

Der Präsident



Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An die
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Horst Risse
Frau Angelika Pendzich-von Winter
- Sekretariat -
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per eMail: kaminski.kom-bundesrat@bundestag.de

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

06.10.2008/Hir

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-258
Telefax +49 221 3771-100

E-Mail

markus.soebbeke@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Markus Söbbeke

Aktenzeichen
00.04.50 D

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage senden wir Ihnen die Beschlüsse der 370. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum Stand der Beratungen in der Föderalismuskommission, verbunden mit der Bitte, diese den Mitgliedern der Kommission zugänglich zu machen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Christian Ude
Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München

Anlage

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
140

370. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages
am 16.9.2008 in Mülheim an der Ruhr

I. Beschlüsse zu TOP 6: Föderalismusreform II

a) Finanzthemen

Beschluss:

1. Das Präsidium fordert die Föderalismus-Kommission auf, bei der Beratung des Eckpunkt-papiers der Kommissionsvorsitzenden die Auswirkungen der unterbreiteten Reformvorschläge auf die kommunale Ebene einzubeziehen, insbesondere auch bei den Reformmaßnahmen mit kommunalem Bezug auf der Länderebene, z. B. hinsichtlich der Schuldenregelung. Die Gefahr, dass die Länder eine verengte Schuldenregelung zu Lasten der Kommunen umsetzen, darf bei den konkreten Vorschlägen zu diesem Thema nicht außer Acht gelassen werden.
2. Eine weitere Einschränkung der strukturellen Verschuldungsspielräume der Kommunen wird abgelehnt. Die bereits bestehenden Sicherungssysteme im Bereich der strukturellen Verschuldung durch das Gemeindehaushaltsrecht garantieren schon heute einen nachhaltigen Umgang der Kommunen mit diesem Instrumentarium.
3. Das Wachstum der kommunalen Kassenverstärkungskredite wird dagegen auch durch das Präsidium mit zunehmender Sorge verfolgt. Eine Verbot von Kassenkrediten bietet hierfür keine Lösung, weil sich das elementare Ungleichgewicht zwischen Aufgaben und Ein-nahmen insbesondere bei strukturschwachen Kommunen auf diese Weise nicht verringern lässt. Stattdessen ist allen Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu garantieren.
4. Der Deutsche Städtetag fordert eine explizite Einbindung der Kommunen in alle Pro-gramme zur Altschuldenhilfe, soweit diese aus zusätzlichen Mitteln des Bundes oder der Länder bereitgestellt werden.
5. Die Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer darf im Interesse der Aufkommens-sicherheit und der Administrierbarkeit keinesfalls auf die Länder übertragen werden. Die strikte Beschränkung der Abweichungsrechte auf eine kommunale Hebesatzautonomie hat sich als Bindeglied zwischen örtlicher Wirtschaft und kommunalen Dienstleistungen bes-tens bewährt.
6. Das Ziel einer nachhaltigen Stabilisierung der kommunalen Gewerbesteuereinnahmen kann stattdessen durch eine Rückführung der Gewerbesteuerumlage erreichen werden. Die Kommission wird zur Prüfung des Vorschlages aufgefordert.
7. Das Präsidium lehnt die avisierte Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder ab. Andernfalls wäre jenseits der bewährten kommunalen He-besatzautonomie ein ungerechtfertigter steuerlicher Subventionswettbewerb bei den gewerblich genutzten Immobilien kaum vermeidbar.

b) Verwaltungsthemen

Beschluss:

1. Das Präsidium begrüßt die Erwägung in der Arbeitsgruppe 3 der Föderalismuskommission, neue Regeln zur Verwaltungszusammenarbeit in einen Abschnitt VIII b in das Grundgesetz aufzunehmen. Es begrüßt, dass im entsprechenden Begleitgesetz ausdrücklich die Kooperationsmöglichkeiten mit den Kommunen aufgeführt werden. Es regt an, unbeschadet des grundgesetzlichen Aufbaus des Bundesstaates die Kooperationsmöglichkeiten des Bundes und der Länder mit den Kommunen auch im Wortlaut des Grundgesetzes zu erwähnen.
2. Das Präsidium hält hingegen die thematische Beschränkung der Verwaltungszusammenarbeit auf die Bereiche der verwaltungsinternen Dienstleistungen, die Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit und das Benchmarking für unzureichend und ist der Ansicht, dass die Beschränkung auf Bereiche ohne Rechtsbetroffenheit der Bürger nur ein erster Schritt sein kann. Es erinnert daran, dass der zentrale Reformbedarf gerade in den Dienstleistungen von Staat und Kommunen gegenüber den Bürgern liegt. Dementsprechend sind dort neue Instrumente der effizienten Verwaltungskooperation zu entwickeln.

c) Anhörungsrechte für die kommunalen Spitzenverbände

Beschluss:

Das Präsidium fordert die Kommission erneut auf, für eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Anhörungsrechtes für die kommunalen Spitzenverbände bei kommunalrelevanter Bundesgesetzgebung einzutreten.

