

# **RAUS AUS DEN SCHULDEN!**

## **- Plädoyer für den Einstieg in eine nachhaltige Problemlösung -**

### **Forderungen der Memorandumsguppe**

Stand: 25. Oktober 2011

Mit unserer Stellungnahme „Wege aus der Schuldenfalle“ haben wir - die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes - am 18. Dezember 2008 auf die desaströse Finanzsituation nordrhein-westfälischer Kommunen aufmerksam gemacht. Ihr Hilferuf wurde gehört, viel hat sich seitdem geändert: finanziell, aber auch im Umgang miteinander. Der gemeinsame Landtagsbeschluss aller Fraktionen vom 29. Oktober 2010 hat den Weg bereitet und die hälftige Übernahme der bundesgesetzlich geregelten Soziallasten durch den Bund gefordert. Inzwischen hat die neue Landesregierung den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhebliche Mittel zurückgegeben (300 Mio. Euro: Wiedereinführung des 4/7-Anteils an der Grunderwerbsteuer, Entfall der Beiträge zur Sanierung des Landeshaushalts) und einen Stärkungspakt Stadtfinanzen mit einer zeitlich befristeten landesfinanzierten Konsolidierungshilfe von 350 Mio. Euro vorgelegt. Die Bundesregierung will die Kommunen bis zum Jahr 2014 schrittweise von den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter entlasten.

### **Das „Junkernheinrich/Lenk-Gutachten“**

Mit dem am 8. März 2011 veröffentlichten Gutachten der Professoren Junkernheinrich und Lenk „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ wurde ein schlüssiger Weg zur Wiederherstellung der kommunalen Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt, der in seinen Grundelementen auf viel Zustimmung gestoßen ist. Ein anderer Weg, der eine nachhaltige Problemlösung ermöglicht, ist nicht in Sicht. Daher sollen die zentralen Eckpunkte nochmals in Erinnerung gerufen werden:

- Ohne massive Gegenmaßnahmen ist selbst bei konservativer Schätzung der künftigen Kassenkreditentwicklung mit einem Anstieg auf 50 Mrd. Euro oder mehr bis zum Jahr 2020 zu rechnen. Dies erfordert sofortiges Handeln. Jedes Zuarbeiten bzw. nicht-nachhaltige Handeln macht die Kosten der Umorientierung höher und letztlich nicht mehr finanzierbar.
- Der Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teilziel des finanzpolitischen Instrumentenmixes. Das primäre Ziel muss der Haushaltsausgleich sein. Würde dieses Ziel nicht erreicht, bliebe die Deckungslücke und damit der Verschuldungsbedarf bestehen. Die strukturelle Unterfinanzierung ist das Problem, die Kassenkredite sind lediglich Folge und Symptom.
- Entscheidend ist, dass ein nachhaltiger Weg eingeschlagen wird. Strukturelle Entlastungen, temporäre Hilfsmaßnahmen sowie massive kommunale Konsolidierungsmaßnahmen sind in einem verbindlichen Konsolidierungspfad zu verknüpfen. Bei Zielverfehlung ist der Haushaltsausgleich durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen (z. B. eine Grundsteuererhöhung) herbeizuführen.
- Trotz der hohen strukturellen Lücke ist ein Haushaltsausgleich möglich, allerdings nur bei hoher politischer Prioritätensetzung. Das Konzept ist aber nicht gescheitert, wenn der Lückenschluss nicht sofort und vollständig gelingt. Gelänge es beispielsweise in einem Fünf-Jahres-Zeitraum zwei Drittel der Haushaltsdefizite ab-

zubauen, so wäre dies kommunalfinanzpolitisch ein außerordentlich großer Erfolg.

- Der Weg muss politisch-administrativ leistbar sein und von den beteiligten Akteuren – insbesondere von den Kommunen und den Bürgern – als gerecht empfunden werden. Harte Konsolidierungsschritte sowie interkommunale Umverteilungsprozesse und erst recht aufsichtsrechtliche Zwangsmaßnahmen werden politisch „leerlaufen“ bzw. nicht durchsetzbar sein, wenn Ziel und Zielerreichungsmöglichkeiten nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind und eine unterschiedliche Behandlung gleichartig betroffener Kommunen erfolgt.

