MONATSZEITSCHRIFT FÜR DIE KOMMUNALVERWALTUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND | HERAUSGEBER: DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

# Stadt und Gemeinde

INTERAKTIV

5 2013
68. Jahrgang
Einzelverkaufspreis
(D) 8,80 Euro

DEUTSCHER KOMMUNALKONGRESS 2013

## VOM VATER STAAT ZUM BÜRGERSTAAT

Berlin, 3./4. Juni 2013

SONDERAUSGABE

Deutscher Kommunalkongress 2013

# Vom Vater Staat zum Bürgerstaat

## Reformbaustellen in Deutschland mit Engagement und Ehrlichkeit angehen

**Von Dr. Gerd Landsberg**

Deutschland steht vor drei zentralen Herausforderungen, die unsere Politik in den nächsten Jahrzehnten bestimmen werden: Die Energiewende, der demografische Wandel und die Staatsverschuldung. Wie diese Aufgaben angegangen werden, wird maßgeblich über die Zukunft des Landes entscheiden und darüber, wie der Wohlstand und die Errungenschaften des Sozialstaates erhalten und Wachstum weiter gefördert werden können.

Insbesondere muss die Politik einen Weg aus dem Schuldenstaat finden. Bund, Länder und Kommunen sind in Deutschland mit über zwei Billionen Euro verschuldet. Täglich müssen dafür fast 170 Millionen Euro Zinsen aufgebracht werden. Trotz eines guten Wirtschaftswachstums und zurückgehender Arbeitslosigkeit kommen die staatlichen Haushalte nicht ohne neue Schulden aus.

So haben sich die Kassenkredite der Kommunen seit 2005 verdoppelt und den historischen Höchststand von knapp 48 Milliarden Euro erreicht. Seit Ausbruch der Krise Ende 2008 legten sie allein um etwa 15 Milliarden Euro zu. Besonders brisant an dieser Entwicklung ist, dass sich Kassenkredite – eigentlich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht – immer mehr zu einem Instrument dauerhafter Schuldenfinanzierung entwickeln. Hinzu kommt, dass sich die Schere zwischen armen und reichen Kommunen immer weiter öffnet.

Bund, Länder und Kommunen sind zwar Steuermehreinnahmen prognostiziert worden, jedoch zeigen bereits die Ergebnisse der letzten Steuerschätzungen, dass die Steuereinnahmen nicht weiter sprudeln wie bisher, sondern langsamer als erwartet wachsen. Gleichzeitig steigen die kommunalen Ausgaben immer schneller. So haben die Sozialausgaben im Jahre 2012 erstmals die 45-Milliarden-Eurogrenze fast erreicht. Erste Entlastungen durch den Bund sind auf den Weg gebracht. Die Kosten der Grundsicherung im Alter, die sich derzeit auf 4,4 Milliarden Euro jährlich beziffern, wird der Bund schrittweise übernehmen. Auch die Ankündigung, die Kosten der Eingliederungshilfe von rund 14,4 Milliarden Euro im Jahr in ein Bundesleistungsgesetz zu überführen, ist ein positives Signal. Dieser Ansatz, der im Rahmen der Verabredung über den Fiskalpakt von Bund und Ländern in Aussicht gestellt wurde, muss jetzt umgesetzt werden!

Die Kommunen konnten im Jahr 2012 erstmals seit Beginn der Krise einen geringfügig positiven Finanzierungssaldo aufwei-

### 5. Aktionsprogramm Kinderbetreuung

- Zusätzliche Finanzmittel von Bund und Ländern unverzichtbar.
- Aktionsprogramm für Tagesmütter.
- Flexibilisierung von Standards.
- Stärkeres Engagement der Wirtschaft (Betriebskindergärten, Arbeitsumfeld anpassen).

