



**„Föderalismusreformen und Europa -
Chancen für mehr Subsidiarität?“**

Berlin, 21.02.2005



Statements:

Föderalismusreformen und Europa – Chancen für mehr Subsidiarität?

- Politische Selbstbestimmung als Chance für politische Entscheider begreifen, auch das eigene Profil zu schärfen.
- Subsidiarität garantiert die optimale Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger durch öffentliche Leistungen – nah am Bürger.
- Subsidiarität verhindert Reibungsverluste, die durch die Zentralisierung von Aufgaben entstehen.
- Das Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt“ durchsetzen.
- Durch mehr Markt und marktorientierte Lösungen bei der Bereitstellung von Leistungen Wohlfahrtsgewinne realisieren.
- Mehr Transparenz von politischen Entscheidungen und Verantwortlichkeiten durch die Entflechtung gemischter Steuer-, Finanzierungs- und Verwaltungssysteme.
- Einnahmenhoheit der Kommunen ausweiten.
- Die Öffentlichkeit für den Zusammenhang zwischen öffentlichen Angebot und öffentlichen Einnahmen – also Steuern und Gebühren – sensibilisieren

Föderalismusreformen und Europa – Chancen für mehr Subsidiarität?

Akzeptiert man die Annahme heterogener Bedürfnisse der Bürger, so kann eine optimale Befriedigung dieser Bedürfnisse nur durch ein subsidiäres öffentliches Angebot – nah am Bürger – realisiert werden (Hayek-Statements „Die Reform des Föderalismus“ vom 17. Mai 2004). Nach dem Scheitern der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung stellt sich die Frage, wie in Zukunft die Chancen für mehr subsidiäre Aufgabenerfüllung und kommunale Selbstverwaltung stehen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses.

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Gesetzgebungskompetenzen immer weiter in die Bundes- und Landesebene verschoben, die Vollzugshoheit hingegen wurde oft zu den Kommunen und Ländern durchgereicht. Da der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze immer weiter gestiegen ist, sind die Länder über den Bundesrat an einem immer höheren Anteil der Gesetzgebungsverfahren beteiligt und können so ihre Interessen einbringen. Im Ergebnis sind Bund und Länder Gesetzgeber und die Kommunen als Ausführende nur die „gelackmeierten“. Aus kommunaler Sicht ergeben sich so drei Kernforderungen: Aufgabendurchgriff auf die Kommunen durch den Bund einengen bzw. verhindern, Mittelbereitstellung regeln und das Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt“) durchsetzen.

Die Bündelung kommunaler Interessen durch eine bundesweite Interessenvertretung bedeutet nicht, dass die Kommunen nicht eigene, unterschiedliche Interessen verfolgen. Vielmehr bietet das „Poolen“ der Kräfte eine Möglichkeit, den eigenen Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen. Gleichwohl kann diese Selbstorganisation der Kommunen ein qualifiziertes Anhörungsrecht in den Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder nicht ersetzen.

Wird Subsidiarität ernst genommen, bedeutet dies auch ein Bekenntnis zur Vielfalt und zur Freiheit der Selbstbestimmung auf kommunaler Ebene. Schon heute zeigt sich eine Angebotsdifferenzierung und -vielfalt. Die Freiheit der Gestaltung des Angebots kann in bestimmten Bereichen auch die Freiheit beinhalten, einige Aufgaben nicht wahrzunehmen. In anderen Fällen kann eine Sicherstellung des Angebots durch eine Gewährleistungsfunktion der öffentlichen Hand erreicht werden. Da sich gezeigt hat, dass reine Staatslösungen oftmals

zu suboptimalen Ergebnissen bei der Bereitstellung von Leistung führen, bieten Markt- und marktnahe Lösungen Effizienzvorteile.

Mehr Subsidiarität bedeutet auch mehr Transparenz von politischen Entscheidungen und Verantwortlichkeiten – gemischte Steuer-, Finanzierungs- und Verwaltungssysteme, die aufgrund des aktuellen föderalen Systems vorhanden sind, führen letztlich in die Politikverflechtungsfalle. Hierbei zeigen Erfahrungen aus der politischen Wirklichkeit, dass zur Durchsetzung von klaren Verantwortungen und Entflechtung eine idealtypische Pareto-Verbesserung, d.h. eine Neuregelung bei der alle beteiligten Parteien mindestens ihren Status-Quo behalten und mindestens eine Partei ihre Position verbessert, nicht ausreicht. Ist aus wohlfahrtstheoretischer Sicht jede Pareto-Verbesserung anzustreben, zeigt sich in der politischen Praxis, dass Reformen und Agenden vor allem durchsetzbar sind, wenn sämtliche Beteiligten am Verhandlungsprozess ihre Position verbessern. In einer Verhandlung mit Bund, Ländern und Gemeinden könnte dies beispielsweise bedeuten, dass der Bund dadurch gewinnt, dass ein großer Anteil der Bundesgesetze zustimmungsfrei werden, die Länder könnten sich durch einen Zugewinn an materieller Gesetzgebung (Bsp.: Versammlungsrecht) besserstellen und die Kommunen könnten gegen den Zugriff durch den Bund und die Länder sowie gegen Unterfinanzierung geschützt werden.

