
Gleichwertige Lebensverhältnisse und eine aufgabenangemessene Kommunalfinanzierung

– Ein Appell für die Würde unserer Städte

anlässlich der Bundesratsdebatte am 23.9.2016 -

PRÄAMBEL

Auch in Zeiten kräftig sprudelnder Steuerquellen setzt sich die bundesweit zu beobachtende Auseinanderentwicklung zwischen armen und reichen Kommunen fort. Die Spaltungen der Städte und Gemeinden in Arm und Reich findet ihre Fortsetzung auch zwischen den Stadtteilen und Quartieren und spiegelt so in allen Kommunen die Auseinanderentwicklung der Gesellschaft wider.

Insbesondere die strukturschwachen Kommunen sind immer weniger in der Lage, ihre Aufgaben so wahrzunehmen, wie es für eine Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und ortsunabhängiger Chancengerechtigkeit notwendig wäre. Wegen der erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen geraten sie im interkommunalen Wettbewerb ins Hintertreffen. Die zur Minderung von interkommunalen Disparitäten eingerichteten Ausgleichssysteme haben dies nur eingeschränkt aufhalten können. Deshalb entwickeln sich die Abkoppelungsprozesse teilweise zu Abwärtsspiralen.

Neben den sozioökonomischen Ursachen sind die Probleme zu einem wesentlichen Teil in der Konstruktion des Gemeindefinanzsystems begründet. Ein zentrales Problem bleibt, dass die Kommunen vor allem für die gesetzlich von Bund und Ländern vorgegebene Aufgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich nicht das zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendige Geld erhalten. Dies trifft vor allem Kommunen, die sich in einem massiven Strukturwandel befinden. Auf der anderen Seite begünstigt das wettbewerbsorientierte Gemeindesteuersystem gerade die steuer- bzw. wachstumsstarken Kommunen. Somit bestehen hier Kräfte, die das System auseinandertreiben und ab einem bestimmten Punkt die Leistungsfähigkeit der Ausgleichssysteme überfordert.

Der Bund hat seit 2005 zur Unterstützung der Kommunen verschiedene finanzielle Entlastungen für die Kommunen geschaffen. Er hat aber auch neue Aufgaben kreiert. Einige Länder haben für die Kommunen temporäre Unterstützungsprogramme aufgelegt. Diese reichen aber nicht aus, dass die seit mehr als drei Jahrzehnten aufgebauten Altlasten in Form von Liquiditätskrediten und Investitionsstaus abgebaut werden können. Sie stabilisieren allenfalls die fiskalische Situation in den Kommunen und helfen beim aktuellen Haushaltsausgleich.

Daher ist die Weiterarbeit an einer Neuordnung des Gemeindefinanzsystems dringend erforderlich. Ohne eine nachhaltige Problemlösung wird die Aufspaltung der Kommunen fortschreiten. Die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Begrenzung von Ungleichheit ist aber eine zentrale Voraussetzung für die Stabilität des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Angesichts der wachsenden Komplexität des gesellschaftlichen Systems ist dies keine einfache Aufgabe. Das parteiübergreifende Aktionsbündnis will mit diesem Beitrag die Diskussion über mögliche Lösungswege antreiben.

Selbstverständlich suchen die Kommunen des Aktionsbündnisses in ihren eigenen Haushalten nach Lösungen. So wurden die eigenen Konsolidierungsbemühungen gerade in den vergangenen fünf Jahren nochmals erheblich verstärkt. Optimierungsstrategien stoßen aber an Grenzen, wenn die Problemursachen nicht beseitigt werden. Dabei zeigen die armutsbedingte EU-Zuwanderung aus Südosteuropa und der Flüchtlingszustrom aus dem Nahen Osten und Afrika, dass die Kommunen immer stärker in globale Prozesse eingebunden sind, die sie selbst nicht steuern können, deren Wirkung sie aber voll trifft.

Die Kommunen haben ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt

Der Flüchtlingszustrom nach Deutschland im Jahr 2015 war und bleibt eine große Herausforderung. Seine Bewältigung spielt sich vor allem in den Kommunen ab. Hier mussten die Zuflucht suchenden Menschen kurzfristig untergebracht und versorgt werden. Die Kommunen und ihre Bürger haben hier Großartiges geleistet, und sie tun es noch. Auch wenn angesichts des Massenansturms manches nicht immer optimal lief, so stellen sie die grundsätzliche Problemlösungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen und der kommunalen Gesellschaft unter Beweis.

