

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

242

Tilman Schweisfurth und Walter Wallmann (Hrsg.)

Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Tilmann Schweisfurth und Walter Wallmann</i>	

Kapitel I Die Stellung der Kommunen in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Fiskalföderalismus – Vor- und Nachteile dezentraler Entscheidungsstrukturen – eine finanzwissenschaftliche Ableitung	29
<i>Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann</i>	
Die Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes	49
<i>Stefan Koriath</i>	
Finanzautonomie und Finanzausgleich – Die Einbettung der Gemeinden, Städte und Landkreise in den Rechtsrahmen der Landesverfassungen der Flächenländer	69
<i>Johannes Hellermann</i>	
Kommunale Haushaltsstrukturen und Finanzdaten – Entwicklungstendenzen, Disparitäten und Strukturprobleme	93
<i>Dr. Tilmann Schweisfurth, Tim Reichardt und Denis Hartmann</i>	
Bund und Kommunen – eine fiskalische Schicksalsgemeinschaft im Sozialbereich?	115
<i>Kay Scheller</i>	
Das deutsche System kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich – Welche Strukturunterschiede bestehen?	135
<i>Hellmut Wollmann</i>	

Kapitel II

Strukturprinzipien kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland

Kommunalrechtliche Grundordnung und Grundprinzipien nach den Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder <i>Klaus Ritgen</i>	157
Selbst- und Fremdverwaltung – Die Aufgabenzuordnung an Kommunen und deren Finanzierung <i>Miriam Marnich und Florian Schilling</i>	187
Städte, Gemeinden, Landkreise – Fiskalische Konflikte innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung, Stadt-Umland-Probleme <i>Matthias Wohltmann</i>	213
Gebiets- und Funktionalreformen und kommunale Kooperationsformen untereinander und mit dem Land – ein Spagat zwischen mehr Effizienz und notwendiger Partizipation <i>Gisela Färber und Karin Glashauser</i>	233

Kapitel III

Einnahmerahmen kommunaler Selbstverwaltung

Chancen und Grenzen kommunaler Steuerautonomie <i>Wolfgang Scherf</i>	261
Kommunale Entgelteinnahmen – Grenzen der Nutzerfinanzierung <i>Rainer Wernsmann und Simon Bering</i>	277
Kommunen als Träger der Sparkassen – Steuerdefizite und Ausschüttungspotenziale <i>Ulrich Keilmann und Mark Salama</i>	307
Kommunaler Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen <i>Thomas Lenk, Tim Starke und Mario Hesse</i>	325

Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen – ein Überblick über Entwicklung und Stand <i>David Rauber</i>	359
Konnexitätszuweisungen für übertragene Aufgaben – Einordnung, Rechtsprechung, Vorteile und Probleme <i>Janbernd Oebbecke</i>	381
Finanzausgleichsfragen in der finanzwissenschaftlichen Beratung <i>Thomas Lenk, Mario Hesse und Tim Starke</i>	401
Anreizkompatibilität und Effizienz von kommunalen Zuweisungseinnahmen außerhalb der kommunalen Finanzausgleiche <i>Sascha Lademann und Gunther Markwardt</i>	415
Die Konzessionsabgaben der Gemeinden – Hintergrund, Geschichte, Perspektiven <i>Christian Kastrop</i>	437

Kapitel IV Haushaltsrahmen kommunaler Selbstverwaltung und Finanzaufsicht

Finanzaufsicht – Mission Impossible? <i>Matthias Graf</i>	457
Kameralistik – Von den Ursprüngen des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland <i>Gunnar Schwarting</i>	481
Flucht aus kommunalen Budget- und Schuldenregeln – das Problem der Kassenkredite <i>Christoph Gröpl</i>	499
Flucht aus kameralen Budget- und Schuldenregeln – Off-budget-Finanzierungen, Ausgliederungen und sonstige haushaltsrechtliche Fehlentwicklungen <i>Henning Tappe</i>	519

Inhaltsverzeichnis

- Das neue doppische Haushalts- und Rechnungslegungssystem – Was ändert sich durch die Anwendung des Ressourcenverbrauchskonzepts im Hinblick auf die kommunalen Dispositionsmöglichkeiten, die Veranschlagung von Investitionen sowie den Haushaltsausgleich? 537
André Schellenberg und Andreas Glöckner
- Heterogener Rechtsrahmen und Regelungslücken – Ressourcenverbrauchssicht oder Finanzsicht – muss insbesondere neben dem Ergebnishaushalt auch der Finanzhaushalt ausgeglichen sein, um Budgetdisziplin zu fördern? 575
Holger Mühlenkamp und Peter Sossong
- Doppisches Rechnungswesen und Budgetdisziplin – Informationsgewinn und Komplexität – ist eine Kombination mit einem cash based budget möglich und sinnvoll oder ist eine Umstellung auch des Haushaltssystems auf accrual budgets geboten – ein Blick ins Ausland und was macht fiskalpolitisch Sinn? 593
Veronika Meszarits und Bernhard Schatz
- Vergleichbarkeit und Durchsichtigkeit der öffentlichen Haushalte in gesamtstaatlicher Sicht – kann die Finanzstatistik trotz Diversität des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens die Klammer der öffentlichen Finanzen in Deutschland zusammenhalten? 611
Oliver Niebur
- Kommunale Autonomie und Aufweichung der Kommunalen Budgetrestriktion: Ein Plädoyer für die Stärkung des Korrespondenzprinzips 633
Thiess Büttner
- Die Finanzkontrollsysteme für die kommunale Ebene – heterogene Organisationsmodelle und Diversität im instrumentalen Ansatz – Rolle der Rechnungshöfe 645
Walter Wallmann und Andreas Stöhr

