JOACHIM BECKER

Reform des Föderalismus aus Sicht der Städte

1. Teil

Der Versuch, die Frage nach der Optimierung des Föderalismus unter kommunalpolitischem Aspekt zu beantworten, baut auf der Feststellung auf, daß das Institut der
kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland einzigartig ist. Es gehört zu den zeitlosen Verfassungsinstitutionen, fußt auf Traditionen, die bis ins Mittelalter zurückreichen, und wurde mit der Preußischen Städteordnung des Reichsfreiherrn Karl vom
und zum Stein 1808 begründet, trotz der gescheiterten Deutschen Revolution der Jahre 1848/49 als Selbstregierung des Volkes und Ausdruck liberalen Freiheitsstrebens
zur Grundlage kommunaler Verantwortung gemacht und schließlich in der Weimarer
Reichsverfassung und im Bonner Grundgesetz verankert. Alle modernen strukturellen
Überlegungen, die heute das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat zu seinen Gliedstaaten und den Körperschaften prägen, sind in diesem Institut enthalten: Selbstregierung und demokratische Legitimation, Eigenverantwortung, Dezentralität und Subsidiarität.

Die Vielgestaltigkeit unserer deutschen Länder, die kulturellen Hervorbringungen von Städten und Gemeinden, die wir heute so staunend besichtigen, Gewerbefleiß und Bürgerstolz sind jene Antriebskräfte, die die dezentrale Ordnung Deutschlands beherrschen. Diese Vielfalt in der nationalen Einheit war es, die immer wieder Menschen anspornte, sich für ihre Lebensgemeinschaft, ihre Kommune, im Ehrenamt und im Hauptamt zu engagieren. Der erste Bundespräsident Theodor Heuss hat deshalb zu Recht gesagt, wer die Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nicht kenne, werde dieses Land nie verstehen.

Dem Aufbau der Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg ging die Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung voraus. In Baden-Württemberg, dem Bundesland, aus dem ich komme, fanden schon am 26. Mai 1946 die ersten Kommunalwahlen statt, denen dann die Wahlen zum Landtag des damaligen Landes Württemberg-Baden am 30. Juni 1946 folgten; der erste Deutsche Bundestag wurde am 14. August 1949 gewählt. Städte und Kommunen sowie die kommunalen Körperschaften bilden aber keine dritte staatliche Ebene, sie sind jeweils – wie Sie alle wissen – Teil der Bundesländer und damit in ihrer Struktur und ihren kommunalpolitischen Möglichkeiten in den Entwicklungsprozess des jeweiligen Bundeslandes verflochten.

Werden die Reformbemühungen des Föderalismus begriffen als ein Thema der Aufteilung staatlicher Macht zwischen Zentralstaat und den einzelnen Bundesländern, dann gibt es unter den Städten eine traditionelle Neigung, die Zuständigkeit der Zentralen auf das Notwendigste zu beschränken. Dahinter steht die Vorstellung einer gelebten Subsidiarität, die zu Recht davon ausgeht, daß die örtlichen Gemeinschaften am besten ihre Bedürfnisse und Notwendigkeiten kennen und am besten darüber selbst entscheiden.

Infolge des Prozesses der Europäischen Einigung kommt ein Weiteres hinzu. Die Aufteilung staatlicher Macht erfolgt nun zwischen den Organen der Europäischen Union, dem Zentralstaat Bundesrepublik Deutschland sowie den einzelnen Bundesländern. Diese Machtverschiebung nach Brüssel hat zu einem Entscheidungsverlust im Bund und in den einzelnen Bundesländern geführt, eine Entwicklung, die auch durch die Selbstentleibung der einzelnen Bundesländer in der Bildung von gemeinsamen Kommissionen nach dem Einstimmigkeitsprinzip befördert wurde. Die einzig stabilen Entscheidungsstrukturen innerhalb dieses Prozesses der Machtverschiebung bilden die Städte und Gemeinden – übrigens in allen Bundesländern, die sich nach und nach für ihre Städte und Gemeinden der Süddeutschen Ratsverfassung mit direkt gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern angeschlossen und damit das Element der kommunalen Selbstverwaltung gestärkt haben.

In der politischen Diskussion in Europa steht die Regionalisierung eigenständiger Strukturen der Wirtschaft, Kultur und der Gesellschaft im Blickfeld, ein Prozeß, der die Entwicklung von Raumschaften zu Regionen umschreibt. Unter Regionen verstehen wir in Deutschland manchmal einzelne Bundesländer, zum Teil aber auch Länder und Staaten überschreitende Lebensräume, die sich durch eine bestimmte Homogenität in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung auszeichnen.

