

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

5.5.2010

Bundesministerium des Innern
Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Kay Ruge (DLT)
Telefon (0 30) 59 00 97 – 300
Telefax (0 30) 59 00 97 – 400

E-Mail: Kay.Ruge@Landkreistag.de

nachrichtlich:

Herrn Georg Fahrenschon
Bayerischer Staatsminister der Finanzen
Postfach 22 00 03
80535 München

Dr. Manfred Wienand (DST)
Telefon (02 21) 37 71 - 199
Telefax (02 21) 37 71 - 177

E-Mail: Manfred.Wienand@staedtetag.de

Herrn Dr. Ulrich Nußbaum
Senator für Finanzen des Landes Berlin
Klosterstraße 59
10179 Berlin

Uwe Lübking (DStGB)
Telefon (030) 77 307 – 245
Telefax (030) 77 307 – 255

E-Mail: uwe.luebking@dstgb.de

Herrn Dr. Helmut Linssen
Finanzminister des Landes
Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Aktenzeichen
II

Herrn Dr. Carsten Kühl
Staatsminister der Finanzen
des Landes Rheinland-Pfalz
Postfach 33 20
55023 Mainz

Herrn Rainer Speer
Minister des Innern des Landes
Brandenburg
Henning-von-Tresckow-Straße 9 – 13
14467 Potsdam

Herrn Uwe Schünemann
Niedersächsischer Minister für
Inneres, Sport und Integration
Lavesallee 6
30169 Hannover

Herrn Dr. Ingo Wolf
Minister des Innern des Landes
Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Herrn Dr. Hans Bernhard Beus
Staatssekretär im Bundesministerium
der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Herrn Dr. Bernhard Heitzer
Staatssekretär im Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie
Scharnhorststraße 34 – 37
10115 Berlin

Herrn Ministerialdirektor Dr. Michael Wettengel
Leiter der Abteilung 1
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin

Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

vor dem Hintergrund der Beratungen in der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Kommunalfinanzkommission möchten wir die aus kommunaler Sicht maßgeblichen Fragestellungen zu einer verbesserten kommunalen Beteiligungsmöglichkeit nochmals präzisieren. Die nachfolgenden Ausführungen sollen dabei ausdrücklich der Klarstellung der bereits mit Schreiben vom 15.4.2010 übermittelten Positionierung dienen, an welcher wir inhaltlich vollumfänglich festhalten, und die Forderung nach einer rechtzeitigen inhaltlichen Beteiligung an Rechtssetzungsverfahren des Bundes mit Auswirkungen insbesondere auf die Kommunalfinanzen begründen.

1. Einigkeit in der Arbeitsgruppe besteht hinsichtlich der von kommunaler Seite vorgetragenen Defizitanalyse in Bezug auf die bisher unzureichende kommunale Beteiligung an der Rechtsetzung des Bundes bzw. die unzureichende Umsetzung einer die Kostenfolgen aufbereiteten Gesetzesfolgenabschätzung. Wie ausgeführt wurde, werden die Kommunen bei sie maßgeblich betreffenden Gesetzesvorhaben aktuell entweder nicht oder in formalisierender Weise und damit ungenügend beteiligt. Eine weitere Kritik, die gerade mit Blick auf die Kommunalfinanzkommission maßgeblich ist, betrifft Gesetze mit wesentlichen fi-

nanziellen Folgen auf der Einnahme- bzw. Ausgabenseite.

Wie bereits mit Schreiben vom 15.4.2010 dargelegt, sind dies vor allem ausgabenerhöhende leistungsgesetzliche Regelungen aus dem Sozialbereich, insbesondere im SGB II (Kosten der Unterkunft; psychosoziale Leistungen), SGB VIII (Rechtsanspruch auf Betreuung von Kindern unter drei Jahren), SGB IX (Teilhabeleistungen), SGB XI (Pflegeleistungen) und SGB XII (Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; Eingliederungshilfe für Behinderte) sowie Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Kommunen ganz oder zum Teil zufließt. Anders als bei sonstigen Betroffenen ist hier mit Blick auf die kommunale Ebene neben der Abwägung der Sachregelung als solcher die finanzielle Tragbarkeit, der voraussichtliche Grad der Inanspruchnahme der Leistung, die prognostizierbare Entwicklung und Verteilung der Zahl der Berechtigten und der entstehende Verwaltungsaufwand zur Verwirklichung der jeweiligen Maßnahme zu prüfen.

