von Liquiditätskrediten

Der Vorschlag der Landesregierung sieht nach der Pressemitteilung vom 19.06.2023 vor, dass die Hälfte (50 %) der kommunalen Liquiditätskredite der Gemeinden¹³ zum Stand 31.12.2022 oberhalb eines Sockelbetrages von 100 Euro je Einwohner:in vom Land übernommen wird und in die Landesschuld übergeht. Von rund 19,7 Mrd. Euro

11 Vgl. zur Erwartung der kommunalen Spitzenverbände an das Haushaltsjahr 2023 und die Folgejahre DEUTSCHER STÄDTETAG (2023): Kommunale Haushalte geraten in Schieflage. Prognosedaten Kommunalfinanzen. Pressemitteilung vom 18.07.2023.

12 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/>

13 Gemeindeverbände sind nicht einbezogen.

wären das 9,85 Mrd. Euro.¹⁴ Die zweite Hälfte der Entschuldung soll vom Bund übernommen werden.

Besonders hoch verschuldete Gemeinden sollen besonders entlastet werden. Wie diese besondere Entlastung aussehen soll, ist aber unklar. Möglich wäre die Einführung von Obergrenzen für Restschulden, wie sie in Rheinland-Pfalz vorgenommen wurde (z. B. Rheinland-Pfalz: 1.500 Euro/Ew. für kreisfreie Städte). Dies würde aber bedeuten, dass nicht allen Gemeinden eine 50 %ige Entlastung zukommen würde. In Abhängigkeit von einer vollständigen Entschuldung oberhalb eines zu bestimmenden Betrages würden dann viele Gemeinden um weniger als 50 % entschuldet. Unabhängig von dieser offenen Frage ist der Stichtag für die Entlastung von Liquiditätskrediten als ausgesprochen problematisch einzuordnen.

Die Diskussion um die Lösung des Problems hoher Liquiditätskredite wurde stets unter dem Stichwort „Altschulden“ geführt, d. h. Schulden, die vor allem aufgrund einer strukturellen Lücke in der Kommunalfinanzierung in früheren Zeiten entstanden sind. Die geplante Verwendung des Stichtages 31.12.2022 setzt nun aber andere Zeichen, denn sie berücksichtigt auch Schulden, die erst in der jüngsten Vergangenheit in den Krisenjahren 2020 bis 2022 entstanden sind. Zugleich bleiben eigene Entschuldungsleistungen der Gemeinden, die insbesondere nach 2014 infolge von eigenen Konsolidierungsleistungen entstanden sind, unberücksichtigt. Das führt zu folgender Situation: Gemeinden, die seit Beginn des Stärkungspaktes Stadtfinanzen im Jahr 2011, um Hilfen aus dem Stärkungspakt für den Haushaltsausgleich zu erhalten, mittels Haushaltssanierungsplänen (HSP, § 6 Stärkungspaktgesetz) umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen mussten sowie Gemeinden, die auch im Rahmen des normalen Haushaltsrechts mittels Haushaltssicherungskonzepten (HSK, § 76 GO NRW) ihren Haushaltsausgleich wieder erreichen mussten – und dabei Liquiditätskredite abgebaut haben –, werden gleich behandelt mit Gemeinden, die erst in der aktuellen fiskalischen Krisensituation Liquiditätskredite aufgebaut haben, ohne aber bisher deshalb harte Haushaltskonsolidierungsaufgaben erfüllen zu müssen. Dabei sind in den Jahren seit 2020 alle Kommunen durch Stützungsmaßnahmen von Bund und Land von den Folgekosten der Krisen umfangreich entlastet worden. Und auch zuvor haben alle Kommunen, auch solche ohne Liquiditätskreditproblemen, von den umfangreichen Entlastungen des Bundes bei den kommunalen Sozialausgaben profitiert, und konnten diese zusätzlichen Finanzmittel – nicht gebunden an Tilgungsverpflichtungen bei Altschulden und ohne Sorge vor Zinsänderungsrisiken – frei verwenden. Folgender Vergleich stellt diese Ungleichbehandlung besonders deutlich hervor:

14 Nach der am 26.07.2023 veröffentlichten Schuldenstatistik ergibt sich nach Abzug des Sockelbetrages nur ein Entschuldungsvolumen von 19,53 Mrd. Euro. Das in die Landesschuld zu übernehmende Kreditvolumen beträgt damit 9,76 Mrd. Euro.

- Die Städte Duisburg und Mönchengladbach haben ihre Liquiditätskreditbestände seit ihrem Höhepunkt im Jahr 2014 halbiert; Duisburg von 1.777,9 Mio. Euro auf 928,7 Mio. Euro (-47,8 %) und Mönchengladbach von 1.010,0 Mio. Euro auf 475,8 Mio. Euro (-52,9 %). Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt „nur“ noch bei 1.849 bzw. 1.772 Euro. Ein wesentliches Konsolidierungselement war die Anhebung der Realsteuerhebesätze: In Duisburg und Mönchengladbach bei der Gewerbesteuer von 490 bzw. 450 % im Jahr 2011 auf 520 bzw. 490 % im Jahr 2022 und bei der Grundsteuer B von 550 bzw. 475 % (2011) auf 855 bzw. 620 % (2022). Die hälftige Übernahme in die Landesschuld oberhalb des Sockelbetrages von 100 Euro/Ew. würde die Städte um 874,6 bzw. 836,1 Euro/Ew. entlasten.
- Die Gemeinde Monheim am Rhein hat nach dem Abbau ihrer letzten Liquiditätskredite im Jahr 2015 erst im Jahr 2022 wieder solche aufgebaut: 25 Mio. Euro bzw. 581 Euro/Ew. Im Gegensatz zu Duisburg und Mönchengladbach hat Monheim seine bis 2015 erfolgende Eigenentschuldung auf einer radikalen Senkung der Realsteuerhebesätze aufgebaut und dabei einen Steueroaseneffekt ausgenutzt.¹⁵ Die Hebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B lagen im Jahr 2022 in beiden Fällen bei 250; im Jahr 2011 lagen sie noch bei 435 bzw. 455 %.

Bevor also der Stadt Monheim am Rhein eine Entschuldungsnotwendigkeit attestiert werden kann, müsste die Konsolidierungspflicht für den Haushalt greifen.

Eine Ungleichbehandlung lässt sich auch in folgenden Fällen feststellen:

- Hattingen: Entschuldung von 2019 auf 2020 um 1.756 Euro/Ew. durch den Erlös einer Nutzungsübertragung des Kanalnetzes der Stadt Hattingen auf den Ruhrverband (110 Mio. Euro); es verbleibt Ende 2022 noch eine Restschuld von 439 Euro/Ew.
- Weilerswist: fast vollständige Entschuldung in 2021 um 847 Euro/Ew auf 8 Euro/Ew.; ähnliches gilt bei langfristiger Verschuldung mit Liquiditätskrediten u. a. für auch für Bad Salzuflen, Ennigerloh, Horstmar Olsberg, Porta-Westfalica, Unna und Wickede.
- Umgekehrt lassen sich starke Zuwächse an Liquiditätskrediten in den Jahren 2021 und 2022 in folgenden Gemeinden beobachten: Inden (1.162 Euro/Ew.), Dormagen (1.001 Euro/Ew.), Velbert, Dinslaken, Höxter und Bad Münstereifel (719-757 Euro/Ew.).

¹⁵ Micosatt, G. (2020): Interkommunaler Wettbewerb oder doch nur Steuerdumping? In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 121, H. 4, S. 73-83.

-
- Insgesamt weisen 73 Gemeinden in den Jahren 2021 und 2022 einen Zuwachs an Liquiditätskrediten auf, davon 26 in beiden Jahren. Hingegen haben 240 Gemeinden diese Kredite reduziert, davon 168 in beiden Jahren.

Ein Entschuldungsprogramm kann keine Einzelfallgerechtigkeit herstellen. Zugleich muss das Land aber auch das interkommunale Gleichbehandlungsgebot beachten. In diesem Fall müssen dabei sowohl die andersartigen Ursachen der neueren Verschuldung berücksichtigt, als auch zunächst eigene Konsolidierungsanstrengungen von den neu in das potenzielle Entschuldungsprogramm hinzutretenden Gemeinden eingefordert werden. Vor diesem Hintergrund wäre für die Ursachentrennung und die Anerkennung eigener Entschuldungsleistungen einem Stichtag vor der Corona-Pandemie der Vorrang zu geben. Geeignet wäre der 31.12.2019, der einen Zeitpunkt vor der Zäsur durch die ab 2020 eingetretenen außergewöhnlichen Krisen darstellt. Sofern im Rahmen einer Bundeshilfe auch die Altschuldenprobleme anderer Bundesländer gelöst werden sollen, wäre im Fall von Hessen etwa auch der 31.12.2017 in Betracht zu ziehen.

Ein weiterer, zu berücksichtigender Aspekt ist die Behandlung von abundanten Städten und Gemeinden. Prinzipiell spricht nichts gegen deren Entschuldung, denn die Abundanz ist letztendlich das Ergebnis eines Berechnungsverfahrens, dass die relative Finanzposition der Gemeinden bei vorgegebener, aber nicht auf die tatsächlichen Bedarfe abgestimmter Finanzausgleichsmasse bestimmt. Problematisch ist allerdings, dass sie an der von der Landregierung geplanten Finanzierung der Altschuldenhilfe über den Vorwegabzug von der Finanzausgleichsmasse so gut wie nicht betroffen sind. Da sie, sofern sie sich nicht in einem Grenzbereich befinden, der sie durch die Kürzung abundant werden lässt, keine Schlüsselzuweisungen erhalten, sind ihre Verluste begrenzt auf solche bei den pauschalierten Zuweisungen und bedeutet damit eine interkommunale Ungleichbehandlung.

