



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Reformen fortsetzen

Deutschland braucht starke
Städte und Gemeinden

**BILANZ 2007 und AUSBLICK 2008
der deutschen Städte und Gemeinden**



Soziales



Mobilität

Bildung



Infrastruktur

Aufschwung für weitere Reformen nutzen

Die Städte und Gemeinden haben im Jahr 2007 durch ihre Politik wesentlich dazu beigetragen, den Aufschwung zu fördern. Die Talsohle der Investitionen wurde durchschritten, es wird wieder mehr in die Infrastruktur investiert.

In vielen Städten und Gemeinden ist die Finanzkrise aber noch nicht beendet. Noch immer müssen die Kommunen Kassenkredite zur Zahlung von laufenden Ausgaben aufnehmen. Die Kassenkredite sind im Jahre 2007 auf den Höchststand von fast 30 Milliarden Euro gestiegen. Nach wie vor belasten die Sozialhaushalte die Kommunen und engen den Handlungsspielraum für wichtige Investitionen, insbesondere in den Bereichen Familie, Kinderbetreuung, Bildung und Klimaschutz ein.

2007 wurde die Unternehmensteuerreform auf den Weg gebracht. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich mit seinen Forderungen zur Gewerbesteuer durchgesetzt. Die Reform stärkt durch den Erhalt und die Ausweitung der Gewerbesteuer die Finanzkraft der Städte und Gemeinden.

Globalisierung, Demografie und Haushaltskonsolidierung sind die drei großen Herausforderungen, vor denen die Städte und Gemeinden in den nächsten Jahren stehen. Noch liegt viel Reformarbeit vor uns. Die Politik muss die Menschen mitnehmen, ihnen die Reformen erklären und das notwendige Maß an Sicherheit geben.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert eine Fortsetzung des Reformprozesses in Deutschland. Die sozialen Sicherungssysteme müssen zukunftsfest gemacht, der Föderalismus reformiert, der Weg in den Schuldenstaat beendet und überflüssige Bürokratie weiter abgebaut werden. Der Klimaschutz muss zur zentralen Aufgabe gemacht werden. Die Politik darf nicht nachlassen, diese Reformen auch in den letzten beiden Jahren der Großen Koalition beherzt anzugehen. Immer weitere Leistungsversprechungen – wie sie in jüngster Zeit abgegeben wurden – sind der falsche Weg, sie gefährden die notwendige Eigeninitiative der Menschen und damit den Aufschwung.

Berlin, zum Jahreswechsel 2007/2008



Roland Schäfer

Roland Schäfer
Präsident



Dr. Gerd Landsberg

Dr. Gerd Landsberg
Hauptgeschäftsführer

Inhalt

1 Haushalte auf Konsolidierungskurs	2
1.1 Einnahmenseite zeigt differenzierte Entwicklung	2
1.2 Ausgabenseite enthält Konsolidierungsrisiken	2
1.3 Kassenkredite erreichen Höchststand	3
1.4 Unternehmensteuerreform: Gewerbesteuer erhalten	4
2 Soziale Leistungen auf die Bedürftigen konzentrieren	5
2.1 Immer mehr Erwerbstätige erhalten zusätzlich soziale Leistungen	5
2.2 Kosten für die Grundsicherung im Alter explodieren	5
2.3 Bund muss sich an der Eingliederungshilfe für Behinderte beteiligen	6
2.4 Pflegeversicherung grundlegend reformieren	6
2.5 Ausbau der Kinderbetreuung nicht ohne Länder	7
3 Klimaschutz muss zentrale Aufgabe werden	8
3.1 Intelligenter Klimaschutz statt Bürgerbevormundung und Symbolpolitik	8
3.2 Kommunale Schulen und Kindergärten energetisch sanieren	9
3.3 Ausbau erneuerbarer Energien kommunalverträglich vornehmen	10
3.4 Feinstaub an der Quelle bekämpfen – Umweltzonen nur begrenzt hilfreich	11
4 Kommunen in Europa - Vertrag von Lissabon bringt kommunale Rechte in Europa	12

1 Haushalte auf Konsolidierungskurs

Die Einnahmesituation der Kommunen hat sich im Jahr 2007 gegenüber 2006 verbessert.

Der gesamte kommunale Finanzierungssaldo aller 12 635 Kommunen in Deutschland liegt im Jahr 2007 voraussichtlich bei rund 4,5 Milliarden Euro (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Kommunen.

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF.

1.1 Einnahmenseite zeigt differenzierte Entwicklung

Hinter diesem – auf den ersten Blick recht erfreulichen Ergebnis – verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen innerhalb der kommunalen Ebene. Die Haushaltssituation der einzelnen Städte und Gemeinden hängt davon ab, ob sie am Zuwachs des Steueraufkommens teilhaben konnten oder nicht. Die tatsächliche Finanzlage, die durch den kommunalen Finanzierungssaldo nur unzureichend beschrieben wird, ist durch ein Auseinanderdriften finanzstarker und finanzschwacher Kommunen gekennzeichnet. Zahlreiche Kommunen kämpfen weiter mit defizitären Haushalten, müssen Fehlbeiträge aus Vorjahren decken und laufende Ausgaben über Kassenkredite finanzieren.

Die günstige Konjunktur wirkt sich auf die Arbeitsmarktlage aus und führt damit zu einer Steigerung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens (siehe Abbildung 2)

Abbildung 2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des AK Steuerschätzungen.

