



**Britta Haßelmann**  
Mitglied des Deutschen Bundestages  
Kommunalpolitische Sprecherin

14.01.2009

## **Jetzt Kommunen stärken – Nachhaltig investieren in Bildung und Umwelt**

Die große Koalition hat sich auf ein zweites Konjunkturpaket geeinigt. Der „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ in Höhe von 50 Milliarden Euro enthält Investitionsanreize in Höhe von 10 Mrd., die primär für Investitionen in den Kommunen verwandt werden sollen. Diese Investitionshilfen sind auch angesichts der Finanzlage einer Vielzahl von Kommunen bitter nötig.

### **I. Die Finanzsituation - Von der Krise in die Krise – Die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen wächst**

Nach dem finanzpolitischen Tief der vergangenen Jahre konnten insbesondere die Gemeinden mit starker Wirtschaftsbasis in den Jahren 2007 und 2008 vom konjunkturellen Aufschwung profitieren. Unterm Strich erzielten die Städte und Gemeinden in 2007 einen Überschuss von 8,6 Mrd., in 2008 voraussichtlich in Höhe von 4,8 Mrd. Euro. An dieser Entwicklung konnten jedoch nicht die Gemeinden in strukturschwachen Regionen mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen teilhaben. Der Gemeindefinanzbericht 2008 belegt, dass trotz des konjunkturellen Aufschwungs die Kluft zwischen armen und reichen Städten noch größer geworden ist. Während finanziell gut ausgestattete Kommunen noch in der Lage sind, neue Investitionen vorzunehmen und Schuldenlasten zu verringern, befinden sich besonders finanzschwache Kommunen nach wie vor in einer hoffnungslosen Situation, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können.

Die aktuelle Wirtschaftskrise wird aufgrund der Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer die Situation für alle Städte und Gemeinden deutlich verschärfen. Der Deutsche Städtetag rechnet mit einem Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen um 4 % bei einem leichten Wirtschaftswachstum von 0,2 % (Stand Nov. 2008). Hinzu kommen sinkende Einkommenssteuereinnahmen und steigende Sozialausgaben. Da sich seither die Prognosen von Woche zu Woche verschlechtern, wird die Einnahmeentwicklung deutlich unter dem Minus von 0,5 % liegen, das der Städtetag prognostizierte.

### **II. Investitionsstau – Leben von der Substanz**

Insbesondere die Kommunen mit steigendem Steueraufkommen konnten in den Jahren 2007/2008 ihre Investitionen ausweiten (5 % in 2007, 7,7 % voraussichtlich in 2008). Es besteht jedoch kein Grund zur Euphorie, denn die Investitionen sind in der vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen, so dass der jüngst verbuchte konjunkturell bedingte Anstieg der Investitionen immer noch 36 % unter dem Niveau von 1992 liegt. Die Investitionen sind auch in keiner Weise geeignet, den kommunalen Investitionsbedarf, den das Deutsche Institut für Urbanistik von 2006

bis 2020 auf 704 Milliarden Euro beziffert, abzudecken.<sup>1</sup> Gemessen an den kommunalen Investitionen des Jahres 2005 entspricht dies einem jährlichen Mehrbedarf an Investitionen von sieben Milliarden Euro. In Sachen kommunaler Infrastruktur leben wir in den Städten und Gemeinden von der Substanz und damit auf Kosten der nächsten Generationen.

### **III. Nachhaltige Investitionsprogramme**

Mit Blick auf die erforderliche Nachhaltigkeit von Investitionen und des vorhandenen Investitionsstaus plädiere ich dafür, den Focus weniger auf die kurzfristige Belebung der Konjunktur zu legen, sondern in erster Linie von nachhaltigen Investitionen in die Zukunft zur Verstetigung der kommunalen Investitionen zu sprechen. Vor dieser Warte aus gesehen sind die von der Koalition vorgeschlagenen Investitionsanreize (10 Mrd. von insgesamt 50 Mrd. Euro) nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Dabei sind gezielte Investitionen bei den Kommunen gut aufgehoben. Jährlich werden in Deutschland für ca. 300 Milliarden Euro von Bund, Ländern und Kommunen öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge vergeben. Im Vergleich zu Bund und Ländern vergeben die Kommunen ca. zwei Drittel aller Aufträge und sind damit mit Abstand die größten öffentlichen Auftraggeber. Damit leisten kommunale Investitionen einen wesentlichen Beitrag für die Stabilisierung von Handwerk und Wirtschaft vor Ort.

