



Rede

von

**Hartmut Koschyk MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Finanzen**

**„Die kommunale Selbstverwaltung als Pfeiler
unserer demokratischen Ordnung“**

**am Freitag, dem 22. Oktober 2010
beim Städtetag Baden-Württemberg
in Ulm**

Sehr verehrter Herr Präsident Gönner,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich danke dem Städtetag Baden-Württemberg für die Einladung hier nach Ulm zum Kongress „Unsere Stadt- selbst verwalten, Zukunft gestalten“ und freue mich, zu Ihnen zum Thema „Die kommunale Selbstverwaltung als Pfeiler unserer demokratischen Grundordnung“ zu sprechen. Dabei möchte ich Ihnen zunächst die herzlichsten Grüße von Minister Wolfgang Schäuble ausrichten, der es sehr bedauert, an Ihrem Kongress nicht selbst teilnehmen zu können.

Das Thema ihres Kongresses und meines Beitrages ist ein anspruchsvolles Thema, stellt doch die kommunale Selbstverwaltung eines der zentralen Gestaltungsprinzipien unseres demokratischen Gemeinwesens dar, dessen Bestand es für die Herausforderungen der Zukunft zu sichern gilt.

Ich möchte nicht der Versuchung unterliegen, in der Antike auszuholen, trotz allem sollen Sie nicht auf einige grundsätzliche Überlegungen zu diesem Thema verzichten müssen.

Auf der anderen Seite glaube ich, dass Sie mit Recht erwarten: Wenn hier schon jemand aus dem Bundesfinanzministerium bei uns zu Besuch ist, dann soll er uns auch etwas zum Stand der Verhandlungen in der Gemeindefinanzkommission sagen. Bei-

den Ansprüchen möchte ich heute gerecht werden. In einem ersten Schritt werde ich mich der kommunalen Selbstverwaltung als Pfeiler unserer demokratischen Ordnung widmen, in einem zweiten Schritt werde ich Ihnen die derzeitigen Überlegungen zur Reform der Kommunal Finanzen darlegen.

Zu meinem ersten Punkt: Es hieße Eulen nach Athen zu tragen, wenn ich den Städtetag Baden-Württemberg davon überzeugen wollte, dass unsere kommunale Selbstverwaltung Ausdruck unseres demokratischen Selbstverständnisses ist. Es waren gerade die Gemeindeverwaltungen, die nach dem Zusammenbruch Hitlerdeutschlands von den Alliierten reaktiviert wurden, um den Demokratisierungsprozess anzustoßen. Die Kommunen wurden damit zur Keimzelle des demokratischen Neuanfangs, und wir dürfen und müssen stolz darauf sein, dass unser föderales System sich dieser Tradition verpflichtet weiß.

Die Geschichte der Demokratie in Deutschland ist immer eng verknüpft gewesen mit der Vorstellung der kommunalen Selbstverwaltung. Das mittelalterliche Stadtrecht wurde durch die absolutistischen Tendenzen in ganz Europa zurückgedrängt. Erst im 19. Jahrhundert erlebte die Selbstverwaltung eine Wiederauferstehung. 1808 wurde sie Bestandteil der Preußischen Ständeordnung. Auf dieser Grundlage fußt noch unser heutiges Kommunalrecht. Die Selbstverwaltungsgarantie war Bestandteil der Paulskirchenverfassung von 1848/49, und ausdrücklich

wurde sie in der Weimarer Reichsverfassung von 1918 genannt. An den historischen Wegmarken unserer demokratischen Entwicklung begegnet sie uns: Die kommunale Selbstverwaltung.

Wie schroff war der Gegensatz zum System der ehemaligen DDR: Die sozialistische Diktatur in der damaligen DDR hielt nichts von der kommunalen Selbstverwaltung. Anfänglich zwar noch aufrechterhalten, wurde sie in der Verwaltungsreform 1952 faktisch abgeschafft. Besonders zynisch: Die Zentralisierungstendenzen wurden mit dem Begriff „Demokratischer Zentralismus“ legitimiert. Aber das Gegenteil war der Fall.

Auch diese Erfahrung lehrt: Kommunale Selbstverwaltung schützt vor zentralistischen Tendenzen, sie schützt vor Entfremdung zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern, sie schützt vor Fremdbestimmung und stärkt Selbstbestimmung.

