

Projekt „Neustart“

Qualifizierung und Quantifizierung eines
Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen

Autor:

Dr. Manfred Busch,
Stadtkämmerer a.D., Bochum

Gutachten

im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen
im Landtag Nordrhein-Westfalen

Bochum, im November 2018

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	3
B. Zielgröße des „Neustarts“.....	4
C. Liquiditätskredite als Indikator für Disparitäten.....	7
D. Mitfinanzierung durch Bund und Länder	11
E. Ausschluss zukünftiger Finanzierungslücken.....	14
F. Abschätzung des notwendigen Entschuldungs-Volumens.....	16
G. Konstruktion und Refinanzierung des Entschuldungs-Fonds.....	18
H. Be- und Entlastungswirkungen am Beispiel NRW.....	23
I. Fazit.....	30

Anhang:

Stellschrauben im Überblick.....	31
Literaturverzeichnis.....	33

Kontakt:

Dr. Manfred Busch, Bochum

manfred.busch@ruhr-universitaet-bochum.de

A. Einführung

Das Thema „kommunale Altschulden“ und die daraus resultierende Aufgabe „Entschuldung der Kommunen“ sind seit langem auf der politischen Agenda. In Koalitionsverträgen auf Bundes- und Länderebene finden sich entsprechende Vorstellungen und Forderungen; im Grünen Wahlprogramm von 2017 steht die Forderung nach einem „Neustart“ mit Hilfe eines Altschuldenfonds.¹

Zwar erreicht die Verschuldung pro Kopf auf Bundesebene und auch auf der Ebene einiger Länder wesentlich höhere Beträge als auf der jeweiligen kommunalen Ebene. Der kommunalen Ebene fehlen allerdings jegliche Instrumente, einer finanziellen Krise entgegenzuwirken, die durch ein steigendes Zinsniveau ausgelöst würde – anders als im Bund, wo Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitiken angesiedelt sind. Einige Städte weisen extrem hohe Liquiditätskredite² auf; im Zusammenhang mit gelegentlich geäußerten Zweifeln am staatlichen Haftungsverbund³ könnten Banken die Verlängerung/Umschuldung von Krediten verweigern bzw. sogar Kredite fällig stellen, was ggf. eine bedrohliche Kettenreaktion nicht nur für andere Gemeinden, sondern auch für die öffentlichen Finanzen insgesamt auslösen würde.

Diese Gesichtspunkte verweisen auf eine bundesweite Bedeutung der kommunalen Verschuldung und einer Mitwirkungspflicht von Bund und Ländern an der kommunalen Entschuldung.⁴ Darüber hinaus stellen Kassenkredite einen Indikator für sozioökonomische Disparitäten dar (s. Kapitel C); deshalb hat die Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ eine Unter-Arbeitsgruppe zum Thema „kommunale Altschulden“ eingesetzt, in der mögliche Instrumente zur kommunalen Entschuldung diskutiert werden sollen.

Die Ausgangssituation ist günstig: Noch weisen die Kapitalmärkte ein extrem niedriges Zinsniveau auf. Niemand kann konkret sagen, wann die Zinswende kommt – nur dass sie kommt, ist sicher. Entsprechend sind die Zinsänderungs-Risiken erheblich: Bei einem Volumen von rd. 47 Mrd. € Liquiditätskrediten würde eine Zinsanstieg um 2%-Punkte (Normali-

¹ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD im Bund vom 07.02.2018, Randnummer 5492-5518, S. 116f: „Maßnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen z.B. mit Altschulden und hohen Kassenkrediten ebenso wie die Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsbauunternehmen werden in die Prüfung einbezogen.“

Koalitionsvertrag von CDU und FDP in NRW vom 27.06.2017, S. 75f: „Diese Altschulden-Problematik bedarf daher insbesondere vor dem Hintergrund des Zinsänderungsrisikos einer Lösung“.

SPD NRW: Neuer Aufbruch: Regionen stärken. Impulse für den Strukturwandel im Ruhrgebiet, 07.09.2017; hier S. 2: „einen Altschuldentilgungsfonds für Kommunen in Zahlungsschwierigkeiten auflegen: Mit einem Altschuldentilgungsfonds werden wir hochverschuldeten Kommunen helfen, ihre Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.“

Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Bundestag: Dauerhafte und strukturelle Entlastungen für Kommunen in Not, BT-Drs. 18/6069 v. 23.09.2015, S. 2: „II.1. Vorschlag für einen nachhaltigen Abbau der bestehenden kommunalen Altschulden“. Bundestags-Wahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen 2017, S. 184.

² Die Begriffe „Liquiditätskredite“ und „Kassenkredite“ werden hier synonym verwendet.

³ Koriath, Stefan: Einstands- oder Ausfallhaftung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei Zahlungsunfähigkeit von Kommunen? Rechtsgutachten im Auftrag des LRH Mecklenburg-Vorpommern, München 02.11.2015

⁴ Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), „Wirtschaft fordert Entschuldung der Revier-Städte“, NRZ v. 16.10.2018; so auch Erlhöfer, Dirk (Hauptgeschäftsführer der Arbeitgeberverbände Ruhr/Westfalen): Entlastung von Altschulden. Arbeitgeber mahnen Hilfe für Kommunen an, WAZ v. 15.11.2018

sierung auf ein Zinsniveau von z.B. 3% als langjährigem Durchschnittswert) eine kommunale Mehrbelastung von rd. 1 Mrd. € pro Jahr bedeuten.⁵ Der saarländische Ministerpräsident Hans hat die Situation in dem Satz zusammengefasst: „Wir alle sitzen auf einem Pulverfass.“⁶

Andererseits war die Entschuldung noch nie so preiswert zu haben wie heute – kommt die Zinswende, ist die Chance vertan. Würde zudem die Entschuldung auf der Bundesebene angesiedelt, böten sich Aussichten auf optimale Finanzierungskonditionen.⁷

Diese Perspektive soll hier auftragsgemäß weiter ausgearbeitet und quantifiziert werden: Welche Entscheidungen sind zu treffen, welche Maßnahmen zu ergreifen, welche finanziellen Größenordnungen zu stemmen, um Belastungen durch kommunale Altschulden und die drohende Zinswende zu beseitigen.

B. Zielgröße des „Neustarts“

Im ersten Schritt ist die Zielgröße des „Neustarts“ zu präzisieren.

Zunächst könnten als Alternative zur absoluten Zielgröße „Liquiditätskredite“ andere, relative Maßstäbe, z.B. die kommunale Schuldendiensttragfähigkeit mit Berücksichtigung der Ertragskraft in unterschiedlichen Abgrenzungen, geeignet sein.⁸

Dagegen sprechen allerdings

- die Volatilität der Größe „kommunale Ertragskraft“ (insbesondere bei der Gewerbesteuer) und die daraus resultierende geringe Verlässlichkeit bzw. Zufallsabhängigkeit der Entschuldung;
- die Abgrenzungsprobleme bei den kommunalen Erträgen, die zu wesentlichen Teilen aus Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) bestehen, die selbst wiederum bedarfsabhängig sind. Hierdurch entstehen Konflikte mit anderen Instrumenten zur Bekämpfung kommunaler Disparitäten, insbesondere dem kommunalen Finanzausgleich;

⁵ S. Jahresgutachten 2017/2018 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 299f. Langfristige Zinssicherungen sind eher bei Investitionskrediten üblich – im Kassenkreditbereich sogar z.T. per Erlass untersagt.

⁶ Regierungserklärung des Saarländischen Ministerpräsidenten vom 14.11.2018, S. 4.

⁷ Der Bund refinanziert sich rd. 40 Basispunkte, die Kreditanstalt für Wiederaufbau rd. 20 Basispunkte günstiger als die Bundesländer – diese wiederum eine ähnliche Spanne günstiger als die Kommunen; die Bewirtschaftung eines so großen Portfolios z.B. über die Bundesfinanzagentur bietet weitere Skaleneffekte. Hierin liegen die wesentlichen Vorteile einer Lösung auf Bundesebene gegenüber der Ebene einzelner Länder und erst Recht einzelner Kommunen.

⁸ Brand, Stephan, Steinbrecher, Johannes: Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung, KfW Research Nr. 203, 11.04.2018, S. 3f: Die Schuldentragfähigkeit wird als Relation der Zinslast (ggf. plus Tilgungsaufwand oder auch die Gesamtschulden) zu den Gesamterträgen (ggf. nur Steuererträge) definiert. In seiner Stellungnahme 17/521 für den Landtag NRW zur Anhörung am 20.04.2018 weist das FiFo auf (neben den nicht tragfähigen Kassenkrediten) weitere Probleme hin – die „tiefen Investitionsrückstände“ und „weit überhöhten Hebesätze“ –, so dass „der Blick nur auf die Kassenkreditschulden ein stark verzerrtes Bild der finanziellen Belastungen bei den Kommunen liefert“. Würde man dieser aus wissenschaftlicher Sicht sicherlich richtigen Feststellung folgen, würden sich die praktisch-politischen Umsetzungschancen allerdings noch einmal erheblich verschlechtern.

- der extreme Aufwand, der mit der Ermittlung einer kommunal-individuellen „Schuldendienstfähigkeit“ für alle Kommunen in Deutschland einherginge, und die geringe Transparenz einer solchen Messgröße.

Sollen nun die Liquiditätskredite alleinige Zielgröße der Entlastung sein oder eignen sich alle Schulden (inklusive Investitionskredite) im Kernhaushalt oder sogar die „integrierten“ öffentlichen Schulden des „Konzerns Kommune“?

Mit Investitionskrediten wird Vermögen finanziert, das jedenfalls in Teilen auch rentabel ist, also selbst Einnahmen generiert.⁹ Dies gilt erst recht für den „Konzern Stadt“ - investive Aktivitäten finden in großem Umfang in ausgelagerten selbstständigen Einheiten statt. Diese Kredite können mit dem Konzept der „integrierten Schulden“ erfasst werden – allerdings weniger als Belastung denn als Ausweis wirtschaftlicher Stärke.¹⁰ Eine Entschuldung von Investitionskrediten ist nicht zwingend erforderlich.

Allerdings ist die Abgrenzung zwischen „Liquiditätskrediten“ und „Investitionskrediten“ nicht trivial:

- Üblicherweise werden investive Maßnahmen über Liquiditätskredite „vorfinanziert“, also bei Erwerb/Fertigstellung bzw. bei Aktivierung eines ersten Kapitels umgeschuldet. Somit steckt in den Liquiditätskrediten ein Anteil investiver Maßnahmen – hier wird aber unterstellt, dass dieser Anteil auch nach einer Altschulden-Regelung in gleicher Größenordnung erhalten und notwendig bleibt, so dass dieser Gesichtspunkt hier außer Betracht bleiben kann.
- Bzgl. der Abgrenzung von investiven bzw. konsumtiven Maßnahmen in der Doppik bzw. Vermögens- und Verwaltungshaushalt in der Kameralistik bestehen Unterschiede: Eine bestimmte Gruppe von Maßnahmen, die im doppelischen Sinne „Erhaltungs- / Erneuerungs-Maßnahmen“¹¹ darstellen, werden im kamerale Vermögenshaushalt gebucht (z.B. größere Toilettensanierungen an Schulen). Die Voraussetzungen für „Investitionskredite“ in der Doppik sind daher restriktiver als in der Kameralistik – entsprechend ist der Umfang der Liquiditätskredite c.p. in der Doppik höher. Der Großteil der Dauer-Liquiditätskredite in NRW (knapp 20 Mrd. €) ist allerdings bereits vor der Doppik-Umstellung in NRW zum 01.01.2009 entstanden, so dass die Auswirkungen dieses Sachverhalts im Ländervergleich von eher untergeordneter Bedeutung sind.

Der aktuelle Bestand an Liquiditätskrediten ist Ergebnis auch politischer Entscheidungen: In der Vergangenheit haben sicherlich manche Kommunen eher als andere ihre Hebesätze

⁹ Z.B. die Finanzierung der Abwasserbeseitigung über eigene Kläranlagen. Andere Kommunen haben sich Abwasserverbänden angeschlossen und finanzieren die dortigen Investitionen über weitergeleitete Gebühren – entsprechende Investitionskredite tauchen im Kernhaushalt nicht auf.

¹⁰ Destatis, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand zum 31.12.2016. Die Stadt Düsseldorf z.B. hat über 80% ihrer Gesamtschulden außerhalb des Kernhaushaltes, d.h. in ihren wirtschaftlichen Unternehmen.

¹¹ Im 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW soll dieser Unterschied durch Einführung eines „Wirklichkeitsprinzips“ (§ 91 IV S. 2 Nr. 3 GO-E) aufgeweicht werden. S. Stellungnahme 17/872 des Instituts der Wirtschaftsprüfer v. 03.08.2018 zur Anhörung des Kommunalausschusses am 09.11.2018, S. 3f.

angehoben und/oder Leistungen gekürzt, so dass ihre Liquiditätskredite geringer angestiegen sind. Im kameralen Rechnungswesen konnten auch Vermögensverkäufe indirekt den Bedarf an Kassenkrediten senken. Die jeweilige Höhe der Kassenkredite mag also auch Ergebnis von (richtigen oder falschen) politischen Entscheidungen gewesen sein – Kassenkredite als solche, die über den Ausgleich von Zahlungsspitzen hinausgehen, stehen jedenfalls für eine Unterfinanzierung in der Vergangenheit. Wenn das Ziel in einem „Neustart“ besteht, erscheinen die Liquiditätskredite als eine zwar nicht ideale, im Vergleich aber doch am besten geeignete Zielgröße.

Liquiditätskredite dienen (regel- bzw. gesetzeskonform) dem Ausgleich unterjähriger Zahlungsspitzen, Investitionskredite der Finanzierung von Investitionen. Gleich welcher Rechnungsstil - kameral oder doppisch – zum Einsatz kommt: In der kommunalen Finanzrechnung wird der Haushaltsausgleich erreicht, wenn Einzahlungen und Auszahlungen aus Liquiditätskrediten gleich hoch sind. Gegenüber der doppischen Erfolgsrechnung besteht jedoch ein entscheidender Unterschied: Zum doppischen „Haushaltsausgleich“ müssen z.B. auch die Abschreibungen erwirtschaftet werden, während andererseits z.B. die Pensionsauszahlungen über die Auflösung von Pensionsrückstellungen gedeckt sind.