Auch die Gewerbesteuerentwicklung steht im Zeichen des Aufschwungs; ihre Entwicklung ist aber durch das zeitliche Aufeinandertreffen mehrerer Effekte im Zusammenhang mit der Steuerveranlagung derzeit überzeichnet und wird sich im nächsten Jahr deutlich reduzieren (siehe Abbildung 3). Im Jahr 2008 werden sich die gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden moderater als 2007 entwickeln. Deshalb besteht die Gefahr, dass Ausgabenzuwächse, zum Beispiel im Sozialbereich oder bei den Personalausgaben (Stichwort: Tarifverhandlungen), nicht aufgefangen werden können und die positive Haushaltsentwicklung zum Stillstand kommt.

1.2 Ausgabenseite enthält Konsolidierungsrisiken

Im Jahr 2006 konnte die Talfahrt der kommunalen Investitionen gestoppt werden (siehe Abbildung 4) und auch im Jahr 2007 weiteten die Kommunen ihre Investitionstätigkeit aus. Ein Teil des Zuwachses ist jedoch auf höhere Baupreise sowie auf die zum 1. Januar 2007 auf 19 Prozent angehobene Mehrwertsteuer zurückzuführen. Fördernd auf die kommunalen Investitionen wirken sich die gestiegenen Investitionszuweisungen der Länder an ihre Kommunen aus. Damit stocken die Kommunen eigene Mittel auf. Die Kommunen beginnen damit, den Investitionsstau der vergangenen Jahre aufzulösen, indem sie dringend notwendige Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen vornehmen.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind auch im Jahr 2007 erneut gestiegen (siehe Abbildung 5).





Abbildung 3: Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Gemeinden

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des AK Steuerschätzungen.



Abbildung 5: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen.

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF.



Abbildung 4: Ausgaben für kommunale Investitionen (vor allem Baumaßnahmen).

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF.

Bedenklich ist dieser Anstieg vor dem Hintergrund der derzeit guten konjunkturellen Entwicklung. Anders als die Sozialleistungen des Bundes, die während des Aufschwungs deutlich zurückgehen, sind die Sozialleistungen der Kommunen weitgehend konjunkturunabhängig. Die Ausgaben für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfen zur Pflege, Grundsicherung im Alter oder Jugendhilfe stellen feste Ausgabeposten in den Etats der Kommunen dar und sind auch mittels erfolgreicher Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nicht zu reduzieren. Deshalb liegt in den sozialen Leistungen ein ernst zu nehmendes Konsolidierungsrisiko für

die kommunalen Haushalte. Im Jahr 2008 rechnen die Kommunen mit einem erneuten Anstieg ihrer Ausgaben für soziale Leistungen.

1.3 Kassenkredite erreichen Höchststand

Trotz sprudelnder Steuerquellen steigt die Staatsverschuldung weiter an. Der öffentliche Gesamthaushalt wies am Ende des Jahres 2006 einen Schuldenstand von knapp 1,5 Billionen Euro auf (siehe Abbildung 6). Spielräume für neue Leistungen bestehen angesichts dieses Schuldenbergs nicht.

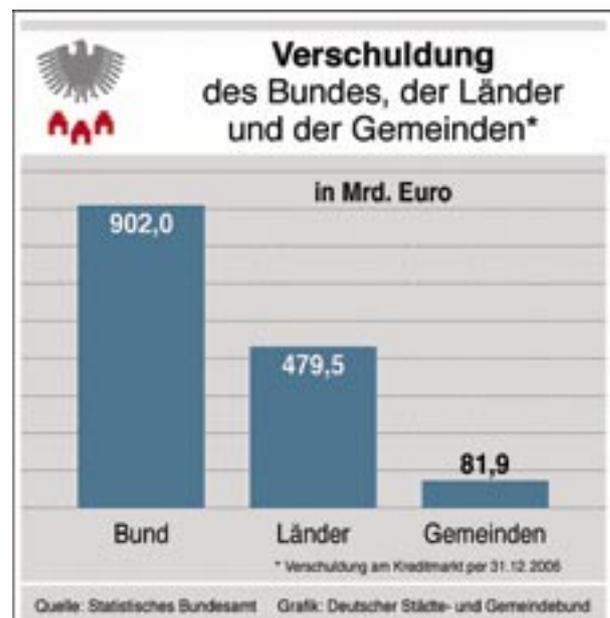


Abbildung 6: Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden am Kreditmarkt.

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bekennt sich zur Zielsetzung der Föderalismusreform II einer wirksamen Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte, wie sie bislang nur für die Kommunen besteht. Bei einer Verschuldungsbegrenzung ist sicherzustellen, dass der verfassungsrechtlich verankerte Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung durch die konkrete Fassung der Verschuldungsbegrenzungsregelung nicht beeinträchtigt wird. Bei den Kommunen haben die Kassenkredite – anders als bei Bund und Ländern – eine besondere Bedeutung. Die Kassenkredite sind ein zentrales Indiz für eine angespannte Finanzlage. Bedenklich ist deshalb, dass die Kassenkredite in den Jahren 2006 und 2007 weiter zunahmen – trotz eines insgesamt positiven Finanzierungsalos. Der erneute Zuwachs der Kassenkredite belegt das Auseinanderdriften der Finanzkraft auf der kommunalen Ebene: Finanzstarke Städte und Gemeinden, die am Steuerzuwachs teilhaben, können Schulden tilgen bzw. auf die Aufnahme von Kassenkrediten zur Überbrückung von Liquiditätsgaps verzichten, während steuerschwache Kommunen nach wie vor auf die Kassenkredite zur Finanzierung

laufender Ausgaben angewiesen sind. Die Kassenkredite haben im ersten Halbjahr 2007 die beträchtliche Summe von knapp dreißig Milliarden Euro erreicht; die Kreditmarktschulden betragen derzeit gut achtzig Milliarden Euro (siehe Abbildung 7).

