



## Stenografisches Protokoll der 69. Sitzung

### Haushaltsausschuss

Berlin, den 7. September 2020, 11.00 Uhr  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101  
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der  
CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur  
Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 104a und 143h)**

**BT-Drucksache 19/20595**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

*19(8)5976 Antrag  
Ausschussdrucksachen 19(8)6129, 19(8)zu6129  
(Stellungnahmen der geladenen  
Sachverständigen) (Anlage 1 und 2)*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]



## b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur  
Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 104a und 143h)**

**BT-Drucksache 19/21752**

**Bemerkung:**

*Beratung im Wege der Selbstbefassung  
gemäß § 62 Absatz 1 Satz 3 GOBT*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKIE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]

c) Gesetzentwurf der Fraktionen der  
CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen  
Entlastung der Kommunen und der neuen  
Länder**

**BT-Drucksache 19/20598**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

*19(8)5976 Antrag*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Dr. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKIE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]

## d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen  
Entlastung der Kommunen und der neuen  
Länder**

**BT-Drucksache 19/21753**

**Bemerkung:**

*Beratung im Wege der Selbstbefassung  
gemäß § 62 Absatz 1 Satz 3 GOBT*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKIE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN]



## Mitglieder des Ausschusses

|                       | Ordentliche Mitglieder  | Stellvertretende Mitglieder    |
|-----------------------|---|--------------------------------|
| CDU/CSU               | Berghegger, Dr. André<br>Gröhler, Klaus-Dieter<br>Haase, Christian<br>Rehberg, Eckhardt | Tillmann, Antje<br>Uhl, Markus |
| SPD                   | Gerster, Martin<br>Rohde, Dennis<br>Schwarz, Andreas<br>Steffen, Sonja Amalie           | Daldrup, Bernhard              |
| AfD                   | Boehring, Peter   | Glaser, Albrecht               |
| FDP                   | Fricke, Otto<br>Meyer, Christoph<br>Stark-Watzinger, Bettina                            |                                |
| DIE LINKE.            | Löttsch, Dr. Gesine<br>Perli, Victor  |                                |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Kindler, Sven-Christian   |                                |




---

## Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. September 2020  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)  
(BT-Drsn. 19/20595 und 19/21752) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen  
Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (BT-Drsn. 19/20598 und 19/21753)

---

**Prof. Dr. rer. pol. habil. Thomas Döring**  
Hochschule Darmstadt

Teilnahme per Videokonferenz

**Prof. Dr. Johannes Hellermann**  
Universität Bielefeld

Teilnahme per Videokonferenz

**Dieter Hugo**  
Bundesrechnungshof

Teilnahme per Videokonferenz

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**  
TU Kaiserslautern

Teilnahme per Videokonferenz

**Prof. Dr. Thomas Lenk**  
Universität Leipzig

gez. Prof. Dr. Lenk

**Prof. Dr. Jens Südekum**  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Teilnahme per Videokonferenz

**RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau**

gez. Dr. Vosgerau

**Matthias Wohltmann**  
Deutscher Landkreistag

gez. Matthias Wohltmann

**Katja Wolf**  
Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach

gez. Katja Wolf

---

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

**Verena Göppert**  
Deutscher Städtetag

gez. Verena Göppert

---

**Uwe Zimmermann**  
Deutscher Städte- und Gemeindebund

gez. Uwe Zimmermann

---



(Beginn: 11.03 Uhr)

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr verehrte Damen und Herren! Liebe Expertinnen und Experten! Ich eröffne die 69. Sitzung des Haushaltsausschusses. Bitte nehmen Sie Platz.

Ich rufe den **einzigen Tagesordnungspunkt** auf:

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)**

**BT-Drucksache 19/20595**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*19(8)5976 Antrag*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)**

**BT-Drucksache 19/21752**

**Bemerkung:**  
*Beratung im Wege der Selbstbefassung gemäß § 62 Absatz 1 Satz 3 GOBT*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

**BT-Drucksache 19/20598**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*19(8)5976 Antrag*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

**BT-Drucksache 19/21753**

**Bemerkung:**  
*Beratung im Wege der Selbstbefassung gemäß § 62 Absatz 1 Satz 3 GOBT*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]  
 Abg. Peter Boehringer [AfD]  
 Abg. Otto Fricke [FDP]  
 Abg. Dr. Gesine Löttsch  
 [DIE LINKE]  
 Abg. Sven-Christian Kindler  
 [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes betreffend die Artikel 104a und 143h sowie zu dem Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen.

Zu dieser Veranstaltung darf ich Sie alle heute herzlich begrüßen, insbesondere natürlich die eingeladenen Sachverständigen - sei es persönlich oder an den Bildschirmen. Nun rufe ich alle Sachverständigen, zunächst in alphabetischer Reihenfolge, auf und teste dabei durch, ob alles funktioniert. Im Einzelnen sind das: Herr Professor Dr. Thomas Döring von der Hochschule Darmstadt. Er möge mir per Video bitte ein Zeichen geben, dass er uns hört.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring** (Hochschule Darmstadt): Ja, Herr Vorsitzender, ich höre Sie.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Ja, wunderbar. Vielen Dank. Wir hören Sie auch. - Herr Professor Dr. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld, ebenfalls per Video.

**Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann** (Universität Bielefeld): Ich höre Sie gut, und ich hoffe, Sie mich auch.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Wir hören Sie auch sehr gut. Wunderbar. - Dann ein altbekanntes erfahrenes Gesicht: Herr Dieter Hugo vom Bundesrechnungshof; er ist schon zu sehen.

**Sachverständiger Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Guten Morgen, Herr Vorsitzender! Ich hoffe, Sie hören mich.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Wir hören Sie wunderbar. - Herr Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der Technischen Universität Kaiserslautern, ebenfalls per Video.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich** (Technische Universität Kaiserslautern): Ich höre Sie, ich sehe Sie. Ist das umgekehrt auch so?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Ja, das ist bestätigt. - Es war jetzt Zufall, dass diejenigen, die per Video zugeschaltet sind, gleich ganz am Anfang an der Reihe waren. Es gibt aber auch Sachverständige, die physisch anwesend sind: Herr Professor Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig. Herzlich willkommen!

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk** (Universität Leipzig): Seien Sie begrüßt!

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Noch einmal per Video: Herr Professor Dr. Jens Südekum von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Guten Morgen, Herr Vorsitzender! Ich hoffe, Sie hören mich auch.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Ist auch bestätigt. Vielen Dank. - Dann sind hier anwesend: Herr Dr. Ulrich Vosgerau, Rechtsanwalt und Privatdozent an der Universität Köln, Frau Katja Wolf, Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach, Herr Matthias Wohltmann, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Frau Verena Göppert vom Deutschen Städtetag - sie war schon öfter hier anwesend - sowie Herr Uwe Zimmermann - ich meine, auch er ist schon Wiederholungstäter - vom Deutschen Städte- und Gemeindebund. Herzlich willkommen! Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

Ein Dank auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die einen wichtigen Beitrag zu unserer Arbeit darstellen.

Zum Teil haben wir uns zu ähnlichen Fragestellungen im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erst im Frühjahr in



anderen Anhörungen an anderer Stelle getroffen. Darauf können wir heute aufbauen.

Für die Bundesregierung begrüßen wir noch die Parlamentarische Staatssekretärin Bettina Hagedorn aus dem BMF, die sicher auch für Antworten zur Verfügung steht. Herzlich willkommen!

Gestatten Sie mir vor dem Eintritt in die eigentliche Thematik noch einige Anmerkungen zur Organisation - das ist immer ganz wichtig bei diesen öffentlichen Anhörungen -:

Der Stenografische Dienst wird ein Wortprotokoll fertigen.

Wir haben die schriftlichen Stellungnahmen in einer Ausschussdrucksache mit der Nummer 19(8)6129 zusammengefasst. Das ist auch ausgelegt.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist aus Zeitgründen und aus Effizienzgründen, weil die Abgeordneten ja informiert sind, nicht vorgesehen. Der Ausschuss tritt daher direkt in eine erste Fragerunde ein.

Entsprechend der schon längeren Übung des Haushaltsausschusses wird jede Fraktion in jeder Fragerunde einmal das Fragerecht bekommen. Auf die Fragen antworten dann die Experten. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber dieselbe Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich. Ich bitte die Obleute aller Fraktionen, für ihre Fraktion die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und mir dann die Fragesteller nach der ersten Fragerunde zu benennen.

Wichtig ist für den zeitlichen Ablauf: Um bei sechs Fraktionen in einer zweistündigen Anhörung - darauf ist sie angesetzt - drei vollständige Fragerunden zu ermöglichen, sollten Frage und Antwort zusammen erfahrungsgemäß bitte wirklich nicht mehr als fünf Minuten ausmachen. Das heißt, zu lange Fragen gehen etwas zulasten der

Antwortzeit. Also bitte jeweils fünf Minuten pro Fraktion und pro Runde.

Schließlich möchte ich noch darauf aufmerksam machen, dass die Anhörung live im Parlamentsfernsehen übertragen wird und anschließend irgendwann in der Mediathek abgerufen werden kann, wahrscheinlich heute Abend; vielleicht geht es auch etwas schneller. Auf diese Weise gewährleisten wir auch während der Coronazeit und angesichts der Beschränkungen den Zugang der Öffentlichkeit zu dieser Anhörung.

Nach diesen organisatorischen Hinweisen können wir jetzt in die inhaltliche Arbeit einsteigen. Ich bitte den Kollegen Rehberg, für die Union die ersten Fragen zu stellen. Herr Rehberg, Sie haben das Wort.

**Eckhardt Rehberg** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Herrn Wohltmann vom Landkreistag und eine an Herrn Professor Lenk.

An Herrn Wohltmann: Die Basis für die Grundgesetzänderungen und die einfachgesetzlichen Regelungen bei dem Thema Gewerbesteuer ausfälle sind ja Schätzungen. Meine Frage an Sie: Wie stellt sich nach neusten Zahlen und Schätzungen die finanzielle Lage der Kommunen dar?

An Herrn Professor Lenk: Sowohl für die Anhebung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft als auch für die Kompensation der Gewerbesteuer ausfälle der Kommunen hält das BMF ja Grundgesetzänderungen für notwendig. Gibt es aus Ihrer Sicht in diesen beiden Fällen auch einfachgesetzliche Möglichkeiten, um zum Ziel zu kommen?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Herr Wohltmann und dann Herr Professor Lenk.

**Sachverständiger Matthias Wohltmann** (Deutscher Landkreistag): Die Lage stellt sich so dar: Bei den Gewerbesteuererträgen gehen wir davon aus, dass sich die Mindereinnahmen laut der Steuerschätzung im Mai jetzt im September ungefähr bestätigen werden. Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft wurde im März mit



3,4 Milliarden Euro beziffert. Dies bezieht sich aber auf die Normalzeit und beinhaltet nicht den Coronaaufwuchs. Wir sehen jetzt an den Zahlen, dass sowohl die Ausgaben als auch die Fallzahlen in der zweiten Jahreshälfte dynamisch zunehmen, insbesondere in den süddeutschen Bundesländern. Wir als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände gehen für 2020 von einem Zuwachs bei den KdU von insgesamt 2,2 Milliarden Euro aus und rechnen 2020 unter dem Strich, unter Einschluss erhöhter Sachausgaben durch die Coronakrise, mit einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 2 Milliarden Euro. Dieses Defizit kann nur dann erreicht werden, wenn die Bundesbeteiligung von 74 Prozent an den KdU auch tatsächlich das ganze Jahr 2020 gezahlt wird und wenn die Ersatzleistungen bei der Gewerbesteuer von den Ländern auch in voller Höhe geleistet werden; die Hilfsprogramme der Länder sind dort auch mit eingerechnet. Also das Ziel, die Investitionen der Kommunen zu stabilisieren, würde dann erreicht werden, wenn die Vorhaben der Bundesregierung auch tatsächlich umgesetzt werden.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Dann Herr Lenk bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk** (Universität Leipzig): Herr Rehberg, herzlichen Dank für die Frage. - Ich bin in diesem Kreise ja wahrscheinlich schon dafür bekannt, dass ich kein Freund von Grundgesetzänderungen im Allgemeinen bin. Ich habe ehrlicherweise eine solche Frage erwartet und habe mir etwas näher angeschaut, ob es tatsächlich auch anders ginge.

Wenn man jetzt den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer um rund 11 Milliarden Euro erhöhen würde, dann hätten wir nach geltenden Regeln eine ganz andere Verteilung der Finanzen auf die Länder. Dann wären beispielsweise im Vergleich zu dem, was jetzt vorgeschlagen wird, gerade die finanzstarken Länder natürlich besonders betroffen, also Baden-Württemberg, Bayern, Hessen etc. Das ist mit dem Gesetzentwurf nicht wirklich intendiert, weil man sich ja nicht an der Gewerbesteuerkraft orientieren will, sondern an den Mindereinnahmen wegen der Coronapandemie. So kann man zumindest sagen - ich habe da für

mich noch andere Rechnungen gemacht -: Die Verteilungswirkungen wären bei derzeitiger Gesetzeslage gravierend andere, als man sie anstrebt.

Wenn man jetzt den verfassungsrechtlichen Rahmen ließe und eventuell noch über eine Anteilserhöhung bei der Umsatzsteuer und über eine Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes nachdenken würde, dann könnte man sich hier zumindest bei den vorgesehenen Änderungen ein bisschen helfen. Aber ganz ohne Grundgesetzänderung wird es nicht gehen. Das sieht man, wenn man zum Beispiel betrachtet, was meines Erachtens Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz vorschreibt. Selbst wenn wir das Geld auf Länderebene brächten, und zwar zu den Ländern, die es nach der Intention des Gesetzgebers brauchen, müsste der Schlüssel, der nach Artikel 106 vorgeschrieben ist, nämlich ein orts- und wirtschaftsbezogener Schlüssel, von Verfassungsjuristen zumindest noch einmal kräftig interpretiert werden. Wir wollen ja Gewerbesteuer-einbrüche kompensieren. Der Schlüssel in dem entsprechenden Gesetz orientiert sich aber am Gewerbesteueraufkommen, an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und an den sozialversicherungspflichtigen Entgelten, das heißt, eher an der Kraft. Ich erwarte - ich bin aber kein Verfassungsrechtler -, dass die Regelung, die im Gemeindefinanzreformgesetz steht, von den Verfassungsrechtlern wahrscheinlich nicht mit Gewerbesteuer-einbrüchen gleichgesetzt wird. Deswegen käme man dann an einer anderen Stelle um eine Grundgesetzänderung nicht herum.

Ich muss sagen: Mir ist leider die Antwort nicht eingefallen, die ich Ihnen gerne gegeben hätte, nämlich wie man es schafft, das Grundgesetz nicht ändern zu müssen. Ich glaube vielmehr, dass wir es entweder so ändern oder andersherum ändern müssen.

Was die KdU betrifft, haben wir auch eine Grundgesetzänderung vor: in Artikel 143. Ich finde es grundsätzlich begrüßenswert, dass der Bund hier große Kostenbestandteile im Sozialbereich übernimmt. Das befürworte ich generell. Darüber, ob es notwendig ist, jetzt tatsächlich die



50-Prozent-Regel von Artikel 104a Grundgesetz außer Kraft zu setzen, kann man durchaus unterschiedlicher Meinung sein. Aber dass man prinzipiell strukturschwachen und hochverschuldeten Kommunen mit dieser Regelung im KdU-Bereich helfen will, halte ich für sehr gut. Auch dass man das dauerhaft tun will, halte ich für richtig. - Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke für die ersten Antworten. - Für die SPD stellt die Fragen Kollege Rohde.

**Dennis Rohde (SPD):** Ich würde bei diesem zweiten Komplex gleich weitermachen wollen und die Frage Herrn Professor Hellermann stellen wollen. Wir haben ja die hälftige Übernahme der Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen im Koalitionsausschuss beschlossen. Mich würde interessieren, ob Sie aus Ihrer Sicht in der Finanzverfassung einen Weg sehen, einiges davon punktgenau bei den Kommunen ankommen zu lassen, insbesondere da es ja hier um die Mindereinnahmen geht; das wurde ja gerade schon angesprochen. Von daher würde mich dazu auch eine juristische Einschätzung von Ihnen interessieren.

Dann hätte ich noch eine ökonomische Frage an Professor Südekum: Inwieweit sehen Sie diese Kompensation der Gewerbesteuerausfälle auch als hilfreich für die Stützung der Konjunktur in Coronazeiten an?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Zunächst per Video Professor Hellermann, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld):** Ich habe ja die verschiedenen Wege, an die man denken kann, sozusagen schriftlich durchdekliniert. Das will ich gar nicht wiederholen, sondern mich auf die Idee konzentrieren, die am ehesten im Raum steht und auf die der Kollege Lenk gerade eingegangen ist, nämlich auf die Frage, ob über die Gewerbesteueranteile etwas zu machen ist. Dazu würde ich in der Tat aus verfassungsrechtlicher Sicht sagen, dass der verfassungsrechtlich vorgegebene Schlüssel, ein orts- und wirtschaftsbezogener

Schlüssel, wohl nicht zulässt, dass man eine Verteilung auf die einzelnen Kommunen vornimmt, die dem politischen Ziel entspricht, Gewerbesteuermindereinnahmen auszugleichen. Dabei muss man vor allem im Blick behalten, dass die orts- und wirtschaftsbezogene Festschreibung des Schlüssels Ende der 1990er-Jahre vorgenommen worden ist, um die Verluste aufgrund der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer auszugleichen. Das war sozusagen die zielgenaue Vorstellung. Das dürfte auch entstehungsgeschichtlich noch einmal den Maßstab verengen und einer Interpretation entgegenstehen, die eine Verteilung nach Gewerbesteuermindereinnahmen zuließe.

Dazu kommt noch, dass vor dieser Ebene der Verteilung auf die einzelnen Kommunen die Verteilung auf die einzelnen Länder liegt. Auch dazu gibt es zwingende grundgesetzliche Vorgaben. Sie richten sich grundsätzlich nach der Einwohnerzahl und beinhalten die Möglichkeit von Zu- und Abschlägen unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Länder. Auch da sehe ich keine Möglichkeit, die Verteilung auf die Länder nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen ihrer jeweiligen Kommunen vorzunehmen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke sehr. - Dann bitte Professor Südekum, auch per Video.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Vielen Dank, Herr Rohde, für die Frage. - Sie hatten mich ja gefragt, ob die Kompensation der Ausfälle bei der Gewerbesteuer aus konjunktureller Sicht hilfreich ist. Das möchte ich eindeutig bejahen. Ich würde sogar weiter gehen: Es ist nicht nur hilfreich; es ist aus meiner Sicht zwingend notwendig, das zu tun. Es stellt sich eher die Frage, ob das, was jetzt konkret diskutiert wird, ausreichend sein wird; denn wir haben es auf kommunaler Ebene ja mit einem Wegbrechen der Steuereinnahmen zu tun, nicht nur bei der Gewerbesteuer, sondern auch bei den kommunalen Beteiligungen an den Gemeinschaftssteuern. Es gibt Einnahmeausfälle bei Gebühren bei kommunalen Unternehmen. Das heißt, wir haben es an vielen Fronten mit wegbrechenden Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben zu tun. Das heißt, die große Befürchtung wird sein, dass die



Krise bei den Kommunal финанzen - bei denen haben wir insbesondere in den 90er- und frühen 2000er-Jahren eine Schieflage erlebt, woraufhin sie sich in den vergangenen zehn Jahren, sagen wir mal, auf einem gewissen Niveau stabilisiert haben -, die zu den Unterinvestitionen, zu den Infrastrukturlücken auf kommunaler Ebene und zum Problem der Altschulden geführt hat, schlicht und ergreifend wieder aufbricht.

Der Coronaschock ist ein symmetrischer Schock. Die einzelne Kommune ist unverschuldet in diese Situation hineingeraten. Es kann jetzt nicht die Antwort sein, dass einzelne Kommunen wegen des Coronaschocks, wegen der wegbrechenden Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben versuchen, gegen diesen Schock anzusparsen. Das würde nämlich auf jeden Fall dazu führen, dass wie schon in der Vergangenheit Kürzungen bei den freiwilligen Leistungen, insbesondere bei den Investitionen, durchgeführt würden und wahrscheinlich der Weg zurück in die kommunalen Kassenkredite geebnet wäre.

Deswegen ist es aus meiner Sicht zwingend notwendig, dass der Bund und die Länder - sie haben beide eine Verantwortung - in der jetzigen Situation wie eine große Versicherung fungieren und verhindern, dass Kommunen jetzt praktisch gegen diese Krise anzusparsen versuchen. Dabei ist die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle ein wichtiges Element. Meine Befürchtung ist aber, dass es sich als nicht hinreichend erweisen könnte, weil, wie gesagt, viele Steuereinnahmen wegbrechen und gleichzeitig die Ausgaben steigen, die nur partiell kompensiert werden. Das heißt, meine Befürchtung ist: Wenn wir jetzt verhindern wollen, dass es wieder zu einer Investitionskrise kommt - wir wollen ja eigentlich genau das Gegenteil; wir wollen eine Stärkung der kommunalen Investitionen -, könnte vermutlich, je nach weiterem Verlauf der Krise, noch mehr als das jetzt diskutierte Paket erforderlich sein.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke an die Redner dieser Runde. Das war eine Punktlandung bei genau fünf Minuten; vielen Dank. - Für die AfD hat das Wort Kollege Glaser.

**Albrecht Glaser (AfD):** Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Wenn ich vorab sagen darf: Die punktgenaue Hilfe für jede Gemeinde im Bereich Gewerbesteuer scheint ein schwer erreichbares Ziel. Die Frage ist, ob sie tatsächlich auch das richtige Ziel ist. Auf alle Fälle steht sie im Konflikt mit der Frage der Veränderung der allgemeinen Finanzausstattung. Dass etwas geschehen muss, ist klar, sowohl bei der Gewerbesteuer als sicherlich auch durch eine dauerhafte Entlastung bei den Unterkunftskosten nach § 22 SGB II. Das sind sicher ganz richtige Ansatzpunkte.

Die Frage, die sich stellt, ist - ich richte sie an Sie, Herr Privatdozent Vosgerau -, wie ich das systemisch am besten hinbekomme. Das betrifft die Problematik, einerseits den Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz mit der Auftragsverwaltung sozusagen umschiffen und das Grundgesetz ändern zu wollen, um an der Stelle den Bund stärker zu belasten, andererseits aber das Institut der Auftragsverwaltung zu kippen, obwohl wir wissen, dass dieser Automatismus natürlich ganz kluge finanzwissenschaftliche Gründe hat. Vielleicht können Sie dazu bewertend etwas sagen.

Dann stellt sich ganz generell die Frage, ob es nicht klüger wäre, ohne Verfassungsänderung, etwa mit dem Finanzausgleichsgesetz, tatsächlich an den Schrauben „Umsatzsteuer-“ oder „Einkommensteuerbeteiligung“ zu drehen, um dauerhaft, nachhaltig und vielleicht auch für diese Katastrophe Hilfe zu geben, statt den Versuch zu machen, so etwas wie eine Art Einzelfallgerechtigkeit herzustellen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Herr Dr. Vosgerau, bitte.

**Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau:** Für die Realisation der einmaligen Coronahilfe, die also nur für dieses eine Jahr da sein soll, kommen wir in der Tat auch meines Erachtens um eine Grundgesetzänderung nicht herum. Dieses Ergebnis kam ja bei den Kollegen eben auch schon hinreichend heraus.

Was ich nicht verstehe - um gleich den wichtigen Punkt aufzugreifen; eigentlich ist es ja besser,



wenn der Gutachter alles versteht und alles erklären kann; das ist hier nicht durchgehend der Fall -: Mir ist ein Verhalten der Bundesregierung zu dem zentralen Grundsatz in Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes nicht klar geworden. Danach löst ein Gesetz, das bestimmt, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, automatisch die Bundesauftragsverwaltung aus. Das ist ja ein hergebrachter und bewährter systemischer Grundsatz des Grundgesetzes, von dem es bisher - ich bin nicht der größte Haushaltsexperte, aber jedenfalls soweit mir bekannt - keine Ausnahme gegeben hat; sie ist auch nicht diskutiert worden. Mir ist nicht klar geworden, warum man da jetzt eine Bereichsausnahme speziell für die Übernahme der Hartz-IV-Kosten durch den Bund festlegen will. Es muss dafür gewichtige Gründe geben - man wird ja das Grundgesetz nicht leichtfertig ändern wollen -; aber diese Gründe sind der Gesetzesvorlage gar nicht zu entnehmen, die werden da nicht aufgeschlüsselt. Ich verstehe auch nicht, welche Vorteile dies aus Sicht des Bundes haben könnte. Man sieht eigentlich nur die Nachteile und Risiken, nämlich dass der Bund dann sehr viel Geld ausschütten muss und gleichzeitig keine effektive Möglichkeit hat, eine mögliche Verschwendung dieser Gelder zu vermeiden oder durchgreifend zu bekämpfen.

Mir ist einfach nicht klar, was das soll und warum man nicht einfach die Reform des Artikels 104a Grundgesetz weglässt und den Bundesanteil an den Hartz-IV-Kosten auf 75 Prozent anhebt. Das scheint mir sinnvoll zu sein; denn die Hartz-IV-Ausgaben der Gemeinden gehen ja auf Bundesgesetze zurück. § 22 Zweites Buch Sozialgesetzbuch ist ja Bundesrecht. Das heißt, wenn der Bund anordnet, dass Hartz-IV-Empfänger bestimmte Ansprüche haben, dann würde es dem Konnexitätsprinzip ja genügen, wenn der Bund eben auch weite Teile dieser Ausgaben trägt; das ist als solches völlig legitim und richtig. Aber es ist mir unbegreiflich, warum für diese neue Bundesbeteiligung der Grundsatz, dass bei einer Übernahme von mindestens 50 Prozent der Kosten die Bundesauftragsverwaltung gilt, durchbrochen werden soll und wozu man das machen will.

Wenn man das nun in einer weiteren Perspektive sieht - ich habe versucht, sie im ersten Teil des Gutachtens ein bisschen aufzumachen -, fragt man: Wo liegt eigentlich das Problem dafür, dass die Länder dauernd mit Aufgaben konfrontiert sind, die sie offenbar nur schwer bezahlen können? Das haben wir etwa vor Jahresfrist schon mal hier diskutiert, aus Anlass des Digitalpakts. Bildung ist eigentlich Ländersache, aber wenn digitalisiert wird, können die Länder die Kosten der Bildung offenbar nicht mehr aufbringen. Dann muss sich der Bund da eigentlich systemwidrig einmischen und Geld geben, und er versucht natürlich auch, mitzubestimmen. Das alles wirft auch kompetenzrechtliche Probleme auf.

Wenn man die Länder finanziell so ausstatten wollte, dass sie sozusagen eine finanzielle Souveränität wiedergewinnen würden und nicht immer beim Bund betteln gehen müssten, dann müsste man das vielleicht dadurch erreichen - aber ich weiß nicht, ob das realistisch ist; das wäre ein großes Projekt -, dass man in der Tat an Artikel 106 Absätze 5 und 5a des Grundgesetzes noch einmal herangeht und da die Beteiligung der Länder an der Einkommensteuer wie der Umsatzsteuer noch einmal reformiert. Ich fordere das nicht ein; ich nenne es nur als prinzipielle Alternative dazu, dass wir praktisch einmal im Jahr eine Haushaltssitzung machen, wo es immer um dasselbe Thema geht, nämlich dass spezifisch, bereichsbezogen die Länder Geld vom Bund benötigen, weil sie ihre Aufgaben so nicht stemmen können.

Mein wichtigstes Anliegen, mein Petitum - das ist mir wirklich nicht klar; vielleicht ist den Kollegen dazu etwas eingefallen; es wäre in der Sitzung idealerweise zu klären -: Warum will der Bund die Bundesauftragsverwaltung für die Hartz-IV-Leistungen durchbrechen? Das ist systemisch nicht zu begründen. Es hat nur Nachteile, und es wird auch nicht begründet, warum das gemacht werden soll.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut, danke. - Für die FDP-Fraktion Kollege Fricke.



**Otto Fricke (FDP):** Na ja, vielleicht will es der Bund ja gar nicht. Vielleicht sieht man weise voraus, was die Länder sonst im Bundesrat machen. Und der Hinweis sei mir auch erlaubt: All die Leistungsgesetze, die gekommen sind, sind mit der Zustimmung der Länder gekommen und insofern nicht alleine auf den Bund zurückzuführen, sondern faktisch genauso von der Ebene der Länder zu verantworten, die im Übrigen höhere Steuereinnahmen haben als der Bund, und zwar weit höhere in diesem Jahr und in den nächsten fünf Jahren. Das sei vielleicht zu erwähnen, wenn wir immer wieder über solche Sachen reden.

Meine erste Frage geht an Herrn Professor Döring und betrifft die Frage der Mischfinanzierung. Hier würde mich schon interessieren, welche Erfahrungen in letzter Zeit gemacht worden sind und welche Grundsätze bei einer Mischfinanzierung existieren, insbesondere dann, wenn sie nicht wirklich im Detail durch Parlamente und/oder den Rechnungshof kontrolliert werden kann.

Zweitens. Daran schließt sich die Frage an den Rechnungshof an, inwiefern der Rechnungshof davon ausgeht, dass die gegenwärtig im Gesetzentwurf dargestellten Verteilungen auch diejenigen sein können, die dann wirklich im Gesetzesbeschluss enthalten sind. Ich weise insbesondere auf die noch zu erwartende Steuerschätzung sowie weitere Maßnahmen hin.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Zunächst Professor Döring per Video.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring** (Hochschule Darmstadt): Herr Vorsitzender, vielen Dank für das erteilte Wort. - Ich hole mal etwas aus, um auf die Frage von Herrn Fricke zu antworten, und knüpfe an das an, was der Kollege Südekum vorhin schon gesagt hat. Generell ist es in der momentanen Situation in der Tat zu begrüßen, wenn sich der Bund mit Blick auf die Situation der Kommunalfinanzen finanziell stärker engagiert. Er ist derjenige, der pandemiebedingt für den Shutdown und den entsprechenden, in der Makroökonomie würde man sagen: Schock gesorgt hat, der bis in die Kommunal-

finanzen hineinwirkte, gefolgt von einem nachfrageseitigen Schock. Kurzfristig gesehen, konjunkturpolitisch gesehen macht es Sinn, dass der Bund hier entsprechend hilft, schlicht um zu vermeiden, dass die Kommunen in eine Situation kommen, in der sie letztlich so was wie prozyklisches Verhalten oder Parallelpolitik, wie das in der Finanzwissenschaft heißt, an den Tag legen. Das wäre genau das Falsche.

Die Frage ist natürlich die: Sind die Mittel, die gewählt werden - so verstehe ich die Frage von Herrn Fricke -, eigentlich die richtigen, zunächst mal speziell mit Blick auf die höhere Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben der Kommunen? Das ist in der Tat aus meiner Sicht ein Problem insofern, als man zwar auf der einen Seite argumentieren könnte: Der höhere Anteil, den der Bund hier leistet, ist ja nichts anderes als ein Schritt in Richtung Gesetzeskonnextität, die ja schon länger unter Ökonomen gefordert wird. - Er macht das aber im Grunde unvollständig. Es bleibt letztlich bei einem Mischfinanzierungstatbestand. Auch die Erhöhung des Anteils von 50 auf knapp unter 75 Prozent, zu der der Bund jetzt übergeht, ändert nichts daran, dass wir hier eine Mischfinanzierung haben. Und Ökonomen mögen Mischfinanzierungen überhaupt nicht, weil Mischfinanzierungen letztlich immer dazu führen, dass mit Blick auf die beteiligten Akteure ineffiziente Entscheidungen getroffen werden, was das Ausgabeverhalten auf der jeweiligen Ebene betrifft. Insofern ist die Mischfinanzierung, die hier aufrechterhalten wird, ein Problem, das trotz der sinnvollen konjunkturpolitischen Intervention des Bundes letztlich bestehen bleibt.

