

Positionspapier der Bundes-SGK

Die Kommunen stärken – Zukunft schaffen **Zehn Forderungen der Bundes-SGK an das Regierungsprogramm der SPD** **und für die Legislaturperiode 2013 bis 2017**

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am 15./16. Februar 2013 in Würzburg

Zusammenfassung

Die Kommunen in Deutschland bilden die **Basis der sozialen Demokratie**. Sie gestalten das Leben vor Ort, erbringen die grundlegenden Leistungen des Sozialstaates und unterhalten die Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Bewältigung neuer Hausforderungen wie des demographischen Wandels, der Inklusion und der Umsetzung der Energiewende hängen maßgeblich von ihnen ab.

Allerdings sind diese Funktion und die **kommunale Handlungsfähigkeit** insgesamt zunehmend **in Frage gestellt**. Eine anhaltende Überforderung durch den Vollzug und die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben und die Schmälerung der Einnahmehasis aufgrund von Steuersenkungen haben zu einer schwerwiegenden strukturellen Unterfinanzierung der Städte, Gemeinden und Kreise geführt. Selbst in einer Situation mit Rekordeinnahmen für die öffentliche Hand steigt die kurzfristige Verschuldung ungebremst. Zahlreiche Kommunen müssen laufende Ausgaben mit Kassenkrediten finanzieren. Ihre Investitionstätigkeit geht weiter zurück. Es wächst die Schere zwischen einnahmestarken Kommunen und solchen, die unter Strukturproblemen und einer hohen sozialen Ausgabenlast leiden.

Dieser Entwicklung kann nur dadurch Einhalt geboten werden, dass die **Finanzausstattung der Kommunen aufgabengerecht** ausgestaltet wird. Hier steht vor allem auch der Bund in der Pflicht. Die SPD hat dazu im Sommer 2012 auf ihrem ersten Konvent das bislang umfassendste Konzept aller Parteien zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen beschlossen. Es sieht eine weitere Entlastung bei den Sozialausgaben, die Stärkung der Investitionskraft und Lösungen für eine

dauerhafte Entschuldung vor. Dieser Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen in Deutschland summiert sich auf rund 12 Mrd. EUR pro Jahr.

Seine Maßnahmen müssen schon zu Beginn der kommenden Legislaturperiode in Angriff genommen und zügig umgesetzt werden. Dabei ist die anstehende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu berücksichtigen. Die folgenden **zehn Forderungen der Bundes-SGK an das Regierungsprogramm der SPD** orientierten sich deshalb an drei übergreifenden Zielen: der Erneuerung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Grund auf, der solidarischen Weiterentwicklung der föderalen Finanzordnung und der Sicherung des kommunalen Beitrags zu gesamtgesellschaftlichen Zukunftsaufgaben.

(1) Die Kommunen von Sozialausgaben weiter entlasten

Wir fordern eine stärkere Bundesbeteiligung an den Sozialausgaben der Kommunen, bei denen es sich im Wesentlichen um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt. Eine Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist deshalb zwingend. Sie muss zuvorderst zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen führen und mit der dynamischen Ausgabenentwicklung Schritt halten. Die Bundes-SGK unterstützt daher die Einführung eines Bundesleistungsgesetzes in der kommenden Legislaturperiode, das die bisherigen rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe ablöst. Dauerhaft muss es das Ziel sein, dass sich der Bund auch an der Finanzierung kommunaler Sozialleistungen solidarisch beteiligt.

(2) Die vorgelagerten Sozialsysteme und die Wirkungsorientierung der Sozialpolitik stärken

Wir fordern eine Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Handlungslogik hin zu mehr Vorsorge und wirkungsorientierter Steuerung. Unser Anspruch muss es sein, frühzeitig dafür zu sorgen, dass Menschen erst gar nicht in eine umfassende Abhängigkeit von staatlichen Transfers geraten. Hierfür müssen insbesondere die dem SGB II vorgelagerten Systeme gestärkt werden. Erwerbstätige Personen sollen mit ihren Familien möglichst lange nicht auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein. Zugleich müssen wir die Steuerung der Sozialausgaben auch vor Ort verbessern. Investitionen in präventive Ansätze sind von vornherein mit klaren inhaltlichen und finanziellen Zielen zu verbinden. Bund und Länder sollen diese Politik durch geeignete haushaltsrechtliche Regelungen und Projektförderungen unterstützen.

(3) Kommunen sichern frühkindliche Bildung – auch über 2013 hinaus

Wir fordern einen weiteren Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in den Kommunen. Dies stärkt den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Leistungskraft unserer Gesellschaft. Hierzu bedarf es einer bedarfsgerechten und solidarischen Finanzierung aller staatlichen Ebenen nach dem Grundsatz der Konnexität. Dies gilt insbesondere für die Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz für unter Dreijährige. Trotz großer Ausbauleistungen vor Ort, stehen wir hier noch vor erheblichen Herausforderungen. Der zu geringe Realisierungs-

zeitraum seit 2007 und die erwartbar ansteigende Nachfrage erfordern eine Aufstockung der Bundes- und Landesmittel für Investitionen und Betriebskosten.

(4) Kommunen verlässlich entschulden und Kommunalfinanzierung weiterentwickeln

Wir begrüßen die Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen der Länder, fordern aber deren Verknüpfung mit einer substanziellen Verstärkung der kommunalen Finanzausgleiche. Nur so werden die bereits aufgelegten Programme erfolgreich sein und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit von Städten, Gemeinden und Kreisen abgesichert. Sofern es zu einem gemeinsam getragenen Altschuldenfonds für Verbindlichkeiten der Länder und des Bundes kommen sollte, muss dieser die Kommunalschuld einbeziehen. Zugleich ist den Kommunen Zugang zu Bund-Länder-Anleihen und Dienstleistungen der Finanzagentur des Bundes zu gewähren. Der Kommunalkredit bleibt die zentrale Finanzierungsform der Kommunen, die höchste Bonität und Insolvenzunfähigkeit der deutschen Kommunen ist unbestritten. Zur Erweiterung der Finanzierungsstruktur sollten die Möglichkeiten von Anleihen und Schuldscheindarlehen geprüft werden.

(5) Die staatliche und kommunale Einnahmebasis stärken

Wir fordern eine Verstärkung der öffentlichen Einnahmekraft, wie sie im Steuer- und Abgabekonzept der SPD vorgesehen ist. Die daraus den Kommunen zufließenden Mittel sollen diese zum Abbau der Schulden und des entstandenen Investitionsstaus einsetzen können. Erforderlich sind deshalb auch die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell und eine wertorientierte Reform der Grundsteuer. Steuersenkungen ohne Gegenfinanzierung lehnen wir ab. Eine Überprüfung und Anpassung des Gemeindefinanzierungs- und Steuerrechts müssen die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Einrichtungen und Unternehmen gewährleisten.

(6) In die Infrastruktur strukturschwacher Kommunen und Regionen investieren

Wir fordern einen längerfristigen Investitionspakt von Bund und Ländern mit einem Volumen von mindestens 2 Mrd. EUR pro Jahr. Er richtet sich an die Kommunen und darunter vor allem an finanzschwache und strukturell belastete Städte, Gemeinden und Kreise. Er muss Regelungen beinhalten, die auch bei Haushaltsnotlage eine Teilhabe gestatten und auf andere Programme anwendbar sind (etwa in Form eines von den Ländern kofinanzierten Eigenanteilfonds). Hinzutreten muss die Wiederaufstockung der Städtebauförderung auf mindestens 800 Mio. EUR und die Verzahnung mit KfW-Programmen. Enthalten sein soll darin auch die Möglichkeit zur Unterstützung von Kommunen mit Konversionslasten in strukturschwachen Regionen.

