

Für die Zukunft unserer Städte

Positionspapier zu Altschuldenlösung, gerechter Finanzverteilung und gestärkter kommunaler Investitionskraft

März 2022

Die Situation der kommunalen Haushalte der finanzschwachen Kommunen hat sich nach vielversprechenden Fortschritten seit 2020 wieder verschlechtert. Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht überwunden, da führt der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine erneut zu hohen Belastungen. Die ökonomisch-fiskalischen Wirkungsketten der Pandemie werden dadurch verstärkt. Neben die Bedrohung der Gesundheit tritt eine Bedrohung des Friedens und der Freiheit in Europa. Damit öffnet sich eine völlig neue Krisendimension, auf die Deutschland und Europa eine Antwort finden muss. Die Verstärkung der Verteidigungshaushalte zeigt dabei, wie sich die politischen Schwerpunkte verschieben – mit Konsequenzen für alle andere Aufgaben. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass strukturelle Reformen umso dringlicher sind, um auf Dauer den Herausforderungen gewachsen zu sein. So steht die Energiewende nicht mehr allein im Zeichen des Klimawandels, sondern auch im Zusammenhang der Reduzierung von rohstoffpolitischen Abhängigkeiten.

Kriegsbedingt steigende Kosten für Energie treiben die Inflation an. Das Bauen war schon vorher aufgrund von Lieferengpässen wesentlich teurer geworden – nun verstärkt es sich abermals. Höhere Lebenshaltungskosten erfordern höhere soziale Transferleistungen und mit dem Zustrom der Geflüchteten aus der Ukraine, die unsere Hilfe benötigen, sind alle Städte und Gemeinden organisatorisch und finanziell herausgefordert. Zugleich werden die wirtschaftlichen Folgen des Krieges die Wirtschaft belasten und damit zu Steuerausfällen führen. Für die finanzschwachen Kommunen wird diese Belastung allerdings viel schneller zu einer echten Gefahr. Ihre mühsam errungenen Fortschritte auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen und einer größeren Resilienz drohen, zerstört zu werden – erst recht, wenn sich in naher Zukunft Zinssteigerungen fortsetzen. Ihre immer noch auf Kante genähten Haushalte drohen wieder tief ins Minus zu fallen. Die finanziellen Folgen werden in den kommenden Jahren gravierend sein. Dabei zeigte sich sowohl in der Pandemie als auch bei der Flüchtlingskrise 2015/2016, dass die Stabilisierung der Kommunalfinanzen wichtig ist, um die Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten.

Diese akuten Gefahren sind umso bedauerlicher, als die finanzschwachen Kommunen auf einem guten Weg waren. Sie hatten erhebliche Sparanstrengungen unternommen und dadurch Schulden abgebaut. Zudem beförderten eine gute Konjunktur, niedrige Zinsen und die temporäre Förderung von Investitionen den Konsolidierungsprozess. Auch die Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen bundesgesetzlich veranlasster sozialer Hilfeleistungen sowie eine neue Kriseninterventionsstrategie von Bund und Länder in den Jahren 2020 und 2021 haben geholfen, Teile der Konsolidierungserfolge zu bewahren.

Aber selbst in jener Phase konnten nicht alle Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt erreichen oder gar Finanzpuffer zur Krisenüberbrückung aufbauen. Zudem hat der Sparzwang die Kommunalverwaltungen personell ausgedünnt, so dass beispielsweise notwendige Investitionen trotz vorhandener Fördermittel nicht oder nur verspätet vollzogen werden können. Und noch immer sind Bürger und Wirtschaft von den hohen Kosten der Konsolidierung belastet. Gleichwertige Lebensverhältnisse und resiliente Gemeindefinanzen sind für finanzschwache Kommunen immer noch nicht gegeben.

