

27.05.20**Antrag
des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Entschließung des Bundesrates für ein Programm zur
Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie für kommunale
Haushalte und kommunal beherrschte Betriebe**

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 26. Mai 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den
als Anlage beigefügten Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates für ein Programm zur Abmilderung der
Folgen der COVID-19-Pandemie für kommunale Haushalte und
kommunal beherrschte Betriebe

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates
mit dem Ziel der sofortigen Sachentscheidung in die Tagesordnung der Sitzung des
Bundesrates am 5. Juni 2020 aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Armin Laschet

Entschließung des Bundesrates für ein Programm zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie für kommunale Haushalte und kommunal beherrschte Betriebe

Das Coronavirus SARS-CoV-2 hat sich binnen kurzer Zeit weltweit verbreitet. Bürgerinnen und Bürger sind genauso wie Unternehmen unmittelbar wie mittelbar betroffen. Die Pandemie hat nahezu alle Bereiche unserer Gesellschaft erfasst und erfordert staatliche Maßnahmen in erheblichem Umfang.

Umgehend hat der Deutsche Bundestag einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2020 sowie das Wirtschaftsplanstabilisierungsfondsgesetz beschlossen. Zugleich hat der Deutsche Bundestag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes festgestellt.

Zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Auswirkungen dieser Pandemie haben die Länder ebenfalls zahlreiche unterstützende Maßnahmen ergriffen.

Die Maßnahmen des Bundes und der Länder zielen darauf ab, die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt sowie Bürgerinnen und Bürgern – und damit letztlich unsere Gesamtgesellschaft – in dieser außergewöhnlichen Notsituation zu stützen und die Folgen abzumildern. Neben direkten staatlichen Hilfen in Form von neugeschaffenen oder ausgeweiteten Sozialleistungen für Bürgerinnen und Bürger oder der Sofortliquidität für Solo-Selbstständige und Klein- und Kleinunternehmen, ist der Weg zu Bürgschaften und günstigen Darlehenskonditionen zur Sicherung der Überlebensfähigkeit von Unternehmen eröffnet, um so heute den Grundstein für das Leben, Wirtschaften und Arbeiten von morgen zu legen.

Die Corona-Pandemie stellt die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland und in den Ländern sowie in jeder unserer Kommunen vor große Herausforderungen: Die Neuverschuldung betrifft derzeit alle staatlichen Ebenen. Neben zusätzlichen Ausgaben sind dafür die nahezu zeitgleich zurückgehenden Einnahmen verantwortlich.

Die Kommunen flankieren die Maßnahmen von Bund und Ländern steuerpolitisch. Insbesondere durch Stundungen der Gewerbesteuern bis hin zum Aussetzen von Vorauszahlungen und möglichen Rückerstattungen in der Folge der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie sind in den kommunalen Haushalten schon erste Spuren deutlich erkennbar. Neben direkten Steuereinzahlungen auf der kommunalen Ebene werden auch die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer infolge der Pandemie unter Druck geraten. Hinzu treten Ertragsausfälle bei Kultur- und ÖPNV-Betrieben, die in der Folge c.p. höhere Verlustausgleiche erfordern werden.

Dabei sind neben den bereits bestehenden Sozialleistungsbelastungen aktuell neue hinzugekommen:

- Die Beschlussfassung zum Sozialschutzpaket im Zuge der Corona-Pandemie ist mit Mehrbelastungen für die kommunale Familie von 2,3 Mrd. Euro verbunden. Die Entlastung durch den Bund beträgt 0 Euro.

- Die vorlaufende Beschlussfassung zum Angehörigenentlastungsgesetz dürfte für die Kommunen perspektivisch zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 1 Mrd. Euro führen. Die Entlastung durch den Bund beträgt 0 Euro.
- Bereits Ende 2016 wurde das Bundesteilhabegesetz (BTHG) beschlossen. Obwohl über die finanziellen Auswirkungen des BTHG aufgrund der Komplexität der Regelungen noch Unklarheit besteht, wird allgemein davon ausgegangen, dass die beschlossenen Leistungen für die zumeist kommunalen Leistungsträger mit erheblichen Mehrkosten verbunden sein werden.
- Auch die beabsichtigte Schaffung eines Rechtsanspruchs für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern wäre für die meist kommunalen Träger mit hohen zusätzlichen Investitions- und Betriebsausgaben verbunden, über deren Finanzierung derzeit noch Unklarheit besteht.

Die genannte Auswahl neu hinzugekommener finanzieller Belastungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände steht im Widerspruch zu der aktuellen Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD im Bund: Unter der Überschrift „Stabile Finanzen für unsere Kommunen“ wird auf Seite 117 ausgeführt: „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.“

Unsere Kommunen sind die Keimzelle der Demokratie. Sie verschulden sich aktuell wie Bund und Länder in ungeahnter Höhe. Die kommunale Selbstverwaltung ist dabei verfassungsrechtlich garantiert. Ihre Selbstverwaltung setzt allerdings auch finanzielle Selbstverwaltung und damit echte Handlungsspielräume voraus.

Der Bundesrat möge vor diesem Hintergrund die folgende EntschlieÙung fassen:

1. Artikel 104a Absatz 3 des Grundgesetzes sieht bislang vor, dass der Bund sich an Geldleistungsgesetzen nur bis unter 50 Prozent beteiligen kann, ohne eine Bundesauftragsverwaltung auszulösen. Dies erfordert derzeit, dass der Bund ggf. andere Entlastungswege in Anspruch nimmt, wenn er eine Bundesregie bei der örtlichen Aufgabendurchführung vermeiden will. Die 50-Prozent-Grenze für eine Bundesbeteiligung ohne Bundesauftragsverwaltung sollte erhöht werden.
2. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, für die Mehrbelastungen der kommunalen Familie von 2,3 Mrd. Euro durch die Beschlussfassung zum Sozialchutzpaket im Zuge der Corona-Pandemie einen angemessenen Ausgleich zu gewähren.

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um auch kommunal beherrschten Betrieben im erforderlichen Umfang einen angemessenen Zugang zu den vom Bund zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie aufgelegten Rettungsschirmen zu ermöglichen.
4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im EU-Oberschwellenbereich für eine Änderung und Harmonisierung von vergaberechtlichen Erleichterungen im Zusammenhang mit Förderbewilligungen aus Bund-Länder-Programmen einzutreten. Ziel ist es, durch vergaberechtliche Erleichterungen in den gemeinsamen Investitionsprogrammen ein zügiges „Wiederanfahren“ nach der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.

Begründung

1. Die Sozialausgaben der Kommunen steigen jährlich ungebremst. Im Jahr 2015 beliefen sich die reinen Sozialtransferausgaben bundesweit auf fast 54 Milliarden Euro. Sie binden aktuell ein Viertel der Ausgaben in den kommunalen Kernhaushalten und stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten dar. Trotz der anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die fiskalische Bedeutung des Aufgabenbereichs Soziales für die kommunalen Haushalte auch in der jüngeren Vergangenheit weiter zugenommen. Allein zwischen 2005 und 2015 sind die kommunalen Sozialtransferausgaben bundesweit um fast 19 Milliarden Euro gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme um 53 Prozent. Die fiskalische Dominanz des Sozialbereichs ist für die Kommunen problematisch, denn die eigenen Steuerungsoptionen auf Höhe und Dynamik der Ausgaben sind infolge rechtlicher Leistungsansprüche begrenzt. Eine problematische Sozialstruktur schlägt sich daher in der Regel auch in höheren Sozialausgaben nieder. Zudem hat die Sozialstruktur Auswirkungen auf die Steuerkraft einer Kommune. Hohe Sozialausgaben fallen daher tendenziell mit geringeren Steuereinnahmen zusammen. Letztlich variiert die Ausgabenbelastung stark zulasten schwacher Kommunen. Die Sozialausgaben sind ein bedeutsamer Treiber zunehmender Disparitäten. Die betroffenen Kommunen geraten in einen Teufelskreis aus Haushaltsproblemen, schwindenden Handlungsspielräumen und verfallender Infrastruktur. Die disparate kommunale Finanzsituation wird angesichts unterschiedlicher und reziproker Ausgaben-niveaus für Soziales und für Investitionen auch für die Zukunft weiter verstärkt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die den sozialen Leistungen zugrunde liegenden Gesetze Bundesrecht sind. Die Aufgaben wurden den Kommunen einst übertragen, ohne zugleich deren Finanzierung zu regeln. Kostenverursacher ist der Bund, Kostenträger sind hingegen die Kommunen. Es handelt sich um eine systemische Schwäche der bundesdeutschen Finanzverfassung, die Jahr für Jahr zutage tritt. Ziel muss es daher sein, die strukturschwachen und besonders betroffenen Kommunen fokussiert und dauerhaft zu unterstützen, denn eine flächendeckende Haushaltskrise besteht nicht. Mit diesem Ziel ist die Entlastung von Sozialausgaben der richtige Ansatz. Eine Stärkung der Gemeinden über höhere Anteile an den Gemeinschaftssteuern begünstigt hingegen eher die wirt-

schaftsstarken Kommunen. Folge wäre der Anstieg komplexer und politisch konfliktreicher Umverteilungen zwischen Ländern und Kommunen.

Eine entsprechende Unterstützung durch finanzielle Beteiligung des Bundes kann jedoch nur an den kommunalen Aufwendungen erfolgen, die auf Grund von Geldleistungsgesetzen entstehen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und bestimmten Kapiteln des SGB XII. Sobald die Beteiligung des Bundes an den Geldleistungen dabei einen Anteil von 50 Prozent erreicht oder übersteigt, erfolgt nach geltender Rechtsanlage aufgrund von Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG die Durchführung des betreffenden Gesetzes in Bundesauftragsverwaltung. Dies ist angesichts der beschränkten Steuerungsmöglichkeiten unangemessen. Hinzu kommt, dass diese Grenze etwa im relevanten Bereich der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II auch bei der gebotenen bundesweiten Betrachtung bereits kurzfristig erreicht werden dürfte: Die Kombination aus der Basisbeteiligung des Bundes an den eigentlichen Unterkunftskosten und den verschiedenen Erhöhungsquoten, so etwa der Weiterleitung von Anteilen aus der bundesweiten 5-Milliarden-Euro-Entlastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Neuregelung der Eingliederungshilfe und für die Kosten der Unterkunft und Heizung von Bedarfsgemeinschaften mit Fluchthintergrund führt allein zur Vermeidung der 50-Prozent-Grenze dazu, dass die notwendige und systemgerechte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft auf Grundlage eines in § 46 SGB II vorgesehenen gesetzlichen Mechanismus reduziert und in einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer umgewandelt wird. Dies ist schon deswegen nicht sinnvoll, da – wie beschrieben – in diesem Fall eine gänzlich andere, weder ebenen- noch problemadäquate Finanzunterstützung durch den Bund erfolgt: Wenn das Problem besonders groß ist, wandelt sich die Unterstützung des Bundes für Kommunen mit hohen Sozialausgaben in eine solche für besonders steuerstarke Kommunen. Aus diesem Grunde ist die bisherige 50-Prozent-Grenze für eine Bundesbeteiligung ohne Bundesauftragsverwaltung zu erhöhen. Die Forderung einer Anhebung der Schwelle für den Eintritt der Bundesauftragsverwaltung ist bereits in die Empfehlungen des Bundesrates zum Digitalpakt Schule aus Anlass der Grundgesetzänderung (BR-Drs. 165/18) aufgenommen worden. Der Bund hat diese Forderung bislang nicht aufgegriffen.

