

Der Präsident

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
084

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Herrn

Dr. Peter Struck, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Herrn

Ministerpräsidenten des Landes
Baden-Württemberg
Günther Oettinger, MdL
Richard-Wagner-Straße 15

70184 Stuttgart

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

31.10.2007/Hir

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-258
Telefax +49 221 3771-100

E-Mail

markus.soebbeke@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Markus Söbbeke

Aktenzeichen

00.04.50 D

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Struck,
Sehr geehrter Herr Vorsitzender Oettinger,

in der Anlage dürfen wir Ihnen eine Stellungnahme des Deutschen Städtetages für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen übersenden. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat diese Stellungnahme am 25.10.2007 beschlossen. Wir bitten das Sekretariat der Kommission, daraus eine Kommissionsdrucksache zu fertigen. Wir hoffen, damit einen konstruktiven Beitrag zur Reformdiskussion zu leisten und hoffen auf eine gute Resonanz in der Kommission.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Ude
Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

31.10.2007

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-258
Telefax +49 221 3771-100

E-Mail:

markus.soebbeke@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Markus Söbbeke
Stefan Ronnecker

Aktenzeichen
00.04.50 D

Kommunale Aspekte in der Föderalismusreform II – Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu dem Themen „Finanzen“ und „Modernisierte Formen der Zusammenarbeit im Bundesstaat“

Vorbemerkung

Der Deutsche Städtetag legt der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen diese Stellungnahme vor, um aus der Sicht seiner Mitgliedsstädte einen konstruktiven und weiterführenden Beitrag zur Diskussion über die Fortentwicklung des bundesdeutschen Föderalismus zu leisten. Als dritte Ebene im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik sehen sich die Städte unmittelbar von den Unzulänglichkeiten des bundesdeutschen föderalistischen Systems wie auch von Veränderungen desselben betroffen.

Gemäß dem Einsetzungsbeschluss¹ von Bundesrat und Bundestag befasst sich die Kommission mit den großen Themenkomplexen „Modernisierung der Finanzbeziehungen“ und „Verwaltungsthemen“. Nach Ansicht des Deutschen Städtetages liegt die logische und notwendige Verklammerung dieser beiden Themen sowie aller Überlegungen zur Reform des föderalistischen Systems (einschließlich der in der ersten Stufe der Reform vorgenommenen Änderungen) in der übergeordneten Aufgabe, die Leistungsfähigkeit des Staates sowohl in seiner gesetzgeberischen als auch in seiner dienstleistenden Funktion zu verbessern. Es ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Reformen, diese Herausforderung in ihrer Gesamtheit zu erkennen. Aus diesem Befund vielfältiger und erheblicher Qualitätsmängel in der Gesetzgebung und den Dienstleistungen des Staates muss das Ziel abgeleitet werden, auf das die gesamte Reform hin ausgerichtet werden muss. Ansonsten besteht die Gefahr, sich in unzusammenhängenden Einzelansätzen zu verlieren.

¹ BR-Drs. 913/06 vom 14.12.2006.

Die Topographie der Reformlandschaft erschöpft sich daher nicht in den beiden Feldern Finanzverfassung und Verwaltungsmodernisierung, die in der Themensammlung der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ erscheinen. Vielmehr gibt es ein Thema, dessen Bedeutung und Potenzial offenbar noch nicht annähernd erkannt worden ist: es geht um die Schlüsselrolle einer modernisierten Arbeitsteilung im Bundesstaat, oder anders gesagt, um die Entfesselung des Potenzials, das in der ergebnisorientierten Verzahnung der spezifischen Qualifikationen und Fähigkeiten der drei Ebenen im dienstleistenden Bundesstaat liegt.

Aus dieser Erwägung thematisiert der Deutsche Städtetag die der Kommission vorliegenden Themenkomplexe mit dem Ziel, Wege zu finden, die Gesamtleistungsfähigkeit des bundesdeutschen Föderalismus entscheidend zu verbessern. Die einzelnen Abschnitte dieser Stellungnahme sind daher nicht als isolierte Aussagen zu verstehen, sondern müssen in diesem Gesamtzusammenhang gelesen werden. Zum Komplex der Finanzthemen nimmt der Deutsche Städtetag in dem vorliegenden Papier in Teil A Stellung. Die Frage der modernen Formen der Kooperation im Bundesstaat erläutert Teil B. Der Komplex der Verwaltungsthemen wird mit Blick auf die noch ausstehende Anhörung der Sachverständigen zunächst ausgeklammert und soll in einer gesonderten Stellungnahme erörtert werden.

Teil A: Modernisierung der Finanzbeziehungen

Das Reformfeld aus kommunaler Sicht

Die Föderalismusreform kann nur unter der Voraussetzung gelingen, dass die Wirkungen der föderalen Organisationsstrukturen auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates zum analytischen Ausgangspunkt aller Reformüberlegungen gemacht werden. Dabei hat die Finanzverfassung eine herausgehobene Stellung, weil die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stets an die Verfügung über Finanzmittel geknüpft ist. Folglich sind nicht nur bei der Aufgabenverteilung, sondern auch im Finanzsystem der öffentlichen Haushalte klare Steuerungs- und Verantwortungsstrukturen zu schaffen. Dazu wird ein institutioneller Rahmen benötigt, welcher den einzelnen Ebenen eine relativ autonome und transparente Haushaltswirtschaft ermöglicht.

Die föderale Struktur unseres Staates begründet sich nicht nur aus den Zielen der vertikalen und horizontalen Gewaltenteilung, sondern auch aus den Vorteilen einer arbeitsteiligen Spezialisierung zwischen den Ebenen des Staates. Die Frage lautet daher nicht eindimensional „mehr Wettbewerb“ oder „mehr Kooperation“ im Bundesstaat. Stattdessen ist die mehrdimensionale Verfahrenseffizienz bei der Aufgabenwahrnehmung innerhalb und vor allem zwischen den arbeitsteilig organisierten Ebenen zu verbessern. Die in den entsprechenden Finanzbeziehungen angelegte Komplexität verlangt dann auch nach entsprechend leistungsfähigen Steuerungsinstrumenten für die öffentliche Haushaltswirtschaft. Im Weiteren wird also auch zu zeigen sein, dass eine Reform der Instrumente der Haushaltsplanung, -steuerung und -kontrolle als begleitende Modernisierungsmaßnahme unverzichtbar ist.

Die Arbeitsteilung im Mehrebenenstaat setzt nun voraus, dass geeignete Regeln für eine Zusammenarbeit zwischen den Ebenen vorgehalten werden. In der laufenden Reformdebatte ist diese Dimension des Kooperationsziels gegenüber dem Autonomieziel stark unterbelichtet geblieben, weshalb der Deutsche Städtetag vor allem diesem Themenkomplex zu mehr Beachtung verhelfen möchte. Eine verstärkte Eigenverantwortung der Ebenen ist wünschenswert, und nur auf der Grundlage klarer, eigenverantwortlicher Zuständigkeiten kann eine –

ebenfalls wünschenswerte – verstärkte Kooperation zwischen den Ebenen gute Ergebnisse erzielen. Der Bedarf an arbeitsteiliger Zusammenarbeit auf eindeutiger Zuständigkeitsgrundlage wurde in den letzten Monaten bei allen großen Reformprojekten deutlich, die als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgaben (vor allem Integration und Ausbau der Kinderbetreuung) immer gleich mehrere Ebenen und Aufgabenfelder im Verbund betreffen und deren Zusammenwirken erfordern.

Naturgemäß können die zur Diskussion zu stellenden Regeln stets nur die notwendige Grundlage für eine leistungsfähige öffentliche Finanzwirtschaft schaffen. Die substantiellen Auswirkungen dieser Reform werden sich deshalb erst auf mittlere Sicht zeigen. Doch ist heute weithin unbestritten, dass unsere Finanzverfassung sowohl eine autonome Haushaltsführung als auch eine Reihe von wünschenswerten Kooperationsformen oft erschwert oder unmöglich macht. Dabei manifestiert sich diese unzureichende Handlungsfähigkeit bei der Gestaltung der wettbewerblichen und kooperativen Finanzbeziehungen längst nicht mehr nur in einer dramatisch ausufernden Staatsverschuldung. Hierbei handelt es sich lediglich um die sprichwörtliche Spitze eines Eisberges, unter dessen Schuldenspitze eine noch gewaltigere Masse unerledigter Aufgaben hängt.

Die Zusammenhänge zwischen den Organisationsfehlern der Finanzverfassung einerseits und den finanzpolitischen Fehlentwicklungen andererseits werden noch immer nicht deutlich genug in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Das führt gegenwärtig zu einem verkürzten Blick auf das Reformfeld. Das vordringliche Problem der Staatsverschuldung ist nicht nur ein Problem finanzpolitischer Kurzsichtigkeit, sondern vor allem auch ein Problem schlecht ausgestalteter Arbeitsteilung und unzureichender finanzpolitischer Planungsprozesse.² Die politikökonomisch begründeten Fehlanreize zum Schuldenmachen sollen damit nicht bestritten werden. Bei der Reform ist aber zu berücksichtigen, dass insbesondere das rasante Anwachsen der Staatsverschuldung nicht durch ein politisches Versagen der Entscheidungsträger allein erklärt werden kann. Deshalb muss auch jede Reform scheitern, die einseitig auf eine Begrenzung der Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme hinausläuft. In diesem Falle würden allenfalls einige Symptome, nicht aber die weiteren wesentlichen Ursachen des finanzpolitischen Nachhaltigkeitsdefizits beseitigt werden. Zu diesen Ursachen zählen insbesondere die unscharfe Aufgabenabgrenzung, die unzureichende Finanzautonomie und die verbesserungsbedürftigen Steuerungsverfahren der Haushaltswirtschaft. Ein Verschuldungsverbot würde deshalb nur bewirken, dass sich die bisher im System angelegten Steuerungsmängel dann in anderer Weise zeigen. Zu denken ist dabei an eine Zunahme von Schatten- und Nebenhaushalten, ein Anwachsen der impliziten Verschuldung, eine Politik nach kurzfristiger Kassenlage, steuerpolitischer Aktionismus, Modernisierungstau, Einschnitten bei der Wachstumsförderung und vielem mehr.