Die Lösung der „alten“ Probleme ist umso dringlicher, als die Kommunen vor großen Herausforderungen stehen: Der Klimawandel fordert von Städten und Gemeinden Konzepte und Investitionen zu klimaneutralen Lebensweisen, der demographische Wandel verschiebt die Bedarfslagen in der Daseinsvorsorge und die nicht abwendbaren Migrationsbewegungen lassen die Integration zu einer zentralen Daueraufgabe werden. Mit dem Ukraine-Krieg verstärkt sich der Druck. Die Digitalisierung eröffnet dabei Chancen zur Problemlösung. Sie muss aber noch intensiver vorangetrieben werden. Finanzschwache Städte und Kreise können diese Herausforderungen nicht so angehen, wie dies Kommunen ohne diese Nachteile und Belastungen machen können. Sie brauchen eine aufgabenangemessene Finanz- und Personalausstattung und müssen von den Altlasten befreit werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung dargelegten Absichten, gerade die finanzschwachen Kommunen mit gezielten Hilfen bei der Beseitigung struktureller Probleme weiter zu unterstützen. Nur mit gezielten Hilfen ohne breite Streuwirkung lassen sich vorhandene Disparitäten abbauen und gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland sicherstellen.

Zur Fortsetzung der Konsolidierung der Gemeindefinanzen und zum Aufbau gleichwertiger, resilienterer sowie klimaneutraler Gemeindestrukturen sind insbesondere folgende Schritte notwendig:

- Für den Abbau der Altschulden aus Liquiditätskrediten sowie der Wohnungsbau-Altschulden ostdeutscher Kommunen muss jetzt eine finale Lösung gefunden werden. Dies erfordert eine einmalige Kraftanstrengung aller Ebenen – aber sie lohnt sich
- Im Sozialbereich sind der fortgesetzte Anstieg kommunaler Pflichtausgaben durch die Dynamisierung bisher fester Finanzbeiträge des Bundes mitzufinanzieren. Durch strukturelle Reformen sollte zudem eine ursachenadäquate sowie von bürokratischen Hemmnissen entfrachtete Maßnahmenpolitik ermöglicht werden. Mit Blick auf Kinder und Jugendliche sind die Bedingungen für ein gelingendes Aufwachsen so zu verbessern, dass der Teufelskreis sozialer Benachteiligung durchbrochen wird.

- Die Investitionskraft der finanzschwachen Kommunen wird durch die strukturellen Entlastungen bei Zinsen (und Zinsrisiken) sowie Sozialausgaben steigen. Angesichts des aufgelaufenen Nachholbedarfs sowie der investiven Herausforderungen ist die Investitionskraft der Kommunen aber grundsätzlich zu erhöhen und zu verstetigen.

Das Ziel: Resiliente Kommunen und gleichwertige Lebensverhältnisse

Städte, Gemeinden und Kreise sind eine verlässliche Basis für den Wohlstand in Deutschland. Deshalb müssen finanzschwache Kommunen vom Ballast struktureller Probleme befreit werden. Dies würde dafür sorgen, dass auch die bisher finanzschwachen Kommunen eine Resilienz herstellen, mit der sie die nächsten Krisen, die unweigerlich kommen werden, besser bewältigen können. Diese Resilienz würde dann auch bedeuten, dass wieder gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland bestehen.

Altschuldenlösung für gleichwertige Lebensverhältnisse

Die neue Bundesregierung will das Problem der kommunalen Altschulden aus Liquiditätskrediten wie auch das der Wohnungsbau-Altschulden der ostdeutschen Kommunen aus der DDR-Vergangenheit lösen. (Erläuterungen zu Entstehung und Entwicklung der Altschulden finden Sie in den Erläuterungen zu diesem Positionspapier). Diese Vorhaben sind wichtige Elemente, um die Konsolidierung der Haushalte finanzschwacher Kommunen abschließen zu können und wieder eine fiskalische Gleichwertigkeit für die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland herzustellen. Die seit 2012 schrittweise eingeleiteten Unterstützungsmaßnahmen des Bundes, die insbesondere in einer höheren Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben und befristeten Investitionsförderprogrammen lagen, haben die Finanzierungslücke in allen Kommunen reduziert und vielerorts ermöglicht, einen Haushaltsausgleich zu erreichen – und in finanzstarken Kommunen die Überschüsse steigen lassen. Für die Tilgung der Altschulden reichen die bisherigen fiskalischen Maßnahmen aber nicht aus. Die Tilgung dieser Kredite verzehrt in finanzschwachen Kommunen die Finanzmittel, die andere Kommunen für Zukunftsprojekte, Klimaschutz und auch für geringere Abgabenlasten einsetzen. Der Abbau der bestehenden Disparitäten in Deutschland kann nur durch eine gezielte Entlastung ohne Streuwirkung erreicht werden. Entschuldung ist aktive Strukturpolitik.

