

Diskussionsgrundlage zur
35. ordentlichen Hauptversammlung des
Deutschen Städtetages
12. – 14. Mai 2009
in Bochum

27.04.2009

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-730
Telefax +49 30 37711-709

E-Mail
stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von

Stefan Anton
Dr. Dörte Diemert
Dr. Stefan Ronnecker
Aktenzeichen

20.06.88 D

Forum B: Wer bestellt? Wer bezahlt?
Kommunalfinzen unter Druck von Bund und Ländern

Mittwoch, 13. Mai 2009

15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

RuhrCongress Bochum, Congress Saal

Einführung:

Monika Kuban,
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers des
Deutschen Städtetages

Moderation:

Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg

Podium:

Jochen-Konrad Fromme, MdB

Bernd Scheelen, MdB

Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister Rheinland Pfalz

Oberbürgermeister Hans Schaidinger, Regensburg

Dr. Manfred Busch, Stadtkämmerer Bochum

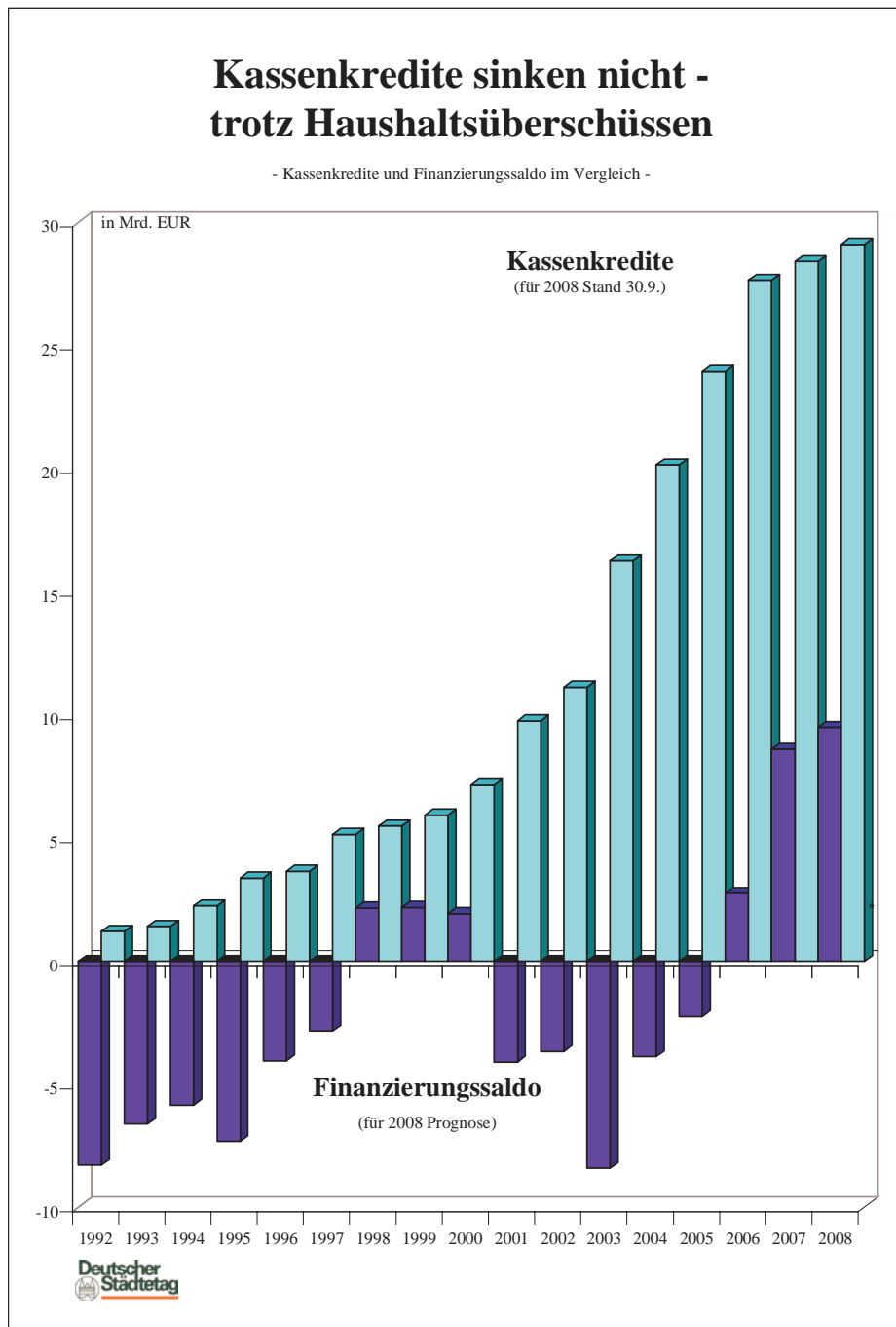
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Münster

Betreuung:

Dr. Dörte Diemert, Referentin beim Deutschen Städtetag

1. Defizite im kommunalen Finanzsystem

Zu einem Kernanliegen der finanzpolitischen Aktivitäten des Deutschen Städtetages zählt das Ziel der Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung für die Kommunen.



Bei einer langfristigen Trendbetrachtung ist festzustellen, dass es einer Vielzahl von Städten immer weniger gelingt, ausgeglichene Verwaltungshaushalte, geschweige den nachhaltig finanzierte Gesamthaushalte, vorzulegen. Dies zeigt sich insbesondere an den Kassenkrediten in den Verwaltungshaushalten vieler Kommunen, welche trotz eines bundesweit positiven kommunalen Finanzierungssaldos nicht abnehmen. Ebenso ist der Investitionsstau bei der städtischen Infrastruktur kaum mehr zu übersehen.