Die einzelgemeindliche Entlastung auf der vorgeschlagenen Basis lässt sich in zwei Varianten berechnen. Zum einen kann ohne besondere Entlastungen von sehr hohen Liquiditätskrediten die pauschale Entlastung um 50 % berechnet werden. Darüber hinaus wäre eine Modellrechnung nach rheinland-pfälzischem Vorbild mit einer Obergrenze für die Restschuld von 1.500 Euro/Ew. sinnvoll zur Abschätzung der Dimensionen, mit denen zu rechnen wäre. Da diese Entlastungsmodelle eine plausible Aussage über den fiskalischen Effekt nur in der Kombination mit den Belastungen aus den Mindereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich zulassen, werden sie erst nach Behandlung der Finanzierungsseite vorgenommen.

Zu 2: Finanzierung der kommunalen Entschuldung allein mit kommunalem Geld

Zur Finanzierung des Schuldendienstes der in die Landesschuld übernommen kommunalen Liquiditätskredite will die Landesregierung die Grunderwerbsteuer durch einen Vorwegabzug aus der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs befrachten, d. h. die Finanzausgleichsmasse kürzen. Die Grunderwerbsteuer gehört zum fakultativen Steuerverbund und ist somit nicht Bestandteil der Gemeinschaftsteuern, an denen die Länder die Kommunen nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 anteilig beteiligen müssen. Sofern die Grunderwerbsteuer im Steuerverbund unter einem Beitrag von 460 Mio. Euro bleibt, garantiert das Land eine Aufstockung aus dem Landeshaushalt bis zu diesem Betrag. Dies wäre der einzige zusätzliche Beitrag aus dem Landeshaushalt.

Die Landesregierung bezeichnet die Einbringung der Grunderwerbsteuer in die Steuerverbundmasse als „freiwillige Aufstockung“. Sie unterstellt damit, dass diese Finanzmittel bisher zusätzlich in die Verbundmasse des Finanzausgleichs eingegangen sind und für die kommunale Aufgabenerfüllung nicht notwendig waren. Nur deshalb kann sie auch frei über die Grunderwerbsteuer verfügen. Dies ist aus zwei Gründen jedoch unzutreffend:

- Die Kommunen werden über den Steuerverbund am Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt.¹⁶ Aus historischer Perspektive geht die Grunderwerbsteuerbeteiligung der Kommunen im Steuerverbund allerdings auf eine kommunale Steuer zurück, die als Zuschlag zur Landessteuer erhoben wurde. Erst eine Steuerrechtsänderung auf Bundesebene machte es notwendig, den kommunalen Zuschlag zur Grunderwerbsteuer des Landes in den Landesanteil zu integrieren und danach das Gesamtaufkommen aufkommensneutral neu aufzuteilen.¹⁷ Bis 1986 wurde der kommunale Anteil deshalb in den Erläuterungen zum jeweiligen Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes als Kommunalsteuer geführt und in den Vergleich von Landes- und Kommunalfinanzen eingebracht.¹⁸ Im Jahr 1987 wird diese direkte Verteilung der Grunderwerbsteuer auf die Gemeinden abgelöst

16 Durch Anwendung der Verbundquote wird davon aber nur ein Anteil von 23 % fiskalisch in der Finanzausgleichsmasse wirksam. Mit anderen Worten: Vom Gesamtaufkommen erhalten die Kommunen 13,1 %.

17 Der Bund hat zum 01.01.1983 ein bundeseinheitliches Grunderwerbsteuergesetz erlassen. Damit waren die landesgesetzlichen Regelungen, nach denen zur Grunderwerbsteuer des Landes ein Zuschlag für die kreisfreien Städte und Kreise erhoben werden konnte, gegenstandslos geworden. Daraufhin hat die nordrhein-westfälische Landesregierung mit dem Grunderwerbsteuerverteilungsgesetz von 1983 zunächst vom Landesaufkommen einen Anteil von 9/14 den Kommunen zugesprochen. Das entsprach der bis dahin bestehenden Verteilung des Gesamtaufkommens aus Landesaufkommen plus Kommunalzuschlag (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Verteilung des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer [Grunderwerbsteuerverteilungsgesetz – GrEStVG 1983], Lt.-Drs. 9/2343, S. 4-5).

18 Das Aufkommen der kommunalen Grunderwerbsteuer betrug in den 1980er Jahren 410,6 Mio. DM (1980), 412,1 Mio. DM (1981), 427,6 Mio. DM (1982), 505,9 Mio. DM (1983), 435,8 Mio. DM (1.-3. Quartal 1984) und 377,7 Mio. DM (1.-3. Quartal 1985). Für das Jahr 1986 liegen keine Daten vor; vgl. LT.-Drs. 9/1051, S. 38, 9/2002, S. 36, 9/2902, S. 28, 9/3802, S. 28, 10/452, S. 26 (Entwürfe zu den GFGs 1982 bis 1985).

durch eine Einbringung des Landesaufkommens in den Steuerverbund. Seither werden die Kommunen im Rahmen der Verbundquote (derzeit 23 %) am Aufkommen beteiligt.¹⁹ Mit dieser Umstellung erfolgte jedoch gleichzeitig eine Kürzung der Finanzmittel. Bei einem Aufkommen von 750 Mio. DM betrug der Beitrag zur Finanzausgleichsmasse 1987 lediglich 172,5 Mio. DM. Gegenüber der vorher geltenden Verteilung von 9/14 (= 482,1 Mio. DM) entsprach das einer Kürzung um 64,2 %.²⁰ Als Kompensation für den gemeindlichen Steuerausfall ist die letztendlich erfolgende Einbringung der Grunderwerbsteuer in den Steuerverbund damit alles andere als eine freiwillige Aufstockung durch das Land für mögliche Zusatzaufgaben, sondern fester, wenngleich auch bereits gekürzter Bestandteil der kommunalen Grundfinanzierung.

- Die Länder haben für eine angemessene Finanzausstattung der Kommune „für die Erfüllung ihrer Aufgaben“ zu sorgen.²¹ Hierzu dient als zentrales Element der Ergänzung der eigenen Erträge der kommunale Finanzausgleich. Für die Angemessenheit ist nicht entscheidend, ob und in welchem Umfang neben den verpflichtend einzubringenden Gemeinschaftsteuern auch Landessteuern in den „fakultativen“ Steuerverbund eingebracht werden. Entscheidend ist allein die Frage, ob die insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzmasse „angemessen“ ist. Die Verbundquote ist dabei die Stellschraube, an der entsprechend der Anzahl der eingebundenen Landessteuern gedreht werden kann, um die angemessene Finanzausgleichsmasse zu bestimmen. Die deutschen Flächenländer binden im Steuerverbund die Landessteuern in sehr unterschiedlichem Umfang ein. Entsprechend unterschiedlich hoch fallen auch die Verbundquoten aus.²² Die Erweiterung des Steuerverbundes um zusätzliche Landessteuern (fakultativer Steuer-

19 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 1987). Düsseldorf, Lt.-Drs. 10/1252, S. 33, f. und eigene Berechnungen.

Die heutige Begrenzung der Einbringung in den Steuerverbund auf einen Anteil von 4/7tel des Landesaufkommens geht auf eine Erhöhung des Grunderwerbsteuertarifs von 2,0 auf 3,5 % der Bemessungsgrundlage (Kaufpreis) im Jahr 1997 zurück, infolgedessen die Landesregierung die Mehreinnahmen ab 1998 als Kompensation für den Wegfall der Vermögenssteuer für den Landeshaushalt einsetzt. Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 1998). Düsseldorf, Lt.-Drs. 12/2402, S. 73.

20 Irritierend ist, dass die Landesregierung damals in der Begründung zum GFG 1987 zugleich schrieb: „Die eigenen Spar- und Konsolidierungsmöglichkeiten der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen sind ausgeschöpft. ... Für strukturbelastete und finanzschwächere Gemeinden ist zu befürchten, daß sich ihre Haushaltssituation nicht in gleichem Maße konsolidiert. Ursächlich dafür ist vor allem die mangelhafte Ausstattung mit eigenen Einnahmen, dass die Kommunen für die örtliche Aufgabenwahrnehmung benötigen.“ (ebd., S. 31 f.).

21 „Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Erträge allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben“ (§ 1 Abs. 2 GFG 2023).

22 Vgl. die Übersicht bei WOHLTMANN, M. (2022): Der kommunale Finanzausgleich 2021/2022 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis. Jg. 92, H. 10, S. 576-577.

verbund) ist somit keine freiwillige Leistung, sondern eine finanzpolitische Abwägung darüber, inwieweit die Einbindung von Landessteuern zu einer gleichmäßigeren Steuerentwicklung von Land und Gemeinden beitragen soll. Die Verbundquote ist dabei die Stellschraube für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse. Je mehr Steuern eingebunden werden, desto kleiner kann die Verbundquote angesetzt werden.

Damit ist die Verwendung der Grunderwerbsteuer für den Schuldendienst der in die Landesschuld übernommenen kommunalen Liquiditätskredite kein eigener Beitrag des Landes, sondern eine dauerhafte Kürzung der Finanzausgleichsmasse. Dies schränkt die Aufgabenerfüllung ein, gefährdet den Haushaltsausgleich und vermindert auch die Möglichkeit zur eigenständigen Schuldentilgung. Der Erfolg des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aber auch die Konsolidierungserfolge der Gemeinden, die in den 2010er Jahren ihre Haushaltskonsolidierungskonzepte abgearbeitet haben, werden so in Frage gestellt. Die Belastung der Finanzausgleichsmasse mit dem Schuldendienst für die vom Land übernommenen Schulden bedeutet faktisch eine vollständige kommunale Eigenfinanzierung der Entschuldung.

