

## Schuldenbremse – Fluch oder Segen?

**Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistags**

Frei gehaltener Vortrag am 15. Mai 2013

### A. Einleitung

Ich habe mir vorgenommen, frei zu Ihnen zu sprechen, damit ich Ihre Reaktionen aufnehmen kann und Sie meinen Beitrag auf diese Weise auch einigermaßen ertragen können.

Zu Anfang will ich – auch im Namen unseres Präsidenten *Hans Jörg Duppré* – herzlich Danke sagen für die Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Landkreistag und dem Bayerischen Landkreistag. Das Selbstbewusstsein der Bayern kommt ja dadurch zum Ausdruck, dass Herr *Kreidl* eben sagte:

„Wir Bayern tragen das auf der Bundesebene vor und der DLT muss uns dabei helfen.“

Wenn das alle Landesverbände so sagten, würde es für die koordinierende Arbeit des DLT schwierig werden. Ich schlage vor: Lasst uns Hand in Hand vorgehen!

Ich habe es eben noch einmal ausgerechnet: Da überall sonst in Deutschland über Gebietsreformen nachgedacht wird, ein Thema, das Sie ja überhaupt nicht ansprechen, will ich darauf hinweisen, wie mächtig die bayerischen Landkreise sind. Wir haben 71 Landkreise in Bayern und 295 in Deutschland. D. h.: Über 24 % der deutschen Kreise liegen in Bayern. Das ist ein Pfund, mit dem Sie wuchern können. Deshalb hat Ihr früherer Präsident *Otto Neukum* auch immer betont, dass der Bayerische Landkreistag zu seiner Zeit – dies galt bis 2003 – einen Sitz mehr im DLT-Präsidium hatte.

Ich will mich bedanken für die Zusammenarbeit über Jahrzehnte hinweg. Ganz konkret will ich den Dank richten an die Mitglieder des Bayerischen Landkreistages im DLT-Präsidium. Das sind in den letzten zehn Jahren *Jakob Kreidl* und *Roland Schwing*, davor *Theo Zellner* gewesen. Wir haben außerdem sieben Landräte in den Ausschüssen des Deutschen Landkreistages, die dort insgesamt alle schon lange mitwirken, das sind Landrat *Karmasin*, Landrat *Eichner*, Landrat *Faltermeier*, Landrat *Hafner*, Landrat *Huber*, Landrat *Kaiser* und Landrat *Mirbeth*. Auch den Mitgliedern des Innovationsrings sage ich sehr herzlichen Dank für die Zusammenarbeit im Innovationsring des DLT. Ihnen allen darf ich für die aktive Mitarbeit in den Gremien des Deutschen Landkreistages genauso herzlich danken wie den Mitarbeitern der Geschäftsstelle mit Herrn *Keller* an der Spitze.

Ich will zudem einen besonderen Dank und Gruß aussprechen. Ich habe mich besonders gefreut, *Wolfgang Magg* hier wiederzutreffen. Wir kennen uns über 20 Jahre und haben in den ersten zehn Jahren meiner aktiven Tätigkeit teilweise auch heftig miteinander gerungen. *Wolfgang Magg* konnte schon sehr knorrig sein; ich habe mich über manches, was er vorgetragen hat, auch geärgert. Als er 2002 aufgehört hat, habe ich aber gewusst, wie sehr wir ihn vermissen. Insofern, lieber *Wolfgang*, wünsche ich Dir in jedweder Weise für die Zukunft alles Gute. Ich habe in

unserem Gespräch bemerkt, wie kämpferisch und klar analysierend er die Dinge auch heute noch angeht. Das ist gut so.

Jeder Bayer weiß natürlich, dass der Deutsche Landkreistag in München gegründet worden ist. Ich will jetzt auf die Gründungsgeschichte nicht näher eingehen; der Landkreistag an sich ist eine Preußische Erfindung aus dem Jahre 1916. Aber der **Deutsche** Landkreistag ist am 7.9.1922 in München gegründet worden. Und insofern können wir miteinander überlegen, wer von Ihnen 2022 für die Ausrichtung einer großen bundesweiten Tagung in Bayern bereitsteht. Wir werden uns auch um den Bundespräsidenten und den Kanzler oder die Kanzlerin als Festredner bemühen.

Wenn Sie Ihre Veranstaltung unter die Überschrift setzen: „Schuldenbremse – Fluch oder Segen?“ und dann mit päpstlichem Beistand in Altötting tagen, kann doch die Antwort nur lauten: Das ist ein Segen für Deutschland und ein Segen für Europa.

Und wer sich als Kommune solche nagelneuen Tagungsräume leisten kann und nicht in Zelten bei Bockwurst und Kartoffelsalat tagt, der kann nicht den Untergang des Abendlandes hier an dieser Stelle beschreiben (*Beifall*), sondern wir müssen auch mit ein bisschen Zuversicht in die Zukunft blicken. Herr Bürgermeister und Herr Landrat *Schneider*, ich gratuliere Ihnen sehr zu dieser Einrichtung ebenso wie zu Ihrem Landkreis. Die Präsentationen über Burghausen und über Altötting zeugen doch von Selbstbewusstsein und zeigen Zusammenhalt und Kraft. Wenn Sie hier in dieses Gebäude nicht nur öffentliche Mittel, sondern auch Volksbankmittel und private Stiftungsmittel gesteckt haben, beweist dies, dass kommunale Selbstverwaltung lebt – und nicht zuletzt von bürgerschaftlichem Engagement lebt. Ich werde Ihnen gleich wieder abstrakte Überlegungen zu präsentieren haben, aber das, was ich Ihnen präsentiere, soll dazu dienen, dass die Rahmenbedingungen dafür stimmen, dass im Ergebnis kommunale Selbstverwaltung vor Ort funktioniert.

Wir können hier keine Patentrezepte liefern, aber insofern haben Sie hier in Bayern die allerbesten Voraussetzungen – nicht zuletzt auch deshalb, weil Sie noch über überschaubare gebietliche Strukturen verfügen. Deshalb, lieber Herr *Kreidl*, hat mich etwas in Ihrem Beitrag besonders gefreut: Sie haben Funktionalreformen eingefordert zugunsten der Kreise und zum Teil auch zugunsten der Gemeinden. Die große Aufgabenkommunalisierung in Baden-Württemberg mit der Auflösung aller Sonderbehörden und der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände bei durchaus noch vergleichbaren gebietlichen Strukturen zeigt doch, wenn es irgendwo noch örtliche Gemeinschaft auch mit einem Stück Sozialkontrolle gibt und damit Verwaltungsstrukturen verbunden sind, dann lassen sich Kostensenkungspotenziale realisieren, ohne den einzelnen dabei Unrecht zu tun. Das ist etwas, was in einer Massenverwaltung auf Bundes- oder auf Landesebene bzw. in Sonderbehörden eben ganz anders ist als in der kommunalen Selbstverwaltung, wo Sie die Aufgaben bündeln und wo nicht nur die Mitarbeiter der Behörde die von ihrer Tätigkeit betroffenen Menschen kennen, sondern auch und gerade die kommunalen Mandatsträger die Situation vor Ort genau kennen. Das ist doch der große Vorzug der kommunalen Selbstverwaltung.

Deshalb ist es sehr interessant, dass nachgewiesen worden ist, dass die Aufgabenkommunalisierung in Baden-Württemberg, die ein Kraftakt von *Erwin Teufel* am Ende seiner Amtszeit war und 2005 realisiert wurde, dazu geführt hat, dass die gesetzlich vorgegebenen Einsparpotenziale von 20 %, zu erreichen in sieben Jahren

in 3 %-Schritten, in der Realität auch erreicht worden sind. Das Interessante dabei ist – und gerade das sollte Sie in Bayern mit Ihren kleinen Kreisstrukturen aufhorchen lassen –, dass auch Baden-Württemberg nicht nur über Großkreise verfügt, wenn Sie etwa an den Hohenlohekreis mit 108.000 Einwohnern oder den Landkreis Freudenstadt mit ca. 120.000 Einwohnern denken. Nachgewiesen wurde jetzt in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, dass es gerade nicht nur die 500.000 Einwohnerkreise rund um Stuttgart sind, die Aufgaben im Wege der Funktionalreform wahrnehmen können, sondern dass auch und gerade die Kreise in der Fläche mit Einwohnerzahlen um die 100.000 Aufgaben ebenso wirtschaftlich wie fachlich fundiert wahrnehmen können (*Beifall*). Insofern sollte gerade das etwas sein, an dem Sie sich auch in Zukunft bei der traditionell guten Zusammenarbeit zwischen Bayern und Baden-Württemberg ein Stück weit orientieren sollten.

Diese Bemerkungen wollte ich gern vorangestellt haben, bevor ich über die Schuldenbremse in föderalen Strukturen spreche.

## **B. Ausgangsbefund zur Staatsverschuldung**

Zu Anfang müssen wir einige wenige Zahlen zur Verschuldungssituation in Deutschland auf den Tisch legen. Wir haben in Deutschland Ende 2012 einen Schuldenstand von über 2 Bill. Euro. Wenn Sie diese 2,072 Bill. Euro aufteilen, dann entfallen auf den Bund 1.289 Mrd. Euro, auf die Länder 649 Mrd. Euro und auf die Kommunen 134 Mrd. Euro. Wir wollen hier vorrangig über die kommunale Situation sprechen und das ist auch richtig so. Im kommunalen Bereich fühlen wir ganz deutlich, wie uns die Kommunalverschuldung erdrückt und – auch das hat Herr *Kreidl* deutlich gemacht – Investitionskraft nimmt. Nun müssen wir aber erkennen, dass im bundesstaatlichen Gefüge die Pro-Kopf-Verschuldung des Bundes – und das sind auch wir – in Relation zu der der Kommunen fast zehnmal so hoch ist. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder ist im Verhältnis zu den Kommunen im Durchschnitt immerhin noch fünfmal so hoch wie die der Kommunen. Dann kann ich noch eine letzte Relation bilden: Der Bund ist doppelt so hoch verschuldet wie die Länder. Diese Grobzahlen muss man im Kopf haben, wenn man für die Zukunft über reale Lösungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Implementierung der Schuldenbremse spricht.