Nach den ersten Notfallmaßnahmen stehen nunmehr die dauerhafte Unterbringung der hier verbleibenden Flüchtlinge und deren Integration in die Gesellschaft an. Auch dies muss wiederum in den Kommunen bewältigt werden. Die Kommunen stehen also im Zentrum, wenn es darum geht, die Probleme im Alltag zu lösen, zum Beispiel Wohnraum für Menschen bereitzustellen bzw. dafür die Voraussetzungen zu schaffen, Kindern die Betreuung und die Bildung zu sichern, Erwachsene bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und alle langfristig in das deutsche Gesellschaftssystem zu integrieren. Zusätzlich müssen sie dabei die sich derzeit einstellenden sozialen Spannungen auffangen.

Der Flüchtlingszustrom hat damit deutlich werden lassen, welche wichtige Funktion die Kommunen im deutschen Staatswesen haben. An der Diskussion über die Finanzierung dieser Aufgabe wird aber zugleich auch deutlich, in welcher Konfliktsituation sie sich seit langem befinden. Die Unzulänglichkeiten und Widersprüche in den Anforderungen an die Kommunen und einer ihren Aufgaben entsprechend angepassten Finanzausstattung wurden hier oftmals ganz offensichtlich. Den Bürger interessiert es dabei wenig, wer wofür zuständig ist. Ihn interessiert die Lösung vor Ort.

Und eines wurde auch deutlich: Nicht nur die struktur- bzw. finanzschwachen Kommunen hatten mit dieser Situation zu kämpfen. Sie spüren die Probleme nur wesentlich früher und deutlicher.

Gleichwohl fällt das Werben für eine Reform der Gemeindefinanzen zur Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung in einer Zeit sprudelnder Steuerquellen schwer, denn:

Im Durchschnitt ist in den Kommunen alles gut

Wir erleben momentan in Deutschland eine – im Vergleich zu unseren Nachbarn in Europa – positive wirtschaftliche Entwicklung. Die konjunkturelle Lage ist ungeachtet aller politischen und wirtschaftlichen Risiken entspannt, die Zahl der Erwerbstätigen erreicht neue Höhepunkte, die Zahl der Arbeitslosen ist auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau angekommen, und die staatlichen Steuereinnahmen entwickeln sich seit 2010 ununterbrochen gut. Der gesamtstaatliche Haushaltsausgleich wurde 2013 erstmals wieder erreicht und im ersten Halbjahr 2016 wurde ein neuer Höchststand beim Haushaltsüberschuss erzielt. Die Möglichkeit zur Erhöhung der Zukunftsinvestitionen sowie eines Einstieges in den Schuldenabbau ist gegeben. Ohne dass dieser Einstieg aber bereits erfolgt wäre, wurden und werden allerdings schon wieder neue Wohltaten gefordert, angekündigt und ausgeteilt.

Und die Kommunen? Ja, die Kommunen stehen momentan im Durchschnitt gut da. Hilfreich waren dabei sicherlich auch die Entlastungen durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter, der Einstieg in die Entlastung um 5 Milliarden Euro im Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und das Investitionsförderpaket für die finanzschwachen Kommunen sowie die temporären Konsolidierungshilfen einiger Bundesländer.

Aber: Es kommt nicht auf den Durchschnitt an

Die Durchschnittsbetrachtung führt in die Irre. Denn ungeachtet der konjunkturellen Entspannung in Deutschland und der staatlichen Hilfen nehmen die sozioökonomischen und damit die fiskalischen Disparitäten zwischen den Städten, Gemeinden und Kreisen in Deutschland zu. Eine gute Konjunktur, sprudelnde Steuereinnahmen und niedrige Zinsen überdecken die zum Teil erheblichen lokalen Ungleichgewichte, und sie lenken davon ab, dass auf der Aufgabenseite die Ausgabendynamik vielfach ungebrochen ist.

Eine kommunale Mehrklassengesellschaft ist Realität geworden. Zwischen prosperierenden Wachstumszentren und finanziell stark angeschlagenen Städte im Strukturwandel wird die Kluft immer größer. Damit stehen aber auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die ortsunabhängige Chancengerechtigkeit in Deutschland immer mehr in Frage.

