

Stellungnahme

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/712

A02, A07



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

ver.di Landesbezirk
NRW

Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0
Durchwahl: 0211 61824-324
Telefax: 0211 61824-447

www.verdi.de

der
Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
zur

Datum
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen

15. August 2023

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

Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schulden-
falle retten

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1690

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch wenn die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) nicht als Sachverständige zu dem Antrag der SPD Fraktion benannt wurde, so ist es uns und unseren Mitgliedern doch ein Anliegen, wie folgt Stellung zu nehmen:

Die Landesregierung in NRW plant derzeit zwei Vorhaben, welche immensen Einfluss auf die Finanzierung der Kommunen haben werden: eine Altschuldenregelung sowie ein Investitionsprogramm zum kommunalen Klimaschutz und für Maßnahmen zur Klimaanpassung. Bisher wurde dazu lediglich eine Presseinformation herausgegeben. Werden diese Maßnahmen realisiert, wird sich dies auch auf die Lebensbedingungen unserer Kolleg*innen auswirken.

Die schwarz/grüne Landesregierung kündigt nun endlich an, die in ihrem Koalitionsvertrag vereinbarte Altschuldenregelung umzusetzen.

Ende 2022 hatten die NRW-Kommunen 21,3 Mrd. € an Liquiditätskrediten (Kassenkredite) aufgenommen. Das Land plant nun die Hälfte der Kassenkredite zu übernehmen. 100 € pro Einwohner an Kassenkrediten werden als echte Kassenkredite eingestuft. Rund 9,85 Milliarden € sollen durch das Land übernommen werden.

Die andere Hälfte der Kassenkredite soll der Bund übernehmen.

Der Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) soll vollumfänglich durch den seit Jahrzehnten an die Kommunen abgetretenen Grunderwerbsteueranteil finanziert werden. Der Betrag in Höhe von 460 Millionen Euro soll vom Land aufgestockt werden, falls die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer diesen Betrag nicht erreichen.

Eine Altschuldenregelung ist schon seit Jahren überfällig. ver.di hat bereits im Jahr 2013 erstmals einen Entschuldungsfond gefordert und 2019 ein Modell zur Altschuldenregelung, die NRWKASSE, vorgestellt. Passiert ist lange Zeit nichts. 100 € pro Einwohner wurden von uns schon damals als „echte“ Kassenkredite eingestuft. Der darüberhinausgehende Betrag ist einer jahrzehntelangen Unterfinanzierung vieler, vor allem strukturschwacher Kommunen, geschuldet. Die nun angekündigte Maßnahme kommt spät. Inzwischen sind die Zinskosten gestiegen und werden vermutlich weiter steigen. Weil eine Entscheidung zur Entschuldung der Kommunen hinausgezögert wurde, verteuert sich nun diese Maßnahme.

Die Krux: Es scheint, als sollten die NRW-Kommunen diese Altschuldenregelung selbst finanzieren, da ihnen die bis jetzt durch das Land zugewiesenen Finanzmittel durch das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) um 460 Mio. € reduziert werden. Gesetzlich wird dies durch einen „Vorwegabzug“ im GFG realisiert.

Die zweite Hälfte der Kassenkredite, ebenfalls 9,85 Mrd. €, soll vom Bund übernommen werden. Hierzu wird im Bundestag und Bundesrat eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit für eine Änderung des Grundgesetzes benötigt. Eine Schuldenübernahme des Bundes hatte schon der damalige Finanzminister in der großen

Koalition, Olaf Scholz, 2019 vorgeschlagen. Die damalige Fraktionsführung der CDU-Bundestagsfraktion und einflussreiche CSU- bzw. CDU-Ministerpräsidenten haben dies erfolgreich verhindert. Ob der Einfluss der neuen NRW-Landesregierung für einen neuen Vorstoß zur Änderung des Grundgesetzes ausreicht, ist fraglich. Einige Länder haben inzwischen schon Altschuldenregelungen abgeschlossen und sehen keinen vordringlichen Handlungsbedarf. Schwarz/grüne und große Koalitionen in den Ländern sowie der Bundesfinanzminister müssen überzeugt werden.

Zugleich will das Land Investitionsauszahlungen zugunsten von Sanierung und Ausbau kommunaler Infrastruktur insbesondere mit Fokus auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen vorziehen. Dafür sollen in den nächsten Jahren Mittel in Höhe von mindestens 6 Mrd. € bereitgestellt werden.