Von daher ist es von Seiten des Bundes nicht völlig verwunderlich, wenn gesagt wird: „Eure Sorgen möchten wir haben, also fordert nicht immer noch mehr von uns.“ Fast genauso verhält es sich im Verhältnis von Bund und Ländern und im Verhältnis der Länder zu ihren Kommunen. Sie müssten diese Relationen schon sehen, wenn wir aus kommunaler Sicht über realisierbare Lösungen nachdenken. Dennoch ist es wahr: Wir spüren das Ausmaß der Verschuldung im kommunalen Bereich ganz unmittelbar und ganz präsent und gerade deshalb muss man im Grunde erkennen: Eigentlich ist die Situation noch viel grausiger als von uns erfasst, da das, was wir unmittelbar an Kommunalverschuldung spüren, nur etwa 6,5 % der bundesdeutschen Verschuldung ausmacht.

Meines Erachtens reicht es alleine schon aus, diese Zahlen zu nennen, um zu erkennen, dass der Fiskalpakt ein Segen für Europa und für Deutschland ist. Es kann einfach nicht so weitergehen, dass man auf Verschuldung setzt. Und wenn es nicht so weitergehen kann, dann muss das politische Ziel, dass es anzustreben gilt, auch nicht nur in Lastenverlagerungen zwischen den Ebenen liegen, sondern wir müssen

die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes überprüfen und umschichten. Daran führt gar kein Weg vorbei.

Wenn Herr *Kreidl* gesagt hat, wir müssen die Investitionskraft stärken, dann ist das völlig richtig. Natürlich müssen wir die Investitionskraft stärken. Wir alle haben gelernt, investive Ausgaben kann man ggfs. noch mit Krediten bedienen, konsumtive Ausgaben dagegen nie. Was machen wir aber im öffentlichen Gesamthaushalt der Bundesrepublik Deutschland? Seit Jahrzehnten das Gegenteil! Insbesondere ist dies seit Anfang der 90er Jahre nicht zuletzt und in hohem Maße aufgrund der finanziellen Folgen der Deutschen Einheit geschehen. Es hilft uns aber kein Weg an der Erkenntnis vorbei: Ein Straßennetz, das man einmal errichtet hat, erneuert sich nicht von selbst, sondern es nutzt sich ab, ja es verfällt sogar. D. h. also, Investitionen, die einmal getätigt worden sind, sind damit nicht dauerhaft eine „Bank für die Zukunft“, sondern bedürfen natürlich der Unterhaltung, ggfs. auch des Ausbaus. Aufgrund dessen ist es durchaus richtig – so habe ich jedenfalls die Diskussion über die Maut verstanden –, dass man auch über neue Finanzierungsquellen nachdenkt. Dieses Nachdenken muss aber ja wohl in erster Linie Transitreisende betreffen, die zusätzliches Geld in deutsche Kassen bringen und nicht die deutschen Steuerzahler. Wenn man also in Deutschland eine Maut einführt, die nicht zu überwachungsintensiv sein darf, um damit nicht zu viel Geld für die Erfassung zu binden, muss man für inländische Steuerzahler gerade im ländlichen Raum zu Entlastungen an anderer Stelle kommen.

Meine persönliche These – und ich glaube, es ist auch die des Deutschen Landkreistages – lautet: Wir haben in Deutschland eher ein Ausgaben- als ein Einnahmeproblem, denn staatliche Einnahmen haben wir viele. Sie sind so hoch wie nie zuvor. Eine breitflächige Steuererhöhungsdiskussion halte ich daher persönlich nicht für richtig. Ich denke eher, dass wir über die Strukturen der öffentlichen Haushalte nachzudenken haben und insoweit ist es ganz sicher richtig, was Sie in Ihren Forderungskatalog aufgenommen haben, nämlich zu fordern, dass die Investitionskraft zur Standortsicherung gestärkt werden muss. Im sozialen Bereich müssen wir demgegenüber angesichts der dortigen ungebrochenen Wachstumsdynamik zu Lösungen kommen, durch die wir Kostensenkungen realisieren, ohne individuelle Unerträglichkeiten zu schaffen.

Das halte ich auch vor dem Hintergrund der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 7.2.2010, die hohe Wellen geschlagen hat, für möglich. Politisch hat diese Entscheidung zum sog. Bildungs- und Teilhabepaket geführt. Aus dem Grundsatz der Menschenwürde hat das BVerfG einen Anspruch auf soziale Leistungen einschl. kommunikativer Teilhabe hergeleitet. Ich bin mir aber ziemlich sicher, dass man die Darlegungen nicht dahingehend überschätzen darf, dass es gar nicht mehr auf den Gesetzgeber ankommt und wir politisch wegen – vermeintlicher – verfassungsrechtlicher Bindungen gar nichts mehr gestalten können. Es ist gerade nicht so, dass im Sozialbereich die Kostenhöhe in Art. 1 des Grundgesetzes über die Menschenwürde steht und alles andere unveränderbar ist. Hinzu kommt, dass im Grundgesetz jetzt auch die Schuldenbremse mit dem Nettoneuverschuldungsverbot steht, die staatliches Handeln genauso bindet. So hat das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein die Einführung einer obligatorischen Kostenbeteiligung der Eltern an den Schülerbeförderungskosten auch auf die Einhaltung der Schuldenbremse gestützt. Insofern bedarf es politischer Entscheidungen, die allerdings nachvollziehbar sein

müssen, wie die Menschenwürde und der Sozialstaatsgrundsatz aber auch andere Grundrechte und Staatszielbestimmungen ausgestaltet werden. Dabei wäre es ein schweres Missverständnis zu glauben, dass Karlsruhe gesagt habe, es gäbe immer nur Leistungserhöhungen nach oben. Vielmehr hat Karlsruhe ausgedrückt, dass das, was zur jeweiligen Zeit sozialadäquat ist, immer wieder neu versucht werden muss, zu ermitteln.

Bei dieser Ermittlung müssen wir auch einbeziehen: Wie betreibe ich Standortsicherung und wie betreibe ich Währungssicherung. Die letztgenannte Frage war im Februar 2010 für Deutschland noch gar keine; das kam erst kurz darauf mit der ersten Hilfe für Griechenland im Mai 2010. Wir müssen also über ganz neue Fragen und Priorisierungen nachdenken. Gerade deshalb gibt es auch mit Blick auf die Sozialstaatssicherung keine Denkverbote. Maßgeblich für den sozialen Bereich ist aber, dass wir unsere Anstrengungen nicht auf Verlagerungen zwischen den staatlichen Ebenen konzentrieren, sondern gesamtstaatlich letztlich wirklich zu Einsparungen, mindestens zu einer Brechung der Wachstumsdynamik kommen.

Viele von Ihnen werden auf dem Sparkassentag im April in Dresden gewesen sein. Dort hat Frau *Merkel* etwas ausgeführt, was auch die Sparkassen selber ihrer Dresdener Erklärung zugrundegelegt haben: In der Europäischen Union, die nun wirklich nicht überall von einer Sozialstaatlichkeit deutschen Ausmaßes geprägt ist, leben 7 % der Menschen auf der Welt. Von diesen werden 25 % der Wirtschaftsleistungen erbracht, aber auch 50 % der Sozialleistungen in Anspruch genommen. Wenn Sie das auf Deutschland übertragen, dann wird die Relation zwischen Einwohnerzahl, Bruttoinlandsprodukt und Sozialleistungen noch mehr auseinanderspreizen und wir müssen sehen, dass wir insoweit einerseits auf einer Insel der Seligen leben, aber auf der anderen Seite auch erheblichen Veränderungsbedarf haben.

In Bayern haben Sie im bundesweiten Vergleich allerdings eine ausgesprochen entspannte Finanzsituation. Herr *Kreidl* hat auf den ausgeglichenen Staatshaushalt bzw. Überschüsse des Landes hingewiesen. Die Kommunalverschuldung in Bayern ist allerdings relativ hoch. Die normale kommunale Verschuldung lag Ende 2011 pro Kopf in Bayern bei 1.102 Euro, wenn man alle Kommunen zusammenzählt. Im bundesweiten Vergleich waren es mit 1.097 Euro pro Kopf etwa genauso viel. D. h.: Dem Freistaat Bayern geht es finanziell, was die Verschuldungssituation angeht, ausgesprochen gut. Die Kommunen liegen dagegen in ihrer Verschuldung 5 Euro schlechter als der Bundesdurchschnitt. Ich kann Sie nur auffordern, über dieses (Miss-)Verhältnis einmal nachzudenken. Da gibt es für Sie sicher Argumente, um zu sagen: Da ist für das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs noch Luft drin. Sagen muss man aber auch: Bei den Kassenkrediten wissen die Kommunen in Bayern gar nicht, wie man die buchstabiert, geschweige denn in Anspruch nimmt. Die Kassenkredite der bayerischen Kommunen betragen durchschnittlich 31 Euro pro Kopf und kommen zu den vorgenannten 1.102 Euro noch hinzu. Die Kommunen in Baden-Württemberg sind insoweit aber noch etwas besser, sie haben nämlich nur 21 Euro Kassenkredite pro Kopf. Und die Kommunen in Sachsen sind noch besser, sie haben nur 12 Euro Kassenkredite je Einwohner. Aber wenn sie einmal dorthin schauen, wo es früher jedenfalls zum Teil auch bayerische Gebiete gab, nämlich nach Rheinland-Pfalz und ins Saarland, sehen die Verhältnisse dort völlig anders aus. Die kommunalen Kassenkredite im Saarland betragen 1.775 Euro pro Kopf, in Rheinland-Pfalz liegen sie bei 1.444 Euro pro Kopf und in Nordrhein-Westfalen, wo ja

knapp 18 Mio. Menschen leben, bei 1.241 Euro pro Kopf für jede Kommune. Das sind über 23 Mrd. Euro kommunaler Dispokredit alleine in Nordrhein-Westfalen.

Hessen, Bayerns Partner bei der Länderfinanzausgleichsklage, weist in seinen Kommunen 1.050 Euro Kassenkredite pro Kopf auf. D. h. also, wir haben in Deutschland eine völlig auseinanderfallende Situation bei der kommunalen Verschuldung. Das Schlimme aus bayerischer Sicht ist dabei, dass Sie etwas vom Rest Deutschlands nicht zuletzt in der Länderfinanzausgleichsklage erwarten, aber nahezu alle anderen Ihnen sagen: „Eure Sorgen möchten wir haben, wenn uns so die Augen tränen bei den Kassenkrediten.“

Wie wir aus dieser Verschuldungssituation im kommunalen Bereich gerade bei den Kassenkrediten wieder herauskommen, weiß heute objektiv niemand. Und wenn ich Sie wäre, also der Repräsentant eines bayerischen Landkreises, einer bayerischen kreisfreien Stadt oder einer bayerischen kreisangehörigen Gemeinde, würde ich Überlegungen, wie sie gegenwärtig zum Teil in Norddeutschland angestellt werden, außerordentlich argwöhnisch betrachten. Da wird nämlich vorgeschlagen, einen großen gemeinsamen Topf zu bilden, die Solidarpaktmittel Stück für Stück umzuleiten und aus diesem Topf mindestens die Zinsleistungen – wenn nicht mehr – für die kommunalen Altschulden zu erbringen und dann ist die Sache geritzt. Aus bayerischer Sicht wäre ich gegenüber diesem Lösungsvorschlag skeptisch, denn davon haben Sie nichts. Insoweit kann der Vorschlag aus Ihrer Sicht wohl auch nicht richtig sein und mit ihm irgendetwas nicht stimmen.

