

Konzept der CDU zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Beschluß des Bundesfachausschusses Innenpolitik
der CDU

Der stellvertretende Vorsitzende des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU und innenpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen, Rolf Klein, MdL, hat am 9. August 1984 in Bonn auf einer Pressekonferenz im Konrad-Adenauer-Haus das „Konzept der CDU zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ — einen Beschuß des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU — vorgestellt.

Entsprechend den Aussagen von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 zur kommunalen Selbstverwaltung werden in dem Konzept zwei Schwerpunkte gesetzt:

1. Erweiterung des Handlungsspielraumes der Kommunen
2. Erhaltung und Stärkung der kommunalen Finanzausstattung

Der Wortlaut des Konzeptes:

1. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind neben den Ländern und dem Bund unbestrittener Bestandteil des politischen und verfassungsrechtlichen Ordnungssystems der Bundesrepublik Deutschland. Die demokratische Legitimation dieser Ebenen ist gleichwertig.

Gerade die Kommunalpolitik ist ein wichtiges Erfahrungsfeld demokratischer Praxis, da sich die Bürger hier unmittelbar im Sinne unserer demokratischen Staats- und Wertordnung engagieren können, um ihre Lebensverhältnisse und ihre Umwelt zu gestalten.

Dabei kommt der kommunalen Selbstverwaltung eine besondere Verantwortung im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zu, denn die kommunalen Gebietskörperschaften tragen die Hauptverantwortung für

- die Planung und Gestaltung des Lebensumfeldes der Bürger
- die Errichtung, Ausstattung und Unterhaltung der kulturellen, sozialen, technischen und wirtschaftlichen Einrichtungen
- die öffentlichen Verwaltungs- und Dienstleistungen.

Die freiheitliche demokratische Entwicklung unseres Landes wäre ohne die Leistungen der Gemeinden und Gemeinverbände nicht möglich gewesen. Nach dem 2. Weltkrieg haben die kommunalen Verwaltungen entscheidend beigetragen zum Aufbau einer neuen Verwaltung und zur Existenzsicherung der Bevölkerung. In den Jahren des Wiederaufbaues erbrachten die Kommunen Leistungen, die wesentlich zur Beseitigung der Not und zur Schaffung des Wohlstandes für alle Bürger geführt haben.

Die CDU will den föderalistischen Aufbau und die kommunale Selbstverwaltung als wesentliche Gestaltungsprinzipien unseres Staates erhalten und weiterentwickeln.

Dabei garantiert die kommunale Selbstverwaltung

- eine ortsnahen und bürgerbezogene Verwaltung
- die Beteiligung der Bürger am kommunalpolitischen Geschehen der Gemeinden
- örtliche Vielfalt, Originalität und Besonderheit entsprechend der Eigenart und den besonderen Interessen einzelner Landschaften, Regionen und Gemeinden.

Für die Verwirklichung und Verbesserung kommunaler Selbstverwaltung ist es deshalb nach Auffassung der CDU notwendig, den kommunalen Gebietskörperschaften

- die Erledigung öffentlicher Aufgaben so weit wie möglich zu übertragen
- eine ausreichende finanzielle Ausstattung zu sichern
- mehr Freiheit bei der Wahrnehmung ihrer örtlichen Angelegenheiten einzuräumen
- den Handlungs- und Entscheidungsfreiraum insgesamt zu erweitern.

2. Aufgabenübertragung an die Kommunen

Die Aufgabenzuordnung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden muß mit dem Ziel erfolgen, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dabei sind die Gesichtspunkte der Bedarfs- und Funktionsgerechtigkeit maßgeblich. Der Orts- und Bürgernähe kommt besonderes Gewicht zu, um den Bürger wieder in stärkerem Maße an seine Gemeinde und seinen Landkreis zu binden, sein Interesse an den kommunalen Gestaltungs- und Verwaltungsentscheidungen in seinem Lebensraum zu stärken und seine Aufmerksamkeit gegenüber der Verwaltung, mit der er unmittelbar und ständige Berührung hat, zu beleben. Sie soll das Interesse des Bürgers am örtlichen Wohnwert und an der regiona-

len Lebensqualität aktivieren und seine Bindung an seine engere Heimat erhöhen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen die kommunalen Gebietskörperschaften über einen angemessenen Entscheidungsfreiraum verfügen.