Der Bedarf an Kassenkrediten ist unabhängig vom Rechnungsstil (doppisch oder kameralistisch), nicht aber der Haushaltsausgleich: Eine Kommune kommt ggf. mit unterjährigen Kassenkrediten aus, ohne den doppischen Haushaltsausgleich zu erreichen; umgekehrt sind auch Konstellationen denkbar, wo ein doppischer Haushaltsausgleich erreicht wird, aber ein das Haushaltsjahr überschreitender (aber nicht langfristiger) Einsatz von Kassenkrediten sinnvoll ist. Ziel der Entschuldung ist, ab sofort Liquiditätskredite nur noch zur Finanzierung unterjähriger Zahlungsspitzen einzusetzen – der doppische Haushaltsausgleich zur Sicherung des Eigenkapitals ist ebenfalls eine wichtige Zielgröße, die aber im Kontext der Kassenkredit-Entschuldung zurückzustehen hat.

Adressaten der Entschuldung sind die kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen der Flächenländer; in NRW spielt die Verschuldung der Kreise nur eine untergeordnete Rolle.¹² Die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) wurden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs direkt berücksichtigt und bleiben in der hiesigen Betrachtung außen vor.

Frühere Hilfsprogramme (z.B. NRW-Stärkungspakt, hessischer Schutzschirm, rheinland-pfälzischer Entschuldungs-Fonds) waren z.T. eher Hilfen zum Haushaltsausgleich; sie waren nicht hinreichend dotiert, um realistischere Tilgung von Krediten zu ermöglichen.

Folgende Hilfe-Varianten waren und sind noch in der Diskussion:

- Übernahme nur der Zinslast, nur der Tilgung bzw. nur eines Teils des Schuldendienstes dieser Kredite durch Bund und Land bzw. einen Entschuldungs-Fonds. Damit würden allerdings ggf. Finanzierungsüberschüsse abgeschöpft und die Investi-

¹² S. Stellungnahme 17/518 des Hessischen Städtetags, S. 4; die Hälfte der hessischen Liquiditätskredite liegt bei den Landkreisen. Im Gegensatz dazu sind es in NRW nur rd. 1% der Kassenkredite, so dass der Hessische Städtetag von einer Einbeziehung der NRW-Kreise in einen Entschuldungs-Fonds „aus verwaltungsökonomischen Gründen“ abrät (S. 7).

onsfähigkeit der hochverschuldeten Kommunen, die schon in der Vergangenheit besonders belastet war (insbesondere über restriktive Haushaltsgenehmigungen), weiter belastet und die Disparitäten verschärft.

- Übernahme von Zins und Tilgung – die einzelnen Kommunen bleiben aber Schuldner gegenüber ihren externen Gläubigern. Damit wäre der Weg zu einem Gesamt-Schuldenmanagement mit entsprechenden Skaleneffekten und insbesondere dem Vorteil der Bundes-Bonität verbaut.
- Teilweise Übernahme von Kassenkrediten, die dann nicht mehr in den kommunalen Bilanzen auftauchen, gegen Auflagen.¹³
- Die Schuld verbleibt individuell bei den betroffenen Kommunen – es findet aber ein Gläubigerwechsel statt. Hierdurch kann der Entschuldungs-Fonds die Kredite nach einheitlichen Kriterien bewirtschaften und gegenüber den externen Kreditgebern¹⁴ in die Haftung gehen, so dass die Bonität der Bundesrepublik Deutschland gilt. Das Fonds-Management vereinheitlicht die unterschiedliche Gläubigerstrukturen und Kredit-Restlaufzeiten analog der Bundesschuld.¹⁵

Zur Erreichung der o.g. Ziele erscheint ein „Neustart“ notwendig, also eine vollständige und unterschiedslose¹⁶ Befreiung vom Schuldendienst zur Finanzierung von Altdefiziten. Dieser „Neustart“ lässt sich am Besten mit einem Gläubigerwechsel darstellen: Der neue Gläubiger „Entschuldungsfonds“ übernimmt den Schuldendienst, aber die Alt-schulden bleiben in der Bilanz der Kommunen solange sichtbar, bis die Altkredite vollständig getilgt sind.

C. Liquiditätskredite als Indikator für Disparitäten

Wie stark die Höhe der Kassenkredite mit anderen sozioökonomischen Indikatoren korreliert, lässt sich am Beispiel von NRW¹⁷ verdeutlichen.

Tabelle 1 zeigt in der linken Spalte die Liquiditätskredite pro Einwohner als Abweichung vom Landesdurchschnitt; die übrigen Spalten zeigen den aktuellen Stand der Disparitäten

¹³ Im Saarland will die Landesregierung 30 Mio. € jährlich direkt für die Entschuldung zur Verfügung stellen. Damit sollen rd. die Hälfte der Kassenkredite (1 Mrd. €) direkt von den Kommunen in die Landesschulden überführt werden, wenn die Kommunen sich zur Tilgung der anderen Hälfte verpflichten. Die Kredite sollen innerhalb von 45 Jahren getilgt werden. Kommunen ohne Kassenkredite sollen einen „angemessenen Ausgleich“ erhalten; s. Regierungserklärung vom 14.11.2018, S. 5 - 7.

¹⁴ Kredite innerhalb von Kommunen/kommunalen Verbänden bzw. zwischen den Gebietskörperschaften bleiben hier unberücksichtigt.

¹⁵ S. auch „Hessenkasse“, die bei der WIBank, der Förderbank des Landes Hessen, angesiedelt ist.

¹⁶ Auch „abundante“ Kommunen können (unechte) Liquiditätskredite haben; laut Art. 2 § 1 I S.2 des Gesetzes zur Hessenkasse werden solche Kommunen vom Schuldenschnitt ausgeschlossen. Ebenso enthält das Gesetz eine Definition von Strukturschwäche (Art. 2 § 6 III: Einwohnerdichte und -entwicklung), die zur Teilnahme am Investitionsprogramm vorausgesetzt wird. Beide Punkte sind problematisch, weil sie wiederum in eine nicht überzeugende, voraussichtlich ergebnislose Ursachenforschung führen.

¹⁷ Bundesländer-übergreifende Vergleiche von Haushaltsdaten leiden unter den differierenden Rahmendaten: Kameralistik – erweiterte Kameralistik – Doppik, unterschiedliche Kommunalisierungsgrade etc. Zudem sind gemeindescharfe aktuelle Zahlen für etliche Bundesländer nicht verfügbar.

innerhalb der NRW-Kommunen anhand der Kriterien Bruttoinlandsprodukt ¹⁸, Steuerbasis der Grund- und Gewerbesteuer in € sowie die soziale Belastung in Form von Bedarfsgemeinschaften pro tausend Einwohnern.

Die Zeilengliederung enthält Gruppen von Kommunen Nordrhein-Westfalens in unterschiedlichen Abgrenzungen:

- kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden (rd. 7,3 bzw. 10,6 Mio. Einwohner; 22 bzw. 374 Kommunen);
- die Mitglieder des Stärkungspakts NRW (rd. 5,4 Mio. Einwohner in 64 Kommunen);
- das Ruhrgebiet (RVR-Gebiet; rd. 5,1 Mio. Einwohner in 53 Kommunen) und die Rheinschiene (Düsseldorf, Köln, Bonn, Leverkusen, Kreise Mettmann, Rhein-Neuss, Rhein-Bergisch, Rhein-Erft, Rhein-Sieg; rd. 4,4 Mio. Einwohner in 59 Kommunen).
- Finanznot drückt sich in hohen Hebesätzen aus; insbesondere die Grundsteuer-Hebesätze wurden in den letzten Jahren vielfach deutlich angehoben. Es gab 2017 65 Kommunen mit Grundsteuer-Hebesätzen ≥ 650 . 35 dieser Kommunen sind auch im Stärkungspakt – aber 30 eben auch nicht. Diese „Hochsteuer-Kommunen“ (mit rd. 4,5 Mio. Einwohner) werden hier einer Gruppe von 205 „Niedrigsteuer-Kommunen“ gegenübergestellt (Grundsteuer-Hebesätze < 500 ; rd. 5,6 Mio. Einwohner).
- Häufig wird in der politischen Diskussion – mangels geeigneter Datengrundlagen – der „ländliche Raum“ mit den „kreisangehörigen Kommunen“ gleichgesetzt, obwohl der kreisangehörige Raum in NRW z.T. sehr stark von städtischen Strukturen geprägt ist. Um die Auswirkungen der GFG-Änderungen in dieser Richtung zu analysieren, wird hier eine Abgrenzung vorgenommen von Kommunen mit hoher Einwohnerdichte („Ballungsraum“ > 1.600 E/km²; rd. 6,2 Mio. Einwohner) und niedriger Einwohnerdichte („ländlicher Raum“ < 500 E/km²; rd. 5 Mio. Einwohner).
- die abundanten Kommunen (hier in der Abgrenzung der Solidaritätsumlage 2017) als die Gruppe, die aktuell keinen Beitrag mehr zur Finanzierung des Stärkungspakts leistet.

Die Mitgliedskommunen des Stärkungspakts ebenso wie die Ruhrgebiets- und Hochsteuer-Kommunen weisen durchweg Abweichungen in die negative Richtung auf: Die überdurchschnittlichen Liquiditätskredite korrespondieren mit unterdurchschnittlichem Bruttoinlandsprodukt, geringerer Steuerbasis und höheren Soziallasten. Die Stärkungspakt-Kommunen sind mit über 60% aller NRW-Kassenkredite belastet.

Bei den Gewerbesteuer-Erträgen (bereinigt um die Hebesätze = Gewerbesteuer-Substrat) ist die Abweichung besonders dramatisch: Im Stärkungspakt liegt das durchschnittliche Gewerbesteuer-Substrat (Gewerbesteuer-Erträge geteilt durch Hebesätze mal 100) um 38 € unter dem Landesschnitt von 146 €.

¹⁸ Alle Angaben in den folgenden Tabellen sind Einwohner-gewichtet (z.B. das Bruttoinlandsprodukt aller kreisfreien Städte geteilt durch die Einwohnerzahl aller kreisfreien Städte). Da IT-NRW das Bruttoinlandsprodukt nur für Kreise bzw. kreisfreie Städte ermittelt, bezieht sich die Angabe für den Stärkungspakt nur auf die kreisfreien Mitglieder; eine Aufgliederung nach Hoch- und Niedrigsteuer-Gemeinden bzw. Ballungsraum/ländlicher Raum ist nicht möglich.

Tabelle 1: Sozioökonomische Disparitäten in NRW

sozioökon. Indikatoren 2017	Liquiditätskredite pro Einwohner	Bedarfgemeinschaften pro Tausend Einwohnern	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner	Grundsteuer-Substrat pro Einwohner	Gewerbesteuer-Substrat pro Einwohner
NRW-Durchschnitt	1.433	47,0	37.416	35,45	145,62
Abweichungen vom NRW-Durchschnitt:					
kreisfreie Städte	986	14,9	7.261	1,34	11,20
kreisangehörige Gemeinden	-667	-10,1	-4.929	-0,91	-7,58
Stärkungspakt	1.534	13,0	-3.498	-3,21	-37,93
Ruhrgebiet	1.514	15,0	-6.100	-3,56	-44,85
Rheinschiene	-776	-2,0	12.002	5,66	66,18
Hochsteuer-Gemeinden	1.334	11,9	n.a.	-2,40	-33,97
Niedrigsteuer-Gemeinden	-1.214	-13,4	n.a.	2,11	40,54
Ballungsraum	991	19,4	n.a.	1,62	28,55
ländlicher Raum	-909	-20,4	n.a.	-1,81	-19,24
Abundante	-1.214	-13,4	n.a.	6,27	121,48

(n.a.: nicht anwendbar)

Nicht nur die Niveau-Unterschiede, bezogen auf das Jahr 2017, sind dramatisch, sondern auch die Entwicklungen der letzten 10 Jahre zeigen einen Trend zunehmender Disparitäten. In allen relevanten Aspekten fallen Stärkungspakt-Kommunen, Ruhrgebiet und Hochsteuer-Kommunen ¹⁹ in der Entwicklung zurück: Sie haben im relevanten Zeitraum überdurchschnittliche Soziallasten sowie erhöhte Kassenkredite aufgebaut, zeigen eine unterdurchschnittliche BIP- und Steuerbasis-Entwicklungen und verlieren Einwohner.

Die finanziellen Auswirkungen sind so stark, dass der kommunale Finanzausgleich mit seiner heutigen Dotierung – selbst bei optimaler Verteilung innerhalb des gesetzten Rahmens – nicht ausreichend ist.

Vor diesem Hintergrund verliert die „Verschwendungs-These“ an Plausibilität. Nicht individuelles Fehlverhalten der Führungskräfte in einzelnen Kommunen, sondern grundlegende Faktoren wie Wirtschaftsstruktur (Kohle, Stahl versus Dienstleistung), Exportorientierung, Anteil an „verlängerten Werkbänken“, Globalisierungsgewinne und -verluste u.ä. rücken in den Fokus ²⁰, die auf kommunaler Ebene kaum oder gar nicht zu beeinflussen sind.

¹⁹ Aus deskriptiver Sicht gehen hohe Hebesätze mit einer schwachen und ggf. schrumpfenden Steuerbasis einher. Die These vom „Teufelskreis der Hebesatz-Anspannung“, dass also Kommunen durch Hebesatz-Anspannungen (ggf. unfreiwillig und unwissend) ihre Steuerbasis selbst erodieren, macht hieraus eine Kausalaussage: Nicht wegen der ungünstigen Wirtschaftsstruktur, sondern wegen der hohen Hebesätze ist die Steuerbasis erodiert. Diese Kausalität lässt sich empirisch nicht halten; sie ist angesichts der vielfältigen Aspekte von Standortentscheidungen und anderer möglicher Standortvorteile von Hochsteuer-Kommunen (z.B. niedrige Grundstückspreise und Mieten) auch alles andere als zwingend (vgl. Busch, Manfred: Der Teufelskreis der Hebesatz-Anspannung – Science oder Fiction?, in: Gemeindehaushalt 10/2018, S. 226 – 232).

²⁰ Südekum, Jens, Dauth, Wolfgang, Findeisen, Sebastian: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie, Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 89, Dezember 2016, S. 1 – 18; Truger, Achim: Anhaltende Krise der Kommunal Finanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen I – 2018, S. 451 – 467, insbesondere S. 463f.

