

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

04.03.2013

Telefon +49 030 3771-0
Durchwahl 37711-730
Telefax +49 221 3771-200

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von
Stefan Anton

Diskussionsgrundlage zur
37. ordentlichen Hauptversammlung
des Deutschen Städtetages
vom 23. bis 25. April 2013
in Frankfurt am Main

Forum D: Europa braucht finanzstarke Städte – europäische Politik und Kommunalfinanzen

Mittwoch, 24. April 2013 15:00 – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort: Messe Frankfurt Congress Center

Moderation: Bertram **Hilgen**, Oberbürgermeister der Stadt Kassel, Mitglied des Präsidiums des Deutschen Städtetages

Einführung: Dr. Philipp **Rother**, Chief Economic Analyst der Europäischen Kommission

Werner **Gatzer**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Podium: Bertram **Hilgen**, Oberbürgermeister der Stadt Kassel, Mitglied des Präsidiums des Deutschen Städtetages

Thomas **Losse-Müller**, Staatssekretär des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein

Dr. Lutz **Trümper**, Oberbürgermeister der Stadt Magdeburg

Peter **Jung**, Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, Mitglied des Präsidiums des Deutschen Städtetages

Prof. Dr. Stefan **Korioth**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Ludwig-Maximilians-Universität München

Betreuung: Helmut Dedy, Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers Stefan Anton, Referent des Deutschen Städtetages

Europa braucht finanzstarke Städte – europäische Politik und Kommunalfinanzen

Fiskalpakt erzwingt Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben

Wenn Kommunen nach ausreichenden Mitteln für die Erfüllung ihrer Aufgaben rufen, ist das aus Sicht von Bund und Ländern unbequem und störend. Denn jedes „Mehr“ für die Kommunen bedeutet zunächst ein „Weniger“ für die Haushalte des Bundes und der Länder, das diese wiederum durch eigene Konsolidierungsanstrengungen kompensieren müssen. Dem Fiskalpakt wird zugeschrieben, er spitze diese Verteilungskämpfe zwischen den Ebenen zu. Kommunen als rechtlich schwächste Ebene in der föderalen Finanzverfassung nehmen ihn vielfach als Bedrohung wahr. Ausgehend vom Selbstverständnis der Kommunen, auf dessen Grundlage sie erst ihre Forderungen formulieren können, wird nachfolgend dargestellt, welche Bedeutung dem Fiskalpakt zukommt und wie möglicherweise seitens der Kommunen die auch mit dem Fiskalpakt verbundenen Chancen genutzt werden können. Im Forum sollen diese Fragen vertieft werden.

Das Selbstverständnis der Städte

Die Kommunen haben recht klare Vorstellungen, welche zentralen Aufgaben sie haben. Nach einem langen Diskussionsprozess haben sich die im Deutschen Städtetag zusammengeschlossenen Städte auf eine gemeinsame Auffassung über ihre Funktion, ihre Aufgaben und ihre Verpflichtungen verständigt. Das Leitbild für die Stadt der Zukunft.

Das Leitbild betont, dass eine Stadt, eine Gemeinde nicht einfach ein Ort ist, an dem Häuser stehen. Eine Stadt ist auch kein Unternehmen, das lediglich Dienstleistungen verkauft, und seien diese auch noch so essentiell. Städte sind Orte des Zusammenlebens. Hier entsteht erst Gesellschaft, Städte bieten Identität. Sie werden nicht nur von ihren Bürgerinnen und Bürgern geschaffen und gestaltet. Im Gegenzug wirken auch die Städte, und zwar keinesfalls nur durch ihre Architektur, auf ihre Bewohnerinnen und Bewohner ein. Wegen dieser immensen Bedeutung der Städte und Gemeinden für das Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger ist es unabdingbar, dass den Menschen vor Ort die größten denkbaren Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Kommunale Selbstverwaltung ist selbstverständlich und muss selbstverständlich bleiben.

