

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Universität Kaiserslautern

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages am 7. September 2020**

**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)**

Die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD beabsichtigt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine finanzielle Entlastung der Kommunen:

- *Einmalig* soll angesichts der COVID-19-Pandemie der rezessionsbedingte Einbruch der Gewerbesteuer der Kommunen im Jahr 2020 durch den Bund zur Hälfte ausgeglichen werden. Dabei verpflichten sich die Länder, die andere Hälfte der Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer ihren jeweiligen Kommunen auszugleichen.
- Der Bund will *dauerhaft* zur Entlastung der Kommunen von ihren Sozialausgaben seine Beteiligung an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende (SGB II) um weitere 25 % auf maximal 74 % erhöhen.
- Der Bund will *dauerhaft* durch die Erhöhung seines Anteils an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR auf 50 Prozent die neuen Länder finanziell entlasten, um finanzielle Spielräume zur Förderung kommunaler Investitionen zu schaffen.

Parallel zu diesem Gesetzentwurf werden die dafür notwendigen Änderungen des Grundgesetzes auf den Weg gebracht. Eine Bewertung dieser verfassungsrechtlichen Aspekte wird hier nicht vorgenommen. Die Stellungnahme erfolgt allein aus finanzwissenschaftlicher Perspektive.

Alle drei Gesetzesänderungen, mit denen die Kommunen finanziell gestärkt werden, sind – aus unterschiedlichen Gründen – zu begrüßen.

Kompensation des Gewerbesteuerausfalls

Mit der Kompensation des Gewerbesteuerausfalls im Jahr 2020 federt der Bund (gemeinsam mit den Ländern) die schwerwiegenden finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie in den Kommunen ab. Damit zieht er die Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009, die die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen ebenfalls massiv einbrechen ließ und den Konsolidierungsprozess vieler kommunaler Haushalte abrupt unterbrach, der nach den Steuerausfällen in Folge der Steuerreform von 2001 notwendig geworden war. Insbesondere finanzschwache Kommunen mussten damals die krisenbedingten Defizite durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten finanzieren. Diese Kredite konnten trotz der ab 2010 guten konjunkturellen Entwicklung und anderer Entlastungen bzw. landesspezifischer Hilfeprogramme vielfach noch nicht wieder abgebaut werden.

Der bisher erreichte Konsolidierungserfolg vieler Kommunen wäre ohne Unterstützung also hinfällig und Spielräume für weitere Einsparungen dürften hier nicht mehr in hinreichendem Maße vorhanden sein. Zudem besteht die Gefahr, dass der Finanzmarkt nicht mehr die notwendigen Liquiditätskredite für diese Kommunen bereitstellt. Insofern erfolgt mit der Kompensation des Gewerbesteuerausfalls eine wichtige Stabilisierung des kommunalen Systems, um zum einen die Kommunen bei der Bekämpfung der Pandemie vor Ort zu unterstützen und die Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten und zum zweiten die kommunalen Investitionen als Wirtschaftsfaktor für den wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Lockdown zu erhalten.

Letztendlich muss die Pandemie auch als exogen verursachtes Großschadensereignis behandelt werden, dessen Folgen am besten durch eine breite Lastenverteilung zu bewältigen sind. Diese Lastenverteilung kann nur der Gesamtstaat organisieren. Ansonsten würden angesichts der unterschiedlich ausgeprägten Krisenabsorptionsfähigkeit auf der kommunalen Ebene die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Frage gestellt und bestehende regionale Disparitäten dürften sich verstärken. Leistungsfähige Gesundheitsämter in allen Regionen liegen im gesamtstaatlichen Interesse.

Vor dem Hintergrund, dass die Pandemie und ihre Folgen¹ wohl erst mittelfristig überwunden werden kann und damit die wirtschaftliche Erholung länger dauern wird, sollte der Bund die fiskalische Situation der Kommunen weiter intensiv beobachten, um gegebenenfalls auch im Jahr 2021 nochmals unterstützend einzugreifen. Hier sind auch die Länder gefordert, die insbesondere im Jahr 2021 aufgrund der zeitverzögerten Rückwir-

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M: unter Mitarbeit von G. Micosatt (2020): Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Wirkungsketten und Modellrechnungen. Kurzex-pertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern.

kung der Steuerentwicklung im kommunalen Finanzausgleich vorsorglich bzw. stabilisierend tätig werden müssen. Gleichwohl bleibt die Überwindung der Pandemie eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende

Der Bund hat in den letzten acht Jahren mit seiner deutlich angestiegenen Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben wesentlich zur Schließung struktureller Lücken in der Gemeindefinanzierung beigetragen. Da die überwiegende Zahl der sozialen Aufgaben bundesgesetzlich geregelt ist, ist dies im Sinne des Konnexitätsprinzips auch sinnvoll gewesen. Viele Kommunen dürften deshalb heute gegenüber konjunkturellen Schwankungen wesentlich krisenfester aufgestellt sein. Dennoch bedarf es mittelfristig einer Diskussion darüber, mit welchen Mechanismen das fiskalische Gesamtsystem der Kommunen noch resilienter gegenüber Finanzkrisen ausgestaltet werden kann und ob bzw. wie Ausgleichspuffer oder Stabilisierungsfonds angelegt werden können. Dies setzt allerdings voraus, dass die Kommunen insgesamt ein solides finanzielles Fundament zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten.