Das vorliegende Papier wird sich der Leitfrage der modernen Arbeitsteilung im Bundesstaat aus einer kommunalen Sicht nähern. Dazu werden im ersten Kapitel die problematischen Einflüsse der geltenden Finanzverfassung auf die gegenwärtige Finanzsituation der Kommunen skizziert und damit gleichzeitig die kommunalen Reformziele begründet. Dem problematischen Wirkungsmuster werden dann im zweiten Kapitel grundlegende Leitlinien gegenüber

² So schreibt Rentsch: „Die größten Probleme der Finanzverfassung verorte ich bei den ungleichmäßigen Belastungen der Länder durch die Bundesgesetze, die die Länder ausführen und ganz oder teilweise finanzieren. [...]Die verzerrten Ausgangsbedingungen für die Wahrnehmung landespolitischer Aufgaben führen potentiell zu deren ungleichmäßiger Erfüllung und/oder überproportionaler Verschuldung der benachteiligten Länder.“ Vgl. Rentsch, W. (2007): Kommissionsdrucksache 016, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Ziff. 1. Zustimmung auch: Hoff, B.-I. (2007): Kommissionsdrucksache 032, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Ziff. 0.

gestellt, welche zu einer effizienten Positionierung der Kommunen in einer arbeitsteilig angelegten Finanzverfassung führen würden. Anschließend werden in einem dritten Kapitel die wichtigsten aktuellen Reformvorschläge zur Finanzverfassung im Lichte der bestehenden und der avisierten Finanzverfassung gewürdigt. Das vierte Kapitel widmet sich sodann den Steuerungsverfahren der öffentlichen Haushaltswirtschaft als notwendigem Ergänzungsbereich für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Die Ergebnisse werden abschließend im fünften Kapitel zu Grundpositionen zusammengefasst.

1. Die Finanzlage der Kommunen und Steuerungsfehler der Finanzverfassung

In einem ersten Schritt soll dafür sensibilisiert werden, dass die Zunahme der Verschuldung nicht einseitig durch politisches Versagen der Entscheidungsträger verursacht wird und deshalb weitere Fehlentwicklungen auch nicht allein durch ein Verschuldungsverbot verhindert werden können. Die Entwicklung der Verschuldung in den Kommunen ist hierfür – gleichsam exemplarisch – ein gutes Anschauungsbeispiel, da deren angespannte Finanzlage sehr plastisch auf systemimmanente Fehlanreize in der Finanzverfassung zurückgeführt werden kann. Für die Kommunen gelten im Grundsatz bereits heute restriktive Begrenzungen für die Schuldenaufnahme. So ist eine strukturelle Verschuldung nur im Vermögenshaushalt, also zur Finanzierung von Investitionen möglich. Haushaltspolitische Umgehungsmanöver können verhindert werden, indem die Kommunalaufsicht über die Einhaltung dieser Schuldenbegrenzung wacht.

Trotzdem sind viele Kommunen heute in hohem Maße verschuldet. Diese Entwicklung ist wesentlich dem Umstand geschuldet, dass der Bund und die Länder lange Zeit zu einer Übertragung ausgabenintensiver Aufgaben an die Kommunen berechtigt waren, ohne den Kommunen im Gegenzug auch die dafür notwendigen Deckungsmittel zuzuweisen.³

Diese unausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zu Gunsten der Länder führt zu strukturell unterfinanzierten Kommunalhaushalten. Die daraus resultierenden Deckungslücken können durch die betroffenen Kommunen nur auf Kosten der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben oder gar nicht mehr geschlossen werden. Dabei sind die Folgen oft auch von langfristiger Natur, weil sich auch ein kaum wieder abzubauenen Investitions- und Modernisierungstau bildet. Im Ergebnis führt das zu einer Aushöhlung der in Art. 28 II GG verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechte. Da ein erheblicher Anteil der Selbstverwaltungsaufgaben zudem den Charakter von Pflichtaufgaben hat, bleibt den Kommunen oftmals nur eine Flucht in die Verschuldung.⁴ Das eingangs erwähnte rasante Wachstum der kommunalen Kassenkredite belegt diese Tendenz in eindrucksvoller Weise.⁵

Damit wird auch deutlich, warum die kommunale Verschuldungsproblematik durch die Konsolidierungsbemühungen der vergangenen anderthalb Jahrzehnte allenfalls marginal abgemildert werden konnte. Jegliche Konsolidierungserfolge der kommunalen Ebene wurden bisher durch die Dynamik der bundesgesetzlich induzierten sozialen Leistungsverpflichtungen aufgezehrt. So stiegen die Kosten der Kinderbetreuung von 7,5 Mrd. € (1992) auf ca. 13 Mrd. € (2007) und die Leistungen in der Behindertenhilfe kletterten von 6,2 Mrd. € (1995) auf 11,5

³ Diese Unausgewogenheiten zeigen sich allerdings nicht in allen Kommunen gleichermaßen. Ein angemessener Kostenausgleich ist vor allem in den strukturschwachen Regionen nicht gewährleistet. In besonders strukturstarken Regionen ist dagegen ein angemessener Ausgleich mitunter sehr wohl erfolgt. Daraus ist zu folgern, dass nicht nur die Gesamthöhe, sondern ergänzend auch die Struktur der Kompensationen einer Neuordnung bedarf.

⁴ So auch: Lenk, T. (2007): Kommissionsdrucksache 026, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 5.

⁵ Zur Verschuldungslage der Kommunen siehe: Karrenberg, H., Münstermann, E. (2006): Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau, in: Der Städtetag, H. 5 / 2006, S. 14 ff.

Mrd. € (2004). Die Hartz-IV-Reformen – welche zum Teil mit erheblichen finanziellen Entlastungen für die Kommunen verbunden waren – konnten diese Lastenverschiebungen ebenfalls nur in einem begrenzten Umfang korrigieren.

Die skizzierte Fehlentwicklung wirkt nach wie vor fort. So stammt ein Großteil der heutigen Belastungen der Kommunalhaushalte aus der weiterhin gültigen Gesetzgebung vor der Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen (Art. 84 I S. 7, Art. 85 I S. 2 i.V.m. Art. 125a I GG). Die Länderebene ist zudem auch heute noch faktisch in der Lage, in erheblichem Umfang eigene Ausgabenlasten an die Kommunen abzuschieben (Vertikalisierung). Daran hat die Einführung des sog. Konnexitätsprinzips in den Länderverfassungen, welches im Falle einer Aufgabenübertragung vom Land an die Kommunen einen Ausgleich der Kosten vorschreibt, wenig geändert. Beim gegenwärtigen Regelungsstand ist diese Verpflichtung allenfalls unzureichend justiziabel und folglich nicht vollumfänglich durchsetzbar.

Das Phänomen der Unterfinanzierung ist dabei nicht etwa die Folge einer unbeabsichtigten gesetzgeberischen Fehlkalkulation im Budgetprozess. Die kommunalen Verbände haben in den betreffenden Gesetzgebungsverfahren stets auf die sich abzeichnenden Unausgewogenheiten hingewiesen. Vielmehr hatten der Bund und die Länder in den letzten Jahren bekanntlich massive Probleme, einen verfassungsgemäßen Haushaltsausgleich zu erzielen. Der daraus erwachsene Konsolidierungsdruck wurde dann bewusst auf die kommunale Ebene abzuwälzen versucht.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind zwei Reformschritte zur Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit notwendig:

Erstens ist eine Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume und Planungsinstrumente von Bund und Ländern notwendig. So soll einer Entstehung von Finanzierungsdefiziten auf Bund-Länder-Ebene vorgebeugt werden, welche andernfalls durch Abwälzungsprozesse immer auch die Kommunen treffen würden. Es wird im Weiteren zu zeigen sein, dass hier ein Verschuldungsverbot allein zu keiner strukturellen Verbesserung führen kann.

Zweitens ist eine unmittelbare Reduzierung der finanzwirtschaftlichen Abhängigkeiten der Kommunen vom Finanzgebaren des Bundes und der Länder notwendig. Das gilt im Wesentlichen für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in analoger Weise. Dabei sind die beiden Beziehungsebenen miteinander verknüpft. Die Strukturfehler in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirken sich immer auch auf die Finanzbeziehungen zu den Kommunen aus und umgekehrt. Es verwundert daher sehr, dass die Einbindung der kommunalen Ebene in die diskutierten Reformkonzepte noch immer nur rudimentär betrachtet wird. Eine Vernachlässigung der kommunalen Haushaltsebene hätte aufgrund der Wechselwirkungen weitreichende Folgen.

2. Ein Leitbild für die kommunalen Finanzbeziehungen zu Bund und Ländern

Die Kommunen erbringen als dritte bundesstaatliche Organisationsebene – vereinfachend gesprochen – zwei Grundtypen von Aufgaben.⁶ Es handelt sich dabei zum einen um die Aufgaben des so genannten eigenen Wirkungskreises und zum anderen um die des übertragenen Wirkungskreises. Zum eigenen Wirkungskreis werden die freiwilligen und pflichtigen Selbst-

⁶ Die Kennzeichnung der Kommunen als dritte föderale Ebene ist aus einer funktionalen Betrachtung der bundesstaatlichen Finanzverfassung abgeleitet. Im staatsrechtlichen Sinn sind die Kommunen in Deutschland dagegen Bestandteile der Länder.

verwaltungsaufgaben gezählt; zum übertragenen Wirkungskreis die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten (die Terminologie variiert je nach Land).

