



der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes

**Vorschläge für eine nachhaltige Lösung  
des kommunalen Altschuldenproblems  
und der Unterfinanzierung der Kommunen  
in Nordrhein-Westfalen**

**18. Dezember 2009**

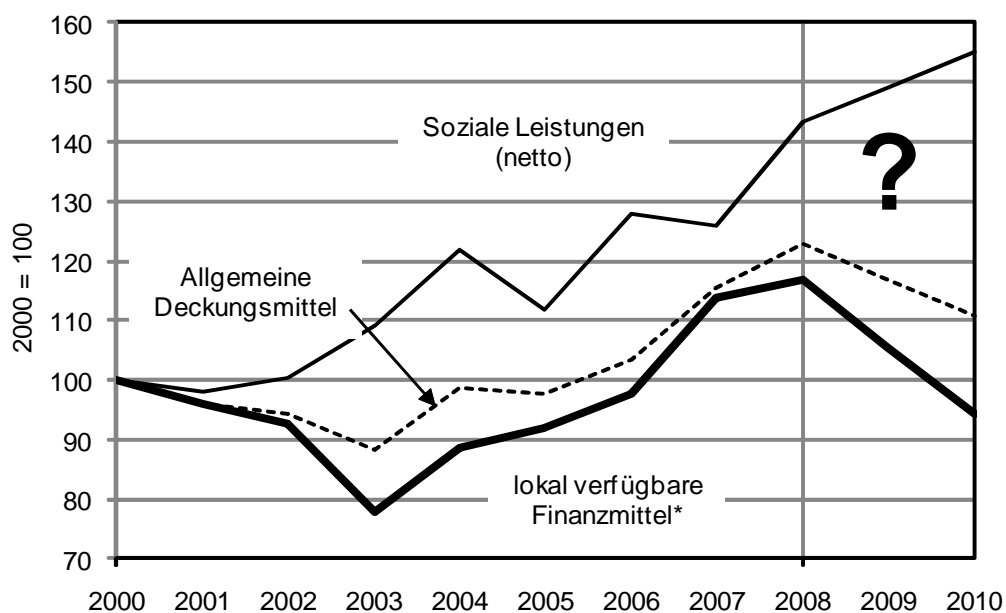
## Raus aus den Schulden: Vorschläge für eine nachhaltige Lösung des kommunalen Altschuldenproblems und der Unterfinanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Die aktuelle Wirtschaftskrise führt in vielen Kommunen zu neuen Haushaltsdefiziten und damit zu teilweise drastisch steigenden Schulden. Jetzt mit Vorschlägen zur Entschuldung in die Öffentlichkeit zu gehen, erscheint deshalb zunächst widersinnig. Mit der konkreten Konzeptionierung einer Entschuldungsstrategie ist aber gerade jetzt umgehend zu beginnen, um die einnahmen- und ausgabenseitigen Verbesserungen der nächsten konjunkturellen Erholungsphase ohne Zeitverzögerungen zum Einstieg in den kommunalen Schuldenabbau nutzen zu können. Das Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“ fordert deshalb die Landesregierung zu einer intensiven Zusammenarbeit mit den Kommunen auf, um die in vielen Städten bestehende Abwärtsspirale zu stoppen und die Zukunftsfähigkeit der Kommunen zu sichern.

### I. Von der Vergeblichkeitsfalle in die Schuldenfalle

Starke Steuereinbrüche und ein deutliches Anwachsen der Sozialausgaben – dies sind die Zeichen dafür, dass viele Städte und Gemeinden in den nächsten Jahren ihre Haushalte wieder einmal nicht ausgleichen können und erreichte Fortschritte im Konsolidierungsprozess obsolet werden. Schon in den Jahren 2001 bis 2005 haben die gleichen Faktoren für einen massiven Verfall der städtischen Finanzen und eine exorbitante Zunahme der Kassenkredite gesorgt (vgl. Abb. 1). Vergeblichkeitsfalle ist deshalb kein Schlagwort. Es ist die Folge einer strukturellen Schiefelage und Unterfinanzierung der Kommunen und bedeutet, dass die eigenen Anstrengungen immer wieder durch äußere Entwicklungen überholt und „aufgezehrt“ werden.