Eine Alternative wäre gewesen - das knüpft ein bisschen an das an, was auch die anderen Sachverständigen aufgezeigt haben -, sich zu fragen: Wäre es denn wirklich notwendig, an Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz diese Änderung vorzunehmen? Das wäre überhaupt nicht notwendig gewesen. Verwiesen wurde ja schon auf das Instrument der Bundesauftragsverwaltung, vor allem mit den damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten des Bundes, was die Kostenkontrolle betrifft, die jetzt meiner Meinung nach seitens des Bundes unnötigerweise aufgegeben wird.



Es ist auch generell darüber nachzudenken, ob Gesetzeskonnexität zwingenderweise immer das Richtige ist; in der ausführlichen Stellungnahme habe ich versucht, das aufzuzeigen. Die Alternative dazu, so wie sie in Artikel 104a Grundgesetz festgeschrieben ist, ist ja die Vollzugskonnexität, die insbesondere dann Sinn macht, wenn die ausführenden Einheiten selbst bei der Mittelverausgabung Gestaltungsspielräume haben.

Es hätte auch eine andere Alternative gegeben. Der Bund hat beispielsweise zur Unterstützung der Kommunen, wenn es um den Ausbau von Kindertageseinrichtungen und um eine Beteiligung an den Betriebskosten geht, ein entsprechendes Sondervermögen etabliert, sodass auch dort den Kommunen problemlos Finanzhilfen zugutekommen können, ohne dass man deswegen das Grundgesetz ändern muss.

Eine weitere Alternative - über die Ausweitung der Umsatzsteueranteile für die Länder zu gehen und damit im Grunde die ganzen KdU-Kosten generell dezentral abzuwickeln - besteht ja auch, sodass die Notwendigkeit für die Grundgesetzänderung, speziell was die KdU-Beteiligung des Bundes betrifft, finanzwissenschaftlich eigentlich nicht wirklich nachvollziehbar ist an dieser Stelle.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Herr Professor Döring, kommen Sie bitte an der Stelle zum Schluss; sonst hat der Kollege keine Redezeit mehr.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring** (Hochschule Darmstadt): Ja. - Mischfinanzierungen sind eine schlechte Lösung, weil sie im Grunde zu ineffizienten Entscheidungen führen. - Entschuldigung, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Das gilt nicht mir, sondern dem Kollegen Hugo, der jetzt aber natürlich trotzdem noch ein, zwei Minuten für seine Antwort bekommt. - Herr Hugo, bitte.

**Sachverständiger Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Guten Morgen noch mal in die Runde! Guten Morgen, Herr Fricke! Ich kann es ganz

kurz machen: Sie sprachen die Verteilungswirkungen an, die jetzt durch das Entlastungsgesetz vorgesehen sind. Ich nehme an, Sie beziehen sich insbesondere auf die Gewerbesteuermindereinnahmen.

Wir halten die Ableitung, die bisher im Entlastungsgesetz so vorgenommen worden ist, für durchaus plausibel. Wir gehen davon aus, dass, wenn sich im Zuge der Interims-Steuerschätzung, die ja morgen beginnt und wohl am Donnerstag endet, erhebliche Änderungen ergeben sollten, was die Gewerbesteuermindereinnahmen betrifft - sowohl in positiver wie in negativer Hinsicht -, der Gesetzentwurf angepasst werden kann. Dies sollte man unbedingt sicherstellen. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke, Herr Hugo. - Für die Fraktion Die Linke Frau Dr. Lötzs, bitte.

**Dr. Gesine Lötzs** (DIE LINKE): Vielen Dank. - Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das Grundgesetz zu ändern, ist ja nichts, was man einfach leichthin tut. Wir haben zwar in den vergangenen Jahren häufiger Änderungen an Artikeln vorgenommen; das muss aber natürlich immer sehr gut begründet sein. Für Die Linke will ich aber schon mal zum Ausdruck bringen, dass wir alle Maßnahmen, die geeignet sind, die finanzielle Situation der Kommunen zu stärken und zu verbessern, unterstützen werden.

Meine Fragen richten sich an die Oberbürgermeisterin von Eisenach, Frau Wolf. Ich würde erstens gerne wissen, ob Sie jetzt schon einschätzen können, inwieweit die Coronapandemie die Finanzsituation verschärft hat; das ist die erste Frage. Die zweite Frage: Vielleicht können Sie konkret darauf eingehen, wie stark bei Ihnen die Gewerbesteuerereinnahmen schon zurückgegangen sind.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Beide Fragen gehen an Frau Oberbürgermeisterin Wolf. Bitte.

**Sachverständige Katja Wolf** (Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach): Die beantworte ich gerne.



Herzlichen Dank für die Möglichkeit, mich hier zu äußern.

Ich will ausdrücklich einen Satz voranstellen: Ich bin dankbar für den Gesetzentwurf, weil der Gesetzentwurf aus meiner Sicht durch die zwei Säulen tatsächlich ausgewogen ist, und zwar zum einen durch den Ansatz, über die Gewerbesteuer einen Ausgleich für die Kommunen zu liefern, und zum anderen durch den Ansatz, über die KdU-Kosten im Besonderen Kommunen zu helfen, die von übergroßen Soziallasten sozusagen gebeutelt sind. Dazu gehört auch die Stadt Eisenach. Im letzten Jahr hatten wir ein - in Anführungsstrichen - „Sonnenjahr“ mit ausgesprochen niedrigen Arbeitslosenzahlen; wir haben uns auch bei nicht einmal 5 Prozent bewegt. Trotzdem haben die Sozialkosten über 55 Prozent des Gesamthaushaltes ausgemacht.

Damit können Sie ahnen, wie groß die Spielräume in einem kommunalen Haushalt noch sind. Wir sind seit vielen Jahren in der Haushaltssicherung - mit allen Schmerzen, die damit verbunden sind - und wissen, dass wir aus eigener Kraft eigentlich nicht herauskommen, wenn nicht im Bereich der Sozialkosten, im Besonderen bei den Kosten der Unterkunft und der Eingliederungshilfen, eine stärkere Unterstützung des Bundes kommt. Deswegen halte ich diesen Gesetzentwurf tatsächlich für gut.

Würde man nur über einen Gewerbesteuerausgleich reden, würde man im Besonderen die Kommunen, die eine Gewerbesteuerschwäche mit sich tragen, benachteiligen oder ihnen wenig helfen. Das würde also bedeuten, dass Kommunen, die finanziell gut aufgestellt sind, auch weiterhin auf dem Sonnendeck leben und mit ihren Rücklagen umgehen könnten und dass die, bei denen es sowieso schon tatsächlich dramatische Finanzsituationen vor Ort gibt, noch weiter in die Abwärtsspirale geraten.

Ich will ausdrücklich darauf hinweisen - wir haben das auch in der Stellungnahme deutlich gemacht -, dass die Gewerbesteuer nur ein Teil der Wahrheit ist, was unsere wegbrechende Finanzierung angeht. Es kommen die Spielapparatsteuer und die Übernachtungsteuer

dazu - wenn ich das unwissenschaftlich so ausdrücken darf; wir nennen das „Tourismusförderabgabe“ -, die maßgeblich weggebrochen sind. Wir haben bei den Sondernutzungsgebühren logischerweise Ausfälle in erheblichem Maße. Das läppert sich so gewaltig, dass bei der Gewerbesteuer am Ende Pi mal Daumen nur die Hälfte des Ausfalls der Steuereinnahmen entsteht, die wir im Coronajahr zu verkraften haben.

Wir wissen, dass das, was vor uns liegt, noch dramatischer ist als das, was wir heute schon für 2020 absehen können. Ich habe mir gerade heute die Zahl zuarbeiten lassen: Aktuell sind in Eisenach, obwohl wir bereits steigende Arbeitslosenzahlen - 8 Prozent im Moment - haben, noch 54 Prozent der Eisenacherinnen und Eisenacher in Kurzarbeit. Das ist eine Zahl, die mir Sorge bereitet, insbesondere wenn man bedenkt, dass wir von der Automobilzuliefererindustrie geprägt sind. Im Besonderen bereitet mir Sorge, was das für die zukünftigen Kosten der Unterkunft bedeutet.

Langer Rede kurzer Sinn: Der Gesetzentwurf hilft an der Stelle. Die Coronapandemie hat die dramatische Finanzsituation einiger Kommunen - ich weiß, da gibt es starke Unterschiede; wir diskutieren das auch im Städtetag intensiv -, der finanzschwächeren Kommunen, noch mal dramatisch verstärkt. Wir wissen, dass auch die starken Kommunen nicht mehr völlig entspannt in die Zukunft schauen. Deswegen ist dieser Zweiklang aus Gewerbesteuerunterstützung und Unterstützung bei den KdU-Kosten aus meiner Sicht tatsächlich ein sehr vernünftiger. - Ich hoffe, ich habe alle Fragen beantwortet.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Ich denke, doch. Sie haben eindringlich geantwortet. Danke, Frau Wolf. - Für die Grünenfraktion Kollege Kindler, bitte.

**Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich will auch für unsere Fraktion ausdrücken, dass wir sehr dankbar sind, dass Sie heute hier erschienen bzw. uns online zugeschaltet sind und uns die Stellungnahmen vorab zugeschickt haben. Unserer Fraktion ist es wichtig, dass gerade die Kommunen in dieser Krise und



auch darüber hinaus strukturell finanziell gestärkt werden.

Ich habe eine Frage an Professor Junkernheinrich. Vielleicht können Sie erläutern, wie Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf den erhöhten Übernahmeanteil des Bundes auf bis zu 74 Prozent der Kosten der Unterkunft finden, warum diese Entlastung für die Kommunen notwendig ist und welche Kommunen vor allen Dingen davon profitieren.

Ich habe außerdem eine Frage an Professor Südekum. Sie haben vorhin ausgeführt, dass das, was jetzt vorliegt, eine wichtige Maßnahme für das Jahr 2020 ist, aber gerade im Hinblick auf das Jahr 2021 nicht ausreichen wird; so habe ich Sie verstanden. Sie haben verschiedene Möglichkeiten angesprochen, die man ergreifen kann. Da würde ich Sie bitten, gerade im Hinblick auf die kommunale Investitionskraft zu beschreiben, was über das Jahr 2020 hinaus notwendig ist, zum Beispiel ob Bund und Länder - ich glaube, die Länder haben da eine ganz wichtige Verantwortung - darüber hinaus bei bestimmten Steuern wie bei der Gewerbesteuer Mindereinnahmen kompensieren sollten. Wie sehen Sie das? Vielleicht gibt es da auch noch andere Möglichkeiten. - Danke.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Das Wort geht zunächst per Video an Professor Junkernheinrich.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich** (Technische Universität Kaiserslautern): Die höhere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft ist ja eine seit Langem bestehende Forderung. Im Grunde geht sie zurück auf die späten 1980er, als Niedersachsen die hälftige Beteiligung des Bundes an den Sozialkosten forderte. Sie hilft insbesondere strukturschwachen Kommunen, die nun seit vielen Jahrzehnten unter Dauerarbeitslosigkeit leiden. Damit kann auch eine wesentliche Ursache des Schuldenaufbaus gemindert werden. Ich würde aber auch ergänzen: Sie hilft nicht nur Pirmasens, Oberhausen oder Wuppertal, also den bekannten Zentren von Dauerarbeitslosigkeit, sondern auch durchaus strukturstarken Städten.

Es ist ein gewisses Problem, wenn man sich allein auf diese Maßnahme fokussiert. Denken Sie an Städte wie Düsseldorf oder Frankfurt. In solchen Städten haben Sie auch hohe Ballungen an Arbeitslosen. Insofern werden auch Städte entlastet, die diese Mittel nicht zwingend brauchen. Das sind teilweise auch abundante Städte. Das heißt, für sie gibt es keine Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich, sondern sie bekommen einfach zusätzliche Mittel. Insofern ist dieses Instrument ein richtiges, um die gleichwertigkeitsverhindernde Problematik durch die Dauerarbeitslosigkeit zu mildern, aber sie verstärkt auch ein Stück die sozialen Disparitäten, weil sie auch bei denen ankommt, die vergleichsweise gut dastehen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Professor Südekum dann bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage, Herr Kindler. - Ich möchte noch mal das aufgreifen, was Frau Wolf gerade zur Situation in Eisenach gesagt hat, nämlich dass eine Kompensation der Ausfälle bei der Gewerbesteuer vielleicht die Hälfte der wegbrechenden Steuereinnahmen ausmacht, aber eben nicht die gesamten Steuereinnahmen. Das wird ein Problem sein; das sehe ich wie Herr Kindler. Das wird uns nicht nur in 2020, sondern auch 2021 weiter beschäftigen und vor allem zulasten der Investitionen gehen.

Es ist im Rahmen des Konjunktur- und Zukunftspaketes der Bundesregierung ja eigentlich gedacht, dass an vielen Stellen gerade die kommunalen Investitionen gestärkt werden sollen, und es werden Sondertöpfe bereitgestellt. Aber ich befürchte, dass wir, wenn die allgemeine Situation der Kommunalfinzen quasi wieder in eine Schwächephase zurückdriftet, ähnliche Probleme bekommen werden, wie wir sie aus der Vergangenheit kennen, dass dann eben Mittel aus den Sondertöpfen des Bundes wieder nicht abfließen, weil die Kommunen nicht in der Lage sind, dieses Geld entsprechend zu absorbieren, vor allem eben wieder die finanzschwächsten Kommunen. Von daher steht die Befürchtung im Raum, dass



im Prinzip diese kommunale Investitions- und Infrastrukturkrise wieder aufbricht.

Deswegen, glaube ich - das war ja auch die Frage -, sollte man darüber nachdenken, längerfristig vor allem diese kommunale Investitionstätigkeit stetig und nachhaltig zu finanzieren und sie von den prozyklischen Schwankungen, die immer drohen, zu entkoppeln. Was die besten Instrumente sind, darüber kann man diskutieren. Aber ein Vorschlag, den ich sinnvoll fände, wäre im Prinzip die Einrichtung eines Investitionsfonds auf Bundes- und Länderebene, auf den die Kommunen Zugriff haben, damit eine dauerhafte und stetige Finanzierung, insbesondere der kommunalen Investitionen, sichergestellt ist und die Investitionstätigkeit nicht von der aktuellen Haushaltslage und den wegbrechenden Steuereinnahmen abhängt, weil wir ansonsten sehen den Augen in diese prozyklische Investitionskrise zurückschlitern. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Ich danke auch. - Das beschließt die erste Fragerunde. Wir beginnen mit der zweiten, wieder mit der Union. Dr. Berghegger, bitte.

**Dr. André Berghegger (CDU/CSU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Ich hätte zwei Fragen an Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof. Wenn eines der Ziele dieser Gesetzesregelung ist, die coronabedingten Gewerbesteuerausfälle bei den Kommunen zu kompensieren, dann hätte ich dazu zwei Teilfragen.

Der erste Teilaspekt, Herr Hugo, wäre: Inwieweit stellt der Gesetzentwurf eigentlich sicher, dass das Geld in angemessener Höhe und vor allen Dingen zeitnah bei den Kommunen ankommt, insbesondere wenn wir noch den Weg über die Länder gehen? Muss man da gegebenenfalls gesetzlich nachschärfen?

Der zweite Teilaspekt wäre: Was sagen Sie eigentlich zu einer Spitzabrechnung, um im Zweifel die passende Höhe der Gewerbesteuerausfälle treffen zu können mit der Folge, dass man eventuell nachzahlt, aber auch zurückzahlen kann?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Das Wort hat Herr Hugo vom Bundesrechnungshof.

**Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof):** Guten Tag, Herr Berghegger! Zu Ihren beiden Fragen: Ihre erste Frage ging ja darum, ob die Zahlen plausibel und nachvollziehbar ermittelt worden sind bzw. ob die Zuweisungsmittel in der Größenordnung von 11,8 Milliarden bzw. 11,9 Milliarden Euro realistisch ermittelt worden sind. Wir gehen davon aus, dass die Berechnungen plausibel sind.

Es ist ja aus dem Gesetzentwurf zu ersehen, dass man als Grundlage für die Berechnung der Höhe der Gewerbesteuerausfälle die letzte Steuerschätzung in Relation zur vorletzten Steuerschätzung gesetzt hat und für die Mittelverteilung auf der Länderebene die Istergebnisse der letzten vier Quartale jeweils vor den Steuerschätzungen als Grundlage genommen hat. Es ist aus unserer Sicht durchaus vernünftig, so vorzugehen; ich habe das schon gegenüber Herrn Fricke erwähnt. Es wäre allerdings sinnvoll, die Interims-Steuerschätzung, die ja am 10. September verkündet bzw. veröffentlicht werden soll, zu nutzen und gegebenenfalls die Ergebnisse noch mal nachzuschärfen.

Was den Überweisungsweg anbetrifft: Es ist nun mal grundgesetzlich so vorgegeben, dass alle Mittel, die den Kommunen zugutekommen, über die Länderhaushalte gehen. Das ist in diesem Fall durchaus angemessen, weil letzten Endes die Länder für die finanzielle Ausstattung der Kommunen zuständig sind und es vor dem Hintergrund auch Sinn macht, dass die Länder diese Mittel dann kommunalbezogen im Einzelfall weiterleiten.

Deshalb halten wir es für sinnvoll, keine Detailvorgaben zu machen, was die einzelne Kommune letzten Endes bekommen soll; das weiß das Land im Zweifelsfall deutlich besser als der Bund. Von daher ist die Vorgabe im Entlastungsgesetz aus unserer Sicht korrekt und plausibel. Wie gesagt: Am Donnerstag sollte man noch mal überlegen, ob eventuell eine Nachschärfung erforderlich ist.



Zu Ihrer zweiten Frage - das ist die Spitzabrechnung -: Wir haben eine solche Spitzabrechnung ja im Bereich der Integrationsleistungen für Geflüchtete; das wird seit 2017 praktiziert. Das ist ein sehr aufwendiges Verfahren; das hat aber auch einen gewissen Hintergrund. Denn wie Sie wissen, wurden ja 2016/2017 den Kommunen 5 Milliarden Euro seitens des Bundeshaushalts zur Verfügung gestellt, auch über die Länder; das ist das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, ein 5-Milliarden-Euro-Gesetz. Also, es ist nicht so, dass in der Vergangenheit hier nichts passiert ist. Der Bund hat schon in erheblichem Umfang die Kommunen unterstützt, und auch hier ist der Weg über die Länder gewählt worden; das ist okay.

Ob wir in dem einen Fall der Gewerbesteuer-ausfälle eine Spitzabrechnung brauchen - wir haben es ja hier mit einer einmaligen Maßnahme zu tun -: Wir sind der Auffassung: Das ist wohl nicht erforderlich, weil wir zum einen die Verteilung auf der Grundlage der mehrjährigen Steuerschätzung für relativ naheliegend halten. Zum anderen müssen die Länder ja letzten Endes die Verantwortung dafür übernehmen, dass diese 6,1 Milliarden Euro des Bundes dann auch angemessen auf die Gemeinden verteilt werden. Von daher glauben wir, dass der Aufwand, der mit einer Spitzabrechnung im Frühjahr verbunden wäre, nicht erforderlich ist.

Was man überlegen könnte, wäre, dass man in das Entlastungsgesetz eine Berichtspflicht aufnimmt. Bisher ist die Formulierung in § 2 des Entlastungsgesetzes aus unserer Sicht nicht optimal. Da wird nämlich nur den Ländern vorgegeben, dem Bundesfinanzministerium über das Vorgehen zu berichten. Wir sind der Auffassung, die Länder sollten auch nach Abschluss dieser Mittelverteilung dem BMF über die Mittelverwendung insgesamt berichten, sodass das BMF die Chance hat, im Frühjahr Ihnen, dem Haushaltsausschuss, einen entsprechenden Umsetzungsbericht vorzulegen. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Für die SPD-Fraktion Frau Steffen, bitte.

**Sonja Amalie Steffen (SPD):** Vielen Dank. - Meine erste Frage geht an Herrn Professor Hellermann. Es geht jetzt noch mal um die höhere KdU-Beteiligung des Bundes. Können Sie uns vielleicht sagen, inwieweit die Anhebung der Grenze für die Bundesauftragsverwaltung auf 75 Prozent, also die Erhöhung der Beteiligung durch den Bund in diesem Bereich, einen wesentlichen Einschnitt gegenüber dem Status quo darstellt? Mit anderen Worten: Glauben Sie, dass der Bund tatsächlich etwas aus der Hand gibt, wenn in diesem Bereich die Grenze erhöht wird?

Die zweite Frage geht an Herrn Professor Südekum: Können Sie uns noch einmal aus Ihrer Sicht erläutern, welche Bedeutung der kommunalen Investitionstätigkeit bei der Aufgabe zukommen wird, die deutsche Volkswirtschaft schnell wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut. - Zunächst Herr Professor Hellermann per Video.

**Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld):** Vielen Dank. - Vielleicht muss man zunächst sagen, dass man sich als Verfassungsjurist natürlich nicht freut, wenn eine so spezielle, gegenständlich eng umgrenzte Ausnahmeregelung in das Grundgesetz eingeführt wird. Es hat schon gute Gründe, dass im Prinzip die Verfassung dazu dienen soll, grundlegende Festlegungen zu treffen. In der Sache würde ich allerdings die Bedeutung dieser Entscheidung zur Verfassungsänderung nicht zu hoch hängen.

Ob die Geldleistungen nach § 22 SGB II von den Ländern als eigene Angelegenheit nach Artikel 84 GG ausgeführt werden oder aber in Bundesauftragsverwaltung, scheint mir keine so gravierenden Auswirkungen zu haben. Der Bund hat in beiden Fällen - nach Artikel 85 GG, also Bundesauftragsverwaltung, aber eben auch nach Artikel 84 GG - die Möglichkeit, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um darüber den Gesetzesvollzug auch inhaltlich zu steuern.

Die wesentliche Veränderung ist, dass der Bund beschränktere Möglichkeiten der Bundesaufsicht



hat und dass ihm das Einzelweisungsrecht abgeht, wenn er keine Bundesauftragsverwaltung hat. Das scheint mir aber gerade bei einer Massenverwaltung, wie es die Geldleistung nach SGB II darstellt, nicht so gravierend zu sein. Ich kann mir nicht wirklich vorstellen, dass der Bund in der Lage ist, etwa über das Instrument der Einzelweisungen, auf Einzelentscheidungen in diesem Bereich einzuwirken.

Also, im Ergebnis, würde ich sagen, ist der sachliche Gehalt dieser Entscheidung nicht überzubewerten. Es wäre umgekehrt auch so: Wenn die Länder zustimmen würden, eine Bundesauftragsverwaltung bei 74 Prozent Beteiligung zuzulassen, wäre das meines Erachtens aus Ländersicht keine gravierende Einbuße, aber eben auch aus Bundessicht nicht. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut. - Dann Professor Südekum.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage, Frau Steffen. - Sie sprachen ja die Bedeutung der Investitionen gerade im kommunalen Bereich an, um auch langfristig aus der Coronakrise herauszukommen. Ich denke, die kann man eigentlich nicht überschätzen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass gerade die kommunale Ebene ihren Beitrag für die Umsetzung des Konjunkturpakets und insbesondere des Zukunftspakets leistet.

Es gibt dort etwa 50 Milliarden von insgesamt 130 Milliarden Euro für die verschiedenen Themen, die auch in den Medien stark diskutiert werden, also zum Beispiel „Digitalisierung im Schulbereich“ oder „Ausbau der Infrastruktur für die Elektromobilität“. Es ist ja klar: All das wird ohne die konkrete Umsetzung auf der kommunalen Ebene nicht funktionieren. Und eine kommunale Verschuldungskrise und eine kommunale Finanzkrise bei den Kommunalhaushalten hätte eben das Potenzial, genau diese längerfristigen Ziele komplett zu konterkarieren.

Wir wissen aus der Vergangenheit, dass das Problem ja vor allem in der Absorptionsfähigkeit von solchen Sondertöpfen auf der kommunalen

Ebene bestand, dass die Umsetzung von Programmen oft daran gescheitert ist, dass auf der kommunalen Ebene der Personalbestand zu gering war und von daher eben Mittel aus vielen Fördertöpfen nicht abgefließen und nicht auf die Straße gekommen sind. Genau das gilt es aus meiner Sicht zu verhindern.

Deswegen braucht es bei der Investitionsfinanzierung gerade auf kommunaler Ebene eine längerfristige Perspektive, die gerade nicht prozyklisch ist. In der Vergangenheit sind Investitionen im kommunalen Bereich immer sozusagen Residualgrößen der Haushalte gewesen. Also, wenn noch Geld da war, nachdem quasi die verpflichtenden Sozialaufgaben erfüllt worden waren, dann konnte investiert werden, dann konnten Schulen saniert werden, und wenn kein Geld da war, dann konnte das eben nicht getan werden und wurde auf die lange Bank geschoben.

Eine aktuelle Studie der KfW, die im April dieses Jahres auf kommunaler Ebene Umfragen gemacht hat, deutet schon jetzt darauf hin: Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen haben angegeben, dass sie auf eine Zuspitzung der kommunalen Finanzsituation wieder genauso reagieren würden, nämlich einfach mit einer Verschiebung von Investitionen, weil das letztendlich die einzige Möglichkeit ist, zu reagieren. Wenn der Weg in kommunale Verschuldung versperrt ist, dann ist der Weg der Verschiebung von Investitionen letztendlich das einzig Tragbare.

Ich denke, genau das müssen wir verhindern. Da reicht eben aus meiner Sicht die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle gegebenenfalls nicht aus. Wir brauchen dann, glaube ich, längerfristig eine Perspektive über eine Art Fondslösung, die sicherstellt, dass kommunale Investitionen stetig, langfristig und tatsächlich auch unabhängig von der Finanzsituation der jeweiligen Kommune durchgeführt werden können. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke sehr. - Für die AfD-Fraktion erneut Herr Glaser, bitte.

**Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank. - Zwei Fragen an den Bundesrechnungshof, an Herrn Hugo.



Zum ersten Komplex - Hartz-IV-Kosten im kommunalen Raum - haben Sie überzeugend tatsächliche, auch schon in der Vergangenheit wahrgenommene Missbrauchsphänomene dargestellt, die sehr wohl ganz unterschiedlich zu bewerten sind, wenn man eine Fachaufsicht hat oder eben nur eine Rechtsaufsicht. Das heißt also, die Auftragsverwaltung würde den Bund bei den zukünftig höheren Belastungen, die er zu tragen hat, in den Stand setzen, tatsächlich auch eine Kontrollbefugnis auszuüben.

Wenn es so bleibt, wie es ist, haben wir tatsächlich das Problem, dass wir eine Lastenerhöhung auf der Bundesseite haben und einen Kontrollverlust auf der anderen Seite; das kann systemisch doch wahrscheinlich nicht richtig sein. Wenn Sie sich dazu noch mal aus den empirischen Daten heraus, die Sie angedeutet haben, äußern!

Zweitens das Thema der Gewerbesteueranfänge, also der Artikel 143h Grundgesetz, der eingefügt werden soll, um damit das Grundgesetz sozusagen wieder zur Einzelfallregelung auf kurze Zeit zu benutzen, was einem verfassungsrechtlich natürlich Bauchschmerzen bereitet. Sie haben dazu durchaus Wege aufgezeigt, um im Bereich Umsatzsteuer, Einkommensteuer und im Bereich der Aufteilung zwischen Bund und Ländern das Problem zu lösen, und das auch einfachgesetzlich. Vielleicht können Sie das als die bessere Alternative noch mal darstellen. - Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke sehr. - Herr Hugo hat das Wort, bitte.

**Sachverständiger Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Vielen Dank, Herr Glaser. - Zu den beiden Komplexen. KdU: Wie es der Zufall so will, hat der Bundesrechnungshof eine umfangreiche Prüfung der Kosten der Unterkunft in den letzten anderthalb Jahren vorgenommen. Die Prüfungsergebnisse liegen vor. Sie sind auch bei uns auf der Internetseite abrufbar. Das heißt, ich brauche mich hier letzten Endes nicht auf Details einzulassen, sondern kann die große Linie beschreiben.

Wir haben in der Tat festgestellt, dass die Mittel zumindest in den von uns geprüften Einzelfällen - wir machen ja nur Stichprobenprüfungen - nicht wirtschaftlich, nicht sparsam verausgabt worden sind. Zum Teil haben die Kollegen eine organisierte Verantwortungslosigkeit und eine Selbstbedienungsmentalität festgestellt, vor allen Dingen im Bereich der KdU-Leistungen für Geflüchtete. Dort hat der Bund ja 100 Prozent der Kosten übernommen.

Wir haben dort von 2016 bis Anfang 2018 Steigerungen pro Förderfall, also je Bedarfsgemeinschaft, von durchschnittlich 61 Prozent. Zum Teil sind dort die Kosten sogar um 93 Prozent angestiegen. Das heißt, wir haben vor allen Dingen bei den Mietpreisen exorbitante Steigerungen gehabt, und die Jobcenter haben mehr oder weniger vieles übernommen, ohne da noch mal nachzuhaken. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes sind eben deutlich geringer als bei einer Bundesauftragsverwaltung. Er kann zwar hier in Sonderfällen - so sieht es der Artikel 84 GG vor - Verwaltungsvorschriften machen, aber in der Bundesauftragsverwaltung hat er deutlich bessere Möglichkeiten.

Aus unserer Sicht eignen sich die KdU sehr gut für diesen Bereich, weil das eine standardisierte Leistung ist. Wir haben standardisierte Zahlen, was die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, was die Wohnungsgrößen, was die Wohnungsausstattung, was die Ermittlung der Heizkosten anbetrifft, und vor allen Dingen auch die Bezugnahme auf die regionalen Mietpreise. Hier könnte man von Bundesseite aus gewisse Obergrenzen vorgeben. Das passiert alles derzeit nicht.

Die Botschaft, die mit dem vorgelegten Gesetzentwurf einhergeht, ist in der Tat fatal. Das ist das größte Geldleistungsgesetz, das wir haben: 12,4 Milliarden Euro Bundesanteil. Das entspricht, wenn man 74 Prozent nimmt, ungefähr 17 Milliarden Euro in diesem Jahr. Das ist deutlich mehr als das Elterngeld, deutlich mehr als die Grundsicherung, deutlich mehr als das BAföG und andere Geldleistungsgesetze. Und hier will man, wie gesagt, das Instrument der Bundesauftragsverwaltung schreddern, also ausschließen. Das ist ein völlig falsches Signal, und



wir warnen davor. Letzten Endes geht es hier um die Mittel des Steuerzahlers. Da sollte man in der Tat als Bundesregierung etwas kritischer hinschauen, zumal - das wurde ja teilweise auch schon von Herrn Fricke angesprochen - die Finanzen des Bundes nicht unendlich sind.

Aufgrund der zwei Nachtragshaushalte - ich will das jetzt hier nicht weiter ausführen - und auch mit Blick auf die bevorstehenden Haushaltsberatungen werden wir in den nächsten Jahren ganz erhebliche Lasten für den Bundeshaushalt zu erwarten haben, und da ist es letzten Endes zwingend, dass man im Bereich der Mischfinanzierung auf die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung achtet. - Das zum Bereich KdU.

Zu Ihrer Frage nach den Gewerbesteuereinnahmen: In der Tat sind wir hier anderer Auffassung. Es gibt auch schon einen Beispielfall. Nehmen Sie das Entlastungsgesetz im Bereich der Flüchtlingsintegration! Hier hat man auch ohne Grundgesetzänderung auf der Basis des Artikels 106 Umsatzsteuermittel letzten Endes über die Länder den Kommunen zur Verfügung gestellt, und mir ist bisher keine Verfassungsklage gegen dieses Verfahren bekannt geworden. Also, wir halten es auch vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis für einen absolut gangbaren Weg, hier den Artikel 106 Grundgesetz - wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme ja mehrere Ansatzpunkte erwähnt - zu nehmen und auf Artikel 143h zu verzichten. Aus unserer Sicht ist Artikel 143h eher der Platzhalter für eine vom Bundesfinanzminister schon angekündigte Übernahme der kommunalen Kassenkredite, der sogenannten Altschulden.

Wie gesagt, aus unserer Sicht ist eine Grundgesetzänderung nicht erforderlich. Es würde ausreichen, wenn man nur dieses Entlastungsgesetz in den nächsten Tagen beschließen würde. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke, Herr Hugo. - Für die FDP-Fraktion wieder Kollege Fricke, bitte.