So soll beispielsweise dort, wo es noch nicht geschehen ist, die Genehmigung gemeindlicher Bebauungspläne (§ 11 BBauG) auf die Kreisebene zu ortsnaher Entscheidung übertragen werden bzw. die Genehmigungspflicht in begrenztem Umfang in eine Vorlagepflicht für Bebauungspläne in besonderen Fällen umgewandelt werden. Ähnliches gilt für Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz: auch hier sollten die Kommunen mit eigenen Kompetenzen ausgestattet werden.

Für Aufgabenübertragungen auf die Kreisebene hat der Grundsatz der Einheit der Verwaltung nach wie vor entscheidende Bedeutung. Die Wahrnehmung fachspezifischer Aufgaben soll nicht in eigens dafür geschaffenen und organisatorisch selbständigen Behörden erfolgen. Auch wenn in dieser Frage die Bundesländer zum Teil sehr unterschiedliche Wege gegangen sind, hält die CDU am Ziel einer einheitlichen Verwaltung fest.

3. Erweiterung des Handlungsfreiraumes der Kommunen

Freiheit bei der Wahrnehmung ihrer örtlichen Angelegenheiten setzt auch politischen Mut der Gemeinden zur Verschiedenartigkeit voraus. Ohne eine solche Einstellung ist eine echte Selbstverantwortlichkeit der einzelnen kommunalen Körperschaften nicht möglich. Alle Entscheidungen müssen an den örtlichen Möglichkeiten ausgerichtet werden. Diese können zu einer von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Aufgabenerfüllung führen.

Eine an den örtlichen Verhältnissen orientierte Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben entspricht dem Ziel kommunaler Selbstverwaltung mehr als eine von Bund und Ländern durch detaillierte gesetzliche Regelungen eingeengte Kommunalpolitik.

a) Die Regelungsflut des Gesetzgebers ist deshalb weiter abzubauen.

Bund und Länder müssen in ihrer Gesetzgebung der kommunalen Selbstverwaltung wieder mehr Freiraum lassen. Insbesondere sollten die Gesetze nur solche Ausgabenverpflichtungen für die Gemeinden festsetzen und nur solche detaillierten Rechtsvorschriften enthalten, die finanziell abgesichert sind und die den Handlungsfreiraum der Kommunen möglichst weit lassen. Außerdem müssen in einer eigens dafür durchzuführenden Prüfung Bundes- und Landesgesetze auf weitere Möglichkeiten zur Erweiterung der Entscheidungsfreiraume der Kommunen durchgesehen werden. Der Bundesfachausschuß Innenpolitik begrüßt daher alle Maßnahmen der Bundesregierung in dieser Richtung. Dies ist zum Beispiel möglich durch den Ab-

bau staatlicher Mitwirkungsrechte (z. B. von Genehmigungsvorbehalt im Selbstverwaltungsbereich.

- b) Bund und Länder sollten künftig in ihrer Gesetzgebung die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren sowohl im Interesse des Bürgers als auch im Interesse der Kommunalverwaltung mit Nachdruck verfolgen. Die Erstellung eines Baugesetzbuches, in dem in besonderer Weise auch die kommunalen Belange berücksichtigt sind, ist deshalb unerlässlich.
- c) Angelegenheiten der Gemeinden, die örtliche Verhältnisse betreffen, sollten mehr als bisher wieder als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben geregelt werden, weil sie dadurch orts- und bürgerorientierter erfüllt werden können.
- d) Durch landesgesetzliche Regelungen geschaffene kommunale Pflichtaufgaben sollten so gestaltet werden, daß den Gemeinden größere Handlungsspielräume zukommen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.
- e) Wesentlicher Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung ist die Planungs-
hoheit der Gemeinden. Landes-, Regional- und Fachplanung sind zwar unverzichtbar, sollten sich aber auf die Erstellung von großzügigen Rahmenbedingungen und grundsätzlichen Festlegungen beschränken:
— Sie sollten insbesondere hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Zuständigkeit beschränkt werden (z. B. Landschaftsrahmenpläne, forstlicher Rahmenplan).
— Regelungsdichte und Detaillierungsgrad sollten vermindert werden (insbesondere für Festlegungen innerhalb einzelner Gemeinden).
— Die Verbindlichkeiten der Planungen sollten stärker in Orientierungshilfen umgewandelt werden.
— Auf manche Fachplanungen sollte ganz verzichtet werden.
— Es sollte deutlich zwischen verbindlichen Planungsvorgaben und bloßen Empfehlungen getrennt werden.
Außerdem ist für die Regional- und Fachplanung beim Aufstellungsverfahren eine wirksame Beteiligung der Gemeinden und Kreise erforderlich („Gegenstromprinzip“).
- f) Die kommunale Organisationshoheit (Verwaltungsgliederung, Geschäftsverteilung, Personaleinsatz) ist zu wahren. Staatliche Aufsichtsbefugnisse sollten sich auf die Sicherung der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung beschränken.
Staatliche Genehmigungsvorbehalte sind auf ein unabdingbares Maß zu begrenzen.
- g) Vorgaben des Staates für die kommunale Aufgabenerfüllung und für kommunale Investitionen (Zuwendungsvoraussetzungen) sind zu beschränken.