In der Betrachtung dieser beiden Entwicklungen, nämlich der Neuaufteilung staatlicher Macht zwischen Brüssel, Berlin und den einzelnen Bundesländern, sowie der Belebung regionaler Entwicklungen, spielt der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Stärkung in Europa kaum eine Rolle. Es zeigt sich vielmehr, daß gerade beim Prozeß der europäischen Vereinheitlichung der kommunalen Selbstverwaltung nur eine nachgeordnete Rolle eingeräumt wird. Ich habe sogar den Eindruck, daß die kommunale Selbstverwaltung durch den europäischen Einigungsprozess in ihrer Substanz gefährdet wird. Hinzu kommt, daß schon in Deutschland die organisierten Interessen der kommunalen Selbstverwaltung durch die kommunalen Spitzenverbände von der Politik reichlich unbeachtet bleiben. Einen Verband, der die kommunalen Interessen auf europäischer Ebene wirksam wahrnehmen könnte, gibt es bislang nicht.

Die Konsequenz, die ich aus dem bislang Vorgetragenen ziehe, ist die Forderung nach klaren und beschränkten Zuständigkeiten von Brüssel und Berlin, weil ich in einem Höchstmaß die Eigenverantwortung unserer Städte und Gemeinden befördert sehen möchte, die Kräfte der Eigenentwicklung und Selbstbehauptung freisetzt. In einer Addition der Kräfte der Selbstbehauptung sehe ich in Deutschland jenes Poten-

tial, das den notwendigen Modernisierungs- und Anpassungsprozess vorantreibt und unserem politischen System Flexibilität und Kreativität verleiht, also die Grundlagen der Behauptung und Durchsetzung in einer globalisierten Welt schafft.

2. Teil

Die Welt nach dem Zweiten Weltkrieg war von deutlichen Entwicklungen zum Zentralismus bestimmt. Die Akzeleration dieser zentralistischen Vorstellung wurde begünstigt durch die neuen Möglichkeiten und Strukturen der Kommunikation, aber auch durch jene Entwicklungen, die wir unter dem Stichwort Globalisierung zusammenfassen. Die Kunst des öffentlichen Verwaltens wurde bislang von den globalisierenden Entwicklungen nicht erfaßt – ein eigentümlicher Tatbestand. Die Anstrengungen um Effizienz und Effektivität des Verwaltens auf kommunaler Ebene, die etwa seit zehn Jahren mit unterschiedlichen Projekten angestellt werden, haben sich weder auf die Europäische Union noch auf den Zentralstaat noch auf die einzelnen Länder ausgewirkt, wenn auch erste Bemühungen zu erkennen sind. Aus kommunaler Sicht ist unter dieser Reform des Verwaltens ein Umstrukturierungsprozeß zu verstehen, der sich an den Grundsätzen der Budgetierung und der Dezentralisierung orientiert. Dabei zeigen aber die Erfahrungen aus Neuseeland, daß mit Reformen der kommunalen Selbstverwaltungen auch immer Veränderungsprozesse staatlicher Strukturen verbunden sein müssen.

Die Bertelsmannstiftung hat mit ihrem Projekt "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung" seit 1992 wichtige und weitreichende Anstöße gegeben, das Subsidiaritätsprinzip neu zu beleben und die Leistungsfähigkeit kompetitiver Kommunalverwaltungen nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Strukturen zu fördern. Die kommunalen Dienstleistungsbereiche müssen in direkten Wettbewerb mit den Angeboten der Wirtschaft treten, bei hoheitlichen Aufgaben soll der Wettbewerb durch simulierte Vergleiche mit anderen Kommunen, die sich aus Kosten- und Leistungsrechnungen ergeben, hergestellt werden. Dieser außerordentliche Umstellungsprozeß, der vom gemeindlichen und staatlichen Haushaltsrecht begleitet werden muß, definiert für Gebietskörperschaften Leistungen, die sich durch vergleichbare Kostenund Leistungsrechnungen in Preisen abbilden und so einen direkten Leistungsvergleich hoheitlicher Verwaltungen der Städte und Gemeinden möglich machen. Baden-Württemberg führt bundesweit übrigens die Arbeitsgruppe zur Neuentwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes, wodurch moderne rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, auch um zum Beispiel die kameralen Haushaltsstrukturen auf moderne Verfahren etwa der Doppik umstellen zu können. Unsere Nachbarstadt Wiesloch ist die erste Stadt im Bundesgebiet, die einen Haushalt vollständig nach den Grundsätzen der Doppik führt. Zwischen dem Innenministerium Baden-Württemberg, den kommunalen Spitzenverbänden und einzelnen Kommunen werden in vorbildlicher Weise Projekte auf der Basis von Projektbeschreibungen unter wissenschaftlicher Begleitung entwickelt und veröffentlicht. Dieser Umgestaltungsprozeß zur Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung kann aber nur dort einen Sinn machen, wo den Selbstverwaltungskörperschaften eigenständige Entscheidungsspielräume offenstehen. Systeme reiner Vollzugsverwaltung bedürfen solcher Steuerungssysteme zwar auch, aber nur in einem eingeschränkten Sinn. Bei allem Vorrang für das Subsidiaritätsprinzip, das die Kreativität, die Vielfalt und auch die örtliche Eigeninitiative für gesamtstaatliche Entwicklungen nutzen soll, darf allerdings nicht übersehen werden, daß in den essentiellen Fragen der Staat auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer fähig sein muß, politische Entscheidungen von Parlament und Regierung durchzusetzen. Die jahrzehntelange Vernachlässigung des Ausbaus der Bundesautobahnen hat zu strukturellen Nachteilen vieler Wirtschaftsräume geführt, deren Behebung viele Jahre in Anspruch nehmen wird.

