

Kommunale Autonomie und Aufweichung der Kommunalen Budgetrestriktion: Ein Plädoyer für die Stärkung des Korrespondenzprinzips

Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre insb. Finanzwissenschaft

FAU, Erlangen-Nürnberg

Dezember 2018

1. Einleitung

Dass die Kommunen ein wesentlicher Pfeiler des Öffentlichen Sektors sind, ist ein Allgemeinplatz. In allen entwickelten Ländern werden wichtige öffentliche Leistungen auf lokaler Ebene bereitgestellt und verantwortet. Kommunen sorgen vor Ort für eine leistungsfähige Infrastruktur, Betreuungseinrichtungen, Schulgebäude und fördern oder betreiben soziale, kulturelle und sportliche Einrichtungen.

In der stark dezentralen Wirtschaftsstruktur Deutschlands kommt den rund 11.000 Kommunen im Vergleich zu anderen Ländern allerdings ein besonders hoher Stellenwert zu. So sind in Deutschland weltweit erfolgreiche Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft nicht nur in den Zentren des Landes, sondern im ganzen Land und vielfach auch in kleineren Kommunen angesiedelt. So ist die umfassende Pflege der örtlichen Standortbedingungen durch die Kommunen nicht nur ein wichtiger Dienst für den Bürger, sondern zugleich Voraussetzung und Determinante der erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung des Landes.

Die Kommunen in Deutschland erfüllen diese Aufgaben vom Grundsatz her autonom. Finanzpolitisch schlägt sich diese Autonomie in der Aufstellung eigener Haushalte mit eigenständiger Festlegung der Ausgaben nieder. Die Ausgabenautonomie ist wesentlicher Bestandteil der von der Verfassung gesicherten kommunalen Eigenständigkeit.

Allerdings sind die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen, maßgeblich von Bund und Ländern bestimmt. Dazu gehört zunächst die Schaffung der finanziellen Voraussetzungen dafür, dass die Kommunen ihre Aufgaben überhaupt erfüllen können. Konkret sind Bund und Länder gefordert, die gesetzlichen und

administrativen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Kommunen ausreichende Finanzmittel und Steuerquellen zur Verfügung haben.

Trotz der starken Entwicklung bei den Steuereinnahmen und hohen Überschüssen in vielen Kommunen reißen die Klagen über Defizite in einzelnen Regionen, hohe Altschulden und Kassenkredite nicht ab.¹ Es ist zu erwarten, dass bei einer Normalisierung der Einnahmenentwicklung oder gar bei Einnahmeausfällen, die Schwierigkeiten mit dem Haushaltsausgleich wieder stark zunehmen werden. Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, wie andauernde Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich von Gebietskörperschaften grundsätzlich erklärt werden können. Zunächst wird auf die institutionellen Rahmenbedingungen eingegangen. Anschließend wird das zentrale finanzwissenschaftliche Prinzip der Korrespondenz vorgestellt und aufgezeigt, wie seine Verletzung zu einer Aufweichung der Budgetrestriktion führt. Abschließend wird diskutiert inwieweit diese Überlegungen auf die Kommunen in Deutschland zutreffen und es wird auf die Frage eingegangen, wie die Problematik am besten gelöst werden kann.

2. Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltsautonomie in Deutschland

Schon mit der Festlegung der Steuerquellen haben Bund und Länder erheblichen Einfluss auf die kommunalen Ausgaben. Ihr Einfluss geht allerdings weit darüber hinaus. Kennzeichnend für den Föderalismus in Deutschland ist die Beteiligung aller Ebenen an den Mitteln der großen Verbundsteuern, insbesondere der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, die gemeinsam zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens ausmachen.² Die Beteiligung der Kommunen an diesen Finanzmitteln erfolgt durch Finanzaufweisungen im Rahmen des obligatorischen und fakultativen Steuerverbunds. Zusätzlich leisten die Länder weitere Finanzaufweisungen auch direkt aus ihren Haushalten.

Die Finanzaufweisungen werden von den Ländern als Instrument zur Lenkung der kommunalen Finanzpolitik verwendet. Hierbei sind auf einer theoretischen Ebene zwei Zielsetzungen zu unterscheiden. Zu einem Teil dient die Lenkung zur Steigerung der Effizienz der kommunalen Leistungserbringung. Im Rahmen des kommunalen

¹ Vgl. Stadtfinanzen 2018, Schlaglichter des Deutschen Städtetages, *Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik*, Band 112.

