



Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten

- Die deutschen Kommunen sind in den vergangenen Jahren finanziell insgesamt gut durch die Corona-Krise gekommen. In den Jahren 2020 und 2021 hat die kommunale Ebene Finanzierungsüberschüsse von 2,7 Mrd. Euro und 3,0 Mrd. Euro in ihren Kernhaushalten erzielt. 2020 war dieses Ergebnis im Wesentlichen auf die hohen Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern zurückzuführen, 2021 – neben den Bundeshilfen – vor allem auf den hohen Anstieg bei den Steuereinnahmen. Das Investitionsniveau stieg 2020 trotz Pandemie weiter deutlich und blieb 2021 auf diesem hohen Niveau nominal annähernd konstant.
- Auch im Jahr 2022 übernimmt der Bund finanzielle Mitverantwortung und unterstützt die Kommunen in vielen Bereichen mit zusätzlichen Mitteln, z. B. bei der Flüchtlingsfinanzierung oder dem öffentlichen Personennahverkehr. Die aktuell vom Bund ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise, insbesondere die Entlastungspakete und der wirtschaftliche Abwehrschirm, dürften auch erheblich zur Stabilisierung der kommunalen Finanzlage beitragen.
- Gemäß der Projektion des BMF vom 28. September 2022 zur Deutschen Haushaltsplanung (Draft Budgetary Plan) trüben sich die Aussichten für die kommunalen Haushalte im Zuge der aktuellen Krisen ein: Für 2022 rechnet das BMF mit einem Defizit von rund 1 ½ Mrd. Euro und 2023 von rund 3 Mrd. Euro. Hierbei sind die finanziellen Auswirkungen des Entlastungspakets III bereits berücksichtigt. Mit Blick auf die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 27. Oktober 2022 und die Ergebnisse des Bund-Länder-Treffens vom 2. November 2022 dürfte sich die kommunale Finanzsituation besser darstellen.
- Es gibt viele Kommunen mit hohen Altschulden, die sich nicht mehr aus eigener Kraft aus dieser Situation befreien können. Durch die steigenden Zinsen geraten die Haushalte dieser Kommunen nun erheblich unter Druck. Der Bund ist unverändert bereit, gemeinsam mit den betroffenen Ländern diese Kommunen von den Altschulden zu befreien, wofür es allerdings einer Änderung des Grundgesetzes bedarf.

■ Einleitung

Seit mehr als zwei Jahren erfüllen die Kommunen zentrale Aufgaben bei der Bewältigung von Krisen vor Ort. Während der COVID-19-Pandemie 2020 und 2021 betraf dies insbesondere die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentlicher Nahverkehr. Mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist auch die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen wieder in den

Vordergrund gerückt. Zugleich belasten die stark gestiegenen Energie- und Verbraucherpreise infolge des Kriegs die kommunalen Haushalte erheblich. Es besteht deshalb die Sorge, dass die Kommunen ihre Aufgabenerfüllung und Investitionstätigkeit deutlich einschränken müssen. Folgender Beitrag beleuchtet die Auswirkungen der aktuellen Krisen auf die Finanzlage der Kommunen und die Rolle des Bundes hierbei.

Die kommunale Finanzlage

Die kommunale Haushaltslage in den Pandemie Jahren

Die Finanzlage der kommunalen Ebene insgesamt war in den vergangenen Jahren – trotz der COVID-19-Pandemie – weiter positiv. Im Jahr 2020 betrug der Finanzierungssaldo in den Kernhaushalten der Kommunen bundesweit +2,7 Mrd. Euro. 2021 erzielten die Kommunen einen Finanzierungssaldo von +3,0 Mrd. Euro und wiesen damit zum zehnten Jahr in Folge einen größtenteils deutlichen Finanzierungsüberschuss auf. Kumuliert betrachtet wurde damit im Zeitraum 2012 bis 2021 auf kommunaler Ebene ein Finanzierungsüberschuss von 41,6 Mrd. Euro realisiert.