Man kommt an der Erkenntnis nicht vorbei, dass es sich bei hohem kommunalindividuellem Kassenkreditbestand entweder um ein kommunales Fehlverhalten oder um ein Fehlverhalten der Kommunalaufsicht handeln muss. Wenn man aber auf einen Kassenkreditbestand von über 1.000 Euro pro Kopf der Bevölkerung im Landesdurchschnitt der Kommunen stößt, kann in diesen Ländern politisch etwas im Verhältnis von Land und Gesamtheit der Kommunen nicht stimmen. Entweder sind die Kommunen finanziell kollektiv unterausgestattet, oder sie arbeiten unwirtschaftlich oder die Kommunalaufsicht funktioniert nicht. Andere Befunde kann es eigentlich diesbezüglich nicht geben.

### **C. Die Schuldenbremse**

Im März 2012 hat man auf europäischer Ebene als eine von vielen Regelungen zur Eurostabilisierung eine richtige Maßnahme getroffen, als man den Fiskalpakt verabschiedet hat. In Deutschland ist er sodann erst nach der Entscheidung des BVerfG vom 12.9.2012 ratifiziert worden. Das ist dann aber unverzüglich geschehen und er ist seit Anfang des Jahres 2013 in Kraft. Wirksamkeit entfaltet er – so steht es in dem europäischen Vertrag – ein Jahr nach Inkrafttreten, also ab 1.1.2014. Im Europäischen Fiskalpakt steht, dass alle die Länder, deren Schuldenstand über 60 % des Bruttoinlandsprodukts beträgt, was ein Überschreiten der ursprünglichen Maastricht-Kriterien bedeutet, ab 2014 nur noch 0,5 % ihres Bruttoinlandsprodukts an neuen Schulden aufnehmen dürfen. Das ist also eine Regelung, die Deutschland inzwischen völlig unabhängig von der Frage bindet, ob wir sie national im Bundesstaat umsetzen oder nicht. Wir sind europavölkerrechtlich an die Einhaltung des Fiskalvertrages gebunden und das bedeutet, wir – also Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen zusammen – dürfen im Jahr nicht mehr als 14 Mrd. Euro Schulden machen.

Wir hatten schon Neuverschuldungszahlen, die für den öffentlichen Gesamthaushalt insbesondere in Zeiten der Finanzkrise um ein Vielfaches höher lagen. Die Einhaltung des Fiskalpaktes kommt also ohne strukturelle Eingriffe in die öffentlichen Haushalte nicht aus. Dass es im Moment so aussieht, als ob wir die Kriterien einhalten können, liegt daran, dass wir konjunkturell eine gute Entwicklung sowie eine in der Nachkriegsgeschichte völlig unvergleichbare Niedrigzinsphase haben. Wir befinden uns nicht in einer wirtschaftlichen Normallage, sondern wir sind deutlich im Plus. Eigentlich müssten wir mithin eine Überschusssituation an Einnahmen haben. Merken Sie sich bitte diesen Satz bis nach der Bundestagswahl, dann wird er auch von anderer Seite ausgesprochen werden. Wenn Repräsentanten des Bundes derzeit sagen, dass wir die Kriterien der Schuldenbremse einhalten, dann stimmt das auf Bundesebene sogar. Aber der Bund müsste ehrgeiziger sein und an der Herbeiführung einer gewissen Überschusssituation arbeiten.

Insofern haben wir weiterhin einen deutlichen Konsolidierungsbedarf. Konsolidierungsbedarf bedeutet aber, Geld einzusparen und nicht mehr Geld auszugeben. Das muss man bedenken, weil wir etwa bei der Reform der Eingliederungshilfe dem Bund weitere Ausgabenlasten auferlegen und ihm nicht bestehende Lasten wegnehmen wollen. Wie die zulässige strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,5 % des BIP in einem Föderalstaat aufgeteilt werden soll, sagt der Europäische Fiskalpakt selbstverständlich nicht. In Europa werden aber mit Blick auf die 0,5 % vom Bruttoinlandsprodukt alle Ebenen eines Staates zusammengezählt. Mehr will ich zu der europarechtlichen Problematik nicht ausführen.

## **D. Innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrages**

Jetzt komme ich zur eigentlichen Problematik – und die liegt nicht im Europavölkerrecht. Dabei muss man wissen: Die große Stärke Deutschlands, das muss man deutlich sehen, ist der föderale Aufbau, die Geltung des Subsidiaritätsprinzips, der Aufbau von unten nach oben mit starker kommunaler Selbstverwaltung. Wenn ich aber über so einen Aufbau mit Eigenständigkeit von kommunaler Selbstverwaltung, 16 Ländern und des Bundes und in einer gewissen Weise auch von Selbstverwaltung der Sozialversicherungen verfüge, ist es ein höchst schwieriges Unterfangen, das europäische Kriterium einzuhalten. Es ist jedenfalls schwieriger, als einen Sack Flöhe zu hüten, von selbständigen Gebietskörperschaften auf vier Ebenen und Sozialversicherungsträgern trotz deren Eigenständigkeit die Einhaltung des Gesamtziels von nicht mehr als 14 Mrd. Euro neuer Schulden gesamtstaatlich durchzusetzen. Es fragt sich: Wie machen wir das?

### *I. Aufgabenübertragungsverbot*

Das ist nun wirklich nicht einfach. Und deshalb haben wir in Deutschland in den letzten Jahren zwei große Föderalismusreformen durchgeführt. Auch darauf bezogen will ich Bayern nachdrücklich loben, ich verbinde das gleich auch noch mit Namen.

Die erste große Reform, über die dann im Nachhinein wieder viel geredet wurde und bei der manches vielleicht sogar zerredet wird, ist die Föderalismusreform I. In dieser Föderalismusreform I sind die Kommunen für zwei Alternativen eingetreten. Ich selbst habe in der konstituierenden Sitzung der Föderalismusreform I vor fast zehn Jahren im November 2003 sprechen dürfen und für den gesamtkommunalen Bereich

ausgeführt, dass es für uns zwei denkbare Lösungswege gibt; entweder Konnexität zwischen Bund und Kommunen. Das bedeutet, dass für den Fall, dass der Bund Leistungspflichten auf die Kommunen überträgt, eine unmittelbare finanzielle Ausgleichspflicht gegenüber den Kommunen entsteht.

Die zweite Alternative bestand in der Schaffung eines Durchgriffsverbots in Art. 84 GG mit der Folge, dass der Bund keine Aufgaben mehr direkt auf die Kommunen übertragen darf. Die Länder haben sich 16 : 0 dafür entschieden, dass sie keine Konnexität zwischen Bund und Kommunen wollen. Zur frühen Wahrheit dieser Kommissionsarbeit, die im November 2003 begonnen hat, gehört also, dass wir schon zu Weihnachten 2003 gewusst haben: Konnexität zwischen Bund und Kommunen wird es nicht geben.

Was es aber in der Vergangenheit immer schon gab und man wissen muss, wenn man die gefundene Lösung kritisiert, ist, dass der Bund immer schon Aufgaben auf die Kommunen samt Finanzierungslast durchreichen durfte. Das war so beim Bundessozialhilfegesetz, das war bei der Jugendhilfe mit § 69 KJHG der Fall und das war so bei der Grundsicherung im Alter damals im Grundsicherungsgesetz. Es war auch so beim SGB II, neugeschaffen 2003 mit Wirkung ab 2005. D. h. also, das was von Anbeginn des Grundgesetzes an ging, war, dass der Bund Aufgabenlasten direkt auf die Kommunen abwälzen konnte, mit denen kommunale Ausgabenlasten in Milliardenhöhe allein auf den Feldern verbunden waren, die ich genannt habe. Hinzu treten etwa die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege etc. Es ging um kommunale Belastungen, die der Bund in einer Größenordnung von über 40 Mrd. Euro begründet hat, ohne gegenüber den Kommunen Finanztransfers leisten zu dürfen. Was er nämlich nicht durfte, war, eine unmittelbare Finanzbeziehung herzustellen.

Deshalb bestand die Alternative für die Kommunen nicht darin, sich etwas zu erträumen, sondern zu erkennen, dass wir da verfassungsrechtlich ein Leck haben, das für die Kommunen ein Fass ohne Boden ist. Zu fragen war: Wie verstopfen wir das? Insoweit gab es zwei Antworten: Entweder dadurch, dass der Bund zwar Aufgaben übertragen darf, er aber auch Geld geben können muss. Das wollten die Länder nicht. Der Bund wollte es auch nicht, er kam nur gar nicht erst so weit, „nein“ zu sagen, weil die Länder vorher schon apodiktisch „nein“ gesagt hatten. Oder man konnte neu regeln, dass der Bund den Kommunen unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen darf. Er darf die Aufgaben in der Sache weiterhin regeln, wie die Sozialhilfe, die Jugendhilfe, das Vormundschaftsrecht, das Betreuungsrecht usw., also alles, was den Menschen hilft und gut und teuer ist. Das darf er auch weiterhin.

Aber wenn er diese Aufgaben geregelt hat, kann er sie nicht an die Kommunen adressieren, d. h. er kann keine kommunale Ausführungszuständigkeit durch Bundesgesetz begründen. Das ist die Philosophie der Föderalismusreform I gewesen. Das bedeutet, dass dann Art. 83 gilt, in dem in der Sache steht, dass für den Fall, dass der Bund eine Sachaufgabe regelt, die Ausführungszuständigkeit grundsätzlich bei den Ländern liegt. Das wollten die Länder auch so haben. Und derjenige, der das immer am lautesten und völlig zu Recht gesagt hat, hieß *Alfred Schön* und war Ihr Staatskanzleichef. Das war der Verhandlungsführer der B-Länder, der die Verhandlungen der Föderalismuskommission überhaupt, aber gerade auch in diesem Punkt maßgeblich geprägt hat.