2. Neben dieser allgemein konsentierten Defizitanalyse bestand ebenfalls Einigkeit, dass es eines Instruments bedarf, um dieses Defizit auszugleichen. Ein solches Instrument ist dabei nicht lediglich Selbstzweck und zusätzlicher Formalismus, sondern soll im gesamtstaatlichen Interesse Transparenz bereits im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Kostenbelastung des Bundes und der Länder inklusive der jeweiligen Kommunalebene schaffen. Letzteres ist von Bedeutung, weil die Länder bei den hier in Rede stehenden kostenwirksamen Gesetzgebungsvorhaben über den Bundesrat an der Gesetzgebung mitwirken. Darüber hinaus schafft eine solche abgesicherte Prognoseentscheidung maßgebliche Voraussetzungen für die im Anschluss vorzunehmende Umsetzung in den Bundesländern und die Überprüfbarkeit der Annahmen zu den Faktoren der tatsächlichen Kostenentwicklung.

Diese vollzieht sich mit Blick auf die hier maßgeblichen kostenwirksamen Gesetze einerseits auf der Bundesebene mit der Folge möglicher Gesetzeskorrekturen und andererseits auf Grundlage der im jeweiligen Landesverfassungsrecht niedergelegten Konnexitätsbestimmungen. Die aktuelle Diskussion zwischen Kommunen und Ländern über die Kostentragung bei der Umsetzung des Ausbaus der Plätze in Kindertageseinrichtungen für unter Dreijährige unterstreicht die Bedeutung dieser Forderung.

3. Das Instrument, um der dargestellten Schutzlücke mit Blick auf die Kommunen zu begegnen, sollte nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ein Gesetzesfolgeabschätzungsverfahren mit kommunaler Beteiligung sein. Zweck der kommunalen Beteiligung ist insbesondere, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar wird. Die Transparenz von Kostenfolgeabschätzungen ist zum Schutz der Kommunen zu gewährleisten. Dazu sind jedenfalls überprüfbare Dokumentations- und Darlegungspflichten im Gesetzgebungsverfahren selbst vorzusehen. Diese sollen Kostenprognosen und Berechnungen transparenter gestalten, in dem nicht lediglich einzelne Gesamtbelastungen bzw. entsprechende Ergebnisse von Schätzungen offen gelegt, sondern auch die zugrunde gelegten Annahmen, Berechnungsgrundlagen und –methoden nachvollziehbar dargestellt werden.

Einzubeziehen sind auch ggf. abweichende kommunale Einschätzungen mit Blick auf Kostenfolgen und allgemeinen Umsetzungsaufwand. Auf diese Weise sollen insgesamt die jeweiligen Belastungen aus Sozialleistungsgesetzen und anderen Gesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen bzw. Einnahmeverluste bei Steuergesetzen prognostisch für die Gesamtheit der Kommunen in jedem Bundesland aufbereitet werden. Über das damit jeweils abgeschlossene einzelne Gesetzgebungsvorhaben hinaus kann eine solche

Dokumentation für die Zukunft die Grundlage liefern für eine stetige Verbesserung des Gesetzesfolgeabschätzungsverfahrens, indem systematische Fehler bei der Beurteilung finanzieller Auswirkungen identifizierbar werden. Wie wichtig diese Forderung ist, zeigen die grob fehlerhaften Annahmen zu den finanziellen Folgen für die Kommunen in einer ganzen Reihe von früheren Gesetzgebungsverfahren, so insbesondere zu den Kosten der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und einer Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder in jüngster Zeit zu den Kosten des Ausbaus der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren.

4. Unterschiedliche Auffassungen bestanden in der zweiten Sitzung der AG „Rechtsetzung“ lediglich hinsichtlich der Regelungsebene, auf der ein solches Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung abzusichern ist. Wir haben zur Kenntnis nehmen müssen, dass Teile der Länder und der Bund einer diesbezüglichen Änderung des Grundgesetzes skeptisch gegenüber stehen. Gleichzeitig wurde aber akzeptiert, dass die bisherigen Beteiligungsrechte der kommunalen Ebene auf der Geschäftsordnungsebene nicht ausreichen. Nicht zuletzt hat aktuell der jüngste OECD-Bericht zur besseren Rechtsetzung die mangelnde Durchschlagskraft und Konsistenz der Regelungen auf Ebene der Geschäftsordnungen kritisch bewertet.
5. Angesichts dessen haben das Bundesinnenministerium sowie das Kanzleramt unter Bezugnahme auf eine aktuell diskutierte Überarbeitung des Gesetzes über den Nationalen Normenkontrollrat (NKRG) zumindest eine gesetzliche Ausgestaltung einer verstärkten kommunalen Beteiligung bei der Ermittlung der Bestimmungsfaktoren der Gesetzesfolgenabschätzung in Aussicht gestellt. Danach wird aktuell darüber beraten, den Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats über die bisherige Überprüfung der Methodengerechtigkeit hinsichtlich der mit einem Gesetzesvorhaben verbundenen Bürokratiekosten im Sinne des § 2 NKRG hinaus auf eine Kontrolle des mit einem Gesetz verbundenen „Erfüllungsaufwandes“ auszuweiten. Dieser „Erfüllungsaufwand“ soll sämtliche Regelungsfolgen eines Gesetzes für alle staatlichen (Verwaltungs-)Ebenen umfassen. Darüber hinaus soll der Normenkontrollrat nicht lediglich Gesetzesentwürfe der Bundesregierung, sondern auch solche aus der Mitte des Bundestages und des Bundesrates überprüfen.

