

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Britta Haßelmann, Tabea Rößner, Bettina Herlitzius, Kerstin Andreae, Birgitt Bender, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Dr. Thomas Gambke, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Brigitte Pothmer, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Gerhard Schick, Ulrich Schneider, Dr. Harald Terpe, Arfst Wagner (Schleswig), Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Beratung der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach, Peter Götz, Dr. Michael Meister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Birgit Reinemund, Heiner Kamp, Dr. Volker Wissing, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksachen 17/11461, 17/13343 –

Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Kommunen sind unterfinanziert

Die finanzielle Lage sehr vieler Kommunen ist schlecht. Hauptschuld an dieser Misere ist ihre unzureichende Finanzausstattung. Die sozialen Kosten explodierten im letzten Jahrzehnt (60 Prozent). Die kommunale Verschuldung nimmt exzessiv zu und die Sachinvestitionen sinken. Das Ergebnis der chronischen Unterfinanzierung, insbesondere im letzten Jahrzehnt, ist eine erhebliche kommunale Verschuldung von 133,6 Mrd. Euro Ende 2012 (inkl. Kassenkrediten). Ergänzt wird diese finanzielle Bürde nach einer Untersuchung der KfW Bankengruppe durch einen kommunalen Investitionsstau in Höhe von 128 Mrd. Euro. Allein im letzten Jahr stieg der verschobene Investitionsbedarf um 28 Mrd. Euro an. Dies verdeutlicht: Die Kommunen brauchen eine bessere Finanzausstattung.

Erschwerend kommt die Entwicklung zu einer Zweiklassengesellschaft innerhalb der kommunalen Familie hinzu. Die Steuereinnahmen verteilen sich höchst ungleich. Die Folge ist eine exzessive Zunahme der Verschuldung der Kommunen auch in konjunkturell guten Zeiten. Eklatant zeigt sich das bei den Kassenkrediten. Trotz steigender Steuereinnahmen wuchsen sie 2011 um fast 10 Prozent und erreichten Mitte 2012 ein Niveau von 48 Mrd. Euro. Seit dem Ende des Jahres 2008 nahmen die Kassenkredite um 19 Mrd. Euro zu. Das entspricht

einem Anstieg um 65 Prozent in drei Jahren. Ein starker Zusammenhang besteht zwischen der Höhe der kommunalen Kassenkredite und den sozialen Pflichtausgaben, d. h. soziale Leistungen können viele Kommunen nur über Kassenkredite finanzieren.

Kommunen in schwierigen Haushaltslagen werden vom konjunkturellen Aufschwung abgekoppelt. Der saldierte Gesamtüberschuss aller Kommunen 2012 erreicht insbesondere die finanzstarken Gemeinden. Die KfW Bankengruppe hält fest: Während Kommunen mit Defiziten diese 2012 minimal reduzieren konnten, verdoppelten sich die Haushaltsüberschüsse der finanzstarken Kommunen gegenüber dem Vorjahr. Außerdem fallen die Investitionen bei hohem Kassenkreditbestand besonders niedrig aus. Die Schere zwischen armen und reichen Kommunen klafft immer weiter auseinander. Auch fließen die Fördermittel aus den Bundesprogrammen nicht zielgerichtet in die finanzschwachen Kommunen. Hochverschuldete Kommunen können die erforderliche Kofinanzierung für Investitionen in Energie-, Klimaschutz- und Städtebauprojekte nicht aufbringen.

Die finanziellen Nöte der Kommunen sind noch lange nicht überwunden. Jubelrufe der Bundesregierung über „das erfreuliche Jahr 2012“ aufgrund des erstmaligen leichten Finanzierungsüberschusses nach Jahren hoher Defizite sind vollkommen verfehlt. Das Jahresergebnis wurde auf Kosten von Zukunftsinvestitionen erzwungen. Auch die Verschuldungsspirale dreht sich weiter: Laut KfW-Kommunalpanel werden ein Drittel aller Städte und die Hälfte der Großstädte auch 2012 und 2013 ihre Kassenkreditbestände weiter ausweiten müssen.