Sozialpolitik

Ein wesentliches Merkmal benachteiligter Kommunen sind überdurchschnittliche Ausgaben im Sozialbereich. Diese treffen die Städte und Kreise unverschuldet. Bund und Länder delegierten Aufgaben an die Kommunen und legten fest, welchen Ausgleich diese erhalten. Die Summen deckten die tatsächlichen Kosten – trotz erhöhter Zuweisungen – bei weitem nicht. Deshalb stand und steht eine Forderung immer im Zentrum unseres Aktionsbündnisses: Wer bestellt, bezahlt. Dies gilt umso mehr, als Aufgabenentlastungen nicht abzusehen sind.

Vielmehr wachsen die Aufgaben in den Kommunen weiter an, zum Beispiel in der U3-Betreuung, bei der Offenen-Ganztags-Schulbetreuung (verschärft durch den Rechtsanspruch ab 2026) oder den Hilfen zur Erziehung.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag zur Lösung der sozialen Probleme zahlreiche Ansatzpunkte benannt und Absichten erklärt. Diese unterstützt das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ ausdrücklich, weil sie die Situation gerade in den benachteiligten Städten und Gemeinden verbessert. Für die Umsetzung dieser Absichten bietet das Bündnis seine Unterstützung an. Die Maßnahmen haben allerdings einen mittelfristigen Wirkungshorizont. Kurzfristig fehlt angesichts der ungebrochenen Ausgabendynamik im Sozialbereich in den finanzschwachen Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung.

- Die Entlastung von überproportionalen Sozial- und Jugendhilfeleistungen muss kurzfristig fortgesetzt werden. Wegen der ungebrochenen Ausgabendynamik ist das 5-Milliarden-Paket zu dynamisieren und an die Ausgabenentwicklung anzupassen: Konnexität muss weithin zentraler Leitsatz sein. Die nicht an sozialen Problemlagen ausgerichtete Verteilung der Entlastungsmittel über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist durch Einführung eines Sozialschlüssels zu überwinden: Die Mittel müssen dort ankommen, wo sie bezweckt werden. Die Kosten der Unterkunft sind im Zuge der Sozialreformen von zweckfremden Transfers zu entfrachten, so dass eine echte 74-Prozent-Beteiligung erreicht wird. Der enge Zusammenhang von Transferleistungsbezug und Hilfe zur Erziehung nach SGB VIII muss dabei berücksichtigt werden.
- Zur Lösung sozialer Problemlagen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit erwarten wir mehr gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Integration Langzeitarbeitsloser. Mittel- bis langfristig lassen sich die sozialen Probleme und deren Folgekosten nur lösen, wenn die Zahl der Arbeitslosen sinkt und der Zuwachs an Erwerbstätigen zu mehr Steuereinnahmen führt. Die Einführung eines Bürgergeldes kann diesen Prozess unterstützen, wenn dadurch die Stigmatisierung ihrer Empfänger entfällt und das bürokratische Prozedere sowohl für Betroffene als auch für die Verwaltung auf ein Maß reduziert wird, dass die Effizienz des Gesamtsystems erhöht.
- Auf benachteiligte Kinder und Jugendliche muss ein besonderer Fokus gerichtet werden. Sie dürfen nicht länger Anhängsel im Sozialsystem sein. Das Aktionsbündnis unterstützt daher sowohl die Einführung einer Kindergrundsicherung als auch das verstärkte Engagement der Bundesregierung bei der Förderung von Schulen, in denen besonders viele benachteiligte Kinder lernen. Dies sorgt für Chancengerechtigkeit gerade für die Menschen, die erst lernen müssen, für sich zu sorgen, und es ermöglicht ihnen ein gelingendes Aufwachsen. Dies ist eine Voraussetzung, um mittel- und langfristig die Vererbung von Sozialhilfe-Karrieren zu verhindern und um spätere volkswirtschaftliche Folgekosten zu vermeiden.
- Mittel- und langfristig muss das Sozialrecht reformiert werden, um vor allem bei rechtskreisübergreifenden Problemfällen effiziente und vor allem effektive, an die jeweilige Bedarfslage angepasste Maßnahmen umsetzen zu können. Es darf nicht zu Doppel- und Mehrfacharbeit in einer Kommune kommen, weil Vertreter verschiedener Ämter und Abteilung nebeneinander agieren, statt gemeinsame Ziele abzustimmen. Diese

Mammutaufgabe wollen wir als Aktionsbündnis mit unseren Erfahrungen aus dem praktischen Alltag unterstützen.