Wir vermögen aktuell auf Grundlage dieses lediglich mündlich vorgetragenen Vorschlags nicht zu beurteilen, inwieweit dies den zuvor sowie in unserem Schreiben vom 15.4.2010 dargelegten Anforderungen an eine verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung mit entsprechender kommunaler Beteiligung genügen kann. Positiv zu bewerten ist in jedem Fall eine Einbeziehung sämtlicher Gesetzgebungsvorschläge, seien sie initiiert durch Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat. Dieses entspricht auch der unter B.2. dargelegten kommunalen Anforderung aus unserem Schreiben vom 15.4.2010.

Offen ist dagegen, ob unter dem genannten Aspekt des „Erfüllungsaufwandes“ die wesentlichen finanziellen Auswirkungen für die Kommunen auf der Einnahme- und Ausgabenseite erfasst werden. Hinsichtlich der Ausgaben ist an die sich aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG ergebende Begrifflichkeit der Verwaltungs- und Zweckausgaben anzuknüpfen, d. h. alle durch die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe entstehenden Ausgaben, insbesondere die Leistungsausgaben, sind zu erfassen und in ihrer Entwicklung zu prognostizieren. Hinsichtlich steuerlicher Veränderungen müssten die konkret mit derartigen Gesetzen für die kommunale Ebene als Steuergläubiger verbundenen Einnahmeverluste zugrunde gelegt werden. Sollte sich diese Interpretation nicht unter dem Begriff des „Erfüllungsaufwandes“ subsumieren lassen, wäre entweder ein anderer zweckdienlicher Begriff zu überlegen oder auch eine gesetzliche Verankerung außerhalb des Gesetzes zum

Normenkontrollrat anzustreben. Auch der mit der Ausführung des Gesetzes insgesamt verbundene bürokratische Aufwand für die kommunale Ebene ist einzubeziehen. Zugrunde zu legen wären alle Gesetze, die finanzielle Mehrbelastungen oder Einnahmeminderungen für die kommunale Ausführungsebene mit sich bringen, z. B. auch vorrangige Leistungsgesetze und unterhaltsrechtliche Bestimmungen.

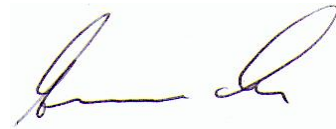
Ausdrücklich möchten wir vor dem Hintergrund der Erörterungen in der zweiten Sitzung der AG „Rechtsetzung“ Bezug nehmen auf das Kapitel „Kommunalpolitik“ des Koalitionsvertrages, der mit Blick auf die aktuelle Kommunalfinanzkommission ausdrücklich vorsieht, „eine gemeinsame Bestandsaufnahme zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vorzunehmen. Dabei sind auch Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Konnexitätsprinzip) und der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes einzubeziehen“ (Zeilen 5202 ff.). Dieser Verweis auf die „Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes“ findet sich auch im Einsetzungsbeschluss der Kommunalfinanzkommission selbst.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat mit vorstehenden Ausführungen sowie dem Schreiben vom 15.4.2010 konstruktive Vorschläge zur Erfüllung dieses von Bund und Ländern dankenswerterweise auf die politische Agenda gesetzten Auftrages geliefert, erwartet ihrerseits aber auch ernsthafte und zielführende Bemühungen von Bund und Ländern, diesem selbst gesteckten Auftrag gerecht zu werden.

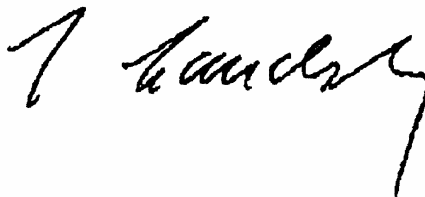
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes