

Krise nutzen – kommunalen Investitionsstau nachhaltig auflösen

Kommunen jetzt stärken!

Die große Koalition hat ein zweites Konjunkturpaket in Höhe von 50 Milliarden Euro aufgelegt. Rund 9,3 Milliarden Euro sollen in die Finanzierung kommunalbezogener Investitionen fließen. Diese Investitionshilfen sind auch angesichts der Finanzlage einer Vielzahl von Kommunen bitter nötig.

Britta Haßelmann

Nach dem finanzpolitischen Tief der vergangenen Jahre konnten vor allem die Gemeinden mit starker Wirtschaftsbasis in den Jahren 2007 und 2008 vom konjunkturellen Aufschwung profitieren. Unter dem Strich erzielten die Städte und Gemeinden in 2007 einen Überschuss von 8,6 Milliarden. Für das Jahr 2008 wird ein Überschuss von 9,5 Milliarden Euro im kommunalen Gesamthaushalt erwartet.

An dieser Entwicklung konnten jedoch nicht die Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen teilhaben. Nach Schätzungen des Deutschen Städtetages sind rund ein Viertel aller Städte und Gemeinden in Finanzschwierigkeiten. Trotz des vergangenen Aufschwungs ist die Kluft zwischen armen und reichen Städten noch größer geworden ist. Während finanziell gut ausgestattete Kommunen bislang noch in der Lage sind, Schuldenlasten zu verringern, befinden sich besonders finanzschwache Städte und Gemeinden nach wie vor in einer hoffnungslosen Situation, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können.

Die aktuelle Wirtschaftskrise wird aufgrund der nach wie vor bestehenden Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer die Situation deutlich verschärfen. Der Deutsche Städtetag prognostiziert einen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen in 2009 um 9,1%, der aufgrund der verzögerten Wirkung der Konjunktur auf die Steuereinnahmen in 2010 noch wesentlich deutlicher ausfallen wird. Vor dem Hintergrund ebenfalls sinkender Einkommenssteuereinnahmen und steigender Sozialausgaben aufgrund wachsender Arbeitslosenzahlen zeichnet sich



Krise: Geld verbrennen oder sinnvoll investieren?

Foto: aboutpixel.de / stormpic

eine verschärfte kommunale Finanzkrise ab, die das Investitionsprogramm des Bundes allenfalls leicht abfedern kann.

Insbesondere Städte und Gemeinden mit steigendem Steueraufkommen konnten in den Jahren 2007/2008 ihre Investitionen ausweiten. So ist bei den Kom-

munen eine Steigerung der Investitionen von 5% in 2007 und voraussichtlich 4,7% in 2008 zu verzeichnen.

Es besteht jedoch kein Grund zur Euphorie, denn der jüngst verbuchte, konjunkturell bedingte Anstieg der Investitionen liegt immer noch 36% unter dem Niveau von 1992. Die Aufwendungen für Investitionen sind auch in keiner Weise geeignet, den kommunalen Investitionsbedarf, den das Deutsche Institut für Urbanistik für die Zeit von 2006 bis 2020 auf 704 Milliarden Euro¹ beziffert, abzudecken. Gemessen an den kommunalen Investitionen des Jahres 2005 entspricht dies einem jährlichen Mehrbedarf an Investitionen von sieben Milliarden Euro.

Die Folgen für die Sicherung und Qualität der Daseinsvorsorge sind unübersehbar: Angebote im sozialen und kulturellen Bereich werden gekürzt, Bibliotheken und Schwimmbäder geschlossen. Dringend notwendige Instandhaltungen und der Um- und Rückbau von Infrastruktur werden nicht vorgenommen. Viele Städte und Gemeinden leben von der Substanz und damit auf Kosten der nächsten Generationen.

In Anbetracht dieses Investitionsstaus stellt das Investitionsprogramm der Großen Koalition lediglich einen Tropfen auf

den heißen Stein dar. Deshalb muss die Krise als Chance betrachtet werden. Die jetzt anstehenden Weichenstellungen in der Föderalismusreform II müssen genutzt werden, um notwendige strukturelle Veränderungen zur Verbesserung der Finanzsituation der Städte und Gemeinden einzuleiten und die Handlungsfähigkeit des Bundes im föderalen System wieder herzustellen.

Altschuldenhilfe unerlässlich

Bereits heute bestimmt oft nicht der Umfang der kommunalen Aufgaben, sondern die Kassenlage der Länder das Volumen der kommunalen Finanzausstattung. Deshalb brauchen wir dringend eine neue kommunale Finanzverfassung. Die von der Koalition geplante verfassungsrechtliche Regelung zur gesamtstaatlichen Schuldenbegrenzung (Schuldenbremse) darf nicht zum Bumerang für die finanzschwachen Kommunen werden. Wenn strikte Verschuldungsregeln für Bund und Länder eingeführt werden, muss verhindert werden, dass die Länder ihren eigenen Konsolidierungsdruck auf die Kommunen abwälzen. Außerdem muss im Rahmen der Föderalismusreform II eine Altschuldenhilfe nicht nur für besonders finanzschwache Bundesländer, sondern auch für notleidende Kommunen geschaffen werden.

