

Nr. 053

Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Schaffung einer kommunalen Altschuldenlösung

Ende vergangenen Jahres hatten Bundeskanzler Scholz und Finanzminister Dr. Kukies angekündigt, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzesentwurf zur Schaffung der grundgesetzlichen Voraussetzungen zur Beteiligung des Bundes an einer kommunalen Altschuldenlösung vorzulegen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Mitte Januar kurzfristig einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorgelegt, um dem Bund kompetenzrechtlich zu ermöglichen, anteilig kommunale Altschulden zu übernehmen. Konkret sah der Gesetzesentwurf die Einführung eines neuen Artikel 143 Grundgesetz (GG) vor, der es dem Bund ermöglichen sollte, sich durch eine maximal hälftige Übernahme der Entschuldungsmaßnahmen der Länder zugunsten der übermäßig verschuldeten Kommunen zu beteiligen. Die Regelung sollte auf einmalige Anwendung beschränkt sein und als Stichtag für die Höhe der Verschuldung galt der 31.12.2023. Weitere Details wären im Rahmen eines Bundesgesetzes zu regeln gewesen, welches der Zustimmung des Bundesrates bedürft hätte.

Das Bundeskabinett hatte den Gesetzesentwurf des BMF nach einer kurzfristigen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände bereits am 24.01.2025 beschlossen. Jedoch wurde der Gesetzesentwurf in der knappen Zeit bis zu den vorgezogenen Neuwahlen nicht mehr im Bundestag behandelt. Das Gesetz ist somit aufgrund des Diskontinuitätsprinzips in dieser Legislaturperiode nicht mehr umgesetzt worden. Zudem galt die benötigte Zustimmung von zwei Dritteln sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat im Zusammenhang mit der beabsichtigten Grundgesetzänderung angesichts der vorgezogenen Bundestagswahl als unwahrscheinlich. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich eine neue Bundesregierung mit dem wichtigen Thema der Stabilisierung der Kommunalfinanzen auseinandersetzen wird.

Anmerkung:

Der Gesetzesentwurf traf bei den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene nicht nur auf Zustimmung.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) und der Deutsche Städtetag (DST) begrüßten grundsätzlich, dass mit dem Gesetzesentwurf in Umsetzung des Koalitionsvertrages von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 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. Eine Lösung des Problems der kommunalen Altschulden wäre sowohl für den DST als auch den DStGB ein Schritt für mehr Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Chancengerechtigkeit überall im Land. Jedoch wiesen beide Verbände darauf hin, dass eine Altschuldenlösung in ein Gesamtkonzept zur Stärkung und Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung eingebettet sein muss.

Der DStGB sieht in einem solchen Konzept für nachhaltige Kommunalfinanzen zudem folgende Punkte als wichtig an:

- Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit einem höheren Anteil der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern und höheren verlässlichen Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Landesebene,
- einem Aufgabenübertragungsverbot des Bundes, das umfassend gilt und auch Änderungen im bestehenden Leistungsrecht erfasst,

- eine umfassende Verwirklichung des Konnexitätsprinzips, dass 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.

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

Der mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Artikel 143h Abs. 1 GG sah eine vollständige Entschuldung von übermäßigen Liquiditätskrediten der Gemeinden und Gemeindeverbände als Voraussetzung zur Beteiligung des Bundes an der anteiligen Übernahme der kommunalen Altschulden vor. Eine vollständige Entschuldung ist zwingend anzustreben und auch sachgerecht. Allerdings muss dies nicht grundgesetzlich festgeschrieben werden. In Einzelfällen kann es durchaus 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 Zielsetzung des vorgeschlagenen Art. 143h Abs. 2 GG, wonach die Länder geeignete haushaltsrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen haben, um den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern, wurde grundsätzlich von DStGB und DST begrüßt.

Allerdings wird die vorgeschlagene Regelung als zu wenig konkret angesehen. Diese bietet auch in Anbetracht der Haushaltshoheit der Landtage und der föderalen Ordnung des Staates wenig Gewähr dafür, dass tatsächlich die neue Entstehung von hohen kommunalen Schulden vermieden wird. Zudem verwies u. a. der DStGB 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.

Der Deutsche Landkreistag (DLT) hat sich anders als der DStGB und der DST deutlich ablehnend zu dem Gesetzentwurf positioniert und stattdessen eine die Gesamtheit der Kommunen betreffende Aufstockung der kommunalen Steuerausstattung durch Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils eingefordert. Der DLT fordert unter Verweis auf die aktuelle Finanzsituation der Kommunen, mit einem Rekorddefizit zum 3. Quartal 2024 i. H. v. -24,9 Mrd. Euro nur bei den Kernhaushalten, anstelle einer nur einige Kommunen in bestimmten Ländern und vor allem aber die Länder finanziell selbst betreffende „Altschulden“-Übernahme die Gesamtheit der Kommunen zu unterstützen. Dies soll durch eine Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils (Art. 106 Abs. 5a GG) erfolgen, um die strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen korrigierend anzugehen und die Resilienz und Krisenfestigkeit der Kommunalhaushalte zu erhöhen.

Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt hat bereits im Rahmen der Kommission „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und den seinerzeit unterbreiteten Vorschlägen zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik in 2019 begrüßt, dass der Bund seine Bereitschaft zur Unterstützung der Länder signalisierte. Denn zuvor wurde die Altschuldenproblematik durch die verfassungsgemäße Zuständigkeit ausschließlich bei den Ländern verortet.

Das Scheitern des jetzigen Gesetzentwurfs kommt angesichts des Scheiterns der Ampelkoalition und den vorgezogenen Neuwahlen nicht überraschend. Jedoch wäre er auch im Hinblick auf die seinerzeit geführte Diskussion um ein landeseigenes Entschuldungsprogramm für Liquiditätskredite (nicht das auf Investitionskredite bezogene STARK II-Programm!) aus fiskalischer Sicht fürs Land und die Kommunen in Sachsen-Anhalt interessant gewesen. Schließlich sollten ursprünglich 400 Mio. Euro des Landes zum Abbau der Kassen- bzw. Liquiditätskredite aufgebracht werden. Jedoch verfolgten sowohl die jetzige als auch die vorherige Landesregierung das Thema STARK IV nicht weiter; trotz dessen im Rahmen der erwähnten Kommission „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sich eine zunehmende fiskalische Beteiligung des Bundes herauskristallisierte.

Die Notwendigkeit einer solchen Altschuldenlösung zeigt sich nach wie vor auch daran, dass der Kassenkreditbestand je Einwohner bei den Kommunen in Sachsen-Anhalt nach Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland bundesweit den vierthöchsten Bestand aufweist.

(Quelle: DStGB-Aktuell 0425-06)

KNSA 053/2025 vom 28.02.2025 jl-ru