

Kommunalrelevant

Die AG Kommunalpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion informiert

Februar 2020

Beleidigung und Bedrohung sind kein Kavaliersdelikt Hass, Hetze und Gewalt gegen Kommunalpolitiker

von **Christian Haase, dem Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag**

Am 16. Januar 2020 debattierte der Deutsche Bundestag im Rahmen einer aktuellen Stunde über zunehmende Gewalt gegen Kommunalpolitiker. Ich habe dazu unter dem Eindruck von drei Lebenserfahrungen gesprochen: zuerst vor dem Hintergrund meines ehemaligen Berufes als Bürgermeister, dann als Kommunalpolitischer Sprecher und damit Interessenvertreter von Kommunen - und schließlich als Politiker. Und die Hauptaufgabe eines Politikers – egal, auf welcher politischen Ebene – sehe ich darin, Ausgleich zu schaffen und zu vermitteln.

Es gibt zahlreiche Situationen, in denen sich auch Kommunalpolitiker Hass, Hetze und Gewalt ausgesetzt sehen. Das hat unterschiedliche Gründe. Viele Diskussionen werden leidenschaftlich und mitunter auch hart in der Sache geführt – vor einigen Jahren allerdings noch emotional in der Sache, aber ohne persönliche Angriffe.

Seitdem hat sich viel getan. Das gesellschaftliche Klima hat sich zum Negativen verändert. Heute polarisieren Themen wie der Ausbau der Windenergie, die Erhöhung von Steuern oder die Verteidigung von Straßenausbaubeiträgen vor Ort in unseren Kommunen. Es sind die Themen, die Menschen ganz konkret in ihrem Leben und Alltag tangieren - sei es auf ihrem Gehaltszettel, in ihrer Straße oder in ihrer Aussicht.

Aufgabe von Politik – auch von Kommunalpolitik – ist es, faktenorientiert und sachlich Zusammenhänge zu erklären und zu entscheiden – immer mit der Frage im Hinterkopf „Wie schaffen wir das alles, ohne die Gesellschaft zu spalten, ohne die Wirtschaft und die Bürger zu überfordern?“ Denn so stelle ich mir eine Politik der Vernunft vor.

Manche Kritiker und Aktivisten hingegen machen es sich sehr einfach – zum Beispiel beim Klimaschutz: Es wird bewusst emotional aufgeladen gearbeitet mit Aussagen wie „Es herrscht ein Notstand“, „Das Haus brennt“ oder „Ich will, dass ihr in Panik geratet“.



Christian Haase

Foto: Jan Kopetzky

Wer kann das ernsthaft wollen, dass eine Gesellschaft in Panik gerät? Das ist unseriös und weit weg von einer sachlichen und lösungsorientierten Problemfindung.

Solche Auseinandersetzungen polarisieren. Diskussionen werden viel zu oft geführt mit Hämme, mit Vorwürfen und sogar mit persönlichen Attacken. Die Hemmschwelle von der verbalen Attacke zum tatsächlichen Drohszenario oder einem Anschlag ist dann niedriger als wir denken. Und Hetze und Gewalt gegen Kommunalpolitiker, Polizisten und Rettungskräfte ist im Grunde nur die Spitze des Eisbergs. Es fängt schon im Ehrenamt an. Schiedsrichter im Fußball können das bestätigen.

Was ist die Folge? Einige Kommunalpolitiker wollen sich bewaffnen. Andere führen Sicherheitsüberprüfungen ihrer Häuser durch. Die stille, aber häufigste Entscheidung ist: Ich trete nicht wieder an.

Ist das unsere Vorstellung von Demokratie? Nein, wir brauchen eine wehrhafte Demokratie. Wir brauchen Politiker, die sich unliebsamen Themen öffnen. Und das im täglichen Austausch mit den Bürgern - wie es bei unseren Kommunalpolitikern der Fall ist.

