

## **Positionspapier der Bundes-SGK**

### **Ein Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen in Deutschland Die Grundfesten der sozialen Demokratie sichern**

#### **1. Die Kommunen 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 gleichberechtigte und inklusive Teilhabe für alle Menschen verwirklicht und jenen 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 und mit der Weiterentwicklung von Angeboten 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 gut 45 Mrd. Euro jährlich und wachsen dynamisch 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 über 44 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 wurde.

Diese Probleme wachsen stetig. Seit 2001 erhöhen die Kommunen Jahr für Jahr ihren Kassenkreditbestand im Durchschnitt um 3,4 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 die kommunalen Spitzenverbände für 2012 von einem positiven Saldo in der Summe aller Kommunalhaushalte ausgehen, 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, welche die Länder dazu verleiten kann, 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. Ein Investitions- und Entschuldungspakt für Kommunen

Auf die strukturelle Unterfinanzierung unserer Kommunen und die zunehmenden Verwerfungen zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen hat die SPD als erste und bislang einzige Partei substantiell reagiert. Das im Dezember 2011 auf dem Bundesparteitag verabschiedete Finanzierungskonzept erkennt den jährlichen Bedarf von 8 bis zu 9 Mrd. Euro an und fordert eine nachhaltige Entlastung der Städte, Gemeinden und Kreise. 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.

Die SPD wird diesen Weg konsequent fortsetzen. Flächendeckend leistungsfähige Kommunen sind ein zentraler Baustein des sozialdemokratischen Fortschrittsmodells für unsere Gesellschaft. Vor Ort müssen gleichwertige Lebenschancen, Inklusion, soziale Sicherheit und der Zugang zu Bildung gewährleistet werden. Die Kommunen sind deshalb dauerhaft und nachhaltig zu befähigen, ihre heutigen und die auf sie zukommenden Aufgaben zu schultern. Hierbei stehen alle staatlichen Ebenen in der Pflicht. Weder der Bund noch die Länder und am allerwenigsten die Kommunen selbst sind dazu in der Lage, diese Herausforderung allein zu bewältigen.

Erforderlich ist deshalb ein **Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen in Deutschland**. Er liefert einen dauerhaften Beitrag zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen und zur Investitionsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreisen. Über die nächsten fünf Jahre erreicht er ein Volumen von 60 Milliarden Euro. Er beruht dabei auf vier Säulen:

- 3.1 **Der Bund beteiligt sich dauerhaft an weiteren Sozialausgaben im Umfang von 4 bis 5 Mrd. Euro** und entlastet damit die Kommunen noch einmal in der gleichen Höhe, wie dies aus der Übernahme der Grundsicherung im Alter ab 2014 resultiert. Hierfür kommt eine Beteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen als der am stärksten wachsende Leistungsbereich im SGB XII in Betracht. Dies gilt – bei anderweitigem Ausgleich geltender Sonderquoten – auch für eine Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und für eine Beteiligung an weiteren Sozialausgaben. Die Länder müssen die **Geldleistungen**, die der Bund den Kommunen zur Entlastung von Sozialausgaben über die Länder zur Verfügung stellt, **vollständig weiterreichen**. Zudem sind die Länder aufgefordert, die Sozialleistungen, um die der Bund die Kommunen entlasten und die er übernehmen will, wie beispielsweise die Grundsicherung im Alter, auch dann an die Kommunen weiterzuleiten, wenn Länder diese teilweise oder ganz für die Kommunen übernommen haben. Die Kommunen bemühen sich im Gegenzug um eine bessere Steuerung von Sozialausgaben. Sie konzentrieren sich hierzu auf eine auf **Teilhabe und Vorsorge** ausgerichtete Erfüllung entsprechender Aufgaben. Ziel ist die Befähigung zu einer gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Im Ergebnis führt das nicht nur zu mehr sozialer Gerechtigkeit, sondern auch zur Verringerung materieller Bedürftigkeit. Die für eine zusätzliche Bundesbeteiligung an den Sozialausgaben erforderlichen Mittel

finanzieren wir durch eine weitere Effektivierung der Steuerverwaltung nach dem optimierten Ländermodell oder vergleichbaren Konzepten, die Einspareffekte von bis zu 5,8 Mrd. Euro jährlich erbringen.