### 6. Energiewende und Bürgerbeteiligung

- Rolle der Kommunen bei der Energiewende deutlich stärken.
- Kommunen an der Wertschöpfung beim Netzausbau beteiligen.
- Bürgerbeteiligung insbesondere im Planfeststellungsverfahren modernisieren.
- Höhere Förderung der energetischen Gebäudesanierung.
- Kommunale Planungshoheit beim Netzausbau durch frühzeitige Beteiligung der Kommunen beachten.

### 7. Mit mehr Europa in eine bessere Zukunft

- Erfolge des europäischen Einigungsprozesses besser kommunizieren.
- Funktionsfähigkeit Europas in Kooperation mit Kommunen und Regionen verbessern.
- Einigungsprozess vorantreiben.
- Europäisches Parlament und Ausschuss der Regionen stärken.
- Ausbau des Wirtschafts- und Sozialmodells voranbringen.
- Subsidiaritätsprinzip beachten.

DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund
www.dstgb.de

AUTOR

*Dr. Gerd Landsberg ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes*

KURZ GEFASST

***Staatsverschuldung, demografischer Wandel und Energiewende lauten die größten Herausforderungen für Deutschland in den kommenden Jahrzehnten. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden ist weiterhin höchst angespannt, die Handlungsfähigkeit vieler Kommunen akut gefährdet. Auch Bund und Länder sind hoch verschuldet. Um einen Weg aus diesem gesamtstaatlichen Dilemma zu finden fordert der Deutsche Städte- und Gemeindebund in einer „Agenda 2020“ Reformen, die dazu beitragen sollen, Deutschland für die Zukunft zu rüsten. Auch das Jahrhundertprojekt Energiewende stellt die Kommunen vor Herausforderungen, eröffnet aber auch neue Chancen. Eine Neuausrichtung hin zu mehr Marktwirtschaft und ein zügiger Ausbau der Netze ist in diesem Bereich dringend erforderlich. Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden in Städten und Gemeinden nahezu alle Politikbereiche betreffen und verlangen nach klugen Strategien. Der Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung dieser großen Zukunftsherausforderungen liegt im Engagement der Menschen. Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation sind im Bürgerstaat das wichtigste Kapital – sowohl für die Kommunen als auch für Bund und Länder.***

sen. Dieser ist allerdings durch das Unterlassen dringend notwendiger Investitionen teuer erkauft worden. Bei Schulen, Straßen und öffentlichen Gebäuden wird seit Jahren eher geflickt als grundlegend renoviert. Der Verfall der Infrastruktur wird zunehmend zur Wachstumsbremse. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat den Investitionsrückstand für die kommunale Ebene auf etwa 100 Milliarden Euro beziffert.

## Agenda 2020 erforderlich

Lastenverschiebungen zwischen den einzelnen Ebenen allein werden dabei die Probleme nicht lösen, denn nicht nur die Kommunen sitzen in der Schuldenfalle.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund erwartet von der Bundespolitik Reformen, die die Neuausrichtung unserer Gesellschaft einleiten und hat hierzu eine Agenda 2020 entworfen. Die Reformen müssen dazu beitragen, dass der Sozialstaat dauerhaft finanzierbar bleibt und zukunftsfest wird. Dies wird nur mit starken Städten und Gemeinden verwirklicht werden können. Nur wer die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden sichert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten erweitert und die kommunalen Kompetenzen sinnvoll nutzt, sichert damit die Demokratie und den Frieden in unserer Gesellschaft.

## Einnahmen verbessern

Ob bessere Straßen, mehr Erzieher und Ordnungsbeamte oder Ganztagsbetreuung an Schulen: Die Bürgerinnen und Bürger erwarten immer mehr Leistungen des Staates. Ohne eine Einnahmenverbesserung wird all dieses nicht realisierbar sein.

