

2017



Kommunale Investitionen

Resolution der 19. Städteversammlung
8./9. März 2017 | Hameln



Niedersächsischer
Städtetag

Herausgeber
Niedersächsischer Städtetag
Prinzenstraße 17
30159 Hannover
Telefon: 0511/3 68 94 - 0
Telefax: 0511/3 68 94 - 30
E-Mail: post@nst.de
Internet: <http://www.nst.de>
März 2017

Titelfoto: Das nötige Kleingeld, chocolat01 / pixelio.de

Präambel

Das KfW-Kommunalpanel 2016 weist für das Jahr 2015 einen kommunalen Investitionsrückstand von 136 Mrd. € aus. Über die Hälfte dieses Investitionsrückstandes entfallen ungefähr zu gleichen Teilen auf Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (35 Mrd. €) sowie Schul- und Bildungsinfrastruktur (34 Mrd. €). Die Bereiche Sportstätten und Bäder, Wasserver- und -entsorgung sowie öffentliche Verwaltungsgebäude folgen mit Investitionsrückständen von jeweils 11 Mrd. €.

Der Investitionsstau wächst. Ursache sind neben den Problemen beim Erhalt der bestehenden Infrastruktur auch gestiegene Anforderungen an ihren Umfang und vor allem ihre Qualität. Die gestiegenen Anforderungen ergeben sich nicht allein aus veränderten technischen Möglichkeiten, sondern auch aus geänderten politischen Prioritäten (Kinderbetreuung, Inklusion) sowie steigenden gesetzlich fixierten Standards.

Ein weiteres Problem ist der Wandel kommunaler Haushalte von „Investitionshaushalten“ zu „Sozialhaushalten“. Die Sozialausgaben steigen weiterhin ungebremst und sind zudem regional höchst unterschiedlich verteilt. Jährliche Wachstumsraten der Sozialausgaben zwischen fünf und zehn Prozent können auf Dauer auch von noch so erfreulich ansteigenden Steuereinnahmen nicht aufgefangen werden.

Schließlich sind kommunale Investitionen von deutlichen und zunehmenden Disparitäten gekennzeichnet. Während eine durchschnittliche bayerische Kommune 2015 je Einwohner 519 € investierte und dabei zusätzlich einen Haushaltsüberschuss von 102 € je Einwohner erzielte, kam eine durchschnittliche Kommune in Nordrhein-Westfalen nur auf Investitionen in Höhe von 170 € pro Einwohner und erzielte dabei einen Fehlbetrag von 10 € je Einwohner. Damit in allen Ländern kommunale Investitionen auf dem Niveau der bayerischen Kommunen erfolgen könnten, müssten die kommunalen Investitionen bundesweit um 17 Mrd. € auf 40 Mrd. € gesteigert werden. Dies entspräche einem Anstieg um mehr als 75 %.

Dieser bundesweite Befund lässt sich auch für Niedersachsen belegen. Dies zeigt ein Blick in die statistischen Berichte des Landesamtes für Statistik Niedersachsen zu den Kommunalen Finanzen:

Vergleicht man bei den kreisfreien Städten die Städte mit geringen Soziallastenquoten mit den Städten mit hohen Soziallastenquoten, lässt sich eine Rückwirkung auf die Investitionsquoten klar aufzeigen. Während die Investitionsquoten der Städte mit den geringen Soziallastquoten in den Jahren 2012 bis 2015 stets um ein Vielfaches über dem jeweiligen Landesdurchschnitt lagen, lagen die Investitionsquoten der Städte mit den hohen Soziallastquoten stets meist um ein Vielfaches darunter. Dasselbe Bild ergibt sich beim Vergleich von Liquiditätskredit- und Investitionsquoten. Hier liegen die Investitionsquoten der in der Regel besonders mit Liquiditätskrediten belasteten Zukunftsvertrags- und Stabilisierungshilfekommunen häufig weit unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt.

Kommunen mit hohen Soziallasten und/oder hohen Liquiditätskreditverbindlichkeiten können sich aus eigener Kraft nicht aus ihrer Situation befreien. Bund und Länder müssen sich auf ihre jeweilige Verantwortung für strukturschwache Städte und Regionen besinnen und gegensteuern. Die strukturelle Stärkung der kommunalen Haushalte unter angemessener Berücksichtigung finanzschwacher Kommunen ist bei der Bewältigung letztlich gesamtstaatlicher Aufgaben zu gewährleisten.

Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedene Entlastungsmaßnahmen zur Verringerung der kommunalen Soziallasten durchgeführt. Zu nennen sind insbesondere die Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter und die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie den Kosten für Bildung und Teilhabe. Bei einem Teil dieser Ausgaben, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter, werden Kostensteigerungen mittlerweile in vollem Umfang vom Bund getragen; dies federt die gesamte Problemlage allerdings nicht ausreichend ab; insbesondere wenn nicht die ungleiche Verteilung von Chancen und Lasten in der Gesellschaft grundsätzlich verändert werden.

