



BUNDES  
**SGK**

Sozialdemokratische Gemeinschaft  
für Kommunalpolitik in der  
Bundesrepublik Deutschland e.V.

## **Positionspapier**

### **„Eckpunkte zur Reform der Gemeindefinanzen“**

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK  
vom 08. November 2002**

## 1. Forderungen nach einer Gemeindefinanzreform

Die Bundes-SGK hat bereits im Jahr 2000 ein Positionspapier zur Reform der Gemeindefinanzen vorgelegt. Die Kernaussagen dieses Positionspapiers sind von der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK im Februar 2001 beschlossen worden. Die Forderungen nach einer Gemeindefinanzreform wurden auf dem SPD-Bundesparteitag im November 2001 in einem gesonderten Beschluss und mit der Verabschiedung der Kommunalpolitischen Leitsätze der SPD unterstützt und zu einem elementaren Bestandteil der politischen Aussagen der SPD.

Damit hat die SPD als erste Partei die Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände nach einer grundlegenden Neugestaltung des Gemeindefinanzsystems aufgegriffen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat gemeinsam mit ihrem Koalitionspartner in einem Antrag im Deutschen Bundestag zu Beginn des Jahres 2002 die Einberufung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen nachdrücklich unterstützt und die aus ihrer Sicht wesentlichen Aufgaben der Kommission skizziert. Diese Aufgabenbeschreibung deckt sich wiederum weitestgehend mit den Positionen der Bundes-SGK und der Kommunalen Spitzenverbände.

In der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung wird die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform noch einmal deutlich herausgestellt.

## 2. Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Am 27. März 2002 hat das Bundeskabinett die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt. Die Kommission ist am 23. Mai 2002 erstmalig unter Vorsitz des Bundesfinanzministers Hans Eichel und des Bundesarbeitsministers Walter Riester zusammen gekommen. Zu den Themen „Kommunalsteuern“ und „Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ sind Arbeitsgruppen gebildet worden, die Mitte Juni ihre Arbeit aufgenommen haben. Die Kommission soll bis Mitte 2003 auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme konkrete Lösungsvorschläge zu den wichtigsten Problemen des kommunalen Finanzsystems erarbeiten. Es wird ein offener Dialog zwischen allen staatlichen Ebenen und wichtigen gesellschaftlichen Kräften angestrebt. Daher arbeiten in der Kommission neben Vertreter/innen der Kommunalen Spitzenverbände maßgebliche Repräsentanten der Bundesregierung, der Länder, der Gewerkschaften und der Wirtschaft mit.

Derzeit werden in der Kommission insbesondere zwei Modelle zur Weiterentwicklung des Gemeindesteuersystems geprüft, und zwar einerseits das sogenannte NRW-Modell der Modernisierung der Gewerbesteuer mit den Elementen der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und des Kreises der Steuerpflichtigen sowie andererseits das sogenannte BDI/VCI-Modell mit den Elementen Ersatz der Gewerbesteuer durch Hebesätze auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus wird geprüft, ob und wie das Organisationsmodell „Arbeitslosengeld II“ des Hartz-Konzeptes zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger umgesetzt werden kann.

Die Kommunalen Spitzenverbände, die eine Gemeindefinanzreform seit vielen Jahren fordern, werten dieses Vorhaben – ebenso wie die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker/innen – als große Chance und Erfolg. Vertreter/innen der Kommunalen Spitzenverbände wirken gleichberechtigt in dieser Kommission mit, d.h. die kommunale Familie hat die Möglichkeit, die Weiterentwicklung des Gemeindefinanzsystems mitzugestalten und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ein sachgerechtes und zukunftsfähiges Fundament für die kommunale Selbstverwaltung entsteht.

