Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration
Baden-Württemberg
Herrn Minister
Thomas Strobl
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

2. April 2020

Haushalts- und finanzpolitische Herausforderungen für die Gemeinden, Städte und Kreise durch die Corona-Pandemie

Sehr geehrter Herr Minister,

auch die Städte, Gemeinden und Kreise stehen mit der Corona-Pandemie und den Folgen einer besonderen Herausforderung gegenüber. Die notwendigen Maßnahmen zur Verlangsamung der Verbreitung des Corona-Virus werden vor Ort umgesetzt und die essentiellen Daseinsvorsorgeleistungen werden aufrechterhalten. Vieles ist jedoch ungewiss, gerade auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise. Dies gilt für alle staatlichen Ebenen, auch für die Kommunen.

Die gegenwärtige Situation

Städte, Gemeinden und Kreise müssen mit erheblichen Einnahmerückgängen rechnen. Hauptsächlich werden sich diese in den Bereichen der Gewerbesteuer und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und auch in deutlich geringer ausfallenden Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich abbilden. Die Herabsetzung der Gewerbesteuervorauszahlungen für 2020 – auch mit der Rückzahlung bereits erhaltener Vorauszahlungen - nimmt stark zu, auch die Anträge auf Gewerbesteuerstundungen für zurückliegende Jahre werden mehr. Das Risiko, aus gestundeten Abschlusszahlungen tatsächlich die Steuereinzahlungen nicht realisieren zu können, steigt. Sicherheitsleistungen auf Gewerbesteuerstundungen sind praktisch nicht erreichbar. Mit dem nächsten Steuervorauszahlungstermin am 15.05.2020 wird der Einnahmerückgang noch konkreter spürbar werden. Unmittelbar davor liegt das Datum der Mai-Steuerschätzung auf deren Grundlage die Finanzausgleichsmasse angesichts auch massiver Rückgänge bei den Gemeinschaftsteuereinnahmen des Landes nach der bestehenden Systematik ebenfalls zurückgehen würde.

Neben diesem erheblichen Rückgang der Einnahmen aus Steuern und dem Finanzausgleich haben die Kommunen auch fehlende Einnahmen aufgrund der geschlossenen Einrichtungen im Sozial-, Kultur- und Gesundheitsbereich zu verkraften (Museen, Volkshochschulen, Bibliotheken, Bäder, Hallen, kulturelle Veranstaltungen bis hin zu den

Kindertageseinrichtungen), die Fixkosten bleiben jedoch erhalten. Inzwischen werden sogar Anträge auf Stundung oder gar Erlass von Grundsteuerforderungen, von Verbrauchsgebühren Wasser/Abwasser in den Rathäusern gestellt.

Ferner sehen sich die Kommunen schon jetzt mit erheblichen Mehraufwendungen im Sozialbereich konfrontiert. Allein das Sozialschutzpaket des Bundes, das in der Sache ausdrücklich begrüßt wird, schlägt bei den baden-württembergischen Land- und Stadtkreisen mit einem dreistelligen Millionenbetrag zu Buche. Auch unabhängig davon wird die Belastung der kommunalen Sozialhaushalte massiv zunehmen. Ein Anstieg der kommunal auszugleichenden Defizite kommunaler Krankenhäuser ist ebenfalls absehbar.

Zu nennen sind ferner die unmittelbaren Belastungen der Landkreise, Städte und Gemeinden durch die Pandemiebekämpfung. So werden hohe Summen etwa für Schutzausrüstung oder die Einrichtung von Abstrichzentren bzw. Corona-Praxen aufgewendet.

Schließlich, aber nicht zuletzt, werden die Kommunen mit der Erwartung konfrontiert, zur nachhaltigen Absicherung der Daseinsvorsorge Stabilisierungsleistungen etwa an soziale Träger (Jugend-, Alten- und Behindertenhilfe) oder an Verkehrsunternehmen zu erbringen. Gleichzeitig muss die kommunale Ebene sowohl in der Krise (Mehrausgaben, Mindereinnahmen aus Steuerrückgängen, Gebührenausfällen usw.), aber auch danach (kommunale Investitionen sind ein wichtiger Konjunkturmotor) handlungsfähig bleiben. Ihr kommt deshalb eine zentrale volkswirtschaftliche (und gesellschaftliche) Stabilitätsfunktion zu.

In diesem Kontext sieht die Kommunale Familie die Soforthilfe des Landes für Familien in Höhe von 100 Mio. als ein klares erstes Signal seitens der Landesregierung, dass Städte und Gemeinden in dieser Situation nicht allein gelassen werden. Die angebotene Abschlagszahlung gibt vor Ort für die Monate März und April die notwendige Liquidität, um handlungsfähig zu bleiben.