Die Ursachen dieser Fehlentwicklung sind hinlänglich bekannt. Dennoch ist es trotz vielfältiger Reformversuche bisher nicht gelungen, das kommunale Finanzsystem so weiterzuentwickeln, dass die Städte sowohl ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als auch die ihnen von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben hinreichend solide finanzieren können.

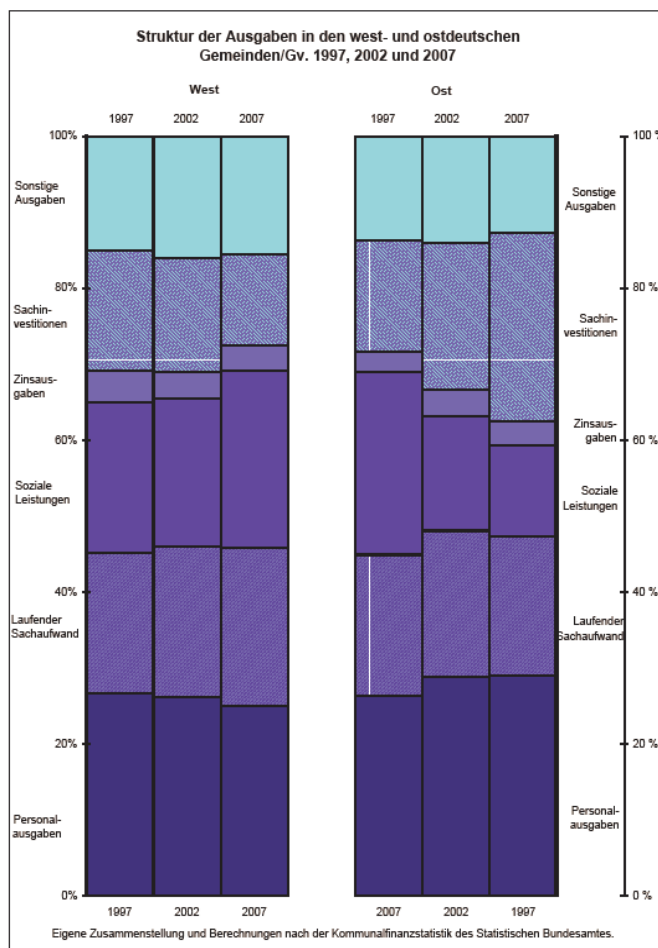
Das Auseinanderdriften von Ausgaben und Einnahmen wird nach einhelliger Auffassung primär durch vier idealtypische Arten von Steuerungsdefekten im kommunalen Finanzsystem verursacht:

- *Mangelnde Ausgabenflexibilität*: Die Städte sind mit zahlreichen Aufgaben betraut, die im langfristigen Trend permanente Kostensteigerungen bei den Kommunen hervorrufen und auf deren Kostenentwicklung die Kommune allenfalls einen marginalen Einfluss nehmen kann. Das gilt insbesondere

für die Ausführung von Leistungsgesetzen des Bundes. Die Kommunen verfügen insoweit nur über eine unzureichende Ausgabenflexibilität.

- *Unzureichende Einnahmeflexibilität:* Die Städte verfügen im Vergleich zu Bund und Ländern nur über einen sehr engen Finanzkorridor, um sich aufbauende Finanzierungsungleichgewichte durch Steuer- und Abgabenerhöhungen ausgleichen zu können. Über die Grundlagen der kommunalen Einnahmen aus Steuern und Abgaben entscheiden allein Bund und Länder.
- *Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung:* Den Kommunen wurden und werden Aufgaben oder Finanzierungslasten übertragen, bzw. die Anforderungen an bestehende Aufgaben werden einseitig erhöht, ohne dass die Verursacher dieser Mehrbelastungen hierfür die Finanzierungsverantwortung übernehmen, indem sie den erforderlichen Kostenausgleich bereitstellen. Der kommunale Finanzausgleich gewährleistet oftmals die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften nicht. Hohe Defizite und ein Abgleiten in die bilanzielle Überschuldung sind vielfach die Folge.
- *Unzulängliche Kooperationsinstrumente:* Auf vielen Politikfeldern, wie etwa im Bereich der Bildung, der sozialen Grundsicherung oder der Konjunkturpolitik, kann eine enge Kooperation zwischen Bund und Kommunen zweckmäßig und nicht selten sogar unabdingbar sein. Für derartige Formen der Zusammenarbeit mangelt es allerdings an einem tragfähigen institutionellen Rahmen in unserer bundesstaatlichen Finanzverfassung. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Kommunen originär gesamtstaatliche Aufgaben schultern müssen, ohne hierfür im Bedarfsfall die nötige finanzielle Unterstützung des Bundes als Sachwalter der gesamtstaatlichen Aufgaben erhalten zu können.

Diese Analyse wird heute weder durch die Wissenschaft noch durch die politische Praxis in Frage gestellt. In Folge dessen wurden in den letzten Jahren auch auf allen vier Problemfeldern erhebliche Reformanstrengungen unternommen.



Herausragende Projekte waren dabei die *Gemeindefinanzreform* (einschließlich der Unternehmenssteuerreform), die *Reform des sozialen Sicherungssystems (SGB II)*, die *verfassungsmäßige Verankerung des Konnexitätsprinzips* in den Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen sowie die Bemühungen im Rahmen der *Föderalismusreformkommissionen I und II*.