² Vgl. Brümmerhoff, D., und T. Büttner (2018), *Finanzwissenschaft*, 12.Aufl., 223.

Finanzausgleichs werden Finanzmittel z.B. in finanzschwache Kommunen gelenkt, um die Bereitstellung eines angemessenen Angebots öffentlicher Leistungen auch hier zu ermöglichen. Durch die Auswahl der Indikatoren, anhand derer die Schlüsselzuweisungen verteilt werden, wird der Standortwettbewerb zwischen den Kommunen verändert. So kann sichergestellt werden, dass die kommunale Autonomie einer Gemeinde nicht zu Lasten anderer Gemeinden eingesetzt wird.

Die Lenkung der kommunalen Finanzpolitik folgt aber auch weiteren politischen Zielsetzungen der Landesregierung. Hierbei geht es darum, die Kommunen zu veranlassen, eine Ausgabenpolitik zu betreiben, die den Zielen der Landesregierung besser entspricht und nicht darum, die kommunale Autonomie *per se* zu stärken. Lenkungszwecke erfolgen vielfach durch zweckgebundene Zuweisungen aber auch durch spezifische Regelungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Dies ist in den Grenzen der jeweiligen Verfassung wohl legitim. Aber es verändert die politischen Verantwortlichkeiten. Für Erfolge oder Misserfolge in der Verfügbarkeit kommunaler Leistungen und der Qualität der örtlichen Standortbedingungen sind nicht nur die politischen Vertreter im eigenen Gemeinderat verantwortlich, sondern auch die Landespolitik, deren Eingriffe bestimmte Kommunen stärker fördern als andere.³

In der Finanzpolitik in Deutschland sind es allerdings nicht nur die Länder, die auf eine Beeinflussung der gemeindlichen Finanzpolitik abzielen. Auch der Bund ist hier zunehmend aktiv. Im Rahmen des Konjunkturpakets II beschränkte sich der Bund noch darauf, vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Wirtschaftskrise Anreize für zusätzliche kommunale Investitionen zu setzen. Die neueren Maßnahmen greifen gezielter in die Finanzpolitik ein. Der 2015 eingerichtete Kommunalinvestitionsförderungsfonds sieht Finanzhilfen an die Länder „...zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände ...“ vor. 2017 wurde eine Aufstockung beschlossen, mit der auch eine Verbesserung der Schulinfrastruktur dieser Kommunen erreicht werden soll. Der Koalitionsvertrag aus dem Februar 2018 sieht eine Fortsetzung dieser Politik unter anderem mit dem Digitalpakt vor.

³ So finden eine Arbeit von Kauder et al. (2016), dass die Verteilung von Finanzzuweisungen auf Gemeinden in Rheinland-Pfalz Gemeinden bevorzugt, in denen die Regierungsparteien eine größere Anhängerschaft haben. Vgl. Kauder, B., Potrafke, N., Reischmann, M. (2016). Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. *European Journal of Political Economy*, 45, 39-56.

Der Einfluss von Bund und Ländern beschränkt sich allerdings nicht auf Rahmensetzung, ergänzende Finanzausstattung und die Lenkungswirkung der Finanzmittel. Der Föderalismus in Deutschland ist auch ein Verwaltungsföderalismus, der die Durchführung zentral bestimmter Aufgaben den dezentralen Gebietskörperschaften zur Aufgabe macht. Aufgrund unterschiedlicher Information auf lokaler und übergeordneter Ebene liegen hierin potenziell Effizienzvorteile.⁴ Allerdings wird die kommunale Ausgabenautonomie beeinträchtigt, insbesondere wenn Kommunen umfangreiche Maßnahmen zu treffen haben und die damit verbundenen Ausgaben leisten müssen, ohne eigenständig das Erfordernis bewerten oder die Art und Weise der Ausführung bestimmen zu können. Die Wahrnehmung übertragener Aufgaben hat dann direkte Auswirkungen auf das Budget und die Ausgabenspielräume. Selbst wenn eine vollständige Kompensation erfolgen sollte, indem ausreichend Finanzmittel bereitgestellt werden, ergeben sich aus der Art und Weise, wie die Kompensation dann tatsächlich umgesetzt wird, möglicherweise erhebliche Einflüsse auf die kommunalen Handlungsoptionen und Entscheidungen.