Die Kommunen sind strukturell unterfinanziert. Bund und Länder sind als Gesetzgeber gefragt, diese strukturelle Unterfinanzierung zu beseitigen. Die ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber weiteren Entlastungen der Kommunen auf Kosten des Bundes ist falsch. Außerdem sind die Länder aufgerufen, durch funktionierende kommunale Finanzausgleiche zur besseren Finanzausstattung ihrer Kommunen beizutragen und durch landespezifische Entschuldungsfonds zu flankieren.

Kommunale Entlastungen Fehlanzeige: Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen

Einzig nachhaltige Entlastung der Kommunen in dieser Legislaturperiode ist die Übernahme der Grundsicherung im Alter, erwirkt durch Verhandlungen und Druck der Bundesländer im Vermittlungsausschuss. Diese Entlastung ist gut und dringend erforderlich. Sie ist jedoch nicht geeignet, den dramatischen Kostenzuwachs bei den sozialen Pflichtleistungen für die Kommunen insgesamt abzufedern. Die Übernahme der Grundsicherung im Alter kann deshalb nur ein erster Schritt sein, ist sie doch nur für 10 Prozent der kommunalen Sozialausgaben verantwortlich. Allein die jährlichen Ausgabensteigerungen bei den sozialen Leistungen in Höhe von ca. 3,2 Prozent 2011 und 3,6 Prozent 2012 zeigen, wie schnell weitere Kostensteigerungen diese Entlastung zunichte machen werden. Deshalb sind Bund und Länder weiter gefordert. Eine spürbare Entlastung bei den Sozialausgaben ist weiterhin notwendig.

Andere zentrale Gesetzesinitiativen der Bundesregierung wie das Wachstumsbeschleunigungsgesetz senken die kommunalen Steuereinnahmen jährlich um ca. 1,3 Mrd. Euro und schwächen die finanzielle Basis der Kommunen nachhaltig. Insgesamt entziehen Steuergesetze wie die sog. Mövenpick-Steuer zwischen 2010 bis 2013 den Kommunen ca. 5,2 Mrd. Euro. Außerdem bagatellisiert die Bundesregierung die Notlage der Kommunen durch Entlastungshinweise, wie „durch Senkung der Sozialversicherungen werden die Kommunen auch bei den Personalausgaben entlastet.“ Der exzessive Anstieg der Kassenkredite in den letzten zehn Jahren wird mit dem Hinweis „die Inanspruchnahme der Kassenkredite ist kein flächendeckendes Problem“ marginalisiert. Aus Sicht der Bun-

desregierung konzentrieren sich die Kassenkredite „nur“ auf fünf Bundesländer. In diesen fünf Bundesländern wohnt aber knapp die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung. Die KfW Bankengruppe kommt zu dem Ergebnis „Kassenkredite steigen ungebremst.“

Gemeindefinanzkommission ohne Ergebnis

Die Bundesregierung blockiert auch die wenigen eigenen Reformvorschläge. Lösungsvorschläge der Gemeindefinanzkommission im Bereich Standards werden aufgrund einer möglichen Lastenverschiebung zu Ungunsten des Bundes verworfen. So wurden bisher erst 9 Prozent der ursprünglich 200 Vorschläge umgesetzt. Die von der Bundesregierung aufgeführten Gesetzesvorhaben wurden dem Bund in zähen Verhandlungen von den Ländern abgerungen. Anstatt neue Handlungsspielräume zu schaffen, droht den Kommunen dank der Unterstützung der Bundesregierung im Ministerrat der Europäischen Union sogar eine erhebliche Einschränkung eigener Handlungsspielräume. Die Dienstleistungskonzessionsrichtlinie der EU plant einen tiefen Eingriff in die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Insbesondere die kommunale Betätigung im Bereich der Trinkwasserversorgung und bei interkommunalen Kooperationen wird unverhältnismäßig eingeschränkt.

Auch hat sich die Bundesregierung in der Gemeindefinanzkommission nicht ernsthaft mit den Strukturproblemen der Städte und Gemeinden befasst. Sie fokussierte ihre Kraft darauf, die Gewerbesteuer durch eine Reform der Einkommensteuer zu ersetzen. Dieser Reformvorschlag hätte die kommunalen Steuereinnahmen um 5 Mrd. Euro gesenkt und scheiterte letztendlich an dem Widerstand der kommunalen Spitzenverbände, vieler Länder und der Opposition.

