

Februar 2009

Liebe Freundinnen und Freunde,

Wirtschaftskrise und Konjunkturpakete veranlassen mich erneut zu einer Sonderausgabe meines KommunalKonkret. Das mit heißer Nadel gestrickte zweite Konjunkturpaket hat inzwischen den Bundestag und Bundesrat passiert. Entschieden wurde auch über die milliardenschweren Investitionshilfen für die Städte und Gemeinden. In letzter Minute wurden Änderungen im Gesetzestext zum Kriterium der Zusätzlichkeit von Investitionen mit erheblichen Wirkungen auf die Finanzentscheidungen der Kommunen vorgenommen. Dieser KommunalKonkret enthält deshalb eine umfassende Bewertung der Beschlüsse zum Konjunkturpaket, aber auch weiterer Themen zur Umsetzung des Kita-Ausbaues, Cross-Border-Leasing und interkommunaler Kooperation. Bitte entschuldigt den Umfang meiner Ausführungen, sie sind den bewegten Zeiten geschuldet.

Wie immer hoffe ich auf Euer/Ihr Interesse und verbleibe

mit herzlichen Grüßen



Britta Haßelmann

1. Zukunftsinvestitionsgesetz von Bundestag und Bundesrat beschlossen

Das zweite Konjunkturpaket einschließlich Zukunftsinvestitionsgesetz passierte am vergangenen Freitag den Bundesrat. Bis zur letzten Minute verhandelten Bund und Länder hinter verschlossenen Türen über die Verwendung der im Konjunkturpaket enthaltenen Investitionshilfen für die Städte und Gemeinden. Kurz vor Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag hat die große Koalition noch eine Änderung im sog. Zukunftsinvestitionsgesetz zum Kriterium der Zusätzlichkeit von Investitionen aufgenommen, die die Umsetzung des gesamten Projektes in Frage stellt. Sie fügte einen neuen § 3 a ein, der regelt, dass Investitionshilfen nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn sowohl das konkrete Vorhaben in der Kommune „zusätzlich“ ist als auch „die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich Kommunen“. Was „die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben“ bedeutet, ist im Entwurf der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt: Zusätzlichkeit in Bezug auf die Summe der Investitionsausgaben ist dann gegeben, wenn die in den Jahren 2009 bis 2011 von den Ländern einschließlich der Kommunen für Investitionen verausgabten Beträge die der Jahre 2006 bis 2008 übersteigen. Die Investitionen in den kommenden wirtschaftlich schwierigen Zeiten müssen also über denen der „fetten Jahre“ liegen.

Vor der Ergänzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes war unklar, ob die Vergleichsberechnung auch auf die kommunale Investitionsentscheidung anzuwenden ist. Dies hätte insbesondere die Kommunen, die in den vergangenen Jahren aufgrund guter Steuereinnahmen kräftig investieren konnten, angesichts konjunkturbedingter und politisch beschlossener Steuermindereinnahmen in die Neuverschuldung getrieben.

Bei der neuen Regelung zur Zusätzlichkeit, wird die Haftung den Ländern übertragen. Auf den ersten Blick werden die Kommunen also entlastet. Doch die Länder kritisieren nun, dass sie keinen Einfluss auf die Investitionsausgaben der Kommunen haben. Sofern Kommunen auf Grund der Konjunkturkrise und zurückgehenden Steuereinnahmen ihre Investitionen zurück nähmen, könnten die Länder ggfls. nicht mehr die Zusätzlichkeit nachweisen und müssten dann für die Kommunen haften ohne hier selbst gegensteuern zu können.

Angesichts der nun gesetzlich festgeschriebenen Haftung der Länder gegenüber dem Bund in Bezug auf das Investitionsniveau steht zu befürchten, dass die Länder den Druck an die Kommunen weitergeben und diese ihrerseits in Regress nehmen. Das Risiko von Rückforderungsansprüchen würde dann letztlich bei den Kommunen liegen. Für Kämmerer in den Städten und Gemeinden ist jedoch in 2009 nicht absehbar, ob sie auch bis 2011 das Investitionsniveau halten können. Es steht zu befürchten, dass sie aus Angst vor Rückerstattungsverpflichtungen die Investitionshilfen nicht in Anspruch nehmen. Auch in dieser Hinsicht müssen wir Grüne in den Ländern und vor Ort die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes kritisch begleiten.