Die mangelnde Trennung der Verantwortungsbereiche der Ebenen und die starke Einflussnahme von Ländern und Bund auf die kommunale Ausgabenpolitik stehen im Widerspruch zur kommunalen Eigenverantwortung und haben vermutlich erhebliche Wirkungen auf die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland. Zusätzlich besteht aber die Gefahr, dass einzelne Gebietskörperschaften oder Ebenen von Gebietskörperschaften Entscheidungen treffen, die für andere Gebietskörperschaften und andere Ebenen Finanzierungslasten verursachen.

3. Korrespondenzprinzip und fiskalische Äquivalenz

Eine zentrale Prämisse für eine sachgerechte dezentrale Finanzpolitik ist die Korrespondenz zwischen den Nutzern der öffentlichen Güter, den Entscheidungsträgern und den Kostenträgern.⁵ Das Korrespondenzprinzip stellt sicher, dass bei der Entscheidung über die

⁴ Vgl. Schwager, R. (1999). The theory of administrative federalism: An alternative to fiscal centralization and decentralization. *Public Finance Review*, 27(3), 282-309.

⁵ Zum Korrespondenzprinzip siehe Junkernheinrich, M. (2003). Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72(3), 423-443. Siehe auch Biehl, D. (1988). Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des

Bereitstellung einer Leistung die dem Bürger entstehenden Vorteile ebenso Berücksichtigung finden, wie die daraus resultierenden Finanzierungslasten. In der Literatur zum Fiskalföderalismus entspricht dies der Forderung nach fiskalischer Äquivalenz. Demnach sollen die Aufgaben so zugeordnet werden, dass es eine Übereinstimmung gibt zwischen den Nutzen, die den Bürgern entstehen, und den Finanzierungslasten, welche die Bürger zu leisten haben.⁶

Anhaltspunkte für die Einhaltung dieses Prinzips ergeben sich aus dem Haushaltsplan. Gilt das Korrespondenzprinzip in einem strengen Sinne, enthält der Haushaltsplan nur solche Ausgaben, die von der Kommune autonom festgelegt wurden, und zugleich die zur Finanzierung von den Bürgern erhobenen Einnahmen. Die Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, sichert dann die Einhaltung des Korrespondenzprinzips, solange der Kreis der Nutzer dem Kreis der Zahler entspricht.

Verschuldung ist in diesem Kontext kein sinnvoller Bestandteil eines jährlichen Haushaltsplans. Für den aktuellen Haushaltsplan wäre die Korrespondenz bei Möglichkeit der Verschuldung nicht gewährleistet; es käme es zu einer sogenannten Aufweichung der Budgetrestriktion (*soft budget constraint*). In dieser Formulierung kommt zum Ausdruck, dass es durch Verschuldung vom Ansatz her möglich wird, die bereitgestellten Leistungen den Steuerzahlern in einer zukünftigen Periode anzulasten. Insoweit als die Steuerzahler der Zukunft durch die heute gewählten Entscheidungsträger nicht repräsentiert werden, ist das Korrespondenzprinzip verletzt, und es resultiert ein Fehlanreiz zu übermäßigen Ausgaben.⁷ Der Haushaltsausgleich erfordert demgegenüber die geplanten Ausgaben durch die erwarteten Einnahmen zu decken. Er hat daher auch die Funktion, solche Fehlanreize zu vermeiden und das Korrespondenzprinzip zu sichern.

Föderalismus. In *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität* (pp. 63-84). Gabler Verlag, Wiesbaden.

⁶ Olson definiert fiskalische Äquivalenz wie folgt: [...] *a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it. This match we define as "fiscal equivalence"*. Vgl. Olson, M. (1969). The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, 479-487.

⁷ Siehe z.B. Persson, T., & Svensson, L. E. (1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325-345.

