

## **Deutscher Städtetag zum Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP**

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner Sitzung in Berlin am 5. November 2009 zur Koalitionsvereinbarung folgenden Beschluss gefasst:

Die Städte sind sich ihrer Verantwortung für die Sicherstellung der meisten zentralen öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft – zum Beispiel in den Bereichen Soziales, Kultur und Bildung, Ver- und Entsorgung, Umweltschutz, Bereitstellung der Infrastruktur und Verbesserung der Standortqualität – bewusst. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise und wieder steigender Arbeitslosigkeit, der Bedrohung vieler Unternehmen sowie der Verunsicherung vieler Menschen und angesichts der Notwendigkeit, die Bemühungen um eine bessere Integration zu verstärken, ist kommunale Handlungsfähigkeit wichtiger denn je.

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages stellt zu dem kommunalrelevanten Aussagen im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP fest:

1. Die Kommunen mahnen seit langem, bei allen anstehenden politischen Weichenstellungen die verheerende Finanzsituation in einer stetig wachsenden Zahl von Kommunen nicht auszublenden. Der Hauptausschuss appelliert an die Bundesregierung, bei allen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen- und Ausgaben haben, die Folgen für die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten. Da die Kommunen bereits konjunkturbedingt Ausfälle bei der Gewerbesteuer sowie dem kommunalen Anteil bei Lohn- und Einkommensteuer zu verkraften haben, lehnt der Deutsche Städtetag mit Nachdruck jede gesetzgeberische Demontage oder gar Infragestellung der Gewerbesteuer ab und warnt vor Steuersenkungen, die die kommunale Leistungsfähigkeit ernsthaft gefährden könnten. Bei der angekündigten Bestandsaufnahme zur aktuellen Lage der kommunalen Selbstverwaltung ist insbesondere darauf einzugehen, wie viele Kommunen heute bereits auf Kassenkredite angewiesen sind, um ihre laufenden Ausgaben zu finanzieren, wie viele Kommunen bereits unter Haushaltskuratel der Rechtsaufsicht stehen, wie es um die Investitionskraft der Kommunen bestellt ist, welche finanziellen Anforderungen der Ausbau der Kinderbetreuung stellt und mit welchen finanziellen Belastungen durch steigende Sozialkosten zu rechnen ist. Der Deutsche Städtetag erklärt seine Bereitschaft, sich aktiv an einer solchen Bestandsaufnahme zu beteiligen.

2. Viele Kommunen können weitere Mindereinnahmen definitiv nicht verkraften. Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Steuerentlastungen zu Gunsten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen würden für die öffentlichen Haushalte Mindereinnahmen in Milliardenhöhe bedeuten. Der Hauptausschuss lehnt allgemeine Steuerentlastungen nicht generell ab. Für die Städte ist jedoch nicht erkennbar, wie sie vor dem Hintergrund der äußerst angespannten Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden eine weitere Schwächung ihrer Einnahmehasis verkraften sollen, ohne dass Qualität und Verlässlichkeit der gerade in Krisenzeiten elementar wichtigen städtischen Leistungen gefährdet würden. Der Hauptausschuss appelliert daher an die Bundesregierung, sowohl mit Blick auf die Regelungen der sogenannten Schuldenbremse im Grundgesetz als auch auf die Leistungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen die im Koalitionsvertrag formulierten „Goldenen Regeln“ für eine solide Haushalts- und Finanzpolitik konsequent zu beachten.
3. Der Deutsche Städtetag bekräftigt seine Forderung an Bundestag und Bundesregierung, die Gewerbesteuer als wichtigste Einnahmequelle der Städte nicht durch Maßnahmen zu schwächen, die vermeintlich zur Konjunkturbelebung dienen sollen. Die vorgesehene Absenkung des Finanzierungsanteils bei Mieten wird daher abgelehnt.