**Abbildung 1: Kommunen in der Vergeblichkeitsfalle**  
Die Sozialausgaben laufen in den kreisfreien Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes den Einnahmen davon



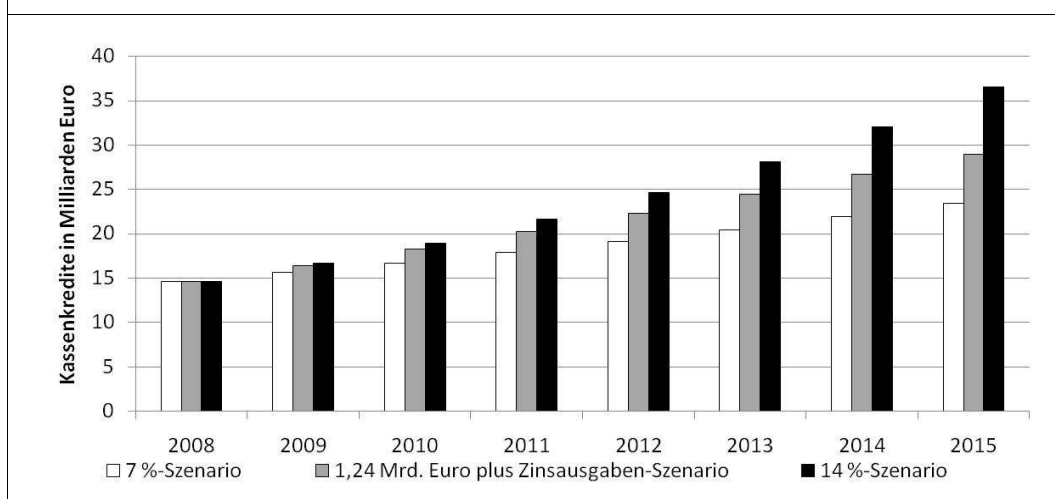
\* Allgemeine Deckungsmittel abzgl. Landschaftsumlage und Netto-Sozialausgaben.

Quelle: Nach Angaben des IT.NRW; eigene Berechnungen und Szenarien.

Die Vergeblichkeitsfalle führt die Kommunen in die Schuldenfalle. Haushaltsdefizite können in den strukturschwachen Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes seit etwa 10 Jahren nur noch durch Kassenkredite gedeckt werden: Seit 2001 im Durchschnitt rd. 1 Milliarde Euro pro Jahr (Stand: 30.06.2009)!! Ohne sie wären die Kommunen nicht mehr in der Lage, Sozialleistungen auszuzahlen, Kindergartenplätze anzubieten, Personal zu bezahlen, Straßen einigermaßen in Schuss zu halten usw. Je nach getroffenen Annahmen über die weitere Entwicklung zeigen ausgewählte Szenarien, dass die Kassenkredite aller nordrhein-westfälischen Kommunen von 17,5 Milliarden Euro Ende 2009 auf bis zu 35 Milliarden Euro im Jahr 2015 anwachsen können (vgl. Abb. 2):

- *Szenario 1* geht von einer jährlichen Zunahme der Kassenkreditschulden um 6,7 % aus. Dies entspricht der geringsten Wachstumsrate im gesamten Zeitraum von 2000 bis 2008, der Entwicklung zwischen 2007 und 2008. Hierbei handelt es sich um die beiden Jahre mit der besten kommunalen Kassenentwicklung seit Gründung der Bundesrepublik. Selbst bei einer solchen, ausgesprochen moderaten Entwicklung läge die Kassenkreditverschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen in 2015 bei mehr als 23 Milliarden Euro – und damit beinahe 9 Milliarden Euro über dem Ausgangsniveau der Simulation.
- *Szenario 2* liegt die Annahme zugrunde, dass sich das Wachstum der Kassenkredite nicht entlang konstanter Wachstumsraten vollzieht, sondern von einem strukturellen Primärdefizit und den für die aufgelaufenen Verbindlichkeiten anfallenden Zinsausgaben angetrieben wird. Rein rechnerisch hat dieses strukturelle Primärdefizit im Zeitraum 2000 bis 2008 pro Jahr etwa 1,24 Milliarden Euro betragen. Dem Szenario liegt darüber hinaus ein Zinsniveau von 4 % zugrunde.
- In *Szenario 3* wird die Kassenkreditentwicklung für den Zeitraum 2008 bis 2015 bei einer jährlichen Wachstumsrate von 14 % simuliert. Dies entspricht der jährlichen Zunahme zwischen 2004 und 2008, d. h. in einer ausgeprägten wirtschaftlichen Aufschwungphase.