Dieser Typologie der kommunalen Aufgaben entsprechen rechtliche Konsequenzen: bei den freiwilligen Aufgaben entscheidet die Kommune ohne staatliche Einmischung über das „Ob“ und „Wie“ der Erfüllung, bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben noch hinsichtlich des „Wie“. Dieser eigene Wirkungskreis konstituiert die Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 II GG.⁷ Im übertragenen Wirkungskreis ist das „Ob“ und meist auch das „Wie“ staatlich vorgegeben und reglementiert.⁸

a) Zur Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltung

Die miteinander verbundenen Prinzipien der Autonomie und der Eigenverantwortung sind die tragenden Elemente der kommunalen Selbstverwaltung. Zu deren Sicherung müssen die Kommunen weitgehend selbstständig über die Art und den Umfang ihrer Aufgabenwahrnehmung bestimmen dürfen und im Gegenzug auch deren Finanzierung in Eigenregie gestalten und verantworten können. Eine so verstandene Finanzautonomie kann wiederum nur durch hinreichend bemessene und flexible Einnahmequellen gewährleistet werden. Folglich ist bei jeder Neuverteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern sicherzustellen, dass die kommunalen Einnahmenspielräume für eine aktive Gestaltung der Selbstverwaltung (nach einem kommunalen Finanzausgleich) mindestens erhalten bleiben. In der praktischen Umsetzung ist deshalb klarzustellen, dass die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer und aus den Grundbesitzabgaben ausschließlich der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben dienen.⁹

b) Zur Finanzierung des übertragenen Wirkungskreises

Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises (auch: „kommunale Auftragsverwaltung“) sind bei der Gestaltung der Finanzbeziehungen zu Bund und Ländern ungleich mehr Faktoren zu berücksichtigen. Die Übertragung staatlicher Aufgaben zur Ausführung durch die Kommunen ist durch eine Reihe von direkten und indirekten Kostenvorteilen grundsätzlich gerechtfertigt. Direkte Kostenvorteile resultieren aus der gemeinsamen Nutzung kommunaler Verwaltungseinheiten durch mehrere Ebenen. Unnötige Parallelstrukturen werden so vermieden. Indirekte Kostenvorteile entstehen aus den besseren Möglichkeiten einer dezentral organisierten Kommunalverwaltung, die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten bei der Verwaltungsausführung zu berücksichtigen. Im Ergebnis erweist sich daher die Ausführung von Bundes- oder Landesrecht durch Kommunalverwaltungen häufig als überlegene Organisationsform.¹⁰

Hierbei darf nicht übersehen werden, dass im übertragenen Wirkungskreis der Gestaltungsspielraum der Kommunen gering ist: es handelt sich um Pflichtaufgaben mit einem typischerweise sehr hohen Grad der gesetzgeberischen Durchnormierung. Daraus folgt, dass bei der Finanzierung dieser Aufgaben der Grundsatz der Konnexität einzuhalten ist. Demnach sind Bund und Länder als potentielle Auftraggeber von Verwaltungsdienstleistungen zu verpflichten, den Kommunen als Auftragnehmern eine angemessene Kostenerstattung oder Ver-

⁷ BVerfGE 78, 331 (341).

⁸ Vgl. dazu Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden 1995, S. 97ff.

⁹ Unter ergänzender Berücksichtigung der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen ist daher zu erwägen, die Gewerbesteuerumlage aufzuheben.

¹⁰ Diese dezentrale Organisationsform ist auch vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips von herausgehobener Bedeutung.

gütung zu gewähren. Dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht vom Normbereich des Art. 28 II GG erfasst sind, bedeutet nämlich nicht, dass sich die Garantie der Finanzausstattung gem. Art. 28 II GG nicht auf sie bezöge. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass das Schutzgut der Haushaltsautonomie in Art. 28 II GG den gesamten kommunalen Aufgabenbestand erfasst.¹¹ Wäre es anders, stünden die Kommunen in Bezug auf die kostenträchtigen „Fremdverwaltungsaufgaben“ schutzlos dar, also schlechter als bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten; schlimmstenfalls müssten sie für die Interessen des fremden Hoheitsträgers Mittel einsetzen, die für den eigenen Aufgabenkreis vorgesehen sind.

Ist demnach also der Finanzierungsanspruch der Kommunen in Bezug auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dem Grunde nach geklärt, verbleibt große Unklarheit in der Methode der Ermittlung der angemessenen Anspruchshöhe. Diese Frage soll in den folgenden Ausführungen vertieft werden.

Die „angemessene“ Anspruchshöhe lässt sich grundsätzlich über den Kalkulationsansatz oder den Verhandlungsansatz bestimmen. Beide Varianten können auch als Mischverfahren zum Einsatz gelangen.

Der Kalkulationsansatz: Bei der Anwendung des Kalkulationsansatzes sind die Kommunen berechtigt, die bei der Ausführung von Verwaltungsaufträgen anfallenden Kosten bei Bund und Ländern geltend zu machen. Dabei sind unter kalkulatorischen Gesichtspunkten zwei Kostenblöcke zu unterscheiden.

Der transparente Kostenblock: Bei einem ersten Kostenblock hat das konkrete Verwaltungshandeln der Kommunen keinen nennenswerten Einfluss auf die Höhe der anfallenden Ausgaben. Zudem lässt sich der Anteil an den Gesamtverwaltungskosten der Kommune theoretisch relativ genau bestimmen. In der Praxis ist eine entsprechende Klarheit jedoch selten. Zu denken ist dabei an die Abwicklung von Geldleistungsgesetzen im Auftrag des Bundes. Hier hat die Kommune in der Regel keinen direkten Einfluss auf die Höhe der Auszahlungsbetrages. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur der Auszahlungsbetrag selbst als „transparent“ zu kennzeichnen ist. Das gilt beispielsweise nicht für die Kosten der Prüfung der entsprechenden Anspruchsgrundlagen des Geldleistungsgesetzes. Ist eine übertragene Aufgabe ganz überwiegend mit transparenten Kosten verbunden, kann ein direkter Kostenerstattungsanspruch der Kommune eingeführt werden und gegebenenfalls auch im Rechtswege durchgesetzt werden.

Der intransparente Kostenblock: Der zweite Block umfasst die nicht eindeutig quantifizierbaren Kosten. Für die Unschärfen bei der Quantifizierung sind sowohl Anreizeffekte als auch Gemeinkostenanteile ursächlich. Soweit Bund und Länder zur vollen Kostendeckung verpflichtet werden, gehen bei der Kommunalverwaltung die Anreize zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verloren. Konkret besteht nun die Gefahr, dass die abrechnungsfähigen Gemeinkostenbestandteile allgemein zu hoch ausgewiesen werden. Damit sind aus der Sicht von Bund und Ländern nur Pauschalvergütungen für die kommunalen Dienstleistungen akzeptabel. Darunter sind die Gewährung von pauschalierten Finanzausweisungen und die Übertragung von sonstigen Einnahmequellen zu verstehen, die bei wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung eine Kostendeckung erwarten lassen.

Eine objektive rechnerische Bestimmung solcher „angemessenen“ Pauschalen ist weder in der Theorie noch in der Praxis hinlänglich genau möglich. Unsicherheiten bei der Anteilsermittlung der Gemeinkosten auf der Ausgabenseite oder bei der Kalkulation des Mittelaufkom-

¹¹ BVerfGE 83, 363 (382); Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden 1995, S. 98f.

mens aus den zugewiesenen Finanzierungsquellen auf der Einnahmenseite stellen nur zwei von vielen praktischen Hinderungsgründen dar. In diesem Sinne lassen sich auch etwaige Synergieeffekte aus einer Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten nur schwer konkretisieren. Eine gerichtliche Überprüfung der Angemessenheit muss insoweit scheitern.

Zusätzlich wird die Quantifizierung durch politikökonomisch begründete Strategien der Beteiligten erschwert. Sowohl die politisch Verantwortlichen auf der Bund-Länder-Seite als auch in den Kommunen sind jeweils an einem zu niedrigen beziehungsweise einem zu hohen Kostenansatz interessiert, um so eigene Ausgaben im föderalen Verbund zu vertikalisieren. An diesem prozessualen Grundproblem setzt der Verhandlungsansatz an.

Der Verhandlungsansatz: Beim diesem Ansatz zur Bestimmung des finanziellen Ausgleichsanspruchs begegnen sich die kommunalen Verwaltungsdienstleister und der Bund beziehungsweise die Länder als gleichberechtigte Verhandlungspartner.

Da Bund und Länder in ihren jeweiligen Wirkungsbereichen tendenziell einen gleichmäßigen Grad der Aufgabenwahrnehmung anstreben, beschränkt sich der Verhandlungsgegenstand im Kern auf die Höhe der Kostenpauschalen. Die Gleichberechtigung der Kommunen wird nun in diesem Theoriekonzept erreicht, indem die Kommunen die Übernahme von Verwaltungsdienstleistungen ablehnen beziehungsweise im Rahmen angemessener Fristen rückverlagern dürfen, soweit sie die Kostendeckung als nicht gewährleistet erachten (Optionsmodell). Falls die Kommunen die Aufgabenübernahme ablehnen, stehen dem Bund und den Ländern drei Reaktionsmöglichkeiten offen. Sie können die betreffenden Verwaltungsaufgaben durch eigene Verwaltungen ausführen, das pauschale Vergütungsangebot für die Kommunen nachbessern oder die Verwaltungsaufgabe dergestalt modifizieren, dass die zu erwartenden Verwaltungskosten sinken. In der Tendenz entwickelt sich auf diese Weise ein verwaltungsorganisatorischer Optimierungsprozess.

Häufig sind Verwaltungsaufgaben sowohl mit transparenten als auch mit intransparenten Kostenblöcken in jeweils erheblichem Umfang verbunden.¹² Auch in diesem Fall sollte der Verhandlungsansatz zur Anwendung gelangen. Das vorzulegende Verhandlungsangebot hat dann für den transparenten Kostenblock ein konkretes Abrechnungsverfahren vorzuschlagen und für den intransparenten Block eine pauschale Erstattungskomponente zu beinhalten.

Die Verwendung des Verhandlungsansatzes unterliegt jedoch drei Einschränkungen. Erstens ist zu betonen, dass das Optionsmodell in idealtypischer Differenzierung der Aufgabenbereiche ausschließlich für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, nicht aber für die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zur Anwendung gelangen darf. Zweitens kann eine Implementierung des Verhandlungsansatzes zunächst nur für die zukünftigen Aufgabenverlagerungen vorgenommen werden. Eine Revision aller bereits praktizierten Aufgabenübertragungen ist naturgemäß nicht zu vertretbaren Umstellungskosten realisierbar. Drittens sind unverhältnismäßig hohe Transaktionskosten im Verhandlungsprozess selbst zu vermeiden. Insoweit ist das Verfahren unter den Vorbehalt einer Geringfügigkeitsgrenze zu stellen. Das gilt insbesondere dann, wenn konkrete Vorgaben zur Verwaltungsausführung nur in einem unwesentlichen Umfang ohne nennenswerte Kostenwirksamkeit geändert werden.

¹² Das liegt unter anderem an der typischen Organisationsstruktur von Verwaltungen, deren Einrichtung in der Regel nur für die gleichzeitige Abwicklung mehrerer verschiedenartiger Verwaltungsdienstleistungen zweckmäßig ist.