Der Durchbruch bei der Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung und bei der Sicherung der kommunalen Finanzautonomie ist bisher jedoch noch nicht gelungen. Naturgemäß darf auch nicht erwartet werden, dass sich eine derart komplexe Problemlage mit einer einzigen „großen Gemeindefinanzreform“ vollständig beheben lässt. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die notwendigen Reformen weiterhin eingefordert und umgesetzt werden. Die Reformagenda muss an den Handlungsfeldern Soziallasten, Steuerautonomie, Konnexität und Verwaltungskoopera-

tion ansetzen. Dabei sind auch die Ursachen der bisher unzureichenden Reformergebnisse zu analysieren und alternative Handlungsmuster auf den Prüfstand zu stellen.

2. Anstieg der kommunalen Sozialausgaben

Der große Fixkostenblock der kommunalen Sozialausgaben stellt ein stetig an Bedeutung zunehmendes Problem der kommunalen Haushalte dar. Die Problemlage wird zusätzlich dadurch verschärft, dass im Allgemeinen Finanzschwäche und hohe Pro-Kopf-Ausgaben bei den Soziallasten aufeinandertreffen. Somit ist bei finanzschwachen Städten der Spielraum für die kommunale Selbstverwaltung überproportional stark eingeschränkt. Die hohen, unflexiblen Soziallasten gehören zu den Hauptursachen für das zunehmende Auseinanderklaffen zwischen armen und reichen Städten. Die negativen Folgen der Verletzung der Konnexitätsregeln werden hier besonders deutlich.

Es existiert ein Teufelskreis von hohen Sozialausgaben, damit eingeschränkten Möglichkeiten zur Schaffung von kommunaler Standortattraktivität und hierdurch verursachter unterdurchschnittlicher Einnahmenentwicklung. Es ist zu fordern, dass Konnexitätsregeln angewandt werden, dem Bund verbesserte Möglichkeiten zur Ko-Finanzierung gegeben werden und die finanzielle Unterstützung bzw. Kostenübernahme durch Bund oder Land sich auch an der Frage orientiert, ob in einer Stadt überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich hohe Kosten anfallen.

Regelungen zur teilweisen Kostenübernahme durch Bund oder Länder sind für die Kommunen oftmals äußerst unbefriedigend ausgefallen. Hierbei gibt es mehrere auch bei anderen Reformmaßnahmen wiederkehrende Kritikpunkte. Diese sollen exemplarisch an der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft geschildert werden.

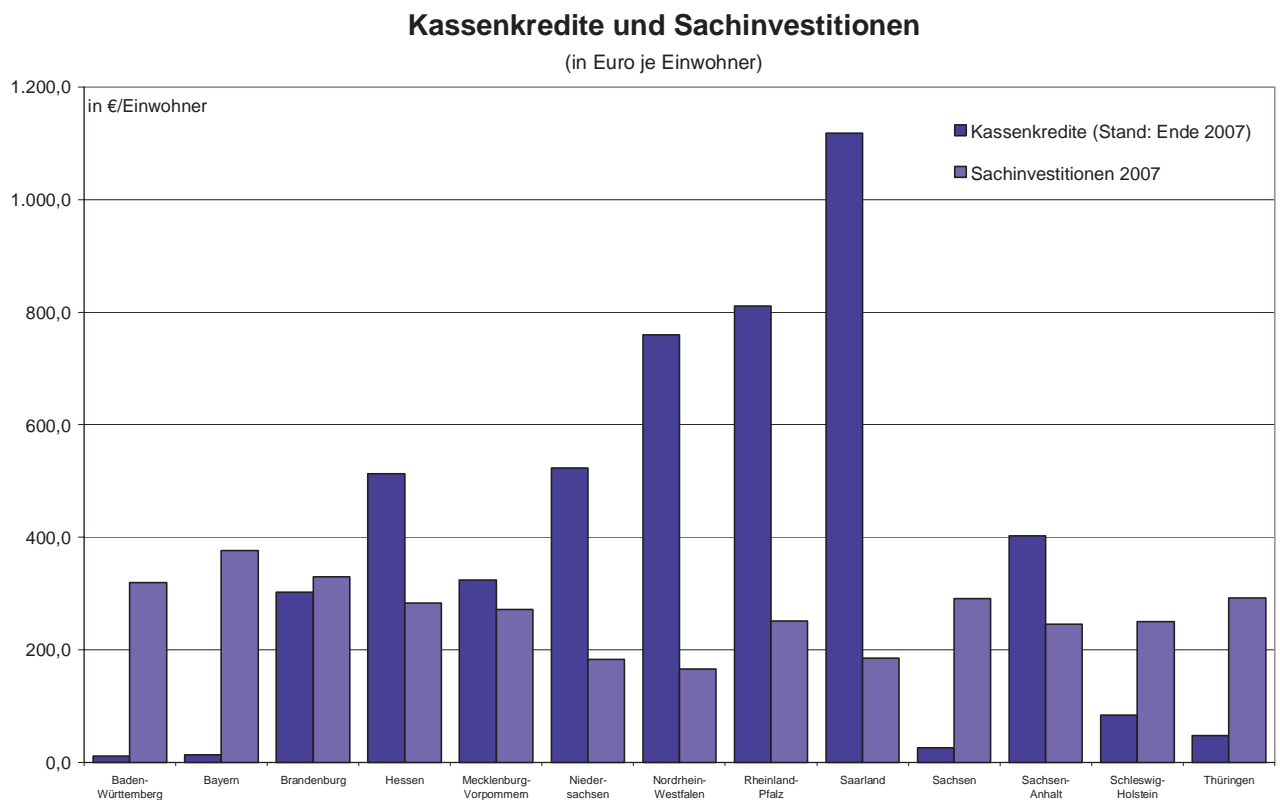
Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zur Umsetzung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter verständigten sich Bund und Länder gleichzeitig darauf, zeitnah in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren die bislang als Übergangslösung deklarierte Anpassungsformel für die jährliche Berechnung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Hartz-IV-Empfänger über das Jahr 2010 hinaus festzuschreiben (Entfristung). Dadurch sollen künftig Auseinandersetzungen über die Angemessenheit und die Grundlagen der Kostenverteilung vermieden werden.