Das Land Baden-Württemberg beabsichtigt, für den Bereich der Landesverwaltung die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen; dabei orientiert sich das Land an den Vorleistungen der Kommunen zum neuen Steuerungsmodell. Fachleute haben mir gesagt, daß gegenwärtig eine Ausschreibung europaweit vorbereitet wird, um einen Auftrag für die Einführung einer solchen Kosten- und Leistungsrechnung für die Landesverwaltung insgesamt vorzubereiten und zu implementieren. Der Aufwand wird auf rund 400 Millionen Mark geschätzt, wobei der wesentliche Anteil hiervon auf den Erwerb und die Anpassung von Software entfällt. Der laufende Aufwand eines solchen Systems wird auf rund 100 Millionen Mark geschätzt. Man muß diese Summe auf den Gesamthaushalt des Landes Baden-Württemberg beziehen, der bei 63,9 Milliarden Mark liegt, weshalb der vorgesehene finanzielle Aufwand vertretbar erscheint. Baden-Württemberg ist bislang übrigens der einzige Flächenstaat in Deutschland, der vor konkreten Entscheidungen steht, wobei das Thema innerhalb anderer Landesregierungen erörtert wird. Dabei darf die Gefahr nicht übersehen werden, daß gerade die Möglichkeit der Vergleichbarkeit zu einer weiteren Vereinheitlichung der Landes- und Kommunalverwaltungen in Deutschland führen kann, eine unerwünschte Entwicklung.

Diese neuen administrativen Entwicklungen in den Ländern werden tendenziell zur Übertragung staatlicher Aufgaben in die kommunale Verantwortung führen. Einige erfolgreiche Fälle der Aufgabenverlagerung gibt es bereits in Baden-Württemberg: die Übertragung von Aufgaben des Gewässerschutzes und der Bodenordnung durch Auflösung von Sonderbehörden auf die Stadt- und Landkreise; das gilt in gleicher Weise auch für die Auflösung der staatlichen Gesundheitsämter, deren Aufgaben nunmehr von den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden erledigt werden. Als weiteres Beispiel sei die Übertragung der Unterbringung von Aussiedlern aus dem Zuständigkeitsbereich der Regierungspräsidien an die Stadt- und Landkreise genannt. Dies hat allerdings meist die negative Folge, daß in diesen Vereinbarungen eine Kostenfestschreibung erfolgt; die späteren Kostensteigerungen müssen dann von den Kommunen aus ihren allgemeinen Finanzzuweisungen zur Erledigung von staatlichen Aufgaben gedeckt werden.

