

Entschließungsantrag

der Fraktion der PDS

**zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Rössel, Dr. Dietmar Bartsch, Heidemarie Ehlert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
– Drucksachen 14/5834, 14/6923 –**

Lage und Zukunft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der PDS zu Lage und Zukunft der Kommunen ist die generalisierende Bemerkung vorangestellt, „die Bundesregierung widerspricht im Übrigen den zahlreichen Behauptungen in der Großen Anfrage, die eine angeblich von der Bundesregierung zu vertretende Notlage der Kommunen zum Inhalt haben“. Credo ihrer Politik sei, der „Mitverantwortung für das Wohl der Kommunen gerecht“ zu werden und „deswegen auch die kommunalen Handlungsspielräume und Entscheidungsbereiche respektieren und stärken“ zu wollen. Diese im krassen Widerspruch zu den Tatsachen stehende Darstellung der Bundesregierung kann nicht hingenommen werden. Mit ihr will die Bundesregierung offensichtlich ihren eigenen Anteil an der seit Jahrzehnten verfehlten Politik des Bundes bezüglich der Städte, Gemeinden und Kreise in Abrede stellen.

Die Lage der Städte, Gemeinden und Kreise ist lokal und regional differenziert. Es gibt durchaus noch prosperierende Kommunen. Aber gerade in jüngster Zeit ist eine tendenziell zunehmende Notlage der meisten Kommunen unübersehbar geworden. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei die kommunale Finanzkrise ein. Sie spitzt sich aktuell durch den spektakulären Absturz der Gewerbesteuereinnahmen, die Explosion der kommunalen Sozialhilfeausgaben vor allem infolge der Langzeitarbeitslosigkeit und durch den Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit dramatisch zu. Erhebliche Bevölkerungsverluste und Änderungen bei der Altersstruktur entwerten zudem vielerorts die Infrastruktur, verschärfen besonders in Ostdeutschland die Problematik des Wohnungsleerstands und erzeugen neue Probleme von kommunal- und finanzpolitischer Brisanz. Der wieder rasant zunehmende Verkauf kommunaler Unternehmen führt nicht nur zu einer Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge mit allen damit verbundenen Risiken für das Gemeinwesen und die Verbraucherinnen und Verbraucher, er engt auch die politischen und finanziellen Entscheidungsspielräume der Kommunen zumindest langfristig weiter ein.

Die wichtigsten Gründe für die sich verschlechternde Lage vieler Kommunen sind zum überwiegenden Teil nicht selbstverschuldet, sind nicht das Ergebnis falscher Entscheidungen oder des Fehlverhaltens kommunalpolitischer Akteure. Hauptsächlich sind sie die Konsequenz des Vollzugs von Bundes- und Landesgesetzen und zunehmend auch von Entscheidungen der Europäischen Union sowie des Wirkens konjunktureller wie bevölkerungspolitischer Entwicklungen. Auf ihre Inhalte bzw. Ausprägungen und daraus resultierende Folgen hat die kommunale Ebene kaum noch Einfluss. Diese Lage kann deshalb selbst durch einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr von den Kommunen allein überwunden werden. Das gilt insbesondere für den Verfall der Kommunalfinanzen infolge ihrer Schieflage im föderalen Finanzsystem.

Diese Krisenlage und ihre strukturelle Ursachen nicht erkennen und benennen zu wollen, behindert notwendige Reformschritte auf Bundesebene, entwertet das verbale Regierungsbekennnis zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zur politischen Fata Morgana.