**Otto Fricke (FDP):** Meine erste Frage geht an Professor Südekum, dessen Text ich gelesen

habe. Dabei habe ich gesehen - ich will mich auch ein bisschen auf die Länder konzentrieren -, dass er dort die „Hessenkasse“ als eine vorbildhafte Lösung dargestellt hat - ich finde, gar nicht zu Unrecht -, was ja dann bedeuten würde, dass sich die Länder im Gegenzug zu den jetzt geplanten Hilfen des Bundes da wohl auch mal um eine Lösung kümmern müssten und könnten. Ich sage das auch im Lichte dessen, dass der Bund im Laufe dieses Jahres - einschließlich des Monats Juli - bisher 11,5 Prozent Steuermindereinnahmen hatte und die Länder nur 5,2 Prozent.

Ich will deswegen fragen: Ist das jetzt das, was dann auch gleichzeitig kommen muss? Denn bei allem, was wir heute hier diskutieren, ist ja die Frage: Wie helfe ich den Kommunen dauerhaft und gebe ihnen Möglichkeiten, zu investieren? Allerdings - die Anmerkung sei mir erlaubt -: Bitte nicht in Investitionsruinen wie in den 70ern investieren, wo sie auch ganz viel Geld hatten! Davon steht heute noch ganz, ganz viel herum und bereitet uns enorme Kosten - nicht nur energetisch, sondern auch an anderer Stelle.

Die zweite Frage geht an Sie, Herr Wohltmann - eigentlich hätte ich jetzt „Professor Henneke“ gesagt -, wenn ich das richtig sehe: In der Stellungnahme von Professor Henneke steht, eine Änderung des Grundgesetzes mit Blick auf die Gewerbesteuermindereinnahmen sei nicht notwendig. Ich möchte von Ihnen wissen: Würden Sie dennoch sagen: „Okay, wenn sie kommt, machen wir mit“? Haben Sie Bauchschmerzen? Sollen wir da zustimmen, ja oder nein? Denn ich habe gehört, da bedürfe es einer Zweidrittelmehrheit. - Danke.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke sehr. - Zunächst Professor Südekum.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank, Herr Fricke. - Wir hatten im Vorfeld lange diskutiert, ob der Bund bei der direkten Übernahme der kommunalen Altschulden aktiv wird. Das ist ja jetzt vom Tisch, und aus meiner Sicht ist es aus systematischer Perspektive auch durchaus zu rechtfertigen, dass man sagt: Der Bund beteiligt sich über die KdU und beachtet damit nachträglich das Konnexitätsprinzip stärker, und die



kommunalen Altschulden sind eben in der Verantwortung der Länder.

Ich würde es tatsächlich so sehen: Wenn man gesamtstaatlich denkt, liegt es an den Ländern - insbesondere eben an den beiden am stärksten betroffenen Ländern Rheinland-Pfalz und NRW -, jetzt entsprechende Lösungen vorzulegen und die kommunale Altschuldenproblematik selbstständig zu lösen. Aus meiner Sicht ist die „Hessenkasse“ - Sie haben es angesprochen - dafür ein gutes Vorbild; denn das, was dort gemacht wurde, ist ja, in Kooperation mit der Landesförderbank - in Hessen war es die WIBank - auch die Potenziale des Kapitalmarkts zu nutzen und letztendlich - bei Gültigkeit der bestehenden Fiskalregeln - auch die Schulden in die Bücher der WIBank bzw. der Landesförderbank zu nehmen, langfristig eine Umschuldung zu den aktuellen Zinskonditionen zu ermöglichen und dann Tilgungspläne sowohl des Landes als auch der Kommunen, die ein Stück weit in der Verantwortung bleiben, aufzustellen und dadurch sicherzustellen, dass dieses andere große Problem für die Investitionstätigkeit, nämlich die Überschuldung - viele Studien zeigen ja, dass sie ein wirklicher Hemmschuh für kommunale Investitionen ist -, gelöst wird.

Insofern wäre mein Petitum - ich meine, das ist jetzt nichts, was der Bundestag beschließen kann -, darauf hinzuwirken, zu sagen: Der Bund leistet seinen Beitrag über die KdU und über die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle; jetzt sind auch die Länder gefordert, und sie sollten dieses Modell „Hessenkasse“ - insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen - dann auch umsetzen. - Aus Gesprächen weiß ich: Die NRW.BANK wäre auf jeden Fall bereit, sich daran zu beteiligen. Ich denke, das sollte man dann auch nutzen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut. - Dann hat Herr Wohltmann, wie schon angesprochen, in Vertretung für Herrn Professor Henneke, der die Stellungnahme verfasst hatte, das Wort.

**Sachverständiger Matthias Wohltmann** (Deutscher Landkreistag): Ja, in der Tat hätten wir uns

vorstellen können, die Gewerbesteuer-Ersatzleistung auch ohne Grundgesetzänderung den Kommunen zukommen zu lassen. Das wäre - anders als es die Experten hier zum Teil gesagt haben - über eine Änderung des § 1 Finanzausgleichsgesetz, wo die Summe benannt wird, und eine Änderung in § 5 Gemeindefinanzreformgesetz, wo der Schlüssel für diese Summe entsprechend angepasst wird, ohne Weiteres möglich gewesen. Es ist ja nicht so, dass der Schlüssel, den wir derzeit haben, in all seinen Elementen in Stein gemeißelt und grundgesetzlich vorgegeben ist. Es wäre also möglich gewesen, aber ich glaube, das ist jetzt auch eine Diskussion um verschüttete Milch.

Es ist für uns insbesondere wichtig, dass das Geld jetzt möglichst schnell auf den Weg gebracht wird, damit es in den kommunalen Kassen auch tatsächlich ankommt. Das muss noch dieses Jahr geschehen, und insoweit ist uns sehr viel daran gelegen, dass dieser Gesetzentwurf so, wie er jetzt vorgelegt worden ist, tatsächlich auch beschlossen wird und man nicht anfängt, an der einen oder anderen Stelle noch mal alles aufzu-dröseln.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Die nächste Runde für die Fraktion Die Linke. Die Fragen stellt Herr Perli.

**Victor Perli** (DIE LINKE): Vielen Dank. - Die beiden Fragen richten sich an Frau Oberbürgermeisterin Wolf.

Wenn man sich den Gesetzentwurf anschaut und die Kompensation des Bundes für die Gewerbesteuerausfälle in den Blick nimmt, dann sieht man, dass sich die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Eisenach im dritten und vierten Quartal um 75 Prozent erholen müssten. Halten Sie eine so starke Erholung bei den Einnahmen für realistisch?

Wenn nein - weitergedacht; wir haben das auch schon angesprochen; auch Herr Südekum hat das erwähnt -: 2021 droht sich die Situation noch mal zu verschärfen. Was würde es für eine Stadt wie Eisenach bedeuten, wenn die Mindereinnah-



men dann sozusagen durchschlagen? Wo müssten Sie Kürzungsmaßnahmen vornehmen? - Herr Südekum hat ja angesprochen, dass er befürchtet, dass das vor allem bei der Investitionstätigkeit der Fall ist. Ist das auch bei Ihnen so, oder gibt es da andere Bereiche, die auch leiden würden? - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Frau Wolf, bitte.

**Sachverständige Katja Wolf** (Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach): Es wäre schön, wenn ich optimistisch in die Zukunft gucken und sagen könnte: Wir erholen uns in absehbarer Zeit. - Ich glaube das nicht. Eisenach steht - und da sind wir exemplarisch auch für andere Städte - auf zwei eigentlich halbwegs gesunden Füßen, nämlich auf einer sehr starken Automobilindustrie und Zulieferindustrie auf der einen Seite und auf der anderen Seite auf einem - darauf sind wir auch unglaublich stolz - gesunden Tourismus.

Sie wissen, wo bei beiden Bereichen gerade die Tendenz hingeht. Auf beide Bereiche schaue ich mit größter Sorge. Im Bereich der Automobilindustrie kommt die Coronakrise auf eine sowieso schon vorhandene Krise durch den Strukturwandel noch obendrauf. Im Besonderen die Zulieferer im Osten sind keine Unternehmen, die Speck auf den Rippen haben und jetzt in der Lage sind, aus eigener Kraft heraus einen Wandel zu stemmen.

Ein Professor hat vorhin auf die Städte mit Dauerarbeitslosigkeit hingewiesen. Eisenach hat enorme KdU-Kosten ohne Dauerarbeitslosigkeit, weil wir einen ganz großen Anteil von Menschen haben, die im Niedriglohnbereich sind, zum Beispiel die Malocher am Band, die aufstocken, obwohl sie zum Teil Vollzeit tätig sind. Man darf nicht vergessen, dass die Unterschiede in den Regionen ganz, ganz elementar sind.

In das Jahr 2021 gucke ich tatsächlich mit größter Sorge, nicht nur - ich habe das vorhin schon gesagt -, weil wir jetzt noch bei einem Kurzarbeiteranteil von über 50 Prozent sind, sondern auch, weil die Frage „Was bedeutet das für die weiteren Haushalte?“ für uns dramatisch ist. Und ich will ausdrücklich noch mal darauf hinweisen: Ja,

die Investitionskraft ist ein ganz, ganz wichtiges Thema. Wenn wir über Investitionen reden, reden wir nicht über Elektroladestationen oder Ähnliches, sondern davon, dass wir in Eisenach im Moment zwei Schulen haben, die einen Fahrstuhl haben.

Unsere Investitionen tätigen wir im Moment für Pflichtaufgaben: Brandschutz an Schulen, das neue Drehleiterfahrzeug. Es gibt nicht Investitionen, bei denen man sagt, das habe man sich schon immer mal gewünscht, wie - was weiß ich - eine neue Musikschule oder so, sondern im Prinzip haben wir tatsächlich ausschließlich im pflichtigen Bereich überhaupt die Chance, zu investieren. Wir investieren nicht in Kanäle, bei denen wir sagen: „Na ja, es wäre gut, wenn da mal ein neuer Kanal ist“, sondern tatsächlich nur in die, die zusammenbrechen.

Das ist das reale Leben mit unserer derzeitigen Investitionskraft, und wenn ich mir das in der Vorausschau bis 2021 anschau, dann weiß ich, was das am Ende bedeutet, dass nämlich eine Investitionstätigkeit im Prinzip zum Erliegen kommt; und das bedeutet beim Thüringer Haushaltsrecht, dass es uns nicht gelingen wird, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen; das Thüringer Haushaltsrecht ist nämlich eines der stringentesten. Das führt dazu, dass wir gar keinen Haushalt aufstellen können, und dadurch bin ich komplett beim Rasenmäher im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Damit gehe ich an das kulturelle Leben einer Stadt, damit gehe ich an das soziale Leben einer Stadt, und was das zusätzlich zu der Coronakrise bedeutet, mag ich mir im Moment kaum vorstellen.

Da wir seit vielen Jahren in der Haushaltssicherung sind, sind wir schon jetzt in der dramatischen Situation, im Bereich der freiwilligen Ausgaben nur das absolut Notwendigste machen zu können, und Sie wissen, wie schwer das ist, wenn man eigentlich eine stolze Kulturstadt - Bach-Geburtsort - ist. Versuchen Sie dann mal, regelmäßig bei den Kulturausgaben zu sparen! Das tut tatsächlich weh, und das ist eine ganz schwierige Situation. Deswegen sind der drin-



gende Appell und die dringende Bitte, Kommunen im Besonderen dabei in den nachfolgenden Jahren nicht im Regen stehen zu lassen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Für Bündnis 90/Die Grünen Herr Kindler, bitte.

**Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe zwei Fragen an Herrn Junkernheinrich.

Vielleicht können Sie noch mal beschreiben, was aus Ihrer Sicht über die strukturelle Entlastung bei den KdU hinaus für die Kommunen notwendig ist, gerade auch um Investitionskraft zu stärken.

Professor Südekum wie auch andere Experten haben ja auch noch mal das Thema „kommunale Kassenkredite“ angesprochen, also das ganze Thema Altschuldenhilfe, was auch schon seit längerem diskutiert wurde. Es gibt ja auch Vorschläge, dass man sich für die betroffenen Länder - also NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland - Lösungen vorstellen kann, wonach sich die Kommunen, das Land und der Bund zum Beispiel mit je einem Drittel beteiligen, um dieses Problem zu lösen. Halten Sie das weiterhin für sachgerecht, und für wie dramatisch halten Sie das Thema Altschuldenhilfe in diesem Zusammenhang? Gibt es weitere Problemfälle, in denen Sie sagen: „Neben den Altschulden und den sozialen Kosten müssten sich die entsprechenden Ebenen - Kommune, Land und Bund - auch damit noch weiter beschäftigen, um die Kommunen dauerhaft finanziell gut aufzustellen“?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Professor Junkernheinrich, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern):** Vielen Dank für die Fragen. - Ich würde zunächst gern mit zwei, drei Sätzen erläutern, warum die jetzt ergriffenen Maßnahmen das Altschuldenproblem aus meiner Sicht noch nicht lösen.

Im Bereich der KdU ist ja ein merklicher Betrag auf den Weg gebracht worden. Gehen Sie aber

mal in die Jahre vor Corona, also in die steuerlichen Honeymoon-Zeiten 2017, 2018, 2019 mit hohen kommunalen Gesamtüberschüssen. Da gelang es auch in den strukturschwachen Kommunen, eine Tendenz zum kamerale Haushaltsausgleich zu erreichen. Das, was wir gesamtwirtschaftlich sehen, sind immer noch kamerale Zahlen; das waren noch keine doppelischen Zahlen in Bezug auf den Ausgleich.

Das Ganze wurde in den genannten Ländern - Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen sind genannt - mit ganz hohen Hebesätzen und ganz geringen Investitionstätigkeiten - etwa ein Drittel unter dem Durchschnitt anderer Länder - erkaufte. Das heißt, wenn ich jetzt in diese steuerliche Honeymoon-Zeit die KdU hineinrechne, dann hätte ich vielleicht gerade einen kamerale Haushalt mit besserer Investitionstätigkeit gehabt. Zum Tilgen der Altschulden brauche ich aber Überschüsse, und zwar keine kamerale Überschüsse, sondern doppelische Überschüsse, und deshalb ist das Problem für mich noch nicht gelöst. Das heißt, wir dürfen nicht auf das Gesamt-aggreat schauen, sondern wir müssen schon schauen, wie das in den besonders verschuldeten Städten aussieht. Insofern bleibt das Thema auf der Tagesordnung.

Bei der Drittellösung, die angesprochen wurde - Bund, Länder und Kommunen -, ist ja der Impuls, dass sich die Länder dann wirklich kümmern - das ist ja, wie wir aus den letzten 15 Jahren wissen, keine Selbstverständlichkeit - und dass der Bund auch sicherstellen kann, dass er nur dann Geld gibt, wenn es wirklich zu einem Wechsel im Rechtsrahmen kommt.

Ich muss über Aufgaben, angemessene Finanzausstattung, Haushaltsaufsicht sprechen - lauter schwierige Aufgaben, die die Länder nicht unbedingt lieben. Deshalb sind Einzelländerlösungen unter dem Gesichtspunkt manchmal schwierig. Das Saarland ist den Weg einer Altschuldenhilfe gegangen, und man wird jetzt sehen, ob der laufende Haushaltsausgleich gelingt, oder ob an der Stelle die Mittel nicht viel zu gering sind.

Neben dem Thema Altschulden habe ich erwähnt, dass wir stark unterschiedliche Hebesätze



haben. Wenn wir gerade in strukturschwachen Kommunen sehr hohe Hebesätze haben, dann ist das für die wirtschaftliche Revitalisierung ein Problem; das heißt, das kann auf Dauer nicht durchgehalten werden. Es ist auch für die Unternehmen keine Steuergerechtigkeit, wenn sie in einer strukturschwachen Kommune - bei einer schwierigen Standortkombination, bei schlechterer Infrastruktur - deutlich mehr zahlen, als sie das in einer prosperierenden Kommune tun müssten.

Das zweite Thema, das man mit Sicherheit im Blick haben muss - das ist heute schon mehrfach angesprochen worden -, ist das Thema „Stärkung der Investitionstätigkeit“; da haben wir räumlich starke Unterschiede. Diese Stärkung ist durch die jetzt diskutierten Maßnahmen noch nicht hinreichend gegeben. Die Regelung bei der Gewerbesteuer ist eine Krisenhilfe, um die Konjunktur einigermaßen zu stabilisieren, aber keine dauerhafte Maßnahme, um die Investitionstätigkeit zu sichern. Bei den KdU ist dies zumindest in strukturschwachen Kommunen nicht der Fall. Deshalb, glaube ich, bleibt das ein weiteres großes Thema.

Offen bleibt, ob man die Stärkung der Investitionstätigkeit durch Sonderfonds oder fest installierte Fonds auf der Ebene der Länder erreicht. Erhöht sich der Anteil pauschaler Investitionsmittel, dann wären die Länder aber auch gezwungen, die Mittel für den Finanzausgleich aufzustocken, um das zu durchbrechen, was Herr Südekum genannt hat, nämlich dass man immer aus der Restgröße investiert. Habe ich noch Geld aufgrund pauschaler Investitionsmittel übrig, hätte ich einen festen Block. Gleichzeitig müsste ich trotzdem die Pflichtaufgaben finanzieren. Das heißt, ich müsste das System aufstocken.

Ich finde, das sind ausgesprochen schwierige, aber auch interessante Maßnahmen, die weit über das hinausgehen, was jetzt in Coronazeiten und auch unter hohem Zeitdruck angedacht worden ist. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke auch. - Die dritte Fragerunde eröffnet nun wieder die Union. Frau Kollegin Tillmann, bitte.

**Antje Tillmann (CDU/CSU):** Danke schön. - Ich möchte noch mal auf das zurückkommen, was tatsächlich bei den Kommunen nach Verabschiedung dieses Gesetzes ankommt. Ich habe jetzt zur Kenntnis genommen, dass die Mehrheit eine Grundgesetzänderung für erforderlich hält. Aber selbst mit der Grundgesetzänderung scheint es uns nicht zu gelingen, mit diesem Gesetz das Geld auch tatsächlich bei den Kommunen ankommen zu lassen. Ich beziehe mich da ganz konkret auf den § 2 Absatz 3 in Artikel 1 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen, der den Ländern erlaubt, Gelder, die sie den Kommunen schon überwiesen haben, gegenzurechnen. Deshalb würde ich gerne Herrn Hugo, aber auch den Deutschen Landkreistag fragen, wie wir das lösen können.

Herr Hugo, Sie haben mich eben eher noch mehr verunsichert. Denn wenn ich mir zum Beispiel den Thüringer Landesgesetzgeber angucke, stelle ich fest, dass er unter anderem eine Zuweisung an die Kommunen mit den Worten beschlossen hat: coronabedingte Zuweisung an die Kommunen. Diese Zuweisungen enthalten Kindergartengebühren, die erstattet werden, Kurzarbeitergeldaufstockung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen. Wie können Sie vom Bundesrechnungshof prüfen, ob das tatsächlich erstattete Gewerbesteuern sind oder nicht? Vorschlag zur Lösung: Ich würde diesem Paragraphen gerne eine Begrenzung der Gegenrechnung der Länder auf 50 Prozent, nämlich auf den Landesanteil, hinzufügen, damit der Bundesanteil von 50 Prozent tatsächlich auch bei den Kommunen ankommt.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Zunächst Herr Hugo, bitte.

**Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof):** Vielen Dank, Frau Tillmann. - Schwierige Frage für den Bundesrechnungshof, weil wir, wie Sie wissen, im Bereich der Kommunen wie im Bereich der Länder keine Prüfungsrechte haben, sondern allenfalls Erhebungsrechte nach Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz. Von daher können wir aus unserer Sicht nicht prüfen, ob die Länder ihrer Verpflichtung, die 6,1 Milliarden Euro und ihren Länderanteil von 4,8 Milliarden Euro weiterzugeben, wie es ja jetzt



auch im Entlastungsgesetz vorgesehen ist, tatsächlich nachkommen.

Unser Vorschlag - ich hatte ihn ja gerade schon erwähnt - ist, den Ländern eine entsprechende Berichtspflicht gegenüber dem Bundesfinanzministerium aufzubürden, sodass man zumindest im Nachhinein erkennen kann, ob diese rund 11 Milliarden Euro tatsächlich auch bei den Kommunen angekommen sind.

Was die konkrete Verteilungswirkung anbetrifft, sollte man den Kommunen einen gewissen Spielraum geben. Aber Sie haben vollkommen recht: Man muss sicherstellen, dass das Hilfsvolumen, so wie es der Gesetzgeber vorsieht - dieses wäre dann, wenn der Gesetzentwurf beschlossen wird, durch die Verfassung, über Artikel 143h Grundgesetz, abgesichert -, tatsächlich auch bei den Kommunen ankommt. Aber, wie gesagt: Das ist letzten Endes die föderale Aufgabenverteilung, die wir hier in Deutschland haben.

Der Zwang - das haben wir schon in der Vergangenheit bei den Flüchtlingshilfen gesehen - ist natürlich nur insoweit möglich, als man eine gewisse Verpflichtung ins Gesetz oder in Staatsverträge hineinschreibt. Umsetzen müssen das letzten Endes die Landesregierungen, und da kann man, wie gesagt, nur hoffen. Ich bin aber in diesem Fall wirklich guter Hoffnung, dass diese Hilfsvolumen auch tatsächlich bei den Kommunen ankommen. Denn diese Diskussion, auch jetzt in der öffentlichen Anhörung, hat ja gezeigt, wie zentral wichtig es ist, den Kommunen in dieser Coronakrise schnell und zügig zu helfen. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut. - Für den Deutschen Landkreistag noch mal Herr Wohltmann, bitte.

**Sachverständiger Matthias Wohltmann** (Deutscher Landkreistag): Ich würde mich der letzten Einschätzung des Bundesrechnungshofes anschließen: Ich bin auch optimistisch, dass das Geld ankommt.

In dem Gesetzespaket sind drei wichtige Passagen enthalten. Der erste Punkt ist, dass sowohl in

der Grundgesetzänderung als auch in dem einfachen Gesetz steht: „zu gleichen Teilen“. Das heißt, da wird eigentlich schon sichergestellt, dass die Länder ihren Teil genauso beisteuern müssen wie der Bund.

Der zweite wichtige Punkt ist, dass die Länder die Mittel unverzüglich nach Zahlungseingang bereitstellen müssen. Das heißt, wir erwarten in der Tat, dass die Gelder 2020 sofort fließen, sobald das Geld bei den Ländern eingegangen ist. Die Verteilung, orientiert an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen, stellt den Zweck auch noch mal sicher. Berichtspflichtigen kann man vorsehen, muss man aber nicht unbedingt.

Dritter Punkt. Was ich ausschließen würde, ist, dass es den Ländern überhaupt möglich ist, Zuweisungen, die sie für entgangene Kindergartengebühren oder Ähnliches an die Kommunen gegeben haben, mit diesen zu leistenden Mitteln zu verrechnen. Es geht allein darum, dass die Länder, die schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ausdrücklich die Gewerbesteuermindereinnahmen adressiert haben und dafür einen Ausgleich geleistet haben, nicht doppelt zahlen müssen, sondern diese geleisteten Mittel mit dem Zahlungsanteil, der im Gesetz genannt wird, verrechnen können.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Für die SPD-Fraktion Kollege Schwarz, bitte.

**Andreas Schwarz** (SPD): Recht herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Frau Göppert und eine Frage an Herrn Zimmermann.

An Frau Göppert die Frage: Vor den Beschlüssen des Koalitionsausschusses für ein Konjunkturpaket wurde von den kommunalen Spitzenverbänden ein kommunaler Rettungsschirm gefordert, um eine Schuldenkrise der Kommunen zu vermeiden und zu verhindern, dass die kommunale Familie gegen die Krise anspart, indem sie freiwillige Leistungen und Investitionen zurückfährt, wie wir es ja gerade aus der Praxis gehört haben. Könnten Sie bitte kurz erläutern, inwieweit die einzelnen Maßnahmen, die wir jetzt in dem Gesetzentwurf haben, dazu beitragen, die Ziele zu erreichen?



Und meine Frage an Herrn Zimmermann - wir haben ja vor einiger Zeit einen großen finanziellen Kraftakt mit dem Solidarpakt II geschafft - ist: Welche Handlungsempfehlung für die Zukunft, auch im Hinblick auf die Altschuldenproblematik, leitet sich daraus ab? Müssen wir nicht vielleicht auch hier einen Solidarpakt für die Schuldenproblematik in unserem Land angehen? Wie schätzen Sie das ein?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Für den Deutschen Städtetag antwortet zunächst Frau Göppert.

**Sachverständige Verena Göppert** (Deutscher Städtetag): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, und herzlichen Dank für die Frage. - Werden die Ziele erreicht? Mit Blick darauf, was wir unter der Überschrift „kommunaler Rettungsschirm“ vor dem Juni sehr stark öffentlich eingefordert haben, würde ich sagen: für 2020 absolut. Dass wir die Gewerbesteuermindereinnahmen für dieses Jahr ersetzt bekommen, wird sehr helfen, um insbesondere die Investitionen weiter aufrechterhalten zu können. Vorhin ist das KfW-Kommunalpanel angesprochen worden, das vom Deutschen Institut für Urbanistik jedes Jahr herausgegeben wird. Darin wird deutlich, dass wir schon vor Corona einen Rückstau von 146 Milliarden Euro an Investitionen hatten. Ich glaube, mit den Hilfen bei der Gewerbesteuer in diesem Jahr besteht zumindest nicht die Gefahr, dass der Rückstau in dem Jahr noch größer wird.

Das Gleiche gilt für die KdU. Wir haben uns sehr gefreut - und wir bedanken uns auch noch mal ausdrücklich dafür -, dass hier eine Anhebung auf 74 Prozent als dauerhafte Lösung erfolgen soll. Von dieser Lösung werden für 2020 neben den steuerstarken Städten insbesondere die strukturschwachen Städte mit hoher Arbeitslosigkeit profitieren.

Wir müssen aber auch ein bisschen gucken, was denn in den Folgejahren passiert. Bei der Haushaltsaufstellung für 2021 - das geht ja jetzt langsam los - müssen wir beachten: Was heißt das für die Investitionskraft der Kommunen in den Folgejahren? Es wurde ja auch hier von verschiedenen Sachverständigen schon angesprochen:

Wenn wir das dauerhaft erhalten wollen, dann müssen wir schauen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben in den Folgejahren entwickeln. - Ich glaube, bei den KdU haben wir eine gute Lösung gefunden. Wir müssen sehen, wie sich das auf der Einnahmenseite weiter entwickelt.

Es ist auch die Interims-Steuerschätzung angesprochen worden, die diese Woche durchgeführt wird; ich glaube, Donnerstag werden die Ergebnisse verkündet. Wir werden dann sehen, inwieweit da entsprechende Anpassungen für die Folgejahre im Rahmen der Steuerschätzung bekannt gegeben werden.

Also, unterm Strich ist zu sagen, dass die Ziele für 2020 mit Sicherheit erreicht werden; dafür sind wir auch sehr dankbar. Wir müssen dann ein bisschen auf die Folgejahre gucken, darauf, was dann gegebenenfalls notwendig werden könnte.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund dann noch Herr Zimmermann.

**Sachverständiger Uwe Zimmermann** (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrter Abgeordneter Schwarz! Das Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ muss auf der politischen Agenda oben bleiben. Es gab ja einen Vorschlag des Bundesministers der Finanzen, hier auch eine Altschuldenlösung für die höchstverschuldeten Städte und Kommunen herbeizuführen. Wir als Städte- und Gemeindebund haben bedauert, dass dieser Vorschlag nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens geworden ist. Gleichwohl halten wir an dieser Thematik fest. Wir glauben, dass Gleichwertigkeit und Chancengerechtigkeit in allen Teilen des Landes und unabhängig davon, in welcher Stadt man wohnt, gewährleistet sein müssen.

Die Idee, die von Herrn Abgeordneten Schwarz angesprochen wurde, einen Altschuldenfonds oder einen Gleichwertigkeitsfonds orientiert an dem Modell des Solidarpaktes II aufzulegen, ist eine Forderung, die wir ausdrücklich unterstützen. Das ist eine Idee, die man weiterverfolgen



sollte. Die Coronakrise hat die Thematik der schwierigen Kommunalfinanzen noch vertieft. Die höchstverschuldeten Städte werden von ihr stark getroffen. Die KdU-Entlastung streut genau dahin, wo die sozialen Kosten am höchsten sind; das begrüßen wir ausdrücklich. Und wir begrüßen natürlich auch, dass die Gewerbesteuerausfälle kompensiert werden.

Gleichwohl - der Sachverständige Professor Südekum hat das schon mehrfach betont - glauben wir, dass diese Maßnahmen alleine nicht ausreichen werden. Wir haben auch signifikante Einnahmeverluste bei der Einkommensteuer, teilweise auch bei der Umsatzsteuer, auch bei anderen Entgelten und Gebühren, sodass wir hier das Szenario einer richtigen Schiefelage der Kommunalfinanzen über einen längeren Zeitraum haben.

Im Übrigen: Die Coronahilfen für Unternehmen und für Soloselbstständige, die kreditgestützt sind, müssen zurückgezahlt werden und werden wegen der Ergebnisminderung über Jahre unsere Gewerbesteuereinnahmen schmälern. Das heißt, hier entsteht gerade ein langfristiges Problem für die Kommunalfinanzen, das insbesondere die finanzschwachen Kommunen und die höchstverschuldeten Kommunen hart treffen wird. Daher unterstützen wir ausdrücklich die Idee, dort - ähnlich dem Solidarpakt - einen Solidarfonds für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Städten anzustreben.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke, Herr Zimmermann. - Für die AfD-Fraktion erneut Herr Glaser.

**Albrecht Glaser (AfD):** Herzlichen Dank. - Wir haben in dieser Situation - sie kommt ja immer mal wieder vor, wenn wir eine wirtschaftliche Delle haben, selbst wenn sie etwas schwächer ist - eine Zangenbewegung. Das heißt, immer dann, wenn die Gewerbesteuer einbricht, werden die Sozialhilfekosten respektive die Hartz-IV-Kosten steigen. Diese Zangenbewegung ist gewissermaßen Gesetz und steuerpolitisch ein lang erkanntes Problem.

Wenn jetzt in einer dankeswerterweise etwas grundsätzlicheren Diskussion Altschulden und

Ähnliches aufs Tapet gebracht werden, was bedeutet, dass man wieder eine Einzelaktion im Hinblick auf ein einziges Problem macht, stellt sich natürlich schon die Frage, ob man diese ganze Problematik nicht etwas grundsätzlicher anpacken sollte, selbst wenn man das nicht in diesen Wochen machen kann.

Ich richte meine Frage an Herrn Professor Döring; denn er hat sich genau mit diesem Thema beschäftigt. Dankenswerterweise haben Sie dieses Fenster ein bisschen aufgemacht und auf die klassischen, seit Jahrzehnten diskutierten Modelle hingewiesen, nämlich Hebesatzrechte der Kommunen auf die Einkommensteuer und parallel dazu auch auf die Körperschaftsteuer bzw. in beiden Fällen auf die Bemessungsgrundlagen dieser Steuerarten zu beziehen, um damit dauerhaft die Steuerungsfunktion der Kommunen auf Steuerquellen zu legen, die ihnen tatsächlich helfen. Die Großstädte hängen, wie Sie alle wissen, besonders stark an der Gewerbesteuer. Deshalb haben sie gewaltige Probleme - nicht nur die kleinen Städte -; denn die Großstädte leben alle von der Gewerbesteuer. Die Einkommensteuer und die Grundsteuer spielen in den Großstädten überhaupt keine Rolle, in den mittleren Städten eine mittlere Rolle und in den kleinen Städten eine eher geringe Rolle. Das heißt, die Problematik dieser Struktur ist auch dort gegeben, wenn auch in anderer Weise.

Meine Frage also an Sie, Herr Professor Döring: Müssten wir nicht, um eine dauerhafte Lösung zu finden, an der Kommunalfinanzierung ansetzen, um dauerhaft genau diese Situation fallender Steuereinnahmen, die durch die derzeit bestehenden Strukturen bedingt ist, nachhaltig zu vermeiden?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Professor Döring, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring** (Hochschule Darmstadt): Vielen Dank für die Frage. - In der Tat ist es so - das kommt auch in meiner schriftlichen Stellungnahme entsprechend heraus -, dass es bei den beiden Gesetzesvorschlägen im Grunde eine Vermischung gibt



aus kurzfristig notwendigen Interventionsmaßnahmen, die der Bund übernehmen soll, und Maßnahmen, die langfristig die Kommunalfinanzen absichern sollen. Diese Vermischung in den beiden Gesetzesvorschlägen ist natürlich ein bisschen unglücklich; besonders deutlich sieht man das an der Gewerbesteuer.