Tabelle 2: Zunehmende sozioökonomische Disparitäten in NRW

sozioökon. Indikatoren 2017	Liquiditätskredite pro Einwohner	Bedarfgemeinschaften pro Tausend Einwohnern	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner	Grundsteuer-Substrat pro Einwohner	Gewerbesteuer-Substrat pro Einwohner	Einwohner
- Veränderung -	2005-2017	2008-2017	2005-2016	2006-2017	2006-2017	2011-2017
NRW-Durchschnitt	848	2,3%	31,5%	11,0%	26,8%	2,0%
Abweichungen vom NRW-Durchschnitt:						
kreisfreie Städte	519	3,0%	-2,9%	-1,7%	-18,3%	1,3%
kreisangehörige Gemeinden	-351	-3,4%	2,9%	1,3%	18,8%	-0,9%
Stärkungspakt	910	3,6%	-7,9%	-2,6%	-7,3%	-0,9%
Ruhrgebiet	931	4,1%	-5,8%	-1,4%	-12,8%	-1,0%
Rheinschiene	-430	-0,6%	1,4%	0,2%	0,1%	2,1%
Hochsteuer-Gemeinden	631	4,1%	n.a.	-2,7%	-17,8%	-0,8%
Niedrigsteuer-Gemeinden	-708	-5,4%	n.a.	2,5%	16,6%	-0,2%
Ballungsraum	558	3,5%	n.a.	-2,0%	-7,5%	1,2%
ländlicher Raum	-500	-9,4%	n.a.	3,2%	18,7%	-1,3%
Abundante	-704	-4,9%	n.a.	1,4%	16,8%	0,0%

Für Westdeutschland zeigt die auf Seite 10 gezeigte Karte ein Muster, das mit der regionalen Verteilung der Kassenkredite (s. Grafik 2, Seite 13) recht gut übereinstimmt:

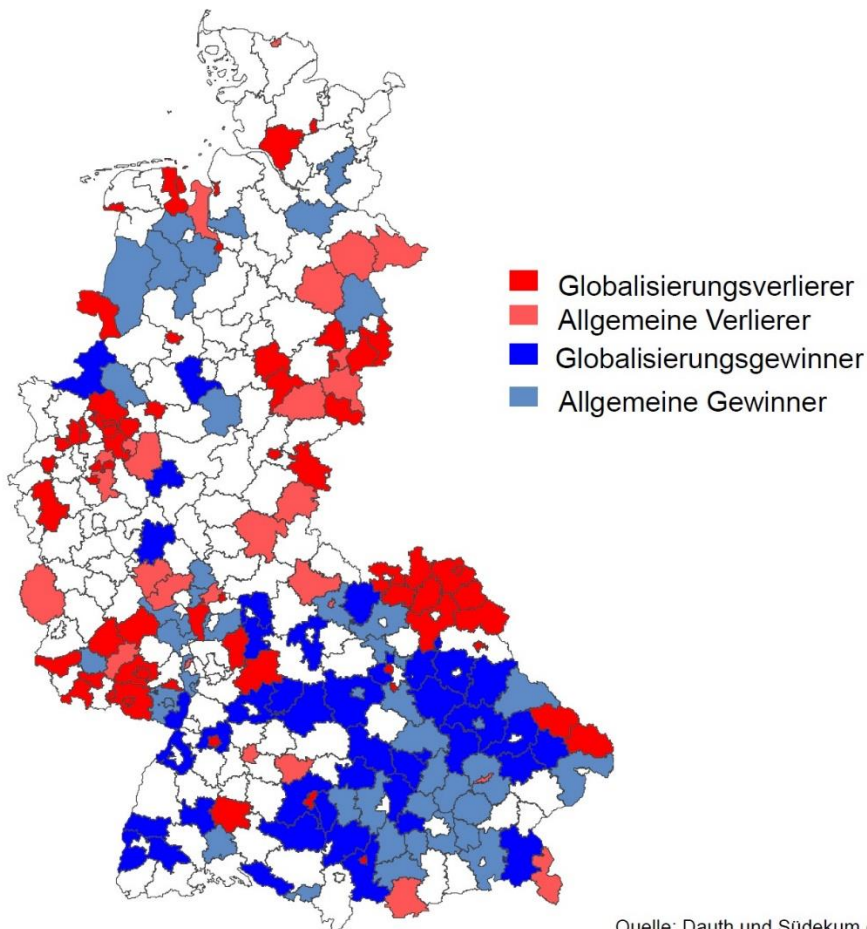
In Literatur ²¹ und politischer Diskussion²² besteht daher weitgehende Einigkeit darin, dass vor allem die Höhe der Kassenkredite als Krisenindikator und als Ansatzpunkt für Hilfen geeignet ist, denn „dass den Globalisierungsverlierern geholfen werden sollte, ist selbst aus Sicht der neoklassischen Handelstheorie unstrittig. Die Wirtschaftspolitik sollte die Kompensation von Globalisierungsverlierern ernster nehmen als bisher“. ²³

²¹ Brand, Stephan und Steinbrecher, Johannes: Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung, KfW Research Nr. 203, 11.04.2018, S. 2. S. auch Bury / Feld, Heterogenität, S. 6.

²² S. Bundestags-Wahlprogramm Bündnis90/Die Grünen 2017, S. 184: „Die Schere zwischen armen und reichen Städten, Gemeinden, Kreisen und Nachbarschaften geht immer weiter auseinander“. S. auch Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 12.09.2017: Altschulden: Unterstützung für „durch Strukturwandel und Globalisierung in Not geratene Städte“; s. auch Begründung zur Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensbedingungen“ lt. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 26.09.2018.

²³ Südekum u.a. 2016, S. 1 und 17.

Grafik 1: Gewinner- und Verliererregionen innerhalb Westdeutschlands ²⁴



Quelle: Dauth und Südekum (2016)

D. Mitfinanzierung durch Bund und Länder

Die kommunale Ebene beansprucht ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung – hierzu korrespondiert das Selbsthaftungsprinzip.²⁵ Verantwortung darf nicht einfach abgewälzt werden können – Kommunen bleiben für ihr Handeln grundsätzlich selbst verantwortlich.

Verantwortung für die Folgen oktroyierter, nicht ausreichend finanzierter Aufgaben, wie es insbesondere im Sozialbereich in den letzten Jahrzehnten beinahe üblich war (z.B. zuletzt die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und -integration) ist demgegenüber abzulehnen. In Form der „Opferthese“²⁶ versus „Verschwendungsthesen“²⁷ stehen sich die beiden Aspekte

²⁴ Südekum / Dauth 2016, Figur 3: Seite 8. Da Daten ab 1980 verwendet werden, ist eine Darstellung für Ostdeutschland nicht verfügbar.

²⁵ Boettcher, F.: Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften, in Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 02/2012, S. 2f

²⁶ Für NRW belegt aktuell das sog. Sofia-Gutachten eine strukturelle Unterfinanzierung im Sozialbereich, s. Döring/Brenner: Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 28

²⁷ Z.B. Holtkamp, Lars: Verwaltungsreformen, 2012; Banner, G: Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?, in: Remmert, B., Wehling, H. (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, 2012

unversöhnlich gegenüber. Die Gemengelage ist schwierig, eine „eindeutige und quantitativ belegbare Ursachenverortung nicht möglich“. ²⁸

Am Beispiel einzelner Kommunen kann gezeigt werden, wie bundes- und landespolitische Maßnahmen zu einer sukzessiven Erhöhung der jeweiligen kommunalen Kassenkredite geführt haben, ohne dass es dazu des Baus von Spaßbädern, goldenen Wasserhähnen oder der Einrichtung eines „kommunalen Nagelstudios“ ²⁹ bedurft hätte:

- Die von Kommunalaufsicht und Stadt Hagen gemeinsam besetzte Zukunftskommission bezifferte in ihrem einvernehmlich erstellten Abschlussbericht vom April 2009 die in den letzten 10 Jahren durch landes- und bundespolitische Beschlüsse entstandenen zusätzlichen Haushaltsbelastungen mit 42,5 Mio. € pro Jahr – das stellt rd. die Hälfte der jährlichen Fehlbeträge Hagens dar.
- Die Stadt Wuppertal verweist in ihrem Haushaltssicherungskonzept 2010 – 2014 auf die Steuerreformen der Jahre 2000 und 2008 sowie die Bundes- und Landesbeschlüsse zur Sozialpolitik, die mehr als die Hälfte der laufenden Defizite verursachen.
- Die Stadt Bochum berechnet in ihrem Haushaltssicherungskonzept 2012 die Belastung durch Verletzungen des Konnexitätsprinzips mit 60 Mio. € pro Jahr - ohne diese Belastungen wäre der Haushalt zumindest in der Finanzrechnung ausgeglichen gewesen. ³⁰

Angesichts dieser zunehmenden Belastungen ist ein Abbau der Altschulden aus eigener Kraft für viele betroffene Kommunen (Oberhausen, Hagen, Wuppertal, Pirmasens, Ludwigshafen u.a.) schon lange nicht mehr realistisch.

Deutliche Länder-Unterschiede (s. Grafik 2) sprechen für eine Länder-Verantwortung ³¹, die insbesondere folgende Bereiche betrifft:

- kommunaler Finanzausgleich (Gemeindefinanzierungsgesetze; Dotierung und Struktur), ³²
- auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen bzw. Kostenerstattung für übertragene Aufgaben,
- regionale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung,
- Ansiedlung von Bundes- und Landeseinrichtungen, insb. Universitäten,
- haushaltsrechtliche Vorgaben / Kommunalaufsicht.

²⁸ Junkernheinrich/Lenk: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein (2011), NRW-Landtags-Vorlage 15/448, S. 3f. S. auch Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerd: Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, S. 198-220.

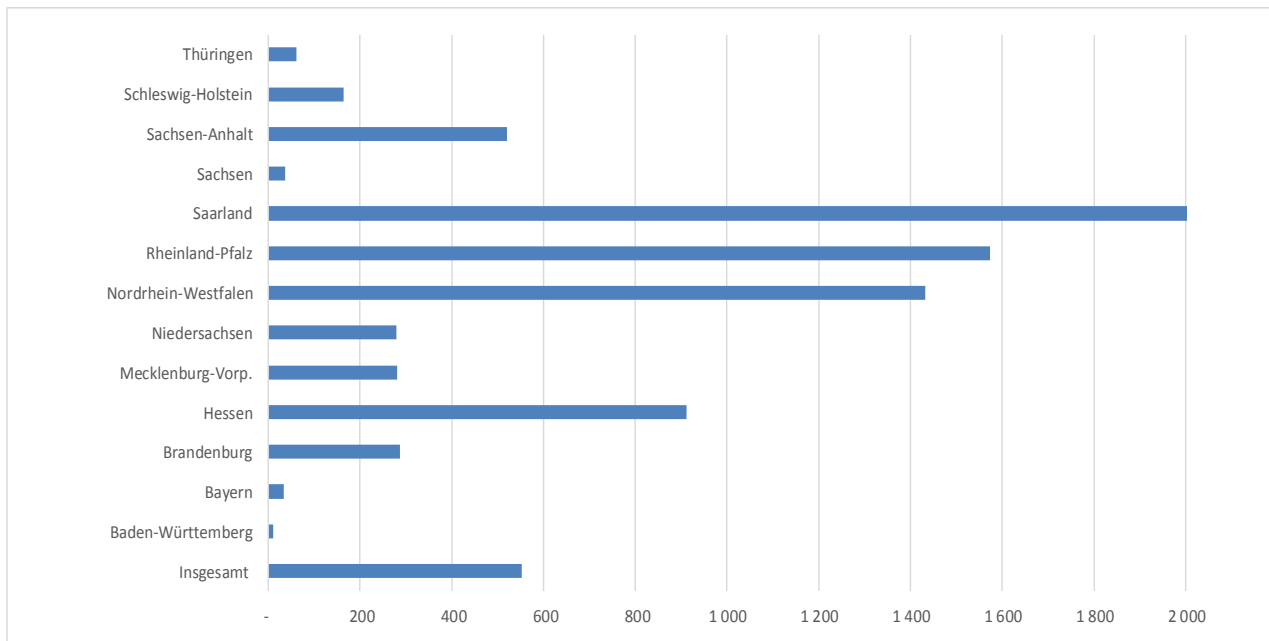
²⁹ Gerne genanntes Beispiel kommunaler „Übergriffe“ im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung, das aber nie bestätigt wurde; s. Schäfer, Michael, Otto, Sven-Joachim: Das kommunale Nagelstudio. Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerken & Co., Wiesbaden 2016, S. 54.

³⁰ Die Umstellung von der zahlungsorientierten Kameralistik auf die „erfolgsorientierte“ Doppik verursachte ein zusätzliches doppisches Defizit von weiteren rd. 60 Mio. € pro Jahr für Bochum (insb. Abschreibungen, Zuführung zu Pensionsrückstellungen und weiteren Rückstellungen).

³¹ Die Kommunen sind verfassungsrechtlich Teil ihrer jeweiligen Länder - eine Lösung für kommunale Altschulden könnte daher in Einzelfällen ohne den Bund (s. unten Hessen), nicht aber ohne die jeweiligen Länder gefunden werden.

³² Boysen-Hogrefe: Determinanten kommunaler Verschuldung und die Rolle der Länder, Kiel Working Papers 1959, September 2014, S. 6f

Grafik 2: Kommunale Liquiditätskredite nach Flächenländern
(30.06.2018; pro Einwohner)



Das Land Hessen hat nun eine Entschuldung seiner Kommunen durchgeführt. Die sog. „Hessenkasse“ ist sicherlich ein mutiger Schritt, aber ohne Bundesfinanzierung nur leistbar, weil die Wirtschaftskraft in Hessen – ebenso wie Bayern und Baden-Württemberg – deutlich über dem Länderdurchschnitt liegt und der kommunale Mitfinanzierungs-Anteil 73%³³ erreicht. Eine Lösung à la Hessen ist für Länder wie NRW nicht umsetzbar.³⁴

Höchste kommunale Kassenkredite finden sich in NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen. Das kommunale Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ besteht allerdings aus 70 Städten, Kreisen und Gemeinden aus immerhin acht Bundesländern – ein klarer Hinweis, dass es sich (auch) um ein Bundesthema handelt.

