

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

Gesetzentwurf zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085) und weitere Gesetzentwürfe

Vorbemerkung

Die Kommunen sind mit vielfältigen Problemlagen konfrontiert. Ein Investitionsstau in der Größenordnung von 200 Milliarden Euro trifft auf ein Finanzierungsdefizit von knapp 25 Milliarden Euro. Diese katastrophalen Zahlen sind nicht das Ergebnis einer vorübergehenden Krise oder eine Momentaufnahme. Die Kommunen sind strukturell unterfinanziert: Die Sozialausgaben steigen ungebremst, während gleichzeitig die Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Inflation nahezu auf der Stelle verharren.

Für die kommenden Jahre sind daher massive Einbrüche der von den Kommunen leistbaren Investitionen zu erwarten. Angesichts der derzeitigen Rahmenbedingungen ist das Sondervermögen bereits ein Erfolg, wenn es verhindern kann, dass die Investitionen einbrechen. Es hat dann – im Vergleich zu einer Situation ohne Sondervermögen, in der drastische Investitionsrückgänge zu erwarten sind – zu zusätzlichen Investitionen geführt.

Allen Beteiligten sollte klar sein: Das Sondervermögen soll eine flächendeckende Verbesserung der Infrastruktur ermöglichen. Es kann nicht und soll nicht die kommunale Finanzkrise lösen. Die Lösung der kommunalen Finanzkrise ist eine Herkulesaufgabe für Bund, Länder und Kommunen. Bund und Länder müssen die Kommunen schnellstmöglich nachhaltig und langfristig stärken. Deutschland muss sich an wirksame Reformen machen, die den Ausgabenzuwachs der Kommunen bei den Sozialausgaben begrenzen. Es braucht dafür das vielfach beschworene neue Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen, aber vor allem ein neues gemeinsam vereinbartes Verständnis für Aufgaben und wer dafür verantwortlich ist. Es gilt, die knappen vorhandenen Mittel auf den einzelnen Ebenen wirkungsvoller einzusetzen. Solange die kommunalen Haushalte der Städte durch Vorschriften und Standards weitgehend fremdbestimmt werden, können die Kommunen selbst kaum Konsolidierungsbeiträge erbringen.

Zum Verfahren

Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist es von großer Bedeutung, dass zügig ein ausgereiftes Gesetz zur Umsetzung des Sondervermögens beschlossen wird. Aufgrund der immensen Tragweite des Gesetzes für die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger ist es von größter Bedeutung, dass im Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen sorgfältig und vorausschauend gearbeitet wird – trotz der Dringlichkeit. Die gewährte Stellungnahmefrist von 3 Arbeitstagen, die für die Erarbeitung einer Stellungnahme zum Referentenentwurf des LuKIFG seitens des Bundesfinanzministeriums gewährt wurde, ist angesichts der Komplexität der Materie und der langfristigen Wirkung des Sondervermögens unangemessen und soll daher auch an dieser Stelle kritisiert werden.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)

Der Gesetzentwurf ist in der Gesamtschau sehr gelungen. Mit wenigen Ausnahmen sind die im Entwurf zum LuKIFG vorgesehen Regelungen sachgerecht. Von vielen Seiten geäußerte Befürchtungen, dass der Bund ein bürokratie- und kontrollüberladenes, einengendes, kleinteiliges und ineffizientes Fördersystem aufsetzen würde, sind nicht eingetreten. Dies gilt auch mit Blick auf den derzeitigen Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung. Es gilt aber auch: **Kommunale Belange sind im Gesetzentwurf nicht ausreichend abgesichert.** Die derzeitige Ausformulierung des LuKIFG ermöglicht zwar einen Erfolg des Sondervermögens, es sichert diesen Erfolg aber nicht ausreichend ab. Zudem verbleiben im Gesetzentwurf einige technische Unzulänglichkeiten, die zu Schwierigkeiten bei der späteren Umsetzung führen können.