Um dieses Ziel zu erreichen, hat man Folgendes gemacht. Man war nicht blind, sondern hat genau gewusst, was man geregelt hat. Man hat vereinbart, den Bundesdurchgriff auf die Kommunen zu unterbinden, dem Bund aber die Befugnis zugestanden, in der Sache weiterhin alles zu regeln. Er darf aber seine Regelungen nicht mehr an die Kommunen adressieren, d. h. eine neu oder anders geregelte Aufgabe liegt im Raum und hat ohne hinzutretende Landesausführungsregelung keine Ausführungszuständigkeit. Die Länder müssen dann Aufgabenübertragungen vornehmen, was auch durch generalklauselartige Altregelungen geschehen kann. Wenn sie aber Aufgabenübertragungen vornehmen, fallen diese unter die landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichsregelungen und damit auch unter die bayerische Konnexitätsregelung. Dann gilt also Konnexität zwischen Land und Kommunen.

Insoweit kann nicht der Bayerische Landtag geltend machen, an der Aufgabe in der Sache gar nichts geregelt zu haben. Natürlich hat der Landtag an bundesgesetzlich geregelten Aufgaben sachlich nichts geregelt, denn das hat ja gerade der Bund getan. Das wussten wir aber, dass gerade dies der Hauptfall des Gesetzesvollzuges im deutschen Bundesstaat ist und die Länder sind insoweit nicht schutzlos. Das ist erneut auf eine bayerische Intervention zurückzuführen, die wir als Deutscher Landkreistag und ich als Person massiv unterstützt haben. Man hat nämlich in Art. 104a Abs. 4 GG neu ins Grundgesetz eingefügt, dass der Bund den Ländern keine neuen Lasten auferlegen darf und sei es auch nur im Wert von 1,50 Euro, ohne dass der Bundesrat zugestimmt hat. Man hat also einen Zustimmungstatbestand neu geschaffen, der beinhaltet, dass der Bundesrat zustimmen muss, wenn der Bund Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder Dienstleistungen in Bundesgesetzen regelt und die Kosten nicht vollständig übernimmt.

„Politische Lösung statt Konnexität“ war das Schlagwort gerade der bayerischen Staatsregierung. Das haben auch wir für richtig gehalten und es bleibt auch richtig, weil gerade die bayerische Staatsregierung herausgestellt hat, dass das Land seine Zustimmung im Bundesrat etwa davon abhängig machen kann, dass den Ländern Mehrwertsteuerepunkte übertragen werden oder dass es eine Bundesfinanzierungsbeteiligung an Geldleistungen gibt. Die Länder haben mit der Zustimmung im Bundesrat also den Hebel in der Hand und sie wollen im Bundesrat Politik machen und sich nicht in Mathematik üben und deshalb waren sie so einvernehmlich gegen eine Konnexitätsregelung zwischen Bund und Kommunen. Das war eine vernünftige Philosophie und wenn diese richtig ist, dann gehört zu dieser Philosophie als zweiter Teil, dass für den Fall, dass der Bund so ein Gesetz macht, dieses Gesetz nur in Kraft treten kann, wenn der Bundesrat zustimmt, was nur mit einer Mehrheit der Länder von 35 Stimmen im Bundesrat geht.

## *II. Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder*

Dann tritt eine Finanzierungspflicht der Länder für diese Bundesgesetze über die landesverfassungsrechtliche Konnexität ein. Hier nun sagen die Länder regelmäßig: Also so haben wir das nun auch wieder nicht gemeint. Darauf entgegne ich: Natürlich haben sie es so gewollt und so gemacht und da gibt es auch keinen Ausweg für die Länder zur Finanzierungsvermeidung. Das haben wir immer schon gesagt.

Wichtig ist aber, dass dies jetzt seit einigen Jahren auch die Verfassungsrechtsprechung der Länder sagt, die leider mehrfach bemüht werden

musste. Sie kennen das spektakuläre Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 12.10.2010, der für den Fall des Ausbaus der Kinderbetreuung ausgeführt hat, dass das Land Nordrhein-Westfalen den Ausbau der Kinderbetreuung, der ja bundesgesetzlich geregelt worden ist, finanzieren muss, weil es eine kommunale Ausführungszuständigkeit geschaffen hat. Um nicht missverstanden zu werden: Das Land Nordrhein-Westfalen muss nicht nur Zuschüsse des Bundes weiterleiten, das ist eine Selbstverständlichkeit, sondern es muss selbst den gesamten Rest finanzieren. Bundeszuschüsse mindern mit anderen Worten nur die Mehrbelastungsausgleichspflicht des Landes. Das ist Mehrbelastungsausgleich nach Landesrecht, wie er auch in Bayern zu funktionieren hat.

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat am 30.4.2013 genau dasselbe erkannt und ausgeführt: Wenn der Bund eine Aufgabe regelt, dann ist das Land in der Konnexitätspflicht, selbst wenn es eine Zuständigkeitsregelung gar nicht verändert. Ich lese Ihnen eine interessante Formulierung vor, die Sie auch in Bayern noch gebrauchen können, weil Sie mit dem Land zu diesem Thema ggfs. noch Auseinandersetzungen zu führen haben. Sie haben in Bayern ein Ausführungsgesetz für Sozialgesetze, das AGSG, in dem alle Zuständigkeiten 2007 nach der Föderalismusreform und vor Aufhebung des § 69 KJHG geregelt worden sind. Das ist der Joker dafür, dass bei bundesrechtlichen Veränderungen von Sozialgesetzen, die hinsichtlich der Zuständigkeitsregelung unter dieses Ausführungsgesetz fallen, das Land in Konnexitätspflicht fällt. Es hat nämlich von seinem Gesetzgebungsrecht der Ersetzung von Bundesrecht nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch gemacht.

Ich zitiere nur wenige Sätze aus der Entscheidung des Verfassungsgerichts Brandenburg vom 30.4.2013:

„Im Hinblick auf das Konnexitätsgebot der Landesverfassung ist allein maßgeblich, dass seit Inkrafttreten des 69 SGB VIII (= d. h. der Bund regelt nicht mehr die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe) erstmals unmittelbar durch das Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz und dadurch durch eine landesrechtliche Rechtsvorschrift die Zuständigkeitsregelung erfolgt ist. Vor dem Hintergrund der grundlegenden Veränderung der Rechtsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss die Beibehaltung“

– ich unterbreche kurz das Zitat und ergänze:

Der Gesetzgeber in Brandenburg hat überhaupt nichts getan. Er hat also das Ausführungsgesetz so gelassen, wie es war und ist nun der Auffassung: Ich tue gar nichts, ich schaue nur zu und bin ganz unbeteiligt, erkenne allerdings, dass die Länder im Bundesrat dem Kinderförderungsgesetz zugestimmt haben. Vor diesem Hintergrund

„muss die **Beibehaltung des Ausführungsgesetzes** als eine bewusste Entscheidung gewertet werden, mit der die Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erneut vom Willen des Landesgesetzgebers umfasst wurde. Dies hat die mündliche Verhandlung bestätigt.“

Das ist also die Verfassungsgerichtsrechtsprechung von vor 14 Tagen, die für Sie hier im Lande in höchstem Maße relevant ist.

### *III. Aufstockung der Finanzausgleichsmasse*

Das gilt auch für eine weitere Entscheidung zum Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Dazu muss man wissen, dass Konnexität nur Aufgaben erfasst, die neu geregelt oder verändert worden sind, nachdem das Konnexitätsprinzip in den Ländern jeweils geschaffen worden ist. Es gilt nicht rückwirkend. Aber für die Aufgaben alten Rechts, also für all den Aufwuchs, den Herr *Kreidl* bei den Sozialgesetzen beschrieben hat, die älter sind als die Konnexitätsregelung und immer weiter aufwachsen, hat der Verfassungsgerichtshof in Rheinland-Pfalz gefragt, wie es denn kommt, dass die Kommunen völlig unterfinanziert sind. Ich will Ihnen das konkrete Beispiel nennen. In Rheinland-Pfalz war es so, dass die Landkreise – die Zahlen für die anderen Gebietskörperschaften habe ich nicht im Kopf – 1990 für die damals noch existente Sozialhilfe umgerechnet 253 Mio. Euro verausgabten. An Kreisschlüsselzuweisungen bekamen sie vom Land 255,9 Mio. Euro, was quantitativ ungefähr dasselbe war. 2007, das war das Jahr, das dem Prozess zugrundelag, hatten sich die Kreissoziallasten von 253,1 Mio. Euro auf 1,078 Mrd. Euro mehr als vervierfacht, während die Schlüsselzuweisungen des Landes Rheinland-Pfalz für die Landkreise um ein Viertel auf 325,1 Mio. Euro erhöht worden waren. Die Differenz betrug also mehr als 750 Mio. Euro, mit anderen Worten: mehr als das Doppelte dessen, was die Landkreise an Schlüsselzuweisungen überhaupt vom Land bekamen.

In dieser Konstellation hat zuerst das OVG Koblenz mit Vorlagebeschluss vom 15.12.2010 relativ forsch die Auffassung vertreten, dass das Land jedenfalls die Hälfte der Differenz an Finanzmitteln gegenüber den Kreisen zusätzlich drauflegen müsse. Das wäre mehr als eine Verdoppelung der Schlüsselzuweisungen gewesen. Das konnte das Land faktisch nicht und man muss hinzufügen, dass man diese Forderung in ihrer Konkretetheit rechtlich auch nicht belegen konnte. Aber das Verfahren ist zum Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz gegangen und dieser hat am 14.2.2012 entschieden: Obwohl das Land Rheinland-Pfalz arm ist wie eine Kirchenmaus, muss das Land den kommunalen Finanzausgleich jedenfalls für die Kreise und kreisfreien Städte zum 1.1.2014 aus dem Grunde signifikant aufstocken, dass die unabweisbaren Leistungsverpflichtungen der Kreise und kreisfreien Städte aus den Soziallasten, die alle bundesrechtlich verursacht worden sind, so angestiegen sind. Der Landesfinanzminister hat zwar geschäumt, wird sich aber fügen müssen. Eines wird man deutlich hinzufügen müssen: So überrascht, wie die Landesregierung Rheinland-Pfalz nach der Urteilsverkündung tat, konnte man von dem Urteilsspruch nicht sein. Er lag seit der Föderalismusreform vom 1.9.2006 förmlich in der Luft.