(7) Mehr Engagement des Bundes – Vertikale Säule im Finanzföderalismus stärken

Wir fordern eine Stärkung der vertikalen Säule in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Damit soll der unverändert notwendige horizontale Länderfinanzausgleich entlastet und dauerhaft gesichert werden. Um den wachsenden Unterschieden zwischen strukturschwachen und reicheren Regionen und Kommunen zu begegnen, muss es zu einer erweiterten primären Verteilung von Steuermitteln zwischen Bund und Ländern kommen, ergänzt um Bedarfszuweisungen, die besondere Lasten abgelten. Hierzu sind die im Ausgleichssystem bislang dominierenden Kriterien des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahlen durch strukturelle Indikatoren des ökonomischen, sozialen und demographischen Bedarfes zu ergänzen. Zugleich muss sich der Bund entsprechend seiner gesamtstaatlichen Verantwortung an von ihm erlassenen Leistungsgesetzen maßgeblich beteiligen.

(8) Die Konnexität in den Ländern, aber auch gegenüber Bund und EU durchsetzen

Wir fordern die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips in den Ländern. Es ist der Sache nach auch auf Entscheidungen des Bundes und der Europäischen Union anzuwenden. Eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen sollte im Grundgesetz abgesichert werden. Schuldenbremse und europäischer Fiskalpakt dürfen nicht dazu führen, dass sich der Staat auf Kosten der Kommunen konsolidiert. Neue Aufgaben und höhere Standards haben Bund und Länder nach dem Verursacherprinzip abzugelten. Dies trifft ebenso auf erhöhte Soziallasten zu, die sich aus Wanderungen innerhalb der Europäischen Union und in die Europäische Union ergeben. Die Bundes-SGK tritt für ein offenes und soziales Europa ein, fordert aber vom Bund und den Ländern, ihrer auch finanziellen Verantwortung als europapolitische Gesetzgeber nachzukommen.

(9) Kooperation vor Ort, in der Region und zwischen den staatlichen Ebenen absichern und fördern

Wir fordern die Absicherung interkommunaler Kooperation als Ausfluss der Organisationshoheit von Städten, Kreisen und Gemeinden. Dies verlangt den Erhalt der Umsatzsteuerfreiheit von Gemeinschaftsarbeit und die Abwehr europarechtlicher Einschränkungen. Zugleich müssen die Spielräume einer Kooperation zwischen allen gebietskörperschaftlichen Ebenen und mit den Sozialversicherungsträgern vergrößert werden. Ihr Zusammenwirken trägt wesentlich zum Erhalt und Ausbau eines solidarischen Föderalismus bei. Er ist für den Erhalt gleichwertiger Lebensbedingungen unverzichtbar und bildet damit eine Grundlage der ökonomischen Leistungskraft unserer Gesellschaft.

(10) Kommunen an gesamtstaatlichen und europäischen Entscheidungen besser beteiligen

Wir fordern eine verbindliche und substanzielle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im nationalen Stabilitätsrat. Seine Befugnisse haben unmittelbare Relevanz für die kommunalen Haushalte, wie diese umgekehrt die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitziele des

europäischen Fiskalpakts mit bedingen. Insofern aber stärkt die Einbindung der Kommunen die ebenenübergreifende Koordination in der Fiskalpolitik, ohne das verfassungsgemäße Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden einzuschränken. Wir begrüßen vor diesem Hintergrund auch die verbesserte Stellung der Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren des Bundestags und halten weitergehende Beteiligungsformen für wünschenswert.

1. Die Kommune als Ort der sozialen Demokratie

Die solidarische Gesellschaft hat ihren Ort vor allem in den Kommunen. Sie sind es, die für die Daseinsvorsorge verantwortlich sind und den Alltag der Menschen prägen. In den Kommunen entscheidet sich, ob alle Kinder frühkindliche Förderung bekommen, ob Menschen unterschiedlicher Kulturen miteinander oder nebeneinanderher leben, ob Jugendliche ihre Freizeit sinnvoll gestalten, ob ältere Menschen integriert bleiben, ob sich die Menschen im öffentlichen Raum sicher fühlen. Das gilt für die ländlichen Regionen und die großen Städte gleichermaßen. Es ist die überschaubare kommunale und regionale Lebenswelt mit ihrer einzigartigen Geschichte und Kultur, die Heimat, Gemeinschaft und Sicherheit im Wandel bietet.

Fortschritt, Solidarität und Gerechtigkeit als zentrale Versprechen der sozialen Demokratie sind deshalb von intakten und lebensfähigen Kommunen abhängig. In den Städten, Kreisen und Gemeinden wird die Infrastruktur erhalten und ausgebaut, die für unsere wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität der Menschen existenziell ist. Hier werden die Dienstleistungen bereitgehalten, damit unsere Kinder eine Lebensperspektive erhalten. Hier wird den Menschen geholfen, die auf unsere Solidarität angewiesen sind. Kurz: Die Kommunen sind gleichermaßen Basis und Werkbank der sozialen Demokratie. Die Stärkung unserer Städte, Gemeinden und Kreise und die Lösung ihrer Probleme sind uns deshalb ein Kernanliegen.

Die Herausforderungen, vor denen unsere Kommunen heute stehen, sind enorm. Der demographische Wandel führt nicht nur zu einem Schwund an Bevölkerung, sondern auch zu einer Zunahme älterer Menschen. Hierauf müssen Städte und Gemeinden mit einer Anpassung ihrer Infrastruktur, mit der Weiterentwicklung von Angeboten und **mit fortgesetzten Bemühungen um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, z.B. im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit**, reagieren. Dabei sind die Ansprüche an öffentliche Leistungen keineswegs gesunken. Sie wachsen und verändern sich qualitativ. Erwartet werden ein gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Gütern und deren gerechte Verteilung. Soziale und ökologische Ziele sollen gleichermaßen beachtet werden. Klimaschutz und Energiewende eröffnen neue Chancen, verlangen aber ebenso einen veränderten Markt und Investitionen in dezentrale Strukturen vor Ort.

Zugleich haben in unserem Land die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft von Regionen und Ländern stark zugenommen. In ihrem Hamburger Programm hat sich die SPD deshalb zum Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bekannt. Wir begreifen dieses Ziel als Auftrag und solidarische Beistandspflicht zwischen allen Teilen Deutschlands. Wer aus einem

strukturschwachen Gebiet stammt, muss vergleichbare Chancen bekommen, wie jemand, der aus einer prosperierenden Region kommt. Daher müssen auch die schwächeren Regionen über handlungsfähige Kommunen verfügen, die ihrem Daseinsvorsorgeauftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nachkommen können. Sie dazu in die Lage zu versetzen, ist die zwingende Voraussetzung für Wohlstand und Fortschritt in der sozialen Demokratie.

2. Strukturelle Unterfinanzierung und wachsende Schere zwischen armen und reichen Kommunen

Die Gewährleistung dieser Schlüsselrolle der Kommunen für unser Gemeinwesen ist heute grundsätzlich in Frage gestellt. Ihnen fehlen trotz einer aktuell erfreulichen Entwicklung der Steuereinnahmen die erforderlichen Mittel, um ihren Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge und der sozialen Sicherung nachzukommen. Der Verzicht auf die Sanierung von Schulen und Straßen, die Schließung von Kultureinrichtungen und der fortgesetzte Abbau von Personal bilden längst keine Einzelfälle mehr, sondern sind erzwungene Praxis in vielen Städten, Gemeinden und Kreisen. Verantwortlich dafür ist eine Jahrzehnte lange Fehlsteuerung. Bund und Länder haben den Kommunen mit einer Vielzahl von Leistungsgesetzen Aufgaben übertragen, ohne ihnen die dafür angemessene Finanzausstattung zu geben. Zugleich erhöhte sich infolge der demographischen und gesellschaftlichen Entwicklung die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Dadurch erhielten die Kommunen einen umfassenden Fürsorgeauftrag, der weit über die ursprünglich nachrangige Funktion der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe hinausgeht. Die Folge: Seit den 1990er Jahren haben sich die kommunalen Sozialausgaben fast verdoppelt, erreichen inzwischen ein Niveau von nahezu 45 Mrd. Euro jährlich und wachsen weiter.