### 3. Situation der kommunalen Finanzen

In den 90er Jahren war der Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte insgesamt durch erhebliche Finanzierungsdefizite gekennzeichnet. Nur in den Jahren zwischen 1998 bis 2000 wurden Finanzierungsüberschüsse erreicht, denen aber eine weit höhere Summe von Fehlbeträgen in den kommunalen Verwaltungshaushalten gegenüberstand. Diese Entwicklung war geprägt von umfassenden Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung, ohne die weit höhere Defizite entstanden wären. Diese Maßnahmen führten dazu, dass die kommunalen Gesamtausgaben heute kaum höher als 1992 sind, fortgesetzte Einschränkungen kommunaler Leistungen erfolgten und die kommunalen Investitionen in West- und Ostdeutschland kontinuierlich abgesenkt werden mussten.

Im Jahr 2001 waren zudem deutliche Einnahmerückgänge bei der Gewerbesteuer um rund 10 % festzustellen, die bei vielen Kommunen zu einer dramatischen Verschärfung der Finanzlage führten. Gleichzeitig hatten einige Kommunen auch Gewerbesteuerzuwächse. Dieses unterschiedliche Bild, das sich in 2002 fortsetzt, zeigt auf, – wie auch die Kommunalen Spitzenverbände festgestellt haben – dass diese Entwicklung nicht auf die Steuerreform zurückzuführen ist. Vielmehr sind für die schlechte Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen unterschiedliche Ursachen verantwortlich, wie u.a. allgemeine konjunkturelle und branchenspezifische Entwicklungen, Veränderungen in der Bilanzpolitik großer Unternehmen und spartenübergreifende Verlustverrechnungen im Versicherungsgewerbe auf Grund einer geänderten Verwaltungspraxis.

Im Jahr 2002 gehen die Einnahmen bei der Gewerbesteuer insgesamt weiter zurück. Sollten die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehenen steuerpolitischen Maßnahmen, wie die Schließung von Steuerschlupflöchern, der Abbau von Steuersubventionen, die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und die Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft, nicht oder nur teilweise umgesetzt werden, würde sich der negative Trend in 2003 für die Kommunalfinanzen weiter fortsetzen.

Trotz dieser Entwicklung ist die **Gewerbesteuer** die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Das Gewerbesteueraufkommen betrug in 2001 brutto 22,31 Mrd. € (2000 24,56 Mrd. €), netto 17,14 Mrd. € (2000 19,34 Mrd. €) – nach Abzug der Gewerbesteuerumlage. Die Gewerbesteuer ist weiterhin ein unverzichtbares finanzielles Bindeglied zwischen der Wirtschaft und den Städten und Gemeinden sowie eine wichtige Voraussetzung für ein effizientes Finanzsystem. Sie sichert den Kommunen damit Einnahmen, die für den Erhalt und die Verbesserung der wirtschaftsbezogenen Infrastruktur dringend benötigt werden. Sie ist – mit Blick auf die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in den Ballungsräumen und die durch Gesetzesänderungen herbeigeführte Entwicklung vor allem eine Steuer der größeren Städte, während in den Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern in der Regel der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bedeutender ist. Allerdings ist die Aufkommensentwicklung der Gewerbesteuer – als Folge mehrerer Gesetzesänderungen, die zu einer erhöhten Gewinnabhängigkeit der Gewerbesteuer geführt haben, und der stärkeren Inanspruchnahme steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten durch die Unternehmen – von hoher Unstetigkeit geprägt; aus dieser höheren Gewinnabhängigkeit resultieren darüber hinaus mittlerweile hohe Aufkommensunterschiede selbst zwischen Städten und Gemeinden vergleichbarer Funktion und Größe.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ist neben der Gewerbesteuer die bei weitem wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Seine jeweilige Bedeutung ist dabei vor allem abhängig von der Größe der Kommune. Er resultiert inzwischen zu über 90 % aus den beim Wohnsitz-Finanzamt erfassten Lohnsteuerzahlungen.