2. Anstatt in der Antwort zukunftsfähige Konzeptionen der Bundesregierung vorzustellen, finden sich eher Belege für Selbstzufriedenheit, Uninformiertheit und sogar für eine von der CDU/CSU/FDP-Regierung übernommene Ignoranz gegenüber kommunalen Interessen. Kennzeichnend dafür ist die Vielzahl abschlägiger Antworten zu grundsätzlichen, längst überfälligen Forderungen für eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Beispielsweise zur Absicherung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit in der Europäischen Union, zur stärkeren Beteiligung der Kommunen an Gesetzgebungsverfahren, zur Einführung eines Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild, zur grundgesetzlichen Verankerung des Konnexitätsprinzips, zur Erhöhung des kommunalen Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer, zur Einräumung einer originären Steuerertragskompetenz für die Landkreise, zur Neubestimmung der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Handlungsrahmens kommunaler Unternehmen, zur Zukunft der Stadtwerke und der kommunalen Sparkassen, zur Ergänzung des Katalogs der Gemeinschaftsaufgaben u. a.

Ogleich gerade in den letzten Jahren zahlreiche Untersuchungen, Fachtagungen und Memoranden umfassendes Analysematerial vorgelegt, auf strukturelle Fehlentwicklungen aufmerksam gemacht und grundsätzliche Handlungsoptionen aufgezeigt haben, verhielt sich die Bundesregierung hierzu bislang beratungsresistent. Dass diese Haltung aufgebrochen werden kann, zeigt sich an der nun geäußerten Bereitschaft der Bundesregierung, endlich ihr schon Ende 1998 abgegebenes Versprechen hinsichtlich einer Gemeindefinanzreform einzulösen. Ohne das stete Drängen der kommunalen Spitzenverbände wie auch der Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag wäre es offensichtlich immer noch nicht zu der jetzt vom Bundesfinanzministerium vorgesehenen Einsetzung einer Kommission zum Einstieg in eine Reform des kommunalen Finanzsystems gekommen.

3. Insbesondere nicht nachvollziehbar und falsch sind die Behauptungen der Bundesregierung, wonach ihre Politik darauf ausgerichtet sei, den „finanzpolitischen Handlungsspielraum der Kommunen zu wahren“ und insgesamt habe sich „die Finanzsituation der Kommunen in den letzten Jahren erfreulich entwickelt“. Die aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes sowie der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise belegen jedoch das Gegenteil. Die kommunale Finanzkrise hat sich seit 2001 stark zugespitzt. Sie wird sich kurz- und mittelfristig noch verstärken. Mit am stärksten betroffen sind Kommunen in den neuen Bundesländern sowie Ruhrgebietsstädte.

Bestimmt wird die Situation durch Milliardenverluste der Kommunen infolge des rot-grünen Steuersenkungsgesetzes (im Jahr 2001 über 4 Mrd. Euro) und den dramatischen Absturz der Gewerbesteuer. Sie brach in 2001 in zahlreichen Städten und Gemeinden im Jahresvergleich um über 20 Prozent und in einigen Städten sogar bis zu 70 Prozent ein. Ihr Volumen fällt in 2001 und 2002 insgesamt fast 10 Mrd. Euro niedriger aus als noch vom Bundesfinanzministerium (BMF) im Jahr 2000 für diese Jahre prognostiziert. Hauptursache sind die mit der Steuerreform zugenommenen Möglichkeiten vor allem für Kapitalgesellschaften, ihre Gewerbesteuer zu reduzieren oder sogar ganz zu vermeiden. Dennoch sind Bund und Länder nicht bereit, die zu ihren Gunsten erfolgte – und mit den BMF-Berechnungen begründete – Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zwischen 2001 und 2004 von bisher 20 Prozent auf 28 Prozent rückgängig zu machen. Durch diese Blockade wird der Einbruch der Gewerbesteuer für die kommunale Seite noch verstärkt. Der Bund weigerte sich außerdem, wenigstens einen Teil seiner 50-Milliarden-Euro-Erlöse für die UMTS-Mobilfunklizenzen an die Kommunen weiter zu leiten, obgleich die Abschreibung der Lizenzkäufe in den nächsten 20 Jahren zu Gewerbesteuerverlusten von voraussichtlich insgesamt 8 Mrd. Euro führt.