3. Teil

Nach der Bundesraumordnung müssen die Länder kraft Gesetzes Regionalplanung betreiben. In Baden-Württemberg ist diese gesetzliche Aufgabe elf Regionalverbänden übertragen worden. Zur Stärkung und Entwicklung regionaler Zusammenarbeit hat der Landtag von Baden-Württemberg 1994 politisches und verwaltungsorganisatorisches Neuland betreten. Er schuf den öffentlich-rechtlichen Verband Region Stuttgart mit einer direkt gewählten Regionalversammlung, der die Landeshauptstadt Stuttgart und die fünf Landkreise mit einer Fläche von 3654 Quadratkilometern und 2,58 Millionen Einwohnern umfaßt. Ziel ist es, die Position der Region Stuttgart im europäischen und internationalen Wettbewerb zu stärken. Darüber hinaus soll die regionale Zusammenarbeit verbessert werden, um auch die sich verschärfenden Stadt-Umland-Probleme zu lösen und die damit verbundenen regionalpolitisch bedeutsamen Aufgaben zu erfüllen. Die Region Stuttgart steht nach der Bruttowertschöpfung je Einwohner in Deutschland nach München, Frankfurt und Hamburg an vierter Stelle; bezogen auf die europäischen Regionen nimmt Stuttgart den siebten Platz ein nach Île de France, Großraum London und Randstadt in Holland.

Der Landesgesetzgeber hat dem Verband Region Stuttgart Pflichtaufgaben übertragen und Freiwilligkeitsaufgaben zuerkannt. Zu den Pflichtaufgaben gehören die Regional- und Landschaftsrahmenplanung, die Regionalverkehrsplanung, Teilbereiche des öffentlichen Personennahverkehrs und der Abfallentsorgung, die regional bedeutsame Wirtschaftsförderung und das regionale Tourismus-Marketing. Als Freiwilligkeitsaufgaben wurden die Trägerschaft und Koordinierung von regional bedeutsamen Messen und Kongressen definiert. Die Finanzierung erfolgt über eine Umlage, weil der Gesetzgeber der Meinung war, daß die Finanzierung von regionalen Aufgaben auch von der Region zu bestreiten sei.

Obwohl die regionale Wirtschaftsförderung stark in die kommunale Selbstverwaltung eingreift, hat der Anhörungsbericht des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg vom Juli 1998 ergeben, daß die weit überwiegende Mehrzahl der Kommunen die Notwendigkeit einer solchen regionalen Aufgabe anerkannt hat. Interessant ist, daß Wirtschaft, Handwerk und Gewerkschaften - im Gegensatz zu den Kommunen - empfehlen, dem Verband Region Stuttgart künftig auch die Zuständigkeit für Raumordnungsverfahren und die Genehmigung von Bauleitplänen (Flächennutzungsplänen, Bebauungsplänen) zu übertragen und damit in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung einzugreifen. Die Anhörung hat auch ergeben, daß einige Kommunen darauf drängen, mit der Weiterentwicklung des Verbandes Region Stuttgart auch eine Verwaltungsreform zu verbinden, die aber unter den Beteiligten in ihren Inhalten höchst streitig ist. Der weitestgehende Vorschlag geht davon aus, in der Region Stuttgart die fünf Landkreise aufzulösen, das Regierungspräsidium abzuschaffen und diese staatlichen Funktionen in den Organen der Region zusammenzufassen. Damit aber wäre eine tiefgreifende Verwaltungsreform in Baden-Württemberg verbunden, die nicht (oder noch nicht) konsensfähig ist. Auffällig an diesen Vorschlägen ist jedenfalls, daß eine Übertragung von Zuständigkeiten des Landtags und der Landesregierung damit nicht verbunden ist. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß mehrheitlich die Umlagefinanzierung als schlecht angesehen wird, jedoch keine anderen mehrheitsfähigen Finanzierungsvorschläge erarbeitet wurden; weit überwiegend wird der Gedanke einer Regionalsteuer zur Finanzierung abgelehnt. Der Gedanke eines kompetitiven Föderalismus verträgt sich also durchaus mit dem europäischen Gedanken der Regionen, sofern eine solche Entwicklung sich als tragfähig erweist.