Ein wichtiger Baustein ist hier die längst überfällige Reform der Grundsteuer. Die Bezugszeitpunkte der Bemessungsgrundlage von 1935 beziehungsweise 1964 sind schlichtweg nicht mehr zeitgemäß, da sie sich zum Teil extrem weit von den realen Werten der Grundstücke entfernt haben. Bei der Grundsteuer, die derzeit ein jährliches Aufkommen von etwa zehn Milliarden Euro bemisst, muss die anstehende Reform zu einer Erhöhung des Aufkommens führen, zumal die deutsche Grundsteuer im internationalen Vergleich sehr niedrig ist und das Bundesverfassungsgericht eine stärkere Orientierung an den tatsächlichen Werten angemahnt hat.

Bei den Einnahmeverbesserungen erwartet der Deutsche Städte- und

Gemeindebund außerdem eine weitere Stärkung der Gewerbesteuer. Dazu gehören die Erweiterung der Bemessungsgrundlage und die Einbeziehung von Selbständigen.

Sowohl das Umsatzsteuersystem als auch unser Steuersystem insgesamt muss deutlich vereinfacht werden. Mit dem Schließen von Steuerschlupflöchern sollte zugleich eine Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils verbunden werden, damit die Kommunen mehr investieren und auch mittelfristig ihre Aufgaben aus den Einnahmen finanzieren können, ohne immer neue Schulden aufnehmen zu müssen.

## Ausgaben reduzieren

Auf der Ausgabenseite muss sich das Bewusstsein durchsetzen, dass in einer alternden Gesellschaft nicht immer weniger Junge für immer mehr Ältere auch noch bessere und höhere Leistungen finanzieren können.

Hier muss eine Reform ansetzen, die langfristig das Sozialsystem sichert. Alle staatlichen Leistungen sollten dahingehend hinterfragt werden, ob der Staat eine konkrete Leistung erbringen muss, ob er sie richtig und zielgerichtet erbringt oder die Mitnahmeeffekte und die Bürokratie unverhältnismäßig groß sind. Der große Strauß sozialer Leistungen muss neu geordnet, auf die wirklich Bedürftigen konzentriert, entbürokratisiert und transparent gestaltet werden. So gibt es in Deutschland 152 familienpolitische Leistungen in unterschiedlichster Höhe und unterschiedlichster Zielrichtung mit einem Gesamtvolumen von 123 Milliarden Euro pro Jahr zuzüglich ehebezogener Leistungen in Höhe von 73 Milliarden Euro jährlich. Anstatt hier immer neue Leistungen zu beschließen, sollten diese besser aufeinander abgestimmt und das Sozialdickicht gelichtet werden. Es müssten endlich klare Zielsetzungen definiert werden, um die Sozial- und Familienpolitik nach einheitlichen Kriterien neu zu ordnen.

## Eigenverantwortung stärken

Das Reformwerk wird schließlich auch nicht ohne stärkere Eigenverantwortung und Eigenvorsorge funktionieren. So sind – auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – bessere Rahmenbedingungen und Anreize erforderlich, damit die Menschen in größerem Umfang selbst für Alter und Pflege Vorsorge betreiben. Auch die Bereitschaft, über das 67. Lebensjahr hinaus zu arbeiten, sollte nicht verteufelt, sondern gefördert werden. Die Menschen werden immer älter und bleiben länger fit, sodass die Vorgabe einer starren Altersgrenze in weiten Teilen auch nicht dem Interesse der Menschen entspricht. Erforderlich sind neue Arbeitszeitmodelle, die den Interessen der Menschen, aber auch der Sicherung unseres Wohlstandes gerecht werden.

## Vorrang für Investitionen

Ein Schwerpunkt staatlicher Ausgaben sollte sich auf Investitionen im Bildungs- und Betreuungsbereich sowie in die Infrastruktur konzentrieren. Diese müssen Vorrang vor höheren Transferleistungen haben, deren stetige Erhöhung oder Neueinführung sich als vermeintliches Lösungskonzept für mehr soziale Gerechtigkeit nicht bewährt hat. So zahlt Deutschland über 30 Milliarden Euro Kindergeld. Dennoch ist jedes Jahr im Kinderarmutsbericht zu lesen, dass dieses die Situation der Kinder nicht ausreichend verbessere. Notwendig ist vielmehr, die Chancen des Einzelnen auf mehr Bildung, auf bessere Integration und einen beruflichen Aufstieg zu verbessern. Bildungspolitik ist die beste Sozialpolitik.