Dass wir überhaupt so ein großes Problem mit den Gewerbesteuermindereinnahmen haben, liegt natürlich daran, dass die Gewerbesteuer mittlerweile keine gute Kommunalsteuer mehr ist; das wird, wie gesagt, in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt. Das ist auf Versäumnisse aus der Vergangenheit im Zuge der Föderalismusreform und der Gemeindefinanzreformkommission - Herr Junkernheinrich war ja auch dabei - zurückzuführen. Das reicht weit zurück in die Nullerjahre, wo immer wieder Versuche gemacht worden sind, insbesondere das Gemeindefinanzierungssystem - aber es betrifft im Grunde auch die Ausgabenseite - auf nachhaltige und dauerhafte Füße zu stellen. Das ist bisher nicht gelungen und wird nach meinem Dafürhalten auch mit den jetzt vorliegenden Gesetzesvorschlägen nicht gelingen.

Da müssen grundlegende Reformen her, die man von der hier geführten Diskussion trennen muss. Man muss sie aber zwingend angehen; bei der Gewerbesteuer habe ich das ja angedeutet. Da mangelt es auch nicht an entsprechenden Vorschlägen aus der Wissenschaft und den kommunalen Spitzenverbänden; es gibt eher ein überbordendes Angebot. Da müsste man mal schauen, welche Art von Reform die verschiedenen Möglichkeiten - Einkommensteuerhebesatzrecht einführen; Körperschaftsteuer in die Diskussion einbeziehen, ebenfalls mit einem Hebesatzrecht; Revitalisierung der bestehenden Gewerbesteuer und, und, und - am besten umsetzt. Da besteht in der Tat nach wie vor Handlungsbedarf, dem auch durch die vorgelegten Gesetzentwürfe aktuell nicht entsprochen wird.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Für die FDP-Fraktion Kollege Meyer.

**Christoph Meyer (FDP):** Ja, danke. - Herr Professor Döring, meine Frage wurde eben fast schon

vorweggenommen. Ich versuche es dennoch, weil wir hier die Gelegenheit haben, von Ihnen vielleicht noch mal eine persönliche Priorisierung zu erfahren. Sie sagten eben, es gebe in der Tat einen ganzen Strauß von Maßnahmen, die vorgeschlagen wurden. Was würden Sie mit Ihrer Expertise konkret empfehlen? Welche Maßnahmen würden Sie priorisieren?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Herr Döring dann gleich noch mal, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt):** Ich war gerade aus der Leitung draußen. Sie müssten die Frage noch mal wiederholen. Ich bitte um Entschuldigung.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Das geht nicht von Ihrer Zeit ab, Herr Meyer. Sie nutzen diese Extraminute wahrscheinlich gerne. Wiederholen Sie die Frage, bitte.

**Christoph Meyer (FDP):** Ja. - Ich hatte gerade gesagt: Meine Frage wurde vom Vorredner ein Stück weit vorweggenommen. Ich möchte die Gelegenheit dennoch nutzen, noch mal nach der Priorisierung der Maßnahmen zu fragen. Sie hatten eben ausgeführt, dass wir in der Tat seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten darüber diskutieren. Es gibt einen ganzen Strauß von möglichen Maßnahmen; Sie haben ein paar davon eben genannt. Aber vielleicht können Sie noch mal aus Ihrer Erfahrung priorisieren, was die ersten und die wichtigsten Schritte wären.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Herr Döring.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt):** Im Grunde sind die Anknüpfungspunkte genannt worden. Wenn man die Einnahmeseite betrachtet, gehört das gesamte Finanzierungssystem der Kommunen auf den Prüfstand und auch entsprechend reformiert. Das betrifft nicht nur, aber vor allem die Gewerbesteuer. Hier würde ich eine Priorität sehen, aber auch bei der Frage „Soll es beim bestehenden Einkommensteueranteil bleiben, oder gibt es hier nicht entsprechenden Reformbedarf?“ - Stichwort: Einführung von Hebesatzrechten -, um das, was wir in der Finanzwissenschaft „fiskalische



Äquivalenz“ nennen, stärker zu gewährleisten, also dass die Kommunen sich gegenüber denjenigen, die die Steuern zahlen und von ihnen belastet werden, auch verantworten müssen.

Auf der Ausgabenseite würde ich das größte Problem insgesamt bei den Sozialausgaben sehen. Von daher ist es nicht überraschend, dass die KdU jetzt in den Blickpunkt geraten sind und der Bund versucht, hier stärker zu entlasten. Aber auch da ist die Frage, ob nur eine Erhöhung des Anteilssatzes dessen, was der Bund hier zu finanziert, eine dauerhaft stabile Lösung ist oder ob hier auch eine grundlegendere Reform, wie in der schriftlichen Stellungnahme angedeutet, notwendig ist. Man kann das auch komplett dezentralisieren. Man kann versuchen, Länder und Kommunen über Umsatzsteueranteile fiskalisch besser auszustatten, sodass es gar nicht zwingend erforderlich wäre, den Bund hier mit einzubeziehen. Das sind im Grunde schon die beiden richtigen Ansatzpunkte. Sozialausgaben sind auf der Ausgabenseite ein Punkt. Bei den Investitionsausgaben ist es eher eine Frage der Finanzierungsmöglichkeiten, und das verweist dann wieder auf die grundlegenden Reformbedarfe im Gemeindesteuersystem bzw. auf der Einnahmenseite der Kommunalfinanzen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank. - Für die Fraktion Die Linke Frau Lötzs, bitte.

**Dr. Gesine Lötzs (DIE LINKE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, ist denn die Bundesregierung noch vertreten?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Die Bundesregierung ist vertreten durch Herrn Ministerialdirektor Schröder, der eben die unabkömmliche Parlamentarische Staatssekretärin abgelöst hat. - Herzlich willkommen im Rund!

**Dr. Gesine Lötzs (DIE LINKE):** Gut. - Dann habe ich eine Frage an Frau Wolf und eine Frage an die Bundesregierung. Es ist ja schon kurz angeschnitten worden, Frau Wolf, dass der Ausgleich der Gewerbesteuer eine einmalige Ausnahme sein soll. Inwieweit hilft Ihnen denn dieser einmalige pauschale Ausgleich, und was

würde es aus Ihrer Sicht für die Folgejahre bedeuten, wenn es so einen Ausgleich nicht gäbe?

Die Frage an die Bundesregierung: Es ist hier schon erwähnt worden, dass es eine Interims-Steuerschätzung geben wird. Wir gehen alle davon aus - Sie haben sich damit ja schon beschäftigt -, dass diese Steuerschätzung nicht zu dem Ergebnis kommen wird, dass das Steueraufkommen anwächst, sondern eher, dass es schrumpfen wird. Gibt es denn schon Überlegungen, die Einnahmeausfälle für die Kommunen weiter auszugleichen, oder nicht? - Danke.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Zunächst Frau OB Wolf, bitte.

**Sachverständige Katja Wolf (Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach):** Ich weiß nicht, ob ich in der derzeitigen Situation froh sein soll, dass Eisenach - meine Stadt ist so ein klassisches Beispiel, das eben angesprochen wurde - trotz eines ausgesprochen hohen, ich finde: zu hohen Hebesatzes von 460 Prozent bei der Gewerbesteuer, der uns durch die Haushaltssicherung vorgeschrieben wurde, auf Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von - in Anführungsstrichen - „nur“ 14 Millionen Euro kommt. Das Besondere dabei ist - ich weiß nicht, ob das einmalig ist, aber es ist zumindest selten -, dass wir im Bereich der Einkommensteuer ebenso Einnahmen in Höhe von 14 Millionen Euro erzielen, das System also eigentlich ein Stückchen auf den Kopf gestellt ist.

Zu den Mindereinnahmen in diesem Jahr: Die Vorausschau gelingt noch nicht wirklich; der Blick in die Glaskugel ist auch für die Kommunen zurzeit unglaublich schwierig. Wir verzeichnen im Moment Ausfälle bei der Gewerbesteuer, der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer - ich habe es schon angedeutet -, der Spielapparatsteuer, der Tourismusförderabgabe, bei Sondernutzungsgebühren, bei Eintrittsgeldern, Gebühren und Ähnlichem sowie gewaltige Defizite im Bereich unserer kommunalen Schwimmbäder, aber natürlich auch im Bereich ÖPNV. Das ist also ein ganz großer Strauß an Mindereinnahmen, die nicht wirklich ausgeglichen werden.



Ich bin im Moment in größter Sorge - und es gibt dazu kein eindeutiges Signal -, dass die Mittel, die wir jetzt schon vom Land erhalten haben, nämlich gut 2 Millionen Euro für Eisenach, mit den Mitteln verrechnet werden, die gegebenenfalls vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Von daher ist die Hilfe vom Land an der Stelle zwar gut gemeint, aber vielleicht ein bisschen zu kurz gesprungen, wenn eine Verrechnung stattfindet.

Die Einnahmeausfälle würden bei uns tatsächlich noch mal zu einer dramatischen Zuspitzung führen. Ich gehe davon aus, dass das Land seine Ausgleichsfunktion nicht mehr wahrnehmen kann, wenn zusätzlich eine ganze Reihe von Kommunen in die Haushaltssicherung rutscht. Ich gehe davon aus, dass das, was im Moment sozusagen über Sonderzuweisungen, Bedarfszuweisungen des Landes ausgeglichen wird, kaum noch reichen würde und der Druck auf die Kommunen, im Besonderen auf finanzschwache Kommunen, noch mal ungleich steigen würde.

Erlauben Sie mir einen ganz kleinen Werbeblock, der mit einer Sorge verbunden ist. Dieses Jahr ist ein besonderes Jahr, weil wir das Jahr 2021 vorbereiten. 2021 jährt sich zum 500. Mal die Bibelübersetzung Luthers auf der Wartburg. Das ist für uns eigentlich ein ganz besonderes Jahr und ein Jubiläum, das wir würdig begehen wollen. Ich sage Ihnen: Ich weiß im Moment nicht, wie das unter der Maßgabe von vorläufiger Haushaltsführung, auf die wir zusteuern, funktionieren soll, weil all das in den freiwilligen Bereich fällt. Das ist ein Beispiel, an dem deutlich wird, wie elementar die Krise für die Kommunen wird.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank, Frau Wolf. - Die angesprochene Bundesregierung ist vertreten durch Ministerialdirektor Schröder. Er ist Abteilungsleiter V, Föderale Finanzbeziehungen, Staats- und Verfassungsrecht. - Sie haben das Wort, Herr Schröder.

**MD Uwe Schröder (BMF):** Danke schön, Herr Vorsitzender. - Frau Löttsch, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass die Steuerschätzung erst diese Woche stattfindet; sie hat noch gar

nicht begonnen. Insofern ist es für mich schwierig, zu sagen, was Ergebnis sein wird, geschweige denn, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Ich kann das schlichtweg bisher nicht sagen. Zum Zweiten muss ich darauf hinweisen: Wir befinden uns ja im parlamentarischen Verfahren. Insofern ist es am Deutschen Bundestag, Anpassungen vorzunehmen, die er für erforderlich hält. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Dann die nächste Frage bitte von den Grünen. Herr Kindler wieder.

**Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich hätte eine Frage an Professor Südekum zur Einschätzung der Investitionstätigkeit aller staatlichen Ebenen über das Jahr 2021 hinaus und zur Ankündigung von Finanzminister Scholz, zwar noch dieses Jahr die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse nutzen zu wollen - das war auch Ergebnis des Koalitionsausschusses -, aber schon für den Haushalt 2022 wieder zur Schuldenbremse zurückzukehren. Auch die Unionsfraktion befürwortet das ja. Gleichzeitig haben wir weiterhin eine ausgeprägte Coronapandemie und wissen nicht, wie sich die Situation in den USA und in Europa - auch in Deutschland - entwickeln wird. Halten Sie es nicht auch für voreilig und für wirtschaftlich gefährlich, das schon jetzt anzukündigen? Womit rechnen Sie makroökonomisch? Was würden Sie stattdessen empfehlen, gerade auch im Hinblick auf die Investitionstätigkeit aller staatlichen Ebenen, also der Kommunen, aber auch der Bundes- und Landesebene?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke. - Herr Professor Südekum, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Vielen Dank, Herr Kindler. - Klar, die Frage geht jetzt ein bisschen über den Themenkomplex Kommunal Finanzen hinaus, hängt aber dann doch wieder damit zusammen.

Zum einen ist es aus meiner Sicht jetzt noch viel zu früh, eine Rückkehr zur Schuldenbremse oder sogar zur schwarzen Null, worüber ja bisweilen auch diskutiert wurde, in Angriff zu nehmen;



denn wir haben es mit einem massiven globalen makroökonomischen Schock zu tun. Wir haben erst jetzt die Zahlen für das zweite Quartal vorliegen, an denen wir sehen, dass gerade im Privatsektor sowohl die Haushalte als auch die Unternehmen momentan ein massives Vorsichtssparen betreiben. Obwohl die privaten Einkommen nicht so stark gesunken sind, vor allem wegen der Sicherungsmaßnahmen wie Kurzarbeitergeld, Transferzahlungen, Hilfen für die Soloselbstständigen usw., die Einkommen also im Prinzip nicht so stark eingebrochen sind wie das BIP, hat man ganz deutlich gesehen: Sowohl die Unternehmen als auch die Haushalte sparen dieses Geld, weil noch eine sehr große Verunsicherung in der Gesamtwirtschaft besteht.

In so einer Situation muss der Staat diese Lücke füllen, antizyklische Politik betreiben und auch massiv in die Verschuldung gehen; das geht aus meiner Sicht gar nicht anders. Mit Blick auf das Jahr 2021 kann ich mir nicht vorstellen, dass es grundsätzlich anders sein wird. Irgendwann wird sicherlich nicht mehr das Maß an Neuverschuldung notwendig sein wie im Jahr 2020 - das ist klar -; aber wir können jetzt noch nicht den Pfad zurück zur schwarzen Null planen, wie es teilweise in den Medien berichtet wurde. Es wäre viel zu früh, so etwas zu tun.

Vor allem ist die Problematik aus meiner Sicht: Wenn die akute Phase vorbei ist, stellt sich die Frage nach der Rückzahlung der Schulden, die jetzt im Rahmen der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse aufgenommen wurden. Dafür ist es gegebenenfalls erforderlich, über einen gewissen Zeitraum sogar Primärüberschüsse zu bilden, um Schulden zu tilgen. Das halte ich für sehr problematisch, weil es natürlich diesen notwendigen konjunkturellen Impuls gerade wieder unterkariert und es in der aktuellen Zinskonstellation, die ja langfristig so bleiben wird, auch makroökonomisch überhaupt keinen Sinn macht, Tilgungsverpflichtungen einzugehen, wenn der Staat praktisch Negativzinsen bezahlt. Das halte ich für makroökonomisch nicht sonderlich klug. Also: Gesamtwirtschaftlich gesehen, glaube ich, werden wir 2021 auf jeden Fall diese Ausnahmetatbestände von der Schuldenbremse weiterhin geltend machen müssen - wahrscheinlich sogar

länger -, und wir müssen das Thema Tilgung, das sich im Rahmen der Schuldenbremse zum ersten Mal stellt, dann auch gesamtwirtschaftlich klug angehen.

Damit komme ich jetzt noch kurz zu den Kommunal финанzen. Worüber wir jetzt hier konkret diskutieren, ist letztendlich bloß eine Ausprägungsform eines gesamtwirtschaftlichen Problems. Das heißt, der Bund hat natürlich makroökonomisch richtig gehandelt, durch die Nachtragshaushalte auch das Instrument der Verschuldung genutzt. Der Punkt ist: Es wäre unklug, wenn jetzt einzelne Kommunen versuchen würden, dasselbe zu tun. Noch schlimmer wäre es, wenn einzelne Kommunen jetzt versuchten, dagegen anzusparen. Die zweitschlechteste Konstellation wäre, wenn die Kommunen jetzt wieder Kassenkredite aufnehmen würden; denn das Schuldenmanagement beim Bund ist um ein Vielfaches professioneller; die Konditionen sind besser. Der Bund entfaltet eine makroökonomische Wirkung, die einzelne Kommune nicht.

Deswegen ist es so wichtig, über Instrumente nachzudenken, die es eben erlauben, die Kommunal финанzen zu stabilisieren, insbesondere die Investitionen, ohne dass Kommunen quasi wieder in die Verschuldungsspirale reinkommen. Und das kann aus meiner Sicht nur durch eine Art Sonderfonds, Investitionsfonds auf Bundes- bzw. Landesebene funktionieren. Die oberen staatlichen Einheiten nutzen das Instrument der Verschuldung, weil sie das auch professionell managen können, und damit versucht die einzelne Kommune weder, dagegen anzusparen, noch landet sie in einer Schuldenfalle. - Ich denke, das wäre zu diskutieren.

Was wir jetzt gerade besprechen - die beiden Gesetzentwürfe -, sind sinnvolle und notwendige erste Schritte, die aber wahrscheinlich nicht ausreichen werden. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke, Herr Südekum. - Es ist eine wichtige Thematik, wie wir jetzt alle wissen. Wir haben noch 15 Minuten Zeit, und ich würde sie tatsächlich dann auch noch ausnutzen. Es gibt noch Fragewünsche von einzelnen Fraktionen. Danke für die Disziplin bis



hierher! Dadurch haben wir noch diese Möglichkeit. Es ist für die Fraktionen natürlich kein Muss, noch eine Frage zu stellen. Ich begrenze es auf eine Frage und zweieinhalb Minuten pro Fraktion. - Zunächst Herr Haase für die Union.

**Christian Haase (CDU/CSU):** Ich habe eine Frage an Frau Göppert. Herr Hugo hat eben kritisiert, dass hier die Grenze für die Bundesauftragsverwaltung nach oben geschoben wird. Er begründet das unter anderem damit, dass die KdU-Leistungen für Flüchtlingsunterkünfte zu hoch sind. Das geht ja heute auch durch alle Medien. Ist der Untreuevorwurf, der da drinsteckt, aus Ihrer Sicht gerechtfertigt?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Frau Göppert, bitte.

**Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag):** Ich möchte vorwegschicken: Die Kommunen sind genauso wie Bund und Länder an die Grundsätze des Haushaltsrechts, wirtschaftlich und sparsam zu agieren, gebunden, und sie halten sich auch daran.

Wenn man beim Bundesrechnungshof Einzelfälle festgestellt hat, dann mag es mal Einzelfälle geben. Wenn man es in Relation sieht - ich habe die Mitteilung des Bundesrechnungshofs natürlich auch im Vorfeld gelesen; dort wurden 21 Millionen Euro als nicht korrekt abgerechnet dargestellt; bei einem Volumen von 12,4 Milliarden Euro -, dann ist es, denke ich mal, keine gravierende Größe.

Ich möchte dazusagen, dass gerade die Flüchtlingsunterbringung nach 2015 - Sie haben angesprochen, dass es im Umfeld der Flüchtlingsunterbringung war - eine sehr, sehr große Herausforderung war. Die Städte waren sehr froh, überhaupt Unterkünfte zu finden. Auch die Unterbringung in den Wohnungen: Es waren vorwiegend Neuvermietungen mit entsprechend höheren Kosten.

Außerdem sind die Kommunen verpflichtet - dazu gibt es zahlreiche Rechtsprechungen -, ein schlüssiges Konzept für die Unterkunftskosten

vorzulegen. Das wird in jeder Kommune so gehandhabt. Wenn also grundsätzlich unterstellt wird, da wäre Untreue oder sonst irgendwas im Spiel gewesen, dann bitte ich, den Kontext zu sehen. Solche Unterstellungen würde ich massiv zurückweisen.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank, Frau Göppert. - Es liegen weitere Fragemeldungen vor. An der Reihe wäre zunächst die SPD, falls Sie noch eine Frage haben, Herr Gerster.

**Martin Gerster (SPD):** Wir haben keine weitere Frage mehr. Ich darf mich im Namen der Fraktion für die vielen Informationen bedanken, die wir durch diese Anhörung gewinnen konnten.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Gut. - Hat die AfD noch Fragewünsche? - Herr Glaser.

**Albrecht Glaser (AfD):** Gerne, Herr Vorsitzender, würde ich die Gelegenheit nutzen. - Ich würde noch einmal Herrn Hugo befragen; denn die Artikel-143h-Lösung als vorübergehende Reparatur, und das unter Zuhilfenahme einer Verfassungsänderung, ist ja doch für jeden, der systematisch an diese Themen herangeht, ganz offensichtlich eine Krücke. Ergo ist meine Frage: Was kann man denn etwa aus Sicht des Bundesrechnungshofs im Hinblick auf einen nachhaltigen Einbruch sagen? Das Denken in dieser Jahresfrist ist ja doch eine Art Selbstbeschränkung. Sollte man nicht über Lösungen einfachgesetzlicher Art, wie Sie sie angeboten haben, zumindest einmal nachdenken, bei denen man an den Schrauben der Umsatzsteuer- und auch der Einkommensteuerbeteiligung dreht? Wären das nicht Lösungen, die genau so steuerbar wären, sodass man sich jetzt nicht von irgendeinem Zeithorizont abhängig machen muss, von dem keiner weiß, ob er richtig ist?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Herr Hugo, bitte.

**Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof):** Vielen Dank, Herr Glaser. - Sie sprechen einen richtigen Punkt an. Aus unserer Sicht ist es überzogen, wegen einer einmaligen Maßnahme das Grundgesetz zu ändern. Der Entwurf



des Artikels 143h liest sich ja auch wie eine Verwaltungsvorschrift. Aus unserer Sicht ist das wirklich unangemessen.

In der Vergangenheit hatten wir schon sehr viele Fälle - ich habe die Flüchtlingshilfen angesprochen; aber auch im Bereich der Betriebskosten der Kitas haben wir das -, in denen seit 2009, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, Umsatzsteuerleistungen des Bundes ohne Grundgesetzänderung den Kommunen und insbesondere den kommunalen Trägern über die Länderhaushalte zur Verfügung gestellt werden. Das heißt: Wenn man Hilfen über die Länderhaushalte auf der Ebene der Umsatzsteuerverteilung über das Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung stellt, ist eine Grundgesetzänderung aus unserer Sicht grundsätzlich nicht erforderlich. Artikel 106 Absatz 3, 4, 5 und 5a enthält die entsprechenden Vorgaben, um hier flexibel zu agieren.

Es ist schon angesprochen worden, dass die Gewerbesteuer insgesamt ein problematisches Steuerinstrument ist; aber darauf will ich jetzt hier nicht eingehen, zumal wir als Bundesrechnungshof da auch keine Prüfungskompetenzen haben. Aber dass man sich früher oder später auch mal mit der Gewerbesteuer auseinandersetzen muss und hier eventuell alternative Möglichkeiten diskutieren und umsetzen muss, das ist für mich außer Frage. - Danke schön.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Danke, Herr Hugo. - Jetzt muss ich die Fraktionen, speziell Linke, FDP und Grüne, fragen, ob noch Fragewünsche da sind. - Frau Löttsch, bitte.

**Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE):** Ich habe noch eine Frage an Frau Oberbürgermeisterin Wolf. Wir als Linke könnten uns ja auch vorstellen, die Kosten der Unterkunft zu 100 Prozent durch den Bund übernehmen zu lassen. Wo hätten Sie dadurch zusätzliche Einsparungen über diese 26 Prozentpunkte hinaus? Würde das aus Ihrer Sicht auch zu Verwaltungseinsparungen führen oder nur zur Einsparung dieser demnächst 26 Prozentpunkte?

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Frau Wolf.

**Sachverständige Katja Wolf (Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach):** Ich habe es ja ausgeführt: Jeder Euro, den wir bei den Sozialkosten sparen, ist tatsächlich einer, der am Ende der Kommune die Möglichkeit gibt, wieder aus eigener Kraft heraus selbst aktiv zu werden. Von daher würde ich mir - ohne jede ideologische Debatte - wünschen, dass wir im Bereich der Kosten der Unterkunft so weit, wie es nur irgendwie möglich ist, entlastet werden.

Ich will an dieser Stelle aber auch noch mal ausdrücklich die Eingliederungshilfe nennen. Das ist ein Bereich, der bei uns mit einem ganz großen Kostenaufwuchs versehen ist. Es ist ein ganz wichtiger Bereich - um Gottes willen! -, in dem uns aber die Kosten einfach so um die Ohren fliegen, dass wir uns auch hier eine weitere Hilfe des Bundes nicht nur vorstellen können, sondern durchaus auch wünschen.

Also - langer Rede kurzer Sinn -: Jede Entlastung durch den Bund auf kommunaler Ebene, im Besonderen im Bereich der Sozialkosten, wäre eine große Unterstützung.

**Vorsitzender Peter Boehringer:** Vielen Dank, Frau Wolf. - Herr Kindler, haben Sie noch eine Frage? - Nein. Mir liegen keine weiteren Fragen von in dieser Runde noch nicht beteiligten Fraktionen mehr vor. Damit sind wir mit dieser vierten Runde und auch mit der Anhörung insgesamt am Ende.



Herzlichen Dank an alle Sachverständigen für ihre Stellungnahmen vorab und natürlich für die Expertise und die Ratschläge jetzt heute hier per Video oder physisch! Das bringt uns in unseren parlamentarischen Debatten natürlich weiter - diese Woche wohl noch nicht, aber vermutlich zeitnah. Ich vermute nach dem, was man so hört, dass es in der nächsten Woche damit parlamentarisch weitergeht. Wir nehmen uns jetzt noch etwas Zeit, auch Ihre Ratschläge zu verdauen. Kommen Sie alle gut nach Hause, soweit Sie physisch hier anwesend waren! - Diese Anhörungssitzung ist geschlossen. Herzlichen Dank.

(Schluss: 12.53 Uhr)

gez.

Peter Boehringer, MdB  
**Vorsitzender**

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –



Anlage 1

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 7. September 2020 auf Anforderung  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 104a und 143h)  
(BT-Drsn. 19/20595 und 19/21752)  
sowie  
zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen  
und der neuen Länder  
(BT-Drsn. 19/20598 und 19/21753)  
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. rer. pol. habil. Thomas Döring**  
Hochschule Darmstadt
- **Prof. Johannes Hellermann**  
Universität Bielefeld/Fak. ReWi
- **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**  
Deutscher Landkreistag
- **Dieter Hugo**  
Bundesrechnungshof
- **Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**  
TU Kaiserslautern
- **Prof. Dr. Thomas Lenk**  
Universität Leipzig
- **Prof. Jens Südekum**  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- **Katja Wolf**  
Oberbürgermeisterin der Stadt Eisenach
- **Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund**

Darmstadt, 2020-08-27

**Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen  
Ausschusssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags am  
7. September 2020 zu den beiden Gesetzentwürfen zur Änderung des  
Grundgesetzes (Art. 104a und 143h) sowie zur finanziellen  
Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

**1. Ausgangspunkt und Gegenstand der Stellungnahme**

Die Corona-Krise hat – angebots- wie nachfrageseitig – einen makroökonomischen Schock ausgelöst, der zur stärksten Rezession in der bundesdeutschen Geschichte geführt hat. Die Bewältigung der Pandemie fordert neben Bund und Ländern auch die Kommunen. Dabei verursachen zum einen krisenbedingte Aufgaben (Gesundheitsschutz, Durchsetzung von Kontaktsperrern, Unterstützung der lokalen Wirtschaft) nicht geplante zusätzliche Ausgaben. Hinzu kommen zum anderen hohe Ausfälle bei den Steuereinnahmen, die in erster Linie durch kurzfristig wirksame Einnahmerückgänge bei der Gewerbesteuer sowie dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer resultieren (siehe Freier/Geißler 2020). Während Bund und Länder die grundgesetzlich verankerte Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für eine kreditfinanzierte Ausgabentätigkeit bzw. zur Kompensation von Einnahmeausfällen nutzen können, sind die Kommunen diesbezüglich haushaltsrechtlich deutlich stärker beschränkt. Angesichts der aktuellen Wirtschaftssituation ebenso wie des Haushaltsrechts droht vielen Kommunen daher kurzfristig eine finanzielle Notlage. Dies zu verhindern, fällt entsprechend der bundesdeutschen Föderal- und Finanzverfassung in erster Linie in die Verantwortung der Länder. Angesichts des historischen Ausmaßes der Krise kann auch der Bund *zeitlich begrenzt* zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen beitragen. Vor diesem Hintergrund sind die beiden Gesetzesinitiativen mit ihren auf eine entsprechende fiskalische Unterstützung der kommunalen Haushalte sowie der ostdeutschen Länder formulierten Maßnahmen zu verorten (Deutscher Bundestag 2020a und 2020b):

- Der Bund beteiligt sich ab sofort dauerhaft mit bis zu 74% an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach § 22 Abs. 1 SGB II. Zur Umsetzung dieser Maßnahme beabsichtigt die Bundesregierung eine Änderung der grundgesetzlichen Regelungen in Art. 104a Abs. 3 GG, welche die Bundesbeteiligung an den genannten Ausgaben bislang auf unter 50 % begrenzt, um die Beteiligungsform in Gestalt der Bundesauftragsverwaltung zu vermeiden.

- Der Bund trägt zudem – gemeinsam mit den Ländern – in 2020 einmalig und in pauschaler Form zur Kompensation der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen in Höhe von 6,134 Mrd. Euro (gesamter Kompensationsbetrag unter Einbezug des Länderanteils: 10,968 Mrd. Euro) bei. Der Ausgleich soll von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Gewerbesteuerausfälle weitergeleitet werden. Für die Umsetzung dieser Maßnahme beabsichtigt die Bundesregierung eine Ergänzung des Grundgesetzes in Form von Art. 104h GG, da die unmittelbare Bundeshilfe zugunsten der Kommunen die föderale Zuständigkeitsverteilung unterläuft, der zufolge nur die Länder – nicht aber der Bund – in unmittelbare finanzielle Beziehungen zu den Kommunen treten dürfen.
- Schließlich sollen die Haushalte der ostdeutschen Länder im Zeitraum von 2021-2024 im Umfang von 1,422 Mrd. Euro entlastet werden, um auf diese Weise finanzielle Spielräume zur Stärkung der kommunalen Investitionen zu generieren. Zu diesem Zweck beabsichtigt der Bund, seinen Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR von bislang 40 % auf 50 % zu erhöhen. Im Gegenzug soll der von den Ländern im Beitrittsgebiet zu tragende Anteil von 60 % auf nur noch 50 % sinken.

Da die zuletzt benannte Unterstützungsleistung aus finanzwissenschaftlicher Sicht als unproblematisch eingestuft werden kann, wird sich in der vorliegenden Stellungnahme auf eine ökonomische Bewertung der beiden erstgenannten Maßnahmen konzentriert.

## 2. Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung

Angesichts der negativen fiskalischen Folgewirkung der COVID-19-Pandemie auf die Haushaltssituation der Kommunen in Deutschland *ist eine finanzielle Unterstützung von Städten und Gemeinden in der aktuellen Ausnahmesituation generell zu begrüßen*, um die Erfüllung von pflichtigen wie freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich von kommunaler Daseinsvorsorge und Infrastrukturbereitstellung zu gewährleisten. Aus Sicht der föderalen Finanzverfassung sollten hierbei jedoch Landeshilfen vor Bundeshilfen den Vorrang haben. Eine Beteiligung des Bundes an den Mehrausgaben der Kommunen muss im Gegenzug eine absolute Ausnahme bleiben. Hierfür spricht auch die Erwartung, dass auf Länderebene noch vor der Bundesebene mit einem Erreichen des Vor-Corona-Niveaus bei den Steuereinnahmen gerechnet werden kann, was u.a. auf die vom Bund für diverse Länderaufgaben zusätzlich abgegebenen Umsatzsteueranteile zurückzuführen ist. Dass der Bund nun beabsichtigt, die Kommunen gerade bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu unterstützen, ist zwar insofern nicht überraschend, wie die kommunalen Mehrbelastungen krisenbedingt vornehmlich bei den Ausgaben für Gesundheit und

Soziales – davon geschätzt 2 Mrd. Euro allein im genannten Aufgabenbereich gemäß SGB II (Henneke 2020) – anfallen. Als problematisch kann dennoch der Sachverhalt bewertet werden, dass die geplante erhöhte KdU-Beteiligung – anders als im Fall der Gewerbesteuermindereinnahmen – nicht einmalig, sondern dauerhaft und damit über den krisenbedingten Anlass hinaus erfolgen soll.

