

11.02.2014

Antrag

der Fraktion der FDP

Kassenkredite gefährden die kommunale Selbstverwaltung – Das Land hat die Kommunen vor ausufernder Verschuldung zu schützen

I. Ausgangslage

Die Finanzlage der kommunalen Familie in Nordrhein-Westfalen hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verschlechtert. Aktuell tragen die NRW-Kommunen Zins- und Tilgungslasten für über 50 Milliarden Euro Schulden. Mehr als 25 Milliarden Euro davon sind sogenannte Kassenkredite (Liquiditätskredite), die eigentlich zur kurzfristigen Sicherung der Zahlungsfähigkeit dienen sollen. Anders als bei Investitionskrediten stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (z.B. Immobilien, Brücken, Straßen) gegenüber. Vielmehr sind sie mit den Dispokrediten privater Bankkunden vergleichbar, weisen meist kurze Laufzeiten auf und unterliegen einem hohen Zinsänderungsrisiko. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Niedrigzinsphase birgt dies für die kommunalen Haushalte erhebliche finanzielle Gefahren.

Während kommunale Kredite zur Liquiditätssicherung in Bayern, Baden-Württemberg und anderen Flächenländern mit vergleichsweise stabilen Gemeindefinanzen kaum eine Rolle spielen, zeichnen die NRW-Kommunen mittlerweile für mehr als die Hälfte aller örtlichen Kassenkredite bundesweit verantwortlich. Grund hierfür ist nicht etwa ein überdurchschnittlicher Ausgabendrang in den Städten und Gemeinden NRWs. Vielmehr ist die unfreiwillige Flucht vieler Stadtkämmerer in den Kassenkredit darauf zurückzuführen, dass die chronische Unterfinanzierung ihrer Gebietskörperschaften durch das Land bei gleichzeitiger Zunahme an kommunalen Pflichtaufgaben und Standards ihnen kaum eine andere Möglichkeit lässt.

Nordrhein-Westfalen verfügt nicht nur über den höchsten Kommunalisierungsgrad bundesweit. Zwischen der rot-grünen Landesregierung und der kommunalen Familie kommt es auch regelmäßig zu heftigen Auseinandersetzungen, wenn es darum geht, den Gemeinden und Gemeindeverbänden für landesseitig übertragene Aufgaben einen

Datum des Originals: 11.02.2014/Ausgegeben: 11.02.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

angemessenen finanziellen Ausgleich zu zahlen. Darüber hinaus verweisen die Kommunen bereits seit Jahren auf die unzureichende Finanzausstattung des vom Land zu tragenden Gemeindefinanzausgleichs. Regelmäßig klären die Kommunalen Spitzenverbände die Landesregierung darüber auf, wie das Haushaltsdefizit der lokalen Ebene seit der Absenkung des kommunalen Anteils an den Gemeinschaftssteuern durch die SPD in den 1980er Jahren stetig gewachsen ist. So heißt es in einer Gemeinsamen Pressemitteilung des Städte- und Gemeindebunds NRW und des Landkreistags NRW vom 07.05.2013:

„Nach der Absenkung des Verbundsatzes seit 1984/85 fehlen Städten, Gemeinden und Kreisen rund zwei Mrd. Euro jährlich“ (StGB NRW-Numm. 25/2013).

Leider unternimmt die rot-grüne Landesregierung keinerlei Anstrengungen, um den tatsächlichen kommunalen Finanzbedarf sachgerecht zu ermitteln. Ein Plenarantrag der FDP-Landtagsfraktion (Drs. 16/2883), der darauf abzielte, mithilfe einer umfassenden empirischen Analyse kommunaler Aufgaben und ihrer Finanzierungsnotwendigkeiten eine Reformgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich zu schaffen, wurde von SPD und Grünen im Dezember 2013 abgelehnt.

Ein besonderer Wendepunkt in der Geschichte der Kommunalverschuldung war das Jahr 1994, als die damalige SPD-Landesregierung die Genehmigungspflicht für die Aufnahme kommunaler Kassenkredite abschaffte. Auf diesem Wege zog sich das Land an einem neuralgischen Punkt aus seiner Mitverantwortung für die Gemeindefinanzierung zurück und öffnete die Schleusen für einen ungehemmten – vor Ort aus reiner Not betriebenen – Schuldenaufwuchs. Die Statistik zeichnet die Durchschlagskraft dieser Fehlentscheidung eindrucksvoll nach. Denn während die NRW-Kommunen im Jahr 1994 mit einer Milliarde Euro noch einen vergleichsweise niedrigen Kassenkreditstand aufweisen konnten, wuchs dieser bis zum Jahr 2013 geradezu exponentiell auf mehr als 25 Milliarden Euro an.