In den Ländern Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz werden die Kommunen neben ihren Eigenbeträgen, die sie zu ihrer Entschuldung leisten müssen, auch indirekt an der Finanzierung beteiligt, so dass die Landesbeteiligung von 50 % eher eine Obergrenze bezeichnete. Im Rahmen der Hessenkasse wird z. B. der Landesanteil der ab 2018 vom Bund an die Länder ausgereichten Milliarde aus dem 5-Milliarden-Pakte zur kommunalen Entlastung von Sozialausgaben für die Schuldentilgung eingesetzt.²³ Zugleich müssen die hessischen Kommunen für ihre Entschuldung aber auch nur einen vergleichsweise geringen, für alle betroffenen Kommunen einheitlichen Beitrag von 25 Euro/Ew. für längstens 30 Jahre an die Hessenkasse leisten und am Ende werden nicht getilgte Schulden vom Land vollständig übernommen. In Rheinland-Pfalz erfolgt die Entschuldung im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Im Saarland kann das Land auf die ab 2020 neu aufgesetzten Bundesergänzungszuweisungen wegen unterproportionaler kommunaler Steuerkraft (§ 11 Abs. 5 FAG) zugreifen. Der Vorschlag der nordrhein-westfälischen Landesregierung geht aber weit über solche indirekten Beteiligungen der Kommunen bzw. Finanzierungsverknüpfungen hinaus, denn er verzichtet vollständig auf zusätzliche Finanzmittel aus dem Landeshaushalt – Ausnahme garantierte Aufstockung auf 460 Mio. Euro, wenn das Aufkommen der Grunderwerbsteuer diesen Betrag nicht hergibt.

23 Vgl. DIETER, J. (2018): Schuldenschnitt mittels HESSENKASSE. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder? In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018. Berlin, S. 423-437. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 240).

Zu 3: Einzelgemeindliche Belastung aus dem Finanzausgleich

Die Finanzierung des Schuldendienstes der in die Landesschuld übernommenen kommunalen Liquiditätskredite soll über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen. Dabei sind zwei Bereiche der Änderungen am GFG zu trennen (vgl. *Abb. 1*):

- a Änderungen, die auch ohne Entschuldungsprogramm mit dem GFG 2024 erfolgen würden. Sie haben eine eigene Wirkkraft, die separiert werden muss.
- b Der Effekt der Altschuldenlösung auf das zuvor neu kalibrierte GFG 2024 sowie daraus resultierende Wirkungen auf das Umlagesystem der Kreise und Landschaftsverbände.

In einem ersten Schritt sind folglich die drei Änderungen am GFG zu berücksichtigen:

- Mit dem GFG 2024 erfolgt eine Grunddatenanpassung.
- Der Vorwegabzug zur Tilgung der kreditierten Finanzausgleichsmassenaufstockung der Jahre 2020/2021 kürzt die verfügbare Finanzmasse.
- Die Umschichtung von Finanzmitteln zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale bewirkt eine Veränderung in der interkommunalen Zuweisungsverteilung.

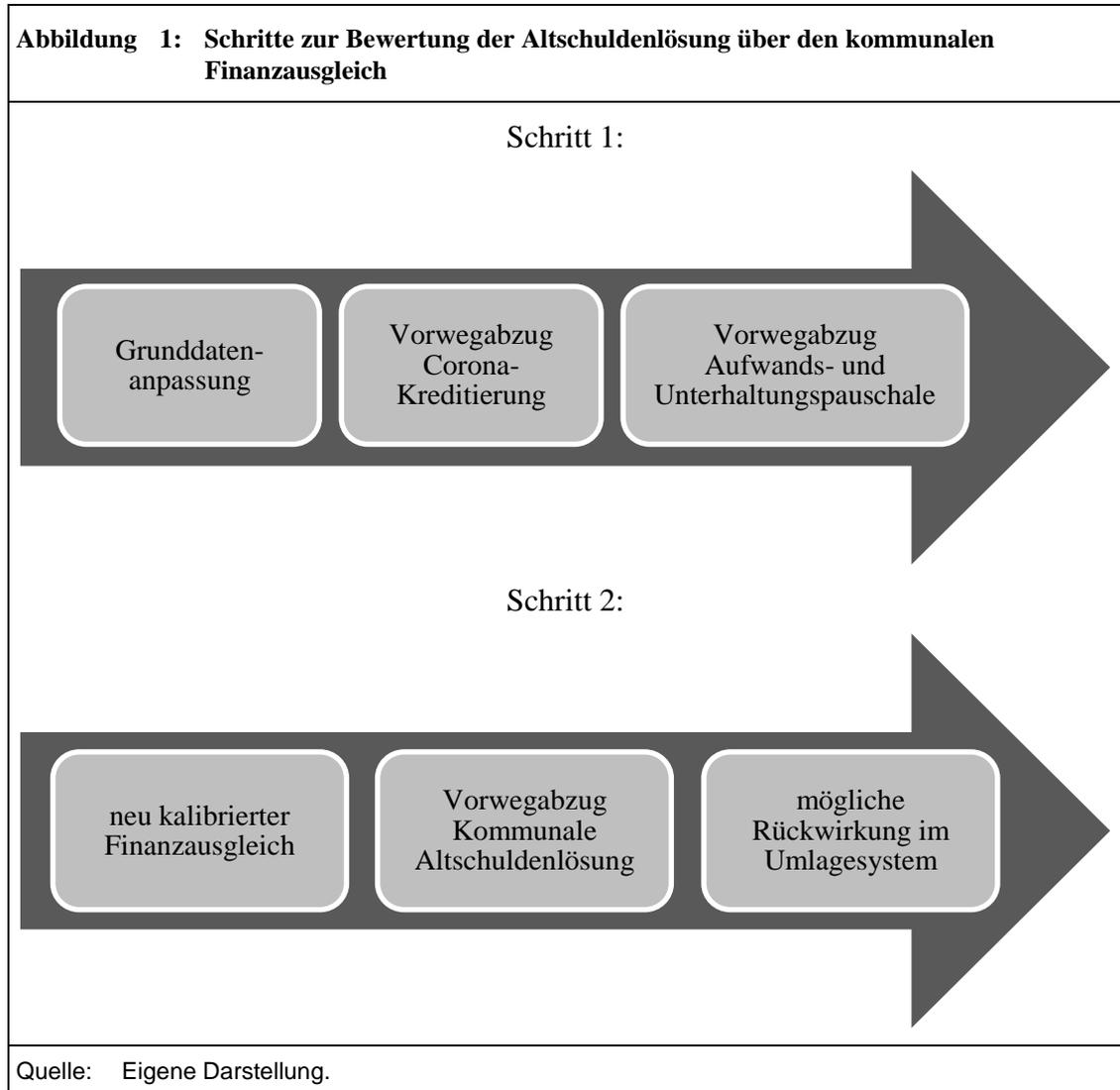
Darauf aufbauend kann dann die Wirkung der von der Landesregierung vorgeschlagenen Lösung des Altschuldenproblems untersucht werden. Dazu gehören zwei Elemente:

- Der Zugriff auf die Finanzausgleichsmasse kürzt die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände generell. Das führt zu Rückkopplungen im Finanzausgleichssystem. Bei den Schlüsselzuweisungen erhöht die Kürzung der Finanzmittel beispielsweise die Wahrscheinlichkeit von Abundanz.
- Der Zwang zum Haushaltsausgleich kann in den Umlageverbänden dazu führen, dass sie aufgrund gekürzter Schlüsselzuweisungen ihre Umlagen erhöhen und damit die Finanzen der Gemeinden ein zweites Mal schmälern. Zugleich können die abundanten Gemeinden nur auf diese Weise solidarisch in die Mitfinanzierung der Landeslösung eingebunden werden.

Am Ende dieser komplexen Wirkungskette fallen die Mindereinnahmen deshalb prozentual nicht überall gleich aus. In jedem Fall erfordern sie Konsolidierungsmaßnahmen in den Kommunalhaushalten, um den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden. Damit wird die Aufgabenerfüllung in den Kommunen schwieriger.

Mit zu berücksichtigen ist auch, dass das aus der Befrachtung der Allgemeinen Investitionspauschale finanzierte Investitionsprogramm für kommunale Klimaschutz- und

Klimaanpassungsmaßnahmen ebenfalls in die Kommunalfinanzierung eingreift. Insofern muss das komplexe Vorhaben der Landesregierung in seinen einzelnen Bestandteilen untersucht und bewertet werden.



Zu 3a: Einzelgemeindliche Ent- und Belastung aus Änderungen am GFG ohne Altschuldenlösung

Zur Vorbereitung für die Abschätzung der Entschuldungswirkung des Vorschlags der Landesregierung werden im Folgenden in Einzelschritten Modellrechnungen auf einzelgemeindlicher Ebene zur Implementation der GFG-Änderungen vorgenommen. Solange dafür noch keine Daten vorliegen, die für das Haushaltsjahr 2024 Gültigkeit haben, erfolgen die Berechnungen auf der Grundlage des GFG 2023. Damit können die Veränderungen aber in ihrer Struktur und in den plausiblen Größenordnungen erfasst werden.

Dabei wird hier auch darauf verzichtet, den für 2024 erwarteten Anstieg der Finanzausgleichsmasse um 168,80 Mio. Euro (1,11 %) mit aufzunehmen. Alle Kürzungen und Umverteilungen werden dadurch in ihrer Bedeutung für Kommunen, die Verluste erfahren, zwar abgemildert. Dies ist für die Bewertung der Verteilungseffekte allerdings von untergeordneter Bedeutung und muss etwa vor dem Hintergrund der Inflation in der dämpfenden Wirkung ohnehin relativiert werden. Zudem gilt der Struktureffekt der Vorwegentnahme von 460 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse dauerhaft für alle folgenden GFG's, so dass Änderungen der Steuerkraft- und Bedarfswerte ohnehin in jedem weiteren Jahr – auch ohne zusätzliche Änderungen von Ausgleichsparametern – das Verteilungsergebnis beeinflussen.