**Abbildung 2: Kommunen in der Schuldenfalle – Szenarien zur Kassenkreditentwicklung in Nordrhein-Westfalen bis 2015**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen.

Tatsächlich wurden die drei Szenarien von der Kassenkreditentwicklung im ersten Halbjahr 2009 bereits überholt. Allein in den ersten sechs Monaten dieses Jahres haben die kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen um 19,4 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum zugelegt. Hochgerechnet auf das gesamte Jahr 2009 ergäbe sich hieraus eine Zunahme um 2,8 Milliarden Euro auf beinahe 17,5 Milliarden Euro am 31.12.2009; im Verlauf des Jahres 2011 ist ein Überschreiten der 20 Milliarden-Schwelle zu erwarten.

Inzwischen tragen die Zinsen für diese Schulden, die ebenfalls nur noch mit neuen Schulden finanziert werden können, ganz erheblich zu dieser Entwicklung bei. Ihr

Volumen beträgt in strukturschwachen Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes auch bei niedrigen Zinssätzen schon rd. 620 Mill. Euro (2008). Vor diesem Hintergrund ist eine Tilgung nicht in Sicht. Entsprechend zehrt die gegenwärtige Situation das Kapital der Städte auf. Einige Städte, wie Oberhausen, Duisburg und Hagen, haben ihr Eigenkapital schon verbraucht. Für andere wie Wuppertal, Gladbeck, Remscheid und Solingen ist dies im Finanzplanungszeitraum bis 2013 absehbar. Für wieder andere wie Essen, Herne, Leverkusen, Recklinghausen und zahlreiche andere Städte und Gemeinden wird es kurz danach erwartet.

Alle Szenarien machen den Ernst der Lage deutlich: Wenn nicht schnell gehandelt wird, sehen die Bürger zahlreicher Städte und Gemeinden einer düsteren Zukunft entgegen. Ausschließlich aus eigener Kraft werden sich die besonders schwer betroffenen Kommunen nicht aus der Schuldenspirale befreien können. Die Ursachen der anhaltenden Kassenkreditzunahme – die Unterfinanzierung der strukturschwachen Städte und Gemeinden sowie das Fehlen einer wirksamen kommunalen Schuldenbremse – müssen endlich angepackt werden. Ansonsten droht dem Land und seinen Kommunen bereits in naher Zukunft ein finanzielles Problem, das einem Vielfachen des aktuellen Schuldenberges entsprechen dürfte. Die Frage lautet daher nicht, ob das Land und seine Kommunen handeln müssen, sondern wie teuer dem Steuerzahler die Hilfe letztlich kommt.

## II. Raus aus den Schulden

Es ist unbedingt notwendig, den Primärsaldoausgleich (Ausgleich zwischen Erträgen und Aufwendungen eines Jahres; ohne Finanzergebnis) herbeizuführen, um die weitere Aufzehrung des Eigenkapitals zu stoppen. Die Kommunen selbst müssen ihre Haushaltskonsolidierung über die bisher schon umgesetzten umfangreichen Maßnahmen hinaus deutlich verstärken und dabei noch zu schaffende Möglichkeiten der Standardflexibilisierung offensiv aufgreifen sowie ihr Leistungsangebot wesentlich schneller an demografische Veränderungen anpassen, um unnötige Remanenzkosten zu vermeiden.