Der Bund hat auch einige kommunale Investitionsprogramme ins Leben gerufen. Hier kann bspw. auf die U3-Kinderbetreuung und das Kommunalinvestitionsförderungsprogramm verwiesen werden. Das U3-Programm ist allerdings kein altruistisches Programm. Vielmehr war es der Bund, der durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz großen kommunalen Investitionsbedarf geschaffen und dann nur unzureichend finanziert hat. Das Kommunalinvestitionsförderungsprogramm und seine in Aussicht genommene Aufstockung sind dagegen zu begrüßen. Dies gilt insbesondere für die Lockerung des Kooperationsverbotes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur; einen „goldenen Zügel“ lehnen wir aber ab. Das Kommunalinvestitionsförderprogramm wird im Hinblick auf seine Dotierung in Höhe von insgesamt 7 Mrd. € im Ergebnis nur einen geringen Teil des bestehenden kommunalen Investitionsstaus beseitigen können.

Das Land hat die kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren nicht explizit, bspw. durch eine Erhöhung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich oder Änderungen am Quotalen System, entlastet. Mit Zukunftsverträgen und Stabilisierungshilfen hat es zwar in erheblichem Umfang Konsolidierungshilfen geleistet. Diese Hilfen sind aber einerseits zu 50 % durch kommunale Mittel mitfinanziert und andererseits allein auf den Abbau von Liquiditätskreditverbindlichkeiten sowie den Haushaltsausgleich gerichtet. Dies ist mit Blick auf die bestehenden Zinsrisiken zwar sinnvoll, hilft den „begünstigten“ Kommunen bei ihrer Investitionstätigkeit aber nicht. Im Gegenteil: Unter der Kuratel von Zielvereinbarungen steigt die kommunale Investitionstätigkeit in der Regel gerade nicht an. Landesmittel gezielt für kommunale Basisinvestitionen hat das Land letztmalig in nennenswerten Umfang mit der Verstärkung des Konjunkturpaketes II zur Verfügung gestellt. Seither beschränkt es sich im Wesentlichen darauf, Bundesmittel an die Kommunen durchzuleiten.

Vor diesem Hintergrund erheben die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden folgende Forderungen:

- 1. Bund und Ländern müssen einen Masterplan „kommunale Infrastruktur“ vorlegen!** Kommunale Investitionsrückstände können nur nachhaltig im Rahmen eines strukturieren und stetigen Verfahrens abgebaut werden. Für einen kurzfristigen Abbau mit einmaligen, kurzfristigen Programmen ist der kommunale Investitionsrückstand mittlerweile viel zu groß. Das gilt umso mehr, als nach 2019 die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz entfallen und die kommunale Beteiligung an den Umsatzsteuerermehreinnahmen, die das Land im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erzielen wird, noch unklar ist.
- 2. Die kommunale Finanzausstattung muss verbessert werden!** Im Rahmen der BMWi-Online Befragung „Kommunale Investitionen“ im März 2015 haben rund zwei Drittel der über 1.000 befragten kommunalen Finanzverantwortlichen den kommunalen Investitionsrückstand eindeutig auf eine unzureichende kommunale Finanzausstattung zurückgeführt. Das Land ist daher gefordert, die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich anzuheben oder die kommunale Einnahmesituation zu verbessern. Dies hätte bspw. durch eine bereits in der Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 17. Wahlperiode angekündigte Bundesratsinitiative zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer unter Beteiligung von Freiberuflern und einer stärkeren Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente geschehen können. Unabhängig davon ist die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote insgesamt für eine solide finanzielle Ausstattung der Kommunen erforderlich. Außerdem hat die gesamtgesellschaftliche Entwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die finanzielle Belastung von Kommunen. Angesichts der erheblichen finanziellen Anforderungen durch Wanderungsbewegungen sowie die steigenden Aufgaben in Schule und Bildung ist eine auskömmliche Finanzausstattung durch Bund und Land unumgänglich.

3. **Das Land muss die im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes erforderlich werdende Neustrukturierung des quotalen Systems in Niedersachsen nutzen, um neben dem Bund die Kommunen bei den Soziallasten zu entlasten!** Niedrige Investitionsquoten korrespondieren mit hohen Soziallasten. Der Wandel kommunaler Haushalte von „Investitionshaushalten“ zu „Sozialhaushalten“ muss umgekehrt werden.