Probleme

- Die von den Kommunen für das Jahr 2020 aufgestellten Haushaltspläne sind Makulatur. Nachtragshaushalte in praktisch allen Kommunen im weiteren Jahresverlauf werden die Folge sein.

- Das Haushaltsrecht zwingt die Kommunen dazu, eine haushaltswirtschaftliche Sperre (§ 29 GemHVO) zu erlassen. Damit sind nur noch (gesetzlich bzw. vertraglich) verpflichtende Ausgaben zulässig. Die Kommunen wären damit in ihrer (auch vom Land erbetenen) Stabilisierungsfunktion für die Daseinsfür- und -vorsorge und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt erheblich eingeschränkt, antizyklisches Verhalten wäre damit haushaltsrechtlich unmöglich.

- Die für die Aufgabenerfüllung und Handlungsfähigkeit benötigte Liquidität in den kommunalen Haushalten droht kurzfristig nicht gewährleistet zu sein. Liquide Mittel aus Vorjahren, die kurzfristig und begrenzt als Liquiditätspuffer wirken können, sind in unterschiedlichem Umfang vorhanden. Bereits das zurückliegende Jahr war von einer Halbierung des Kommunalen Finanzierungssaldos und damit auch des Liquiditätsvorsorgepuffers gekennzeichnet. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts ging der Finanzierungssaldo 2019 in den Kernhaushalten der baden-württembergischen Kommunen um 1,2 Mrd. Euro oder 57 Prozent auf 852 Mio. Euro zurück. Angesichts der zu erwartenden Steuereinnahmeeinbrüche gepaart mit den notwendigen Erstattungen der geleisteten Vorauszahlungen für das erste Quartal 2020

muss bereits in wenigen Wochen von einer nicht mehr zu gewährleistenden kommunalen Liquidität ausgegangen werden

- Es werden erhebliche Mehraufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich von über 500 Mio. Euro netto alleine in Baden-Württemberg erwartet. Die Land- und Stadtkreise werden durch drastische Fallzahlensteigerungen im Bereich des SGB II und XII und durch die geänderten Regelungen zur Anrechnung von Vermögen und der Übernahme von Mietkosten erheblich belastet werden.

- Außerdem sind die Land- und Stadtkreise besonders als Träger der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen gefordert. Trotz der jüngsten Beschlüsse zur Krankenhausfinanzierung wird ein hohes Defizit erwartet. Die durch die Corona-Krise zu erwarteten Mindererträge (z.B. durch die Verschiebung von OPs) und Mehraufwendungen, werden auch durch die vorgesehenen Änderungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes bei Weitem nicht kompensiert.

- Darüber hinaus werden erhebliche Mehraufwendungen bei den Land- und Stadtkreisen als Träger der Gesundheitsämter erwartet. Zu nennen sind insbesondere Mehraufwendungen für Testungen, Fieberambulanzen, Abstrichzentren, der Ankauf persönlicher Schutzausrüstung sowie die Schaffung von Quarantäneeinrichtungen.

- Der Öffentliche Nahverkehr muss aufrechterhalten werden. Für die auf diesem Feld tätigen Unternehmen muss durch das Land ein Rettungsschirm gespannt werden.

Kurzfristige Lösungsansätze:

Aus Sicht der kommunalen Landesverbände müssen deshalb die im Folgenden dargestellten, kurzfristigen Maßnahmen ergriffen werden.

1. Handlungsfähigkeit sichern. Schutzschirm für Kommunen spannen:

In vorderster Linie muss es darum gehen, angesichts wegbrechender Einnahmen und anstehender Ausgaben die Zahlungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise dauerhaft sicherzustellen. Dazu bedarf es folgender Maßnahmen:

- Absicherung der wegfallenden Einnahmen (Auffangen der wegbrechenden Gewerbesteuereinnahmen und Sicherstellung der bisher geplanten Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich) durch das Land.

- Einrichtung eines Finanzierungsfonds für durch die Corona-Pandemie bedingte Zusatzausgaben (auf Grundlage einer – hinsichtlich der Systematik mit dem Land geeinten – Dokumentation der anfallenden Ausgaben/Ausfälle).

- Ausgleich für ansteigende Sozialausgaben (auf Grundlage einer – hinsichtlich der Systematik mit dem Land geeinten – Dokumentation der durch die Corona-Krise unmittelbar ausgelösten Mehraufwendungen).