Die Verrohung der Gesellschaft ist nicht plötzlich vom Himmel gefallen. Sogenannte Soziale Medien haben ihren Anteil daran und sind Treiber dieser gesellschaftlichen Entwicklung: Hier lässt sich unter dem Deckmantel der Anonymität leicht pöbeln. Hier scheint bei einigen der Grund-

gen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 19. September 2018 erneut festgestellt, dass „zuvörderst die Länder“ dazu verpflichtet sind, „den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen“.

Ist es sinnvoll, löchrige Eimer mit Wasser zu befüllen? Sicherlich nicht. Die Diskussion über den Abbau kommunaler Kassenkredite setzt den zweiten Schritt vor den ersten. Bevor Wasser in den Eimer gefüllt wird, müssen die Löcher dauerhaft repariert werden. Zu den Reparationsmaßnahmen gehören:

- eine grundlegende Verständigung auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen durch die Länder. Bei der Neuordnung des Länder-Finanzausgleichs ab 2020 fließt die kommunale Finanzlage stärker als bislang in die Mittelverteilung ein. Die zusätzlichen Mittel im Länder-Finanzausgleich (10 Mrd. Euro) sind kein Beitrag zur Konsolidierung der Landeshaushalte. Vielmehr müssen die Länder sie zum Abbau finanzieller Ungleichgewichte in den Kommunen nutzen.

- Änderungen in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen der Länder. Bei der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder ist der Aspekt der „Einwohnerveredelung“ zumindest durch eine „Flächenveredelung“ zur Stärkung ländlicher Regionen zu ergänzen. Eine Kommune mit 200 Quadratkilometern Fläche und 8.500 Einwohnern hat einen deutlich höheren infrastrukturellen Finanzbedarf pro Kopf als eine Kommune mit der gleichen Fläche, aber rund 500.000 Einwohnern.
- eine Änderung der Umsatzsteuer-Verteilung auf die Kommunen unter stärkerer Berücksichtigung von Sozialausgaben, Einwohnerzahlen und Fläche. Der bisherige Verteilungsmaßstab nach Wirtschaftskraft bevorzugt finanzstarke Kommunen. Dadurch öffnet sich die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen immer weiter.
- eine Untersuchung im Hinblick auf die Frage, welche Mittel des Bundes am Ende tatsächlich bei den Kommunen ankommen. Der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“

ist ein elementarer Grundsatz zur strukturellen Stärkung der kommunalen Finanzlage. Das muss konsequent auch dann angewendet werden, wenn bei bestehenden Gesetzen Standards geändert werden.

Die Länder müssen jetzt endlich durch gesetzliche Anpassungen deutlich machen, dass sie es mit strukturellen Änderungen ernst meinen. Wo in den vergangenen Jahren der kommunale Anteil am Steuerkuchen gekürzt oder der kommunale Finanzausgleich mit Sonderabgaben befrachtet wurde, ist die Verantwortung besonders groß. Das haben die Landesregierungen teilweise auch erkannt und steuern nun langsam um. Die Länder müssen jetzt zeitnah und umfassend liefern.

Wenn sichergestellt ist, dass die Kommunen von den Ländern auf Dauer ausreichend finanziert werden, lässt sich unter strengen Bedingungen auch über Bundeshilfen für den Abbau kommunaler Kassenkredite diskutieren. Auf keinen Fall darf aber der zweite Schritt vor dem ersten gegangen werden.

Länder nicht aus der Haftung entlassen

Lösung der kommunalen Überschuldung durch den Bund ist ein Irrweg

von Rechtsanwalt und MdB a.d. Jochen-Konrad Fromme, Haverlah

Grundsätzlich besteht bei jeder direkten Förderung des Bundes immer das Problem, dass das Länderfinanzsystem unterlaufen wird. Außerdem stellt sie eine Form der Mischfinanzierung mit all ihren Nachteilen dar. Die Erfahrungen damit waren nicht gut, deshalb hat man sie richtigerweise im Rahmen der Föderalismusreform abgeschafft. Leider ist man dabei, die Erfahrungen in den Wind zu schlagen. Um die damit verbundenen Probleme zu verstehen, muss man einen kurzen Blick auf die Entwicklung werfen.