Der Deutsche Städtetag appelliert an Bundesregierung und Bundestag, in der geplanten Kommission zur Zukunft der Gemeindefinanzen nicht allein die kommunalen Steuereinnahmen in den Blick zu nehmen. Eine solche Kommission muss zwingend auch das grundsätzliche Missverhältnis zwischen kommunalen Aufgaben und Ausgaben einerseits und der zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehenden Einnahmen andererseits zum Gegenstand haben. Das gilt insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, also bei den Hilfen für Langzeitarbeitslose, der Kinder- und Jugendhilfe, den Hilfen für Menschen mit Behinderung und bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit.

4. Zur Frage einer verbesserten Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes bekräftigt der Deutsche Städtetag seine Forderung nach der Verankerung eines verbindlichen Anhörungs- und Mitwirkungsrechtes der kommunalen Spitzenverbände im Grundgesetz bei Gesetzgebungsverfahren, die die Städte, Kreise und Gemeinden betreffen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dieses Thema ebenso zu erörtern wie Fragen des Konnexitätsprinzips. Zur Verbesserung der Gesetzgebung sollte der Bundestag nach Auffassung der Städte darüber hinaus die Einsetzung eines kommunalpolitischen Ausschusses in Erwägung ziehen, der – als neben den Fachausschüssen mitberatender Ausschuss – die kommunalen Belange im Gesetzgebungsverfahren sichert und die Kostenfolgen von Gesetzgebungsvorhaben sowie die Vollzugsfähigkeit von Gesetzen prüft.
5. Der Deutsche Städtetag kritisiert, dass es nicht zu einer Verfassungsänderung mit dem Ziel der Absicherung der derzeitigen Arbeitsgemeinschaften zur Betreuung langzeitarbeitsloser Menschen kommen wird. Die Aufgaben der Grundsicherung werden daher zukünftig durch die kommunalen Träger und die Bundesagentur für Arbeit nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts getrennt wahrzunehmen sein. Das bedeutet für die Zukunft getrennte Bescheide, getrennte Ansprechpartner für die betroffenen sieben Millionen Hilfeempfänger und einen Mehraufwand für die kommunalen Träger.

Der Deutsche Städtetag begrüßt indes, dass sich die neue Bundesregierung dafür ausspricht, dass die Bundesagentur für Arbeit den Kommunen „attraktive Angebote zur freiwilligen Zusammenarbeit“ unterbreiten soll. Der Deutsche Städtetag fordert, dass die Kommunen an der Erarbeitung des Mustervertrages vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales intensiv beteiligt und kommunale Kompetenzen auch bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden sollen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung zwangsläufig entsteht, muss durch möglichst enge Kooperation und die Ausschöpfung der Möglichkeiten ge-

gegenseitiger Beauftragung so weit wie möglich reduziert werden. Es ist richtig, dass die Finanzverantwortung des Bundes für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erhalten bleiben soll und dass die bestehenden Optionskommunen rechtlich abgesichert werden sollen. Organisatorische Regelungen und Änderungen im Leistungsrecht, die zu neuen Belastungen führen, sind für viele Kommunen nicht mehr zu verkraften.

6. Bund, Länder und Kommunen sind sich darin einig, dass familienfreundliche Städte, Gemeinden und Unternehmen für eine moderne Gesellschaft unersetzbar sind. In den vergangenen Jahren haben die Kommunen bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, familienfreundliche Lebensbedingungen zu schaffen. Bund und Länder müssen aber endlich erkennen, dass der Ausbau der Kinderbetreuung für unter dreijährige Kinder nach wie vor unterfinanziert ist. Die Umsetzung des Rechtsanspruches ab dem Jahr 2013, der eine Versorgungsquote weit über 35 Prozent erforderlich machen wird, werden die Kommunen ohne weitere Finanzhilfen nicht schaffen können.

Die Städte unterstützen die Absicht der Koalitionsparteien, die Gesetzeslage dahingehend zu ändern, dass Kinderlärm künftig keinen Anlass mehr für gerichtliche Auseinandersetzungen bieten kann. Kinderlärm ist keine Emission und nicht mit Verkehrs- oder Baustellenlärm vergleichbar.