Eine Bundes-Verantwortung besteht insbesondere für

- Soziallasten, insbesondere Kosten der Unterkunft und Heizung,³⁵
- regionale und sektorale Wirtschaftspolitik, z.B. im Energiesektor (Stein- und Braunkohle), öffentliche Infrastrukturen wie Straßen und Schienen, Digitalisierung, Verteilung von Globalisierungsgewinnen und -verlusten,³⁶

³³ s. Stellungnahme Nr. 17/518 des Hessischen Städtetags zur Anhörung im Landtag NRW am 20.04.2018, S. 4. Die geplante Gewerbesteuer-Umlage wurde nicht realisiert.

³⁴ S. Hessischer Städtetag 2018, S. 6-10, insbesondere S. 8. Das hessische Bruttoinlandsprodukt liegt pro Einwohner rd. 16% höher als in NRW. Dieter, J.: Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich u.a.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, I – 2018, S. 423. Dagegen Bury, Yannich / Feld, Lars P.: Die Heterogenität der kommunalen Haushalts- und Aufsichtsregeln als Herausforderung im vertikalisierten Fiskalföderalismus, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 12/2018, S. 26 – 28.

³⁵ Im Bundesratsbeschluss vom 06.07.2018 wird es als „systemische Schwäche der bundesdeutschen Finanzverfassung“ bezeichnet, dass die den sozialen Leistungen zugrundeliegenden Gesetze Bundesrecht sind und die Aufgabe einst den Kommunen übertragen wurde, ohne zugleich deren Finanzierung zu regeln; s. BR-Drs. 165/18 vom 06.07.2018, S. 3.

³⁶ S. Truger, Achim: Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen I – 2018, S. 461 - 465. Zunehmende Globalisierung betrifft die einzelnen Städte und Kreise aufgrund divergierender Wirtschaftsstrukturen (Dienstleistungsanteil, Exportorientierung) höchst unterschiedlich. Die überwiegende Zahl der Globalisierungsverlierer sind im Stärkungspakt Stadtfinanzen (S. 464f).

- Standards für die kommunale Aufgabenerfüllung,
- Steuerpolitik (wiederholte Aushöhlung der Gewerbesteuer in den 80er und 90er Jahren, Jahrhundert-Steuerreform 2000, Unternehmensteuer-Reform 2008) etc. pp.

Mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab dem Jahre 2020 hat der Bund zudem faktisch eine neue Verantwortung für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen übernommen, wie sich z.B. am neu geschaffenen Artikel 104 c GG (Finanzhilfen des Bundes für kommunale Bildungsinfrastruktur) festmachen lässt.³⁷

Wenn die Ursachen für kommunale Finanzierungsdefizite überwiegend externer Provenienz sind (Landes- und Bundespolitik, Wirtschaftsstruktur) und eine längerfristige Vernachlässigung bzw. die Duldung zunehmender Disparitäten direkt in den Rechtspopulismus und eine gefährliche Destabilisierung des demokratischen Systems führen, wie sich in den USA gerade auf erschreckende Weise beobachten lässt³⁸, kann und sollte politische und finanzielle Solidarität auch eingefordert werden.

Die Mitwirkung von Bund und Ländern bei der kommunalen Entschuldung ist daher unter zwei Gesichtspunkten geboten:

- Bund und Länder tragen jedenfalls eine Mitverantwortung für Kommunalverschuldung.
- Die Aufgabe lässt sich ohne Bundes- und Länderhilfe für die meisten betroffenen Kommunen nicht stemmen.

E. Ausschluss zukünftiger Finanzierungslücken

Eine Erfolgs-Voraussetzung der umfassenden Entschuldung ist die kommunale Selbstverpflichtung, zukünftig auf die „Zweckentfremdung“ von Liquiditätskrediten zur Dauerfinanzierung von Defiziten zu verzichten. Dieses Ziel muss angesichts der Vielzahl von ebenso gesetzlich festgelegten Verpflichtungen, Leistungen für die Bürgerschaft zur Verfügung zu stellen (Schulpflicht, Brandschutz etc. = kommunale Daseinsvorsorge), auch grundsätzlich erreichbar sein.

Die Refinanzierung des Entschuldungs-Fonds muss daher so ausgestaltet werden, dass sie nicht erneut selbst in eine Verschuldungs-Spirale führt (s. unten H mit einer Belastungs-Simulationsrechnung). Für NRW bedeutet dies, dass die Stärkungspakt-Kommunen, die seit 2011 einen besonders harten Konsolidierungskurs fahren müssen, nicht noch zusätzlich belastet werden. Für diese Gruppe sollen daher die Netto-Effekte aus wegfallendem Schuldendienst einerseits und neuen Beiträgen zur Refinanzierung des Entschuldungs-Fonds andererseits neutral bleiben. Kurzfristig ergibt sich für diese Gruppe keine Belastung – aber auch keine Entlastung. Die Vorteile der Entschuldung zeigen sich – dann allerdings mit Macht, wenn die Zinswende eintritt.

³⁷ Bury, Yannich / Feld, Lars P.: Die Heterogenität der kommunalen Haushalts- und Aufsichtsregeln, 12-2018, S. 4 – 6; dort wird von zunehmenden Vertikalisierungstendenzen geschrieben.

³⁸ Südekum u.a. 2016, S. 2. Truger, Achim: Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW, a.a.O., S. 466.

Eine erfolgreiche Entschuldung kann vor den gefährlichen Zinsänderungs-Risiken schützen – die externen, strukturellen Ursachen, die schon in der Vergangenheit zu hohen und steigenden Haushaltsdefiziten ³⁹ geführt haben, kann sie nicht bekämpfen.

Deshalb muss die aktuell günstige finanzielle und konjunkturelle Lage auch genutzt werden, um zielgerichtete Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme zu finden – spiegelbildlich zu dem im vorigen Kapitel D Dargelegten. Hierzu sind erforderlich:

- eine höhere Dotierung der kommunalen Finanzausgleiche und stärkere Orientierung auf den Ausgleich interkommunaler Disparitäten (Verteilung der knappen Mittel nach Bedarf statt nach Einwohnern oder Fläche ⁴⁰);
- der Verzicht auf steuerpolitische Maßnahmen zu Lasten der Kommunalen Ebene (z.B. weitere Schwächung der Gewerbesteuer);
- die ausreichende Refinanzierung von sozialpolitischen Maßnahmen und Entwicklungen (z.B. Verbesserungen in der Eingliederungshilfe; Flüchtlingsaufnahme und -integration, demografische Entwicklung mit steigendem Anteil älterer und pflegebedürftiger Menschen);
- die Schärfung des Konnexitätsprinzips ⁴¹, so dass nicht nur „neue“ Aufgaben refinanziert werden müssen, sondern auch durch Bundes- oder Länderbeschlüsse oder durch sozioökonomische Entwicklungen erheblich ausgeweitete „alte“ Aufgaben der kommunalen Ebene;
- die Schärfung der Instrumente der Kommunalaufsichten ⁴² für solche Fälle, bei denen die Kassenkredit-Neuverschuldung auf Gemeinde-internen Ursachen beruht. Die Kommunen müssten also zukünftig (nach dem „Neustart“) gegenüber der Kommunalaufsicht nachweisen, dass sie zumindest einmal im Haushaltsjahr alle Liquiditätskredite getilgt haben. Bei Fehlverhalten droht die Rückkehr des Schuldendienstes für die Altschulden, ggf. auch die Rückzahlung des bereits in der Vergangenheit übernommenen Schuldendienstes (s. Kapitel G).

Mit den (unechten) Liquiditätskrediten können nicht gleichzeitig alle Ursachen für diese jahrzehntelange Fehlentwicklung beseitigt werden. Die Entschuldung muss flankiert werden durch eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, für die Bund und Länder verantwortlich sind. Nur wenn die Vermeidung zukünftiger Defizite realistisch wird, kann von allen Seiten auch Solidarität bei der Lösung der Altschulden-Problematik erwartet werden.

³⁹ Diese Entwicklung erfolgte nicht unbeobachtet, sondern unter den Augen der Kommunalaufsichten, denen aufgrund der externen Verursachung geeignete Instrumente fehlten. Die in einigen Fällen eingesetzten „Beauftragten“ des Landes NRW haben sich darauf beschränkt, Hebesatz-Steigerungen durchzusetzen - bei struktureller Unterfinanzierung eine gefährliche „Lösung“, weil die Hebesätze dann immer weiter steigen müssten.

⁴⁰ Die aktuelle Entwicklung in NRW geht eher in die Gegenrichtung; s. Busch, Manfred: Stellungnahme zur Anhörung des Kommunalausschusses zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2019, 05.10.2018, LT-Stellungnahme 17/847

⁴¹ S. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Anhörung im NRW-Landtag am 20.04.2018 „Altschuldenfonds“ (Stellungnahme 17/458 v. 29.03.2018), S. 3f; Steinbrecher/Brandt, Kommunales Altschuldenproblem, 2018, S. 4. Vortrag Wieland, Joachim, Berlin 25.07.2017: Insbesondere auch der Art. 127a I Satz 1 „Fortgelten alter Aufgabenübertragungen“ steht einem wirksamen Konnexitätsprinzip entgegen.

⁴² Zum Instrumentarium der Kommunalaufsichten in den einzelnen Ländern s. Bury, Yannich / Feld, Lars P.: Die Heterogenität der kommunalen Haushalts- und Aufsichtsregeln als Herausforderung im vertikalisierten Fiskalföderalismus, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 12/2018, S. 16 – 18. Auch Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerd: Kommunale Liquiditätskredite 2018, S. 218f.

F. Abschätzung des notwendigen Entschuldungs-Volumens

Entschuldung muss sich beziehen auf den Bestand an Liquiditätskrediten abzüglich der zweckmäßigen, gesetzeskonformen Liquiditätskredite zum unterjährigen Ausgleich von Zahlungsspitzen. Dabei reicht es aus, wenn der Liquiditätskreditbestand gelegentlich, jedenfalls mindestens einmal im Jahr, auf null zurückgeführt wird – damit wird er zum Ausgleich von unterjährigen Zahlungsspitzen und jedenfalls nicht zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten („unechte“ Liquiditätskredite) verwendet.

Daraus folgt, dass in den beobachtbaren und statistisch erfassten Liquiditätskreditbeständen ein zu ermittelnder Anteil bestimmungsgemäß – eben zum Ausgleich von Zahlungsspitzen – eingesetzt wird und demzufolge auch nicht „entschuldet“ werden muss. Zur Abschätzung dieses Anteils gibt es pauschale Vorschläge.⁴³ Da es sich um eine wesentliche Einflussgröße handelt, wird der regelkonforme Liquiditätsbestand und damit auch das notwendige Entschuldungsvolumen hier auf Grundlage der aktuellen Kassenstatistik in NRW rechnerisch abgeschätzt und am konkreten Fall auf Plausibilität überprüft.

Für Zwecke der Abschätzung werden für alle 396 NRW-Kommunen die vierteljährlichen Kassenkreditbestände 30.06.2015 – 30.06.2018, also 13 Werte pro Kommune, als Grundlage genommen. Pro Kommune werden eine Trendlinie und die jeweiligen tatsächlichen Abweichungen von der Trendlinie ermittelt. Die Schwankungen um die Trendlinie beschreiben die „echten“ unterjährigen Liquiditätskredite. Der letzte Wert der Trendlinie – der errechnete Wert für den 30.06.2018 als Momentaufnahme – wird um die Abschätzung des „echten“ Liquiditätskreditbestands verringert, um so den Sockel der Dauerfinanzierung (die „unechten“ Liquiditätskredite) zu ermitteln.⁴⁴

Diese Abschätzung betrifft nicht die Kommunen, die überhaupt keine Kassenkredite einsetzen (Mitte 2018 haben Kommunen mit rd. 3,8 Mio. Einwohner in NRW keine Kassenkredite). Weitere Kommunen mit rd. 0,9 Mio. Einwohner in NRW setzen Kassenkredite nur unterjährig ein, führen sie also immer wieder deutlich zurück. Diese beiden Gemeindegruppen mit rd. 4,7 Mio. Einwohnern in NRW würden an einem Entschuldungsprogramm nicht teilnehmen.

Die Schwankungsbreite liegt im Durchschnitt der Jahre bei rd. 130 € pro Einwohner der Kommunen, die überhaupt (echte) Liquiditätskredite einsetzen. Das notwendige Entschuldungsvolumen sinkt aufgrund der Berücksichtigung des rechtskonformen „Sockels der Liquiditätskredite“ um rd. 1,7 Mrd. €.

Die Plausibilität dieses Ergebnisses lässt sich auch am Beispiel einer Großstadt in NRW mit detaillierteren Auswertungen bestätigen. Insbesondere wurde auch geprüft, ob die Quartals- oder Jahresendbestände, auf die üblicherweise abgestellt wird, eine systematische Abweichung von den jahrestypischen Verläufen aufweisen. Im Ergebnis ist dies nicht der

⁴³ Brand/Steinbrecher 2018, S. 6 Fußnote 31, schlagen als Größenordnung zur Abschätzung der „normalen“ Liquiditätskredite 500 € pro Einwohner oder 5% der Gesamtausgaben vor.

⁴⁴ Käme das hier vorgestellte Modell zur Umsetzung, müsste die jeweilige Landesverwaltung bzw. Kommunalaufsicht – analog zum Vorgehen der „Hessenkasse“ – das Volumen der „unechten“ Liquiditätskredite zum festgelegten Stichtag in Einzelverhandlungen mit den jeweiligen Kommunen ermitteln.

Fall, da die großen Einzahlungsblöcke (Grundbesitzabgaben, Schlüsselzuweisungen, Einkommensteueranteil) über das Jahr verteilt sind und zusätzlich eine Vielzahl von kaum planbaren Ein- und Auszahlungsvorgängen diese überlagert.

Auf dieser Grundlage können nun die bundesweiten Zahlen ausgewertet werden. Da bundesweit die Kassenkreditbestände nur bis zum 31.12.2016 und nur auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte vorliegen, werden die Berechnungen zunächst auf Basis der Werte für 2016 durchgeführt.