Für das positive Ergebnis im Jahr 2020 waren vor allem die massiven Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie verantwortlich. 2020 stiegen die laufenden Zuweisungen der Länder an die Kommunen stark an (+21,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und beliefen sich auf 113,9 Mrd. Euro. Da der Bund die staatsorganisationsrechtlich zu ihren jeweiligen Ländern gehörenden Kommunen grundsätzlich nicht direkt finanziell unterstützen kann, erfolgen finanzielle Entlastungen der Kommunen durch den Bund in der Regel über die Länder. Hinter einem großen Teil der oben dargestellten Zuwächse der laufenden Zuweisungen der Länder stecken daher finanzielle Mittel des Bundes. Beispielsweise erhielten Städte und Gemeinden im Jahr 2020 von Bund und Ländern einen pauschalen Ausgleich für die erwarteten Gewerbesteuerausfälle in Höhe von rund 11,8 Mrd. Euro. Der Bund finanzierte hiervon 6,1 Mrd. Euro. Zudem wurden im Zuge der Corona-Krise Leistungen des Bundes weiter ausgeweitet – z. B. bei den Sozialausgaben durch eine dauerhaft höhere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II). Im Jahr 2021 waren die laufenden Zuweisungen mit 107,3 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2020, wiesen aber weiterhin ein hohes Niveau im Vergleich

zu den Vorkrisenjahren (in 2019: 94,1 Mrd. Euro) auf.

Anders als im Jahr 2020 war der Überschuss im Jahr 2021 vor allem auf die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen zurückzuführen. Diese erholten sich 2021 nach einem Einbruch um 5,7 Prozent im Jahr 2020 wieder stark und stiegen um 15,2 Prozent auf 113,4 Mrd. Euro an. Im Zeitraum von 2012 bis 2021 stiegen damit die gemeindlichen Steuereinnahmen pro Jahr durchschnittlich um 4,8 Prozent. Unter den gemeindlichen Steuereinnahmen stellt die Gewerbesteuer mit einem Einnahmenvolumen von netto (d. h. nach Abzug der an Bund und Länder fließenden Gewerbesteuerumlage) 50,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 die wichtigste Steuer dar. Da die Gewerbesteuer stark von der Ertragslage der Unternehmen abhängt, verzeichneten die Gemeinden im Jahr 2020 hier einen Rückgang des Aufkommens von 8,9 Mrd. Euro (brutto), der durch das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage („Solidarpaktumlage“) teilweise aufgefangen wurde. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sanken im Jahr 2020 netto um 4,9 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2019. 2021 nahmen sie um 13,0 Mrd. Euro (+34,6 Prozent) auf 50,7 Mrd. Euro wieder zu und lagen damit über den Erwartungen der letzten Steuerschätzung vor der Pandemie. Weitestgehend robust blieb eine weitere wichtige Einnahmequelle der Gemeinden, die Steuereinnahmen der Gemeinden aus den Gemeinschaftssteuern Einkommensteuer und Umsatzsteuer. Diese reduzierten sich 2020 nur um 2,1 Prozent. 2021 lagen auch sie mit 48,2 Mrd. Euro über dem Vorkrisenniveau von 2019.

Ausgabenseitig blieben die Kommunen insgesamt von deutlichen Mehrbelastungen infolge der Pandemie weitgehend verschont. Einen großen Anteil an den Gesamtausgaben (2021: 286,0 Mrd. Euro) stellten die kommunalen Sozialausgaben (2021: 64,4 Mrd. Euro) dar. Sie nahmen 2020 um 2,7 Prozent (+1,6 Mrd. Euro) und 2021 um weitere 3,4 Prozent (+2,1 Mrd. Euro) gegenüber dem Vorjahr zu – und damit etwas stärker als vor der Krise (in 2019: +2,2 Prozent). Die höhere Zunahme im Jahr 2021 im Vergleich zu 2020 lässt sich auch dadurch erklären,

dass die Auswirkungen von Krisen auf die Sozialausgaben mit zeitlicher Verzögerung in den öffentlichen Haushalten sichtbar werden. Den entstandenen Mehrausgaben wirken aber die oben genannten Mehreinnahmen durch die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von jährlich 4 Mrd. Euro entgegen.

Trotz Pandemie wurde die kommunale Investitionstätigkeit 2020 weiter gesteigert und 2021 nominal auf hohem Niveau weitestgehend stabilisiert. So stiegen die Sachinvestitionen im Jahr 2020 wie schon die Jahre zuvor (2018: +12,7 Prozent, 2019: 15,0 Prozent) weiter um 12,1 Prozent auf 35,4 Mrd. Euro deutlich an. 2021 gingen diese leicht auf 34,6 Mrd. Euro zurück. Im Jahr 2020 wurden die Investitionszuweisungen an die Kommunen deutlich ausgeweitet (+20,4 Prozent) auf 11,8 Mrd. Euro und sie lagen auch im Jahr 2021 weiterhin auf diesem hohen Niveau. Einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Investitionstätigkeit der Kommunen leistete dabei die umfangreiche Unterstützung durch den Bund z. B. in den Bereichen Ganztagschule, Schulinfrastruktur, sozialer Wohnungsbau, öffentlicher Personennahverkehr und Kommunalinvestitionen.