Den Gemeinden und Kreisen ist ein größtmöglicher Entscheidungsfreiraum zu belassen.

Dabei ist beispielsweise auf detaillierte Vorgaben für

- die Ausgestaltung von Sportanlagen
- den Ausbau kommunaler Straßen und Radwege
- die Organisation der Schülerbeförderung

zu verzichten.

- h) Die für die kommunalen Körperschaften bindenden DIN-Vorschriften bei baulichen Maßnahmen sind auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen; dort wo sie unentbehrlich sind, sind sie zu vereinfachen, in ihren Anforderungen herabzusetzen und nach Möglichkeit um Befreiungstatbestände zu erweitern.
- i) Den Kommunen ist ein breiter Entscheidungsrahmen für satzungsrechtliche Regelungen und ein großer Ermessensspielraum bei Verwaltungentscheidungen einzuräumen, um dadurch den Erfordernissen des Einzelfalls aus orts- und bürgernaher Betrachtung noch besser gerecht zu werden. Es ist gegebenenfalls gesetzgeberisch sicherzustellen, daß dieses Ermessen nicht durch staatliche, planerische Maßnahmen unvertretbar eingeschränkt, sondern den Kommunen innerhalb des Ermessensrahmens volle Entscheidungsfreiheit gewährleistet wird.
- j) Der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dient eine fachbezogene Aus- und Fortbildung der kommunalen Beamten und Angestellten. Dabei kommt der wechselseitigen Aus- und Fortbildung der kommunalen Bediensteten in der staatlichen Verwaltung und der staatlichen Bediensteten in Kommunalverwaltungen eine besondere Bedeutung zu. Die Bediensteten können dabei wichtige Erfahrungen sammeln, auf die sie bei ihrer späteren Tätigkeit zurückgreifen können. Gerade in der kommunalen Verwaltungspraxis ist es nicht immer einfach, Erlasses vorgesetzter Dienststellen umzusetzen.

4. Erhaltung und Stärkung der kommunalen Finanzausstattung

- a) Die den Kommunen zukommende Aufgabenerfüllung erfordert eine entsprechende Finanzausstattung. Eine Fortführung der Gemeindefinanzreform ist daher notwendig. Dabei ist neben der Aufgabenverteilung und Aufgabenentwicklung in den einzelnen Verwaltungsebenen die Entwicklung der Gesamtfinanzsituation der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Aufgabenverlagerungen auf die Kommunen und neue Aufgaben für die Kommunen erfordern eine angemessene finanzielle Ausgleichsregelung. Im Rahmen einer Neuverteilung und Neuabgrenzung kommt allerdings eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Steuerlastquote nicht in Betracht.