4. Teil

Nach Artikel 106 Grundgesetz erhalten die Städte und Gemeinden neben eigenen Steuern und Steueranteilen ergänzende Finanzzuweisungen, was unterstellt, daß ihre eigene Finanzausstattung durch Steuern, Gebühren und Beiträge nicht ausreicht, ihre kommunalen beziehungsweise staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer wurde das Grundgesetz in der Weise novelliert, daß die Länder verpflichtet sind, die Städte und Gemeinden nicht nur an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern (jetzt neu) auch an der Umsatzsteuer zu beteiligen. Damit sollen die Einnahmeausfälle, die aus der weggefallenen Gewerbesteuer nach Gewerbekapital entstanden sind, ausgeglichen werden. 1998 belief sich in Baden-Württemberg die Beteiligung an der Einkommensteuer auf etwa 6 Milliarden Mark, der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer auf rund 750 Millionen Mark; hinzu kommen Einnahmen an Gewerbesteuer von 5,6 Milliarden Mark und an Grundsteuer von 2 Milliarden, ebenso noch die sogenannten kommunalen Bagatellsteuern, zu denen die Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer und Jagdsteuer gehören. Der Landesgesetzgeber hat nun die Aufgabe, über Steuerbeteiligung und Zuweisungen seine Städte und Gemeinden finanziell so auszustatten, daß sie in der Lage sind, ihren gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben nachzukommen. Die Länderparlamente haben Finanzausgleichsgesetze erlassen, in denen die Höhe der kommunalen Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern und darüber hinaus auch die Beteiligung an den Landessteuern geregelt sind. In Baden-Württemberg sind die Gemeinden auch an der Kraftfahrzeugsteuer (hier handelt es sich um eine reine Landessteuer) beteiligt. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach mangelnder Finanzkraft oder zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, wobei dann die Zuweisung zweckgebunden ist. Ziel der kommunalen Finanzausgleiche ist es, eine Annäherung der verfügbaren Finanzkraft der Städte und Gemeinden zu erreichen. Damit soll auch auf die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in einem Flächenstaat Einfluß genommen werden.

Die nivellierende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs wird in Baden-Württemberg in der Weise erreicht, daß eine Finanzausgleichsmasse gebildet wird mit 23 Prozent Anteil an den Gemeinschaftssteuern (6,4 Milliarden Mark) sowie rund 85 Prozent einer Finanzausgleichsumlage (3 Milliarden Mark). Insgesamt stehen so 9,4 Milliarden Mark Finanzausgleichsmasse zur Verfügung. Rund 30 Prozent der Finanzausgleichsmasse wird für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben ("Vorwegentnah-

me") eingesetzt, wozu Sachkostenbeiträge für Schulen, Zuweisungen für Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden, ausgleichgemeinwirtschaftliche Leistungen im Ausbildungsverkehr sowie Personalkostenzuschüsse für Kindergärten gehören; rund 50 Prozent wird für Schlüsselzuweisungen eingesetzt, die nach mangelnder Steuerkraft den Gebietskörperschaften zugewiesen werden. Etwa 20 Prozent der Finanzausgleichsmasse werden für den Ausgleichstock sowie für pauschale Investitionszuschüsse eingesetzt, die nach Einwohnerzahl verteilt werden, sowie für einen kommunalen Investitionsfonds, aus dem Städtebaumaßnahmen, Schulhausbau, Sportstättenbau, Krankenhausbau und Abwasseranlagen bezuschußt werden. Die eigentlichen Bezuschussungen laufen über diesen kommunalen Investitionsfonds, der nur rund 15 Prozent (rund 1,4 Milliarden Mark) der Ausgleichsmasse ausmacht. Die Finanzausgleichsumlage (= 3,5 Milliarden Mark) fließt den Gemeinden bereits jetzt wieder zu 85 Prozent (= 3 Milliarden Mark) zu. Bei einer Halbierung der Umlage würden die Gemeinden um 0,25 Milliarden entlastet werden. Auf meine Stadt Pforzheim bezogen (bei rund 118.000 Einwohnern) würde dies immerhin etwa 3 Millionen Mark jährlich ausmachen, ein Betrag, der nicht unbeachtlich ist.

