



Rede

von

**Hartmut Koschyk MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Finanzen**

**„Sind unsere Kommunen noch zu retten, ...wann kommt der
Rettungsschirm für die Kommunen?“**

**am Mittwoch, dem 13. Juli 2011
in der ehemaligen Deutschordenskommende,
dem Rittergut Lucklum in Erkerode**

Ich freue mich, zu Ihnen zum Thema „Sind unsere Kommunen noch zu retten, ...wann kommt der Rettungsschirm für die Kommunen?“ zu sprechen.

Allem voranzustellen ist, dass die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland eine herausragende Stellung einnimmt. Sie ist eine tragende Säule unserer demokratischen Ordnung. Unser Grundgesetz räumt der kommunalen Selbstverwaltung ihren gebührenden Platz in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein. Artikel 28 Absatz 2 gewährleistet den Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

In unserem föderativen Staatsaufbau sind die Kommunen Teil der Länder. Die Länder nehmen folglich eine besondere Verantwortung für ihre Kommunen wahr. So sind die Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zuständig. Die Länder verfügen mit dem kommunalen Finanzausgleich über das geeignete Instrument, um jeder Kommune den ihr

zustehenden Finanzbedarf zukommen zu lassen und um etwaigen Schieflagen einzelner Kommunen begegnen zu können. Dies bedeutet aber auch, dass die Zuständigkeiten des Bundes gegenüber den Kommunen eng begrenzt sind.

Der Bundesregierung ist bewusst, dass sich die Kommunen insgesamt nach wie vor in einer schwierigen Finanzlage befinden. Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie stark gerade die kommunalen Haushalte von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Die Krise hat teilweise tiefe Löcher in die Budgets gerissen. Noch in den Jahren 2006 bis 2008 erzielten die Städte und Gemeinden insgesamt Überschüsse, zuletzt 2008 in Höhe von 8,4 Mrd. Euro. Dann kam der krisenbedingte Einbruch. 2009 gab es ein Defizit von 7,2 Mrd. Euro, 2010 von 7,7 Mrd. Euro. Das Defizit der Kommunen insgesamt in den Jahren 2009 und 2010 geht wesentlich auf die geringeren Steuereinnahmen und auf wieder stärker steigende Sozialausgaben zurück. Die Konsequenz aus dieser Entwicklung ist: Die

Kommunen müssen sparen: Bei den freiwilligen Aufgaben, leider wohl auch bei den Investitionen, aber auch durch effiziente Erfüllung der Pflichtaufgaben. In den wirtschaftlich guten Jahren 2006 bis 2008 ist es vielen Kommunen gelungen, ihre Schulden zurückzuführen und ihre Haushalte erfolgreich zu konsolidieren. Auf der anderen Seite haben sich die Kassenkredite der Kommunen insgesamt vom 31.12.2007 bis zum entsprechenden Stichtag 2010 von 28,8 Mrd. € auf 40,5 Mrd. € erhöht (+ 41 %). Die steigende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist kein flächendeckendes Problem.

Die Kassenkredite konzentrieren sich in einigen Ländern auf regionale Schwerpunkte, sie widerspiegeln eine fortschreitende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen.

Die niedersächsischen Kommunen wiesen im Vergleich zu den alten Ländern in den letzten beiden Jahren insgesamt unterdurchschnittliche Finanzierungsdefizite aus. Sie kamen also vergleichsweise gut durch

die Krise. In Zahlen: Defizit pro Kopf 2009 108 € (alte Länder insgesamt 123 €) und 2010 75 € (alte Länder insgesamt 125 €). Dies lag auch an der günstigen Haushaltsstruktur mit an die unterdurchschnittlichen Einnahmen angepassten unterdurchschnittlichen konsumtiven Ausgaben. Da in Niedersachsen jedoch überdurchschnittliche Sozialausgaben zu verzeichnen waren, ging das zu Lasten der Investitionen. Zudem weisen die hohen Kassenkreditbestände der niedersächsischen Kommunen auf Probleme hin: Ende 2010 betragen sie 636 € pro Kopf.

