

BUND DER STEUERZAHLER • Postfach 14 01 55 • 40071 Düsseldorf

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw

14. November 2024

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

Ausschusses für Heimat und Kommunales am 22. November 2024

Ausgestreckte Hand der Bundesregierung endlich annehmen: Ministerpräsident Wüst muss in der Altschuldenfrage liefern und sich um die nötige Zustimmung von CDU und CSU zur Grundgesetzänderung kümmern

Antrag der Fraktion der SPD

Drucksache 18/9157

Vorbemerkung und Zusammenfassung

Seit vielen Jahren wird immer wieder über die bekannte Altschuldenproblematik der nordrhein-westfälischen Kommunen diskutiert, ohne dass bis dato wesentliche Entscheidungen getroffen wurden. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalens (BdSt NRW) ist es somit erfreulich, dass die Debatte um eine Lösung für die Altschulden der Städte und Gemeinden nun wieder verstärkt stattfindet und sich eine Konkretisierung abzeichnet. Gleichwohl ist der beste Zeitpunkt einer Lösung in der Niedrigzinsphase leider verpasst worden. Nichtsdestotrotz ist es richtig, dass sich nun bemüht wird, ein passendes Konzept zu entwickeln. Der Antrag der Fraktion der SPD vom Mai 2024 ist aus Steuerzahlersicht grundsätzlich zu unterstützen. Allerdings können wir uns nicht der Forderung nach einer Beteiligung des Bundes anschließen. Da diese aufgrund der aktuellen Entwicklungen in Berlin auch inzwischen unrealistisch geworden ist, sollte sich das Land Nordrhein-Westfalen jetzt darauf konzentrieren, eigenständig eine Altschuldenlösung auf den Weg zu bringen. Diese ist dringend notwendig und sollte nicht weiter durch Verantwortungszuweisungen an den Bund verzögert werden.

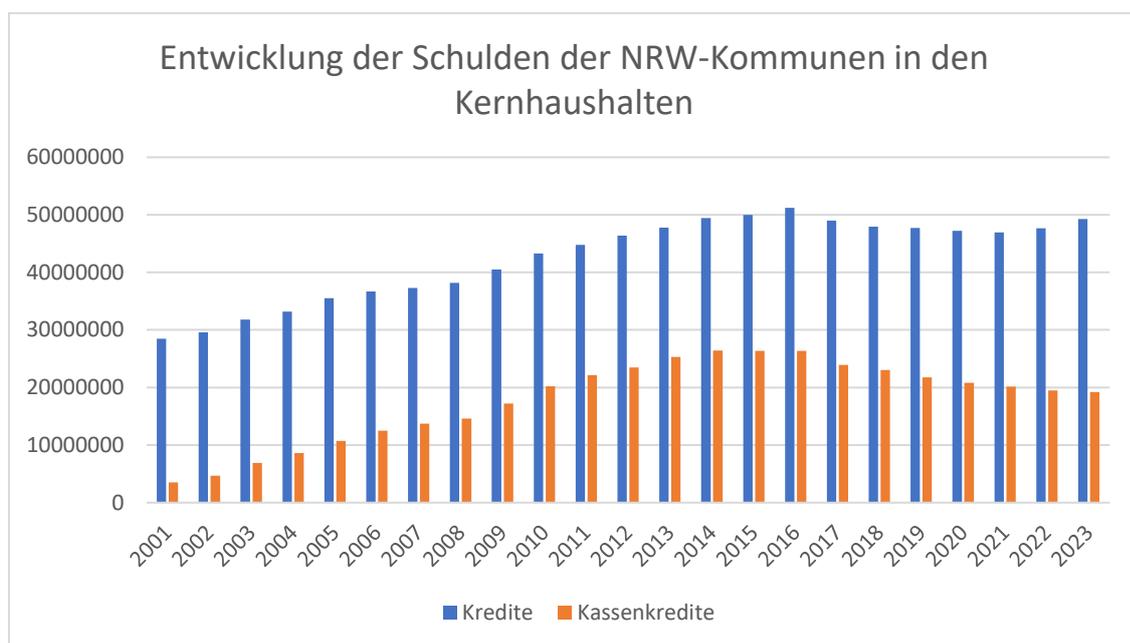
Die im Juni 2024 vorgestellten Eckpunkte der Landesregierung stellen dafür eine gute Grundlage dar. Sie stellen eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Vorschlag der Landesregierung aus dem Jahr 2023 dar, weil das Land „Frisches Geld“ zur Verfügung stellen möchte. Trotzdem sind noch nicht alle Details zu der Altschuldenlösung, die zu Beginn des nächsten Jahres starten soll, bekannt. Diese Details sollten möglichst schnell im Sinne der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler geklärt werden. Als besonders wichtig erachtet der BdSt NRW zur grundsätzlichen und nachhaltigen Sanierung der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen die Einführung eines strengen Genehmigungsvorbehalts für Liquiditätskredite und die Erhöhung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich, um einen erneuten Aufwuchs von Kassenkrediten zu vermeiden. Nur so kann langfristig die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern und anderen Abgaben in den besonders hoch verschuldeten Kommunen gesenkt werden.