Kapitel V

Kommunale Haushaltskrisen und Lösungsansätze

- Ursachen der Kommunalverschuldung
und die Reaktion der Haushaltsaufsicht 673
Lars Holtkamp
- Wie persistent sind regionale Muster in den Kommunal финанzen –
Gibt es empirische Evidenz für Kommunen und Finanzaufsichten
mit höheren, kreditfinanzierten Ausgabenpräferenzen in Deutschland? 691
Xenia Frei und Felix Rösel
- Neues öffentliches Rechnungswesen als Problem und Chance
insbesondere zur Lösung kommunaler Haushaltskrisen 703
Dietmar Bräunig
- „Zentralisierung“ und „Autonomie“ – Wege aus der kommunalen Finanzkrise? 723
Manfred Busch und Stefan Bajohr
- Wie wirken Hilfsprogramme der Länder im Hinblick auf verschuldete
Kommunen? Lassen sich Auflagen zu Haushaltsausgleich und
Schuldenabbau wirksam durchsetzen und Fehlanreize (Bailout) begrenzen? 739
André W. Heinemann
- Die kommunale Finanzaufsicht der Bundesländer:
Instrumente, Strukturen, Umsetzungspraxis –
und ihre Rückwirkungen auf die kommunale Haushaltspolitik 761
Falk Ebinger, Christian Person und Steffen Zabler
- Vier gewinnt! – Stärkung kommunaler Haushalte durch vier nachhaltig
wirkende Landesmaßnahmen in Hessen 793
Thomas Schäfer und Thomas Duve

Kapitel VI

Kommunale Unternehmen und Beteiligungen – Konzern Stadt

Rechtsrahmen kommunaler Betätigung in privaten Unternehmen und Beteiligungen – Grenzen wirtschaftlicher Betätigung, Insolvenzfähigkeit kommunaler Unternehmen und Durchgriffshaftung, EU-Beihilferechtsrahmen und umsatzsteuerliche Implikationen in der Leistungsverflechtung zum Kernhaushalt	823
<i>Christian Theobald, Dennis Tischmacher und Meike Weichel</i>	
Zum Erfordernis von Gesamtab schlüssen als „Stiefkinder“ der kommunalen Haushaltssteuerung: eine Zweckmäßigkeit analys e im Lichte des 2. NKFWG (NRW)	849
<i>Bernhard Pellens und Peter Küting</i>	
Wirksames Beteiligungsmanagement als zentraler Baustein für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand	875
<i>Martina Geis und Gabriele Wanitschek-Klein</i>	
Privatisierung und Rekommunalisierung in Berlin	901
<i>Margaretha Sudhof</i>	

Kapitel VII

Kommunale Infrastrukturvorhaltung und -finanzierung

ÖPP als eine Beschaffungsvariante im Infrastrukturbereich und die „Make-or-Buy“-Frage – Grundlegende Einordnungen und Analysen auf Basis institutionenökonomischer Erkenntnisse	921
<i>Thorsten Beckers und Andrej Ryndin</i>	
Konventionelle Beschaffung oder Öffentlich-Private-Partnerschaften – Stand der Debatte	951
<i>Oliver Rottmann, Niklas Günther, Kristina Tyufekchieva, Christoph Mengs</i>	
Steuerungsdefizite bei der kommunalen Kulturförderung	973
<i>Marc Gnädinger</i>	

Kapitel VIII

Kommunale Aufgaben und Ausgaben im Sozialbereich

Steuerfinanzierte Geldleistungen zum Lebensunterhalt im Bundesstaat als Föderalismusproblem – Entwicklungen von 1962 bis heute <i>Hans-Günter Henneke</i>	995
Ausgabendynamik, Steuerungs- und Kontrollprobleme im kommunalen Sozialleistungsbereich – ein Überblick über die wichtigsten Leistungsbereiche und Kostenblöcke <i>Burkhard Hintzsche, Düsseldorf</i>	1013
Soziale Leistungen im Ländervergleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse von Sozialausgaben, Falldichte und Fallkosten <i>Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt</i>	1031
Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen <i>Michael Thöne (FiFo Köln)</i>	1059
Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) als integraler Bestandteil der Finanzverfassung des Grundgesetzes <i>Stephan Rixen</i>	1083

Einleitung

Tilmann Schweisfurth und Walter Wallmann

Es gibt eine Vielzahl von Lehrbüchern, die sich aus finanzwissenschaftlicher oder verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Perspektive mit der kommunalen Ebene im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt. Mit diesem Sammelband wird ein institutionenorientierter, interdisziplinärer Ansatz verfolgt. Im Mittelpunkt stehen Normengefüge und institutionelles Design, die das Handeln der Akteure auf kommunaler Ebene wesentlich bestimmen. Eine weitere Besonderheit ist, dass neben ausgewiesenen Wissenschaftlern Experten aus Politik und Verwaltung aus ihrem Fachgebiet schreiben und ihre oft langjährige Expertise und Erfahrung aus der Verwaltungspraxis einbringen.

Ungewöhnlich ist die Bandbreite, mit der die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen behandelt wird. So sollen die Beiträge ein Bild der Kommunal Finanzen, ihrer Verflechtungen mit den Ländern und dem Bund, der Reformen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, der Haushaltsstrukturen sowie einen Einblick in den rechtlichen und institutionellen Rahmen für ihre Haushaltswirtschaft ermöglichen. Weitere Schwerpunkte sind die auf kommunaler Ebene erprobten Verwaltungsmodernisierungen aus dem Neuen Steuerungsmodell, die Ausgabendynamik und Steuerungsprobleme im Sozialausgabenbereich sowie in der Beteiligungssteuerung oder etwa der Bereitstellung von Infrastruktur durch Öffentlich-Private-Partnerschaften. Die Beiträge verstehen sich dabei als Einstieg in diese kommunalrelevanten Bereiche, um einen ersten Zugriff auf Themen zu geben, die dann über Literaturhinweise vertieft werden können. Die Beiträge im Sammelband sind dabei abgestimmt und bauen aufeinander auf. Der Sammelband richtet sich an Akteure im föderalen Staat, wie auch an Studierende und Auszubildende in der öffentlichen Verwaltung. Er richtet sich des Weiteren an wissenschaftlich Interessierte, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand Kommunen und deren Finanzen eingehender beschäftigen möchten.

