

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 143h)

Berlin, den 22. Januar 2025

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt grundsätzlich, dass mit dem Referentenentwurf in Umsetzung des Koalitionsvertrages eine konkrete Diskussionsgrundlage für eine Änderung des Grundgesetzes vorgelegt wurde, die zu einer Lösung des Problems der kommunalen Altschulden unter Einschluss von Leistungen des Bundes führen soll. Dieser Vorschlag wurde kurzfristig vorgelegt, so dass diese erste Einschätzung und Stellungnahme dazu unter einem Gremienvorbehalt unseres Verbandes steht.

Eine Lösung des Problems der kommunalen Altschulden wäre ein Schritt für mehr Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Chancengerechtigkeit überall im Land. Eine Altschuldenlösung muss allerdings in ein Gesamtkonzept zur Stärkung und Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung eingebettet sein.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Die Städte und Gemeinden befinden sich aktuell in der schlechtesten finanziellen Situation seit vielen Jahrzehnten. Wegen der vor allem hohen Ausgabenentwicklung der Städte und Gemeinden war nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes zum Stand 3. Quartal 2024 in den Kassen der Kommunen ein Finanzierungsdefizit von -24,9 Milliarden € in den Kernhaushalten festzustellen. Für die Folgejahre ist ebenfalls mit zweistellig negativen Finanzierungssaldi zu rechnen. In der Summe sind die Kommunen dramatisch strukturell unterfinanziert.

Hingewiesen sei darauf, dass die kommunalen Nettoanlageinvestitionen seit über 20 Jahren negativ sind, was nicht zuletzt zu einem erheblichen Investitionsrückstand in den Kommunen von 186 Milliarden Euro nach dem KfW-Kommunalpanel geführt hat. Bei diesem Investitionsrückstand geht es nur um solche beim Bestand, der Finanzierungsbedarf für Zukunftsinvestitionen ist dabei noch gar nicht berücksichtigt. Dies bedeutet auch, dass selbst in zuvor haushalterisch besseren Zeiten die gemeindlichen Finanzmittel nicht aus-

reichend waren, um zumindest den Status quo bei der kommunalen Infrastruktur zu wahren.

Dies zeigt, dass die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden nicht ausreichend war und ist, wobei ohne Frage hier auch Verantwortlichkeiten auf der Landesebene zu sehen sind. Mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, das demokratische Gemeinwesen und der Notwendigkeit handlungsstarker Kommunen als erster Ebene des Staates muss hier dringend gegengesteuert werden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher auch unter Berücksichtigung der Debatte über die kommunalen Altschulden nachdrücklich Reformschritte für die Finanzen der Kommunen, die vor allem folgende Aspekte umfassen:

- Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit einem höheren Anteil der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern,
- höhere verlässliche Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Landesebene,
- ein Aufgabenübertragungsverbot des Bundes, das umfassend gilt und auch Änderungen im bestehenden Leistungsrecht erfasst,
- eine umfassende Verwirklichung des Konnexitätsprinzips, das namentlich auch Änderungen im bestehenden sozialen Leistungsrecht sowie die Umsetzung von EU-Vorgaben umfasst,
- ein grundsätzliches Aufgabenmoratorium, das explizit auch Aufgaben mit sog. „Anschubfinanzierung“ umfasst, die bei den Kommunen hohe Folgekosten verursachen, die nicht gegenfinanziert sind,
- die Sicherstellung eines dauerhaften und hohen Investitionsvolumens für die Städte und Gemeinden zur Finanzierung der nötigen Investitionen in den Bestand und in Zukunftsthemen, wie insbesondere der Transformation.

2

Festzustellen ist, dass die Bundesländer bisher sehr heterogen auf die Problematik von kommunalen Schulden reagiert haben und im Übrigen der kommunale Schuldenstand unter den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist. So gibt es Bundesländer, in denen es nur sehr geringe kommunale Schulden gab, andere mit einem sehr hohen kommunalen Schuldenstand, Länder mit vollständiger oder teilweiser kommunaler Entschuldung und weitere Länder, die eine kommunale Entschuldung noch nicht oder nur teilweise angegangen sind.