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Gefahr

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse besagt – kurz gefasst –, dass überall in Deutschland angepasst an die siedlungsstrukturellen Voraussetzungen ein gleichwertiges Angebot an öffentlichen Leistungen, wie z. B. eine gute Schulinfrastruktur, bereitgestellt wird oder dass kostenpflichtige Leistungen wie bei Kindertageseinrichtungen ohne große Preisunterschiede zu erhalten sind. Dieses Ziel, dass den Bürgerinnen und Bürgern sowie auch den Unternehmen in Deutschland eine ortsunabhängige Chancengerechtigkeit gewährleisten soll, war und ist mit ein Grundpfeiler unseres föderalen Bundesstaates. Seine trotz grundsätzlicher räumlicher Unterschiede mehr oder weniger gute Realisierung hat in der Vergangenheit die allgemein hervorragende Standortqualität Deutschlands mit ausgemacht und zum wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands beigetragen. Das war bisher auch ein wesentlicher Verdienst starker Kommunen, die mit ihrer Lösungskompetenz vor Ort viel zum Ausgleich sozialer Probleme und zur Sicherung der Lebensqualität sowie der Standortattraktivität beigetragen haben.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde in der Vergangenheit vor allem unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit in ländlich peripheren Regionen thematisiert. Hier stellt sich in dünn besiedelten Räumen immer die Frage der Infrastrukturversorgung bei geringer Kapazitätsauslastung. Der demographische Wandel, der in diesen Räumen vielfach zu Bevölkerungsverlusten geführt hat und – so die Prognose – auch weiter führen wird, verschärft dieses Problem. Seine Lösung erfordert möglicherweise völlig neue Ansätze zur Sicherstellung der Versorgung dünn besiedelter Regionen und eine Abkehr von bundeseinheitlichen Standards.

Aufgrund des Auseinanderdriftens von armen und reichen Kommunen gerät die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aber immer stärker auch innerhalb der städtischen Räume in Gefahr. Unter dem Eindruck kontinuierlich steigender Ausgaben für soziale Leistungen befinden sich insbesondere Städte, Gemeinden und Kreise, die einen umfassenden wirtschaftlichen Strukturwandel durchleben und deshalb bei überdurchschnittlichen sozialen Lasten über eine unterdurchschnittliche eigene Ertragskraft verfügen, in einer finanziellen Schieflage. Deren Haushalte sind oft geprägt von hohen Kassenkrediten und aufgrund der deshalb notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen von einer eingeschränkten Bereitstellung öffentlicher Leistungen bzw. unzureichender Investitionstätigkeit. Aus diesem Abkoppelungsprozess entwickeln sich teilweise Abwärtsspiralen.

Vor diesem Hintergrund sollen hier die von der guten konjunkturellen Entwicklung derzeit nur überdeckten, weiterhin bestehenden strukturellen Probleme herausgearbeitet werden. Damit will das Aktionsbündnisses „Für die Würde unsere Städte“, das seine Forderung nach einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen und die Neuordnung des Gemeindefinanzsystems als seine Kernanliegen sieht, eine offene Diskussion über verschiedene Fragestellungen anstoßen, die – bei allen Hilfen die bisher schon gewährt wurden – bisher ungelöst geblieben sind.

Wie die Defizite des Gemeindefinanzsystems und die strukturelle Schwäche ineinandergreifen

Länderverantwortung für Kommunalfinanzen!?

Die Kommunen sind Teil der Länder. Deshalb sind die Länder letztendlich für die aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen zuständig. Der Bund prägt aber sowohl über die Steuergesetzgebung als auch über seine Leistungsgesetze vor allem im Sozialbereich maßgeblich die Kommunalfinanzen. In diesem Zustand nicht eindeutiger Zuständigkeiten urteilen selbst die Verfassungsgerichte der Länder unterschiedlich über die Landesverantwortung. Wer ist also wirklich zuständig? Oder anders gefragt: Muss die Finanzierungsverantwortung für die von Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben nicht eindeutiger geregelt werden, um ein Schwarze-Peter-Spiel zwischen Bund und Land zu vermeiden?

Die Länder binden ihre Finanzverantwortung für die Kommunen an ihre eigene Leistungskraft, d. h. an ihre Finanzen. Dieser zunächst verständliche Leistungsfähigkeitsvorbehalt (Man kann nicht mehr Geld ausgeben, als zur Verfügung steht) führt aber zu einem finanzpolitischen Widerspruch, denn: Die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen, die sich aus in einem hohen Maße gesetzlich definierten Aufgaben sowie den vor Ort bestehenden sozioökonomischen Erfordernissen ergibt, kennt diesen Leistungsfähigkeitsvorbehalt nicht. Jenseits des eher geringen Anteils freiwilliger kommunaler Aufgaben müssen die gesetzlichen Leistungen erbracht werden – notfalls auch mit einer Finanzierung über Liquiditätskredite, wofür diese aber nicht gedacht sind.