Finanz- und Steuerpolitik ist immer auch Gesellschaftspolitik, weil Änderungen der Rahmenbedingungen immer zu Verhaltensänderungen führen, deren Wirkung berücksichtigt werden muss. Wer beispielsweise nicht das Gefühl hat, für eine Forderung an die Gesellschaft auch selbst



Jochen-Konrad Fromme

und unmittelbar bezahlen zu müssen, der fordert mehr und übt auch Druck aus, um das durchzusetzen. Das aktuellste Beispiel erleben wir bei der Einführung der Gebührenfreiheit für Eltern in den Kindergärten. Plötzlich

melden alle Eltern die Kinder für die vollen acht Stunden an, auch wenn sie die Zeit nicht brauchen, und fordern die dritte Gruppenkraft. Es „kostet sie ja nichts“. Dadurch ist unsere Vollkasko-Gesellschaft entstanden, die alle Probleme vom Staat lösen lassen will und damit die öffentlichen Haushalte sprengt.

Durch die Finanzreform der „Erzbergischen Steuer- und Finanzreform“ von 1919/20 ging die wesentliche Einnahmehoheit von den Ländern auf den Bund über. Vorher war es so, dass die wesentlichen Einnahmen an die Länder flossen und der Bund von den Ländern finanziert wurde. In der Weimarer Republik wurde dieses Verhältnis umgekehrt. Im Prinzip fließen zunächst die wesentlichen Einnahmen dem Bund zu und müssen den Ländern teilweise abgegeben werden, wobei als Anpassungsinstrument die Mehrwertsteuerverteilung gilt.

Finanz- und Handlungsverantwortung

tung gehören zusammen in eine Hand. Jeder, der öffentliche Aufgaben und damit Ausgaben schafft, muss selbst Auge in Auge mit dem Bürger die notwendige Finanzierung schaffen. Wer etwas Neues will, muss den Bürgern dafür auch die notwendigen Mittel über Steuern abnehmen. Nur dann wird die notwendige Ausgaben- disziplin herrschen.

Weil neue Aufgaben in der Regel durch Bundes- oder Landesgesetze geschaffen und von den Städten, Gemeinden und Landkreisen ausgeführt werden müssen, sind richtigerweise der Bundestag in Verbindung mit dem Bundesrat sowie die Landtage als die die Aufgaben schaffenden Institutionen auch für die Finanzierung zuständig. Die Kommunen als Hauptausführungsebene sind nicht beteiligt. Die Länder sind über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung beteiligt oder als Landesgesetzgeber autonom. Sie haben somit Einfluss auf Volumen der Ausgaben im Gesamtstaat.

Die Kommunen sind an dem Prozess, der ihre Kosten treibt, systembedingt nicht beteiligt. Um sie dennoch nicht ungeschützt zu lassen, sind sie in der Finanzordnung integraler Bestandteil der Länder. Diese sind ausschließlich für eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen zuständig. Diese Verantwortung können sie übernehmen, weil sie bei der Aufgabenkreation ein Vetorecht über den Bundesrat haben. Damit gibt es einen geschlossenen Verantwortungskreislauf.

Die Länder müssen also bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung die kommunale Interessenlage immer im Auge haben. Wenn Länder im Bundesrat für eine neue Aufgabe stimmen, übernehmen sie die Finanzierungsverantwortung für die Ausführung auf der kommunalen Ebene. Dieses System darf nicht durch direkte Bundeszahlungen unterlaufen werden.

