

Stellungnahme des Deutschen Städtetages zur Öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2009 zur Föderalismusreform II

Der Deutsche Städtetag bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und gibt folgende Stellungnahme ab:

I. Finanzthemen

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat mit Beschluss vom 16.9.2008 darum gebeten, bei der Föderalismusreform II die Auswirkungen der unterbreiteten Reformvorschläge auf die kommunale Ebene in die Erwägungen einzubeziehen, insbesondere auch bei den Reformmaßnahmen mit kommunalem Bezug auf der Länderebene, z. B. hinsichtlich der Schuldenbegrenzungsregelung. Die Gefahr, dass eine Schuldenbegrenzungsregelung zu Lasten der Kommunen umgesetzt wird, indem Belastungen aus den Haushalten von Bund und Ländern auf die Kommunalhaushalte verlagert werden, die nicht der Schuldenbegrenzungsregelung unterfallen, darf nicht außer Acht gelassen werden. Der Deutsche Städtetag weist besonders auf die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (neu)¹ hin, wonach auf die Verantwortung der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des Maastricht-Stabilitätspaktes verwiesen wird.
2. Der Städtetag hält die Regelung, die kommunalen Haushalte nicht in die Schuldenbegrenzung einzubeziehen, für angemessen, da die bereits bestehenden Sicherungssysteme im Bereich der strukturellen Verschuldung durch das Gemeindehaushaltsrecht schon heute einen nachhaltigen Umgang der Kommunen mit diesem Instrumentarium garantieren. Eine weitere Einschränkung der strukturellen Verschuldungsspielräume der Kommunen wird daher abgelehnt.
3. Das Wachstum der kommunalen Kassenverstärkungskredite wird dagegen auch vom Deutschen Städtetag mit zunehmender Sorge verfolgt. Ein Verbot von Kassenkrediten böte hierfür keine Lösung, weil sich das elementare Ungleichgewicht zwischen Aufgaben und Einnahmen insbesondere bei strukturschwachen Kommunen auf diese Weise nicht verringern ließe. Stattdessen ist allen Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu garantieren.
4. Der Deutsche Städtetag hält nach wie vor eine Prüfung für sinnvoll, die Kommunen in die Programme zur Altschuldenhilfe, soweit diese aus zusätzlichen Mitteln des Bundes oder der Länder bereitgestellt werden, einzubeziehen.
5. Der Deutsche Städtetag hat Überlegungen in der Föderalismuskommission, die Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer auf die Länder zu übertragen, strikt zurückgewiesen und begrüßt ausdrücklich, dass diese Erwägungen nicht weiter verfolgt werden. Die strikte Beschränkung der Abweichungsrechte auf eine kom-

¹ BT-Drucks. 16/12410, Begründung B. Besonderer Teil zu Art. 109, Buchstabe b.

munale Hebesatzautonomie hat sich als Bindeglied zwischen örtlicher Wirtschaft und kommunalen Dienstleistungen bestens bewährt. Eine Zersplitterung der Bemessungsgrundlagen wäre auch der Wirtschaft nicht vermittelbar.

6. Der Deutsche Städtetag begrüßt die Neufassung des Art. 104b GG, durch die die Beschränkung von Finanzhilfen des Bundes auf Bereiche seiner Gesetzgebungsbefugnisse aufgehoben wird, soweit es um die Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen geht. Der Städtetag unterstützt die Auffassung, dass die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine solche Situation im Sinne des Art. 104b GG (neu) darstellt. Die neue Fassung des Art. 104b GG, die rückwirkend in Kraft gesetzt werden soll, erhöht auch die dringend benötigte Rechtssicherheit für die Investitionen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz. Darüber hinaus hätten wir uns gewünscht, dass sich die Ausweitung des Art. 104b GG auch auf den Bildungsbereich erstreckt, damit Bund und Kommunen auf diesem gesamtstaatlichen Aufgabenfeld durch verbesserte Kooperationsmöglichkeiten an dringend benötigten Handlungsspielräumen gewinnen.
7. Der Deutsche Städtetag begrüßt des Weiteren die Einrichtung des Stabilitätsrates gemäß Art. 109a GG (neu) zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. In der Begründung zu § 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 109a GG (StabilitätsratsG) wird allerdings nur auf die bloße Möglichkeit zu einer Hinzuziehung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zu den Beratungen des Stabilitätsrates hingewiesen. Der Gesetzestext sollte deshalb dahingehend modifiziert werden, dass eine Hinzuziehung der kommunalen Spitzenverbände zu erfolgen hat.