Nach unserer Überzeugung ist es notwendig, für die Lösung des Problems der kommunalen Altschulden mit einer Beteiligung der Bundesebene ein Modell zu finden, das unter den Kommunen, den Bundesländern und den Bund insgesamt konsensfähig ist. Daher muss dieses Modell für alle genannten Beteiligten entsprechende Mehrwerte und Vorzüge bieten, damit das Problem der kommunalen Altschulden bereinigt und im Übrigen sichergestellt wird, dass nicht wieder hohe kommunale Schulden entstehen.

Eine kommunale Altschuldenlösung sollte zudem die zum Teil immer noch bestehende Problematik der verschuldeten kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern berücksichtigen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund weist darauf hin, dass es verfassungsrechtliche Einschätzungen gibt, dass auch ohne eine Grundgesetzänderung eine Beteiligung des Bundes an der Lösung des kommunalen Altschuldenproblems möglich sei. Ungewiss ist auch, ob für den Referentenentwurf nach einer Beschlussfassung des Kabinetts Zwei-Drittel-Mehrheiten sowohl im Deutschen Bundestag als auch im Bundesrat erreichbar wären. Aber dies wird die politische Diskussion und gegebenenfalls ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren zeigen.

2. Zu Art. 143h, Abs. 1

Abs. 1 sieht vor, dass zuerst auf der Landesebene eine vollständige Entschuldung von übermäßigen Liquiditätskrediten der Gemeinden und Gemeindeverbände umgesetzt wird. Hierzu möchten wir anmerken, dass je nach Stand der politischen oder gesetzgeberischen Diskussion in den Bundesländern und der dort verfügbaren finanziellen Mittel es infrage steht, ob die Bundesländer jeweils eine vollständige Entschuldung ihrer Kommunen umsetzen wollen und können. Aus unserer Sicht ist eine vollständige Entschuldung zwingend anzustreben und auch sachgerecht. Dies muss aber nicht grundgesetzlich festgeschrieben werden. In Einzelfällen kann es sinnvoll sein, wenn nicht von vorneherein ausgeschlossen wird, dass sich der Bund an einem Entschuldungsprogramm auf der Landesebene beteiligt, das kommunale Schulden nur anteilig erfasst.

Die Festlegung eines Stichtags zum 31. Dezember 2023 zur Bestimmung der relevanten übermäßigen Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände bietet den Vorteil, an dieser Stelle Klarheit zu schaffen. Diese Stichtagsregelung kann allerdings auch dazu führen, dass aufgrund „zufälliger Ausreißer“ oder einmaliger Ereignisse zu diesem Stichtag nicht repräsentative Stände der kommunalen Liquiditätskredite festgestellt werden. Daher regen wir an, zu dieser Frage zu prüfen, bei der Bestimmung der relevanten, übermäßigen kommunaler Liquiditätskredite auf einen Mehr-Jahresdurchschnitt abzustellen, um insgesamt eine belastbare Zahl festlegen zu können.

Wir begrüßen die vorgeschlagene Regelung in Art. 143h Abs. 1 Satz 2, dass der Bund auch bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht mehr bestehende übermäßige Liquiditätskredite berücksichtigen kann, die Gegenstand eines vorangegangenen Entschuldungsprogramm der Länder waren.

3. Zu Art. 143h, Abs. 2

Wir begrüßen die Zielsetzung des vorgeschlagenen Art. 143 Abs. 2 GG, dass die Länder geeignete haushaltsrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen ergreifen, um den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern.

Neben dieser grundsätzlichen Zustimmung möchten wir aber auch darauf hinweisen, dass die hier vorgeschlagene Regelung nur wenig konkret ist und auch in Anbetracht der Haushaltshoheit der Landtage und der föderalen Ordnung unseres Staates wenig Gewähr dafür bietet, dass tatsächlich die neue Entstehung von hohen, kommunalen Schulden vermieden wird. Hinweisen möchten wir zudem darauf, dass die schlechte finanzielle Situation der Kommunen nicht zuletzt auf die sehr stark ansteigenden Ausgaben für soziale Leistungen zurückzuführen ist. Diese beruhen ganz überwiegend auf bundesgesetzlichen Bestimmungen und können daher kaum über die Landesebene korrigiert, geschweige denn legislativ geregelt werden. Die Sicherstellung einer Vermeidung hoher kommunaler Schulden ist nach unserem Verständnis daher im föderalen Bundesstaat von vornherein angelegt als eine Verpflichtung, die gemeinsam die Bundesebene, die Landesebene und auch die Kommunen selbst betreffen müsste. Daher wäre es aus unserer Sicht dringend geboten, an dieser Stelle zu konkretisieren und im Übrigen auch die Frage zu klären, wie im föderalen Bundesstaat durch entsprechende Reformschritte eine nachhaltig auskömmliche Finanzausstattung der Städte und Gemeinden erreicht und stabilisiert werden kann.