Der Wirkungszusammenhang der im Gutachten aufeinander bezogenen Teilelemente macht nochmals deutlich, worauf bei der Umsetzung zu achten ist. Die massiven kommunalen Konsolidierungsanstrengungen müssen durch hinreichende strukturelle Entlastungen – konkret: Mehreinnahmen und/oder Aufgabenrückbau – flankiert werden. Nur wenn „Handlungsziel“ und „Handlungsmöglichkeiten“ zueinander passen, wird eine nachhaltige Problemlösung möglich sein. Der Haushaltsausgleich muss erreichbar sein, nur dann wird er über aufsichtsrechtliche Maßnahmen durchgesetzt werden können.

### **Das finanzpolitische Dilemma**

Die strukturelle Haushaltslücke der nordrhein-westfälischen Gemeinden mit Kassenkrediten ist auf 2,6 Mrd. Euro (davon allein 0,4 Mrd. Euro an Zinsen für diese Kredite) zu beziffern. Will man gleichzeitig den Stand der Kassenkredite bis zum Jahr 2020 halbieren, so liegt der Konsolidierungsbedarf für die Gemeinden mit Kassenkrediten bei 3,6 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Zahlen beruhen auf kameralen Daten. In der NKF-Welt ist aufgrund der präziseren Erfassung der Abschreibungen und der Pensionslasten von einem merklich höheren Wert auszugehen.

Mit einer Aufstockung des Kommunalfinanzausgleichs um 300 Mio. Euro und einer Entlastung bei der Grundsicherung im Alter in Höhe von 911 Mio. Euro verbleibt eine Lücke, die von den Kommunen im bestehenden Rechts- und Aufgabenrahmen nicht zu schultern ist. Dies käme - in Abweichung vom Junkernheinrich/Lenk-Gutachten - de facto einer weitgehenden Kommunalisierung der Problemlösung zu. Zwar ist die Entlastung des Bundes bei der Grundsicherung im Alter zu begrüßen. Damit werden die Kommunen in Nordrhein-Westfalen allerdings „nur“ von 7,6 % ihrer (Netto-) Sozialausgaben entlastet. Zudem wird die Entlastung durch in anderen Bereichen weiter steigende Sozialausgaben (z. B. Hilfe zur Pflege) wieder aufgezehrt. Wie aber sollen in einem Kommunalsystem mit weitgehend pflichtigen Aufgaben pro Jahr Milliardenbeträge eingespart werden? Die Antwort auf diese Frage bleiben Land und Bund regelmäßig schuldig. An dieser Stelle ist nochmals zu betonen, dass die Kassenkredite in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen seit Jahren höher sind als die Summe der Ausgaben für alle freiwilligen Aufgaben.

Die Konsolidierungshilfen – also die temporären Überbrückungsmittel – des Landes in Höhe von 350 Mio. Euro bleiben deutlich hinter den Erwartungen zurück und sollen allein an die Gemeinden ausgezahlt werden, für die sich aus dem Haushaltsplan eine Überschuldung im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung ergibt. Damit wird gemessen an der strukturellen Lücke bzw. der aktuellen Fehlbeträge gerade mal ein Viertel des Haushaltsproblems „erreicht“. Für eine zweite Gruppe von Kommunen, deren Überschuldung sich bis zum Jahr 2016 andeutet, sollen durch interkommunale Umverteilungsmaßnahmen Konsolidierungshilfen in aufwachsender Höhe von 310 Mio. Euro (ab 2014, in 2012: 65 Mio. Euro und in 2013: 115 Mio. Euro) bereitgestellt werden. Mit anderen Worten: Auch Kommunen in Haushaltsnotlagen bzw. mit nicht genehmigten Haushalten sollen die Konsolidierungshilfen für Kommunen mitfinanzieren, die aufgrund einer Einschätzung bzw. von Daten aus dem Jahr 2010 bis zum Jahr 2016 überschuldet sein könnten. Statt Problemlösung ist hier Problemverlagerung auf schwer nachvollziehbarer Datenbasis die Devise!

Im Sinne der Vermeidung eines Scheiterns sind folgende drei Aspekte zu verbessern:

- Das Konzept muss nachhaltig und flächendeckend wirken (Paradigmenwechsel).
- Die Handlungsziele und die Handlungsmöglichkeiten müssen passfähig aufeinander bezogen werden (erreichbarer Lückenschluss).
- Die einzelnen Konsolidierungsschritte müssen laufend überprüft und gegebenenfalls aufsichtsrechtlich durchgesetzt werden (Kontrolle und Sanktion).