Diese Belastung wird durch Steuereinnahmen und Zuweisungen von Bund und Ländern nicht ausgeglichen. Seit 1992 ergab sich in der Summe aller kommunalen Haushalte in 14 Jahren jeweils ein jährliches, zum Teil hohes Milliardendefizit. Vor allem auch in den westdeutschen Ländern sehen sich seitdem immer mehr Städte, Gemeinden und Kreise gezwungen, ihre Investitionen drastisch zu reduzieren und Regelleistungen über Kassenkredite, die kommunale Version des Überziehungskredits, zu bezahlen. Diese strukturelle Unterfinanzierung hat sich inzwischen auf mehr als 144 Mrd. Euro aufsummiert: Die Kassenkredite erreichen 2012 einen Stand von annähernd 50 Mrd. Euro. Und nach Schätzungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau schieben die Kommunen einen Investitionsstau von 100 Mrd. Euro vor sich her. Mit anderen Worten: Die notwendigen Aufgaben des Sozialstaats wurden in den vergangenen Jahrzehnten falsch finanziert, indem eine auf Verschleiß gefahrene kommunale Infrastruktur und die Überschuldung vieler Städte, Gemeinden und Kreise in Kauf genommen wurden.

Diese Probleme wachsen stetig. Seit 2001 erhöhen die Kommunen Jahr für Jahr ihren Kassenkreditbestand im Durchschnitt um drei bis vier Mrd. Euro. Hinzukommen die zurzeit aufgrund moderater Zinsen geringeren, aber in den kommenden Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit steigenden Kapitalkosten für diese Kredite. Zugleich haben die kommunalen Investitionen seit Beginn der 1990er um fast 40% Prozent abgenommen. Auch das von der SPD

initiierte und inzwischen ausgelaufene Konjunkturpaket II erhöhte die entsprechenden Ausgaben „nur“ auf das Niveau von 2001. Gemessen daran geben die Städte und Gemeinden jährlich mindestens vier Mrd. Euro zu wenig aus, um einen angemessenen Substanzerhalt und notwendige Neuinvestitionen in die örtliche Infrastruktur zu erreichen. Zusammengenommen errechnet sich daraus eine strukturelle jährliche Unterfinanzierung von 8 bis 9 Mrd. Euro. Eine Entlastung in mindestens dieser Höhe ist also notwendig, um die Abwärtsspirale der Kommunalfinanzen zu stoppen.

Obgleich 2012 ein positiver Saldo in der Summe aller Kommunalhaushalte vorliegt, wird das die benannte Krisenentwicklung nicht aufheben, sondern bestenfalls abbremsen. Der Grund dafür sind vor allem die erheblichen Unterschiede in der Belastung und Finanzsituation vieler Städte, Gemeinden und Kreise. Neben reichen Kommunen gibt es solche mit Strukturproblemen und in andauernder Haushaltsnotlage. Die normalerweise positiven Haushaltseffekte einer guten Konjunktur gehen an ihnen vorbei, da überdurchschnittlich hohe und steigende Sozialausgaben hier besonders stark zu Buche schlagen. Zu notwendigen Erhaltungsinvestitionen sehen sie sich kaum in der Lage, ganz zu schweigen von präventiv wirkenden freiwilligen Aufgaben im Jugend-, Bildungs-, Kultur- und Sozialbereich. Sie haben ein massives Ausgabenproblem, das sie aus eigener Kraft nicht mehr lösen können. Hinzukommt die Einführung der Schuldenbremse und die innerstaatliche Umsetzung des europäischen Fiskalpaktes, die die Länder dazu verleiten können, ihre Haushalte durch Eingriffe in die kommunalen Finanzausgleiche zu konsolidieren. Deshalb muss eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen bei den Ausgaben und hier zuvorderst bei den Sozialaufwendungen ansetzen und strukturell stark belastete Kommunen besonders unterstützen.

Ungeachtet dessen bleibt das Problem der bereits entstandenen Defizite und Investitionsrückstände bestehen. Selbst wenn die Lage aller wie auch vor allem der strukturell belasteten Kommunen stabilisiert würde, brauchen sie neben unmittelbar wirksamen Hilfen zur Entlastung der laufenden Haushalte auch eine langfristige Strategie zur Entschuldung und Stärkung ihrer Investitionskraft.

3. Solide Finanzen, föderale Solidarität und Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft

Die SPD hat sich zum Ziel gesetzt, in der kommenden Legislaturperiode nicht nur die notwendigen Weichenstellungen für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes zu stellen, sondern auch die fiskalischen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Mit ihrem Steuer- und Abgabekonzept legt sie die Grundlage für eine erweiterte Einnahmehasis, die den Anforderungen der nationalen Schuldenbremse und des europäischen Fiskalpaktes gerecht werden soll. Im Mittelpunkt stehen dabei die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, die Wiedereinführung der Vermögensteuer und der Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen. Hinzutreten Reformen im Sozialstaat und auf dem Arbeitsmarkt, die insbesondere durch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns die Erwerbsarmut bekämpfen, um so die Anspruchnahme von Sozialleistungen zu vermindern und die Sozialversicherungssysteme zu stabilisieren. Gerade die Kommunen werden von dieser Politik profitieren und sollen durch Verbreiterung der Gewerbesteuer weiter gestärkt werden.

Die Bundes-SGK unterstützt den Kurs der SPD, der die Handlungsfähigkeit des Staates von Grund auf erneuert. Dies muss die solidarische Weiterentwicklung der Bund-Länder-Beziehungen einschließen. Leitbild ist hierbei ein solidarischer Föderalstaat, der die notwendige Trennung von Verantwortlichkeiten mit einer effektiven Politikkoordination und der gemeinsamen Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen verbindet. Auch Sicht der Kommunen bietet dies die Voraussetzung dafür, um den Beitrag der Städte, Gemeinden und Kreise zur Lösung der gegebenen Zukunftsaufgaben abzusichern: der Gestaltung des demographischen Wandels, der Bewältigung der öffentlichen Schuldenkrise, der Umsetzung der Energiewende und der Sicherung des Sozialstaates.

Auf den entsprechenden Handlungsbedarf aus Sicht der Kommunen hat die SPD als bislang einzige Partei substantiell reagiert. Mit ihrem Steuer- und Abgabekonzept erkennt sie den jährlichen Bedarf von 8 bis zu 9 Mrd. Euro an und fordert eine nachhaltige Entlastung. Bereits durchsetzen konnte die SPD, dass der Bund ab 2012 schrittweise die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit übernimmt. Dies schlägt ab 2014 mit 4 bis 5 Mrd. Euro pro Jahr zu Buche. Hieran knüpft der vom ersten Parteikonvent im Sommer 2012 beschlossene „Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen in Deutschland“ an. Die Bundes-SGK hatte auf Bitte des SPD-Parteivorstandes den Antragsentwurf erstellt. Er fasst die wesentlichen Forderungen der Bundes- und Landes-SGKs zusammen und mündet in vier zentrale Forderungen, die die Schere zwischen reichen und armen Kommunen schließen und die Verschuldung und den entstandenen Investitionsstau zurückführen:

- Der Bund beteiligt sich dauerhaft an weiteren Sozialausgaben im Umfang von 4 bis 5 Mrd. Euro und entlastet die Kommunen noch einmal in der gleichen Höhe wie durch die Übernahme der Grundsicherung.
- Bund und Länder schließen einen mehrjährigen Investitionspakt in Höhe von mindestens 2 Mrd. Euro pro Jahr, von dem insbesondere finanzschwache Kommunen profitieren. Neben gezielten Hilfen für strukturell belastete Kommunen geht es dabei auch um Regelungen zum Erlass oder zur Übernahme kommunaler Eigenanteile und um verbesserte Zins- und Tilgungskonditionen.
- Der Entschuldungspakt für die Kommunen stützt sich auf die im Steuer- und Abgabekonzept der SPD vorgesehene Stärkung der kommunalen Einnahmehasis. Dies beinhaltet auch die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell mit Einnahmeverbesserungen von rund 2,5 Mrd. Euro. Diese Mittel sollen die Kommunen zum Abbau von Schulden und des Investitionsstaus einsetzen können.
- Die Länder müssen ihre vorrangige Verantwortung für die Kommunen wahrnehmen. Durch eine finanzielle Mindestausstattung, gerechte Finanzausgleiche, Zins- und Tilgungshilfen für Kommunen in extremer Haushaltsnotlage und wirksame Konnexitätsregeln leisten sie ihren Beitrag zur Sanierung der Städte, Gemeinden und Kreise.