#### **1. Die Konjunkturpakete der Großen Koalition**

Die in den Konjunkturprogrammen enthaltenen Steuererleichterungen sind auch immer mit Einnahmeverlusten für die Kommunen verbunden. Wenn die Koalitionsfraktionen jetzt mit einem zweiten Konjunkturprogramm den Kommunen Wohltaten in Aussicht stellen, dann ist es einerseits sinnvoll, dass 10 Mrd. in öffentliche Investitionen fließen. Andererseits darf nicht vergessen werden, dass die große Koalition und die Bundesregierung sich bis vor wenigen Wochen nicht gescheut haben, die Kommunen zu schröpfen: In der ersten Auflage des Wachstumspaktes wurden die Kommunen nach Berechnungen des Deutschen Städtetages mit Einnahmeausfällen von 1,7 Mrd. Euro belastet. Kurz danach bürdete die Bundesregierung mit der Kürzung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für ALG II-Beziehende den Kommunen noch einmal 700 Mio. Euro auf. Welche Lasten auf die Städte und Gemeinden mit den aktuell beschlossenen Steuererleichterungen im zweiten Konjunkturpaket zukommen, ist derzeit noch nicht abzuschätzen.

Im Vergleich zu den zusätzlichen finanziellen Belastungen ging die Bundesregierung bei der Förderung von Investitionen der Kommunen in Infrastruktur für Bildung und Klimaschutz bisher viel zu zaghaft vor. In ihrem **ersten Konjunkturpaket** stockte die Bundesregierung den sog. „Investitionspakt zur energetischen Modernisierung sozialer Infrastruktur“ zwischen Bund-Ländern und Gemeinden lediglich um 100 Mio. Euro auf 300 Mio. Euro auf. Ein nennenswerter Investitionsschub war durch die viel zu gering angesetzte Erhöhung dieses stark nachgefragten Programmes<sup>2</sup> nicht zu erwarten.

---

<sup>1</sup> Trinkwasser 29 Mrd., Abwasser 58,2 Mrd., Verwaltungsgebäude 19,8 Mrd., Krankenhäuser 30,9 Mrd., Schulen 73,0 Mrd., Sportstätten 35,2 Mrd., Straßen 161,6 Mrd., ÖPNV 38,4 Mrd., Städtebau 10,1 Mrd., Sonstige Bereiche 208,4 Mrd. Euro

<sup>2</sup> In Nordrhein-Westfalen sind die Mittel aus dem Programm „Investitionspakt zur energetischen Modernisierung sozialer Infrastruktur“ bereits im August 2008 siebenfach überzeichnet.

Dies gilt auch für die im ersten „Wachstumspaket“ beschlossene Aufstockung der Infrastrukturprogramme der KfW für „strukturschwache Kommunen“ um drei Milliarden Euro, welches für einen befristeten Zeitraum besonders günstig gestaltete Zinskonditionen vorsieht. Es verbleibt jedoch ein eigener Ko-Finanzierungsanteil. Damit ist dieses Programm besonders für finanzschwache Kommunen, insbesondere für solche mit einem Haushaltssicherungskonzept oder gar mit einem Nothaushalt unerreichbar, da ihnen jegliche Neuverschuldung verwehrt ist. Daher überrascht es nicht, dass die Koalition wenige Wochen später ein **zweites Konjunkturpaket** auflegt:

Der „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ in Höhe von 50 Milliarden Euro enthält neben Steuer- und Abgabenerleichterungen und vielem anderen mehr auch Investitionsanreize für die Kommunen. Zuvor hatten SPD und Union jeweils die kommunalen Investitionen als Herzstück ihrer jeweiligen Konjunkturpakete angepriesen. Ich folgendes möchte ich skizzieren, was von dem „Herzstück“ (10 Mrd. von 50 Mrd. Euro) übrig blieb:

Mit einem **Investitionsprogramm** sollen für die Jahre 2009 und 2010 neue, nachhaltige Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand in Höhe von 18 Milliarden Euro, davon 14 Milliarden vom Bund ausgelöst werden. Die Länder übernehmen dabei einen Kofinanzierungsanteil von 25 Prozent. Die restlichen vier Milliarden Euro sind für zusätzliche Bundesinvestitionen, beispielsweise in Bundesverkehrswege vorgesehen.