4. **Bund und Land müssen die kommunale Basisinfrastruktur fördern und ausbauen!** Der Bund muss seinen finanziellen Einsatz nochmals vergrößern; das Land muss wieder in nennenswertem Umfang in die Förderung kommunaler Basisinfrastruktur einsteigen. Prioritäre Bereiche sind die Straßen- und Verkehrs- sowie die Bildungsinfrastruktur. Auch eine Finanzierung der Bereiche Sportstätten und Bäder kommt in Betracht. Kostendeckend gebührenfinanzierte Bereiche sollten dagegen nicht gefördert werden. Hier ist es gesetzliche Pflicht der Kommunen, eine kostendeckende Refinanzierung zu gewährleisten. Die Förderung sollte insbesondere finanzschwachen Kommunen zu Gute kommen. In den Kommunen weiß man am besten, wo die Fördermittel am zweckdienlichsten eingesetzt werden können. Bund und Land sollten daher von Projektförderungen absehen, um den Kommunen bei der Mittelverwendung größtmögliche Entscheidungsspielräume zu ermöglichen. Wichtig ist eine schlanke Förderstruktur wie beim Konjunkturpaket II oder beim Kommunalinvestitionsförderpaket. Die Abwicklung des Programmes sollte unmittelbar durch das Land und nicht durch die NBank erfolgen. Schließlich sollten die Kommunalen Spitzenverbände, wie schon im Rahmen des laufenden Kommunalinvestitionsförderprogramms, gemeinsam mit Bund und Land das Kriterium der Finanzschwäche länderbezogen definieren können.

- 5. Bund und Land müssen die Planungs- und Personalkapazitäten der Kommunen stärken!** Diese sind in den letzten Jahren mit Blick auf die kommunale Finanzausstattung reduziert worden. Zudem waren die vorhandenen Ressourcen in 2015 und 2016 durch die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen stark beansprucht. Um den Mittelabfluss zu beschleunigen und dadurch den Investitionsstau zu beseitigen, müssen neue Planungs- und Personalkapazitäten aufgebaut werden. Dazu sollten aktivierungsfähige Eigenleistungen der Kommunen in die Infrastrukturförderung einbezogen werden können.
- 6. Bund und Land müssen bürokratische Investitionshürden im Vergaberecht, insb. bei EU-weiten Ausschreibungen, dauerhaft lockern und die Setzung von Standards zugunsten der Eigenverantwortung der kommunalen Ebene reduzieren!** Daneben besteht, das hat die BM-Wi-Online Befragung „Kommunale Investitionen“ im März 2015 ebenfalls ergeben, ein gesteigerter Unterstützungsbedarf in den Bereichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vertragsgestaltung und Controlling.
- 7. Im Rahmen der Gesamtkreditgenehmigung sollte das Land den Kommunen größere Handlungsspielräume eröffnen, dringend notwendige Investitionen jetzt zu tätigen und die aktuelle Niedrigzinsphase zu nutzen!** Unterlassene Investitionen sind in der heutigen Niedrigzinsphase wirtschaftlich nicht anders zu bewerten als Schulden, da sie Folgekosten verursachen, die oft über die Zinsen für eine Kreditaufnahme hinausgehen.

Der Niedersächsische Städtetag

- ... ist ein kommunaler Spitzenverband, dem 123 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit rund 4,4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig, die Stadt Bremerhaven und die Region Hannover als außerordentliche Mitglieder angehören.
- ... ist als eingetragener Verein organisiert und damit unabhängig von staatlicher Aufsicht, staatlichen Einflüssen und staatlichen Zuschüssen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig.
- ... gehört als Landesverband dem Deutschen Städtetag (DST) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) an.
- ... zählt zu seinen Mitgliedern alle zehn kreisfreien Städte (einschließlich Göttingen und Hannover), alle sieben großen selbstständigen Städte, 50 selbstständige Städte und Gemeinden, 51 kreisangehörige Städte und Gemeinden und fünf Samtgemeinden.
- ... vertritt als Sachwalter der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden in Niedersachsen öffentliche Anliegen zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner.
- ... veröffentlicht neben der monatlich erscheinenden Zeitschrift 'Niedersächsischer Städtetag' in der 'Schriftenreihe des Niedersächsischen Städtetages' kommunalwissenschaftliche Beiträge.

- ... nimmt die kommunalen Belange wahr und vertritt sie gegenüber Landtag und Landesregierung. Nach Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren.
- ... hat als Organe die Mitgliederversammlung (Städteversammlung) und das Präsidium. Die Städteversammlung findet zweimal in einer Kommunalwahlperiode statt, wählt das Präsidium und beschließt unter anderem Satzungsänderungen. Dem Präsidium gehören 20 Personen an, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, ihre repräsentativen Vertreter oder Wahlbeamte sind.
- ... wird vertreten durch den Präsidenten, Oberbürgermeister Frank Klingebiel (Salzgitter), den Vizepräsidenten, Oberbürgermeister Ulrich Mädge (Lüneburg) und den Hauptgeschäftsführer Heiger Scholz.
- ... bereitet Sachentscheidungen in seinen Ausschüssen vor, die für die Bereiche Recht, Verfassung, Personal und Organisation, Planung, Bauen, Verkehr und Umwelt, Schule, Jugend und Kultur, Soziales, Gesundheit und Integration sowie Finanzen und Wirtschaft gebildet wurden.
- ... fördert die Arbeit seiner Mitglieder durch Beratung und Vermittlung des Erfahrungsaustausches in einer Oberbürgermeisterkonferenz, fünf regionalen Bezirkskonferenzen und über 20 fachlichen Arbeitskreisen.
- ... bietet im Internet unter <http://www.nst.de> weitere Informationen an.