Seit 1998 sind die Städte und Gemeinden mit einem Anteil von 2,2 v.H. an der **Umsatzsteuer** beteiligt. Diese Beteiligung wurde als Kompensation für den zeitgleichen Wegfall der Gewerbesteuer eingeführt. Die Umsatzsteuer zählt – wie die übrigen Verbrauchssteuern – zu den weniger konjunktur reagiblen Steuern; ihr Aufkommen ist daher von vergleichsweise großer Stetigkeit geprägt. Sie ist nach der Einkommensteuer die Steuer mit dem bundesweit zweithöchsten Aufkommen.

Die **Grundsteuer** ist eine weitere wichtige Kommunalsteuer, deren Aufkommen derzeit keine große Bedeutung im Vergleich zu den vorgenannten Steuerarten für die Kommunen hat.

Unter den Ausgaben der Kommunen verzeichnen die **Ausgaben für soziale Leistungen** den stärksten Zuwachs seit den achtziger Jahren. Diese Entwicklung ist vor allem durch die Massenarbeitslosigkeit und die Veränderung der Lebensstrukturen zu erklären. Je mehr die Sozialhilfe als Ausfallbürge für das Risiko der Arbeitslosigkeit eintritt, desto höher werden die Belastungen der Städte und Gemeinden.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden höchst unterschiedlich entwickelt hat. Auf der einen Seite stehen strukturstarke Städte mit hohen Gewerbesteuereinnahmen und/oder Städten im Umland der Wirtschaftszentren mit hohen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer einerseits und niedrigen Ausgaben für soziale Leistungen andererseits strukturschwache Städte gegenüber, bei denen die Steuereinnahmen kontinuierlich zurückgehen, während die Ausgaben für soziale Leistungen seit Jahren überdurchschnittlich steigen. Diese auch durch die wirtschaftliche Entwicklung hervorgerufene Situation ist durch die Politik des Bundes in den vergangenen zwei Jahrzehnten eher noch verschärft worden. Korrekturen auf der Einnahmeseite der Gemeinden – etwa durch eine Verstärkung der Gewerbesteuereinnahmen oder durch eine verstärkte Beteiligung an der Umsatzsteuer – sind allein nicht in der Lage, dem Gefälle zwischen strukturstarke und strukturschwachen Kommunen entgegen zu wirken.

Diese Entwicklung zeigt auf, wie dringend notwendig der jetzt eingeleitete Prozess einer Reform der Gemeindefinanzen ist.

#### 4. Ziele einer Gemeindefinanzreform

Eine umfassende Gemeindefinanzreform sollte folgende wesentliche Ziele haben:

- Verstärkung der kommunalen Einnahmen und aufgabengerechte Ausstattung der Kommunen,
- Erhalt eines Bindegliedes zwischen Wirtschaft und Kommune (wirtschaftsbezogene, kommunale Steuer),
- Angleichung der Leistungsfähigkeit zwischen strukturschwachen und strukturstarke Kommunen,
- Begrenzung der Pflichtaufgaben auf das Notwendige,
- Reduzierung und Überprüfung der Mischfinanzierung,
- Erhöhung des kommunalen Handlungsspielraumes durch Abschaffung oder Flexibilisierung von Vorgaben,
- Eindeutigkeit in der Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung und Finanzierung,
- Festschreibung des Konnexitätsprinzips
- Einführung eines Abstimmungsprozesses zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Konsultationsprinzip).

Diese Oberziele werden nicht vollständig von der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen bearbeitet werden können; sie sind jedoch bei anderen, in der Koalitionsvereinbarung benannten Vorhaben der Entflechtung der staatlichen Zuständigkeiten und der Mischfinanzierungen, der Überprüfung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Länder und Kommunen sowie der Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips und der Reform der Sozialhilfe mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sollten die kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern nach einer Reform der Gemeindefinanzen angepasst werden.

## 5. Eckpunkte für eine Reform des Gemeindefinanzsystems

Das Steueraufkommen der Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit muss auf einem Niveau verstetigt werden, das die kommunale Handlungsfähigkeit auf Dauer gewährleistet. Der Finanzspielraum für freiwillige kommunale Aufgaben muss wieder erweitert werden. Dazu gehören auch eine Neuverteilung der Aufgaben und der diesbezüglichen Finanzströme zwischen den staatlichen Ebenen und ein sachgerechter Ausgleich zwischen den Kommunen. Die Gemeindefinanzreform muss für die Städte und Gemeinden eine erhebliche Stärkung ihrer heutigen finanziellen Ausstattung bringen bzw. wieder eine aufgabengerechte Finanzausstattung erreichen.

Dafür ist es erforderlich, wie auch in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen im Grundsatz angelegt, alle Elemente einer Reform des Gemeindesteuersystems und die Entlastungswirkungen aus der Neujustierung der Finanzverantwortung für soziale Leistungen in ihrer Gesamtheit zu betrachten.

### 5.1 Gemeindesteuersystem reformieren

Die Reform des Gemeindesteuersystems muss alle Elemente des kommunalen Steuersystems berücksichtigen: die Gewerbesteuer, die Anteile der Kommunen an der Umsatz- und Einkommensteuer, die Grundsteuer. Die Städte brauchen weiter eine Steuer mit Bezug zur örtlichen Wirtschaft. Das insgesamt gleichgewichtige Nebeneinander von wirtschaftbezogenen und einwohner-/wohnsitzbezogenen Elementen, ergänzt durch die Grundsteuer, haben sich für die Städte und Gemeinden bewährt. Ebenso wie die Möglichkeit, durch Hebesätze das lokale Steueraufkommen an die örtlichen Erfordernisse anzupassen.

#### 5.1.1 Modernisierung der Gewerbesteuer

Eine Abschaffung oder ein Ersatz der Gewerbesteuer ist keine zielführende Lösung, vor allen Dingen vor dem Hintergrund der Festlegungen im Grundgesetz und der breit getragenen Auffassung, dass an einem Bindeglied zwischen der Wirtschaft und den Gemeinden festgehalten werden soll.

Die Bundes-SGK plädiert daher für eine Modernisierung der Gewerbesteuer, die sich an folgenden Kriterien orientieren sollte:

- Beibehaltung eines – zur Gewährleistung ausreichender finanzieller Handlungsspielräume – unverzichtbaren unbeschränkten Hebesatzrechts;
- deutliche Verstetigung der Gewerbesteuereinnahmen und Stärkung der Ertragskraft;
- Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und des Kreises der Steuerpflichtigen.

Eine – auch aus Sicht der Kommunen sinnvolle – Entlastung der Unternehmen ist bereits mit der Steuerreform eingeleitet worden, insbesondere durch die Veränderungen bei der Körperschaftsteuer und der Möglichkeit der Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuerschuld für Personengesellschaften.

Die Modernisierung der Gewerbesteuer sollte anstreben, dass möglichst alle örtlichen Wirtschaftseinheiten, von den globalen Konzerngesellschaften bis zu den freien Berufen, künftig einen Beitrag zur Finanzierung ihrer Standortgemeinden leisten. Auch sollten die Freibeträge einer Überprüfung unterzogen werden. Darüber hinaus sollten die in der Gewerbesteuer noch enthaltenen stabilisierenden Elemente, wie beispielsweise die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen zum einkommen- und körperschaftsteuerlichen Gewinn, erhalten bleiben und durch Hinzurechnungen aller Zinsen sowie aller Mieten und Pachten der Unternehmen ausgebaut werden. Des Weiteren gehört hierzu auch die gänzliche Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft, wie dies jetzt bereits in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen ist.

Durch diese Maßnahmen würde der Charakter der Gewerbesteuer als Realsteuer erhöht, die Ertragskraft würde stärker besteuert werden. Das Steueraufkommen würde zugleich verstetigt, da die

Konjunkturabhängigkeit verringert würde. Außerdem würde die Finanzierungsneutralität des Steuerrechts gestärkt.

