

„Empfehlungen zur Reform der Gemeindefinanzen“

Die Empfehlungen stellen - der Aufgabenstellung der beiden Akademien entsprechend - Ziele einer zukunftsfähigen Stadt- und Raumentwicklung in den Mittelpunkt. Sie legen besonderen Wert darauf, dass Städte ihre raumpolitischen Aufgaben als ökonomische „Motoren“ (Entwicklungsfunktion), als Orte der sozialen Entwicklung (Ausgleichs- und Integrationsfunktion) und als Träger zentralörtlicher Funktionen (Versorgungsfunktion) selbstverantwortlich und zukunftsbezogen wahrnehmen können. Soweit die Empfehlungen finanzwissenschaftliche oder verfassungspolitische Konzepte (wie Äquivalenzprinzip oder Konnexitätsprinzip) bekräftigen, gehen sie davon aus, dass diese Konzepte den Kernzielen – per saldo und wenigstens indirekt - nützen, zumindest nicht widersprechen.

Grundsätzliches:

1. Kommunale Selbstverwaltung ist ein verfassungsrechtlicher Grundsatz und die Basis der lokalen Demokratie. Kommunale Selbstverwaltung setzt eine ausreichende, d.h. aufgabenadäquate Finanzausstattung zwingend voraus.
2. Das zentrale Dilemma der Kommunalfinanzen besteht in Folgendem: Einerseits führen die Imperative der Marktwirtschaft auf Dauer zu einer räumlich ungleichen Wirtschafts- und Finanzkraft. Andererseits lassen es die Imperative des Staatshandelns auf Dauer nicht zu, dass die ungleiche Verteilung der Wirtschaftskraft unkorrigiert zu einer ebenso ungleichen Verteilung der öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben sowie der Lebensqualität und Lebenschancen der Bewohner einer Region führt. Das Staatshandeln muss einen Beitrag zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen leisten (z.B. via Finanzausgleich, Infrastrukturpolitik, Regionalpolitik und räumlicher Planung). Die ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ (Art. 72 GG) ist dem Staat aus faktischen Gründen nicht möglich.
3. Zurzeit ist für viele Kommunen durch die Finanzknappheit die Planungshoheit als ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung entwertet. Mehr und mehr ist bei ihnen kommunales Handeln zur Stadtentwicklung nur noch im Schlepptau der Ziele privater Investoren möglich und insofern ist ihre Autonomie gefährdet. Die kommunale Finanzausstattung berührt also nicht nur die Verhältnisse im Bundesstaat (Handlungskraft der drei Ebenen), sondern auch die Aufgabenteilung und Machtbalance zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Daher muss eine frühzeitige und dauerhafte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Entscheidungsvorbereitung über Regelungen zur Aufgabenverteilung und zur Finanzausstattung der Gemeinden ein größeres und verbindlicheres Gewicht erhalten.
4. Die Finanzpolitik betont zurzeit zu Recht das Ziel, die Verschuldung zurückzuführen. Auch Raumordnungspolitik und Raumentwicklungspolitik (mit ihren Ordnungs-, Entwicklungs-, Schutz- und Ausgleichsfunktionen) dienen der Nachhaltigkeit (vgl. ROG). Fairer intergenerationeller Lastenausgleich ist ein zentrales Element der Nachhaltigkeit.

Der Abbau der Neuverschuldung ist daher auch für die kommunale Ebene eine zwingende Zielsetzung, der Abbau der Schuldenstände sollte langfristig ebenfalls angestrebt werden. Langfristig erwartbare sozioökonomische Trends (schwächeres Wachstum, demographischer Wandel) unterstützen diese Zielsetzungen. Ein generelles Verbot kommunaler Schuldenaufnahme wird aber nicht empfohlen, da es die Handlungsspielräume der Kommunen zu sehr einengen würde. Wegen der staatlichen Schuldenbremse muss die kommunale Ebene sich darauf einstellen, „von oben“ keine nennenswerte finanzielle Unterstützung, etwa durch Umverteilung von Steuererträgen, zu finden. Was sie aber auch im Einzelfall erwarten darf, ist Respekt vor der kommunalen Autonomie, etwa im Dialog zwischen der Kommunalaufsicht des Landes und der einzelnen Kommune. Auch für Haushaltssicherungskommunen darf es keine Auflage geben, bestimmte freiwillige Ausgaben zu streichen oder bestimmte Hebesätze der Realsteuern zu realisieren.

