



Für die Zukunft unserer Städte

Positionspapier zu Altschuldenlösung, gerechter Finanzverteilung und gestärkter kommunaler Investitionskraft

März 2022

Erläuterungen zu den Altschulden

1 Altschulden aus Liquiditätskrediten: Zur Erinnerung an ihre Entstehung

Als Altschulden werden insbesondere die seit der Jahrtausendwende aufgewachsenen Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite bezeichnet, die nicht ihrem eigentlichen Zweck der kurzfristigen Engpassüberbrückung entsprechend aufgenommen wurden (kommunaler Dispo), sondern der dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten dienten. Die Defizite resultierten vor allem aus einer unzureichenden Sozillastenfinanzierung seitens des Bundes.

Bereits Ende der 1980er Jahre wurde dies im Rahmen der sogenannten Albrecht-Initiative des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten aufgegriffen. Daraufhin wurde ein Strukturfonds aufgelegt, mit dem die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels in den altindustriellen Regionen Westdeutschlands („Globalisierungsverlierer“) behoben werden sollten, der als Ursache der sozialen Probleme identifiziert worden war. Die Deutsche Einheit beendet diese Vorhaben. Das Grundproblem blieb bis auf Weiteres ungelöst und trat durch den Finanzierungsbedarf für den Aufbau Ost lange Jahre in den Hintergrund. Insbesondere in finanzschwachen westdeutschen Kommunen verengte die solidarische Beteiligung am Aufbau Ost die eigenen Handlungsspielräume zusehends.

Die Finanzkrisen 2001 bis 2005 sowie 2008 bis 2010 haben die fiskalischen Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen überstiegen. Insbesondere in finanzschwachen Kommunen waren alle Puffer schon lange aufgebraucht. Die ab 2001 zunächst zur Überbrückung aufgenommenen Liquiditätskredite konnten in den Folgejahren vielfach nicht mehr abgebaut werden. Hohe Kreditzinsen verstärkten das Problem und brachten viele Kommunen in die Schulden- bzw. Vergeblichkeitsfalle. Dass für die defizitären Kommunalfinanzen die unterfinanzierten Sozillasten eine wesentliche Ursache waren und sind, hat der Deutsche Bundestag in einer Plenardebatte am 24. September 2015 auch offen anerkannt.

Bisher eingeleitete Lösungsmaßnahmen

Die höhere Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten und die Investitionsförderprogramme haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Die ab 2010 gute konjunkturelle Entwicklung wie auch niedrige Zinsen sowie die weiteren Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen selbst haben die Kommunalfinanzen gestärkt und – im Durchschnitt – in den Gemeinden, Städten und Landkreisen zu hohen Liquiditätsüberschüssen geführt. Auch die Länder haben dort, wo die Liquiditätskreditprobleme stark angestiegen waren, ab etwa 2010 eingegriffen. Nachdem sie jahrelang ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen nur unzureichend nachgekommen waren und dem Liquiditätskreditzuwachs zusahen, haben sie mit Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen zur Verbesserung der Lage beigetragen. Der Aufwuchs der Liquiditätskredite wurde Mitte der 2010er Jahre gestoppt und mit der Tilgung konnte begonnen werden.

Länder mit geringer kommunaler Liquiditätskreditverschuldung (zum Beispiel Niedersachsen) konnten das Problem weitgehend lösen. In diesen Ländern bestehen aber weiterhin Probleme für einzelne Städte. Unter den Ländern mit hoher kommunaler Liquiditätskreditverschuldung haben nur Hessen (2018) und das Saarland (2020) eine Altschuldenlösung implementiert, das heißt, sie haben die Hälfte der kommunalen Altschulden übernommen und einen verbindlichen Tilgungsplan für die bei den Kommunen verbliebenen Schulden aufgestellt. Aber auch diese Aufgabe ist für viele eine große Herausforderung – vor allem seit Beginn der Corona-Pandemie. Rheinland-Pfalz hat nun eine Lösung angekündigt. Offen ist eine solche für Nordrhein-Westfalen.

Zum Stand der Schulden

Vor dem ersten großen Entschuldungsprogramm (Hessen: 2018) betrug die Höhe der kommunalen Liquiditätskredite bundesweit 46,0 Milliarden Euro (Stand 31. Dezember 2017). Gegenüber dem Höchststand (31. Dezember 2015) war bereits eine Reduktion um 4,4 Milliarden Euro erreicht worden. Seither wurden bis zum 31. Dezember 2020 weitere 11,0 Milliarden Euro abgelöst. Davon entfallen allein 5,0 Milliarden Euro auf die hessischen Kommunen und weitere 3,1 Milliarden Euro auf Nordrhein-Westfalen. Mit der Saarlandkasse konnten im Jahr 2020 rund 0,6 Milliarden Euro getilgt werden.