Einige Länder mit besonders starken Finanzproblemen in den Kommunen unterstützen diese derzeit mit temporären Hilfen zur Haushaltskonsolidierung. Dies ist anzuerkennen, bleibt aber in der Wirkung auf die Strukturprobleme eher gering. Die Länder überlassen es bisher weitestgehend Bund und Kommunen, die strukturellen Beiträge zu leisten. Hier gilt es, stärker über Möglichkeiten der Länder zu diskutieren. Können sie nicht Konsolidierungsbeiträge auch auf der Aufgabenseite leisten? Entlastungen beispielsweise bei Standards und Verwaltungsverfahren würden hier helfen. Die bisherigen Möglichkeiten der Standardflexibilisierung reichen nicht, zumal auf der anderen Seite – auch vor dem Hintergrund von Haftungsfragen – Regelungstiefen weiter zunehmen, z. B. die Verschärfung des Brandschutzes.

Die Wettbewerbsorientierung des Gemeindesteuersystems bei wachsenden ökonomischen Ungleichheiten

Die deutsche Gewerbesteuer ist in den letzten Jahrzehnten in zwei Reformschritten ausgehöhlt (Abschaffung der Arbeits- und der Kapitalkomponente) und zu einer primär gewinnorientierten Wirtschaftssteuer umgebaut worden. Sie sprudelt vor allem dort, wo wirtschaftliches Wachstum herrscht – wenn die Gewinne nicht kreativ in Steueroasen verschoben werden. Gerade in wirtschafts- bzw. strukturschwachen Städten kann sie aber ihrer Finanzierungsaufgabe immer weniger gerecht werden. Im Gegenteil: Die notwendige Haushaltskonsolidierung lässt die Hebesätze genau dort steigen – auch die der Grundsteuer B – wo eigentlich Ansiedlungsanreize für neue Unternehmen und Betrieben geboten sind. Hebesatzsenkungen oder niedrige Hebesatzniveaus können sich hingegen prosperierende Regionen leisten und dabei zudem ihre Infrastruktur modernisieren und ausbauen. Damit verbessern sie ihre Standortbedingungen, während andernorts die Konsolidierungserfordernisse zum Gegenteil führen. Dies treibt die Kommunen weiter auseinander.

Die übrigen, weniger streuenden Gemeindesteuern kompensieren diese Disparität nicht, weil sie – allerdings weniger stark – ebenfalls dem Wachstumstrend folgen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Wettbewerbsorientierung etwas zurückgenommen werden muss. Es wäre also zu diskutieren, ob die Gewerbesteuer selbst weniger erfolgsorientiert ausgestaltet werden sollte, oder eine alternative Verteilung des erhöhten gemeindlichen Umsatzsteueranteils nach sozialen Kriterien als Gegengewicht dem Gemeindesteuersystem hinzugefügt werden kann – oder ob eine reformierte Grundsteuer ein höheres Gewicht bekommen soll. Die kommunale Entlastung kann aber auch über

eine stärkere direkte Finanzierung der Soziallasten durch den Bund erfolgen – was das oben angesprochene Zuständigkeitsproblem mildern würde.

Sozialer Problemdruck als wesentlicher Auslöser

Der Bundestag hat in seiner Plenardebatte am 24. September 2015 in Berlin die soziale Problematik als zentrale Ursache der kommunalen Finanzprobleme anerkannt. Unabhängig von der Lage der Wirtschaft vor Ort und den Hilfen und möglichen strukturellen Verbesserungen am Gemeindefinanzsystem drückt alle Kommunen die Verfestigung sozialer Problemlagen in mehr oder weniger großem Umfang. Dazu trägt die Langzeitarbeitslosigkeit in Strukturwandelkommunen bei. Es wird immer schwieriger, Menschen, die lange aus dem Arbeitsprozess herausgefallen sind oder dort erst gar nicht Tritt fassen konnten, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Betroffen sind aber auch Kinder, die in diesen Lebenslagen aufwachsen und damit einen schwierigeren Start ins Leben haben. Die Zusammenhänge zwischen Grundsicherungsleistungen an Familien und dem Bedarf an Hilfen zur Erziehung sind evident. Hier bedarf es besonderer Förderungen, um die Teufelskreisläufe zu durchbrechen und Chancengerechtigkeit zu gewährleisten.

Das Ganze konzentriert sich innerhalb der Städte in sozialen Brennpunkten in Stadtteilen, in denen die Problemdichte immer größer wird. Dazu kommen Sonderfaktoren, wie aktuell die stark wachsenden Asylbewerber- und armutsbedingten Flüchtlingsströme sowie die EU-Zuwanderung aus Südosteuropa.

Die gute Konjunktur und vor allem der demographisch bedingte wachsende Nachwuchsmangel am Arbeitsmarkt sollten hier eine gute Ausgangsbasis zur Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt und damit in die Gesellschaft sein. Ohne deutliche Hilfen zur Qualifizierung der Menschen wird das aber nicht gelingen. Die beruflichen Voraussetzungen der sozialen Problemgruppen und die wachsenden Anforderungen der Wirtschaft passen nicht zusammen. Hier muss viel investiert werden – nicht nur durch den Staat.