1.4 Unternehmensteuerreform: Gewerbesteuer erhalten

Die Unternehmensteuerreform tritt zum 1. Januar 2008 in Kraft. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat den Gesetzgebungsprozess von Beginn an grundsätzlich positiv begleitet. Vor dem Hintergrund der Diskussionen, die es in den vergangenen Jahren über die Zukunft der Gewerbesteuer gab, ist die Reform trotz der Steuerausfälle in den ersten Jahren und der Risiken bei der Quantifizierung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen als Schritt zur Stabilisierung der Gewerbesteuer positiv zu werten.

Die Aufkommenswirkungen der Reform haben die Städte und Gemeinden in ihren Haushaltsansätzen für das Jahr 2008 berücksichtigt. Nachträglichen Änderungen am Unternehmensteuerreformgesetz 2008, die seitens der Wirtschaft gefordert werden, erteilt der Deutsche Städte- und Gemeindebund eine entschiedene Absage.



Abbildung 7: Kommunale Verschuldung. Kreditmarktschulden und Kassenkredite.

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2 Soziale Leistungen auf die Bedürftigen konzentrieren

Die Umsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ stand auch im Jahr 2007 im Mittelpunkt kommunaler Aufgaben. Ziel ist es, Menschen in Arbeit zu bringen und ihnen eine Perspektive zu geben. Auch die Städte und Gemeinden leisten hier ihren Beitrag und haben neben flankierenden Maßnahmen im Bereich Sucht- und Schuldnerberatung insgesamt rund 305 000 Ein-Euro-Jobber beschäftigt. Im Jahr 2005 waren es 240 000. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaften zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen hat sich bewährt, auch wenn in einzelnen Bereichen die organisatorische Abwicklung noch zu verbessern ist.

2.1 Immer mehr Erwerbstätige erhalten zusätzlich soziale Leistungen

Die Zahl der Personen, die arbeiten und trotzdem ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen, stieg im Jahr 2007 auf 1,3 Millionen. Das waren rund 400 000 Menschen mehr als ein Jahr zuvor. In den meisten Fällen handelt es sich bei diesen „Aufstockern“ um Teilzeitbeschäftigte oder Minijobber, die zum Leistungsbezug etwas hinzu verdienen. Rund 600 000 SGB II-Bezieher haben ein Einkommen über 400 Euro, 530 000 Menschen erhalten ausschließlich Unterkunftsleistungen der Kommunen, also keine Regelleistungen des Bundes. Die Ursachen, die trotz Beschäftigung zu aufstockenden Leistungen führen, sind vielfältig. Selbst bei Vollzeitbeschäftigten mit höheren Verdiensten kann auf Grund hoher Mieten oder der Familiengröße das Einkommen nicht ausreichen. So findet die Aufstockung von Vollzeitbeschäftigung überwiegend in Paarhaushalten mit Kindern statt. Notwendig ist deshalb eine Reform des Wohngeldes. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert eine Anpassung des Wohngeldes an die Miet- und Einkommensentwicklung. Seit der bisher letzten Anpassung zum 1. Januar 2001 sind die Kaltmieten um 6,3 Prozent, die kalten Betriebskosten um 10,1 Prozent und die Heizkosten um 38,1 Prozent gestiegen. Künftig müssen die Heizkosten in das Wohngeld einbezogen werden. Schlussendlich führen die Leistungsverbesserungen im Zusammenwirken mit dem geplanten Erwerbstätigenzuschuss auch zu einer Begrenzung der Zahl der „Aufstocker“.

2.2 Kosten für die Grundsicherung im Alter explodieren

Die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit steigen weiter; sie haben sich seit Einführung dieser Grundsicherung im Jahr 2003 mehr als verdoppelt (siehe Abbildung 8). Diese Entwicklung wird sich weiter verschärfen.



Abbildung 8: Kommunale Ausgaben für Grundsicherung im Alter

Quelle: Darstellung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die wesentlichen Ursachen liegen in der demographischen Entwicklung sowie insbesondere in gesetzgeberischen Maßnahmen des Bundes. Genannt seien neben der Privilegierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenüber den anderen Leistungsarten der Sozialhilfe auch Auswirkungen in den vorgelagerten Sicherungssystemen der Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung sowie der lediglich geringfügigen Rentenanwartschaften von Langzeitarbeitslosen. Die Kommunen haben auf diese Faktoren keinen Einfluss. Von daher unterstützt der DSTGB nachhaltig die Forderung des Bundesrates nach einer dauerhaften Beteiligung des Bundes an den Kosten für Grundsicherung im Alter von mindestens 20 Prozent.

2.3 Bund muss sich an der Eingliederungshilfe für Behinderte beteiligen

Nach wie vor steigen die Kosten bei der Eingliederungshilfe für Behinderte (siehe **Abbildung 9**). Behinderung ist ein allgemeines Lebensrisiko, welches Bürger jeden Tag überall in Deutschland treffen kann. Es handelt sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe, mit deren Finanzierung die Kommunen allein überfordert sind. Deshalb muss der Bund sich finanziell beteiligen, zum Beispiel mit einem Bundesteilhabegeld, mit dem der Leistungsberechtigte einen Geldbetrag als Nachteilsausgleich seiner Behinderung erhält. Entsprechende Vorschläge liegen auf dem Tisch.