Die Finanzierung der hiermit verbundenen Finanzmittel soll durch einen Vorwegabzug zulasten der allgemeinen Investitionspauschale in Höhe von 300 Millionen Euro über einen längerfristigen Zeitraum erfolgen. Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale soll um 80 Mio. € auf 250 Mio. € ansteigen. Auch hier sollen diese Maßnahmen von den Gemeinden selbst finanziert werden. Die durch das Land zu verteilenden Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse) an die Kommunen werden lediglich umgeschichtet.¹

Die vorgesehenen Finanzmittel in Höhe von 6 Mrd. € sind bei Weitem nicht ausreichend. Die Finanzbedarfe sind höher. Einige Beispiele:

Allein für eine Verkehrswende werden über einen Zeitraum von 10 Jahren Finanzmittel für einen Infrastrukturausbau und für innovative Antriebstechniken von ca. 1,9 Mrd. € jährlich benötigt. Bei einer Angebotsausweitung müssen Betriebskosten in Höhe von 950 Mio. € pro Jahr hinzugerechnet werden.^{2,3}

Kommunale Fernwärmenetze müssen zur CO₂-Reduzierung ausgebaut werden. Nach Berechnungen von 2019 müssten hierfür bundesweit bis 2030 ca. 20 Mrd. € veranschlagt werden.⁴ Die Stadt Köln plant inzwischen Investitionen von ca. 10 Mrd. € für den Ausbau ihres Fernwärmenetzes bis 2030.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stellte fest, dass die Bausubstanz kommunaler Gebäude zum großen Teil mindestens 35 Jahre alt ist und in diesen Gebäuden 2/3 des kommunalen Energieverbrauchs stattfindet. Der hohe Energieverbrauch wird zumeist durch die zahlreichen unsanierten Gebäude mit ihrer veralteten Heiz- und Beleuchtungstechnik verursacht. Die Folge: Marode Schulen, Sport- und Schwimmhallen sowie Verwaltungsgebäude mit reparaturbedürftigen Dächern, undichten Fenstern und ineffizienten Heizungsanlagen müssen saniert werden.

¹ Zur Gemeindefinanzierung: ver.di Kommunalfinanzbericht 2022, Seite 15/16

² Naumann, R./Pasold, S./Frölicher, J.: Finanzierung des ÖPNV – Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, Gutachten für das Umweltbundesamt, KCW GmbH, Berlin 2019

³ Kostenanteil NRW: ver.di Kommunalfinanzbericht 2022, S. 27

⁴ Krebs, T./Steitz, J.: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021

Die Vorhaben der NRW-Landesregierung werden die finanziellen Gestaltungsspielräume der Kommunen weiter wesentlich einengen. Mindestens 760 Mio. € werden für die nächsten Jahre mit einer Zweckbindung versehen. Vor allem ärmere und arme Kommunen werden bei den allgemeinen Ausgaben Kürzungen vornehmen müssen.

Dass die Kommunen diese Maßnahmen durch die Umschichtung der ihnen zustehenden Landesmittel selbst zahlen müssen, ist nicht neu. Schon bei der Vorgängerregierung wurde darauf verzichtet, in Krisensituationen wie der Coronapandemie den Kommunen zusätzliche Finanzmittel in ausreichendem Maß zur Verfügung zu stellen. So wurden während der Coronapandemie und durch den Krieg in der Ukraine verursachte Steuermindereinnahmen der Kommunen nicht ausgeglichen. Zur Deckung der Defizite mussten oftmals neue Kassenkredite aufgenommen werden. Dies hätte aufgrund geltender haushaltsrechtlicher Vorgaben der Gemeindeordnung dazu geführt, dass die Kommunen gezwungen worden wären, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Die für Corona und die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Ausgaben mussten deshalb auf ein Sonderkonto gebucht werden und diese Kosten müssen über 50 Jahre abgeschrieben werden. Vielen Gemeinden drohte so zumindest in den Jahren 2020 bis 2023 wegen Corona und Kriegslasten kein Haushaltssicherungsverfahren. Allerdings laufen die Regelungen zur Isolierung von krisenbedingten Mehrbelastungen Ende 2023 aus mit der realen Gefahr nicht genehmigungsfähiger Haushalte ab 2024.

Diese Maßnahmen der Landesregierung waren auch nicht uneigennützig. Haushaltssicherungskonzepte bedürfen der Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörden. Einige Regierungspräsidien, zuständig für die kreisfreien Kommunen, und Landratsämter, zuständig für die kreisangehörigen Kommunen, hätten eine Vielzahl von Haushaltssicherungsverfahren arbeitstechnisch nur mit langen Verzögerungen genehmigen können. So hat das Land für sich kostengünstig ein finanzielles Chaos vor Ort vermieden. Der Ausgabenspielraum der Kommunen mindert sich aber zukünftig um die Höhe des Abschreibungsbetrages. Zukünftige kommunale Haushalte werden hierdurch belastet.