## Energiewende zum Erfolg führen

Weitere Anstrengungen bedarf es bei der Umsetzung der Energiewende. Diese ist noch lange nicht gelungen, sondern erfordert

weitere Reformen, die keinen Aufschub dulden. Wenn die Wende gelingt, wird Deutschland seine führende Position in der Umwelt- und Energietechnologie behaupten und damit Wohlstand und Arbeitsplätze sichern.

Erforderlich ist mehr Marktwirtschaft bei der Umsetzung der Energiewende. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass die Preise nicht völlig aus dem Ruder laufen und die dramatisch schwindende Zustimmung zur Energiewende in der Bevölkerung nicht weiter abnimmt. Notwendig ist die Überarbeitung des Fördermechanismus. Die Förderung muss den Netzzugang und auch die regionale Verteilung berücksichtigen. Es ergibt keinen Sinn, erneuerbare Energieanlagen mit Steuergeldern zu subventionieren, wenn deren Strom in absehbarer Zeit nicht in ein tragfähiges Netz eingespeist oder wegen der jeweiligen regionalen Situation nicht verwendet werden kann. Auch der Netzausbau muss konsequent vorangetrieben werden und die Betreiber konventioneller Kraftwerke brauchen Investitionssicherheit.

Unverzichtbar ist die verstärkte Nachfragesteuerung durch „smart grids“ (intelligente Netzsteuerung), die zum Beispiel sicherstellen, dass die Tiefkühltruhe gerade dann weiter heruntergekühlt wird, wenn ausreichend Windstrom anfällt. Die Kosten für die „smart grids“ sollten bei den Netzentgelten berücksichtigt werden, um den Masseneinsatz zu beschleunigen.

Der Netzausbau muss jetzt massiv vorangetrieben werden, um die immer häufiger notwenigen Zwangsabschaltungen von Windparks wegen fehlender Netzkapazitäten zu vermeiden. Dabei geht es nicht nur um einige Tausend Kilometer Stromautobahnen von Nord nach Süd (Hochspannungstrassen), sondern insbesondere um über 195 000 Kilometer Land- und Gemeindestromstraßen, die zum sogenannten Verteilernetz gehören.

Wir warnen vor einer Strompreishysterie. Bei der Strompreisentwicklung ist mehr Sachlichkeit geboten. Da die fossilen Brennstoffe wie Öl und Gas endlich sind, steigen die Strompreise seit Jahren, völlig unabhängig von der Energiewende.

Die großen Chancen der Energiewende sollten nicht kleingeredet werden, auch wenn in Deutschland die sogenannte Panikindustrie immer besonders im Vordergrund steht.

## Die Zukunft der Städte und Gemeinden liegt in Europa

Die aktuelle Schuldenkrise in Europa führt deutlich vor Augen, welche Risiken mit übermäßigen Staatsschulden verbunden sind. Der Bürger begegnet seinem Staat in erster Linie in seiner Stadt oder seiner Gemeinde. Wenn dort nicht mehr ansatzweise das Notwendigste geleistet werden kann, wird die Politikverdrossenheit weiter steigen, die Partizipation und die Bereitschaft, sich für die Allgemeinheit einzusetzen, sinken. Der europäische Gedanke, der europäische Einigungsprozess wird zunehmend in Frage gestellt. Die Lösung liegt nicht in der Stärkung der Nationalstaaten, sondern in der besseren und zuverlässigeren Verzahnung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Europa. In einer so vielfältigen und heterogenen EU darf Zentralismus kein Leitmodell sein. Im Sinne des Vertrages von Lissabon müssen die Kommunen weiter gestärkt und das Subsidiaritätsprinzip praktisch mit Leben ausgefüllt werden. Das Bestreben der EU, bis in jede kleine Gemeinde bürokratische Vorgaben zu formulieren, muss beendet werden.