Als Download auf der Seite des Bundestages stehen das [Zukunftsinvestitionsgesetz](#) nebst beschlossener [Änderungen](#) zur Verfügung. Auf meiner Seite kann der Entwurf der [Verwaltungsvereinbarung](#) zwischen Bund und Ländern heruntergeladen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die große Koalition weitere Konkretisierungen der Investitionshilfen und der Zusätzlichkeit in Form von Haushaltsvermerken (S. 26 der Änderungsvorlage) vorgenommen worden. Außerdem hat sie dem Bundesrechnungshof eine Prüfungskompetenz zugewiesen (S. 27 der Änderungen). Die Länder haben ihre [Zustimmung zum Konjunkturpaket mit einer EntschlieÙung](#) verknüpft, in der die Erwartung geäußert wird, dass das Konjunkturpaket in der Frage der Zusätzlichkeit korrigiert wird. Ob und in welcher Form dies geschieht bzw. ob und welche Korrekturen auf untergesetzlicher Ebene, insbesondere in der Verwaltungsvereinbarung vorgenommen werden, wird die Zukunft zeigen.

2. Beschluss der Bundestagsfraktion „ Kommunen stärken ...“

Die von Union und SPD im zweiten Konjunkturpaket aufgelegten Investitionshilfen sind bei den Städten und Gemeinden gut angelegt und angesichts der Finanzlage einer Vielzahl von Kommunen und des enormen Investitionsstauens auch bitter nötig.

Doch nicht nur die Debatte um die „Zusätzlichkeit“ von Investitionen zeigt, dass die Investitionshilfen – so undurchdacht, wie sie beschlossen wurden - die Schulden Spirale für die Kommunen weiter vorantreibt. Denn trotz der geplanten Investitionshilfen wird sich die Finanzsituation der Städte und Gemeinden spätestens im nächsten Jahr dramatisch zuspitzen. Die in den Konjunkturpaketen enthaltenen Steuersenkungen lassen die Investitionshilfen schon im Jahr 2010 für die Kommunen auf bis zu 20 Prozent zusammenschrumpfen. Zum Vergleich: der in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen beschlossene Eigenanteil der Kommunen an den Investitionshilfen beträgt ebenfalls 25 bzw. 20 Prozent.

In Verbindung mit den zu erwartenden krisenbedingten Steuerausfällen sind die in den Konjunkturpaketen enthaltenen Steuersenkungen eine große Gefahr für die kommunalen Haushalte. Vor dem Hintergrund, dass die Städte und Gemeinden die jetzigen Investitionshilfen kofinanzieren müssen, wird das Investitionsprogramm gerade in den finanzschwachen Kommunen die Verschuldungsspirale weiter vorantreiben. Kosten treibend für die Kommunen wirkt zudem die Kürzung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für ALG II-EmpfängerInnen. Unter dem Strich drohen die beiden Konjunkturprogramme für eine Viel-

zahl von Städten und Gemeinden ein Nullsummen- oder sogar ein Negativsummenspiel zu werden.

Die jetzt Land auf - Land ab von SPD und Union verkündeten Investitionshilfen werden sich für manch eine Kommune im Nachhinein als böse Überraschung entpuppen. Um das Investitionsprogramm für Kommunen nicht im Sande verlaufen zulassen und die Verschuldung in den Kommunen nicht noch zusätzlich anzufachen, müssen SPD und Union ihre Steuersenkungspläne zurücknehmen und ihre Verfassungsmehrheit nutzen, um die Finanzsituation der Städte und Gemeinden auf Dauer zu stabilisieren.