Die Leistungsstrukturen müssen reformiert werden, zum Beispiel durch eine stärkere subjektbezogene Finanzierung oder durch vollumfängliche Leistungen aus der Pflege- und Krankenversicherung. Ein effizienter Markt von Anbietern von Pflegeleistungen ist notwendig, um einen Preis- und Leistungswettbewerb zu eröffnen. Der Nachranggrundsatz muss gestärkt werden, das heißt, andere Sicherungssysteme kommen primär zum Tragen. Das Prinzip der Eigenvorsorge ist zu stärken, das heißt behinderte Menschen, die finanziell leistungsstark sind, müssen einen Teil ihrer Aufwendungen selbst übernehmen. Das gilt auch für Eltern behinderter Kinder.



Abbildung 9: Kommunale Ausgaben für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2.4 Pflegeversicherung grundlegend reformieren

Rund dreizehn Jahre nach Einführung der Pflegeversicherung treten die Probleme dieses Sozialversicherungszweigs immer deutlicher zutage. Wenn die Finanzmittel knapper werden und die Beitragssätze steigen, wird die von den Kommunen finanzierte Hilfe zur Pflege wieder stärker in Anspruch genommen. Zusätzlich zeichnet sich bereits ein Mangel an Pflegekräften ab. Die demographische Entwicklung wird diese Probleme noch verschärfen. Es wird an einer Reform der Pflegeversicherung gearbeitet. Der Gesetzentwurf enthält sinnvolle Verbesserungen für Pflegebedürftige. Wie es gelingen kann, die Pflegeversicherung angesichts der bestehenden Strukturen wirklich nachhaltig zu finanzieren, ist aber weiter offen.

Zu den Verbesserungen gehören

1. die Anhebung der Leistungen der Pflegeversicherung für die ambulante und stationäre Versorgung,
2. die Einbeziehung der Demenzkranken,
3. die Stärkung der ambulanten Versorgung im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sowie
4. eine Flexibilität der Inanspruchnahme von ambulanten Betreuungsleistungen.

Allein die Leistungsanhebungen sind unzureichend, da die zwingend notwendigen Dynamisierungen frühestens im Jahr 2015 zu erwarten sind.

Die Kontrollmöglichkeiten in den Pflegeeinrichtungen müssen im Hinblick auf das Schutzbedürfnis der Betroffenen verbessert werden. Auch unangemeldete Kontrollen dürfen kein Tabu sein. Nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ begrüßt der DStGB neue Wohnformen, wie zum Beispiel Wohngemeinschaften. Positiv ist die vorgesehene Möglichkeit, Ansprüche auf Pflege- und Betreuungsleistungen sowie auch auf hauswirtschaftliche Versorgung gemeinsam mit weiteren Leistungsberechtigten in Anspruch nehmen zu können. Im Interesse der Pflegebedürftigen müssen die unterschiedlichen Leistungen besser koordiniert und soweit wie möglich aus einer Hand angeboten werden. Pflegestützpunkte können nur dann effizient eingerichtet werden, wenn eine verlässliche, dauerhafte Finanzierung gesichert und eine ortsnahe, unbürokratische Umsetzung gewährleistet ist. Hier sollte auf gewachsene kommunale

Kompetenzen und Strukturen zurückgegriffen werden. Um den Aufbau von Parallel- bzw. Doppelstrukturen zu vermeiden, sollte die Koordination der Pflegestützpunkte in kommunale Hände gelegt werden.

2.5 Ausbau der Kinderbetreuung nicht ohne die Länder

Der 2007 zwischen Bund und Ländern gefundene Kompromiss zum Ausbau des Betreuungsangebotes für unter Dreijährige ist ein wichtiger Schritt zur verbesserten quantitativen und qualitativen Betreuung von Kindern in Deutschland.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung bis 2013 mit vier Milliarden Euro und zwar mit 2,15 Milliarden Euro an den Investitionskosten sowie ab 2009 mit 1,85 Milliarden Euro über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben. Ab 2014 wird sich der Bund laufend mit 770 Millionen Euro an der Finanzierung der zusätzlichen Betriebskosten beteiligen.

Das Finanzierungsvolumen reicht jedoch nicht aus, ein Drittel der Gesamtkosten des Ausbaus zu finanzieren. Nach kommunalen Berechnungen wären dafür 6,6 Milliarden Euro notwendig, unter Berücksichtigung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für jedes Kind im Alter von ein bis drei Jahren wäre sogar ein Bundesanteil von 9,3 Milliarden Euro erforderlich. Mehr als fraglich ist auch, ob überhaupt genug Erzieherinnen und Erzieher zur Verfügung stehen. 2006 gab es in Deutschland rund 285 000 Plätze für Kinder bis unter drei Jahren. Gegenüber 2006 sind damit 95 000 neue Plätze, vornehmlich im Westen entstanden.

Zur Erfüllung des Tagesausbaubetreuungsgesetzes (TAG) bis 2010 müssen allerdings noch weitere 163 000 Plätze, bis 2013 sogar noch 500 000 Plätze geschaffen werden. Legt man den Rechtsanspruch mit einer Millionen Plätze zu grunde, müssten ab heute sogar noch 720 000 Plätze geschaffen werden (Abbildung 10).



Abbildung 10: Vorhandene und geplante Kinderkrippenplätze

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMFSFJ.

Spätestens mit der Verankerung des Rechtsanspruchs sind die Länder in der Mitverantwortung. Auf der Basis der Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen sind sie verpflichtet, die den Kommunen zusätzlich entstehenden Kosten vollumfänglich auszugleichen.