Mit der dauerhaften Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung um weitere 25 % erfolgt ein weiterer Entlastungsschritt. Damit werden Kommunen mit hohen, aus Arbeitslosigkeit resultierenden Soziallasten, die den Haushaltsausgleich massiv belasten und die in der Vergangenheit vielfach auch zu hohen Liquiditätskrediten beitrugen, gezielt entlastet. Nach der Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Entlastung durch das 5-Milliarden-Paket wird damit eine wesentliche Voraussetzung für einen nachhaltigen kommunalen Haushaltsausgleich geschaffen. Die noch offene Frage des Altschuldenproblems ist damit aber nicht gelöst. Sie ist nunmehr allein auf der Länderebene verortet.

Kurzfristig entlastet die Erhöhung der Bundesbeteiligung die Kommunen auch von den Folgen der Pandemie auf dem Arbeitsmarkt. Dauerhaft kann sie Kommunen entlasten, die von den aktuellen strukturellen Umbrüchen in der Wirtschaft betroffen sind (z.B. Automobilindustrie) und sie damit aus dem Dilemma sinkender Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben heraushalten. Insofern ist dies eine zukunftsorientierte Maßnahme. Die in früheren Zeiten aus dem Dilemma entstandenen Altlasten lassen sich damit aber nicht neutralisieren. Dazu braucht es Überschüsse in den Kommunalhaushalten. Die Entlastung von Sozialausgaben kann dann aber nicht für Zukunftsinvestitionen oder die Senkung konsolidierungsbedingt überdurchschnittlich hoher Realsteuersätze eingesetzt werden. Insofern eignet sich diese ansonsten zu begrüßende Maßnahme nur eingeschränkt zur Reduktion regionaler Disparitäten.

Damit die Sozialausgabenentlastung zudem auch nachhaltig wirkt, bedarf es ferner eines Aufgabenmoratoriums. Auf der Bundesebene (und der Länderebene) sollte nicht der Eindruck entstehen, mit dem zusätzlichen Geld ließen sich nun auch zusätzliche Aufgaben realisieren. Auch dass die Kommunen vor der Krise über mehrere Jahre insgesamt hohe Überschüsse erwirtschaftet haben bedeutet keinesfalls allgemeiner Wohlstand auf der kommunalen Ebene. Vielmehr sind regionale Unterschiede verdeckt. Darüber hinaus bildet die amtliche Statistik nur den Finanzierungssaldo der Finanzrechnung ab. Der Abschluss der kommunalen Ergebnisrechnung, in der z.B. auch die Abschreibungen und die Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen, ist weiterhin unbekannt. Dies ist zu berücksichtigen, wenn kamerale kommunale Überschüsse vermeldet werden.

Kommunale Altschuldenlösung – eine verpasste Chance

Im Vorfeld der hier diskutierten Entlastungsmaßnahmen wurde auch eine Teil-Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite durch Bund und die betroffenen Länder diskutiert. Da zahlreiche Studien zeigen, dass gerade in den Kommunen mit besonders hohen Liquiditätskrediten die sozialstrukturelle Situation eine zentrale Verursachungskomponente darstellt, wäre dies – verbunden mit Regelungen für die Zukunft und damit einem verbindlichen Paradigmenwechsel – ein wichtiges Reformelement gewesen. Die Entlastung bei der KdU kann zwar zur Vermeidung neuer Schulden beitragen, alte Schulden können dadurch gerade in ökonomisch und sozial stark belasteten Kommunen nicht hinreichend getilgt werden. Insofern bleibt eine Altschuldenlösung auf der finanzpolitischen Agenda.

Erhöhte Kostenbeteiligung neue Bundesländer

Die hier durch den Bund erfolgende Erhöhung der Kostenbeteiligung an den Altlasten aus der DDR-Vergangenheit entlastet die neuen Bundesländer. Dies ist ein richtiger Beitrag zum innerdeutschen Lastenausgleich. Vor dem Hintergrund der zuvor geführten Diskussion um die hohen Altschulden der kommunalen Wohnungsunternehmen kann dies, wenn die Finanzmittel von den Ländern an die Kommunen auch tatsächlich weitergereicht werden, indirekt auch Gelder für diese Tilgung freisetzen.