II. Begründung

Zu TOP 6 a) Finanzthemen

Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission (FöKo) haben am 23.6.08 ein Eckpunktepapier als Zwischenbericht für die weiteren Beratungen vorgelegt, welches die nachfolgenden Erörterungen im Hinblick auf ein zu schnürendes Gesamtpaket vorstrukturieren soll. Damit tritt der Reformprozess in eine Phase der Konkretisierung ein. Wenngleich nicht gänzlich auszuschließen ist, dass weitere Vorschläge Eingang in die Debatte finden werden, so ist mit Blick auf den äußerst straffen Zeitplan doch zu erwarten, dass die Debatte nunmehr vorrangig um die Vorschläge des Eckpunktepapiers geführt wird. Der Beschlussvorschlag ist deshalb im Hinblick auf eine Auseinandersetzung mit den Eckpunkten der FöKo formuliert worden.

1. Die Debatten in der FöKo wurden durch ein Grundverständnis der beteiligten Akteure geprägt, wonach die Kommunen als Anhängsel der Länder zu verstehen sind. Eine Spezifizierung der Vorschläge für die kommunale Ebene wurde deshalb als überflüssig erachtet. Es ist implizit davon ausgegangen worden, dass die Länder erst im Anschluss an die Föderalismusreform II beginnen werden, die Folgewirkungen für die Kommunen

durch nachgelagerte Maßnahmen auf Landesebene aufzufangen. Diese Konzeption birgt das Risiko, dass die Länder mit dieser Aufgabe verfassungsrechtlich und finanzwirtschaftlich überfordert sein werden, bzw. die Praxis fortführen werden, ihre Probleme auf dem Rücken ihrer Kommunen zu „lösen“. Der Beschlussvorschlag zielt deshalb zu Anfang auf eine permanente Aufforderung an Bund und Länder ab, die vorhandenen Defizite bei der Analyse der Folgewirkungen der geplanten Maßnahmen für die kommunale Ebene zu beseitigen.

2. Die FöKo hat sich noch nicht explizit dazu geäußert, inwieweit auch das Verschuldungsregime der Kommunen auf den Prüfstand gestellt werden soll. Aus der Sicht des Deutschen Städtetages kann für die Kommunen keine systematische Schuldenspirale im Bereich der strukturellen Verschuldung festgestellt werden. Die bestehenden Kontrollmechanismen funktionieren damit offenkundig hinlänglich und bedürfen keiner Korrektur. Insoweit ist auch der Verzicht auf dieses vielschichtig einsetzbare Finanzierungsinstrument nicht gerechtfertigt.
3. Als problematisch ist dagegen die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite einzuschätzen. Diese Einschätzung lässt allerdings nicht den Schluss zu, dass ein Verbot oder eine konsequentere Begrenzung der Kassenkredite einen Ausweg aus dieser Negativentwicklung bietet. In der Diskussion um die Kassenkredite ist deshalb stets darauf hinzuweisen, dass die Ursache für die systematischen Fehlentwicklungen im Bereich der Kassenkredite ein grundlegendes strukturelles Missverhältnis zwischen dem Aufgabenumfang und der Finanzausstattung der Kommunen ist. Die Negativentwicklung der Kassenkredite ist also ausschließlich als Folge und damit zugleich als ein eindeutiger Indikator für das Ausmaß der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen durch die Länder zu interpretieren.
4. Die Länder haben in der FöKo stets darauf hingewiesen, dass ein neues Schuldenreglement nur im Zusammenhang mit einer Altschuldenhilfe für die Länder gedacht werden kann. Unter Berücksichtigung der in Frage kommenden Finanzierungswege für eine solche Altschuldenhilfe ist seitens der Kommunen zu fordern, dass diese angemessen an den Hilfsprogrammen partizipieren können. Dabei ist den Kommunen nicht geholfen, wenn das kommunale Hilfsprogramm durch ein zusätzliches Element im kommunalen Finanzausgleich finanziert wird. Da die finanzwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf der kommunalen Ebene die Folge einer unzureichenden Finanzmittelausstattung durch den Bund und die Länder sind, muss die daraus resultierende Verschuldung folgerichtig auch aus zusätzlichen Bundes- und / oder Landesmitteln bestritten werden. Dabei ist darauf zu drängen, dass explizite Vereinbarungen zur Entschuldung der Kommunen getroffen werden. Eine Verschuldungshilfe für die Länder, welche diese nach eigenem Ermessen für die Bewältigung der Landes- oder der Kommunalverschuldung einsetzen können, ist naturgemäß nicht zielführend.
5. Die (vollständige oder partielle) Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer (GewSt) auf die Länder wirft eine lange Reihe hoch komplexer Umsetzungsfragen auf und bedroht den Fortbestand dieser für die kommunale Finanzautonomie wichtigsten Steuer in grundlegender Weise.

