

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) (**BT-Drucksache 19/20595**) und
den Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen
und der neuen Länder (**BT-Drucksache 19/20598**)

Öffentliche Anhörung am 7.9.2020

Ausgangslage

Seit der Wiedervereinigung sind die staatlichen Investitionen im kommunalen Bereich dramatisch eingebrochen und haben spürbare Lücken in der öffentlichen Infrastruktur hinterlassen. Bei der Suche nach den Ursachen müssen systematische Fehlentwicklungen im Bereich der Kommunalfinanzen konstatiert werden. Die Unterinvestitions- und Schuldenkrise lässt sich nicht einfach dadurch erklären, dass die betroffenen Kommunen „schlecht gewirtschaftet“ hätten. Vielmehr ergaben sich die Probleme hauptsächlich aufgrund struktureller Defizite beim so genannten Konnexitätsprinzip, insbesondere die Übertragung von verpflichtenden Sozialleistungen (z.B. Kosten der Unterkunft) an die Kommunen ohne entsprechende finanzielle Kompensation durch den Bund bzw. die Länder.

Das Auseinanderdriften der kommunalen Finanzsituationen innerhalb Deutschlands fand vor allem in den 1990ern und frühen 2000er Jahren statt. Durch diverse kommunale Stärkungspakte konnte die Spirale ab 2012 zunächst gestoppt werden. Hierfür war auch die sehr gute konjunkturelle Entwicklung nach der Finanzkrise verantwortlich, die zu entsprechenden Steuermehreinnahmen geführt hat.

Das Problem der kommunalen Altschulden sowie das Problem der Unterinvestitionen und der Infrastrukturmängel im kommunalen Bereich blieb im Grundsatz jedoch bestehen. Die Gesamtsituation in den letzten 10 Jahren kann als eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau beschrieben werden. Eine nachhaltige Lösung gab es vor Beginn der Corona-Krise trotz langer Diskussionen jedoch nicht.

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 27.8.2020

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie droht die erzielten Teilerfolge wieder zunichte zu machen. Sie trifft einzelne Kommunen völlig unverschuldet. Der Einbruch der Steuereinnahmen (insbesondere der Gewerbesteuer) bei einem gleichzeitig zu erwartenden Anstieg der Sozialausgaben aufgrund vermehrter Arbeitslosigkeit und Grundsicherungsbezug werden die kommunalen Finanzen absehbar unter extremen Stress setzen. Es wäre fatal, wenn in Reaktion einzelne Städte oder Gemeinden mit überzogenen Sparhaushalten oder mit einem Ausbau der kommunalen Schulden reagieren. Bund und Land müssen in der gegenwärtigen Situation als Versicherung für die kommunalen Finanzausstattungen fungieren. Wenn Verschuldung notwendig ist, dann sollte sie von den übergeordneten Gebietskörperschaften aufgenommen werden, um eine koordinierte makroökonomische Wirkung entfalten und ein professionelles Schuldenmanagement gewährleisten zu können.

Die krisenhafte Zuspitzung der Haushalte betrifft aufgrund der Symmetrie des Corona-Schocks zunächst *alle* Kommunen, auch solche mit hoher Steuerkraft. Ohne entsprechende Kompensationsmaßnahmen drohen bereits kurzfristig entsprechende Kürzungen bei den freiwilligen Leistungen und Investitionen – wie schon in der Vergangenheit. Am deutlichsten werden die Auswirkungen in den finanzschwächsten Kommunen sichtbar sein, die bereits vor Corona die größten Infrastrukturmängel und die höchsten Kassenkreditbestände aufwiesen. Kurzum: durch Corona droht ein Wiederaufflammen der kommunalen Schuldenkrise.

Bewertung der Gesetzesentwürfe und zentrale Empfehlungen

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe haben zum Ziel, eine derartige Zuspitzung zu vermeiden. Konkret will der Bund dauerhaft insgesamt bis zu 75% der Kosten der Unterkunft (KdU) im bestehenden System übernehmen, ohne dass hierfür eine Bundesauftragsverwaltung notwendig würde. Zudem sollen die krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen kompensiert werden. Darüber hinaus sind weitere Hilfen im Bereich ÖPNV, Sportstätten und kommunale Eigenbeiträge für Förderprogramme angekündigt. Deziert *nicht* Teil des Gesetzesentwurfs ist indes eine vollständige oder teilweise Übernahme der kommunalen Altschulden durch den Bund, obwohl dies im Vorfeld intensiv diskutiert wurde.

Diese Gesetzesinitiativen sind im Grundsatz richtig und notwendig. Sie können sich aber, je nach weiterem Krisenverlauf als quantitativ unzureichend erweisen und müssen ggf. ausgeweitet und aufgestockt werden. Im Einzelnen komme ich zu den folgenden zwei zentralen Empfehlungen:

1. Absicherung der Kommunalfinanzen durch Bund und Länder

Der anvisierte Rettungsschirm für die Kommunen kann sich bei einem schweren Verlauf der Krise als unzureichend erweisen. Auf der Einnahmenseite kompensiert er bloß den Wegfall der Gewerbesteuern. Es sind aber weitere Einnahmeausfälle z.B. bei den kommunalen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern, bei Gebühren usw. zu erwarten. Gleichzeitig droht ein Anstieg der Sozialausgaben, der weiterhin zumindest teilweise bei den Kommunen verbleibt.