Unvollständige Konnexitätsorientierung der Soziallastenfinanzierung

Für die Finanzierung von Altaufgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich gilt nicht das Konnexitätsprinzip. Das stellt insbesondere strukturschwache Kommunen vor erhebliche Finanzierungsprobleme, weil gleichzeitig zur zunehmenden sozialen Ausgabenbelastung wegen der ökonomischen Schwäche auf der Einnahmenseite entsprechende Mindereinnahmen bei den Steuern zu verzeichnen sind.

Darüber hinaus hat aber auch die weitere Übertragung neuer Aufgaben (zuletzt z. B. Inklusion, U-3 Betreuung), und der – oft schleichende – Ausbau von Standards ohne ausreichende konnexitätsorientierte Finanzierung (z.B. die Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts), die kommunalen Finanzen belastet. Unter solchen Voraussetzungen werden die Einsparungen durch kommunale Konsolidierungsprogramme immer wieder aufgezehrt.

Entlastungsoptimismus bei Sozialreformen: Eine bekannte Illusion

Am momentan kommunizierten Beratungsstand über die Reform der Eingliederungshilfe (Einführung eines Bundesteilhabegesetzes) wird der kommunale Konflikt erneut deutlich. Sicherlich wünschenswerte und gut begründete Leistungserweiterungen werden zusätzliches Geld kosten. Die Meinungen über den Umfang der Mehrausgaben und die auf der anderen Seite erwarteten Einspareffekte wird von Optimisten (Bundesregierung) und Pessimisten (erfahrungsgewöhnte Kommunen) unterschiedlich eingeschätzt.

Wiederholt sich hier der Effekt, der schon bei der Entlastung der Kommunen um 2,5 Milliarden Euro bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2005 aufgetreten war? Bereits während der Beratungszeit des Gesetzes in den Jahren 2003/2004 war die zugesagte Entlastung durch ebenso hohe Ausgabensteigerungen im Sozialbereich aufgezehrt worden. Darüber hinaus wurde die Entlastung mit dem Rechtsanspruch auf die U3-Betreuung befrachtet: Eine Milliarde Euro wurde dazu zunächst veranschlagt.

Wirkt also die im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz den Kommunen zugesagte Entlastung um 5 Milliarden Euro oder verflüchtigt sich diese wieder? Allein im Jahr 2014 sind die Nettoausgaben für die Leistungen der Eingliederungshilfe um eine Milliarde Euro angewachsen und für 2015 deutet sich ebenfalls eine starke Zunahme an; die Dynamik ist ungebremst. Neue Leistungen – und die Erwartung der Sozialverbände daran – schaffen neue Nachfrage. Muss deshalb die kommunale Entlastung also nicht zwangsläufig netto gestellt werden? Ist entsprechend der auch weiter steigenden Zahl an behinderten Menschen eine dynamisierte Konnexitätsregelung einzuführen, um aus dem Dilemma steigender Ausgaben ohne hinreichende Finanzierungsgrundlage herauszukommen?

Überforderung des Ausgleichssystems bei immer stärkeren Disparitäten

Eine höhere Dotation der kommunalen Finanzausgleichssysteme wäre ebenso zur kommunalen Finanzierung denkbar. Sie hat aber den Nachteil, dass das Grundproblem der primären Disparität nicht gelöst wird. Das interkommunale Spannungsverhältnis bleibt und die im Prinzip richtige Konstruktion von „wettbewerbsorientiertem Gemeindesteuersystem“ und „kommunalem Finanzausgleich“ droht an diesem Spannungsverhältnis zu scheitern.

Vor dem Hintergrund der stark angewachsenen interkommunalen Disparitäten und der nicht ausreichenden Sozillastenfinanzierung ist ein nicht hinreichend dotierter Finanzausgleich aber auch überfordert, gleichzeitig strukturschwache Kommunen wirksam im Strukturwandel zu stützen und für alle übrigen Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sicher zu stellen. Auch wenn der kommunale Finanzausgleich Bedarfslücken aus anreizpolitischen Überlegungen immer nur teilweise ausgleichen kann, verbleiben Bedarfslücken bei allen Kommunen.

