

Der Präsident

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

Kommissionsdrucksache
164



Ernst-Reuter-Haus
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Per E-Mail: info.kom-bundesrat@bundestag.de

An die
Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin

09.02.2008

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-720
Telefax +49 30 37711-709

E-Mail

stefan.ronnecker@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Stefan Ronnecker

Aktenzeichen

20.06.20 D

Stellungnahme zu den Vorschlägen der Föderalismusreformkommission vom 05.02.2009

- 1) Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer auf die Länder,
- 2) Einführung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel für die Kommunen,
- 3) Einrichtung eines Entschuldungsfonds sowie
- 4 Erweiterung des Anwendungsbereiches des Art. 104 b GG um die Bildungsaufgabe

Sehr geehrter Herr Oettinger, sehr geehrter Herr Dr. Struck,

in den Stellungnahmen und Positionspapieren zur Föderalismusreform II hat der Deutsche Städtetag immer wieder darauf hingewiesen, dass eine strengere gesamtstaatliche Schuldenbegrenzungsregel nur unter der Voraussetzung einen nachhaltigen Beitrag zur Stabilisierung der Staatsfinanzen leisten kann, dass zugleich für jede Staatsebene eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sichergestellt wird. Eine Einschränkung der Verschuldungsspielräume von Bund, Ländern und Kommunen ist also nur dann auf Dauer durchzuhalten, wenn alle Ebenen über hinreichende Alternativen bei der flexiblen Einnahmenerzielung und bei der Ausgaben-gestaltung verfügen.

Auf der Sitzung vom 5. Februar 2009 hat die Föderalismusreformkommission nunmehr einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, der Kommission binnen kürzester Frist entscheidungsreife Textvorschläge für eine Neuregelung dieses hochkomplexen Problemfeldes vorzulegen. Kern der Vorschläge ist ein differenziertes Verschuldungsverbot für den Bund und die Länder sowie ein Entschuldungsfonds für bestimmte Länder in Haushaltsnotlagen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch auch die erneut ins Gespräch gebrachte Übertragung der Bundes-Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder sowie eine Verbesserung der Kooperationsbedingungen im Bildungsbereich.

Zu 1) Übertragung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer auf die Länder

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Reformkommission eine Stärkung der Finanzautonomie von Ländern und Kommunen als eine unabdingbare Voraussetzung für eine Verschärfung des bestehenden Schuldenregimes erkannt und entsprechende Prüfschritte eingeleitet hat. Allerdings ist der gewählte Ansatzpunkt Grundsteuer hierfür denkbar ungeeignet.

Eine Länder-Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer kann allein schon deshalb nicht zu einer Verbesserung bei der Eigengestaltbarkeit der Einnahmen durch die Länder beitragen, weil das Grundsteueraufkommen den Kommunalhaushalten vorbehalten ist.

Während diese Änderung der Zuständigkeiten also einerseits keinen Zugewinn bei den Einnahmenspielräumen bedeutet und auch die Finanzautonomie der Länder nicht wirklich stärkt, birgt der Vorschlag dafür andererseits das sehr ernst zu nehmende Risiko einer unverhältnismäßigen Zunahme der Bürokratiekosten. Insbesondere Unternehmen würden sich zukünftig mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, Befreiungstatbeständen, etwaigen Zonierungsmöglichkeiten und Verwaltungsverfahren auseinandersetzen müssen.

Der Vorschlag hätte zudem auch Rückwirkungen auf verbundene Umverteilungssysteme, weil ohne einheitliche Bemessungsgrundlagen die normierte Finanzkraft der Länder nicht mehr in gleicher Weise objektiv für die Zwecke des Länderfinanzausgleichs ermittelt werden kann.

Weiterhin würde die Akzeptanz der Grundsteuer leiden, wenn die im Wettbewerb befindlichen Besteuerungsparameter über den Faktor der Hebesätze hinaus ausgeweitet werden würden. Die Idee des fairen Steuerwettbewerbs lebt geradezu vom Grundgedanken der Transparenz. Soweit für eine Vielzahl von Parametern unterschiedliche Ausgestaltungsformen zugelassen werden, sind Belastungsvergleiche nur noch unter erschwerten Bedingungen möglich. Zugleich eröffnen sich aber für gut organisierte Interessengruppen große Spielräume für die Durchsetzung von Sonderinteressen. In Verbindung mit den zu erwartenden steigenden Administrierungs- und Bürokratiekosten und verschärften Verteilungskonflikten wird dann auch die gesellschaftliche Akzeptanz dieser für die Kommunen so wichtigen Einnahmequelle aufs Spiel gesetzt.

Schließlich ist zu bemerken, dass die neuen Gestaltungsrechte der Länder nicht einmal annähernd ausreichen würden, um die durch ein weitgehendes Verschuldungsverbot entstehenden Finanzierungsungleichgewichte flexibel bewältigen zu können. Für diese Funktion müssen andere Einnahmequellen erschlossen beziehungsweise modifiziert werden.

Zu 2) Einführung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel für die Kommunen

Nach den Plänen der Föderalismusreformkommission sollen in die neuen Schuldengrenzen für die Länder auch die Kommunen einbezogen werden. Für die Kommunen lässt sich jedoch eine systematische Schuldenspirale im Bereich der strukturellen Verschuldung nicht feststellen. Die bestehenden Kontrollmechanismen funktionieren schon heute zu genüge und bedürfen damit keiner weiteren Verschärfung. Insoweit ist auch der Verzicht auf dieses vielschichtig einsetzbare Finanzierungsinstrument im Bereich der Kommunalhaushalte nicht zu rechtfertigen.

Für besonders problematisch halten wir zudem den daraus resultierenden haushaltspolitischen Koordinationsbedarf zwischen den Landeshaushalten und den Kommunalhaushalten. Es liegt auf der Hand, dass zukünftig letztlich allein das Land nach eigener Kassenlage darüber entscheiden würde, in welchem Umfang die Kommunen am Kreditrahmen partizipieren dürften.

Etwas anders gestaltet sich der Sachverhalt dagegen im Bereich der Entwicklung der kommunalen Kassenkredite. Hier besteht ohne Frage ein dringender Handlungsbedarf. Wir möchten allerdings erneut darauf hinweisen, dass die Hauptursache der 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 primär als Folge der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen und nicht als Versagen der Schuldenbegrenzungsregeln zu interpretieren. Doch ausgerechnet an dieser zentralen Ansatzstelle lässt der neue Marschplan der Kommission problem-lösungsrelevante Reformvorschläge fast völlig vermissen.

Schließlich erscheint die avisierte Neuregelung auch die gesamtstaatliche Funktionsfähigkeit des Verschuldungsinstrumentariums in Frage zu stellen. Das Verschuldungsrecht ist ein ökonomisch unverzichtbares Instrument der Einnahmenpolitik und damit ein wesentliches Element der parlamentarischen Budgethoheit. Bund, Länder und Gemeinden müssen deshalb auch weiterhin jeweils weitgehend eigenständig entscheiden können, ob und in welchem Umfang sie das Instrumentarium der Verschuldung einsetzen möchten.

Das wird gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise mehr als deutlich. Die Verschuldungsoption wird genauso wie heute auch noch nach dem Jahr 2020 ein unverzichtbares Instrumentarium der Konjunkturpolitik sein. Zu einem Rückfall in prozyklisches Ausgabenverhalten besteht auch angesichts der bestehenden Schuldenlast keine Veranlassung. Ebenso selbstverständlich werden auch zukünftig Kreditfinanzierungsmöglichkeiten gefragt sein, um Steuerglättungen zu ermöglichen oder intergenerative Lasten gerecht zu verteilen.

Vor allem muss aber auch zukünftig ein finanzpolitisches Instrumentarium bereitstehen, um ungewöhnlich hohe kurz- oder mittelfristige Ausgabenanstiege bewältigt zu können. Auslöser hierfür können eine Vielzahl von denkbaren Krisen-, Konflikt- und Katastrophenfällen sein. All diesen Konstellationen ist gemein, dass sie in Bezug auf den Zeitpunkt des Eintreffens, des Ausmaßes und der Form der Bedrohung sowie der sich daraus ergebenden Verwerfungen nicht vorhersehbar sind. Hier bietet nur das Verschuldungsinstrumentarium hinreichende Flexibilität.