Die aktuelle Krise zeigt, wie kurzsichtig es von der großen Koalition war, die Kooperation zwischen Bund und Kommunen im Grundgesetz zu verbieten. So hat sich die Bundesregierung selbst die Hände gebunden und konnte im Konjunkturpaket nur wenig Richtung geben, wie und in welchen Bereichen die Investitionshilfen an die Kommunen, insbesondere die notleidenden Städte und Gemeinden weitergegeben werden sollen. Unzureichende Vorgaben über eine nachhaltige Verwendung der Investitionsmittel in Verbindung mit einer Lockerung des Vergaberechtes öffnen der Korruption Tür und Tor. Doch gerade vor dem Hintergrund, dass der Bund jetzt große Summen ausschüttet, ist Transparenz geboten.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat deshalb beschlossen:

1. auf die Kommunen belastende Steuersenkungen und eine Aufweichung des Vergaberechtes zu verzichten
2. im Rahmen der Föderalismusreform II nicht nur eine Altschuldenhilfe für finanzschwache Bundesländer, sondern auch für notleidende Kommunen vorzusehen
3. das sog. Durchgriffsverbot vom Bund auf die Kommunen wieder aufzuheben. Durch eine entsprechende Regelung zur „Konnexität“ soll sichergestellt werden, dass derjenige der die Musik bestellt hat, sie auch bezahlen muss. Und nicht wie bisher, die Kosten von Gesetzesvorhaben auf die Kommunen abgewälzt werden können.
4. konkrete Investitionsprogramme in den Bereichen Bildung, Umwelt und Gerechtigkeit aufzulegen, die auf die spezifische Finanzlage der Kommunen zugeschnitten sind.
5. zur Stabilisierung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen die konjunkturanfällige Gewerbesteuer weiter zu entwickeln in eine „kommunale Wirtschaftssteuer“. Dazu haben wir bereits im Jahr 2003 ein Konzept vorgelegt.

Mehr dazu im Fraktionsbeschluss „[Kommunen stärken – den kommunalen Investitionsstau nachhaltig auflösen](#)“.

3. Vielzahl von ausgefeilten Investitions-Programmen bleibt im Konjunkturpaket II unberücksichtigt

Es existiert bereits eine Vielzahl von Programmen zur Förderung der Infrastruktur in den Kommunen und vor allem zur energetischen Sanierung von Gebäuden. Insbesondere der Investitionspakt (Bund-Länder-Kommunen) zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur scheint ein Erfolgsmodell mit Blick auf die Förderung von finanzschwachen Kommunen zu sein. Leider steht mit einem Bundesanteil von 300 Mio. Euro viel zu wenig Geld zur Verfügung.

Welche Programme in welcher Weise von den Kommunen beansprucht werden, geht aus der Antwort der Bundesregierung auf meine kleine Anfrage "[Konjunkturprogramm durch Investitionen in finanzschwachen Kommunen](#)" hervor, die ich zum ersten Konjunkturpaket im Dezember 2008 gestellt habe. Bedauerlich ist, dass die stark nachgefragten Programme - die

auch Vorgaben zur Umwelt und Demografiefestigkeit der Investitionen enthalten - nicht als Vorbild für das zweite Konjunkturpaket gedient haben. Hier hätte die große Koalition die Chance gehabt, bewährte Programme für Kommunen auszubauen und aufzustocken.

4. Augen zu und durch: Mündliche Frage zu Steuerausfällen in den Gemeinden

Im letzten Kommunalkonkret berichtete ich über eine Analyse des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), wonach den Städten und Gemeinden aufgrund von Steuerentlastungen bereits in 2010 auf bis zu 20 % der Investitionshilfen wieder entzogen werden. Ich habe dies zum Thema einer [mündlichen Anfrage](#) an die Bundesregierung gemacht. Diese ist offensichtlich nicht gewillt, zu berechnen, was den Städten und Gemeinden nach Abzug der in den Konjunkturpaketen beschlossenen Steuererleichterungen als Netto-Impuls für Investitionen bleibt. In ihrer Antwort weist sie die Analyse IMK zurück, kann aber vorgeblich selbst kaum Mindereinnahmen für die Kommunen aus den Gesetzen berechnen. D.h. sie kann angeblich nicht sagen, was unter dem Strich für die Kommunen herauskommt. Auf eindringliche Nachfrage von mir wurde eine Zahl von 2 Mrd. Euro genannt. Das BMF verschweigt, dass diese jährlich, für 2009 und 2010 mit insgesamt rund 4 Mrd. Euro angesetzt werden muss.