Insgesamt versäumte die Bundesregierung es, in der Gemeindefinanzkommission die Finanzen der Kommunen auf eine neue solide Basis zu stellen und Wege zu eröffnen, überschuldete Kommunen aus ihrer ausweglosen Situation zu befreien.

128 Mrd. Euro kommunaler Investitionsstau

Die Bundesregierung höhlt die Unterstützung von kommunalen Investitionsentscheidungen systematisch aus. Den eigenen Konsolidierungsdruck beantwortet die Bundesregierung gezielt mit Kürzungen zentraler Investitionsprogramme der Kommunen. Das Zukunftsinvestitionsgesetz stammt noch aus der letzten Legislaturperiode. Die Investitionen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur und Wohnraumförderung durch das Entflechtungsgesetz stellt die Bundesregierung in Frage und verhindert durch die Verlängerung um lediglich ein Jahr bis 2014 Investitionssicherheit. Sie will eine degressive Ausgestaltung bis 2019. Dies widerspricht dem seit Jahren festgestellten Investitionsstau bei der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, die für über ein Viertel des gesamten Investitionsrückstands in Höhe von 128 Mrd. Euro verantwortlich ist.

Die Fördermittel für die Städtebauförderung wurden von einem Niveau von 610 Mio. Euro 2010 durch die Bundesregierung auf 455 Mio. Euro in 2011 gekürzt. Nach weiteren Kürzungsandrohungen im Rahmen der Haushaltsberatungen hat die Bundesregierung die Mittel jetzt auf dem viel zu niedrigen Niveau von 455 Mio. Euro verstetigt. Sogar ein Gutachten der Bundesregierung setzt den tatsächlichen Bedarf bei 700 Mio. Euro an. Das Erfolgsprogramm „Soziale Stadt“ wurde durch die Kürzung der Bundesmittel um rund 70 Prozent im November 2010 bedeutungslos. Die notdürftige Fortsetzung der Förderung ermöglicht kaum die dringende Ausweitung auf neue Gebiete. Das Ergebnis ist: 2011 wurde nur ein Programmgebiet neu aufgenommen, 2009 waren es noch 48.

Das Gebäudesanierungsprogramm der KfW Bankengruppe wurde massiv gekürzt, von 2,2 Mrd. Euro in 2009 auf rund 900 Mio. Euro in 2011. Inzwischen

wurde es mit vielen Unsicherheiten und Änderungen auf derzeit rund 1,5 Mrd. Euro festgeschrieben.

Die Initiativen Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) und Energie- und Klimafond (EKF) sind hoffnungslos unterfinanziert und nicht geeignet, den immensen Investitionsbedarf vor Ort zu stützen. Denn ihre Finanzierung hängt vom Sondervermögen des Energie- und Klimafonds ab und damit direkt vom Zertifikatpreis des Emissionshandels, die den Fonds füllen. Dieser ist allerdings einem drastischen Preisverfall unterworfen. Verantwortlich hierfür ist die Bundesregierung, die sämtlichen Reformanstrengungen auf europäischer Ebene bisher eine Absage erteilt hat. Infolge der unzureichenden Finanzausstattung ist die Finanzierung wichtiger und notwendiger Effizienzprogramme höchst ungewiss.

Verschont von den systematischen Kürzungen kommunalrelevanter Förderprogramme bleiben nicht einmal die wirtschaftspolitischen Lieblingsprojekte der Bundesregierung: Die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen in den Kommunen verlor innerhalb von zwei Jahren mehr als ein Drittel der Bundesfördermittel.

Die systematische Konsolidierung des Bundes auf Kosten der Investitionsförderung der Kommunen verhindert die Chance, den zunehmenden Investitionsstau zu verlangsamen. Der Handlungsbedarf wird in die Zukunft verschleppt.