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die finanziellen Grundlagen einer örtlichen Gemeinschaft zu sichern mit ihrer notwendigen Infrastruktur an Schulen und anderen Bildungseinrichtungen. Das führt dazu, daß eine kleinere Gemeinde, die aus eigener Kraft keine Grundschule bauen könnte, in den Stand versetzt werden muß, eine solche Bildungseinrichtung zu errichten und zu betreiben. Aufgabe des Finanzausgleiches ist es also nicht, exorbitante Höhepunkte oder fulminante Besonderheiten zu finanzieren, sondern den strukturellen Grundbedarf sicherzustellen. Besondere Aktivitäten müssen dann über das eigene Gewerbesteueraufkommen vor Ort finanziert werden. Durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer und durch den Auszehrungsprozeß der Gewerbesteuer nach Ertrag haben sich in den vergangenen Jahrzehnten und das war politisch so gewollt - die finanziellen Grundlagen der Realsteuereinnahmen verschlechtert. Die Gewerbesteuer nach Ertrag ist eine Großbetriebssteuer geworden, weil durch die Anhebung der Freibeträge und der Stufenregelungen kleine und mittlere Unternehmen praktisch herausgefallen sind. Auf die Stadt Pforzheim bezogen muß man sagen, daß nur 4,4 Prozent der veranlagten Gewerbebetriebe über 50 000 Mark jährlich bezahlen, Handwerker und kleine mittelständische Unternehmen (von den freien Berufen gar nicht zu sprechen) von der Besteuerung faktisch herausgenommen worden sind. In den letzten Jahren wurde immer wieder von der Revitalisierung der Gewerbesteuer gesprochen, die aber jetzt durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer in ihrer Basis weiter stark eingeschränkt wurde. Die Beteiligung an der Umsatzsteuer kann faktisch nicht mit einem örtlichen Hebesatzrecht versehen werden, weil damit auch Ungleichbehandlungen innerhalb des Bundesgebietes eintreten würden, die nach den bisherigen Besteuerungsgrundlagen wohl nicht erlaubt sind. Das Grundgesetz sieht zwar ein Hebesatzrecht beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vor, die bisherigen bundesgesetzlichen Regelungen lassen dies bislang aber nicht zu. Das mag auch damit zusammenhängen, daß damit der Stadtflucht Vorschub geleistet würde, weil in einem städtischen Ballungsraum ein höherer Finanzbedarf und damit eine höhere Besteuerung notwendig wäre. Das Umland würde mit billigen Grundstücken und einer niedrigen Einkommensteuer werben, so daß der Abwanderungsprozeß sich weiter beschleunigen würde mit den negativen finanziellen Folgen für die Kernstädte.

Um die nivellierende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs in Grenzen zu halten, wird die Finanzkraft der Städte und Gemeinden auf der Grundlage eines fiktiven Hebesatzes der Gewerbesteuer und der Grundsteuer gemessen. Damit werden die Einnahmen, die auf Grund des Übersteigens des fiktiven Hebesatzes erzielt werden. weder in der Berechnung der Finanzausgleichsumlage noch der Zuweisungen berücksichtigt. Der Finanzkraft wird ein hypothetischer Finanzbedarf gegenübergestellt, bei dem den größeren Städten und Gemeinden ein überproportionaler Finanzbedarf zugebilligt wird. In dem Vergleich zwischen Finanzkraft und hypothetischem Finanzbedarf wird dann ein Ausgleich in Baden-Württemberg von 70 Prozent gewährt. Die Finanzexperten meinen, daß das Spannungsverhältnis zwischen dem Finanzbedarf einer kleinen Gemeinde und einer großen Gemeinde in Baden-Württemberg sich für die großen Städte im bundesweiten Vergleich besonders günstig gestaltet. In Nordrhein-Westfalen wird der Ausgleich zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf in Höhe von 90 Prozent (Ziel sind 80 Prozent) gewährt, so daß dort die nivellierende Kraft des kommunalen Finanzausgleiches besonders hoch ist. Baden-Württemberg hat also bei der Steuerkraft einen niedrigen hypothetischen Hebesatz, ein großes Spannungsverhältnis zwischen großen und kleinen Gemeinden und schließlich nur einen 70prozentigen Ausgleich zwischen Steuerkraft und Bedarfsmeßzahl. Bavern scheint einen noch günstigeren (weniger nivellierenden) Ausgleich zu haben, weil dort zwischen Steuerkraft und Bedarfsmeßzahl nur in Höhe von 60 Prozent ausgeglichen wird, wobei offenbleibt, wie hoch die Anrechnungshebesätze sind. Bavern hat aber in seiner Struktur mehr Fördertöpfe als das Land Baden-Württemberg.

Hätten die Verfassungsklagen von Baden-Württemberg und Bayern Erfolg, so würde das Bundesverfassungsgericht sicher Grundsätze aufstellen, nach denen der Länderfinanzausgleich neu zu ordnen wäre. Das Land Baden-Württemberg geht ja in seinem Vortrag davon aus, daß die Hälfte des Aufkommens, das die durchschnittliche Finanzkraft übersteigt, dem Finanzausgleichstopf zur Verfügung gestellt werden soll. Würde die restliche Hälfte dem Land Baden-Württemberg - berechnet auf das Jahr 1997 - verblieben sein, so würde ein Betrag von einer Milliarde zusätzlich zu Verfügung stehen. Da die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg mit 23 Prozent am Steueraufkommen des Landes beteiligt sind, würde dies für unsere Kommunen in Baden-Württemberg eine Einnahmeverbesserung von rund 230 Millionen Mark bedeuten. Die grundgesetzliche Regelung geht davon aus, daß bei dem Länderfinanzausgleich auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden berücksichtigt wird. Fachleute meinen, es sei richtiger, nur die hälftige Finanzkraft zu berücksichtigen, weil man davon ausgeht, daß hohe Einnahmen auch einen hohen Finanzbedarf zur Folge haben. Nach § 9 Absatz 3 FAG wird bei den Finanzausgleichsregelungen die Einwohnerzahl zugrunde gelegt. Die Korrektur kommunaler Finanzausgleiche erzeugt eine Gegnerschaft zwischen Städten einerseits und den Gemeinden des flachen Landes. Baden-Württemberg beabsichtigt deshalb nicht, die Grundlagen des kommunalen Finanzausgleiches neu zu ordnen. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Finanzausgleich des Bundes und dem kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg besteht darin, daß sich die Bundesregelung einnahmenbezogen orientiert, der kommunale Finanzausgleich aber bedarfs- und aufgabenbezogen geregelt ist.