Für die in der Schuldenfalle steckenden Kommunen ist ein finanzwirtschaftlicher Neustart notwendig, der sie in die Lage versetzt, ihre Aufgaben wieder ordnungsgemäß zu erfüllen und kommunale Selbstverwaltung wahrzunehmen. Ein solcher Neustart erfordert das Eingreifen des Landes Nordrhein-Westfalen. Allein das Land verfügt über die rechtliche und finanzpolitische Regelungskompetenz, um die entsprechenden Instrumente zu implementieren und die finanziellen Ressourcen bereit zu stellen, die zur Lösung der aufgelaufenen Probleme notwendig sind. Und das Land muss schnell einschreiten, bevor die Dynamik der Schuldenspirale sich weiter verstärkt.

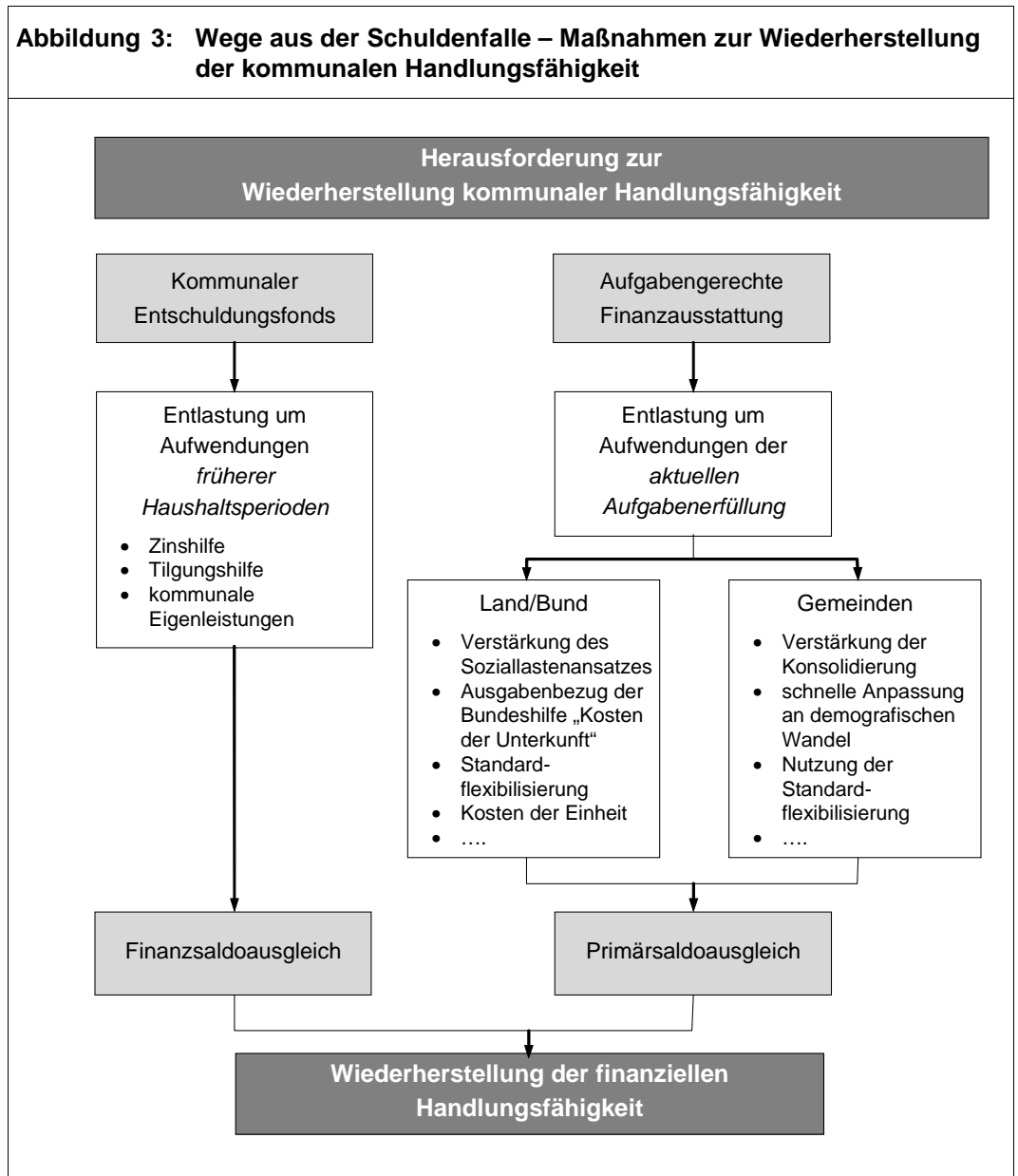
Zur Wiederherstellung und dauerhaften Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen sind umgehend Maßnahmen einzuleiten, die darauf abzielen,