- b) Bei Abschaffung oder wesentlichen Änderungen von kommunalen Steuern ist den Kommunen Ersatz durch Zuweisung anderer, möglichst eigener Steuereinnahmen zu verschaffen. Dabei sollte den Gemeinden eine eigenverantwortliche Bestimmung der Höhe der Steuern eingeräumt und eine Beeinflussung der kommunalen Finanzmittel durch staatliche Steuerpolitik vermieden werden.
- c) Die kommunale Gebühren- und Beitragshoheit, die durch das Kostendeckungsprinzip gekennzeichnet ist, muß unangetastet bleiben. Von diesem Prinzip darf nur im Ausnahmefall abgewichen werden, wenn eine volle Kostendeckung aus bildungs-, sozial- oder gesundheitspolitischen Gründen unvertretbar ist. Läßt sich eine Kostendeckung nicht erzielen und sind private Träger aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erreichbar, muß sorgfältig geprüft werden, ob nicht bestimmte kommunale Leistungen ganz oder teilweise zurückgenommen werden können.
- d) Neben den kommunalen Steuern ist zur Sicherung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung die Gewährung staatlicher Zuweisungen erforderlich. Hierbei gebührt den allgemeinen Zuweisungen grundsätzlich Vorrang vor den Zweckzuweisungen. Wenn im Zuge der notwendigen Konsolidierung staatlicher Haushalte Zuweisungen gekürzt werden müssen, sollen allgemeine Zuweisungen ausgenommen werden.
- e) Die Überwachung der Verwendung staatlicher Zuwendungen ist zu begrenzen und zu vereinfachen (Verwendungs nachweise).
- f) Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Erhaltung und Wiedererlangung eines größeren finanziellen Handlungs- und Entscheidungsfreiraumes der Kommunen ist nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zu erreichen. Dabei müssen die Haushaltsprobleme im Verhältnis der Ebenen zueinander durch ausgewogene Regelungen gelöst werden. Keinesfalls dürfen die Haushaltsprobleme in der Weise gelöst werden, daß sie auf die nächst niedrige Ebene abgeschoben werden.
- g) Für die Kommunen kommt es darauf an, auch in der Phase finanzielle Konsolidierung und deutlicher Sparmaßnahmen dennoch eigene politische Akzente setzen zu können. Dazu ist vor allem ein neues Kostenbewußtsein zur Begrenzung des Anstiegs laufender Kosten nötig. Dies gilt zum einen für die Gestaltung kommunaler Dienstleistungen, zum anderen sind neue Maßstäbe für die konjunktuell und volkswirtschaftlich wichtigen Investitionen ebenso dringend geboten. Dabei sind die Folgekosten solcher Investitionen noch mehr als bisher in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Kommunalen Investitionen und Investitionsförderungen, die die Infrastruktur verbessern, ist der Vorrang vor Konsumausgaben einzuräumen. Dies gilt vor allem für Investitionen bei Versorgungs- und Entsorgungsmaßnahmen, des Wohnungsbaus und der Erschließung von Gewerbegebieten.

- h) Das in der Vergangenheit gewachsene Anspruchsdenken der Bürger gegenüber ihrer Gemeinde entspricht heute nicht mehr den finanziellen Möglichkeiten. Mehr noch als der Bund und die Länder haben heute die Gemeinden, Städte und Kreise die schwierige Aufgabe, ihren Bürgern deutlich zu machen, daß nicht mehr alle wünschenswerten Projekte realisiert werden können, und daß das vorhandene Leistungsangebot nicht in jedem Fall und im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden kann. Eine Erhaltung oder Verbesserung des Erreichten kann gelegentlich sogar nur schrittweise entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Gebietskörperschaft erfolgen. Dabei können in Einzelfällen Härten entstehen, die einer besonderen Berücksichtigung im Rahmen staatlicher Zuweisungen bedürfen.
- i) Die Phase finanzieller Konsolidierung ist gleichzeitig eine Chance der Bewährung für die kommunale Selbstverwaltung. Durch verantwortungsvollen Umgang mit geringer gewordenen Haushaltssmitteln, sowie durch freiwillige und ausgewogene Selbsteinschränkung kann sie ihre Leistungsfähigkeit beweisen.

5. Privatisierung von Aufgaben

Gemeinden und Kreise sollten — soweit dies rechtlich vertretbar, sparsamer und wirtschaftlicher ist — privaten Unternehmen die Erfüllung von kommunalen Aufgaben übertragen. Eine Übertragung kommt vor allem bei folgenden technischen Dienstleistungen in Betracht:

- **Gebäudereinigung**
- **Abfallbeseitigung**
- **Schlachthöfe**
- **Garten- und Friedhofswesen**
- **Straßenreinigung**
- **Planungsaufgaben**
- **Bauleitungsaufgaben**
- **Fuhrpark**

Dabei muß selbstverständlich die Versorgung der Bevölkerung im Rahmen kostendeckender Gebühren und Preise sichergestellt sein.

