

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Mit einem „Neustart für Kommunen“ in die Zukunft

Solidarische Entschuldung für mehr Investitionskraft und lebenswerte Kommunen.

17.03.2021

Deutscher Gewerkschaftsbund

Die Aktuelle Situation der Kommunen erfordert solidarisches Handeln

Investitionen in die Zukunft sind entscheidend, um den sozial-ökologischen Wandel zu meistern. Das gilt vor allem auf kommunaler Ebene: Wir brauchen lebenswerte Städte und Gemeinden mit guten Arbeitsplätzen, einer intakten sozialen Infrastruktur, einem gut ausgestatteten Bildungssystem von Anfang an, einem leistungsstarken ÖPNV und energieeffizienten Gebäuden, die den Klimaschutz auch vor Ort voran bringen. Doch vielen Kommunalpolitikerinnen und -politikern fehlt es an Mitteln um zu investieren. Entweder gibt es keine finanziellen Spielräume mehr, wenn die kommunalen Pflichtaufgaben erledigt sind oder die Last von Altschulden nimmt Kämmerern und Kämmerinnen die Luft zum Atmen. Hinzu kommen die finanziellen Folgen der Covid-19-Krise. Allein für das Jahr 2020 gehen die Kommunalen Spitzenverbände, trotz der im Konjunkturpaket bereitgestellten Finanzhilfen, von einem kommunalen Defizit von 5 Mrd. Euro aus. Wenn jetzt nicht entschlossen und solidarisch gehandelt wird, wird dieses durch die Pandemie verursachte Minus in den nächsten Jahren voraussichtlich auf 10 Mrd. Euro jährlich ansteigen. Bereits jetzt gibt jede zweite Kommune an, ihre Investitionen zukünftig herunterfahren zu müssen (KfW Kommunalpanel 2021: Vorabauswertung Corona).

Strukturschwache Kommunen stecken oft in einem Dilemma, aus dem sie schwer entkommen können: Sie haben geringe Steuereinnahmen und entsprechend nur geringen Spielraum für Investitionen, sowie anhaltenden Personalmangel. Gleichzeitig können sie nicht den Weg anderer Kommunen einschlagen und Unternehmensinvestitionen über geringere Steuern anlocken, denn sie sind auf



hohe Hebesätze bei der Gewerbesteuer angewiesen, um über die Runden zu kommen.

Nicht zuletzt der derzeit starke Anstieg der Zahl der Haushalte in Grundsicherung und damit einhergehend der Anstieg der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) ist eine zusätzliche Last für die kommunalen Haushalte. In der Vergangenheit griffen Kommunen zur Bewältigung solcher Pflichtausgaben, welche insbesondere durch den Strukturwandel anstiegen, auf kurzfristige Liquiditätskredite, sogenannte Kassenkredite zurück und häuften damit über die Jahre hohe Schulden an. Doch diese Kassenkredite verschieben, ähnlich wie ein Dispokredit, die Lösung der finanziellen Misere lediglich in die Zukunft und sind nicht dazu geeignet, notwendige kommunale Investitionen zu ermöglichen. Ende 2019 hatten Städte und Gemeinden in Deutschland insgesamt bereits 32,5 Mrd. Euro solcher Kredite aufgenommen, welche sich zwischen den Regionen höchst unterschiedlich verteilen. Die gesamte kommunale Verschuldung belief sich Ende 2019, also noch vor der Pandemie, auf ganze 115 Mrd. Euro. (KfW Kommunalpanel 2020).

Vorschlag des DGB:

Solidarische Entschuldung für mehr Investitionskraft in den Kommunen.

Der DGB schlägt eine solidarische Entschuldung für Kommunen vor, bestehend aus einer einmaligen Übernahme kommunaler Altschulden, sowie längerfristiger Maßnahmen, um kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen. Unsere vorgeschlagene Altschuldenlösung orientiert sich dabei an dem Modell des Bundesfinanzministeriums aus dem Frühjahr 2020.

Grundsätzlich sollen alle staatlichen Ebenen, also Bund, Länder und Kommunen in einen solidarischen Altschuldenfonds einbezogen werden. Bund und Länder tragen eine hohe Mitverantwortung an der Entstehung des Problems, daher ist es auch gerechtfertigt, sie mit heranzuziehen. In diesem Sinne handelt es sich bei der Altschuldenübernahme lediglich um eine „nachholende Konnexität“. Insbesondere finanzschwächere Länder sind aber kaum in der Lage, das Altschuldenproblem ihrer Kommunen zu lösen und ihnen einen fiskalischen Neustart zu ermöglichen. Daher ist eine Beteiligung des Bundes entscheidend für den Erfolg. Nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung kann das Problem der Altschulden angegangen und, im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, in gute Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in ganz Deutschland investiert werden.