3. Schlussfolgerungen für eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Auf der Grundlage der vorstehend skizzierten Umriss des Reformfeldes und der Gestaltungsleitlinien lassen sich für das kommunale Finanzsystem nun die Chancen und Risiken der im Rahmen der Föderalismusreform II eingebrachten Vorschläge aufzeigen.

a) *Zur Begrenzung der kommunalen Verschuldung*

Das Verschuldungsrecht ist ein ökonomisch unverzichtbares Instrument der Einnahmenpolitik und damit ein wesentliches Element der parlamentarischen Budgethoheit.¹³ In diesem Sinne ist eine Verlagerung von Budgetrechten an außerparlamentarische Gremien oder an andere Staatsebenen weder für die Kommunen noch für Bund und Länder zu rechtfertigen. Bund, Länder und Gemeinden müssen deshalb eigenständig entscheiden können, ob und wie sie das Instrumentarium der Verschuldung einsetzen möchten.

Ein generelles Verschuldungsverbot für alle öffentlichen Haushalte lässt sich nicht ökonomisch begründen. In der laufenden Debatte werden einzig und allein die aus der Verschuldungsmöglichkeit resultierenden Risiken betrachtet. Den finanzpolitischen Risiken stehen aber auch eine Reihe von sinnvollen Einsatzmöglichkeiten gegenüber, welche an dieser Stelle noch einmal in Erinnerung zu rufen sind.

Die Verschuldungsmöglichkeit stellt ein wichtiges Instrumentarium der Konjunkturpolitik dar, welches im Falle einbrechender Steuereinnahmen eine kontinuierliche Ausgabenpolitik ermöglicht. Von Kritikern wird hiergegen ins Feld geführt, dass die Wirksamkeit einer aktiven Konjunktursteuerung durch ein umfangreiches Deficit-Spending bisher nicht nachgewiesen werden konnte. Diese Gegenargumentation verwischt jedoch die Argumentationsebenen in unlauterer Weise. Auch wenn der Konjunkturzyklus nicht durch staatliche Interventionen gezielt gesteuert werden kann, so hat das staatliche Ausgabenverhalten doch unbestreitbar konjunkturelle Folgewirkungen. Der Einsatz des Verschuldungsinstrumentariums ist in diesem Sinne also dadurch gerechtfertigt, dass sich nur so zusätzliche negative Impulse für die Konjunkturentwicklung verhindern lassen. Für einen Rückfall in ein prozyklisches Ausgabenverhalten besteht auch angesichts der bestehenden Schuldenlast keine Notwendigkeit.

Die Kritik an einer konjunkturpolitisch motivierten Verschuldungspolitik ist allerdings dann in Teilen begründet, wenn sie ebenenspezifisch differenziert betrachtet wird. Die konjunkturpolitische Verantwortung und Handlungsfähigkeit liegt naturgemäß allein beim Bund. Folglich kann eine Stabilisierung der kommunalen Ausgaben als Teil einer gesamtstaatlichen Stabilisierungsstrategie anstatt über eine kommunale Verschuldung besser über Investitionszuweisungen und sonstige Förderprogramme der Bundesebene an die Kommunen sichergestellt werden.

Zusätzlich ist das Argument der Steuerglättung zu beachten. Weder die staatlichen Einnahmen und noch der staatliche Ausgabenbedarf lassen sich zu vertretbaren Kosten kurzfristig nach Belieben anpassen. Würde man auf das Schuldeninstrument zum Ausgleich von Schwankungen verzichten, so müssten alternative Ausgleichsinstrumente geschaffen bezie-

¹³ So auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Kommissionsdrucksache 002 neu, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Ziff. 2; Huber, B. (2007): Kommissionsdrucksache 018, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 2; Koriath, S. (2007): Kommissionsdrucksache 017, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S. 6; Lenk, T. (2007): Kommissionsdrucksache 026, a. a. O., S. 6.

hungsweise in einem größeren Umfang als bisher eingesetzt werden. Zu denken ist dabei insbesondere an Haushaltssperren oder Ausgleichsfonds. Beide Instrumente sind ebenfalls nicht kostenlos zu haben. So führen Haushaltssperren zu Planungsunsicherheiten und Vorzugseffekten bei der Verausgabung von Budgetmitteln durch die Verwaltung. Zudem wandert das Budgetrecht dadurch von der Legislative zur Exekutive, was vielleicht als Ausnahmefall, aber keinesfalls als Regelfall akzeptiert werden kann. Bei einem Ausgleichsfonds ist zu fragen, wie dieser finanziert, bewirtschaftet, kontrolliert und über dessen Einsatz entschieden werden soll. Ein gefüllter Topf mit Budgetmitteln verleitet die Politik noch weitaus mehr als das Verschuldungsrecht zu einer unsachgemäßen Mittelverwendung.

Zudem ist der Einsatz des Verschuldungsinstruments auch unter den Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit zu rechtfertigen, soweit die kommenden Generationen nicht über ihre Leistungsfähigkeit hinaus belastet werden. Entscheidend ist, dass der ihnen zufallende Schuldenbestand nicht den Wert des ihnen ebenfalls überlassenen öffentlichen Vermögens übersteigt. Das gilt sowohl für das Sachvermögen wie die Verkehrsnetze als auch für das immaterielle Vermögen wie das Rechtssystem. Problematisch ist an dieser Stelle, dass die Systeme der Haushaltsrechnung (und auch der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) bisher kaum aussagekräftige Zahlen zum Verhältnis von zukünftiger Be- und Entlastungen liefern.

Ferner muss ein finanzpolitisches Instrumentarium bereitstehen, mit dem auch ein ungewöhnlich hoher kurz- oder mittelfristiger Ausgabenanstieg bewältigt werden kann. Auslöser hierfür können eine Vielzahl von denkbaren Krisen-, Konflikt- und Katastrophenfällen sein. Diesen Konstellationen ist gemein, dass sie in Bezug auf den Zeitpunkt des Eintreffens, des Ausmaßes und der Form der Bedrohung sowie der sich daraus ergebenden Verwerfungen nur schwer vorhersehbar sind. Deshalb ist davor zu warnen, die Verschuldung als Instrumentarium der Krisenintervention durch eine zu enge Abgrenzung der möglichen Einsatzfälle einzuschränken. Das Gleiche gilt für die Erhöhung der parlamentarischen Zustimmungsquoten. Schwere Krisenfälle gehen mitunter auch mit schweren politischen Auseinandersetzungen im Innern und damit einer Selbstblockade der staatlichen Akteure einher. Eine solche Entwicklung wird umso wahrscheinlicher eintreten, je mehr eine entschlossene Krisenintervention mit handfesten Verteilungskonflikten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist die Möglichkeit zum Einsatz des – dem äußeren Anschein nach – verteilungsneutralen Verschuldungsinstruments ein wichtiges Mittel zur Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit in Konfliktsituationen.

Es ist jedoch trotz der genannten Argumente für ein Verschuldungsrecht unstrittig, dass der Einsatz dieses Instrumentariums im Hinblick auf europarechtliche und ökonomische Schuldengrenzen stets einer besonders sorgfältigen Abwägung bedarf. Der Weg in die Verschuldung muss durch die vorgenannten Gründe auch tatsächlich gerechtfertigt sein. Die Ansatzpunkte zur Bewältigung der gegenwärtigen Schuldenkrise sind dazu innerhalb des Verfahrens der parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung sowie in dessen institutionellen Rahmenbedingungen zu suchen.

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 kommunale Auftragsverwaltung ausgelöst, zu deren Finanzierung den Kommunen eine Reihe von Einnahmequellen zur Verfügung gestellt wurden. Da das Aufkommen aus diesen Einnahmequellen im Sinne einer Pauschalvergütung jedoch einseitig durch Bund und Länder determiniert wurde, hat sich – wie nicht anders zu erwarten – für eine Vielzahl von Kommunen eine permanente Unterdeckung aufgebaut. Die Lücken werden in der Folge entweder durch eine Vernachlässigung der Selbstverwaltungsaufgaben – ablesbar beispiels-

weise an der kommunalen Investitionstätigkeit, die in den letzten anderthalb Jahrzehnten rückläufig war – oder durch eine wenig nachhaltige Verschuldung geschlossen.

Bei diesem grundlegenden Strukturdefizit kann ein Verschuldungsverbot keine Abhilfe leisten. Die Verfechter eines Schuldenverbotes setzen darauf, dass durch ein effektives Verschuldungsverbot die Finanznot der Kommunen dramatisch zunimmt und infolge dessen dann die notwendigen Strukturänderungen bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben erzwungen werden. Für Wirtschaftstheoretiker mag das ein vorstellbarer Lösungsweg sein. Für die Bürger ist es das nicht. Wenn im Rahmen der Föderalismusreform kein in sich geschlossener Lösungsweg zu finden ist, dann können spätere Anpassungen ein systemgerechtes Schließen der Lücken erst recht nicht leisten. Die erhofften Strukturänderungen in den Finanzbeziehungen zu den Kommunen werden dann nur durch punktuelle Reaktionen geprägt sein, welche die Kommunen in noch größere Anhängigkeiten und finanzpolitische Unsicherheiten führen.

Aus den gleichen Gründen kann auch ein staatliches Insolvenzrecht die Kommunen nicht aus der Schuldenkrise führen. Ein Insolvenzrecht kann nur dann disziplinierend wirken, wenn auch eine tatsächliche Handlungsalternative zur Verschuldung existiert. In allen anderen Fällen führt ein solches Insolvenzrecht lediglich zu einer Verteuerung dieses Finanzierungsweges und im Falle einer eintretenden Insolvenz zur Reduktion kommunal- und tarifpolitischer Leistungsstandards.

Eine Beseitigung des Strukturdefizits als Nebenbedingung für eine kommunale Schuldenbegrenzung kann deshalb nur auf drei Pfaden erzielt werden. Dabei handelt es sich um die Einnahmenausweitung, den Beteiligungsansatz und den Optionsansatz.

Eine Erweiterung der kommunalen Einnahmespielräume kann die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme der Kommunen in der mittleren Frist zwar möglicherweise lösen. Zudem würde das Modell – jenseits der Finanzkraft – das Kräfteverhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen unberührt lassen. Allerdings ließe sich auf diesem Wege kein nachhaltiger Konsolidierungserfolg erzielen. Sobald sich eine Verbesserung der kommunalen Einnahmesituation einstellt, zieht das über kurz oder lang weitere kostenintensive Aufgabenverlagerungen vom Bund und insbesondere von den Ländern nach sich. Das gilt insbesondere dann, wenn die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder ebenfalls beschnitten werden und diese deshalb nach alternativen Finanzierungsquellen suchen müssen. Die Verlagerungen würden aufgrund politikökonomisch begründeter Mechanismen erst enden, wenn die finanzwirtschaftlichen Verschuldungsgrenzen auf der kommunalen Ebene wieder erreicht sind.