- die Altlast der Schulden abzubauen und
- die Ursachen der Verschuldung, zu der vor allem eine permanente Unterfinanzierung kommunaler Aufgaben gehören, zu beenden (vgl. Abb. 3).

Die Unterfinanzierung geht insbesondere vom Sozialbereich aus. Hier tragen die Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und daraus resultierender Folgeprobleme Mehrbelastungen von über 100 Euro je Einwohner – Tendenz steigend. Daher sind Bund und Land gefordert, vor allem im Sozialbereich die Konnexität von Aufgabendefinition und Aufgabenfinanzierung sicherzustellen. Ferner müssen sie dafür Sorge tragen, dass die Kommunen durch einen Abbau von Standards und Vorgaben größere Handlungsspielräume bei der Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung erhalten. Ohne Gestaltungsspielräume ist Konsolidierung nicht machbar.

Die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes haben bisher in vier Positionspapieren die grundsätzliche Problematik der Gemeindefinanzen aufgearbeitet und auf Ursachen und Wirkungszusammenhänge hingewiesen. Nunmehr gehen sie einen Schritt weiter und wollen die Diskussion mit einer konkreten Entschuldungsstrategie intensivieren.

**Abbildung 3: Wege aus der Schuldenfalle – Maßnahmen zur Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit**



### 1. Kommunaler Entschuldungsfonds: Zinsentlastung, Altschuldenabbau und Primärsaldoausgleich

Für eine Dauer von 10 Jahren sollen sämtliche bis zu einem Stichtag X aufgenommenen Kassenkredite in einen vom Land einzurichtenden Fonds, den kommunalen Entschuldungsfonds, überführt werden. In diesem Fonds sind die Anstrengungen und Mittel aller Beteiligten zu bündeln, die zur Lösung der Schuldenproblematik erforderlich sind. Nach der Überführung der kommunalen Kassenkredite in den Entschuldungsfonds bleiben die Städte und Gemeinden weiterhin Eigentümer ihrer Verpflichtungen und tragen deshalb für die hierfür anfallenden Zinsausgaben und Tilgungsleistungen die Hauptverantwortung. Dazu wird für jede Gemeinde ein „Konto“ im Entschuldungsfonds eingerichtet. Auf diesem Konto werden sämtliche Eigenleistungen und Hilfen zur Tilgung und zur Zinszahlung verbucht. Der Entschuldungsfonds ist auf 10 Jahre zu begrenzen. Dies schafft eine klare zeitliche Perspektive, die auch als realistisch zur Durchbrechung der Schuldenfalle eingeschätzt werden kann. Danach verbleibende Restschulden werden wieder an die Schuldnergemeinden rückübertragen.

Mit der Altschuldenhilfe sollen die verschuldeten Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Haushalte dauerhaft auszugleichen. Hierfür sind drei Schritte erforderlich:

- *Erster Schritt: Zinshilfe zur Vermeidung altschuldenbedingter Defizite* für besonders hoch verschuldete Gemeinden. Damit sollen diese ganz unmittelbar von ihren hohen Schuldendienstkosten entlastet werden. Damit die geschaffenen Gestaltungsspielräume für die Konsolidierung des Haushalts genutzt werden, ist die Zinshilfe ab dem zweiten Jahr an die Einhaltung strikter Haushaltsauflagen zu binden.
- *Zweiter Schritt: Tilgungshilfe im Gegenzug für eine vorausschauende Haushaltsführung* Eine langfristige Risikovermeidung setzt eine materielle Rückführung des hohen Schuldensockels voraus. Aus diesem Grund nimmt der Fonds eine ordentliche Tilgung von Kassenkrediten in Höhe von mindestens 4% des für 2011 erwarteten Kreditvolumens der Fondsteilnehmer vor. Dies entspricht einer Rückführung von etwa 800 Millionen Euro pro Jahr. Schon die ordentliche Tilgung bewirkt einen erheblichen Abbau der Verschuldung. Innerhalb von 10 Jahren können mit nur diesem Instrument 40 % der Verbindlichkeiten zurückgeführt werden. Die Tilgungshilfe ist ebenfalls an die Einhaltung von Auflagen zur Haushaltskonsolidierung zu binden.
- *Dritter Schritt: Zusatztilgung für den vollständigen Abbau der Kassenkreditschulden*  
Neben Zinshilfe und jährlicher Tilgung wird eine Zusatztilgung bereitgestellt, bei der jeder in die (Netto-) Tilgung von Kassenkrediten gelenkte zusätzlich kommunale Euro um einen weiteren Euro aus dem Entschuldungsfonds ergänzt wird. Dieses Instrument steht allen Kommunen offen, die den erforderlichen Eigenbeitrag zur Tilgung leisten. Die Zusatztilgung hat vor allem einen präventiven Charakter. Ihr Ziel besteht darin, das Abrutschen weiterer Kommunen in die Schuldenfalle bereits frühzeitig zu verhindern, indem Anreize für einen durchgreifenden Abbau der Kassenkreditschulden gegeben werden.

***Keine Hilfe ohne Gegenleistung: Primärsaldoausgleich als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Hilfen***

Für alle Instrumente muss gelten: Staatliche Hilfen und interkommunale Solidarität gibt es nicht zum Nulltarif. Ihre Inanspruchnahme setzt die Erfüllung ebenso eindeutiger wie strikter Haushaltsauflagen voraus. Im Falle ihrer Missachtung sind die Hilfsleistungen – Zinshilfe und ordentliche Tilgung – zu reduzieren bzw. nach wiederholten Verstößen vollständig zu streichen. Der Primärsaldo ist mindestens auszugleichen. Ausnahmen von dieser Vorgabe sind allenfalls vorübergehend zulässig und auch nur dann, wenn eine externe Begutachtung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass der Ausgleich noch nicht möglich ist. In diesem Fall wird die Zinshilfe an die Durchführung von Konsolidierungsaufgaben gebunden. Die betroffenen Kommunen müssen sich dabei zu überdurchschnittlichen Einsparungen bereit erklären. Allerdings ist der Primärsaldoausgleich auch hier nach spätestens 5 Jahren definitiv herbeizuführen.

Alle durch jährliche Tilgung und Zusatztilgung herbeigeführten Veränderungen der Kassenkreditverbindlichkeiten werden auf den „Schuldenkonten“ der Kommunen beim Entschuldungsfonds festgehalten. Da die verbliebenen Kredite nach Ablauf der 10jährigen Laufzeit der Altschuldenhilfe wieder an ihre Schuldnergemeinde rückübertragen werden und der Kontostand/das Schuldenniveau die Grundlage für die Berechnung des kommunalen Zinsbeitrags bildet, dürften die beteiligten Städte und Gemeinden einen starken Anreiz zum größtmöglichen Abbau ihrer Verbindlichkeiten haben.

## **2. Zur Finanzierung der Strategie „Raus-aus-den-Schulden“**

Angesichts eines Kassenkreditvolumens von mittlerweile absehbar 20 Milliarden Euro ist eine Entschuldung zwangsläufig mit hohen Kosten verbunden. Die Finanzierungslast muss daher – auch in Anbetracht der angespannten Haushaltslage auf Landesebene – auf mehrere Schultern verteilt werden. Konkret ist eine auf drei Säulen beruhende Finanzierung zweckmäßig, die ausschließlich als Gesamtpaket wirken kann: Land, Kommunen und Bürger (*vgl. Abb. 4*).