6. Stärkung der Verantwortung des einzelnen sowie der freien Verbände und Vereine durch die Gemeinden

Es ist eine vordringliche Aufgabe der Kommunen, freie, von der Verwaltung nicht ausgefüllte Bereiche für den Einzelnen und die örtliche Gemeinschaft

zu erhalten und zu schaffen. Die Kommunen sollten erst dann Aufgaben in einer Zuständigkeit übernehmen, wenn sie nicht von freien Trägern und Verbänden, Vereinen oder von Privaten erfüllt werden können.

- a)** Die Kommunen sollten mehr als bisher im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung Wert darauf legen, den Einzelnen nicht aus seiner Verantwortung für sich, seine Familie und die Nächsten sowie für die Gemeinschaft zu entlassen und nicht alles auf die öffentliche Hand zu übertragen. Sie sollten vielmehr hinwirken auf ein stärkeres solidarisches Handeln des Einzelnen in seiner Gemeinde, in den Familien untereinander sowie im Rahmen notwendiger Nachbarschaftshilfe.
- b)** Mehr Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und ehrenamtlichem Engagement durch die Bürger in den Kommunen ist dringend erforderlich. Dazu müssen in verstärktem Maße Anreize und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Soweit möglich, sollten deshalb kommunale Aufgaben freien Verbänden und Vereinen überlassen und der ehrenamtlichen Aufgabenwahrnehmung im sozialen, kulturellen und sportlichen Bereich unbedingter Vorrang eingeräumt werden.

7. Verantwortung der CDU für die kommunale Selbstverwaltung

Die CDU ist sich ihrer Verantwortung und der Notwendigkeit bewußt, durch ihre politischen Entscheidungen und ihr politisches Handeln die kommunale Selbstverwaltung weiter zu stärken. Die CDU ist überzeugt und gewillt, dieses Ziel auf der Grundlage dieser Überlegungen in Bund, Ländern und Gemeinden zu erreichen.

Die Situation der Gemeinden hat sich spürbar verbessert

Städte, Gemeinden und Kreise kommen aus der schweren Finanzkrise heraus, in die sie seit Beginn der 80er Jahre durch die Politik der SPD-Bundesregierung geraten sind. Die Regierung Helmut Kohl hat auch auf diesem Feld eine deutliche Wende zum Besseren erzielt. Die Bundesregierung hat sich bei Übernahme der Regierungsverantwortung das Ziel gesetzt, die Beziehungen zu Ländern und Gemeinden zu verbessern. Die Finanz- und Konsolidierungspolitik des Bundes wird nicht zu Lasten der anderen Gebietskörperschaften betrieben. Der Erfolg ist deutlich sichtbar: Erstmals seit vielen Jahren steigen die kommunalen Investitionen wieder an.

Die SPD-Bundesregierung hat die Kommunen in die Finanzkrise getrieben

Ab Anfang der 80er Jahre gerieten die Städte, Gemeinden und Kreise zunehmend in eine schwere Finanzkrise. In einer Entschließung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 10. November 1982 heißt es: „Die Gemeinden, besonders aber die Städte, sind in finanzielle Bedrängnis geraten. In vielen Städten muß tatsächlich von einer echten Finanznot gesprochen werden, die zunehmend mit tiefen Einschnitten für die Bürger und die Wirtschaft spürbar wird.“ Als Ursachen der Finanzkrise bezeichnete der Deutsche Städtetag die unbefriedigende Wirtschafts- und Steuerentwicklung sowie Maßnahmen von Bund und Ländern.

Die Verantwortung für diese Krise trägt im wesentlichen die damalige SPD-Bundesregierung. Ihre verfehlte Wirtschaftspolitik hatte tiefgreifende Auswirkungen auch auf die kommunalen Finanzen. Infolge der Wirtschaftskrise stagnierte das Steueraufkommen der Kommunen, bei den beiden wichtigsten Steuerarten blieb es sogar um mehr als 3 Milliarden DM hinter den Erwartungen zurück:

— Das Aufkommen der Gewerbesteuer von 27 Milliarden DM im Jahr 1980 ging auf 26 Milliarden DM in den Folgejahren zurück.