Der Deutsche Städtetag hatte demgegenüber bereits bei der befristeten Einführung der Anpassungsformel vehement darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nicht die tatsächliche Kostenentwicklung bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung widerspiegelt und somit als Indikator nicht geeignet ist. Stattdessen ist eine Fortschreibung anhand der tatsächlichen Ausgabenentwicklung die sachgerechte Lösung.

Absehbar führt die festgeschriebene Anpassungsformel für das Jahr 2009 – bei konstant hohen Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II – zu einer Absenkung der Bundesbeteiligung in Höhe von 3 Prozentpunkten. Die Anpassungsklausel, die nun verewigt wurde, hat sich bereits im ersten Jahr ihrer Anwendung als evident unsachgemäß erwiesen. Sie ist erstmalig bei der Ermittlung der Bundesbeteiligung für das Jahr 2008 zur Anwendung gekommen. Dabei ergab sich eine eklatante Differenz zwischen den maßgeblichen Kosten für Unterkunft und Heizung, die um über 8% gestiegen waren, und den als Maßstab für die Anpassung herangezogenen Bedarfsgemeinschaftszahlen, die um ca. 4% gesunken waren. Statt eines aufgrund der Ausgabenentwicklung gebotenen Anstiegs kam es zur Absenkung der Bundesbeteiligung, was im Saldo zu einer Belastung der Kommunen von 1,15 Mrd. € geführt hat.

Die Anpassungsformel konnte seitens der kommunalen Spitzenverbände nur unter dem Vorbehalt der Befristung hingenommen werden. Mit der Befristung war zugleich die Aussicht verbunden, im Zuge weiterer Verhandlungen zu einer sachgerechten und somit dauerhaft tragfähigen Lösung zu gelangen. Die Übergangsregelung diente nur dem Zweck, Verzögerungen im Reformprozess zu verhindern und bereits vor dem Finden einer konsensualen Lösung ein Minimum an Dynamisierung zu erreichen. Mit der Entfristung im Rahmen einer Nacht- und Nebelaktion wurde hingegen einseitig die versprochene Suche nach einer sachgerechten Lösung aufgekündigt. Bund und Länder haben sich als unzuverlässige Verhandlungspartner erwiesen. In der Konsequenz muss von den Kommunen grundsätzlich geprüft werden, ob Übergangslösungen mit dem Versprechen auf eine spätere konsensuale Lösung in Zukunft überhaupt noch akzeptiert werden können.

Die Bundesbeteiligung ist auch in ihrer Gesamthöhe unzureichend, sodass die politischen Zusagen im Rahmen der letzten Gemeindefinanzreform, insbesondere die strukturschwachen Kommunen von Sozialausgaben zu entlasten, letztendlich nicht eingehalten wurden. Diese Zusagen wurden u. a. dadurch konterkariert, dass die Finanzierungsverantwortung für die unerwartet deutliche Zunahme der Leistungsempfänger einseitig den Kommunen zugeschoben wurde. Bei der Diskussion um die Ursachen für die Zunahme (aus der sich dann auch die jeweilige Finanzierungsverantwortung ableiten lässt) ging es nur noch darum – fern jeder sachlichen Erörterung – den Kommunen die Verantwortung zuzuschieben.



Quelle: Stat. Bundesamt, Kassenstatistik

Die immense Belastung durch Sozialausgaben führt weiterhin in finanzschwachen Kommunen zu einer Verdrängung des Angebots anderer öffentlicher Güter, die nicht gesetzliche Pflichtaufgaben sind. Dies ist nicht nur wegen der damit verbundenen Einbuße an Lebensqualität für alle Bürger problematisch. Viele der sog. freiwilligen Leistungen – wie zum Beispiel verstärkte Aufwendungen für Integration, Sprachschulung etc. – haben präventiven Charakter, tragen zu einer Verbesserung der Chancen von Sozialleistungsbeziehern bei und damit gleichzeitig langfristig zu einer Senkung der

Sozialausgaben. Damit befinden sich die strukturschwachen Kommunen in einer Abwärtsspirale : Geringe Wirtschaftskraft, hohe Arbeitslosigkeit, geringe Steuereinnahmen, hohe Sozialausgaben führen zu öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen auf niedrigerem Niveau als im Durchschnitt der Städte. Die daraus resultierenden Standortnachteile bewirken, dass die Städte wenig Chancen haben, diesem Teufelskreis zu entkommen.

3. Weiterentwicklung des kommunalen Steuersystems

Die kommunalen Einnahmen aus Steuern und Abgaben unterliegen im Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich und den Zuweisungen in geringerem Umfang der Willkür der Gesetzgeber. Denn die Kürzung z. B. von Zuweisungen ist zum einen leichter und schneller zu bewerkstelligen als die Änderung von Steuergesetzen, zum anderen entlastet sie den eigenen Haushalt der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene. Deshalb hat die Sicherung und Weiterentwicklung des kommunalen Steuersystems für die Städte absoluten Vorrang.