In der Vergangenheit fühlten sich die Kommunen oft von den Ländern vernachlässigt. Deshalb wurde durch die Föderalismuskommission I ein doppelter Schutzmantel zugunsten der Kommunen aufgebaut. Auf der einen Seite wurde ein „Durchgriffsverbot“ für den Bund geschaffen. Damit kann er den Kommunen direkt keine Aufgaben mehr auferlegen. Er kann Aufgaben nur gegenüber den

Ländern neu schaffen. Diese sind durch ihre Beteiligung an der Bundesgesetzgebung geschützt. Die Länder können die Aufgaben auf die Kommunen delegieren. Das ist kein Problem, weil die Länder auch für die Sicherstellung der Finanzierung gegenüber den Kommunen zuständig sind. Weil es auch hier Kritik an der Praxis der Länder durch die Kommunen gab, wurde innerhalb der Länder ein weiterer Schutzmantel für die Kommunen eingeführt. In allen Ländern gibt es das „Konnextätsprinzip“. Die Städte, Gemeinden und Landkreise haben durch dieses Institut einen verfassungsrechtlich verbürgten und einklagbaren Finanzierungsanspruch bei der Einführung neuer Aufgaben.

An einer Stelle ist dieses geschlossene System noch gestört. Es gilt nicht für Altaufgaben. Dieser Systembruch muss dringend abgeschafft werden, weil sich gezeigt hat, dass Standardveränderung von Altaufgaben hinsichtlich der Kosten eine größere Dynamik entwickeln können als neue Aufgaben.

Eine Durchbrechung durch direkte Bundesaufgaben und Bundesfinanzierung darf es in diesem System nicht geben.

Wenn die kommunale Finanzdecke aus der Sicht der Länder zu dünn ist, dann muss sie durch die Länder aufgefüllt werden. Der Bund hat an dieser Stelle nichts zu suchen.

Wenn die Länder meinen, sie könnten das nicht finanzieren, dann müssen sie dies im Verhältnis Bund-Länder regeln. Damit wiederum haben die Kommunen nichts zu tun. Das sind zwei verschiedene Problemlagen. Wenn die Länder hier über den Bundesrat 16:0 den Bund auffordern, den Kommunen Geld zu geben, ist das ein Offenbarungseid. Die Länder verweigern die Erfüllung ihrer ureigensten Aufgabe.

In diesem Zusammenhang spielt auch bei den Ländern die Aufgabe der Kommunalaufsicht eine wichtige Rolle. Die Länder haben bei den Kommunen nicht für einen „Blankoscheck“ bei den Kommunal финанzen einzustehen, sondern ihnen ist durch die Kommunalaufsicht die Möglichkeit gegeben, zu kontrollieren, dass die Kommunalfinanzen nicht aus dem Ruder laufen. Wenn nun aber mit Hilfe eines kommunalen Entschuldungsprogramms durch den Bund Luft geschaffen werden kann, dann

geraten Länder in die Versuchung, die Zügel in der Kommunalaufsicht schleifen zu lassen. Für später eintretende Schäden haftet ja der Bund. Eine solche Option darf es nicht geben, weil dann die Kommunalaufsicht nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird. Auf diesem Wege dürfen die Länder nicht aus der Haftung entlassen werden.

Die Erfahrung gerade aus den neunziger Jahren, in denen das Anwachsen der Kassenkredite begann, zeigt, dass die Kommunalaufsicht offenbar versagt hat. Die Länder standen vor der Alternative, nicht rechtmäßige Haushalte zu genehmigen oder Geld geben zu müssen. Sie haben die Aufgabe Kommunalaufsicht vernachlässigt und sich dadurch kurzfristig Luft verschafft. Langfristig holt uns jetzt diese Entwicklung ein und äußert sich in den kommunalen Kassenkrediten, die nach Recht und Gesetz in dieser Höhe gar nicht hätten aufwachsen dürfen. Kassenkredite sind unterjährige Finanzierungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen, die am Jahresende auf Null stehen müssen. Wenn sie durch ein Defizit im kommunalen Haushalt über den Jahreswechsel hinweg bestehen bleiben, müssen sie innerhalb von zwei Jahren ausgeglichen werden. Das muss die Kommunalaufsicht sicherstellen. Das hat sie aber nicht. Das zeigt, dass die Länder die Kassenkredite über eine Vernachlässigung der Kommunalaufsicht provoziert haben. Dafür müssen sie haften.