Die Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Situation um die Liquiditäts- beziehungsweise um die sogenannten „Kassenkredite“ zunehmend verschlechtert. Vor allem in Nordrhein-Westfalen wuchs der Schuldenberg drastisch in die Höhe. Während die mittel- bis langfristigen Kredite, welche für investive Zwecke benötigt werden, sich nur marginal veränderten, haben sich gewaltige Summen an Kassenkrediten angehäuft. Diese haben in der Regel den Zweck zur kurzfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und gelten für das Haushaltsjahr bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung.¹ Von den rund 49,3 Milliarden Euro Schulden in den

¹ Vgl. § 89 (2) GO NRW

Kernhaushalten der Städte und Gemeinden Ende 2023 zählten 42 Prozent und damit rund 21 Mrd. Euro zu den Liquiditätskrediten². Die Überbrückung kurzfristiger Zahlungseingänge durch Kassenkredite wird dann zu einem Problem, wenn solche als dauerhafte Deckungsmittel eingesetzt werden (müssen). Ihnen steht im Vergleich zu den Investitionskrediten auch kein geschaffener Wert gegenüber. Dazu kommt bei eher kurzfristig abgeschlossenen Kassenkrediten das systembedingte Zinsänderungsrisiko. Auch gilt es zu bedenken, dass die kurzfristigen Liquiditätskredite regelmäßig höhere Zinsausgaben als die langfristig abgeschlossenen Investitionskredite verursachen und in diesem Sinne den Handlungsspielraum der Kommunen einengen.



Die stete Anhäufung der Kassenkredite in den NRW-Kommunen in den letzten Jahrzehnten ist auch ein Ergebnis der nicht ausreichenden Finanzierung der Kommunen durch das Land. Mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ bekämpfte das Land in der Vergangenheit lediglich die Symptome der hohen Kreditverbindlichkeiten. Von 2011 bis 2020 wurden dabei überschuldeten oder absehbar überschuldeten Kommunen Finanzhilfen zugesagt, welche im Gegenzug einen strikten Sparplan vorlegen mussten. Dies war aus Steuerzahlersicht grundsätzlich begrüßenswert, allerdings schlug sich der Konsolidierungskurs der Kommunen oft vorrangig in der Erhöhung der Grundsteuern und Kommunalabgaben nieder. Nach unseren Beobachtungen fanden gut zwei Drittel der damaligen Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ertragsseite der Kommunen statt. Mit anderen Worten: Regelmäßig waren es Steuer- und Gebührenerhöhungen und nicht Ausgabenreduzierungen, mit denen die Schieflage in den kommunalen Etats beseitigt wurden. Hinzu kommt, dass notwendige Unterhaltungsmaßnahmen in die

² Vgl. [Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2023 | Landesbetrieb IT.NRW](#)

³ Gesamtverschuldung und Kassenkredite der Kommunen in NRW, Daten von it.nrw, eigene Darstellung.

kommunale Infrastruktur unterblieben oder verschoben wurden. Hier wird einmal mehr deutlich, dass die grundsätzliche Kommunalfinanzierung überdacht werden muss, wenngleich Städte, Gemeinden und auch die Landkreise und Landschaftsverbände auch selbst einen gewissen Anteil durch echte Konsolidierungsschritte leisten sollten. Häufig wird von den Kommunen als „Maschinenraum“ der Bundesrepublik gesprochen. Der hohe Anteil der kommunalen Investitionen an den gesamtdeutschen Investitionen bestätigt dessen Bedeutung. Eine solche „Maschinerie“ kann aber nur laufen, wenn die entsprechenden Motoren funktionsfähig und handlungsfähig sind und bleiben.

In anderen Bundesländern, bei denen die Kommunen ebenfalls durch hohe Altschulden belastet sind, gibt es bereits Programme, um diese Fehlentwicklungen zu stoppen. In Hessen besteht die sogenannte Hessenkasse. Mit ihrer Hilfe wurden knapp 5 Milliarden Euro an Kassenkrediten abgelöst. Die beteiligten Kommunen müssen sich dabei mit einem Eigenbetrag von 25 Euro je Einwohner beteiligen, den sie aber auch je nach finanzieller Lage erhöhen konnten. Bleibt nach Ende der Laufzeit von 30 Jahren ein Restschuldenstand übrig, übernimmt diesen das Land. Kommunen, denen nicht bei der Entschuldung geholfen werden musste, bekamen im Gegenzug Investitionszuschüsse.