Hieraus ergibt sich aber auch ein Auftrag an uns heute. Damit Selbstbestimmung durch kommunale Selbstverwaltung überhaupt gelingen kann, und Selbstbestimmung nicht nur Floskel ist, muss es vor Ort auch die Möglichkeit geben, über die Gestaltung des eigenen Umfelds selbst zu bestimmen. Die Kommunen müssen Gestaltungsspielräume haben. Haben sie diese nicht, dann wird die Selbstbestimmung zu einer leeren Hülle.

Hierbei jedoch sehe ich – und dies sage ich ganz ausdrücklich auch im Namen von Minister Schäuble - eine deutliche Schief-lage, die wesentliche mit der Finanzsituation der Kommunen zu tun hat.

Wer weiß es besser als Sie, dass in vielen kommunalen Haushalten kaum noch Spielraum für Gestaltungsmöglichkeiten besteht. Die Möglichkeit der Gestaltung allerdings ist die Haupttriebfeder für politisches Engagement. Wir produzieren mit dieser Ausgangslage häufig Frustration. Diese Frustration befördert in zunehmendem Maße die allseits bekannte und viel beklagte Politikverdrossenheit. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen ist daher nicht nur eine Verteilungsfrage unterschiedlicher Gebietskörperschaften, nein, sie ist auch eine Frage, die unmittelbar die demokratische Kultur in unserem Lande tangiert.

Es besteht gar kein Zweifel: Die kommunale Selbstverwaltung ist ein Pfeiler unserer demokratischen Ordnung. Sie ist Bestandteil unserer Verfassungsgeschichte und bietet Schutz vor zentralistischen Tendenzen. Sie gewährleistet Bürgernähe und Transparenz und fördert politisches Engagement. All dies sind gewichtige Gründe, auch in Zukunft an ihr festzuhalten.

In Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes heißt es unmissverständlich: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein,

alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Dieser Verfassungsgrundsatz besagt, dass es das ureigene Recht der Kommunen ist, in freier Selbstbestimmung über die Dinge des gemeindlichen Miteinanders zu entscheiden. Nur dort, wo die einzelne Kommune mit der Regelung der örtlichen Angelegenheiten allein überfordert ist, dürfen übergeordnete staatliche Ebenen tätig werden.

Für die bundespolitische Sicht bedeutet dies, dass Politik immer darum bemüht sein muss, zwischen der Freiheit des Einzelnen und den Interessen der Gemeinschaft zu vermitteln. Es kann einerseits nicht im Interesse unseres Staates sein, wenn zentral über den Bau von Schwimmbädern oder Büchereien entschieden wird. Aber auch nicht, wenn jede Kommune ihr eigenes Schulsystem organisiert, wenn jede Kommune ein eigenes Gesundheitswesen zu verantworten hat.

Die Notwendigkeit übergeordneter Entscheidungen sollten wir besonders in einem zusammenwachsenden Europa nicht aus dem Blick verlieren. Dabei ist z.B. auch der Bau eines Bahnhofs – um aktuell zu werden – nicht unbedingt eine regionale Entscheidung. Stuttgart 21 ist Bestandteil eines transeuropäischen Netzes und ich habe meine Zweifel, ob diejenigen, die sich stark gegen den Bahnhofsbau engagieren, auch die europäi-

sche Dimension dieses Verkehrsprojektes in ihre Meinungsbildung einbeziehen.

Der Balanceakt zwischen kommunaler Selbstverwaltung und übergeordneter Kompetenzzuweisung ist ein ständiger Auftrag. So richtig und wichtig die beiden Föderalismusreformen auch waren, wir dürfen uns nicht einbilden, dass wir damit das Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander ein für allemal geklärt hätten.

Sie wissen es am besten: Die Städte und Gemeinden brauchen eine entsprechende Finanzausstattung, um ihrem Gestaltungsanspruch entsprechen zu können. Damit bin ich bei meinem zweiten Punkt, der Frage nach der Gemeindefinanzreform.

Die finanziellen Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2008/2009 sind für die öffentlichen Haushalte noch nicht ausgestanden. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich jedoch deutlich verbessert. Die deutsche Wirtschaft befindet sich auf Erholungskurs, der bereits im 2. Quartal 2009 einsetzte. Die konjunkturelle Aufwärtsbewegung hat sich im Frühjahr dieses Jahres überaus dynamisch fortgesetzt. So wurde das Bruttoinlandsprodukt im 2. Quartal 2010 um 2,2 % gegenüber dem Vorquartal ausgeweitet (preis-, saison- und kalenderbereinigt). Dies ist die stärkste Zunahme

der Wirtschaftsleistung in einem Quartal seit der Wiedervereinigung.