Für eine differenzierte Bewertung der genannten Maßnahme sind jenseits dessen zudem die folgenden finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse von grundlegender Bedeutung (Döring 2001):

- Um die aus allokativen Gründen ökonomisch wünschenswerte politische Selbst- und Eigenverantwortung nachgeordneter Staatsebenen (hier: Länder und Kommunen) zu stärken, wird aus Sicht des Fiskalföderalismus allgemein gefordert, dass die *Zuordnung von Ausgabenkompetenzen an der Verteilung der Aufgabenkompetenzen* orientiert ist. So ist zum einen eine parlamentarische Kontrolle nur gegenüber einer Verwaltung möglich, die für die Erfüllung der Aufgaben und die dafür erforderlichen Ausgaben gleichermaßen verantwortlich ist. Die Ausrichtung der Ausgaben an der Aufgabenkompetenz wird zum anderen aber auch mit der Erfahrung begründet, dass nur im Fall einer vertikalen Kongruenz von Aufgaben- und Ausgabenverteilung jene „Kräfte zum Zuge [kommen], die den Erfordernissen einer geordneten und wirtschaftlichen Haushaltsführung Geltung zu schaffen suchen“ (Fischer-Menshausen 1980: 643). Eine diesen Überlegungen folgende Ausgabenzuordnung wird bekanntermaßen mit der Realisierung des Prinzips der Konnexität gleichgesetzt.
- Die Realisierung des Konnexitätsprinzips gilt allerdings in den Fällen als problematisch, in denen die verschiedenen Teilkompetenzen einer staatlichen Aufgabe nicht ungeteilt sind, was vor allem dann gilt, wenn *Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen auseinanderfallen*. Welcher der beiden Aufgabenkompetenzen die Ausgabenzuständigkeit folgen soll, ist finanzwissenschaftlich allerdings umstritten (siehe etwa Wust 1981, Geske 1998; Döring 2004). So wird zum einen die Orientierung an der Vollzugskompetenz gefordert, wie dies in Deutschland der Fall ist, wo die Länder (und ihre Kommunen) – von wenigen Ausnahmen abgesehen – für die Gesetzesdurchführung verantwortlich sind (Art. 83 GG in Verbindung mit Art. 104a Abs. 1 GG). Zum anderen – und von den meisten Ökonomen gefordert – gilt die Ausrichtung an der Entscheidungskompetenz als angemessen („wer bestellt, soll auch bezahlen“). Eine Zuordnung der Ausgabenkompetenz kann aus Sicht des Fiskalföderalismus jedoch nur dann eindeutig erfolgen, wenn die Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen selbst nicht von mehreren Ebenen wahrgenommen werden.
- Solche *Mischkompetenzen* können insbesondere zwei Ausprägungen haben: (1) Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Gebietskörperschaftsebenen (Bund,

Länder, Kommunen) sowie (2) die Rahmensetzung einer übergeordneten Staatsebene (Bund) für Tätigkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen). Der hier zu betrachtende Fall der erhöhten Kostenübernahme durch den Bund bei Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der grundgesetzlichen Regelungen zu den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) fällt in die zweite Kategorie. Die damit einhergehende Rahmensetzung wird dabei aus finanzwissenschaftlicher Sicht insofern als problematisch angesehen, wie diese dazu führen kann, dass übergeordnete Staatsebenen die Aufgabenerfüllung von Umfang und Struktur her weitgehend determinieren bei gleichzeitiger Externalisierung der damit verbundenen Finanzierungslasten. In diesem Zusammenhang ist auch allgemein vom Problem des unsichtbaren (vertikalen) Finanzausgleichs die Rede.

- Werden die aus einer Aufgabe und der damit verbundenen Ausgaben resultierenden Finanzierungslasten nicht einer Ebene allein zugewiesen, kommt es – so auch bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung – zu sogenannten *Mischfinanzierungen in der Aufgabenerfüllung*. Solche Mischfinanzierungen bergen allerdings die Gefahr, Ausgabenentscheidungen zu verzerren, da die politischen Akteure einer jeden Gebietskörperschaftsebene dem gesamten Nutzen einer öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht die gesamten Kosten, sondern lediglich die eigenen Finanzierungsbeiträge gegenüberstellen. Zugleich enthalten solche Mischfinanzierungen eine Tendenz „zu undurchschaubaren Entscheidungs- und Koordinierungsbürokratismen, die einen Anstieg der Verwaltungskosten bedeuten“ (Bösinger 1999: 44). In Anbetracht dessen wurden in der Vergangenheit wiederholt unter anderen auch die grundgesetzlichen Regelungen zu den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) kritisiert, da sie von einer dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Zuordnung der Ausgabenverantwortung abweichen.

Bewertet man vor dem Hintergrund dieser grundlegenden finanzwissenschaftlichen Überlegungen die geplante dauerhafte Anhebung der Übernahme der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch den Bund, ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen: Einerseits kann der um 25 % auf dann 74 % angestiegene Finanzierungsanteil des Bundes an den Kosten von Unterkunft und Heizung gemäß SGB II insofern als *gesteigerte Realisierung des Konnexitätsprinzip im Sinne einer Orientierung an der Gesetzgebungskompetenz* eingestuft werden, wie dies den Entscheidungsbefugnissen des Bundes im genannten Aufgabenbereich besser als bislang Rechnung trägt. Positiv zu bewerten ist zudem, dass es zu keiner vollständigen Übernahme der Kosten von Leistungen für Unterkunft und Heizung kommt, da eine vollständige Erstattung aller mit dem Gesetzesvollzug verbundenen Kosten durch den Bund zu Fehlanreizen führen würde. Dies gilt insofern, wie die Kosten der Aufgabenerfüllung in diesem Bereich nicht allein durch die gesetzliche Regelung der Aufgabe, sondern ebenso durch den Vollzug bestimmt sind (Oebbecke 2020; Döring/Stahl 2000). Da Ländern und Kommunen

im Gesetzesvollzug durchführungsbezogene Ermessensspielräume offenstehen, würde eine Garantie der vollständigen Kostenübernahme zu ineffizienten Ergebnissen führen. Dies betrifft nicht allein die Verwaltungsausgaben, sondern ebenso die Zweckausgaben, da Länder und Kommunen unter einer Konnexitätsregel im Sinne der Gesetzeskausalität weder daran interessiert sein dürften, die Kosten je Einzelfall der Inanspruchnahme von KdU-Leistungen noch die Zahl der Fälle insgesamt in Grenzen zu halten (siehe hierzu auch die kritischen Anmerkungen des Bundesrechnungshofs 2020). Unter der Zielsetzung einer effizienten Ausgabenpolitik wäre eine über die 75 %-Grenze hinausgehende Kostenübernahme daher wenig zweckdienlich.

Andererseits ändert sich durch die Steigerung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung nichts am Tatbestand, dass es sich hierbei *auch weiterhin um eine Form der Mischfinanzierung* mit den oben beschriebenen Folgewirkungen in Gestalt einer *potenziell ebenso ineffizienten wie mit (parlamentarischen) Kontrollproblemen* versehenen Aufgabenerfüllung handelt. In diesem Zusammenhang kann daher kritisiert werden, dass die zur Steigerung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung beabsichtigte Verfassungsänderung, womit die grundgesetzlich geregelten Voraussetzungen der Bundesauftragsverwaltung modifiziert werden sollen, als „verfassungssystematisch falsch“ einzustufen ist (Bundesrechnungshof 2020: 10). Die bislang diesbezüglich geltende Verfassungsregel sieht bekanntermaßen vor, dass in Fällen der Bundesauftragsverwaltung (Art 85 GG), zu denen bislang auch Geldleistungsgesetze mit einer Bundesbeteiligung von 50 % und mehr zählen, der Bund sowohl allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann als auch die Landesbehörden (einschließlich der involvierten Kommunen) den Weisungen des Bundes unterstehen. Zwar handeln die Länder auch im Rahmen der Auftragsverwaltung in eigener Verantwortung, sie unterliegen jedoch der uneingeschränkten Bundesaufsicht. Die Aufsicht bezieht sich dabei auf die Gesetzmäßigkeit ebenso wie die Zweckmäßigkeit der Aufgabenausführung (einschließlich eines Prüfrechts gemäß § 91 BHO durch den Bundesrechnungshof).

Unter den bestehenden Regelungen der Bundesauftragsverwaltung könnte im Fall einer gestiegenen Bundesbeteiligung besser kontrolliert werden, inwieweit die Kommunen – wie in der Vergangenheit wiederholt geschehen – als Aufgabenträger vor Ort dem Bund tendenziell zu hohe Beträge mit Blick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung in Rechnung stellen. Auch erleichtert eine Aufgabenerfüllung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die *parlamentarische Kontrolle der Mittelverwendung durch die Bundesebene*, da sie im Unterschied zur Lastverteilungsregel gemäß Art. 104 Abs. 3 GG für eine stärkere institutionelle Kongruenz in der Verantwortung von Aufgabenerfüllung und den dafür zu tätigen Ausgaben sorgen würde, wie dies aus Sicht des Fiskalföderalismus grundsätzlich gefordert wird. Aus diesem Blickwinkel ist folglich die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes keineswegs zwingend notwendig.

Gegen eine Bundesauftragsverwaltung bei den hier in Rede stehenden Geldleistungen, bei der die Länder fachlich wie finanziell der Bundesaufsicht unterstehen würden, könnte allerdings sprechen, dass davon auszugehen ist, dass Länder und Kommunen gerade im Sozialbereich im Unterschied

zum Bund über bessere Kenntnisse der arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Gegebenheiten vor Ort verfügen und insofern eine lokal adäquatere Falleinschätzung und Maßnahmenplanung gewährleisten können. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz, demzufolge eine untere Staatsebene nur im Falle der systematischen Überforderung durch eine höhere Ebene unterstützt werden sollte, ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch eine *weitgehende Dezentralisierung der Finanzierungsverantwortung* im Fall der Leistungen für Unterkunft und Heizung prinzipiell *vorstellbar*, was wiederum dem Konzept der Vollzugskausalität, wie es in Art. 104a Abs. 1 GG festgeschrieben ist, entspricht. Der Unterschied zu einer Konnexitätsregel im Sinne der Gesetzeskausalität ist darin zu sehen, dass die aufgrund der Sozialgesetzgebungskompetenz des Bundes auch in diesem Fall erfolgen müssende Kompensationszahlung des Bundes nicht variabel in Orientierung an den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, sondern pauschaliert zu erfolgen hätte (z.B. über einen höheren Umsatzsteueranteil von Ländern und Kommunen oder höheren Bundeszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs). Mit solchen Pauschaltransfers wird das im Rahmen der Kostenanlastung gemäß der Gesetzeskausalität bestehende Anreizproblem einer übermäßigen Ausdehnung der Kosten von vornherein ausgeschlossen (Huber/Lichtblau 1999; Döring/Stahl 2000; siehe hierzu allgemein Fisher 1996). Für eine solch stärker auf Länderebene verankerte Aufgaben- und Ausgabenkompetenz würde zudem sprechen, dass dadurch verhindert werden könnte, dass sich *die Länder ihrer Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen entziehen*, wie dies in der Vergangenheit bisweilen dann der Fall war, wenn Bundesmittel zur Unterstützung von kommunalen Aufgaben gewährt wurden. Die sogenannten Regionalisierungsmittel des Bundes, die Bundeshilfen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes oder auch die Krankenhausfinanzierung können als Belege dafür gelten, dass entsprechende finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes entweder nicht vollumfänglich von den Ländern an die Kommunen weitergegeben wurden oder die Länder entsprechende Bundeshilfen dazu genutzt haben, um sich selbst nicht länger adäquat an der Erfüllung kommunaler Aufgaben zu beteiligen.

### 3. Ausgleich krisenbedingter Mindereinnahmen der Kommunen bei der Gewerbesteuer

Nicht allein mit Blick auf die Aufgabenerfüllung und die damit verbundene Ausgabentätigkeit der Kommunen, sondern auch bezogen auf die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte sind hinsichtlich der Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie *finanzielle Hilfen generell gerechtfertigt*. Von den wichtigsten Finanzierungsquellen der Kommunen, zu denen neben den Steuern (2019: 104,4 Mrd. Euro) ebenso Zuweisungen (2019: 100,7 Mrd. Euro) und Gebühren (2019: 33,6 Mrd. Euro) zählen, sind alle drei genannten Einnahmearten von der Wirtschaftskrise betroffen (Freier/Geißler 2020). Richtet man den Blick allein auf die kommunalen Steuereinnahmen, nehmen hier sowohl die Gewerbesteuer (2019: 42,6 Mrd. Euro nach Abzug der Umlagen an Bund und Land) als auch der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer (2019: 39,7 Mrd. Euro) eine zentrale Stellung ein. Anders

als die Grundsteuer sowie der kommunale Umsatzsteueranteil, die beide nur von geringem fiskalischem Gewicht und zudem wenig konjunkturreegibel sind, korreliert das Aufkommen der Gewerbesteuer ebenso wie jenes aus dem Anteil an der Einkommensteuer direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Wenn nun der Bund in dieser Situation – und nicht allein die Länder, wie dies die föderale Finanzordnung nahelegen würde – durch entsprechende Finanzhilfen zur Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen mit beiträgt, kann dies aus ökonomischer Sicht insofern als gerechtfertigt gelten, wie der Bund im Rahmen seiner infektions- und seuchenschutzpolitischen Kompetenzen durch den verhängten Lock-down die aktuelle finanzielle Schieflage der Kommunen maßgeblich mit verursacht hat.

Jenseits dessen sollte allerdings auch klar sein, dass krisenbedingt nicht allein mit Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer, sondern ebenso mit *nennenswerten Einnahmeausfällen der Kommunen bei der Einkommensteuer gerechnet werden muss*, für die bislang jedoch keine fiskalische Kompensation vorgesehen ist. Zwar dürften die Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer – nicht zuletzt aufgrund der „Sockelgrenze“ (Zimmermann/Döring 2019) – weit weniger ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer sein. Nichtsdestotrotz reagiert die Einkommensteuer auf Verwerfungen am Arbeitsmarkt, was die Kommunen mit ihrem Anteil an der Einkommensteuer am allgemeinen Steuer rückgang beteiligt (Freier/Geißler 2020). Weit dramatischer dürfte jedoch der Einbruch bei der Gewerbesteuer (netto) ausfallen, bei der – je nach Annahme bezüglich des zu erwartenden BIP-Rückgangs – mit Steuerausfällen zwischen 5,8 Mrd. und 28,7 Mrd. Euro gerechnet wird. Der weitüberwiegende Teil der Gewerbesteuermindereinnahmen fällt dabei mit 4,9 Mrd. bzw. 25,5 Mrd. Euro bei den Kommunen in den westlichen Ländern an. Die Gründe für die dramatischen Gewerbesteuer ausfälle ist auf deren Bemessungsgrundlage zurückzuführen, wonach im Wesentlichen die Gewinne der Unternehmen besteuert werden. Eine wirtschaftliche Krise im aktuellen Ausmaß führt bei den meisten Unternehmen zu erheblichen Gewinneinbußen bzw. zu Verlusten. Dies bedingt in weiterer Folge eine *hohe Volatilität der Gewerbesteuer*. Darüber hinaus kann sich in einer einzelnen Kommune die Situation gänzlich anders – mithin deutlich dramatischer – darstellen. Dabei gilt allgemein, dass je höher der Finanzierungsanteil der Gewerbesteuer an den gesamten kommunalen Einnahmen ist, desto größer fällt der Einnahmenverlust in der gegenwärtigen Rezession aus. Dies werden viele Kommunen nicht verkraften können, auch wenn bei den vor allem steuerstarken Kommunen aufgrund der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Zuwächse bei den Bar- und Sichteinlagen deren Resilienz deutlich ausgeprägter sein dürfte, als dies bei den steuerschwachen Kommunen der Fall ist (Bertelsmann Stiftung 2019; Freier/Geißler 2020).

Anders als in der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 3. Juli 2020 gefordert, wird eine *Streichung des Passus „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“* als Orientierungsmaßstab für die Verteilung der Ausgleichszahlungen von Bund und Ländern zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen als *nicht erforderlich* angesehen. Begründet wurde die Forderung nach Streichung damit, dass die

im Gesetzentwurf genannte Verteilungsregel so „ausgelegt werden [kann], dass die erwarteten Mindereinnahmen jeder einzelnen Kommune zugrunde gelegt werden müssen“, was weder als leistbar noch als belastbar eingeschätzt wird (Bundesrat 2020). Demgegenüber ist jedoch damit zu rechnen, dass von den Ländern für die Verteilung der bereitgestellten Mittel die durchschnittlichen Einnahmen der zurückliegenden Jahre, die über die Finanzstatistik vorliegen, einen naheliegenden Maßstab bilden werden. Zudem sollten die gewährten Kompensationsmittel als eigene Einnahmen der Kommunen verbucht werden, um auf diese Weise zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausgleiche beizutragen.

Der notwendig gewordene Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen verweist im Kern allerdings auf ein tieferliegendes Problem, namentlich eine nach wie vor ausstehende grundlegende Reform der Gewerbesteuer bzw. des kommunalen Einnahmensystems insgesamt. Für eine solchermaßen strukturelle Reform sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht die folgenden Kriterien relevant (Döring/Feld 2005, Zimmermann/Döring 2019):

- Im Mittelpunkt steht erstens das Ziel einer *Verstetigung der kommunalen Einnahmen*, d.h. konjunkturelle Schwankungen sollen nicht so stark auf die kommunalen Einnahmen durchschlagen, wie dies aktuell krisenbedingt vor allem bei der Gewerbesteuer der Fall ist. Eine stabile und bedarfsgerechte Einnahmenerzielung ist dabei insofern bedeutsam, als die überwiegende Zahl der kommunalen Ausgaben (Personalausgaben, Infrastruktur, Gebäudeunterhaltung etc.) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfällt. Im Bereich der kommunalen Sozialleistungen verändert sich der Ausgabebedarf sogar prozyklisch, d.h. in der Rezession steigen die finanziellen Belastungen. Überdies belastet eine Fluktuation der Steuereinnahmen die Planbarkeit des gemeindlichen Haushalts erheblich.
- Zweitens sollten die Kommunen über eine oder mehrere vom Aufkommen her *nennenswerte Steuerquelle(n) mit Hebesatzrecht* verfügen, wie dies Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung normiert. Aus ökonomischer Sicht kann damit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen werden, dessen Erfüllung eine an den Präferenzen der ortsansässigen Wohnbevölkerung und Unternehmen orientierte Aufgabenerfüllung gewährleistet. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982) hat in diesem Zusammenhang den Begriff des Interessenausgleichs geprägt. Er besagt, dass die spezifischen Bedarfe einer sozialen Gruppe (Wohnbevölkerung, Unternehmen) innerhalb einer Kommune durch das Aufkommen aus Abgaben finanziert werden sollen, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden.

- Als weitere Zielsetzung wird drittens eine möglichst *geringe interkommunale Streuung des Steueraufkommens* gefordert. Es handelt sich dabei um eine das spezifisch deutsche Verständnis von Föderalismus kennzeichnende Forderung, die im grundgesetzlichen Postulat der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) seinen Niederschlag gefunden hat. Auf die kommunale Ebene angewendet besagt dieser Grundsatz, dass die Einnahmenausstattung zwischen den Kommunen nicht zu stark differieren soll, um ein möglichst gleichmäßiges Angebot an lokalen öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Ein Ausgleich von Einnahmendisparitäten kann dabei grundsätzlich über den kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungen der Länder) erfolgen. Um die Abhängigkeit der Kommunen von der Ebene der Länder jedoch nicht zu groß werden zu lassen, sollten die kommunalen Steuereinnahmen nach Möglichkeit so verteilt sein, dass auf umfangreiche korrigierende Ausgleichszahlungen über den Finanzausgleich verzichtet werden kann.
- Viertens ist schließlich eine *Substanzbesteuerung zu vermeiden*. Unternehmen sollen durch die Besteuerung nicht zur Aufgabe ihres Geschäftsbetriebs gezwungen werden und daher nur Steuern zahlen, wenn sie auch Gewinne erzielen. Aufgrund einer Substanzbesteuerung würden Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, die sich ohne diese Form der Besteuerung dort halten könnten. Aus diesem Grund wurden in früheren Reformen der Gemeindefinanzen bereits die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft.

Vor allem der im letztgenannten Punkt bereits enthaltene Verweis auf die Gewerbesteuer und die Beschneidung von deren Bemessungsgrundlage über die Zeit auf eine *mittlerweile reine Ertrags- bzw. Gewinnsteuer erklärt deren extreme Konjunkturreakibilität*, die in dieser Ausgestaltung keinen Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen leisten kann. Auch fällt die interkommunale Streuung des Gewerbesteueraufkommens – bundesländerübergreifend und infolge einer räumlich unterschiedlichen Verteilung von Wirtschafts- und Steuerkraft – vergleichsweise groß aus. Zwar gewährleistet die Gewerbesteuer durch das bestehende Hebesatzrecht die Verwirklichung kommunaler Finanzautonomie. Dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wird aber nur begrenzt Rechnung getragen, was vor allem Ergebnis einer in der Vergangenheit stetigen Beschneidung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist. Dies findet seinen Ausdruck in zahlreichen Befreiungen von der Steuerpflicht (ausgenommen sind Land- und Forstwirtschaft, freie Berufe, Wohnungswirtschaft und öffentliche Betriebe) sowie in immer wieder angehobenen Freibeträgen (für Einzelunternehmen und Personengesellschaften) und einer 1992 eingeführten, progressiv wirkenden Messzahlenstaffel. Die Gewerbesteuer ist damit über die Zeit zu einer Steuer auf mittlere und große Unternehmen (vornehmlich Kapitalgesellschaften) degeneriert (Fuest/Huber, 2003). Zudem hängt das Gewerbesteueraufkommen selbst größerer Städte von nur wenigen Unternehmen ab, wobei Insolvenzen oder

unternehmenspolitische Entscheidungen von Jahr zu Jahr zu schmerzlichen Steuerausfällen führen können.

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass der Gewerbesteuer mit der Steuerreform 2000 im System der Unternehmensbesteuerung eine völlig neue Rolle zugewiesen wurde (Döring/Feld 2005). Während für Kapitalgesellschaften durch eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes das allgemeine Belastungsniveau der Ertragsteuern niedrig gehalten wurde, konnte eine vergleichbare Entlastung der einkommensteuerpflichtigen Einzelunternehmen und Personengesellschaften nur durch eine pauschale Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer realisiert werden. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Entlastung der Personenunternehmen unter anderem von den weiteren Einkommensteuerpflichtigen, also auch den Arbeitnehmern, die Lohnsteuer zahlen, mitgetragen wird, für welche – bei gleichem Einkommensteueraufkommen – die Steuerbelastung ohne Gewerbesteueranrechnung niedriger ausfallen würde. Im Ergebnis wird mit dieser partiellen Weiterwälzung der Gewerbesteuer das Ziel des *Interessenausgleichs im Sinne einer gleichmäßigen und angemessenen Steuerlastverteilung zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung nicht mehr gewährleistet*. In der Entwicklung der Ausgestaltung der Gewerbesteuer in den zurückliegenden Jahrzehnten spiegelt sich somit auch eine Form des Politikversagens.

In Anbetracht der genannten Defizite der bestehenden Gewerbesteuer kann die Feststellung nicht überraschen, dass nach wie vor deren Reform hohe politische Priorität haben sollte. Viele immer noch aktuelle Vorschläge wurden hierzu bereits in der ersten Hälfte der 2000er Jahre vorgelegt, ohne dass es bei irgendeinem dieser Vorschläge bislang zu einer politischen Umsetzung gekommen wäre. Einer groben Einteilung folgend kann dabei zwischen wertschöpfungsorientierten Modernisierungsmodellen einerseits sowie einkommensorientierten Zuschlagsmodellen andererseits unterschieden werden (Broer 2004; Henckel 2004, Döring/Feld 2005). Zu den wertschöpfungsorientierten Reformvorschlägen zählen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – hierbei Modelle wie etwa jenes der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003), das im Kern auf eine „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer hinausläuft. Zentrale Elemente dieses Vorschlags sind die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf alle Produktions- und Dienstleistungsbetriebe sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Richtung der gesamten Nettowertschöpfung bei gleichzeitig massiver Senkung der bisherigen Steuermesszahlen (siehe hierzu auch die Vorschläge von Hessisches Ministerium der Finanzen 2002; Scherf 2002; Oberhauser 2003; Färber et al. 2003; Jarass/Obermeier 2003; Bundesministerium der Finanzen 2003). Als Beispiel für den zweiten Modelltyp kann der Reformvorschlag des Bundesverbands der Deutschen Industrie und des Verbands der Chemischen Industrie (2001) gelten, der auf eine Abschaffung der bestehenden Gewerbesteuer und deren Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Körperschaftssteuer (alternativ ist auch eine Betriebssteuer mit Zuschlagsrecht denkbar – siehe Kronberger Kreis 2003) sowie den Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine – ebenfalls durch Einführung eines Zuschlagsrechts bewirkte –

direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen abzielt (weitere Vorschläge dieser Art stammen von Schemmel 2002; Fuest/Thöne 2003; Jachmann 2003; Döring 2007). Ohne diese Modelle im Detail hier bewerten zu wollen, verdeutlicht die Fülle an Reformvorschlägen zweifelsohne, dass gerade mit Blick auf die Gewerbesteuer – aber auch das kommunale Einnahmensystem insgesamt – ein grundlegender Reformbedarf besteht, der durch eine Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen zum aktuellen Zeitpunkt lediglich kurzfristig abgemildert, aber keineswegs strukturell behoben wird.

...

#### 4. Fazit

Unabhängig von der zurückliegenden Bewertung der betrachteten Finanzhilfen für die Kommunen ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen (und sollte daher hier nicht vergessen werden zu betonen), dass der Bund bereit ist, umfangreiche Mittel zur Milderung der krisenbedingten Finanzierungslasten der Kommunen im Sozialbereich sowie zum Ausgleich der kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen einzusetzen, anstatt diese etwa zur *Beteiligung an einem Fonds zur Tilgung kommunaler Altschulden* zu verwenden. Die Lösung des Altschuldenproblems sollte selbst unter dem Eindruck der aktuellen Krisensituation im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und seiner Anwendung auf die föderalen Finanzbeziehungen vorrangig Sache der Kommunen sowie – wenn diese nachweislich mit der Lösung des Problems überfordert sein sollten – gegebenenfalls der Länder sein. Eine Beteiligung des Bundes ist demgegenüber nicht zwingend erforderlich. Jenseits dessen gilt für Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen, dass diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen dann als ökonomisch gerechtfertigt angesehen werden können, wenn sie in klarem Bezug zur momentanen Krisensituation stehen und damit lediglich einmalig bzw. zeitlich befristet gewährt werden. Demgegenüber sollte eine unsachgerechte Vermischung von kurzfristigen Interventionen zur fiskalischen Bewältigung der Corona-Krise mit grundlegenden Reformnotwendigkeiten der föderalen Finanzordnung vermieden werden. Insofern bleibt anzumehmen, dass beides – sowohl die dauerhaft höhere Beteiligung des Bundes an den finanziellen Lasten der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende als auch der einmalige Ausgleich der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen – lediglich ad-hoc-Maßnahmen darstellen, welche die nach wie vor aus finanzwissenschaftlicher Sicht anstehenden Reformen bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen ebenso wie mit Blick auf das Gemeindefinanzierungssystem nicht ersetzen können.

...

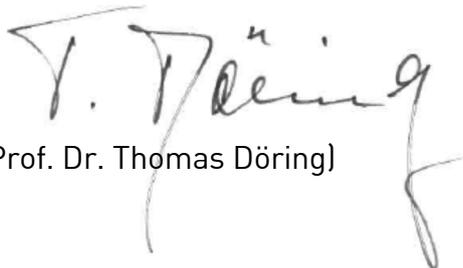
...

#### Literaturverweise:

- Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019, Teil C: Bargeld und Sichteinlagen, Gütersloh.
- Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Frankfurt am Main et al.

- Broer, M. (2004): Ist die Körperschaftssteuer eine gute Gemeindesteuer?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, S. 117-120.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Gemeindefinanzreform, Monatsberichte des BMF, 9/2003, S. 49-55.
- Bundesrat (2020): Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), Drucksache 363/20 (Beschluss) vom 3. Juli 2020.
- Bundesrechnungshof (2020): Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zur öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), Berlin.
- ... Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, Köln.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Mitteilung vom 28. Februar 2003, Köln.
- Deutscher Bundestag (2020a): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), Drucksache 19/20595.
- ... Deutscher Bundestag (2020b): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Drucksache 19/20598.
- Döring T. und L.P. Feld (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 6, S. 207-232.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2004): Konnexitätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 56, S. 25-53.
- ... Döring, T. und D. Stahl (2000): Die föderale Finanzverfassung – grundlegend reformbedürftig?, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 58, S. 512-518.
- Färber, G., Fugmann-Heesing, A. und M. Junkernheinrich (2003): Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Fischer-Menshausen, H. (1980): Finanzausgleich II – Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart et al., S. 636-662.
- Fisher, R.C. (1996): State and Local Public Finance, 2. Auflage, Chicago et al.
- Freier, R. und R. Geißler (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise – Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, S. 356-363.

- Fuest, C. und B. Huber (2003): Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 560-565.
- Fuest, C. und M. Thöne (2003): Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 164-169.
- Geske, O.-E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, S. 556-564.
- Henckel, N.-F. (2004): Die kommunale Wirtschaftsbesteuerung strukturell reformieren, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 105, S. 30-35.
- ... Henneke, H.G. (2020): Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise, in: Der Landkreis, Jg. 90, S. 146-148.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2002): Vorschlag zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, Arbeitspapier, Wiesbaden.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 44, S. 69-93.
- Jachmann, M. (2003): Gewerbesteuerreform, Stuttgart et al.
- ... Jarass, L. und G.M. Obermaier (2003): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 157-163.
- Kronberger Kreis (2003): Gute Gemeindesteuer, Berlin.
- Oberhauser, A. (2003): Zielgerichtete Reform der Gemeindesteuern durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 565-568.
- Oebbecke, J. (2020): Konnexitätszuweisungen für übertragene Aufgaben – Einordnung, Rechtsprechung, Vorteile und Probleme, in: Schweisfurth, T. und W. Wallmann (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 357-376.
- Schemmel, L. (2002): Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Wiesbaden.
- Scherf, W. (2002): Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, S. 603-608.
- ... Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Wust, H. (1981): Föderalismus – Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019): Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.