Im Hinblick auf langfristig wirksame Ausgaben, insbesondere bei öffentlichen Investitionen, ist die jährliche Interpretation des Korrespondenzprinzips zu eng. Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben stiften schließlich auch einen Nutzen in den nachfolgenden Perioden. Die Verschuldung bietet hier die Möglichkeit die Finanzierungslasten auf mehrere Perioden zu verteilen. Korrespondenz müsste in diesem Kontext in einem intertemporalen Sinne verstanden werden. Der Barwert der Leistungen, die den Bürgern zufließen, muss mit dem Barwert der Finanzierungsbeiträge korrespondieren, welche die Bürger zu leisten haben.

Die Anforderungen an die hierfür erforderliche intertemporale Betrachtung sind allerdings ungleich höher als bei einer jährlichen Betrachtung. Schließlich kann nur die erste Periode des entsprechenden mehrjährigen Horizonts mit hinreichender Sicherheit erfasst werden. Für die Zukunft können nur Erwartungswerte gebildet werden. In diesem Umfeld die Korrespondenz zu sichern stellt hohe Anforderungen nicht nur an den politischen Entscheidungsprozess, sondern auch an die Glaubwürdigkeit der Politik, die sich bei der Entscheidung auf eine bestimmte Planung der langfristig wirksamen Ausgaben und deren Finanzierung festlegt.

Unter dem Schlagwort der Nachhaltigkeit sind finanzpolitische Institutionen und Instrumente entwickelt worden, die darauf abzielen, die Korrespondenz über einen längeren Zeithorizont zu verbessern. Auf Ebene von Bund und Ländern sind beispielsweise Schuldenbremsen eingeführt worden. Sie sollen die Nachhaltigkeit der Finanzierung öffentlicher Leistungen verbessern und stärken insofern das Korrespondenzprinzip, als es schwieriger wird, immer weitere Finanzierungslasten in die Zukunft zu schieben. Auf Ebene der Kommunen verbinden sich mit der Einrichtung der Doppik Hoffnungen auf eine verbesserte Transparenz in intertemporaler Perspektive, da der gesamte Ressourcenverbrauch inklusive der Abschreibungen abgebildet wird.

4. Finanzausweisungen und Budgetrestriktion

Eine Verletzung des Korrespondenzprinzips tritt im Kontext der dezentralen Finanzpolitik aber nicht nur durch Verschuldung auf. Die Finanzierungslücke zwischen den Ausgaben einer Kommune und den eigenen Einnahmen wird bei den Gebietskörperschaften regelmäßig durch Finanzausweisungen geschlossen. Mithin werden nur die Ausgaben einer Kommune, die nicht durch Finanzausweisungen gedeckt sind, dem eigenen Bürger angelastet.

Lange Zeit hat man in der Finanzwissenschaft die Finanzaufweisungen vor allem als Mittel zur Verbesserung der Finanzsituation von Gemeinden und als Mittel zur Effizienzsteigerung der kommunalen Finanzpolitik diskutiert. Die Verletzung des Korrespondenzprinzips ist bei dieser Sichtweise eine notwendige Begleiterscheinung. Auch die Verbindung zur Problematik der Haushaltskrisen blieb meist unbeachtet. Vor dem Hintergrund schwerer Finanzkrisen in Föderalstaaten hat sich die zweite Generation der Theorie des Fiskalföderalismus in den 1990er Jahren⁸, intensiver mit den Institutionen und den daraus resultierenden Anreizen der Akteure in einem dezentralisierten öffentlichen Sektor befasst.

Ein zentraler Ansatzpunkt der Überlegungen in der neueren Literatur ist die Beobachtung, dass die Einflussnahme der übergeordneten Ebenen nicht einen einseitigen, sondern einen wechselseitigen Zusammenhang zwischen den lokalen und übergeordneten Akteuren schafft. Zwar bestimmen letztere wesentliche Parameter der Finanzaufweisungen und die mit ihnen verbundenen Konditionen. Zur Erreichung der Ziele der Einflussnahme ist die übergeordnete Ebene gleichwohl auf die Umsetzung durch die örtlichen Entscheidungsträger angewiesen. Dies schafft auf lokaler Ebene die Möglichkeit für zusätzliche, strategische Handlungsalternativen.