Zum Vergleich: die kommunalen Kassenkreditbestände der alten Länder insgesamt lagen mit 607 € pro Kopf leicht darunter. Bereits im Dezember 2009 reagierte die Landesregierung darauf, indem sie mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Zukunftsvertrag abschloss, der u.a. Entschuldungshilfen für besonders notleidende Kommunen enthält. Diese Fakten belegen, dass auch aus Sicht der sich insgesamt in einer vergleichsweise weniger schlechten

Haushaltssituation befindlichen
niedersächsischen Kommunen
Handlungsbedarf bestand.

Angesichts der unübersehbaren Schwächen
des kommunalen Finanzsystems war deshalb
eine grundlegende Befassung mit der Frage
der Gemeindefinanzierung erforderlich. Die
Bundesregierung hat am 24. Februar 2010 die
Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung
von Vorschlägen zur Neuordnung der
Gemeindefinanzierung durch den
Bundesminister der Finanzen beschlossen.

Bundesminister Dr. Schäuble hatte eine
hochrangig besetzte politische Kommission
einberufen, um deutlich zu machen, wie
wichtig für ihn die finanzielle Situation der
Städte, Gemeinden und Landkreise ist. Diese
Gemeindefinanzkommission sollte eine
grundlegende Befassung mit Fragen der
Gemeindefinanzierung ermöglichen und
mögliche Lösungsansätze erarbeiten. Das Ziel
der Arbeiten war es, eine Stabilisierung und
Stärkung der kommunalen Finanzen zu

erreichen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch künftig zu sichern. Es bestand Einvernehmen bei allen Beteiligten, dass die aktuellen Probleme der Kommunen nicht allein über die Einnahmeseite zu lösen sind. Es wurden auch Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite geprüft, z.B. durch Flexibilisierung von Standards. Darüber hinaus wurden Fragen der Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes sowie auf EU-Ebene erörtert. Die Kommission hat ihre Arbeit am 15. Juni 2011 beendet. Ich möchte nun kurz die wichtigsten Ergebnisse darstellen:

Zu einer verbesserten Beteiligung der Kommunen bei der Rechtsetzung des Bundes und auf EU-Ebene konnten Erfolge erzielt werden. So hat die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ verschiedene Maßnahmen zur besseren Einbindung der kommunalen Vertreter im bundespolitischen Rechtsetzungsprozess vorgeschlagen. Unter anderem wird zum Beispiel eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der

Bundesministerien dergestalt angeregt, dass die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Ländern möglichst vor den Interessengruppen an den Gesetzesvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden. Auch eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird vorgeschlagen, um die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen zu privilegieren.

Bei den Standards hat die Kommission Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite geprüft und dazu durch Bundesrecht gesetzte Standards mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen untersucht. Von den über 200 Änderungsvorschlägen wurden ca. 90 Vorschläge zur Weiterverfolgung empfohlen. Nach heutigem Stand wurden 20 % der Maßnahmen bereits umgesetzt oder sind zur Umsetzung vorgesehen. Bei 45 % der Maßnahmen steht eine Entscheidung noch aus, 35 % der Maßnahmen wurden verworfen. Mit der eingeleiteten Änderung von Standards kann zwar ein Beitrag zur Reduzierung der

Ausgaben der Kommunen geleistet werden, die Situation der kommunalen Finanzen lässt sich allein durch Standardänderungen jedoch nicht lösen.

Um zu einer dauerhaften und nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beizutragen, hat sich der Bund daher zu einer schrittweise erfolgenden, vollständigen Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereiterklärt. Hierfür soll die Ausgabenerstattung des Bundes von derzeit 15 % auf 45 % im Jahr 2012 und 75 % im Jahr 2013 angehoben werden.