Der Vorstoß der Kommissionsvorsitzenden ist nur aus ordnungspolitischer Sicht erklärbar. Das offenkundige Ziel der Maßnahmen ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter welchen die Gewerbesteuer zunehmend Gefahr liefe, nicht mehr administrierbar oder gar verfassungs- oder europarechtlich fragwürdige Ausformungen anzunehmen.

6. Als Gegenkonzept und gleichsam als Ergänzung ist deshalb zu fordern, die kommunalen Einnahmen aus der GewSt durch eine mittelfristige Rückführung der Gewerbesteuerumlage zu stärken. Das entspricht zugleich dem Gebot der fiskalischen Transparenz, weil die GewSt in der Öffentlichkeit wie keine andere Steuer als originär kommunale Abgabe wahrgenommen wird.
7. Die Ausführungen zur GewSt gelten grundsätzlich auch für die Überlegungen zu einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder. Ein ruinöser Steuerwettbewerb wäre vor allem im Bereich der betrieblich genutzten Grundstücke zu erwarten. Die Folgen wären zum einen Belastungsverschiebungen zwischen privat und betrieblich genutzten Grundstücken sowie zwischen politisch gut und schlecht organisierten Grundstückseigentümergruppen. In der Summe ist zumindest ein insgesamt sinkendes Grundsteueraufkommen und eine geringere Akzeptanz der Grundsteuer unausweichlich.

Anlass des Vorstoßes sind nicht zuletzt die Versäumnisse des Bundes während der letzten Jahre und Jahrzehnte, die Grundsteuer weiterzuentwickeln. Die Ablehnung des Vorschlages sollte deshalb durch eine Aufforderung an Bund und Länder begleitet werden, ihrer Verantwortung für eine behutsame Weiterentwicklung des bestehenden Rahmens nachzukommen, anstatt sich durch eine Kompetenzverlagerung aus dieser Verantwortung herauszustehlen.

Zu TOP 6 b) Verwaltungsthemen

[...]

Konkret beinhalten die Erwägungen die Einführung neuer Instrumente der Zusammenarbeit in den Bereichen der verwaltungsinternen Dienstleistungen (Dienstleistungen der Verwaltung ohne direkte Rechtsbetroffenheit des Bürgers), beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern sowie die Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung (Benchmarking).

Der Entwurf eines Art. 91 c sieht vor, dass verwaltungsinterne Dienstleistungen aufgrund von Vereinbarungen der Beteiligten auf den Bund, ein Land, mehrere Länder oder gemeinsame Einrichtungen übertragen werden können. Art. 91 d enthält die verfassungsrechtliche Grundlage für die Kooperation in informationstechnischen Systemen. Art. 91 e enthält eine Sollregelung über Leistungsvergleiche und Benchmarking von Bund und Ländern.

Während in diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Kommunen als Teil der Länder gelten und dementsprechend nicht explizit erwähnt werden, verweisen die dazugehörigen Ausführungsgesetze ausdrücklich auf die Einbeziehung der Kommunen in die Kooperationszusammenhänge.