– *Modellrechnung 1: Grunddatenanpassung* –

Im ersten Schritt wird die Grunddatenanpassung betrachtet, die auf der Gemeindeebene vorgenommen wird, aber auf die Schlüsselzuweisungen der Umlageverbände weiterwirkt, ohne dass dort selbst Anpassungen erfolgen. Dabei muss auf die Anpassung des Beschuldenansatzes verzichtet werden, da die Umstellung von Ganztags- und Halbtagsbeschulden auf Kurztags- und Langtagsbeschulte (= Ganztagsbeschulte + OGS-Betreute) aufgrund fehlender Fallzahlen für die OGS-Betreuten nicht vollzogen werden kann. Im Übrigen gelten folgende Anpassungen:²⁴

- Spreizung der Hauptansatzstaffel,
- Erhöhung des Soziallastenansatzes von 20,02 auf 20,53,
- Erhöhung des Soziallastenansatzes von 0,86 auf 1,02,
- Anpassung der Nivellierungshebesätze:
 - Grundsteuer A
für kreisfreie Städte von 240 auf 243 % und
für kreisangehörige Gemeinden von 254 auf 259 %,
 - Grundsteuer B
für kreisfreie Städte von 524 auf 530 % und
für kreisangehörige Gemeinden von 493 auf 501 %.

Die Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer bleiben unverändert. Ebenso bleibt der Flächenansatz mit einem Gewichtungswert von 0,21 konstant, was allerdings eine Minderung seines Gewichts in den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden bedeutet. Dies dürfte jedoch durch die Umschichtung von 80 Mio. Euro zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale korrigiert werden, die allein zu je 50 % nach der Fläche und der ungewichteten Einwohnerzahl verteilt wird (s. u.).

²⁴ Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND DIGITALISIERUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2023) Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2024, a. a. O., S. 9 ff.

Die Grunddatenanpassung führt im Durchschnitt nur zu geringfügigen Änderungen an den einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Das Umverteilungsvolumen betrug gerade einmal 54,9 Mio. Euro. Auffällig ist allerdings, dass insbesondere kleine Gemeinden sowie Städte mit mehr als 500 000 Einwohner Schlüsselzuweisungen verlieren (vgl. Tab. 1). Deshalb ergibt sich im Saldo eine Umverteilung von 10,6 Mio. Euro von den kreisangehörigen Gemeinden zu den kreisfreien Städten. Zudem verlieren insbesondere Städte und Gemeinden, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen haben – und dass, obwohl der Soziallastenansatz für die von besonderen Soziallasten betroffenen Gemeinden steigt. Dieser Effekt wird aber u. a. durch die Anhebung des Zentralitätsansatzes überkompensiert, so dass auch innerhalb der kreisfreien Städte eine Umverteilung zu Gunsten von eher steuerstarken Städten erfolgt (z. B. Bonn, Münster, Bielefeld). Zugleich steigt die Zahl der abundanten Gemeinden von 108 auf 111.

Die Folgeeffekte auf der Kreisebene sind eher gering. Maximal verliert ein Kreis wegen der Finanzkrafterhöhung seiner Gemeinden Schlüsselzuweisungen in Höhe von 3,7 Euro/Ew. Das Umverteilungsvolumen zwischen den beiden Landschaftsverbänden beträgt rund 632 000 Euro (0,1 %). Anpassungen bei den Umlagesätzen sind damit auf der Ebene der Gemeindeverbände allein aufgrund dieser Anpassungen am GFG eher unwahrscheinlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anhebung der Nivellierungshebesätze auch zu einer Anhebung der Umlagegrundlagen beiträgt, so dass die Schlüsselzuweisungsverluste der Umlageverbände auf diese Weise eine Kompensation erfahren.

Tabelle 1: GFG 2023 + Grunddatenanpassung GFG 2024 (Modellrechnung 1)				
Gemeinden	GFG 2023	GFG 2023 + Grunddatenanpassung 2024		
		Schlüsselzuweisungen		Änderung
Einwohner von ... bis unter ...	Euro/Ew	Euro/Ew		in %
3.000 bis unter 5.000	355,8	342,7	- 13,2	- 3,7
5.000 bis unter 10.000	173,0	165,1	- 7,9	- 4,6
10.000 bis unter 25.000	176,5	172,1	- 4,5	- 2,5
25.000 bis unter 60.000	276,0	273,7	- 2,2	- 0,8
60.000 bis unter 100.000	570,5	572,1	1,6	0,3
100.000 bis unter 200.000	724,1	725,9	1,8	0,2
200.000 bis unter 500.000	1 005,9	1 012,2	6,3	0,6
500.000 und mehr	762,1	761,1	- 1,0	- 0,1
Stärkungspakt Stadtfinanzen				
Stufe 1	930,9	928,1	- 2,8	- 0,3
Stufe 2	963,9	960,9	- 3,0	- 0,3
Stufe 3	777,2	772,1	- 5,2	- 0,7
keine Teilnahme	399,2	400,5	1,3	0,3
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.				

– Modellrechnung 2: Vorwegabzug Corona-Kreditierung –

Die Modellrechnung 1 wird im zweiten Schritt um die Integration des für die Dauer von 50 Jahren eingerichteten Vorwegabzugs für Corona-Kreditierung der Jahre 2020 und 2021 erweitert. Die Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse beträgt 29,84 Mio. Euro und wird in der Modellrechnung auf die Finanzausgleichsmasse des GFG 2023 angewendet.

Bezogen auf den erwarteten Zuwachs der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2024 um 168,80 Mio. Euro erscheint diese Kürzung auf 138,96 Mio. Euro bzw. 0,91 % zunächst von geringer Belastung. Aufgrund der Inflation als auch künftig erwarteten Wirtschafts- und damit Steuerwachstums wird die Belastung auch – relativ betrachtet – immer kleiner. Das allerdings eine Krisenüberbrückung von lediglich zwei Jahren nun mehrere Generationen beschäftigen wird, wobei wahrscheinlich ist, dass im Verlauf der nächsten 50 Jahre weitere große Veränderungen und Krisen dazukommen dürfen, erscheint finanzwirtschaftlich fragwürdig. Verständlich ist diese Laufzeitstreckung nur vor dem Hintergrund der weiteren Vorwegabzüge, die die Finanzausgleichsmasse in den nächsten 40 Jahren belasten sollen.

Der Vorwegabzug kürzt die verschiedenen Zuweisungen des Finanzausgleichs entsprechend ihren bestehenden Anteilen an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse. Die Schlüsselzuweisungen fallen um 25,11 Mio. Euro geringer aus, die allgemeine Investitionspauschale um 2,16 Mio. Euro und die Schul- und Bildungspauschale um 1,59 Mio. Euro (zusammen 96,7 % der Kürzung). Allein die Aufwands-/Unterhaltungspauschale bleibt unberührt; sie wird sogar um 80 Mio. Euro erhöht (dazu Modellrechnung 3).

Die Wirkung auf die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden verstärkt dort die Verluste bei den bereits durch die Grunddatenanpassung verlierenden Gemeinden, erhöht um zehn weitere Gemeinden, auf -67,48 Mio. Euro und reduziert die Gewinne der anderen auf 48,14 Mio. Euro. Die Zahl der abundanten Gemeinden steigt um zwei auf 113. An der unterschiedlichen Betroffenheit der Ortgrößenklassen ändert dies nichts (vgl. Tab 2 zu Tab. 1).

Da von dieser Veränderung auch die Gemeindeverbände direkt durch die Kürzung ihrer Schlüsselmassen betroffen sind, verstärkt sich der Druck auf die Umlagen. Aber auch in diesem Fall kompensiert die Anhebung der Nivellierungshebesätze mit ihrer Erhöhungswirkung auf die Umlagegrundlagen die Schlüsselzuweisungsverluste der Umlageverbände. Eine Änderung der Umlagesätze wäre somit nicht in jedem Fall notwendig.

Tabelle 2: GFG 2023 + Grunddatenanpassung GFG 2024 + Vorwegabzug Corona-Kreditierung (Modellrechnung 2)				
Gemeinden	GFG 2023	GFG 2023 + Grunddatenanpassung 2024		
		Schlüsselzuweisungen		Änderung
Einwohner von ... bis unter ...	Euro/Ew	Euro/Ew		in %
3.000 bis unter 5.000	355,8	341,7	- 14,1	- 4,0
5.000 bis unter 10.000	173,0	164,5	- 8,5	- 4,9
10.000 bis unter 25.000	176,5	171,4	- 5,1	- 2,9
25.000 bis unter 60.000	276,0	272,9	- 3,0	- 1,1
60.000 bis unter 100.000	570,5	570,9	0,4	0,1
100.000 bis unter 200.000	724,1	724,7	0,5	0,1
200.000 bis unter 500.000	1 005,9	1 010,7	4,8	0,5
500.000 und mehr	762,1	759,7	- 2,4	- 0,3
Stärkungspakt Stadtfinanzen				
Stufe 1	930,9	926,7	- 4,2	- 0,5
Stufe 2	963,9	959,5	- 4,4	- 0,5
Stufe 3	777,2	770,8	- 6,5	- 0,8
keine Teilnahme	399,2	399,5	0,3	0,1
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.				

– *Modellrechnung 3: Mittelumschichtung zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale* –

Die Mittelumschichtung zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale um 80 Mio. Euro reduziert die Schlüsselmasse gemessen an ihrem Anteil in GFG 2023 (84,1 %) um 67,32 Mio. Euro. Bei der allgemeinen Investitionspauschale (Anteil 7,3 %) beträgt der Verlust 5,80 Mio. Euro und bei der Schul- und Bildungspauschale (Anteil 5,3 %) sind es 4,26 Mio. Euro. Dafür steigt die Aufwands- und Unterhaltungspauschale um 47,06 %. Ihr Volumen umfasst fast die Hälfte des Zuwachses der Finanzausgleichsmasse.