Auch wenn sich das Wachstumstempo im weiteren Jahresverlauf deutlich verlangsamten wird, ist davon auszugehen, dass sich der Konjunkturaufschwung in Deutschland fortsetzt. Insgesamt geht die Bundesregierung im Jahr 2010 von einem Wachstum von +3,4% und im Jahr 2011 von +1,8% aus.

Trotz dieser positiven Entwicklung ist die gesamtstaatliche finanzielle Lage nach wie vor angespannt: Wie tief die Einschnitte bei den kommunalen Finanzen sind, zeigt schon die Entwicklung der jüngsten Vergangenheit: Erzielten die Kommunen insgesamt noch im Jahr 2007 mit 8,2 Mrd. € einen Finanzierungsüberschuss, der einen historischen Höchststand in der Geschichte der Bundesrepublik darstellte, wiesen sie im Jahr 2009 ein Defizit von 7,2 Mrd. € aus. Ursächlich hierfür sind die sinkenden Steuereinnahmen (- 11,4 %), insbesondere bei der Gewerbesteuer (- 19,7 %), bei gleichzeitig steigenden sozialen Leistungen (+ 4,9 %). Für 2010 erwarten die kommunalen Spitzenverbände aktuell ein Defizit von ca. 15 Mrd. €. Auch wenn die nun positivere Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens den Defizitanstieg dämpfen dürfte – in diesem Jahr legte die Gewerbesteuer in den ersten drei Quartalen um rd. 7 % - ist beim Defizit ein Rekordwert, wenn auch in negativer Hinsicht,

zu erwarten. Im Übrigen zeigt der starke Anstieg der Gewerbesteuer im dritten Quartal erneut, wie volatil diese Steuer ist.

Daher stellen die zu erwartenden finanzielle Probleme für die Verantwortlichen vor Ort in den Kämmereien eine besondere Herausforderung dar. Wie sehr, zeigt sich schon allein daran, dass auch Kommunen zu Sparmaßnahmen gezwungen sind, bei denen angesichts ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Haushaltskonsolidierung bisher nicht erforderlich war. Dies trifft in erster Linie die freiwilligen Aufgaben und leider wohl auch die Investitionen – damit die Kernbereiche der kommunalen Selbstverwaltung – und erfordert auch eine effizientere Erfüllung der Pflichtaufgaben. Die Botschaft kann deshalb nur lauten: Es gilt die Kommunen handlungsfähig zu erhalten.

Deshalb betone ich an dieser Stelle erneut: Auch wenn nach der Finanzverfassung die Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zuständig sind, bekennt sich der Bund im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zu seiner Verantwortung für die Kommunen.

Bereits vor Einsetzung der Gemeindefinanzkommission haben die Kommunen von Maßnahmen des Bundes profitiert, die zur Überwindung der Wirtschaftskrise ergriffen wurden. So enthält das Konjunkturpaket I eine Aufstockung der KfW-Infrastrukturprogramme für strukturschwache Kommunen, eine

Fortführung und Aufstockung des Investitionspaktes Bund-Länder-Gemeinden und die Förderung von mit Bundesmitteln zinsverbilligten Programmen zur energetischen Gebäudesanierung. Das Konjunkturpaket II beinhaltet das Zukunftsinvestitionsgesetz, das zusätzliche Investitionen der Kommunen in den Bereichen Bildungsinfrastruktur und örtliche Infrastruktur in Höhe von 9,3 Mrd. € ermöglicht. Auch das Bundesprogramm von 4 Mrd. € zur Förderung insbesondere der Erneuerung von Bundesverkehrswegen nützt den Kommunen.

Für eine funktionierende kommunale Selbstverwaltung ist ein leistungsfähiges kommunales Finanzsystem unabdingbare Voraussetzung. Angesichts der Schwächen des kommunalen Finanzsystems, wie mangelnde Stetigkeit der Steuereinnahmen und fortschreitender Zuwachs bei den Sozialleistungen, ist eine grundlegende Befassung mit der Frage der Gemeindefinanzierung dringend erforderlich.

Deshalb hat die Bundesregierung gehandelt und am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung durch den Bundesminister der Finanzen beschlossen. Bundesminister Dr. Schäuble hat eine hochrangig besetzte politische Kommission einberufen, um deutlich zu machen, wie wichtig für ihn die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Landkreise ist.