Bund in der Verantwortung/Kommunale Pflichtaufgaben werden nicht ausfinanziert

Die Übertragung von Aufgaben durch Bund und Länder an die Kommunen muss mit der Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel einhergehen. Hier muss das Prinzip gelten „Wer bestellt, bezahlt.“

Die Bundesregierung liefert zahlreiche Beispiele mangelnder Konnexität. So werden die Kommunen bei der Finanzierung des Bildungs- und Teilhabepakets im Stich gelassen: Die Bundesregierung erklärt in ihrer Antwort, dass die Finanzierung des außerschulischen Hortmittagessens und der Schulsozialarbeit mit dem Jahr 2013 enden werde. Dies ist nicht nachvollziehbar. Gerade das Instrument der Schulsozialarbeit funktioniert und zeigt Wirkung. Dies ist ein Alleinstellungsmerkmal im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets.

Gravierend ist auch die Ignoranz der Bundesregierung gegenüber erheblichen Finanzierungsproblemen beim Kitausbau. Letztlich müssen Finanzlöcher von den Kommunen als Ausfallbürgen getragen werden, um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige ab August dieses Jahres gewährleisten zu können. Die von der Bundesregierung kalkulierten 750 000 Plätze für unter 3-Jährige sind für die Realisierung des Rechtsanspruchs nicht ausreichend. Doch auch dieser zu niedrig angesetzte Bedarf ist kurz vor Inkrafttreten des Rechtsanspruchs nicht umgesetzt. Laut dem Statistischen Bundesamt fehlen bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs am 1. August 2013 noch 220 000 U3-Plätze, um das auf Drängen der Länder um 30 000 Plätze aufgestockte Ziel von 780 000 Plätzen zu erreichen. Die Bundesregierung versäumt es seit 2010, auf der Grundlage einer soliden Bedarfserhebung eine vernünftige und faire Finanzvereinbarung zu treffen und führt stattdessen das unsinnige Betreuungsgeld ein.

Kommunen werden allein gelassen

Die Bundesregierung ignoriert drängende Probleme und lässt den notwendigen Weitblick vermissen. Sie bleibt Antworten auf die Probleme, die der Wohnungsmangel in Ballungszentren und Universitätsstädten aufwirft, schuldig. Eine Verknüpfung von sozialem Wohnungsbau und sozialverträglicher energetischer Stadtsanierung fehlt. Stattdessen wurde in 2011 der Heizkostenzuschuss zum Wohngeld gestrichen, obwohl die Heizkosten drastisch angestiegen sind.

Die Bundesregierung hat es versäumt, die Kommunen fit für den demografischen Wandel zu machen. Sie hat kein eigenes Demografiekonzept. Gipfeltreffen, die Förderung der regionalen Wirtschaft und befristete Projekte in einigen wenigen Modellregionen reichen bei weitem nicht aus, die örtliche Daseinsvorsorge in weiten Regionen Deutschlands auch künftig noch aufrechtzuerhalten. Dabei ist der Investitionsbedarf für Rück- und Umbau gravierend. Laut der KfW Bankengruppe werden aktuell schon 20 Prozent der kommunalen Investitionen in diesem Bereich getätigt. Der Bedarf nimmt auch kurzfristig noch zu. Die Kommunen rechnen mit Investitionen in Höhe von 25 Mrd. Euro allein in den nächsten fünf Jahren für diesen Bereich. Völlig kontraproduktiv ist deshalb die Streichung der Bundesfördermittel im Programm der KfW Bankengruppe „Altersgerecht Umbauen“ zum Jahr 2012 von 40 Mio. Euro auf null.

Das bestehende Kooperationsverbot in der Bildungspolitik erweist sich als gravierendes Hindernis für die Erfüllung einer der zentralen kommunalen Aufgaben, der „Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge“. Die Bundesregierung hat ihre eigene Idee, die Bildungseinrichtungen vor Ort durch „Bildungsbündnisse“ zu stärken, torpediert, weil sie keinen Vorschlag zur Aufhebung des Kooperationsverbotes vorgelegt hat. Letztendlich sorgt die Beibehaltung des Kooperationsverbotes durch die Bundesregierung für die Ausklammerung der Bildungspolitik bzw. für nicht nachvollziehbare und umstrittene Umwegkonstruktionen wie beim Bildungs- und Teilhabepaket.