Kapitel I beginnt mit der **Stellung der Kommunen in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland**.

Den Auftakt macht *Horst Zimmermann*, Philipps-Universität Marburg, mit seinem Beitrag zu Fiskalföderalismus – Vor- und Nachteile dezentraler Entscheidungsstrukturen. Dabei werden ausgehend von der Theorie des Fiskalföderalis-

Einleitung

mus Reichweite und Grenzen dezentraler Entscheidungen auf kommunaler Ebene, die kommunale Finanzausstattung und das Problem, dass kommunale Ausgaben zunehmend nicht mehr durch eigene Einnahmen, sondern mit Zuweisungen gedeckt werden, diskutiert. Neben notwendigen Reformen bei der Finanzierung von Sozialausgaben wird auch das fehlende Steuersatzrecht der Kommunen beim Einkommensteueranteil problematisiert.

Weiter geht es mit *Stefan Koriath*, LMU München, mit der Stellung der Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes. Ausgehend von den drei Entscheidungs- und Verwaltungsstufen im zweistufigen Staatsaufbau werden die Aufgabenzuweisungen des Bundes an die Kommunen, die föderale Aufgabenverteilung und Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben durch den Bund, die Ermöglichung kommunaler Steuerrechtssetzung sowie die Stellung der Kommunen im bundesstaatlichen Finanzausgleich diskutiert. Der Beitrag endet mit einem Blick auf die erhebliche Ausdehnung gebundener Bundesmittel an die Länder außerhalb des Finanzausgleichs, die an die Kommunen gelangen sollen.

Anschließend bringt *Johannes Hellermann*, Universität Bielefeld, einen Beitrag zu Finanzautonomie und Finanzausgleich sowie zur Einbettung der Gemeinden, Städte und Landkreise in den Rechtsrahmen der Landesverfassungen. Schwerpunkt der Darlegungen sind die rechtlichen Freiräume kommunaler Finanzhoheit, der kommunale Finanzausstattungsanspruch aus der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen der kommunalen Finanzausstattung sowie Reichweite und Wirkung von Konnexitätsregeln.

Im Anschluss geben *Tilman Schweisfurth*, *Denis Hartmann* und *Tim Reichardt* (LRH Mecklenburg-Vorpommern) einen Einblick und Überblick in kommunale Haushaltsstrukturen und Finanzdaten, Entwicklungstendenzen, Disparitäten und Strukturprobleme. Im Zentrum steht eine Darstellung der kommunalen Aufgaben und deren Finanzierung durch dafür zur Verfügung stehende Einnahmen, ein Vergleich föderaler Finanzierungssalden sowie grundlegende Entwicklungstendenzen und Disparitäten auf kommunaler Ebene. Der Beitrag endet mit Erklärungsansätzen für die Diskrepanz zwischen der positiven Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf der einen und den bestehenden bzw. wahrgenommenen Problemlagen einzelner Länder und Kommunen auf der anderen Seite.

Daran anknüpfend bringt *Kay Scheller*, Bundesrechnungshof, einen Beitrag zum Thema Bund und Kommunen als fiskalische Schicksalsgemeinschaft im Sozialbereich. Ausgehend von der Feststellung, dass Kompetenzverflechtungen eine eindeutige Zuordnung von Finanzierungscompetenz, Aufgabenwahrnehmung und -steuerung erschweren und zu ineffizientem und unwirtschaftlichem Verhalten

führen, wird die Entwicklung der bundesstaatlichen Verflechtung im Sozialbereich nachgezeichnet und die Folgen dieser Verflechtungen in den Bereichen Grundsicherung für Arbeitssuchende und Unterhaltsvorschussgesetz untersucht.

Der letzte Beitrag in diesem Kapitel kommt von *Hellmut Wollmann*, HU Berlin, der das deutsche System kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich beleuchtet. Dabei werden insbesondere Varianten kommunaler Struktur- und Organisationsreformen im deutschen und europäischen Kontext vergleichend untersucht und erläutert. Abgerundet wird der Beitrag mit einem Vergleich der Aufgabenprofile in Deutschland mit ausgewählten europäischen Vergleichsländern.

Kapitel II beschäftigt sich mit den Strukturprinzipien kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland.

Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag, leitet dieses Kapitel mit einem Beitrag zu kommunalrechtlichen Grundordnungen und Grundprinzipien nach den Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder ein. Zunächst wird die kommunale Selbstverwaltung mit ihren verfassungsrechtlichen Grundlagen erläutert. Sodann werden die verfassungsrechtliche Gewährleistung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die rechtlichen Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen dargestellt. Der Beitrag endet mit einer Diskussion der unterschiedlichen Binnenorganisation der Kommunen und damit Fragen des Kommunalverfassungsrechts.

Weiter geht es mit *Miriam Marnich* und *Florian Schilling*, Deutscher Städte- und Gemeindebund, mit ihrem Beitrag zu Selbst- und Fremdverwaltung – die Aufgabenzuordnung an Kommunen und deren Finanzierung. Zunächst werden dabei Aufgaben unter kommunaler Eigenregie von denen der Fremdverwaltung abgegrenzt und rechtliche Fragen der Übertragung oder des Entzugs staatlicher Aufgaben diskutiert sowie verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich der kommunalen Aufgabenwahrnehmungen erläutert. Der Beitrag endet mit Ausführungen zur Finanzierung kommunaler Aufgaben und zum Grundsatz kommunaler Finanzautonomie.

Anschließend bringt *Matthias Wohltmann*, Deutscher Landkreistag, einen Beitrag zu fiskalischen Konflikten innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung und Stadt-Umland-Probleme. Zunächst werden dabei die Zuweisungen des Landes, der verfassungsrechtlich verbürgte Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung, die Aufteilung der Zuweisungen zwischen den Kommunen und Strukturprinzipien kommunaler Finanzausgleichssysteme diskutiert, bevor

Einleitung

Stadt-Umland-Konflikte, Fragen zur Kreisumlage und Grenzen der Kreisumlagerhebung untersucht werden.