2. Flexibilisierung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen

Praktisch alle Kommunen werden im Laufe des Jahres mit Nachtragshaushalten auf die veränderten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagieren müssen. Dies ist jedoch in

der aktuellen Lage weder personell noch unter virologischen Gesichtspunkten möglich. Deshalb bedarf es folgender Vorabmaßnahmen:

- Die in den Haushaltssatzungen festgesetzten Höchstbeträge der Kassenkredite dürften in nahezu allen Städten und Gemeinden aktuell nicht ausreichen, um auf etwaige Liquiditätsengpässe zu reagieren. Nachtragshaushaltssatzungen wären die zwingende Folge, um Kassenkredite in Anspruch nehmen zu können. Es bedarf seitens der Kommunalaufsicht einer befristeten Freistellung vom Erfordernis kurzfristig aufzustellender Nachtragssatzungen und einer pauschalen Genehmigung erweiterter Kassenkreditvolumen jedenfalls kurzfristig in Höhe der Gewerbesteuereinnahmen zur Sicherung der Liquidität.

- Dies gilt ggf. auch, wenn die Kreditermächtigung für Investitionen aufgestockt werden muss, um auf die wegbrechenden Steuereinnahmen zu reagieren. Die Kommunen sollten auch – dies adressiert an die Handhabung durch die Kommunalaufsicht - die Flexibilität haben, ihren noch vorhandenen Liquiditätspuffer vorrangig für den Ausgleich des Zahlungsmittelsaldos des Ergebnishaushalts einzusetzen und auch reservieren zu dürfen und entsprechend die Kreditfinanzierung der Investitionen ausweiten können.

3. Weitere kurzfristige Maßnahmen

- Gesetzlich vorgegebene Standards bzw. Rahmensetzungen sind im Hinblick auf deren Kostenfolge und Anpassung zur Reduzierung der Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen zu überprüfen.

- Fristen in Zuwendungsverfahren und Förderrichtlinien (Umsetzungsfristen, Verwendungsnachweise usw.) sollten ausgesetzt werden, solange die Corona-Pandemie andauert.

- Die verpflichtende Umsetzung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (§2b UStG) muss ausgesetzt werden.

- Eine weitere Lockerung der Vergabevorschriften wäre zu prüfen.

- Auch kommunale Unternehmen und nicht nur die Privatwirtschaft sind durch die Corona-Pandemie betroffen (Verkehrsunternehmen, Bäder, Kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater, Krankenhäuser, Pflegeheime etc.). Auch die kommunalen Unternehmen benötigen eine gleichwertige Absicherung. Verlustausgleiche und Stützungsmaßnahmen aus den Kernhaushalten werden unvermeidlich sein.

- Beihilferechtliche Regelungen müssen großzügig ausgelegt werden. Dies gilt auch für den Ausgleich etwaiger Defizite in den kommunalen Unternehmen.

Weitere Schritte

Zur Stabilisierung/Wiederbelebung der Konjunktur nach der Pandemie ist ein Kommunales Investitionsprogramm mit den Schwerpunkten Digitalisierung, Klimaschutz, Sicherstellung einer eigenständigen Daseinsvorsorge (ÖPNV, Gesundheit, Energie, Versorgung usw.) …. aufzulegen.

Auch wenn es aktuell nicht das vordringlichste Thema ist, soll gleichwohl darauf hingewiesen werden, dass der Ausgleich der ordentlichen Ergebnisse in den Kommunalhaushalten nach

den Regeln der kommunalen Doppik vielerorts nicht zu schaffen sein wird. Dies hat sich auch ohne die Corona-Pandemie auf Grund der Haushaltsplanzahlen für viele Kommunen im Lande abgezeichnet. Nun treten die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie hinzu. Auch nach den bisherigen kameralen Maßstäben wäre der Haushaltsausgleich vielerorts nicht mehr zu schaffen. Bereits für das Jahr 2020 bedarf es einer flexibleren Handhabung der Haushaltsausgleichsregeln durch Kommunen und die Kommunalaufsicht. Was nicht machbar ist, kann auch von der Kommunalaufsicht nicht verlangt werden.

Wir möchten mit diesen ersten Vorschlägen einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, dass in bewährter Weise Land und Kommunen gemeinsam die Krise und deren Folgen gut und effektiv bewältigen und stehen Ihnen gerne für Gespräche zur Verfügung. Wir unterstützen gerne abgestimmt auch Initiativen, um für bundesweit einheitliche Sicherungen für die Städte und Gemeinden tätig zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

Roger Kehle	Dr. Peter Kurz	Joachim Walter
Präsident	Präsident	Präsident

Ein gleichlautendes Schreiben geht an:

Dr. Nicole Hoffmeister-Kraut MdL, Wirtschaftsministerin
Edith Sitzmann MdL, Finanzministerin
Dr. Florian Stegmann, Chef der Staatskanzlei