— Gegenüber der 1981 geschätzten Summe von 25 Milliarden DM betrug der tatsächliche Anteil der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer nur 23 Milliarden DM im Jahr 1982.

Die Netto-Steuereinnahmen der Kommunen erreichten 1980 47,3 Milliarden DM, gingen 1981 auf 46,1 Milliarden DM zurück, stiegen 1982 zwar wieder leicht auf 47 Milliarden DM an, blieben jedoch deutlich unter der Marke von 1980.

Die Ausgaben der Gemeinden stiegen jedoch weiter an. Dies war eine Folge der weiterhin hohen Inflationsrate, die kostentreibend die Personalausgaben, den laufenden Sachaufwand und die sozialen Leistungen verteuerte. Der Anstieg der Ausgabendynamik, vor allem bei den Sozialleistungen, wurde darüber hinaus durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit noch beschleunigt.

Gleichzeitig versuchte die SPD-Bundesregierung, den Bundeshaushalt zu Lasten der Gemeinden in Ordnung zu bringen. Sie verschob Belastungen auf andere öffentliche Haushalte wie z. B. die Arbeitslosenversicherung und die Rentenversicherung. Weiterhin kürzte die SPD-Regierung Transferleistungen, die unmittelbar zu erhöhten Ansprüchen an die Sozialhilfe führten und damit die kommunalen Haushalte belastete. Dies erfolgte vor allem in der „Operation 82“, in der zahlreiche Transferleistungen gekürzt wurden wie z. B. das Kindergeld und das Wohngeld. Noch schwerwiegender waren die Kürzungen bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, die vorgenommen wurden, um den Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit begrenzen zu können. Gerade diese Kürzungen führten in den Folgejahren zu erheblichen zusätzlichen Belastungen der Sozialhilfe.

Auf die Folgen wies der Deutsche Städtetag bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Operation 82 hin: Eine Verschiebung der Kostenbelastung vom Bund auf die Gemeinden. Diese Kostenverschiebungen wirken auch heute noch in den kommunalen Haushalten nach und betragen in diesem Jahr weit über 1 Milliarde DM.

Die Folgen dieser „Politik des Verschiebebahnhofs“ auf die kommunalen Haushalte blieben nicht aus. 1980 betrugen die für die Konjunkturentwicklung und die Bauwirtschaft besonders bedeutsamen kommunalen Investitionen noch 41,2 Milliarden DM. Sie gingen in der Folgezeit erheblich zurück: 1981 um 3,7 Prozent auf 39,7 Milliarden DM; 1982 um 13,1 Prozent auf 34,5 Milliarden DM; 1983 um 8,9 Prozent auf 31,4 Milliarden DM. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich die Zerstörung vieler Arbeitsplätze.

Regierung Helmut Kohl: Länder und Gemeinden kommen wieder zu ihrem Recht

Mit der Regierungsübernahme durch die Union war eine entscheidende Kurskorrektur verbunden. Die Bundesregierung bekennt sich ausdrücklich zu ihrer

Mitverantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen. Sie berücksichtigt bei ihren Konsolidierungsbemühungen die Auswirkungen auf die Gemeinden und beschließt grundsätzlich keine neuen kostenwirksamen Gesetze mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu Lasten der Kommunen. Weitere Eingriffe in die Gewerbesteuer stehen in dieser Legislaturperiode nicht zur Diskussion. Ein „Verschiebebahnhof“ in der Konsolidierungspolitik findet künftig nicht mehr statt. Die von der Union geprägten Haushaltjahre 1983 und 1984 werden diesem Anspruch gerecht. Mehrbelastungen in der Sozialhilfe werden durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgeglichen.