In Rheinland-Pfalz wurde ein Schuldenschnitt zusammen mit einem neuen kommunalen Finanzierungssystem auf den Weg gebracht. Die Entlastung der von Liquiditätskrediten besonders belasteten Kommunen geht über 3 Milliarden Euro hinaus. Auch das Saarland mit dem „Saarland-Pakt“ oder Niedersachsen mit dem „Zukunftsvertrag“ brachten bereits Programme auf den Weg, die den Kommunen finanzielle Unterstützung bieten. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen warten somit bisher auf eine Altschuldenlösung.

Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einer Altschuldenlösung

Der Landesregierung ist die Notwendigkeit einer Altschuldenlösung bewusst, wie sie bereits in ihrem Koalitionsvertrag⁴ festgehalten hat. Im Juni 2023 stellte sie deshalb ein erstes Konzept zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vor. Die Hälfte der Altschulden sollte der Bund übernehmen, die andere Hälfte hätte das Land übernommen. Der Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) des Landes sollte durch einen Vorwegabzug des Anteils der Kommunen an der Grunderwerbssteuer erfolgen. Somit wollte die Landesregierung keine originären Landesmittel für die Entschuldung der Kommunen zur Verfügung stellen. Alle Kreise, Städte und Gemeinden wären auf diese Weise an der Entschuldung von 199 hochverschuldeten Kommunen beteiligt worden. So sollte der Schuldendienst über 40 Jahre geleistet werden. Zusätzlich war ein Investitionsprogramm für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen

⁴ Vgl. Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, S. 105f., [zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf \(cdu-nrw.de\)](#).

in Höhe von sechs Milliarden Euro geplant. Auch hier war die Finanzierung durch Vorwegabzug bei der Investitionspauschale in Höhe von 300 Millionen Euro ab 2025 angedacht.⁵

Aufgrund deutlicher Kritik zahlreicher Verbände und Kommunen im Einklang mit dem Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen zog die Landesregierung diesen Vorschlag im Vorjahr schnell wieder zurück. Anfang Juni 2024 hat das Land einen neuen Anlauf bei der Altschuldenlösung unternommen. Über 30 Jahre sollen jährlich 250 Millionen Euro zur Tilgung der alten Kassenkredite den Kommunen bereitgestellt werden. Insgesamt beläuft sich die Summe somit auf 7,5 Mrd. Euro. Der Bund soll die andere Hälfte übernehmen, sodass insgesamt 15 Mrd. Euro der Altschulden getilgt werden könnten.⁶ Grundsätzlich begrüßt der BdSt NRW es, dass die Landesregierung in der Sache nun eigene Mittel zur Verfügung stellen möchte und damit einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen hat. Allerdings wartet die Landesregierung derzeit auf eine Beteiligung des Bundes, bevor sie weitere Details zur ihrer Altschuldenlösung beschließt.

Es ist allerdings nicht sehr wahrscheinlich, dass der Bund sich aufgrund der aktuellen Entwicklung in Berlin daran zeitnah beteiligen wird. Auf eine „Berliner Lösung“ sollte auch nicht gewartet werden, denn es ist eine originäre Aufgabe der Länder, für ihre Kommunen eine Altschuldenlösung zu organisieren und zu finanzieren. Die Landesregierung sollte deshalb zeitnah ein detailliertes Konzept zur Lösung der kommunalen Altschulden vorlegen, auch ohne Bundesbeteiligung.

Zentrale Punkte für eine Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen

Da eine Beteiligung des Bundes nicht absehbar ist, sollte die Landesregierung den bisher geplanten jährlichen Betrag von 250 Mio. Euro schrittweise auf 350 Mio. Euro jährlich erhöhen, um 50 Prozent der bestehenden Altschulden in 30 Jahren abtragen zu können. Zur Definition der Altschulden gehört eine Stichtagssetzung, ab wann Kassenkredite als Altschulden bewertet und abgetragen werden sollen. Aus Sicht des BdSt NRW sollte dieser Stichtag auf dem 31.12.2019 und damit vor den großen Krisen der vergangenen Jahre liegen. Unbekannt ist bisher auch, in welcher Höhe eine Kommune Kassenkredite angehäuft haben muss, um von der Altschuldenhilfe des Landes zu profitieren. Aus Steuerzahlersicht kann sich hier das Land an den Richtlinien des Bundes orientieren. Kommunen mit Kassenkrediten von über 100 Euro pro Einwohner sollten in den Genuss dieser Hilfen des Landes kommen. Finanzschwache

⁵ Vgl. Pressemitteilung Land NRW vom 19.06.2023, [Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kommunale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung | Land.NRW.](#)