Die kommunalen Schulden

Die gute Finanzlage der Kommunen in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 spiegelt sich auch in der Entwicklung der kommunalen Schulden wieder (s. a. Abbildung 1). Seit 2017 war die kommunale Gesamtverschuldung mit Ausnahme von 2020 in jedem Jahr rückläufig. Zum Jahresende 2021 belief sich der kommunale Schuldenstand der Kernhaushalte – bestehend aus investiven Krediten, Kassenkrediten und Wertpapierschulden – beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich auf 122,4 Mrd. Euro.

Investive Kredite

sind Kredite oder Darlehen, die nur für Investitionen und unter der Voraussetzung aufgenommen werden dürfen, dass eine andere Finanzierung nicht möglich oder unzureichend wäre.

Kassenkredite

(auch: Kassenverstärkungskredite) sind Kredite mit kurzen Laufzeiten, die zur Deckung kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen. Sie entsprechen etwa dem Überziehungskredit (Dispokredit) von Haushalten oder Unternehmen und sind zeitnah – häufig unterjährig – zu tilgen. Hohe Kassenkreditbestände gelten als Indikator für eine strukturelle Unterfinanzierung einer Gemeinde. Finanzschwache Kommunen nutzen häufig dieses kurzfristige Instrument zur dauerhaften Finanzierung ihrer laufenden Aufgaben.

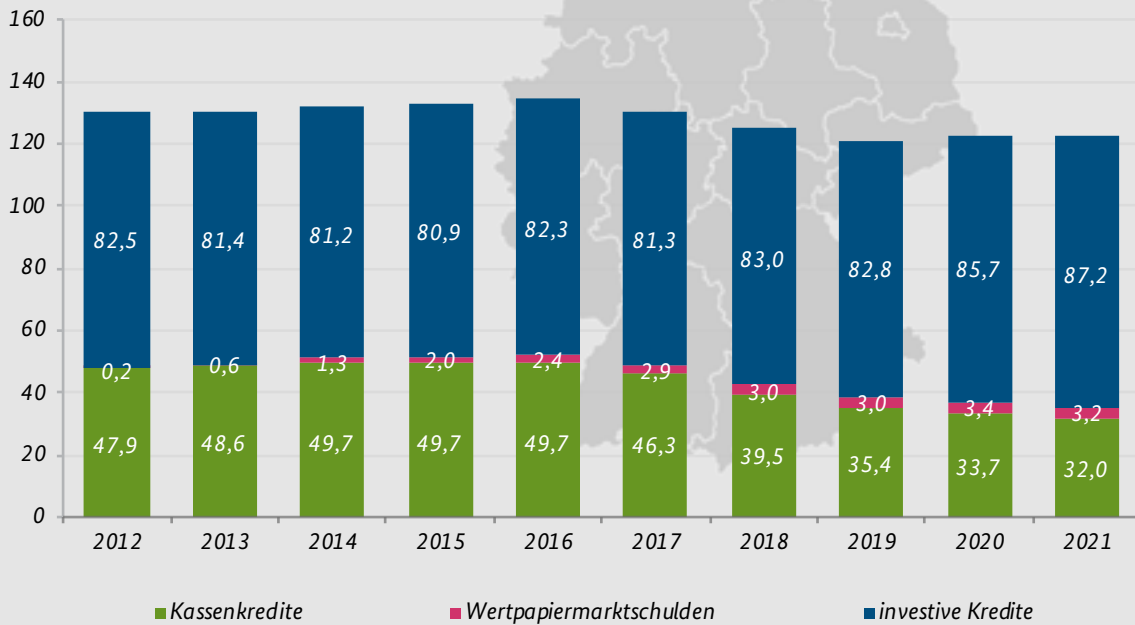
Wertpapierschulden

sind Kapitalmarktpapiere, u. a. Anleihen, die nur vereinzelt und tendenziell von größeren Kommunen am Kapitalmarkt aufgelegt werden. Für die wirtschaftliche Nutzung dieses Instruments werden große Volumina benötigt, die von den meisten Kommunen nicht erreicht werden.