Das Dilemma der Altlast

Über Jahre hinweg hat die kumulative Wirkung von jährlichen Bedarfslücken in den finanzschwachen Kommunen die Liquiditätskredite massiv anwachsen lassen. Sie haben vielfach eine Höhe erreicht, die eine Entschuldung, wenn der Haushaltsausgleich erreicht ist, zur Jahrhundertaufgabe werden lassen. Und dazu müssen die Überschüsse auch erheblich sein. Mit anderen Worten: Die finanzschwachen Kommunen müssen zur Entschuldung noch sehr lange den Konsolidierungsdruck aufrechterhalten. Damit sind die Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Kommunalpolitik begrenzt. Die Lösung dieses Dilemmas, erfordert eine neue Art der Diskussion. Dabei sollten zwei Dinge berücksichtigt werden: Die strukturschwachen Kommunen in Westdeutschland haben seit über 25 Jahren ihren Solidarbeitrag zur Finanzierung des Aufbaus Ostdeutschlands geleistet und dieser Mittelabfluss hat ihre Möglichkeiten zur Bewältigung ihres eigenen Strukturwandels beschnitten. Ferner ist daran zu erinnern, dass der massive Anstieg der Liquiditätskredite in zeitlichem Zusammenhang mit der Steuerreform 2001 steht, in deren Folge die kommunalen Steuereinnahmen massiv eingebrochen sind. Das konnte gerade in den finanzschwachen Kommunen nicht aufgefangen werden.

Die Perspektive: auf dem Weg zu einer nachhaltigen Kommunalpolitik

Oberstes Ziel für uns ist eine nachhaltige Kommunalpolitik. Diese wird auf Dauer nur erreichbar sein, wenn für die struktur- und finanzschwachen Kommunen ein dauerhaft tragfähiger Weg aus der Schuldenfalle gefunden wird und für alle anderen Kommunen die vor allem sozillastenbedingte Ausgabendynamik nicht zu Haushaltsproblemen führt. Die Finanzierung von sozialen Aufgaben aus Kassenkrediten ist das Gegenteil einer zukunftsgerichteten Politik in Städten, Kreisen und Gemeinden. In gleicher Weise ist die Hoffnung auf einen dauerhaften, problemlösenden konjunkturellen Aufwärtstrend unrealistisch. Das erste Jahrzehnt in diesem Jahrtausend hat gezeigt, wie schnell und heftig ein Aufwärtstrend umschlagen kann.

Die Forderung nach einer Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, das eine nachhaltige Kommunalpolitik unterstützt bzw. trägt, ist dafür Grundlage. Gemeint ist hier aber kein kurzfristig umsetzbares Großprojekt und keine vollständige und damit unrealistische Revision des jetzigen Gesamtsystems. Vielmehr geht es um die Lösung sehr spezifischer

Fragestellungen im Zusammenhang mit der Definition von Aufgaben, deren Zuordnung zu einem Aufgabenträger und der Aufgabenfinanzierung – und dies vor allem für den immer weiter dynamisch wachsenden Sozialbereich. Es geht um die Auflösung der oben ausgeführten Problemstellungen, die in einem komplexen Wirkungszusammenhang stehen. Insofern sind auch keine einfachen Lösungen erwartbar. Aber der Prozess zur Lösung dieser Fragen und Probleme muss kontinuierlich betrieben werden.

Die Problemlösungen werden auch den Kommunen eine kontinuierliche Weiterentwicklung abverlangen. Aufgaben- und Organisationskritik werden auch weiter zu schmerzhaften Einschnitten für unsere Bürger führen. Dazu sind die Kommunen bereit. Wir pochen aber auch auf die notwendigen Reformen bei Bund und Land.

Strukturprobleme mit strukturellen Hilfen lösen

Die Probleme im Sozialbereich sind struktureller Natur. Sie bedürfen einer strukturellen und damit nachhaltig dauerhaften Lösung. Zeitlich befristete Überbrückungshilfen oder zeitlich befristete Investitionshilfen führen nicht zu einer Lösung der Probleme, sondern nur zu einer Verschiebung des Kollapses.

Konnexität auch für Altaufgaben

Ganz zentrale und kostenaufwendige Aufgaben unterliegen nicht den „neuen“ Regelungen der Konnexität. Dies muss auch für die Altaufgaben gelten, zumindest muss sie für merklich steigende Ausgaben der Altaufgaben eingeführt werden. Die Einführung des Konnexitätsprinzips auf der Länderebene sowie das mit der Föderalismusreform I eingeführte Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen gewährt den Kommunen nur einen gewissen Schutz vor neuen Aufgaben bzw. garantiert für diese eine gewisse aufgabenangemessenen Finanzausstattung. Nur dafür haben sie eine Handhabe im Klageverfahren vor den Verfassungsgerichten der Länder.