Positiv an den genannten Vorschlägen ist neben der explizit genannten Einsicht, dass kooperative Aufgabenerledigung kostengünstiger und hochwertiger sein kann als eine Aufgabenzersplitterung, dass zumindest in den Begleitgesetzen und den Begründungen ausdrücklich auf die „Länder einschließlich Kommunen“ hingewiesen wird. Insbesondere im Entwurf eines Verwaltungskooperationsgesetzes zu Art. 91 c (neu) werden in § 1 (Anwendungsbereich) Kooperationsvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften über die Zusammenarbeit im Bereich von verwaltungsinternen Dienstleistungen ausdrücklich genannt. In der entsprechenden Begründung werden als

Konstellationen der Zusammenarbeit genannt:

- eine kommunale Gebietskörperschaft mit dem Bund,
- mehrere kommunale Gebietskörperschaften mit dem Bund,
- eine kommunale Gebietskörperschaft mit einem oder mehreren Ländern,
- mehrere kommunale Gebietskörperschaften mit einem oder mehreren Ländern oder
- eine oder mehrere kommunale Gebietskörperschaften mit einem Land oder mehreren Ländern und mit dem Bund.

Ausgenommen sind die Formen der rein interkommunalen Zusammenarbeit, für die die Landesgesetze gelten. Im Ergebnis wird hier demnach vorgeschlagen, für Kooperationen zwischen Bund und Ländern einschließlich Kommunen rechtliche Strukturen zu schaffen, die den Gesetzen über interkommunale Zusammenarbeit in den Ländern ähneln.

Kritisch ist anzumerken, dass diese neugeschaffenen Möglichkeiten thematisch eingeschränkt werden sollen auf die Bereiche der Verwaltung ohne unmittelbare Außenwirkung. Dies ist bedauerlich, da gerade in den Dienstleistungen der staatlichen Akteure, die den Bürgern unmittelbar zur Verfügung gestellt werden, das Modernisierungs- und Effizienzhebungspotenzial durch moderne Formen der Kooperation mindestens ebenso groß ist wie im sog. backoffice-Bereich. Die Föderalismuskommission wird daher gebeten, auch über den Einsatz moderner Kooperationsinstrumente im Bereich der Dienstleistungsproduktion gegenüber den Bürgern nachzudenken. Des Weiteren wird die Kommission gebeten, auch in den Text des Grundgesetzes die Erwähnung der Kommunen als Kooperationsbeteiligte neben Bund und Ländern aufzunehmen. Durch die auch in den Begleitgesetzen gewählte Formulierung „Länder einschließlich Kommunen“ könnte klargestellt werden, dass die Kommunen staatsorganisationsrechtlich betrachtet Teile der Länder sind und in Kooperationen nicht zu eigenständigen staatlichen Ebenen erstarken sollen.

Eine Sollbestimmung über das Durchführen von Benchmarking (Art. 91 e) hält der Deutsche Städtetag in der Verfassung für fehlplaziert. Um die geplanten freiwilligen Benchmarkingaktivitäten durchzuführen, bedarf es keiner gesonderten verfassungsrechtlichen Grundlage. Einfachgesetzliche Regelungen gestützt auf bestehende Verfassungsbestimmungen dürfen hier ausreichend sein. Es wird daran erinnert, dass auf kommunaler Ebene Leistungsvergleiche seit langer Zeit etabliert sind und positive Auswirkungen zeigen. Ein rechtsvergleichendes Seminar im Bundesinnenministerium hat gezeigt, dass auch in anderen föderalistischen Ländern mit etablierter Benchmarkingkultur von verfassungsrechtlichen Verankerungen abgesehen wird.

Zu TOP 6 c) Anhörungsrechte für die kommunalen Spitzenverbände

Bereits seit langem treten die Kommunen für die Aufnahme einer Anhörungsklausel zu Gunsten der kommunalen Spitzenverbände in das Grundgesetz ein. Die Beratung von kommunalrelevanten Bundesgesetzen sollte kommunalen Sachverstand berücksichtigen, um die Erfahrungen der Kommunen aus dem Verwaltungsvollzug in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Die Landesverfassungen vieler Flächenländer (z. B. Landesverfassung Baden-Württemberg, Art. 70 Abs. 4) enthalten vergleichbare Regelungen; ein solches Anhörungs-

recht der kommunalen Spitzenverbände wäre demnach kein verfassungsrechtliches Novum. Aus diesen Ländern wird durchgehend von guten Erfahrungen mit solchen Anhörungsklauseln berichtet; auch seien keine Verzögerungen der Gesetzgebungsverfahren zu verzeichnen. Es wird daher erneut angeregt, folgenden Wortlaut in Art. 28 II Grundgesetz aufzunehmen:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“