### *1. Säule: Das Land Nordrhein-Westfalen*

Als Träger der Kommunalaufsicht steht das Land in einer besonderen Verantwortung gegenüber seinen Kommunen. Dies gilt auch für finanzielle Krisensituationen. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte daher einen wesentlichen Teil der mit einer

Entschuldungshilfe verbundenen Kosten tragen. Hierzu ist ein Basisfinanzierungsbeitrag von mindestens 800 Millionen Euro pro Jahr erforderlich. Angesichts der hohen Entwicklungsdynamik der Kassenkredite wird eine Lösung der Kassenkreditproblematik zu diesem Preis nie wieder zu haben sein!

### 2. Säule: Die nordrhein-westfälischen Kommunen

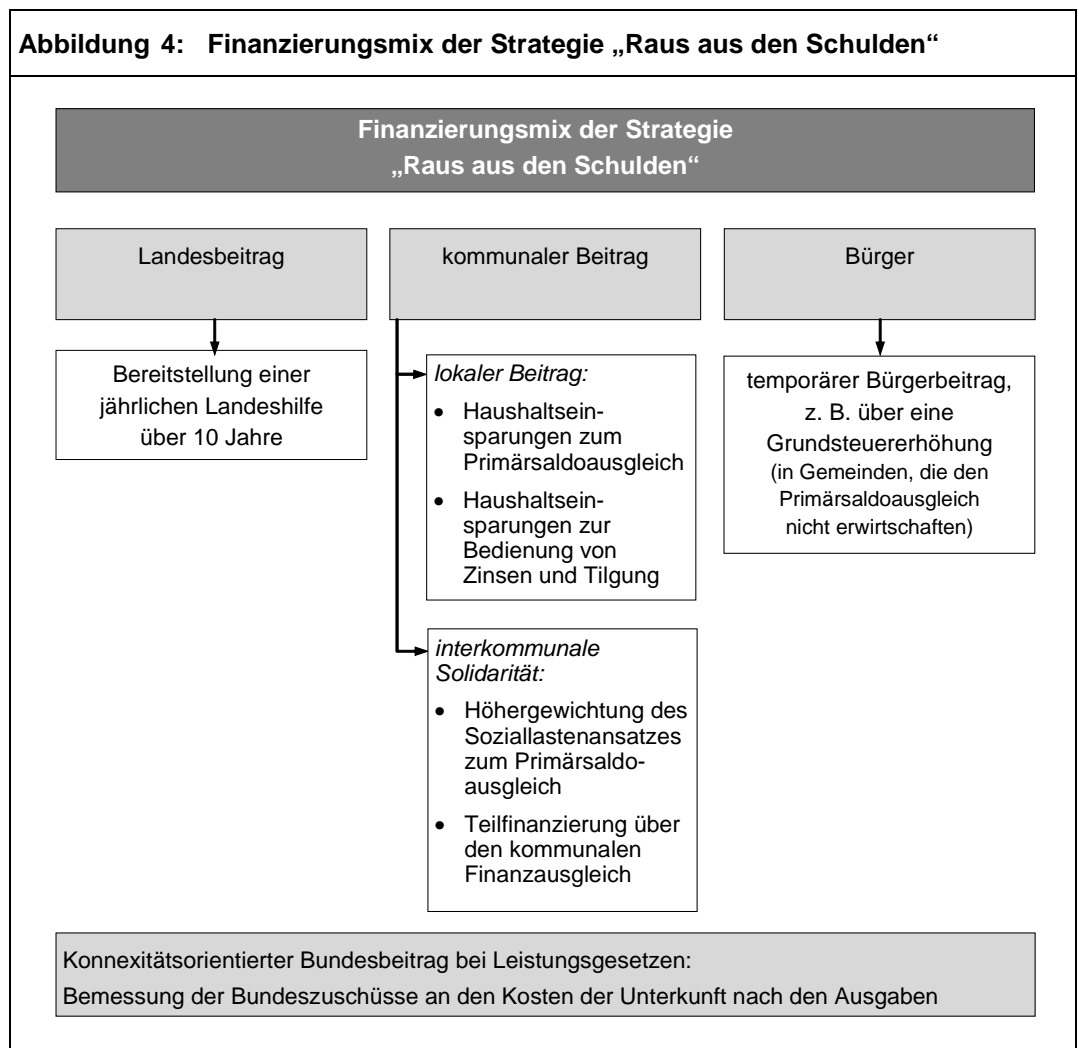
Die Lösung des kommunalen Schuldenproblems ist eine finanzielle Herkules-Aufgabe, die sich nur im Rahmen einer großen Solidargemeinschaft bewältigen lässt. Hierbei müssen auch die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden einen Beitrag leisten. Konkret könnte dieser folgendermaßen aussehen:

- Die am Entschuldungsfonds beteiligten Kommunen verpflichten sich selbst zu überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen, um sowohl die Kosten der laufenden Aufgabenerfüllung als auch Ausgaben für Zins und Tilgung mit ordentlichen Mitteln decken zu können.
- Die Solidargemeinschaft der Kommunen leistet ebenfalls auf 10 Jahre befristet einen Beitrag zur Finanzierung des Entschuldungsfonds.

### 3. Säule: Die Bürger der überschuldeten Städte

In Städten mit besonders prekärer Haushalts- und Verschuldungslage – insbesondere in Gemeinden, die ihren Primärsaldo noch nicht ausgleichen können sowie in bilanziell überschuldeten Kommunen – sollte darüber hinaus als zuletzt einzusetzende Option auch über die Einführung einer Entschuldungsabgabe nachgedacht werden. Diese könnte z. B. in Form eines zeitlich befristeten Aufschlags auf den Hebesatz der Grundsteuer B erfolgen, durch den Bürger und Wirtschaft direkt und für jedermann sichtbar an den Entschuldungsleistungen beteiligt werden.

**Abbildung 4: Finanzierungsmix der Strategie „Raus aus den Schulden“**



**Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“  
der Arbeitsgemeinschaft der Städte des Ruhrgebiets und des  
Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik**

- Bochum** Oberbürgermeisterin Dr. Ottilie Scholz  
Stadtkämmerer Dr. Manfred Busch
- Bottrop** Oberbürgermeister Bernd Tischler  
Stadtkämmerer Willi Loeven
- Dortmund** Oberbürgermeister Ullrich Sierau  
Beigeordneter Jörg Stüdemann
- Duisburg** Oberbürgermeister Adolf Sauerland  
Stadtkämmerer Dr. Peter Langner
- Essen** Oberbürgermeister Reinhard Paß  
Stadtkämmerer Lars Martin Klieve
- Gelsenkirchen** Oberbürgermeister Frank Baranowski
- Gladbeck** Bürgermeister Ulrich Roland  
Stadtkämmerer Jürgen Holzmann
- Hagen** Oberbürgermeister Jörg Dehm  
Stadtkämmerer Christoph Gerbersmann
- Herne** Oberbürgermeister Horst Schiereck  
Stadtkämmerer Peter Bornfelder
- Leverkusen** Oberbürgermeister Reinhard Buchhorn  
Stadtkämmerer Rainer Häusler
- Mülheim an der Ruhr** Oberbürgermeisterin Dagmar Mühlenfeld  
Stadtkämmerer Uwe Bonan
- Oberhausen** Oberbürgermeister Klaus Wehling  
Stadtkämmerer Bernhard Elsemann
- Recklinghausen** Bürgermeister Wolfgang Pantförder  
Stadtkämmerer Christoph Tesche
- Remscheid** Oberbürgermeisterin Beate Wilding  
Stadtkämmerin Bärbel Schütte
- Solingen** Oberbürgermeister Norbert Feith  
Stadtkämmerer Ralf Weeke
- Wesel** Bürgermeisterin Ulrike Westkamp  
Stadtkämmerin Gabriele C. Klug
- Witten** Bürgermeisterin Sonja Leidemann  
Stadtkämmerer Matthias Kleinschmidt
- Wuppertal** Oberbürgermeister Peter Jung  
Stadtkämmerer Dr. Johannes Slawig