Neustart für Kommunen: Einmalige Übernahme kommunaler Altschulden

In einem ersten Schritt übernehmen zunächst die Bundesländer einmalig zu einem bestimmten Stichtag übermäßige kommunale Liquiditätskredite. Das sind solche, die über einen Betrag von 100 Euro pro Einwohner*in hinausgehen. Ein Sockelbetrag in Höhe von 100 Euro pro Einwohner*in verbleibt bei den Kommunen. In einem zweiten Schritt beteiligt sich der Bund zu 50 % an den von den Ländern übernommenen Schulden. Dieses zweistufige Vorgehen ist einfach anzuwenden, da es Aspekte des Föderalismus unberührt lässt. Die Stadtstaaten, sowie Bundesländer mit bereits laufenden kommunalen Entschuldungsprogrammen, wie z.B. Hessen, werden ebenfalls berücksichtigt: Die bereits durch diese Länder übernommenen Altschulden sollen im Rahmen der solidarischen Entschuldung erstattet werden. Im Fall der Stadtstaaten wird ein Durchschnittsbetrag erstattet, denn diese haben, mit Ausnahme des Landes Bremen mit den Städten Bremen und Bremerhaven, als einzige Länder keine Kommunen.

Die Kosten einer solchen Altschuldenübernahme belaufen sich für den Bund nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf rund 22 Mrd. Euro, hinzukommen Zinsausgaben von 3 bis 4 Mrd. Euro pro Jahr. Dies ist angesichts der Brisanz des Problems und der bevorstehenden Investitionsaufgaben für den anstehenden Strukturwandel und den Klima- und Umweltschutz leistbar.

Längerfristige Maßnahmen für Zukunftsinvestitionen und lebenswerte Kommunen

Eine Entschuldung der Kommunen ist jedoch nur ein erster Schritt, um die prekäre Situation zu entschärfen. Kommunen können in Krisenzeiten oftmals nur mit Haushaltskürzungen reagieren, während Bund und Länder zum Teil Möglichkeiten haben, die Schuldenbremse, z.B. durch Extrahaushalte, zu umgehen. Die Finanzverfassungen der Länder lassen jedoch keine solchen Spielräume für Kommunen zu, ein Abfedern von konjunkturellen Schwankungen ist in kommunalen Haushalten nicht vorgesehen. Daher müssen Bund und Länder in Krisenzeiten ihre jeweiligen Spielräume nutzen, die die Kommunen nicht haben. Grundsätzlich fordert der DGB eine Abschaffung der bestehenden Schuldenbremse.

Wichtiger noch sind strukturelle Anpassungen und Maßnahmen, die die Kommunen insgesamt besser und konjunkturell unabhängig finanziell ausstatten. Kommunen müssen entsprechend ihrer vom Bund und den Ländern übertragenen Aufgaben bedarfsgerecht finanziell ausgestattet werden. Wenn Kommunen beispielsweise die Verantwortung für die Umsetzung des Kita-Ausbaus und der Digitalisierung der Schulen übertragen bekommen, müssen die Kosten auch vollständig durch



Zuweisungen von Bund bzw. Ländern hinterlegt sein. Es muss gewährleistet sein, dass die Kommunen für Leistungen, die sie nach Bundessozialgesetzen erbringen auch die dafür notwendigen finanziellen Mittel vollständig erhalten.

Die Corona-Pandemie hat außerdem gezeigt, dass in kürzester Zeit selbst wirtschaftlich starke Kommunen durch Gewerbesteuerausfälle in Bedrängnis geraten. Einer Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist angesichts der tiefgreifenden Herausforderungen unausweichlich. Zur dauerhaften Stärkung der kommunalen Einnahmehasis braucht es unter anderem die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer hin zu einer Gemeindefinanzsteuer, die auch die Freien Berufe (Ärzt*innen, Rechtsanwält*innen, Apotheker*innen etc.) miteinbezieht.

Um die kommunale Investitionstätigkeit zu stärken und zu verstetigen, bedarf es eines umfassenden Investitionsprogramms, insbesondere für hoch verschuldete, aber auch für nicht oder nur gering verschuldete Kommunen.

Ziel muss es sein, dass der sozial-ökologische Wandel in allen Regionen Deutschlands gelingt und regionale Disparitäten nicht noch weiter verschärft, sondern vielmehr überwunden werden. Kommunen sind dabei mit ihren Investitionen und Ressourcen wichtige Akteure, und müssen für diese Zukunftsaufgabe wieder handlungsfähig gemacht werden. Dies kann nur durch einen Dreiklang aus Altschuldenabbau, einer bedarfsgerechten Finanzierung und eines umfassenden Investitionsprogramms gelingen.

Abbildung: *Solidarische Entschuldung für Kommunen*
(angelehnt an den Vorschlag des BMF vom Frühjahr 2020)