2. Die Beschlussfassung zum Sozialschutzpaket auf Bundesebene ist mit deutlichen Belastungen für die Kommunale Familie verbunden. Aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise werden zahlreiche Haushalte von deutlichen Einbußen ihres Erwerbseinkommens betroffen sein. Diesen Haushalten soll ein schneller und möglichst unbürokratischer Zugang zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und nach dem Dritten und Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) ermöglicht werden. Je 100.000 zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die für einen Zeitraum von sechs Monaten Ansprüche auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, ergeben sich Mehrausgaben von rund 800 Millionen Euro. Davon entfallen 625 Millionen Euro auf den Bund und 175 Millionen Euro auf die Kommunen. Unter Berücksichtigung der Branchen- und Einkom-

mensstruktur könnten bis zu 700 000 der 1,9 Millionen Solo-Selbständigen und bis zu 300 000 der 1,6 Millionen Selbständigen mit Angestellten für eine Antragsstellung in Frage kommen. Zusammen mit weiteren Anspruchsberechtigten wäre eine Größenordnung von 1,2 Millionen zugehenden Bedarfsgemeinschaften infolge der Corona-Krise und dieser Regelung möglich. Bei sechs Monaten Leistungsbezug entspräche dies Mehrausgaben von rund 9,6 Milliarden Euro. Davon entfallen 7,5 Milliarden Euro auf den Bund (davon 5,5 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld II und 2,0 Milliarden Euro für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft) und 2,1 Milliarden Euro auf die Kommunen.

Aufgrund der mit den Maßnahmen gegen eine weitere Ausbreitung des neuartigen Coronavirus COVID-19 verbundenen Folgen für die Wirtschaft wird die derzeitige Pandemie tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Allgemein wird schon jetzt davon ausgegangen, dass die Bundesrepublik Deutschland am Beginn der schwersten Wirtschaftskrise ihrer Geschichte steht. Die kommunalen Haushalte werden von dieser Krise massiv betroffen sein: Aufgrund wegbrechender Steuer- und Gebühreneinnahmen sowie krisenbedingter Mehrausgaben (z.B. im Sozialbereich) werden viele Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2020 ins Defizit rutschen. Je länger die Krise andauert und je tiefergreifender die Folgen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind, desto größer wird dabei der finanzielle Schaden für die Kommunen ausfallen. Zusätzliche Belastungen der kommunalen Haushalte ergeben sich aus den Maßnahmen, die der Bund im Zusammenhang mit der Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Krise ergriffen hat, namentlich aus dem mit dem Sozialschutz-Paket beschlossenen erleichterten Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherung.

3. Die Corona-Pandemie hat aber nicht nur negative Folgen für die öffentlichen Haushalte, und damit auch für die kommunalen Kernhaushalte, sondern belastet auch einen bedeutsamen Teil der kommunalen Betriebe. Betroffen sind unter anderem kommunale Verkehrsbetriebe, insbesondere solche kommunal beherrschten Gesellschaften, die Flughäfen betreiben, sowie Messengesellschaften und Betriebe, die im kulturellen und Freizeitbereich tätig sind (z.B. Opern, Theater, Schauspielhäuser, Volkshochschulen, Musikschulen, Museen, Bädergesellschaften und Tiergärten). Generell sind alle kommunalen Unternehmen betroffen, bei denen aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie die Einnahmen völlig oder zu großen Teilen wegbrechen. Auch diese öffentlichen Betriebe bedürfen der Hilfestellung. Die wesentlichen Förderprogramme des Bundes – insbesondere die Kredite aus dem KfW-Sonderprogramm 2020 – sehen bislang allerdings nur Hilfestellungen für gewerbliche Unternehmen der Privatwirtschaft vor. Es sollten daher auch hier Öffnungen der Rettungsschirme des Bundes für kommunale Betriebe erfolgen. Die Hilfen für diese kommunalen Betriebe, die wichtige Leistungen für alle Bürger und auch für die Privatwirtschaft erbringen, sollte insoweit nicht allein den Ländern überlassen bleiben, zumal vielen dieser Leistungen auch länderübergreifende und bundesweite Bedeutung zukommen kann.

4. Neben landesrechtlichen Erleichterungen im Vergaberecht ist es erforderlich, in Abstimmung mit dem Bund über die Förderbestimmungen im EU-Oberschwellenbereich in gemeinsam getragenen Förderbewilligungen ebenfalls Erleichterungen zu vereinbaren, da ansonsten Erleichterungen mit den unveränderten inhaltlichen Auflagen in Förderbescheiden kollidieren und so dem Beschleunigungsansatz keine Rechnung getragen werden kann. Hierzu wird die Bundesregierung gebeten an die EU heranzutreten.