Aus diesem Grundverständnis leiten sich auch die Ziele von Kommunalpolitik ab. Hierzu gehört an vorderster Stelle die gelebte Demokratie und das Rückbesinnen auf den Daseinszweck der Städte, die Bürgerorientierung. Nur dann können und werden Partizipation und Integration – und zwar in einem weiten Verständnis – gelingen. Die Möglichkeit von Mitentscheidung und Mitwirkung sichert die Bindung an die Stadt, an das demokratische Gemeinwesen. Es schafft Identität nicht allein im Sinne einer lokalen Verankerung, sondern gerade auch als Teil der demokratischen Gesellschaft. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger muss in einer Form organisiert werden, die nicht der Verfolgung von Einzelinteressen besonders durchsetzungsstarker Gruppen Vorschub leistet. Nur dann wird sie ihren gemeinwohlfördernden Charakter beibehalten.

Welche Aufgaben erfüllen die Städte?

Zum Leitbild der Städte gehört zugleich eine Selbstbeschränkung bei der Wahl der Aufgaben und Gestaltungsansprüche der Stadtpolitik. Gerade der gesellschaftlichen Selbstregulierung ist ein möglichst großer Raum zu belassen. Städte fordern Subsidiarität ein, leben diese aber auch selbst. Die Auswahl der Aufgaben und die Reichweite der Gestaltungsansprüche durch die Stadtpolitik müssen deshalb strengen Maßstäben genügen. Als Stichworte seien genannt: Erfordernis der politischen

Zielsetzung, Steuerung und Kontrolle, eine Ausrichtung am Gemeinwohl oder die Zugänglichkeit für alle. Ein Thema, das mittlerweile unter dem Stichwort der „Nachhaltigkeit“ die ihm zustehende Aufmerksamkeit bekommt, ist die Kontinuität der Aufgabenerfüllung. Hierzu gehört eine dauerhaft gesicherte Finanzierung der städtischen Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund löst Stadtpolitik so weit wie möglich Zielkonflikte auf, ist beständig auf der Suche nach tragfähigen Kompromissen. Stadtpolitik gleicht widerstrebende Interessen aus und nimmt dabei eine ganzheitliche Verantwortung wahr. Welche Ansprüche können an Art und Umfang der von den Kommunen erbrachten Leistungen berechtigterweise gestellt werden? Diese Frage lässt sich nur vor dem Hintergrund des städtischen Selbstverständnisses beantworten. Der Erhalt der Stadt als Stadt, die Sicherung der Stadtgesellschaft stellt den Kern städtischer Pflichten dar. Diese Pflichten dürfen unter keinen Umständen zur Disposition gestellt werden. Ihre Wahrnehmung hängt nicht vorrangig von den zur Verfügung stehenden Geldern ab, sondern sie sind Bestandteil des transparenten und bürgernahen Politik- und Verwaltungsstils der Städte. Diese Aufgaben sind nicht unmittelbar von Konsolidierungszwängen berührt.

Grenzen der Konsolidierung

Andere essentielle Politikfelder sind demgegenüber durch mangelnde Mittel bedroht, dürfen allerdings ebenso nicht zur Disposition gestellt werden. Dazu zählen nicht nur grundlegende Kulturangebote oder weite Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik; auch eine Wohnungs- und Sozialpolitik, die Segregation bzw. deren negative Folgen verhindert, ist unabdingbar. Der Begriff der „freiwilligen Aufgaben“ kann hier in die Irre führen. Viele dieser Kernaufgaben sind nicht oder kaum gesetzlich geregelt. Und weil sie nicht gesetzlich detailliert vorgeschrieben sind, gelten sie als „freiwillig“. Das aber darf nicht mit „disponibel“ oder „verzichtbar“ gleichgesetzt werden. Freiwillige Aufgaben können für das Zusammenleben in einer Stadt von zentraler Bedeutung sein.

Dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht immer unter dem gleichen Rechtfertigungs- und Konsolidierungsdruck stehen wie freiwillige Aufgaben, hat mit ihrer häufig vollständigen Gebührenfinanzierung zu tun. Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit der Daseinsvorsorge offensichtlich ist. Natürlich kann über die Frage, wie oft eine Buslinie bedient wird, gestritten werden, aber ebenso wie die Wasserversorgung gesichert sein muss, gilt dies auch für ein Grundangebot an Mobilität. Auch auf die Feuerwehr möchte man nicht beliebig lange warten.