Der zentrale Kritikpunkt des Deutschen Städtetages richtet sich gegen die Ausgestaltung von § 2 Abs. 2 LuKIFG. Dieser führt lediglich aus: „Die Länder legen jeweils die Höhe des Anteils der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel fest, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist. Bei der Verteilung der Mittel sollen die Länder die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigen. Die Länder bestimmen die finanzschwachen Kommunen entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten“. Diese Formulierung gewährt den Ländern freie Hand bei der Entscheidung, in welchem Umfang sie die Kommunen an den Mitteln beteiligen. Der Verzicht auf eine ursprünglich vorgesehene Absicherung der angemessenen Beteiligung der Kommunen an Mitteln des Sondervermögens ist vor dem Hintergrund der Realitäten vor Ort unbefriedigend. Der Deutsche Städtetag fordert, dass eine Aufteilung entsprechend den Anteilen kommunaler Gesamtinvestitionen an den Gesamtinvestitionen von Ländern und Kommunen erfolgt.

In der Begründung zum gesetzlich festgeschriebenen kommunalen Mindestanteil, wie er noch in § 2 Abs. 2 des Referentenentwurfs LuKIFG vorgesehen war, wurde zutreffend ausgeführt: „Die Festlegung der Mindestquote [...] trägt dem Umstand Rechnung, dass der Hauptteil der Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von der kommunalen Ebene erbracht wird. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2020 bis 2024) betrug der Anteil der Kommunen an den Sachinvestitionen in den Kern- und Extrahaushalten von Ländern und Kommunen in den Flächenländern insgesamt 76 Prozent, bei Betrachtung der einzelnen Länder mindestens 63 Prozent.“ Die Forderung des Deutschen Städtetages greift somit lediglich die ursprüngliche

Intention der Bundesregierung auf. Kommunale Investitionen und Länderinvestitionen sollen gleichermaßen vom Sondervermögen profitieren können. Dieser Ansatz war und ist logisch und fair.

Der notwendige und beabsichtigte Investitionsausbau kann und sollte besser abgesichert werden. Die einfachgesetzliche Umsetzung stellt nicht ausreichend sicher, dass entgegen der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers direkt oder indirekt aus dem Sondervermögen konsumtive Ausgaben der Länder finanziert werden. Denn die Regelung gewährt keinerlei Schutz dagegen, dass zwar den Kommunen nominell ein beträchtlicher Anteil an den Mitteln des Sondervermögens zugestanden wird, zugleich aber die Länder eigene Investitionsförderungen für ihre Kommunen zurückfahren und somit Spielraum für konsumtive Ausgaben der Länder gewinnen. Nach hiesiger Kenntnis hat der Bund auf Druck der Länder von entsprechenden Regelungen bereits in der Formulierung eines Kabinettsentwurfs Abstand genommen. Es ist dringend anzuregen, politische Zusagen der Länder beim Wort zu nehmen, dass sie auch ohne gesetzliche Verpflichtung ein weiterhin hohes kommunales Investitionsniveau gewährleisten wollen. Wenn der Bund darauf verzichtet, eine gesetzliche Regelung zu verankern, wie mit Bundesschulden finanzierte Mittel auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt werden sollen, sollte die Frage der Mittelverwendung zumindest der politischen Diskussion zugänglich gemacht werden. Eine Pflicht zur Erstellung eines Berichts zur Entwicklung der Höhe der jeweiligen Investitionen von Kommunen und Land (getrennt nach Finanzierung über das Sondervermögen sowie anderweitiger Finanzierung) stellt keine große Belastung für die Länderverwaltungen dar und ermöglicht eine angemessene politische Diskussion.

In technischer Hinsicht beinhaltet der Gesetzentwurf eine bestenfalls unklar ausgestaltete und schlimmstenfalls kontraproduktive Regelung: In der Begründung zu § 3 des LuKIFG heißt es im Gesetzentwurf: „Die Investitionsvorhaben sollten so ausgewählt werden, dass eine möglichst hohe und dauerhafte Wirkung der Investitionen auf die Wirtschaftskraft zu erwarten ist. Gemäß § 6 Absatz 2 HGrG und den entsprechenden Regelungen der Landeshaushaltsordnungen sind von den Ländern und Kommunen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Aufgrund der Formulierung ist unklar, ob sich die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die Auswahl der Projekte oder aber auf die Auswahl der Beschaffungsmethoden für ein Projekt bezieht. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst unscharf ist. Der derzeitige Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung bietet diesbezüglich auch keine weitergehende Klärung, da er im Wesentlichen lediglich den Begründungstext wiederholt.