Für die weitere Entlastung von Sozialausgaben konnten die SPD-geführten Länder im Zuge der Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes bereits die Verabredung zwischen Bund und Ländern durchsetzen, dass es in der kommenden Legislaturperiode zu einer maßgeblichen Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen kommen soll. Die nachfolgenden Forderungen greifen dies auf und konkretisieren die Erwartungen der sozialdemokratischen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker an das Regierungsprogramm der SPD in den Jahren 2013 bis 2017.

4. Zehn Forderungen für starke Städte, Gemeinden und Kreise

(1) Die Kommunen von Sozialausgaben weiter entlasten

Wir fordern eine stärkere Bundesbeteiligung an den Sozialausgaben der Kommunen, bei denen es sich im Wesentlichen um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt. Eine Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist deshalb zwingend. Sie muss zuvorderst zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen führen und mit der dynamischen Ausgabenentwicklung Schritt halten. Die Bundes-SGK unterstützt daher die Erarbeitung und In-Kraftsetzung eines Bundesleistungsgesetzes in der kommenden Legislaturperiode, das die bisherigen rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe ablöst. Dauerhaft muss es das Ziel sein, dass sich der Bund auch an der Finanzierung weiterer kommunaler Sozialleistungen solidarisch beteiligt.

Den wichtigsten Beitrag zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen bildet eine weitere Entlastung bei den Sozialausgaben. Hierfür ist eine stärkere Beteiligung des Bundes dringend notwendig. Denn Transferleistungen an Bedürftige als Nachteilsausgleich und zur Herstellung gleichwertiger Lebenschancen stellen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Zugleich trägt der Bund als Gesetzgeber die Verantwortung für das heutige und künftige Ausgabeniveau. Das Volumen der geforderten Entlastung muss sich in einem ersten Schritt an der Höhe der bereits übernommenen Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung orientieren. Eine weitere Unterstützung in diesem Umfang ist mindestens erforderlich, um wieder in allen Regionen die Voraussetzungen für eine ausgeglichene kommunale Haushaltswirtschaft herzustellen. Die Länder haben dafür Sorge zu tragen, dass die entsprechenden Mittel bei den Städten, Gemeinden und Kreisen vollständig ankommen, und zwar unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft der Aufgaben.

Wie im Zuge der innerstaatlichen Fiskalpaktverhandlungen vereinbart, bietet sich für diesen ersten notwendigen Schritt eine Neuregelung der Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen an. Diese werden ganz überwiegend von kommunalen Trägern erbracht und stellen einen der am stärksten wachsenden Blöcke unter den Sozialausgaben dar. Dies kann mit einer strukturellen Reform der Eingliederungshilfe verbunden werden, darf aber weder inhaltlich noch zeitlich dahinter zurückstehen. Vielmehr ist von vornherein sicher zu stellen, dass es gegenüber heute zu einer tatsächlichen Entlastung der kommunalen Haushalte kommt. Sie muss so ausgestaltet sein, dass sie mit der dynamischen Entwicklung des Leistungssystems und der

Sozialausgaben insgesamt Schritt hält. Die Bundes-SGK unterstützt deshalb das Vorhaben, in der kommenden Legislaturperiode ein neues Bundesleistungsgesetz zu erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst.

Dauerhaft muss es zu einer solidarischen Finanzierung weiterer kommunaler Sozialleistungen kommen. Das Durchgriffsverbot und die Konnexitätsregeln der Länder allein vermögen nicht für eine hinreichende Ausstattung örtlicher Aufgabenträger zu sorgen. Deshalb stellen Bundesbeteiligungen eine pragmatische Lösung und ein gesamtstaatlich sinnvolles Konzept dar, um das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung zu vermeiden. Sie schaffen zugleich systematische Anreize für den Gesetzgeber, um über Leistungen im Lichte ihrer Finanzierung und Machbarkeit zu entscheiden.

(2) Die vorgelagerten Sozialsysteme und die Wirkungsorientierung der Sozialpolitik stärken

Wir fordern eine Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Handlungslogik hin zu mehr Vorsorge und wirkungsorientierter Steuerung. Unser Anspruch muss es sein, frühzeitig dafür zu sorgen, dass Menschen erst gar nicht in eine umfassende Abhängigkeit von staatlichen Transfers geraten. Hierfür müssen insbesondere die dem SGB II vorgelagerten Systeme gestärkt werden. Erwerbstätige Personen sollen mit ihren Familien möglichst lange nicht auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein. Zugleich müssen wir die Steuerung der Sozialausgaben auch vor Ort verbessern. Investitionen in präventive Ansätze sind von vornherein mit klaren inhaltlichen und finanziellen Zielen zu verbinden. Bund und Länder sollen diese Politik durch geeignete haushaltsrechtliche Regelungen und Projektförderungen unterstützen.

Zur solidarischen Finanzierung sozialer Aufgaben durch alle staatlichen Ebenen muss die Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Handlungslogik treten. Unverändert verwenden wir zu viele Ressourcen auf die nachsorgende Alimentierung großer Bevölkerungsteile, anstatt sehr viel früher in die Teilhabe und Leistungsfähigkeit der betroffenen Menschen zu investieren. Dabei bietet der Anspruch vorsorgender Sozialpolitik allein noch keine hinreichende Gewähr für nachhaltiges Handeln. Präventive Ansätze werden in der Sozial- und Jugendhilfe bereits vielfach praktiziert, das Engagement der Einrichtungen und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort sind unbestritten. Erforderlich ist daher ein insgesamt veränderter und darin von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragener Politikansatz. Er muss die angestrebte Wirkung der Sozialpolitik in den Mittelpunkt stellen und dies sowohl im Leistungssystem als auch auf der Handlungsebene umsetzen.

Wir müssen in der Sozialstaatsarchitektur frühzeitiger die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Menschen selbstbestimmt und dauerhaft von Transferleistungen unabhängig leben können. Hierzu gehören das von der SPD entwickelte Konzept einer Arbeitsversicherung zur Finanzierung lebenslangen Lernens ebenso wie die Reformen auf dem Arbeitsmarkt seit Anfang der 2000er Jahre. Gleichwohl besteht auch hier unverändert Handlungsbedarf. Vor allem muss das zum umfassendsten Sozialsystem ausgebaut SGB II finanziell und im Interesse der darin betreuten

Menschen entlastet werden. Die Bundes-SGK fordert deshalb eine Stärkung vorgelagerter Hilfen, um die stigmatisierende und die Beschäftigungsfähigkeit vermindernde Abhängigkeit betroffener Menschen zu vermeiden. Hilfen für Wohnungs- und Heizkosten, das Bedarfsgemeinschaftsprinzip, die Unterstützung für die darin lebenden Kinder und die Regelungen zum Übergang von der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) müssen dringend überprüft werden. Sie sind dahingehend zu reformieren, dass erwerbstätige Personen mit ihren Familien möglichst lange nicht auf Leistungen des SGB II angewiesen sind. Zusammen mit einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn und dem Aufbau eines sozialen Arbeitsmarktes für schwer Vermittelbare würde dies die Situation vieler Menschen stabilisieren und die Bemühungen einer vorsorgenden Sozialpolitik absichern.

