



„Sorgenpapier“ Altschuldenlösung Stand: 17. Juli 2023

Vorbemerkung

Am 19. Juni 2023 gab die Landesregierung in einer Pressemitteilung bekannt, in eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik einsteigen zu wollen.

Am 21. Juni 2023 beschloss das Kabinett die Eckpunkte zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 (GFG 2024). In diesem sollen zukünftig Vorwegabzüge zur Finanzierung einer nordrhein-westfälischen Altschuldenlösung sowie eines Investitionsprogramms für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erfolgen. Weitergehende Informationen zur Ausgestaltung der beiden Programme liegen bisher nicht vor.

Eine umfassende Prüfung und Bewertung der inhaltlichen Ausgestaltung des Vorschlags zur Altschuldenlösung ist derzeit allein auf Grundlage einer Pressemitteilung nicht möglich. Allerdings können die Vorschläge zur Refinanzierung anhand der Eckpunkte zum GFG 2024 durchaus bewertet werden.

Die Städte in NRW haben ein erhebliches Interesse an der Lösung der Altschuldenfrage. Für sie ist entscheidend, dass es eine nachhaltige, dauerhaft wirkende Lösung gibt, die die Handlungsfähigkeit aller Kommunen in NRW sichert. Es ist gut, dass jetzt endlich ein Vorschlag auf dem Tisch liegt. Nach allem, was wir derzeit wissen, sind jedoch beträchtliche Nachbesserungen notwendig, um das Ziel einer dauerhaften, nachhaltigen Lösung zu erreichen. Eine ad hoc Arbeitsgruppe des Finanzausschusses des Städtetages hat einen Katalog der drängendsten Fragen und Sorgen nachfolgend zusammengetragen:

(Mit-)Finanzierung durch die kommunalen Ebene

Eine Mitfinanzierung durch die kommunale Ebene hat die kommunale Familie bislang ausgeschlossen (s. das gemeinsame Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände „Keine Vergemeinschaftung der Schulden.“). Der aktuelle Vorschlag sieht jedoch eine ausschließliche Finanzierung durch einen Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz vor. Eigene Mittel des Landes zur Lösung des Altschuldenproblems sind nur im Ausnahmefall vorgesehen.

Es ist nachvollziehbar, dass auch die kommunale Ebene einen eigenen Beitrag leisten muss. Es ist aber nicht nachvollziehbar, dass das Land jegliche Mitfinanzierung ablehnt. Eine Altschuldenlösung muss wesentlich durch das Land mitgetragen werden. Es gibt kein anderes Bundesland, das bei seiner Altschuldenlösung auf Landesmittel verzichtet.

Hohe Belastung durch den Vorwegabzug - problematische Umverteilung

Der Vorwegabzug bei der verteilbaren Finanzausgleichsmasse wird alle NRW-Kommunen erreichen. Insbesondere aber wird er eine Verschlechterung für die Kommunen darstellen, die hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Gerade diese sind aber darauf angewiesen, da sie einen hohen Finanzbedarf, eine geringe Finanzkraft oder beides ausweisen.

Dieser Effekt ist nicht neu und wurde schon bei der Finanzierung des Stärkungspakts zutreffend durch die Landesregierung beschrieben: Ein Abzug bei der Finanzausgleichsmasse treffe „über die Schlüsselzuweisungen, die den weit überwiegenden Teil der Finanzausgleichsmasse ausmachen, in erster Linie die – nicht abundanten – Empfänger von Schlüsselzuweisungen, während abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhielten und an der Finanzausgleichsmasse nur über finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen partizipierten, insofern in ungleich geringerem Maße belastet seien“ (VerfGH, Urt. v. 30.08.2016 – [VerfGH 34/14](#), Rn 41).

Parallel sollen mit der Aufwands- und Unterhaltungspauschale die finanzkraftunabhängigen Zuweisungen – ebenfalls zu Lasten der Schlüsselzuweisungen – gestärkt werden. Dies verstärkt noch zusätzlich die ungleiche Lastenverteilung und die hierdurch bewirkte Umverteilung.

Darüber darf nicht übersehen werden, dass für den Altschuldenabbau ein Zeitraum von 40 Jahren vorgesehen ist. Für die Bereitstellung von Finanzmitteln in Höhe von rund 9,85 Mrd. Euro wird die kommunale Ebene Kürzungen in einem Gesamtvolumen von etwa 18 Mrd. Euro hinnehmen müssen.

Sinnhaftigkeit der vorgezogenen Investitionspauschale fraglich

Die Eckpunkte des GFG 2024 kündigen ein Investitionsprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen mit einem Volumen von mindestens 6 Mrd. Euro an.