Angeblich nicht beziffern konnte das Bundesfinanzministerium auch, welche Mindereinnahmen den Gemeinden in 2010 durch die noch in diesem Jahr zu beschließende verbesserte Abzugsfähigkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (sog. Bürgerentlastungsgesetz) entstehen. Das war schlecht informiert oder glatt gelogen. Denn das IMK hat die Kostenanalysen der Bundesregierung aus den entsprechenden Gesetzesentwürfen als Datengrundlage benutzt. Jede/r Interessierte kann sich seit Wochen auf der Internetseite des Bundesfinanzministeriums über die erwartbaren Kosten des Bürgerentlastungsgesetzes informieren. Für die Kommunen sind dies 1,1 Mrd. Euro. Gleiches gilt für die oben genannten Steuerausfälle für die Gemeinden, die in den beiden Konjunkturpaketen beschlossen wurden.

Statt die bereits selbst veröffentlichten Zahlen vorzulegen, redet sich die Bundesregierung heraus und macht die Berechnungen eines renommierten Forschungsinstitutes schlecht. Die Argumentation des Bundesfinanzministeriums: Man könne nicht einfach die Steuerausfälle mit den Investitionshilfen für die Kommunen verrechnen. Die makroökonomischen Effekte der Investitionen seien zu berücksichtigen. Das ist richtig, aber selbst in eine makroökonomische Analyse, die Wirkungen der zusätzlichen Investitionen auf die Konjunktur ermittelt, muss das einfließen, was als Impuls bei den Kommunen netto, also unter dem Strich übrig bleibt. Und das ist mit 20 % der ursprünglichen Investitionssumme in 2010 sehr wenig. Nimmt man noch die konjunkturbedingten Steuerausfälle der nächsten Jahre hinzu, dann werden die Investitionshilfen in so manch einer Gemeinde die Verschuldungsspirale vorantreiben.

5. Keine Hilfe der Bundesregierung für Kommunen in der Cross-Border-Leasing-Falle

Die Krise am Finanzmarkt hat eine Vielzahl von Kommunen und kommunalen Betrieben in ernsthafte Schwierigkeiten gebracht, weil sie Aufgaben der Daseinsvorsorge über Cross-Border-Leasing-Geschäften mit Investoren aus den USA abwickeln. Wir haben die Bundesregierung in einer [kleinen Anfrage](#) gefragt, wie viele Kommunen betroffen sind und ob sie bereit ist, außenpolitisch und wirtschaftlich Hilfestellung zu leisten. Der Bundesregierung ist das Problem offenbar egal. Sie ist nicht bereit, irgendeine Initiative zu ergreifen oder überhaupt das wahre Ausmaß der Cross-Border-Leasing Geschäfte zu ermitteln. Sie verweist auf die Bundesländer, mit denen sie in dieser Problematik offenbar nicht in Kontakt steht.

Andere wissen offenbar mehr. Nach einem Artikel des [Handelsblattes vom 17.02.2009](#) können die finanziellen Auswirkungen für die betroffenen Kommunen durchaus dramatische Ausmaße annehmen. Sie müssen im schlimmsten Fall insgesamt 26 Mrd. Euro aufbringen. Die Zahl der Kommunen, die seit Mitte der 90er-Jahre sogenannte Cross-Border-Leasing-Geschäfte abgeschlossen haben, wird auf 160 geschätzt. Das Gesamtvolumen der Verträge auf etwa 80 Mrd. Euro.

Siehe dazu auch ausführlicher [Spiegel-Online am 21.2.2009](#).

6. Umsetzung des Kita-Ausbaus schleppend und nicht zielgerecht

Eines der zentralen familienpolitischen Projekte der Großen Koalition, der Ausbau der Kindertagesbetreuung, geht weiterhin nur schleppend voran. Nach langem hin und her zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige, der Finanzierung des Ausbaus und der Verankerung des unsäglichen Betreuungsgeldes wird nun noch einmal mehr deutlich, dass die Rahmenbedingungen für den Ausbau nicht stimmen.

