

## **Lüneburger Erklärung**

Gemeinsame EntschlieÙung der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und der kommunalpolitischen Sprecher der Landtagsfraktionen von CDU und CSU

21. April 2017

Die kommunalpolitischen Sprecher der Landtagsfraktionen von CDU und CSU und Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag haben im Rahmen einer gemeinsamen Klausurtagung am 20./21. April in Lüneburg folgende Erklärung beschlossen:

Wir brauchen starke handlungsfähige Kommunen. Sie sind die Keimzelle der Demokratie. Die Kommunen haben den engsten Kontakt zu den Menschen. Es gilt, Bundes- und Landesvorgaben so umzusetzen und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Menschen gerne in ihren Städten und Gemeinden leben. Kommunales Leben muss für die Menschen mehr als Arbeiten und Wohnen bedeuten. Die Kommunen sind ein zentraler Bestandteil unseres Gemeinwesens und nehmen wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und der lokalen Infrastruktur wahr. Dies spiegelt sich auch in den Beratungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wider, in denen kommunale Belange eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Der Bund setzt sich unter Führung der Union intensiv für eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein. Keine andere Bundesregierung hat die Kommunen so intensiv unterstützt wie die unionsgeführten Bundesregierungen der vergangenen Jahre:

- Der Bund hat mit der Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung die Kommunen deutlich entlastet. Im Jahr 2017 beträgt die Entlastungswirkung 7,13 Milliarden Euro.
- Obwohl der Ausbau der Kleinkindbetreuung in die originäre verfassungsrechtlich geregelte Zuständigkeit der Länder fällt, unterstützt der Bund den U3-Ausbau über das Sondervermögen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ und weitet dieses aktuell um weitere 1,126 Milliarden Euro aus, um auch Plätze für über dreijährige Kinder fördern zu können.
- Für den Betrieb von Kinderkrippen und Tagespflegestellen werden ab dem Jahr 2015 jährlich 845 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Für die Jahre 2017 und 2018 erhöht der Bund seine Beteiligung an den Betriebskosten nochmals um 100 Millionen Euro. Unabhängig von den Investitionsprogrammen fördert der Bund die Sprachförderung in den Kindertagesstätten.
- Darüber hinaus werden die Kommunen ab dem Jahr 2018 in Höhe von fünf Milliarden Euro jährlich – davon vier Milliarden direkt und eine Milliarde über die Länder – durch den Bund entlastet. Im Vorgriff auf diese Regelung werden die Kommunen seit 2015 jährlich um eine Milliarde Euro entlastet, im Jahr 2017 wird dieser Betrag auf 2,5 Mrd. Euro erhöht.
- Mit dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds stellt der Bund insgesamt sieben Milliarden Euro zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen zur Verfügung. Aktuell laufen die Beratungen, den Verwendungszweck auszuweiten und dafür das Grundgesetz

---

zu ändern, um die Möglichkeit zu schaffen, dass der Bund auch in kommunale Bildungsinfrastruktur investieren kann.

Nach Berechnungen der KfW ist der Investitionsrückstand der Kommunen im Jahr 2016 auf die Rekordmarke von 136 Milliarden Euro gestiegen. Während der Bund die kommunale Investitionskraft stärkt, zeigen aktuelle Zahlen aus dem Jahr 2016, dass die Investitionszuschüsse der Länder an die Kommunen deutlich gesunken sind (um 4,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr). In Niedersachsen sanken die Landeszuschüsse für Investitionen beispielsweise um 14,3 Prozent und in Schleswig-Holstein um 9,5 Prozent sowie in Rheinland-Pfalz um 7,6 Prozent.

### **Ausweitung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes – Artikel 104c GG (neu)**

Das finanzielle Engagement des Bundes ist für viele Kommunen eine große Hilfe. Aber: Mischzuständigkeiten und Mischfinanzierungen führen zu keiner Klärung von Verantwortung, wirken oft als „goldener Zügel“ und schränken die grundgesetzlich garantierte Kommunale Selbstverwaltung eher ein.

Bei den derzeit laufenden Beratungen ist darauf zu achten, dass nicht der dauerhafte Fehlanreiz gesetzt wird, dass Länder künftig Kommunen bei Investitionsbedarf an den Bund verweisen und somit aus der Erweiterung der Mitfinanzierungsmöglichkeit eine Mitfinanzierungszuständigkeit wird.

Diskussionsbedarf gibt es auch über den künftigen Verteilungsschlüssel auf die Länder. Eine Einbeziehung der kommunalen Kassenkredite in den Verteilungsschlüssel greift für eine dauerhafte Lösung zu kurz und setzt falsche Anreize. Es ist Aufgabe der Länder für eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen und deren Liquidität zu sichern, so dass die Aufnahme von Kassenkrediten und ein Ausweichen auf Anleihen und Wertpapierverschuldung erst gar nicht erforderlich wird. Hier sind die Länder, insbesondere NRW, besonders gefordert, Lösungen mit den Kommunen zu erarbeiten. Kassenkredite sind kein Instrument zur dauerhaften Finanzierung einer Kommune. Haushalterische Disziplin darf nicht bestraft werden – ebenso wenig Ansätze der Länder, ihre Kommunen vor struktureller Finanzschwäche zu bewahren. Für eine strukturelle Finanzschwäche müssen die kommunalen Einnahmen, insbesondere das Einkommensteuer- und das Umsatzsteueraufkommen sowie die Ausgaben betrachtet werden. Dabei sind die Sozialaufwendungen einer Kommune in ihrer Struktur von besonderer Bedeutung. Der Verteilungsmaßstab sollte durch Rechtsverordnung auf Vorschlag des Bundesrates mit Zustimmung des Bundestages festgelegt werden. Damit ist sichergestellt, dass die für die Kommunen zuständigen Bundesländer einen passenden Verteilungsschlüssel unter Berücksichtigung weiterer Aspekte erarbeiten können.

### **Klare Verantwortlichkeiten**

Ziel der Föderalismusreform 2006 ist gewesen, klare Strukturen und Verantwortlichkeiten in der Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder zu schaffen. Dieses Ziel war richtig und ist weiterhin richtig. Es beinhaltet auch ein Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen. Hieran ist unbedingt festzuhalten, denn es schützt die Kommunen vor zusätzlichen Belastungen durch den Bund.

Forderungen und Wahlversprechen der SPD, der Bund müsse sich stärker beispielsweise im Ganztags schulbereich engagieren, sind ein eklatanter Offenbarungseid der Länder, in denen aktuell mehrheitlich die SPD regiert. Wenn die SPD Ganztags schulangebote ausbauen oder die Bei-

tragsfreiheit im Kindergartenbereich umsetzen will, kann sie dies längst in den Ländern machen. Mit dem immer wiederkehrenden Verweis auf den Bund wird von eigenem Versagen und eigener Unfähigkeit abgelenkt. Die SPD missbraucht den Bund, um ihre Verantwortung an bestehenden Defiziten in den von ihr regierten Bundesländern zu kaschieren – und das auf dem Rücken und zulasten der Kommunen.

### **Verantwortung und Zuständigkeit der Länder**

Am Grundsatz, dass für eine aufgabenangemessene auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen die jeweiligen Bundesländer verantwortlich und zuständig sind, ist festzuhalten. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Bildungs-Infrastruktur, sondern insgesamt für alle von den Kommunen auszuführende Aufgaben. Dabei ist festzustellen, dass die Finanzausstattung der Kommunen in einigen Ländern gut funktioniert – in anderen offensichtlich schlecht. So haben die Kommunen im Jahr 2016 in den Flächenländern insgesamt einen Überschuss in Höhe von 5,377 Milliarden Euro erzielt. Davon entfielen laut Destatis beispielsweise auf Bayern 1,907 Milliarden Euro und Baden-Württemberg 986,4 Millionen Euro, während in Rheinland-Pfalz ein Defizit von 41,0 Millionen Euro und in Schleswig-Holstein ein Defizit von 128,2 Millionen Euro zu verzeichnen gewesen ist.

Wichtig ist, dass vom Bund für die Kommunen bereitgestellte Finanzmittel von den Ländern an die Kommunen weitergeleitet werden und dann auch ungekürzt und zusätzlich vor Ort ankommen. Kommunalfinzen sind kein Beitrag zur Konsolidierung von Landeshaushalten. Eine gekürzte Weiterleitung der Bundesmittel oder eine Verrechnung im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs sind inakzeptabel. Dies gilt sowohl für dauerhafte Kommunalentlastungen wie beispielsweise bei der Grundsicherung im Alter, bei der Länder einen den Kommunen zugeordneten Teil einbehalten, als auch für Sonderprogramme wie die Bundesunterstützung beim Ausbau und dem Betrieb von Kindertagesstätten, bei der Länder Landesmittel kürzen und durch Bundesmittel ersetzen. Dies gilt ebenfalls für Mittel zur Aufnahme, Betreuung und Integration von Flüchtlingen, bei denen gerade die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen sehr kreativ ist, den vollständigen Einbehalt der Mittel im Landeshaushalt zu erklären. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel müssen seitens der Länder ungekürzt und zusätzlich den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, um – in Umsetzung der Bundesintention – deren Finanzkraft zu stärken. Auch eine Verrechnung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist unzulässig und mit der Absicht, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, unvereinbar. Entsprechende Regelungen in Finanzausgleichsgesetzen der Länder sind zu korrigieren.