Kommunale Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich, Kernhaushalte

Abbildung 1

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik

Der Rückgang beim Schuldenstand war durch den Abbau bei den Kassenkrediten bedingt. So sank der Kassenkreditbestand 2020 und 2021 jeweils um circa 5 Prozent auf ein Niveau von rund 32,0 Mrd. Euro im Jahr 2021. Er lag damit 36 Prozent unter dem Höchststand des Jahres 2014. Am aktuellen Rand steigen die Kassenkredite wieder leicht an (Stand 30. Juni 2022: 32,4 Mrd. Euro). Allerdings sind diese unterjährigen Zahlen nur von begrenzter Aussagekraft. Der stetige Rückgang der kommunalen Kassenkredite in den vergangenen Jahren ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen: die positive kommunale Finanzlage und die Wirkung der kommunalen Entschuldungsprogramme insbesondere des Landes Hessen („Hessenkasse“) und des Saarlandes („Saarlandpakt“). Durch die Hessenkasse verringerte sich der Bestand an kommunalen Kassenkrediten im Jahr 2018 um 5 Mrd. Euro. Im Rahmen des Saarlandpaktes wurden Kassenkredite in Höhe von 1 Mrd. Euro vom Land übernommen.

Nach Hessen und dem Saarland will 2023 nun auch Rheinland-Pfalz damit beginnen, seine Kommunen durch eine Altschuldenhilfe im Umfang von 3 Mrd. Euro zu entschulden. Die hierfür notwendigen gesetzlichen Grundlagen werden derzeit geschaffen. Die Regierungsparteien in Nordrhein-Westfalen haben im Koalitionsvertrag ebenfalls eine Altschuldenlösung in Aussicht gestellt. Trotz der Konsolidierungsanstrengungen vieler Kommunen bei den Altschulden ist eine Vielzahl weiterhin mit hohen Kassenkrediten belastet, insbesondere Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Während bundesweit der Durchschnitt der kommunalen Kassenkredite zum 31. Dezember 2021 bei 416 Euro je Einwohner lag, betrug er in diesen drei Ländern jeweils über 1.000 Euro.

Die kommunale Finanzlage in der aktuellen Krise

Neben den andauernden Folgen der Pandemie hat die russische Invasion in der Ukraine eine neue Krise hervorgerufen, die alle föderalen Ebenen in vielerlei Hinsicht vor große Herausforderungen stellt: die Energieknappheit, massive Preissteigerungen vor allem bei Gas und Strom sowie die hohe Flüchtlingszuwanderung aus der Ukraine. Die Bewältigung dieser Herausforderungen stellt eine erhebliche finanzielle Belastung für alle föderalen Ebenen dar – auch für die Kommunen.

Die Projektion des BMF vom 28. September 2022 für die gesamtstaatliche Haushaltsplanung 2023 (Draft Budgetary Plan)¹ erwartet für die Kernhaushalte der Kommunen in den Jahren 2022 bis 2025 Finanzierungsdefizite von rund 1 ½ Mrd. Euro (2022), rund 3 Mrd. Euro (2023), rund 3 ½ Mrd. Euro (2024) und rund 1 ½ Mrd. Euro (2025). Zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2026 wird wieder mit einem Finanzierungsüberschuss für die kommunale Ebene gerechnet. Die Ausgaben dürften vor allem im Jahr 2022 überdurchschnittlich stark zunehmen (+7 ½ Prozent gegenüber 2021). Ab 2023 wird dagegen ein moderates Ausgabenwachstum von jährlich +3 Prozent erwartet. Einen starken Zuwachs zeigt im Jahr 2022 der laufende Sachaufwand mit +7 Prozent, der u. a. durch die Mehraufwendungen im Zuge des Online-Zugangsgesetzes und durch die allgemeinen Preissteigerungen zu erklären ist. Daneben dürften auch die Zuschüsse an andere Bereiche – die insbesondere die Sozialausgaben der Kommunen beinhalten – mit +6 ½ Prozent insbesondere infolge der Flüchtlingszuwanderung stark ansteigen. Die prognostizierten Ausgaben für Soziales nehmen hierbei um rund 6 Prozent (2023:+1 ½ Prozent) zu. Deutliche Zuwächse werden auch bei den Personalausgaben mit +6 Prozent im Jahr 2022 und +4 Prozent im Jahr 2023 geschätzt. Trotz der aktuellen Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Krisen wird mit einer weiterhin hohen Investitionstätigkeit – angeregt durch die

unterschiedlichen Unterstützungsmaßnahmen des Bundes – gerechnet. So könnten die Investitionen im Jahr 2022 um rund 9 Prozent und im Jahr 2023 um rund 7 Prozent zunehmen.