Interkommunale Disparitäten begrenzen

Kommunen, die sich seit langem in einem wirtschaftlichen Strukturwandel befinden, sind trotz der Konsolidierungsprozesse finanziell ausgelaugt. Sie haben keine Reserven, um massive Steuereintrübe, wie sie 2001 bis 2003 und 2008/09 erfolgt sind, auszugleichen. Sie können auch keine zusätzlichen Lasten mehr tragen – sie können ja noch nicht einmal mehr ihren infrastrukturellen Erneuerungsbedarf decken, von Ausbau ganz zu schweigen. Ihre Abkopplung von den anderen Kommunen ist bereits weit fortgeschritten. Sie können ein Leistungsangebot vergleichbarer Kommunen nicht mehr bieten. Dieser Abkoppelungsprozess ist durch Strukturhilfen für belastete Kommunen zu stoppen. Diese müssen sowohl auf den wirtschaftlichen Erneuerungsprozess (Infrastrukturinvestition) als auch auf die sozialen Problemlagen (Investition in die Förderung beachtlicher Personengruppen) konzentriert sein.

Altschulden brauchen eine Sonderlösung

Die Mängel des Gemeindefinanzsystems haben maßgeblich zur hohen Kassenkreditverschuldung der im Strukturwandel befindlichen Kommunen beigetragen. Für den Abbau der Altlasten müssen tragfähige Perspektiven gefunden werden. Eine lediglich an einer Verbesserung der laufenden Aufgabenfinanzierung orientierte Neuordnung der Gemeindefinanzen (z. B. Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) löst das Altschuldenproblem nicht. Es braucht erhebliche Haushaltsüberschüsse, um den Schuldenberg zu tilgen. Die sind in den strukturschwachen Kommunen nicht in Sicht.

Neue Aufgaben und Aufgabenausweitungen nur im Rahmen wachsenden Wohlstands zulassen

Der ständige Aufgabenzuwachs der letzten 40 Jahre erfolgte vielfach ohne eine hinreichende Finanzierung. Er ging oft zu Lasten bestehender Aufgaben. Dabei unterblieb auch weitgehend eine Aufgabenkritik am Bestehenden, die Ressourcen hätte freisetzen können, oder sie scheiterte an Ressort- und Lobbyinteressen. Künftig müssen die Entwickler neuer Aufgaben – und auch Standards – nachweisen, dass die neuen Aufgaben entweder zu keinen neuen Belastungen führen, oder dafür zusätzliche Finanzmittel aus zusätzlichen Steuern oder der Reduktion anderer Aufgaben bereitstehen.

Eine nachhaltige Kommunalpolitik erfordert die Abstimmung von Aufgaben mit den dafür notwendigen finanziellen und materiellen Ressourcen. Ohne diese Abstimmung kommt es zur Finanzierung von laufenden Ausgaben durch Schulden. Die Finanzierung von Sozial- und Personalausgaben durch Kassenkredite stellt keine tragfähige Dauerlösung dar. Sie ist zu beenden – der Weg aus der kommunalen Schuldenfalle bleibt alternativlos!

Bei der kommunalen Aufgabenerfüllung sind ökonomische, soziale und ökologische Anliegen zu berücksichtigen. Die drei Teilziele haben jeweils einen originären Stellenwert, sind aber auch funktional aufeinander bezogen. So erfordert die Finanzierung der Sozialpolitik ein gut funktionierendes ökonomisches System, das die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung generiert.

Zwar brauchen gerade die sozial schwächeren Personengruppen dauerhaft leistungsfähige Kommunen, dennoch setzt die ökonomische und finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune auch Restriktionen für die Erfüllung sozialer und ökologischer Anliegen. Ebenso erfordert die ökonomische Leistungsfähigkeit die Erfüllung sozialer und ökologischer Ziele. Es geht nicht um ein „entweder – oder“, sondern um eine aufeinander bezogene gesamthafte Aufgabenerfüllung. Diese ist wiederherzustellen.

Grundsätzliche Lösungen erforderlich

Leistungsfähige Kommunen und gleichwertige Lebensverhältnisse erfordern daher eine grundsätzliche Lösung der aufgezeigten Probleme. Dass diese Lösung Zeit brauchen wird und die Bereitschaft zu ergebnisoffenen Verhandlungen zwischen Partnern unterschiedlicher Interessenlagen voraussetzt, wissen die Oberbürgermeister, Landräte und Kämmerer des Aktionsbündnisses als politische Profis. Ihr parteiübergreifendes Motto: „Wir sind keine Bittsteller, wir kämpfen um unser Recht und für die Würde unserer Städte.“

Solidarpaktmittel nutzen

Strukturschwache Kommunen werden hierdurch unabhängig von der Himmelsrichtung dauerhaft entlastet.