Der Bund soll gemeinsam mit den Ländern die kommunalen Haushalte wieder auf eine solide Finanzgrundlage stellen. Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände müssen ihre wichtigen und vielfältigen Aufgaben erfüllen können. Die strukturelle Schieflage der Finanzen bildet hierfür ein hohes Hindernis. Der Einspardruck des letzten Jahrzehnts hinterlässt tiefe Spuren in vielen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, indem ihre Einnahmen verbessert werden durch
 - a) eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den reinen Kosten für Unterkunft und Heizung in zwei Schritten auf 37,7 Prozent. Inklusiv der Fortführung des Ausgleichsbetrages für Warmwasser, der Verwaltungskosten des Bildungspaktes, der Hortmittel, der Schulsozialarbeit und der Sonderquote für das Bildungs- und Teilhabepaket erhöht sich die Bundesbeteiligung auf 49 Prozent;
 - b) eine Ablösung der bisherigen Eingliederungshilfe durch ein Teilhabeleistungsgesetz inklusive einer angemessenen Beteiligung des Bundes an der Finanzierung;
 - c) eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer unter Einbeziehung der freien Berufe sowie der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und einer Ausweitung der Fremdfinanzierungsanteile;
 - d) eine Reform der Grundsteuer hin zu einer Bemessungsgrundlage auf Grundlage pauschalierter Verkehrswerte;
2. die Kommunen bei der Überwindung ihres Investitionsstaus zu unterstützen durch
 - a) die Fortschreibung der Entflechtungsmittel bis 2019;

- b) eine Anhebung des Verpflichtungsrahmens der Bundesmittel für die Städtebauförderung auf das ursprüngliche Niveau von 610 Mio. Euro und eine perspektivische Erhöhung auf den tatsächlichen Bedarf von 700 Mio. Euro jährlich;
 - c) die Fortführung des Programms „Soziale Stadt“ als Leitprogramm im Rahmen der Städtebauförderung und der Aufstockung des Fördervolumens mindestens auf das Niveau von 2009 in Höhe von 105 Mio. Euro;
 - d) eine Initiative, die die Teilnahme von Kommunen in prekären Haushaltslagen an Förderprogrammen ermöglicht;
 - e) die Auflage eines Energiesparfonds und dessen Ausstattung in Höhe von jährlich 3 Mrd. Euro der aus dem Abbau klima- und umweltschädlicher Subventionen finanziert wird, um damit u. a. die energetische Sanierung ausgewählter Stadtviertel, insbesondere solcher mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Haushalte zu unterstützen oder ein Kommunalprogramm zur Sanierung öffentlicher Gebäude zu finanzieren;
 - f) zusätzlich zum Energieeinsparfonds eine verlässliche Ausstattung der Gebäudesanierungsprogramme der KfW Bankengruppe in Höhe von 2 Mrd. Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt;
 - g) zur Realisierung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung umgehend ein Sofortprogramm für Kommunen aufzulegen, zur Förderung der Qualität in der Kindertagesbetreuung einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr sowie bundesweit einheitliche qualitative Mindeststandards im Achten Buch Sozialgesetzbuch zu verankern, dafür insgesamt jährlich 1 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen sowie die für das Betreuungsgeld eingeplanten Mittel umgehend in den Kitausbau zu investieren;
3. die Handlungsspielräume der Kommunen nicht unnötig zugunsten der Eröffnung von Märkten zu beschränken und zumindest die Trinkwasserversorgung sowie die zusätzlichen Einschränkungen zur interkommunalen Zusammenarbeit aus der Dienstleistungskonzession zu streichen, wenn sie als Ganzes nicht mehr zu stoppen ist;
 4. einen Nationalen Aktionsplan aufzulegen, der klare und explizite politische Schritte zur Bewältigung des demografischen Wandels vorsieht und alle betroffenen Politikfelder umfasst;
 5. im Rahmen der Verhandlungen mit den Ländern noch vor Ablauf der Legislatur einen Entwurf für eine Grundgesetzänderung vorzulegen, die eine bezüglich der jeweiligen Verantwortlichkeit transparente Zusammenarbeit sowie eine neue Kooperations- und Vertrauenskultur von Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich ermöglicht.

Berlin, den 4. Juni 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