Die Mittel aus dem Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" werden bislang von den Ländern kaum abgerufen. Viele Kommunen können die Gelder nicht nutzen, weil sie den notwendigen Ko-Finanzierungsanteil nicht übernehmen können. Es besteht die Gefahr, dass die Finanzierung einmal mehr von den Ländern auf die Kommunen abgewälzt wird. Zudem fehlen wichtige Qualitätsaspekte für den Kindertagesbetreuungsbereich. Wir haben die Bundesregierung daher schriftlich zu „Finanzierung und Qualität des Ausbaus der Kindertagesbetreuung“ befragt. Die [Antworten der Bundesregierung](#) sind mehrheitlich unbefriedigend und entlarven die Ignoranz der Großen Koalition beim Thema der gemeinsamen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen für frühkindliche Bildung und Betreuung und deren Finanzierung.

Die Bundesregierung erklärt unter anderem, sie hätte keine Kenntnisse über die Situation in den Ländern und Kommunen und wäre dafür auch nicht zuständig. Zudem wäre sie nicht dafür verantwortlich, dass die Gelder bei den Kommunen ankämen. Insgesamt sind die finanziellen Mittel, die für den Ausbau gebraucht werden, deutlich unterschätzt. Trotz vehementer Behauptung der Regierung, sie hätte den Finanzbedarf korrekt ermittelt, sind die Antworten nicht schlüssig und macht deutlich, dass verschiedene Positionen (bspw. Soziversicherungsbeiträge von Tagesmüttern) nicht in die Berechnung eingeflossen sind.

Frühkindliche Förderung ist einer der wichtigsten Schlüssel zu mehr Chancengerechtigkeit. Der Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten hat weit reichende Folgen: Er schränkt die Chancen von Kindern auf eine umfassende Bildung und Erziehung ein. Darüber hinaus wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männern erschwert und trägt so zur Einschränkung der Lebensperspektiven und zur Benachteiligung von Eltern, insbesondere von Frauen bei. Hier muss die Bundesregierung deutlich nacharbeiten.

7. Vergabe – Keine Unterstützung aus dem Bundesrat für interkommunale Kooperation

Leider haben die Bundesländer bei der Reform des Vergaberechtes nicht den Hut für die interkommunale Kooperation in den Ring geworfen. Sie konnten sich nicht darauf einigen den Vermittlungsausschuss anzurufen, um endlich Rechtsklarheit für die Kommunen zu schaffen, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf Kooperation setzen. In der Bundesratssitzung am

13.02.2009 kam nur ein [Entschließungsantrag](#) zustande, in dem der Bund aufgefordert wird, klarstellende Formulierungen aufzunehmen.

Zur Erinnerung: Die große Koalition hatte eine klarstellende Formulierung aus dem Regierungsentwurf gestrichen, mit der Folge, dass nach wie vor Rechtsunklarheit herrscht, ob interkommunale Kooperationsvorhaben ausgeschrieben werden müssen. Sie unternimmt auch auf europäischer Ebene keinerlei Anstrengungen, das Problem aus der Welt zu schaffen.

Ich gehe nicht davon aus, dass Union und SPD sich von der Aufforderung der Bundesländer erweichen lassen. Ein entsprechender [Antrag](#) von mir scheiterte erst vor wenigen Wochen im Wirtschaftsausschuss.

8. Verteiler für Grüne in den Sparkassen-Verwaltungsräten

Schließlich möchte ich Euch/Sie auf eine im Aufbau befindliche Liste zur Vernetzung der Grünen in den Verwaltungsräten der Sparkassen hinweisen. Unter

http://groups.google.de/group/Gruene_Sparkassen?hl=de

kann man Mitglied dieser Liste werden.

Britta Haßelmann MdB
Sprecherin für Kommunalpolitik, Demografie und Altenpolitik der
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 (0)30 227-74505
Telefax: +49 (0)30 227-76643
Mail: britta.hasselmann@bundestag.de
www.britta-hasselmann.de