

13.03.2025

Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ bedanken wir uns.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die haushaltspolitischen Spielräume zu schaffen, um auf fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur, den Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich sowie die herausfordernde Finanzsituation der Länder und Kommunen reagieren zu können.

Diese Zielsetzungen teilen wir uneingeschränkt. Der Gesetzentwurf ist auch geeignet und angemessen, um diese Ziele besser als bislang erreichen zu können. Daher begrüßen wir den Gesetzentwurf sehr.

Der Handlungsdruck ist in allen drei Bereichen enorm. Das gilt mit Blick auf die geänderte Sicherheitsarchitektur, aber auch mit Blick auf die Investitionsbedarfe und die Finanzsituation gerade der Kommunen. Die finanzielle Situation der Städte ist dramatisch. Im Jahr 2024 verzeichnen die Städte, Gemeinden und Landkreise voraussichtlich ein Defizit von mehr als 13 Milliarden Euro. Auch für das Jahr 2025 und die folgenden Jahre werden trotz entschiedener Sparmaßnahmen der Kommunen vergleichbare Defizite erwartet. In vielen Fällen müssen die Städte sinnvolle freiwillige Ausgaben streichen, weil sie gesetzlich zu anderen, vielleicht weniger sinnvollen Ausgaben gezwungen sind.

Vor diesem Hintergrund appelliert der Deutsche Städtetag an alle Beteiligten: Die Situation ist ernst. Wir brauchen nicht die ungewisse Hoffnung auf eine alle Beteiligten vollauf zufriedenstellende Lösung in ferner Zukunft, wir brauchen eine gute Lösung jetzt. Diese ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Greifen nahe. Es sollte sehr genau abgewogen werden, welche Bedeutung ein Scheitern einer Verfassungsänderung hätte.

Die Stellungnahme befasst sich mit den einzelnen Elementen des Gesetzentwurfs in der Reihenfolge der direkten Relevanz für die Städte und Gemeinden.

Sondervermögen Infrastruktur Bund/Länder/Kommunen

Der Deutsche Städtetag hat sich intensiv mit der Frage beschäftigt, wie angesichts von wirtschaftlicher Stagnation und überlasteten Haushalten die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand deutlich erhöht werden kann. Im Ergebnis wurde folgender Beschluss gefasst:

Eine Reform der Schuldenbremse ist nur dann sinnvoll, wenn sichergestellt werden kann, dass die zusätzlichen Verschuldungsspielräume für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur oder für zusätzliche Ausgaben in Bildung verwendet werden. Eine Lockerung der Schuldenbremse darf nicht dazu führen, dass der Konsolidierungs- und Reformdruck der öffentlichen Hand abgemildert wird.

Die Etablierung eines Sondervermögens stellt grundsätzlich eine geeignete Alternative zu einer bereichsspezifischen Modifikation der Schuldenbremse dar. Beide Vorgehensweisen haben ihre Vor- und Nachteile. Als Vorteile eines Sondervermögens gegenüber einer Schuldenbremensmodifikation sind z. B. die Möglichkeiten zur erhöhten Planbarkeit und Planungssicherheit zu nennen. Diese Vorteile müssen im weiteren Verfahren engagiert genutzt werden.

Bislang wird auf jede Form der Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen verzichtet. Zwar ermöglicht der Gesetzentwurf bereits in seiner jetzigen Form eine Auflösung des Investitionsstaus. Wir regen aber an, die Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen als Anforderung zu verankern. Als zusätzlich sind dabei – vergleichbar zum Vorgehen bei der geplanten bereichsspezifischen Ausnahme der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben – diejenigen Investitionen anzusehen, die über das bisherige Investitionsniveau hinausgehen. So ließe sich dem teilweise erhobenen Vorwurf besser begegnen, die Schaffung eines Sondervermögens sei ein Versuch, über einen finanzpolitischen Verschiebepbahnhof Spielräume für weitere konsumtive Ausgabenprogramme zu gewinnen.

Die Verwendungsmöglichkeiten der Mittel aus dem Sondervermögen erstrecken sich auf Grundlage des vorgesehenen § 143 h Abs 2 auch auf die Länder. Wörtlich heißt es: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“ Der Deutsche Städtetag begrüßt die doppelte Klarstellung in der Gesetzesbegründung: Erstens wird die Infrastruktur der Kommunen durch diese Formulierung miterfasst. Zweitens entfällt für die Mittel des Sondervermögens der enge verfassungsrechtliche Rahmen für die Bereiche, in denen der Bund Infrastruktur der Länder und Kommunen (ko-)finanzieren darf.

Die Regelungen zu Fristen und Prüfungsrechten erscheinen angemessen; die konkrete einfachgesetzliche Umsetzung wird entscheidenden Einfluss auf die Praxistauglichkeit des Sondervermögens haben.

Im Gesetzentwurf ist eine Beschränkung des Anteils der Länder und Kommunen auf 20 Prozent des Sondervermögens vorgesehen. Derzeit entfallen auf die kommunale Ebene knapp 60 Prozent der Investitionsausgaben, auf die Ebenen von Bund und Ländern jeweils gut 20 Prozent. In der Summe entfallen nahezu 80 Prozent der Investitionsausgaben auf Länder und Kommunen. Daher regen wir an, für den Einstieg in eine wirkungsvolle Investitionsoffensive mit dauerhaft erhöhten Investitionen den Anteil der Länder und Kommunen am Sondervermögen zu erhöhen.

Einführung einer Strukturkomponente für die Länder (Schuldenbremsen der Länder)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden soll, ihre jeweiligen Schuldenbremsen zu erweitern. Der Ländergesamtheit soll die Möglichkeit eingeräumt werden, Schulden in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen. Diese Änderung wird mit mangelnden Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich der von den Ländern zu finanzierenden Aufgaben begründet. Wörtlich heißt es in der Begründung: „Die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder reichen nicht aus, um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Schaffung zusätzlicher finanzieller Spielräume im Rahmen der Haushaltspolitik – etwa durch Priorisierung der Ausgaben – oder die Mobilisierung privaten Kapitals erscheint in dem erforderlichen Umfang nicht möglich.“ Diese Einschätzung verdeutlicht die Notwendigkeit einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit auch – oder gerade – bei den schwierigen Fragen der Haushaltskonsolidierung. Der Deutsche Städtetag tritt für eine neues Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen ein.

Die dramatische Krise der kommunalen Haushalte muss über eine Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen und eine Reduzierung des Ausgabendrucks gelöst werden. Zusätzliche Schulden sollten nicht zur Finanzierung eines fortlaufenden strukturellen Defizits verwendet werden.

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Der Deutsche Städtetag fasst keine Beschlüsse zu außenpolitischen Themen. Wir weisen dennoch darauf hin, dass aufgrund der sich rapide ändernden geopolitischen Situation kurzfristiger Handlungsbedarf gesehen wird. Der Weg einer bereichsspezifischen Ausnahmeregelung der Schuldenbremse wird als sachgerecht angesehen. Eine Gefährdung der Kreditwürdigkeit Deutschlands wird nicht gesehen.