

Positionspapier der Bundes-SGK

„Bündnis für Kommunen“

Zusammenfassung des Positionspapiers der Bundes-SGK

Deutschland braucht eine Stärkung der Städte, Gemeinden und Kreise, damit diese ihre vielfältigen Leistungen für die Sicherung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger auch künftig aufrechterhalten können. Ohne handlungsfähige und soziale Kommunen können die gesellschaftlichen Herausforderungen nicht bewältigt werden.

Bund und Länder müssen gemeinsam mit den Kommunen Wege finden, wie Kommunen aus der Schuldenfalle herauskommen können, wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewahrt werden kann und wie gesamtstaatliche Aufgaben gemeinsam besser verantwortet und bewältigt werden können.

Dafür brauchen wir ein zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmtes Maßnahmenpaket. Die Bundes-SGK fordert daher ein **„Bündnis für Kommunen“**.

Dieses Bündnis beinhaltet folgende Schwerpunkte:

1. Stabilisierung der Einnahmen der Kommunen

Die Gewerbesteuer als wichtige kommunale Einnahmequelle muss erhalten bleiben und weiterentwickelt werden. Auch ist eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage erforderlich. Zudem muss die Grundsteuer zukunftssicher umgestaltet werden. Da neben der Gewerbesteuer die Einnahmen aus der Einkommensteuer für viele Kommunen ebenso wichtig sind, darf keine Senkung der Einkommensteuer erfolgen, die zu Lasten der Kommunen geht.

Neben diesen bundespolitisch zu verantwortenden Handlungsfeldern stehen die Länder in der Pflicht, das Konnexitätsprinzip (Wer bestellt, bezahlt!) strikt einzuhalten und bei allen bundesgesetzlichen Regelungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen eine ausreichende Finanzierung der Kosten durch den Bund sicher zu stellen. Darüber hinaus müssen die Länder über die kommunalen Finanzausgleiche ausreichende Finanzmittel für die Kommunen bereitstellen und diese Ausgleichssysteme besser auf die strukturellen Finanzkraftunterschiede der Kommunen ausrichten.

2. Entlastung bei den Sozialausgaben

Das wichtigste Instrument zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen bleibt die Stärkung vorgelagerter sozialer Sicherungssysteme und Veränderungen in der Struktur der Mitfinanzierung sozialer Sicherungssysteme durch die Kommunen.

Deshalb plädiert die Bundes-SGK dafür, dass die Sozialhilfe wieder auf ihre eigentliche, nachrangige Funktion zurückgeführt wird. Insbesondere halten wir ein Leistungsgesetz des Bundes für die

ausreichende materielle Versorgung von Menschen mit Behinderungen für erforderlich. Zudem muss sich der Bund an den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in ausreichendem Umfang beteiligen. Darüber hinaus benötigen wir eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, indem das Leistungsspektrum besser an die Lebenssituation der Pflegebedürftigen angepasst wird.

Darüber hinaus fordert die Bundes-SGK eine Veränderung der Struktur der Mitfinanzierung der Leistungen nach dem SGB II. Das ursprüngliche Ziel der Entlastung der Kommunen von Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit muss endlich erreicht werden. Zudem brauchen die Kommunen noch im Jahr 2009 Rechtssicherheit bei der Organisationsstruktur nach dem SGB II. Die Bundes-SGK fordert weiterhin die Umsetzung des bereits Mitte Februar 2009 zwischen Bund und Ländern gefundenen Kompromisses zur Absicherung des Modells der Arbeitsgemeinschaften und des Optionsmodells.

Die Bundes-SGK fordert die Länder auf, ihren Verpflichtungen zur Mitfinanzierung des Ausbaus der frühkindlichen Erziehung und Kinderbetreuung uneingeschränkt nachzukommen. Wenn die hohen quantitativen und qualitativen Ansprüche an den Ausbau der Kinderbetreuung und die Einhaltung des Rechtsanspruches auf einen Kinderkrippenplatz von den Kommunen erfüllt werden sollen, muss auch der Bund seine finanzielle Unterstützung ausweiten.

3. Investitionspakt zur Stärkung kommunaler Daseinsvorsorge

Die Bundes-SGK fordert einen Investitionspakt zur Stärkung der Daseinsvorsorge, der zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmt wird, und gesellschaftspolitisch notwendige Ziele verfolgt. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass Kommunen in so genannten Haushaltsnotlagen Fördermittel für Investitionen in Anspruch nehmen können.