II. Verwaltungsthemen

1. Der Deutsche Städtetag hält es generell für erforderlich, neue Regeln zur Verwaltungszusammenarbeit in das Grundgesetz aufzunehmen. Das Zusammenwirken der bundesstaatlichen Verwaltungsebenen bedarf eines modernen, flexiblen und ergebnisorientierten Verwaltungskooperationsrechts, das auf der Grundlage klarer Verwaltungskompetenzen die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesstaatsprinzips, des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips, insbesondere die Grundsätze der Normenklarheit und Verantwortungszuweisbarkeit, wahrt, dabei jedoch ergebnisorientierte, flexible und effiziente Zusammenarbeit ermöglicht, um einen qualitativ hochwertigen, effizienten und bürgernahen Verwaltungsvollzug besser zu gewährleisten. Aus Sicht des Deutschen Städtetages zeigt sich nach wie vor der dringende Bedarf für eine Regelung des unmittelbaren Zusammenwirkens von Bund und Kommunen im Gesetzesvollzug, die jedoch mit einer strikten Konnexitätsregelung versehen werden müsste. Die Vorschläge der Reformkommission bleiben insofern hinter den Möglichkeiten und Erwartungen zurück.
2. Die thematische Beschränkung der neuen Verwaltungszusammenarbeit auf die Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit und das Benchmarking, d. h. auf verwaltungsinterne Bereiche ohne unmittelbare Rechtsbetroffenheit der Bürgerinnen und Bürger, ist daher nur ein erster Schritt. Der Deutsche Städtetag weist darauf hin, dass aus seiner Sicht 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.

3. Der Deutsche Städtetag begrüßt das Vorhaben von Bund und Ländern, im Rahmen der Föderalismusreform II die Grundlagen für eine effektivere Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen bei der Entwicklung und dem Einsatz IT-gestützter Verwaltungsverfahren in Deutschland zu legen. Wir halten die Einführung eines Artikel 91c GG (neu) in der von der Föderalismus-Kommission vorgeschlagenen Form nebst Ausführungsgesetz und Staatsvertrag für einen geeigneten Weg, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Der Deutsche Städtetag erwartet allerdings, dass die kommunalen Spitzenverbände auch in die neu einzurichtenden Steuerungsgremien zur Einführung IT-gestützter Verwaltungsverfahren (insbes. IT-Planungsrat) einbezogen und am Umsetzungsprozess auf Bundes- und Landesebene wie bisher umfassend beteiligt werden. Vor diesem Hintergrund ist der Deutsche Städtetag grundsätzlich bereit, Initiativen von Bund und Ländern mitzutragen, mit denen IT-Standards verbindlich gemacht werden sollen. Als Voraussetzungen von verbindlichen Regelungen sehen wir an:

- Grundsätzliche Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsrechte (Verwaltungshoheit);
 - Obligatorische Abstimmungsverfahren zwischen Bund bzw. Ländern einerseits, den kommunalen Spitzenverbänden andererseits;
 - Auskömmliche und für die Kommunen zufrieden stellende Kostenregelung.
4. Eine verstärkte Nutzung von Instrumenten des Leistungsvergleichs auf freiwilliger Grundlage unterstützt der Städtetag. Er hält jedoch eine Sollbestimmung über das Durchführen von Benchmarking (Art. 91 d GG) 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 Bundesinnenministerium² hat gezeigt, dass auch in anderen föderalistischen Staaten mit etablierter Benchmarkingkultur von verfassungsrechtlichen Verankerungen abgesehen wird.
 5. Die Folgen der Verlagerung der Verwaltungskompetenz der Feuerschutzsteuer auf den Bund wird der deutsche Städtetag wachsam beobachten; die Erhöhung des prognostizierten Steueraufkommens durch Anpassung der Bemessungsgrundlagen findet die Zustimmung des Deutschen Städtetages. In den meisten Bundesländern wird das Aufkommen der Steuer den Kommunen zumindest anteilig für ihre Brandschutzaufgaben zugewiesen; der Städtetag begrüßt, dass diese Zuweisungen wie gefordert erhalten bleiben.

III. 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-

² Gemeinsames Seminar mit dem Forum of Federations vom 15.2.2008.

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.“