Der Verteilungsschlüssel für die Aufwands- und Unterhaltungspauschale setzt sich zu gleichen Teilen aus der maßgeblichen Bevölkerungszahl und der maßgeblichen Gebietsfläche zusammen (§ 16 Abs. 6 GFG 2023). Er weicht damit vom Verteilungsschlüssel der allgemeinen Investitionspauschale (Bevölkerung 7/10 und Fläche 3/10 [§ 16 Abs. 3 GFG 2023]) und in noch stärkerem Maße von der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ab, bei denen der Flächenkomponente nur eine sehr geringe Bedeutung zukommt. Die Flächenkomponente aber auch die nicht am Steuerkraft-Bedarfsausgleich orientierte Verteilung begünstigt damit im Vergleich zu den anderen Schlüsseln vor allem größere Flächengemeinden sowie abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

Die Reduktion der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verstärkt zunächst die zuvor schon beschriebenen Verteilungseffekte. Die kleinen Gemeinden und die größten Städte verlieren noch stärkster. Zudem wachsen auch Städte mit 60 000 bis unter 200 000 Einwohner in die Verlustzone hinein. Die Zahl der abundanten Gemeinden erhöht sich um weitere zwei Gemeinden auf 115. Auch verstärkt sich der Verlust der Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten (vgl. Tab. 3). Gleichwohl gewinnen auch unter diesen Bedingungen noch 55 Gemeinden 33,52 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen hinzu, während 233 Gemeinden einen Betrag von 106,08 Mio. Euro verlieren.

Werden die Gewinne und Verluste im Schlüsselzuweisungssystem mit dem Saldo der Umverteilung bei den pauschalen Zuweisungen verrechnet, verändert sich das Bild deutlich.²⁵ Die Zuweisungsverluste der kleinen Gemeinden wandeln sich insbesondere durch die Umschichtung zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale in Zuweisungsgewinne. Insgesamt erhalten 206 Gemeinden zusammen 63,97 Mio. Euro mehr Finanzmittel, während 190 Gemeinden einen Betrag von 69,58 Mio. Euro verlieren. Der Verlust für die Stärkungspaktstädte erhöht sich dabei nochmals (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: GFG 2023 + Grunddatenanpassung GFG 2024 + Vorwegabzug Corona-Kreditierung + Umschichtung Aufwands- und Unterhaltungspauschale (Modellrechnung 3)					
Gemeinden Einwohner von ... bis unter ...	GFG 2023	GFG 2023 + Grunddatenanpassung 2024			Saldo GFG+ Pauschalen
	Schlüsselzuweisungen	Änderung		Euro/Ew	
	Euro/Ew	Euro/Ew	in %		
3.000 bis unter 5.000	355,8	339,3	- 16,6	- 4,7	3,1
5.000 bis unter 10.000	173,0	163,0	- 10,0	- 5,8	1,1
10.000 bis unter 25.000	176,5	169,8	- 6,7	- 3,8	0,5
25.000 bis unter 60.000	276,0	270,8	- 5,1	- 1,9	- 1,1
60.000 bis unter 100.000	570,5	567,6	- 2,9	- 0,5	0,2
100.000 bis unter 200.000	724,1	721,3	- 2,8	- 0,4	- 0,4
200.000 bis unter 500.000	1 005,9	1 006,5	0,6	0,1	2,8
500.000 und mehr	762,1	755,9	- 6,2	- 0,8	- 4,2
Stärkungspakt Stadtfinanzen					
Stufe 1	930,9	923,0	- 8,0	- 0,9	- 5,2
Stufe 2	963,9	955,8	- 8,1	- 0,8	- 5,5
Stufe 3	777,2	767,3	- 10,0	- 1,3	- 7,6
keine Teilnahme	399,2	396,9	- 2,3	- 0,6	1,8
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.					

25 Berücksichtigt wurden nur die quantitativ größten Pauschalen: allgemeine Investitionspauschale, Schul- und Bildungspauschale sowie Aufwands- und Unterhaltungspauschale. Insgesamt werden in den Modellrechnungen 96,7 % der Schlüsselmassenänderungen erfasst.

Die Kürzung der Schlüsselmassen betrifft darüber hinaus die Gemeindeverbände. Wenn sie ihre Zuweisungsverluste ausgleichen wollten, müssten sie ihre Umlagesätze etwas erhöhen. Bei den Landschaftsverbänden wären das 0,035 bzw. 0,038 %-Punkte (LV Rheinland/LV Westfalen-Lippe). Bei den Kreisen schwankt der Änderungsbedarf zwischen -0,027 und 0,175 %-Punkten.

– *Zusammenfassung der Wirkung der GFG-Änderungen* –

Zusammenfassend können die Wirkungen der Einzelschritte der Änderungen am GFG 2024 wie folgt beschrieben werden:

- *Grunddatenanpassung (Modellrechnung 1)*: Es erfolgt eine geringfügige Umverteilung von 54,9 Mio. Euro. 79 Gemeinden gewinnen Schlüsselzuweisungen hinzu, 210 verlieren. Im Saldo verlieren die kreisangehörigen Gemeinden (-10,6 Mio. Euro) zu Gunsten der kreisfreien Städte und dabei insbesondere die sehr kleinen Gemeinden unter 25 00 Einwohner:innen. Innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte verlieren insbesondere finanzschwache Städte, so dass auch die Gruppe der Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten, insgesamt Schlüsselzuweisungen einbüßt.
- *Vorwegabzug Corona-Kreditierung (Modellrechnung 2)*: Die Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse auf die Dauer von 50 Jahren um jährlich 29,84 Mio. Euro wäre unter „normalen“ Umständen im Rahmen des Finanzmassenzuwachses um erwartete 168,8 Mio. Euro verkraftbar gewesen, wenn diese Kürzung nicht mit weiteren Kürzungen kumulieren würde. Die Kürzung verstärkt die Verluste (329 Gemeinden mit -77,54 Mio. Euro) bzw. mindert die Gewinne (67 Gemeinden mit 44,78 Mio. Euro) aus der Grunddatenanpassung, wobei die Kürzung bei den pauschalen Zuweisungen nun auch abundante Gemeinden belastet. Die kleinen Gemeinden bzw. die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen sind besonders von Verlusten betroffen.
- *Erhöhung Aufwands- und UnterhaltungsspauSchale (Modellrechnung 3)*: Die Umschichtung von Finanzausgleichsmitteln in Höhe von 80 Mio. Euro zu Gunsten der Aufwands- und UnterhaltungsspauSchale neutralisiert die Wirkung der Grunddatenanpassung und teilweise auch den Vorwegabzug der Corona-Kreditierung. 206 Gemeinden gewinnen 63,97 Mio. Euro an Finanzmitteln hinzu, während 190 Gemeinden 69,58 Mio. Euro verlieren. Im Saldo gewinnen die kreisangehörigen Gemeinden (6,67 Mio. Euro) und dabei insbesondere die sehr kleinen Gemeinden unter 25 00 Einwohner:innen zu Lasten der kreisfreien Städte (-12,28 Mio. Euro). Für die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen vergrößern sich die Verluste.
- *Betroffenheit der Umlageverbände*: Mit der Finanzmassenkürzung und der Umschichtung steigt die Betroffenheit der Umlageverbände. Sie sind allerdings durch die Grunddatenanpassung, die eine Erhöhung der Steuerkraft bewirkt, auch insofern

entlastet, als die Umlagekraft nicht so stark sinkt, dass größere Anhebungen der Umlagesätze notwendig wären. Gleichwohl steigt der Druck in diese Richtung, was die Gemeinden zusätzlich belasten würde.

Zu 3b: Einzelgemeindliche Ent- und Belastungen aus der „Kommunalen Altschuldenlösung“

Auf der Basis der Wirkung der vermutlich ohnehin erfolgten Änderungen am GFG kann nun im zweiten Schritt die Abschätzung der Wirkung der von der Landesregierung vorgeschlagenen Altschuldenlösung untersucht werden (vgl. Abb. 1). Dabei wird zunächst die Wirkung des Vorwegabzuges auf die Schlüsselzuweisungen und die pauschalen Zuweisungen berechnet (Modellrechnung 4). Die daraus sich ergebenden Belastungen werden dann der Entschuldung gegenübergestellt (Modellrechnung 6). Abschließend wird untersucht, mit welchen Folgewirkungen für die Gemeinden zu rechnen ist, weil die Umlageverbände ihre Zuweisungsverluste gegebenenfalls durch eine Anpassung, d. h. Erhöhung der Umlagesätze zu kompensieren suchen (Modellrechnung 6).

– Modellrechnung 4: Altschuldenlösung über den Vorwegabzug –

Der Vorwegabzug für den Schuldendienst der in die Landesschuld übernommenen gemeindlichen Liquiditätskredite beträgt 460 Mio. Euro. Auch wenn im ersten Jahr (2024) nur 230 Mio. Euro eingesetzt werden, so muss der dauerhafte Wirkeffekt zugrunde gelegt werden, um eine sinnvolle Bewertung vornehmen zu können.

Der Vorwegabzug zu Gunsten der Altschuldenlösung reduziert die Schlüsselmasse gemessen an ihrem Anteil in GFG 2023 (84,1 %) um 387,08 Mio. Euro; davon entfallen auf die Schlüsselmasse der Gemeinden 303,84 Mio. Euro, auf die der Kreise 45,28 Mio. Euro und auf die der Landschaftsverbände 37,96 Mio. Euro. Bei der allgemeinen Investitionspauschale (Anteil 7,3 %) beträgt der Verlust 33,36 Mio. Euro und bei der Schul- und Bildungspauschale (Anteil 5,3 %) sind es 24,51 Mio. Euro. Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale bleibt von der Kürzung unberührt.