(Prof. Dr. Thomas Döring)

**Stellungnahme**  
**im Rahmen der öffentlichen Sitzung**  
**des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages**  
**am 7. September 2020**  
**– Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753 –**

28. August 2020

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Finanz- und Steuerrecht**

**Prof. Dr. Johannes Hellermann**

Raum H1-129 (Morgenbreede 39)  
Telefon 0521 106-4422  
johannes.hellermann@uni-bielefeld.de

Sekretariat N. Keßels  
Raum H1-130 (Morgenbreede 39)  
Telefon 0521 106-6957  
Fax 0521 106-156957  
sekretariat.hellermann@uni-bielefeld.de

Universität Bielefeld  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld

Bankverbindung:  
Landesbank Hessen-Thüringen  
IBAN: DE46 3005 0000 0000 0610 36  
SWIFT-BIC: WELADEDXXX

Steuernummer: 305/5879/0433  
USt-IdNr.: DE811307718  
Finanzamt Bielefeld-Innenstadt

Für die Einladung zur Beteiligung an der Anhörung zu den o.g. Gesetzentwürfen bedanke ich mich. Meiner Stellungnahme lege ich die politische Absicht, einerseits die mit hohen Sozialausgaben durch eine erhöhte Bundesbeteiligung, andererseits die durch Gewerbesteuermindereinnahmen belasteten Kommunen durch eine Beteiligung des Bundes an Entlastungsmaßnahmen der Länder finanziell zu unterstützen, unhinterfragt als in der gegenwärtigen Situation plausibel zugrunde; ebenso gehe ich davon aus, dass auch der Umfang der angestrebten finanziellen Entlastung der Kommunen angemessen ist. Die Stellungnahme konzentriert sich auf finanzverfassungsrechtlich relevante Aspekte. Insofern ist insbesondere zu beachten, dass es sich bei den vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen um gegenständlich, bei Art. 143h GG-E zudem zeitlich eng umgrenzte Ausnahmeregelungen handelt. Als solche sind sie mit Blick auf die Funktion der Verfassung, grundlegende Festlegungen für das Gemeinwesen zu treffen, rechtfertigungsbedürftig. Dass die verfolgten Ziele in der gegebenen Situation so gewichtig sind, dass ihre Verfolgung verfassungsrechtlich zugelassen sein sollte, zweifle ich nicht an. Da die finanzverfassungsrechtlichen (und auch die die verwaltungsorganisationsrechtlichen) Bestimmungen im Bund-Länder-Verhältnis nicht disponibel, weder durch Gesetz noch auch durch Staatsvertrag überwindbar sind, stellt sich die Frage, ob die Verfolgung dieser Ziele im Rahmen der geltenden grundgesetzlichen Vorgaben möglich ist und es überhaupt einer Grundgesetzänderung bedarf, und ggf. weiter die Frage nach der angemessenen Ausgestaltung der beabsichtigten Neuregelungen.

## I.

Die durch die beabsichtigte Ergänzung des Art. 104a Abs. 3 GG um einen Satz 3 ermöglichte bzw. erleichterte, durch die beabsichtigte Änderung des § 46 SGB II umgesetzte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Ausgabelasten für Geldleistungen nach § 22 SGB II ist ein auch bereits früher in dieser Absicht eingesetztes, taugliches Instrument zur finanziellen Entlastung der kommunalen Ebene. Insbesondere bewirkt es eine Verteilung der Entlastungswirkung auf die Kommunen nach Maßgabe der Belastung mit Sozialausgaben, die der Bund mit anderen Instrumenten in vergleichbarer Weise nicht erreichen kann.

Die punktuelle Durchbrechung der allgemeinen Regel des Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG, wonach Bundesauftragsverwaltung eintritt, sobald der Bund die Hälfte der Ausgaben auf Grund von Geldleistungsgesetzen trägt, ist zumindest verfassungsästhetisch wenig erfreulich und auch in sachlicher Hinsicht diskutabel. Darüber, ob die Länder und Kommunen eine höhere Bundesbeteiligung an den SGB II-Geldleistungsausgaben nicht auch um den Preis der Bundesauftragsverwaltung annehmen sollten, wird schon länger debattiert. Umgekehrt erscheint aber auch der Verzicht auf die Bundesauftragsverwaltung im speziellen Fall der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II aus der Perspektive des Bundes nicht als gravierende Einbuße; insbesondere der Verlust des Einzelweisungsrechts bei Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) dürfte auf dem Gebiet einer Massenverwaltung, wie die Ausführung von § 22 SGB II sie darstellt, praktisch von begrenzter Bedeutung sein.

## II.

1.) Für die Verfolgung des Ziels einer finanziellen Unterstützung der durch Gewerbesteuermindereinnahmen belasteten Kommunen seitens des Bundes gibt es im Rahmen der geltenden grundgesetzlichen Vorgaben verschiedene erwägenswerte Ansatzpunkte. Es stellt sich deshalb vorweg die Frage, welche grundlegenden Anforderungen an die verfassungsrechtliche Regelung zur Erreichung dieses Ziels zu stellen sind; als solche können m.E. etwa gelten:

- Die finanzielle Unterstützung muss die kommunale Ebene erreichen.
- Es geht um die Gewährung nicht zweckgebundener, freier Haushaltsmittel.
- Es muss eine zielgerechte Verteilung unter den Kommunen erreicht werden.
- Die vorgesehene Beteiligung der Länder muss hinreichend gesichert sein.
- Die gebotene Gleichbehandlung der Länder ist zu beachten.
- Die grundsätzliche Verantwortlichkeit der Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen muss soweit wie möglich gewahrt bleiben.

2.) Die geltenden grundgesetzlichen Vorgaben werfen insoweit jeweils eigene Probleme auf:

- Im Bereich der finanzverfassungsrechtlichen Lastenverteilungsregelungen scheiden die Bestimmungen, die zweckgebundene Bundesbeteiligungen zulassen, von vornherein aus, und eine weitere Erhöhung des Bundesanteils an Lasten auf Grund von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) könnte jedenfalls die angestrebte Verteilung auf kommunaler Ebene nicht leisten.
- Direkte Leistungen des Bundes an die Kommunen, die nur in den Ausnahmebestimmungen der Art. 91e Abs. 2 S. 2, 106 Abs. 8 GG vorgesehen und grundsätzlich unzulässig sind, kommen hier nicht in Betracht.
- Das – insbesondere aus Sicht des Bundes – nachvollziehbare Anliegen, dass die Weiterreichung über die Länder an die Kommunen zu verteiler Leistungen an die

kommunale Ebene (nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen) hinreichend abgesichert ist, spricht – schon vor näherer Prüfung – gegen den Weg über eine Stärkung der Länderfinanzen im Zuge des Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG. Das lässt nur einen Ansatz bei Grundgesetzbestimmungen in Betracht ziehen, die die Ertragszuständigkeit der Kommunen selbst regeln.

- Der systematisch zunächst naheliegend erscheinende Gedanke eines Verzichts auf die von den Kommunen zu leistende Gewerbesteuerumlage (Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG) scheidet schon auf Grund des unzureichenden Volumens, im Übrigen auch wegen der Verteilungswirkungen aus.
- Eine Erhöhung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Einkommensteuer, hälftig zu Lasten von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG), ist zwar grundgesetzlich zugelassen (Art. 106 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 1 und 2 GG). Für die Verteilung auf die Länder und die Weiterleitung durch diese an die Kommunen ist jedoch verfassungsrechtlich der Verteilungsmaßstab der Einkommensteuerleistungen der Einwohner vorgeschrieben (Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG), was einer Änderung der einfachgesetzlichen Konkretisierung (vgl. §§ 1 ff. GFGR) im Sinne der angestrebten Verteilung nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen entgegensteht.
- Bei einer möglichen Erhöhung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a S. 1 und 3 GG) schließlich werfen die Verteilungsmaßstäbe auf zwei Ebenen Probleme auf. Wenn die Erhöhung – zur Absicherung des Beitrags der Länder – anteilig auch durch Absenkung ihres Anteils am Umsatzsteueraufkommen erfolgt, geht dies grundsätzlich, vorbehaltlich möglicher Zu- und Abschläge mit Rücksicht auf die Finanzkraft der Länder (Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG), nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu Lasten der einzelnen Länder (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG), nicht nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen ihrer Kommunen. Zudem erlaubt der vorgeschriebene orts- und wirtschaftsbezogene Schlüssel (Art. 106 Abs. 5a S. 2 GG) nicht die angestrebte Verteilung auf die einzelnen Kommunen.

3.) Die angestrebte finanzielle Entlastung der Kommunen erscheint danach, gemessen an den o.g. Anforderungen, ohne Änderung des Grundgesetzes überzeugend nicht erreichbar. Vor diesem Hintergrund, angesichts der besonderen aktuellen Situation erscheint die Aufnahme einer tatbestandlich und zeitlich so eng gefassten Bestimmung, wie Art. 143h GG-E sie darstellt, ausnahmsweise akzeptabel. Durchschlagende Einwände gegen ihre Ausgestaltung sind mir nicht ersichtlich. Die Mittelgewährung über die zur Weiterleitung verpflichteten Länder wahrt formal die Finanzverantwortung der Länder für ihre Kommunen, die man auch in der Sache durch die hälftige Beteiligung der Länder bestätigt sehen kann. Deren Gleichbehandlung ist gewahrt. Die vorgeschriebene Orientierung an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen erscheint mit Blick auf das verfolgte Entlastungsziel nicht verzichtbar. Den in der Stellungnahme des Bundesrats erhobenen Bedenken tragen die Vorgabe eines pauschalen Ausgleichs (Art. 143h S. 1 GG-E) und der Gesetzesvorbehalt zur Regelung des Näheren (Art. 143h S. 5 GG-E) Rechnung; die entsprechende Regelung in Art. 1 § 2 Abs. 2 des zugehörigen Gesetzentwurfs dürfte den Ländern hinreichend Gestaltungsspielraum lassen.

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann

Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke  
Regensburger Str. 33a  
10777 Berlin

Berlin, d. 31.8.2020

An den  
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Peter Boehringer (MdB)  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.9.2020 zu BT-Drs. 19/20595 und BT-Drs. 19/20598**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu den beiden Gesetzentwürfen nehme ich ergebnisorientiert wie folgt Stellung:

I.

In der Sache ist allen drei getroffenen Entscheidungen nachdrücklich zuzustimmen:

1. Es ist richtig und seitens des Bundes außerordentlich honorig, die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung selbstverwaltungskonform dauerhaft um 25 Prozentpunkte zu erhöhen.
2. Es ist auch richtig, für 2020 einen pauschalierten Ausgleich der gemeindlichen Gewerbesteuerausfälle in Höhe von 2 x 5,9 Mrd. Euro vorzunehmen und diesen zugleich kreisumlagefähig zu machen.
3. Schließlich ist es richtig, dass die die Bundesregierung tragenden Koalitionsfraktionen sich nicht für eine Übernahme kommunaler Kassenkredite durch den Bund anstelle der zur Lösung dieser Problematik in der Verantwortung stehenden Länder entschieden haben. Bei dieser Auffassung sollte der Bund dauerhaft bleiben, damit die betroffenen Länder endlich ihrer Verantwortung durch aktives Tun gerecht werden. Durch die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ist auch für die Länder die Lösung der Altschuldenproblematik und der dahinterstehenden Sicherung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen in diesen Ländern dauerhaft erleichtert worden.

II.

In der konkreten Umsetzung sind beide Verfassungsänderungsvorschläge zu kritisieren.

1. Die gebotene Änderung für eine selbstverwaltungskonforme Bundesbeteiligungsmöglichkeit an Geldleistungsgesetzen hätte durch Austausch der Wörter „die Hälfte“ durch „drei Viertel“ in Art. 104 Abs. 3 S. 2 GG erfolgen müssen, da es keinen sachlich zu rechtfertigenden Differenzierungsgrund zwischen dem SGB II und

allen anderen Geldleistungsgesetzen gibt. Unmittelbare Folgen für Bundesbeteiligungsquoten an anderen Geldleistungsgesetzen hätte eine solche Verfassungsänderung selbstverständlich nicht gehabt.

2. Für Art. 143h GG besteht angesichts der Vereinbarungen zwischen den Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 17.6.2020 keine Regelungsnotwendigkeit auf Verfassungsebene. Der Bund hätte seinen Anteil in Höhe von 5,9 Mrd. Euro problemlos als gemeindlichen Umsatzsteuerfestbetrag nach § 1 FAG mit gesonderter horizontaler Verteilungsregelung im Gemeindefinanzreformgesetz, die von der gegenwärtigen Regelung der Umsatzsteuerverteilung abweicht, aber dennoch den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels entspricht, auf die Gemeinden übertragen können.

### III.

Zu den einfachgesetzlichen Regelungen ist Folgende anzumerken:

#### 1. Kosten für Unterkunft und Heizung

- a) Die Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung in § 46 Abs. 7 SGB II vorzusehen ist in der Sache unschädlich, aber systematisch falsch. In der Tat hat – wie der Bundesrat zutreffend ausgeführt hat – die Bundesregierung einen Standort gewählt, der

„bisher die anteilige Entlastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe“

regelt. Wenn die Bundesregierung darauf erwidert, der Bundesrat habe Abs. 7 zu Unrecht als „zweckgebundene Anhebung der Bundesbeteiligung“ qualifiziert, ist zu entgegnen, dass der Bundesrat dies mit keiner Silbe behauptet hat, stattdessen hat der Bundesrat eine Regelung im Rahmen einer davon „zu trennenden unveränderlichen allgemeinen Kommunalentlastung“ gefordert, deren Prozentsätze nicht – wie in Abs. 7 der Fall – jährlich variieren. Daher ist der Ansatz des Bundesrates in der Sache richtig. Die Regelung gehört damit weder in Abs. 7 noch in einen neuen Abs. 6a, sondern schlicht und einfach in Abs. 6 durch Erhöhung der dortigen Prozentwerte um jeweils 25 Prozentpunkte.

- b) Hinsichtlich der Frage, ob die Bundesbeteiligungsgrenze auf 74,9 v.H. oder auf 74 v.H. festgesetzt werden soll, ist die Gegenäußerung der Bundesregierung richtig, dass sich die Größenverhältnisse zwischen den Landesausgaben verändern können. Das war in der Vergangenheit schon einmal um die relevanten 0,1 Prozentpunkte der Fall.
- c) Würde man auf die nicht gebotene Einfügung des Art. 143h GG verzichten, müsste die einfachgesetzliche Regelung anders angelegt werden, wozu ich im Laufe des Entscheidungsprozesses Vorschläge unterbreitet habe, was in der Umsetzung angesichts der Kürze der Beratungsdauer nun aber nicht mehr realistisch ist.

#### 2. Gewerbesteuerausfallkompensation

Zu den Länderbeträgen in Art. 1 § 1 und 2 ist anzumerken, dass es sich um fiktive, keiner Revision nach oben oder unten unterliegende Werte handelt.

Der rechtliche Verbindlichkeitsgehalt der in Art. 1 § 2 Abs. 2 gebrauchten Wendung „(1.) orientiert sich an den (2.) erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen und (3.) obliegt im Einzelnen den Ländern“ ist äußerst gering zu veranschlagen und rechtfertigt daher auch in der einfachgesetzlichen Ausgestaltung die Einfügung einer darauf bezogenen verfassungsrechtlichen Vorschrift in keiner Weise.

Was die Gesamtsumme und deren horizontale Verteilung auf die Gesamtheit der Kommunen im Einzelnen angeht, trifft der Bund und nur dieser eine verbindliche abschließende Regelung.

Weder der Betrag noch dessen Aufteilung auf die einzelnen Länder unterliegt einer Revision.

Innerhalb der einzelnen Länder besteht hinsichtlich der Verteilung der Mittel ein Gestaltungsspielraum der Länder, der eingeschränkt wird durch die beiden kaum justitiablen Kriterien der „erwarteten“ Mindereinnahmen und der „Orientierung“.

Da die Beträge noch im Jahre 2020 zur Auszahlung kommen sollen und im Zuge des Gesamtfinanzierungssystems (künftige Kreisumlage, künftige Schlüsselzuweisungen) auch ausgezahlt werden müssen, kommt eine Evaluierung der tatsächlichen Gewerbesteuermindereinnahmen rechtlich schlicht nicht in Betracht, wobei insoweit sowohl fraglich wäre, auf welche Bezugsgrößen der Vergangenheit und Gegenwart sich die Mindereinnahmen überhaupt beziehen sollen. Hinzu kommt, dass es auch ausgesprochen schwierig ist, das Kriterium der „Orientierung“ handhabbar zu machen.

Im Ergebnis führt die vorgesehene rechtliche Regelung in Art. 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzes dazu, dass die Länder weitestgehende Verteilungsspielräume haben, der Bundesgesetzgeber aber den Eindruck erweckt, durch seine gesetzliche Regelung steuernd auf die kommunalindividuelle Verteilung Einfluss genommen zu haben.

Außer dass diese Regelung sicher vorhersehbar kommunalindividuellen Ärger hinsichtlich der konkreten Verteilung hervorruft, der auch bei der Bundespolitik „abgeladen“ werden dürfte, sind von der Regelung kaum Steuerungseffekte zu erwarten.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke



2. September 2020

## **Öffentliche Anhörung**

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 7. September 2020, 11 bis 13 Uhr, in Berlin

### **Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes**

#### **für die Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen**

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) und**
- Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder  
(BT-Drs. 19/20595, 19/21752 und BT-Drs. 19/20598, 19/21753)**

Der Bundesrechnungshof nimmt zu den Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

#### **1. Gegenstand der Anhörung**

Mit der vorgesehenen Änderung des Artikels 104a Grundgesetz (GG) sowie der Einfügung eines Artikels 143h GG sollen neue verfassungsrechtliche Grundlagen zur Entlastung der Gemeinden geschaffen werden:

- Die Gemeinden sollen dauerhaft bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit einer höheren Kostenbeteiligung unterstützt werden, ohne dass Bundesauftragsverwaltung eintritt.
- Außerdem sollen sie einmalig hinsichtlich der Gewerbesteuer ausfälle in Folge der Corona-Krise im Jahr 2020 finanziell entlastet werden.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (im Folgenden „Entwurf Entlastungsgesetz“) sollen die geplanten Maßnahmen einfachgesetzlich umgesetzt werden.

Der Anhörung liegt ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen von FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen (HHA-Drs. 19/5976) zugrunde.

## **2. Artikel 104a GG sowie Art. 2 Entwurf Entlastungsgesetz– Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung**

Zur finanziellen Stärkung der Gemeinden möchte der Bund dauerhaft weitere 25 % und damit insgesamt bis zu 74 % der Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II übernehmen. Mit der zugleich vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll die ab einer Bundesfinanzierung von 50 % zwingende Bundesauftragsverwaltung (Artikel 85 GG) vermieden werden, indem diese bisher generell geltende Grenze für den speziellen Fall der KdU auf 75 % angehoben wird. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes verfassungssystematisch problematisch und in der Sache kontraproduktiv.

Die bestehende verfassungsrechtliche Regelung in Artikel 104a Abs. 3 GG hierzu ist eindeutig: Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Zweck der Bundesauftragsverwaltung ist, dem Bund ausreichende Kontroll- und Eingriffsrechte beim Gesetzesvollzug zu verschaffen. Wenn der Bund die Geldleistung überwiegend finanziert, muss er auch für deren ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung die Verantwortung tragen.

Mit der beabsichtigten singulären Ausnahme für die KdU soll eine systemwidrige Regelung in das Grundgesetz aufgenommen werden, die den Bund von dieser Verantwortung freistellt. Der Bund gäbe dann zwar den Löwenanteil der Mittel, könnte aber kaum auf deren Verwendung einwirken und diese auch nicht kontrollieren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hätte in diesem Bereich keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten. Wollte es bundeseinheitliche Vorgaben machen oder die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes umsetzen, bliebe ihm nur der langwierige und wenig erfolgversprechende Weg der Bund-Länder-Konsultationen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass klare und bundeseinheitliche Vorgaben und Kontrollen für eine wirtschaftliche Mittelverwendung sowie für einen einheitlichen Gesetzesvollzug gerade auch bei der Finanzierung der KdU

unerlässlich sind. So lagen bei den KdU-Leistungen für Geflüchtete die Gebühren kommunaler Träger häufig weit über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe - oft mehr als 100 %. Die kommunalen Träger hatten den gestiegenen Finanzierungsanteil des Bundes zum Anlass genommen, ihre Gebühren für Unterkünfte zu erhöhen. Des Weiteren beurteilten sie nach unseren Prüfungsfeststellungen die Angemessenheit von Wohnraum unterschiedlich. Auch wiesen einige kommunale Träger die Jobcenter an, die Angemessenheit geltend gemachter Gebühren für Unterkünfte nicht zu prüfen. Dies war eindeutig rechtswidrig. Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass Jobcenter Aufwendungen als KdU übernahmen, die nicht den KdU zuzuordnen waren (z. B. personengebundene Aufwendungen). Alleine aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen hat das BMAS bereits über 21 Mio. Euro zurückgefordert. Über diese Feststellungen hinaus hat der Bundesrechnungshof immer wieder Hinweise darauf gefunden, dass Länder und Kommunen im Bereich der KdU nicht immer die Interessen des Bundes hinreichend berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist auch finanzwirtschaftlich nicht nachvollziehbar, dass ein Geldleistungsgesetz mit einer erheblichen jährlichen Bundesbelastung (Soll 2020: 12,4 Mrd. Euro) aus der Auftragsverwaltung herausgenommen werden soll, während mit deutlich geringeren Bundesausgaben verbundene Geldleistungsgesetze wie das Elterngeld (Soll 2020: 7,3 Mrd. Euro) oder das BAföG (Soll 2020: 2,3 Mrd. Euro) weiterhin im Auftrag des Bundes abgewickelt werden.

Dies alles spricht für einen verfassungskonformen Wechsel zur Bundesauftragsverwaltung. Insbesondere der aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten des BMAS zu beobachtende unwirtschaftliche Einsatz von Steuermitteln im Bereich KdU ist inakzeptabel. Dieses zumindest partielle Kontrollversagen darf nicht noch durch eine Verdrängung der Bundesauftragsverwaltung honoriert und verstetigt werden. Zwar könnte der Bundesrechnungshof auch ohne eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 GG im Bereich der KdU Erhebungen durchführen. Jedoch würden seine Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen nicht die nötige Wirksamkeit entfalten, weil es keinen Adressaten auf Bundesebene gibt, der unmittelbar für deren Umsetzung sorgen könnte.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt im Übrigen keinerlei sachliche Gründe an, warum für KdU-Leistungen eine Ausnahme von der Bundesauftragsverwaltung gemacht werden soll. Es steht zu befürchten, dass eine aus Opportunitätsabwägungen geschaffene Ausnahme als Präzedenzfall das Tor zu weiteren Ausnahmeregelungen in der Bundesauftragsverwaltung aufstoßen wird. Dies kann zur Aushöhlung der von der Verfassung für diese Fälle ausdrücklich normierten fachlichen und finanziellen Steuerungsmöglichkeit des Bundes führen. Seiner Verpflichtung darf sich der Bund nicht entziehen.

**Einer Aufstockung des Bundesanteils an den KdU auf bis zu 74 % ohne wirksame Kontrolle der Mittelverwendung im Wege der Bundesauftragsverwaltung sollte der Gesetzgeber keinesfalls zustimmen. Er sollte auf die geplante Änderung des Artikels 104a Absatz 3 Satz 2 GG verzichten und das verfassungsrechtlich vorgesehene und bewährte Verfahren der Bundesauftragsverwaltung nutzen. Der Bund muss hier nicht zuletzt im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelverwendung zu seiner Verantwortung stehen.**

### **3. Artikel 143h GG sowie Art. 1 Entwurf Entlastungsgesetz– Einmaliger Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder**

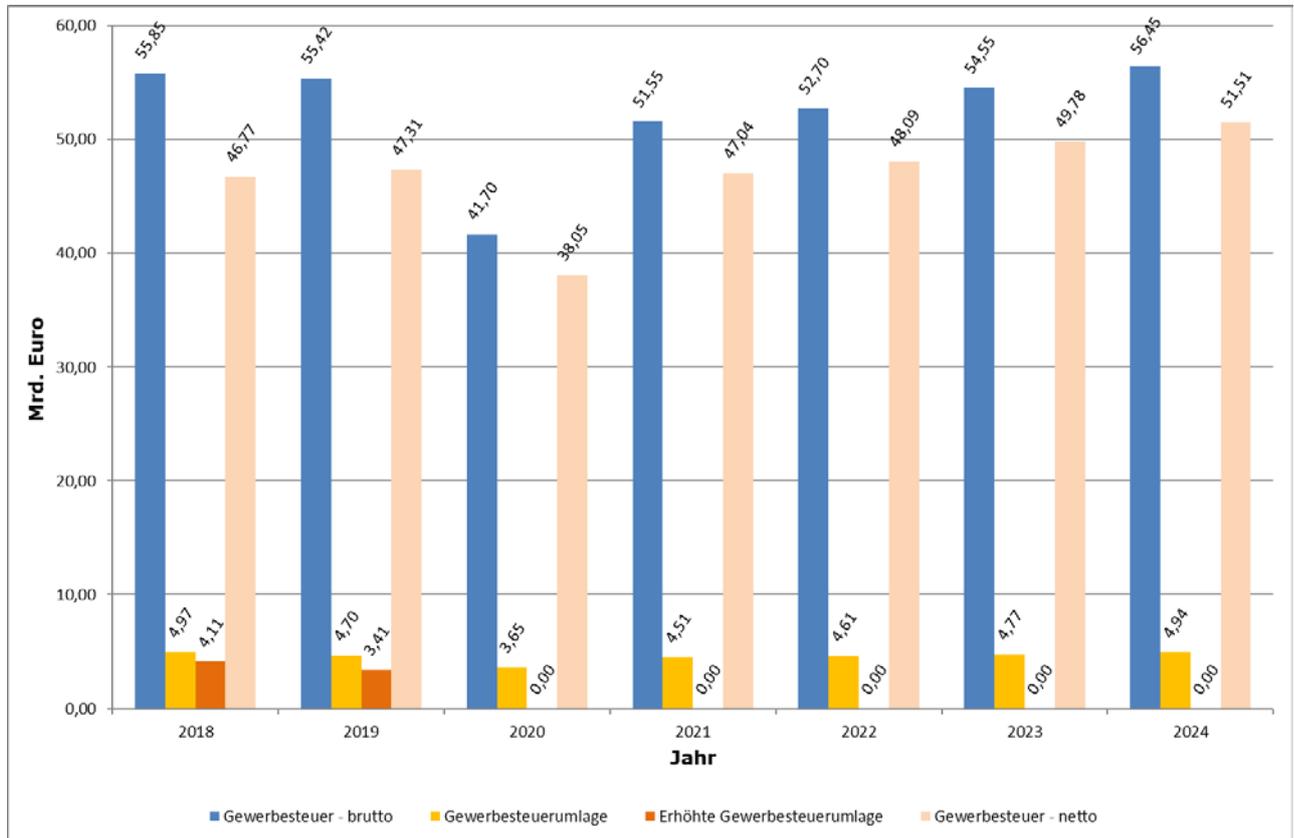
Durch den pandemiebedingten Shutdown verschiedener Wirtschaftszweige ist die Wirtschaftsleistung im Bundesgebiet erheblich eingebrochen. Um die dadurch eingetretenen Gewerbesteuerausfälle bei den Gemeinden auszugleichen, will der Bund einmalig Ausgleichsbeträge an die Gemeinden zahlen. Mit der Begründung, das Grundgesetz lasse eine direkte Kommunalfinanzierung durch den Bund nicht zu<sup>1</sup>, soll im Wege der Verfassungsänderung eine auf das Jahr 2020 beschränkte Ausnahmeregelung (Artikel 143h GG) eingefügt werden.

---

<sup>1</sup> Die im Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/20595 bzw. 19/21752) enthaltene Begründung, der Bund habe bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Gewährung eines einmaligen, gezielten Ausgleichs von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer, überzeugt nicht. Sie steht im Widerspruch zu den seit Jahren auf einfachgesetzlicher Grundlage über das FAG gewährten Umsatzsteueranteilen des Bundes mit spezifischen Zielsetzungen: dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten kommunaler (und anderer) Träger für Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen.

Nach der aktuellen Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2020 sollen sich die kommunalen Gewerbesteuereinnahmen wie folgt entwickeln:

### Übersicht: Gewerbesteuereinnahmen 2018 bis 2024



Anm.: In der Steuerschätzung vom 30. Okt. 2019 wurden die kommunalen Gewerbesteuereinnahmen 2020 (netto) noch mit 49,87 Mrd. Euro geschätzt. Die Einnameschätzung für 2020 verringert sich somit um 11,82 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof verfügt über keine Prüfungszuständigkeit und damit auch über keine Prüfungserkenntnisse zur Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen auf kommunaler Ebene. Die Höhe der vorgesehenen Kompensation der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuerausfälle mit Bundes- und Landeshilfen ist nach seiner Einschätzung unter Berücksichtigung der im Entlastungsgesetz enthaltenen Erläuterungen jedoch plausibel.<sup>2</sup> Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass auf dieser Grundlage eine faire Verteilung der Mittel auf die 16 Länder möglich ist. Allerdings sollte die Berechnung im Anschluss an die für den 8. bis 10. September 2020 angekündigte Interimssteuerschätzung angepasst werden, falls der Gewerbesteuerausfall der Gemeinden von der Mai-Schätzung abweicht.

<sup>2</sup> Die detaillierte Berechnung ergibt sich aus der Begründung zu Artikel 1, § 1 in BT-Drs. 19/20598 bzw. 19/21753.

Die Gewerbesteuer-Mindereinnahmen der Gemeinden sind durch die pandemiebedingten Einschränkungen der Wirtschaft entstanden. Sie sind vorübergehender Natur. Deshalb ist es gerechtfertigt, die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens auf das Jahr 2020 zu beschränken.

**Die Höhe der vorgesehenen Kompensation der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuerausfälle mit Bundes- und Landeshilfen ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Ausführungen in der Gesetzesbegründung plausibel.**

Der Bundesrechnungshof hält jedoch eine Ergänzung des Grundgesetzes für nicht erforderlich, um die Gewerbesteuerausfälle der Gemeinden auszugleichen. Artikel 106 GG eröffnet de lege lata verschiedene Ansätze für eine Steuerumverteilung.

- Nach Artikel 106 Absatz 5a GG erhalten die Gemeinden seit dem Jahr 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Näheres hierzu bestimmt das Finanzausgleichsgesetz (FAG). § 1 Absatz 2 FAG enthält getrennt für die Jahre 2020 bis 2026 und ab dem Jahr 2027 Abzugs- und Zuschlagsbeträge für die drei Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden. Durch Anpassung der Beträge für das Jahr 2020 könnten die Gemeinden in der vorgesehenen Höhe zulasten des Bundes und der Länder entlastet werden. Es wäre gegebenenfalls nur die spezielle Verteilung der Zuschläge für die Gemeinden zusätzlich zu regeln.
- Auch Artikel 106 Absatz 3 GG käme als Rechtsgrundlage in Betracht. Danach sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzusetzen. Dieses Gesetz ist ebenfalls das FAG. Die vom Bund übernommenen hälftigen Steuerausfälle müssten den Ländern zugewiesen werden. Zugleich müsste über das FAG sichergestellt werden, dass die Länder diese Bundesmittel zusammen mit einem entsprechenden Landesanteil an die Gemeinden weiterleiten.
- Ergänzt wird Artikel 106 Absatz 3 GG durch Artikel 106 Absatz 4 GG. Danach sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Da die Gemeinden und damit

auch ihr Steueraufkommen den Ländern zuzurechnen sind, darf angenommen werden, dass sich das Verhältnis der Einnahmen und Ausgaben der Länder ungünstiger entwickelt hat als beim Bund. Dies rechtfertigt eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens.

**Artikel 106 GG ermöglicht bereits jetzt, unterschiedliche Entwicklungen bei der Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften auszugleichen. Es bedarf deshalb keiner Ergänzung des Grundgesetzes an anderer Stelle. Die Umverteilung des Steueraufkommens zum Ausgleich kommunaler Gewerbesteuerausfälle kann einfachgesetzlich über das Finanzausgleichsgesetz geregelt werden.**

#### **4. Art. 4 Entwurf Entlastungsgesetzes - Absenkung des von den Ländern im Beitrittsgebiet an den Bund zu erstattenden Anteils an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme ab dem Jahr 2021**

Der Bund erstattet der gesetzlichen Rentenversicherung die Aufwendungen, die ihr aufgrund der Überführung der Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR entstehen. Die Erstattungen werden unabhängig von den Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung gezahlt. Der Bund und die neuen Länder tragen die Ausgaben nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel. Zurzeit erstatten die neuen Länder dem Bund 60 % der Aufwendungen. Die restlichen 40 % trägt der Bund.

Artikel 4 des Entwurfs des Entlastungsgesetzes sieht vor, den Erstattungsanteil des Bundes ab dem Jahr 2021 um 10 Prozentpunkte zu erhöhen. Der Bund soll künftig somit die Hälfte der Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR übernehmen. Die sinkenden Anteile der neuen Länder führen nach Angaben im Gesetzentwurf zu einer Belastung des Bundeshaushaltes im Finanzplanungszeitraum von bis zu 366 Mio. Euro jährlich.