In diesem Zusammenhang sind die verschiedenen bewährten Programme der Städtebauförderung, wie z.B. die Programme Soziale Stadt, Stadtumbau-Ost und Stadtumbau-West, Städtebaulicher Denkmalschutz, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren entsprechend der künftigen Aufgabenfelder weiterzuentwickeln und zu verstärken. Darüber hinaus brauchen wir eine Verstetigung und Weiterentwicklung der Instrumente für eine integrierte Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume.

Des Weiteren fordert die Bundes-SGK faire Wettbewerbsregelungen für öffentliche Unternehmen im nationalen und europäischen Recht ein.

4. Neue Kooperationsformen zwischen den staatlichen Ebenen

Die Bundes-SGK tritt dafür ein, dass in zentralen Handlungsfeldern ressort- und ebenenübergreifende Kooperationen ermöglicht werden. Bund, Länder und Kommunen müssen besser im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zusammenarbeiten können. Die Kommunen sind dabei gleichberechtigte Partner von Bund und Ländern zur Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen.

Zudem fordert die Bundes-SGK in Übereinstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden, dass die Kommunen qualifizierte, rechtlich abgesicherte Anhörungsrechte im Deutschen Bundestag bei allen Gesetzgebungsverfahren erhalten, die kommunale Belange berühren. Die Einsetzung eines kommunalpolitischen Ausschusses im Deutschen Bundestag wäre ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Anhörungsrechte der Kommunen.

Positionspapier der Bundes-SGK

„Bündnis für Kommunen“

Deutschland braucht eine Stärkung der Städte, Gemeinden und Kreise, damit diese ihre vielfältigen Leistungen für die Sicherung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger auch künftig aufrechterhalten können. Ohne handlungsfähige und soziale Kommunen können die gesellschaftlichen Herausforderungen nicht bewältigt werden.

Bund und Länder müssen gemeinsam mit den Kommunen Wege finden, wie Kommunen aus der Schuldenfalle herauskommen können, wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewahrt werden kann und wie gesamtstaatliche Aufgaben gemeinsam besser verantwortet und bewältigt werden können.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die strukturellen Probleme vieler Kommunen wieder deutlicher sichtbar gemacht. Die Sozialausgaben steigen weiter an, und zwar auch unabhängig von der derzeitigen Krise. Allein schon durch die Alterung der Gesellschaft werden die Kosten für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, für die materielle Mindestabsicherung von Rentnerinnen und Rentnern sowie für die Sicherstellung lebenswürdigen Älterwerdens für Pflegebedürftige wachsen. Mit diesen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen werden die Kommunen überwiegend allein gelassen.

Zudem gilt es, einem immer größer werdenden Investitionsrückstau zur Erhaltung der materiellen Infrastruktur in den Kommunen zu begegnen. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat den kommunalen Investitionsbedarf zur Anpassung und Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur bis 2020 mit rund 700 Mrd. Euro geschätzt. Auch nach dem mit dem Konjunkturprogramm auf den Weg gebrachten Investitionsprogramm für die Kommunen besteht weiterhin ein enormer Nachholbedarf, insbesondere in den nicht durch Gebühren finanzierten Bereichen.

Zugleich sinken die Einnahmen der Kommunen trotz der Absicherung und der Weiterentwicklung der Gewerbesteuer. Ein Gegensteuern über höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer sowie über Gebührenerhöhungen ist nur begrenzt möglich. Eine Steuerung der Entwicklungen bei den Einnahmen aus den Anteilen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer ist auch nur sehr begrenzt gegeben. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den 13 Flächenländern sind nicht ausreichend, um einerseits eine den Aufgaben angemessene ergänzende Finanzzuweisung zu gewährleisten und andererseits erhebliche Finanzkraftunterschiede auszugleichen bzw. sogar extreme Haushaltsnotlagen zu verhindern.