Das Kapitel endet mit einem Beitrag von *Gisela Färber* und *Karin Glashauser*, Universität Speyer, zu Gebiets- und Funktionalreformen sowie kommunalen Kooperationsformen untereinander und mit dem Land. Dabei werden Gebietsreformen zunächst anhand der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus erläutert. Ziele und Umsetzung konkreter kommunaler Gebietsreformen werden anhand ausgewählter Beispiele untersucht und Kooperationsformen als Alternative diskutiert.

Kapitel III beschäftigt sich mit dem **Einnahmerahmen kommunaler Selbstverwaltung**.

Los geht es mit einem Beitrag von *Wolfgang Scherf*, Universität Gießen, zu Chancen und Grenzen kommunaler Steuerautonomie, der zunächst einen Überblick über Kommunal Finanzen, Dezentralisierung und Steuerautonomie gibt. Fragen fiskalischer Äquivalenz sowie Defizite und Reformoptionen des Gemeindesteuersystems werden diskutiert und im Ergebnis für mehr kommunale Steuerautonomie anstelle von mehr Finanzausgleich plädiert.

Weiter geht es mit *Rainer Wernsmann* und *Simon Bering*, Universität Passau, zu kommunalen Entgelteinnahmen und Grenzen der Nutzerfinanzierung. Zunächst werden dabei kommunale Entgelteinnahmen begrifflich und inhaltlich erläutert und die unterschiedlichen rechtlichen Typen an Gebühren und Beiträgen erklärt. Sodann werden privatrechtliche Entgelteinnahmen im Vergleich zu Gebühren und Beiträgen untersucht und abschließend Maßstäbe, Reichweite und Grenzen der Entgeltfinanzierung für Kommunen diskutiert.

Daran anknüpfend bringen *Ulrich Keilmann* und *Mark Salama*, Hessischer Rechnungshof, einen Beitrag zu Kommunen als Träger der Sparkassen – Steuerdefizite und Ausschüttungspotentiale. Ausgehend von einer Betrachtung der Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts und den Kommunen als deren Träger werden die Optimierungspotentiale bei Unterrichtsrechten und Einflussmöglichkeiten, Fragen der Förderung kommunaler Aufgaben durch Sparkassen sowie abschließend das zentrale Thema von Ausschüttungen an ihre kommunalen Träger diskutiert.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *Thomas Lenk*, *Tim Starke* und *Mario Hesse*, Universität Leipzig, zum kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen. Ausgehend von einer einleitenden Betrachtung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzhoheit werden die Zuweisungen außerhalb und innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, der

vertikale Finanzausgleich mit verschiedenen Modelltypen und der horizontale Finanzausgleich ländervergleichend untersucht. Dabei werden die unterschiedlichen Schlüsselzuweisungssysteme der Länder in ihren Finanzausgleichsgesetzen in Hinblick auf Ziele und Wirkungen dargestellt und der Dreieckszusammenhang von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsquote untersucht. Deutlich wird, dass das Schlüsselzuweisungssystem von einer enormen Komplexität durchzogen ist, die es praktisch unmöglich macht, alle Effekte von Veränderungen ohne tiefgreifende empirische Untersuchungen im Voraus qualifizieren zu können.

Anschließend bringt *David Rauber*, Hessischer Städte- und Gemeindebund, einen Beitrag zur Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Dabei wird zunächst die kommunalfinanzverfassungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und sodann die der Landesverfassungsgerichte erklärt und der Schutzzumfang und Schranken der Finanzausstattungsgarantien, sowie verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber diskutiert.

Es folgt ein Beitrag von *Janbernd Oebbecke*, Universität Münster, zum Thema Konnexitätszuweisungen für übertragene Aufgaben, Einordnung, Rechtsprechung, Vorteile und Probleme. Ausgehend von den Konnexitätszuweisungen als landesverfassungsrechtlich bestehende Einnahmen der Kommunen wird die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips als Paradigmenwechsel und die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zum Konnexitätsprinzip in NRW erläutert. Anschließend folgt eine kritische Diskussion über Wirkungen und Probleme der Konnexitätsregelungen in der Staatspraxis.

Daran anknüpfend kommen noch einmal *Thomas Lenk*, *Mario Hesse* und *Tim Starke*, Universität Leipzig, mit einem Beitrag zu Finanzausgleichsfragen in der finanzwissenschaftlichen Beratung. Ausgehend von der notwendigen Methodenkompetenz in der Beratungstätigkeit im Bereich kommunaler Finanzausgleich werden aktuelle Hauptprobleme und Forschungsfragen der Finanzausgleichsberatung dargestellt und Methodenprobleme und Lösungsansätze diskutiert.

Anschließend kommt ein Beitrag von *Sascha Lademann* und *Gunther Markwardt*, TU Dresden, zu Anreizkompatibilität und Effizienz von kommunalen Zuweisungseinnahmen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Ausgehend von einer Darlegung der unterschiedlichen Zuweisungsarten außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs werden Fragen der Effizienz in der Leistungserstellung von Kommunen am Beispiel der Förderung der digitalen Infrastruktur in Deutschland untersucht und Fondsstrukturen als Steuerungsinstrument kommunaler Finanzen diskutiert.

Einleitung

Das Kapitel endet mit einem Beitrag von *Christian Kastrop*, Bertelsmann Stiftung, zu Konzessionsabgaben der Gemeinden – Hintergrund, Geschichte und Perspektiven. Ausgehend von einer Darlegung der Entstehung der Konzessionsabgaben werden diese in ein ökonomisch-politisches Ordnungsraster eingeordnet und dabei allokativen Effekte von Konzessionsabgaben diskutiert.

Es folgt **Kapitel IV** mit dem Thema **Haushaltsrahmen kommunaler Selbstverwaltung und Finanzaufsicht**.