Eine solche Handlungsalternative besteht darin, die örtlichen Voraussetzungen für die Erreichung der Ziele so zu verändern, dass Finanzierungslasten der örtlichen Ausgaben auf die übergeordneten Ebenen abgewälzt werden. Die Einflussnahme auf die örtliche Finanzpolitik erzeugt dann eine Aufweichung der örtlichen Budgetrestriktion nicht einfach durch Verschuldung und die damit verbundene Verschiebung der Finanzierungslast in die Zukunft. Vielmehr werden die Finanzierungslasten auf die Bürger anderer Gebietskörperschaften abgewälzt, welche größere Zuweisungen oder die Bereitstellung der Leistungen finanzieren. Wie das im Einzelfall erreicht werden kann, hängt von den Zielen der Einflussnahme durch die übergeordnete Ebene ebenso ab, wie von dem Instrument der Einflussnahme und den Institutionen der Finanzpolitik.

⁸ Siehe zum Beispiel: Qian, Y., Weingast, B. R. (1997). Federalism as a commitment to reserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92, Wildasin, D. E. (1997). Externalities and bailouts. *World Bank Policy Research*, sowie Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.

Eine Arbeit von Wildasin aus dem Jahre 2004 illustriert die Problematik am Beispiel räumlicher *Spillover* aus der Bereitstellung öffentlicher Leistungen⁹. Damit ist eine Situation angesprochen, in der das Korrespondenzprinzip zunächst nicht gilt, weil die von einer Gemeinde bereitgestellten Leistungen auch Bürgern in einer anderen Gemeinde, zum Beispiel der Nachbargemeinde, zu Gute kommen. Sie sind aber an der Entscheidung zur Bereitstellung und der Finanzierung nicht beteiligt. Bekanntermaßen führt diese Verletzung des Korrespondenzprinzips regelmäßig zu einer Unterversorgung mit den öffentlichen Leistungen.

Im traditionellen Modell des Fiskalföderalismus, also der Theorie der ersten Generation, kann die Problematik durch eine finanzielle Beteiligung der Nachbargemeinde oder der übergeordneten Ebene gelöst werden. Die Gemeinde erhält dann bedingte Finanzaufweisungen z.B. von der übergeordneten Ebene. Diese Zuweisungen senken die eigenen Kosten der Bereitstellung und veranlassen die Gemeinde das Angebot auszuweiten. Dass die bedingten Zuweisungen nicht nur die relativen Preise der Bereitstellung von Leistungen verändern, sondern auch einen positiven Einkommenseffekt entfalten, unterstützt im Regelfall die gewünschte Angebotsreaktion.

Da aber offenbar die übergeordnete Ebene ein Interesse an der Bereitstellung der Leistung hat, bestehen weitere strategische Handlungsoptionen. So könnte die Gemeinde die Bereitstellung der Leistung einstellen oder zumindest damit drohen. Dies würde zwar zunächst dazu führen, dass keine Finanzaufweisungen fließen. Unter Umständen gelingt es dann aber, die übergeordnete Ebene dazu zu veranlassen, die Bereitstellung vollständig zu finanzieren und damit die Versorgung sicher zu stellen. Dies setzt natürlich voraus, dass die einzelne Gemeinde die Bereitstellung einer Leistung einstellen oder zumindest glaubwürdig damit drohen kann, obschon dies die Bürger der Gemeinde stark treffen würde. Dies erscheint zwar unter normalen Umständen wenig realistisch. Operiert eine Gemeinde indes unter schwierigen Finanzierungsbedingungen, beispielsweise unter einer drückenden Schuldenlast, so dass der Haushaltsausgleich aus eigenen Mitteln nicht mehr möglich erscheint, kann die Drohung der Einstellung der Leistung durchaus glaubwürdig sein.

⁹ Wildasin, D. E. (2004). *The institutions of federalism: Toward an analytical framework*. *National Tax Journal*, 247-272.

In der Anwendung auf den US Föderalismus sieht Wildasin in diesem Mechanismus der Aufweichung der Budgetrestriktion die Erklärung warum immer wieder US Großstädte in die Zahlungsunfähigkeit geraten und dann die jeweilige Landesregierung (*state government*) zur Übernahme von finanziellen Verpflichtungen zwingen. Beispiele sind die Städte Washington DC, New York City, Pennsylvania und jüngst Detroit. Kern der Überlegung ist dabei, dass von der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen in den Kernstädten von Metropolregionen in den USA erhebliche *Spillover* auf die Einwohner in den umliegenden Gemeinden ausgehen.

