

Statement

**des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
und
des Deutschen Städtetages**
**zur Sitzung der Kommission zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
am 11. Oktober 2007**

Roland Schäfer
Bürgermeister der Stadt Bergkamen,
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
069

Vorbemerkung

Die Reform der Finanzverfassung ist kein isolierter Selbstzweck. Sie ist Bestandteil eines Gesamtkontextes und verfolgt ein übergeordnetes Ziel: nämlich die deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit unseres Bundesstaates. Ob dieses Ziel erreicht wird, entscheidet sich auch, aber nicht nur, an einer erfolgreichen Reform der Finanzverfassung. Weiteres, unverzichtbares und mit den Finanzfragen unauflösbar verknüpft Element sind vernünftige und praktikable Regeln über die moderne, arbeitsteilige Zusammenarbeit im Föderalismus auf der Grundlage klarer Zuständigkeiten und Kompetenzen aller bundesstaatlichen Akteure.

Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen

Damit ist das bundesstaatliche Zusammenwirken der drei Verwaltungsebenen – Bund, Länder und Kommunen – angesprochen. Die Föderalismusreform kann nur gelingen, wenn die Wirkungen der föderalen Organisationsstrukturen auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates zum Ausgangspunkt aller Reformüberlegungen gemacht werden. Anders gesagt: die Bürger verlangen von der Föderalismusreform sichtbare Verbesserungen in der „Performance“ des Staates. Die Finanzverfassung hat dabei eine herausgehobene Stellung, weil die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stets an die Verfügung über Finanzmittel geknüpft ist.

Zuständigkeitsklarheit und Eigenverantwortlichkeit der Ebenen sind wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Föderalismus. Wir

haben uns diesen Zielen in der ersten Stufe der Reform annähern können. Allerdings entfaltet ein Bundesstaat nicht dadurch sein Potential, indem die eigenverantwortlichen Ebenen neben einander her arbeiten. In der zweckorientierten Verknüpfung der jeweiligen Kenntnisse und Fähigkeiten liegt die Stärke eines Bundesstaates. Dies betrifft sowohl die Legislativfunktion als auch die Dienstleistungsfunktion des Staates.

In der Legislativfunktion, also wenn der Staat Gesetze macht, besteht nach unserer Auffassung auch nach der ersten Stufe der Reform der erhebliche Mangel, dass die Kommunen ihre Expertise aus dem Gesetzesvollzug nicht verlässlich in die Formulierung neuer Gesetze einbringen dürfen. Dass die Gesetzgebungsverfahren noch langwieriger und schwerfälliger würden, wenn es ein gesetzliches Anhörungsrecht der Kommunalen Spitzenverbände gäbe, stimmt so nicht. In den Ländern, deren Verfassungen ein Anhörungsrecht kennen, hat es sich auch nicht nachteilig auf das Gesetzgebungsverfahren ausgewirkt, sondern positiv auf die Ergebnisse.

Was diese Ergebnisse betrifft, also die Dienstleistungsfunktion des Bundesstaates, herrschen nach wie vor ganz erhebliche Mängel und Defizite. Alle großen sozialen Sicherungssysteme haben Finanzierungs- und fast alle haben erhebliche Qualitätsprobleme. Die Komplexität der Aufgaben, um die es hier geht, macht deutlich, dass keine handelnde Ebene im Bundesstaat sie alleine bewältigen und erst recht nicht die bestmöglichen Ergebnisse erzielen kann. Dies zeigen aktuell die Beispiele Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder oder Integration oder Migrant*innenbevölkerung. Um hier den

Bürgern optimale Leistungen bieten zu können, müssen unterschiedliche Qualifikationen zusammen geführt werden, die im föderalen Gesamtstaat auf verschiedenen Ebenen vorgehalten und auch finanziert werden.

Um optimierte Leistungen anzubieten, brauchen wir zunächst die Entflechtung bisheriger Mischformen, die sich vom Verfahren her als unklar und weitgehend abhängig von politischen Kräfteverhältnissen und im Ergebnis als ineffizient erwiesen haben. In der ersten Stufe der Reform sind wir ein gutes Stück weiter gekommen. Doch der zweite Schritt ist noch nicht getan: wir müssen moderne, föderale Formen der Zusammenarbeit entwickeln, in denen jede Ebene ihre besonderen Fähigkeiten in die Leistungserstellung einbringen kann.

Wir regen daher eine Prüfung an, an welchen Stellen das Grundgesetz einer modernen, arbeitsteiligen Arbeitsweise der staatlichen Akteure entgegensteht, wo es ungerechtfertigte Hindernisse aufstellt statt sinnvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Föderalismusreform ist das richtige Forum, um diesen Prüfauftrag zu formulieren und abzuarbeiten.

Dies bedeutet nicht, die erzielten Fortschritte der Föderalismusreform I wieder aufzugeben, indem man etwa das Aufgabenübertragungsverbot des Bundes an die Kommunen rückgängig macht. Doch die Diskussionen der letzten Monate zum Ausbau der Kindertagesbetreuung haben eindrucksvoll gezeigt, wie Bund, Länder und Kommunen versucht haben, eine solche große gesellschaftliche Aufgabe – so groß, dass sie gerne „gesamtgesellschaftlich“ genannt wurde – gemeinsam zu meistern und dabei an verfassungsrechtliche Grenzen

gestoßen sind, die sie nur mühevoll umschiffen konnten. Dies zeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Vielleicht gelingt es uns ja im Rahmen dieser Föderalismusreform, Kriterien für so bedeutsame Aufgaben zu entwickeln, in denen Bund, Länder und Kommunen auf klarer Zuständigkeits- und Finanzierungsgrundlage zusammenwirken können.

