

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE UND KOMMUNALE ALTSCHULDEN

12. Workshop
Jahrbuch für öffentliche Finanzen
Leipzig, 21. September 2019

www.mediaserver.hamburg.de / Maxim Schulz

Arne Schneider, Haushaltsdirektor

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE ART. 72 ABS. 2 GRUNDGESETZ

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht,

wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

KONKURRIERENDE GESETZGEBUNG

ART. 75 ABS. 1 GG

4. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer
7. **Öffentliche Fürsorge** (ohne das Heimrecht);
11. Recht der Wirtschaft (...)
13. Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung
15. Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft
- 19a. Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Krankenhauspflegesätze
20. Recht der Lebensmittel (...), Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie Tierschutz
22. Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen
25. Staatshaftung
26. Medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, Untersuchung und künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen, Geweben und Zellen

CDU/CSU - REGIERUNGSPROGRAMM 2017-2021

„Die finanzielle Lage von Städten und Gemeinden in Ballungsräumen ist höchst unterschiedlich. Neben boomenden Städten mit Vollbeschäftigung und guter Finanzlage gibt es **Städte und Kommunen, die unter dem industriellen Strukturwandel leiden und finanziell ausgeblutet sind**. Wir finden uns nicht damit ab, dass freiwillige Leistungen eingeschränkt werden und die Qualität öffentlicher Einrichtungen wie Schulen und Betreuungseinrichtungen leidet.

Hilfe für diese Städte und Gemeinden ist auch eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Bundesregierung hat einen Fonds in Höhe von insgesamt 7 Milliarden Euro geschaffen, durch den solche Kommunen insbesondere bei der Instandsetzung von Schulen und Bildungseinrichtungen unterstützt werden können. **Wir wissen, dass mehr Unterstützung notwendig ist, um die Probleme zu lösen.“**

SPD - REGIERUNGSPROGRAMM 2017-2021

„Finanziell handlungsfähige Kommunen sind die Grundlage guter Lebensqualität vor Ort und lebendiger, lokaler Demokratie. Die SPD hat die Kommunen in der vergangenen Legislaturperiode wirksam entlastet und wieder handlungsfähiger gemacht. Daran werden wir anknüpfen. **Wir wollen** die Investitionskraft der Kommunen stärken, **sie von Sozialkosten entlasten und helfen, ihre Altschulden abzubauen, damit auch die hochverschuldeten Kommunen ihre Handlungsfähigkeit zurück gewinnen.**“

KOALITIONSVEREINBARUNG

„Die Bundesregierung wird zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden eine **Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“** einsetzen, die bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge erarbeitet. Hierbei geht es um alle Aspekte der Daseinsvorsorge genauso wie gezielte Strukturverstärkungen in Ländern und Kommunen. Maßnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen zum Beispiel mit Altschulden und hohen Kassenkrediten ebenso wie die Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsbauunternehmen werden in die Prüfung einbezogen.“ (5473-5479)

„Die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung sichert den Kommunen die Handlungsfreiheit. **Staatliche Leistungen müssen deshalb auch auf der kommunalen Ebene auskömmlich finanziert sein.** Es gilt der Grundsatz: Wer eine Leistung veranlasst, muss für ihre Finanzierung aufkommen („Wer bestellt, bezahlt“). Das ist Grundsatz allen politischen Handelns der Koalitionspartner.“ (5482-5486)

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 116 f.

FACHARBEITSGRUPPEN DER KOMMISSION

FAG 1: Kommunale Altschulden

FAG 2: Wirtschaft und Innovation

FAG 3: Raumordnung und Statistik

FAG 4: Technische Infrastruktur

FAG 5: Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit

FAG 6: Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft

„Die Facharbeitsgruppen waren aufgefordert, sich auf Schwerpunkte zu fokussieren.“

KB, S. 8

AUFGABE DER FAG 1 „KOMMUNALE ALTSCHULDEN“

- **Finanzlage** der Kommunen mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse **untersuchen** und
- unter Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten **mögliche Ansätze zur Lösung** der kommunalen Altschulden-/Kassenkreditproblematik **entwickeln**

Einsetzungsbeschluss des Bundeskabinetts vom 18. Juli 2018

ERGEBNISSE FAG1 KOMMUNALE ALTSCHULDEN

POSITION STADTSTAATEN (I)

„(...) Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ebenso wie die Gewährleistung Kommunalen Selbstverwaltung seit jeher ein notwendiges Anliegen der Bundespolitik, die regionalen strukturellen Verwerfungen begegnen muss, nicht zuletzt um die Einheit des Wirtschaftsraumes zu bewahren.