### *IV. Mühsam nährt sich das Eichhörnchen*

Insoweit haben wir eine Verfassungsänderung, an der seinerzeit insbesondere der Staatssekretär im Bundesjustizministerium *Hansjörg Geiger*, der bayerische Verhandlungsführer *Alfred Schön*, der seinerzeitige nordrhein-westfälische Minister *Wolfgang Gerhards* und – ich darf das für uns in Anspruch nehmen – auch wir intensiv und ergebnisentscheidend mitgewirkt haben. Diese vier Akteure haben das Aufgabenübertragungsverbot letztlich aktiv durch die Kommission getragen, aber auch die anderen kommunalen Spitzenverbände haben ihm in der entscheidenden

Sitzung ohne Wenn und Aber zugestimmt. Die Große Koalition hat dann gut ein Jahr später Entsprechendes beschlossen und durch das Gesetzgebungsverfahren gebracht.

Die Folgen von Aufgabenübertragungsverbot zwischen Bund und Kommunen und Konnexität zwischen Land und Kommunen müssen wir nun jedes Jahr bei jeder einzelnen Gesetzesänderung mühsam wieder einfordern, aber im Ergebnis kommen wir Schritt für Schritt weiter. Ganz deutlich will ich sagen, dass es uns nicht darum geht, Politik zu verrechtlichen. Wir haben aber durch die Föderalismusreform I und die anschließenden Prozesse unsere Ausgangslage deutlich verbessert. Das muss man klar so sehen. Vor diesem Hintergrund muss man in den Kommunen nicht nur registrieren, was im eigenen Land passiert, sondern auch das, was woanders geschieht. Und wenn dann der eine oder andere Prozess geführt wird – so viele sind es im Laufe der Jahre gar nicht gewesen –, dann führt dieser immer zu Erkenntnissen, die die Politik dann beeinflussen. Daher habe ich die harte gerichtliche Erkenntnis aus Nordrhein-Westfalen und Brandenburg aber auch aus Rheinland-Pfalz präsentiert, die Sie – über Ländergrenzen hinweg – auch in Bayern auf gute Weise gebrauchen und geltend machen können.

#### V. *Relevanz für den Fiskalpakt*

Wenn Sie jetzt fragen: Wo liegt die Problematik des Fiskalpakts für die Kreise, werden sie etwa erdrückt? Wenn es grundsätzlich richtig und geradezu unabweisbar war, in Deutschland und Europa eine Schuldenbremse zu etablieren, dann müssen wir nun „nur“ noch verhindern, dass Lasten auf kommunalen Bereich fallen, ohne dass finanzielle Ausgleiche erfolgen. Das ist es die Kernfrage.

Der kommunale Bereich hat im letzten Jahr in Deutschland mit einem Finanzierungssaldo von +1,8 Mrd. Euro abgeschnitten. Das war in den Jahren zuvor deutlich anders, nämlich dramatisch schlechter. Da gab es immer deutlich negative Beträge. Schaut man auf 2012, bedeuten +1,8 Mrd. Euro der Kommunen in Deutschland +1,25 Mrd. Euro in Bayern. Sie hätten aber anteilig eigentlich nur ein Plus von gut 200 Mio. Euro haben dürfen. In Baden-Württemberg haben die Kommunen sogar einen Überschuss von 2,25 Mrd. Euro erzielt. Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg liegen 2012 also zusammen bei einem Plus von 3,5 Mrd. Euro, während der Gesamtsaldo in Deutschland für die Kommunen nur 1,8 Mrd. Euro beträgt. Woran liegt das? Die Streuung in Deutschland ist höchst unterschiedlich. So ist etwa im „reichen“ Hessen im kommunalen Bereich erneut ein Defizit in Höhe von 1,5 Mrd. Euro aufgetreten.

Aus kommunaler Sicht würden Sie in Bayern konzedieren, im Prinzip in der gegenwärtigen Situation in der Lage zu sein, eine schwarze Null zu schreiben, wenn man Sie nur in Ruhe vernünftig wirtschaften lässt und vielleicht noch die eine oder andere Aufgabe kommunalisiert, die bisher im Umlagewege finanziert wird, um diese künftig selbst wahrzunehmen und wirtschaftlicher auszuführen. Ziel muss sein, dauerhaft eine schwarze Null zu schreiben – und zwar nicht dadurch, dass überhaupt keine Investitionen mehr getätigt werden, sondern um im Rahmen dessen auch noch die Kraft zu haben, hinreichende Mittel für Investitionen zu generieren. Daher muss zuvörderst verhindert werden, dass Lasten auf den kommunalen Bereich kommen. Bei der Aufgabenverlagerung haben wir mit dem Konnexitätsprinzip dafür den Mechanismus, wenn wir ihn nur richtig anwenden.

## **E. Inhalt und Adressatenkreis der deutschen Schuldenbremse**

Nun will ich kurz auf die deutsche Schuldenbremse in Art. 109, 115 und 143d GG eingehen. Dabei handelt es sich um Regelungen, die maßgeblich zunächst unter Mitwirkung des CSU-Parteivorsitzenden *Horst Seehofer* und dann unter Mitwirkung Ihres bayerischen Ministerpräsidenten *Horst Seehofer* zustande gekommen sind. Ich will Ihnen die Geschichte kurz erzählen, da ich beim zweiten Teil auch dabei war.

Der erste Akt der Geschichte ging so: Angesichts der weltweiten Finanzmarktkrise wurde ein Konjunkturpaket II mit Wachstumsbeschleunigungsgesetz und Zukunftsinvestitionsgesetz vom Koalitionsausschuss der die damalige Große Koalition tragenden Parteien vereinbart. Daher kommt der Parteivorsitzende *Horst Seehofer* in dieser Konstellation zeitlich als Erster vor. Im Koalitionsausschuss wurde vereinbart, ein Konjunkturpaket mit einem Volumen von 50 Mrd. Euro aufzulegen, das zur Konjunkturstärkung allein aus Krediten finanziert wurde. Kehrseite war die Verabredung der Einführung einer Schuldenbremse jedenfalls auf der Ebene des Bundes, nachdem der Arbeit der Föderalismuskommission II längst die Luft ausgegangen war. Die an einem Sonntagabend getroffene Verabredung trägt die Unterschrift auch des CSU-Parteivorsitzenden neben der von Frau Dr. *Merkel* und dem SPD-Vorsitzenden, wer immer dies damals gerade war; ich meine, es war gerade wieder *Franz Müntefering*.

Dann kam die Klausurtagung der Föderalismuskommission. Für diese hatte man im Koalitionsausschuss sinnigerweise festgelegt: Der Bund verabredet eine Verschuldungsgrenze für sich von 0,35 % des BIP und bietet den Ländern an, als strukturelle Neuverschuldungskomponente weitere 0,15 % des BIP zu nehmen. Wenn man das zusammenzählt, kommen 0,5 % heraus. Das ist genau der Wert des europäischen Fiskalpakts und deshalb kann es nicht verwundern, woher die Zahl im europäischen Fiskalpakt kommt: Sie kommt aus Deutschland, und zwar nicht aus Deutschland des Jahres 2012, als der europäische Fiskalpakt verabredet wurde, sondern schon aus Deutschland in der Zeit der Großen Koalition mit dem Finanzminister *Peer Steinbrück*. In dieser Zeit ist die Zahl 0,5 % des BIP herangetragen worden an die europäischen Organe und eingebracht worden in die Föderalismuskommission II. Am 5.2.2009, bevor ich in die Julius-Leber-Kaserne fuhr, las ich in der Zeitung und sah es auch im Frühstücksfernsehen, dass die Länder bei einer Schuldenbremse nicht mitmachen wollten. Sie wollten keine Schuldenbremse haben, weil Länder wie Berlin, Nordrhein-Westfalen und andere sagten, dass sie diese niemals einhalten könnten.

Daher waren also alle Beteiligten darauf eingestellt, dass der Bund eine isolierte Schuldenbremse von 0,35 % des BIP vorschlagen würde. Die europavölkerrechtliche Regelung, die heute Fiskalpakt heißt, gab es ja noch nicht. Aber man dachte schon damals daran, dass sie vielleicht irgendwann kommen könne und dann die Länder auch gebunden seien. Bis dahin wollte man aber erst einmal abwarten.

Dann kam – heute kann man es ja sagen – der große Auftritt des Ministerpräsidenten *Horst Seehofer*, von dem ich sicher bin, dass weder er selbst noch der damalige Kanzleramtsminister *Thomas de Maizière* ihn jemals vergessen werden, weil sie in

einer Weise aneinander gerasselt sind, wie ich es selten erlebt habe.  
Ministerpräsident *Horst Seehofer* erklärte für Bayern sinngemäß:

„Wir wollen nicht nur nicht, dass es für die Länder keine Schuldenbremse gibt, wir wollen eine, die soll aber nicht 0,15 % des BIP für alle Länder betragen, sondern die soll bei 0,0 % für die Länder liegen. Warum? Damit wir mit unseren bayerischen und den hessischen und baden-württembergischen Finanzausgleichsleistungen nicht den anderen Geld geben müssen und die anderen behalten trotzdem immer noch eine Ausflucht, eine gewisse Form von Verschuldung eingehen zu dürfen.“

Die anderen Beteiligten saßen da zunächst wie vom Donner gerührt und sagten bzw. dachten: „Oh je, damit haben wir nun gar nicht gerechnet.“

Dann kam die Diskussion um die sog. Konsolidierungshilfen, wobei die Sitzung einen ganz Tag bis tief in den Abend dauern sollte. Im Ergebnis setzte sich *Seehofer* durch. Es war also so, dass man morgens in die Sitzung ging und die Länder hatten vorher gesagt, keine Schuldenbremse für sich zu wollen. Abends kam man stattdessen mit dem Ergebnis heraus, eine Schuldenbremse zu haben und diese betrug für die Länder nicht 0,15 v. H. vom BIP, sondern 0. Der Kompromiss bestand darin, dass man den fünf Ländern, von denen man meinte, die Schuldenbremse nicht einhalten zu können, nämlich Sachsen-Anhalt, Bremen, Saarland, Berlin und Schleswig-Holstein, bis Ende 2019 neun Jahre lang im Ergebnis jeweils 800 Mio. Euro jährlich an Konsolidierungshilfen gab. Um aber diese Konsolidierungshilfen zu bekommen, mussten sie im Gegenzug zweierlei zusichern: ausgeglichene Haushalte 2020 und nicht nur ungefähr ausgeglichene Haushalte und darauf bezogene klare Neuverschuldungsabbauschritte und keine parallelen Klagen beim BVerfG auf Sanierungshilfen, die zuvor Bremen und das Saarland ja schon zehn Jahre bekommen hatten und die einzelne Länder gerade wieder einklagen wollten. Auch das ist dann an diesem Tage vereinbart worden. Als alles vorbei war, kamen am Abend dann Bundessoldaten von rechts und links jeweils mit einem Tablett in den Saal und es war eine wunderbare Atmosphäre wie bei Ihnen hier auf dem Weihnachtsmarkt, nur ohne Schnee. Von links kam Rotwein, von rechts kam Weißwein und je nachdem, wo man saß, bekam man ein Glas davon. Es war feierlich.