Vielfach hofft man, dass lange Konsolidierungszeiträume bzw. -fristen ein hilfreicher Beitrag zur Problemlösung sind. Dies ist nur zum Teil richtig. Zutreffend ist, dass Anpassungsmaßnahmen in einem Kommunalsystem mit zahlreichen Rechtsverpflichtungen und einer hohen Sozialverantwortung Zeit erfordern. Aber sie brauchen auch Zeitdruck! Ein Blick auf die möglichen Ursachen macht dies deutlich: Entweder geht man davon aus, dass die bestehenden Haushaltsprobleme vor allem das Ergebnis einer unzureichenden Finanzierungsbeteiligung (z. B. im Sozialbereich) sind. Dann trägt eine unverhältnismäßige Verlängerung der Konsolidierungsfristen jedoch nicht zur Problemlösung bei, denn die betroffenen Kommunen werden ihre Haushalte unter den gegebenen Umständen auch in 10 oder 15 Jahren nicht ausgleichen können. Oder man ist der irrigen Ansicht, dass die Defizite primär auf kommunales Fehlverhalten zurückgehen. Auch in diesem Fall wäre eine unverhältnismäßige Fristverlängerung völlig ungeeignet, um das Problem zu lösen. Im Gegenteil, sie würde einer weiteren Problemzunahme sogar Tür und Tor öffnen. Schnelles Handeln aller Akteure ist also zwingend erforderlich.

### **Was zu tun ist? - zur notwendigen Fortentwicklung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen**

Der kommunalfinanzpolitische Paradigmenwechsel erfordert eine Fortentwicklung der vorliegenden Vorschläge in mehrfacher Hinsicht:

- Der Bund muss weitere Schritte folgen lassen. Wir erkennen den ersten Entlastungsschritt an, müssen aber dennoch auf seine begrenzte Wirkung hinweisen. In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass alle Fraktionen des nordrhein-westfälischen Landtages an ihrem gemeinsamen Beschluss vom 29. Oktober 2010 und damit an der Forderung nach einer hälftigen Übernahme der Soziallasten weiter festhalten.
- Dort wo Bund und Land das Geld für eine weitere Entlastung der Kommunen nicht mehr aufbringen können, kann und muss dies durch Aufgaben- und Standardabbau ersetzt werden. Hier muss der Paradigmenwechsel in der staatlichen Politik liegen. Hier passiert noch viel zu wenig, hier werden die kommunalen Lasten noch viel zu häufig erhöht. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe Standardabbau der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen müssen zügig fortgeführt werden. Wir fordern, dass der Bundestag dazu eine Enquete Kommission „Bund und Kommunalaufgaben“ einberuft.
- Im Hinblick auf das laufende Gesetzgebungsverfahren zum Stärkungspakt können die im Gesetzentwurf enthaltenen Konsolidierungshilfen für das Haushaltsjahr 2011 nach den im Gesetzentwurf vorgesehen Kriterien als Einmalzahlung verteilt werden.

### **Ab 2012 sind nachstehende Änderungen erforderlich:**

- Die temporären Konsolidierungshilfen sind grundsätzlich vom Land zu finanzieren und an einen größeren Kreis von Kommunen auszuschütten. Eine Größenordnung von rd. 700 Mio. Euro ab 2012 zeigt hier in die richtige Richtung. Nach zehn Jahren sollte die Hälfte des Volumens als dauerhafte strukturelle Entlastung zur Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs genutzt und weitergeführt werden. Nur so kann die Nachhaltigkeit des Stärkungspaktes gesichert werden.

- Sofern die Nachhaltigkeit des Stärkungspaktes sichergestellt ist, muss durch eine Solidarumlage in Höhe von maximal 195 Mio. Euro bei den abundanten Kommunen ein Teil der auch dort ankommenden Entlastungen bei der Grundsicherung im Alter umgelenkt werden. Diese kommunale Mitfinanzierung ist zeitlich auf zehn Jahre zu befristen und könnte bereits im Jahr 2012 mit einem ersten Teilbetrag beginnen.
- Das Zugangskriterium sollte eine breitere Programmwirkung ermöglichen und eine hohe Rechtssicherheit aufweisen.

Im Gesetzesentwurf sollte daher für die Konsolidierungshilfen ab 2012 einheitlich auf das Kriterium Nothaushaltskommune in 2010 abgestellt werden.

Die derzeitige Abgrenzung von Überschuldung in 2014 ff. erscheint beliebig, da aus den Haushaltsdaten 2010 eine Überschuldung nach 2013 nicht ablesbar ist. Insofern als der Gesetzesentwurf bewusst auf zurückliegende und somit nicht mehr gestaltbare Daten abstellt, kann eine daraus nicht ableitbare Überschuldung kein geeignetes Kriterium darstellen. Des Weiteren liegen noch nicht in allen Städten die dafür notwendigen Eröffnungsbilanzen vor, so dass auch hier dem Grunde nach weitere Gestaltungsspielräume (z. B. Ausnutzen von Bewertungsspielräumen) bestehen. Im Übrigen kann die Berichtigung der Eröffnungsbilanz bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss vorgenommen werden. Ferner ist bei der bis dahin gewählten Konstruktion in zwei Stufen von einer im Gesetzesentwurf in § 4 Abs. 3 bereits angenommenen „Überzeichnung“ der zur Verfügung stehenden Mittel auszugehen. Die dort vorgenommene Abgrenzung („von Anfang an entsprechend zu begrenzen“) lässt allerdings Zweifel an der Rechtssicherheit zu. Immerhin sind wesentliche gleich gelagerte Fälle auch gleich zu behandeln, eine Differenzierung nach Überschuldung in den Jahren 2014-2016, die auf ohnehin unsicherer Grundlage steht, kann das nicht leisten. Ohne verfassungsrechtlich unbedenkliche Kriterien steht allerdings zu befürchten, dass die zweite Stufe letztlich nicht zum Tragen kommt und es allein bei der Hilfe für 34 überschuldete Kommunen bleibt, was die Notlage der übrigen 104 Nothaushaltskommunen unberücksichtigt lässt. Bereits das Gutachten Junkernheinrich/Lenk geht davon aus, dass die Überschuldung isoliert kein taugliches Abgrenzungskriterium darstellt. Auch der jüngste Rückzug einzelner Kreditinstitute aus der Kommunalfinanzierung knüpfte nicht an die bilanzielle Situation, sondern mit Blick auf das Volumen ausgereicher Kredite an den Haushaltsstatus als Nothaushaltskommune an.

Empfangsberechtigt sollten daher die Kommunen sein, die überschuldet sind und/oder für das Haushaltsjahr 2010 über kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept verfügen. Für diese ist die Teilnahme verpflichtend. Dabei darf es keine wesentlichen substanziellen Verschlechterungen für die überschuldeten Städte geben, die bereits in 2011 Konsolidierungshilfen erhalten haben.

- Als Verteilungskriterien könnte den Wirkungsüberlegungen des Junkernheinrich/Lenk-Gutachtens folgend die Haushaltslücke und der Stand der Liquiditätskredite genutzt werden. Um die aktuellen Ausschläge in Folge der Finanzkrise und der damit verbundenen ausgeprägten interkommunalen Verwerfungen nicht überzubetonen, kann die Haushaltslücke durch einen kombinierten Indikator aus „Struktureller Lücke“ und „Aktuellem Finanzergebnis“ (zu je 50 %) erfolgen.

Die Kommunen des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes bekennen sich ausdrücklich zu massiven Konsolidierungsanstrengungen. Diese müssen konkretisiert, kontrolliert und im Falle der Nichterreichung aufsichtsrechtlich durchgesetzt werden. Hier vermag keiner der vorgelegten Vorschläge zu überzeugen.

- Daher schlagen wir zur Begleitung der Umsetzung und Evaluierung eine Arbeitsgruppe von Land, Kommunalaufsicht, Kommunen und Wissenschaft vor, die die Konsolidierungsmöglichkeiten im interkommunalen Vergleich untersucht und verbindliche Umsetzungsziele vorschlägt. Denn nur erreichbare Ziele lassen sich

aufsichtsrechtlich durchsetzen. Ohne Kontrollen und Sanktionen wird der erforderliche Paradigmenwechsel nicht umsetzbar sein.

- Der Haushaltsausgleich im NKF stellt die Kommunen im Vergleich zur kameralen Betrachtung vor deutlich steigende Herausforderungen. Der Ausgleich des Ergebnishaushaltes erfordert Überschüsse im Finanzhaushalt zur Finanzierung von Abschreibungen und Pensionslasten in bisher ungeahnter Größenordnung. Dies wird nur mit einem „neuen Schulterschluss“ aller Akteure möglich sein. Sobald die neuen Daten flächendeckend und vergleichbar vorliegen sollte der Landtag dem rheinland-pfälzischen Beispiel folgen und eine Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ einrichten.

Packen wir es gemeinsam an, aber richtig!