Das Kapitel beginnt mit einem Beitrag von *Matthias Graf*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, zum Thema Finanzaufsicht als „Mission Impossible“. Los geht es mit einer Einleitung zu Kommunalaufsicht und kommunalen Haushaltsdefiziten und einer Darlegung der Neupositionierung der hessischen kommunalen Finanzaufsicht, die den Haushaltsausgleich der Kommunen als prioritäres Ziel der Landespolitik versteht. Dabei werden Entschuldungsprogramme mit flankierenden aufsichtlichen Maßnahmen zur Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches und die damit einhergehende Konsolidierungsentwicklung der Jahre 2014 bis 2018 untersucht. Deutlich wird, dass Entschuldungsprogramme des Landes zugunsten seiner Kommunen nur in Verbindung mit einer stringenten Finanzaufsicht sinnvoll und wirkungsvoll sein können.

Es folgt ein Beitrag von *Gunnar Schwarting*, Universität Speyer, zum kameralem Haushaltssystem der Kommunen – Ausgabenautonomie, Investitionsfinanzierung, Kreditbegriff sowie Schulden- und Ausgleichsregeln. Zunächst wird die kommunale Kameralistik als vormals führendes Haushalts- und Rechnungslegungssystem in Deutschland dargelegt und die Weiterentwicklungen zur erweiterten Kameralistik untersucht, die betriebswirtschaftliche Elemente in das kommunale Haushaltssystem einbezogen. Der Beitrag endet mit einer Bewertung des kameralem Haushaltssystems im Vergleich zum derzeit führenden doppischen Haushalts- und Rechnungslegungssystem der Kommunen.

Daran knüpft *Christoph Gröpl*, Universität des Saarlandes, an mit einem Beitrag zu Flucht aus kameralem Budget- und Schuldenregeln – das Problem der Kassenkredite. Ausgehend von einer Einführung in das kommunale Haushaltsrecht wird das Problem der Kassenkredite (Liquiditätskredite) diskutiert und insbesondere die laufende Verschuldung zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben über Kassenkredite kritisch untersucht. Eine Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten durch Kassenkredite zur Herstellung des Haushaltsausgleichs widerspreche den gesetzlichen Vorgaben der landesrechtlichen Kommunalgesetze und sei dabei mangels Rechtfertigung als rechtswidrig zu beurteilen. Der Beitrag endet mit einer kriti-

schen Betrachtung der Verwaltungspraxis der Kommunalaufsichten der Länder im Zusammenhang mit dem Aufwachsen von Kassenkreditbeständen kommunaler Körperschaften.

Im unmittelbaren Zusammenhang damit diskutiert *Henning Tappe*, Universität Trier, in seinem Beitrag ebenfalls Fragen der Flucht aus kameralen Budget- und Schuldenregeln, hier aber durch Off-Budget-Finanzierungen, Ausgliederungen und sonstigen haushaltsrechtlichen Fehlentwicklungen. Zunächst werden die kameralen Budget- und Schuldenregeln erläutert und insbesondere der Rechtsrahmen für Kassen- und Deckungskredite erklärt, bevor Schattenhaushalte und Ausgliederungen in Form formeller, funktionaler oder materieller Privatisierung und öffentlich-privater Partnerschaften sowie Schattenkredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte wie Leasing, Contracting und Vorfinanzierungsmodelle sowie sonstige Formen von Kreditaufnahmen durch Dritte kritisch diskutiert werden. Mit Einführung der Doppik werden hier Verbesserungen gesehen, allerdings seien kreditähnliche Geschäfte, bei denen entweder vorfinanziert wird oder Kredite verschoben werden, immer noch möglich und gängig.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *André Schellenberg*, Stadt Darmstadt, und *Andreas Glöckner*, Hessischer Rechnungshof, zum neuen doppischen Haushalts- und Rechnungslegungssystem. Zunächst wird das Ressourcenverbrauchskonzept erläutert, bevor der Rechtsrahmen des doppischen Haushaltsrechts anhand des hessischen Kommunalrechts tiefer untersucht wird. Daran anschließend werden die Auswirkungen des Ressourcenverbrauchskonzepts in der Praxis kommunaler Haushaltswirtschaft betrachtet und insbesondere die Veranschlagung von Investitionen, die neuen Schulden- und Ausgleichsregeln und daraus abzuleitende Anforderungen an die kommunale Haushaltswirtschaft diskutiert. Der Beitrag endet mit einer thesenförmigen Zusammenfassung der zentralen Veränderungen im doppischen Haushalts- und Rechnungslegungssystem der Kommunen.

Daran schließt ein Beitrag von *Holger Mühlkamp* und *Peter Sossong*, Universität Speyer, zum heterogenen Rechtsrahmen und Regelungslücken im doppischen Haushalts- und Rechnungslegungssystem an. Ausgehend vom Grundsatz der Pagatorik wird die begriffliche Bestimmung von Erträgen und Aufwendungen als periodisierte Zahlungen vorgestellt, bevor die länderspezifischen Ausgleichserfordernisse in den doppischen kommunalen Haushaltssystemen analysiert werden. Anschließend werden die Implikationen aus dem Unterschied zwischen ressourcen- und zahlungsorientierten Haushaltsausgleichssystemen erläutert. Letztlich wird untersucht, ob neben dem Ergebnishaushalt auch der Finanzhaushalt der Kommunen auszugleichen ist.

Einleitung

Daran anknüpfend folgt ein Beitrag von *Bernhard Schatz*, Rechnungshof Österreich, und *Veronika Meszarits*, Institut für öffentliches Rechnungswesen Wien, zum doppischen Rechnungswesen und der Frage, ob eine Kombination mit einem cash-based budget möglich und sinnvoll ist. Ausgehend von einer Einführung in die Systematik von doppischen und kameralistischen Rechnungslegungssystemen wird die doppische Haushaltsplanung und Rechnungslegung am Beispiel Neuseelands und Österreichs untersucht und abschließend doppische Systeme im Hinblick auf Standardsetzung, Rechnungsabschlussprüfung, fiskalpolitische Kennzahlen sowie Komplexität und Mehrwert analysiert und bewertet.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *Oliver Niebur*, Statistisches Bundesamt, zur Vergleichbarkeit und Durchsichtigkeit der öffentlichen Haushalte in gesamtstaatlicher Sicht und der Frage, ob die Finanzstatistik trotz Diversität des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens als Klammer der öffentlichen Finanzen fungieren kann. Ausgehend von den rechtlichen Grundlagen wird die Bedeutung der Finanzstatistik für das Funktionieren des Gesamtstaates untersucht, um anschließend die aktuellen Probleme und Herausforderungen für die Finanzstatistik in Deutschland zu diskutieren.