Es besteht Einvernehmen bei allen Beteiligten, dass die aktuellen Probleme der Kommunen nicht allein über die Einnahmeseite zu lösen sind. Es werden auch Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite geprüft, z.B. durch Flexibilisierung von Standards. Darüber hinaus werden weitere Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Fragen der Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes sowie auf EU-Ebene erörtert.

Minister Schäuble hat Ende März vor dem Bundestag folgende zwei Ziele formuliert. Erstens geht es darum, den Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben größere Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume zu geben. Dies dient der kommunalen Selbstverwaltung als Pfeiler unserer demokratischen Ordnung. Zweitens geht es um die Frage nach den kommunalen Finanzquellen und hierbei insbesondere um die Frage, ob wir das **derzeit sehr volatile System der Gewerbesteuer** durch eine **verlässlichere Gemeindesteuer ersetzen** können.

Minister Schäuble hat bei unterschiedlichen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass für ihn eine Reform der Kommunalfinanzen hohe Priorität genießt. Ich kann Ihnen versichern, dass dies nicht nur eine Floskel ist. Bei uns im Finanzministerium wird mit Hochdruck an der Erarbeitung einer solchen Reform gearbeitet.

Die beiden Punkte „Gestaltungsmöglichkeiten und Finanzquellen“ sind es, die auf der derzeitigen Agenda stehen.

Die Gemeindefinanzkommission soll auf Basis einer Bestandsaufnahme Vorschläge zur Gemeindefinanzierung erarbeiten und bewerten. Es soll geprüft werden, inwieweit die Gewerbesteuer ersetzt werden kann durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer mit eigenem Hebesatzrecht. Diesem ersten Auftrag widmet sich die **Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen**. Außerdem soll geprüft werden, wo es Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite gibt. Hierbei steht vor allem die Flexibilisierung von Standards im Mittelpunkt. Mit diesem zweiten Aspekt beschäftigt sich die **Arbeitsgruppe Standards**. Schließlich und endlich werden Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erörtert. Dies betrifft vor allem Fragen der Beteiligung der Kommunen an der Rechtssetzung des Bundes sowie auf EU-Ebene. Diesem dritten Auftrag fühlt sich die **Arbeitsgruppe Rechtssetzung** verpflichtet.

Ich möchte meinen Schwerpunkt auf den Diskussionsstand der Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen legen. Drei Modelle liegen dieser AG zur Prüfung vor. Das erste ist das sog. **Prüfmodell des Koalitionsvertrages**. Das zweite ist das **Kommunalmodell**, eingebracht von den kommunalen Spitzenverbänden. Die-

ses sieht den Ausbau der heutigen Gewerbesteuer vor. Als drittes Modell erwähne ich das von der **Stiftung Marktwirtschaft**. Dieses Modell will die Gewerbesteuer ersetzen durch eine Unternehmenssteuer und eine Bürgersteuer, welche von den Kommunen zu erheben sind. Die Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, das Prüfmodell unter Berücksichtigung des Modells der Stiftung Marktwirtschaft fortzuentwickeln.

Ich will jetzt nicht die Einzelheiten der Modelle ausbreiten, die Ihnen ja hinreichend bekannt sind. Aber einige Grundfestlegungen will ich doch erwähnen:

Es geht uns nicht um Entlastung der Unternehmen, dies ist nicht das Ziel des Kommissionsansatzes.

Eine Mehrbelastung der Bürger und eine Minderung der Steuereinnahmen sind ebenfalls ausgeschlossen. Alle Vorstellungen müssen in dieser Hinsicht aufkommensneutral sein.

Ziel ist es allerdings, die Einnahmen der Gemeinden zu versteigern.

Hier halten wir eine Umgestaltung der Gewerbesteuer in einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer weiterhin für den besten Weg, weil damit ein deutlich höherer Anteil der Ge-

meinden an der Umsatzsteuer verbunden wäre. Die Umsatzsteuer ist nachweislich die stabilere Einnahmequelle.

Gestatten Sie mir ein Wort zur Frage der Einbeziehung von Freiberuflern in die Gewerbesteuer. Wie Sie wissen, können im Bereich der Einkommensteuer die Gewerbesteuerzahlung mit der Einkommensteuer verrechnet werden. Das zeigt einmal, dass die Gewerbesteuer hier nur erhoben würde, um als Rechnungsposten zu dienen. Und es zeigt zweitens, dass es nicht um eine Steuererhöhung für Freiberufler ginge, sondern um eine Verschiebung des Steueraufkommen in Höhe von über 5 Mrd. € von Bund und Ländern zu den Kommunen. Dies mag eine legitime Forderung der Gemeinden sein. Dann sollte man sie aber auch so bezeichnen.