Die Gewerkschaft ver.di fordert weiterhin, dass Bund und Land endlich eine funktionierende und effektive Altschuldenregelung finden und die Handlungsfähigkeit überschuldeter Kommunen wiederhergestellt wird.

Eine aktuelle Positionierung des ver.di Landesbezirkes NRW zum Thema Kommunal Finanzen, beschlossen auf der Landesbezirkskonferenz im März dieses Jahres, fügen wir der Vollständigkeit halber bei.

Antrag A041: Kommunen und kommunale Aufgaben dauerhaft auskömmlich finanzieren

Laufende Nummer: 150

Antragsteller*in:	Landesbezirksfachbereichskonferenz B Nordrhein-Westfalen
Status:	Angenommen in geänderter Fassung und weitergeleitet an Bundeskongress · Landesbezirksvorstand Nordrhein-Westfalen
Empfehlung der Antragskommission:	Annahme in geänderter Fassung und Weiterleitung an Bundeskongress · Landesbezirksvorstand Nordrhein-Westfalen
Sachgebiet:	A - Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik Untersachgebiet: Politik des öffentlichen Dienstes

1 ver.di fordert:

2 1. Kommunale Aufgaben sind dauerhaft in ihrer Finanzierung zu sichern. Dazu gehört,
3 dass zusätzliche gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie aktuell z.B. Flüchtlingshilfe
4 und Corona-Maßnahmen nicht durch Sondervermögen – sprich: langfristige Schulden – der
5 Kommunen finanziert werden. Eine Finanzierung durch Bund und Land ist in vollem
6 Umfang sicherzustellen.

7 2. Nach wie vor werden den Kommunen Aufgaben per Gesetz übertragen oder die Qualität
8 vorhandener Aufgaben durch entsprechende Landes- oder Bundesvorgaben erhöht, ohne
9 dass dies mit der notwendigen Finanzierung hinterlegt ist. Das Konnexitätsprinzip
10 muss endlich vollumfänglich durchgesetzt werden.

11 3. Jedwede Beschlüsse der Bundes- und/oder Landesregierungen müssen darauf hin
12 überprüft werden, ob sie unmittelbar oder mittelbar zu Mindereinnahmen oder
13 Mehraufwendungen in den Kommunen führen. Ein entsprechender ausreichender
14 Finanzierungsausgleich von Bundes- oder Landesebene an die Kommunen muss dann damit
15 zwingend einhergehen.

16 4. Eine konkrete Lösung für die Altschuldenproblematik in NRW muss endlich her.
17 Bundesregierung und Landesregierung stehen hier im Wort. Ver.di wird auf allen Ebenen
18 in Gespräche mit den Regierungen eintreten, um hier endlich eine Lösung und deren
19 Umsetzung einzufordern.

20 5. Eine von Bundesfinanzminister Lindner proklamierte damit einhergehende
21 Grundgesetzänderung und „Auferlegung“ einer Schuldenbremse für die Kommunen ist
22 strikt zurückzuweisen. Ver.di lehnt diese ab – wie auch schon bisher für die Länder
23 und den Bund!

24 6. Die Beschlusslage von ver.di-NRW zur Lösung der Finanzsituation der Kommunen
25 einschließlich einer Altschuldenlösung bleibt die politische Positionierung der
26 Landesbezirkskonferenz NRW.

27 7. Da die Finanzierung der öffentlich Daseinsfür- und vorsorge überwiegend aus
28 Steuern und Abgaben erfolgt, bedarf es ebenso einer Debatte um Umverteilung und damit
29 einer Umsetzung der steuerpolitischen Beschlüsse von ver.di und dem DGB.
30 Ver.di wird auf allen Ebenen die bereits vorhandenen Aktivitäten und Gespräche
31 fortführen und verstärken. Eine weitere Konkretisierung der Anforderungen –
32 hinterlegt mit ver.di-eigenen Studien und wirtschaftspolitischen Einschätzungen –
33 wird in Gespräche mit Regierungsvertreter*innen und Parteien eingebracht.

34 8. Das Land benötigt dringend Änderungen im Steuerrecht, um seine eigene Finanzkraft

35 zu stärken. Die Vermögenssteuer muss wieder erhoben werden, bei der Erbschafts-
36 /Schenkungssteuer und Grunderwerbssteuer müssen die Schlupflöcher geschlossen werden.
37 Kapitaleinnahmen müssen zukünftig wieder mit dem persönlichen Steuersatz versteuert
38 werden.