An das kommunale Steuer- und Abgabensystem sind eine Reihe von quantitativen und qualitativen Anforderungen zu stellen. Ein gutes Gemeindesteuersystem hat insbesondere die folgenden Eigenschaften:

- Die generierbaren Steuereinnahmen müssen ausreichen, um zumindest die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung vollständig zu finanzieren. Die Finanzierung der übertragenen Pflichtaufgaben kann durch entsprechende Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern oder gegebenenfalls auch teilweise über Finanzausweisungen von der beauftragenden Ebene (Bund oder Land) finanziert werden.
- Die Einnahmenstruktur ist so zu diversifizieren, dass Aufkommensschwankungen durch Sondereinflüsse wie Konjunkturphasen, Steuerreformen oder regionale beziehungsweise sektorale Verwerfungen in der Wirtschaftsstruktur nur in seltenen Ausnahmefällen größer als bei Bund und Ländern sind.
- Ergänzend muss die Steuerstruktur sicherstellen, dass nicht nur das Gesamtaufkommen über alle Städte hinweg ausreichend bemessen ist, sondern auch, dass alle Städte mit ihren jeweiligen besonderen wirtschaftlichen und sozialen Strukturmerkmalen ein angemessenes Steueraufkommen erzielen können. Nivellierenden Finanzausgleichssystemen sollte insoweit eine nachrangige Bedeutung zukommen.
- Das Steuersystem ist dergestalt auszuformen, dass Spielräume für Aufkommenssteigerungen bestehen. Dies setzt voraus, dass zumindest ein Teil der gewichtigen Steuerquellen mit einem Hebesatzrecht versehen wird. Eine solche Hebesatzautonomie kann allerdings nur dann funktionsgerecht wirken, wenn sich diese auf Steuern bzw. Bemessungsgrundlagen bezieht, bei denen ein ruinöser Steuerwettbewerb unwahrscheinlich ist.
- Die Ein- und Zugriffsrechte von Bund und Länder auf die kommunalen Steuern müssen verfassungsrechtlich auf das absolut notwendige Minimum beschränkt bleiben, um ungerechtfertigte Eingriffe in die kommunalen Kassen dauerhaft auszuschließen zu können.

Ausgehend von diesem Anforderungskatalog lassen sich sowohl die Problemstellen als auch die Reformmöglichkeiten des Gemeindesteuersystems ableiten:

Die Gewerbesteuer entspricht hervorragend diesem Anforderungskatalog. Sie ist aufkommensstark, lässt sich aufkommensstabil ausgestalten, ist mit einem Hebesatzrecht verbunden und verfassungs-

rechtlich abgesichert. Vor diesem Hintergrund ist es das vorrangige Ziel der Kommunen, die Gewerbesteuer als kommunale Steuerquelle zu erhalten und durch weitere Reformschritte zu stabilisieren und auszubauen.

Das Ziel der Erhöhung der Aufkommensstabilität kann durch weitere Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen erreicht werden. Mit der Unternehmenssteuerreform sind bereits erste wichtige Schritte in diese Richtung unternommen worden. Zu nennen sind insbesondere die Begrenzung der Verlustabzugsmöglichkeiten, die Zinsschrankenregelung sowie die anteilige Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen. Alle diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass heute auch wieder Großbetriebe und nicht mehr nur kleine und mittlere Unternehmen systematisch zur Gewerbesteuer herangezogen werden können.

Damit sind die Revitalisierungsmöglichkeiten allerdings noch nicht ausgeschöpft. In der mittleren Frist ist ein Maßnahmenpaket aus den nachstehenden Optionen zu schnüren:

- Streichung der Branchenbefreiung für die freien Berufe,
- Beendigung der gewerbesteuerlichen Organschaft,
- Beendigung der Steuerfreiheit von Gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften

Die Überprüfung der Gewerbesteuerumlage gehört schließlich ebenfalls auf die Agenda der Revitalisierungsmaßnahmen. Die Gewerbesteuerumlage ist durch Ausgleichsmaßnahmen ins Leben gerufen worden, deren Begründungen heute weitgehend entfallen sind. Eine systematische Überprüfung der Gewerbesteuerumlage ist daher dringend geboten. Allerdings handelt es sich bei der Rückführung dieser Umlage um keine echte Reformmaßnahme für die Gewerbesteuer, sondern lediglich um eine längst überfällige Korrektur eines oftmals ungerechtfertigten Zugriffs von Bund und Ländern auf das Gewerbesteueraufkommen. Darüber hinaus erscheint es grundsätzlich widersinnig, einerseits dem kommunalen Gesamthaushalt originäres Steueraufkommen zu entziehen und dann andererseits die dadurch entstehende Finanzierungslücke wieder durch gegenläufige Finanzzzuweisungssysteme zu schließen.

Die Grundsteuer ist ebenfalls ein solider Eckstein im kommunalen Steuersystem, welche den Anforderungen an eine gute Gemeindesteuer im Grundsatz beinahe idealtypisch entspricht. Tatsache ist, dass die Grundsteuer heute bei gutem und verlässlichem Steueraufkommen verwaltungstechnisch reibungsfrei läuft, von den Bürgern in hohem Maße akzeptiert und durch die Rechtsprechung nicht in Frage gestellt wird. Allerdings hat der Gesetzgeber über Jahrzehnte die boden- und siedlungspolitischen Wirkungen der geltenden Grundsteuer ignoriert und es versäumt, die Aufkommenspotentiale dieser Steuer mit der notwendigen Sorgfalt zu pflegen. In der Folge liegt das Belastungsniveau auf Grundbesitzabgaben heute in Deutschland weit unter dem international üblichen Niveau.