Im Rahmen der Gemeindefinanzreform muss angestrebt werden, die Gewerbesteuerumlage erheblich zurückzufahren, um den nach § 1 GewStG beabsichtigten Charakter der Gewerbesteuer, eine Gemeindesteuer zu sein, wieder zu erlangen.

#### 5.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Als Ersatz für die Gewerbesteuer scheidet eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils von vornherein aus, weil für das schlüsselmäßig verteilte Steueraufkommen angesichts der EU-Regelungen kein Hebesatzrecht realisierbar erscheint. Darüber hinaus ließe sich eine Wirtschaftsbezogenheit dieser Einnahmequelle nur noch indirekt über die einzelnen Schlüsselemente herstellen, die jedoch jederzeit durch Entscheidung des Gesetzgebers verändert werden könnten.

Vor dem Hintergrund der – im Vergleich zu Bund und Ländern – weniger leicht anpassbaren Ausgaben der Kommunen ist eine Beteiligung der Kommunen an einer konjunkturunabhängigen Einnahmequelle ein Ansatz für eine umfassende Gemeindefinanzreform. Eine über den Status quo hinausgehende Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen ist dann ein wichtiger und richtiger Schritt zu einer Stabilisierung der Gemeindefinanzen, wenn die Kommunen adäquate Finanzmittel zur Finanzierung neuer Aufgaben benötigen.

Im Rahmen der Arbeit der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen sollte die derzeitige Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer einer Überprüfung unterzogen werden.

#### 5.1.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Als – teilweiser oder vollständiger – Ersatz der Gewerbesteuer kommt weder eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (wie eine Umsatzsteuerbeteiligung) noch ein Hebesatzrecht auf den Einkommensteueranteil in Betracht, da damit das wirtschafts- bzw. unternehmensbezogene Element der Gemeindeeinnahmen verloren ginge.

Ob man sich dem Vorschlag nähert, ein Hebesatzrecht auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil einzuführen, bedarf einer sorgfältigen Prüfung. So wird einerseits argumentiert, ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer diene dem Gedanken der Finanzautonomie und könne Bürgerinnen und Bürger näher an die Kommunalpolitik heranführen. Andererseits wird vorgetragen, ein solches Instrument führe zu größeren Verwerfungen zwischen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen sollte daher prüfen, welche Auswirkungen die Einführung eines Hebesatzrechtes auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hätte und ob vor diesem Hintergrund die Einführung eines derartigen Hebesatzrechtes in Erwägung gezogen werden sollte.

Eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer kommt aus Sicht der Kommunen am ehesten als Ersatz der unbefriedigenden Ausgleichsregelungen für die Beteiligung der Länder und Gemeinden an den familienbezogenen Leistungen (u.a. Kindergeld) in Betracht. Darüber hinaus käme eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zur Finanzierung bisher nicht auf der kommunalen Ebene ressortierender Aufgaben in Frage, wenn diese durch die Kommunen erledigt werden sollen.

#### 5.1.4 Reform der Grundsteuer

Die Notwendigkeit der Reform der Grundsteuer ist zwischen allen staatlichen Ebenen unumstritten. Übereinstimmend wird auch die Auffassung vertreten, das Wertermittlungsverfahren einfacher aber zugleich transparent und gerichtsfest auszugestalten sowie an einem kommunalen Hebesatzrecht festzuhalten. Unterschiedliche Auffassungen bestehen demgegenüber in der Frage, welche Bemessungsgrundlagen der Ermittlung der Grundsteuer zugrunde gelegt werden sollen und wer die Bemessungsgrundlagen ermittelt bzw. festlegt.