Der Bund und insbesondere die Länder sollten eine Garantie dafür abgeben, dass die kommunalen Haushalte nicht Corona-bedingt in Schieflage geraten. Weder sollten sich einzelne Kommunen zu Ausgabenkürzungen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs gezwungen sehen. Ansonsten sind erneute Einschnitte bei den öffentlichen Investitionen und Einsparungen im Personalbe-

reich unvermeidlich. Dies stünde der geplanten Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit, die im Rahmen des Zukunftspakets der Koalition beschlossen wurde, diametral entgegen. Zur Umsetzung dieser Investitionen (z.B. im Bereich Digitalpakt für Schulen) reicht eine Teilabsicherung der kommunalen Finanzausstattung nicht aus. Erforderlich ist eine echte Stärkung der kommunalen Finanzkraft – notfalls finanziert durch eine höhere Neuverschuldung der übergeordneten Gebietskörperschaften (statt bei den Kommunen).

2. Verantwortung der Bundesländer

Die gewählte Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern ist aus systematischer Sicht zu begrüßen. Die Länder sind nun aber gefordert, ihren Beitrag zu leisten, um eine kommunale Schuldenkrise zu verhindern.

Auf beide Ebenen – bei den Ländern wie beim Bund – waren in der Vergangenheit Versäumnisse zu beklagen. Die am stärksten betroffenen Länder (NRW und Rheinland-Pfalz) hätten die Zuspitzung der kommunalen Verschuldung und die Ungleichgewichte in den kommunalen Finanzausstattungen schon früher durch eine konsequentere Umverteilung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) vermeiden können. Der Bund hätte bereits früher durch entsprechende Kostenbeteiligungen das Konnexitätsprinzip (ggf. auch nachträglich) herstellen müssen. Dies wurde unterlassen.

Der Bund übernimmt nun, gemäß dem vorliegenden Gesetzesentwurf, einen höheren Anteil der KdU und stellt damit die Kommunalfinanzen auf eine solidere Basis. Für eine nachhaltige Lösung sind nun auch die Länder gefordert. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass auch sie ihrer Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gerecht werden. Sie sollten dafür nach dem Vorbild der Hessenkasse im Rahmen eines Schuldenfonds das Problem der kommunalen Altschulden selbständig lösen. Hierfür sollte die Zusammenarbeit mit den Landesförderbanken (z.B. der NRW-Bank) gesucht werden. Sie könnte den bestehenden Altschuldenbestand übernehmen und fällige Schuldtitel und Zinszahlungen durch die Ausgabe neuer Anleihen bedienen. Diese Neuemissionen dürften zu exzellenten Konditionen (zu Negativzinsen) am Markt platzierbar sein. Die Tilgung dieser Neuemissionen sollte dann langfristig gestreckt und anteilig vom Land und den betroffenen Kommunen geleistet werden. Zum Ausgleich für die Altschuldenabnahme müssen sich die betroffenen Kommunen verpflichten, zukünftig auf die Neuaufnahme von Kassenkrediten (außer zur ganz kurzfristigen Liquiditätssicherung) zu verzichten.

Zudem müssen die Länder dafür Sorge tragen, dass die Ungleichverteilung der kommunalen Finanzausstattungen innerhalb des Landes nicht übermäßig ansteigt. Das Ziel sollte darin bestehen, dass die kommunale „freie Spitze“, also die Finanzausstattung nach Abzug aller verpflichtenden Ausgaben, zwischen den Kommunen des Landes nicht allzu stark streut. Eine mögliche Operationalisierung wäre das Einziehen einer unteren Schwelle (z.B. 80% des Landesdurchschnitts), unter die keine Kommune fallen darf. Ansonsten müsste der KFA entsprechend adjustiert und schärfer gestellt werden.

3. Verstetigung und Ausbau der kommunalen Investitionen

Neben der Absicherung der Kommunalfinanzen und der Lösung der Altschuldenproblematik durch den Bund und die Länder besteht die höchste Priorität darin, die tatsächliche Umsetzung des bereits geplanten kommunalen Investitionspakets unbedingt sicherzustellen. Es darf nicht wieder zu einer Situation

kommen, bei der großzügige Fördermittel zwar zur Verfügung gestellt werden aber effektiv nicht abfließen, weil eine unzureichend ausgestattete kommunale Ebene mit dem Management der Investitionsprojekte überfordert ist.

Im Bereich der kommunalen Investitionen ist unbedingt eine Verstärkung anzustreben, da sie dauerhaft (nicht bloß krisenbedingt) deutlich gesteigert werden muss. Entsprechende Vorschläge hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) kürzlich vorgelegt.¹

Als Vorbild können die regionale Transformationspläne dienen, die aktuell im Rahmen des Braunkohleausstiegs für das Rheinische Revier entwickelt werden. Hierbei geht es um gezielte Investitionen und Förderungen von neuen Technologien, um die wirtschaftliche Basis der Regionen langfristig sicherzustellen. Vergleichbare Investitionsprogramme sind für alle Regionen erforderlich; dezidiert auch für diejenigen Regionen, die nicht von der Altschuldenproblematik betroffen sind und die folglich auch keine Hilfe aus der in Punkt 2 skizzierten Lösung bekämen.

Schlussbemerkung

Die Situation der Kommunalfinanzen war schon vor der Corona-Pandemie angespannt. Zwar gab es Verbesserungen gegenüber den frühen 2000er Jahren, aber viele Probleme blieben weiterhin ungelöst. Durch Corona droht eine Wiederaufflammen der Krise. Dies muss durch ein beherztes Einschreiten des Bundes und der Länder verhindert werden, damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen als sichtbarste und unmittelbarste Einheit des Staates zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger langfristig gewährleistet ist.

¹ Siehe https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publication-File&v=12