Mit zehn Milliarden Euro unterstützt der Bund mit einem kommunalen Investitionsprogramm zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder, insbesondere in Kitas, Schulen und Hochschulen, sowie in die Infrastruktur. Auf den Schwerpunkt Bildung sollen 6,5 Milliarden Euro entfallen. 3,5 Mrd. Euro sollen in die kommunale Infrastruktur, insbesondere für Krankenhäuser, Städtebau, ländliche Infrastruktur und die Lärmsanierung kommunaler Straßen fließen – so ist es zumindest bislang beschrieben.

Zudem sind erleichterte **Vergabebedingungen** befristet auf zwei Jahre vorgesehen. Zukünftig sollen sich öffentliche Stellen bei Bauleistungen bei einem Auftragsvolumen von bis zu 1 Mio. Euro aussuchen, von welchen Firmen sie zum Vergleich Angebote einholen (Beschränkte Ausschreibung); bei bis zu 100.000 Euro frei nach Gusto vergeben werden können (Freihändige Vergabe). Bei Dienst- und Lieferleistungen ist der Schwellenwert für eine freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung auf 100.000 Euro angehoben worden. Diese erleichterten Vergaberegelungen sind abzulehnen. Siehe die [Erklärung von Kerstin Andreae und mir](#).

Außerdem ist beabsichtigt, bis spätestens Ende 2010 die bislang nicht versorgten Gebiete mit leistungsfähigen **Breitbandanschlüssen** zu versorgen. Ein Konzept dazu soll erst Mitte Februar vorgelegt werden.

## **2. Grüne Kriterien für ein nachhaltiges Investitionsprogramm**

Wir begrüßen im Grundsatz ein gezielt für die Infrastruktur vor Ort angelegtes Investitionsprogramm, denn gerade bei den Kommunen sind Investitionen gut angelegt. Das von der Koalition vorgeschlagene Konjunkturprogramm ist ein

Sammelsurium verschiedenster Maßnahmen, die weder nachhaltig, noch zielgenau noch demografiefest sind.

Fraglich ist wie viel der 6,5 Mio. Euro für Bildungsausgaben in Gebäude, insbesondere in die energetische Sanierung von Kitas, Schulen und Hochschulen fließen sollen und wie viel davon in die Forschung, also bei den Ländern verbleibt. Auch die konkrete Verwendung der weiteren 3,5 Mrd. Euro für kommunale Infrastruktur bleibt unklar. Zudem bleiben die Instrumente (KfW-Kredite, direkte Investitionshilfen ...) unbenannt.

Die kommunalen Investitionsanreize der großen Koalition sind nicht zielgenau. So wurde versäumt ein Programm für besonders finanzschwache Kommunen aufzulegen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und die Investitionen dort hinzuleiten, wo sie wirklich gebraucht werden. Es muss in Projekte investiert werden, die sonst wegen der Finanzlage der Kommunen nicht realisiert werden können. Damit die Hilfen auch dort ankommen, wo sie am Dringendsten benötigt werden, ist die unterschiedliche Finanzlage in den Kommunen zu berücksichtigen. Zu unterscheiden ist zwischen:

- 1) finanziell noch gut ausgestatteten Kommunen und solchen,
- 2) die als finanzschwach zu klassifizieren sind, aber noch aus eigener Kraft investieren können und
- 3) Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept bzw. mit einem Nothaushalt.

Die Koalition nimmt diese Unterscheidung nicht vor. Sie versäumt sogar in ihrem Beschluss zum zweiten Konjunkturprogramm verbindlich festzuschreiben, wie diese Mittel weitergegeben werden sollen. Statt dessen wird lediglich pauschal auf die Länder verwiesen, die die Umsetzung des Programms übernehmen und Sorge tragen sollen, dass die Hilfen auch finanzschwache Kommunen erreichen.

Für ein Investitionsprogramm, dass die Kommunen, die Unterstützung brauchen, auch wirklich erreicht, benötigen wir ein auf die Finanzlage der Kommunen bezogenes Instrumentarium:

- 1) Eine weitere Aufstockung der KfW-Kreditprogramme (Zielgruppe: Gemeinden, die aus eigener Kraft handlungsfähig sind) und
- 2) eine Verringerung des geforderten kommunalen Eigenanteils für finanzschwache Kommunen, z.B. in Form eines gesonderten KfW-Programms für finanzschwache Kommunen mit Aussetzung von Zins und Tilgung
- 3) insbesondere für Kommunen, die keinerlei Kofinanzierungsleistungen, erbringen können (Haushaltssicherung, Nothaushalt) schnelle unbürokratische Investitionshilfen nach dem Modell des Investitionspaktes zur energetischen Modernisierung sozialer Infrastruktur (Schulen, Kitas, Begegnungszentren ...) (Verzicht auf 1/3 Kofinanzierungsanteil der Kommunen).