Auf Kreisebene werden Unterschiede zwischen den einzelnen kreisangehörigen Kommunen nivelliert; deshalb ist der rechnerische Pro-Kopf-Liquiditätskredit tendenziell geringer. Für NRW liegen die Daten für Gemeinde- und Kreisebene parallel vor – diese Daten werden genutzt, um den Nivellierungseffekt und anschließend eine Abschätzung des erforderlichen Entschuldungsvolumens für alle Bundesländer vorzunehmen. Anschließend werden mit Hilfe der landesspezifischen Kassenkredit-Veränderungen die Werte zum 30.06.2018 berechnet (s. Tabelle 3). Für NRW werden weiterhin die gemeindeschaffen Daten zugrunde gelegt.

Für die Bundesebene bedeutet dies, dass rd. 4,6 Mrd. der aktuell rd. 45,7 Mrd. € Kassenkredite dem „regelgerechten“ Liquiditätskredit zuzurechnen sind, der nicht Gegenstand einer Entschuldungsaktion sein müsste und sollte, so dass 41,1 Mrd. € als Zielgröße verbleiben.

⁴⁵ Für NRW liegt das geschätzte notwendige Entschuldungsvolumen bei rd. 24 Mrd. €. ⁴⁶

⁴⁵ s. Dieter, Jürgen: Schuldenschnitt mittels Hessenkasse, S. 424. Dies belegt, dass der gewählte Rechenweg zu einer plausiblen Abschätzung des notwendigen Entschuldungsvolumens führt.

⁴⁶ Durch eine Stichtagsregelung kann und sollte verhindert werden, dass Anreize für einen unnötigen Liquiditätskreditaufbau kurz vor einer Entschuldung gesetzt werden.

Tabelle 3: geschätzte Entschuldungs-Volumina nach Flächenländern ⁴⁷
(nach Abzug des Liquiditäts-Sockels; Hochrechnung vom 31.12.2016 auf 30.06.2018)

Bundesland	Liquiditätskredite 2016 in Mio. €	regelkonforme Liquiditätskredite 2016	Entschuldung in Mio. € 2016	Entschuldung € pro E	Delta 2018 zu 2016 in %	Entschuldung in Mio. € 2018	Landes-Anteil
Schleswig-Holstein	618	207	411	143	-24,0%	312	0,8%
Niedersachsen	2.379	558	1.820	229	-7,1%	1.692	4,1%
Nordrhein-Westfalen	27.185	1.685	25.500	1.425	-5,9%	24.008	58,5%
Hessen *	6.168	575	5.594	900	-8,5%	5.119	12,5%
Rheinland-Pfalz	6.441	408	6.033	1.484	-0,9%	5.976	14,6%
Baden-Württemberg	188	184	4	0	-1,9%	4	0,0%
Bayern	209	175	34	3	92,5%	66	0,2%
Saarland	2.155	112	2.043	2.050	-7,1%	1.898	4,6%
Brandenburg	767	116	651	261	-7,2%	604	1,5%
Mecklenburg-Vorp.	590	137	453	281	-23,4%	347	0,8%
Sachsen	122	103	19	5	21,6%	23	0,1%
Sachsen-Anhalt	1.323	245	1.078	500	-11,8%	951	2,3%
Thüringen	138	81	57	26	-5,0%	54	0,1%
Flächenländer	48.282	4.585	43.698	572	-6,9%	41.054	

Die „Hessenkasse“ meldet, dass sich das hessische Entschuldungsvolumen durch die rd. 200 Einzelverhandlungen mit den betroffenen Kommunen von rd. 6 auf gut 5 Mrd. € reduziert habe - Tabelle 3 zeigt für das Land Hessen einen Wert von 5,1 Mrd. €. Die Schätzung dürfte also praxistauglich sein.

G. Konstruktion und Refinanzierung des Entschuldungs-Fonds

Die „unechten“ Liquiditätskredite, die der Dauerfinanzierung kommunaler Haushalte dienen, verbleiben in der kommunalen Bilanz. Es findet allerdings ein Gläubigerwechsel statt: Anstelle der beteiligten externen Banken übernimmt nun der Entschuldungs-Fonds die Gläubiger-Position gegenüber den Kommunen und die Schuldnerposition gegenüber den Banken. Auf Ebene des Entschuldungs-Fonds können anschließend alle Darlehen bzgl. Gläubiger, Zins- und Tilgungsstrukturen etc. zusammengefasst und optimiert werden.⁴⁸

⁴⁷ Als Liquiditätskredite werden hier immer Kassenkredite, Anleihen und sonstige Wertpapierschulden der Kommunen zusammengeführt – in Abgrenzung zu „Kredit“ in der Nomenklatur von destatis, die ansonsten als „Kommunalkredite“, „Investitionskredite“ oder „fundierte Schulden“ bezeichnet werden. Fast alle Anleihen auf kommunaler Ebene wurden zu Zwecken der Liquiditätssicherung aufgenommen.

Die Werte für NRW sind der vierteljährlichen Kassenstatistik von NRW.IT entnommen und fassen die 396 Kommunen zusammen; die Werte sind nicht deckungsgleich mit den auf Bundesebene angegebenen Werten von destatis; s. Antwort der NRW-Landesregierung v. 04.05.2018 auf Kleine Anfrage 920 des MdL Mostofizadeh; LT-Drs. 17/2287.

⁴⁸ Die Stadt Iserlohn hat im Jahre 2010 ihren gesamten Kreditbestand in Form eines „Portfolio-Swaps“ umgeschuldet, um das damals bereits „historisch günstige“ Zinsniveau für die Zukunft zu sichern; s. Ratsbeschluss der Stadt Iserlohn vom 27.04.2010.

Da die angestrebte Refinanzierung über einen langen Zeitraum erfolgen soll, wird der Durchschnittszinssatz in einem Altschuldenfonds tendenziell höher sein als der aktuell von den einzelnen Kommunen gezahlte Zinssatz. Andererseits

Die Tilgung der Kommunalkredite wird gemeindescharf nachgehalten, so dass die Schulden in der jeweiligen kommunalen Bilanz entsprechend dem Tilgungsfortschritt reduziert werden. Sollten einzelne Kommunen die Anforderung, keine neuen Kassenkredite zur Dauerfinanzierung aufzunehmen, verletzen, wäre die Voraussetzung für eine solidarische Entschuldung entfallen; die betreffende Kommune müsste ihre Schulden erneut bedienen, also Zins und Tilgung leisten.

Der gemeinsamen, untrennbaren Verantwortung für die Entstehung der Kommunalverschuldung entsprechend erscheint eine Drittelung⁴⁹ der Finanzierungslasten angemessen; die Länderanteile (Landes- und Kommunalebene) ergeben sich aus dem Anteil des jeweiligen Landes an der Gesamt-Entschuldung (s. Tabelle 3; für NRW sind es 57,8%).

Ist der Bund beteiligt und in der Haftung, bekommt der bundesweite Entschuldungs-Fonds die Bonität der Bundesrepublik Deutschland, so dass der anzusetzende Zinssatz größenordnungsmäßig rd. 40 Basispunkte (0,4%) günstiger⁵⁰ liegt, als wenn er auf Länderebene angesiedelt wäre. Müssten die betroffenen Kommunen diese Aufgabe allein stemmen, würden sie ca. 40 – 60 Basispunkte teurer finanzieren als die Länder.

Zur Refinanzierung eines bundesweiten Fonds sieht das Grundgesetz verschiedene Instrumente vor⁵¹, deren Vor- und Nachteile noch zu diskutieren wären. Der auf Bundesebene angesiedelte Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit könnte unmittelbar im Auftrage der Länder und des Bundes von der Bundesfinanzagentur bewirtschaftet werden. Entsprechend der Zuständigkeit der Länder für ihre Kommunen ist der administrative Aufwand zur Betreuung von mehreren hundert Kommunen auf Länderebene anzusiedeln – der Bundesfinanzagentur obläge das Schuldenmanagement im engeren Sinne.

Alternativ könnten Bund und Länder auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)⁵² mit dieser Aufgabe betrauen und entsprechend mit zusätzlichen Finanzmitteln ausstatten; die Refinanzierungskonditionen der KfW liegen nur etwa 20 Basispunkte schlechter als die des Bundes selbst.

Falls sich diese Lösungswege als politisch nicht umsetzbar erweisen sollten, könnte der Bund ersatzweise auch seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft entsprechend erhöhen

erhält der Altschuldenfonds eine erhöhte Bonität und damit bessere Zinskonditionen. Hier wird die Belastung aus einem fiktiven Annuitätendarlehen über 41 Mrd. € zu aktuellen Konditionen zugrunde gelegt.

⁴⁹ Eine Drittelung entspricht der gemeinsamen Verantwortung (s. Kapitel B) und dem Vorschlag des Aktionsbündnisses „Für die Würde unserer Städte“; Konferenz am 04.05.2018 in Cuxhaven.

⁵⁰ Vergleich endfälliger Bundesanleihen mit 25 Jahren Restlaufzeit mit entsprechenden Länderanleihen; s. Deutsche Bundesbank, Reihe Kapitalmarkt-Statistik: Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – börsennotierte Bundeswertpapiere.

⁵¹ Zur Verfügung stehen grundsätzlich das Konzept einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a II GG (s. Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2018. Schlaglichter, Köln 2018, S. 19; Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerd: Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, S. 217) oder Finanzhilfen im Rahmen des Art. 104c analog der Finanzierung der kommunalen Bildungs-Infrastruktur; auf Bundesebene werden weitere Finanzierungen für den sozialen Wohnungsbau und den öffentlichen Personennahverkehr geplant.

⁵² Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts im Eigentum von Bund (3 Mrd. € Grundkapital-Anteil) und Ländern (0,75 Mrd. €); sie ist aber nicht Teil des Staatssektors, sondern eine Bank, die von der Europäischen Zentralbank auf der MFI-Liste geführt wird. Für diese Kreditinstitute gilt die Schuldenbremse nicht. § 1a des Gesetzes über die KfW regelt die Haftung des Bundes – daher verfügt die KfW über ein AAA-Rating. Die KfW nimmt auch heute schon Aufgaben im Bereich der Kommunalfinanzierung wahr (§ 2 Abs. 2 KfW-Gesetz).

und damit indirekt die hochverschuldeten Kommunen entlasteten⁵³; allerdings streut dieser Entlastungsweg weit stärker als die direkte Entschuldung.⁵⁴ Hinzukommen müsste dann eine Garantieerklärung des Bundes für den Entschuldungsfonds auf Landesebene, um die günstigeren Refinanzierungskonditionen erreichen zu können.

Die Hessenkasse meldet einen Durchschnitts-Zinssatz von 1,523% mit Laufzeiten zwischen 10 und 30 Jahren. Börsennotierte endfällige Bundeswertpapiere mit knapp 25 Jahren Restlaufzeit liegen aktuell bei 1,05% (19.11.2018) – dies entspricht dem Zinssatz für ein 30-jähriges Annuitätendarlehen.⁵⁵ Im Weiteren wird mit dem hessischen Zinssatz als Orientierungsgröße weitergerechnet.

Die Finanzierung eines Entschuldungs-Fonds müsste grundsätzlich nicht risikoaverser sein als die Finanzierung der Bundesschuld insgesamt (Bundesfinanzagentur) - weniger langfristige Zinssicherungen könnten weitere finanzielle Spielräume schaffen. Gegenüber den heute üblichen kurzfristigen Zinssätzen zur Kassenkredit-Finanzierung wird es aber eine Verteuerung geben müssen: Da eine Hauptmotivation zur Entschuldung die Beseitigung des Zinsänderungs-Risikos ist, muss grundsätzlich auch eine längerfristige Zinsbindung zur Abfinanzierung (nicht unbedingt aber 30 Jahre) gewählt werden.

Tabelle 4: Bund-Länder-Kommunal-Beiträge zum Entschuldungs-Fonds

Mio. € / Jahr	Annuität	Bund	Länder	Kommunen	NRW gesamt	Bund für NRW	Landes- ebene NRW	Kommunen in NRW
mit Bund	1.621,6	540,5	540,5	540,5	948,3	316,1	350,0	282,2
mit KfW	1.669,0	556,3	556,3	556,3	976,0	325,3	350,0	300,7
ohne Bund/KfW	1.717,2	0,0	858,6	858,6	1.004,2	0,0	502,1	502,1

Analog der Finanzierung der Hessenkasse, aber mit den etwas besseren Konditionen des Bundes, müssten Bund, Länder und Gemeinden über 30 Jahr rd. 1,6 Mrd. € jährlich (s. Tabelle 4) aufbringen, also bei einer Drittelung rd. 540 Mio. € durch den Bund, anteilig gut 630 Mio. € durch das Land NRW (58,5%).⁵⁶ Finanziert die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), wird es etwas teurer.

Ohne Beteiligung des Bundes wären auf NRW-Ebene entsprechend 1 Mrd. € erforderlich, die vom Land und den NRW-Kommunen zu schultern wären. Dies bedeutet, dass die Zins-

⁵³ Der Höchstsatz, mit der Bund hier mitfinanzieren darf, liegt trotz eines Bundesratsbeschlusses vom 06.07.2018, BR-Drs. 165/18, immer noch bei 50%. Eine Erhöhung ginge einher mit dem Übergang zur Bundesauftragsverwaltung, die dann zu akzeptieren wäre.

⁵⁴ Die Korrelation zwischen den Kosten der Unterkunft, hier gemessen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro TE, und der Höhe der Liquiditätskredite liegt für NRW bei nur 55% - es gibt etliche Kommunen, die hohen sozialen Belastungen ausgesetzt sind, dies aber mit ihrer Finanzkraft hinreichend kompensieren können.

⁵⁵ Deutsche Bundesbank, Reihe Kapitalmarkt-Statistik: Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – börsennotierte Bundeswertpapiere. Bei einem Zinssatz von 1,5% entspricht die Kapitalbindung eines endfälligen Bundeswertpapiers mit 24,38 Jahren Restlaufzeit der eines Annuitätendarlehens mit 30 Jahren; s. auch Tabelle 5.

⁵⁶ Die Rechnung geht von einem Zinssatz von 1,523% und einer anfänglichen Tilgung von 2,65% aus; die Endtilgung erfolgt nach 30 Jahren. Es handelt sich um ein „kollektives Annuitätendarlehen“, s. Stellungnahme Nr. 17/518 des Hessischen Städtetags zur Anhörung im Landtag NRW am 20.04.2018, S. 3.

und Tilgungsleistung (Annuität) allein durch Unterstützung des Bundes um jährlich 96 Mio. € gesenkt werden kann.