Wesentlich für die Beurteilung der Konsolidierungspolitik sind die Steueränderungsgesetze von 1983 und 1984. Sinn dieser beiden Steuergesetze war es, mit den Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuererhöhung andere Steuerarten senken zu können, um so die Chancen eines wirtschaftlichen Aufschwungs zu verbessern. Schwerpunkt des Steueränderungsgesetzes 1983 war es, die Hinzurechnungsvorschriften bei der Gewerbesteuer stufenweise zu verringern. Als Ausgleich wurde die Gewerbesteuerumlage ebenfalls stufenweise verringert. Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik haben die Mehreinnahmen aus der Umlagesenkung die Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer ausgeglichen; bundesweit betrug der Ausfall und der Ausgleich etwa sechs Prozent des Gewerbesteueraufkommens. Dieser Ausgleich konnte nicht in allen Regionen gleichmäßig erzielt werden, weil sich hierzu die globalen Steuerungsinstrumente des Bundes nicht eignen. So mußten z. B. einzelne Gemeinden des Ruhrgebietes auch Einbußen hinnehmen. Es ist Aufgabe der Landesregierung, dafür zu sorgen, daß im Rahmen ihres Finanzausgleichs derartige Unterschiede ausgeglichen werden.

Die Ausstattung des Steuerverbundes zwischen Ländern und Gemeinden wurde durch die Haushaltsbegleitgesetze deutlich verbessert. Der Bund erhöhte zweimal den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen, außerdem verzichtete er für 1982 auf die Zahlung der sogenannten Kindergeldmilliarde durch die Länder. Bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen Verbundquote und der Annahme ansonsten unveränderter Finanzausgleichsregelungen ergeben sich daraus für 1984 Mehreinnahmen der Gemeinden in Höhe von 1,2 Milliarden DM.

Haushaltsdaten der Gemeinden

In Mrd. DM	1980	1981	Differenz	1982	Differenz	1983	Differenz
Steuereinnahmen	47,3	46,1	- 2,7 %	47,0	+ 2,0 %	49,5	+ 5,3 %
Einnahmen insgesamt	139,8	142,0	+ 1,6 %	145,2	+ 2,2 %	150,4	+ 3,6 %
Ausgaben	145,5	152,1	+ 4,6 %	152,7	+ 0,4 %	151,6	- 0,7 %
Nettokreditaufnahme	4,4	6,1	+ 38,6 %	6,6	+ 8,2 %	2,7	- 59,1 %

Die kommunalen Spitzenverbände haben die Kurskorrektur in der Finanzpolitik anerkannt, die nun endlich die Kommunalfinanzen einbezieht. So heißt es in einer Stellungnahme des Deutschen Landkreistages: „Es ist anzuerkennen, daß die Regierung im Haushaltbegleitgesetz 1983 den Versuch unternommen hat, zu einer Entlastung aller öffentlichen Haushalte beizutragen.“ Unter Hinweis auf die Praxis früherer Bundesregierungen weist der Landkreistag in dieser Erklärung ausdrücklich darauf hin, daß bei den Kommunen „die im Haushaltbegleitgesetz 1983 vorgenommenen Be- und Entlastungen — anders als bei der Operation 82 — per Saldo nicht zu einem Belastungsüberhang führen“.

Der Erfolg dieser Konsolidierungspolitik der Regierung Helmut Kohl ist beeindruckend: Betrug der Finanzierungssaldo bei den Städten, Gemeinden und Kreisen im Jahr 1981 noch 10,1 Milliarden DM, so sank er bereits 1982 auf 7,5 Milliarden DM und 1983 lag er bei nur noch 1,2 Milliarden DM. Nach den vorliegenden Prognosen wird er im Jahr 1984 ähnlich gering ausfallen. Mit diesem Konsolidierungserfolg ist eine wesentliche Voraussetzung dafür erfüllt, daß die Kommunen aus eigener Kraft zu wieder wachsenden investiven Ausgaben beitragen können. Während in den Jahren 1981 und 1982 die Ausgaben beträchtlich stärker stiegen als die Einnahmen, änderte sich diese Entwicklung in den Jahren 1983 und 1984. Das Einnahmewachstum beruht vor allem auf verstärkten Steuereinnahmen sowie im laufenden Jahr auch auf erstmals wieder steigenden Zuweisungen von Bund und Ländern. Auf der Ausgabenseite machte sich vor allem die Halbierung der Inflationsrate bemerkbar, die erheblich zum verminderten Anstieg des laufenden Sachaufwandes beitrug. Gleiches gilt für die Personalausgaben, deren langsamerer Anstieg noch zusätzlich durch eine konsequente Besoldungspolitik des Bundes begünstigt wurde.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1983/84 daher gefolgert, daß bei den Gemeinden gegenwärtig kein Konsolidierungsbedarf mehr besteht.