Investitionen und Förderpolitik

Kommunen stehen für den größten Teil der öffentlichen Investitionen. Hohe Soziallasten und/oder strukturelle Probleme haben aber gerade in finanzschwachen Kommunen die Investitionstätigkeit beschnitten. Die Notwendigkeit, Altschulden zu tilgen und Zinsen zu bedienen, schränken die Investitionsfähigkeit ebenfalls ein. Es besteht ein erheblicher Nachholbedarf. Die temporär eingerichteten Investitionsförderprogramme des Bundes und der Länder entlasten zwar. Sie machen aber zwei Dinge besonders deutlich:

1. Die Konsolidierungsanstrengungen der finanzschwachen Kommunen haben deren Bauabteilung personell ausgezehrt. Förderprogramme können mangels Planer nicht oder nur verzögert umgesetzt werden – wenn zugleich die geforderten Eigenanteile aufgebracht werden. Investitionsförderungen ohne Berücksichtigung der entstehenden Personalkosten führen dazu, dass Projekte wegen der personellen Engpässe zunehmend in Frage gestellt werden müssen.
2. Die auf geringe Investitionen eingerichtete beziehungsweise geschrumpfte lokale Wirtschaft in finanzschwachen Kommunen beziehungsweise Regionen kann mangels Baukapazitäten zusätzlicher Fördermittel gar nicht verbauen. Kapazitätsengpässe führen dann zu Preissteigerungen – und das vor dem Hintergrund ohnehin explodierender Baukosten.

Notwendig ist deshalb eine dauerhaft erhöhte Investitionsfähigkeit, die einen Nachholbedarf erst gar nicht entstehen lässt und Substanzverzehr verhindert. Dies schafft zugleich Planungssicherheit für Verwaltungen und Wirtschaft und stabilisiert den Arbeitsmarkt. Infrastrukturerhalt und -ausbau ist als Pflichtaufgabe zu behandeln und darf sich nicht aus der finanziellen Resterampe bedienen. Wir begrüßen deshalb das Vorhaben der Bundesregierung, die Investitionskraft der finanzschwachen Kommunen zu stärken und die Förderpolitik durch eine Entbürokratisierung wirksamer und gerechter zu machen. Bei der Beseitigung der bürokratischen Hemmnisse (zum Beispiel die Vergabe von Gewerken durch einzelne Ausschreibungen statt der Beauftragung eines Generalunternehmers) unterstützen wir gerne mit unseren Erfahrungen und Kompetenzen.

Wichtige Beiträge zur Stärkung der Investitionskraft der finanzschwachen Kommunen sind eine Entlastung von den Altschulden und eine verbesserte Sozialausgabenfinanzierung beziehungsweise die Beseitigung der sozialen Problemlagen. Eine insgesamt aufgabenangemessene Finanzierung muss aber die Investitionen noch besser in das Gemeindefinanzsystem integrieren. Dazu sind zwei Perspektivwechsel erforderlich:

1. Eine neue Sicht auf kommunale Investitionen und auf Förderprogramme. Investitionen in Zukunftsthemen wie ÖPNV oder Klimaschutz sind keine freiwilligen Leistungen und dürfen damit nicht von den kreditfinanzierten Investitionen ausgeschlossen werden. Mit der Lösung der Altschuldenproblematik wird auch die Ausgangsbasis dafür geschaffen, dass alle Kommunen gleichermaßen in der Lage sind, die Herausforderungen des

Klimawandels zu gestalten. Bei für den Klimawandel notwendigen Investitionen darf es künftig kein Gefälle zwischen reichen und armen Kommunen geben. Auch ärmere Kommunen müssen zum Beispiel Eigenanteile und Personalressourcen einsetzen können, um von den für den Klimawandel zur Verfügung gestellten Fördermitteln überhaupt profitieren zu können.

2. Statt aufwendiger Förderverfahren, die enorme personelle Ressourcen auf allen staatlichen Ebenen binden und Kommunen ausschließen, die diese Ressourcen nicht aufbringen können, müssen Förderzuweisungen an die Kommunen viel stärker pauschaliert werden: Mehr Wirkung durch weniger Aufwand.