⁶ Pressemitteilung Land NRW vom 04.06.2024, [Landesregierung beschließt Eckpunkte einer Altschulden-Lösung | Land.NRW](#)

Kommunen, die deutlich unter diese Grenze fallen und ihren Haushalt damit möglichst sparsam geführt haben, sollten Investitionszuschüsse vom Land zur Belohnung ihrer Konsolidierungsbemühungen erhalten. Darüber hinaus muss das Land bei der Definition der Kassenkredite sicherstellen, dass nur „klassische“ Kassenkredite, die zur Liquiditätssicherung und nicht für investive Zwecke eingesetzt wurden, entschuldet werden. Bis zum deutlichen Zinsanstieg 2022 waren Kassenkredite aufgrund niedriger Zinsen für einige Kommunen attraktiv, um sie auch für die Investitionsfinanzierung zu nutzen. Diese missbräuchliche Nutzung der Kassenkredite sollte nicht durch eine Entschuldung belohnt werden.

Die andere Hälfte der Altschulden, welche nicht vom Land übernommen werden können, müssen die betroffenen Kommunen selbst über höchstens 30 Jahre tilgen. Damit dies gelingt, sollte zum einen die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich erhöht werden. Zum anderen sollten klare Tilgungs- und Konsolidierungspläne durch die Kommunen aufgestellt werden, deren Einhaltung durch die Aufsichtsbehörden kontrolliert werden sollte. Die Aufsichtsbehörden sollten auch Sanktionsmöglichkeiten erhalten, welche sie bei Nichtbefolgung des Tilgungs- und Konsolidierungsplans anwenden können.

Von zentraler Bedeutung für den BdSt NRW ist die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses von Kassenkrediten. Mit der im Februar 2024 beschlossenen 3. NKF-Reform wurde mit der verpflichtenden Rückzahlung von neuen Liquiditätskrediten innerhalb von 36 Monaten eine wichtige Regel eingeführt.⁷ Dies kann allerdings realistischerweise bei finanzschwachen Kommunen nur gelingen, wenn die Verbundquote schrittweise wieder deutlich erhöht wird und ein wirksamer Bürokratieabbau beschlossen wird. In diesem Zusammenhang ist an den Abbau von kommunalen Förderprogrammen zu denken. Eingesparte Ausgaben durch die Verringerung von Förderprogrammen und der damit verbundenen Bürokratie sind vollständig den Kommunen zuzuleiten, etwa über eine höhere Dotierung der Verbundquote.

Außerdem sollte das Land die Aufsichtsbehörden weiter stärken. Dies könnte durch die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehalts für Liquiditätskredite geschehen. Dieser existierte bis 1994 in Nordrhein-Westfalen im kommunalen Haushaltsrecht und hilft bis heute in vielen anderen Bundesländern, einen Aufwuchs von kommunalen Kassenkrediten zu verhindern. Im Vergleich zur kommunalen Schuldenbremse ginge die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nicht mit einer Verfassungsänderung einher und er würde es den Kommunen zudem ermöglichen, dringend notwendige Investitionskredite aufzunehmen.⁸ Mit der 3. NKF-Reform wurde bereits ein Schritt in die richtige Richtung unternommen, indem die Genehmigung von Höchstbeträgen der Liquiditätskredite für Kommunen in der Haushaltsicherung zur

⁷ Vgl. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen § 89, Absatz 4.

⁸ Vgl. Herrmann, Karolin: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn 2011, S. 3.

Pflicht wurde und den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit eingeräumt wurde, bei eben jenen Kommunen Einzelgenehmigungen von Kassenkrediten vorzunehmen.⁹ Daran anknüpfend sollte es eine grundsätzliche Genehmigungspflicht von Kassenkrediten für alle Kommunen geben, um neue kommunale Schuldenberge zu verhindern.

Fazit

Die derzeitigen Pläne der Landesregierung zum kommunalen Altschuldenabbau sind aus Steuerzahlersicht grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn sie noch nicht vollständig sind. Die Landesregierung sollte nicht länger auf den Bund warten, sondern sich selbst das Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren die gesamten kommunalen Altschulden abzubauen. Wenn nach dem Stärkungspakt erneut nur ein Teil der Altschulden abgebaut wird, bliebe die Problematik weiter bestehen. Zentral ist zudem die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses von Schulden durch die Erhöhung der Verbundquote und einer Stärkung der kommunalen Aufsicht. Auf diese Weise kann ein umfassendes und nachhaltiges Konzept entstehen, welches einen Dienst an den kommenden Generationen in Nordrhein-Westfalen leistet und den Kommunen neue Spielräume für die dringend benötigten Investitionen eröffnet.

⁹ Vgl. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen § 89, Absatz 3.