Ich halte die Zeit für eine Änderung des Systems für gekommen. Der Grundbedarf einer Kommune entsprechend ihren Aufgaben nach der Landesplanung (Ober-, Mittel- oder Unterzentrum) sollte grundsätzlich durch Pauschalzuweisungen gedeckt werden. Dabei wäre es denkbar, zunächst die Finanzkraft besonders schwacher Kommunen durch Sonderzuweisung auf einen Sockel des durchschnittlichen Bedarfs der entsprechenden Aufgabengröße (z.B. 60%) anzuheben. Die restliche Finanzausgleichsmasse und die bisher im Bundes- bzw. Landeshaushalt veranschlagten Mittel für Einzelzuweisungen sollten dann nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel pauschal auf die Kommunen verteilt werden. Nur Sonderbedarf einzelner Kommunen, der möglichst genau zu definieren wäre und wirklich gering gehalten werden sollte, wäre dann noch über Einzelzuweisungen abzudecken bzw. bei größeren Gemeinschaftsaufgaben über Zuweisungen und/oder Umlagen der Beteiligten zu finanzieren. Eine solche Systemänderung würde meines Erachtens die Eigenverantwortung der Kommunen im Wettbewerb untereinander stärken und auch das bisherige Verfahren mit seinen oft überzogenen Standards an Wirtschaftlichkeit übertreffen. Es ist selbstverständlich, daß eine solche Systemänderung nicht von heute auf morgen machbar sein wird; in Stufen mit akzeptablen Übergangsregelungen ist sie jedoch als mittelbzw. längerfristiges Ziel anzustreben.

5. Teil

Sprechen wir schließlich von den Erwartungen, die der typische Bürgermeister an sein Bundesland hat. Er wünscht sich ein starkes Land, das bedeutsam ist unter den Bundesländern, eine Regierung, die etwas zu sagen und zu entscheiden hat, sowie ein kompetitives Klima innerhalb der Städte und Gemeinden, die ihn zu besonderen Anstrengungen anspornen. Wer in den Wahlkampftagen die Lokalzeitungen liest, der wird mit Veröffentlichungen der örtlichen Landtagsabgeordneten konfrontiert, die berichten, wieviel staatliches Geld in den Wahlkreis geflossen ist. In Baden-Württemberg erhalten die Abgeordneten der CDU/FDP-Koalition von der Regierung eine Vornotiz, die sie in den örtlichen Medien veröffentlichen. Am erfolgreichsten scheint jener Abgeordnete zu sein, der möglichst viel staatliches Geld in seinen Wahlkreis holt - die Zwecke treten zurück. Diese Mentalität bewirkt den üblichen Bürgermeistertourismus zu den Mitgliedern der Landesregierung oder hohen Beamten der Verwaltungen bis hin nach Brüssel, um dort staatliche Zuschüsse für kommunale Vorhaben zu mobilisieren. Aus der Sicht der Landesregierung empfiehlt sich die Bezuschussung von Einzelmaßnahmen, weil es jeweils die Beteiligung des Landes an einem Vorhaben dokumentiert, weshalb Dank- und Ergebenheitsadressen notwendig sind,

die politische Macht konstituieren und stabilisieren. Es wird bisher nicht die Frage gestellt, was ein Bürgermeister mit dem staatlichen Geld gemacht hat; es wird nur gefragt, wieviel Geld er in seine Stadt geholt hat.