Aus unserer Sicht ist die Verstetigung der kommunalen Einnahmen dringend geboten. Sie trägt bei zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung im ganzen Land, weil der kommunale Investitionsbedarf so groß ist. Dies käme vor allem dem ortsnah tätigen Mittelstand zugute. Wir dürfen nicht vergessen: Die Kommunen sind der größte öffentliche Auftraggeber und tätigen zusammen über die Hälfte der öffentlichen Sachinvestitionen.

Auch auf der **Ausgabenseite** wollen wir die Eigenverantwortung und damit den Handlungsspielraum der Kommunen deutlich stützen. Dabei ist unser generelles Ziel, im Bereich der

Standards den Kommunen mehr Handlungsspielräume zu geben.

Einen **wichtigen Schritt** zur Entlastung der Kommunen und für mehr Handlungsspielräume hat die Bundesregierung diese Woche beschlossen: Die Kreise und kreisfreien Städte sollen in Zukunft von den Ländern durch Gesetz ermächtigt werden, die **Angemessenheit der Kosten der Unterkunft per Satzung** zu bestimmen. Dies wird erheblich zur Rechtssicherheit beitragen. Für diese Gesetzesinitiative hat sich Bundesfinanzminister Dr. Schäuble persönlich eingesetzt.

Als Ergebnis der AG Standards seien beispielhaft die Vorschläge zur Neuorganisation der Auszahlung des Kindergeldes im öffentlichen Dienst genannt, von der die Kommunen als Arbeitgeber bzw. Dienstherr profitieren werden. Uns sind auch Vorschläge für zahlreicher Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren erarbeitet worden, z.B. zur Entflechtung von Träger- und Entscheidungsstrukturen oder zum automatisierten Datenabgleich in der Sozialhilfe. Dabei geht es zum Beispiel um die Frage, warum unterschiedliche Kostenträger für ambulante und stationäre Hilfen zuständig sein sollen, um die Möglichkeit, das Wohngeld zu pauschalisieren oder um Fragen des Vergaberights bei Trinkwasseruntersuchungen. Die Liste der Maßnahmen, die von der AG Standards weiter verfolgt werden, wird sich auf rund 100 Einzelpunkte belaufen

Auf Grundlage der Arbeitsgruppenberichte wird die Gemeindefinanzkommission noch in diesem Jahr Empfehlungen zu den behandelten Themenfeldern geben. Wir werden dann gemeinsam - Bund, Länder und Kommunen - über die Umsetzung der Kommissionsvorschläge zu beraten haben. Für die Bundesregierung ist es dabei von zentraler Bedeutung, mit Ihnen, mit der kommunalen Familie, zu einvernehmlichen Ergebnissen zu kommen, wie wir die kommunale Einnahmenseite verstetigen und verbessern sowie die Kommunen auf der Ausgabenseite entlasten können.

Dabei wird der Bund auch Vorschläge für kurzfristige Entlastungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite der Kommunen unterbreiten.

Es ist und bleibt ein zentrales Anliegen der Bundesregierung, der kommunalen Ebene zu mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu verhelfen. Sei es durch ein Mehr an Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Steuern, durch größere Handlungsspielräume bei kommunalen Leistungsstandards sowie durch verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen in den Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und auf EU-Ebene.

Um auf das Ausgangsthema Ihrer Tagung zurückzukommen: „Unsere Stadt - Selbst verwalten, Zukunft gestalten“ bin ich si-

cher, dass die Gemeindefinanzreform uns dem Ziel näher bringen wird, für die Kommunen eine gute Zukunft zu gestalten!

Denn eins ist klar: Wir werden das Ziel nur erreichen, wenn alle mit anpacken. *Es war der überzeugte Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung, der Württemberger Theodor Heuss, der in seiner ersten Rede als Bundespräsident, bereits anmerkte: „In Deutschland wird...ein verschiedener Dialekt gesprochen. Das schadet nichts. Es ist nur zu wünschen, dass die, die diese verschiedenen Dialekte sprechen, der gemeinsamen Grundsprache...bewusst bleiben.“*

Auch im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Ebene müssen sich Bund, Länder und Kommunen in einer „gemeinsamen Grundsprache“ verständigen.

Die Bundesregierung wird hierzu ihren Beitrag leisten!