Bei den Einnahmen wird in der Projektion für das aktuelle Jahr eine deutliche Zunahme in Höhe von +5 ½ Prozent (+2 ½ Prozent im Jahr 2023) geschätzt. Begründet ist dies durch den Anstieg bei den laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden um rund 10 Mrd. Euro (+9 Prozent). Hier wirken sich vor allem die höheren finanziellen Leistungen des Bundes, z. B. bei den Kosten der Unterkunft, bei den Erstattungen der Grundsicherung und bei der Flüchtlingsfinanzierung, sowie die gestiegenen Steuereinnahmen der Länder aus. Daneben dürften die Investitionszuweisungen, die auch investive Mittel des Bundes beinhalten, vor allem durch den verstärkten Mittelabruf aus dem Aufbauhilfefonds im Jahr 2022 um 5 ½ Mrd. Euro (+44 ½ Prozent) gegenüber dem Vorjahr ansteigen (2023: +5 ½ Prozent gegenüber dem Vorjahr). Bei den Steuern wird demgegenüber im laufenden Jahr von Stagnation ausgegangen; 2023 wird mit einem Zuwachs von +3 ½ Prozent gerechnet.

Die Projektion umfasst die Maßnahmen des dritten Entlastungspakets der Bundesregierung vom 3. September 2022 (im Umfang von 65 Mrd. Euro), nicht jedoch den von der Bundesregierung am 29. September 2022 beschlossenen wirtschaftlichen Abwehrschirm gegen die Folgen des russischen Angriffskriegs in einem Umfang von bis zu 200 Mrd. Euro.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom 25. Oktober 2022 könnten sich die Einschätzungen zu den kommunalen Finanzierungssalden gegenüber der oben dargestellten Prognose verbessern. Hierbei ist zu beachten, dass die Ergebnisse der Projektion aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen und der unterschiedlichen Berücksichtigung geplanter Steuerrechtsänderungen mit den Ergebnissen der Steuerschätzung nur bedingt vergleichbar sind. Nach der aktuellen Steuerschätzung fallen die Steuereinnahmen des Staates – insbesondere die der

¹ Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221111>

Gemeinden – für die nächsten Jahre deutlich höher aus als noch im Mai erwartet (siehe hierzu den Artikel „Ergebnisse der Steuerschätzung vom 25. bis 27. Oktober 2022“ in diesem Monatsbericht). Die geschätzten Wachstumsraten der gemeindlichen Steuereinnahmen – einschließlich die der Stadtstaaten – betragen +4,9 Prozent (2022), +5,6 Prozent (2023), +5,7 Prozent (2024, 2025) und +4,0 Prozent (2026). Mehreinnahmen im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung ergeben sich vor allem bei der Gewerbesteuer (+6,3 Mrd. Euro 2022, +5,9 Mrd. Euro 2023). Dies ist zum einen auf die weiterhin kräftige Ausgangsbasis aus den laufenden Steuereinnahmen zurückzuführen. Zum anderen liegt der Steuerschätzung eine überwiegend höhere Projektion der nominalen gesamtwirtschaftlichen Eckwerte und Bemessungsgrundlagen zugrunde als noch im Frühjahr. Im Gegensatz zur Projektion für die gesamtstaatliche Haushaltsplanung sind in der Steuerschätzung allerdings einige von der Bundesregierung beschlossene Maßnahmen des dritten Entlastungspaketes, die sich noch in parlamentarischen Beratungen befinden, nicht berücksichtigt, insbesondere das Jahressteuergesetz 2022 sowie das Inflationsausgleichsgesetz. Ersteres ist vollständig, Letzteres mit Stand des Gesetzentwurfs vom 15. September 2022 in der Projektion abgebildet.

Auch die Ergebnisse der Besprechung des Bundeskanzlers Olaf Scholz mit den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten am 2. November 2022 dürften sich positiv auf die Kommunalfinanzen auswirken. Deutliche Entlastungen für die Kommunen ergeben sich insbesondere – wie im folgenden Abschnitt näher beschrieben – durch die zusätzlichen Bundesmittel im Flüchtlingsbereich und im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Auf der Ausgabenseite dürften sich hingegen geänderte Einschätzungen aufgrund der mit der Herbstprognose der Bundesregierung stark nach oben revidierten Erwartung bezüglich der Inflationsentwicklung ergeben. Eine aktuelle Projektion der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, die die Ergebnisse der Herbstprognose, der Steuerschätzung und der aktuellen Bund-Länder-Beschlüsse abbildet, wird dem Stabilitätsrat am 16. Dezember 2022 vorgelegt.