Die weiter, nunmehr sehr massive Reduktion der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verstärkt die bisher beschriebenen Verteilungseffekte. Mit Ausnahme einer einzigen Stadt (Coesfeld) verlieren nun alle nicht abundanten Städte und Gemeinden Schlüsselzuweisungen. Die Zahl der abundanten Gemeinden erhöht sich um eine weitere Gemeinde auf 116. Die größten Pro-Kopf-Verluste weisen die kleinsten Gemeinden und die größten Städte auf. In der Gruppe der Städte mit 5 000 bis unter 25 000 Einwohner sind die Pro-Kopf-Verluste geringer, prozentual verlieren sie aber am meisten. Die

Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten, weisen ebenfalls die höchsten Pro-Kopf-Verluste auf, prozentual liegen die Verluste mit 3,0 bis 3,9 % aber unter denen der übrigen Gemeinden mit 4,4 % (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: GFG 2023 + Grunddatenanpassung GFG 2024 + Vorwegabzug Corona-Kreditierung + Umschichtung Aufwands- und Unterhaltungspauschale + Vorwegabzug „kommunale Altschuldenlösung“ (Modellrechnung 4)					
Gemeinden Einwohner von ... bis unter ...	GFG 2023	GFG 2023 + Grunddatenanpassung 2024		Saldo GFG+ Pauschalen	
	Schlüsselzuweisungen		Änderung		Euro/Ew
	Euro/Ew	Euro/Ew	in %		
3.000 bis unter 5.000	355,8	325,0	- 30,8	- 8,7	- 3,7
5.000 bis unter 10.000	173,0	154,4	- 18,6	- 10,8	- 5,3
10.000 bis unter 25.000	176,5	160,2	- 16,3	- 9,2	- 8,0
25.000 bis unter 60.000	276,0	259,0	- 17,0	- 6,2	- 11,1
60.000 bis unter 100.000	570,5	548,9	- 21,6	- 3,8	- 14,9
100.000 bis unter 200.000	724,1	702,0	- 22,1	- 3,1	- 18,4
200.000 bis unter 500.000	1 005,9	982,5	- 23,4	- 2,3	- 20,7
500.000 und mehr	762,1	734,3	- 27,8	- 3,6	- 24,7
Stärkungspakt Stadtfinanzen					
Stufe 1	930,9	901,4	- 29,6	- 3,2	- 23,4
Stufe 2	963,9	934,7	- 29,2	- 3,0	- 24,0
Stufe 3	777,2	747,0	- 30,2	- 3,9	- 24,5
keine Teilnahme	399,2	381,8	- 17,4	- 4,4	- 12,4
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.					

Da der Vorwegabzug auch die pauschalen Zuweisungen kürzt, verstärkt sich der Verlust nochmals etwas. Die Umverteilung auf Grundlage der erhöhten Aufwands- und Unterhaltungspauschale verschiebt aber das Verteilungsergebnis und lässt im Saldo aller hier erfassten Effekte erkennen, dass die kleinsten Gemeinden die geringsten Verluste aufweisen. Dabei ist festzustellen, dass 96 Gemeinden sogar noch Zuweisungsgewinne in Höhe von 3,96 Mio. Euro aufweisen. Darunter befinden sich 91 abundante Gemeinden mit einem Zuweisungszuwachs um 3,76 Mio. Euro. Unter den 300 Gemeinden mit Verlusten von 386,33 Mio. Euro befinden sich allerdings auch 25 abundante Gemeinden (- 2,79 Mio. Euro).

Eingerechnet sind hierbei auch die Änderungen, die sich aus den Kreis- und Landschaftsumlagen ergeben, die infolge der veränderten Umlagegrundlagen betroffen sind. Es ist damit zu rechnen, dass die Umlageverbände diese Änderungen sowie ihre eigenen Zuweisungsverluste versuchen werden, zu kompensieren und dazu möglicherweise die Umlagesätze erhöhen. Angesichts der Verluste auf der Gemeindeebene sowie den steigenden Ausgabenbedarfe, dürfte einer Umlagerhöhung aber Grenzen gesetzt sein. Der

potenzielle Rahmen dafür wird erst am Ende der Modellrechnungen abgesteckt. Die Konflikte sind aber vorprogrammiert.

– *Modellrechnung 5: Entschuldung von Liquiditätskrediten und ihre Verrechnung mit Zuweisungsverlusten im Finanzausgleich (Altschuldenlösung)* –

Den Verlusten aus den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs stehen die Gewinne aus der Entschuldung gegenüber. Die Verringerung der Schulden aus Liquiditätskrediten wirkt dabei nicht direkt auf das Haushaltsergebnis. Dieser Vorgang erhöht allerdings das Eigenkapital, so dass diejenigen Kommunen, deren Eigenkapital – unzulässigerweise – negativ ist, aus der Überschuldung herauskommen. Für die übrigen Gemeinden steigen die Rücklagen. Die direkte und langfristige Wirkung der Entschuldung auf die Ergebnisrechnung der Kommunalhaushalte erfolgt über die Reduzierung der Zinslast. Insofern stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich durch die Zinsersparnis kompensiert werden können.

Bis zum Stichtag 31.12.2022 konnten die Gemeinden die Verschuldung bereits aus eigener Kraft deutlich verringern. Gegenüber dem Höchststand am 31.12.2016 betrug die Reduktion 24,0 % bzw. 6,66 Mrd. Euro. Allein in den Jahren 2021 und 2022 haben 240 Gemeinden ihre Liquiditätskredite zurückgeführt, in 61 Gemeinden erfolgte allerdings ein Zuwachs. Der Zuwachs betrug in 42 Fällen mehr als 100 Euro/Ew.; in der Spitze waren es 1 162 Euro/Ew. Im Rahmen der Tilgung reduzierten 143 Gemeinden ihre Liquiditätskredite um mehr als 100 Euro/Ew.; in der Spitze waren es hier -847 Euro/Ew.

Zum Stichtag 31.12.2022 wiesen 194 von 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden Liquiditätskredite von 100 Euro/Ew. und mehr auf. Für 96 Gemeinden fielen die Liquiditätskredite kleiner aus und 106 Gemeinden hatten gar keine Liquiditätskredite. Daraus folgt, dass rund die Hälfte der Städte und Gemeinden (51,0 %) von den Belastungen aus den Kürzungen der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich betroffen sein wird, ohne dass eine Entlastung durch die Altschuldenlösung erfolgt.

Dabei werden auch Gemeinden von Schulden entlastet, die erst in den letzten beiden Jahren entstanden sind, während die in diese Zeit fallenden Tilgungsleistungen keine Berücksichtigung mehr finden. Insofern kann hier nicht mehr von einer reinen Altschuldenlösung gesprochen werden. Es ist eine Globalentschuldung von Liquiditätskrediten zum Stichtag. Damit entfällt aber der Begründungskontext, in dem die Forderung nach einer Altschuldenlösung stets stand: Der Ausgleich für Liquiditätskredite, die im Kontext einer strukturellen Unterfinanzierung früherer Jahre steht.²⁶

²⁶ Vgl. etwa JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation.

Die Entstehung neuer Schulden erfolgt zwar zeitlich auch im Kontext einer neuen Krisensituation (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg). Allerdings wurden die Kommunen in dieser Zeit in einem hohen Maße von Bund und Land gestützt. Vor allem aber hat der Bund in den letzten 10 Jahren seine Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben, die eine wesentliche Ursache der strukturellen Unterfinanzierung waren, deutlich aufgestockt. Eine Entschuldung dieser neuen, sehr aktuellen Schulden müsste deshalb genauer nach den Ursachen fragen und damit auch die Konsolidierungspotenziale der betroffenen Kommunen in den Blick nehmen. So würde eine pauschale Entschuldung derzeit auch Gemeinden erfassen, die ihre Hebesätze radikal gesenkt haben und damit auch zunächst über ein Konsolidierungspotenzial verfügen. Für sie müsste gleiches gelten wie für die Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen und alle übrigen Gemeinden, die in den letzten zehn Jahren ihre Haushalte mit Haushaltskonsolidierungskonzepten wieder zum Ausgleich bringen mussten. Alles andere verstößt gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeinden. Damit ist ein zentraler Kritikpunkt an der vom Land vorgeschlagenen Altschuldenlösung benannt. In diesem Zusammenhang müssen auch die Entschuldungsleistungen früherer Jahre bewertet werden.

Solange kein konkretes Entschuldungsmodell vorliegt, anhand dessen der einzelgemeindliche Entschuldungsbetrag ermittelt werden kann, werden im Folgenden zwei Varianten gerechnet:

- die hälftige Entschuldung aller Städte und Gemeinden mit Liquiditätskrediten oberhalb eines Sockelbetrages von 100 Euro je Einwohner und
- die zusätzliche Festsetzung einer maximalen Restschuld bei einem Betrag von 1 500 Euro je Einwohner (angelehnt an das rheinland-pfälzische Entschuldungsmodell).

Die konkrete Bemessung des letztgenannten Parameters ist seitens der Landesregierung noch nicht offiziell kommuniziert worden, aber von zentraler Bedeutung für die angestrebte besonders effektive Entlastung der unter der Schuldenlast leidenden Kommunen. Gerade in Nordrhein-Westfalen ist das sog. „Spitzenlastproblem“ besonders ausgeprägt.

Entschuldungsvarianten

Von einer hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite der Gemeinden werden 194 Gemeinden um 9,76 Mrd. Euro entschuldet. 63,5 % der Entschuldung entfällt auf die

Gutachten im Auftrag des Regionalverbandes Ruhrgebiet. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16). Dazu auch die intensive Diskussion in der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“: 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.

Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten. Weitere 14,6 % sind Gemeinden zuzuordnen, die zu Beginn des Stärkungspaktes im Rahmen von Haushaltskonsolidierungskonzepten (HSK) ihren Haushaltsausgleich erreichen mussten. Entschuldung werden aber auch 36 abundante Gemeinden mit einem Entschuldungsvolumen von 426,67 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung einer maximalen Restschuld von 1 500 Euro/Ew., die von 19 Städten und Gemeinden erreicht wird, fällt die anteilige Entschuldung der Gemeinden, die diesen Wert unterschreiten geringer aus. Sie beträgt (gerundet) 40,214 %. Im Maximum werden allerdings 79,6 % der Liquiditätskredite einer Gemeinde vom Land übernommen (Oberhausen: 1,23 Mrd. Euro).²⁷ Die Konzentration der Entschuldung auf die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen steigt auf 70,4 %, die der HSK-Gemeinden fällt auf 12,0 %. In diesem Fall werden 36 abundante Gemeinden noch um 343,17 Mio. Euro entschuldung.

Berechnung der Zinersparnis

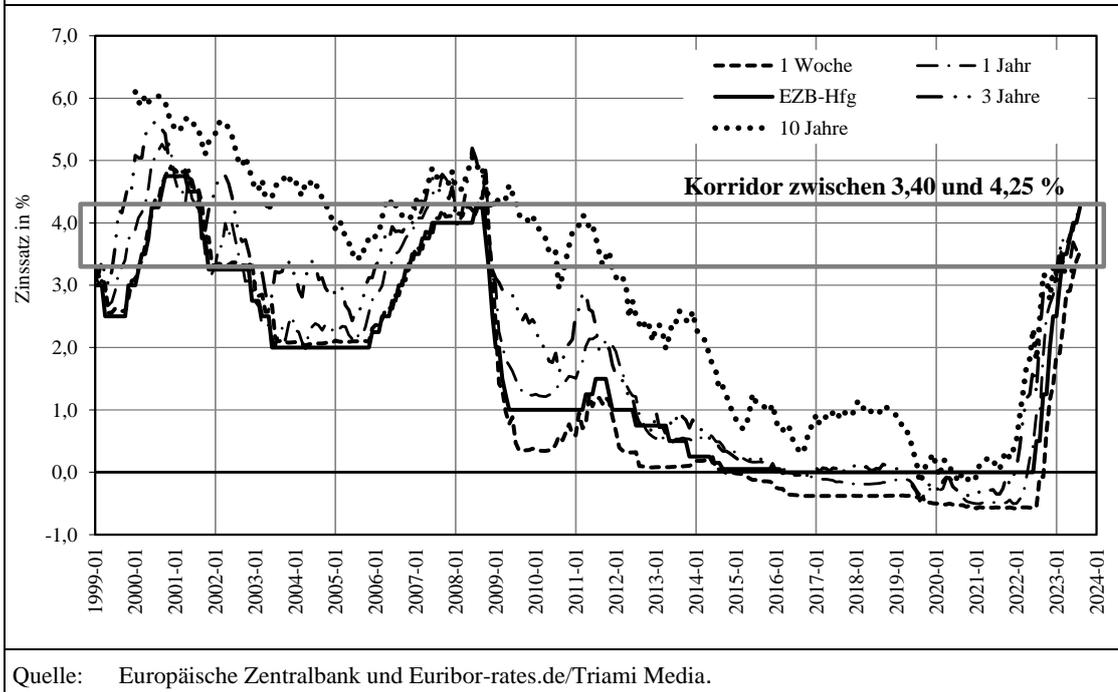
Die Zinersparnis hängt von der Höhe des Zinssatzes ab, den die Städte und Gemeinden entsprechend der Kreditlaufzeit zahlen müssen. Über diesen können allerdings nur plausible Annahmen getroffen werden. Unberücksichtigt muss dabei bleiben, inwieweit das Land von den Kommunen besonders „teure“ Liquiditätskredite übernimmt und in welchem Umfang die Kommunen deshalb von niedrigen Zinsen der bei ihnen verbleibenden, noch länger laufenden Kreditverträge profitieren können. Angesichts der eingetretenen Zinswende wäre aber ohne Entschuldung zu einem späteren Zeitpunkt auf jeden Fall eine Umschuldung zu höheren Zinssätzen notwendig geworden.

Für die lange Dauer der Entschuldung (40 Jahre) muss ein Zinssatz angenommen werden, der einem langjährigen Durchschnitt entspricht. Insofern können die Jahre 2009 bis 2021 kein Maßstab sein. Vielmehr entspricht das seit der Zinswende an Juli 2022 erreichte Niveau (vgl. Abb. 2) eher den Realitäten früherer Jahrzehnte. Dies gilt umso mehr, wenn auch die Jahre vor der Einführung des Euro und damit der Leitzinsbildung durch die Europäische Zentralbank betrachtet werden.²⁸

27 Bei einem Sockelbetrag von 100 Euro/Ew. kann eine Entlastung des übersteigenden Betrages um 40 % auch bedeuten, dass die Gesamtentlastung nur 4,1 % beträgt, weil sich der Schuldenstand von 111 auf 107 Euro/Ew. beläuft (Düsseldorf). Die Entlastungswirkung steigt somit mit zunehmenden Schuldenstand an.

28 Die Leitzinssätze der Deutschen Bundesbank (Lombardsatz und Diskontsatz) wiesen in der Zeit von Juli 1948 bis Dezember 1998 ein durchschnittliches Niveau von 5,76 und 4,44 % auf. Vgl. Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank.

Abbildung 2: Euribor-Zinsen 1 Woche und 1 Jahr, Hypothekenpfandbrief 3 und 10 Jahre, EZB-Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte - jew. am Monatsanfang (Stand: 07.08.2023) -



Insofern ist ein Zinssatz von 3,0 bis 4,0 % anzunehmen. Das Problem der Annahme besteht darin, dass, je höher der Zinssatz angesetzt wird, desto größer fällt die Ersparnis durch den Schuldenschnitt aus. Je höher aber die Ersparnis ausfällt, desto geringer erscheinen die Verluste aus dem Finanzausgleich. Daraus ergibt sich aber aus zwei Gründen eine falsche Sichtweise auf das Problem:

- Durch den verspäteten Einstieg in ein Entschuldungsprogramm sind wegen der im letzten Jahr eingetretene Zinswende zusätzliche Kosten der Entschuldung entstanden. Die höheren Zinssätze erhöhen nunmehr die Annuität und damit den notwendigen Zugriff auf die Finanzausgleichsmasse.
- Die bei den Gemeinden verbleibenden Restschulden werden früher oder später auch nur noch zu den höheren Zinssätzen umgeschuldet werden können, so dass die Zinersparnisse aus der Entschuldung von den Gemeinden eher für den erhöhten Zinsaufwand eingesetzt werden müssen und nicht für die eigene Entschuldung verwendet werden können. Ein früherer Einstieg hätte auch hier den Kommunen die Möglichkeit der längerfristigen Zinnsicherung gegeben.

Im Weiteren wird mit einem Zinssatz von 3,0 % gerechnet.

Nettowirkung der Altschuldenlösung

Bei einer für alle Gemeinden geltenden hälftigen Entschuldung von Liquiditätskrediten oberhalb eines Sockels von 100 Euro/Ew. werden insgesamt 174 Gemeinden netto um 106,02 Mio. Euro entlastet. Darunter befinden sich 91 abundante Gemeinden. Deren Gewinne (+9,24 Mio. Euro) resultieren aus der Entschuldung von 26 Gemeinden mit 5,48 Mio. Euro und Umverteilungsgewinnen im Finanzausgleich 3,76 Mio. Euro. 222 Gemeinden verlieren im Saldo hingegen 95,48 Mio. Euro. Die Verteilung auf die Gemeindegrößenklassen zeigt keine größenabhängigen Unterschiede, da sich in allen Klassen Gewinner und Verlierer befinden. Eine Konzentration der Entlastungen besteht auf die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (vgl. Tab. 5). Aber auch von diesen werden netto nicht alle entlastet (z. B. Duisburg, Bottrop, Gelsenkirchen, Recklinghausen, Hamm).

Tabelle 5: Be- und Entlastungen der Gemeinden im Zuge einer kommunalen Altschuldenlösung mit hälftiger Entschuldung oberhalb eines Sockelbetrages von 100 Euro/Ew. und einem Zinssatz von 3,0 % (Modellrechnung 5a)						
Gemeinden Einwohner von ... bis unter ...	Belastung Finanzausgleich		Zinsentlastung Altschulden: 3 %		Saldo der Be- und Entlastungen	
	1 000 Euro	Euro/Ew.	1 000 Euro	Euro/Ew.	1 000 Euro	Euro/Ew.
3.000 bis unter 5.000	- 67	- 3,7	281	15,6	215	11,9
5.000 bis unter 10.000	- 2 081	- 5,3	1 643	4,2	- 438	- 1,1
10.000 bis unter 25.000	- 22 548	- 8,0	15 266	5,4	- 7 282	- 2,6
25.000 bis unter 60.000	- 47 209	- 11,1	30 019	7,0	- 17 191	- 4,0
60.000 bis unter 100.000	- 31 008	- 14,9	29 406	14,1	- 1 602	- 0,8
100.000 bis unter 200.000	- 38 374	- 18,4	67 740	32,5	29 366	14,1
200.000 bis unter 500.000	- 70 554	- 20,7	88 335	26,0	17 782	5,2
500.000 und mehr	- 70 527	- 24,7	60 219	21,1	- 10 308	- 3,6
Stärkungspakt Stadtfinanzen						
Stufe 1	- 61 726	- 23,4	91 503	34,6	29 777	11,3
Stufe 2	- 59 454	- 24,0	78 405	31,6	18 950	7,6
Stufe 3	- 5 510	- 24,5	16 234	72,1	10 724	47,6
keine Teilnahme	- 155 678	- 12,4	106 768	8,5	- 48 910	- 3,9
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.						