3 Klimaschutz muss zentrale Aufgabe werden

Städte und Gemeinden als Vorbilder

Städte und Gemeinden sind von den zu erwartenden Veränderungen beim Klima, etwa durch Hochwasser- und Sturmschäden, unmittelbar betroffen. Andererseits sind die Kommunen bereits seit langem in vielfältigen Bereichen für den Klimaschutz aktiv. Ein effizienter und umfassender Klimaschutz muss daher die erheblichen Potenziale der Städte und Gemeinden einbinden. Als dem Menschen nächste staatliche Ebene haben die Kommunen eine unmittelbare Vorbildfunktion für ihre Bürger und die örtliche Wirtschaft. Dieser Vorbildfunktion kommen sie in vielen Bereichen nach. Zu nennen sind energetische Sanierungen öffentlicher Gebäude, Energiesparungen beim Heizen und im Bereich der Straßenbeleuchtung, die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die umweltfreundliche Beschaffung von Öko-Strom, von Fahrzeugen (Bussen etc.) und von energiesparenden Informationstechnologien (Computer, Drucker etc.).

Kommunen praktizieren Klimaschutz

Überdies sind viele Städte und Gemeinden auch in anderen Bereichen für den Klimaschutz aktiv. So gewährleisten erst die Kommunen durch ihre Bauleitplanung eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien (Windenergie, Solarenergie, Biomasse, Geothermie), etwa durch die Ermöglichung einer sonnenfreundlichen Ausrichtung von Dachflächen bei Neubauten. Immer mehr Kommunen tragen darüber hinaus durch eine klimafreundliche Siedlungsgestaltung zum Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung bei. CO₂-Emissionen durch überflüssige Verkehrsströme werden hierdurch vermieden. Die Einführung des Passivhaus-Standards durch vertragliche Vereinbarungen mit den Wohneigentümern in Baugebieten, Energieversorgungskonzepte mit Kraft-Wärme-Kopplung und nicht zuletzt energiesparende ÖPNV-Konzepte sind weitere Beispiele zur Verminderung des CO₂-Ausstoßes in den Kommunen.

Diese konkreten kommunalen Praxisbeispiele machen jedoch nur dann Sinn, wenn sie in ein schlüssiges Gesamtkonzept eingebunden sind und auch die übrigen politischen Rahmenbedingungen stimmen. Insoweit bestehen folgende Forderungen

der Kommunen gegenüber der Bundesregierung:

1. Intelligenter Klimaschutz,
2. energetische Sanierung kommunaler Schulen und Kindergärten,
3. kommunalvertraglicher Ausbau erneuerbarer Energien,
4. Bekämpfung von Feinstaub an der Quelle.

3.1 Intelligenter Klimaschutz statt Bürgerbevormundung und Symbolpolitik

Ein effizienter Klimaschutz wird misslingen, wenn die Politik zu einseitig auf eine Bevormundung der Bürger und eine Symbolpolitik statt auf intelligente Konzepte und Förderprogramme setzt. So geht die jetzige Diskussion, bei der allzu leicht als Hauptschuldiger für Klimaschädigungen das Auto und der Autofahrer ausgemacht und wesentliche Einsparpotenziale in einem Tempolimit gesehen werden, an der Lebenswirklichkeit vorbei.

Autos bei CO₂-Emissionen unterproportional beteiligt

Die CO₂-Emissionen durch den Straßenverkehr betragen in Deutschland 17,4 Prozent. Hingegen tragen die Kleinf Feuerungsanlagen und Öfen im Gewerbe- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Privathaushalten mit 18,9 Prozent und die Energiewirtschaft sogar mit 41,4 Prozent zu den CO₂-Emissionen bei (Abbildung 11).

Daher muss die Diskussion um die Einführung eines Tempolimits auf deutschen Autobahnen und um eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 120 km/h weitestgehend als reine Symbolpolitik bezeichnet werden. Ein derartiges Tempolimit würde nur zu Einsparungen von 1,2 Millionen Tonnen Treibhausgas pro Jahr führen, während allein Deutschland aufgrund seiner eingegangenen Verpflichtungen bis zum Jahre 2020 insgesamt 270 Millionen Tonnen Treibhausgas (CO₂) einsparen muss.

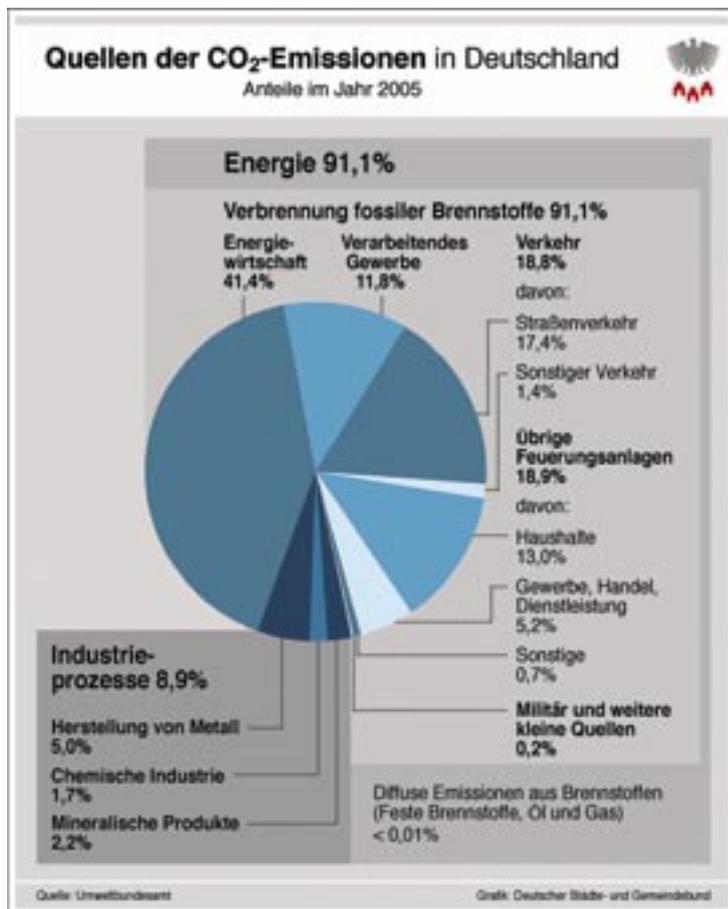


Abbildung 11: CO₂-Emissionen in Deutschland

Quelle: Darstellung des DStGB nach Angaben des Umweltbundesamtes.