Diese Entwicklungen bei den Einnahmen und Ausgaben treffen die Städte, Gemeinden und Kreise sehr unterschiedlich. Mittlerweile sind von Haushaltsproblemen auch Kommunen betroffen, die über viele Jahre hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer bei gleichzeitigen moderaten Sozialausgaben hatten. Die Situation der Kommunen in extremer Haushaltsnotlage wird durch die Entwicklungen weiter verschärft bzw. beschleunigt. Konsolidierung aus eigener Kraft wird für immer mehr Kommunen über viele Jahre nicht mehr möglich sein. Auch die größten Anstrengungen bei der Konsolidierung in diesen Kommunen, wozu sie allein schon durch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in den Ländern gezwungen sind,

würden zu keinem nachhaltigen Schuldenabbau führen. Die Konsequenz für diese Kommunen lautet daher:

- Erhebliche Einschränkungen bei den Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere bei freiwilligen und somit vielen präventiven Leistungen, die Sozialausgabensteigerungen mittelfristig begrenzen würden.
- Begrenzung der pflichtigen Aufgaben auf den unbedingt notwendigen und rechtlich erforderlichen Bereich.
- Weitere Zurückhaltung bei notwendigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur.

Zwischen den Kommunen entstehen erhebliche Unterschiede in der Leistungsfähigkeit mit direkten Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. In der einen Kommune sind die Straßen in guter Qualität, während in der anderen Kommune Schlaglöcher die Straßen prägen. In der einen Kommune erhalten Kinder und Jugendliche ein kostenfreies Mittagessen in hervorragenden Ganztagschulen und -kindergärten. In der benachbarten Kommune werden diese Leistungen von der Kommunalaufsicht untersagt, weil sie so genannte freiwillige Leistungen sind und gespart werden muss. Von dieser Verschlechterung der Lebensverhältnisse in einigen Kommunen sind insbesondere die gesellschaftlichen Gruppen betroffen, die dringend auf Unterstützung und präventive Leistungen angewiesen sind.

Daher brauchen wir ein **Bündnis für Kommunen**, um die bestehenden und auf uns zukommenden Aufgaben in den Kommunen zu bewältigen. Ohne dieses Bündnis wird es in finanzschwachen Kommunen zu deutlichen Leistungseinschränkungen und einem Verfall öffentlicher Infrastruktur kommen. Die soziale Spaltung der Gesellschaft wird sich in einigen Regionen vertiefen.

Deshalb fordert die Bundes-SGK die neue Bundesregierung auf, die Initiative für ein Bündnis für Kommunen aufzugreifen und ein zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmtes Maßnahmenpaket zu vereinbaren. Wir brauchen ressort- und ebenenübergreifende Lösungsansätze für die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Dieses Bündnis für Kommunen beinhaltet folgende vier Schwerpunkte:

- **Stabilisierung der Einnahmen der Kommunen**
- **Entlastung bei den Sozialausgaben**
- **Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge**
- **Neue Kooperationsformen zwischen den staatlichen Ebenen**

Mit dem Bündnis für Kommunen knüpfen wir an den bereits im Jahr 2002 in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen festgelegten Zielen an. Die Kommission hatte zum Ziel, „sich mit den strukturellen Problemen des kommunalen Finanzsystems auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (zu) befassen“ und hierfür Lösungsvorschläge zu entwickeln. Weder die alleinige Verbesserung der Einnahmeseite noch die alleinige Entlastung auf der Ausgabenseite werden die strukturellen Probleme der Kommunen lösen.

1. Stabilisierung der Einnahmen der Kommunen

Die derzeitige Struktur des Gemeindesteuersystems ist sachgerecht. Es bedarf allerdings einer weiteren Stabilisierung durch eine zielgerichtete Weiterentwicklung der einzelnen Elemente. Steuersenkungen sind abzulehnen, sie würden die Finanzlage der Kommunen erheblich verschärfen. Darüber hinaus müssen die in den Ländern bestehenden Finanzausgleichssysteme auf die strukturellen Finanzkraftunterschiede der Kommunen besser ausgerichtet werden. Kommunen in Haushaltsnotlage brauchen bessere Unterstützung.

Der Gemeindefinanzbericht 2009, der Ende September 2009 vom Deutschen Städtetag herausgegeben worden ist, und die aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Kommunal Finanzen im ersten Halbjahr 2009 belegen die Dramatik bei den kommunalen Einnahmen: Die gesamten kommunalen Steuereinnahmen im ersten Halbjahr 2009 waren um 9,0 % geringer als im Vorjahreshalbjahr 2008. Allein die Gewerbesteuereinnahmen sanken um 14,9 % (rund 2,5 Mrd. Euro). Auch sind die Zuweisungen der Länder für kommunale Investitionen um 10,5 % zurückgegangen. Da die Ausgaben im gleichen Zeitraum erheblich gestiegen sind, ergibt sich für die Kommunen im ersten Halbjahr 2009 ein Finanzierungssaldo von gut 4 Mrd. Euro. Insofern verwundert es auch nicht, dass die Summe der Kassenkredite von 29,0 auf 32,6 Mrd. Euro gestiegen ist. Die Prognose für das gesamte Jahr 2009 im aktuellen Gemeindefinanzbericht geht ebenfalls von einem Finanzierungssaldo von knapp - 3 Mrd. Euro aus, d.h. ein Einbruch beim Finanzierungssaldo gegenüber 2008 (+ 7,6 Mrd. Euro) von gut 10 Mrd. Euro. Eine Trendumkehr im zweiten Halbjahr 2009 und im Jahr 2010 ist auch deshalb nicht zu erwarten, weil die Sozialausgaben in der Folge der Wirtschaftskrise weiter deutlich steigen werden.

