

# Am goldenen Zügel

—  
Wie der Bund die Kommunalautonomie schwächt

## **HANS-GÜNTER HENNEKE**

Geboren 1957 in Bassum,  
Honorarprofessor, Universität  
Osnabrück, Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied, Deutscher  
Landkreistag, Berlin.

Auf der Jahrestagung des Deutschen Landkreistages am 9. Juli 2021 im Kreis Ostholstein unter dem Motto „Trotz(t) Corona: Wieder Land in Sicht“ forderte Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier dazu auf: „Wir alle sollten wieder einen Blick aufs Land lernen und wahrnehmen,

wie ihn diejenigen haben, die selbst dort leben. Für mich bedeutet das in erster Linie eine Blickveränderung, sich auf die Sichtweise derer einzulassen, die auf dem Land leben und das Zusammenleben dort gestalten und organisieren.“

Die 294 deutschen Landkreise, in denen mehr als 56 Millionen Menschen leben, und ihr kommunaler Spitzenverband, der Deutsche Landkreistag, tun das von jeher, auch wenn nicht alle Kreise ländlich strukturiert sind. Aus dieser Perspektive ergeben sich zum Teil andere Wahrnehmungen und andere

Prioritäten, als in der Berliner Politik vorherrschen. Für die künftige Politikgestaltung, insbesondere auf Bundesebene, wird es jedoch wichtig sein, diese stärker auf die Bedürfnisse der Betroffenen, sowohl der Menschen als auch der Kommunen als regelmäßigen Ausführungsorganen normativer Regelungen beziehungsweise als Adressaten von Förderprogrammen, auszurichten.

In der 19. Legislaturperiode stand die Politik in Bund und Ländern nicht nur wegen der Corona-Pandemie vor besonderen Herausforderungen. Gerade in Krisenzeiten ist es von herausragender Bedeutung, in der Bundespolitik ebenso wie in der Landespolitik – bei allem gebotenen „Auf-Sicht-Fahren“ zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie – über einen klaren Kompass zu verfügen. Dieser ist leider bereits in der aktuellen Legislaturperiode mit dem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 teils verloren gegangen. Für viele Bereiche fanden sich Vereinbarungen zu Aufgabenerweiterungen des Bundes, die von der Kommunalebene auszuführen und zu finanzieren sind, für die dem Bund jedoch keinerlei Regelungs- und Gestaltungskompetenz zukommt. Oftmals hat sich der Bund in der letzten Legislaturperiode durch Anschubfinanzierungen – teils auf der Grundlage von Verfassungsänderungen – Gestaltungsbefugnisse unter Einsatz des „goldenen Zügels“ erkaufte, die ihm nicht zustehen und deren Folgen langfristig und dauerhaft von den Landkreisen, Städten und Gemeinden zu tragen sind. Das gilt für die Digitalisierung von Schulen ebenso wie für den Betreuungsausbau, die Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und den sozialen Wohnungsbau und erst recht für den – zweifellos gut gemeinten – Nachhilfeunterricht für Schülerinnen und Schüler zur Abmilderung des Corona-bedingten Unterrichtsausfalls.

## **KREATIVITÄT UND LOKALE KENNTNISSE**

Im Sommer 2020 hat das Bundesverfassungsgericht das im grundgesetzlichen Aufgabenübertragungsverbot zum Schutz der kommunalen Organisations-, Personal- und Finanzhoheit verankerte Durchgriffsverbot des Bundes auf die Landkreise, Städte und Gemeinden in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz (GG) detailliert ausgeformt, was Politiker aller Fraktionen im Deutschen Bundestag in der Folgezeit allerdings nicht gehindert hat, laut zu beklagen, dass Bundesminister kaum Durchgriff auf die Kreisgesundheitsämter, andere kommunale Fachämter oder die Katastrophenschutzämter haben.

Die größte Verirrung der Bundespolitik liegt in jüngster Zeit darin, sich über Geldeinsatz in Aufgabenfeldern der Länder Gestaltungsmacht zu kaufen, um so auf die kommunale Aufgabenerfüllung Einfluss zu nehmen und gleichzeitig die Länder aus ihrer Gestaltungs- und Finanzierungsverantwortung partiell oder sogar ganz zu entlassen, was diesen oftmals sogar ganz lieb ist.

Wir sind auf anderem Wege nun also wieder an dem Punkt angekommen, wo wir jeweils vor der Föderalismusreform 2006 und vor der großen Finanzreform 1969 schon einmal gewesen sind und nie wieder hinwollten. Bleibt es dabei, werden die Vorteile der föderalen Struktur Deutschlands mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung zerstört, für die wir im Ausland oftmals bewundert werden und die sich gerade in der Corona-Pandemie besonders bewährt hat.