In Tabelle 4 wird unterstellt, dass das Land seinen Anteil an der Stärkungspakt-Finanzierung (jährlich 350 Mio. €) ab 2021 weiterführt und zur Entschuldung einsetzt, weil ohne rechtzeitige Entschuldung die Zinswende die Erfolge des Stärkungspakts wohl wieder zunichtemachen würde.

Diese Ergebnisse sind bemerkenswert – mussten Junkernheinrich/Lenk im Jahre 2011 für NRW noch von rd. 4 Mrd. € jährlich⁵⁷ ausgehen, die zur Schließung der aktuellen Finanzierungslücke und zur Halbierung der kommunalen Liquiditätskredite in NRW innerhalb von 10 Jahren erforderlich gewesen wären. Drastisch niedrigere Zinssätze spielen für das aktuelle Ergebnis eine große Rolle, vor allem aber auch die unterstellt niedrigere strukturelle Lücke aufgrund der günstigen konjunkturellen Bedingungen und der längere Tilgungszeitraum. Im Stärkungspakt wurden ab 2014 – mit einem bedeutend bescheideneren Ziel – immerhin auch noch 640 Mio. € jährlich zur Verfügung gestellt.

Die erforderliche Refinanzierung zur Entschuldung ist eher moderat, jedenfalls nicht prohibitiv, wie angesichts des Volumens der Aufgabe vielleicht zu befürchten wäre - dafür läuft sie natürlich über einen langen Zeitraum.

Der Zeithorizont für die Lösung des in einer Generation aufgewachsenen Problems sollte und könnte ebenfalls einen Generationen-Zeitraum umfassen – vorgeschlagen werden als Tilgungszeitraum 30 Jahre⁵⁸, aber auch Tilgungszeiträume von 20 bzw. 45 Jahren.⁵⁹

Tabelle 5: Annuitäten in Abhängigkeit vom Tilgungszeitraum (Mio. €/Jahr; 30 Jahre)

Tilgungszeiträume	Bund	KfW	Länder ohne Bund	nur Kommunen
20 Jahre	2.282	2.329	2.375	2.494
30 Jahre	1.622	1.669	1.717	1.841
45 Jahre	1.194	1.244	1.295	1.428

Tabelle 5 beleuchtet die resultierenden Finanzierungslasten, wobei zunächst die Bonität des Bundes, dann die der Kreditanstalt für Wiederaufbau, anschließend der Länder und zuletzt die der Kommunen (Durchschnitt) zugrunde liegt.

Wird der Tilgungszeitraum von 30 auf 20 Jahre reduziert, steigt die jährliche Finanzierungslast von 1,6 auf 2,3 Mrd. € - andererseits könnte sie auf 1,2 Mrd. € gesenkt werden, wenn eine Verpflichtung über 45 Jahre akzeptiert würde. Natürlich hängen die Annuitäten auch

⁵⁷ Es wird ein Gesamtbetrag von 42,1 Mrd. € über 10 Jahre berechnet; s. Junkernheinrich, Martin, Lenk, Thomas: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern 2011, S. 199 und Grafik S. 152.

⁵⁸ S. „Hessenkasse-Gesetz“ v. 25.04.2018.

⁵⁹ Der Tilgungszeitraum von 45 Jahren wird aktuell bei der Entschuldung der Saarländischen Kommunen betrachtet.

sehr stark von der Bonität des jeweiligen Schuldners ab: Eine reine Kommunalfinanzierung – wäre sie überhaupt erreichbar – wäre rd. 10 – 20% teurer als eine Bundesfinanzierung.

Hier wird unterstellt, dass der Zeitraum zum Abbau der Altschulden dem Zeitraum des Aufbaus – rd. 30 Jahre – entsprechen sollte.

Gelingt die Entschuldung nicht rechtzeitig vor der Zinswende, steigen die aufzubringenden jährlichen Annuitäten explosiv an:

Tabelle 6: Annuitäten bei einem um 2%-Punkte gestiegenen Zinssatz (Mio. €/Jahr; Tilgungszeitraum 30 Jahre) ⁶⁰

	Bund	KfW	Länder ohne Bund	nur Kommunen
Annuität	2.130	2.185	2.241	2.383
Delta	509	516	524	542

Würde das Zinsniveau gegenüber dem aktuellen Stand um z.B. 2%-Punkte steigen, würden sich die Refinanzierungskosten einer kommunalen Entschuldung auf Bundesebene um gut 500 Mio. €, für NRW allein um rd. 330 Mio. € jährlich (über 30 Jahre) erhöhen. Müssten die Kommunen die Entschuldung ohne Bund und Länder stemmen, müssten sie dann jährlich rd. 2,4 Mrd. € aufbringen.

Länder, die in den letzten Jahren bereits Vorleistungen erbracht haben (länderspezifische Entschuldungsprogramme ⁶¹, zuletzt die „Hessenkasse“) dürfen jetzt nicht „leer“ ausgehen – sie müssten so gestellt werden, als würde ihr Entschuldungsprogramm neu beginnen.

Auf NRW-Ebene haben die besonders hoch verschuldeten Kommunen im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen ihre Konsolidierungs-Möglichkeiten schon sehr stark ausreizen müssen (Anspannung von Hebesätzen und Leistungskürzungen). Die Spielräume zur Übernahme weiterer Lasten zur Tilgung von Altkrediten dürften äußerst begrenzt sein; diese Städtegruppe wird hier als „Messlatte“ zur Tragfähigkeit einer Entschuldungslösung angesehen (s. unten Kapitel H): Ihre Zinsentlastung kann abgeschöpft und zur Refinanzierung des Entschuldungsfonds eingesetzt, aber darüber hinaus darf die Lage in diesen Städten nicht weiter verschlechtert werden. Die Entscheidung über die landesspezifische Refinanzierungsstrategie und den jeweiligen Landesanteil muss eine Entscheidung auf Länder-Ebene bleiben.

⁶⁰ In Erwartung der Zinswende ist die Zinsstrukturkurve zur Zeit extrem flach. Deshalb wurde der Zinssatz zur Berechnung nur geringfügig angepasst: Für die kürzere Laufzeit von 20 Jahren um minus 0,1%, für die längere Laufzeit von 45 Jahren um plus 0,1%.

Bei einem Zinssatz von 1,5% entspricht die Kapitalbindung eines endfälligen Bundeswertpapiers mit 17,42 (36,13) Jahren Restlaufzeit der eines Annuitätendarlehens mit 20 (45) Jahren.

⁶¹ In Rheinland-Pfalz wurde 2013 ein kommunaler Entschuldungsfonds aufgelegt, der aber 2015 noch nicht zu einer Nettotilgung bei den betroffenen Kommunen geführt hatte. S. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht 2015, S. 6.

H. Be- und Entlastungswirkungen am Beispiel NRW

Im Falle des gemeinsamen Entschuldungsfonds von Bund und Ländern ist bundesweit ein jährlicher Schuldendienst von 1,6 Mrd. € zu refinanzieren; davon entfallen 58,5% auf NRW (s. Tabelle 4). Bei einer Finanzierung über die Kreditanstalt für Wiederaufbau liegt die jährliche Belastung für Landes- und Kommunal-Ebene NRW zusammen rd. 20 Mio. € höher – diese Variante wird im Weiteren nicht detailliert, da die Unterschiede recht gering sind.

Das Land NRW hat zur Stärkungspakt-Finanzierung seit 2011 350 Mio. € jährlich aufgebracht; da die Finanzierung des Entschuldungsfonds eine Weiterführung dieser Aufgabe auf höherem Niveau darstellt, wird hier auch weiterhin von 350 Mio. € Landesmitteln ausgegangen. Wird dieser Beitrag um weitere 42,2 Mio. € erhöht, gelingt die Refinanzierung der fehlenden 240 Mio. € allein über die Abschöpfung der kommunalen Zinersparnis ⁶² (1% von 24 Mrd. € pro Jahr).

Tabelle 7a zeigt die jeweiligen Vorgaben und die hieraus resultierenden Be- bzw. Entlastungen in Mio. € bzw. € pro Einwohner für die wesentlichen Gemeindegruppen (s. auch Erläuterungen zu Tabelle 1 und 2) und beispielhaft für einzelne Städte und Gemeinden (kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden; z.T. Mitglieder des Stärkungspakts). Ergänzend werden noch die Gruppe der 163 Kommunen ohne (unechte) Liquiditätskredite (rd. 5 Mio. Einwohner in NRW) und die Gruppe der 38 Kommunen mit (unechten) Liquiditätskrediten oberhalb von 2.100 € pro Einwohner (ebenfalls rd. 5 Mio. Einwohnern) ausgewiesen.

Die Entschuldung darf die Stärkungspakt-Kommunen, die bereits in den Jahren seit 2011 besondere Konsolidierungsleistungen erbracht haben, nicht noch weiter belasten. Entsprechend dieser notwendigen Nebenbedingung einer Entschuldungs-Lösung sind die Vorgaben (Stellschrauben) zur Refinanzierung hier gesetzt; ob die Vorgabe eingehalten werden kann, zeigt sich an der zusammengefassten Zahl für alle Stärkungspakt-Kommunen wie auch den Städtebeispielen für Stärkungspakt-Kommunen.

Da lediglich der Vorteil aus der Übernahme der Zinslast durch den Entschuldungsfonds abgeschöpft wird, heben sich Be- und Entlastungen in der aktuellen Situation auf.

⁶² Der Entschuldungsfonds leistet Zins- und Tilgungs-Zahlungen; konkret entlastet werden die Kommunen aber zunächst nur von der Zinslast – die über 30 Jahre zu leistende Entschuldung kommt bei der Refinanzierung hinzu!

**Tabelle 7a: Be- und Entlastungswirkungen mit Bundeshilfe
(Abschöpfung der Zinersparnis)**

		Solidarbeitrag Euro /E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritätsumlage in %									
Vorgaben		0,00	1,0%	0,0%	0,0%									
240,0 Mio. €		0,0	240,1	0,0	0,0									
kommunaler Finanzierungsanteil														
Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E														
Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in x% der unechten LK														
Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)														
X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018														
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto-Entlastung (minus)	Zins-Niveau	kreis-frei	kreis-angehörig	Stärkungspakt	Ruhrgebiet	Rhein-Schiene	Niedrig-Steuer	Hoch-Steuer	ländlicher Raum	Bal-lungsraum	Abundante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mio. €	3,0%	-332,7	-147,5	-313,9	-285,6	-55,3	-20,5	-234,6	-45,3	-289,2	-12,5	0,0	-337,5	
€ pro E	1,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
€ pro E	3,0%	-46	-14	-58	-56	-12	-4	-52	-9	-46	-4	0	-68	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mio. €	3,0%	0,0	-16,0	-44,1	-32,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5	-5,8	-0,2	-0,7	
				StP	StP					StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
€ pro E	3,0%	0	-44	-76	-153	0	0	0	0	-45	-60	-16	-38	

Erst bei einem Zinsanstieg (hier auf 3%) zeigt sich der Vorteil der Entschuldung gegenüber einer Situation ohne Entschuldung für alle Kommunen, die aktuell über nennenswerte Kassenkreditbestände verfügen. Diese „fiktive“ Entlastung liegt bei 58 € pro Einwohner bei den Stärkungspakt-Kommunen, bei 68 Euro für die am höchsten verschuldeten Kommunen. Hieran lässt sich – umgekehrt - auch das Ausmaß der drohenden Belastungen erkennen, sollte eine Entschuldung nicht gelingen.

Bleibt der Landesbeitrag auf dem heutigen Niveau der Stärkungspakt-Mittel (350 Mio. €), fehlen auf kommunaler Ebene 42,2 Mio. €, wobei die Stärkungspakt-Kommunen gemäß Vorgabe netto nicht belastet werden dürfen; die Zinersparnis allein reicht nicht mehr aus.

Als weitere Refinanzierungsquellen eines Entschuldungsfonds⁶³ stehen zur Verfügung

- eine Solidaritätsumlage, die verfassungsgerichtlich am 30.08.2016 bestätigt wurde⁶⁴; das Kommunalministerium NRW hat in einer Modellrechnung vom 02.10.2018 für die wiederholt abundanten Kommunen die entsprechenden Werte ermittelt;
- ein Pro-Kopf-Beitrag aller Kommunen⁶⁵;
- zuletzt – weil er voraussichtlich sehr ähnlich wirkt wie die vorgenannte Zinsentlastung - ein Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG).

⁶³ S. „Hessenkasse-Gesetz“ v. 25.04.2018. Die ursprünglich geplante Gewerbesteuerumlage wurde auf Drängen der betroffenen hessischen Städte nicht umgesetzt.

⁶⁴ Verfassungsgerichtshof NRW: Urteil zur Solidaritätsabgabe vom 30.08.2016.

⁶⁵ Ein Pro-Kopf-Solidarbeitrag wäre eher ein Fremdkörper in der heutigen Systematik des kommunalen Finanzausgleichs, aber nicht unzulässig und zumindest angesichts der relativ geringen Summe ein politisch gut zu vermittelndes Instrument zur Lösung einer Generationen-Aufgabe.

Im o.g. Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW wurde die Solidaritätsumlage als prinzipiell zulässig, zumutbar und als mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar bewertet.⁶⁶ In einer Reihe von Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) sind Finanzausgleichsumlagen eingeführt; in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wird die grundsätzliche Zulässigkeit der Finanzausgleichsumlage bejaht.⁶⁷ Angesichts des geringen Umfangs der hier benötigten Solidaritätsumlage dürfte die Zumutbarkeit auch außer Frage stehen.