Seit Mitte der 90er Jahre haben Bund und Länder den Kommunen – in aller Regel ohne Rücksicht auf die Kosten – immer neue Aufgaben übertragen und sie vehement für die Mitfinanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben herangezogen (so bei der Förderung der privaten Altersvorsorge von bis zu 2 Mrd. Euro jährlich durch Einnahmeverluste). Das Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte belief sich 2001 auf minus 2,9 Mrd. Euro. Für 2002 wird eine weitere Verschlechterung auf minus 4,4 Mrd. Euro erwartet. Mehr als die Hälfte der Städte in der Bundesrepublik hat keinen ausgeglichenen Haushalt. Immer mehr Kommunen müssen Pflichtaufgaben oder Personalkosten durch die Aufnahme von Krediten finanzieren. Das geht deutlich zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger, der ortsansässigen Wirtschaft und der Zukunftsfähigkeit der Kommunen.

4. Wenn die Bundesregierung behauptet, die erbetenen Angaben zu den finanziellen Folgekosten der Langzeitarbeitslosigkeit für die kommunale Sozialhilfe seien „nicht verfügbar“, ignoriert sie seriöse Berechnungen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund beispielsweise beziffert diese Kosten auf rund 5 Mrd. Euro jährlich. Zur Frage der von den Kommunen zu tragenden Sozialhilfekosten – den höchsten Sachausgaben in den kommunalen Haushalten – besteht schon deshalb dringender politischer Handlungsbedarf des Bundes.

Ursprünglich konzipiert auf Hilfe im Einzelfall, ist die kommunale Sozialhilfe heute für 2,8 Millionen Personen zuständig. In den vergangenen zehn Jahren kam es zu einer 30-prozentigen Ausgabensteigerung auf die Rekordsumme von 20 Mrd. Euro im Jahr 2000. Diese Entwicklung ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass die Sozialhilfe durch die Bundespolitik in die Rolle einer Ersatz-Arbeitslosenversicherung für Langzeitarbeitslose gedrängt worden ist. Deren Anzahl mit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe ist inzwischen auf 1,5 Millionen Personen gestiegen und hat sich mit 37 Prozent aller Arbeitslosen – weit über dem internationalen Durchschnitt – verfestigt. Das Bundessozialhilfegesetz aber trat in einer Zeit der Vollbeschäftigung in Kraft.

5. Die Einschätzung der Bundesregierung zum Ausbau der Infrastruktur der ostdeutschen Flächenländer und ihrer Gemeinden greift entschieden zu kurz. Vor dem Hintergrund des – notgedrungenen – Verfalls der kommunalen Investitionstätigkeit und eines riesigen Sanierungsstaus wirkt sie sogar kontraproduktiv. Dies korrespondiert mit der abschlägigen Antwort zum Investi-

tionsbedarf der Kommunen in Ost- und in Westdeutschland und vor allem mit der beharrlichen Weigerung der Bundesregierung, eine kommunale Investitionspauschale des Bundes wieder aufzulegen.

Unbestritten gibt es beim Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur seit der Vereinigung große Fortschritte. Doch erhebliche Defizite bestehen nicht nur bei den von Bundesregierung aufgeführten Posten „Kommunal- und Landstraßen“ bzw. „Ortsentwässerung“. Ebenso dringlich sind noch – aber in der Antwort nicht ausgewiesen – Probleme beim Öffentlichen Personennahverkehr, bei der sozialen Infrastruktur wie Schulen und Krankenhäuser, der Wasser- und Energieversorgung, der Abwasserbeseitigung und des Umweltschutzes, der Konversion vormaliger militärischer Liegenschaften und der städtebaulichen Entwicklung von Industriebrachen oder beim Erschließen des Zuganges der Bevölkerung zu regenerativen Energien.