Bündnis 90/Die Grünen schlagen zur Finanzierung der Altschuldenhilfe für Länder und Kommunen vor, einen Teil der Mittel aus dem Solidarpakt II ab 2011 umzuwidmen. Der andere Teil soll direkt für bessere Bildung (Bildungssoli) eingesetzt werden.

Durchgriffsverbot und Konnexitätsprinzip

Seit der Föderalismusreform I darf der Bund die Kommunen mit wenigen Ausnahmen nicht mehr unmittelbar unterstützen. Sinnvolle und nachhaltige Investitionen in Bildung, soziale Gerechtigkeit und Umwelt erfordern jedoch das gemeinsame Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen. Die Krise zeigt, wie kurzsichtig es war, die Kooperation zwischen Bund und Kommunen im Grundgesetz zu verbieten. 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 Grundgesetz sichergestellt werden. In Verbindung mit einer engen Eingrenzung der zulässigen Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommu-

☞ kommentar: bad banks

Banken wollen faule Kredite loswerden

Wie werden Banken ihre Schrottpapiere so elegant los, dass es sie selbst am wenigsten schmerzt, weil der Steuerzahler für die Verluste aufkommt? So oder ähnlich dürfte heute – landauf, landab – die beliebteste Arbeitshypothese in etlichen Konferenzräumen lauten, wo Banker die Köpfe zusammenstecken. Da gibt die Finanzaufsicht Bafin gerade gräßliche neue Zahlen bekannt, wonach sich die Gesamtsumme allein der 20 führenden deutschen Banken an faulen Krediten auf 300 Mrd. Euro belaufen soll.

Die wären die Banker natürlich gerne los, denn dann wäre die Krise für sie beendet. Der Bankenverband schlägt daher vor, dass die einzelnen Banken bis zum 30. Juni 2009 aus ihrem Be-

stand jene Schrottpapiere auswählen, die sie gerne auf den Staat übertragen möchten. Der Staat soll auf die Weise zahlen, dass er den Banken dafür Staatsobligationen überlässt, die mit dem unter Banken üblichen 3-Monats-Euribor von momentan 1,9% verzinst werden.

Großzügiger Weise geht der Bankenverband davon aus, dass es sich bei den auf diese Weise in einer dem Staat gehörenden bad bank gesammelten Wertpapieren nicht um einen Totalverlust handeln wird. Vielmehr seien in späteren Jahren durchaus noch Einkünfte aus diesen Papieren zu erwarten – nur eben halt nach sehr langen Laufzeiten.

Irgendwann soll dann einmal eine Schlussabrechnung erfolgen und zwar für jede Bank einzeln. Sollten beim Staat doch größere Verluste anlaufen, würden sich die Banken „im Sinne einer fairen Lastenteilung beteiligen“. Das glaubt

allerdings zur Zeit nicht einmal Bundeskanzlerin Merkel.

Gerald Munier (AKP-Redaktion)



Lotteriespiel: Bad Bank

Foto: aboutpixel.de

nen in Art. 84 und Art. 85 Grundgesetz wäre ein wirksamer Schutz der Kommunen gewährleistet. Damit in Zukunft auch der bezahlt, der die Musik bestellt hat, d.h. die Kosten für neue Aufgaben nicht auf die Kommunen abgewälzt werden.

Verstetigung der Einnahmen

Investitionshilfen wirken kurzfristig. Mittelfristig müssen die Einnahmen der Städte und Gemeinden verstetigt werden. Hierzu wollen wir die Gewerbesteuer nachhaltiger und gerechter ausgestalten. Bereits im Jahre 2003 haben die Grünen dazu das Konzept der kommunalen Wirtschaftssteuer entwickelt.

Mit dieser Steuer soll durch die volle Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente wie z.B. der Fremdkapitalzinsen die Bemessungsgrundlage der bisherigen Gewerbesteuer verbreitert werden. Auch Freiberufler sollen in die Gewerbesteuerpflicht miteinbezogen werden. Das vermeidet wirtschaftlich oft nicht nachvollziehbare Abgrenzungsprobleme und schafft faire Wettbewerbsbedingungen. Ein Freibetrag soll vor allem kleine und mittlere Unternehmen entlasten. Durch diese Elemente wird das Aufkommen auch weniger konjunkturanfällig.