Tabelle 7b: Be- und Entlastungswirkungen mit Bundeshilfe
(Zinersparnis + Solidaritätsumlage)

		Solidarbeitrag Euro /E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritätsumlage in %									
Vorgaben		0,00	1,0%	0,0%	46,4%									
	282,2 Mio. €	0,0	240,1	0,0	42,1									
kommunaler Finanzierungsanteil														
Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E														
Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in x% der unechten LK														
Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)														
X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018														
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto-Entlastung (minus)	Zins-Niveau	kreis-frei	kreis-angehörig	Stärkungspakt	Ruhrgebiet	Rhein-Schiene	Niedrig-Steuer	Hoch-Steuer	ländlicher Raum	Bal-lungsraum	Abundante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	4,8	37,3	0,0	0,5	27,7	39,1	0,2	13,5	21,4	42,1	37,1	0,0	
Mio. €	3,0%	-327,8	-110,2	-313,9	-285,0	-27,5	18,6	-234,4	-31,8	-267,7	29,6	37,1	-337,5	
€ pro E	1,0%	1	3	0	0	6	7	0	3	3	15	7	0	
€ pro E	3,0%	-45	-10	-58	-56	-6	3	-52	-6	-43	10	7	-68	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	16,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Mio. €	3,0%	4,8	-16,0	-44,1	-32,2	0,0	16,3	0,0	0,1	-2,5	-5,8	-0,2	-0,7	
				StP	StP					StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	8	0	0	0	0	399	0	3	0	0	0	0	
€ pro E	3,0%	8	-44	-76	-153	0	399	0	3	-45	-60	-16	-38	

Zwar hatte der Verfassungsgerichtshof die Solidaritätsumlage vor dem Hintergrund des Vorwegabzugs im GFG zur Finanzierung des Stärkungspakts zu beurteilen. Er sieht die Existenz des Vorwegabzugs aber nur als eine „zusätzliche“⁶⁸ Rechtfertigung an und nicht als Voraussetzung.

⁶⁶ Verfassungsgerichtshof NRW vom 30.08.2016, insbesondere S. 45f Rn 105f (Zulässigkeit), S. 68 ff Rn 158 - 163 (Zumutbarkeit) und S. 58 Rn 130 (Gleichbehandlungsgebot).

⁶⁷ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil zur Finanzausgleichsumlage vom 26.01.2012, Az. LVerfG 18/10, insbesondere S. 19f. Auf Seite 4 wird darauf hingewiesen, dass das Land zum Nutzen aller Kommunen eine Reihe von Vorwegabzügen von der Schlüsselmasse vornimmt, die zwar die Empfänger von Schlüsselzuweisungen belasten, nicht aber die abundanten Kommunen.

⁶⁸ Verfassungsgerichtshof NRW, S. 59 Rn 135: „Eine zusätzliche Rechtfertigung der Umlagebelastung abundanter Gemeinden ergibt sich mit Blick auf den jährlichen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse, der in § 2 Abs. 3 Satz 3 StPaktG als weiterer kommunaler Beitrag zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen vorgesehen ist.“

In Variante 7b) werden ausschließlich die abundanten Kommunen (15 € pro Einwohner), die sich natürlich auch in den übrigen Städtegruppen (kreisfreie, kreisangehörige, Rhein-schiene etc.) wiederfinden, mit einer gegenüber der vorgenannten Modellrechnung auf 46,4% deutlich reduzierten Solidaritätsumlage belastet.

In der Gesamtbetrachtung führt die Entschuldung zu einer Netto-Mehrbelastung der kommunalen Familie von (nur) 42,1 Mio. € pro Jahr (4,8 Mio. € für die kreisfreien, 37,3 Mio. € für die kreisangehörigen Gemeinden). Bei einem perspektivisch zu erwartenden Zinsniveau von 3% kehrt sich dies um: Es entsteht eine Netto-Entlastung von 438 Mio. € (-327,8 und -110,2 Mio. €) – lediglich die Abundanten und die Kommunen ohne Liquiditätskredite bleiben auf Sicht – geringfügig - belastet.

Tabelle 7c zeigt nun - alternativ zur Solidaritätsumlage - die Auswirkungen eines dann erforderlichen Pro-Kopf-Solidarbeitrags aller Kommunen.

Tabelle 7c: Be- und Entlastungswirkungen mit Bundeshilfe
(Zinersparnis + Pro-Kopf-Solidarbeitrag)

		Solidarbeitrag Euro /E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritäts-Umlage in %									
Vorgaben		4,35	0,9%	0,0%	0,0%									
282,2	Mio. €	77,7	204,5	0,0	0,0									
kommunaler Finanzierungsanteil														
Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E														
Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in x% der unechten LK														
Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)														
X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018														
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto-Entlastung (minus)	Zins-Niveau	kreis-frei	kreis-angehörig	Stärkungs-Pakt	Ruhr-gebiet	Rhein-Schiene	Niedrig-Steuer	Hoch-Steuer	länd-licher Raum	Bal-lungs-raum	Abun-dante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	6,7	35,4	0,0	1,1	15,2	22,8	2,1	18,2	5,5	11,6	21,6	-3,3	
Mio. €	3,0%	-326,0	-112,1	-313,9	-284,5	-40,1	2,3	-232,6	-27,1	-283,6	-0,9	21,6	-340,9	
€ pro E	1,0%	1	3	0	0	3	4	0	4	1	4	4	-1	
€ pro E	3,0%	-45	-11	-58	-56	-9	0	-52	-5	-45	0	4	-68	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	2,7	0,4	-0,7	-1,5	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	
Mio. €	3,0%	2,7	-15,6	-44,9	-33,7	0,1	0,2	0,3	0,2	-2,4	-5,8	-0,1	-0,7	
				StP	StP					StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	4	1	-1	-7	4	4	4	4	1	0	3	2	
€ pro E	3,0%	4	-43	-77	-160	4	4	4	4	-44	-60	-12	-37	

Dieser müsste rd. 4 € pro Einwohner betragen, um das geforderte Volumen von 282 Mio. € / Jahr zu erreichen. Der über Zinersparnis refinanzierte Anteil sinkt (geringfügig), weil ja auch die hochverschuldeten Kommunen den Pro-Kopf-Beitrag zahlen müssen. Die perspektivische Entlastung liegt bei 438 Mio. € (-326,0 und -112,1 Mio. €).

Tabelle 7d zeigt zuletzt noch eine Kombination von Vorwegabzug im GFG und Solidaritätsumlage, wie sie dem Verfassungsgerichtshof NRW 2016 zur (dann positiven) Entscheidung

vorlag. Die Refinanzierung der Generationenaufgabe „Tilgung der Altschulden“ hat sicherlich „Ausnahmecharakter“ im Sinne des vorgenannten Urteils.⁶⁹ Vorwegabzug und Zinsersparnis sind – fast – deckungsgleich, aber es ergibt sich für die Stärkungspakt-Kommunen aufgrund ihrer besonderen Belastung mit Altschulden eine unmittelbare Entlastung von 34,7 Mio. €, die sich auf 348,6 Mio. € steigert, wenn die Zinswende kommt.

Tabelle 7d: Be- und Entlastungswirkungen mit Bundeshilfe
(Vorwegabzug statt Solidaritätsumlage und Solidarbeitrag)

		Solidarbeitrag Euro / E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritätsumlage in %									
Vorgaben		0,00	0,0%	3,0%	46,4%									
	282,2 Mio. €	0,0	0,0	240,1	42,1									
kommunaler Finanzierungsanteil		Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E			Ausgleichssatz									
		Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in €/E												
		Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)												
		X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018												
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto-Entlastung (minus)	Zins-Niveau	kreis-frei	kreis-angehörig	Stärkungspakt	Ruhrgebiet	Rhein-Schiene	Niedrig-Steuer	Hoch-Steuer	ländlicher Raum	Bal-lungs-raum	Abundante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	-10,0	52,2	-34,7	-13,1	28,6	56,6	-26,6	18,7	8,9	35,9	57,3	-34,8	
Mio. €	3,0%	-342,7	-95,3	-348,6	-298,7	-26,7	36,1	-261,2	-26,6	-280,3	23,4	57,3	-372,4	
€ pro E	1,0%	-1	5	-6	-3	6	10	-6	4	1	12	12	-7	
€ pro E	3,0%	-47	-9	-65	-58	-6	6	-58	-5	-45	8	12	-75	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	4,9	1,6	-5,2	-9,9	0,1	16,3	0,9	0,1	-0,5	-1,4	0,0	0,0	
Mio. €	3,0%	4,9	-14,4	-49,4	-42,1	0,1	16,3	0,9	0,1	-2,9	-7,2	-0,2	-0,7	
			StP	StP						StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	8	4	-9	-47	10	399	0	3	-9	-14	-1	0	
€ pro E	3,0%	8	-39	-85	-199	10	399	0	3	-54	-74	-16	-38	

Sollte sich der Bund am Entschuldungsfonds nicht beteiligen, müssten die Beiträge des Landes NRW und der NRW-Kommunen in Summe entsprechend von 632,2 auf 1.004,0 Mio. € angehoben werden (+ 371,8 Mio. €). Falls sich das Land NRW in die Lage sieht, für den ausfallenden Bundesanteil und die Mehrkosten einer Länderfinanzierung einzustehen, würden die Tabellen 7a, b, c und d ihre Gültigkeit behalten.

Sollte dies nicht gelingen, müsste der Landes- ebenso wie der kommunale Anteil auf 502,0 Mio. € pro Jahr steigen. Die unmittelbare kommunale Belastung (bei 1% Zinsniveau) beträgt dann 261,9 Mio. € (plus 219,8 Mio. €), die perspektivische Entlastung (bei 3% Zinsniveau) liegt bei 218,2 Mio. €.

Die beiden folgenden Tabellen 8a und 8b zeigen die Auswirkungen der fehlenden Bundeshilfe auf die Städtegruppen bzw. die einzelnen Kommunen. Eine Erhöhung⁷⁰ der Solidaritätsumlage allein reicht nicht aus; die Schließung der Lücke allein über einen Vorwegabzug

⁶⁹ Verfassungsgerichtshof NRW 2016, S. 54f Rn 119 - 123.

⁷⁰ Eine unzulässige „Übernivellierung“ (Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2012, S. 24) dürfte dennoch nicht vorliegen, denn es werden mit 109 Mio. € nur rd. 30% der abundanten Finanzkraft abgeschöpft. Der ursprüngliche Stärkungspakt-Gesetzentwurf sah für die Solidaritätsumlage noch ein Aufkommen von 195 Mio. € vor.

würde zwangsläufig eine Größenordnung erreichen, die zu einer starken Belastung der Stärkungspakt-Kommunen in der Ausgangssituation führt. Deshalb ist zusätzlich auf jeden Fall ein Pro-Kopf-Solidarbeitrag erforderlich. Pro-Kopf-Solidarbeitrag und Vorwegabzug im GFG belasten die Stärkungspakt-Kommunen in unterschiedlicher Weise, aber die Konsequenz ist jeweils, dass die Abschöpfung der Zinersparnis a) teilweise oder b) ganz zurückgefahren werden muss, um eine aktuelle Mehrbelastung dieser Gruppe zu vermeiden.

Tabelle 8a: Be- und Entlastungswirkungen ohne Bundeshilfe
(Pro-Kopf-Solidarbeitrag + Zinersparnis + Solidaritätsumlage)

		Solidarbeitrag Euro /E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritäts- Umlage in %									
Vorgaben		15,81	0,5%	0,0%	120,0%									
502,0 Mio. €		282,4	110,7	0,0	108,9									
kommunaler Finanzierungsanteil														
		Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E												
		Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in x% der unechten LK												
		Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)												
		X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018												
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto- Entlastung (minus)	Zins- Niveau	kreis- frei	kreis- ange- hörig	Stär- kungs- Pakt	Ruhr- gebiet	Rhein- Schiene	Niedrig- Steuer	Hoch- Steuer	länd- licher Raum	Bal-lungs- raum	Abun- dante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	36,8	225,1	0,0	5,2	126,9	184,1	7,9	100,9	75,4	151,3	174,3	-12,2	
Mio. €	3,0%	-295,8	77,6	-313,9	-280,4	71,7	163,6	-226,7	55,6	-213,7	138,8	174,3	-349,7	
€ pro E	1,0%	5	21	0	1	28	33	2	20	12	52	35	-2	
€ pro E	3,0%	-41	7	-58	-55	16	29	-51	11	-34	48	35	-70	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	22,2	1,5	-2,7	-5,3	0,2	42,9	1,0	0,9	0,2	0,0	0,1	0,1	
Mio. €	3,0%	22,2	-14,5	-46,8	-37,5	0,2	42,9	1,0	0,9	-2,3	-5,9	0,0	-0,6	
				StP	StP					StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	36	4	-5	-25	16	1.048	16	23	4	0	12	6	
€ pro E	3,0%	36	-40	-80	-178	16	1.048	16	23	-41	-61	-4	-33	

Tabelle 8a zeigt das Ergebnis: Der Pro-Kopf-Solidarbeitrag übernimmt die Hauptlast der Refinanzierung – damit werden aber auch die Stärkungspakt-Kommunen belastet, deren Eigenbeitrag über die Zinsentlastung entsprechend zu kürzen ist. Eine auf NRW beschränkte Lösung führt zu einer flächendeckenden Belastung der übrigen Städtegruppen und fast aller Kommunen; nur extrem verschuldete Kommunen wie z.B. Oberhausen erfahren eine sofortige Entlastung.

Sobald das Zinsniveau ansteigt, wird dennoch der Nutzen einer Entschuldung zum jetzigen Zeitpunkt offenkundig: Die Entlastungswirkung der hochverschuldeten Gemeinden in den verschiedenen Gruppen liegt bei 70 € pro Einwohner – demgegenüber liegt die Mehrbelastung der mitfinanzierenden, aber selbst nicht verschuldeten Kommunen bei rd. 35 € pro Einwohner. Lediglich die abundanten Gemeinden leisten einen Beitrag von 52 € pro Einwohner, der 20% über den ursprünglich für den Stärkungspakt Stadtfinanzen vorgesehenen Werten liegt. Die Kreisfreien sind mit 295,8 Mio. € entlastet, während die Kreisangehörigen auch nach der Zinswende noch mit 77,6 Mio. € belastet sind – der Großteil der Kassenkredite findet sich im Bereich der Kreisfreien.

Tabelle 8b zeigt die Ergebnisse für eine Refinanzierung mit einem Vorwegabzug im GFG, der die Abschöpfung der Zinersparnis ersetzt.