Die erste Forderung, begleitend zu einem kompetitiven Föderalismus, muß deshalb sein, die Bezuschussung von Einzelvorhaben einzugrenzen und auf Pauschalzuschüsse überzuwechseln. Dadurch wächst auch die kommunale Entscheidungsfreiheit, weil mit den Pauschalzuweisungen eigenverantwortlich umzugehen ist. Damit einher geht die immer wiederholte Forderung, die Regelungsdichte abzubauen, um Spielräume zu schaffen. Das wird beispielsweise in Baden-Württemberg durch die Abschaffung der Kindergartenrichtlinien bewerkstelligt, wonach es den Kommunen freigestellt bleibt, über die Größe von Kindergartengruppen selbst zu entscheiden. Allerdings muß die Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes für den Einzelfall beachtet werden. Engagierte Familienpolitiker machen Front gegen die Abschaffung dieser Regeln, um durch staatliche Vorgaben sicherzustellen, daß die Gruppen nicht größer als 25 Kinder sein dürfen. Hier zeigt sich ein typisches Phänomen, daß die meisten Menschen abstrakt für den Abbau von Regelungen sind; aber wenn es den eigenen Interessenbereich betrifft, dann sollte es doch präzise Vorschriften geben. Der Gesetzgeber muß viel strikter als bisher darauf achten, daß Aufgabenzuweisung und finanzielle Verantwortung einander bedingen müssen. Der Bund hat den Städten und Gemeinden vorgeschrieben, daß sie für jedes dreijährige Kind einen Platz in einer Kindertagesstätte vorhalten müssen. Dies hat die Kommunen mit Milliarden Mark belastet, ohne daß sie dafür einen Ausgleich des Bundes oder der Länder bekommen haben. Die Regionalisierung des Verkehrs hat dazu geführt, daß sich der Bund aus dem Regionalverkehr zurückgezogen und die finanziellen Lasten hieraus den Bundesländern und den Kommunen (Städte und Landkreise) überlassen hat. Das gilt auch in besonderer Weise für die Sozialhilfe, deren Höhe vom Bund festgelegt und die von den Gemeinden (mittelbar oder unmittelbar) zu zahlen ist.

Meine Beobachtungen im Land Baden-Württemberg zeigen, daß die Politik der jeweiligen Landesregierungen immer darauf abzielte, das Land Baden-Württemberg als Flächenstaat und wegen der strukturellen Nachwirkung alter Landesgrenzen möglichst einheitlich zu entwickeln. Aber gerade der Versuch, eine einheitliche und gleiche Entwicklung für ein ganzes Land durchzusetzen, führt im Ergebnis dazu, daß die Leistungsfähigkeit eines Landes insgesamt gefährdet wird. Die knappen finanziellen Ressourcen werden nicht auf Schwerpunkte konzentriert, sondern nach politischen Vorgaben – auch unter Berücksichtigung von Interessen prominenter Wahlkreisabgeordneter - so ausgeteilt, daß sie nur örtlich wirken, staatspolitisch aber keine durchgreifende Wirkung entfalten können. Mit der gleichmäßigen staatlichen Förderung aller Hochschulausgaben geht der internationale Abwertungsprozeß des deutschen Bildungswesens einher als Folge eines übertriebenen kooperativen Föderalismus. Einen ähnlichen Abwertungsprozeß hat diese kooperative und gleichmacherische Entwicklung auf die deutschen Städte und Gemeinden. Die Klagen von Baden-Württemberg, Bayern und jetzt auch Hessen beim Bundesverfassungsgericht, die auf eine Korrektur des Länderfinanzausgleichs abzielen, haben bislang keine politische

Entsprechung in der Landespolitik, um den Wettbewerb der Städte und Gemeinden untereinander zu fördern. Dem kompetitiven Föderalismus, der eingefordert wird, fehlt die Entsprechung einer wirksamen kompetitiven Kommunalverantwortung.

Neuerdings wird in Baden-Württemberg die Klage über die "Berliner Republik" laut, eine Metapher, die eine Benachteiligung der Landeshauptstädte signalisieren soll, aber in Wirklichkeit die eigene Unfähigkeit zur politischen Konzentration zum Ausdruck bringt. Der Mut zur Vielfalt widerspiegelt sich in den Entwicklungen der amerikanischen Städte, die sich höchst unterschiedlich in ihrem Leistungsvermögen darstellen und zu entwickeln vermögen. Aus der Sicht der Kommunen muß Deutschland von einem übertriebenen kooperativen Föderalismus befreit und gleichzeitig müssen die Strukturen zur Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltung geöffnet und flexibilisiert werden. Mit den Überlegungen zur Revitalisierung des kompetitiven Föderalismus rückt damit der Wettbewerbsgedanke und damit auch eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wieder stärker ins Blickfeld – auch als ein gegenläufiges Prinzip gegenüber übertriebenem Zentralismus.