Verbesserung der Einnahmeseite notwendig:

5. Kurzfristig müssen die fiskalischen Probleme gelöst werden, die sich aus dem Aufschaukeln der Kassenkredite in zahlreichen Kommunen ergeben. Hierzu gehören auf der Einnahmeseite kommunale Entschuldungsfonds in denjenigen Ländern, in denen Kommunen mit hohen Kassenkrediten eine nennenswerte Rolle spielen. Ohne Hilfen an dieser Stelle werden die kommunalen Haushalte mit hohen Kassenkreditbeständen letztlich unkalkulierbar.
6. Langfristig muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte beendet werden. Grundsätzlich sollten dabei eine Stärkung der eigenen Einnahmen im Vergleich zu staatlichen Zuweisungen und bei den Steuern für die Kommunen insgesamt ein Aufkommensgleichgewicht der drei Steuerarten Gewerbesteuer, Grundsteuer und Anteil an der Einkommensteuer angestrebt werden.
7. Die Gewerbesteuer (mit Hebesatzrecht) ist in drei Richtungen fortzuentwickeln: Sie benötigt eine breitere, d. h. weniger von Gewinnschwankungen abhängige und regional weniger streuende Bemessungsgrundlage. Weitere Steuerpflichtige („freie Berufe“) sind in die Besteuerung einzubeziehen. Langfristig sollten Möglichkeiten zum schrittweisen Abbau der Gewerbesteuerumlage mit dem Ziel der fiskalischen Entflechtung der Ebenen geprüft werden.
8. Die Grundsteuer (mit Hebesatzrecht und Zonierungsrecht) sollte zukünftig möglichst als kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, ersatzweise als reine Bodenwertsteuer erhoben werden. Ihre Reform ist wegen der veralteten, verzerrten Bemessungsgrundlage besonders dringlich, zugleich politisch leichter möglich, da ein abgestimmter Länderentwurf vorliegt. Im Zuge der Reform ist eine deutliche quantitative Aufwertung im Steueraufkommen vertretbar.
9. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer (ohne Hebesatzrecht) ist beizubehalten. Für die Ablehnung eines Hebesatzrechtes hier spricht vor allem folgender Grund: Eine bedarfsorientierte Differenzierung der Hebesätze würde in den Städten zu überdurchschnittlichen, im Umland zu unterdurchschnittlichen Hebesätzen führen und so die raumentwicklungspolitisch unerwünschte Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) befördern. Eine verfassungskonforme Abschaffung der Pendlerpauschale muss aus demselben Grund in Angriff genommen werden.

10. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer ist als völlig systemfremd abzuschaffen, bei vollem Ausgleich für die kommunale Ebene insgesamt, wenn auch nicht für die einzelne Gemeinde.
11. Nennenswerte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung werden schon heute über (allerdings oft nicht kostendeckende) Gebühren finanziert. Für eine verstärkte Nutzerfinanzierung sprechen die Vorzüge dieses Äquivalenzprinzips. Die Anhebung der Kostendeckungsgrade etwa mit der Zielsetzung, dadurch Umlandbürger finanziell besser an den zentralörtlichen Ausgaben zu beteiligen, kann aber nur in geringem Umfang praktiziert werden, denn „externe Effekte“ und soziale Rücksichtnahme veranlassen die Kommunen zu unvollständiger Kostendeckung.
12. Nach einer generellen Stärkung der eigenen Einnahmen der Gemeinden kann das finanzwirtschaftliche Gewicht des kommunalen Finanzausgleichs reduziert werden. Er sollte weniger der allgemeinen Aufstockung der kommunalen Finanzmasse dienen als vielmehr verstärkt spezifische Bedarfe berücksichtigen, z.B. die infrastrukturelle Mindestausstattung der Gruppe der finanzschwächsten Kommunen gerade auch im ländlichen Raum. Der Finanzausgleich muss zukünftig sensibler auf Aufgabenwandel, demographiebedingte und andere Bedarfsänderungen reagieren. Aufgabenspezifische regionale Finanzausgleiche (nach dem Modell des sächsischen Kulturraumgesetzes) können einen Beitrag zur Ausbalancierung von kommunaler Autonomie und regionaler Optimierung leisten.
13. Bürgerschaftliches Engagement sollte auch finanzwirtschaftlich wirksam werden können. Bürgerpatenschaften und Bürgerkredite erscheinen dazu gut geeignet. Daher ist zu prüfen, ob und wie bestehende rechtliche Hindernisse zu beseitigen sind.