Die Konjunkturpakete der Großen Koalition

Die Bundesregierung ging bei der Förderung von Investitionen der Kommunen in Infrastruktur für Bildung und Klimaschutz bisher viel zu zaghaft vor. In ihrem **Konjunkturpaket I** stockte sie die Infrastrukturprogramme der KfW für „strukturschwache Kommunen“, welche für einen befristeten Zeitraum besonders günstig gestaltete Zinskonditionen vorsehen, um drei Mrd. € auf. Für Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, ist dieses Programm unerreichbar, da ihnen jegliche Neuverschuldung untersagt ist.

Sehr zurückhaltend war auch die Erhöhung des sog. „Investitionspakts zur energetischen Modernisierung sozialer Infrastruktur“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden um lediglich 100 Mio. € auf 300 Mio. €. Ein nennenswerter Investitionsschub ist durch die viel zu gering angesetzte Erhöhung dieses stark nachgefragten Programmes² nicht zu erwarten.

Wenig überraschend legt die Koalition wenige Wochen später ein **Konjunkturpaket II** auf: Im Rahmen des „Zukunftsinvestitionsgesetzes“ stellt der Bund 10 Mrd. € im Rahmen eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfond“ zur Verfügung, das die Länder mit 3,3 Mrd. € aufstocken sollen. 70% (9,3 Mrd. €) davon sollen an die Kommunen fließen. Die Bundesregierung hatte 75% geplant.

Anders als im ersten Konjunkturpaket macht die Bundesregierung nicht von der

Möglichkeit Gebrauch, bewährte bestehende Programme (KfW-Programme oder den Investitionspakt zur energetischen Sanierung der Infrastruktur) aufzustocken und zu erweitern. Die Investitionsbereiche sind nur grob umrissen. Zwar sind Vorgaben des Bundes für die Verwendung der Gelder in einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern festgelegt worden. Aber auch hier fehlt eine klare Abgrenzung der Investitionsbereiche. Nicht einsichtig ist auch, warum a priori der ÖPNV und der Abwasser-

Das Konjunkturpaket II	
Einkommensteuer	<ul style="list-style-type: none"> ○ Anhebung des Grundfreibetrages in zwei Schritten von 7.664 auf 8.004 € ab 1. Juli 2009 ○ Senkung des Eingangssteuersatzes von 15 auf 14% ab 1. Juli 2009
Gesetzl. Krankenkassen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Senkung des Beitragsatzes von 15,5 auf 14,9% ab 1. Juli 2009
Investitionen 2009 / 2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ insgesamt rund 18 Mrd. € in Infrastruktur, vor allem in Bildungseinrichtungen
Kinder	<ul style="list-style-type: none"> ○ einmaliger Kinderbonus von 100 € ○ Anhebung des Regelsatzes für Kinder von Langzeitarbeitslosen von 60 auf 70% ab 1. Juli 2009
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kredit- und Bürgschaftsprogramm für Unternehmen in Kreditschwierigkeiten ○ Förderung von Innovationen in der Autoindustrie (500 Mio. €) ○ Innovationsprogramm für den Mittelstand (900 Mio. €)
Neuwagen	<ul style="list-style-type: none"> ○ einmalige Umweltprämie von 2.500 € beim Kauf eines Neuwagens ○ Umstellung der Kfz-Steuer von Hubraum auf CO₂-Ausstoß ab 1. Juli 2009
Kurzarbeit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entlastung der Unternehmen bei Kurzarbeit ○ Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen

AKP
Grafik 3019

Quelle: Bundesfinanzministerium

☞ akp-tipp

Wir empfehlen den AKP-Schwerpunkt „Kommunal Finanzen“ (Heft 1/2009). Das Heft kostet 9,- € zzgl. Versand. Bestellcoupon S. 56/57

bereich ausgeschlossen bleiben sollen. Damit verzichtet der Bund auf jegliche Lenkungswirkung und Gestaltung der Mittelverwendung, die eigentlich dringend notwendig wäre, um zu gewährleisten, dass die Investitionshilfen auch nachhaltig und zielgerichtet eingesetzt werden.

Es steht zu befürchten, dass ein Teil der Mittel bei den Ländern „kleben“ bleibt und nicht bei den Kommunen ankommt. Den Schwerpunkt der Investitionshilfen bilden zwar immer noch kommunale Investitionen. Mit der Kürzung des kommunalen Anteils am Investitionsprogramm auf 70% lässt sich die Bundesregierung jedoch von den Bundesländern über den Tisch ziehen. Außerdem versäumt sie es, den Ländern klare Regelungen vorzugeben, dass das Geld auch dort ankommt, wo es am Nötigsten ist: in den finanzschwachen Kommunen. Diese müssen nun auf Drängen der Länder einen Ko-Finanzierungsanteil übernehmen, dessen Ausgestaltung den Bundesländern überlassen bleibt. Gerade finanzschwache Kommunen können eine Ko-Finanzierung nicht erbringen.