Das infolge der kommunalen Unterfinanzierung vor Ort unfreiwillig genutzte Ventil der Kassenkreditverschuldung ist einer der wesentlichen Gründe dafür, warum sich in NRW so viele Städte und Gemeinden in finanziellen Notlagen befinden. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Professoren Junkernheinrich und Lenk dem Gesetzgeber in ihrer vielbeachteten Expertise *„Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“*, erneut Obergrenzen für die genehmigungsfreie Aufnahme kommunaler Liquiditätskredite zu formulieren. Auf S. 82 ihres Gutachtens heißt es hierzu:

„Die Höhe der Liquiditätskreditaufnahme wird in der kommunalen Haushaltssatzung durch den Rat begrenzt (§ 78 Abs. 2 Nr. 3 GO NRW). Im Gegensatz zu den Regelungen in anderen Ländern gibt es darüber hinaus keinen gesetzlich normierten Richtwert. So ist die genehmigungsfreie Liquiditätskreditaufnahme in Bayern und Sachsen beispielsweise auf einen bestimmten Anteil der Einnahmen oder Gesamtausgaben beschränkt. Ein solcher Grenzwert ist vor allem vor dem Hintergrund der fehlenden Genehmigungspflicht der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte zu empfehlen“ (Junkernheinrich et al. 2011, S. 82).

Die von den Gutachtern vorgeschlagene Maßnahme würde sich in zwei Richtungen positiv auf die Kommunen auswirken. Einerseits könnten sie ohne explizite Zustimmung der Kommunalaufsicht nicht mehr dazu gezwungen werden, fehlende Finanzmittel für laufende

Aufgaben durch Kassenkredite zu substituieren. Andererseits würde sich der Druck auf das Land erhöhen, für eine auskömmliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene zu sorgen.

Das Bundesland Hessen hat seine Fehlentscheidung hinsichtlich der genehmigungsfreien kommunalen Kassenkreditaufnahme bereits revidiert und damit wieder mehr Verantwortung für die kommunale Familie übernommen. Hierfür hat im Jahr 2011 die damalige Regierungskoalition aus FDP und CDU im hessischen Landtag gesorgt. In § 105 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung heißt es hinsichtlich der Aufnahme von Kassenkrediten seither:

„Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.“ (Hessische Gemeindeordnung, § 105 Abs. 2).

In der Begründung des damaligen Gesetzentwurfs von FDP und CDU findet sich nachfolgende Erläuterung:

„Die hessischen Kommunen haben nach dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen das höchste Niveau der Kassenverstärkungskredite (Ende 2009: 613 € je Einwohner; zum Vergleich Rheinland-Pfalz: 1.152 €; Baden-Württemberg: 42 €, Bayern: 19 €). Die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite, mit denen die Gemeinde die rechtzeitige Leistung der Auszahlungen sicherstellen kann, soll wieder der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen. Damit wird das Instrumentarium der Aufsichtsbehörde, die Gemeinde dabei zu unterstützen, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. zurückzugewinnen, um ein wirksames Modul erweitert. Dies ist nach dem Ausmaß der kumulierten Fehlbeträge der Gemeinden dringend geboten“ (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze, Drs. 18/4031, S. 39).

Mit einer vergleichbaren Regelung in Nordrhein-Westfalen würde auch die hiesige rot-grüne Landesregierung endlich wieder mehr Verantwortung für die Finanzlage unserer Städte und Gemeinden übernehmen. Im Zeitalter der Schuldenbremse wäre dies für die Kommunen ein notwendiger Schutzmechanismus. Denn während die Länder an die Maßgaben der Schuldenbremse gebunden sind, bleiben die örtlichen Etats zunächst ausgeklammert. Zur Konsolidierung des eigenen Haushalts wird das Land daher zukünftig noch stärker als bisher bestrebt sein, eigene Aufgaben ohne adäquate Gegenfinanzierung auf die kommunale Ebene abzuwälzen oder den – ohnehin unauskömmlichen – kommunalen Finanzausgleich noch weiter zu kürzen. Den Kommunen bliebe nichts anderes übrig als die zusätzlichen Lasten durch weitere Kassenkredite aufzufangen und sich damit immer weiter in die Verschuldung zu begeben. Durch die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite und die damit verbundene Mitverantwortung für die kommunale Schuldenlage würde das Land eine selbstdisziplinierende Leitplanke zugunsten der kommunalen Familie errichten.

Darüber hinaus würde das Land damit auch ein positives Signal der Verantwortungsübernahme an alle kommunalen Gläubiger in der Bankenwelt senden und so weiteren Diskussionen um die Kreditwürdigkeit der kommunalen Familie vorbeugen. Vor dem Hintergrund der Einstandspflicht des Landes im Falle eines kommunalen Zahlungsausfalls und des bereits enorm volumenstarken Kommunalkredit-Engagements der NRW.Bank in Höhe von 14,3 Milliarden Euro (vgl. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1714 des Abgeordneten Kai Abruszat (FDP), Drs. 16/4504), muss dies auch im Sinne des Landes sein.

II. Beschlussfassung

1. Der Landtag bekennt sich zum bündischen Prinzip und zu seiner Finanzierungsverantwortung für die kommunale Familie.
2. Land und Kommunen sind in Schicksalsgemeinschaft verbunden. Aus der Landesverfassung ergibt sich eine Fürsorgepflicht des Landes zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Landesregierung erhält daher den Auftrag, die kommunale Familie vor den Gefahren durch überbordende Liquiditätskredite zu schützen.
3. Die Landesregierung erhält den Auftrag, dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Festlegung von Obergrenzen für die genehmigungsfreie kommunale Liquiditätskreditaufnahme in Anlehnung an die Empfehlungen der Gutachter Junkernheinrich und Lenk in ihrem oben zitierten Gutachten vorzulegen.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat
Thomas Nückel

und Fraktion