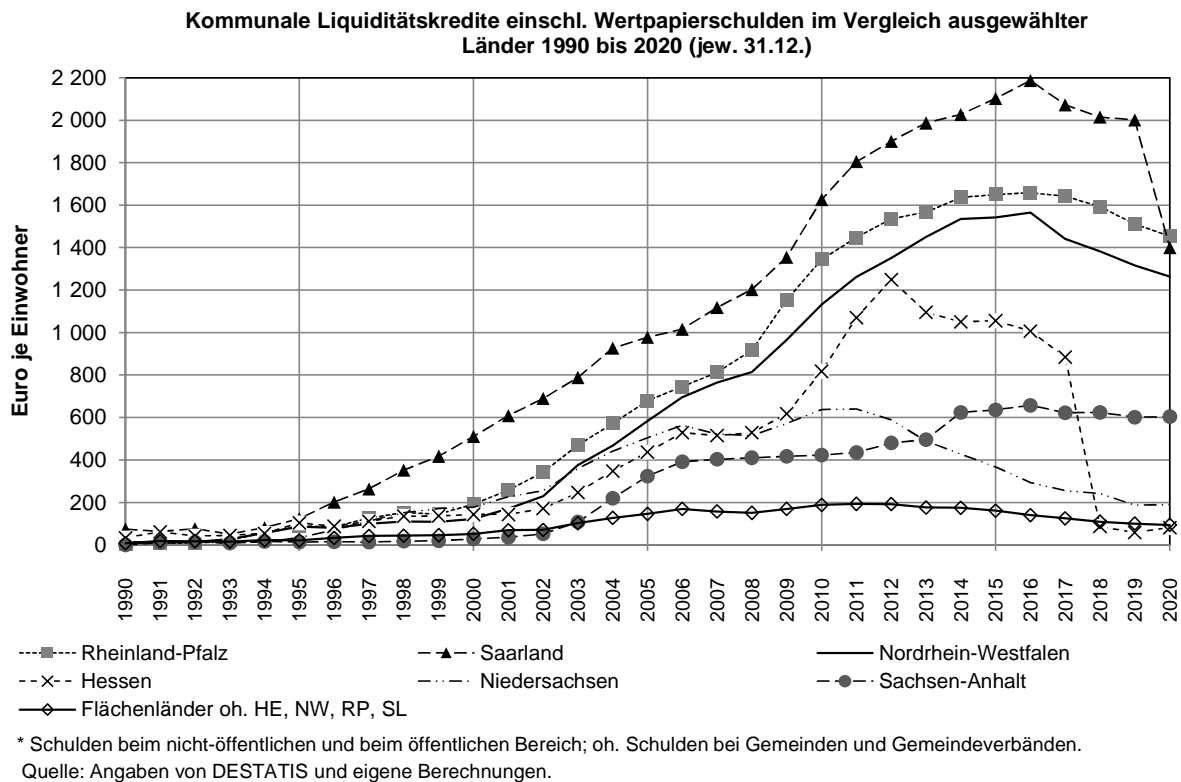
Die bis dahin positive Bilanz ist allerdings in zwei Punkten zu einzuschränken:

Die von den hessischen Kommunen noch über bis zu 30 Jahre zu tilgenden Altschulden liegen nun in der Hessenkasse und werden in der Statistik der Liquiditätskredite nicht mehr ausgewiesen. Der kommunale Tilgungsanteil tritt – anders als im Saarland – statistisch nicht mehr in Erscheinung.

Ein großer Teil der Tilgung erfolgt aus den Liquiditätsüberschüssen der konjunkturell guten Jahre 2016 bis 2019. Diese bilden aber nur zum Teil die tatsächlichen Überschüsse der doppelten Ergebnishaushalte ab. Vielfach wurde Liquidität, die eigentlich zur Absicherung von notwendigen Rückstellungen, zum Beispiel für Pensionslasten, hätte zur Seite gelegt werden müssen (Aufwand in der Ergebnisrechnung), zur Tilgung eingesetzt. Diese Strategie der internen „Umschuldung“ ist angesichts mangelnder

Anlagemöglichkeiten (keine Zinsen, stattdessen Verwahrentgelte) sinnvoll, um den Zinsaufwand für Liquiditätskredite zu sparen. Gelingt es nicht, in Zukunft wieder Überschüsse zu erzielen, müssen allerdings bei der Auflösung der Rückstellung wieder Liquiditätskredite aufgenommen werden.

Mit der Corona-Pandemie ist nunmehr in vielen Kommunen erneut die zusätzliche Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Krisenüberbrückung notwendig geworden. Dies gilt vor allem ab 2021. Insbesondere in finanzschwachen Kommunen mit geringer Resilienz sind die Konsolidierungserfolge der vergangenen zehn Jahre gefährdet. Zudem ist vielerorts der Schuldenstand noch so hoch, dass sie die Entschuldung allein nicht leisten können. Deshalb



kommt der Vorstoß der neuen Bundesregierung zur rechten Zeit, um wieder eine Perspektive zu entwickeln.