Ein mit einer Reform partiell verbundenes höheres Grundsteuerbelastungsniveau kann den Bürgern allerdings nur dann vermittelt werden, wenn die Lastenverteilung gleichmäßig, gerecht und nach transparenten Maßstäben erfolgt. Deshalb ist zu fordern, dass:

- die hebesatzbewehrte Grundsteuer mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Risiken zukunftsicher umgestaltet wird,
- die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage bundeseinheitlich erfolgt,
- dabei aber auch in einem möglichst einfachen und rechtssicheren Verfahren ermittelbar bleibt und insoweit auch vom Bürger nachvollzogen werden kann,
- die vielfältige Durchlöcherung der Befugnis zur Grundsteuererhebung durch die diversen Befreiungstatbestände konsequent zurückgeführt wird,
- sichergestellt wird, dass das Aufkommen auch weiterhin in angemessener Weise sowohl durch private als auch durch gewerbliche Grundsteuerobjekte aufgebracht wird,

- die Erhebung der Grundsteuer künftig auch bodenpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt, um bereits erschlossene Flächen mit Vorrang einer Nutzung zuzuführen, und
- eine vollständige Kommunalisierung der Grundsteuererhebung nur unter strikter Wahrung des Konnexitätsprinzips durchgeführt und daher durch Landesgesetze geregelt wird.

Erhöhung der Beteiligungsquoten an den Bundes- und Gemeinschaftssteuern: Die eingangs formulierte Anforderung an ein gutes Gemeindesteuersystem, wonach die Einnahmenstruktur möglichst diversifiziert sein sollte, lässt sich mangels Vielfalt an ergiebigen Einnahmequellen letztlich nur durch Ebenen übergreifende Steuerverbünde realisieren. Zur Stärkung der kommunalen Steuerbasis ist es daher zweckmäßig, dass die Beteiligung der Kommunen an den Bundes- und Gemeinschaftssteuern kontinuierlich ausgebaut wird.

4. Kommunalen Finanzausgleich, Zuweisungen, Konnexität: Die Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern

Die Ausführung von Bundes- und Landesaufgaben durch die Kommunen bzw. die Kooperation mehrerer Verwaltungsebenen bei der Aufgabenerfüllung ist aus Sicht des Bürgers sowohl aufgrund von Qualitätsvorteilen als auch aufgrund von Kostenvorteilen wünschenswert. Qualitäts- und Kostenvorteile können aus den besseren Möglichkeiten der Kommunen entstehen, die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten bei der Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen. Weitere Kostenvorteile können sich aus der Nutzung von Verwaltungseinheiten durch mehrere staatliche Ebenen ergeben. Die im föderalen Bundesstaat getroffenen Regeln über Aufgaben- und Ausgabenverantwortung dürfen davon aber nicht berührt werden. D. h. die Aufgabenträger bzw. Auftraggeber müssen insbesondere die Finanzverantwortung behalten, nach dem Prinzip: „Wer bestellt, bezahlt!“. Diese Spielregel ist allerdings auch heute noch nicht garantiert und wird auch nach wie vor nicht eingehalten.

Denn bei der Entscheidung, von welcher Verwaltungsebene eine bestimmte öffentliche Aufgabe wahrgenommen werden soll, spielen naturgemäß eine Vielzahl von Interessen eine Rolle – nicht nur die rein sachlichen Interessen an einer optimalen Aufgabenwahrnehmung. Fachlich ist es oft naheliegend, dass eine Aufgabe nicht nur schnell und effektiv, sondern gleichzeitig auch orts- und bürgernah wahrgenommen wird. In einer Vielzahl von Fällen liegt es daher nahe, dass die Städte und Gemeinden diese Aufgaben im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger und im Sinne der Selbstverwaltung vor Ort wahrnehmen.

Die Einführung von öffentlichen Aufgaben oder die Erhöhung von Standards ist jedoch regelmäßig mit Kosten verbunden. Während eine Verbesserung öffentlicher Leistungen vom Wähler dankbar zur Kenntnis genommen wird, lassen sich politische Mehrheiten für entsprechende schmerzliche Kürzungen „an anderer Stelle“ nur schwer realisieren. Umso wichtiger ist es, dass die Finanzierungsverantwortung nicht an Dritte – hier die Kommunen – verschoben wird, sondern bei der Ebene im bundesstaatlichen Gefüge verbleibt, die über die Schaffung neuer Aufgaben und Leistungspflichten oder die Erhöhung von Standards bei der Erfüllung bestehender Aufgaben entscheidet – und ihrer Finanzierungsverantwortung entsprechend auch die Deckung der dadurch verursachten Kosten zu gewährleisten hat. Dies ist bei entsprechenden Aufgabenverlagerungen an die Kommunen leider nicht sichergestellt.

Die Erfahrung zeigt zunächst, dass der kommunale Finanzausgleich der Länder die mit neuen Aufgaben und Pflichten einhergehenden Belastungen im Regelfall nicht abdeckt. Die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs – ohnehin ein Feld höchst kontroverser und politischer Auseinandersetzungen – ist regelmäßig mit Blick auf die von den Kommunen bisher schon wahrgenommenen Aufgaben erfolgt. Der kommunale Finanzausgleich soll insoweit die eigenen kommunalen Einnahmen