Was auf den ersten Blick positiv erscheinen mag, ist auf den zweiten Blick ein Danaergeschenk. Denn zur Gegenfinanzierung wird die allgemeine Investitionspauschale herangezogen. 150 Mio. Euro werden im Jahr 2024 und ab den Folgejahren jährlich 300 Mio. Euro – über einen Zeitraum von 40 Jahren - in den Gemeindefinanzierungsgesetzen vorweg abgezogen. Für die kurzfristige Bereitstellung von Finanzmitteln in Höhe von 6 Mrd. Euro sollen die Kommunen mithin Kürzungen in einem Gesamtvolumen von 12 Mrd. Euro in Kauf nehmen. Zusätzlich wird eine Zweckbindung eingeführt.

Das entspricht nicht der Ankündigung im Koalitionsvertrag, ein Investitionsprogramm in Höhe von 300 Mio. Euro für 20 Jahre aufzulegen. Es kann nicht ernsthaft gemeint sein, dass dies die Kommunen selbst finanzieren sollen. Zudem wird es schwerlich gelingen, angesichts der allgemein bekannten Hindernisse wie Angebotsknappheit, Personalmangel etc. die Mittel entsprechend einzusetzen. Von dieser Kürzung sind alle Städte und Gemeinden – steuerkraftunabhängig – unter Berücksichtigung von Einwohnerzahl und Fläche betroffen.

Eingriffe in die kommunale Finanzierungsgrundlage kommen zur Unzeit

Die kommunalen Haushalte sind derzeit weiteren Belastungen ausgesetzt. Dazu gehören insbesondere die Bewältigung der Folgen des Angriffskrieges auf die Ukraine, der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst, die Ausgabensteigerungen bei den sozialen Leistungen und kurzfristig auch die Belastungen aus dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG). Die Kommunen brauchen mehr statt weniger Mittel. Viele Kommunen sind aktuell kaum in der Lage, ausgeglichene Haushalte vorlegen zu können. Eine weitere Belastung durch reduzierte Schlüsselzuweisungen führt bei vielen zur Handlungsunfähigkeit.

Entlastungseffekt muss noch bestimmt werden

Es besteht die Befürchtung, dass das Land derzeit die Belastung der Haushalte und deren Zinsbelastung nicht korrekt einschätzt. Derzeit befürchten viele Städte, dass die mit einer Schuldenübernahme verbundenen Entlastungen beim Zinsaufwand den entgangenen Ertrag aus den GFG-Zuweisungen nicht kompensieren werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der kommunalen Zinsvereinbarungen für Liquiditätskredite langfristig vereinbart wurden und somit deutlich unter dem aktuellen Zinssatz liegen. Es muss sichergestellt werden, dass insbesondere die risikobehafteten Liquiditätskredite auf das Land übergehen. Denn nur dann entsteht ein echter Entlastungseffekt. Die Be- und Entlastungen durch die Altschuldenlösung müssen jetzt anhand konkreter Daten ermittelt werden, um eine echte Bewertung des Vorschlages zu ermöglichen.

Ferner sind die Wirkungen des Modells unter den Aspekt der Doppik näher zu betrachten. Der Wegfall der Tilgungsleistungen ist nicht ergebniswirksam für die Kommunen. Wenn die Kommunen ihre Liquiditätskredite im Rahmen ihrer Möglichkeiten abbauen, beeinträchtigt das ihre Liquidität, der Ergebnishaushalt für die laufenden Aufgaben ist aber nicht betroffen. Der Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz belastet dagegen durch die reduzierten Schlüsselzuweisungen den Ergebnishaushalt der Kommunen. Dies verschärft die Haushaltslage für die Kommunen zusätzlich.

Die beschriebenen Effekte führen dazu, dass es mit der aktuell vorgelegten Lösung des Landes vielen Kommunen in den kommenden Jahren bzw. Jahrzehnten deutlich schwerer fallen wird, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Es ist zu erwarten, dass die Städte erneut gezwungen sind, hohe Liquiditätskredite aufzunehmen.

Freiwilligkeit und Nachhaltigkeit der Altschuldenlösung

Die Teilnahme der Kommunen an der Altschuldenübernahme soll freiwillig sein. Bei einer Finanzierungslast für die gesamte kommunale Familie, also auch einer Mitfinanzierung durch Kommunen, die nicht von der Altschuldenlösung profitieren, sind jedoch die Hinweise des Landesverfassungsgerichtes aus dem Urteil zur Solidaritätsumlage im Zuge des Stärkungspaketes zu beachten:

Die Gewährung von Sanierungshilfen steht danach in einem problematischen Spannungsverhältnis sowohl zu Zweck und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sowie des übergemeindlichen Finanzausgleichs, weshalb diese nur in zeitlich und quantitativer Hinsicht begrenzten Ausnahmefällen zulässig sind und mit hohen Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Hilfen einhergehen. Es ist daher wichtig, die Altschuldenlösung so auszugestalten, dass sie eine Rückkehr der Empfängergemeinden zu einer dauerhaft tragfähigen Haushaltspolitik gewährleistet (siehe hierzu auch die Ausführungen des VerfGH, Urt. v. 30.08.2016 – VerfGH 34/14).