Es ist deshalb davor zu warnen, die Verschuldung als Instrumentarium der Krisenintervention durch eine enge Abgrenzung der möglichen Einsatzfälle einzuschränken. Das Gleiche gilt auch für die Erhöhung der parlamentarischen Zustimmungsquoten. Schwere Krisenfälle gehen oft auch mit schweren politischen Auseinandersetzungen im Innern einher. Eine solche Entwicklung wird umso eher eintreten, je mehr eine entschlossene Krisenintervention handfeste Verteilungskonflikte nach sich zieht. Vor diesem Hintergrund ist die Möglichkeit zum Einsatz des – dem äußeren Anschein nach – verteilungsneutralen Finanzierungsinstrumentes ein wichtiges Mittel zur Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit in gravierenden Konfliktsituationen.

Zu 3) Einrichtung eines Entschuldungsfonds

Einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung für alle Gebietskörperschaften stellt aus unserer Sicht die geplante Einrichtung eines Entschuldungsfonds dar.

Unter Berücksichtigung der in Frage kommenden Finanzierungswege für eine solche Altschuldenhilfe müssen neben den finanzschwachen Ländern jedoch auch die finanzschwachen Kommunen einen direkten Zugang zum Hilfsprogramm erhalten. Da die finanzwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf der kommunalen Ebene in erster Linie die Folge einer unzureichenden Finanzmittelausstattung primär durch die Länder, sekundär aber auch durch den Bund sind, muss der daraus resultierende Schuldenberg folgerichtig mit zusätzlichen Landes- bzw. Bundesmitteln abgetragen werden.

Die Beteiligungsquote der Kommunen darf dabei naturgemäß nicht erst auf Länderebene bestimmt werden. Sonst wäre schon jetzt absehbar, dass von diesen Mitteln allenfalls ein kleiner Anteil bei den Kommunen ankäme.

Zu 4) Erweiterung des Anwendungsbereiches des Art. 104 b GG um den Bildungsbereich

Neben dem geplanten Entschuldungsfonds ist vor allem auch die in Erwägung gezogene Erweiterung des Anwendungsbereichs des Artikels 104 b Grundgesetz um den Bildungsbereich sehr zu begrüßen. Das Politikfeld Bildung ist ein Musterfall für den dringenden Bedarf an geeigneten ebenenübergreifenden Kooperationsformen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Solche Kooperationsformen, bei denen komplexe Aufgaben gemeinsam wahrgenommen werden, müssen allerdings auch gemeinsam finanziert werden können. Hierzu bedarf es eines Finanzsystems, das es für bestimmte Politikfelder erlaubt, möglichst frei gestaltbare Finanzzuweisungen von der jeweils aufgabenverantwortlichen an die jeweils ausgabenverantwortlichen Ebenen zu leiten. Hierfür bietet sich die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 104 b Grundgesetz in besonderem Maße an.

Einen Handlungsbedarf sehen wir insbesondere für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen. Hier haben nicht zuletzt die Erfahrungen mit den Ergebnissen der Föderalismusreform I gezeigt, wie wichtig ein direkter Zugang der Kommunen zu vom Bund bereitgestellten Finanzmitteln sein kann, wenn die praktische Umsetzung der ebenenübergreifenden Kooperation gelingen soll.

Damit unterstützen wir im Kern das Bemühen der Reformkommission um die Einrichtung eines Entschuldungsfonds und um die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Art. 104 b GG. Für eine Begrenzung der Kommunalverschuldung sehen wir indes keine Veranlassung und möchten auch Bund und Länder davor warnen, sich angesichts des bestehenden Rückstandes bei der Schaffung eines aufgabenangemessenen Finanzrahmens für alle Ebenen voreilig auf eine zu enge Neuverschuldungsgrenze festzulegen.

Schließlich wenden wir uns ganz entschieden gegen eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder. Diese Maßnahme gefährdet eine der beiden wichtigsten originären Einnahmequellen der Kommunen, ohne dass dafür die Länder auch nur im Entferntesten zu einer solideren Finanzausstattung gelangen können.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Christian Ude". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'C'.

Christian Ude
Oberbürgermeister der
Landeshauptstadt München