Auf je spezifische Weise betroffen sind davon auch die drei Stadtstaaten als Großstädte, die trotz fortwirkender Belastungen heute als regionale Wachstumszentren fiskalisch bedeutsame Expansionsprozesse bewältigen müssen:

POSITION STADTSTAATEN (II)

1. In der kommunalen Verschuldung drückt sich in aller Regel über lange Zeiträume eine hohe Belastung mit Sozialleistungen aus, der dauerhaft zu niedrige Einnahmen gegenüberstehen.
2. Die Form der Verschuldung kann durchaus unterschiedlich sein, die Höhe der Kassenkredite ist bei Städten neben den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft je Einwohner im Allgemeinen ein Indiz für strukturelle Probleme.
3. Eine Entlastung um kommunale Altschulden sollte ursachengerecht insbesondere bei den Sozialleistungen anknüpfen. Deshalb erscheint für eine Lösung der Ansatzpunkt der Bundesbeteiligung an den „Kosten der Unterkunft“ sachgerecht.
4. Eine besondere finanzielle Entlastung bei kommunalbedingter Verschuldung muss das Ziel haben, bestehende und sich verschärfende Diskrepanzen (u.a. Pro-Kopfverschuldung) auf kommunaler Ebene zu vermindern.

KB, Anhang, 1. Nr. 4

POSITION STADTSTAATEN (III)

5. Erst in der Gesamtschau der finanziellen Auswirkungen der Empfehlungen aller Arbeitsgruppen lässt sich beurteilen, ob eine hinreichende Entlastung erkennbar wird, mit der auch die kommunalen Altschulden zu bewältigen sind. Vor der abschließenden Kommissionsbefassung muss daher in der AG Altschulden eine zusammenführende Betrachtung der finanziellen Auswirkungen erfolgen.

„MAINZER ERKLÄRUNG“

ECKPUNKTE DER LÄNDER (16:0)

1. Einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung kommunaler Altschulden leisten die Sozialausgaben, insbesondere die „Kosten der Unterkunft“. Um diesem Umstand sachlich und strukturell zu begegnen, sollte die Beteiligung des Bundes an den „Kosten der Unterkunft“ dauerhaft auf bis zu 75,0% erhöht werden. Mit einer Entlastung bei den „Kosten der Unterkunft“ werden Kommunen mit hoher Verschuldung und hohen Soziallasten ursachengerecht unterstützt.
2. Um den Abbau der kommunalen Altschulden in besonders betroffenen Kommunen durch die Länder zu erleichtern bzw. zu ermöglichen, sollte der Bund die Länder über einen geeigneten Transferweg angemessen finanziell unterstützen.
3. Der Bund möge in Zukunft die Rahmenbedingungen für ausgeglichene kommunale Haushalte nicht gefährden.
4. Das Maßnahmenpaket sollte zeitnah starten, möglichst in 2020.

KB, Bericht FAG 1, S. 24

VORSCHLÄGE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN MÖGLICHE LÖSUNGSANSÄTZE

Begrenzung unmittelbarer Risiken: Sicherung Zinsniveau und Kapitalmarktzugang	Abbau der Altschulden	Vermeidung neuer Verschuldung
<ul style="list-style-type: none"> • Zinssicherungsprogramme Länder • Zinssicherungsprogramme Bund 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder • Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder unter Beteiligung des Bundes oder der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft • Verteilungsschlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer • Kommunales Haushaltsrecht / Kommunalaufsicht • Kommunaler Finanzausgleich • Kommunale Haushaltspolitik • Differenzierte Kofinanzierungspflichten

KB, Bericht FAG 1, S. 10

GEEIGNETE MAßNAHMEN - DST, DSGB UND 16 LÄNDER -

Maßnahmen auf kommunaler Ebene:

- Konsolidierungs- und Entschuldungspfade

Maßnahmen auf Länderebene:

- Altschuldenprogramme

Maßnahmen auf Bundesebene:

- Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft
- Kumulative finanzielle Hilfen für Länder zur Unterstützung der Kommunen mit weit überdurchschnittlich hohen Altschulden-/und Kassenkreditbeständen

Vgl. KB, Bericht der FAG 1, S. 11

ALTSCHULDENLÖSUNG ZWEI SEITEN EINER MEDAILLE

„Ein Abbau von Altschulden ohne Vermeidung des Aufbaus neuer Verschuldung wäre nicht nachhaltig. Eine Vermeidung neuer Verschuldung ohne Abbau der aufgelaufenen Altschulden wäre wiederum nicht ausreichend, um Haushaltsspielräume wieder zu erlangen und um bestehende mit einem Zinsanstieg verbundene Risiken zu begrenzen.“

SCHLUSSFOLGERUNGEN VON BMI, BMEL UND BMFSFJ

GRUNDGESETZLICHE GARANTIE DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

Verständnis von BMI, BMEL und BMFSFJ

„Die Gemeinden haben nach dem Grundgesetz die Aufgabe, sich um die sogenannten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung zu kümmern.

Mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist auch die Pflicht der finanziellen Eigenverantwortung verbunden.“

KB, S. 15

Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

„**Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein**, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. (...)

Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; (...).“

FINANZSITUATION DER KOMMUNEN

Einnahmen

„Räumliche Disparitäten bei den Einnahmen bestehen insbesondere bei den stark wirtschaftsbezogenen **Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern**. Ländliche Gemeinden sowie strukturschwache Städte weisen im Mittel eine unterdurchschnittliche Steuerkraft auf.“

KB, S. 15 f.

Ausgaben

„Auf der Ausgabenseite haben insbesondere stark unterschiedliche Belastungen durch **Sozialausgaben**, die die Kommunen nur zum Teil beeinflussen können, einen starken Einfluss auf die Finanzlage.“

KB, S. 16

DISPARITÄTEN ZWISCHEN KOMMUNEN

„Finanzschwache Kommunen haben Schwierigkeiten, die Lebensbedingungen aktiv zu gestalten und die Planungs- und Kofinanzierungskapazitäten für die Nutzung von Fördermitteln aufzubringen. Dadurch verringern sich auch die Möglichkeiten, mittel- bis langfristig höhere Steuereinnahmen zu erlangen. Sofern dies nicht durch Zuweisungen der Länder, Finanzhilfen des Bundes und den Kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen wird, kann es zu einer Verfestigung oder weiteren Zunahme von Disparitäten zwischen den Kommunen kommen.

Diese Disparitäten manifestieren sich nicht zuletzt in einer starken Divergenz kommunaler **Altschulden** und Kassenkreditbestände. Für die ungleiche Höhe der kommunalen Altschuldenstände ist nicht primär der Bund verantwortlich. Die hieraus resultierenden Belastungen wiederum erschweren den betroffenen Kommunen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben.“

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Eine faire Lösung für kommunale Altschulden (...)

Der Bund kann einen Beitrag leisten, wenn es einen nationalen politischen Konsens gibt, den betroffenen Kommunen **einmalig gezielt zu helfen**. Ein solcher Konsens setzt voraus, dass sichergestellt wird, dass eine neue Verschuldung über Kassenkredite nicht mehr stattfindet. Dazu wäre ein breiter politischer Konsens in den gesetzgebenden Körperschaften und zwischen den Ländern nötig, an einer nachhaltigen Lösung solidarisch mitzuwirken, so dass der Bund gezielt dort bei Zins- und Tilgungslasten helfen kann, wo andere Hilfe alleine nicht ausreichend ist. **Zugleich müssen die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen werden.** Die Bundesregierung wird zeitnah Gespräche mit dem Deutschen Bundestag, den Ländern sowie den betroffenen Kommunen und den Kommunalen Spitzenverbänden aufnehmen um auszuloten, ob eine solche nationale Lösung möglich ist.

POSITION BMF

OLAF SCHOLZ, BMF

„Und natürlich und nicht zuletzt ist es ganz wichtig, dass wir auch dazu beitragen, dass die Lebensverhältnisse in unserem Land gleichwertig sind. Wir haben dazu eine Kommission gehabt, die Vorschläge gemacht hat. Die Bundesregierung hat sich dazu verhalten. Es sind dort viele Aufgaben benannt, etwa was die Wirtschaftsförderung in Regionen betrifft, die zusätzliche Unterstützung brauchen.“

Aus meiner Sicht ist eine ganz wichtige Frage, für die wir verpflichtet sind eine Lösung zu finden, die Problematik der Altschulden der Kommunen. Es kann nicht sein, dass einige trotz bester Anstrengung nicht in der Lage sind, für sich selber eine bessere Zukunft zu erreichen.“

Rede im Bundestag zur Einbringung des Bundeshaushalts 2020 und der Finanzplanung 2019-23 am 10. September 2019



Olaf Scholz  @OlafScholz · 1t

Ich bin nach wie vor der Meinung, dass
höchst verschuldete [#Gemeinden](#)
entschuldet werden müssen.

Twitter, 15.09.2019