Zur Altschuldenlösung

Die 2020 gescheiterte Altschuldenlösung auf Bundesebene ist weiterhin dringend geboten. Die zuletzt nochmals erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende unterstützt den Haushaltsausgleich jetzt und in Zukunft. Das sichert Kommunen und Regionen, die derzeit in einen Strukturwandel geraten, besser ab als die altindustriellen Regionen in der Vergangenheit. Sie ist aber kein Ersatz für eine „nachholende Konnexität“, mit der die unzureichende Sozillastenfinanzierung der Vergangenheit, die die Liquiditätskredite in hohem Maße mitverursacht haben, ausgeglichen werden könnte.

Eine Altschuldenlösung unter Beteiligung des Bundes und der Länder ist auch deshalb notwendig, weil es unwahrscheinlich ist, dass die für eine Entschuldung notwendigen Überschüsse von den finanzschwachen Kommunen über mehrere Jahrzehnte erwirtschaftet werden können. Gleichzeitig eine nachhaltige Investitionsfinanzierung zu erreichen sowie eine

gleichwertige Aufgabenerfüllung und Standortqualität zu gewährleisten, bei der Bürger und Wirtschaft durch Steuerhebesätze und Gebühren nicht in weit überdurchschnittlichem Maße belastet werden, wäre ihnen nicht möglich. Die jetzt heranwachsenden Generationen in diesen Kommunen müssten Lasten abtragen, die sie nicht verursacht haben, und können gleichzeitig nicht für ihre Zukunft sorgen.

Es bedarf daher eines fiskalischen Neustarts der betroffenen Kommunen, bei dem mit finanzieller Unterstützung von Bund und Ländern die alten Schulden abgebaut und mit einer aufgabenangemessenen Kommunalfinanzierung neue Schulden verhindert werden. Dies ist ein unverzichtbarer Beitrag zur Wiederherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Dafür sind folgende Eckpunkte von zentraler Bedeutung:

- Basis sollte der Schuldenstand zum 31. Dezember 2017 sein. Damit werden die Vorleistungen der Länder Hessen und Saarland berücksichtigt, was diesen auch zugesagt worden war.
- Voraussetzung für die Entschuldungshilfe ist die politisch verbindliche Verständigung auf eine endgültige Tilgung der kommunalen Liquiditätskredite innerhalb 30 bis maximal 40 Jahren.
- Für Kommunen mit sehr hoher Verschuldung bedarf es einer besonderen Lösung. Selbst bei hälftiger Schuldenübernahme würden einige von Ihnen das Tilgungsziel nicht erreichen – selbst nach 50 Jahren nicht. Sie würden vornehmlich Zinsen bedienen, was die Entschuldung nur teurer werden lässt.
- Die Länder organisieren die Entschuldung ihrer Kommunen in Eigenverantwortung und angepasst an die jeweiligen fiskalischen Verhältnisse. Die Entschuldung wird zentral gemanagt sowie die festgeschriebenen Entschuldungspfade der Kommunen kontrolliert.
- Der Bund sollte den Ländern und Kommunen neben seinem Tilgungsbeitrag auch seine besonders guten Zinskonditionen zur Verfügung stellen. Auf diese Weise können die Entschuldungskosten merklich verringert werden.
- Die Länder stehen in der Verantwortung, den dauerhaften Haushaltsausgleich der Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über die Dotation und eine belastungsgerechte Verteilung abzusichern und durch eine weiterentwickelte Kommunalaufsicht zu unterstützen.

2 Wohnungsbau-Altschulden in Ostdeutschland

Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung leiden viele ostdeutsche Städte und Gemeinden noch unter den finanziellen Lasten, die ihren Ursprung im volkseigenen Wohnungsbau der DDR haben. 1990 waren sowohl das Vermögen als auch die Schulden auf die Städte und Gemeinden übergegangen. Die Kommunen übernahmen damals zahlreiche Immobilien, die in einem so schlechten Zustand waren, dass sie daraus keine Einnahmen generieren konnten, sondern für den Rückbau weiteres Geld zur Verfügung stellen mussten. Durch diese Kosten

und die übernommenen Schulden ergaben sich die beschriebenen Lasten. Allein in Mecklenburg-Vorpommern betragen sie Ende 2017 noch rund 326 Millionen Euro.

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften sind in aller Regel 100-prozentige Töchter der Städte und Gemeinden. Das heißt: Ihre Schulden belasten am Ende die kommunalen Haushalte zusätzlich. Und weil die Kredite getilgt werden müssen, können die Wohnungsgesellschaften auch nicht so am Markt agieren wie ihre Mitbewerber (etwa die Wohnungsgenossenschaften), weil sie nicht in vergleichbarem Maße in Modernisierungen investieren können.

Einige Länder wollen die Kommunen bei diesem Problem unterstützen, letztlich können sie aber nur einen Teil der Lösung stemmen. Wie bei den oben beschriebenen Altschulden braucht es auch hier die Unterstützung des Bundes. Der Bund sollte anerkennen, in welchem Kontext die Wohnungsbau-Altschulden entstanden sind und seinen Teil der Verantwortung übernehmen, damit dieses Kapitel der Wiedervereinigung bald geschlossen werden kann.