**Vor dem Hintergrund, dass der Bund in den letzten Jahren zunehmend finanzielle Belastungen und Risiken in der Rentenversicherung übernommen hat und die Belastungen im Bundeshaushalt weiter steigen werden, sieht der Bundesrechnungshof die vorgesehene Änderung des Verteilungsschlüssels zulasten des Bundes kritisch.**

Durch die vom Gesetzgeber beschlossenen Leistungserhöhungen für bestimmte Personengruppen (u. a. Mütterrente I und II, Rente mit 63, Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten, Angleichung der Ostrenten sowie Einführung der Grundrente) hat sich der finanzielle Spielraum der Rentenversicherung eingengt. Bedingt durch die derzeitige Corona-Krise sind zudem die Risiken durch Einnahmeausfälle in der Rentenversicherung noch nicht belastbar abzuschätzen. Dies betrifft beispielsweise die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Darüber hinaus gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass die Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung der finanziellen Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt sind. Insbesondere durch das Einziehen einer Obergrenze für den Beitragssatz und einer Untergrenze für das Rentenniveau (doppelte Haltelinie) trägt der Bund verstärkt die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem übernimmt er finanzielle Belastungen, um den vom Kohleausstieg betroffenen Beschäftigten den Eintritt in die Rente zu erleichtern.

Die Rentenversicherung wird in den nächsten Jahren immer stärker von der demografischen Entwicklung betroffen sein. Dies wirkt sich auch auf die Bundeszuschüsse aus. Zudem wird der Bundeshaushalt durch die Corona-Krise außergewöhnlich belastet. Der Bundesrechnungshof hält es daher für finanzwirtschaftlich bedenklich, wenn der Bund daneben einen noch höheren Anteil an den Erstattungen der Aufwendungen für die Rentenversicherung von den neuen Ländern übernehmen möchte.

## **5. Fazit**

Sollte - wie im Bundeshaushalt 2020 bereits veranschlagt - der Bundesanteil im Bereich KdU auf bis zu 74 % erhöht werden<sup>3</sup>, tritt der de lege lata damit verbundene Wechsel zu einer Bundesauftragsverwaltung ein. Die daraus resultierenden erweiterten Kontrollmöglichkeiten des Bundes gewährleisten den zweckgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der bereitgestellten Haushaltsmittel. Dieser Wechsel entspricht den Grundsätzen der Verfassung, ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes geboten und liegt letztlich im vitalen Interesse des Steuerzahlers.

---

<sup>3</sup> Kapitel 1101 Tgr. 01 Titel 632 11 - Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung: Erhöhung des Ausgabenansatzes gegenüber dem ursprünglichen Soll von 9,0 Mrd. Euro auf 12,4 Mrd. Euro.

Die im Nachtragshaushalt veranschlagten Hilfen des Bundes aufgrund der kommunalen Gewerbesteuerausfälle beruhen auf sachlich nachvollziehbaren politischen Entscheidungen. Eine Grundgesetzänderung ist hierfür aber ebenfalls nicht erforderlich. Die Hilfen für die Gemeinden können im Finanzausgleichsgesetz umgesetzt werden.

Die vorgesehene geringere Mitfinanzierung der Länder beim Ausgleich der Belastungen aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erhöht die bereits hohe Zahlungslast des Bundes an die Rentenversicherung. Die Finanzierungsprobleme für den Bundeshaushalt werden sich damit weiter verstärken.

**Die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes ist hinsichtlich der**

- **Implementierung höherer Anwendungsschranken für eine Bundesauftragsverwaltung im Bereich KdU verfassungssystematisch und im Hinblick auf den unzureichenden Bundeseinfluss problematisch,**
- **Zuweisung eines einmaligen Ausgleichsbetrags für die kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 nicht erforderlich.**

**Auf eine Grundgesetzänderung sollte daher verzichtet werden, nicht zuletzt um den Trend hin zu einer Überfrachtung des Grundgesetzes mit Detail- und Ausnahmeregelungen zu stoppen. Die Verfassung darf nicht zu einer Verfügungsmasse für Angelegenheiten werden, die auch einfachgesetzlich geregelt werden können.**

**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 Folgen<sup>1</sup> 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.



## **Stellungnahme zum**

- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) und**
- **Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 07. September 2020

**von Prof. Dr. Thomas Lenk**

Die mit den beiden Gesetzentwürfen vorliegende gesetzgeberische Initiative beinhaltet Maßnahmen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie stehen. Die Pandemie und deren wirtschaftliche und finanzielle Folgen stellen einen außergewöhnlichen Umstand dar, der bei der Bewertung der zu beurteilenden gesetzgeberischen Maßnahmen zu berücksichtigen ist. Dieser außergewöhnliche Umstand kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass Begleiterscheinungen und Folgen der Pandemie in besonderem Maße vielseitig, umfassend und zudem im weiteren Verlauf schwer zu prognostizieren sind. In einem solchen Umfeld tragen Staat und Gesellschaft deutlich erhöhte Risiken. Um diese Risiken in größtmöglichem Umfang zu reduzieren und beherrschbar zu machen, sind gezielte und ggf. auch unkonventionelle Maßnahmen erforderlich. Angesichts der außergewöhnlichen Dimension der aktuellen Situation müssen diese Maßnahmen vor allem angemessen im Volumen und zielgenau gestaltet werden sowie schnell zur Umsetzung kommen, damit sie ihren stabilisierenden Effekt entfalten können.

Konkret sollen die entworfenen Maßnahmen des Bundesgesetzgebers die fiskalischen Folgen der Pandemie abfedern, indem die kommunale Ebene ausgabenseitig entlastet und zugleich mit zusätzlichen Mitteln des Bundes und der Länder ausgestattet wird, um die massiven Ausfälle bei den Gewerbesteuererträgen weitgehend zu kompensieren. Grundsätzlich ist das Ziel der geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen zu



begrüßen, da die Kommunen sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig pandemiebedingt besonders deutliche negative Effekte zu verzeichnen haben, was hinsichtlich ihrer herausragenden Bedeutung für das öffentliche und gesellschaftliche Leben sowie für die Daseinsvorsorge mit hohen Risiken verbunden ist.

Einnahmenseitig ist insbesondere auch die Gewerbesteuer durch die Folgen des wirtschaftlichen Lockdowns betroffen.<sup>1</sup> Ausgabenseitig sind – trotz des entschlossenen Einsatzes zur Sicherung von Arbeitsplätzen (v. a. Ausweitung der Regelungen zur Kurzarbeit) – mittelfristig Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten, die sich in Arbeitslosigkeit und/oder einer Reduktion der Arbeitsvolumina widerspiegeln. Beide Effekte lassen einen Anstieg der Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II erwarten, sowohl für arbeitslose Leistungsempfänger als auch für erwerbstätige Leistungsempfänger (sog. Aufstocker). Darüber hinaus sind die Kommunen Träger der örtlichen Gesundheitsämter, die eine zentrale Funktion in der Bekämpfung der Pandemie einnehmen.

Höhere Sozillasten und einbrechende Steuereinnahmen schwächen vor allem die Fähigkeit der Kommunen, ihre Infrastruktur zu erhalten und bedarfsgerecht zu erweitern. Die jüngst positive Entwicklung der kommunalen Investitionen steht hier direkt im Risiko. Die Kommunen finanziell zu stärken ist daher zweifelsohne ein Gebot der Stunde.

### **Zu den geplanten Grundgesetzänderungen**

Die entworfenen Grundgesetzänderungen setzen den Rahmen für die angestrebte finanzielle Unterstützung der Kommunen und knüpfen dabei an zwei Stellen an.

- Zum einen soll im Art. 104a Abs. 3 GG eine Ausnahmeregelung geschaffen werden. Die bestehende Artikelfassung wird dabei um folgenden Satz ergänzt:  
*„Bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf dem Gebiet*

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Hesse, Mario/Bender, Christian/Günther, Niklas/Mengs, Christoph (2020): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen. Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen. Hg. v. Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS). Leipzig (KOMKIS Report, 07).



*der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt, wenn der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt.*“ Zur Regel, dass bereits dann eine Bundesauftragsverwaltung bei Geldleistungsgesetzen einsetzt, wenn der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trägt, bildet diese Anfügung somit eine explizite Ausnahme.

Im Kontext grundlegender föderativer Kompetenzstrukturen erscheint dies insbesondere mit Blick auf die Verwaltungs- und die Finanzierungskompetenz von hoher Bedeutung. Im Regelfall gilt: Tragen die Länder bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen des Bundes mehr als die Hälfte der Ausgaben, erfolgt die Ausführung *in eigener Angelegenheit*. In diesem Fall ist der Bund Träger der Rechtsaufsicht, d. h., er kontrolliert die Rechtmäßigkeit des Aufgabenvollzugs. Die Fachaufsicht obliegt den Ländern, die über das Verwaltungshandeln und konkrete Verwaltungsverfahren selbst entscheiden. Trägt der Bund hingegen die Ausgaben mindestens zur Hälfte, handeln die Länder *im Auftrag des Bundes*. Fach- und Rechtsaufsicht liegen hier beim Bund, der gegenüber den Landesverwaltungen weisungsberechtigt ist und neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit des Aufgabenvollzugs überprüft. Die Verwaltungskompetenz der Länder ist hierbei erheblich eingeschränkt.

Gemäß der geplanten Grundgesetzänderung soll der Bund künftig im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) nach § 22 Abs. 1 SGB II seinen Anteil an den daraus entstehenden Lasten zugunsten der Länder und Kommunen bis an 75 % erhöhen können, ohne dass hierdurch innerhalb des föderalen Gefüges die Verwaltungskompetenz berührt wird. Trotz der erweiterten Bundesbeteiligung bleibt die Ausführung durch die Länder *in eigener Angelegenheit* somit erhalten.

Die geplante Änderung des Art. 104a Abs. 3 GG ist insgesamt zu begrüßen. Sie schafft die grundgesetzliche Voraussetzung für eine dauerhafte finanzielle Entlastung der kommunalen Ebene bei den Kosten für Unterkunft und Heizung, ohne die Kompetenzen dezentraler Verwaltungsbehörden im Vollzug zu schwächen. Zwar steht die entworfenen Ergänzung und die damit verbundene Sonderregel außerhalb der grundlegenden verfassungsrechtlichen Systematik, zugleich stärkt sie jedoch das Prinzip der Veranlassungskonnexität („Wer bestellt, der bezahlt“), für das es aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive gute



Gründe gibt. Auch bei einem verringerten kommunalen Anteil an den KdU ist nicht zu erwarten, dass sich die Kommunen ineffizient hinsichtlich des Managements von Unterbringungskosten für SGB II-Bedarfsgemeinschaften verhalten. Dass die Verwaltung der Aufgabe weiterhin auf kommunaler Ebene verbleibt, sichert gleichwohl eine an den örtlichen bzw. regionalen Verhältnissen orientierte Prüfungs- und Gewährungspraxis für angemessene Kosten der Unterkunft.

Die Entlastungen bei den kommunalen KdU-Leistungen sind für die Kommunen spürbar. Hierbei ist hervorzuheben, dass Landkreise und kreisfreie Städte mit hohen SGB II-Lasten regelmäßig nicht nur besonders strukturschwach sind, sondern sie darüber hinaus auch unterdurchschnittliche Investitionsvolumina und überdurchschnittliche Verschuldungsgrade aufweisen. Die Erhöhung des Bundesanteils ist belastungsgerecht und unterstützt die wirtschaftlich und finanziell schwächsten Kommunen besonders. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die dauerhafte Erhöhung (über den unmittelbaren Kriseneffekt hinaus) zu begrüßen. Damit leistet der Bund einen erheblichen Beitrag zur finanziellen Stabilität der Kommunen und zur Sicherung ihrer Investitionsfähigkeit.

- Zum zweiten soll – für einen begrenzten Zeitraum – ein Artikel 143h GG neu in das Grundgesetz eingefügt werden, der die Voraussetzung für die gezielte Beteiligung des Bundes an einem unmittelbaren Ausgleich von kommunalen Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer schafft. Der Ausgleich soll einmalig und ausschließlich für das Jahr 2020 geleistet werden. Dabei wird eine Kofinanzierungspflicht der Länder verankert, nach der sich die Länder hälftig an den Ausgleichslasten zu beteiligen haben. In der operativen Umsetzung leistet der Bund seinen Beitrag für den Ausgleich der kommunalen Mindereinnahmen an die Länder. Diese leiten die Beträge entsprechend der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen an die Kommunen weiter. Finanzielle Effekte, die sich aus den Gewerbesteuermindereinnahmen auf den Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ergeben, seien in den Beträgen des Bundes berücksichtigt.

Der Gesetzgeber plant hiermit einen deutlich außergewöhnlichen Schritt. Der einzufügende Artikel weicht von der grundlegenden Kompetenzordnung im



deutschen Föderalismus, nach der für eine angemessene kommunale Finanzausstattung nicht der Bund, sondern die Länder zuständig sind, in wesentlichem Maße ab. In Anbetracht der generellen Zentralisierungstendenz, die im Kontext jüngerer Grundgesetzänderungen<sup>2</sup> auszumachen ist, muss ein solcher Schritt mit größter Vorsicht und viel Bedacht geprüft werden.

Bei der erforderlichen Abwägung fallen jedoch insbesondere zwei Aspekte ins Gewicht: Erstens die enorme und in Art und Umfang außergewöhnliche Krisensituation, in der sich das Land nach wie vor befindet und die die öffentlichen Gebietskörperschaften im Allgemeinen sowie die Kommunen im Besonderen vor erhebliche Herausforderungen stellt. Sie stellt auch die etablierten Transmissionskanäle im föderalen System auf eine ungewöhnliche Bewährungsprobe und erfordert in besonderem Maße Diskussionen über Sinn und Zweckmäßigkeit weiterer, ergänzender Wege zur Verteilung finanzieller Mittel. Zweitens die vorgesehene sachliche und zeitliche Begrenzung der Geltung des Art. 143h GG, die die bestehende grundlegende Kompetenzordnung vor einem dauerhaften Eingriff schützt.

Eine begrenzte Ausnahme von der grundlegenden Kompetenzordnung des Grundgesetzes, wie sie im entworfenen Art. 143h GG vorgesehen ist, erscheint angesichts der situationsbedingt besonders hohen Anforderungen an Volumen und Zielgenauigkeit als denkbarer Weg, um die fiskalischen Folgen der Pandemie auf kommunaler Ebene schnell und effektiv einzudämmen. Insbesondere die notwendige Zielgenauigkeit der Mittel trägt als Argument für den neuen Art. 143h GG. Da konkret ein Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen angestrebt wird, wären gängige Transferwege, wie z. B. eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils, aufgrund der bestehenden horizontalen Verteilungsmechanismen nicht in gleichem Maße zweckgerecht. Die gemeindlichen Anteile an der Umsatzsteuer werden zwar nach einem gewerbeorientierten Schlüssel verteilt. Dieser vermag jedoch nicht die durch die Corona-Pandemie induzierten Effekte auf die Steueraufkommen nachzuvollziehen. Der Gesetzentwurf enthält dagegen den sachlich richtigen Vorschlag, die

---

<sup>2</sup> Zu nennen sind hier insbesondere das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) sowie das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).



Einbrüche selbst zum Gegenstand des Ausgleichs zu machen. Hierfür besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Grundlage in der Finanzverfassung. Auch lässt sich – anders als bei früheren Grundgesetzänderungen – unter den aktuellen besonderen Bedingungen das Subsidiaritätsprinzip bemühen, um ein zeitlich begrenztes, entschlossenes Eingreifen des Bundes außerhalb seines gewöhnlichen Kompetenzrahmens zu rechtfertigen. Die Aufrechterhaltung der staatlichen Handlungsfähigkeit vor Ort kann derzeit als eine gesamtgesellschaftliche und flächendeckende Herausforderung angesehen werden, die finanzielle Ressourcen in außergewöhnlichem Umfang erfordert. Ohne die Sondermaßnahme würden viele Kommunen zur Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben in erheblichem Umfang kurzfristige Kassenkredite aufnehmen müssen und die Investitionsfähigkeit der Kommunen stünde unter erheblichem Risiko. Letztere ist jedoch für eine erfolgreiche antizyklische Fiskalpolitik unabdingbar.

### **Zu den geplanten einfachgesetzlichen Maßnahmen**

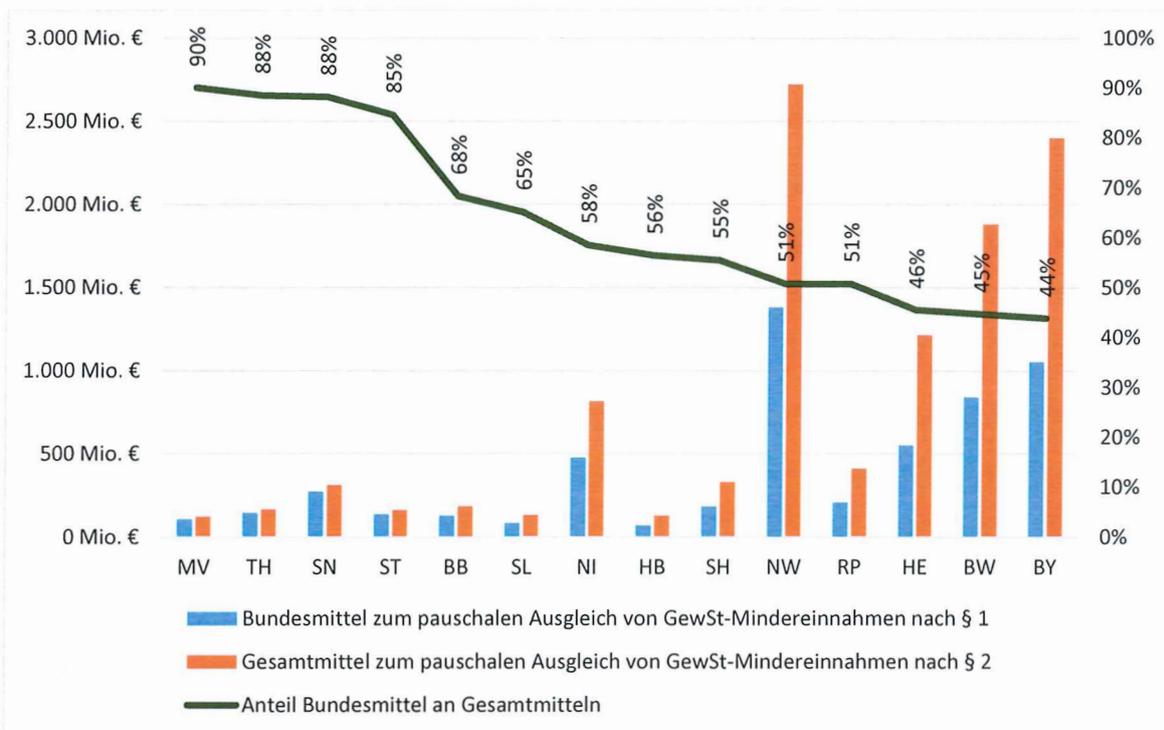
Die vom Gesetzgeber entworfenen einfachgesetzlichen Maßnahmen bilden die Konkretisierung des erweiterten grundgesetzlichen Rahmens. Der Betrag, den der Bund den Ländern zum pauschalen Ausgleich von kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen zur Verfügung stellt, wird auf 6,134 Milliarden Euro beziffert. Dieser Betrag basiert auf der Gewerbesteuerdifferenz zwischen der aktuellen (Mai 2020) und der vorangegangenen Steuerschätzung (Oktober 2019), ohne Berücksichtigung von Gewerbesteuerumlagen an Bund und Länder. Damit wird der Fokus auf die *entgangenen* Einnahmen der Kommunen deutlich, von denen Bund und Länder den Gemeinden in der Summe rund 11 Milliarden Euro kompensieren. Der Gesamtbetrag des Bundes von 6,134 Milliarden Euro setzt sich zusammen aus 50 % dieser geschätzten Gewerbesteuerdifferenz und dem geschätzten gewerbesteuerbedingten Rückgang von Bundesergänzungszuweisungen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems.

Artikel 1 des Gesetzentwurfs regelt die Verteilung dieser Summe auf die einzelnen Länder (§ 1) sowie die den Gemeinden zuzuteilenden Beträge (§ 2), die den jeweils

zu ergänzenden Landesanteil enthalten. Dabei sind die Wirkungen, die von den Gewerbesteuermindereinnahmen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausgehen, berücksichtigt. So ist das Verhältnis der in § 1 genannten Bundesmittel an den in § 2 genannten Gesamtmitteln, die den Gemeinden zu gewähren sind, in den finanzkraftstarken Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vergleichsweise gering (< 50 %), in allen anderen Flächenländern vergleichsweise hoch (> 50 %). Hierin spiegeln sich die verschieden ausgeprägten Effekte der Gewerbesteuermindereinnahmen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Die finanzkraftstarken Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen werden durch die Gewerbesteuererbrüche im Finanzausgleichssystem relativ zur Ländergesamtheit bessergestellt, wodurch sie finanziell entlastet werden. Dieser Effekt wird zum Teil dadurch kompensiert, dass der Bundesanteil an den Mitteln zum pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen gekürzt wird.

Abbildung 1: Verhältnis der in § 1 genannten zu den in § 2 genannten Mitteln.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf der Grundlage der Bundestags-Drucksache 19/20598. Anmerkung: Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind in der Darstellung nicht enthalten, da hier aufgrund des Fehlens einer Gemeindeebene die Bundesmittel vollständig dem Land zufließen und keine Weiterleitung der Mittel zu berücksichtigen ist.



Vice versa verzeichnen alle anderen Flächenländer innerhalb des Finanzausgleichs- systems aufgrund der Gewerbesteuermindereinnahmen relative Nachteile, wodurch sie finanziell belastet werden. Auch dieser Effekt wird durch eine Anpassung des Bundesanteils am pauschalen Gewerbesteuermindereinnahmenausgleich, konkret durch eine Erhöhung teilweise kompensiert. Mit den jeweiligen Kompensationen wird sicher- gestellt, dass finanzausgleichsbedingte Effekte die vom Gesetzgeber intendierte Aus- gleichwirkung nicht konterkarieren.

Dass die Wirkungen, die innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entste- hen, Berücksichtigung finden, erscheint mit Blick auf eine möglichst hohe Zielgenau- igkeit der Mittel und hinsichtlich einer Vermeidung von „Sickerverlusten“ sinnvoll. Die Berücksichtigung sichert ab, dass sowohl die Unterstützung der Kommunen als auch die Belastungen der einzelnen Länderhaushalte proportional zum Umfang der jeweili- gen Gewerbesteuermindereinnahmen sind. Gäbe es eine solche Berücksichtigung der Finanzausgleichswirkungen nicht und würden die Länder den Bundesbetrag lediglich um den gleichen Betrag ergänzen, wären etwa die Länder Baden-Württemberg, Bay- ern und Hessen in einem relativen Vorteil, andere Flächenländer wären hingegen re- lativ hoch belastet, weil sie zusätzlich zur Unterstützung der Gemeinden, die sie zu leisten haben, rückläufige Finanzausgleichszuweisungen hinnehmen müssten. Die Kombination aus den Effekten des Finanzausgleichsgesetzes und den zusätzlichen Zuweisungen hat zur Folge, dass keine weiteren Kompensationen im Finanzaus- gleichsgesetz erforderlich sind. Dies vereinfacht die Rückkehr zu normalisierten Be- dingungen, wenn die Kriseneffekte wieder in den Hintergrund treten.

Darüber hinaus sollte der Bundesgesetzgeber seine Erwartungen formulieren, dass die entsprechenden Einnahmen der Gemeinden (diese nehmen die Gewerbesteuer ein) in den landesgesetzlichen Regelungen zur Kreisumlage herangezogen werden müssen. Die Kreisumlage wird in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt und üblicherweise auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der jewei- ligen kreisangehörigen Gemeinden aus Vorperioden berechnet. Brechen gemeindli- che Steuereinnahmen weg, sinkt mit 1-2 Jahren Zeitverzug die Kreisumlage. Werden die kompensatorischen Einnahmen der Gemeinden kreisumlagefähig, so werden die



Kreisfinanzen gestärkt und eine andernfalls zu befürchtende „zweite Welle“ der fiskalischen Effekte auf der Ebene der Landkreise wird vermieden.

Der vom Bund zu tragende Anteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II wird gemäß Artikel 2 des Gesetzentwurfs von derzeit höchstens 49 % um 25 Prozentpunkte auf höchstens 74 % erhöht. Im Detail findet sich hierin eine Entsprechung der beschriebenen Grundgesetzänderung und insofern eine einfachgesetzliche Ausgestaltung im Sinne des angestrebten fiskalischen Ziels einer ausgabenseitigen Entlastung der Kommunen. Die Entlastung ist auf Dauer angelegt, was – wie oben beschrieben wurde – positiv hinsichtlich der fiskalischen Situation und der Sicherung der kommunalen Investitionsfähigkeit zu bewerten ist.

Darüber hinaus sollen die neuen Länder bei den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR (AAÜG) entlastet werden. Es handelt sich hierbei um Belastungen der neuen Länder aufgrund von Ansprüchen oder Anwartschaften innerhalb verschiedener sozialer Sicherungssysteme der DDR. Diese sind im Rahmen der Wiedervereinigung in die Deutsche Rentenversicherung integriert worden. Bund und neue Länder erstatten der Deutschen Rentenversicherung die daraus resultierenden Belastungen. Der Anteil der Länder an den Erstattungen beträgt derzeit 60 % und soll nach dem Gesetzentwurf um 10 Prozentpunkte zulasten des Bundes auf 50 % reduziert werden. Die hierdurch entstehende Entlastung für die Haushalte der neuen Länder wird im Gesetzentwurf auf über 340 Millionen Euro p. a. beziffert. Die Mittel schaffen somit neue finanzielle Spielräume in den neuen Ländern.

Wenngleich diese Maßnahme prima vista in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zu stehen scheint, bildet sie einen wichtigen fiskalischen und Gerechtigkeitsaspekt, der in der Richtung ohnehin im Koalitionsvertrag angestrebt wird.<sup>3</sup> Die aktuellen Gegebenheiten scheinen diesem Anliegen einen zusätzlichen Impuls, eine zusätzliche Dringlichkeit zu verleihen. Die Lasten im Zusammenhang mit den genannten ehemaligen Zusatzversorgungssystemen der DDR binden in den neuen Ländern – und nur dort – jährlich beträchtliche Mittel von derzeit etwa 2,7 Milliarden €. Es handelt sich damit um auf Ostdeutschland begrenzte Lasten, die nicht im

---

<sup>3</sup> Siehe Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeile 4.315-4318.



Finanzausgleichssystem abgebildet sind und folglich nicht kompensiert werden. Die gebundenen Mittel können nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für wichtige und (weiterhin) dringend benötigte Investitionen in Ostdeutschland eingesetzt werden. Bereits in der Vergangenheit war dieser Umstand sachlich wenig akzeptabel, wurde aber angesichts der (bis 2018 höheren) Mittel aus dem Solidarpakt II nicht näher fokussiert. Künftig jedoch erhöht sich – insbesondere da der Solidarpakts II im Jahr 2019 ausgelaufen ist – das Risiko, dass Erfolge im ostdeutschen Aufholprozess wieder konterkariert werden. Langfristig sollten weitere Entlastungen an dieser Stelle bis hin zu einer vollständigen Übernahme der Erstattungslasten durch den Bund angestrebt werden, da diese einseitig eine Ländergruppe treffen, die auch 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung nahezu flächendeckend wirtschafts- und finanzschwach ist und überdies zahlreiche infrastrukturelle Sonderbedarfe aufweist, die im neuen Finanzausgleichssystem keine oder keine hinreichende Berücksichtigung finden. Insofern verbessert die ab 2021 vorgesehene dauerhafte Erhöhung des Bundesanteils an der AAÜG-Finanzierung die finanzielle Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Länder strukturell. Dies ist auch mit Blick auf die kommunale Ebene von Bedeutung. Ostdeutsche Kommunen sind besonders steuerschwach und weisen nach wie vor überdurchschnittliche Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II auf. Daher sind sie in besonderem Maße auf Zuweisungen der ostdeutschen Länder angewiesen. Die Übernahme weiterer Teile der beschriebenen Erstattungslasten durch den Bund erscheint auch vor diesem Hintergrund sachlich gerechtfertigt.

Summa summarum ist das Paket des Gesetzgebers aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive zu begrüßen. Dies liegt weniger an der technischen Umsetzung, die mit Blick auf die geltenden Statuten des Grundgesetzes und der etablierten föderalen Strukturen in Deutschland weitgehend unsystematisch und auf der Grundlage von verfassungsrechtlichen Nova erfolgt, als vielmehr an der Notwendigkeit, angesichts anhaltender pandemiebedingter Restriktionen und fiskalischer Risiken, schnelle und vor allem zielgenaue finanzielle Abhilfe für die Kommunen zu schaffen. Der geplante Weg erscheint zur Erreichung dieses Ziels bei insgesamt äußerst unsicheren Rahmenbedingungen angemessen. Der Ausnahmecharakter des neuen Art. 143h GG sollte dabei außer Zweifel stehen und nicht als Eintritt in eine dauerhaft geänderte föderative



Kompetenzordnung, sondern als ein zeitlich begrenzter Schritt zur Krisenbekämpfung in einer außergewöhnlichen Situation begriffen werden.

Ein Widerspruch, dass der Gesetzgeber langfristig die regulären vertikalen und horizontalen Steuerzuordnungsmechanismen sowie die konkreten Verteilungsquoten – etwa bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und horizontal innerhalb der Ebenen – systematisch überprüfen und ggf. Reformen anstoßen sollte, ergibt sich daraus nicht. Nach der akuten Krisenbekämpfung sollte die Weiterentwicklung etablierter Transmissionskanäle wieder stärker in den Fokus wissenschaftlicher und politischer Debatten gerückt werden.

Leipzig, den 28.08.2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'T. Lenk'.

Prof. Dr. Thomas Lenk

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

Düsseldorf Institute  
for Competition Economics

## **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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> Siehe [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=12](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publication-File&v=12)



**Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 07. September 2020 zum**

- Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)
- Entwurf des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

- für die Einladung als Sachverständige zur o.g. Anhörung bedanke ich mich ausdrücklich. Als Oberbürgermeisterin einer ostdeutschen Kommune, welche sich seit 2012 in der Haushaltssicherung befindet, nehme ich Ihr Angebot zur Stellungnahme sehr gerne an.

Der Haushalt der Stadt Eisenach steht auf Grund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie aber auch der Situation der Automobilindustrie (PSA, BMW) und seiner Zulieferer vor einem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen sowie den vorhersehbaren Rückgängen beim Gemeindeanteil der Einkommenssteuer. Wir kämpfen mit Einnahmeausfällen in den Bereichen ÖPNV, Kultur, Kitas und besonders der Tourismusbranche.

- Ich begrüße auch im Namen meine Bürgermeisterkolleginnen und -kollegen, dass der Bundestag mit den Gesetzentwürfen versucht, die Kommunen finanziell zu entlasten bzw. durch gezielte Unterstützung den Kommunen Luft zum Atmen zu geben. Die geplanten zusätzlichen Mittel seitens des Bundes und der Länder werden uns spürbar helfen, die Herausforderungen dieser Zeit zu meistern.

Zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)

Ich begrüße ausdrücklich die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Sozialausgaben in der Stadt Eisenach haben im Jahr 2019 nach Rechnungsergebnis ca. 55 % des Verwaltungshaushaltes betragen, Unter Berücksichtigung der Einnahmen ergibt sich ein Zuschuss der Stadt Eisenach im Einzelplan 4 in Höhe von 42.696.938,31 Euro.

Allein bei den Kosten für Unterkunft und Heizung ergibt sich jährlich ein Zuschuss von ca. 3-4 Mio. €. Eine Entlastung der Kommunen dahingehend bis hin zur Bundesauftragsverwaltung würde eine immense finanzielle Entlastung bedeuten.

Mit einer befristeten Regelung zur Gewährung eines pauschalen Ausgleiches der Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer würden die coronabedingten Ausfälle auf jeden Fall abgemildert werden.

Diese Ausnahmesituation rechtfertigt meiner Meinung nach die Schaffung einer solchen Ausnahmeregelung. Die Befristung sollte die Jahre 2020 bis 2022 umfassen, da die kompletten Auswirkungen der Pandemie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig abgeschätzt werden können.