Völlig unverständlich ist, warum die Bundesregierung durch watteweiche Kann-Formulierungen sowohl im Gesetz als auch in der Verwaltungsvereinbarung auf eine konsequente Kontrolle der Länder bei der Weiterleitung der Mittel an die Kommunen verzichtet. So wurde nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, verbindlich zu regeln, dass Bundesmittel zurückgefordert werden können, wenn die Länder die Mittel nicht zu 70 % an die Kommunen weiterleiten.

Besonders problematisch ist die Lockerung der Vergabekriterien für öffentliche Aufträge: Befristet bis Ende 2010 soll die Wertgrenze für die freihändige Vergabe bei Bauleistungen auf 100.000 € und für die beschränkte Ausschreibung auf 1.000.000 € angehoben werden. Bei Dienst- und Lieferleistungen ist der Schwellenwert für eine freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung auf 100.000 € angehoben worden. Damit ist

Transparenz nicht gegeben sowie der Korruption und Vetternwirtschaft Tür und Tor geöffnet. Doch gerade vor dem Hintergrund, dass der Bund jetzt große Summen als Investitionshilfen ausschüttet, ist Transparenz geboten.

Steuersenkungen

Betrachtet man die beiden Konjunkturpakete in der Gesamtheit ihrer Wirkungen für die Städte und Gemeinden, so ist die Euphorie groß, das Ergebnis aber ernüchternd. Denn die in den Konjunkturprogrammen enthaltenen Steuererleichterungen sind auch immer mit Einnahmeverlusten für die Kommunen verbunden. Die von der Koalition angekündigten Hilfen für die Städte und Gemeinden fallen bei näherer Betrachtung deutlich geringer aus.

Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) beziffert die kommunalen Mindereinnahmen aus dem ersten und zweiten Konjunkturpaket auf 1,9 Mrd. € in 2009 und sogar auf 3,4 Mrd. € in 2010. Damit würde den Gemeinden in diesem Jahr 30% der zusätzlichen Investitionsmittel gleich wieder entzogen, im kommenden Jahr wären es knapp 60%. Rechnet man noch die Folgen der höheren steuerlichen Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung hinzu, die ab 2010 gelten soll, so geht das IMK davon aus, dass die Gemeinden im kommenden Jahr sogar fast 80% der zusätzlichen Investitionsmilliarden wieder verlieren. In dieser Kalkulation ist nicht die Kürzung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für ALG II-Beziehende berücksichtigt, welche die Städte und Gemeinden noch einmal mit 700 Mio. € belastet.

Das heißt unter dem Strich: Das vermeintliche „Herzstück“ des Konjunkturpaketes, die kommunalen Investitionshilfen, werden schon im nächsten Jahr auf bis 20% der Investitionssumme zusammenschrumpfen. Da die Steuererleichterungen ohnehin wirkungslos verpuffen und allenfalls die Sparquote erhöhen, müssen CDU und SPD auf Steuersenkungen verzichten, um den Teil des Investitionspaketes zu retten, der in seiner Wirkung auf die Sicherung von Arbeitsplätzen und die kommunale Daseinsvorsorge am sinnvollsten ist: Investitionen in die kommunale Infrastruktur.

Nachhaltige Zukunftsinvestitionen

In Anbetracht des immensen Investitionsstaus sind Investitionshilfen bei den Kommunen gut angelegt. So leisten kommunale Investitionen nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Volkswirtschaft, sie heizen auch die regionale Wirtschaft an und tragen zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei. 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. Deshalb legen wir den Focus weniger auf die kurzfristige Belebung der Konjunktur, sondern auf die Zielgenauigkeit von Investitionen in die Zukunft.

Union und SPD wären gut beraten gewesen auf Steuersenkungen zu verzichten und konkrete Investitionsprogramme aufzulegen bzw. Hilfen zu geben, die auf die jeweilige Finanzlage der Kommunen zugeschnitten sind und eine nachhaltige Anpassung der Infrastrukturentwicklung an die demografische Entwicklung berücksichtigen.

Dabei sind ausgehend von einem neuen Investitionsbegriff jenseits von Sachinvestitionen auch Investitionen in Bildung und Personal zu berücksichtigen und weitere nachhaltige Investitionsfelder beispielsweise für eine qualitativ hochwertige ganztägige Kinderbetreuung sowie für Ganztagschulen, aber auch zum Ausbau der Wärme, Strom- und Abwassernetze, zur Senkung des Energieverbrauchs und des ÖPNV zu erschließen.

Ein solches nachhaltiges Investitionsprogramm würde in der Krise im Zusammenspiel mit unseren Vorschlägen zur Stabilisierung der Finanzen, nicht nur die Konjunktur beleben, sondern auch die kommunale Infrastruktur zukunftsfähig machen.

Fußnoten

(1) 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.

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

☞ Die Autorin ist Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag und kommunalpolitische Sprecherin.