Krisenunterstützung der Kommunen durch den Bund

Finanzielle Entlastungen durch den Bund

Zur positiven Finanzlage der Kommunen in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 haben vor allem die umfangreichen Entlastungen durch den Bund in mehrstelliger Milliardenhöhe beigetragen. Nennenswerte Maßnahmen des Bundes zugunsten der Kommunen sind – neben der oben genannten Beteiligung des Bundes an der Kompensation der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 in Höhe von 6,1 Mrd. Euro – insbesondere die hälftige Kompensation pandemiebedingter Mehrbelastungen im ÖPNV von 3,5 Mrd. Euro, 4 Mrd. Euro im Rahmen des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst sowie weitere 1,5 Mrd. Euro im Rahmen des Digitalpaktes Schule. Für die Stärkung der kommunalen Finanzkraft von herausgehobener finanzieller Bedeutung ist die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach SGB II um 25 Prozentpunkte auf bis zu 75 Prozent seit 2020 (4 Mrd. Euro p. a.), die vor allem die Kommunen mit hohen Sozialausgaben deutlich entlasten sollte. Eine umfassende Darstellung der finanziellen Unterstützungsleistungen des Bundes für die Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 findet sich im Monatsbericht vom September 2021.²

Auch in diesem Jahr stellt die Bundesregierung weitere umfangreiche Bundesmittel zugunsten der Länder und ihrer Kommunen bereit, z. B. in den Bereichen ÖPNV und Flüchtlingsfinanzierung. So beteiligt sich der Bund nicht nur hälftig an den pandemiebedingten Einnahmeausfällen im ÖPNV des Jahres 2022 (1,2 Mrd. Euro). Bei der Besprechung des Bundeskanzlers Olaf Scholz mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 2. November 2022 wurde u. a. entschieden, dass der Bund ab dem Jahr 2022 zusätzliche Regionalisierungsmittel von 1 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung stellt, die

² Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221112>

mit 3 Prozent (statt vorher 1,8 Prozent) dynamisiert werden.

Gemäß Bund-Länder-Beschluss vom 7. April 2022 unterstützt der Bund Länder und Kommunen bei der Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Geflüchteten aus der Ukraine – insbesondere durch die Anhebung des Umsatzsteueranteils für die Länder um 2 Mrd. Euro im Jahr 2022 zulasten des Bundes sowie durch die beschleunigte Überführung der Geflüchteten aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in den Geltungsbereich des SGB II/XII. Leistungen im SGB II/XII finanziert überwiegend der Bund.

Beim Bund-Länder-Treffen am 2. November 2022 wurden weitere finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes beschlossen, die auch den Kommunen zugutekommen sollen: Danach erhalten die Länder vom Bund für die Jahre 2022 und 2023 jeweils weitere 1,5 Mrd. Euro für ihre Ausgaben für die Geflüchteten aus der Ukraine. Zudem gewährt der Bund den Ländern für die Kosten im Zusammenhang mit denjenigen Geflüchteten, die aus anderen Staaten nach Deutschland kommen, ab dem Jahr 2023 eine allgemeine flüchtlingsbezogene Pauschale in Höhe von 1,25 Mrd. Euro (anstatt der bisherigen Pauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. Euro).

Die Kommunen und ihre Unternehmen profitieren mittel- wie unmittelbar von den umfangreichen Maßnahmen des Bundes zur Bewältigung der negativen Folgen des russischen Angriffskriegs. Hierzu gehören die drei Entlastungspakete mit einem Volumen von insgesamt 95 Mrd. Euro, die u. a. die Abschaffung der EEG-Umlage, Heizkostenzuschüsse, Zuschüsse für energieintensive Unternehmen, steuerliche Erleichterungen und die Wohngeldreform umfassen. Mit der Einrichtung eines Abwehrschirms sollen zusätzlich Finanzmittel von bis zu 200 Mrd. Euro für die Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom (u. a. Gas- und Strompreisbremse) und für weitere Stützungsmaßnahmen für Unternehmen und

Gasimporteure zur Verfügung gestellt werden. All diese Maßnahmen dienen dazu, Verbraucher und Unternehmen von den steigenden Energiepreisen zu entlasten, die Energieversorgung aufrechtzuerhalten, strukturelle wirtschaftliche Schäden zu verhindern und Arbeitsplätze zu erhalten. Kommunen kommt dies in vielerlei Hinsicht zugute. Sie werden insbesondere vor hohen Einnahmeausfällen bewahrt, z. B. bei der Gewerbesteuer, und drastischen Mehrausgaben, z. B. in der Verwaltung und im Sozialbereich. Beim Bund-Länder-Gespräch am 2. November 2022 wurde außerdem beschlossen, dass Stadtwerken bei Liquiditätsbedarfen über die eingerichteten Systeme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, anderen Förderbanken oder vergleichbaren Einrichtungen mit geeigneten Instrumenten Hilfen geleistet werden können. Zudem sollen aus den Mitteln des Wirtschaftsstabilisierungsfonds auch Härtefallhilfen u. a. für Krankenhäuser, Universitätskliniken und Pflegeeinrichtungen finanziert werden.