Die Weiterentwicklung der Gemeindefinanzen darf die Frage einer Reform der Grundsteuer nicht außer Acht lassen, da ansonsten bei einer von der Gemeindefinanzreform losgelösten Reform zu einem späteren Zeitpunkt die Gefahr bestünde, dass das durch die Gemeindefinanzreform sachgerecht austarierte Gemeindefinanzsystem wieder in Frage gestellt werden könnte. Vor diesem Hintergrund plädiert die Bundes-SGK dafür, die Reform der Grundsteuer in die Beratungen der Kommission zur Vorbereitung einer Gemeindefinanzreform einzubeziehen. Ziel sollte es sein, die fiskalische Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunen zu stärken.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Erhebung der Grundsteuer auf der Grundlage der vorhandenen Bodenrichtwerte in Verknüpfung mit einem pauschalierten Gebäudewert in einem vereinfachten Grundsteuerbemessungsverfahren erfolgen könnte. An dem bereits bestehenden Hebesatzrecht der Kommunen soll festgehalten werden; es sollte jedoch insoweit erweitert werden, dass die Städte und Gemeinden auch Zonen mit unterschiedlichen Hebesätzen festlegen können. Darüber hinaus sollten die Städte und Gemeinden die Grundsteuermesszahlen nach Grundstücksarten staffeln können, um bodenpolitische Ziele besser als bisher erreichen zu können. Diese Forderungen sind teilweise bereits in einem vor längerer Zeit von der Finanzministerkonferenz favorisierten Vorschlag enthalten.

## 5.2 Reform der Sozialhilfe / Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Hartz-Kommission hat vielfältige Vorschläge zur Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt unterbreitet. Die dabei anvisierte Zielmarke bei der Reduzierung der Arbeitslosenzahlen ist eine Aufforderung an alle Akteure, die Vorschläge in ihrer Gesamtheit zu bewerten und deren Umsetzung ganzheitlich mitzutragen. Denn jeder in Beschäftigung gebrachte Arbeitslose hat eine neue Lebensperspektive und erspart allen öffentlichen Händen bzw. den Tarifparteien Geld, das an anderer Stelle dringend benötigt wird.

Die Bundes-SGK begrüßt die **Vorschläge der Hartz-Kommission**, insbesondere in Bezug auf die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Sie unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsmarktes und der Hilfe für Erwerbsfähige. Zugleich spricht sich die Bundes-SGK dafür aus, das Einsparvolumen für die Kommunen aus allen Vorschlägen der Hartz-Kommission den Kommunen zugute kommen zu lassen. Dies zum einen, um die in den Vorschlägen der Hartz-Kommission enthaltenen kommunalen Aufgaben und Ausgaben, wie beispielsweise den Ausbau der Kinderbetreuung und die verstärkte kommunale Investitionstätigkeit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sowie die Abfederung von Steuerausfällen durch Pauschalbesteuerung von Ich-AGs und die Ausweitung von Mini-Jobs, überhaupt finanziell bewältigen zu können. Und zum anderen, um insbesondere den Kommunen einen größeren finanziellen Spielraum zu verschaffen, die unter Strukturschwäche und damit in aller Regel hohen Aufwendungen für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger leiden.

Des weiteren muss die **Reform der Sozialhilfe** parallel vorangetrieben werden, um eine sachgerechte Abgrenzung zwischen der neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ und dem künftigen „Sozialgeld“ vornehmen zu können. Dabei muss u.a. geklärt werden, für welche Zielgruppen das künftige „Sozialgeld“ gezahlt, wie Bedarfsgemeinschaften definiert und ob und in welchem Umfang bedarfsbezogene Leistungen pauschal gewährt werden sollen.

In Bezug auf die einzelnen Handlungsfelder sind bei der Umsetzung noch einige wichtige Punkte aus Sicht der Kommunen zu konkretisieren, die in einem gesonderten Positionspapier der Bundes-SGK beschrieben werden.