Ab dem Jahr 2014 wird der Bund den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig erstatten (100 %).

Die Entlastung der Kommunen wird wegen der Dynamik der Ausgaben für die Grundsicherung und bei Erwerbsminderung in den darauf folgenden Jahren noch anwachsen.

Mit dieser Vereinbarung ist eine nachhaltige und dauerhafte Entlastung der Kommunen erreicht. Hiervon profitieren insbesondere finanzschwache Kommunen, gerade auch in Niedersachsen.

Bei den Kommunalsteuern wurden verschiedene Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer geprüft. Die Eckwerte waren hierbei klar vorgegeben. Eine gute Gemeindesteuer muss u. a. gestaltbar sein, nachhaltig ergiebig, eine möglichst geringe Konjunkturanfälligkeit haben und das Band zwischen Gemeinde und ihren Bürgern und Betrieben stärken bzw. erhalten.

Die Vorstellungen der Bundesregierung sahen den Ersatz der Gewerbesteuer durch die Einführung einer mit Hebesatz bewehrten Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer vor. Die Kommunen strebten hingegen einen im Ergebnis belastungsneutralen Ausbau der heutigen Gewerbesteuer an. Vorgesehen war, die

Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Komponenten wie Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzen auszudehnen und die Freiberufler in die Gewerbesteuer einzubeziehen.

Der Diskussionsverlauf hat aber deutlich gemacht, dass weder die Vorstellungen der Bundesregierung noch die der Kommunen konsensfähig waren. Das galt leider auch für Vorschläge des Bundes zur Modifikation der Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer und zur Einführung eines begrenzten Hebesatzrechts beim Gemeindeanteil bei der Einkommensteuer.

Der Bundesminister der Finanzen hat aber von Beginn der Beratungen an immer wieder betont, dass Ergebnisse der Kommission nur im Einvernehmen zu erzielen sind.

Die Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission sind, solange es zu keiner Einigung auf der Einnahmenseite kommt, allenfalls ein Zwischenschritt bei der Reform des kommunalen Finanzsystems.

Neben einer Stabilisierung und Verstetigung der Steuereinnahmen hat die Bundesregierung nach wie vor eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung und damit letztlich auch der kommunalen Finanzautonomie im Blick.

Die im Rahmen der Kommissionsarbeiten erstellten Berechnungen und Berichte stellen dafür eine gute Grundlage dar und können bei zukünftigen Diskussionen herangezogen werden. Auch deshalb sind alle Berichte der Kommission über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich. Die zukünftige Diskussion wird auch durch ein vom

niedersächsischen Innenminister eingebrachtes Modell, welches im Wesentlichen an das Modell der Stiftung Marktwirtschaft angelehnt ist, beeinflusst werden.

Unabhängig von den für die Kommunen positiven Ergebnissen der Gemeindefinanzkommission hat der Bund aber auch in der Vergangenheit kommunalfreundlich gehandelt.

An dem Programm zum bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen beteiligte sich der Bund bis 2009 mit 4 Mrd. € als Anschubfinanzierung.

Für den bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zahlt der Bund insgesamt 4 Mrd. €. Ab 2014 beteiligt er sich sogar dauerhaft an der Finanzierung der zusätzlichen Betriebskosten dieser Einrichtungen, und zwar in Höhe von 770 Mio. € je Jahr.

In jüngerer Vergangenheit zählte hierzu das Zukunftsinvestitionsgesetz, das im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Bewältigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen wurde. Hiermit stellt der Bund den Ländern und Kommunen für zusätzliche Investitionen Finanzhilfen in Höhe von 10 Mrd. € bereit.

In diesem Zusammenhang ist auch auf zahlreiche Programme der KfW zur

Finanzierung kommunaler Investitionen, z.B. im Bereich des Umweltschutzes, zu verweisen.