1.1 Stärkung der Gewerbesteuer

Mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ab dem Jahr 2008 ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Gewerbesteuer erreicht worden. Die Gewerbesteuer ist eine zentrale Einnahmequelle der Kommunen. Daher muss die Gewerbesteuer erhalten bleiben und alle Versuche, die Weiterentwicklung des Jahres 2007 zurückzudrehen, müssen unterbleiben. Im Gegenteil: Wir brauchen eine weitere Stabilisierung dieser für viele Kommunen wichtigen Steuer. Dazu zählen u.a. die Einbeziehung der freien Berufe und die Aufhebung der Steuerfreiheit von Gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften. Darüber hinaus ist eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage erforderlich. Dies gilt insbesondere für die nicht gerechtfertigte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit bis 2019.

1.2 Weiterentwicklung der Grundsteuer

Die Weiterentwicklung der Grundsteuer ist ein lange bestehendes Anliegen der Kommunen, das in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages angegangen werden muss. Wir brauchen eine zukunftssichere Umgestaltung der Grundsteuer mit von den Kommunen festzulegenden Hebesätzen. Neben der Sicherstellung einer ausreichenden Ertragskraft für die Städte und Gemeinden müssen dabei weitere Ziele mit berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere die Gewährleistung einer praktikablen Erhebung der Bemessungsgrundlagen, die Reduzierung von Befreiungstatbeständen und der Angemessenheit der Steuerbelastung der unterschiedlichen Grundstücksnutzer. Eine vollständige Verlagerung der Erhebung der Grundsteuer auf die Kommunen kommt nur dann in Frage, wenn die Kommunen einen Ausgleich für die zusätzlichen Kosten erhalten.

1.3 Keine Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen

Veränderungen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer mit dem Ziel der Entlastung haben erhebliche Auswirkungen auf das kommunale Steueraufkommen. Für Kommunen mit wenigen einnahmestarken Wirtschaftsbetrieben sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer besonders relevant. Daher darf angesichts rückläufiger Einnahmen der Kommunen auf Grund der Wirtschaftskrise keine Senkung der Einkommensteuer erfolgen, die zu Lasten der Kommunen geht. Strukturelle Veränderungen der Umsatzsteuer müssen aufkommensneutral gestaltet werden.

1.4 Finanzpolitische Verantwortung der Länder für die Kommunen

Die strukturellen Finanzkraftunterschiede der Kommunen können nicht durch Maßnahmen des Bundes zur Verbesserung des Gemeindesteuersystems und Änderungen bei den Leistungsgesetzen im Sozialbereich ausgeglichen werden. Auch reichen die kommunalen Einnahmen bei weitem nicht aus, um die durch Bund und Länder übertragenden Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Daher brauchen die Kommunen die Einhaltung des strikten Konnexitätsprinzips (Wer bestellt, bezahlt!) durch die Länder.

Das Konnexitätsprinzip darf auch nicht durch pauschale Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich umgangen werden. Die Länder müssen, bei aller Anerkennung der Notwendigkeit sparsamer Haushaltsführung und der künftigen Einhaltung der Schuldenbremse, davon Abstand nehmen, Defizite im Landeshaushalt durch Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich auszugleichen. Zudem fordern wir die Länder auf, bei allen bundesgesetzlichen Regelungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen eine ausreichende Finanzierung der Kosten durch den Bund sicher zu stellen. Dabei sind die Länder in der Pflicht, die Finanzierungsanteile des Bundes an die Kommunen uneingeschränkt weiterzuleiten.