Eines dürfte angesichts des städtischen Selbstverständnisses, angesichts des Auftrags der Städte somit klar sein: Konsolidierung auf der Ausgabenseite hat Grenzen, die nicht überschritten werden können und dürfen. Die erste Grenze ist unzweifelhaft dann erreicht, wenn den Kommunen keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung stehen, um ihre grundlegenden Funktionen zu erfüllen. Die Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses in Bezug auf ein unabdingbares Minimum an Teilhabemöglichkeiten oder – aufgrund der Stärkung der frühkindlichen Erziehung mittlerweile auch ein originär kommunales Thema – an Bildungsgerechtigkeit kann nicht unter Finanzierungsvorbehalt gestellt werden. Wo diese Grenze im Detail liegt, wird diskutiert werden müssen. Eine zweite Grenze macht der Infrastrukturverfall in vielen Städten deutlich. Auch unter rein wirtschaftlichen Aspekten gibt es eine Begrenzung an ausgabeseitiger Konsolidierung: Es wäre auch allein ökonomisch – ohne jede Berücksichtigung von Verteilungsfragen – schlicht irrational, das Angebot öffentlicher Güter unter ein bestimmtes Maß fallen zu lassen. Infrastruktur fördert Wohlstand, fehlende oder marode Infrastruktur gefährdet ihn.

Gefährdet die Europäische Union das städtische Selbstverständnis?

Traditionell gelten Bund und Länder als Ebenen, die kommunales Handeln und kommunale Finanzautonomie gefährden. Als neue mögliche Quelle für Einschränkungen kommt zunehmend die europäische Union ins Gespräch. Die grundsätzliche Befürwortung des politischen Projekts „Europa“ seitens der Städte steht nicht einmal ansatzweise zur Debatte, obwohl es eine Reihe von Entscheidungen auf der europäischen Ebene mit negativen Auswirkungen auf die Kommunen, ihre Handlungsmöglichkeiten und ihre Finanzen gibt. Viele davon sind nicht so prominent wie der Fiskalpakt, aber in ihrer konkreten Bedeutung dennoch nicht zu vernachlässigen. Dies betrifft nicht nur den gesamten Bereich der Daseinsvorsorge, auch Gefahren für das Erfolgsmodell Sparkasse oder die Auswirkungen bei der Mehrwertsteuer, die in ihrer Komplexität der Umständlichkeit des Begriffs „Mehrwertsteuersystemrichtlinie“ entsprechen, gehören dazu.

Das größte Risiko mit Europabezug für die kommunale Finanzautonomie ist sicherlich in der immer noch nicht gelösten Staatsschuldenkrise zu sehen. Generell wird kommunale Finanzautonomie durch fehlende Finanzmittel gefährdet – wenn alle Mittel für gesetzlich fixierte Ausgaben aufgewendet werden müssen, steht die Finanzautonomie nur noch auf dem Papier. Es bestehen hier zwei fiskalische Risiken aufgrund der Staatsschuldenkrise: Sollte sie sich zu einer Konjunkturkrise ausweiten, sind die kommunalen Haushalte durch Steuereinbrüche, steigende Sozialausgaben und verringerte Länderzuweisungen gefährdet (Konjunkturrisiko). Falls der Haftungsfall für europäische Staatsschulden innerhalb des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bzw. der Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) eintreten sollte, würde dies zu massiven Ausgaben beim Bund führen (Haftungsrisiko). Es ist anzunehmen, dass es in diesem Fall zu einer direkten oder indirekten Beteiligung aller föderalen Ebenen und damit auch der Kommunen an diesen Ausgaben kommen wird.

Die Wirkungen des Fiskalpakts

In der öffentlichen Debatte steht aber der Fiskalpakt zweifellos im Zentrum. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den EU-Mitgliedern (ausgenommen Großbritannien und Tschechien), der u.a. für Deutschland ab dem Jahr 2014 das zulässige strukturelle, also konjunkturbereinigte Defizit auf 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Angesichts der bisherigen Planungen der Länderhaushalte ist unklar, ob bzw. wie stark sich der kurz- oder mittelfristige Konsolidierungsdruck auf die Länder erhöhen wird.