Begründung

Bereits mit dem Auflegen des Stärkungspaktes NRW im Jahre 2012 wurde deutlich, dass dieses Vorhaben einzig und alleine darauf ausgerichtet war, den erheblichen Anstieg der Kassenkredite der Kommunen substanziell zu reduzieren. Für einen Abbau der bis dahin aufgelaufenen Kassenkredite bedurfte es auch aus damaliger Sicht weiterer Anstrengungen. Professor Junkernheinrich machte bereits im Anhörungsverfahren zum damaligen Gesetzesentwurf deutlich, dass eine über 30 Jahre andauernde Fehlentwicklung hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattung in NRW durch den Stärkungspakt NRW nicht zu beheben sein wird.

An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert. Ganz im Gegenteil haben die seit 2020 zu bewältigenden Krisensituationen eher wieder zu einer Verschärfung der Situation beigetragen. Auch wenn die coronabedingten Mehraufwendungen durch Maßnahmen von Bund und Land in 2020 und 2021 teilweise ausgeglichen wurden, zudem eine Isolierung der Corona-Mehraufwendungen Haushaltsausgleiche ermöglicht haben, bleibt festzustellen, dass die rein fiskalischen Aufwände negative Auswirkungen auf die Höhe der Kassenkredite nach sich ziehen. Verbunden mit einer sich anbahnenden Erhöhung des Zinsniveaus erhöht sich das Risiko für die Kommunen weiter durch steigende Zinszahlungen.

Die aktuelle Situation bleibt unberechenbar und damit das finanzielle Risiko für die Kommunen erheblich. Hierzu auch die Ausführungen der zuständigen Ministerin für Kommunales NRW, Frau Ina Scharrenbach, am 17.08.22 in einer Pressemitteilung anlässlich der Verabschiedung der Eckpunkte des GFG 2023: „Angesichts großer Unsicherheiten wie der weiteren Entwicklung der Inflation und der Zinsen, möglichen steuerlichen Entlastungspaketen für Bürger und Unternehmen, den Auswirkungen des Ukraine-Krieges, nachhaltig gestörte Lieferketten sowie weiterer Entwicklungen beim Mega-Thema Energie, wird den Kommunen und der Kommunalpolitik empfohlen, etwaige höhere Zuweisungen aus der Gemeindefinanzierung 2023 auf die Seite zu legen und damit im eigenen kommunalen Haushalt Vorsorge zu treffen.“

Diese Botschaft muss vielen Kämmerinnen und Kämmerern aus NRW wie blanker Hohn vorkommen, weil in vielen Städten schon heute die zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln nicht ausreichen, um die laufenden Kosten zu decken, geschweige denn den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein.

Die Notwendigkeit politischen Handelns ist bereits seit Jahren auch wissenschaftlich hinterlegt. Viele Ankündigungen sind erfolgt und in Teilen auch in Koalitionsverträgen hinterlegt (Bund, Land NRW). Geändert hat sich jedoch bis heute nichts.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat zur aktuellen Situation bereits im April 2022 einen Blick auf die „Öffentlichen Schulden“ geworfen. In seiner Mitteilung vom 12.04.2022 heißt es:

„Es steht zu befürchten, dass die enormen fiskalischen Auswirkungen des Corona-Winters 2021/2022 und des Ukraine-Krieges in diesem Jahr noch stärker durchschlagen und zu einer spürbaren Zunahme der kommunalen Verschuldung führen werden.“

Betrachtet man nur die Kernhaushalte, so beläuft sich der kommunale Schuldenstand auf 116,192 Mrd. Euro. Hiervon sind 28,806 Mrd. Euro Kassenkredite, gut zwei Drittel gehen dabei mittlerweile auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen zurück (21,03 Mrd. €). Aufgrund der Teilentschuldung über den Saarlandpakt ist die Pro-Kopf-Verschuldung bezogen auf Kassenkredite und Wertpapiersschulden auch in diesem Jahr in Rheinland-Pfalz am höchsten.“

Sechs Monate später wird deutlich, dass die im April geäußerten Sorgen mehr als berechtigt waren. Insofern bedarf es eines Bündels von politischen Entscheidungen.

Hierzu zählt nicht erst seit heute auch eine sozial gerechte Steuerpolitik mit dem Ziel, dass starke Schultern mehr zum Gemeinwohl beitragen müssen, als Schwächere. Gerade dieser Umverteilungsprozess ist Teil der Steuerkonzepte von ver.di und DGB. Aktuell wird viel über „Krisengewinnler“ gesprochen und geschrieben, Übergewinne sollen abgeschöpft werden, etc.. Hier bedarf es nicht nur punktueller Symbolpolitik, sondern vielmehr nachhaltige und damit auf Dauer angelegte Änderungen, um den Herausforderungen der Zukunft auch finanziell gewachsen zu sein.