Die EU als Ausdruck des europäischen Einigungsprozesses hat viele große Errungenschaften vorzuweisen: Sie gewährleistet Frieden, die Freiheit in Europa zu reisen, zu arbeiten und zu leben. Diese, wie auch die Erfolge beim Umwelt- und Verbraucherschutz oder aber die Hilfen beim Aufbau Ost durch europäische Strukturmittel, müssen besser kommuniziert und der Erfolg des europäischen Sozialmodells weiter ausgebaut werden.

Die kommunale Selbstverwaltungstätigkeit erlebt eine zunehmende Europäisierung. Die zentralen Herausforderungen, denen wir uns künftig stellen wie die demografische Entwicklung, der Klimawandel oder die gleichbleibende Versorgung der Bürger mit Dienstleistungen sind längst keine rein nationalen Themen mehr. Auch wenn der demografische Wandel in Deutschland – durch einen äußerst ausgeprägten Geburtenrückgang und die Wiedervereinigung bedingt – weiter fortgeschritten ist als anderswo in Europa, so ist es doch so, dass sich beispielsweise auch Staaten wie Polen, Schweden oder Österreich auf eine sich ändernde Bevölkerungsstruktur einstellen müssen. Es gibt in ganz Deutschland keine Gemeinderatssitzung mehr, in der nicht mindestens ein Tagesordnungspunkt behandelt wird, der durch die EU in irgendeiner Form beeinflusst ist. Das zeigt: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht muss nach Europa gebracht werden. Und umgekehrt muss Europa auch in die Kommunen gebracht werden.

## Statt politischer Bremsen konsequenter Reformkurs mit Transparenz und Ehrlichkeit

Die Agenda 2020 ist kein Projekt, das sich von heute auf morgen umsetzen lässt. Sie wird auch mit unpopulären Entscheidungen verbunden sein. Oftmals ist schon das Verlassen ausgetretener Pfade schwierig, da diese aus Gewohnheit beschritten werden oder sehr bequem sind. Neue Wege erfordern nicht nur Mut, sondern sie müssen den Bürgerinnen und Bürgern auch aufgezeigt werden. Gerade dieses beinhaltet auch viel Potential für den Bürgerstaat. Die repräsentative Demokratie lebt vom Wissen und den Ideen ihrer Bürgerinnen und Bürger – ein unschätzbarer Wert, nicht nur für die Städte und Gemeinden.

Im Zeitalter der Hochfrequenzpolitik, in dem alles mit allem zusammenhängt, und die Komplexität politischer Probleme schwer vermittelbar ist, hat die Politik jedoch stattdessen die Bremse erfunden. Die „Mutter aller Bremsen“ ist die „Schuldenbremse“. Nunmehr im Grundgesetz verankert und in den Landesverfassungen beschrieben, vermittelt sie den Eindruck, die Politik habe gehandelt, das Problem sei damit gelöst. Gleichzeitig werden immer weitere Bremsen erfunden: Die Strompreis-, die Benzin-, und zuletzt die Mietpreisbremse. Immer wieder wird der Eindruck vermittelt, politischer Wille und Entschlusskraft könne mit einem einfachen Tritt auf die Bremse soziale Probleme lösen und die Preisbildung in der Marktwirtschaft außer Kraft setzen. Das ist zwar nicht richtig, dennoch findet jede geforderte Bremse kurzfristig ausreichend Zustimmung in der medialen Welt. Statt immer neue Bremsen zu erfinden muss konsequent der Reformkurs „vom Vater Staat zum Bürgerstaat“ einschlagen werden. Nur dann besteht die große Chance, die Zukunft des Landes zu sichern, den Sozialstaat zu erhalten, die Gemeinschaft der Menschen zu stärken und weiterhin Stabilitätsanker in Europa zu bleiben. ■