Davor gab es allerdings noch einen weiteren großen Auftritt, da man sich im Detail in den Zahlen vertan hatte. Aus der B-Vorbesprechung war Thomas de Maizière ausgesandt worden als Emissär zur A-Seite. Finanzminister Steinbrück hatte zuvor 7 Mrd. Euro Konsolidierungshilfen angeboten, nämlich je 1 Mrd. für die Jahre 2010 bis 2016. Auf der B-Seite hatte man sich demgegenüber darauf verständigt, den Konsolidierungshilfsländern neun Jahre lang 900 Mio. Euro, also insgesamt 8,1 Mrd. Euro zu geben und die Konsolidierungshilfen zeitlich zu strecken. Mit diesen Überlegungen ging Thomas de Maizière zu Peer Steinbrück, dabei sind dann aber die Zahlen verwechselt worden und Steinbrück hat eine Zustimmung gegeben für Konsolidierungshilfen von 8 mal 800 Mio. Euro, zumal dies mit 6,4 Mrd. Euro sogar weniger war als Steinbrück im Ausgangspunkt überhaupt angeboten hatte.

Dann kam in der Sitzung, als der Dissens offenbar wurde, die „große Stunde“ des Vorsitzenden Oettinger, der zu Steinbrück sagte:

„Herr Steinbrück, bilden Sie ein Sondervermögen, verzinsen Sie dieses Sondervermögen ordentlich, dann machen Sie aus den angebotenen 7 Mrd. Euro im Laufe der Zeit von allein auch die jetzt in Rede stehenden 8,1 Mrd. Euro daraus und dann geht das schon.“

Finanzminister *Steinbrück* ging daraufhin lauthals auf Ministerpräsident *Oettinger* los und fragte, was er sich dabei gedacht habe. Er müsse die 7 Mrd. Euro als Kredit aufnehmen. Insofern bekomme er nicht nur Zinsen dafür, wenn er ein Sondervermögen anlege, sondern müsse noch höhere Zinsen dafür zahlen, wenn er dieses Geld als Kredit aufnehme. Dieser Streit vollzog sich so laut und impulsiv, dass man dort daneben saß und vor sich hin murmelte: Um Gottes willen. Das war der zweite große Zusammenstoß an diesem Tage nach dem ersten zwischen *Seehofer* und *de Maizière*. Bei alledem waren allerdings die Mikrofone nicht eingeschaltet. Dennoch saß man zusammengekauert da. Links neben mir saß *Winfried Kretschmann*, der damals als Fraktionsvorsitzender der Grünen im baden-württembergischen Landtag für die Landtage in der Kommission mitwirkte. Er meldete sich zu Wort und forderte für das Protokoll die Mikrofone einzuschalten, da man die Rede von Herrn *Steinbrück* nicht verstanden habe. Dann hat dieser das Ganze noch einmal wiederholt. Und am Ende kamen die schon benannten 9 mal 800 Mio. Euro raus, also weder 8 mal 800, noch 9 mal 900, sondern  $9 \text{ mal } 800 = 7,2 \text{ Mrd. Euro}$  Konsolidierungshilfen für fünf finanzschwache Länder. Danach war die Verabredung über die Verschuldungsgrenze „in trockenen Tüchern“.

Wichtig ist, dass an diesem Tag vereinbart wurde, die Kommunen in die Schuldenbremse der Länder einzubeziehen. Dies geschah nicht, um die Kommunen zu gängeln, sondern um Verlagerungseffekte zu verhindern, und den Ländern nicht zu ermöglichen, den Kommunen bei Verlagerungen statt Geld Kreditaufnahmemöglichkeiten zu geben. Die Länder sollten nicht sagen können, weil wir Euch Verschuldungspotenziale einräumen, müssen wir Euch kein Geld zur Verfügung stellen. Das genau war die Problematik, die wir gesehen und erkannt haben und die wir an diesem Tag einmütig dahingehend gelöst haben, dass die Kommunen in die Verschuldungsgrenze des Art. 109 Abs. 3 einbezogen wurden, weil nur dies für sie letztlich günstig war. In der Beratung der B-Seite saß bei diesem Punkt der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen, *Helmut Linssen*, neben mir und hat dem – wie alle anderen auch – zugestimmt. *Linssens* Zustimmung war besonders wichtig, weil die Kommunen in Nordrhein-Westfalen schon damals diese schwierige Kassenkreditsituation hatten. Bayern war sowieso dafür, und war durch seinen Ministerpräsidenten vertreten, der aber irgendwann vorzeitig weg musste, weil er bereits eine Pressekonferenz angesetzt hatte.

Schließlich wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen konkreten Formulierungsvorschlag unterbreiten sollte. Diese Arbeitsgruppe, in der Finanzminister Ingolf Deubel aus Rheinland-Pfalz federführend agierte, hat es dann innerhalb weniger Tage geschafft, die Kommunen wieder aus der Schuldenbremse herauszumendeln, wofür meines Erachtens nicht überzeugende Argumente angeführt wurden. Es wurde dann die Formulierung für Art. 109 Abs. 3 GG gefunden: „Die Haushalte von Bund und Ländern“ und nicht mehr „Bund und Länder“. Damit war vom Wortlaut klargestellt, dass die Kommunen in der nationalen Schuldenbremse anders als nach den Maastricht-Kriterien nicht berücksichtigt waren. Die seither oft gestellte Frage: Zählen kommunale Schulden bei der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG mit? kann man unter der Geltung des Grundgesetzes also

nur mit einem klaren: „nein“ beantworten. Sie zählen nicht mit. Dazu sagen manche wie etwa der Münchner Oberbürgermeister, das sei auch gut so, da man dann im Zweifel kommunale Schulden machen könne. Ude, der der Kommission auch angehörte, auch wenn er nur an der konstituierenden Sitzung teilgenommen hat, hat die Herausnahme der Kommunen aus der Schuldenbremse positiv beantwortet. Wir haben die Veränderung negativ bewertet, weil wir gesagt haben, dass dies Bund und Ländern Tür und Tor öffnet, Zuschüsse zu verkürzen oder Lasten zu verlagern, weil man von Seiten des Bundes bzw. der Länder dann immer argumentieren kann: Eure Schulden zählen ja nicht mit.

Diese leidige Problematik ist mit dem Fiskalpakt nun erledigt. Kommunale Schuldenaufnahmen zählen im Fiskalpakt mit, das gilt auch für Kassenkredite. Diese Veränderung muss man jetzt konstruktiv aufnehmen. Die Problematik bei der Schuldenbremse liegt dabei nicht bei den Konstellationen, die unter das Konnexitätsprinzip fallen. Hier muss das Land die notwendigen Ausgaben ausgleichen, da es insoweit einen Rechtsanspruch in der Bayerischen Verfassung und in den Verfassungen der anderen Länder gibt. Es bestehen aber Kürzungsmöglichkeiten seitens des Landes im kommunalen Finanzausgleich, an die man als Kommune juristisch nur schwer herankommt. Außerdem gibt es Kürzungsmöglichkeiten bei Zuschussgewährungen aus Förderprogrammen, auf die man kommunalseitig gar keinen Anspruch hat. Wenn das Land dort sagt: Ich gebe nichts mehr, dann gibt es nichts mehr.

Zentral wichtig ist jetzt, dass sich alle Beteiligten auf die Erkenntnis einstellen, dass die Schuldenbremse nach dem Fiskalpakt auch und gerade den kommunalen Bereich mit erfasst und bindet. Das sollte für die Kommunen eine Lebensversicherung sein gegen Lastenverlagerungen. Wir sollten uns also nicht Bange machen lassen, sondern den Gedanken befördern, dass mit der Schuldenbremse nach dem Fiskalpakt alle Beteiligten in einem föderalen System in einem Boot sitzen und wir deshalb alle versuchen müssen, Konsolidierungspotenziale zu erschließen.

## **F. Weiterentwicklung kommunaler Ausgaben und Einnahmen**

Abschließend haben Sie mich gebeten, zu der Frage nach der Reform der Eingliederungshilfe und anderer Leistungsgesetze noch etwas zu sagen. Ich bitte Sie aber herzlich, mich hinterher nicht rauszuwerfen.

### *1. Wegdrückungsmechanismus der Kreisumlage und Mindestfinanzausstattung*

Eine Beobachtung ist dafür ganz zentral richtig und wichtig, dass wir im kommunalen Bereich nämlich nicht eine Ebene, sondern im kreisangehörigen Bereich zwei Ebenen haben, bei denen sich sofort die Frage nach der Kreisumlagebelastung stellt. Das ist ja immer ein Standardthema zwischen Gemeinden und Kreisen, hat aber mit der aufgeworfenen Frage der kommunalen Lastentragung für Sozialgesetze zentral zu tun. Wir haben jetzt gerade einen Grundsatzstreit in Rheinland-Pfalz geführt, dort ging es um eine Kreisumlagestreitigkeit einer 350 Einwohner-Eifelgemeinde, die gar keine eigene Verwaltung hat, gegen den Landkreis Bitburg-Prüm. Sie hätten auch sagen können, es streiten „Not gegen Elend“. Die Gemeinde griff eine Kreisumlage mit einer Höhe von 37 % mit der Begründung an, der Kreis solle keine Tourismus- und Wirtschaftsförderung betreiben, obwohl gerade dieser Fall seit Jahrzehnten



immer wieder entschieden worden ist. Wirtschafts- und Tourismusförderung kann man entweder auf Kreisebene oder noch darüber hinaus betreiben, aber nicht in einer Gemeinde mit 350 Einwohnern, die über gar keine eigene Verwaltung verfügt. So etwas kann nicht funktionieren. Der Kreisumlagestreit war aber auch in der Eifel ein typischer Stellvertreterkrieg. Die Streitigkeit wurde am falschen Platze geführt. Man führte sie vor Ort über Aufgaben, die der örtlichen Gemeinschaft dienen, wo es doch darum geht, den Kreisraum, das Gebiet der Gemeinschaft von kreisangehörigen Gemeinden und Kreis weiterzuentwickeln. In Wahrheit liegen die Probleme aber ganz woanders, nämlich in der Soziallastenentwicklung auf der Kreisebene. Mit der Kreisumlagefestsetzung ist der jeweilige Kreis nur der Überbringer der schlechten Nachricht, die aus Belastungen mit Pflichtausgaben herrührt, die der Kreis gar nicht gestalten kann. Daran müssen wir dem Grunde nach etwas ändern. Hier hat jetzt das BVerwG am 31.1.2013 entschieden:

„Unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes muss die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen immer gewährt werden.“

Auch hier will ich Ihnen ganz wenige Sätze aus der Entscheidung vorlesen, weil die Erwägungen auch für Sie in Bayern gerade auch mit Blick auf die neue Verfassungsregelung in Art. 83 BV von zentraler Bedeutung sind, über die Sie am 15.9.2013 einen Volksentscheid durchführen:

„Aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich, dass der anerkannte Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken ist. Dass Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut schützt und dass dies auch deren finanzielle Voraussetzungen umfasst, gilt ungeachtet anderer Verfassungsbestimmungen“,

die es über die Steuerverteilung auch noch gibt. Klargestellt werden muss,

„dass dieser Kerngehalt die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren, das verfassungsrechtliche Minimum bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in diesem Sinne nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar.“

## *II. Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes gilt nicht bei Sicherung der Mindestausstattung*

Wenn Sie sich vergegenwärtigen, was das BVerwG zugunsten der Kommunen entschieden hat, bemerken Sie, dass Sie gerade etwas anderes in Ihre Verfassung hineinschreiben wollen. In der Neufassung des Art. 83 BV ist nämlich ein Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes vorgesehen. Ich rate Ihnen jetzt nicht, in der Volksabstimmung gegen die Verfassungsänderung zu stimmen, sondern rate Ihnen: Stimmen Sie dafür, aber nehmen Sie das Urteil des BVerwG nachher im Alltag zur Hand, weil man Ihnen als Kommunalvertreter raten muss, sich nicht von dem länderseitig vorgetragenen Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen mit der Folge „einlullen“ zu lassen, dass daraus eine

gleiche Lastentragung aller Ebenen folgen müsse. Sie wissen, dass Sie im Land einem Partner gegenüber sitzen, der im Durchschnitt aller Länder in Deutschland fünfmal so hoch verschuldet ist wie die Kommunen. Der Bund ist zehnmal so hoch verschuldet. Daher kann man von kommunaler Seite einen Vergleichstest frei nach *Loriots Sketch* in der Badewanne: „Ich kann länger als Sie“ niemals bestehen.

Deshalb hat die Rechtsprechung völlig zu Recht den zentralen Unterschied von Bund und Ländern einerseits zu Kommunen andererseits herausgearbeitet: Die Kommunen nehmen einen riesigen, sogar überwiegenden Bestand an Aufgaben wahr, den andere Ebenen ihnen auferlegt haben und den Bund und Länder gesetzlich ausgeformt haben. Dagegen kommen die Kommunen nicht an. Wenn dies aber so ist, kann man nicht mit Schuldenstandsquoten im Vergleich argumentieren. Insofern ist es so wichtig, dass das BVerwG gesagt hat: Die Kommunen sind zwar nicht mehr wert als der Staat, sondern alle sind gleich viel wert. Aber die Lage ist anders. Der kommunale Bereich kann sich gegen Pflichtaufgaben und daraus resultierende Ausgaben nicht wehren. Also braucht er Schutz.

### *III. Pflichtaufgabenabbau und Standardreduzierung*

Dieser Schutz besteht in zwei Möglichkeiten: Entweder gibt es vom Land Geld, wenn das Land Geld hat, und wenn das Land kein Geld hat, dann muss es, wie *Jakob Kreidl* vorhin gesagt hat, Pflichten reduzieren. Pflichtaufgaben kann nämlich nur der abbauen, der sie kreiert hat. Warum denn auch nicht? Wenn das Geld nicht mehr reicht, ist der Staat dennoch nicht am Ende seiner Handlungsfähigkeit. Die Alternative heißt aus Sicht des Landes nicht: „Ich lasse die Kommunen absaufen, weil ich kein Geld mehr habe, es geht leider nicht anders.“ Vielmehr heißt die Antwort: „Wenn ich kein Geld habe, dann ist das solange in Ordnung, wie ich die Kommunen oder den Staat insgesamt von Lasten entlaste.“ Ich kann also Lasten nicht auf andere Ebenen nur deshalb verlagern, weil ich selber kein Geld habe. Wenn ich meine Aufgaben nicht mehr bezahlen kann, dann muss ich als Land Aufgaben abbauen oder Aufgabenstandards vermindern.

In diesem Zusammenhang sei mir folgender Hinweis erlaubt: Die Gemeindefinanzreformkommission, die zwei Jahre getagt hat, hat über 380 Standards überprüft und herausgefunden ist dabei im Ergebnis fast nichts. Überall haben bereits die Fachministerien gesagt: Die Aufgabe oder der Standard kann nicht geändert werden, das geht überhaupt nicht. Am Ende gab es ein Schreiben von Bundesfinanzminister *Schäuble* an die Präsidenten und Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände, in dem er in der Sache ausführte:

„Wir, das Bundesfinanzministerium, und ich, Finanzminister *Schäuble*, gehen zwar davon aus, dass viel mehr an Standardflexibilisierung, ja sogar an Aufgabenabschaffung möglich gewesen wäre. Leider sind die Initiativen schon am Fachwiderstand der Bundesressorts gescheitert, so dass es zu Verhandlungen mit den Ländern gar nicht mehr kam. Ich wünsche Euch aber weiterhin viel Erfolg beim Bohren harter Bretter. Macht weiter!“

Mit diesem Empfehlungsschreiben gehen wir nun immer wieder los. Dies gilt auch mit Blick auf die Forderungen, die Herr *Kreidl* zur Entwicklung der Jugendhilfeaufgaben und -kosten formuliert hat. Man muss allerdings wissen, dass dies nicht vergnügungssteuerpflichtig ist. Ich weiß, wovon ich rede, da ich sowohl in

der Gemeindefinanzkommission als auch in ihren Arbeitsgruppen mitgewirkt habe. Überall schlägt einem abstrakt entgegen, dass man zwar Aufgaben abbauen muss, wenn es konkret wird, sagt aber jeder Experte, dass man Veränderungen gerade in seinem Bereich nicht vornehmen kann. Es ist also ein sehr ernüchterndes Unternehmen.

#### *IV. Wirkungen der Schuldenbremse*

Für die Zukunft bin ich mir aber sicher, wenn die Schuldenbremse erst einmal im Bewusstsein der Bevölkerung verankert ist – und dazu dient auch diese Veranstaltung –, dann hilft sie auch in der politischen Gestaltung. Sie können nicht nur allgemein appellieren: Wir dürfen nicht mehr Schulden machen. Dann haben Sie immer bei der einzelnen Aufgabe die Diskussion, dass gerade hier aber nicht gespart werden könne. Sondern Sie müssen die Entscheidungskompetenz der Haushälter erzwingen. Insofern sitzen Bund, Länder und Kommunen mit der Schuldenbremse in einem Boot und deshalb, Herr *Kreidl*, glaube ich auch an die Realisierungschance dafür, dass man Anläufe, die man früher gemacht und die seinerzeit zu nichts geführt haben, heute möglicherweise anders sieht, weil jetzt die Schuldenbremse greift. Jeder Politiker weiß ja eigentlich, dass wir uns derzeit in einer konjunkturell günstigen Lage befinden und eigentlich weiteren Konsolidierungsbedarf haben, weil wir in dieser Situation finanzielle Überschüsse bräuchten.

Es muss nur jemand den Rücken für konkrete Maßnahmen hinhalten. Das gilt auch für uns. Wir können also nicht sagen, wir fordern etwas, dann macht es der Bund oder das Land und dann heißt es bei uns wieder: „Das geht aber nicht.“ Vieles ist insoweit zu regeln, wie etwa die Kostenbeteiligung der Eltern an der Schülerbeförderung. Hier hatten wir etwa in Schleswig-Holstein früher eine Regelung, dass die Eltern an den Schülerbeförderungskosten beteiligt werden mussten. Aus dem Muss wurde dann ein Kann, zu verantworten durch Regelungen der jeweiligen Kreise. Was ist geschehen? Zehn von elf schleswig-holsteinischen Kreisen haben die Elternbeteiligung an den Schülerbeförderungskosten abgeschafft. Nun hat der Gesetzgeber erneut eine pflichtige Beteiligung der Eltern an der Schülerbeförderung geregelt und den Kreisen aufgegeben, diese festzusetzen. Auch dagegen hat ein Kreis geklagt. Er hat – zu Recht – verloren. Das Landesverfassungsgericht in Schleswig-Holstein hat zutreffend hervorgehoben, dass nicht nur die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, sondern auch die Schuldenbremse Verfassungsrang hat, was in einem Konsolidierungshilfenempfängerland von besonderer Bedeutung ist. Zudem hat es eine Regelung für verfassungsgemäß gehalten, nach der die Kreise verpflichtet werden, eine Elternbeteiligung festzusetzen, weil es erwiesenermaßen zuvor mit der fakultativen Regelung nicht funktioniert hat. Das Beispiel illustriert anschaulich, dass man bei in der Bevölkerung unangenehmen Fragestellungen kein „Schwarze-Peter-Spiel“ betreiben darf. Wir haben über die Schülerbeförderung hinaus viele Aufgabenfelder, wo man Dinge auch anders machen kann, was dann vor Ort aber auch für Verdruss sorgen kann. Diesen Prozess durchzustehen, müssen wir uns aber auch kommunalseitig alle verpflichten.

#### *V. Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen – Chancen und Risiken*

Bei der Bundesbeteiligung an Sozialleistungsgesetzen wie der Eingliederungshilfe muss ich auf Folgendes hinweisen: Der Ausgangsbefund stimmt. Die Kernaussage,

an der niemand rütteln kann, lautet: Den Kommunen laufen die pflichtigen Sozialausgaben davon, was zur Krise der kommunalen Selbstverwaltung geführt hat, für die die Selbstverwaltung gar nichts kann. Dieser Ausgangsbefund ist ebenso wichtig wie die Feststellung von Herrn *Kreidl*, die er aus der Erörterung mit dem baden-württembergischen Kollegen mitgebracht hat: Erfüllst Du Aufgaben selbst, weißt Du, wie Du die Ausgaben gestalten und kontrollieren kannst. Deshalb ist die beste Form der Aufgabenzuordnung in der Regel die kommunale Eigenwahrnehmung. Unsere Antwort muss daher heißen: Wir verweigern uns nicht der Aufgabenerfüllung, sondern wir müssen sie mit auskömmlichem Geld wahrnehmen. Um dies zu erreichen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die Föderalismuskommission I hat das Ziel verfolgt, die Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen zu entflechten.