Der ohnehin bestehende Anreiz der Länder, Defizite in völlig überlastete Kommunalhaushalte auszulagern, scheint sich aufgrund des Fiskalpakts zunächst nicht zusätzlich zu erhöhen. Verringern wird er sich allerdings auch nicht. Ab dem Jahr 2020 wird voraussichtlich eine Zurechnung der kommunalen Finanzierungssalden zu den einzelnen Ländern mit einer geforderten Nullverschuldung der Länder einhergehen. Um dieses Ziel in 2020 zu erreichen, besteht bereits jetzt aus Sicht vieler Länder Handlungsdruck. Dies kann neben einer verstärkten Verlagerung des Konsolidierungsdrucks auch ein verstärkter rechtlicher Druck auf die kommunale Haushaltsautonomie sein. Auch eine striktere Umsetzung der schon jetzt gegebenen aufsichtsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten (Nicht-Genehmigung von Haushalten bzw. Haushaltssicherungskonzepten) ist zu erwarten. Kurz gesagt: Es besteht das Risiko, dass die kommunale Finanzautonomie mit Verweis auf die für Deutschland insgesamt geltenden Verpflichtungen noch stärker faktisch und rechtlich beschnitten wird. Hieraus leiten sich die kommunalen Befürchtungen ab.

Es ist eine Binsenweisheit, dass finanziell vernünftig ausgestattete Kommunen, großzügige Haushalte bei Bund und Ländern und eine kaum merkbare Belastung der Steuerpflichtigen nicht in Einklang zu bringen sind. „Wir haben kein Geld!“ ist als Antwort von Bund und Ländern auf berechnete kommunale Forderungen jedoch falsch und unzureichend. Denn Fakt ist: Bund und Länder könnten mehr Mittel bereitstellen, sie wollen es nicht. Sie möchten eigene, grundsätzlich gestaltbare Ausgaben beibehalten oder sie scheuen sich vor der Diskussion um Steuererhöhungen. Daher ist der Verweis auf das vermeintlich fehlende Geld eine Schutzbehauptung. Es ist das Ergebnis der Weigerung von Bund und Ländern, klare Prioritäten zu nennen. Aber gerade das Benennen von Prioritäten, das Anerkenntnis, dass die Entscheidung für eine Ausgabe zugleich die Entscheidung gegen eine andere Ausgabe ist, macht verantwortungsvolle Politik aus. Bund und Länder besitzen wesentlich mehr Rechte, mehr Gestaltungsspielraum als die Kommunen. Diese Rechte und Gestaltungsspielräume aber dürfen nicht nur ein Privileg von Bund und Ländern sein, sie sind vielmehr zugleich Verpflichtung. Die Frage kann nicht lauten „Ist Geld da?“ Die Frage, die sich Bund und Länder stellen müssen, lautet „Ist uns die Sicherung der Kommunen, der Erhalt der demokratischen Selbstverwaltung, des lokalen Gemeinwesens, das Geld wert?“ Eine Flucht von Bund und Ländern aus ihrer politischen Verantwortung dürfen Kommunen nicht tolerieren.

Die Städte müssen daran gelegentlich mahnend erinnern. Diese Mahnung ist umso wirkungsvoller, je mehr die Kommunen in ihren eigenen Haushalten auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit achten. Und die Mahnung gewinnt besonderes Gewicht dadurch, dass Kommunalpolitik jahraus jahrein zeigt, dass sie nicht den vermeintlich leichten Weg sucht, sondern für das Gemeinwohl kämpft.

Der Fiskalpakt kann daher auch eine große Chance sein. Sie liegt darin, dass längst überfällige Debatten angestoßen werden, von denen die Kommunen auf lange Sicht nur profitieren können. Die Chance liegt in einer allgemeinen, ebenenübergreifenden Diskussion darüber, welche öffentlichen Leistungen sich die Gesellschaft leisten und über Steuerzahlungen finanzieren will. Für die Städte mit ihren oftmals gut erkennbaren und benennbaren Leistungen bietet das die Möglichkeit, klar zu machen, wofür Städte stehen, deutlich zu machen, welche Mittel Städte hierfür brauchen und letztlich diejenigen zu benennen, die sich auf dem Rücken der Städte ihrer eigenen Verpflichtungen entledigen wollen.