Entlastung auf der Ausgabenseite notwendig:

14. Der kommunale Haushaltsausgleich für die Kommunen insgesamt und die einzelne Kommune sollte weniger durch Einnahmensteigerung als durch Ausgabensenkung angestrebt werden.
15. Kurzfristig ist auf der Ausgabenseite eine Entlastung durch den Bund bei den Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose besonders dringlich.
16. Auch langfristig muss es für die Städte, Kreise und Gemeinden darauf ankommen, eine Entlastung von denjenigen „pflichtigen“ Sozialausgaben zu erreichen, auf deren Höhe sie keinen oder nur einen marginalen Einfluss haben. Diese sind ihnen i. d. R. durch Bundesgesetze vorgegeben und in den zurückliegenden Jahren wegen unzureichender Konnexität die Hauptursache dafür gewesen, dass die kommunalen Investitionen vernachlässigt werden mussten und dass die Finanzhoheit auf der Ausgabenseite erodierte. Diese zurückliegende Entwicklung ließ den Respekt der staatlichen Ebene vor der Gleichwertigkeit kommunaler Aufgaben (im Verhältnis zu staatlichen Aufgaben) und vor der Bedeutung der sog. freiwilligen Aufgaben (im Verhältnis zu den Pflichtaufgaben) vermissen.
17. Ebenfalls an die staatliche Adresse richtet sich die berechtigte Forderung der Kommunen nach mehr Zurückhaltung von EU, Bund und Ländern bei der Standardsetzung, etwa im Sicherheits- und Umweltbereich, wodurch gleichzeitig Kosteneinsparungen und Autonomiegewinne realisierbar werden.

Weniger Ausgaben durch Effizienzsteigerung:

18. Die Forderung nach weniger Ausgaben besitzt vier logische Ansatzpunkte: zwei, die das kommunale Aufgabenspektrum betreffen (*Aufgabenwegfall* und *Aufgabenverlagerung* (vgl. Ziff. 14 und 15)) sowie zwei, die die Aufgabenerfüllung betreffen (*Abbau des Leistungsumfangs* (vgl. Ziff. 16) und *Effizienzsteigerung*). Ohne Zweifel ist der erste Ansatzpunkt (*Aufgabenwegfall*) der politisch, d.h. für die Bürger, dramatischste, der vierte (*Effizienzsteigerung*) der undramatischste und daher in jeder Hinsicht vorzugswürdige.
19. Sensible kommunale Aufgabenkritik sollte Leistungseinschränkungen, Privatisierungen und öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) jeweils am Einzelfall prüfen, Schocks aber auf jeden Fall vermeiden. Anpassungen der Bürger als Nachfrager oder kompensatorische (semi-) private Angebote benötigen Zeit.
20. Eine kritische Fortentwicklung des New Public Management auf der Basis empirisch gestützter Evaluation (und nicht der Loblieder der Beraterbranche) kann Effizienzreserven aufdecken. Das Ziel ist eine effiziente und sparsame „Gewährleistungsverwaltung“, die das lokal bedeutsame Infrastrukturangebot, die notwendigen personenbezogenen Dienstleistungen (Alterung!) und die räumliche Planung gewährleistet, ohne jede dieser Funktionen unbedingt durch öffentliche Bedienstete selbst ausführen zu lassen. Die Verantwortung für die hoheitlichen Aufgaben von Sicherheit und Ordnung bleibt dadurch ebenso unberührt.
21. Die Nutzung der Doppik kann zur Erhöhung der Rationalität kommunaler Prioritätensetzungen und zur Entwicklung von Handlungsprogrammen im Spannungsfeld zwischen konsumptiven Ausgaben, Erhaltung/Erneuerung und Neubau/Investitionen beitragen.
22. Eine Verbesserung der strategischen Umsetzungen setzt allerdings ausreichend kompetente Verwaltungen als Partner von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft voraus. Dafür sind von den Kommunen entsprechende quantitative und qualitative Personalausstattungen und damit Personalausgaben sicherzustellen.
23. In der Bürgerkommune werden dem Bürger vielfältige Rollen als Mitentscheider, Mitproduzent und Mitzahler und nicht nur als Konsument im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ angeboten bzw. abverlangt. Auf ihn richten sich Hoffnungen: Als Gegengewicht gegen die inhärent expansiven Tendenzen einer politischen Versprechungskonkurrenz und eines teuren administrativen Perfektionismus. Kommunale Experimente mit Bürgerhaushalten müssen noch nachweisen, ob es so zu stringenteren Prüfungen etwa von „Show-Investitionen“ mit nur begrenztem oder gänzlich strittigem Effekt für Regionalentwicklung und Lebensqualität kommt.
24. Die Verführung, finanzwirtschaftliche Vorteile auf der Einnahmeseite im kommunalen Wettbewerb zu suchen (z. B. durch Hebesatzpolitik oder durch kommunale Wirtschaftsförderung), ist heute ein wichtiges Kooperationshemmnis. Diese Haltung verschenkt Sparpotenziale. Dagegen gilt es nach den Vorreitern auf der Regionsebene der Verdichtungsräume (Stuttgart, Hannover, Rhein-Neckar, Aachen u. a. m.) nun weitere institutionelle Innovationen (vorrangig in Richtung Regionalkreis) zur Milderung von Stadt-Umland-Finanz-Ungleichgewichten einzuleiten. Dies gilt auch für Mittelstädte und auch im ländlichen Raum mit Bevölkerungsrückgang. Kooperation kann kommunale Gebietsreform und deren Sparpotenzial ergänzen oder ersetzen.

Fazit

25. Ohne eine neue Arbeitsteilung unter den öffentlichen Akteuren wie auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (prozedural) und ohne niedrigere Anspruchsniveaus der Bürger und der Unternehmen (materiell) ist das unaufhebbare Spannungsverhältnis zwischen Kommunalfinzen und Raumentwicklung nicht zu entlasten. Zur Ausgestaltung bedarf es geeigneter Rahmensetzungen, stützender Anreize, guter Beispiele. Eine „gute“ Raumpolitik für Stadt und Land (zentrale Orte, dezentrale Konzentration, Begrenzung der Suburbanisierung) kann und sollte daher Finanzprobleme und finanzielle Ungleichgewichte entschärfen. Es gibt kein besseres Mittel zur kommunalen Ausgaben-senkung (vor allem im Bereich der technischen, zum Teil aber auch im Bereich der sozialen Infrastruktur) als kompakte und geordnete Siedlungsentwicklung. Eine „gute“ Finanzpolitik (z. B. kommunales Steuersystem, Beseitigung von Zersiedelungsprämien wie Eigenheimförderung oder Pendlerpauschale) kann und sollte daher Raumprobleme entschärfen. Sie muss dazu die einzelnen Maßnahmen auf ihre räumlichen Verteilungswirkungen hin prüfen und im Zusammenhang bewerten.

(Die Empfehlungen wurden von einem Arbeitskreis aus Mitgliedern beider Akademien erarbeitet und deutlich mehrheitlich getragen. Sie wurden von beiden Präsidien zustimmend zur Kenntnis genommen.)