Daran anschließend bringt *Thiess Büttner*, Universität Erlangen, einen Beitrag zu kommunaler Autonomie und Aufweichung kommunaler Budgetrestriktionen. Zunächst werden die Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltsautonomie in Deutschland untersucht und das Korrespondenzprinzip und die fiskalische Äquivalenz erläutert, bevor Finanzzuweisungen und Budgetrestriktionen auf kommunaler Ebene diskutiert werden. Abschließend zeigt sich der Autor kritisch mit Tendenzen einer Aufweichung der kommunalen Budgetrestriktionen als schleichender Prozess, bei dem sich Kommunen schrittweise aus Aufgabenbereichen zurückziehen bis dann als unhaltbar empfundene Situationen politischen Druck auslösen, entsprechende Programme seitens des Landes aufzulegen.

Das Kapitel endet mit einem Beitrag von *Walter Wallmann* und *Andreas Stöhr*, Hessischer Rechnungshof, zu den Finanzkontrollsystemen für die kommunale Ebene mit ihren heterogenen Organisationsmodellen und der Diversität im instrumentalen Ansatz. Zunächst wird die örtliche Kommunalprüfung als internes Finanzkontrollsystem mit der Prüfung des Jahresabschlusses als zentrale Aufgabe untersucht, um sodann zur überörtlichen Kommunalprüfung als externes Finanzkontrollsystem überzuleiten und die unterschiedlichen Organisationsmodelle der überörtlichen Kommunalprüfung zu untersuchen. Die Abgrenzung zwischen Finanzkontrolle und Kommunalaufsicht sowie die Prüfungsmaßstäbe und instrumen-

tellen Ansätze werden dargelegt und abschließend Grenzen und Chancen der überörtlichen Kommunalprüfung erörtert.

In **Kapitel V** werden **kommunale Haushaltskrisen und Lösungsansätze** diskutiert.

Das Kapitel beginnt mit einem Beitrag von *Lars Holtkamp*, FernUni Hagen, zu Ursachen der Kommunalverschuldung und der Reaktion der Haushaltsaufsicht. Zunächst werden die Kommunalverschuldung und das Agieren der nordrhein-westfälischen Haushaltsaufsicht auf steigende Kassenkredite erörtert. Anschließend werden die Probleme der kommunalen Haushaltsaufsicht durch die Länder untersucht und dabei Konzepte wie „Vergeblichkeitsfalle“ und „symbolische Politik“ diskutiert. Der Beitrag endet mit einem kritischen Blick auf die Wirkung von Haushaltssicherungskonzepten und das Agieren der Aufsichtsbehörden.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *Xenia Frei* und *Felix Rösel*, ifo Dresden, zu der Frage, wie persistent regionale Muster in den Kommunal финанzen sind und ob es empirische Evidenz für Kommunen und Finanzaufsichten mit höheren kreditfinanzierten Ausgabenpräferenzen in Deutschland gibt. Zunächst wird die Persistenz kommunaler Schulden im historischen Längsschnitt mit Hilfe von Regressionsanalysen untersucht und anschließend Erklärungsansätze für die vorgefundene Persistenz diskutiert. Abschließend wird die Rolle und der Einfluss der Kommunalaufsicht im Hinblick auf die Kommunalverschuldung untersucht und bewertet. Daran schließt sich ein Beitrag von *Dietmar Bräunig*, Universität Gießen, zum neuen öffentlichen Rechnungswesen als Problem und Chance zur Lösung kommunaler Haushaltskrisen an. Beginnend wird die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors durch das Neue Steuerungsmodell untersucht, sodann werden Entwicklungstendenzen der Diskussion um ein neues öffentliches Rechnungswesen in Deutschland seit 1990 nachgezeichnet, um den Beitrag der Rechnungslegungssysteme zur Lösung kommunaler Haushaltskrisen zu untersuchen. Der Autor sieht die Ursache für überschuldete Gebietskörperschaften weniger in Rechnungslegungsstandards als in politischen Fehlentscheidungen und ist skeptisch, ob Fragen zu Staatskonsum und Staatsverschuldung durch bessere Daten zu Generationengerechtigkeit gelöst werden können.

Daran anknüpfend bringen *Manfred Busch*, Stadt Bochum, und *Stefan Bajohr*, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, einen Beitrag zu der Frage Zentralisierung und Autonomie als Wege aus der kommunalen Finanzkrise. Zu Anfang werden Zentralisierung versus Dezentralisierung in der kommunalen Binnenorganisation untersucht, um anschließend Aspekte der Stärkung der kommunalen Finanzauto-

Einleitung

nomie im föderalen Finanzsystem zu diskutieren. Die Autoren betrachten die Ergebnisse von Verwaltungsreformen, sehen aber auch Disparitäten in der sozio-ökonomischen Ausgangslage, in Größen und Aufgabenumfang, im Verhältnis von Kernverwaltung zum „Konzern Stadt“ sowie politisch-kulturelle Unterschiede.

Anschließend kommt *André W. Heinemann*, Universität Bremen, mit einem Beitrag zur Frage, wie Hilfsprogramme der Länder auf verschuldete Kommunen wirken. Ausgehend von einer Betrachtung der kommunalen Verschuldungsproblematik werden Fragen der politisch-administrativen Beistandspflicht der Länder für ihre Kommunen besprochen und Bail-out-Probleme untersucht. Um „moral hazard“ Fehlverhalten zu reduzieren, werden Notwendigkeit und Zielsetzung von Auflagen in Hilfsprogrammen und -maßnahmen diskutiert. Abschließend werden Fragen einer beschränkten Insolvenzordnung für Kommunen als Präventionsinstrument erörtert, die einen „Bail-in“ der Gläubiger ermöglichen könnten.

Weiter geht es mit *Falk Ebinger*, WU Wien, und *Christian Person*, TU Darmstadt, und *Steffen Zabler*, Universität Speyer, zur kommunalen Finanzaufsicht der Länder – Instrumente, Strukturen und Umsetzungspraxis. Zunächst werden Instrumente und Organisation der Finanzaufsicht in Deutschland dahingehend untersucht, ob die organisatorischen Strukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufsicht einen relevanten Einfluss auf die kommunale Haushaltslage entfalten. Abschließend werden Aufsichtspraxis, Ressourcenausstattung, Verwaltungsstile und politische Einflussnahme betrachtet und Alternativen zur aktuellen Ausgestaltung der Finanzaufsicht in Deutschland diskutiert.

Das Kapitel schließt ab mit einem Beitrag von *Thomas Schäfer* und *Thomas Duve*, Hessisches Ministerium der Finanzen, zur Stärkung kommunaler Haushalte durch vier nachhaltige Landesmaßnahmen in Hessen. Ausgehend von einer Analyse der Verschuldungssituation hessischer Kommunen wird der kommunale Schutzschirm und die Teilentschuldung konsolidierungsbedürftiger Kommunen in Konzeption und Umsetzung erörtert sowie die Reform des kommunalen Finanzausgleichs durch Einführung einer Bedarfsorientierung vorgestellt. Anschließend wird das kommunale Investitionsprogramm – Investitionen in Hessens Infrastruktur – erläutert und abschließend die Hessenkasse zur Ablösung von Kassenkrediten im Kernhaushalt der Kommunen eingehender dargestellt und diskutiert.

In Kapitel VI geht es um die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen – dem Konzern Stadt.

Einführend in dieses Kapitel kommt ein Beitrag von *Christian Theobald*, Universität Speyer, *Dennis Tischmacher* und *Meike Weichel*, BBH-Rechtsanwälte,

zum Rechtsrahmen kommunaler Betätigung in privaten Unternehmen und Beteiligungen – Grenzen wirtschaftlicher Betätigung, Insolvenzfähigkeit und Durchgriffshaftung. Zunächst werden der Rechtsrahmen und die Grenzen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung aufgerollt, um sodann die Organisationsformen kommunaler Unternehmen zu erörtern. Einen zentralen Punkt nimmt die Frage der Insolvenzfähigkeit kommunaler Unternehmen und der Durchgriffshaftung ein. Abschließend kommen der EU-Beihilferechtsrahmen und die umsatzsteuerlichen Implikationen in den Leistungsverflechtungen zum Kernhaushalt in den Blick, die mit Ausführungen zum steuerlichen Querverbund in kommunalen Versorgungsbetrieben abschließen.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *Bernhard Pellens* und *Peter Küting*, Universität Bochum, zum Gesamtabschluss als Stiefkind der kommunalen Haushaltssteuerung. Los geht es mit einem Problemaufriss zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung für Kommunen, um anschließend die Notwendigkeit kommunaler Gesamtabschlüsse mit Licht auf die maßgeblichen Rechtsgrundlagen in NRW zu erörtern. Deutlich wird dabei auch die Heterogenität landesrechtlicher Vorschriften zum Gesamtabschluss. Abschließend werden Handlungsempfehlungen im Spiegel gemeinderechtlicher Vorgaben anderer Bundesländer erarbeitet und Schlussfolgerungen für eine effiziente Nutzung des Gesamtabschlusses als Informations- und Steuerungsinstrument im doppelischen Kommunalhaushalts- und Rechnungslegungssystem gezogen.

Daran anknüpfend kommen *Gabriele Wanitschek-Klein* und *Martina Geis*, Hessischer Rechnungshof, mit einem Beitrag zum wirksamen Beteiligungsmanagement als zentraler Baustein für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Einleitend wird das Beteiligungsmanagement bei öffentlichen Unternehmen untersucht und Aufgaben und Funktionen der Beteiligungsverwaltung sowie von Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung erörtert, um sodann Instrumente im Beteiligungsmanagement zu untersuchen. Der Beitrag endet mit Ausführungen zum Public Corporate Governance Kodex und Beteiligungsrichtlinien.

Das Kapitel schließt mit einem Beitrag von *Margaretha Sudhof*, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz, zur Privatisierung und Rekommunalisierung. Ausgehend von der früheren Haushaltsnotlage in Berlin und dem daran anschließenden Konsolidierungspfad, in dem unter anderem wesentliche Teile der städtischen Infrastruktur (teil-)privatisiert wurden, werden die Entwicklungen und Reaktionen im Hinblick auf die Restrukturierung des Landeshaushaltes, aber auch auf die Kehrseiten im Bereich der Daseinsvorsorge erörtert. Anschließend wird dies anhand der Themen Wohnungsbestände und Liegenschaften vertieft disku-

Einleitung

tiert. Der Beitrag schließt mit Ausführungen zur Professionalisierung der Berliner Beteiligungsführung und einer Darstellung der Zyklen von Privatisierung und Re-kommunalisierung anhand des Beispiels Berlin.

In **Kapitel VII** werden **kommunale Infrastrukturvorhaltung und Finanzierung** diskutiert. Das Kapitel beginnt mit einem Beitrag von *Thorsten Beckers* und *Andrej Ryndin*, TU Berlin, zu ÖPP als eine Beschaffungsvariante im Infrastrukturbereich. Zunächst werden zentrale Gestaltungsfragen bei der Beschaffung und Leistungserbringung bei Aufgaben der öffentlichen Hand dargestellt, um sodann den ÖPP-Ansatz als Alternative zur konventionellen Beschaffungsvariante institutions-ökonomisch zu diskutieren. Der Beitrag endet mit einer ausführlichen Erörterung der Make-or-Buy Thematik und der Beschaffungsvariantenauswahl unter besonderer Berücksichtigung der Transaktionskostentheorie.