Die Frage nach der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung lenkt den Fokus auf die Frage nach der Einnahmenhoheit der Kommunen. Der Diskurs um mehr Einnahmenhoheit der Kommunen wird häufig von der Angst vor ruinösem Wettbewerb zwischen den Kommunen begleitet. Die Chancen, die Steuerwettbewerb gerade auch für schwächere Regionen bietet, wird hierbei oft gänzlich ausgeblendet. Die Einräumung einer Hebesatzregelung auf die Einkommensteuer könnte gerade deshalb ein sinnvolles Element sein, da es bei der Frage nach der Gestaltung kommunaler Einnahmen ja nicht nur um die Deckung des finanziellen Bedarfs einer Kommune, sondern auch um die optimale Befriedigung der heterogenen Bedürfnisse der Bevölkerung geht. Die direkt korrespondierenden Argumente Bedürfnisbefriedigung und Einnahmengestaltung sind in der politischen Wirklichkeit jedoch voneinander entkoppelt. Das die Bereitstellung eines differenzierten und differenzierenden öffentlichen Angebots mit einer unterschiedlichen Einnahmengestaltung einhergeht, wird nicht wahrgenommen. An dieser Stelle bietet sich die Möglichkeit die Öffentlichkeit für diesen Zusammenhang zu sensibilisieren.

Liegt aus ökonomischer Perspektive die Forderung nach mehr Subsidiarität auf der Hand, so offenbart sich in der Praxis oftmals überraschend eine Hürde: Entscheidend für mehr Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung sind insbesondere die Mentalität und Bewusstheit gerade auf der gebietkörperlichen Ebene, um die es geht. Zeigen im innerdeutschen Vergleich die Landkreise noch ein relativ hohes Maß an Interesse für mehr kommunale Selbstverwaltung und Übernahme von Verantwortung, so lehnen gerade die Städte mehr kommunale Selbstverwaltung und ein höheres Maß an Verantwortung ab. Auch die Länder haben in der Vergangenheit der fortschreitenden Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund nicht entschieden entgegengewirkt; vielmehr haben sie ihre Selbstbestimmung zugunsten der Mitbestimmung im Bundesrat aufgegeben. Somit lässt sich konstatieren, dass es keine Kultur für eine politische Selbstbestimmung bei den Entscheidern bei den Kommunen als auch auf Ebene der Länder gibt. In der Konsequenz gibt es auch keine Kultur, subsidiäre Aufgabenerfüllung zu stärken und den Wettbewerb zwischen den Kommunen zu fördern! Statt das eigene Profil zu schärfen, warten die Entscheider oftmals lieber auf gesetzliche Vorgaben. Ob vor diesem Hintergrund bei zukünftigen Anläufen für eine Föderalismusreform die Chancen für mehr Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung groß sind, ist mehr als fraglich.

Stellt aber unter Umständen die Entwicklung der EU eine Chance für mehr Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung dar? Begreift man das europäische Experiment auch als Ideenwettbewerb, so stehen die Chancen für mehr Subsidiarität eher schlecht. Im intereuropäischen Vergleich steht Deutschland, nach Einschätzung von Prof. Dr. Henneke, recht gut da, Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung sind in anderen europäischen Mitgliedstaaten weniger ausgeprägt. Dies spricht nicht für einen Trend zu mehr Subsidiarität. Andererseits sieht der Entwurf der EU-Verfassung vor, dass die kommunale Selbstbestimmung und –verwaltung in den Gesetzgebungsverfahren der EU „geachtet“ wird (Achtungsklausel).

Das Grundverständnis für Wettbewerb auf kommunaler Ebene und Subsidiarität ist in zahlreichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union weitaus weniger ausgeprägt, als dies in Deutschland der Fall ist. Dieser Punkt spricht eher gegen einen Trend zu mehr kommunalen Selbstbestimmung in Deutschland und Europa. Weiterhin rückt durch den europäischen Integrationsprozess auch der Wettbewerb zwischen öffentlicher oder privater Bereitstellung von Leistungen in Zentrum des Interesses. Wird irgendwo in Europa die Versorgung mit einer Leistung durch den privaten Sektor sichergestellt, etwa beim Personennahverkehr, so

stellt sich die Frage, weshalb in anderen Mitgliedsstaaten dasselbe Gut, öffentlich – d.h. auch mit Steuergeldern finanziert – bereitgestellt wird. Im diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass in den zentralistisch geprägten Mitgliedsstaaten der EU, Frankreich und Großbritannien die kommunale Selbstbestimmung bei der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit dem privaten Sektor anders entwickelt ist. Hier wird von vielen die Durchführung von Public Private Partnership-Projekten als ein Lösungskonzept gesehen (Hayek-Statements „Public Private Partnership“ vom 23. Februar 2004). Der Wettbewerb zwischen öffentlicher, marktnaher oder privater Bereitstellung von Leistungen kann dazu führen, dass der Staat und somit auch die Kommunen weniger Aufgaben wahrnehmen, die Staatsquote gesenkt wird und mehr Leistungen über den Markt angeboten werden.

Berlin, 21. Februar 2005