Ähnlich ist auch der Beteiligungsansatz zu bewerten. Demnach ist den Kommunen bei allen Beratungen über Aufgabenverlagerungen ein Anhörungsrecht einzuräumen.¹⁴ Das gilt insbesondere für den Bereich der kostenmäßigen Gesetzesfolgenabschätzung. Der Ansatz bietet die Möglichkeit an prominenter Stelle auf eine Unterdeckung der veranlassten Ausgaben aufmerksam zu machen. Die daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten können die starken Anreize zur Vertikalisierung von Ausgabenlasten in Ermangelung entsprechender Mitbestimmungsrechte jedoch nicht dauerhaft begrenzen.

Damit ist weder eine Ausweitung der Einnahmen noch der Beteiligungsansatz geeignet, die kommunalen Finanzprobleme langfristig zu lösen. Beide Ansätze versprechen aber eine Linderung des Problems, was angesichts des aktuellen Reformdrucks nicht gering zu schätzen ist.

¹⁴ Ein solches Anhörungsrecht könnte als Ergänzung zum Art. 28 II Grundgesetz abgesichert werden.

Eine dauerhafte Lösung des Vertikalierungsproblems lässt sich indes nur nach dem Grundmuster der im vorstehenden Kapitel skizzierten Optionsmodelle finden.

b) Zur Schuldenbegrenzung für Bund und Länder und zur Entschuldungsfrage

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Argumentation sowie der Tendenzen zu Ausgabenvertikalierungen sind verschärfte rechtliche Schuldengrenzen auch für den Bund oder die Länder nur bedingt akzeptabel. Auch hier gilt der Grundsatz: Das Verschuldungsproblem ist im Haushaltsprozess und dessen institutionellem Rahmen zu lösen. 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 ebenso unvermittelt versuchen, ihren Anpassungsdruck so weit wie möglich auf die Kommunen und zusätzlich auch auf die Sozialversicherungen abzuwälzen.

Die mittlerweile in allen Landesverfassungen implementierten Konnexitätsregeln bieten gegen die Vertikalierungen keinen effektiven Schutz, da diese Regeln ausnahmslos auf dem Kalkulationsansatz basieren und nicht nach dem Verhandlungsansatz konzipiert wurden.

Die Überlegungen zur Entschuldung einzelner Länder sind nach dem gleichen Muster zu bewerten. Das Prozedere ist aus kommunaler Sicht allenfalls dann akzeptabel, wenn die Entschuldung durch den Bund erfolgt. Soll die Entschuldung dagegen von der Ländergesamtheit getragen werden, so ergeben sich hieraus nur neue Risiken für die einzelnen Kommunalhaushalte. In den entlasteten Ländern würde der Vertikalierungsdruck zwar tendenziell sinken, dafür aber in den belasteten Ländern steigen. Es handelt sich deshalb für die Gesamtheit der Kommunen um ein Nullsummenspiel, dessen Ausgang für die einzelnen Kommunen aber höchst ungewiss wäre. In Verbindung mit den verheerenden langfristigen Anreizwirkungen einer kostenlosen Entschuldung – ein Bekenntnis zur Einmaligkeit dieser Maßnahme lässt sich nicht glaubwürdig institutionell verankern – kann dieser Vorschlag die anreizbedingten Fehlentwicklungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht einmal ansatzweise stoppen.

Ergänzend ist zu klären, ob und inwieweit die Entschuldung der Länder auch für die Kommunen zum Tragen kommen soll. Es ist nicht zu erwarten, dass die Länder die durch eine Entschuldung gewonnenen Finanzspielräume freiwillig für eine Entschuldung ihrer Kommunen einsetzen werden.

Vor dem Erfahrungshintergrund der kommunalen Haushaltswirtschaft bieten deshalb verbesserte Instrumente der Haushaltsplanung eine weitaus bessere Stütze auf dem harten Weg zur Haushaltskonsolidierung. Es ist schon bemerkenswert, dass – im Gegensatz zu den Kommunen – die Haushaltspolitik in Bund und Ländern noch immer auf der Grundlage des veralteten kameralistischen Haushaltssystems geführt wird, obwohl es den tatsächlichen Ressourcenverbrauch gar nicht abbilden kann. So werden beispielsweise jene umfangreichen Verschuldungsbestandteile nicht in der kameralistischen Haushaltsplanung erfasst, die durch Pensionszusagen oder unterlassene Instandhaltungsaufwendungen zukünftige Ausgabenlasten bedingen. Um in der längerfristigen Haushaltsplanung also überhaupt zu näherungsweise realistischen Bezugsgrößen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich gelangen zu können, ist ein Übergang des Bundes und der Länder zur doppischen Haushaltsführung unabdingbar.¹⁵

¹⁵ So auch: Deutsche Bundesbank (2007): Die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, in: Monatsbericht, Juli 2007, S. S. 29 – 49, hier: S. 33.

c) Zur Steuerverteilung

Die Sicherung der kommunalen Finanzspielräume wird auch durch einen Steuertausch potenziell gefährdet. Die Einnahmen der Kommunen ruhen auf drei Säulen: Erstens den Transfers aus dem Finanzausgleich, zweitens den Kommunalabgaben und -steuern sowie drittens den Beteiligungen an den Gemeinschaftssteuern. Die Beteiligung der Kommunen an mehreren Gemeinschaftssteuern bildet neben dem Finanzausgleich die Grundlage ihrer kontinuierlich sichernden Einnahmendiversifizierung. Dieser Vorteil des Steuerverbundes überwiegt die Nachteile aus der inflexiblen Aufkommenssteuerung deutlich. Eine ausreichende fiskalische Einnahmenflexibilität der Kommunen kann stattdessen besser durch eigene hinreichend ergebige Kommunalabgaben und -steuern herbeigeführt werden.

Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern müssen die fremdbestimmte Ausgabenlast der Kommunen zuverlässig abdecken und gegebenenfalls auch einen Beitrag zur Finanzierung der Grundlast im Selbstverwaltungsbereich leisten. Das Ziel der Aufkommensstabilität ist bei den Gemeinschaftssteuern also deutlich höher zu gewichten als mögliche Lenkungsziele. Bund und Länder müssen deshalb bei ihren Steuerreformen eine stabile Aufkommensentwicklung sicherstellen. Das ist nur zu erwarten, wenn die kommunale Ebene auch über Anhörungs- oder Mitwirkungsrechte am Gesetzgebungsverfahren beteiligt wird. Da die Kommunen an einem stabilen Mittelaufkommen interessiert sind, wäre ihre stärkere Einbindung zugleich ein Beitrag zur institutionellen Sicherung der Kontinuität in der Steuergesetzgebung.

In diesem Zusammenhang ergeben sich aus einem die Gemeinschaftssteuern betreffenden Steuertausch zwischen Bund und Ländern erhebliche Finanzrisiken für die Kommunen. Im Bereich der Steuerpolitik gelten seit jeher die Canard'schen Worte, wonach nur alte Steuern gute Steuern sind. Die Alleinverantwortung jeweils einer Ebene für die großen Gemeinschaftssteuern beflügelt indes steuerpolitischen Aktionismus. Damit wären dann auch größere und häufigere Schwankungsrisiken für den kommunalen Aufkommensanteil am den Gemeinschaftssteuern verbunden.

Falls eine Aufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund und Ländern erfolgt, dürfen die Kommunen zudem nicht einseitig der Länderseite zugeschlagen werden. Die Minimalanforderung für eine tragfähige Reform muss daher lauten, dass beim Tausch oder bei der Einführung von Zuschlagsrechten auf Steuerquellen mit kommunaler Aufkommensbeteiligung der jeweilige Kommunalanteil unangetastet bleibt. Das gilt nicht nur für die Höhe des Gesamtaufkommens aus den Gemeinschaftssteuern, sondern näherungsweise auch für dessen Struktur.

d) Zum Durchgriffsverbot des Bundes

Das als Abwehrrecht konzipierte absolute Durchgriffsverbot des Art. 84 I S. 7 und Art. 85 I S. 2 GG hat sich als ein schwerwiegendes Hindernis bei der effizienten Gestaltung von ebenenübergreifenden Verwaltungskooperationen erwiesen. Die Norm sollte ursprünglich lediglich illegitime Vertikalisierungen von Ausgaben des Bundes zu Lasten der Kommunen erschweren. Allerdings verhindert das Verbot in seiner jetzigen Form auch jene Kooperationen von Bund und Kommunen, bei denen eine Arbeitsteilung (etwa in Form einer kommunalen Auftragsverwaltung) zweckmäßig ist und gleichzeitig der dadurch bedingte Ausgabenmehranfall bei den Kommunen auch tatsächlich in angemessener Weise durch Bundesmittel abgegolten wird. Deshalb ist das absolute Verbot durch ein kommunales Abwehrrecht (Optionsmodell) zu ersetzen. Das Abwehrrecht der Kommunen kann beispielsweise dergestalt umgesetzt wer-

den, dass der Bund den Kommunen lediglich zweckgebundene Mittelkontingente zum freiwilligen Abruf (Förderprogramme) bereitstellt.

Dabei haben die Kommunen im Interesse der Sicherung des übergeordneten Gewaltenteilungsprinzips zu akzeptieren, dass die Länder den Kommunen alle Kooperationsvereinbarungen untersagen dürfen, bei denen der Bund über den Umweg der Kommunen in den verfassungsrechtlich geschützten Zuständigkeitsbereich der Länder einzugreifen versucht (Länderaufgaben).¹⁶ Im Umkehrschluss gilt das Vetorecht damit aber nicht, wenn der Bund einzelne Verwaltungsaufgaben aus seinem eigenen Zuständigkeitsbereich an die Kommunen überträgt.

4. Eine Leitbild für eine nachhaltigkeitsorientierte Reform des Haushaltsrechts

Wie bereits eingangs angedeutet, lassen sich die grundlegenden Steuerungsfehler der öffentlichen Finanzwirtschaft in zwei Kategorien unterteilen. Eine erste Kategorie von Steuerungsfehlern liegt in der Kompetenzverteilung begründet. Als Beispiele können die bereits thematisierten Problembereiche des unzureichend gesicherten Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen oder die unausgewogene Verteilung der Steuerquellen im föderalen Verbund angeführt werden. Hier wird also auf das finanzwirtschaftliche Beziehungsgeflecht zwischen den Ebenen abgestellt. Eine zweite Fehlerkategorie umfasst sodann die Beziehungen zwischen Staat und Bürger und dabei insbesondere die Intransparenzen in den Kontrollstrukturen zwischen Politikern und Bürgern.

Das gegenwärtig zu verzeichnende Schuldenproblem ist in erster Linie auf diese beiden Kategorien von Steuerungsdefiziten zurückzuführen beziehungsweise kann nur auf dieser Ebene effektiv bekämpft werden. Daher sollte eine Reform der Finanzverfassung zur Behebung dieser Strukturdefizite neben der Kompetenzverteilung auch die haushaltswirtschaftlichen Instrumente einer Neuordnung unterziehen. Jede einseitige Strategie wäre dagegen nur eine unausgewogene Strategie zur Eindämmung der Verschuldung. Es ist deshalb nicht zielführend, allein die Einsatzmöglichkeiten des Verschuldungsinstruments zu beschneiden. In diesem Sinne wäre dann auch der Verzicht auf das wichtige Finanzierungsinstrument der Verschuldung nicht zu rechtfertigen.

Die Herausforderung einer transparenzorientierten Neuordnung des Haushaltswesen liegt in der hohen Komplexität der Steuerung moderner Staatswesen begründet. Die Komplexität resultiert dabei aus der Breite des staatlichen Aufgabenspektrums und aus den engen arbeitsteiligen Verknüpfungen zwischen staatlichem und privatem Handeln. Deshalb kann der Gesetzgeber sein Budgetrecht nur dann effektiv wahrnehmen, wenn die finanzwirtschaftlichen Folgen seiner Entscheidungen im Haushalt auch für alle relevanten finanzwirksamen Wirkungskategorien abgebildet werden. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit ist damit angesprochen. Die Kameralistik und die gegenwärtigen Haushaltssystematiken sichern diesen Grundsatz schon lange nicht mehr.¹⁷ So verursacht das traditionelle kameralistische Haushaltswesen mit seiner Ausrichtung auf die Darstellung von Ausgaben und Einnahmen eine Vielzahl von fiskalischen Illusionen. Das gilt in besonderer Weise für Informationen darüber, wie sich Haushaltsentscheidungen langfristig finanziell auswirken. So werden die nichtzahlungswirksamen

¹⁶ Um zeitliche Verzögerungen zu minimieren, sind die Länder über den Gegenstand und Verlauf der Verhandlungen frühzeitig zu unterrichten. Ferner sind Fristen für die Ausübung des Vetorechts zu setzen.

¹⁷ Vgl. Kirchhof, F. (2006): Die Zulässigkeit der doppischen Führung des Staatshaushalts – Zur Verfassungsmäßigkeit des § 1 a Abs. 1 und 2 HGrG-Entwurf, o. O., S. 66 sowie: Bericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister an die Finanzministerkonferenz zur Auswertung der Fragestellung „Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“, 13. April 2007.

Aufwendungen wie z. B. Abschreibungen auf Gebäude und Versorgungszusagen für die Beschäftigten allenfalls nur punktuell in der Haushaltsrechnung dargestellt.¹⁸ Der allenthalben beklagte Instandhaltungsrückstau beziehungsweise der Verfall der öffentlichen Infrastruktur und die Strangulierung der öffentlichen Haushalte durch Pensionslasten, für deren Abdeckung keine Vorsorge durch die Schaffung von Pensionsrückstellungen betrieben wurde, sind auch Ergebnisse eines Rechnungswesens, das nur die Zahlungsströme abbildet.

Kernpunkt dieses Reformbereichs muss also der Übergang von einem rein zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen sein. Mit diesen neuen Darstellungsformen wird eine umfassendere Abbildung des (unmittelbaren) Ressourcenverbrauchs und des Ressourcenaufkommens durch die Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstelle von Ausgaben und Einnahmen angestrebt.¹⁹ Neben der kameralistischen Abbildung von „Einzahlungen und Auszahlungen“ (in der Finanzrechnung des Jahresabschlusses und im Finanzplan) werden im doppischen System noch tiefer gehende Informationen bereitgestellt. Dabei handelt es sich zum einen um die Komponente Ergebnisrechnung/-plan, die den Ressourcenverbrauch inklusive des nicht zahlungswirksamen Verbrauchs periodengerecht ermittelt. Zum anderen erfolgt eine Vermögensrechnung („Bilanz“), welche über die Veränderung des Eigenkapitals das wirtschaftliche Ergebnis griffig verdeutlicht und zeigt, wie sich die Vermögenslage verändert hat.

In einer anschließenden Ausbaustufe können die neu gewonnenen Informationen dann auch in Verbindung mit einem erweiterten kostenrechnerischen Instrumentarium (Produktorientierung, Budgetierung, Kostenrechnung, Zielvorgaben und Kennzahlen) zu mehr Transparenz über das Staatshandeln beitragen. So werden wichtige Impulse für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft gesetzt.²⁰

Ein weiterer Vorteil des doppischen Rechnungswesens liegt daran, dass die Bürger die Kennzahlen eines solchen Systems durch dessen Anlehnung an betriebswirtschaftliche Rechensysteme leichter interpretieren können. Die politische Bewertung eines Verlustausweises am Ende eines Regierungsjahres ist einfacher zu vermitteln als ein Finanzierungsdefizit ohne griffige Bezugsgröße. Zudem lassen sich so auch die Ursachen der dahinter stehenden finanzpolitischen Ungleichgewichte leichter aufzeigen.

Ergänzend dazu kann nur ein doppisches Haushaltswesen auch die Kostenstrukturen staatlichen Handels näherungsweise transparent machen. Das bietet Spielräume für Leistungsvergleiche sowohl zwischen den staatlichen Einheiten als auch zum privaten Wirtschaftssektor. Auf diese Weise können geeigneten Vernetzungsmöglichkeiten zwischen dem privaten und dem öffentlichen Wirtschaftssektor aufgezeigt werden. Das ist wiederum eine grundlegende Voraussetzung für einen wirtschaftlich und sparsam agierenden Staatssektor.

Diese Positionen des Deutschen Städtetages zum doppischen Haushaltswesen werden auch von anderen Institutionen unterstützt. Zum Beispiel haben Hamburg und das Land Hessen im Bundesrat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) eine Initiative gestartet, um dem doppischen Rechnungswesen auch auf der Ebene von Bund und Ländern einen Schub zu geben. Ziel der Initiative ist die Wirtschaftlichkeit des

¹⁸ Diese Informationen können allenfalls punktuell durch aufwendige Nebenrechnungen ermittelt und abgebildet werden. Doch liegen sie dann in der Regel in unaggregierter oder isolierter Form vor und entziehen sich so einer systematischen Bewertung.

¹⁹ Die bei den Privaten anfallenden Zusatzlasten des staatlichen Handels (z.B. die Kosten der Privaten für die Steuerberatung) werden naturgemäß auch in diesem Rechnungssystem nicht erfasst.

²⁰ Siehe Kirchhof, F. (2006): Die Zulässigkeit ..., a. a. O. (Fn. 17), S. 61.

Einsatzes neuer Steuerungsmodelle zu verbessern und die Rechtssicherheit für deren dauerhafte Nutzung zu erhöhen. Zu diesem Zweck soll eine Abweichungsermächtigung in das HGrG aufgenommen werden. Demnach dürften die Gebietskörperschaften zumindest auf freiwilliger Basis von den Vorschriften des ersten Teils des HGrG abweichen, wenn ihre Haushalte auf ein System der doppelten Buchführung gründen, das den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung genügt.²¹

Die Zulässigkeit eines solchen doppischen Staatshaushaltes wird auch durch ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof bestätigt.²² Eine Anpassung des HGrG an die seit Jahren eingeleitete Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist sachgerecht und aus Kostengründen erforderlich. Mehr noch, auch dieses Gutachten bestätigt, dass das doppische Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung viele Zusatzinformationen bereit hält und damit die Transparenz erhöht.

In die gleiche Richtung argumentiert auch der Bundesrechnungshof in einem Bericht über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens.²³ Der Bundesrechnungshof fordert in seinem Bericht den Bund dazu auf, die Einführung der Doppik zu prüfen und einen entsprechenden Reformprozess möglichst zügig in Gang zu setzen. Der Bundesrechnungshof sieht angesichts der verschiedenartigen Reformansätze und der bisher abwartenden Haltung des Bundes die Gefahr, dass sich auf den einzelnen Verwaltungsebenen in Deutschland zahlreiche unterschiedliche und aufwendige Verfahren parallel entwickeln. Dies würde die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der im Haushalts- und Rechnungswesen dargestellten Ergebnisse erheblich beeinträchtigen. Auch aus wirtschaftlichen Gründen sei angezeigt, einen möglichst einheitlichen Ansatz für die Haushalts- und Rechnungswesen von Bund und Ländern beizubehalten oder zu entwickeln. Zudem seien die internationalen Entwicklungen ausreichend zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof drängt deshalb darauf, eine Entscheidung noch in dieser Legislaturperiode zu treffen.

Im Ergebnis böte ein bundesweit einheitlicher und abgestimmter Übergang zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen im öffentlichen Bereich eine echte Chance auf dem Weg zu einem nachhaltigkeitsorientierten Haushalt. Dieser Anpassungsbedarf ist demnach auch keine spezifische Herausforderung unseres Staatswesens. Allerdings beginnt sich diese Einsicht hierzulande erst langsam durchzusetzen, während die Modernisierung des Haushaltswesens international bereits viel weiter vorangeschritten ist.²⁴ Lediglich auf der kommunalen Ebene hat die Mehrzahl der Bundesländer eine flächendeckende Einführung der Doppik entweder bereits veranlasst oder zumindest in Planung.

5. Schlussbemerkungen

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Föderalismusreform II eine Reihe von Chancen und Risiken für die Finanzsituation der Kommunen bereit hält. Darüber hinaus wurde aber auch deutlich, dass eine Verbesserung der gesamtstaatlichen Leistungsfähigkeit nur möglich ist, wenn auch die Formen der Zusammenarbeit zwischen den bundesstaatlichen Ebenen und die haushaltspolitischen Steuerungsinstrumente auf den Prüfstand gestellt werden. Eine Beschränkung auf eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen schafft dagegen keine neuen Perspektiven für die bundesstaatliche Finanzverfassung. Stattdessen sind die Themenfelder Ver-

²¹ Vgl. Bundesrat Drucksache 504/06 vom 18.07.06.