Sofern sich die geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die Projektauswahl und nicht die Beschaffung beziehen, gehen sie in der Sache fehl, weil sie die Besonderheiten der kommunalen Infrastruktur verkennen.

Als besonders anschauliches Beispiel hierfür kann die Schulinfrastruktur benannt werden: Zwar ist unstreitig, dass zeitgemäße und gut ausgestattete Schulgebäude eine notwendige Voraussetzung für gute Bildung sind. Gute Bildung wiederum ist gerade in einer auf qualifizierter Arbeit beruhenden Volkswirtschaft wie der deutschen Volkswirtschaft unerlässlich für individuellen und gesamtgesellschaftlichen Erfolg. Zugleich entzieht sich aufgrund der lediglich indirekten Zusammenhänge der Effekt eines Schulgebäudes jeglicher Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Daher ist sicherzustellen, dass das Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht für diejenigen Fälle gilt, in denen die Voraussetzungen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gegeben sind. Wir bitten um ein klares Zeichen des Bundestages an die Bundesregierung, z. B. durch eine entsprechende Feststellung des federführenden Haushaltsausschusses, dass er diesen Teil der Gesetzesbegründung nicht zu eigen macht und dass eine entsprechende Anpassung der Verwaltungsvereinbarung notwendig ist. Alternativ wird der Bundestag gebeten, das Bundesministerium der Finanzen aufzufordern, für einzelne typische kommunale Infrastrukturen wie z. B. Schulen, Kitas oder ÖPNV jenseits der standardisierten Bewertung (z. B. für Mobilitäts-hubs, Betriebshöfe o. ä.) beispielhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzulegen, an denen sich die Kommunen orientieren können.

Positiv hervorzuheben ist der derzeitige Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung. Er ermöglicht es den Ländern, einfache und schlanke Verfahren (pauschale Mittelzuweisung, überjährige Budgets) zu etablieren. Die Länder sind nicht nur aufgefordert, diese Möglichkeiten zu nutzen. Sie müssen zudem darauf verzichten, unnötige Einengungen der möglichen Mittelverwendung vorzunehmen: Je nach Investitionsschwerpunkt und Investitionsmöglichkeiten in der Vergangenheit sind die Bedarfe und Prioritäten in den einzelnen Kommunen vor Ort höchst unterschiedlich. Landesseitige Vorgaben wie z.B. separate Fördertöpfe für verschiedene Infrastrukturarten würden verhindern, dass eine Kommune die Mittel dort einsetzen kann, wo es am sinnvollsten ist.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze

Der Gesetzentwurf regelt die konkrete Ausgestaltung zusätzlicher Verschuldungsmöglichkeiten der Länder. Auf den ersten Blick sind kommunale Belange durch diese Regelung nicht direkt betroffen. Allerdings ist die Frage zu stellen, wie die Länder die aufgrund der erhöhten strukturellen Verschuldungsmöglichkeit gewonnen Finanzierungsspielräume nutzen. Angesichts des Finanzierungsdefizits der kommunalen Ebene ist es zwingend, dass der neu gewonnene Finanzierungsspielraum zur Entlastung und Sanierung der jeweiligen kommunalen Haushalte verwendet wird.

Der Deutsche Städtetag teilt die Auffassung des Bundesrates, „dass nach der Grundgesetzänderung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) eine Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregeln durch Bund und Länder allein die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben der europäischen Fiskalregeln (SWP) nicht sicherstellt.“ Auch stellt der Deutsche Städtetag fest, dass bei vielen fiskalpolitischen Diskussionen in Deutschland die europäischen Fiskalregeln bzw. der SWP nicht mitgedacht werde, im besonderen dabei Auswirkungen auf kommunaler Ebene.