Verhinderung von Staus durch Investitionen und Innovationen

Wesentlich maßgeblichere Treibhausgaseinsparungen im Verkehrsbereich lassen sich durch Investitionen und Innovationen erzielen. So beträgt allein die jährliche Staulänge auf Bundesautobahnen insgesamt 560 000 Kilometer – eine Strecke, die dem 14-fachen des Erdumfangs entspricht. Die hiermit verbundene Staudauer liegt bei 320 000 Stunden pro Jahr. Das dadurch verursachte CO₂-Aufkommen liegt bei rund 750 000 Tonnen. Folge ist nicht nur ein erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden. Auch beträgt der durch die Staus verursachte zusätzliche jährliche Spritverbrauch allein in Deutschland 2,4 Milliarden Liter. Durch Verkürzungen bei der Baustellendauer (Zusammenfassung von Baumaßnahmen etc.), durch einen Ausbau von besonders belasteten Strecken sowie durch eine intelligente Verkehrslenkung kann daher ein maßgeblicher Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden.

Geplante Bahnprivatisierung ist klimaschädlich

Die geplante Netzprivatisierung bei der Deutschen Bahn lehnt der Deutsche Städte- und Gemeindebund als kontraproduktiv ab. Hierdurch drohen betriebswirtschaftlich motivierte Streckenstilllegungen, insbesondere im wirtschaftlich unrentablen ländlichen Raum. Klimapolitisch unerwünschte Verlagerungen von Verkehrsströmen von der umweltfreundlicheren Bahn auf die Straße wären die Folge.

3.2 Kommunale Schulen und Kindergärten energetisch sanieren

Das im August 2007 in Meseberg vom Bundeskabinett beschlossene Klimaprogramm räumt dem sparsamen Umgang mit Energie und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen zu Recht Priorität ein. Auf diesem Wege können nicht nur Treibhausgase vermindert, sondern auch Kosten eingespart werden.

Maßgebliche Einsparungen lassen sich insbesondere beim Energieverbrauch im Gebäudebereich erzielen. Dieser macht

gegenwärtig fast zwanzig Prozent des CO₂-Ausstoßes in Deutschland aus. Wenn hier das gesamte Energiesparpotenzial genutzt wird, können in Deutschland bis zum Jahr 2020 Heizkosten in Höhe von vierzig Milliarden Euro eingespart und damit erheblich zur CO₂-Minderung beigetragen werden. Dies ist gerade angesichts steigender Energiepreise von großer Bedeutung.

Direkte Zuschüsse für Kommunen erforderlich

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert eine schnelle und kommunalfreundliche Umsetzung des geplanten Investitionspaktes von Bund, Ländern und Kommunen zur energetischen Sanierung der etwa 40 000 Schulen und rund 50 000 Kindergärten. Damit würden im Sinne einer mehrfachen Win-Situation drei wesentliche Ziele erreicht:

1. Lenkung der Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche,
2. Stärkung der mittelständischen und regionalen Wirtschaft durch beschäftigungswirksame Aufträge,
3. Klimaschutz.

Geplante Fördermittel nicht ausreichend

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund geht von einem Gesamtanierungsbedarf bei Dach- und Außenwanddämmungen sowie sonstigen Maßnahmen im Bereich der Schulen und Kindergärten im zweistelligen Milliardenbereich aus. Umgekehrt amortisieren sich die energetischen Investitionen hier bereits nach acht bis zehn Jahren. Da zahlreiche Städte und Gemeinden mit Haushaltsnotlagen zinsverbilligte Kredite nicht in Anspruch nehmen können, kann der erhebliche Sanierungsstau nur durch eine direkte Investitions- und Zuschussförderung im Rahmen des geplanten Investitionspakts abgebaut werden. Dabei müssen bei der normalerweise gebotenen Drittelfinanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden zugunsten finanzschwacher Kommunen flexible Lösungen gefunden werden. Angesichts des erheblichen Sanierungsbedarfs, etwa bei vielen großen Schulzentren der 1960er und 1970er Jahre, reicht die geplante Bereitstellung von Bundes- und Landesmitteln in einer Größenordnung von 200 Millionen Euro aber bei weitem für eine flächendeckende Energieeinsparung nicht aus.

3.3 Ausbau erneuerbarer Energien kommunalverträglich vornehmen

Nicht nur im Rahmen der Bauleitplanung (Wind-, Solarenergie, Biomasse), sondern auch als Energieerzeuger und -abnehmer fördern Kommunen die Nutzung regenerativer Energien. Bei der Eigenproduktion von Strom und Wärme durch Stadtwerke spielt

die dezentrale Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen unter Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung bereits jetzt eine herausgehobene Rolle. Insgesamt haben die Kommunen durch die von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen, insbesondere in der Bauleitplanung, maßgeblich dazu beigetragen, dass der Gesamtumsatz mit erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahre 2006 bereits ca. 22,9 Milliarden Euro ausmacht (siehe **Abbildung 12**). Vor allem unter den kleinen Gemeinden gibt es Vorreiter, die ihren Energiebedarf zu einhundert Prozent aus erneuerbaren Quellen decken. Dies bietet den Vorteil der Unabhängigkeit von der Energiepreisentwicklung und führt zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Um diese Vorteile nutzen zu können, brauchen die Kommunen jedoch nicht nur Planungssicherheit für Investitionen in erneuerbare Energien. Auch darf nur ein sachgerechter und kommunalverträglicher Ausbau der erneuerbaren Energien vorgenommen werden.