7. Positiv bewertet der Hauptausschuss, dass der Koalitionsvertrag Bildung als gesamtstaatliche Aufgabe definiert, die einer engen Partnerschaft aller Verantwortlichen entlang der gesamten Bildungskette bedarf. Der Hauptausschuss stellt allerdings fest, dass Bund, Länder und Kommunen derzeit vielfach unkoordiniert in den verschiedenen Teilbereichen des Bildungssystems agieren. Es ist festzustellen, dass das Grundgesetz keine Instrumente zur Verfügung stellt, die ein koordiniertes Vorgehen aller Ebenen ermöglichen. Notwendig erscheint somit eine Modernisierung der (verfassungs-)rechtlichen Instrumente, die die Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ miteinander verknüpfen. Es muss insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Bund wie in den Jahren vor der Föderalismusreform I den Kommunen finanzielle Mittel zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur zur Verfügung stellen kann. Ansonsten kann die im Koalitionsvertrag angestrebte Bildungspartnerschaft von Bund, Ländern und Kommunen nicht umgesetzt werden.

An zukünftigen Gesprächen bzw. „Bildungsgipfeln“ von Bund und Ländern, bei denen es um die Weiterentwicklung der Bildung in Deutschland und um die Verabredung von Maßnahmen geht, müssen die kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden.

Die Ankündigung, Bildungsbündnisse vor Ort anzustreben, ist zu begrüßen. Die Städte haben in der Vergangenheit bereits zahlreiche Bildungsbündnisse abgeschlossen und gefördert. Diese müssen von Bund und Ländern unterstützt werden.

8. Eine Ausweitung der Besteuerung von Leistungen der Daseinsvorsorge würde die Bürgerinnen und Bürger belasten und auf ihren Widerstand stoßen. Der Hauptausschuss wird die neue Regierung an ihrer im Koalitionsvertrag enthaltenen Aussage messen, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich belastet werden sollen. Im Widerspruch hierzu steht allerdings die Ankündigung, die kommunale Abfallwirtschaft mit der Mehrwertsteuer zu belasten. Diese Belastung würde zwangsläufig zu einer Erhöhung der Müllgebühren führen. Die Abfall- und die Abwasserentsorgung sind als hoheitliche Aufgaben den Kommunen zugewiesen und gehören zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge. Eine steuerliche Gleichstellung privater und öffentlicher Unternehmen in der Abfallwirtschaft kommt für den Deutschen Städtetag nur in Form einer steuerlichen Entlastung der privaten Unternehmen in Betracht.

Die Aussage des Koalitionspapiers, staatliche Aufgaben und öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten müssten „bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit mit Hilfe des privaten Anbieters“ umgesetzt werden, stellt die kommunale Daseinsvorsorge prinzipiell in Frage. Der Deutsche Städtetag kündigt seinen entschiedenen Widerstand an für den Fall, dass den Kommunen unter dem Motto „Privat vor Staat“ Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge entzogen werden sollen.

9. Die Städte sind sich mit den Koalitionspartnern über die Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs als unverzichtbarer Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge einig. Sie sind sich auch einig in der Absicht, das Personenbeförderungsgesetz unverzüglich an den europäischen Rechtsrahmen für den ÖPNV anzupassen.

Den im Koalitionsvertrag formulierten Vorrang sogenannter kommerzieller Verkehre lehnt der Hauptausschuss jedoch strikt ab. Ein solcher Vorrang kommerzieller Verkehre widerspricht der erklärten Absicht, dass die Kommunen Aufgabenträger im ÖPNV bleiben; er verstößt gegen europäisches Primärrecht (Beihilferecht) und käme einer faktischen Enteignung kommunaler Verkehrsunternehmen gleich. Gleichzeitig würde der planerische Einfluss der Kommunen auf die örtliche Verkehrsgestaltung erheblich erschwert. Eine staatlich veranlasste Benachteiligung öffentlicher Unternehmen wäre darüber hinaus ein unzulässiger Eingriff in die grundgesetzlich geschützte kommunale Selbstverwaltung.