Das Aktionsbündnis „Für die Würde der Städte“

Das parteiübergreifende Aktionsbündnis „Für die Würde der Städte“ von 69 finanzschwachen Kommunen aus acht Bundesländern mit mehr als neun Millionen Einwohnern fordert von Bund und Ländern mehr Hilfe zur Selbsthilfe. Weil der größte Teil des Schuldenberges, der diesen Städten, Gemeinden und Kreisen als Folge von Jahrzehnte lang nicht ausreichend gegenfinanzierten Gesetzen zu Lasten der Kommunen weitgehend die politische Gestaltungsfähigkeit genommen hat, verlangen sie Bund-Länder-Gespräche zur grundsätzlichen Neuordnung des Kommunalen Finanzsystems unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände. Sie verweisen auf die vom Grundgesetz postulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Nachdem Bund und Länder die Neuordnung des Kommunalen Finanzsystems Jahrzehnte lang versprochen, jedoch nicht realisiert hatten, macht das auf Zeit geschlossene Aktionsbündnis seit Jahren politisch Druck. Es überzeugte die Bundestagsfraktionen von der Notwendigkeit einer Plenardebatte, die am 24. September 2015 geführt wurde und die am 23. September 2016 eine entsprechende Fortsetzung im Deutschen Bundesrat fand. Dazu hatten die Kommunalparlamente vielerorts einstimmig verabschiedete Resolutionen an den Präsidenten des Deutschen Bundesrates und die jeweils zuständigen Länderregierungen gerichtet.

Das Aktionsbündnis erkennt ausdrücklich an, dass Bund und Länder in jüngster Zeit mehrfach Entscheidungen zur Entlastung der finanziell überforderten Kommunen getroffen haben. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Kommunen die ihnen gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben für die Bürger nur durch Aufnahme von Schulden schaffen,

die sie auch im Zeitraum von 200 Jahren nicht tilgen können, verlangen sie jedoch jetzt statt weiterer Klein-Klein-Entscheidungen von den Regierungen und Parlamenten endlich den politischen Mut zu einer strukturell und dauerhaft wirkenden Lösung.

Das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ zeigt sich in seiner Kommunalkonferenz am 23.9.2016 durch den Verlauf der Bundesratsdebatte zu gleichwertigen Lebensverhältnissen ermutigt. Darüber hinaus wird es das von Kanzleramtschef Bundesminister Peter Altmaier in der Kommunalkonferenz unterbreitete Angebot zu weiteren Gesprächen im Kanzleramt gerne aufgreifen. Das Bündnis bedankt sich für die Bereitschaft der Vertreter aller Bundestagsfraktionen, noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ein politisches Signal für künftige ergebnisoffene Gespräche zur Neuordnung des Kommunalen Finanzsystems zu unterstützen. Es appelliert an die Parteien, diese Bereitschaft in ihre Wahlprogramme aufzunehmen. Das Aktionsbündnis erwartet als kurzfristiges Signal, dass die Kriterien für die Verteilung der Bundesentlastung von 5 Mrd. € so verändert werden, dass finanzschwache Städte wesentlich stärker als bisher geplant entlastet werden. Außerdem erwartet das Bündnis, dass die Integrationspauschalen, die der Bund bis 2018 bereitstellen wird, von den Ländern zeitnah zu einem erheblichen Teil an die Kommunen weitergegeben werden, weil dort vor Ort in hohem Maße die Integrationsarbeit geleistet wird.

Zum Aktionsbündnis gehören die Städte Bochum, Bottrop, Brandenburg an der Havel, Cottbus, Cuxhaven, Dinslaken, Dorsten, Dortmund, Duisburg, Essen, Frankenthal, Frankfurt an der Oder, Geestland, Gelsenkirchen, Gera, Gladbeck, Hagen, Hamm, Hattingen, Herne, Kaiserslautern, Koblenz, Krefeld, Lahnstein, Leverkusen, Löhne, Ludwigshafen am Rhein, Lünen, Mainz, Mayen, Moers, Mönchengladbach, Mörfelden-Walldorf, Mülheim an der Ruhr, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Oberhausen, Offenbach, Pasesewalk, Pirmasens, Recklinghausen, Remscheid, Rostock, Saarbrücken, Salzgitter, Schwerin, Schwerte, Solingen, Sprockhövel, Strasburg (Uckermark), Strausberg, Torgelow, Trier, Ueckermünde, Voerde, Waldbröl, Werne, Wesel, Wismar, Witten, Worms, Wuppertal, Zweibrücken sowie die Kreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna, Wesel, Oberbergischer Kreis und Vorpommern-Greifswald,