²² Vgl. Kirchhof, F. (2006): Die Zulässigkeit der ..., a. a. O. (Fn. 17).

²³ Vgl. Deutscher Bundestag – Drucksache 16/2400 vom 17.8.2006.

²⁴ Vgl. PriceWaterhouseCoopers (2003): Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, Fachverlag Moderne Wirtschaft, Frankfurt.

schuldung, Finanzausstattung, Finanzbeziehungen und Steuerungsverfahren stets in ihrem Gesamtzusammenhang zu betrachten und entsprechend zu reformieren.²⁵

- Demnach gilt es durch eine Stärkung des Konnexitätsprinzips zu verhindern, dass der Bund oder die Länder die grundsätzlich erwünschten Verwaltungskooperationen zu einer vertikalen Verlagerung ihrer Finanzierungslasten auf die kommunale Ebene nutzen können. Eine dauerhaft wirksame Implementierung des Prinzips kann nur auf der Basis des prozessual angelegten Verhandlungsansatzes gelingen. Hierfür sind geeignete Verfahren zu entwickeln und auf der Ebene des Bundes und der Länder zu implementieren. Die Einräumung erweiterter Anhörungs- und Mitwirkungsrechte stellt hierfür einen ersten wichtigen Schritt dar.
- Langfristig erfordert eine Modernisierung der Kooperation der bundesstaatlichen Ebenen aber auch die Entflechtung bisheriger Mischformen, die sich vom Verfahren her als unklar und weitgehend abhängig von politischen Kräfteverhältnissen und im Ergebnis als ineffizient erwiesen haben, um sodann auf der Grundlage von präzisierten und konditionierten Regeln neue, qualitäts- und ergebnisorientierte Formen der föderalen Zusammenarbeit einschließlich transparenter und auskömmlicher Finanzbeziehungen zu gestalten. Die Diskussion über den notwendigen Ausbau der Kindertagesbetreuung als gesamtstaatliche Aufgabe und ihre Finanzierung zeigt, dass ein striktes Kooperationsverbot revisionsbedürftig ist und nicht den Weg zu Erfolg versprechenden modernen Kooperationsinstrumenten (z.B. trilaterale Zielvereinbarungen von Bund, Ländern und Kommunen) abschneiden darf.
- Ergänzend ist das Aufkommenspotenzial der kommunalen Einnahmequellen im Sinne einer nachholenden Kompensation für die Aufgabenübertragungen der letzten Jahre einer Verbreiterung und Verstetigung zu unterziehen.
- Zugleich ist es unerlässlich, dass Mechanismen zur Prävention und zum Ausgleich finanzieller Notlagen einzelner Länder errichtet werden. Andernfalls werden die betroffenen Länder unter jedem noch so ausgefeilten Autonomie-Regime neue Wege finden, ihre Haushalte auch auf Kosten der Kommunen zu sanieren. Aus pragmatischer Sicht sollten sich die Bemühungen um eine Verhinderung von Verschuldungskrisen darum schwerpunktmäßig auf eine Verbesserung der haushaltspolitischen Transparenz konzentrieren. Bund und Länder sind deshalb aufgefordert, ihre haushaltspolitische Informationsbasis durch die Einführung der Doppik auf eine aussagekräftige Grundlage zu stellen.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Reform der föderalen Finanzbeziehungen letztlich in einen Gesamtreformbedarf des bundesstaatlichen Gefüges einordnen muss. So gesehen präsentiert sich die Reform der Finanzverfassung als notwendiger Baustein zur Modernisierung des Bundesstaates, die als übergeordnetes Ziel eine Stärkung der gesamtstaatlichen Leistungsfähigkeit durch Präzisierung der Aufgaben- und Finanzverteilung und der Kooperationsmöglichkeiten anstrebt.

²⁵ Zur Vielfalt der möglichen Verschuldungsursachen siehe auch: Junkernheinrich, M. (2007): Kommissionsdrucksache 034, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Ziff. 13-18.

Teil B: Das Zusammenwirken der Ebenen im Bundesstaat vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsnormen

I. Kooperation und Moderne Arbeitsteilung im Bundesstaat

Übergeordnetes Ziel der Föderalismusreform ist das Bemühen um eine deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit unseres Bundesstaates. Mit den Qualitäts- und Finanzproblemen der öffentlichen Dienstleistungen hat sich der Deutsche Städtetag auf der Hauptversammlung 2005 ausführlich auseinandergesetzt und im Ergebnis festgestellt, dass angesichts der Komplexität der Aufgaben keine handelnde Ebene im Bundesstaat sie alleine bewältigen und erst recht nicht die bestmöglichen Ergebnisse erzielen kann.²⁶ Dies zeigen aktuell die Beispiele Ausbau der Ganztagsbetreuung, Umsetzung des SGB II und Integration. Um hier den Bürgern optimale Leistungen bieten zu können, müssen unterschiedliche Qualifikationen zusammengeführt werden, die im föderalen Gesamtstaat allerdings auf verschiedenen Ebenen vorgehalten werden. So verfügen die Kommunen bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit über besondere Stärken im Bereich der persönlichen Hilfen vor Ort, die eine zentrale Einrichtung auf Bundesebene nicht bieten kann. Der Weg zu einer besseren Performance liegt daher in einer modernen Arbeitsteilung der verschiedenen staatlichen Ebenen, die im Ergebnis auf Zusammenführung und Verzahnung der Qualifikationen, nicht auf ihre Separation, ausgerichtet ist. Das Ziel einer besseren Performance kann nur erreicht werden, wenn jede Ebene ihre besonderen Stärken und Fähigkeiten in eine moderne Arbeitsteilung einbringt. Der Präsident des Städtetages hat in seinem Statement in der konstituierenden Sitzung der Reformkommission darauf hingewiesen, dass komplexe Aufgabenstellungen möglicherweise nicht durch Entflechtung, sondern durch Verknüpfung von Qualifikationen gemeistert werden können.²⁷

Selbstverständlich bedarf es klarer Regeln über Zuständigkeiten und Verantwortung. Nur wenn jeder weiß, welche Aufgaben er zu erfüllen hat und welche Mittel ihm zur Verfügung stehen, kann ein Zusammenarbeiten erfolgreich sein. Die normative Grundlage der Zusammenarbeit muss ein klares, schlüssiges Regelwerk im Rahmen eines modernisierten Grundgesetzes sein. Aus Sicht des Städtetages zählt hierzu auch die Möglichkeit der vertraglichen Zusammenarbeit zwischen den Ebenen, wie sie der Städtetag beim SGB II ins Gespräch gebracht hat und sie derzeit beim Ausbau der Ganztagsbetreuung diskutiert wird. Wir regen daher gegenüber der Kommission an, einen Prüfauftrag zu formulieren, 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 nicht nur das geeignete, sondern sogar das notwendige Forum, um diesen Prüfauftrag zu formulieren und abzuarbeiten.

II. Kooperation im Bundesstaat vor dem Hintergrund der Neufassung des Art. 84 I S. 7 GG

Das Verbot der Aufgabenübertragung im neuen Art. 84 I S. 7 GG lässt die Frage nach modernen Formen der Zusammenarbeit der bundesstaatlichen Ebenen in einem neuen Licht erscheinen. Unter der alten Rechtslage wurde die Möglichkeit der direkten Aufgabenübertragung ohne Mehrbelastungsausgleich nachweislich exzessiv, d. h. als Regelfall statt wie vorgesehen als Ausnahme, genutzt. Dadurch entstanden den Kommunen schwerwiegende Nachteile, die zum dringenden Ruf nach Reform der Regelung geführt haben. Andererseits gab und gibt es

²⁶ Deutscher Städtetag (Hrsg.), 100 Jahre Deutscher Städtetag: Die Zukunft liegt in den Städten, Neue Schriften Bd. 87, Köln 2005.

²⁷ Stenographischer Bericht der 1. Sitzung, Kommissionsprotokoll 1, S. 24.

Aufgaben, in denen eine direkte Zusammenarbeit von Bund und Kommunen zweckmäßig ist. Um der hier aufscheinenden Tatsache Rechnung zu tragen, dass Aufgaben unterschiedlicher Komplexität unterschiedliche Grade und Formen der Zusammenarbeit erfordern, ist es notwendig, eine Typologie der Aufgaben zu erstellen. Auf diese Weise kann differenzierter beurteilt werden, wo eine direkte Kooperation Bund-Kommunen benötigt wird.

Das Spektrum dieser Aufgabentypologie reicht von Aufgaben hoher Komplexität und weitreichender gesellschaftlicher Bedeutung bis zu Aufgaben (relativ) geringer Komplexität und lediglich punktueller Bedeutung.

a. Aufgaben gesamtgesellschaftlicher Bedeutung

Bestimmte Aufgaben erfordern zu ihrer qualitativ hochwertigen Erledigung vielfältige Qualifikationen, Erfahrungen, Kenntnisse und Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungsempfängern, die in unterschiedlicher Weise auf die Akteure im Bundesstaat verteilt sind. Diese Aufgaben erfordern daher die intensive Beteiligung mehrerer Ebenen im Bundesstaat und die filigrane Verzahnung ihrer Beiträge. Unter diese noch genauer zu definierende Kategorie fallen die in der letzten Zeit diskutierten Themen des Ausbaus der Kindertagesbetreuung und der Integration. Die bei diesen Aufgaben sinnvolle und notwendige Kooperationsmöglichkeit ist durch die Neufassung des Art. 84 I S. 7 GG erschwert bzw. ausgeschlossen worden. Doch gerade am Beispiel der Modelle, die zum Ausbau der Kindertagesbetreuung und ihrer Finanzierung erwägt worden sind, lässt sich erkennen, wie Bund, Länder und Kommunen versucht haben, eine solche große gesellschaftliche Aufgabe gemeinsam zu meistern und dabei an die neue verfassungsrechtliche Grenze des Art. 84 I S. 7 GG gestoßen sind, die sie nur mühevoll umschiffen konnten.