Eigenverantwortung, Kreativität und spezifische lokale Kenntnisse durch Entscheidungsverantwortliche in den Landkreisen, Städten und Gemeinden klug, verantwortungsbewusst und passgenau zu aktivieren, statt nach Schema F einheitliche Bundesvorgaben aus Berlin umzusetzen, hat in Deutschland nicht nur während des Flüchtlingszustroms in den 2010er-Jahren, sondern auch in der Corona-Pandemie die Bewältigung der erheblichen und vor Ort oft unterschiedlichen Herausforderungen erleichtert. Für Normalsituationen gilt dieser Befund ebenfalls.

## **KOMMUNALE ENTSCHEIDUNGSAUTONOMIE STÄRKEN**

Das heißt nicht, dass Entscheidungsverfahren, etwa durch Digitalisierung, nicht fortlaufend zu modernisieren und zugleich möglichst zu beschleunigen sind; dabei handelt es sich jedoch lediglich um Instrumente und Hilfsfunktionen für eine effiziente Aufgabenerfüllung, die nicht den Blick dafür verstellen dürfen, dass sich an der möglichst umfassenden Verantwortung der Landkreise, Städte und Gemeinden sowie ihrer für die Belange der Bevölkerung haupt- und ehrenamtlich Wirkenden nichts ändern darf.

Wer, wie jüngst häufiger zu hören war, die Auffassung vertritt, dass diese Verwaltungsprinzipien noch aus der Zeit der Stein-Hardenberg'schen Reformen stammen, also über 200 Jahre alt sind, hat historisch Recht, irrt aber fundamental, wenn er den Schluss daraus zieht, dass diese Prinzipien nicht mehr in die digitale Welt des 21. Jahrhunderts passen.

Genauso, wie die Digitalisierung in der Infrastruktur und in Prozessen, sei es in der Verwaltung, sei es im Schulunterricht, vorangebracht werden muss, dürfen wir die in Deutschland bewährten gestuften Verantwortungsprinzipien nicht über Bord werfen. Das bedeutet für den Bund auf originären Feldern der Landes- und Kommunalpolitik: Selbstbeschränkung statt vielfältiger Einflussnahme durch Anschubförderungen nach dem Gießkannenprinzip – um anschließend lautstark den vermeintlich schleppenden Mittelabfluss zu beklagen.

Das Grundgesetz sieht steuernde Einflussnahmen des Bundes auf die Aufgabenerfüllung der Länder und ihrer Kommunen aus gutem Grund neben der Bewältigung von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich nur aus zwei Gründen vor: zum Ausgleich unterschiedlicher

Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Artikel 104b GG) oder zur Verbesserung der regionalen Wirtschafts- beziehungsweise Agrarstruktur und des Küstenschutzes, um die Lebensverhältnisse der davon Betroffenen als Hilfe zur Selbsthilfe zu optimieren (Artikel 91a GG). In beiden Bereichen bieten sich für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages umfängliche Einsatzfelder bundespolitischen Handelns – vom flächendeckenden Breitbandausbau über den Kohleausstieg bis zur substanziellen Förderung der ländlichen Entwicklung.

In allen anderen Feldern hilft der Bund Ländern und Kommunen am wirksamsten, wenn er deren wachsende, zum Teil von ihm selbst ausgeformte Aufgaben in der Dringlichkeit ihrer Erfüllung und Ausweitung anerkennt und dafür Ländern und Kommunen ungebundene und nicht (wie jüngst beim Gute-Kita-Gesetz, beim Ganztagsbetreuungsausbau oder beim Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst) mit Bedingungen versehene Umsatzsteueranteile überlässt; handelt es sich dabei doch nicht – wie so oft fälschlich behauptet worden ist – um Bundesmittel, sondern um Steuerleistungen der Bevölkerung und der Unternehmen, die aufgabenangemessen auf Bund, Länder und Kommunen nach einer zwischen den Ebenen vorzunehmenden Gewichtung ihrer Dringlichkeit zu verteilen sind. Und bei der Verteilung, das muss man ganz deutlich sagen, stimmt seit Jahr und Tag etwas nicht, tragen doch die Städte, Landkreise und Gemeinden etwa ein Viertel der öffentlichen Gesamtausgaben in Deutschland, während sie nur ein Siebtel der Steuereinnahmen erhalten. Statt situativ durch Geldvergaben mittels des „goldenen Zügels“ bundesseitig zu steuern, gilt es, die kommunale Entscheidungsautonomie auch durch einen signifikant erhöhten Umsatzsteueranteil aufgaben- und verantwortungsgerecht zu stärken.