Zielführend wäre es, gesetzlich eine Sanktionierungskompetenz des Bundes gegenüber Ländern zu verankern, die sich nicht an getroffene Vereinbarungen halten. Dann wäre es auch in anderen Bereichen sicherer möglich, für die Kommunen bestimmte Finanzmittel des Bundes so über die Landeshaushalte zu leiten, dass sie in allen Ländern zusätzlich und ungekürzt bei den Kommunen ankommen.

### **Ausgleich von kommunaler Mehrbelastung im Rahmen der Konnexität**

Zur Verantwortung und Zuständigkeit der Länder für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen gehört auch, Mehrbelastungen aus Aufgabenübertragungen im Rahmen der Konnexität auszugleichen. Dies gilt insbesondere für die beiden aktuell anstehenden Mehrbelastungen aus der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes und des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG). Wenn die Länder im Bundesrat einer Regelung zustimmen, die zu Mehrausgaben bei

---

den Kommunen führen, können sie anschließend nicht auf den Bund verweisen, sondern müssen diese Mehrausgaben selber ausgleichen.

Die Erhöhung des Bundesanteils an den Leistungsausgaben des Unterhaltsvorschussgesetzes auf 40 Prozent dürfte kaum reichen, die Ausgabensteigerungen bei den Kommunen, bei denen zu den reinen Auszahlungen noch Kosten für Personal und Sachmittel hinzukommen, auszugleichen. Hier sind die Länder gefordert, die Beteiligung der Kommunen an den vom Land zu tragenden 60 Prozent so zu gestalten, dass es künftig nicht zu kommunalen Ausgabensteigerungen kommt. Das gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen mit der höchsten Beteiligungsquote der Kommunen am Unterhaltsvorschussgesetz von 80 Prozent. Kein anderes Bundesland schröpft seine Kommunen beim UVG wie Nordrhein-Westfalen. Das gilt in anderen Bereichen – beispielsweise bei der Eingliederungshilfe, die in Nordrhein-Westfalen zu 100 Prozent kommunal finanziert wird – gleichermaßen. Da ist es nicht verwunderlich, wenn es den Kommunen dort deutlich schlechter geht als in anderen Bundesländern.

### **Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden die bislang vom Bund bereitgestellten Entflechtungsmittel (ehemals u.a. GVFG, sozialer Wohnungsbau) ab dem Jahr 2020 nicht mehr als eigenes Bundesprogramm, sondern über einen höheren Umsatzsteueranteil der Länder ausgezahlt. Das bedeutet, dass nicht nur die Zweckbindung entfällt, sondern dass diese Mittel auch im allgemeinen Haushaltsaufkommen der Länder zunächst untergehen. Die Länder müssen die bislang in den Entflechtungsmitteln enthaltenen Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden künftig den Kommunen über entsprechende Landesprogramme zur Verfügung stellen. Die Auflösung der Entflechtungsmittel zugunsten eines höheren Länderanteils an der Umsatzsteuer darf auf keinen Fall dazu führen, dass die bislang bereitstehenden Mittel künftig nicht mehr zur Verfügung stehen und in Landeshaushalten versickern.

Zudem haben die Länder die Kommunen insgesamt an den vom Bund ab dem Jahr 2020 zur Verfügung gestellten Mehreinnahmen der Länder angemessen zu beteiligen. Die kommunale Kassenlage fließt künftig in die Verteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Länder ein. Damit erhält ein Land mit finanzschwachen Kommunen höhere Mittelzuweisungen. Dieses Plus müssen die Länder zwingend den finanzschwachen Kommunen zur Verfügung stellen, um deren Finanzlage zu verbessern. Die Einigung zwischen Bund und Ländern über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen darf nicht dazu führen, dass kommunale Finanzschwäche verstetigt wird, um mehr Geld aus dem Finanzausgleichssystem zu erhalten, das dann im Landeshaushalt versickert.