

Herbsttagung des Fachverbands der Kämmerer 2012

Statement Dr. Tobias Brocke (Referent der FDP-Landtagsfraktion)

Es gilt das gesprochene Wort

Nordrhein-Westfalen hat einen neuen Landtag. Die kommunalen Finanzprobleme sind indes die alten. Nach wie vor befinden sich substanzielle Teile der kommunalen Familie in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt. Die kommunale Selbstverwaltung kann vielerorts weiterhin nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Das muss sich ändern. Da sind sich wohl alle einig.

Einige wichtige Maßnahmen wurden bereits in der vergangenen Legislaturperiode von den Regierungsfractionen und der FDP in konstruktiver Zusammenarbeit angestoßen. Beispiele hierfür sind das Stärkungspaktgesetz, das Umlagenehmigungsgesetz oder die von der FDP initiierte Novellierung der NKF-Gesetzgebung. Obwohl es kein Parlament und keine Regierung jemals schaffen kann, sämtliche Adressaten dieser und anderer komplexer Regelungen gleichermaßen zufriedenzustellen, wurden hierdurch wichtige Pfeiler eingeschlagen, auf die gebaut werden kann. Die neue Legislaturperiode wird zeigen, ob interfraktionelle Einzelprojekte wie das Stärkungspaktgesetz auch ohne den Katalysator Minderheitsregierung möglich sind.

Mit Blick auf die Zukunft der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen wird es in erster Linie darum gehen, die kommunale Handlungsfähigkeit wiederherzustellen, indem die notwendigen Voraussetzungen für Haushaltsausgleich und Schuldenabbau geschaffen werden. Diese Maßgabe in ein praktisches Handlungskonzept umzusetzen, ist jedoch keine einfache Angelegenheit.

Betrachtet man die kommunalen Haushalte aggregiert aus der Makroperspektive, stellt sich die Lage relativ eindeutig dar: 45 Mrd. Euro Gesamtverschuldung in den Kernhaushalten, davon mehr als 22 Mrd. Euro Liquiditätskredite – Tendenz steigend. Wer auf dieser Ebene der Betrachtung bleibt, wird alle Kommunen gleichermaßen in der Krise sehen.

Auf der Mikroperspektive stellt sich dies jedoch weitaus vielfältiger dar. Denn auch wenn die lokale Finanzlage generell als problematisch bezeichnet werden muss, gibt es mit Blick auf die Kommunalverschuldung doch erhebliche Konzentrationen. So befinden sich 50 Prozent aller lokalen Kernhaushaltsschulden in nur 14 Städten, die zusammen etwa 29 Prozent aller NRW-Einwohner repräsentieren. Bei den Liquiditätskrediten ist die Konzentration sogar noch höher. Denn die Hälfte dieser sogenannten Kassenkredite befindet sich in nur 9 Städten, die zusammen lediglich rund 16 Prozent aller Einwohner NRWs repräsentieren. Im Gegensatz dazu haben 136 von 396 Städten und Gemeinden in unserem Land gar keine Kassenkredite in ihren Kernhaushalten. In 203 von 396 Fällen liegen die Kassenkredite unter 5 Mio. Euro. Die Verschuldungslage variiert also erheblich. Aufgabe der Politik wird es sein, auf diese Lage mit ebenso variantenreichen Konzepten zu reagieren.

Für die finanziell besonders notleidenden Kommunen haben FDP, SPD und Grüne das Stärkungspaktgesetz geschaffen. Mit diesem Hilfsprogramm wollen wir es überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Städten und Gemeinden ermöglichen, auf den Konsolidierungspfad zurückzukehren und den Haushaltsausgleich wiederzuerlangen. Zu diesem Zweck stellt das Land Hilfszahlungen in Höhe von 350 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung. Im Gegenzug verpflichten sich die teilnehmenden Kommunen zu einem harten Sparkurs.

Selbstverständlich kann diese Maßnahme nur ein erster Aufschlag gewesen sein. Die praktischen Wirkungen des Gesetzes müssen intensiv beobachtet werden, um das Programm bei Bedarf anzupassen. Darüber hinaus hat das Stärkungspaktgesetz nur einen eingeschränkten Adressatenkreis. Am Ende muss jedoch jede Kommune geeignete politische Rahmenbedingungen antreffen, um ihr Recht auf Selbstverwaltung uneingeschränkt ausüben zu können.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Entbindung der kommunalen Ebene von Zahlungslasten für gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die ihnen in der Vergangenheit ohne angemessenen Kostenausgleich aufgebürdet wurden. Die derzeitige schwarz-gelbe Bundesregierung hat diese Notwendigkeit erkannt. Durch die dauerhafte Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter befreit sie allein die NRW-Kommunen von Lasten in Höhe von rund 1 Mrd. Euro im Jahr – ein bislang beispielloses entgegenkommen. Darüber hinaus haben FDP, CDU und CSU eine substanzielle Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe angekündigt. An diesem Versprechen wird sich die kommende Bundesregierung messen lassen müssen – unabhängig davon, welche Fraktionen sie in Zukunft tragen werden.

Ein weiterer Punkt, der in Zukunft auf der Landesebene bedeutsam sein wird, ist die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Über das Konnexitätsausführungsgesetz ist dieses zwar rechtlich normiert. Mit Blick auf die augenblickliche Debatte um die Finanzierung der schulischen Inklusion ist jedoch nicht a priori sichergestellt, dass das Konnexitätsprinzip auch tatsächlich immer eingehalten wird. Schulministerin Löhrmann hält ihre Inklusionspläne bislang jedenfalls nicht für konnexitätsrelevant. Es bleibt abzuwarten, ob sie sich eines Besseren belehren lässt, bevor ihr Vorhaben das Parlament erreicht.

Auch innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gilt es in Zukunft mehr Gerechtigkeit herzustellen. Das bisherige System der Gemeindefinanzierung kann dauerhaft jedenfalls nicht weitergeführt werden und bedarf einer grundlegenden Reformierung. Mit der isolierten Umsetzung einzelner Empfehlungen der IFO-Kommission hat die rot-grüne Landesregierung den kommunalen Finanzausgleich jedenfalls erheblich in Schieflage gebracht. An dieser Stelle sei nur das Stichwort „Soziallastenansatz“ genannt. Zudem bestehen erhebliche Ungerechtigkeiten hinsichtlich der Ermittlung der kommunalen Steuereinnahmekraft, aus der sich letztendlich der Bedarf an GFG-Zuweisungen ergibt. Hier könnte mit der Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze für mehr Fairness im kommunalen Finanzausgleich gesorgt werden. Die FDP-Landtagsfraktion hat sich hierfür im Rahmen der Beratungen zum GFG 2012 stark gemacht. Alles in allem führt jedoch kein Weg daran vorbei, das Gemeindefinanzierungsgesetz ganzheitlich zu überarbeiten.

Vor dem Hintergrund knapper werdender Ressourcen im Zuge der Schuldenbremse werden die zuvor genannten Maßnahmen allein allerdings nicht ausreichen, um die kommunale Finanzlage zu verbessern. Es muss zudem auch endlich eine ehrliche Debatte um Standards geführt werden. Dabei geht es nicht in erster Linie um das Wegfallen von Leistungen oder um massive qualitative Einbußen, sondern um mehr Flexibilität für die lokale Ebene hinsichtlich der Art und Weise ihrer Leistungserbringung. Bekanntermaßen lassen sich hier noch erhebliche Potenziale heben, ohne die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger vor Ort nennenswert einzuschränken.

Darüber hinaus muss es gelingen, die Kommunen weiterhin beim Strukturwandel und bei der Verwaltungsmodernisierung zu unterstützen. Dies fängt bei den Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit oder sinnvolle PPP-Projekte an und geht bis zur Unterstützung freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse.

Mit Blick auf die hohen Schuldenstände und Haushaltslücken der Kommunen wird eine ihrer größten zukünftigen Herausforderungen zweifelsohne die Refinanzierung sein. Zwar stellt zur Stunde niemand ernsthaft das bündische Prinzip und damit die kommunale Kreditwürdigkeit infrage. Aufgrund der anstehenden Bankenregulierung „Basel III“ zeichnen sich jedoch Veränderungen am Kreditmarkt ab, die den margenarmen Kommunalkredit für Banken bald weniger interessant machen könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund der Überlegungen zur „leverage ratio“ könnte sich das auskehrbare Kreditvolumen der Banken erheblich verringern. Kommunen würden hierdurch in Konkurrenz zu anderen Kreditnehmern gebracht, mit denen sich lukrativere Geschäfte abschließen lassen. Der Kreditmarkt würde enger und die Zinsen würden steigen. Die möglichen Auswirkungen eines solchen Szenarios sind hinlänglich bekannt.

Erste Anzeichen für eine solche Entwicklung stehen bereits im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung: Die WL-Bank vergibt keine Kredite mehr an Nothaushaltskommunen. Die Deutsche Bank führt ein internes Rating zur kommunalen Kreditwürdigkeit. Die staatliche KfW-Bank hat für Kommunalkredite eine Höchstgrenze von 750 Euro je Einwohner festgelegt.

Vieles lässt darauf schließen, dass sich bestimmte Banken aus der direkten Kommunalfinanzierung zurückziehen und ihr Geschäft mit den Städten und Gemeinden umstellen. Die Strategie einzelner Kredithäuser, lokale Entscheidungsträger zur Erstellung kommunaler Ratings zu bewegen, legt die Vermutung nahe, dass sich Städte und Gemeinden in Zukunft stärker über den Anleihenmarkt finanzieren sollen. Die Banken könnten dann als Dienstleister auftreten, ohne selbst für die Kreditversorgung zuständig zu sein. Ob dieses – für die Privatwirtschaft sinnvolle – Finanzierungsmodell auch für die öffentliche Hand geeignet ist, wird in naher Zukunft mit äußerster Vorsicht erörtert werden müssen.