Investitionen in Qualifizierung, Teilhabe und Beschäftigung erfordern angesichts schwindender Spielräume in den öffentlichen Haushalten eine tragfähige Finanzierungsperspektive. Deshalb besteht ein wesentliches Element erfolgreicher Sozialpolitik in ihrer strikten Wirkungsorientierung. Dies verlangt, die inhaltlichen Ziele von vornherein mit ihren finanziellen Voraussetzungen und den über mehrere Jahre bindenden fiskalischen Effekten zu verbinden. Oder anders ausgedrückt: Besser helfen, muss sich mittel- und langfristig rechnen. Eine wirkungsorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist auch an ihren finanziellen Ergebnissen zu messen. Die Kommunen sind gefordert, entsprechende Konzepte auf den Weg zu bringen und umzusetzen. Bund und Länder müssen diese Politik unterstützen, indem sie die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für mittelfristige Investitionen und Budgetbindungen schaffen und Mittel für Projektförderungen als Anschubfinanzierung bereit stellen.

(3) Kommunen sichern frühkindliche Bildung – auch über 2013 hinaus

Wir fordern einen weiteren Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in den Kommunen. Dies stärkt den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Leistungskraft unserer Gesellschaft. Hierzu bedarf es einer bedarfsgerechten und solidarischen Finanzierung aller staatlichen Ebenen nach dem Grundsatz der Konnexität. Dies gilt insbesondere für die Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz für unter Dreijährige. Trotz großer Ausbauleistungen vor Ort, stehen wir hier noch vor erheblichen Herausforderungen. Der zu geringe Realisierungszeitraum seit 2007 und die erwartbar ansteigende Nachfrage erfordern eine Aufstockung der Bundes- und Landesmittel für Investitionen und Betriebskosten.

Die verschiedenen auf Bundes- und Länderebene beschlossenen Vorgaben zum Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in Deutschland sind aus kommunaler Sicht richtig. Das gilt insbesondere auch für die weiterführenden Ziele der SPD, wie sie u. a. im Antrag „Familienland Deutschland“ niedergelegt sind. Gerade in einer alternden Gesellschaft und angesichts der unveränderten Transferabhängigkeit vieler Menschen stellt Bildung die beste Investition in die Leistungsfähigkeit und in die Vermeidung von Bedürftigkeit dar. Nirgendwo wird dies so sehr sichtbar wie in den Kommunen, wo unsere Schulen stehen, Kitas gebaut und unterhalten und Sozialleistungen erbracht werden müssen.

Umso wichtiger ist es daher, für eine solide und verlässliche Finanzierung der bestehenden und künftigen Aufgaben in der Bildungs- und Familienpolitik zu sorgen. Die SPD will einen wesentlichen Teil der künftig durch Steuermehreinnahmen und Subventionsabbau verfügbaren Mittel dafür einsetzen. Die Kommunen sollen daran entsprechend ihrer Quoten im Finanzverbund teilhaben. Das ist notwendig, reicht aber nicht aus, um neue Investitionen zu tätigen und dauerhaft anfallende Betriebs- und Unterhaltungskosten zu bestreiten. Erforderlich sind deshalb eine der Konnexität verpflichtete Planung und Finanzierung. Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen stellen immer auch eine Investition in die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur unseres Landes dar.

Ein wichtiges Projekt der SPD ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung. Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz für unter Dreijährige ab dem 1. August 2013 schließt eine Lücke im Bildungssystem. Er kommt jungen Familien, der Erwerbstätigkeit von Frauen und damit der gesamten Volkswirtschaft zugute. Die sozialdemokratische Kommunalpolitik unterstützt dieses Vorhaben. In den Städten, Gemeinden und Kreisen wurden hierfür erhebliche Anstrengungen unternommen. Versorgungsquoten von über 30% dokumentieren den Erfolg dieser Politik. Dabei bilden die weitaus höhere Nachfrage und der zu geringe Realisierungszeitraum seit dem Krippengipfel 2007 unverändert eine große Herausforderung. Hinzukommt der politisch gewollte und sich über 2013 hinaus abzeichnende Bedarfsanstieg. Deshalb müssen der Bund und die Länder ihre Beteiligung an Investitions- und Betriebskosten weiter erhöhen. Auch ein Angebot für die inzwischen auf 39% geschätzte Nachfrage wird dauerhaft nicht ausreichen. Damit und mit der Bewältigung von Übergangsproblemen dürfen die Kommunen nicht alleine gelassen werden. Auch in der Bildungs- und Familienpolitik muss das Prinzip einer solidarischen Finanzierung gelten.

(4) Kommunen verlässlich entschulden und Kommunalfinanzierung weiterentwickeln

Wir begrüßen die Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen der Länder, fordern aber deren Verknüpfung mit einer substanziellen Verstärkung der kommunalen Finanzausgleiche. Nur so werden die bereits aufgelegten Programme erfolgreich sein und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit von Städten, Gemeinden und Kreisen abgesichert. Sofern es zu einem gemeinsam getragenen Altschuldenfonds für Verbindlichkeiten der Länder und des Bundes kommen sollte, muss dieser die Kommunalschuld einbeziehen. Zugleich ist den Kommunen Zugang zu Bund-Länder-Anleihen und Dienstleistungen der Finanzagentur des Bundes zu gewähren. Der Kommunalkredit bleibt die zentrale Finanzierungsform der Kommunen, die höchste Bonität und Insolvenzunfähigkeit der deutschen Kommunen ist unbestritten. Zur Erweiterung der Finanzierungsstruktur sollten die Möglichkeiten von Anleihen und Schuldscheindarlehen geprüft werden.

Die Schuldenlast der Städte, Gemeinden und Kreise und darunter vor allem der stetige Anstieg der Kassenkredite sind im Wesentlichen auf eine Überlastung der Kommunen mit Aufgaben ohne ausreichende Gegenfinanzierung zurückzuführen. Hinzukommt die wachsende Schere zwischen Kommunen mit hohen Einnahmen und solchen, denen auch bei guter Konjunktur ein Ausgleich

ihrer Haushalte nicht mehr möglich ist. Insofern stellt die wirksamste Maßnahme zur Konsolidierung die Verminderung der Ausgabenlast dar. Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen, wie sie erfreulicher Weise inzwischen die meisten Flächenländer aufgelegt haben, müssen sich daher mit einer umfassenden Stabilisierung der Kommunalfinanzen verbinden.

Die Bundes-SGK begrüßt Initiativen in den Ländern, die sich insbesondere auf den Abbau von Kassenkrediten richten. Beispielhaft zu nennen sind die STARK-Programme in Sachsen-Anhalt, der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen oder der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz. Entsprechende Programme sind so auszugestalten, dass sie eine selbst bestimmte Aufgabewahrnehmung der teilnehmenden Kommunen weiterhin ermöglichen und das Vertrauen in ihre Handlungsfähigkeit stärken. Vor allem aber sind sie durch auskömmliche Finanzausgleiche zu flankieren, um eine Fortsetzung strukturell erzwungener Verschuldung zu vermeiden. Da für die Bewältigung der Altschulden die Finanzkraft vieler Länder nicht ausreicht, sind mit dem Bund gemeinsam getragene Lösungen notwendig. Der von Olaf Scholz vorgeschlagene Altschuldenfonds und die gemeinsame Finanzierung von Zins und Tilgung unter Zuhilfenahme einer in Nachfolge des Solidaritätszuschlags zu erhebenden Bundessteuer müssen kommunale Verbindlichkeiten einbeziehen.