## 5.3 Konnexitätsprinzip verankern, Beteiligungsrechte für Kommunen schaffen

Für die Kommunen stellt sich die Frage nach einer Neubewertung des Spannungsfeldes zwischen Aufgabenkonnexität und Gesetzeskonnexität vor allem vor dem Hintergrund sich häufender Aufgabenzuteilungen und Kostenverschiebungen vom Bund und von den Ländern auf die kommunale Ebene. Als finanziell bedeutsamstes Beispiel sei dabei auf den durch Bundesgesetz geschaffenen

subjektiven Anspruch auf einen Kindergartenplatz hingewiesen, durch den Kreise und Gemeinden mit hohen Investitions- und Betriebskosten für neue Kindergartenplätze belastet wurden.

Den Kommunen geht es nicht nur allein um die Sicherung der verbliebenen kommunalen Finanzautonomie gegenüber den Ländern, sondern um die Beziehungen des Bundes als Gesetzgeber zur kommunalen Selbstverwaltung; damit wird letztlich auch der zweistufige Staatsaufbau berührt.

Die nachfolgenden Vorschläge sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine noch so erfolgreiche Gemeindefinanzreform dort an ihre Grenzen stößt, falls nach Inkrafttreten der Bundesgesetzgeber doch wieder der bisherigen Praxis unterliegt, Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich auf die kommunale Ebene zu verlagern. Damit würde das Anliegen der Gemeindefinanzreform wieder in Frage gestellt.

Die in der Koalitionsvereinbarung getroffenen Aussagen zur Entflechtung der staatlichen Zuständigkeiten und der Mischfinanzierungen, der Überprüfung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Länder und Kommunen sowie der Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips bieten eine gute Chance, diese Thematik auch in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen zu erörtern.

Die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips in einige Landesverfassungen mit entsprechenden Verfahrensregeln hat dazu geführt, dass bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene das Bewusstsein für eine adäquate Finanzierung dieser Aufgaben gestiegen ist. Vor diesem Hintergrund ist an der kommunalen Forderung, das strikte Konnexitätsprinzip in allen Landesverfassungen und dem Grundgesetz festzuschreiben, festzuhalten.

Darüber hinaus favorisiert die Bundes-SGK den Vorschlag, die institutionalisierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen am Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Landesebene zu stärken, und zwar über die zu begrüßenden Mitwirkungsmöglichkeiten nach der neuen Geschäftsordnung der Bundesregierung hinaus.

Ziel muss es sein, bei Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben des Bundes frühzeitig im Dialog auch mit der Ebene „Kommunen“ Regelungen zu finden, die einen möglichst effektiven Einsatz der aufzuwendenden Finanzmittel erreichen und zugleich eine einseitige Lastenverschiebung auf die Kommunen verhindern. Insoweit stellt der in Österreich praktizierte Konsultationsmechanismus einen guten Ansatz dar, der im Grundsatz auf die Bundesrepublik unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben übertragen werden sollte.

Zwischen Bund, Ländern und Kommunen (vertreten durch die Kommunalen Spitzenverbände) sollte eine Vereinbarung mit folgenden wesentlichen Inhalten getroffen werden:

- Gesetzentwürfe und Verordnungsentwürfe werden frühzeitig (ca. 4 Wochen) den kommunalen Vertretern zur Stellungnahme zugeleitet.
- Diese Entwürfe enthalten detaillierte Darstellungen über die finanziellen Auswirkungen.
- Es wird ein Konsultationsgremium, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunen, gebildet, in dem die Kommunen betreffende Sachverhalte, insbesondere die Übernahme von Kosten aufgrund von Gesetzen und Verordnungen, beraten werden.
- Für die Fälle der Nicht-Einigung werden Regelungen, u.a. zu der Kostentragungspflicht, in der Vereinbarung festgelegt.

Des weiteren müssen vor dem Erlass neuer, die Kommunen betreffenden Vorschriften – auch von Verwaltungsvorschriften – die zu erwartenden Kosten sowie sonstige absehbare Auswirkungen für die Kommunen angegeben werden und die Kommunalen Spitzenverbände frühzeitig beteiligt werden.