5. Aufweichung der kommunalen Budgetrestriktion in Deutschland

Eine direkte Übertragung der Überlegungen Wildasins zur Aufweichung der Budgetrestriktion auf die Situation deutscher Kommunen erscheint schwierig. Die starke Suburbanisierung in Verbindung mit der wichtigen Rolle der Besteuerung des Immobilienwerts der Wohnsitzbevölkerung schaffen vermutlich eine starke Belastung der Haushalte der Kernstädte in den USA. In Deutschland sind die Bedingungen für die Kernstädte mit der Gewerbesteuer und der Einwohnerwertung im kommunalen Finanzausgleich sicherlich andere.

Die theoretischen Überlegungen zur Aufweichung der Budgetbedingung lassen sich aber auch auf Fälle anwenden, bei denen *Spillover* öffentlicher Leistungen unbedeutend sind. Die Aufweichung der Budgetrestriktion setzt voraus, dass die übergeordnete Ebene ein eigenes Interesse an der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben in einer Gemeinde hat. Diese Konstellation ist in Deutschland sicherlich gegeben – schon aufgrund der Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen. Für eine Aufweichung der Budgetrestriktion ist es zusätzlich erforderlich, dass strategische Handlungsoptionen bestehen, wie zum Beispiel, die glaubhafte Drohung die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen einzustellen.

Die theoretische Forschung hat nahegelegt, dass ein Weg zu einer glaubhaften Drohung in der Überschuldung liegt. Nach dieser Sichtweise würde die Situation einer Überschuldung gleichsam instrumentalisiert. Nun fehlen für eine Insolvenz von Gemeinden in Deutschland die rechtlichen Grundlagen. Zudem dürfte der Spielraum für strategische Handlungen bei Kommunen in einer prekären Finanzsituation stark eingeschränkt sein, da der Haushalt bei der

Kommunalaufsicht in aller Regel genehmigungspflichtig ist. Auch die in den letzten Jahren von zahlreichen Bundesländern aufgelegten kommunale Entschuldungsprogramme sind typischerweise mit Auflagen verbunden, die den Spielraum für strategische Einflussnahme verringern.

Dennoch zeigt die empirische Forschung, dass Finanzaufweisungen in Deutschland eine wesentlich größere Rolle für die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs bei einer defizitären Gemeinde spielen als bei US-Gemeinden.¹⁰ Vermutlich ist die Aufweichung der kommunalen Budgetrestriktion in der finanzpolitischen Praxis Deutschlands eher ein schleicher Prozess, bei dem sich die Kommunen schrittweise aus Aufgabenbereichen zurückziehen, bis dann die als unhaltbar empfundene Situation den politischen Druck auslöst, entsprechende Programme seitens des Landes aufzulegen. Inzwischen ist der politische Druck auch auf der Bundesebene angelangt und Bund und Länder sind intensiv mit der Bereitstellung von Finanztöpfen für spezifische Programme befasst.

6. Lösungsoptionen

Ein Eingreifen der übergeordneten Ebene des Bundes in die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen kann sicherlich mehr finanzielle Mittel mobilisieren als die einzelne Gemeinde oder das Land. Eine durchgreifende Lösung der Problematik sollte davon indes nicht erwartet werden. Denn, solange die lokale Finanzpolitik autonome Handlungsspielräume hat, ergeben sich systematisch strategische Einflussmöglichkeiten. Insofern ist nachvollziehbar, dass der Bund sich Kontrollrechte vorbehalten will. Natürlich steht das im Widerspruch mit der dezentralen Aufgabenkompetenz. Ginge die Finanzpolitik diesen Weg weiter, käme es letztlich zu einer Zentralisierung der Finanzpolitik und die kommunale Ausgabenautonomie würde immer weiter beschränkt.