Eine Gemeinschaftslösung ist auch im Rahmen der geplanten Bund-Länder-Anleihen geboten. Den Städten, Gemeinden und Kreisen sollte ein Zugang zu solchen Huckepack-Anleihen und die Nutzung von Dienstleistungen der Finanzagentur des Bundes ermöglicht werden. Denn unbeschadet der weiterhin hohen Bedeutung des Kommunalkredits als wesentliche Refinanzierungsquelle verlangen Veränderungen im Bankenmarkt und die europäische Regulierung nach Basel III eine Verbreiterung kommunaler Finanzierungsstrukturen. Zur Erweiterung der Finanzierungsstruktur sollten die Möglichkeiten von Anleihen und Schuldscheindarlehen geprüft werden. Dabei muss unverändert gelten, dass die deutschen Kommunen solvente und konkursunfähige Schuldner mit höchster Bonität sind. Dies muss im Rahmen der europäischen Bankenregulierung verankert bleiben. Außerdem ist die öffentliche Kreditaufnahme weiterhin vom EU-Vergaberegime auszunehmen.

(5) Die staatliche und kommunale Einnahmebasis stärken

Wir fordern eine Verstärkung der öffentlichen Einnahmekraft, wie sie im Steuer- und Abgabekonzept der SPD vorgesehen ist. Die daraus den Kommunen zufließenden Mittel sollen diese zum Abbau der Schulden und des entstandenen Investitionsstaus einsetzen können. Erforderlich sind deshalb auch die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell und eine wertorientierte Reform der Grundsteuer. Steuersenkungen ohne Gegenfinanzierung lehnen wir ab. Eine Überprüfung und Anpassung des Gemeindefinanzierungs- und Steuerrechts müssen die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Einrichtungen und Unternehmen gewährleisten.

Unsere Gesellschaft steht vor großen Herausforderungen. Die Gestaltung des demographischen Wandels, die Sicherung und Weiterentwicklung des Sozialstaates, die Umsetzung der Energiewende und ökonomisch wie sozial gebotene Investitionen in Bildung und Betreuung erfordern in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen. Zugleich haben wir uns mit der Schuldenbremse und dem europäischen Fiskalpakt zu einem Verzicht auf neue und den Abbau bestehender Schulden verpflichtet. Umso mehr muss die Einnahmehasis der öffentlichen Hände gestärkt werden, um die für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes notwendigen Investitionen tätigen zu können.

Die Bundes-SGK unterstützt daher das Steuer- und Abgabekonzept der SPD. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, die Rücknahme schwarzwelber Steuergeschenke und der Subventionsabbau schaffen auf allen staatlichen Ebenen die Voraussetzung für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben. Da ein Großteil hiervon in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu leisten ist, kommt ihrem Anteil daran besondere Bedeutung zu. Die daraus resultierenden Einnahmen sollen von ihnen vorrangig zum Abbau von Schulden und zur Auflösung des Investitionsstaus eingesetzt werden können. Dringend geboten sind deshalb auch die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell und eine wertorientierte Reform der Grundsteuer, die diese wichtigen Einnahmequellen stabilisieren. Weitere Reformen im Steuerrecht müssen aufkommensneutral ausgestaltet werden. Steuersenkungen dürfen nicht ohne Gegenfinanzierung erfolgen.

All dies dient dem Erhalt qualitativ hochwertiger öffentlicher Güter und einer leistungsfähigen Infrastruktur. Dazu zählen ebenso die öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen. Für Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten stellen sie die Basis der Daseinsvorsorge dar und werden auch in Zukunft benötigt. Deshalb wenden wir uns gegen eine einseitige Privatisierungs-ideologie und jeglichen Zwang zur Vermögensveräußerung. Stattdessen müssen auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Kommunen und ihre Unternehmen ihren wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit unseres Landes leisten können. Die Bundes-SGK fordert daher eine entsprechende Überprüfung und Weiterentwicklung der Regelungen des Gemeindefirtschafts- und Steuerrechts. Die öffentliche Hand muss am Markt präsent sein können und darf in ihren Kernaufgaben nicht durch steuerrechtliche Vorgaben behindert werden.

(6) In die Infrastruktur strukturschwacher Kommunen und Regionen investieren

Wir fordern einen längerfristigen Investitionspakt von Bund und Ländern mit einem Volumen von mindestens 2 Mrd. EUR pro Jahr. Er richtet sich an die Kommunen und darunter vor allem an finanzschwache und strukturell belastete Städte, Gemeinden und Kreise. Er muss Regelungen beinhalten, die auch bei Haushaltsnotlage eine Teilhabe gestatten und auf andere Programme anwendbar sind (etwa in Form eines von den Ländern kofinanzierten Eigenanteilsfonds). Hinzutreten muss die Wiederaufstockung der Städtebauförderung auf mindestens 800 Mio. EUR

und die Verzahnung mit KfW-Programmen. Enthalten sein soll darin auch die Möglichkeit zur Unterstützung von Kommunen mit Konversionslasten.

Die SPD hat auf ihrem ersten Parteikonvent im Juni 2013 einen Investitionspakt für die Kommunen in Deutschland beschlossen. Er sieht über einen längeren Zeitraum Investitionen von mindestens 2 Mrd. EUR jährlich vor, wovon insbesondere finanzschwache Städte, Gemeinden und Kreise profitieren sollen (Kommunen in Haushaltsnotlagen oder mit Haushaltssicherungskonzepten und hohen Kassenkrediten). Damit leisten Bund und Länder einen weiteren wichtigen Beitrag, um die Schieflage zwischen armen und reichen Kommunen abzubauen und den interregionalen Ausgleich zu verbessern.

Als Vorbild kann das erfolgreiche kommunale Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpaketes II dienen. Neben gezielten Hilfen für strukturell belastete Kommunen geht es dabei auch um Regelungen zum Erlass oder zur Übernahme kommunaler Eigenanteile (etwa in Form eines von den Ländern kofinanzierten Eigenanteilfonds) und um verbesserte Zins- und Tilgungskonditionen bei der Inanspruchnahme kreditfinanzierter Förderprogramme. Solche Regelungen sind auf alle Förderprogramme des Bundes und der Länder zu beziehen. Die Ziele des Investitionspaketes werden mit den Kommunen abgestimmt. Einbezogen werden sollen die energetische Gebäudesanierung und weitere Investitionen zur Erreichung der Klimaschutzziele.

Daneben müssen die Kürzungen von Schwarzgelb bei der Städtebauförderung zurückgenommen und die entsprechenden Instrumente verstärkt und weiterentwickelt werden. Dies gilt ebenso für Programme und Maßnahmen für eine integrierte Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Deshalb ist eine Aufstockung der Städtebauförderung auf mindestens 800 Mio. EUR erforderlich. Dies soll gesonderte Fördermöglichkeiten für Konversionslasten und ein dauerhaftes Programm zur energetischen Sanierung in strukturschwachen Kommunen einschließen. Um die KfW-Programme und darunter vor allem das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm nachhaltiger auszurichten und die Kommunen einzubeziehen, wird die Förderung vorrangig in Städtebaufördergebiete gelenkt. Daraus ergibt sich eine verbindliche Bevorzugung entsprechender Gebiete, ohne Bedarfe außerhalb davon auszuschließen.