Führt das gegenwärtig vorgestellte NRW-Modell zu einer nachhaltigen Lösung des Altschuldenproblems? Ist sichergestellt, dass Kommunen, die nicht am Altschuldenprogramm teilnehmen können, durch die Vorwegabzüge nicht ihrerseits in eine Notlage geraten?

Verhinderung der Neuverschuldung

Gerade der Bund legt großen Wert auf die künftige Pflicht der Länder, einen erneuten Aufwuchs kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern. Dieser Punkt ist auch für die Kommunen wichtig. Wie wird das in NRW umgesetzt, ohne jegliche Handlungsspielräume der Kommunen zu verbauen?

In der aktuellen Haushaltssituation herrscht bei vielen Kommunen die Sorge, dass das Modell der Landesregierung zur Umsetzung der Altschuldenlösung die Handlungsspielräume möglicherweise weiter einschränkt, viele laufenden Aufgaben nicht mehr finanziert werden können und sogar neue Liquiditätskredite aufgenommen werden müssen. Welche Folgen das für den weiteren Entschuldungsprozess jedoch hat, ist bislang nicht erklärt.

Bundesbeteiligung

Der Bundesfinanzminister hat die Pläne des Landes Nordrhein-Westfalen zur Übernahme der milliardenschweren kommunalen Altschulden durch das Land und den Bund kritisiert. Das NRW-Modell entspräche nicht den Erwartungen des Bundes. Neben der fehlenden Landesbeteiligung wird insbesondere kritisiert, dass nicht klar sei, wie rechtssicher eine Wiederholung der Verschuldung der Kommunen ausgeschlossen werden kann.

Die Äußerungen des Bundes lassen aus kommunaler Sicht darauf schließen, dass eine Bundesbeteiligung an einer Altschuldenlösung grundsätzlich weiterhin denkbar sei. Hierfür bedürfe es

jedoch noch weiterer Konkretisierungen beim NRW-Modell. Eine Bundesbeteiligung ist dringend notwendig, um eine nachhaltige Lösung zu erzielen.

Verteilmechanismen

Die vom Land angekündigte Altschuldenlösung sieht eine hälftige Übernahme der Liquiditätsschulden oberhalb eines Sockelbetrags von 100 Euro/Einwohner vor. Weitere Konkretisierungen, z. B. zum Verteilungsschlüssel der Altschuldenhilfe, sind unbekannt.

Dem Vernehmen nach sollen Kommunen, die eine weit darüber liegende Pro-Kopf-Verschuldung haben, höher entlastet werden. Wie wird diese „Sprungstelle“ zwischen „normal“ und „besonders betroffenen“ Kommunen ausgestaltet und was sind die Konsequenzen für die Kommunen unterhalb dieser Schwelle hinsichtlich eigener Entlastung und ihrer Schlüsselzuweisungen? Bedeutet dies angesichts des gedeckelten Gesamtvolumen gleichzeitig, dass die Entlastung der „normal“ Kommunen geringer ausfällt, sprich hier weniger als die Hälfte der Altschulden übernommen werden soll?

Betreffend die Übernahme der Liquiditätsschulden ist auch die haushaltsrechtliche/technische Abwicklung zu klären: Übernimmt das Land konkrete bestehende Kreditverbindlichkeiten der Kommunen? Wenn ja, welche? Wird möglicherweise über andere Modelle nachgedacht?

Zum Schluss:

Die Autorinnen und Autoren des „Sorgenpapiers“ betonen nochmals eindringlich die Notwendigkeit einer Altschuldenlösung für Nordrhein-Westfalen. Eine Altschuldenlösung wird aber ihrem Namen nur gerecht, wenn es sich um eine Lösung handelt, die nachhaltig wirkt und die Handlungsfähigkeit der Städte stärkt und zukunftsfest macht.

Diesen Anforderungen genügt das, was wir derzeit über das Konzept des Landes wissen, sicher nicht. Es braucht - nach dem Vorbild anderer Länder- zusätzliche Landesmittel, eine ausschließlich kommunale Finanzierung schwächt und stärkt nicht die kommunale Ebene. Dabei kann es nicht bleiben. Die Städte erwarten, dass die Landesregierung das Konzept und seine Finanzierung auf Augenhöhe mit den Vertreterinnen und Vertretern der nordrhein-westfälischen Kommunen abstimmt.