Darüber hinaus müssen die in den Ländern bestehenden Finanzausgleichssysteme auf die strukturellen Finanzkraftunterschiede der Kommunen besser ausgerichtet werden. Da diese Ausgleichssysteme dort an Grenzen stoßen, wo extreme Haushaltsnotlagen bestehen, müssen zusätzliche Instrumente entwickelt werden, die sicherstellen, dass die Kommunen wieder handlungsfähig werden. In einigen Bundesländern gibt es hierzu bereits Vorschläge und erste Ansätze zur Reduzierung von Schuldenlasten der Kommunen bzw. Zins- und Tilgungshilfen. Gerade für Kommunen in extremer Haushaltsnotlage sind diese Maßnahmen existentiell, wenn nicht erhebliche Unterschiede in der Lebensqualität billigend in Kauf genommen werden sollen.

2. Entlastung bei den Sozialausgaben

Die stetig wachsenden Sozialausgaben sind eine wesentliche Ursache für die zum Teil dramatische Finanzsituation von Kommunen. Insbesondere Städte, Gemeinden und Kreise mit Strukturschwächen, hoher Arbeitslosigkeit, deutlichen Veränderungen im Altersaufbau und / oder vielen Integrationsleistungen müssen immer mehr Geld aufwenden, um gleichwertige Lebensverhältnisse bei sich zu erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele freiwillige Leistungen der Kommunen präventive Sozialleistungen sind, die mittelfristig zur Reduzierung der Sozialausgaben führen. Kommunen mit Strukturschwächen befinden sich vielfach in (extremer) Haushaltsnotlage bzw. in der vorläufigen Haushaltsbewirtschaftung ohne genehmigten Haushaltsplan mit der Folge, freiwillige Leistungen erheblich reduzieren zu müssen, teilweise unter erheblichen Druck der Kommunalaufsicht.

Das wichtigste Instrument zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen bleibt somit die Stärkung vorgelagerter sozialer Sicherungssysteme und Veränderungen in der Struktur der Mitfinanzierung sozialer Sicherungssysteme durch die Kommunen. Dies reicht von der Anpassung der Mitfinanzierungsregelung der Kommunen im SGB II bis hin zur stärkeren finanziellen Verantwortung des Bundes bei den Transferregelungen nach dem SGB XII. Auch müssen mittelbare Verantwortungsverlagerungen des Bundes und der Länder auf die Kommunen durch Wegfall oder Einschränkung von Leistungen unterbleiben. Dies gilt beispielsweise für Einschränkungen des Leistungsumfangs in der Krankenversicherung und in der Arbeitsmarktförderung und in der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III sowie durch den Wegfall der Lernmittelfreiheit in vielen Bundesländern.

2.1 Kommunale Mitfinanzierung der Leistungen nach dem SGB II ändern / Rasche Regelung der Organisationsstrukturen nach dem SGB II

Bei der Ausgestaltung des SGB II wurde eine kommunale Mitfinanzierung des neuen Leistungsrechts festgelegt. Die Kommunen finanzieren anteilig die Kosten der Unterkunft für die Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II; derzeit mit rund 14 Mrd. Euro, Tendenz steigend. Die ursprüngliche quotale Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten mit jährlicher Revisionsklausel ist Ende 2007 verändert worden. Die quotale Beteiligung des Bundes richtet sich somit nach der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II; eine regelmäßige Revision ist nicht mehr vorgesehen.

Diese Regelung führt nicht zu der ursprünglich beabsichtigten Entlastung der Kommunen mit erheblichen Strukturschwächen. Deshalb haben gerade diese Kommunen in der Wirtschaftskrise besonders starke Steigerungen der Aufwendungen aus der Mitfinanzierung der Kosten der Unterkunft zu erwarten. Dazu kommt noch die Problematik der so genannten Aufstocker, d.h. derjenigen, die ausschließlich Leistungen für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft erhalten. Daher fordert die Bundes-SGK eine Veränderung der Struktur der Mitfinanzierung der Leistungen nach dem SGB II. Das ursprüngliche Ziel der Entlastung der Kommunen von Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit muss erreicht werden.

Dieser Veränderung des SGB II muss allerdings die Weiterentwicklung der Organisationsformen nach dem SGB II vorausgehen. Die Kommunen brauchen noch im Jahr 2009 Rechtssicherheit. Ansonsten kommen erhebliche Mehrkosten durch den Umorganisationsprozess auf die Kommunen zu. Die Bundes-SGK fordert weiterhin die Umsetzung des bereits Mitte Februar 2009 zwischen Bund und Ländern gefundenen Kompromisses. Wir brauchen die Änderung der Verfassung, die den kooperativen Ansatz der Arbeitsgemeinschaften und die Zusammenführung der Fähigkeiten der örtlichen Agenturen für Arbeit und der Kommunen weiterhin ermöglicht. Zudem muss eine verfassungskonforme Regelung geschaffen werden, welche den Fortbestand des bisherigen Optionsmodells über die heutige zeitliche Befristung gewährleistet.