Die kommunalen Investitionen entwickeln sich dramatisch rückläufig. Sie liegen heute in den neuen Bundesländern inflationsbereinigt um 45 Prozent, in den alten Ländern um knapp 25 Prozent (insgesamt über 11 Mrd. Euro) unter dem Niveau des Jahres 1992. Das ist inakzeptabel angesichts eines bis zum Jahr 2009 auf rund 665 Mrd. Euro geschätzten Investitionsbedarfes. Auf die Einwohner bezogen ist der Investitionsbedarf im Osten pro Kopf mit 13 800 Euro pro Kopf immer noch fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Inzwischen müssen Kommunen selbst im wichtigen Bereich der Erhaltungsaufwendungen, des Ersatzes und der Modernisierung der vorhandenen Infrastruktur an die Substanz gehende Abstriche vornehmen. Die Folgen dieser Vernachlässigung sind – nicht nur in den neuen Bundesländern – augenfällig: kaputte Straßen, marode Schulgebäude und Sportstätten, dem Verfall preisgegebene öffentliche Einrichtungen. Nur mit einer substanziellen Erhöhung der Zuweisungen für Investitionen und finanziellen Soforthilfen – auch des Bundes – lässt sich ein weiterer und damit kostspielig werdender Verfall der vielerorts gefährdeten kommunalen Infrastruktur stoppen. Das hätte auch erhebliche Wirkungen auf die Konjunktur und den Arbeitsmarkt.

6. Die Mittel und Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Bewältigung der Wohnungsleerstandskrise im Osten vorgesehen hat, sind ein erster Schritt, aber noch keineswegs „wirkungsvoll“, wie in der Antwort ausgewiesen.

Das Stadtumbauprogramm Ost, dessen Bundesanteil von 2002 bis 2009 auf 1,1 Mrd. Euro dotiert ist, wird der schwierigen Situation in den betroffenen Kommunen noch nicht gerecht. Mit den Zuschüssen zum Wohnungsabriss ist es nicht getan. Um Fördermittel des Bundes für Stadtumbau und Aufwertung zu erhalten, müssen die Länder und Kommunen kofinanzieren. Gerade aber dort, wo der Leerstand besonders katastrophal ist, sind die Kommunen in aller Regel besonders finanzschwach. Auch Darlehensprogramme sind angesichts der hohen Verschuldung vieler Kommunen und ihrer Wohnungsunternehmen im Osten das falsche Instrument. Schon die Zinslasten aus bisherigen Sanierungs- und Altkrediten sind eine Belastung. Außerdem sind die Beleihungsmöglichkeiten nahezu erschöpft, viele Kommunen und Wohnungsunternehmen erhalten gar keine Kredite mehr.

Unstrittig hat sich die Wohnsituation für viele Bewohnerinnen und Bewohner im Osten verbessert. Doch dramatische Bevölkerungsverluste infolge Abwanderung mangels Arbeitsplätzen, allgemeiner „Stadtflucht“ und Geburtenrückgang haben ein ganz neues Problem geschaffen. Der strukturelle Wohnungsleerstand bedroht die örtliche Wohnungswirtschaft, die regionale Bauwirtschaft und die Zukunftsfähigkeit der Kommunen.

Die weitere Schrumpfung der Bevölkerung, die einen Rückbau in den Wohnsiedlungen und den Umbau der Städte erfordert, ist keine Randerscheinung mehr, sondern ein flächendeckendes Problem, das in Zukunft auch Re-

gionen in den westdeutschen Bundesländern erreicht. Deshalb ist der Stadtumbau ein Schlüsselproblem der Wohnungs- und Kommunalpolitik der nächsten Jahrzehnte in Deutschland.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. angesichts der bereits verlorenen Zeit die Vorbereitungen für den Einstieg in die Kommunalfinanzreform so schnell wie möglich anzugehen. Die im Frühjahr 2002 einzusetzende Kommission für den Einstieg in die Kommunalfinanzreform muss – unter ausdrücklicher Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – unverzüglich ihre Arbeit aufnehmen.