Finanzpolitische Herausforderungen

Auf der kommunalen Ebene ist das gegenwärtig zu verzeichnende Verschuldungsproblem – wie bereits angedeutet – primär auf die institutionellen Rahmenbedingungen in den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zurückzuführen. Ein großer Teil der Ausgabenverpflichtungen wird durch die den Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben verursacht, ohne dass ein auskömmlicher Finanzierungsausgleich bereitgestellt worden ist. Diese Fehlentwicklung wirkt auch jetzt noch dynamisch fort, denn ein Großteil der heutigen Belastungen der Kommunalhaushalte stammt aus der weiterhin gültigen Gesetzgebung vor der Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen. Für den Altbestand und etwaige neue Aufgaben muss immer wieder betont werden: Aufgaben, die die Kommunen für Bund oder Länder ausführen, müssen ausreichend von denen finanziert werden, die sie in Auftrag geben. Finanzierungslücken müssen sonst entweder durch eine Vernachlässigung der Selbstverwaltungsaufgaben – ablesbar beispielsweise an der kommunalen Investitionstätigkeit – oder durch eine steigende Verschuldung – Stichwort Kassenkredite – geschlossen werden. Beide Wege sind den Bürgern vor Ort aber nicht mehr zu vermitteln!

Was die aktuelle Finanzsituation der deutschen Kommunen betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass zwar im Jahr 2006 und auch in diesem Jahr eine ausgesprochen erfreuliche Entwicklung der Gewerbesteuer-einnahmen festzustellen ist. Für Euphorie ist dennoch kein Platz. Die Kommunen sind noch lange nicht über den Berg. Die Einnahmewachse sind bundesweit sehr unterschiedlich ausgeprägt. Viele Städte und Gemeinden sind weiterhin nicht in der Lage, ihren Haushalt auszugleichen.

Mit einer materiellen Verschuldungsgrenze im kommunalen Haushaltsrecht haben die Kommunen bereits umfangreiche Erfahrung gesammelt. Sie hat die Schwindel erregende Höhe der Kassenkredite von ca. 27 Milliarden Euro aber nicht verhindert. Das zeigt, dass es nicht reicht, das Symptom der Verschuldung anzugehen, ohne die zu Grunde liegenden Ursachen zu heilen. Die zentrale Ursache liegt nach wie vor auf der Ausgabenseite. Wenn sich Bund und Länder immer neue Wohltaten ausdenken, wenn jeder konjunkturelle Aufschwung gleich genutzt wird, um neue Leistungen zu versprechen, dann werden wir das Problem der Verschuldung niemals in den Griff bekommen.

Bei diesem grundlegenden Strukturdefizit kann ein formelles Verschuldungsverbot für die Kommunen keine Abhilfe leisten, sondern die Problematik eher verschärfen. Solange es bei einer Unterfinanzierung der von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben bleibt, würde ein Verschuldungsverbot nämlich dazu führen, dass Not leidende Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben noch stärker auf Kosten der Selbstverwaltungsaufgaben – oder eben gar nicht mehr – ausführen können, und die bisher im System angelegten Steuerungsmängel

würden sich dann in anderer Weise zeigen: durch eine Zunahme von Schatten- und Nebenhaushalten, eine Politik nach Kassenlage oder einem wachsenden Modernisierungstau.

Als Alternative zum Verschuldungsverbot wird in diesem Kreise auch intensiv über eine Schuldengrenze bzw. -bremse diskutiert. Soweit Schuldengrenzen – oder ökonomisch sinnvoller: Schuldenbremsen – zum Einsatz gelangen sollen, dürfen diese nur einen allmählich anziehenden Konsolidierungsdruck bei den betreffenden Haushalten aufbauen. Andernfalls würden die abrupt unter Konsolidierungszwang geratenden Länder vermutlich ebenso unvermittelt versuchen, ihren Anpassungsdruck so weit wie möglich auf die Kommunen abzuwälzen.

Die Beseitigung der grundlegenden Ursachen der Verschuldungsproblematik muss flankiert werden durch verbesserte Instrumente der Haushaltswirtschaft auch auf Bund- und Länderebene, um Einschätzungen über die Vermögenslage im Haushaltsprozess erstellen zu können. Von zentraler Bedeutung ist hier die Einführung der Doppik. Die Kommunen führen sie derzeit ein und machen ihre Erfahrungen damit. Natürlich stoppt die Doppik nicht automatisch den Anstieg der Verschuldung. Sie macht aber die vorhandenen Schulden, das vorhandene Vermögen, und insbesondere den jährlichen Vermögensverzehr transparent und schafft damit eine objektive Grundlage für rationale Politikentscheidungen.

Um auf allen staatlichen Ebenen ein zuverlässiges Verschuldungsmanagement zu etablieren, wäre es daher sehr hilfreich, wenn auch Bund und Länder zu einer doppischen Haushaltsführung übergängen.