2.2 Qualitative und quantitative Verbesserung der frühkindlichen Erziehung und Betreuung sowie der Kinder- und Jugendhilfe nur mit striktem Konnexitätsprinzip

Der Ausbau qualitativ guter frühkindlicher Bildung und Betreuung sowie die Verbesserung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erfordern weitere erhebliche finanzielle Aufwendungen durch die Kommunen. Dafür reichen allerdings die heute den Kommunen vom Bund und den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel nicht aus, um beispielsweise den ab 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Kinderkrippenplatz für Kinder zwischen ein und drei Jahren erfüllen zu können.

Auch in den anderen Regelungsbereichen des Kinder- und Jugendhilferechts steigen die Anforderungen an die Kommunen, sei es in der Erziehungshilfe oder beim Kinderschutz. Hinzu kommt, dass viele präventive Leistungen der Kommunen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien freiwillige Leistungen sind, die angesichts dramatischer Finanzlagen von Kommunen erheblich zurückgefahren oder gänzlich eingestellt werden müssen. Dies gilt auch für die Inanspruchnahme des Ganztagsschulprogramms. Gleiche Lebensperspektiven für Kinder und Jugendliche sind somit nicht mehr zu gewährleisten. In der einen Kommune können die Kinder kostenfrei den Kindergarten besuchen und erhalten ein gesundes Mittagessen zu geringen Kosten während in der Nachbarkommune weiterhin Kindergartengebühren gezahlt werden müssen und das Angebot für musische und sportliche Entwicklung drastisch eingeschränkt ist.

Die Bundes-SGK fordert die Länder auf, ihren Verpflichtungen zur Mitfinanzierung des Ausbaus der frühkindlichen Erziehung und Kinderbetreuung uneingeschränkt nachzukommen. Zudem sind die Länder aufgefordert, der Auseinanderentwicklung kommunaler Leistungen im Kinder- und Jugendhilfebereich durch eine angemessene kommunale Finanzausstattung entgegen zu wirken.

2.3 Leistungen nach dem SGB XII überfordern die Kommunen

In den letzten Jahren sind die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen, insbesondere im Regelungsbereich des SGB XII, trotz der neuen Finanzierungsstruktur der Leistungen für Langzeitarbeitslose weiter gestiegen; allein im Jahr 2008 um 4,9% gegenüber 2007 auf 19,8 Mrd. Euro netto. Davon entfielen auf:

Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung	11,2 Mrd. Euro, + 5,3%;
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	3,7 Mrd. Euro, + 6,0%;
Hilfe zur Pflege	2,8 Mrd. Euro, + 3,2 %;
Hilfe zum Lebensunterhalt	0,9 Mrd. Euro, + 16,1 %.

Wesentlicher Grund dafür war, dass die eigentliche nachrangige Funktion der kommunalen Sozialhilfe, Verhinderung von Armut und Ausgrenzung sowie Hilfe für individuelle Notlagen, sich in eine Art Grundsicherung für alle vom Gesamtstaat nicht ausreichend ausgestalteten Transferleistungen umgekehrt hat. Dies gilt z.B. für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die zunehmenden Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen und in Teilen auch der nachsorgenden Erziehungshilfe.

Unsere Gesellschaft wird immer älter. Zugleich erfolgt dieser Prozess nicht gleichmäßig über alle Kommunen. In der einen Kommune wird der Anteil der älteren Menschen deutlich größer werden als in der anderen. Auch die Einkommensverhältnisse dieser Menschen werden sich von Kommune zu

Kommune unterscheiden. Und die Kommunen haben nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten für diese Prozesse. Zudem wird mit der Alterung der Gesellschaft auch die Zahl der Menschen mit Behinderungen und mit Pflegebedürftigkeit im Alter steigen. Diese Entwicklungen verursachen unterschiedliche Kosten bei den Kommunen. Natürlich können Kommunen über innovative Konzepte ambulanter Betreuung und Pflege sowie bessere Prävention Kosten sparen, jedoch nicht grundsätzlich Kosten in großem Umfang reduzieren.