(7) Mehr Engagement des Bundes – die Vertikale Säule im Finanzföderalismus stärken

Wir fordern eine Stärkung der vertikalen Säule in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Damit soll der unverändert notwendige horizontale Länderfinanzausgleich entlastet und dauerhaft gesichert werden. Um den wachsenden Unterschieden zwischen strukturschwachen und reicheren Regionen und Kommunen zu begegnen, muss es zu einer erweiterten primären Verteilung von Steuermitteln zwischen Bund und Ländern kommen, ergänzt um Bedarfszuweisungen, die besondere Lasten abgelten. Hierzu sind die im Ausgleichssystem bislang dominierenden Kriterien des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahlen durch strukturelle Indikatoren des ökonomischen, sozialen und demographischen Bedarfs zu ergänzen.

Zugleich muss sich der Bund entsprechend seiner gesamtstaatlichen Verantwortung an von ihm erlassenen Leistungsgesetzen maßgeblich beteiligen.

In der kommenden Legislaturperiode steht eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an. Die Kommunen haben dabei ein vitales Interesse an der aufkommens- wie auch aufgaben-gerechten Weiterentwicklung des Finanzföderalismus. Die Bundes-SGK unterstützt den Erhalt eines horizontalen Finanzausgleichs. Er ist Ausdruck der innerstaatlichen Solidarität und des bündischen Einstehens verschiedener Regionen füreinander. Er bildet eine wichtige Grundlage für unser Sozialstaats- und Wachstumsmodell und befördert die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes. Ungeachtet dessen verschärfen sich trotz des gestiegenen Umfangs die strukturellen Unterschiede zwischen Ländern und Regionen. Zugleich stößt der Finanzausgleich bei den Geberländern auf immer weniger Akzeptanz. Dabei überdeckt der aktuelle Streit die unverändert relativ geringe Bedeutung im Gesamtvolumen der gesamtstaatlichen Finanzbeziehungen. So umfasste der Länderfinanzausgleich 2011 gut 7 Mrd. EUR, während 12 Mrd. EUR über Bundesergänzungszuweisungen und rund 140 Mrd. EUR beim Umsatzsteueraufkommen umverteilt wurden. Problematisiert wird vor allem die vergleichsweise hohe und ungleiche Belastung weniger, nämlich von derzeit lediglich vier Geberländern.

Umso weniger aber wird eine zukunftsfähige Reform des Finanzföderalismus durch eine Ausweitung des horizontalen Ausgleichs gelingen, zumal ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten der Landessteuern nicht bestehen und eine Steuerkonkurrenz schädlich wäre. Der sich dramatisch öffnenden Schere zwischen armen und reichen Regionen, worunter insbesondere die Kommunen leiden, ist daher auf anderem Wege durch die Stärkung der vertikalen Säule im Finanzsystem zu begegnen. Seine Reform muss bei den Ursachen der Strukturunterschiede und zugrunde liegenden Belastungsfaktoren ansetzen. Ökonomische Schwäche, eine regional sehr verschiedene Betroffenheit durch den demographischen Wandel und Wechselwirkungen zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen stehen dabei im Mittelpunkt. Sie werden jedoch bislang in einem Ausgleichssystem, das sich vorwiegend am örtlichen Aufkommen und an Einwohnerzahlen orientiert, nicht hinreichend abgebildet. Es führt im Gegenteil zur weiteren Spreizung der fiskalischen Leistungskraft, wohingegen die durch den Bund veranlassten sozialen Leistungsstandards überall gelten.

Deshalb muss es künftig vor allem zu einer erweiterten primären Verteilung von Steuermitteln zwischen Bund und Ländern kommen. Sie hat sich dabei auch an den gegebenen Aufgaben und besonderen Lasten zu orientieren. Da ein Großteil hiervon und die dadurch mitverursachte Schiefelage auf Bundesgesetze zurückgehen, muss der Bund über Zuweisungen die Mehrbelastungen im Sozialbereich zugunsten der Schwächeren vorab ausgleichen. Insbesondere sollten bundesgesetzliche Leistungen vorwiegend, zumindest aber anteilig direkt durch den Bund finanziert werden, und zwar einschließlich der künftigen Veränderung von Standards und Ansprüchen. Hierfür bietet sich vor allem eine stärkere Angleichung der Finanzkraft über die Umsatzsteuer und die Erhöhung von bedarfsgebundenen Ergänzungszuweisungen an, um Sonderlasten abzugelten. Letztere sollten sich an klaren strukturellen Indikatoren orientieren, auch

um eine an Schärfe zunehmende Diskussion um die Förderung der neuen Länder zu versachlichen. Ihr objektiv gegebener Nachholbedarf wird sich in neuen Verteilsystemen ebenso niederschlagen. Diese würden dann aber zugleich jene Regionen in Westdeutschland stärker berücksichtigen, die sich gerade im kommunalen Bereich zunehmend belastet sehen. Um hierbei den Städten, Kreisen und Gemeinden wirksam zu helfen, können klar definierte und begrenzte Finanzbeziehungen zum Bund einen wichtigen Beitrag leisten.

(8) Die Konnexität in den Ländern, aber auch gegenüber Bund und EU durchsetzen

Wir fordern die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips in den Ländern. Es ist der Sache nach auch auf Entscheidungen des Bundes und der Europäischen Union anzuwenden. Eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen sollte im Grundgesetz abgesichert werden. Schuldenbremse und europäischer Fiskalpakt dürfen nicht dazu führen, dass sich der Staat auf Kosten der Kommunen konsolidiert. Neue Aufgaben und höhere Standards haben Bund und Länder nach dem Verursacherprinzip abzugelten. Dies trifft ebenso auf erhöhte Soziallasten zu, die sich aus Wanderungen innerhalb der Europäischen Union und in die Europäische Union ergeben. Die Bundes-SGK tritt für ein offenes und soziales Europa ein, fordert aber vom Bund und den Ländern, ihrer auch finanziellen Verantwortung als europapolitische Gesetzgeber nachzukommen.

Die Verankerung der Konnexität in den Landesverfassungen ist eine wichtige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung für die auskömmliche Finanzierung kommunaler Aufgaben. Dies zeigen die Erfahrungen in den einzelnen Ländern und Verfassungsgerichtsurteile aus jüngster Zeit. Deshalb gilt unverändert die Forderung nach einer substanziellen Befolgung des Konnexitätsprinzips (Wer bestellt, bezahlt!). Vor allem dürfen die Schuldenbremse und die innerstaatliche Umsetzung des europäischen Fiskalpaktes nicht dazu führen, dass die Länder ihre Konsolidierung auf Kosten der Kommunen realisieren. Sie müssen stattdessen eine finanzielle Mindestausstattung sicherstellen und ihrerseits den Bund in die Pflicht nehmen.

Erhöhungen von Standards und Leistungen haben Bund und Länder nach dem Verursacherprinzip vollständig abzugelten. Vereinbarte Entlastungen wie durch die Übernahme der Grundsicherung und künftig im Bereich der Eingliederungshilfe haben die Länder auch dann an die Kommunen in vollem Umfang weiterzuleiten, wenn die betreffenden Aufgaben bei anderen Trägern liegen. Gemeinsame Vorhaben wie der Krippenausbau müssen solidarisch und parallel finanziert werden. Es ist inakzeptabel, wenn sich Bund und Länder auf Kosten des jeweils anderen entlasten und die Kommunen dafür einstehen müssen. Die materielle Absicherung einer aufgabengemäßen Finanzausstattung der Kommunen im Grundgesetz ist deshalb anzustreben. Angesichts vorhandener und weiterhin ansteigender Sozialausgaben stellen Einzelmaßnahmen und punktuelle Kostenbeteiligungen von Bund und Ländern keinen Ersatz für eine dauerhafte Verpflichtung dar.