Stadtverwaltung, Markt 1, 99817 Eisenach

**Sprechzeiten:**

Mo 9:00 – 12:00 Uhr  
Di 9:00 – 12:00 Uhr | 14:00 – 15:30 Uhr  
Mi geschlossen  
Do 9:00 – 12:00 Uhr | 14:00 – 18:00 Uhr  
Fr 9:00 – 12:00 Uhr

Bürgerbüro Eisenach, Markt 22, 99817 Eisenach  
buergerbueero@eisenach.de

**Sprechzeiten:**

Mo 8:00 – 16:00 Uhr      Do 7:00 – 18:00 Uhr  
Di 8:00 – 18:00 Uhr      Fr 8:00 – 16:00 Uhr  
Mi 8:00 – 13:00 Uhr      Sa 9:00 – 12:00 Uhr

Telefonzentrale: 03691 - 670-800  
www.eisenach.de | info@eisenach.de

**Bankverbindung:**

Wartburg-Sparkasse  
IBAN: DE57 8405 5050 0000 0020 03  
SWIFT-BIC: HELADEF1WAK

Gläubiger ID: DE7503300000076704

Wichtig wäre für die Kommunen auch, dass die Grundgesetzänderung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen vorschreibt, dass die Länder die empfangenen Mittel nicht auf ihre bereits geleisteten Förderungen (z.B. in Thüringen die Gewerbesteuerstabilisierungspauschale) anrechnen, sondern die Bundesmittel ergänzt um die Landesmittel auf der realen Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen verteilen müssen.

## Zum Gesetzentwurf zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder

### Gewerbesteuerkompensation

Ich begrüße ausdrücklich das Ansinnen des Bundes gemeinsam mit den Ländern, die absehbaren Gewerbesteuerausfälle der Städte und Gemeinden abzumildern.

Für die Kommunen ist es wichtig, dass im Zuge der Umsetzung dieses Gesetzes der bürokratische Aufwand und der damit im Zusammenhang stehende Abstimmungsbedarf so gering wie möglich gehalten werden kann.

### Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KDU)

Im Zusammenhang mit der Situation der Automobilindustrie und deren Zulieferer und der hier in Eisenach vorherrschenden Mono-Industrie in diesem Sektor ist in den kommenden Jahren auf Grund der sowieso schon schlechten Lage und der Auswirkungen der Corona-Pandemie mit einem noch stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote SGB II: 08/2019 – 5,2 %, 08/2020 – 8,7%) zu rechnen. Dies wirkt sich nach kurzer Zeit auf die SGB II-Quote aus und damit auf die Ausgaben der Kommune im Bereich der KDU. Vor diesem Hintergrund sehe ich die Unterstützung durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung als einen wichtigen Schritt und als Zeichen des Bundes, dass die Kommunen hier nicht allein gelassen werden. Deshalb begrüße ich diese Überlegungen ausdrücklich. Gerade wir Kommunen in der Haushaltssicherung und mit den extrem hohen Sozialausgaben würden uns über eine höhere Beteiligung des Bundes freuen.

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Haushaltssicherung in Eisenach in den letzten 8 Jahren und dem damit in Verbindung stehenden Investitionsstau würde diese Unterstützung unserer traditionsreichen Stadt (Wartburg, Luther, Bach und die Hl. Elisabeth), die auch in hohem Maße vom Tourismus lebt, eine große Entlastung bringen.

Eine dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung um 25 Prozent würde der Stadt Eisenach sehr gut tun.

Ich begrüße außerordentlich das Ansinnen, die ostdeutschen Bundesländer bei der Finanzierung kommunaler Investitionen zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Katja Wolf  
Oberbürgermeisterin

Herrn Vorsitzenden  
Peter Boehringer, MdB  
Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7. September 2020 zum**

- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)**
- **Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Sachverständigenanhörung bedanken wir uns. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, vorab eine schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen einzureichen.

Die kommunalen Haushalte stehen angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und dem damit einhergehenden dramatischen Einbruch bei der Gewerbesteuer sowie den schmerzlichen Rückgängen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unter erheblichen Druck. Hinzu kommen Einnahmeausfälle in den Bereichen Kultur, ÖPNV, KITAS und Schwimmbäder sowie pandemiebedingte spürbare Ausgabensteigerungen. Sofern die Kommunen keine massiven Finanzhilfen seitens ihrer Länder sowie seitens des Bundes erhalten, müssen sie sowohl im Jahr 2020 als auch in den Jahren 2021 und 2022 ihre Investitionen daher zwangsläufig drastisch reduzieren. Dies hätte eine weitere Belastung der Konjunktur zur Folge – die Kommunen würden nicht nur ihre Aufgabe als Stabilitätsanker nicht wahrnehmen können, sie würden darüber hinaus auch rezessionsverschärfend agieren müssen.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Koalitionsausschuss vom 2./3.6.2020 sich auf ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket verständigt hat, um die Konjunktur zu stärken, Arbeitsplätze zu erhalten und die Wirtschaftskraft

01.09.2020

Bearbeitet von

Stefan Anton (DST)  
030/37711-730  
stefan.anton@staedtetag.de

Florian Schilling (DStGB)  
030/77307-205  
florian.schilling@dstgb.de

Aktenzeichen  
20.06.18 D (DST)  
II 954-00 (DStGB)

Deutschlands zu sichern, im weiteren Verlauf auftretende wirtschaftliche und soziale Härten abzufedern, Länder und Kommunen zu stärken und junge Menschen und Familien zu unterstützen. Mit den geplanten Grundgesetzänderungen werden die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten geschaffen, um kurzfristige wie auch langfristige Hilfen des Bundes für die Kommunen zu gewähren. Dies unterstützen wir uneingeschränkt. Die Maßnahmen des Bundes werden den Kommunen im Jahr 2020 sehr helfen. Kritik im Detail relativiert diese Aussage nicht. Wir appellieren eindringlich dafür, die Gesetzesentwürfe in einem schnellen Verfahren zu beschließen.

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund gehen davon, dass die zusätzlichen Mittel seitens des Bundes und der Länder spürbar helfen die Investitionstätigkeit der Kommunen im Jahr 2020 im Großen und Ganzen auf dem bisherigen Niveau zu stabilisieren kann. Hierzu ist notwendig, dass auch die Entlastungswirkung der nun möglich werdenden Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft bereits in diesem Jahr in voller Wirkung zum Tragen kommt.

Eindringlich weisen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund aber darauf hin, dass sich die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen nicht auf das Jahr 2020 beschränken. Auch für die Jahre 2021 und 2022 sind weitere Hilfen des Bundes und der Länder notwendig, damit die Kommunen ihre Aufgaben stetig erfüllen können. Bund und Länder müssen zügig auch für diese beiden Jahre eine finanzielle Perspektive für die Kommunen aufzeigen – die für das Jahr 2020 gefundenen Lösungen sind hierfür der Maßstab.

Zu den einzelnen Gesetzentwürfen:

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind sachgerecht und zielführend.

Die Erhöhung der Grenze, ab der die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft zu einer Bundesauftragsverwaltung führt, wird seit langem vom Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund gefordert.

Mit der Schaffung einer befristeten Ausnahmeregelung zur Gewährung eines pauschalen Ausgleichs für die Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer wird an isolierter Stelle in die übliche Systematik der föderalen Finanzbeziehungen eingegriffen. Eine Beschädigung der Finanzverfassung sehen wir durch diesen Eingriff nicht. Gerade aufgrund der zeitlichen Begrenzung wird deutlich, dass es sich um eine nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich eng begrenzte Ausnahme handelt. Die Ausnahmesituation der Corona-Pandemie rechtfertigt die Schaffung einer Ausnahmeregelung.

Es ist offensichtlich, dass die fiskalischen Folgen der Corona-Pandemie mindestens bis in das Jahr 2022 andauern werden. Ebenso ist offensichtlich, dass die Kommunen auch in den Jahren 2021 und 2022 finanzielle Hilfen des Bundes und der Länder benötigen werden, um mit ihren Investitionen als Stabilitätsanker wirken zu können. Die Städte und Gemeinden werden in diesen beiden Jahren mit ebenfalls erheblichen Steuerausfällen bei Gewerbesteuer und Einkommensteuer konfrontiert werden, die ebenfalls erhebliche Probleme für die kommunale Finanzlage und Investitionsfähigkeit verursachen. Auch hierfür muss eine Kompensationslösung gefunden werden. Die Ausnahmesituation beschränkt sich leider nicht auf ein Jahr, wie die aktuell steigenden Infektionszahlen zeigen. Die Beschränkung der Ausnahmeregelung für die Gewerbesteuerkompensation auf ein Jahr darf daher über eines nicht hinwegtäuschen: Auch für die kommenden beiden Jahre müssen Lösungen gefunden werden, damit die Kommunen weiterhin investieren können und somit die Konjunktur stabilisieren.

Die Grundgesetzänderung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen schreibt vor, dass die Länder die empfangenen Mittel (ergänzt um eigene Ländermittel) „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“ verteilen müssen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme [Drs. BT 363/20 (B)] eine Streichung dieser Vorgabe gefordert.

Mit Blick auf die Stellungnahme des Bundesrates ist festzuhalten: Der Änderungsantrag des Bundes wird nicht mit dem Wunsch der Länder nach mehr Eigenständigkeit bei der Mittelverteilung begründet. Vielmehr wird argumentiert, dass die Vorgabe nicht umsetzbar sei. Aus Sicht des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ist allerdings festzuhalten, dass dieses im Gesetzentwurf genannte Verteilungskriterium Beurteilungsspielräume in den Ländern immerhin erlaubt. Die vorgesehene Formulierung „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“ schränkt nach unserer Auffassung die Landesgesetzgeber nicht in unzulässiger Weise ein. In ihrer Gegenäußerung vertritt auch die Bundesregierung die Ansicht, dass die vorgesehene Formulierung dem Landesgesetzgeber vielmehr einen weiten Spielraum lässt. Wir werten dies als eine Klarstellung, dass die „Orientierung“ an den „erwarteten Mindereinnahmen“ nicht bedeuten kann, dass die zu erwartenden Mindereinnahmen jeder einzelnen Gemeinde detailliert zu ermitteln und anschließend zugrunde zu legen sind. Denn dies wäre vielerorts schlicht nicht leistbar und würde die dringend notwendige Auszahlung der Mittel an die Kommunen nur verzögern. Die erwarteten Mindereinnahmen müssen zweifellos in einem pauschalierten Verfahren ermittelt werden, zudem stellen diese „erwarteten Mindereinnahmen“ lediglich die „Grundlage“ der Verteilung dar und sind nicht zwangsläufig 1:1 in den Verteilschlüssel zu übernehmen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Vorgabe verhindert allerdings, dass neben der Orientierung am Gewerbesteuerausfall auch weitere Aspekte – allgemeine Finanzausstattung der Kommune o.ä. – explizit in die Diskussion eingeführt werden können. In der aktuellen Situation sollte möglichst verhindert werden, dass in den einzelnen Ländern langwierige Diskussionen über die Verteilung der Kompensationsmittel geführt werden müssen. Diese würden eine Umsetzung der Gewerbesteuerkompensation verzögern und somit die Planungsunsicherheit in den Kommunen weiterhin bestehen lassen. Allerdings muss die Etathoheit des Landes und eine möglichst einfache und sachgerechte Umsetzung in den Ländern auch gesehen und gewahrt werden. Die Vorgabe im Gesetzentwurf sollte daher darauf fokussiert werden, dass bei der länderinternen Umsetzung technische Fragen zu klären sind, aber verteilungspolitische Fragen möglichst vermieden werden. Angesichts der Zielrichtung der Regelung, der Stabilisierung der aktuellen kommunalen Haushalte, ist eine schnelle Entscheidungsfindung ein Wert an sich.

## **Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder**

### **Gewerbesteuerkompensation**

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßen ausdrücklich, dass der Bund zusammen mit den Ländern die absehbaren Gewerbesteuerausfälle der Städte und Gemeinden kompensieren will.

Die technische Umsetzung der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle steht in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen einer regional und von der Höhe her möglichst zielgenauen Ausgestaltung einerseits und einer einfachen und transparenten Ausgestaltung andererseits. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist sehr einfach und transparent gehalten, daher bringt sie zwangsläufig auch einige Unschärfen mit sich. So ist denkbar, dass die bundesweite Höhe der mit der neuen Steuerschätzung erwarteten Gewerbesteuerausfälle höher oder niedriger ausfällt als bislang erwartet. Schätzfehler können ohnehin nicht ausgeschlossen werden. Ebenso ist denkbar bzw. zu erwarten, dass die Entwicklungen in den einzelnen Ländern nicht mit der bundesweiten Entwicklung übereinstimmen werden. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund hätten sich auch ausdifferenziertere Modelle vorstellen können. So wäre z.B. denkbar gewesen, eine auf den Ergebnissen der Steuerschätzung basierende pauschale Kompensation im laufenden sowie eine Spitzabrechnung im kommenden Jahr vorzunehmen. Ebenso hätte versucht werden können, zum Ende des Jahres auf Grundlage aktueller Veranlagungsdaten eine genaue Bemessung der Kompensationszahlungen vorzunehmen. Bereits die Nennung dieser beiden Alternativen zeigt, dass der Versuch, die Ungenauigkeiten des Vorgehens im Gesetzentwurf zu umgehen, zu einem deutlich höheren Regelungs-, Diskussions- und Abstimmungsbedarf geführt hätte. Dieser Abstimmungsbedarf wäre in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kaum leistbar gewesen; auf jeden Fall ist der Abstimmungsbedarf spätestens zum jetzigen Zeitpunkt mit Blick auf die Eilbedürftigkeit nicht

vertretbar. Daher sind die oben genannten Einschränkungen grundsätzlich hinnehmbar und stehen einer Verabschiedung des Gesetzes nicht entgegen.

### **Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU)**

Die Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft wird vom Deutschen Städtetag und Deutschen Städte- und Gemeindebund ausdrücklich begrüßt. Gerade in denjenigen Kommunen, die besonders von struktureller Arbeitslosigkeit und hohen Sozialausgaben betroffen sind, ist die Freude über die zusätzlichen Mittel groß. Auch aus finanzpolitischer Sicht ist die Entscheidung zur erhöhten Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft vorbehaltlos zu begrüßen: Die mit hoher Arbeitslosigkeit verbundenen hohen Ausgaben haben in vielen Kommunen die Abwärtsspirale aus niedrigen Investitionen, geringer Standortattraktivität und zunehmenden soziostrukturellen Problemen in besonderem Maße befeuert. Die Städte und Gemeinden verlassen sich darauf, dass bereits in diesem Jahr die zugesagte Entlastung in voller Höhe bei den Kommunen wirksam wird. Die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um 25 Prozent ist daher auch als eine Maßnahme zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu sehen.

Mit Blick auf die technische Umsetzung ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU im § 46 Abs. 6a SGB II und nicht § 46 Abs. 7 SGB II geregelt werden solle. Begründet wird dies seitens des Bundesrates damit, dass der Abs. 7 einen Bezug zur anteiligen Entlastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe aufweise. Die Bundesregierung führt in ihrer Gegenäußerung zurecht aus, dass § 46 Abs. 7 SGB II keinen inhaltlichen Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe oder anderen spezifischen Sozialausgabenbelastungen aufweist. Daher erübrige sich der Antrag des Bundesrats. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Gemeindebund begrüßen außerordentlich die Klarstellung der Bundesregierung mit Blick auf § 46 Abs. 7 SGB II. Vor dem Hintergrund dieser Klarstellung durch die Bundesregierung ist nach unserer Auffassung der Änderungsantrag des Bundesrates hinfällig.

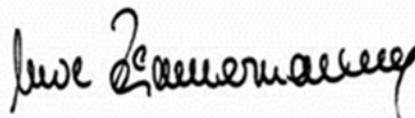
### **Änderung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes**

Die Stärkung der Fähigkeit der ostdeutschen Bundesländer zur Finanzierung kommunaler Investitionen wird begrüßt.

Mit freundlichen Grüßen

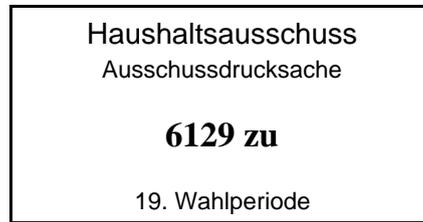


Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin des  
Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages



Uwe Zimmermann  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des  
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –



Anlage 2

Ergänzung  
der Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 7. September 2020 auf Anforderung  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 104a und 143h)  
(BT-Drs. 19/20595 und 19/21752)  
sowie  
zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der  
Kommunen und der neuen Länder  
(BT-Drs. 19/20598 und 19/21753)  
zugeleitet wurden.

- **RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau**

Sekretariat des  
Haushaltsausschusses

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

4. September 2020

Vorab per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), BT-Drucks. 19/20595, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104a und 143h), BT-Drucks. 19/21752, zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (BT-Drucks. 19/20598) sowie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (BT-Drucks. 19/21753)**

**Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am  
7. September 2020**

## I. Der Bund und die Länder im Haushaltsausschuß

Werden Gesetzgebungsfragen, die irgendwie mit dem Bund und den Ländern zu tun haben, im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages beraten, so geht es eigentlich immer um dasselbe Problem, das sich in immer neuen Nuancen oder auch wie hier aufgrund aktueller Entwicklungen anhand der finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 104a ff.) stellt. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sieht eine Aufteilung der Staatsgewalt in zwei Ebenen vor, den Bund und die Länder. Die Länder sind älter als der Bund, haben aber mit ihrem Aufgehen im Bundesverband 1949 jedenfalls ihre völkerrechtliche Staatsqualität verloren (wenn sie sie vorher hatten), sollen aber dennoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts irgendwie „Verbände von Staatsqualität“ sein.<sup>1</sup> Nach der eigentlichen und ursprünglichen Konzeption ist die Ausübung der Staatsgewalt im allgemeinen (Art. 30, 83 GG) und die Gesetzgebung im besonderen (Art. 30, 70 GG) im wesentlichen Sache der Länder, ein Tätigwerden des Bundes hingegen die begründungsbedürftige Ausnahme. Dies hat sich aber allenfalls rechtlich-formell, nicht aber faktisch und in der Sache durchhalten lassen, v.a. wohl, weil das moderne Wirtschaftsleben weitgehende Rechtsvereinheitlichung erfordert. Auch zeigte sich, daß im Hinblick auf Gesetzgebungsmaterien, für die die Kompetenz unstrittig bei den Ländern geblieben war (z.B. Kultur, Schule, Universität) dann eben informelle, im Grundgesetz nicht vorgesehene Gremien und Verfahrensweisen geschaffen wurden (wie z.B. die Kultusministerkonferenz oder, EU-weit, der Bologna-Prozeß), die dem Zweck dienten, die sich eigentlich als zwingende Folge des Föderalismus einstellende Heterogenität und Vielfalt gerade nicht aufkommen zu lassen. Die Föderalismusreform von 2006, die merkwürdige und schwer zu handhabende Verfassungsvorschriften wie Art. 73 Abs. 3 GG hinterließ, war nur einer von mehreren Versuchen, die Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern (etwa durch Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes) wieder stärker zu entflechten und den Ländern zu einer gewissen Eigenständigkeit zu verhelfen. Es zeigte sich allerdings, daß auch die Stärkung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder etwa durch Einführung von Abweichungs- und Experimentierberechtigungen auf ausgewählten Feldern zur Wiederverselbständigung der Bundesländer kaum etwas beitragen kann, wenn diesen dauernd das Geld fehlt.

Im Bund tragen der Bund und die Länder, auf Landesebene tragen das Land und die Gemeinden (zunächst einmal) jeweils gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben ergeben. D.h., die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast, es geht nicht nach „Gesetzeskausalität“, sondern nach „Vollzugskausalität“, zahlen muß, wer die Aufgabe hat, nicht, wer die Gesetze verantwortet (Art. 104a Abs. 1 GG).

Daher suchte die II. Föderalismusreform von 2009 mit deutlich haushaltsverfassungsrechtlichem Schwerpunkt durch Maßnahmen wie u.a. die Einführung von „Schuldenbremsen“ auch auf Länderebene (Art. 109 Abs. 3 GG als „Durchgriffsnorm“ und wesentliche Durchbrechung des Grundsatzes aus Art. 109 Abs. 1 GG!) die Haushalte der Länder im Sinne einer gewissen „Nachhaltigkeit“ zu entwickeln und zu sanieren. Die bescheidenen Erfolge seither drohen

---

<sup>1</sup> Vergl. etwa *Dörfer*, Bundesverfassungsgericht und Bundesstaat (2010), S. 40 ff.

heute allerdings, durch die möglicherweise fatalen wirtschaftlichen Folgen der Lockdown-Maßnahmen in Reaktion auf die Covid-19-Virus-Pandemie<sup>2</sup> vollends aufgefressen zu werden.

Wie dem auch sei: werden Bund-Länder-Fragen nun im Haushaltsausschuß verhandelt, geht es eigentlich immer um denselben Grundkonflikt<sup>3</sup>. Entweder, die Länder erhalten aus dem Steuergesamtaufkommen von Anfang an einen so hohen Anteil, daß sie alle ihre Aufgaben jederzeit ohne weiteres erledigen können; oder aber, der Bund greift ihnen finanziell unter die Arme. Das Grundgesetz hat ab 1969 mit der Einführung von Art. 91a, 91b GG und Art. 104a Abs. 2 und 3 GG grundsätzlich den zweiten Weg beschritten. Bei der Bundesauftragsverwaltung trägt der Bund gemäß Art. 104a Abs. 2 GG die sich daraus ergebenden Kosten; da es sich hier aber eben auch um *Bundesaufgaben* handelt, die nur aus praktischen Gründen den Landesministerien überantwortet werden, bedeutet die Vorschrift keine Durchbrechung, sondern vielmehr eine Konkretisierung des Grundsatzes aus Art. 104a Abs. 1 GG.<sup>4</sup> Ansonsten gilt gemäß Art. 104a Abs. 3 GG:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.“

## II. Der Länder-Entlastungsplan von Regierung und Regierungsfractionen und die Kritik des Bundesrates

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der beiden Regierungsfractionen sowohl zur Änderung des Grundgesetzes wie auch zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder sind jeweils gleichlautend. Dadurch, daß die Bundesregierung einen bereits existenten Gesetzgebungsentwurf der Regierungsfractionen erneut als eigenen Gesetzgebungsentwurf in den Bundestag einbringt, wurde dem Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG frühzeitig Gelegenheit gegeben, sich zu dem Vorhaben zu äußern.<sup>5</sup> Der Bundesrat moniert im

---

<sup>2</sup> Derzeit sollen deutschlandweit 227 Personen wegen der Covid-19-Krankheit in Krankenhäusern behandelt werden, wovon 125 auch künstlich beatmet werden (bei über 30.000 Intensivbetten insgesamt); dem stehen aber z.B. jährlich bis zu 20.000 oder gar 30.000 Todesfälle allein aufgrund resistenter Krankenhauskeime gegenüber, die offenbar seit je her dem allgemeinen Lebensrisiko unterfallen und bislang nie Anlaß zu notstandsartigen Maßnahmen oder auch nur drastischen Krankenhausreformen gegeben haben oder gar zur Begründung irgendwelcher Grundrechtseinschränkungen herangezogen worden sind. Zur Verteidigung der von Bund und Ländern eingeleiteten Schutzmaßnahmen läßt sich immerhin anführen, daß wohl derzeit nicht ausgeschlossen werden kann, daß auch leichte oder gar asymptomatische Infektionen u.U. zu bleibenden Folgeschäden etwa an Herz und Lunge führen könnten.

<sup>3</sup> Vergl. bereits *Vosgerau*, [Stellungnahme](#) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Änderung der Art. 104c, 104d, 125c, 143e des Grundgesetzes (BT-Drucks. 19/3440), Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2018, S. 6.

<sup>4</sup> i.E. sehr str., wie hier offenbar *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, Art. 104a Rn. 74 a.E.

<sup>5</sup> Dies dürfte denn auch der Hintergrund dieser Vorgehensweise sein. Eigentlich kennt man aus der Staatspraxis eher den umgekehrten Fall, nämlich daß eine Vorlage, die in der Sache auf die Regierung zurückgeht, statt dessen über die Regierungsfractionen und mithin gewissermaßen nur scheinbar „aus der Mitte des Bundestages“ (Art. 76 Abs. 1 2. Alt. GG) eingebracht werden, um den Mechanismus aus Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG gerade zu vermeiden, v.a. um Zeit zu sparen. Da schon wegen der avisierten Änderung des Grundgesetzes gemäß Art. 79

wesentlichen, daß (1) in dem neuen Art. 143h GG der pauschale, vom Bund an die Länder zwecks Weitergabe an die Gemeinden zu leistende Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewebesteuer seitens der Länder „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“ weitergeleitet werden soll und daß (2) die Verteilung der Bundesmittel auf die Gemeinden seitens der Länder gemäß Entlastungsgesetz sich ebenfalls „an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen orientieren“ soll. Der Bundesrat meint nämlich, diese Wendung könne jedenfalls so ausgelegt werden, daß die erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen einer jeden Kommune zugrundegelegt werden müßten, was „nicht leistbar und auch nicht belastbar“ sei. Daher spreche diese Wendung in den Reformentwürfen einer praktikablen und schnellen Verteilung der Mittel auf die Gemeinden gerade entgegen.

Weiterhin stört sich der Bundesrat an zwei ebenfalls durch das Entlastungsgesetz zu bewirkenden Änderungen des Sozialgesetzbuches II. Der Bund soll sich gemäß § 46 Abs. 5 Satz 2 SGB-II nicht nur neuerdings mit 74 (statt 49), sondern mit 74,9% an den von den Gemeinden (die gegebenenfalls von den Ländern refinanziert werden müssen!) gemäß § 22 Abs. 1 SGB-II zu leistenden Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende beteiligen, weil in der Vereinbarung des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 verabredet worden sei, daß der Bund solche Kosten bis zu 75% zahlen „könne“.

Technisch gesehen, funktioniert das Gesamtgesetzgebungspaket wie folgt: Art. 143h –

Als Folgewirkung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gewährt der Bund im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land. Der Ausgleich wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen weitergeleitet. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht der Ausgleich durch den Bund dem Land zu. Der den Ländern vom Bund zum Ausgleich geleistete Betrag berücksichtigt zusätzlich Auswirkungen der Mindereinnahmen gemäß Satz 1 auf Zu- und Abschläge sowie auf Zuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Ausgleich bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Absatz 2 unberücksichtigt. Artikel 106 Absatz 6 Satz 6 gilt entsprechend.

– soll in das Grundgesetz eingeführt werden, um – als Durchbrechung des Grundsatzes aus Art. 109 Abs. 1 GG – die Rechtsgrundlage des „Entlastungsgesetzes“ zu bilden. Nach dem Entlastungsgesetz sollen dann 6, 134 Milliarden Euro vom Bund an die Länder verteilt werden; der jeweilige Betrag soll vom Empfängerbundesland dann um denselben Betrag aufgestockt und an die Gemeinden weitergeleitet werden. Dabei erschließt sich nicht, warum das Entlastungsgesetz „Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ genannt werden soll. Denn nach dem vorgesehenen Verteilungsschlüssel sollen die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit aufaddiert 793 Millionen Euro insgesamt nur 12,05% der Gesamtleistung erhalten. Das Paket

---

Abs. 2 2. HS GG jedenfalls die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, erscheint es ratsam, dienen frühzeitig mit ins Boot zu holen.

dient also erkennbar der Finanzierung aller Bundesländer (gegenüber möglichen Forderungen der Gemeinden)<sup>6</sup> und nicht irgendwie spezifisch der Förderung der neuen Länder.

Auch wird auf den ersten Blick nicht ganz klar, warum § 1 des Entlastungsgesetzes zunächst konstatiert, Bund und Länder würden den Gemeinden „zu gleichen Teilen“ für die Gewerbesteuermindereinnahmen kompensieren, wohingegen die Tabelle in § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs dann nicht etwa die vom Bund zu leistenden Beträge aus der Tabelle aus § 1 Abs. 2 wiederholt, sondern andere und durchweg höhere Beträge für die jeweiligen Länder ausweist. Vermutlich erklärt sich dies aus dem Kontext des Gesetzentwurfs so, daß die vom Bund zu leistenden 6, 134 Milliarden Euro – addiert man die Teilbeiträge aus § 1 Abs. 2 zusammen, ergibt sich tatsächlich diese Zahl – gewissermaßen um den Bundesanteil an der Finanzierung der Kosten für Unterkunft und Heizung bei Hartz-IV-Empfängern gemäß § 22 Abs. 1 SGB-II gekürzt sind.

Wie dem auch sei: Art. 104a GG muß dann geändert bzw. ergänzt werden, damit durch den Ausbau der Bundesfinanzierung die Ausführung von § 22 Abs. 1 SGB-II nicht gemäß Art. 104 Abs. 1 Satz 2 zur Bundesauftragsverwaltung wird.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen nicht. Gleichzeitig bleibt es aber unklar, warum die Hartz-IV-Leistungen trotz des maßgeblich erhöhten Bundesanteils aus der Bundesauftragsverwaltung herausgehalten werden sollen. Eigentlich ist das ja systemwidrig, vergl. Art. 104a Abs. 3 Satz 2. Der Bund begibt sich damit seiner Kontrollmöglichkeiten, obwohl er zahlen muß – warum? Das Elterngeld wird ja z.B. auch im Auftrag des Bundes ausgeschüttet und nicht nur von diesem refinanziert.

Der Einwand des Bundesrates, der den Passus, nach dem die Gemeinden „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“ gestrichen werden sollen, ist berechtigt. Denn davon einmal abgesehen, daß schwer zu sagen ist, was „auf Grundlage“ bedeutet – die vermuteten Mindereinnahmen sollen offenbar eine ungefähre Richtschnur sein, was dann aber dem Zweck einer rechtlichen Vorschrift, gerade Rechtssicherheit zu schaffen, kaum genügt – steht die Notwendigkeit, die Mindereinnahmen plausibel zu schätzen sowie die unausbleiblichen Streitigkeiten darüber auszutragen, dem gesetzlichen Ziel einer schnellen Hilfe entgegen. Streit wird es natürlich dennoch geben, wie immer, wenn irgendwo Geld verteilt wird.

### **III. Perspektive: Veränderung des Verteilungsschlüssels der Einkommens- und Umsatzsteuer**

Angesichts der chronischen Finanznöte der meisten Gemeinden und etlicher Bundesländer, v.a. der neuen Bundesländer, wird sich die nun geplante einmalige Covid-19-Hilfe wie auch die auf Dauer angelegte, durchaus bemerkenswerte Erhöhung des Bundesanteils an den zunächst von den Gemeinden auszuschüttenden Hartz-IV-Leistungen freilich im Rückblick

---

<sup>6</sup> Außer in den Bundesländern Berlin und Hamburg, die keine Gemeinden haben; hier sollen die Bundesmittel unmittelbar dem Land zustehen, und die Verpflichtung, daß das Land vergleichbare Mittel ebenfalls seinen Gemeinden zur Verfügung stellt, entfällt.

dann auch nur wieder als ein (wenn auch größerer) „Tropfen auf den heißen Stein“ herausstellen oder jedenfalls seitens der meisten Gemeinden so gesehen werden. Daher sollte im Haushaltsausschuß – im Anschluß an die bereits unter → I. dargestellten allgemeinen Erwägungen – vielleicht perspektivisch weniger über einmalige Hilfen oder bereichsspezifische Erhöhung des Bundesanteils im Hinblick auf Sozialleistungen nachgedacht werden, als vielmehr über eine Veränderung des Verteilungsschlüssels der Einkommens- wie auch der Umsatzsteuer zugunsten des Länder und Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 5 i.V.m. dem Gemeindefinanzreformgesetz bzw. Abs. 5a GG.

Denn nach der ursprünglichen Konzeption des Grundgesetzes steht die Staatsgewalt eigentlich zunächst und zuvörderst den Ländern zu, und wird zu einem Gutteil in Gestalt der gemeindlichen *Selbstverwaltung* ausgeübt; in der heutigen Staatspraxis ist davon schon länger nur noch wenig zu bemerken. Der Ruf nach dem Staat ist längst ein Ruf nach dem Bund geworden, weil allenfalls dieser noch Geld hat; das Grundgesetz hatte dies eigentlich so nie vorgesehen.