Allerdings gilt das nicht für alle Länder. Andere sind ihren Pflichten nachgekommen. Wenn der Bund jetzt diese Defizite übernehmen würde, würden die ordentlichen Länder für ihr richtiges Handeln bestraft und die Nachlässigen für ihre Fehler belohnt.

In den sechziger und siebziger Jahren entwickelten sich die Landeshauhalte deutlich schwächer als der Bundeshaushalt. Das hat dazu geführt, dass der Bund immer mehr Einzelförderungsprogramme mit Billigung der Länder eingeführt hat. Das Ergebnis war eine „Töpfchenwirtschaft“ in Form der Mischfinanzierung, die 1969 sogar im Grundgesetz verankert wurde.

Mischfinanzierung bedeutet, für ein und dieselbe Aufgabe sind mehrere Ebenen zuständig. Drei zuständige Bürokratien - Bund, Land und

Kommunen - für eine Sachfrage bedeuten einen großen Koordinierungsbedarf. Da sowohl Geldgeber als auch alle Beteiligten sich in den Projekten verwirklichen wollen, bedeutet dies in der Praxis eine erhebliche Erschwerung und Verzögerung in der Umsetzung. Daneben ist das mit einer Vermischung der Verantwortlichkeiten verbunden. Es ist nicht mehr erkennbar, wer für was verantwortlich ist.

Ich nenne das Beispiel der Schul Toiletten. Infolge der Durchbrechung des Systems durch Einzelförderungen - unter anderem für die Schulbauten - sind für den Unterhalt der wegen ihres häufig schlechten Zustandes bekannten Einrichtung inzwischen drei Ebenen zuständig: der Bund, das Land und der kommunale Schulträger. Der Bürger kann nicht mehr durchschauen, ob die Verantwortlichen - der Bürgermeister, der Landrat, der Ministerpräsident oder die Bundeskanzlerin - ihre Aufgabe erfüllen oder nicht. Damit kann er das politische Verhalten der einzelnen Beteiligten nicht mehr bewerten. Das aber ist eine wesentliche Grundlage für seine Wahlentscheidung. Das ist für die Demokratie tödlich. Da der Bürger das unterschiedliche Verhalten nicht mehr bewerten kann, kann er keine Wahlentscheidung mehr treffen oder kommt zu einer Haltung, egal, was ich mache, es ändert sich ohnehin nichts. Dann ist der Weg in die Resignation und damit zur Wahlenthaltung nicht mehr weit. Dies können wir an der dramatisch ansteigenden Zahl der Nichtwähler feststellen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wurde im Rahmen der Föderalismusreform wieder eine klare Kom-

petenzordnung geschaffen. Dies war Konsens aller gesellschaftlichen Gruppen und Parteien.

Insofern war die kürzliche Öffnung für die Bildungsaufgaben ein Sündenfall. Er ist aber eine Kapitulation der Länder. Sie haben schlicht und einfach ihre Aufgabe nicht mehr wahrgenommen, sondern auf den Bund übertragen. Ein solcher Weg unterläuft die föderative Ordnung und führt zwangsläufig zu einem Zentralstaat. Das wiederum hat tiefe Auswirkungen auf „checks and balances“, die in Folge der Weimarer Erfahrung bei uns im Grundgesetz wohl geordnet angelegt waren.

Mischfinanzierungen haben weiterhin den Nachteil, dass es lange dauert, bis Entscheidungen auf den Weg gebracht und umgesetzt sind. Dies führt zur Unzufriedenheit in der Bevölkerung, weil die Dinge nicht vorangehen und schnelle Lösungen auch in erforderlichen Fällen nicht greifen. Das fördert populistische Kräfte, die vermeintlich einfache Lösungen haben. Das schadet der Demokratie. Deshalb führt die Mischfinanzierung in die Irre.