Effektivere Nutzung vorhandener Windenergieanlagen anstelle eines weiteren Ausbaus

Die Windenergienutzung in Deutschland stößt mit rund 20 000 Anlagen an Land nicht zuletzt wegen der hiermit verbundenen negativen Begleiterscheinungen (Beeinträchtigung der Landschaft etc.) an ihre Grenzen. Ein forcierter weiterer Ausbau im Windenergieland Nr. 1 Deutschland ist daher nicht mehr kommunalverträglich. Im Rahmen des anstehenden „Repowering“ von Anlagen muss es daher primäres Ziel sein, die bestehenden Anlagen durch weniger Windkraftanlagen mit mehr Leistung und besserer Technik zu ersetzen.

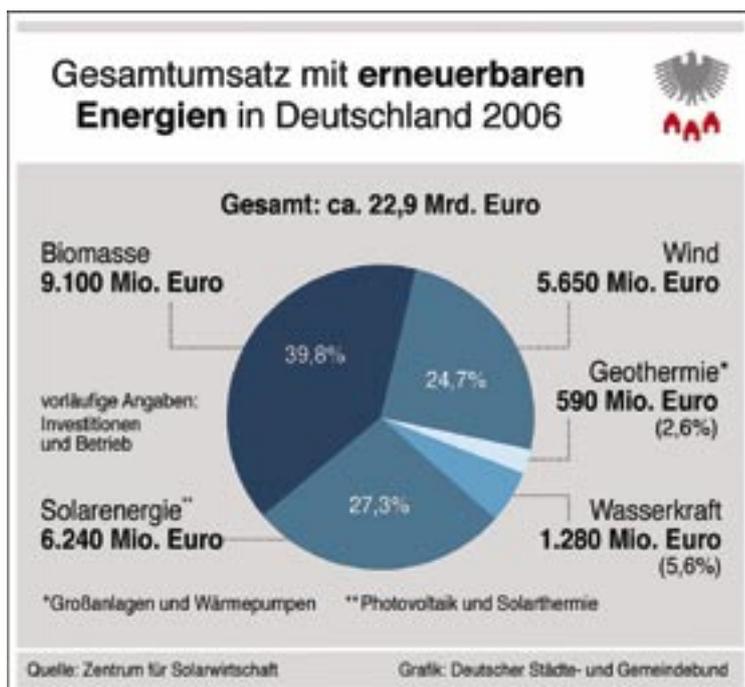


Abbildung 12: Gesamtumsatz mit erneuerbaren Energien in Deutschland

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Zentrums für Solarwirtschaft.

Trassen für Energieversorgung unter die Erde verlegen

Infolge vermehrter Ansiedlung von Windenergieanlagen auf dem Meer (Off-Shore) müssen mehr Kabel (Trasse) bis zu den Energienutzern vor Ort verlegt werden. Dabei müssen die Energieunternehmen über Land verstärkt durch den Bund und die Länder verpflichtet werden, diese Trassen insbesondere im Bereich der Wohngebiete unter der Erdoberfläche und nicht – wie weitestgehend geplant – überirdisch zu verlegen.

3.4 Feinstaub an der Quelle bekämpfen – Umweltzonen nur begrenzt hilfreich

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert eine stringente Bekämpfung von Luftschadstoffen und insbesondere des Feinstaubes an der Quelle. Diese Bekämpfung muss Priorität haben neben den reinen Maßnahmen zur Verkehrslenkung, wie der Einrichtung von Umweltzonen. Zum einen sind

die Innenstädte auf die für alle Bürger wichtigen Anfahrtsverkehre (zum Beispiel Lebensmittelanlieferungen, Gesundheitsdienste) angewiesen. Zum anderen kann durch die Einrichtung von Umweltzonen auch nur eine Sperrung für eng begrenzte Gebiete, nicht aber eine umfassende Verbannung des umweltschädlichen Verkehrs vorgenommen werden. Folge ist eine Umverteilung der Schadstoffe auf andere Bereiche, nicht aber deren Verhinderung. Nach den Berechnungen der Städte führt die Einrichtung von Umweltzonen allenfalls dazu, dass die Feinstaub-Grenzwerte lediglich an rund zwanzig Tagen unterschritten werden.

Demgegenüber ist eine Ursachenbekämpfung an der Quelle, also insbesondere eine die Produzenten verpflichtende Herstellung schadstoffarmer Fahrzeuge sowie eine schnelle Nachrüstung von Fahrzeugen mit Rußpartikelfiltern genauso wie der Einbau wirksamer Filter in die Kleinfeuerungsanlagen viel mehr von Erfolg gekrönt.