Wird eine Obergrenze für die maximale Restschuld von 1 500 Euro/Ew. in die Entschuldung einbezogen, verstärkt sich die Entlastung für die besonders hoch verschuldeten Städte und Gemeinden. Davon werden insbesondere die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen begünstigt, allerdings nur diejenigen, die mit ihren Restschulden diese Grenze überschreiten würden (vgl. Tab. 6). Die Zahl der Gemeinden mit Mindereinnahmen steigt dadurch auf 241 an, die Zahl der Gemeinden mit Entlastungen sinkt auf 155.

Darin sind weiterhin 91 abundante Gemeinden enthalten, deren Entlastung aber auf 8,16 Mio. Euro sinkt (Entschuldung von 26 Gemeinden um 4,40 Mio. Euro).

Tabelle 6: Be- und Entlastungen der Gemeinden im Zuge einer kommunalen Altschuldenlösung mit hälftiger Entschuldung oberhalb eines Sockelbetrages von 100 Euro/Ew. bei einer verbleibenden Restschuld von maximal 1 500 Euro/Ew. und einem Zinssatz von 3,0 % (Modellrechnung 5b)						
Gemeinden Einwohner von ... bis unter ...	Belastung Finanzausgleich		Zinsentlastung Altschulden: 3 %		Saldo der Be- und Entlastungen	
	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro	Euro/Ew
3.000 bis unter 5.000	- 67	- 3,7	380	21,1	313	17,4
5.000 bis unter 10.000	- 2 081	- 5,3	1 425	3,7	- 656	- 1,7
10.000 bis unter 25.000	- 22 548	- 8,0	12 363	4,4	- 10 185	- 3,6
25.000 bis unter 60.000	- 47 209	- 11,1	25 712	6,0	- 21 498	- 5,0
60.000 bis unter 100.000	- 31 008	- 14,9	27 363	13,1	- 3 646	- 1,8
100.000 bis unter 200.000	- 38 374	- 18,4	83 427	40,1	45 053	21,6
200.000 bis unter 500.000	- 70 554	- 20,7	89 866	26,4	19 313	5,7
500.000 und mehr	- 70 527	- 24,7	52 374	18,3	- 18 153	- 6,3
Stärkungspakt Stadtfinanzen						
Stufe 1	- 61 726	- 23,4	108 451	41,0	46 725	17,7
Stufe 2	- 59 454	- 24,0	73 583	29,7	14 128	5,7
Stufe 3	- 5 510	- 24,5	24 225	107,6	18 715	83,1
keine Teilnahme	- 155 678	- 12,4	86 651	6,9	- 69 027	- 5,5
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.						

– *Modellrechnung 6: Gemeinden unter Druck bei den Gemeindeverbandsumlagen* –

Die Umlageverbände sind auf zwei Arten vom Altschuldenprogramm betroffen. Die Kürzung ihrer Finanzmittel trifft sie direkt. Indirekt sinken aber auch die Umlagegrundlagen durch die Kürzungen der Schlüsselzuweisungen ihrer Mitgliedskommunen. Allein um den Status quo des Umlageaufkommens zu halten, müssten sie die Umlagesätze erhöhen. Darüber hinaus müssten sie mit einer Erhöhung der Umlagesätze auf die Zuweisungsverluste reagieren. Es belastet aber die Gemeinden zusätzlich, wenn die Umlageverbände keine Konsolidierungsanstrengungen unternehmen und ihre Verluste an die Gemeinden durchreichen. Hier wäre ein Interessenausgleich notwendig, um die notwendige Konsolidierung der Verluste nicht einseitig der Gemeindeebene aufzubürden (Rücksichtnahmegebot).

Die Erhöhung der Umlagesätze ist allerdings auch die einzige Möglichkeit, die abundanten Gemeinden an den fiskalischen Lasten des Programms überhaupt zu beteiligen. Da sie nicht von den Kürzungen der Schlüsselzuweisungen betroffen sind, sie sogar noch von der Aufstockung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale profitieren und zudem, sofern sie Liquiditätskredite von über 100 Euro/Ew. aufweisen, auch noch von

Altschulden entlastet werden, wären sie ohne Erhöhung der Umlagesätze die eigentlichen „Gewinner“ des Altschuldenprogramms. Daraus ergibt sich, um zumindest einer Gleichbehandlung aller Gemeinden näher zu kommen, für die Umlageverbände faktisch ein Zwang, die Umlagesätze zu erhöhen.

Auszugleichen wären direkte Zuweisungsverluste bei den Schlüsselzuweisungen in Höhe von 56,10 Mio. Euro bei den Kreisen und 47,02 Mio. Euro bei den Landschaftsverbänden. Hinzukommen Verluste von zusammen 3,94 Mio. Euro bei der Schul- und Bildungspauschale.²⁹

Im Saldo mit den zuvor berechneten Be- und Entlastungen würden bei einem Vollaussgleich der Verluste der Umlageverbände im Fall einer einheitlichen 50 % Entlastung von Liquiditätskrediten nur 45 Gemeinden über Mehreinnahmen von 63,55 Mio. Euro verfügen, während 351 Gemeinden Verluste von 237,90 Mio. Euro aufweisen würden. Sofern zur besonderen Berücksichtigung besonders hoch verschuldeter Gemeinden eine maximale Restschuld von 1 500 Euro/Ew. eingeführt würde, würden 27 Gemeinden über Mehreinnahmen von 92,07 Mio. Euro verfügen können, während 369 Gemeinden Verluste von 26642 Mio. Euro aufweisen würden. Auf die Städte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen entfielen lediglich eine Entlastung in Höhe von 33,40 Mio. Euro. Innerhalb dieser Gemeindegruppe werden Gewinne und Verluste gruppenintern stark ausgeglichen.

– *Zusammenfassung der Wirkung der kommunalen Altschuldenfinanzierung (Landesvorschlag) im Kontext der Änderungen für das GFG 2024* –

Die Wirkungen der Einzelschritte der Altschuldenlösung können wie folgt beschrieben werden:

- *Vorwegabzug kommunale Altschulden (Modellrechnung 4):* Die Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse um 460 Mio. Euro erhöht die Verluste der Gemeinden aus Schlüsselzuweisungen und pauschalen Zuweisungen noch einmal sehr deutlich. Während 300 Gemeinden Mindereinnahmen von 286,33 Mio. Euro verbuchen, bleiben in 96 Gemeinden noch geringe Gewinne von 3,96 Mio. Euro übrig. Dabei handelt es sich in 91 Fällen um abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen verlieren, aber noch von der Umschichtung zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungsspauschale profitieren. Die kreisangehörigen Gemeinden verlieren 114,65 Mio. Euro, die kreisfreien Städte 167,71 Mio. Euro. Auf die Gruppe der Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen hatten, entfallen Mindereinnahmen von 126,69 Mio. Euro.

²⁹ Andere pauschale Zuweisungen wurden wegen Geringfügigkeit in den Modellrechnungen ausgeschlossen. Sie würden die Ergebnisse nur marginal verändern.

- *Zinsersparnis aus der Entschuldung (Modellrechnung 5)*: Den Zuweisungsverlusten sind die Zinsersparnisse aus der Entschuldung gegenüberzustellen. Bei einem angenommenen Zinssatz von 3,0 % kommt es auf das von der Landesregierung noch nicht konkretisierte Konzept an, welcher Entlastungsbeitrag sich daraus ergibt. Im Fall einer für alle Gemeinden gleichen anteiligen Entlastung um 50 % erreichen mit 174 Gemeinden mehr Gemeinden eine positive Nettosition als bei einer Begrenzung der Restschulden auf 1 500 Euro/Ew. Hier werden nur 155 Gemeinden entlastet, aber 241 belastet. Die Höhe einer Restschuldenobergrenze bestimmt folglich die Zahl der positiv bzw. negativ betroffenen Gemeinden. Damit ist aber das Ende der Wirkungskette noch nicht erreicht.
- *Anpassungen bei den Umlageverbänden (Modellrechnung 6)*: Die Umlageverbände verlieren durch die Altschuldenlösung Finanzmittel. Mit einer Erhöhung der Umlagesätze können sie diese Verluste ausgleichen. Dabei ergibt sich nicht nur aus der Sicherung des Haushaltsausgleichs ein Erhöhungszwang. Vielmehr ist dies – nach jetzigem Kenntnisstand – die einzige Möglichkeit, die abundanten Gemeinden überhaupt an der kommunalen Eigenfinanzierung des Altschuldenprogramms adäquat zu beteiligen, wobei viele unter ihnen zugleich durch Mehreinnahmen im Kontext aller anvisierten GFG-Änderungen und auch die Entschuldung begünstigt sind. Da ihre Finanzkraft nicht von den Kürzungen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden betroffen ist, steigt sie relativ zu den anderen Kommunen an. Die Umlagesatzerhöhung belastet sie also stärker, während die übrigen Gemeinden relativ entlastet werden, d. h., dass auf der letzten Stufe der Wirkungskette ihre Mehrausgaben für Umlagen weniger stark ansteigen.

Letztendlich ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass mit dem Bezug auf den Schuldenstand am 31.12.2022 negative Anreizeffekte verbunden sind. Gemeinden, die in den Jahren davor unter erheblichen Anstrengungen ihre Liquiditätskredite bereits aus eigener Kraft deutlich reduzieren konnten, werden nun „bestraft“, indem sie zur Mitfinanzierung der Altschuldenlösung der nordrhein-westfälischen Landesregierung herangezogen werden. Dagegen werden Kommunen von neuen Schulden teilentschuldet, für die nicht geprüft ist, ob dafür nicht erst eigene Konsolidierungsanstrengungen entsprechend der Gemeindeordnung einzusetzen wären. Dies gilt insbesondere für Gemeinden mit auffällig niedrigen Realsteuerhebesätzen. Einen sehr großen Anteil tragen die finanzschwachen Gemeinden, weil sie angesichts ihrer hohen Abhängigkeit von Schlüsselzuweisungen hier auch am meisten verlieren.