Tabelle 8b: Be- und Entlastungswirkungen ohne Bundeshilfe
(Solidarbeitrag + Vorwegabzug + Solidaritätsumlage)

		Solidarbeitrag Euro / E und Jahr	Eigenbeitrag in % der LK	Vorwegabzug GFG pro Jahr	Solidaritätsumlage in %									
Vorgaben		11,54	0,0%	2,4%	120,0%									
502,0	Mio. €	206,1	0,0	186,9	108,9									
kommunaler Finanzierungsanteil														
		Solidarbeitrag aller Kommunen in €/E												
		Eigenbeitrag der verschuldeten Kommunen in x% der unechten LK												
		Anteil an Schlüsselzuweisungen (Vorwegabzug als x% der Schlüsselzuweisungen)												
		X % gemäß Modell-Rechnung v. 02.10. 2018												
Ergebnisse für Städtegruppen														
Netto-Entlastung (minus)	Zins-Niveau	kreis-frei	kreis-angehörig	Stärkungspakt	Ruhrgebiet	Rhein-Schiene	Niedrig-Steuer	Hoch-Steuer	ländlicher Raum	Bal-lungsraum	Abundante	keine LK	hohe LK	
Mio. €	1,0%	47,3	214,6	0,0	18,1	117,5	177,1	5,2	91,0	85,1	136,0	168,9	-7,0	
Mio. €	3,0%	-285,4	67,1	-313,9	-267,5	62,2	156,6	-229,4	45,7	-204,0	123,5	168,9	-344,5	
€ pro E	1,0%	7	20	0	4	26	32	1	18	14	47	34	-1	
€ pro E	3,0%	-39	6	-58	-52	14	28	-51	9	-33	43	34	-69	
Ergebnisse für einzelne Städte														
		D'dorf	Bochum	Essen	Oberhaus	Bedburg	Monheim	Wesel	Ahaus	Hattingen	Witten	Nörveni	Windeck	
Mio. €	1,0%	19,6	3,7	-2,2	-8,8	0,3	42,7	1,4	0,7	0,0	-0,6	0,1	0,1	
Mio. €	3,0%	19,6	-12,3	-46,4	-41,0	0,3	42,7	1,4	0,7	-2,5	-6,4	-0,1	-0,6	
				StP	StP					StP	StP	StP	StP	
€ pro E	1,0%	32	10	-4	-42	20	1.044	11	19	0	-6	9	8	
€ pro E	3,0%	32	-34	-80	-194	20	1.044	11	19	-45	-66	-6	-31	

Die Vorgabe, die Stärkungspakt-Kommunen netto nicht weiter zu belasten, hat fundamentale Bedeutung für Realitätstüchtigkeit und politische Akzeptanz eines Entschuldungs-Modells, schränkt die Lösungsmöglichkeiten aber auch – richtigerweise – deutlich ein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit Bundeshilfe die Entschuldungs-Aufgabe mehr oder weniger leicht lösbar erscheint, während dies ohne Bundeshilfe nur schwer vorstellbar ist. Jedenfalls sind neben den bekannten Instrumenten wie Solidaritätsumlage und Vorwegabzug im GFG weitere Instrumente erforderlich. Neben der Abschöpfung der Zinersparnis könnte dies ein Pro-Kopf-Solidarbeitrag aller Kommunen in NRW sein.

I. Fazit

Die Mitwirkung von Bund und Ländern an einer kommunalen Altschulden-Tilgung zum aktuellen Zeitpunkt hat durchgreifende Vorteile:

- Das immer noch extrem niedrige Zinsniveau lässt die Entschuldung jetzt so preiswert werden wie wohl nie wieder.
- Durch die Bonität von Bund und Ländern sinken die zu zahlenden Zinsen weiter.
- Eine Entschuldung aus eigener Kraft ist für die meisten Kommunen nicht realistisch, auch nicht unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Die befürchtete Zinswende würde die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen stark gefährden.

Zur Finanzierung eines Entschuldungs-Fonds auf Bundesebene müsste der Bund jährlich rd. 540 Mio. € beitragen; das Land NRW und seine Kommunen würden gut 630 Mio. € als jährliche Belastung stemmen. Wenn das Land NRW weiterhin 350 Mio. € jährlich – dann nicht mehr für den Stärkungspakt NRW, der Ende 2020 ausläuft, sondern zur Entschuldung - einsetzen würde, blieben für die kommunale Ebene in NRW noch gut 280 Mio. € jährlich, die über die aktuelle Zinsersparnis, flankiert von einer mehr als halbierten Solidaritätsumlage, refinanziert werden könnten.

Finanziert der Bund mit, sind die erforderlichen jährlichen finanziellen Größenordnungen recht überschaubar – die Dimension ergibt sich aus dem Aspekt, dass die Entschuldung als Generationen-Projekt über 30 Jahre angelegt ist. Aus Bundessicht entspricht die Mitfinanzierung eines Entschuldungs-Fonds der Aufgabe, die aktuell sich verschärfenden bundesweiten Disparitäten aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen und Globalisierungsgewinnen / -verlusten zu bekämpfen und damit zur Wiederherstellung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen beizutragen. Der Beitrag sollte möglichst direkt zur Fondsfinanzierung und Bonitätssicherung geleistet werden; ersatzweise könnte er auch in einer betragsgleichen zusätzlichen (über die 50% hinausgehenden) Entlastung bei den Kosten der Unterkunft und einer Garantieerklärung für den Entschuldungsfonds bestehen.

Sollte eine Bundesbeteiligung am Entschuldungs-Fonds nicht erreichbar sein, stellt sich die Aufgabe für das Land NRW allein erheblich schwieriger dar. Falls die Landesebene nicht mehr als 500 Mio. € jährlich aufbringen kann, würden kommunale Zinsersparnisse und eine um 20% erhöhte Solidaritätsumlage zur Refinanzierung nicht ausreichen. Sollen die Stärkungspakt-Kommunen nicht weiter belastet werden, müsste ein zusätzlicher Pro-Kopf-Solidarbeitrag aller Kommunen eingeführt werden. Spürbar werden die Vorteile der Entschuldung erst, wenn die Zinswende eintritt.

Angesichts der Chancen, die die aktuell gut laufende Konjunktur und der äußerst liquide Kreditmarkt bieten, und der Risiken, die sich aus anstehenden Zinsniveau-Steigerungen zwangsläufig ergeben, erscheint die Entschuldung allerdings auch dann nicht nur gerechtfertigt, sondern auch dringend geboten.

Anhang

Stellschrauben im Überblick

Im Folgenden werden alle Stellschrauben, die Entscheidungen erfordern, um das Modell eines bundesweiten- bzw. eines NRW-spezifischen Entschuldungs-Fonds (Modell Neustart) zur Umsetzungsreife zu bringen, noch einmal im Überblick dargestellt:

- Zielgröße
Integrierte Schulden, Gesamtschulden im Kernhaushalt oder nur Liquiditätskredite im Kernhaushalt? Schuldentragfähigkeit? Steuerstärke bzw. Finanzkraft? Haushaltsausgleich?
Empfehlung:
Ziel ist Neustart mit ausschließlich „echten“ (unterjährigen) Liquiditätskrediten, also Übernahme aller (unechten) Liquiditätskredite, die der Dauerfinanzierung von Alt-Defiziten dienen.
- Konstruktion des Entschuldungs-Fonds
nur Zinshilfe, nur Tilgung oder Schuldendienst insgesamt
Haftung bleibt bei kommunalen Gläubigern, nur die Bewirtschaftung wird von Dritten, z.B. Bundesfinanzagentur, übernommen oder
vollständige Schuldenübernahme und Bewirtschaftung durch Bundesfinanzagentur / Kreditanstalt für Wiederaufbau.
Empfehlung:
vollständige Übernahme des Schuldendienstes als Neustart und Gläubigerwechsel!
- Zugangsvoraussetzungen:
 - alle Kommunen mit Liquiditätskrediten, die über den unterjährigen Liquiditätsbedarf hinausgehen
 - nicht: Umlageverbände (Sonderproblem) und Stadtstaaten (Bund-Länder-Finanzausgleich)
 - Ratsbeschluss, zukünftig Liquiditätskredite nur unterjährig / gesetzeskonform einzusetzen
 - Rückübertragung des Schuldendienstes bei Nichterfüllung
- Voraussetzungen auf Landes- und Bundesebene:
 - Strenges Konnexitätsprinzip auch für bereits wahrgenommene Aufgaben, erst recht für neue Aufgaben
 - Aufgabenangemessene Finanzausstattung, damit der strukturelle Haushaltsausgleich zukünftig gesichert bleibt
- Refinanzierung auf Bundes- und Länderebene:
 - Bundesverpflichtung für einen Zuschuss an den bundesweiten Entschuldungs-Fonds in Höhe von einem Drittel der erforderlichen Annuität (aktuell rd. 540 Mio. €/Jahr) über einen Zeitraum von 30 Jahren.

- Alternativ: Entlastung bei den Kosten der Unterkunft (KdU) in gleicher Höhe über den gleichen Zeitraum.
 - Länder zahlen insgesamt ebenfalls ein Drittel; untereinander im Verhältnis der zu tilgenden kommunalen Liquiditätskredite.
 - Länder, die ihre Kommunen in den letzten 5 Jahren entschuldet haben, werden so gestellt, als wären diese Schulden noch nicht übernommen worden.
 - Bund und Länder beauftragen die Bundesfinanzagentur / Kreditanstalt für Wiederaufbau mit dem Schuldenmanagement. Risikostruktur und Zinsaufwand sollen sich an der Bundesschuld insgesamt orientieren.
- Refinanzierung auf der kommunalen Ebene:
 - Beitrag der entlasteten Kommunen als Prozentanteil ihrer übernommenen Schulden
 - Solidaritätsumlage (nur abundante Kommunen)
 - Vorweg-Abzug im kommunalen Finanzausgleich
 - Pro-Kopf-Solidarbeitrag aller Kommunen
- Empfehlung:
- keine aktuelle Mehrbelastung der Kommunen des Stärkungspakts Stadtfinanzen, also nur Abschöpfung der aktuellen Zinersparnis
 - je nach Erfordernis für den Kommunalanteil eine Kombination aus einer Solidaritätsumlage, einem Pro-Kopf-Solidarbeitrag aller Kommunen und einem Eigenbeitrag proportional zum Schuldenvolumen,
 - falls unvermeidlich auch ein Vorwegabzug im GFG
- Entscheidungen über die Art der Landes- und Kommunal-Refinanzierung bleiben der jeweiligen Länderebene vorbehalten.

Literaturverzeichnis

Banner, G: Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung? , in: Remmert, B., Wehling, H. (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, 2012

Boettcher, F.: Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften, in Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 02/2012

Boysen-Hogrefe: Determinanten kommunaler Verschuldung und die Rolle der Länder, Kiel Working Papers 1959, September 2014

Brand, Stephan; Steinbrecher, Johannes: Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung, KfW Research Nr. 203, 11.04.2018

Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat: Pressemitteilung zur Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensbedingungen“ vom 26.09.2018.

Bundesrat: Beschluss zur Anhebung des Höchstsatzes, mit dem der Bund aktuell die Kosten der Unterkunft mitfinanzieren darf, ohne dass es zu einer Bundesauftragsverwaltung kommt, vom 06.07.2018 (BR-Drs. 165/18)

Bündnis90/Die Grünen: Bundestags-Wahlprogramm 2017

Bündnis90/Die Grünen, Fraktion im Bundestag: Dauerhafte und strukturelle Entlastungen für Kommunen in Not, BT-Drs. 18/6069 v. 23.09.2015

Bury, Yannich; Feld, Lars P.: Die Heterogenität der kommunalen Haushalts- und Aufsichtsregeln als Herausforderung im vertikalisierten Fiskalföderalismus, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 12/2018

Busch, Manfred: Der Teufelskreis der Hebesatz-Anspannung – Science oder Fiction?, in: Gemeindehaushalt 10/2018, S. 226 – 232

Busch, Manfred: Stellungnahme zur Anhörung des Kommunalausschusses zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2019, 05.10.2018, LT-Stellungnahme 17/847

Destatis, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand zum 31.12.2016

Deutsche Bundesbank, Reihe Kapitalmarkt-Statistik: Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – börsennotierte Bundeswertpapiere

Deutscher Städtetag, Präsidium: Altschulden, Beschluss der 415. Sitzung vom 12.09.2017

Deutscher Städtetag: Stadtfinanzen 2018. Schlaglichter des Deutschen Städtetags, Band 112, Köln 2018

Dieter, J.: Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder? , in: Junkernheinrich u.a.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, I – 2018

Döring/Brenner: Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen („sofia-Gutachten“), 2017

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, Stellungnahme 17/521 für den Landtag NRW zur Anhörung am 20.04.2018

Hessenkasse: Gesetz vom 25.04.2018.

Hessischer Städtetag: Stellungnahme Nr. 17/518 des Hessischen Städtetags zur Anhörung im Landtag NRW am 20.04.2018

Holtkamp, Lars: Verwaltungsreformen, 2012

Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), „Wirtschaft fordert Entschuldung der Revier-Städte“, NRZ v. 16.10.2018

Institut der Wirtschaftsprüfer: Stellungnahme zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW, Drs. 17/872 vom 03.08.2018 zur Anhörung des Kommunalausschusses am 09.11.2018

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerd: Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, S. 198-220.

Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern 2011

Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD im Bund vom 07.02.2018

Koalitionsvertrag von CDU und FDP in NRW vom 27.06.2017

Kommunale Spitzenverbände: Stellungnahme zur Anhörung im NRW-Landtag am 20.04.2018 „Altschuldenfonds“ (Stellungnahme 17/458 v. 29.03.2018)

Korioth, Stefan: Einstands- oder Ausfallhaftung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei Zahlungsunfähigkeit von Kommunen? Rechtsgutachten im Auftrag des LRH Mecklenburg-Vorpommern, München 02.11.2015

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht 2015

Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Antwort auf die Kleine Anfrage 920 des MdL Mostofizadeh, LT-Drs. 17/2287 vom 04.05.2018

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: Urteil zur Finanzausgleichsabgabe vom 26.01.2012, Az LVerfG 18/10.

Ministerpräsident des Saarlands: Regierungserklärung vom 14.11.2018

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2017/2018

Schäfer, Michael; Otto, Sven-Joachim: Das kommunale Nagelstudio. Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerken & Co., Wiesbaden 2016

SPD NRW: Neuer Aufbruch: Regionen stärken. Impulse für den Strukturwandel im Ruhrgebiet, 07.09.2018

Südekum, Jens, Dauth, Wolfgang, Findeisen, Sebastian: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie, Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 89, Dezember 2016, S. 1 – 18

Truger, Achim: Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen I – 2018, S. 451 – 467

Verfassungsgerichtshof NRW: Urteil zur „Solidaritätsumlage“ vom 30.06.2016, Az VerfGH 34/14

Wieland, Joachim: Vortrag vor dem Aktionsbündnis für die Würde der Städte, Berlin am 25.07.2017