4 Kommunen in Europa

Vertrag von Lissabon bringt kommunale Rechte in Europa



In europapolitischer Hinsicht war die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ein hervorgehobenes Ereignis nicht zuletzt auch aus der Sicht der Kommunen. Die Städte und Gemeinden haben am Erfolg der EU-Ratspräsidentschaft mitgewirkt, zum Beispiel durch vielfältige europapolitische Informationsveranstaltungen vor Ort mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Im Dezember 2007 wurde in Lissabon der EU-Reformvertrag „Vertrag von Lissabon“ feierlich unterzeichnet. Dieser jüngste Vertrag Europas ist ein Meilenstein für die Entwicklung kommunaler Rechte gegenüber der EU. Er setzt langjährige Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes für ein zukunftsfähiges und bürgernahes Europa um. Hervor zu heben ist aus der kommunalen Sicht vor allem, dass der Vertrag von Lissabon verbindliche Neuregelungen in das europäische Recht bringt:

1. die erstmalige und ausdrückliche Achtung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung durch die EU,
2. die Einbeziehung der Kommunen in die Subsidiaritätsprüfung und eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips kombiniert mit einer verbesserten Kompetenzordnung,
3. der Ausbau der Konsultationsrechte der Kommunen in Europa,
4. eigenes Klagerecht des Ausschusses der Regionen (AdR) vor dem Europäischen Gerichtshof bei einer Verletzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips,

5. die Einführung von Folgenabschätzungsverfahren, vor allem mit Blick auf die administrativen und finanziellen Folgen der EU-Gesetzgebung und Politik auf die kommunale Ebene,
6. die Betonung des Rechts der Kommunen zur eigenverantwortlichen Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen in einem Protokoll zum Lissabonner Vertrag.

Damit werden entscheidende Schritte für mehr Bürgernähe in Europa getan, denn der Vertrag von Lissabon stärkt die kommunale Ebene in der EU, die die bürgernächste, durch demokratische Wahlen legitimierte öffentliche Ebene in Europa ist. Für die Zukunft wird es für die Städte und Gemeinden darauf ankommen, die neue rechtliche Situation für die Kommunen in Europa nach der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon effektiv umzusetzen und mit Leben auszufüllen.

Gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat fordert der DStGB eine effiziente und wirksame Ausübung der neu gestalteten Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle unter einer engen Einbindung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Im EU-Zusammenarbeitengesetz ist bereits seit Jahren eine Verpflichtung von Bund und Ländern enthalten, bei kommunalrelevanten EU-Vorhaben das Recht der Kommunen zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und ihre Belange zu schützen. Dieser bislang nicht aktivierte Gesetzesauftrag ist nun im Zusammenspiel mit dem Vertrag von Lissabon zu verwirklichen.

Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 74	Interkommunale Kooperation im Tourismus	12/2007
Nº 73	5 Thesen kommunaler Tourismuspolitik Erfolgreiche Tourismuspolitik für Städte und Gemeinden (nur online verfügbar)	
Nº 72	Standortzufriedenheit und Abwanderungs- bereitschaft von Unternehmen – Studiensteckbrief und Hauptergebnisse des GEWERBEMonitors	11/2007
Nº 71	Chance Solarenergie – Kommunale Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung	10/2007
Nº 70	Privatisierung kommunaler Wohnungen Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten	7-8/2007
Nº 69	Städte und Gemeinden aktiv für den Klimaschutz Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Klimaschutz“	6/2007
Nº 68	Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft Bilanz 2006 und Ausblick 2007 der deutschen Städte und Gemeinden	3/2007
Nº 67	Handlungsempfehlung zur Optimierung der kommunalen Stadtreinigung – Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostenoptimierung	1-2/2007
Nº 66	DStGB-Sicherheitskonferenz in Berlin 2006 Bessere Koordination und Kommunikation (Nur Online-Version)	1-2/2007
Nº 65	Gemeinden und Unternehmen sagen Ja zu Kindern Standortfaktor Familie	11/2006
Nº 64	„Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services	11/2006
Nº 63	Konzessionsverträge und Konzessionsabgaben nach der Energierichtsreform 2005 – Hinweise für die kommunale Praxis	10/2006
Nº 62	Basistelefon	7-8/2006
Nº 61	Vergaberecht 2006 Aktuelle Neuerungen und kommunale Forderungen	5/2006
Nº 60	Sichere Städte und Gemeinden Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen	5/2006
Nº 59	Für ein starkes Deutschland – Arbeitsplätze und Wachstum in der Fläche – Stärkung der Gemeinden und Mittelstädte unverzichtbar (Nur Online-Version)	4/2006
Nº 58	Handlungsempfehlung zur Kostensenkung in der kommunalen Abfallentsorgung Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostenoptimierung	4/2006
Nº 57	Bildung im Wandel – Schulen ans Netz	4/2006
Nº 56	Breitbandanbindung von Kommunen Durch innovative Lösungen Versorgungslücken schließen Grundlagen – Beispiele – Ansprechpartner	1-2/2006
Nº 55	Intelligenter Energieeinsatz in Städten und Gemeinden Klimaschutz und Kostensenkung: Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Energiesparkommune“	1-2/2006
Nº 54	Mit starken Kommunen Aufschwung und Reformen Bilanz 2005 und Ausblick 2006 der deutschen Städte und Gemeinden	3/2006
Nº 53	Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit Bewertung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD aus kommunaler Sicht	12/2005
Nº 52	Mobile Kommunikation Anwendungsbeispiele für Kommunen, Bürger und Wirtschaft (Nur Online-Version)	12/2005
Nº 51	Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts	10/2005
Nº 50	Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze Ergebnisse einer Befragung zur Zusammenarbeit von Kommunen und Netzbetreibern	9/2005
Nº 49	Forderungen der deutschen Städte und Gemeinden an die Bundesregierung und den Bundestag – Ohne starke Kommunen keine erfolgreichen Reformen und kein Aufschwung	9/2005



DStGB
DOKUMENTATION N° 75



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200
E-Mail dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50
E-Mail info@winkler-stenzel.de
www.winkler-stenzel.de