Ein Entgegenkommen des Bundes gab es aktuell auch bei den Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II. Der Bund verzichtet zukünftig auf die weitere Anwendung der bislang gesetzlich fixierten, an der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften orientierten Anpassungsformel. Stattdessen beteiligt sich der Bund fortan mit bundesdurchschnittlich 25,1 % an den Ausgaben.

Darüber hinaus erhöht sich die Bundesbeteiligung um weitere Prozentpunkte, um die Belastungen der Kommunen durch das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des SGB II und SGB XII zu kompensieren. Der zum Ausgleich für die Durchführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe bedürftiger Kinder anfallende Anteil wird ab 2013 anhand der Ausgabenentwicklung für diese Leistungen angepasst.

Ein anderes Beispiel zu den Kosten der Unterkunft und Heizung: Die Länder können künftig Kreise und kreisfreie Städte durch Gesetz ermächtigen, die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft per Satzung zu bestimmen. Damit können die Kommunen die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft besser als bisher auf das vor Ort Notwendige beschränken.

Auch beim Steuervereinfachungsgesetz, das sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen befindet, und welches mit Entlastungen von 590 Mio. € für die Steuerzahler verbunden ist, übernimmt der Bund die Einnahmeausfälle komplett allein. Länder und Kommunen werden für ihre Mindereinnahmen mit Umsatzsteueranteilen kompensiert.

All das belegt, der Bund hat einen Rettungsschirm bereits aufgespannt:

- mit zahlreichen Entlastungen der Kommunen, gipfelnd in der Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung

- im Alter und bei Erwerbsminderung,
- mit der besseren Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Rechtsetzung des Bundes
 - und der daraus folgenden besseren Berücksichtigung kommunaler Belange bei zukünftigen Standardsetzungen,
 - mit der punktuellen Modifikation kommunalbelastender Standards,
 - mit dem Aufzeigen umsetzbarer Alternativen zum bestehenden kommunalen Steuersystem.

Nicht zuletzt profitieren die Kommunen darüber hinaus von der Umsetzung des Verhandlungsergebnisses der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Föderalismusreform I.

Hiernach dürfen durch Bundesgesetze, die die Länder als eigene Angelegenheit ausführen, den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen werden. Dem Bund ist es also nicht mehr erlaubt, Gesetze zu beschließen, die direkte Durchgriffswirkung finanzieller Art auf die Kommunen haben.

Diese für die Kommunen wichtige Änderung bewirkt, dass die in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregelungen zwischen Ländern und Kommunen uneingeschränkt greifen.

Nun werden neben weiteren Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen auch die Länder stärker als bisher Verantwortung für ihre Kommunen übernehmen müssen. Die Bundesregierung begrüßt daher ausdrücklich Initiativen einzelner Länder zur Entschuldung ihrer Kommunen wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz.

Schließlich gilt: Nur finanziell gesunde Städte, Gemeinden und Kreise können die kommunale Selbstverwaltung mit Leben erfüllen.

Unter dem Strich kann festgehalten werden: Die Ergebnisse der Kommission sind ein Erfolg für die Kommunen. Dennoch muss die Debatte über die Finanzausstattung der

deutschen Kommunen weitergehen.

Mit seiner Bereitschaft, die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu übernehmen, hat der Bund ein deutliches und nachhaltiges Zeichen zur Entlastung der Kommunalfinanzen gesetzt. Langfristig wird die deutliche Entlastung bei den Sozialausgaben jedoch nur in Verbindung mit strukturellen Veränderungen auf der Einnahmenseite die kommunale Finanzlage nachhaltig verbessern. Denn auch wenn für die Kommunen insgesamt bereits im Jahr 2012 wieder ausgeglichene Haushalte erwartet werden können, beruht das wesentlich auf der Entwicklung der Gewerbesteuer - stark absinkend in der Krise, stark zunehmend im Aufschwung. Mehr Stetigkeit bleibt daher ein wichtiges Ziel.