Die finanziellen Belastungen der Entlastungspakete und des Abwehrschirms trägt – wie bereits beim Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket 2020 – zum allergrößten Teil der Bund selbst.

Die Rolle des Bundes bei der Stabilisierung der Kommunal финанzen

Der Bund schultert nicht nur die finanzielle Hauptlast zur Bewältigung der Krisen. Er finanziert zudem über investive Finanzhilfen, soziale Geldleistungen oder die Abgabe seiner Umsatzsteueranteile an Länder und Kommunen in erheblichem Umfang Aufgaben mit, die verfassungsrechtlich in die originäre Zuständigkeit von Ländern und Kommunen fallen – z. B. in den Bereichen soziale Sicherung, Kinderbetreuung, Bildung und Regionalverkehr.

Dies hat zur Folge, dass die relative Finanzlage zwischen dem Bund und den Ländern (mit ihren Kommunen) aus dem Gleichgewicht geraten ist.

Während Länder und Kommunen im Jahr 2021 einschließlich ihrer Extrahaushalte wieder Finanzierungsüberschüsse generierten, realisierte der Bund ein Finanzierungsdefizit von rund 132 Mrd. Euro. Finanzielle Schieflagen zulasten des Bundes dürften auch in den folgenden Jahren weiter fortbestehen.

Die oben genannten Hilfspakete und finanziellen Leistungen des Bundes an die Länder und Kommunen werden auf lange Sicht erhebliche Mittel im Bundeshaushalt binden. Der Bund braucht jedoch finanzielle Spielräume für seine Zukunftsaufgaben, z. B. für den überregionalen Klimaschutz, die Energiewende, die digitale Transformation und die Herausforderungen des demografischen Wandels. Zudem muss er für künftige Krisenzeiten gerüstet sein, um das Land wirtschaftlich zu stützen und die Bevölkerung und Unternehmen – so weit wie möglich – gegen die negativen Folgen abzusichern. Hierfür wird der Bund im Jahr 2023 wieder zur Einhaltung der Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme gemäß der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse zurückkehren.

Der Bund muss daher verstärkt Prioritäten setzen und die ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf seine originären Aufgaben und im Krisenfall auf die Problemlagen mit hoher Systemrelevanz konzentrieren. Dies hat auch Implikationen für die Rolle des Bundes bei der Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben. Weitere Finanzhilfen oder die Abgabe von Steuereinnahmen an die Länder und Kommunen zulasten des Bundes sind mit Blick auf dessen Haushaltslage nicht geboten. Vielmehr sind die Länder gefordert, ihrer vorrangigen Verantwortung für eine ausreichende Finanzausstattung ihrer Kommunen gerecht zu werden. Dies beinhaltet, ihre Kommunen bei der Bewältigung der krisenbedingten Mehrbelastungen zu unterstützen.

Die COVID-19-Pandemie hat die hohe Konjunkturresilienz der kommunalen Steuereinnahmen offenbart. Oftmals hängt zudem gerade in

kleineren Gemeinden die Finanzlage an der Ertragslage einiger weniger (Gewerbe-)Steuerzahlerinnen und -zahler vor Ort. Dies erschwert die mittel- bis langfristige Haushaltsplanung und Investitionsentscheidungen der Kommunen erheblich. Die kommunale Einnahmestruktur sollte deshalb insgesamt krisenresilienter werden. Bund, Länder und Kommunen könnten prüfen, ob Wege zur strukturellen Verbesserung im kommunalen Finanzierungssystem zu finden sind.

■ Altschuldenhilfe des Bundes

Mit Blick auf die aktuell steigenden Zinsen stehen vor allem die von hohen Altschulden betroffenen Kommunen erheblich unter Druck. Ein wesentlicher Teil ihrer kommunalen Kassenkredite hat nur sehr kurze Laufzeiten und muss kurzfristig umgeschichtet werden. Dies dürfte die bereits bestehenden haushalterischen Engpässe der mit hohen Altschulden belasteten Kommunen noch weiter verschärfen. Es ist zu befürchten, dass gerade diese dann wieder vermehrt auf zusätzliche Kassenkredite zur Finanzierung ihrer Aufgaben zurückgreifen müssen.