Der Grundsatz einer effektiven Konnexität muss in Zukunft auch im Hinblick auf die Europäische Union geltend gemacht werden. Dabei stehen die Kommunen in Deutschland zu ihrer gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung, die in einem europäischen Binnenmarkt nicht teilbar ist. Da allerdings mit Zustimmung des Bundes und der Länder Freizügigkeitsregeln und Leistungsansprüche geschaffen wurden, die eine Wanderung aus sozialen und ökonomischen Gründen befördern, dürfen die Kommunen mit deren Konsequenzen nicht alleine gelassen werden. Die Bundes-SGK tritt für ein offenes und soziales Europa ein. Dies erfordert aber zugleich eine gerechte Mittelverteilung – auch und gerade im Interesse der betroffenen Menschen. Angesichts des zunehmenden Zuzugs insbesondere aus Süd- und Osteuropa verlangen wir daher eine stärkere finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder.

(9) Kooperation vor Ort, in der Region und zwischen den staatlichen Ebenen absichern und fördern

Wir fordern die Absicherung interkommunaler Kooperation als Ausfluss der Organisationshoheit von Städten, Kreisen und Gemeinden. Dies verlangt den Erhalt der Umsatzsteuerfreiheit von Gemeinschaftsarbeit und die Abwehr europarechtlicher Einschränkungen. Zugleich müssen die Spielräume einer Kooperation zwischen allen gebietskörperschaftlichen Ebenen und mit den Sozialversicherungsträgern vergrößert werden. Ihr Zusammenwirken trägt wesentlich zum Erhalt und Ausbau eines solidarischen Föderalismus bei. Er ist für den Erhalt gleichwertiger Lebensbedingungen unverzichtbar und bildet damit eine Grundlage der ökonomischen Leistungskraft unserer Gesellschaft.

Die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben und die wechselseitige Unterstützung von Städten, Gemeinden und Kreisen sind fester Bestandteil der kommunalen Organisationspraxis. Die Entscheidung, ob und in welcher Form sie in welchen Bereichen zusammenarbeiten, ist Ausfluss ihrer verfassungsmäßigen Organisationsautonomie. **Die Möglichkeit und Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit muss gefördert werden.**

Insofern aber stellt eine mögliche Umsatzbesteuerung Interkommunaler Zusammenarbeit, wie sie aus der jüngeren Rechtsprechung abgeleitet werden kann, nicht nur einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale und staatliche Hoheitsrechte dar, sondern beeinträchtigt auch die Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns. Die Steuerbelastung würde die Synergieeffekte der Gemeinschaftsarbeit regelmäßig aufzehren. Die Bundes-SGK fordert deshalb von Bund und Ländern eine Absicherung der Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperation. Es ist klar zu stellen, dass eine Aufgabenwahrnehmung nach dem Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit grundsätzlich nicht der Umsatzsteuerpflicht unterfällt, es zumindest aber den beteiligten Kommunen überlassen bleibt, ob sie in solchen Zusammenhängen eine umsatzsteuerpflichtige Organisations- und Leistungsform wählen. Eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung ist aufgefordert, auch auf europäischer Ebene initiativ zu werden, um den Rechtsrahmen entsprechend anzupassen. Dies gilt ebenso für andere Regelungsbereiche, wie dem Vergaberecht, die die interkommunale Kooperation betreffen.

Zusammenarbeit ist nicht nur zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen abzusichern, sondern muss ebenso Kommunen, Bund, Ländern und Sozialversicherungsträger möglich sein. Wie im SGB II ergeben sich auch im Gesundheitswesen, im Pflegebereich, bei der Finanzierung des Bildungswesens und bei bedeutenden Infrastrukturvorhaben Erfordernisse eines stärkeren Zusammenwirkens. Die strikte Trennung staatlicher Zuständigkeiten steht dem vielfach im Wege und geht an der Realität gesamtgesellschaftlicher Anforderungen vorbei. Deshalb tritt die Bundes-SGK für eine Lockerung des Kooperationsverbotes ein. Es bedarf einer grundgesetzlichen Lösung für eine gemeinschaftliche Aufgabenerledigung und Kostenteilung, die nicht nur im SGB II oder im Bildungsbereich greift. Damit schaffen wir eine weitere Voraussetzung für einen solidarischen Föderalismus, der flächendeckend den Zugang zu öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität sichert und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen Deutschlands herstellt. Gerade im Angesicht der Finanz- und europäischen Schuldenkrise wird die Bedeutung dieses Staatsprinzips für die Leistungskraft und Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft sichtbar.

(10) Kommunen an gesamtstaatlichen und europäischen Entscheidungen besser beteiligen

Wir fordern eine verbindliche und substanzielle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im nationalen Stabilitätsrat. Seine Befugnisse haben unmittelbare Relevanz für die kommunalen Haushalte, wie diese umgekehrt die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitziele des europäischen Fiskalpakts mit bedingen. Insofern aber stärkt die Einbindung der Kommunen die ebenenübergreifende Koordination in der Fiskalpolitik, ohne das verfassungsgemäße Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden einzuschränken. Wir begrüßen vor diesem Hintergrund auch die verbesserte Stellung der Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren des Bundestags und halten weitergehende Beteiligungsformen für wünschenswert.

Im solidarischen Föderalstaat und aufgrund der zunehmenden europäischen Einbindung unseres Landes können gesamtgesellschaftlich bedeutsame Ressourcen- und Sachentscheidungen nicht mehr isoliert und nur durch eine Ebene allein getroffen werden. Die in Deutschland gegebene Politikverflechtung muss daher trotz aller gebotenen Klarheit in der Aufgabenteilung neu bewertet werden. Wo Regelungs-, Vollzugs- und Finanzverantwortung auseinanderfallen, muss der Kurs der Föderalismusreformen I und II fortgesetzt und eine eindeutige Zuordnung gefunden werden. Indes bedarf es auch künftig und aufgrund der Verpflichtungen aus Schuldenbremse und Fiskalpakt sogar vermehrt einer intensiveren ebenenübergreifenden Politikkoordination. Die Bundes-SGK begrüßt vor diesem Hintergrund die auf maßgebliches Betreiben der SPD hin in der Gesetzgebung des Bundestages vorgenommene Verbesserung der kommunalen Beteiligung. Sie stellt eine pragmatische Ergänzung des konkreten Gesetzgebungsprozesses dar. Ohne Eingriff in das verfassungsmäßige Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen sind noch weiterführende Regelungen denkbar, die etwa auf verbindliche Konsultationen in Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder zielen.

Umso weniger verständlich ist aber die Entscheidung der Länder und des Bundes, die im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages vorgesehene Erweiterung der Aufgaben des

Stabilitätsrates nicht mit einer substanziellen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu verbinden. Immerhin werden mit dem Fiskalpakt auch die kommunalen Finanzierungssalden in die gesamtstaatliche Defizitbetrachtung einbezogen. Hieraus ergeben sich zwangsläufig Folgen für die Kommunalfinanzen. Insofern aber erscheint es nur logisch, die Kommunen durch ihre Spitzenverbände vollständig zu beteiligen, sie aber zumindest in solchen Fällen verbindlich hinzuziehen, die eine besondere Kommunalrelevanz aufweisen.

Als Forderung richtet sich dies vor allem auch an die Länder. Städte, Gemeinden und Kreise stellen eigenständige Einheiten mit Haushaltshoheit dar, deren jeweilige Mitwirkung an Maßnahmen im Zuge der Fiskalpaktumsetzung zwingend ist, um gesamtstaatliche Defizitziele zu erreichen. Insofern würde die Beteiligung im Stabilitätsrat nicht nur der gegebenen Betroffenheit Rechnung tragen, sondern auch die Akzeptanz seiner Arbeit absichern. Zugleich würde dies weder die staatsrechtliche Position der Länder in Abrede stellen noch wäre es geeignet, Entscheidungen im Stabilitätsrat grundsätzlich zu verändern. Stattdessen würde das Signal ausgesandt, dass die Herausforderung der Konsolidierung öffentlicher Haushalte als Gemeinschaftsaufgabe aller staatlichen Ebenen begriffen werden muss.