- 3.2 Bund und Länder schließen einen mehrjährigen **Investitionspakt in Höhe von mindestens 2 Milliarden Euro pro Jahr**, von dem insbesondere finanzschwache Kommunen profitieren (Kommunen mit Haushaltsnotlagen oder mit Haushaltssicherungskonzepten und hohen Kassenkrediten). 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 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 Investitionspaktes werden mit den Kommunen abgestimmt. Einbezogen werden sollten dabei die energetische Gebäudesanierung und weitere Investitionen, die der Erreichung der Klimaschutzziele dienen. 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. Die für den Investitionspakt benötigten Mittel werden aus den gesamtstaatlichen Mehreinnahmen finanziert, die das Finanzierungskonzept der SPD vorsieht.
- 3.3 Ein **Entschuldungspakt** für die Kommunen. Das Finanzierungskonzept der SPD führt zu einer deutlichen **Stärkung der kommunalen Einnahmehasis**. Es beinhaltet neben Mehreinnahmen durch den kommunalen Anteil an der geplanten Verbesserung der Einnahmehasis und des Subventionsabbaus eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer nach dem sog. Kommunalmodell, was zu einer Einnahmeverbesserung von ca. 2,5 Mrd. Euro führt. Die daraus resultierenden Einnahmen sollen von den Kommunen vorrangig zum Abbau von Schulden und zur Auflösung des Investitionsstaus eingesetzt werden können. In den Ländern sind **Entschuldungsprogramme** so auszugestalten, dass sie eine selbst bestimmte Aufgabenwahrnehmung der teilnehmenden Kommunen weiterhin ermöglichen und das Vertrauen in ihre Handlungsfähigkeit stärken. Soweit die für eine Entschuldung notwendigen Mittel die Finanzkraft einzelner Länder übersteigen, ist eine mit dem Bund **gemeinsam getragene Lösung** zu prüfen. Dies sollte auch einen dauerhaft gesicherten Zugang zu Kommunalkrediten beinhalten. Darüber hinaus sind alle Vorhaben zur Senkung von Steuern abzulehnen, sofern es für die Kommunen keine vollständige Kompensation der Einnahmeausfälle gibt.
- 3.4 Die **Länder** müssen ihre vorrangige Verantwortung für die Kommunen wahrnehmen. Durch eine finanzielle Mindestausstattung, gerechte kommunale Finanzausgleiche, Zins- und Tilgungshilfen für Kommunen in extremer Haushaltsnotlage und durch wirksame

Konnexitätsregeln **leisten sie ihren Beitrag zur Entschuldung** der Städte, Gemeinden und Kreise. Hinzutreten muss eine vorausschauende Strukturpolitik, die durch eine qualitätsvolle Bildungslandschaft und Betreuungsstruktur, durch eine regional koordinierte Wirtschafts- und Industriepolitik, durch Konversionshilfen oder durch die Ansiedlung von Einrichtungen – etwa im Hochschul- und Forschungsbereich – dabei hilft, Entwicklungsprobleme zu überwinden. Auch künftig steht den Kommunen **bei Standarderhöhungen und neuen Leistungsansprüchen eine auskömmliche Finanzierung** zu. Konnexität ist im Verhältnis zu den Ländern zwingend, muss aber in der Sache auch auf Bundesentscheidungen Anwendung finden. Deshalb müssen Bund und Länder zum Ausgleich des beim Ausbau von Krippenplätzen erkennbaren Mehrbedarfs ihre Investitionskostenbeteiligung zeitnah sicherstellen und aufstocken. Darüber hinaus muss der Bund seine Betriebskostenbeteiligung dauerhaft erhöhen.

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK  
vom 11. Mai 2012**