Denkbar ist sicher auch, dass man an der Ausgabenpolitik der Kommunen ansetzt und zum Beispiel verbindliche Ausgabenbegrenzungen vorsieht, damit eine prekäre Finanzlage erst

¹⁰ Buettner, T. (2009). The contribution of equalization transfers to fiscal adjustment: empirical results for German municipalities and a US–German comparison. *Journal of Comparative Economics*, 37(3), 417-431.

überhaupt nicht entsteht. Allerdings würde dies die kommunale Ausgabenautonomie ebenfalls beschränken.

Aufgrund der starken Vermischung der Verantwortlichkeiten sind die Fehlanreize in der deutschen Finanzordnung zudem keineswegs auf die kommunale Ebene beschränkt. So betont Zimmermann (2018), dass der Rückgang des Ausgabenanteils für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben seit den 1980er Jahren in den Kernhaushalten der Gemeinden einhergeht mit dem starken Anstieg des Ausgabenanteils für soziale Sicherung (von knapp 17 % im Jahre 1980 auf 37 % im Jahre 2010).¹¹ Insoweit als die Sozialausgaben zu einem wesentlichen Teil durch die Entscheidungen von Bund und Ländern determiniert sind, schafft die Zuständigkeit der Kommunen einen Fehlanreiz für die übergeordneten Ebenen. Finanzierungslasten für Leistungen, die aus der politischen Perspektive der übergeordneten Ebenen erforderlich und sinnvoll sind, können auf die untergeordnete Ebene abgewälzt werden. Auch hier liegt eine mangelnde Korrespondenz vor.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Rückbesinnung auf das Korrespondenzprinzip notwendig. Bund und Länder sind in der Verantwortung, der kommunalen Ebene vor allem ergiebige Steuerquellen zur Verfügung zu stellen, in deren Rahmen die Kommunen eigene Aufgaben erfüllen. Dass Bund und Länder dieser Verantwortung in der Vergangenheit nicht gerecht wurden, zeigt sich insbesondere an der Diskussion um die Grundsteuer. Obwohl Grundsteuern weltweit das zentrale Einnahmeargument der Gemeinden sind, blieb die Finanzpolitik bei dieser Steuer 50 Jahre untätig. Sie führt durch unzureichende Berücksichtigung der tatsächlichen Wertverhältnisse seit vielen Jahren ein Schattendasein und es bleibt abzuwarten, ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur notwendigen Anpassung der Wertverhältnisse nun zu einer Revitalisierung führt. Es ist wichtig zu betonen, dass allgemeine Deckungsmittel aus dem Steuerverbund unzureichende Steuerquellen nicht ersetzen können, da bei diesen keine Möglichkeit besteht, die Einnahmen autonom anzupassen.

Eine zentrale Sachfrage, die das Korrespondenzprinzip bei der kommunalen Ausgabenpolitik ebenfalls seit Jahrzehnten unterminiert, sind die Finanzierungslasten bei der Sozialhilfe. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat der Gesetzgeber bereits eine

¹¹ Zimmermann, H. (2018), *Kommunal Finanzen*, 4. Auflage, im Erscheinen.

institutionelle Lösung für Probleme der tradierten Mischverantwortung von Kommunen und Bund und Ländern gewählt. Die Mischverantwortung und weitere daraus resultierende Probleme bestehen aber fort. Unter dem Druck der starken Ausgabenentwicklung bei den Soziallasten hat der Bund eine Fülle von finanziellen Zugeständnisse an die Länder und Kommunen gemacht, die, so die Einschätzung des Bundesrechnungshofs schon in der letzten Legislaturperiode des Bundes, kaum noch zu überblicken sind.¹² Diese Politik wurde in der neuen Legislatur indessen fortgesetzt. Die Bereitstellung von immer mehr Mitteln wird die Ausgabendynamik aber weiter befeuern. Hier erscheinen weitere institutionelle Lösungen dringend erforderlich.

Zusammenfassend ist die Problematik der Aufweichung der Budgetrestriktionen ein drängendes Problem – allerdings nicht nur für Kommunen. Die Rückbesinnung auf das Korrespondenzprinzip eröffnet den Blick für grundsätzliche Lösungen, die zugleich mit der kommunalen Ausgabenautonomie vereinbar sind.

¹² Vgl. Bundesrechnungshof (2016), *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2016*, Band I, S.89.