Daran anschließend bringen *Oliver Rottmann*, *Niklas Günther*, *Kristina Tyufekchieva* und *Christoph Mengers*, Universität Leipzig, einen Beitrag zum Thema Konventionelle Beschaffung oder Öffentlich-Private-Partnerschaften. Beginnend mit einer Einleitung in die Realisierungsmöglichkeiten der kommunalen Infrastrukturbereitstellung werden Grundlagen und Rahmenbedingungen von Vertrags-ÖPP und die Leitbilddiskussion der letzten Jahrzehnte in der öffentlichen Leistungserbringung diskutiert. Sodann werden Vertrags-ÖPP als alternative Realisierungsvariante nachgezeichnet und abschließend eine vergleichende Bewertung zur kommunalen Eigenbeschaffung geboten.

Das Kapitel endet mit einem Beitrag von *Marc Gnädinger*, Hessischer Rechnungshof, zu Steuerungsdefiziten bei der kommunalen Kulturförderung, die hier als kommunale Infrastruktur verstanden wird. Beginnend mit einem Ländervergleich der öffentlichen Kulturförderung wird die kommunale Kulturlandschaft in Hessen erörtert und kommunale Kulturpolitik im Lichte des Haushaltsausgleiches diskutiert. Abschließend werden Praxiserfahrungen zur Steuerung der Kulturprodukte vorgestellt.

Weiter geht es mit **Kapitel VIII – kommunale Aufgaben und Ausgaben im Sozialbereich**.

Das Kapitel startet mit einem Beitrag von *Hans-Günther Henneke*, Deutscher Landkreistag, zu steuerfinanzierten Geldleistungen zum Lebensunterhalt als Föderalismusproblem. Ausgehend von einem Problemaufriss und der Darlegung des Rechtszustandes bis Ende 2004 werden die sogenannten Hartz IV-Reformen in ihren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf die föderale Ebene untersucht sowie

Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsrechtlichen Regelungen zu Geldleistungsgesetzen in Bundesauftragsverwaltung erörtert. Der Beitrag endet mit einem kritischen Blick auf die föderalen Reparaturen im Bereich der Grundsicherung, die das föderale Gebilde mit Funktionsproblemen belastet haben.

Weiter geht es mit einem Beitrag von *Burkhard Hintzsche*, Landeshauptstadt Düsseldorf, zu Ausgabendynamik, Steuerungs- und Kontrollproblemen im kommunalen Sozialleistungsbereich. Zunächst gibt der Autor einen Überblick über die wichtigsten Leistungsbereiche, um sodann die kommunale Sozialpolitik als Gestaltungsaufgabe und die Erfolgsfaktoren kommunaler Sozialpolitik zu erörtern, wie u. a. eine integrierte Sozial- und Stadtentwicklungsplanung, Sozialraumorientierung, Trägervielfalt und Wettbewerb.

Daran schließt sich an ein Beitrag von *Martin Junkernheinrich*, Universität Kaiserslautern und *Gerhard Micosatt*, Forst Bortrop, zu Sozialausgaben, Falldichte und Fallkosten. Zunächst werden für die Sozialausgaben drei empirische Analyseansätze präsentiert, um dann die Vergleichbarkeitsprobleme infolge unterschiedlicher Träger der Sozialleistungen zu adressieren. Sodann werden die Entwicklung der Sozialausgaben und räumliche Disparitäten untersucht und eine produktspezifische Analyse der Ausgaben mit den produktspezifischen Einnahmen durchgeführt, sodass die Nettobelastung für die kommunalen Haushalte sichtbar wird. Anschließend werden Falldichte und Kostenintensität beispielhaft am Teilbereich Kosten der Unterkunft für Arbeitssuchende erörtert. Abschließend werden die Ergebnisse aus den empirischen Analysen miteinander verknüpft und verdichtet.

Dem folgt ein Beitrag von *Michael Thöne*, FiFo Köln, zu Irrwegen und Auswegen bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen. Beginnend mit einem Problemaufriss zur Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen werden aktuelle Probleme im Fiskalföderalismus der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der KiTa-Förderung des Bundes erörtert. Anschließend widmet sich der Autor kommunalen Sozialaufgaben wie der Grundsicherung für Erwerbslose, der Jugendhilfe und der Sozialhilfe als Grundsicherung im Alter und der Eingliederungshilfe. Sodann werden die Entwicklung der Flüchtlingskosten und deren Deckung durch außerordentliche fiskalische Interventionen des Bundes zu Gunsten der Kommunen betrachtet. Abschließend werden Modelle einer Vertikalisierung kommunaler Sozialaufgaben und -ausgaben diskutiert und insoweit für eine Rekommunalisierung der kommunalen Ebene geworben, die von Finanzierungslasten gesamtgesellschaftlich und zentralstaatlich gewollter sozialer Leistungen entlastet wird, was im Zuge der Vertikalisierung dazu führen könnte, dass sie teilweise auch von der Erbringung der Leistungen entlastet wird.

Einleitung

Das Kapitel endet mit einem Beitrag von *Stephan Rixen*, Universität Bayreuth, zu der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie als integralem Bestandteil der Finanzverfassung des Grundgesetzes. Es beginnt mit einem Problemaufriss zur föderalen Politikverflechtung als Verfassungsrechtsproblem und der zunehmenden Entwicklung von Kommunen zu „Sozialrechtskommunen“, die eine Vielzahl von Sozialleistungen erbringen, die anteilig oder zum Teil vollständig vom Bund finanziert werden. Sodann werden die Finanzhilfen des Art. 104b GG als Paradesündenfall eines Finanzverfassungsrechts mit systematisch verfehlttem Design diskutiert. Abschließend wird die Finanzverfassung als Extremform der Politikverflechtung erörtert, die ein Produkt von Paketgeschäften im Verflechtungsföderalismus sei.

Schwerin und Darmstadt
Juli 2019

Dr. Tilmann Schweisfurth

Dr. Walter Wallmann