Die Reform muss insbesondere in den Kontext der Neugestaltung der Rahmenbedingungen und der Instrumente bundespolitischer Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gestellt werden und letztlich zu einer Neuordnung der Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte führen. Sie kann daher nur als ein stufenweiser Prozess realisiert werden.

2. Lösungen vor allem für folgende drängende Probleme zu finden:

- grundgesetzliche Festschreibung einer strikten Konnexität zwischen Aufgabenübertragung und Finanzierungsverantwortung;
- Einführung eines Konsultationsverfahrens, das Bund und Länder verpflichtet, sich mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Finanzierung von Gesetzen mit Kostenfolgen für die Kommunen zu einigen;
- grundsätzliche Beibehaltung und Modernisierung einer wirtschaftskraftbezogenen Steuer mit kommunalem Hebesatzrecht als bestimmendem Element der Kommunalfinanzierung sowie Verbreiterung ihrer Bemessensgrundlage;
- schrittweise Anhebung des Anteils der Städte und Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer von derzeit 15 Prozent auf bis zu 20 Prozent;
- Erhalt der Grundsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht und deren Ausgestaltung in Richtung einer sozial und ökologisch orientierten Flächennutzungssteuer.

3. kurzfristig ein finanzielles Soforthilfeprogramm des Bundes aufzulegen, das die Zeit bis zum Inkrafttreten einer Kommunalfinanzreform überbrücken hilft:

- Rückgängigmachen der im Rahmen der Steuerreform beschlossenen Anhebung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder von 20 Prozent bis auf 28 Prozent;
- Auflage einer kommunalen Investitionspauschale des Bundes für ostdeutsche Städte und Gemeinden sowie für Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen des Altbundesgebietes;
- Einführung einer steuerfinanzierten Grundsicherung in die Arbeitslosenunterstützung, damit die Langzeitarbeitslosigkeit nicht den Kommunen überlassen wird. Wie in der Rentenreform sollen dabei Arbeitslose Anspruch auf ergänzende Leistungen mindestens in Höhe der Sozialhilfe aus einer Hand haben. Diese Leistung sollen alle Arbeitslosen erhalten, auch die, die heute im Sozialhilfeempfang sind;
- vorrangige Nutzung des noch bestehenden Spielraums bis zu der in der EU festgelegten Verschuldungsgrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes – das wären sechs Mrd. Euro – für unmittelbare Finanzhilfen an die Kommunen (gemäß dem Vorschlag des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 15. Januar 2002);

- Bündelung aller Haushaltsmittel aus der Städtebauförderung, dem Programmteil Soziale Stadt und der sozialen Wohnraumförderung in den ostdeutschen Ländern mit dem Ziel, sie den Kommunen zum flexiblen Einsatz nach Bedarf zur Verfügung zu stellen;
- Entlastung der Wohnungsunternehmen und Eigentümer, die unter strukturellem Wohnungsleerstand von mehr als 10 Prozent leiden, von den Altschulden auf leer stehenden und abgerissenen Wohnraum.

4. mittel- und langfristig folgende Probleme zu lösen:

- kritische Überprüfung aller den Städten, Gemeinden und Kreisen übertragenen Aufgaben sowie der daraus resultierenden Ausgaben, wobei die nicht gerechtfertigte kommunale Mitfinanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben schrittweise reduziert und abgeschafft werden muss;
- angemessene Dotierung eines Stadtumbauprogramms, das Wirtschafts-, Wohnungs- und Arbeitsmarktförderung verknüpft;
- Evaluierung aller Förderprogramme und deren Förderkriterien, die für Kommunen gelten;
- Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung überflüssiger Gesetze, Normen, Standards und Vorschriften, die in der Praxis kaum umzusetzen sind, den Kommunen unnötige Kosten verursachen, immer mehr Verwaltungspersonal binden und notwendige Entscheidungen verbürokratisieren.

Berlin, den 19. März 2002

Roland Claus und Fraktion