aufstocken, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Darüber hinaus dient der kommunale Finanzausgleich dazu, bestehende Finanzbedarfs- und Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzumildern und auf diesem Wege zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Auch der – von vielen Landesverfassungsgerichten im Grundsatz anerkannte – Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung verspricht wegen der Weite und Unbestimmtheit der Rechtsvorgaben nicht zwangsläufig gute Erfolgsaussichten, wenn es darum geht, eine aufgabengerechte Finanzierungsstruktur umzusetzen. Und schließlich stellen nahezu alle Landesverfassungen die Pflicht zum kommunalen Finanzausgleich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Landesetats. Auch dadurch relativieren sich die Aussichten der Kommunen, eine bessere Dotierung des Finanzausgleichs zu erstreiten. Der kommunale Finanzausgleich muss schließlich nicht selten als „Landesreservekasse“ für die staatlichen Haushaltssanierer herhalten. Trotz enormen Widerstands, leerer kommunaler Kassen und deutlicher Aufgabenzuwächse sind die zwingend erforderlichen Einsparungen in den Augen vieler Landespolitiker nämlich über pauschale Kürzungen bei großen Ausgabenblöcken wie dem kommunalen Finanzausgleich leichter zu realisieren als in mühevoller Kleinarbeit mittels Deregulierung und Aufgabenkritik.

Unter dem Motto „Wer bestellt, bezahlt!“ gilt daher dem Konnexitätsgedanken als weiterer Säule neben dem kommunalen Finanzausgleich und den eigenen, kommunalen Steuer- und Gebühreneinnahmen besondere Aufmerksamkeit: Entscheidungsverantwortung und Finanzierungslast müssen nach dem Grundgedanken der Konnexität grundsätzlich in einer Hand liegen; Entscheidungen auf Kosten Dritter sind unzulässig – mit anderen Worten: Wer bei den Kommunen bestimmte Leistungen „bestellt“, muss auch die hierdurch entstehenden Kosten übernehmen.

Im Zuge der Föderalismuskommission I ist dazu 2006 zunächst ein Aufgabenübertragungsverbot des Bundes im Grundgesetz (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) verankert worden. Auf diesem Weg sollte der unmittelbare Aufgabendurchgriff des Bundes auf die Kommunen ausgeschlossen werden und sichergestellt werden, dass Aufgabenübertragung auf die Kommunen zukünftig im Wege landesgesetzlicher Zuständigkeitsregelungen und damit im Geltungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen erfolgen müssen. Das war verbunden mit der Hoffnung, dass die Länder vor diesem Hintergrund im Bundesrat stärker auf die Kosten achten und zu einem Sachwalter auch kommunaler Interessen werden würden. Verträge zwischen Bund und Land zu Lasten der Kommunen sollten damit der Vergangenheit angehören.

Gegen das Petitum des Deutschen Städtetages war damit gleichzeitig aber jegliche Möglichkeit der Aufgabenübertragung des Bundes an die Gemeinden, unabhängig von einem zu gewährenden Kostenausgleich, entfallen. Aus Sicht des Städtetages wäre eine enge Konditionierung der Aufgabenübertragung verbunden mit der Verankerung des Konnexitätsprinzips zu Gunsten der Gemeinden im Grundgesetz eine Lösung gewesen, die den neuen Herausforderungen an staatliche Aufgabenerfüllung eher gerecht geworden wäre. Sie hätte außerdem unter Würdigung der politischen Realität den Kommunen einen besseren Schutz vor Kostenabwälzungen geboten.

Gerade wegen der oben ausgeführten Notwendigkeit der Kooperation verschiedener staatlicher Ebenen mit dem Ziel einer optimalen Aufgabenerfüllung muss die jetzige starre Verbotsregelung als realitätsfern angesehen werden – das hat sich im übrigen auch relativ schnell bestätigt: Nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem Konjunkturpaket II zur Bekämpfung der Rezession mit Hilfe eines kommunalen Investitionsprogrammes haben erneut deutlich gemacht, dass Art. 84 Abs 1 Satz 7 GG den Staat in Krisensituationen in die Nähe der Handlungsunfähigkeit bringt. Die Kommunen durften danach die Investitionszuweisungen im Bildungsbereich nur für energetische Sanierung einsetzen, weil es hier eine Bundeszuständigkeit gibt. Im Rahmen der Abschlussberatungen der Föderalismuskommission II haben selbst die Länder, die die Kommunen nur in ihrer ausschließlichen Vormundschaft sehen wollen, im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates einer Formulierung im Art. 104 b GG zuge-

stimmt, die dem Bund Handlungsmöglichkeiten in Notlagen eröffnet. Danach soll der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren können. Es besteht damit Hoffnung, dass die Kommunen die wirklich notwendigen Investitionen z. B. in ihren Bildungseinrichtungen tätigen können.

Das strikte Durchgriffsverbot ist aber nicht nur realitätsfern, es erreicht das Ziel, die Kommunen vor Kostenabwälzungen zu schützen, auch nur sehr mangelhaft. Die Erfahrungen zeigen, dass der durch das grundgesetzliche Aufgabenübertragungsverbot einerseits und die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen andererseits gewährte Schutz in der Praxis nicht wie angenommen zum Tragen kommt und pragmatische Lösungen verhindern kann: Nach wie vor sind nämlich Versuche zu verzeichnen, Finanzanzierungsverantwortung bei der Schaffung neuer Aufgaben auf die Kommunen zu verlagern.