4

4. Zu Art. 143h, Abs. 4

Wir begrüßen, dass das Nähere durch ein Bundesgesetz geregelt werden soll, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dieses Bundesgesetz sollte nach unserer Einschätzung auch ausdrücklich entsprechende Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und beteiligten Bundesländern enthalten. In diesem Bundesgesetz sollte zudem auch explizit konkretisiert werden, welche Mechanismen und legislativen Maßnahmen effektiv sicherstellen, dass übermäßige Liquiditätskredite und Verbindlichkeiten der Städte und Gemeinden abgebaut und vor allem auch sichergestellt wird, dass diese nicht wieder entstehen.

Mit Blick auf den konkreten Regelungsinhalt des Bundesgesetzes möchten wir eine Anmerkung zur Berücksichtigung der Schulden von Gemeindeverbänden machen. Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG-E geht von einer Übernahme übermäßiger Liquiditätskredite sowohl von Ge-

meinden als auch Gemeindeverbänden aus. Allerdings wird die notwendige Gleichbehandlung mit dem kreisfreien Raum verfehlt, wenn man die Ebenen kreisangehörige Kommune/Kreis jeweils isoliert betrachtet. Kreise und kreisangehörige Kommunen nehmen in der Summe die gleichen Aufgaben wahr wie eine kreisangehörige Stadt. Wenn die finanziellen Mittel für die Erledigung dieser Aufgaben nicht ausreichen, ist es oft nur von politischen Zufälligkeiten abhängig, ob Liquiditätskredite vom Kreis oder von den umlagezahlenden Kommunen aufgenommen werden. Bei einem Vergleich der „Schulden pro Einwohner“ (und das soll ja letztlich der Maßstab für die Unterstützungswürdigkeit bei einem Entschuldungsprogramm sein) müssen deshalb die Schuldenstände der beiden Ebenen gemeinsam betrachtet werden, da sie in letzter Konsequenz die gleichen Personen belasten. Täte man das nicht, so würde man im kreisfreien Raum eine Verschuldung von >100 Euro/Einwohner als übermäßig ansehen, im kreisangehörigen Raum aber möglicherweise erst ab >200 Euro/Einwohner.

Es müssten also (sämtliche) Liquiditätskredite der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden auf gemeindlicher Ebene kumuliert und auf dieser Basis der Bestand übermäßiger Liquiditätskredite für den kreisangehörigen Raum ermittelt werden. Vor diesem Hintergrund wäre uns wichtig, dass eine etwaige Bundesregelung für ein solches Vorgehen offenbliebe.

5

Insgesamt sind die Herausforderungen an die Handlungsfähigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden sowohl im Bestand der kommunalen Infrastruktur, beim Umfang der Leistungsverpflichtungen und bei Zukunftsherausforderungen und Investitionen in die Zukunft, nicht zuletzt die Ziele der Transformation und Nachhaltigkeit, in einer solchen Dimension zu beziffern, dass diese Aufgaben und Herausforderungen im Rahmen der bisher bestehenden Finanzierungsbestätigung kaum in den in Aussicht genommenen Zeiträumen verwirklicht und erreicht werden können. Daher möchten wir an dieser Stelle auch nachhaltig dafür plädieren, dass in der Bundesrepublik Deutschland Reformziele umgesetzt werden, die durch Veränderungen in den öffentlichen Finanzbeziehungen und namentlich in der finanziellen Ausstattung der Städte und Gemeinden sicherstellen, dass die Kommunen nachhaltig ihren Beitrag zum Erfolg unseres Landes und zur Erreichung der Transformationsziele beisteuern können.