Daher gilt es, Kriterien einer Aufgabenkategorie zu definieren, in der eine direkte Kooperation der verschiedenen Ebenen unter strikter Wahrung des Konnexitätsprinzips zulässig ist. Eine exzessive Nutzung dieser Kooperationsmöglichkeit in Fällen, in denen sie vom Ergebnis her nicht gerechtfertigt wird, muss durch die Genauigkeit der Kriterienbildung unterbunden werden. Vor einer zwangsweisen Aufgabenaufdrängung auf die Kommunen (vor allem bei absehbar mangelhaftem Mehrbelastungsausgleich) können diese durch einen Aufgabenübernahmevorbehalt (Zurückweisungsrecht) im Sinne der in Teil A skizzierten Verhandlungslösung geschützt werden. Innerhalb dieser Kategorie ist es zudem geboten, neue Instrumente der effektiven Zusammenarbeit zu entwickeln, um die unterschiedlichen Qualifikationen der verschiedenen Ebenen in die Aufgabenerfüllung einzubringen. Zur Illustration: in die Betreuung der Langzeitarbeitslosen und deren Wiedereingliederung in das Erwerbsleben können die Kommunen ihre besonderen Fähigkeiten bei den persönlichen Hilfen einbringen. Dazu bietet sich etwa das Instrument trilateraler Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen an.

Die Notwendigkeit, eine Aufgabenkategorie der direkten Kooperation zu schaffen, bedeutet nicht, die erzielten Fortschritte der Föderalismusreform I wieder aufzugeben, indem man etwa das Aufgabenübertragungsverbot des Bundes an die Kommunen insgesamt rückgängig macht. Aufgaben, die keine direkte Kooperation erfordern, sollten vor dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit und Transparenz ohne unnötige Verflechtung erbracht werden. Es geht also darum, die Reform des Art. 84 I S. 7 GG fortzuentwickeln und an den erkannten Bedarf anzupassen.²⁸

²⁸ Vgl. dazu auch den Vorschlag des Sachverständigen Prof. Battis, Kommissionsdrucksache 68, S. 19f.

b. Das ungelöste Problem der bestehenden Aufgabenzuweisungen bei Aufgaben, bei denen das Durchgriffsverbot Bestand haben sollte

Zwar hat die Reform den Bundesdurchgriff mit Wirkung für neue Gesetzgebungsvorhaben untersagt, lässt jedoch das Problem der bestehenden Aufgabenzuweisungen des Bundes an die Kommunen und deren fehlende Finanzierungsregelungen ungelöst. Die Regelung ist aus städtischer Sicht unzureichend, da die Neufassung des Grundgesetzes die Kommunen nicht zuverlässig davor schützt, dass der Bundesgesetzgeber ihnen im Rahmen der bestehenden Aufgabenzuweisungen weitere Kostenbelastungen auferlegt, etwa indem er Leistungsstandards in bestehenden Leistungsgesetzen erhöht. Die unten aufgeführten Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass der Bundesgesetzgeber durchaus versucht, materiell-rechtliche Erweiterungen bestehender Aufgabentatbestände als zulässig darzustellen. Gemäß der Neuregelung des Art. 84 I GG wäre jedoch in solchen Fällen eine neue Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber erforderlich, mit den entsprechenden landesrechtlichen Konnexitätsfolgen. Unterlässt der Bund jedoch eine entsprechende Aufgabenübertragung an die Länder bzw. unterlassen die Länder es, den an sich erforderlichen Aufgabenübertragungstatbestand an die Kommunen zu schaffen, sind die Kommunen machtlos, da sie den Gesetzgeber nicht zum legislativen Tätigwerden zwingen können. Der Bundesgesetzgeber kann daher versuchen, in einer Kombination von bestehenden bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisungen und erweiterten materiellen Leistungsrechten den Kommunen erhebliche weitere Kostenbelastungen aufzuerlegen. Die schweren Bedenken, die der Deutsche Städtetag (u. a. in der Bundestags- und Bundesratsanhörung zur Föderalismusreform im Mai 2006) wegen dieser lückenhaften Regelung des Übergangsrechts seit der Vorlage der Gesetzentwürfe am 07.03.2006 vielfach angesprochen hatte, sind nicht in Verbesserungen der Reform eingemündet. Hier ist eine Klarstellung erforderlich. Tatsächlich ist es Sinn und Zweck der Reform des Bundesdurchgriffs, die Kommunen in Zukunft vor neuen Belastungen zu schützen, so dass Art. 84 (neu) so ausgelegt werden müsste, dass die Kommunen auch im Falle von Änderungen des bestehenden Rechts von erneuten Belastungen freigehalten werden.

Bereits in der kurzen Zeitspanne seit In-Kraft-Treten der Neuregelung am 1.9.2006 hat eine Reihe von Beispielen gezeigt, dass der Schutz, den Art. 84 I S. 7 GG bietet, nach wie vor lückenhaft ist, wenn bestehende Zuweisungsnormen ausgedehnt oder Ansprüche der Höhe nach verändert werden.

- Gewährung einer einmaligen Weihnachtsbeihilfe für das Jahr 2006 in § 133b SGB XII/ Anhebung des Barbetrages von 26 auf 27% in § 35 II SGB XII ab dem 1.01.2007

Ohne dem Grunde nach neue Leistungstatbestände zu schaffen, hat der Bundesgesetzgeber die Höhe der Leistungen aufgestockt und somit im Rahmen bestehender Leistungsgesetze für Mehrbelastungen in den kommunalen Haushalten gesorgt. Es handelt sich genau um den Fall, vor dem Art. 84 I S. 7 GG die Kommunen schützen soll. Sowohl in NRW als auch in Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Mecklenburg -Vorpommern haben die kommunalen Spitzenverbände die Konnexitätsrelevanz der Änderungen angemahnt. In Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des Bundes (BT-DS 13/3989) haben sich die Länder jedoch darauf berufen, dass es sich nicht um eine neue Aufgabenzuweisung im Sinne von Artikel 84 I GG handelt. In Baden Württemberg hat der Städtetag ein Gutachten in Auftrag gegeben, dass zum Ergebnis kommt, dass es sich um eine Aufgabenübertragung

handelt, die an die Länder gerichtet ist.

- Anhebung der Regelsätze im SGB XII zum 1.07.07

Zum 01.07.2007 wurden die Regelsätze im SGB XII angehoben. Die Anhebung ist gekoppelt an die Entwicklung des Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Länder setzen durch Rechtsverordnung die konkrete Höhe der monatlichen Regelsätze im Rahmen einer Rechtsverordnung des BMAS fest. Auch bei dieser Anhebung haben sich Länder auf den Standpunkt gestellt, dass keine Konnexitätsfolgen ausgelöst werden, da man nur Vorgaben des Bundes umsetze und keine eigenen Spielräume habe.

- Auch die flankierenden Eingliederungsleistungen in § 16 II SGB II können als Beispiel dienen:

Die finanziellen Mehrbelastungen durch zusätzliche Maßnahmen der Schuldnerberatung, Kinderbetreuung etc. im SGB II sind schwer zu quantifizieren und mit einem Pauschalbetrag in die Revisionsverhandlungen eingeflossen. Durch die Ersetzung der Revisionsregelung im SGB II werden diese Ausgaben in der Weiterentwicklung der Beteiligungsquote des Bundes an den KdU nicht mehr berücksichtigt. Gleichzeitig steigt der Druck auf die Kommunen, diese Leistungsangebote erheblich auszuweiten. Notwendig wäre eine bundesweite Beobachtung der Kostenentwicklung und ein entsprechender Ausgleich durch den Bund.

- Verbraucherinformationsgesetz

Im Entwurf des Verbraucherinformationsgesetzes ging der Bundesgesetzgeber davon aus, dass die dort statuierte Pflicht der Kommunen, Anträge auf Herausgabe von Informationen zu prüfen und zu bescheiden, keine neue Aufgabe der Kommunen sei, sondern lediglich eine Konkretisierung einer bereits nach dem Informationsfreiheitsgesetz übertragenen Aufgabe. Diese Auffassung erwies sich mit der Nichtausfertigungsentscheidung des Bundespräsidenten vom 8.12.2006 (BT-Drucks. 16/3866) als irrig. Doch der legislative Vorgang zeigt deutlich, dass nach dem In-Kraft-Treten der Neuregelung des Art. 84 I GG am 1.9.2006 eine erhebliche Gefahr besteht, neue Aufgabenzuweisungen an die Kommunen als vermeintlich zulässige Konkretisierungen bestehender Aufgaben zu etikettieren.

III. Kooperation in der Vorbereitung der Gesetzgebung

Moderne Auffassungen von „gutem Regieren“ (good governance) erkennen, dass bereits im höchst formalisierten Gesetzgebungsverfahren Kooperation der Akteure sinnvoll und notwendig ist, die von der Gesetzgebung betroffen sein werden. Dies schließt auch die gesetzesausführenden Stellen ein. Das effektivste Mittel der Kooperation an dieser Stelle ist ein zuverlässiges und frühzeitiges Anhörungsverfahren. Die seit langem vom Deutschen Städtetag angestrebte Einführung eines verfassungsmäßig verankerten Anhörungsverfahrens zu Gunsten der Kommunen ist auch im vorliegenden Zusammenhang der Föderalismusreform II aktuell.

Die Beratung von Gesetzen, die das "Ob" und "Wie" der Bestimmung kommunaler Aufgaben betreffen, sollte kommunalen Sachverstand berücksichtigen, um die Erfahrungen der Kommunen aus dem Verwaltungsvollzug in bessere Gesetzgebung einfließen zu lassen. Die

Kommunen besitzen unbestrittenen Sachverstand im Vollzug der Bundesgesetze auf der bürgernächsten Ebene. Dieser Erfahrungsschatz sollte – nicht nur im kommunalen, sondern im gesamtstaatlichen Interesse an praxistauglicher, effizienter Gesetzgebung – in die Formulierung neuer Gesetze einfließen. Es empfiehlt sich eine Ergänzung des GG um eine Bestimmung, die ein verbindliches Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren des Bundes sicherstellte. Dafür wird vorgeschlagen, folgenden Wortlaut in Art. 28 Abs. 2 GG aufzunehmen:

“Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“

Die Landesverfassungen vieler Flächenländer enthalten vergleichbare Regelungen²⁹. Die Verankerung eines Anhörungsrechtes der kommunalen Spitzenverbände wäre also kein Novum³⁰.

²⁹ Art. 71 Abs. 4 LVerfBW; Art. 97 Abs. 4 BbgLVerf; Art. 57 Abs. 6 NdsLVerf; Art. 124 VerfSaarl; Art. 84 Abs. 2 LVerf Sachsen; Art. 91 Abs. 4 VerfThür; Art. 83 Abs. 7 BayVerf.

³⁰ Vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Burgi, Kommissionsdrucksache 72, S. 8 f.