Deshalb plädiert die Bundes-SGK dafür, die den kommunalen Sozialleistungen vorgelagerten Sicherungssysteme so auszugestalten, dass die Sozialhilfe wieder auf ihre eigentliche, nachrangige Funktion zurückgeführt werden kann. Insbesondere halten wir ein Leistungsgesetz des Bundes für die ausreichende materielle Versorgung von Menschen mit Behinderungen für erforderlich. Zudem muss sich der Bund an den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in ausreichendem Umfang beteiligen. Darüber hinaus benötigen wir eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, indem das Leistungsspektrum besser an die Lebenssituation der Pflegebedürftigen angepasst wird.

Wir stehen zur kommunalen Mitverantwortung in diesen elementaren Sozialbereichen. Die einzelnen Kommunen sind allerdings auf Grund der aufgezeigten Strukturen zunehmend damit überfordert, überall ein gleichwertiges und hochwertiges Leistungsangebot für Menschen in Not oder mit Unterstützungsbedarf bereitzustellen, das über den gesetzlichen Rahmen hinausgeht. Kommunen mit extremen Haushaltsproblemen werden seitens der Kommunalaufsicht sogar dazu verpflichtet, pflichtige Aufgaben nur noch ausgesprochen restriktiv zu erfüllen.

3. Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge

Die Schwerpunkte für kommunale Investitionen in der materiellen Infrastruktur liegen in den Bereichen Verkehr, Sportstätten, öffentliche Gebäude, dabei insbesondere in Schulen, Kindergärten und Krankenhäusern. Jenseits des mit dem Konjunkturprogramm II geschaffenen Investitionsprogramms für die Kommunen brauchen wir mittelfristig eine Stärkung der kommunalen Investitionskraft über die laufenden Förderungen der CO₂-Gebäudesanierungsprogramme und anderer KfW-Programme, den bisherigen Investitionspakt, die Städtebauförderung, die Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben und europäischen Förderprogrammen hinaus. Insbesondere müssen Wege gefunden werden, wie finanzschwachen Kommunen in einer haushaltsrechtlich prekären Lage eine Inanspruchnahme von Fördermitteln für Investitionen ermöglicht wird.

3.1 Investitionspakt zur Stärkung kommunaler Daseinsvorsorge

Die Bundes-SGK fordert daher einen Investitionspakt zur Stärkung der Daseinsvorsorge, der zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmt wird, und gesellschaftspolitisch notwendige Ziele verfolgt. Über die Frage der hierfür erforderlichen Deckung lässt sich nur in einer Gesamtschau zwischen allen beteiligten Ebenen verhandeln. Hierfür bietet das Bündnis für Kommunen einen geeigneten Rahmen.

Um Kommunen in so genannten Haushaltsnotlagen die Inanspruchnahme von Fördermitteln für Investitionen zu ermöglichen, müssen verschiedene Maßnahmen geprüft und angegangen werden:

- eine Verstärkung bzw. Aufstockung der Förderprogramme für finanzschwache Kommunen bzw. die Auflegung eines gesonderten Förderprogramms für Kommunen in Haushaltsnotlage,
- Vereinbarungen mit den Ländern (anstelle von Appellen) zur Übernahme von Eigenanteilen der Kommunen in so genannter Haushaltsnotlage,
- die Schaffung eines gesonderten KfW-Programms für Kommunen in so genannten Haushaltsnotlagen mit langer Laufzeit, allerdings kurz- bis mittelfristiger Aussetzung von Zins- und Tilgungsleistungen. Damit könnten insbesondere Maßnahmen zur Einsparung von Folgekosten gefördert werden.

Generell muss bei der Neuauflage bzw. Aufstockung von Förderprogrammen geprüft werden, ob und in welchem Umfang der Bund diese Programme finanziert und ob er Kreditprogramme (KfW) oder Finanzhilfen (verlorene Zuschüsse) über die Länder (nach Art. 104 b GG) gewähren sollte.

3.2 Weiterentwicklung und Stärkung der Städtebauförderung

Die Programme der Städtebauförderung bieten den Kommunen eine entscheidende Hilfe zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Räumen, wo sich gesellschaftliche Probleme kumulieren und die Spaltung der Gesellschaft sich zu verfestigen droht. Deshalb ist es für Städte, Gemeinden und Kreise von besonderer Bedeutung, die verschiedenen bewährten Programme der Städtebauförderung, wie z.B. die Programm Soziale Stadt, Stadtumbau-Ost und Stadtumbau-West, Städtebaulicher Denkmalschutz, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren entsprechend der künftigen Aufgabenfelder weiterzuentwickeln und zu verstärken. Sie bieten die Grundlage für raumbezogene integrierte Strategien zur Verbesserung der Lebensbedingungen und damit zugleich die Chance einer effektiveren Verzahnung des Einsatzes anderer sektoraler Finanzierungsquellen. Darüber hinaus brauchen wir eine Verstetigung und Weiterentwicklung der Instrumente für eine integrierte Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume.

3.3 Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Kommunale Unternehmen leisten einen erheblichen Beitrag zur Sicherung der Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge und tätigen wichtige Investitionen in die materielle Infrastruktur. Deshalb ist es sinnvoll, die Rahmenbedingungen der kommunalen Unternehmen für den Erhalt ihrer Wettbewerbs- und Investitionsfähigkeit zu verbessern.

Die Bundes-SGK fordert eine gemeinsame Initiative der Länder, die restriktiven Subsidiaritätsklauseln (Privat vor Staat) im Gemeindefirtschaftsrecht der Länder an die Entwicklung von Märkten und die damit verbundenen Handlungsanforderungen der kommunalen Unternehmen anzupassen.

Die aus dem EU-Vergaberecht herrührenden Rechtsunsicherheiten bei der interkommunalen Zusammenarbeit und anderen innerstaatlichen Kooperationen behindern Kommunen und ihre Unternehmen bei einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung. Dazu zählt insbesondere auch die Möglichkeit der „Inhouse-Vergabe“ für kommunal beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Die Bundes-SGK fordert entsprechende Initiativen des Bundes auf der europäischen Ebene zur Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen.

4. Neue Kooperationsformen zwischen den staatlichen Ebenen

Die vielfältigen gesellschaftlichen Herausforderungen kann keine der Staatsebenen allein bewältigen. Wir brauchen Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie zwischen den Kommunen. Dies gilt für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik ebenso wie für eine erfolgreiche Bildungspolitik und eine bessere frühkindliche Erziehung. Auch die Hilfe für Menschen mit Behinderungen ist durch vielfältige Zuständigkeiten geprägt. Das Nebeneinander von Zuständigkeiten und die strikte Trennung von Zuständigkeiten im Gesetzesvollzug erschweren allerdings Hilfe aus einer Hand.

Andererseits zeigt sich, dass durch eine gute Rahmensetzung in Verbindung mit lokalen und regionalen Handlungsspielräumen die in den jeweiligen Regionen differenzierten Anforderungen am besten bewältigt werden können. Wir brauchen daher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zentralen und damit einheitlichen Vorgaben auf der einen Seite und dezentral auszugestaltenden Handlungsmöglichkeiten der Kommunen auf der anderen Seite.

Die bestehenden Hürden für eine Kooperation der staatlichen Ebenen müssen überwunden werden, um allen Menschen Teilhabe am gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Die Bundes-SGK tritt dafür ein, dass in zentralen Handlungsfeldern ressort- und ebenenübergreifende freiwillige Kooperationen ermöglicht werden. Daher plädieren wir, wie dies auch schon in den Kommissionen zur Föderalismusreform I und II diskutiert worden ist, für Regelungen in der Verfassung, die derartige Kooperationen ermöglichen. Angesichts der Ausgleichsfunktion des Bundes zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss die enge Begrenzung der Gewährung von Finanzhilfen an die Kommunen durch den Bund, wie sie in Art. 104b GG derzeit geregelt ist, flexibler gestaltet werden.

Die Kommunen sind gleichberechtigte Partner von Bund und Ländern zur Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen. Daher fordert die Bundes-SGK in Übereinstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden, dass die Kommunen qualifizierte, rechtlich abgesicherte Anhörungsrechte bei allen Gesetzgebungsverfahren erhalten, die kommunale Belange berühren. Dies gilt beispielsweise für die Gesetzgebung in den vorgenannten Bereichen des Steuer- und Sozialrechts. Entscheidungen des Bundesgesetzgebers und mittelbar der Länder über den Bundesrat haben erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen, ohne dass deren Anliegen direkt in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden können. Die Einsetzung eines kommunalpolitischen Ausschusses im Deutschen Bundestag wäre ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Anhörungsrechte der Kommunen bei allen kommunalrelevanten Gesetzgebungsvorhaben auf der Bundesebene.

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 06. November 2009**