Was machen wir aber seitdem? Die größte Verflechtung, die es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland jemals gegeben hat. Wir haben Mischfinanzierungstatbestände geschaffen beim SGB II hinsichtlich der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und anschließend auch bei den Kosten des Bildungs- und Teilhabepakets. Daneben hatten wir die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zunächst in einer Höhe von 409 Mio. Euro jährlich. Das war zu wenig. Dann kam die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit den Bundesbeteiligungsschritten 16 %, 45 %, 75 % – da sind wir gerade – und 100 % ab 2014. Das haben wir im Ergebnis natürlich begrüßt. Denn die Ausgaben dieser Aufgaben wachsen in ein für die Kommunen unbezahlbares Maß. Nur zeigt das Beispiel der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Bisher war das eine Selbstverwaltungsaufgabe. Bei 50 % Bundesbeteiligung schlägt die Aufgabenerfüllung aber um in Bundesauftragsverwaltung. Dies steht unabweisbar in Art. 104a Abs. 3 GG.

Aktuell reden wir jetzt über weitere Bundesbeteiligungen etwa an der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Dass wir auskömmliche Einnahmen brauchen, steht genauso außer Frage wie die Tatsache, dass die pflichtigen Sozialausgaben wachsen. Eine Antwort muss lauten: Der Wachstumsprozess bei den Ausgaben muss gebremst werden, auch wenn es schwer fällt, und zwar nicht durch Verlagerung, sondern objektiv für den Gesamtstaat. Die zweite Frage lautet: Müssen wir nicht eigentlich darüber diskutieren, die Aufgabe im kommunalen Bereich als Selbstverwaltungsaufgabe zu behalten, das bedingt dann aber zwingend auch eine überwiegende Ausgabenverantwortung der Kommunen in welcher Höhe auch immer.

Dann müssen wir aber die Einnahmesituation verbessern. Einen Punkt hat Herr *Kreidl* insoweit bereits angesprochen, nämlich den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich im Lande. Ein anderer Punkt besteht in der Frage, warum wir nicht endlich bei der Umsatzsteuer, einer Wachstumssteuer, das Beteiligungsverhältnis von Bund, Ländern und Kommunen deutlich zugunsten der Kommunen verändern. Ursprünglich hat der kommunale Bereich einmal etwa 2 % des Gesamtaufkommens für die Abschaffung der Gewerbesteuer bekommen. Man kann sich aber bei der Umsatzsteuerbeteiligung auch eine ganz andere, zweistellige Größenordnung der Beteiligungsquote der Kommunen vorstellen. Die Erträge aus der Umsatzsteuerbeteiligung stünden den Kommunen frei zur Verfügung. Die Umsatzsteuer wächst stetig, wenn auch geringer als manche Soziallasten.

Die Bundesregierung hat gerade wieder ausgeführt, dass sich die Gewerbesteuer prozyklisch entwickelt. Bewiesen hat das auch der Bürgermeister aus Burghausen in seinem Grußwort, als er ausgeführt hat: rauf, runter, rauf. Das ist so bei der Gewerbesteuer. Zur Beruhigung sage ich allen: Die Gewerbesteuer wird nicht abgeschafft. Dazu finden Sie nie einen Konsens. Aber Tatsache ist auch, gerade vor wenigen Tagen wieder festgestellt in der Antwort der Bundesregierung zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, dass ein Einnahmesystem, das so stark auf die Gewerbesteuer setzt, sehr konjunkturzyklusanfällig ist und überdies im horizontalen Vergleich sehr breit streut. Beides stimmt. Die Gewerbesteuer sprudelt, wenn die Sozialausgaben heruntergehen und die Gewerbesteuer bricht ein, wenn die Sozialausgaben heraufgehen. Außerdem sind die Sozialausgaben dort hoch, wo die Gewerbesteuer niedrig ist und umgekehrt. Das ist kein ideales System.

Zu fragen ist daher: Warum unterfüttert man es nicht zumindest mit einer deutlich höheren kommunalen Steuerbeteiligung? Wir im Landkreisbereich haben auf den *Schäuble*-Vorschlag gesagt: Wir machen da mit. Warum soll man nicht überlegen, einen Hebesatzkorridor auf den kommunalen Einkommensteueranteil von 20 % zu schaffen? Mehr sollte es damals im November 2010 nicht sein. Der Korridor hätte also 3 % der Einkommensteuerschuld betroffen. Dies haben wir für realisierbar gehalten. Insoweit gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung der Kommunen, die nicht nur in neuen Mischfinanzierungen, sondern auch in einer erhöhten kommunalen Steuerbeteiligung liegen, worüber man gerade dann nachdenken muss, wenn es einem darum geht, die kommunale Eigenverantwortung zu erhalten.

#### *VI. Unser Geld – unsere Kontrolle? Zu Finanz-, Verwaltungs- und Kontrollmacht*

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang zum Schluss einen Gedanken äußern, der den Optionskommunen vertraut ist. Wir haben 108 SGB II-Optionskommunen, vornehmlich Landkreise. Im ersten Zugriff waren dies in Bayern enttäuschend wenig. Es gab 69 Optionen. Ich sage jetzt mal den leicht sarkastischen Satz: Sie haben 2004 von 71 Landkreisen 69 Optionen nicht wahrgenommen. Sie haben nur zwei Anträge gestellt, die zwei waren die Landkreise Miesbach und Würzburg. Im zweiten Durchlauf sind es jetzt deutlich mehr geworden. Jetzt hoffen wir, dass Karlsruhe endlich entscheidet, die gesetzliche Beschränkung auf ein Viertel der kommunalen Träger für willkürlich zu erklären, damit wir diese Begrenzung für Optierwillige, die 2010 einen Antrag gestellt haben, auch noch aufbrechen. Die Finanzierung der Optionskommunen zeigt uns im von mir angesprochenen Zusammenhang aber ein großes Problem auf. Im Bund sagen insbesondere alle Haushälter: Wenn wir Geld geben, wollen wir auch kontrollieren, kurz: „Unser Geld, unsere Kontrolle“.

Das Optionsmodell hatte aber eine andere Idee, die davon ausging, dass dann, wenn die Kommunen die Option ziehen, es ein Modell der SGB II-Wahrnehmung in kommunaler Selbstverwaltung gibt. Die Kommunen, die optiert haben, sollten überdies nicht schlechter gestellt werden als die Kommunen, die nicht alle Aufgaben in Eigenverantwortung wahrnehmen. Wenn das so ist, kann man aber nicht das Risiko von Bescheiden, die eine Kommune für rechtmäßig hält und die die Rechts- oder sogar die Fachaufsicht, die beim Land liegt, nicht beanstandet, bei den Optionskommunen lassen, wenn im Nachhinein der Bund eine andere Rechtsauffassung vertritt. Das Geld haben die Optionskommunen ausgereicht, die

Empfänger haben es ausgegeben. Und dann kommt irgendeine Prüfgruppe vom Bundesarbeitsministerium und sagt: „Das sehen wir aber anders.“ Hinterher natürlich, wenn das Geld weg ist. Der Bund macht hier oft ein Riesentheater, bei dem es im Ergebnis nur um die Binnenverteilung von Risiken zwischen Bund und Kommunen geht. Wir sind guter Dinge, uns mit unserer Rechtsauffassung vor dem Bundessozialgericht und dem Bundesverfassungsgericht durchzusetzen.

Was ich sagen will, ist Folgendes: Aus diesem Beispiel habe ich persönlich gelernt, wenn der Bund Geld gibt, will er kontrollieren. Diesen Gedanken haben der Bundesrechnungshof, die Mitglieder des Haushaltsausschusses und die Fachressorts so verinnerlicht, dass wir zwar versuchen, ihnen mit dem Gang nach Karlsruhe in einem Verfassungsprozess das Gegenteil zu beweisen. Da sind wir auf gutem Wege, zumal die bayerische Staatsregierung mit – das gab es wirklich einmal – sechs anderen schwarz-gelben Landesregierungen, zusammen also sieben, in Karlsruhe eine parallele Prüfbestimmung im Zukunftsinvestitionsgesetz, also im Konjunkturpakt II des Bundes, zu Fall gebracht hat. Seinerzeit hat das BVerfG gesagt: So geht das nicht. Die Bundeskontrolle findet nur über Bundesbehörden statt und kommunale Behörden und Landesbehörden sind keine Bundesbehörden. Außerdem folgt aus Finanzmacht nicht Kontrollmacht, sondern Kontrollmacht knüpft an Verwaltungskompetenzen an.

Aber wir müssen einfach sehen, dass die Welt so ist, wie sie ist, und der Bund sagt, wenn der Finanzierungsweg bei Sozialgesetzen eine Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen ist, machen wir den Gedanken geltend: Je mehr der Bund gibt, umso mehr will er auch kontrollieren. Die Kommunen haben sich der Landesaufsicht, die meistens Rechtsaufsicht, manchmal Fachaufsicht ist, zu unterwerfen. Bei einer Bundesbeteiligung sollen sich die Kommunen aber einer zweiten Kontrollinstanz Bund unterwerfen. Das macht kommunale Selbstverwaltung nicht attraktiver. Insofern müssen wir nach Auswegen zur Finanzierung suchen, die

- kommunale Selbstverwaltung sichern,
- Ausgabewachstum durch gesetzliche Maßnahmen brechen,
- Ausgabewachstum durch kreativ ausgeübte kommunale Selbstverwaltung vor Ort brechen und
- durch eine höhere finanzielle Eigenausstattung der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erfüllt werden können,

damit das leidige Thema der Festsetzung der Kreisumlage ebenfalls eine Entlastung erfährt. Von daher spricht alles für eine höhere kommunale Steuerbeteiligung.

Ich hoffe, ich habe Sie jetzt nicht gelangweilt, sondern versucht, den Fiskalpakt in ein rechtliches und politisches Gesamtkonzept einzuordnen, Ihnen aber auch die Angst vor dem Fiskalpakt zu nehmen und bitte Sie, nehmen Sie den Fiskalpakt kraftvoll an. Seine Regelung ist insgesamt gut für Deutschland.