In einer föderalen Ordnung wie der Bundesrepublik Deutschland muss das Geld der Aufgabe folgen. Jede Ebene muss ihre Aufgaben aus eigenen, durch die anderen Ebenen nicht angreifbaren Finanzquellen finanzieren können.

Die Kommunen verfügen über rund 13 Prozent der Steuereinnahmen und erfüllen fast 20 Prozent der gesamtgesellschaftlichen Aufgabenlast. Hier sind ein Defizit - und damit die Abhängigkeit von den Ländern vorprogrammiert. Diese Finanzlücke

enthält die Einladung zu Fehlkonstruktionen wie der Mischfinanzierung.

Damit ist nicht gesagt, dass der Finanzausgleich falsch ist. Ein solcher ist immer zum Austarieren von Strukturschwächen auf der Ebene zwischen den Ländern und innerhalb der Länder zwischen den Kommunen erforderlich - aber immer nur in Höhe der strukturbedingten Unterschiede. Er darf nur ein Volumen haben, das die Defizite zwischen den reichsten Gemeinden und den ärmsten Gemeinden im Lande angleicht, nicht aber automatisch ausgleicht. Alles, was darüber hinaus an Zuweisungen erforderlich wird, weil die kommunale Finanzausstattung nicht ausreicht, ist von schädlicher Wirkung, weil es die aufgezeigten negativen Effekte auslöst.

Statt der Einzelzuweisungen, wie zum Beispiel der Übernahme der Kassenkredite der Kommunen, ist ein neues Austarieren der Finanzströme erforderlich. Da die Summe der Finanzen heute ausreicht, ist das nicht mit einer Verschlechterung des Bundes- und der Landeshaushalte verbunden. Hier erfolgt nur die Umstellung der jetzt aus Zuweisungen vorgesehenen Finanzmasse in ordentliche Einnahmen für die Kommunen. Der damit auf den ersten Blick verbundene Einflussverlust für die Bundes- und Landespolitik ist auf Dauer keiner, denn politischer Gestaltungsspielraum, der angeblich verloren geht, ist in Wahrheit nicht vorhanden. Man macht sich insoweit etwas vor. Wenn man von dem nicht vorhandenen Spielraum Gebrauch macht, ist das ein Wechsel auf die Zukunft, der die Politik schnell einholen wird.

Milliardenschwere ÖPNV-Förderung beschlossen

Auch ländliche Räume müssen profitieren

Der Deutsche Bundestag hat Ende Januar 2020 das Dritte Gesetz zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie das Fünfte Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes beschlossen. Der Bundesrat hat am 14. Februar 2020 den Reformen zugestimmt.

Damit machen Bundestag und Bundesrat den Weg für eine milliardenschwere Förderung des ÖPNV frei. Bereits in diesem Jahr werden die Mit-

tel im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auf über 665 Millionen Euro verdoppelt. In den Jahren 2021 bis 2024 werden jeweils eine Milliarde Euro vom Bund bereitgestellt, bevor der Etat im Jahr 2025 dann auf zwei Milliarden Euro verdoppelt werden wird. Ab dem Jahr 2026 greift die Dynamisierung der Mittel um 1,8 Prozent jährlich.

Dass die Mittel im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz deutlich

angehoben und künftig um 1,8 Prozent jährlich dynamisiert werden, ist für die Kommunen mit schienengebundenem ÖPNV ein wichtiges Signal und ein wichtiger Beitrag für die Gewährleistung einer nachhaltigen Mobilität. Wichtig ist, dass durch entsprechende Planungsschritte die zusätzlich bereitgestellten Mittel auch tatsächlich abgerufen und investiert werden.

Neben der finanziell besseren Aus-