Beispielhaft kann auf die Frage verwiesen werden, ob das Aufgabenübertragungsverbot des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7 GG auch bei wesentlichen Veränderungen von „Alt-Aufgaben“ greift, ob also wesentliche Veränderungen bestehender Aufgaben der Übertragung „neuer“ Aufgaben gleichzusetzen sind. Diese Diskussion wurde u. a. bei der Novellierung des Kinderförderungsgesetzes geführt. Hier haben sich die Bundesländer im Bundesrat teilweise sehr deutlich gegen die Aufhebung der – noch aus der Zeit vor der Föderalismuskommission I stammenden – direkten Zuständigkeitszuweisung des Bundes in § 69 SGB VIII an die Kommunen ausgesprochen. Zur Begründung wurde auf die „Übergangsregelung“ des Artikel 125 a GG verwiesen, wonach die vor dem 1. September 2006 bundesgesetzlich begründeten kommunalen Zuständigkeiten weiter gelten würden. Die Bundesländer wollten damit vermeiden, dass sie selbst im Fall der Aufhebung des Bundesdurchgriffs neue landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisungen schaffen müssen und etwaige Konnexitätsfolgen auslösen.

Entsprechenden Versuchen ist zunächst auf Bundesebene dadurch zu begegnen, dass der Bundesdurchgriff in Alt-Gesetzen entsprechend den Weichenstellungen der Föderalismuskommission I aufgehoben wird, wenn die von den Kommunen wahrgenommenen Alt-Aufgaben strukturell neu geordnet oder grundsätzlich erweitert werden. Die Bundesländer haben es in der Hand, neue Belastungen durch ihre Einflussnahme im Bundesrat zu verhindern. Sie können darüber hinaus auf Landesebene selbst darüber entscheiden, welche Verwaltungsebene (Landes- oder Kommunalverwaltung) die neuen oder grundlegend ausgeweiteten Aufgaben und Finanzierungslasten zu schultern hat. Es entspricht daher dem Konnexitätsgedanken, dass die Bundesländer bei einer Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen die durch Übertragung neuer Aufgaben, Standarderhöhungen oder Einführung bzw. Ausweitung von Finanzierungspflichten verursachten Mehrbelastungen ausgleichen.

Die Bundesländer sind aufgefordert, ihrer Finanzierungsverantwortung für die Kommunen gerecht zu werden. Umgehungsstrategien sind nicht nur rechtlich äußerst fraglich, sie widersprechen auch dem Grundsatz, dass der Aufgabenverantwortung auch die Finanzierungsverantwortung folgt. Soweit Spielräume bei der Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben verbleiben, sind die Länder gefordert, diese im Sinne des Konnexitätsgedankens und des kooperativen Zusammenwirkens von Land und Kommunen zu schließen.

Es kann schließlich darüber hinaus auch nicht akzeptiert werden, dass Landesgesetzgeber, die über Konnexitätsverpflichtungen zur Kostenerstattung gehalten sind, sich beim kommunalen Finanzausgleich schadlos halten. Die Landesgesetzgeber müssen ihrer Verantwortung für eine aufgabengerechte Finanzierung der Kommunen gerecht werden und die finanzielle Mindestausstattung der Städte gewährleisten.

5. Reformagenda für das Gemeindefinanzsystem

Reformmaßnahmen zur Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung für die Kommunen bleiben weiter auf der Tagesordnung. Besonderen Handlungsbedarf gibt es im Bereich der Stärkung der kommunalen Steuerkraft, der Entlastung bei den sozialpolitisch motivierten Leistungsgesetzen, bei der Sicherung der Konnexitätsgrundsätze sowie bei der Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Instrumente im Bereich der Verwaltungskooperation zwischen Bund und Kommunen.

- Die Stärkung der kommunalen Steuerkraft ist weiterhin ein Reformziel mit hoher Priorität, hier insbesondere eine weitere Stärkung der Gewerbesteuer.
- Ebenso muss die Ertragskraft der Grundsteuer durch eine längst überfällige Grundsteuerreform gesteigert werden. Hierzu ist es unabdingbar, die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer durch eine sachgerechte Bewertung der Grundstücke systematisch zu verbreitern und weitgehend auf Ausnahmeregelungen für bestimmte Grundstücksarten oder Eigentümergruppen zu verzichten.
- Darüber hinaus ist der Bund aufgefordert, sich einer Diskussion über die Möglichkeiten zur Übertragung beziehungsweise Einrichtung weiterer originärer Einnahmequellen der Städte und Gemeinden aus Steuern und Abgaben zu stellen.
- Im Bereich der Sozialausgaben steht die zugesagte Entlastung, insbesondere der strukturschwachen Kommunen, aus. Mit Blick auf das immer weitere Auseinanderdriften der Finanzlage armer und reicher Städte besteht hier dringender Handlungsbedarf.
- Angesichts der Bedeutung der Kommunen als dritte Ebene im zweigliedrigen Bundesstaat steht auch der Bund in der Verantwortung, bei seinen Entscheidungen die Auswirkungen auf die kommunale Haushaltsebene in den Blick zu nehmen. Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände daher rechtzeitig zu hören und es ist eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen. Der notwendige Blick auf die Wirkungen für die kommunale Ebene könnte z. B. durch die Einrichtung eines kommunalpolitischen Ausschusses im Deutschen Bundestag verbessert werden.
- Das strukturelle Problem der Verlagerung von Kostenfolgen kann nicht allein durch das generelle Verbot einer unmittelbaren Kooperation zwischen Bund und Kommunen gelöst werden. In seiner jetzigen Form verhindert dieses Verbot auch jene Kooperationen von Bund und Kommunen, bei denen eine Arbeitsteilung zweckmäßig ist und gleichzeitig der dadurch bedingte Ausgabenmehranfall bei den Kommunen auch tatsächlich in angemessener Weise durch Bundesmittel abgegolten wird. Deshalb ist das absolute Durchgriffsverbot zu präzisieren und für die Fälle eines unmittelbaren Durchgriffs des Bundes eine entsprechende Konnexitätsregelung im GG einzuführen.