10. Der Deutsche Städtetag unterstützt, dass die Koalition eine neue Definition der Pflegebedürftigkeit anstrebt, die nicht nur körperliche Beeinträchtigungen, sondern auch anderweitigen Betreuungsbedarf (zum Beispiel aufgrund von Demenz) berücksichtigt. Positiv ist auch, dass die Auswirkungen einer solchen Reform auf die anderen Leistungssysteme geprüft werden sollen. Aus Sicht der Kommunen ist hier insbesondere auf die Sozialhilfe hinzuweisen, die in unmittelbarem Bezug zum Teilleistungssystem Pflegeversicherung steht. Es entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Städtetages, die Pflegeversicherung auf eine solide finanzielle Grundlage zu stellen. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung hierzu Anstrengungen unternimmt. Eine Ergänzung durch eine verpflichtende, individualisierte und generationengerechte Kapitaldeckung ist ein möglicher Weg und sollte daher geprüft werden.
11. Die Reform der Eingliederungshilfe ist lange überfällig; dennoch findet sie im Koalitionsvertrag keine Erwähnung. In den vergangenen Jahren sind die Diskussionen im Rahmen der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden, der Arbeits- und Sozialministerkonferenz sowie der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gut vorangeschritten. Die Ergebnisse weisen in die richtige Richtung. Es ist daher dringend zu fordern, dass die Reform der Eingliederungshilfe in der kommenden Legislaturperiode angegangen und umgesetzt wird.  
Wenn es nicht gelingt, ein Gesamtkonzept für die Belange der Menschen mit Behinderung zu erstellen, das auch die Wechselwirkungen mit anderen sozialen Leistungssystemen berücksichtigt und zur Reduzierung der Komplexität Schnittstellen und Doppelstrukturen abbaut, ist zu befürchten, dass die Fallzahl- und Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe nicht mehr beherrschbar sein wird. Die Sozialhilfe ist auf ihre Funktion als letztes Auffangnetz zur Überwindung vorübergehender Schwierigkeiten zurückzuführen.
12. Die beabsichtigte Einführung des Rechtsschutzes bei öffentlichen Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte lehnt der Hauptausschuss ab. Eine solche Maßnahme würde eine erhebliche Zahl von Rechtsschutzverfahren nach sich ziehen, somit zu einer Blockade vieler Vergabeverfahren führen und damit als Investitionsbremse wirken. Der Hauptausschuss unterstützt jedoch grundsätzlich die Absicht der Koalition, das Vergaberecht zu straffen und zu vereinfachen.

13. Die Städte betrachten Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Integration als eine wichtige Herausforderung und vorrangige Aufgabe. Für den Erfolg dieser Anstrengungen wird sehr viel von einer Intensivierung der partnerschaftlichen Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen abhängen. Die Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans (NIP) sowie die Fortführung der Deutschen Islam-Konferenz werden ausdrücklich begrüßt. Auch der angestrebte Bundesbeirat für Integration kann ein sinnvolles Beratungsgremium der Bundesregierung werden, wenn er ausgewogen besetzt wird. Ein abgestimmtes Integrationsmonitoring ist genauso sinnvoll wie die angestrebte Erhöhung der Zahl der Orientierungskursstunden.
14. Der Hauptausschuss stimmt den im Koalitionsvertrag enthaltenen Aussagen zur Städtebauförderung zu und erwartet, dass bei der zeitlichen Befristung von Programmen die tatsächliche Laufzeit von Maßnahmen der Stadterneuerung und Stadtentwicklung berücksichtigt, die städtebauliche Sanierung auf der Grundlage einer mehrjährigen und deregulierten Verwaltungsvereinbarung als flexibles Instrument fortgeführt und bei der Einführung neuer Programme die Gesamtsicht städtebaulicher Maßnahmen beachtet werden. Er hält es auch für sinnvoll, dass das Programm Soziale Stadt künftig wesentlich stärker ressortübergreifend umgesetzt werden soll.

Zahlreiche offene Formulierungen im Koalitionsvertrag lassen zum jetzigen Zeitpunkt eine abschließende Bewertung über die Kommunalfreundlichkeit der betreffenden Regelungen nicht zu. Sie bedürfen der Konkretisierung im Gesetzgebungsverfahren.