Die Bundesregierung ist – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – dazu bereit, sich an einer Entschuldung der Kommunen zu beteiligen, die sich nicht mehr aus eigener Kraft von ihren hohen Schulden befreien können. Für den Bund ist ein solcher Schritt nur einmalig denkbar. Damit er nachhaltig wirkt, müssen die Länder eine aufgabengerechte Finanzierung ihrer Kommunen garantieren. Zudem müssen entsprechende haushalts- und aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die einem erneuten Aufwuchs der Verschuldung effektiv entgegenwirken.

Prämisse für die Beteiligung des Bundes an einer Altschuldenhilfe ist ein übergreifender Konsens. Unabhängig von der Wahl des Entschuldungsmodells besteht die Anforderung einer

Grundgesetzänderung bei der Teilübernahme der Altschulden durch den Bund. Für diese Grundgesetzänderung sind Zwei-Drittel-Mehrheiten im Bundesrat und im Deutschen Bundestag nötig. Eine rasche Entscheidung bei der Altschuldenfrage ist aufgrund der steigenden Zinsen dringend geboten. Es soll deshalb nun zügig Klarheit geschaffen werden, ob es die verfassungsändernden Mehrheiten für eine Altschuldenhilfe unter Beteiligung des Bundes im Deutschen Bundestag und Bundesrat gibt.

Erfordernis einer Grundgesetzänderung bei der Teilübernahme der Altschulden durch den Bund

Die Aufnahme von Schulden und die Schuldenverwaltung sind Teil der grundgesetzlich geschützten selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern inklusive ihrer Kommunen (Art. 109 Abs. 1 Grundgesetz (GG)). Auf der Ausgabenseite ergänzt der Konnexitätsgrundsatz die selbstständige und unabhängige Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Demnach tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 104a Abs. 1 GG). Damit tragen Bund und Länder inklusive ihrer Kommunen auch getrennt die Zins- und Tilgungsausgaben für ihre jeweiligen Schulden. Übernahme der Bund die Schulden der Länder (oder unmittelbar der Kommunen), Übernahme er die Verwaltung dieser Schulden aus der Haushaltswirtschaft des betroffenen Landes in seine Haushaltswirtschaft und trüge die damit verbundenen Zins- und Tilgungslasten. Die Schuldenübernahme durchbräche damit sowohl die grundsätzliche Trennung der Haushalte von Bund und Ländern als auch die autonome Wahrnehmung der Haushaltswirtschaft und die Lastenverteilung. Durch die Übernahme (sei es durch hoheitlichen Akt oder durch Vertrag) griffe

der Bund in die grundgesetzlich geschützte Haushaltswirtschaft der Länder ein, die auch die Eigenverantwortung für die Folgen der autonomen haushaltswirtschaftlichen Entscheidung einer Kreditaufnahme umfasst, und übernehme finanzielle Lasten der Länder. Unabhängig vom konkreten Entschuldungsmodell wäre daher eine ausdrückliche Ermächtigung im Grundgesetz erforderlich, die erst geschaffen werden müsste.

Fazit

Für die Bewältigung der aktuellen Krisen vor Ort und für die kommunale Aufgabenerfüllung bedarf es handlungsfähiger Kommunen. Der Bund hat die Kommunen daher enorm unterstützt und wird auch in Zukunft an ihrer Seite stehen. Er ist bereit, sich an einer Altschuldenlösung der Länder, deren Kommunen von hohen Altschulden betroffen sind, zu beteiligen und gemeinsam mit Ländern und Kommunen Möglichkeiten zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen zu eruieren.

Mit Blick auf die enormen krisenbedingten Mehrbelastungen und die großen Finanzierungsbedarfe bei den Zukunftsaufgaben in den Bereichen Digitalisierung, Klimaschutz und Sozialsysteme stößt der Bund an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit. Der Abbau der Defizite des Bundes und die Einhaltung der Regelgrenze der Schuldenbremse ab 2023 haben oberste Priorität. Der Bund braucht zudem finanzielle Spielräume, um für künftige Krisenzeiten handlungsfähig zu bleiben. Daher muss nicht nur stärker auf eine ausgewogenere Balance der krisenbedingten Belastungen zwischen Bund und Ländern geachtet werden. Der Bund muss sich auch verstärkt auf seine originären Aufgaben konzentrieren. Dies bedeutet, dass die Länder entsprechend den grundgesetzlichen Regelungen der Finanzverantwortung für ihre Kommunen nachkommen und für deren angemessene Finanzausstattung Sorge tragen müssen.