Ein neues nachhaltiges wie zielgenaues Investitionsprogramm muss zudem differenzierter auf unterschiedliche Investitionsbereiche ausgerichtet sein und dort Investitionen anregen, wo ohnehin strukturelle Probleme bestehen. Wir haben in unserem [Beschluss Infrastruktur und Demografie](#) schon frühzeitig aufgezeigt, wie eine nachhaltige Anpassung der Infrastrukturentwicklung an die demografische Entwicklung erfolgen kann.

Auch im Interesse der Generationengerechtigkeit ist in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise eine Neuverschuldung dann zu vertreten, wenn diese Investitionen auch wirklich in die Zukunft gerichtet sind. Ausgehend von einem neuen Investitionsbegriff sind zudem jenseits von Sachinvestitionen auch Investitionen in Bildung und Personal zu berücksichtigen. Denn was nutzt ein saniertes Kindergartengebäude ohne ausreichendes und gut qualifiziertes Personal? Was nutzen Investitionsprogramme, wenn das Personal für die Planung und Umsetzung in notleidenden Kommunen nicht vorhanden ist?

Auf der Basis dieses erweiterten Instrumentarium gilt es neue Investitionen in den Bereichen Bildung und Umwelt zugeschnitten auf die jeweilige Finanzsituation der Kommunen aufzulegen. Über die von der Koalition beschlossene und notwendige Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung hinaus, sind weitere nachhaltige Investitionsfelder beispielsweise zur Förderung erneuerbarer Energien, des ÖPNV, einer qualitativ hochwertigen ganztägigen Kinderbetreuung sowie von Ganztagschulen zu erschließen. Bündnis 90/Die Grünen haben in ihrer „[Frankfurter Erklärung](#)“ diese und weitere Investitionsfelder für Klima, Bildung und Gerechtigkeit aufgezeigt.

#### **IV. Aufhebung des Durchgriffsverbotes und Altschuldenhilfe unerlässlich**

Ein befristetes Investitionsprogramm ist nicht geeignet, die prekäre Finanzsituation zahlreicher Kommunen und damit nachhaltig den Investitionsstau zu beseitigen. Vielmehr muss die aktuelle Situation und die derzeit gegebene Mehrheit für eine Verfassungsänderung dazu genutzt werden, die notwendigen strukturellen Veränderungen einzuleiten, um die Finanzsituation der Kommunen zu verbessern und die Handlungsfähigkeit des Bundes im föderalen System wieder herzustellen. Denn sinnvolle Investitionen in Bildung und Umwelt erfordern das gemeinsame Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen. Die Krise zeigt, wie borniert und kurzsichtig es war, die Kooperation zwischen Bund und Ländern per Grundgesetz zu verbieten. Seit der Föderalismusreform I darf der Bund die Länder und Kommunen mit wenigen Ausnahmen nicht mehr unterstützen. Statt jetzt nach fragwürdigen verfassungsrechtlichen Notbehelfen zu suchen, ist das Kooperationsverbot schnellstmöglich wieder abzuschaffen. Die gebotene Kostenkompensation für die Kommunen soll durch die Verankerung des Konnexitätsprinzips in Artikel 104a GG sichergestellt werden. In Verbindung mit einer engen Eingrenzung der zulässigen Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen in Art. 84 und Art. 85 GG wäre ein wirksamer Schutz der Kommunen gewährleistet.

Außerdem brauchen wir eine Altschuldenhilfe nicht nur für besonders finanzschwache Bundesländer, sondern auch für notleidende Kommunen. Die von der Koalition im Konjunkturpakt vorgesehene verfassungsrechtliche Regelung zur gesamtstaatlichen Schuldenbegrenzung kann ohne Altschuldenhilfe zum Bumerang für die finanzschwachen Kommunen werden. Schon jetzt sind in diesen Kommunen nicht einmal die notwendigsten Ausgaben zu stemmen.

Wir haben zur Finanzierung der Altschuldenhilfe für Länder und Kommunen vorgeschlagen, einen Teil der Mittel aus dem Solidaritätspakt II ab 2011 umzuwidmen. Der andere Teil soll direkt für bessere Bildung (Bildungssoli) eingesetzt werden.