

Herrn Präsidenten  
des Landtages NRW  
Eckhard Uhlenberg MdL  
Landtag NRW  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Beig. Claus Hamacher, StGB NRW  
Referentin Dr. Dörte Diemert, ST NRW  
Referent Dr. Christian von Kraack, LKT NRW

Tel.-Durchwahl: 0211 – 45 87 220  
Fax-Durchwahl: 0211 – 45 87 292  
E-Mail: [claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de](mailto:claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: IV 902-05

Datum: 7. Februar 2011

per E-Mail an: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Expertengespräch im Haushalts- und Finanzausschuss am 10. Februar 2011,  
10:00 Uhr**

**Antrag der Fraktion der CDU (Landtags-Drucksache 15/208)  
„Empfehlungen des Landesrechnungshofs zügig umsetzen – Umgehung der Schuldenregel des Bundes verhindern“**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die mit Schreiben vom 11. Januar 2011 übersandte Einladung zu einem Expertengespräch zu dem vorgenannten Antrag unter dem Thema „Empfehlungen des Landesrechnungshofes zügig umsetzen – Umgehung der Schuldenregel des Bundes verhindern“ danken wir Ihnen und nehmen nachfolgend – wie in der Einladung erbeten – schriftlich zu dem Fragenkatalog Stellung. Dabei legen wir den Schwerpunkt auf die Fragen, welche die Städte, Kreise und Gemeinden unmittelbar betreffen.

**A. Vorbemerkung**

Seit Jahrzehnten werden – mehr oder minder unabhängig von konjunkturellen Rahmenbedingungen – alle öffentlichen Haushalte zu einem Teil über Kredite finanziert. In den jeweiligen Haushaltsdebatten geht es regelmäßig nur um den Umfang der jährlichen Neuverschuldung. Ein echter Schuldenabbau bleibt auch in wirtschaftlich starken Jahren ein absoluter Ausnahmefall.

Der mit einer immer höheren Verschuldung fortschreitende Verlust der Handlungsfähigkeit des Staates einschließlich der Kommunen ist ein ernsthaftes Problem, das nach raschen und entschlossenen Lösungen verlangt.

Dabei wissen sich die nordrhein-westfälischen Städten, Kreise und Gemeinden in einer Schicksalsgemeinschaft mit dem Land. Nur wenn sich das Land dringend benötigte finan-

zielle Handlungsspielräume erhält bzw. zurückerobert, wird es seine Verpflichtung zu einer adäquaten Finanzausstattung der Kommunen dauerhaft erfüllen können. Von daher begrüßen die kommunalen Spitzenverbände in NRW, dass sich der Landtag mit den Auswirkungen der bundesgesetzlich verankerten Schuldenbremse und den Handlungsnotwendigkeiten auf Landesebene befasst.

## **B. Antworten zu dem Fragenkatalog**

### **1. Welche Regelungen muss das Land NRW zur Wahrung des Grundgesetzes treffen?**

*und*

### **2. Wann muss das Land NRW eine Regelung treffen?**

Juristisch gesehen ist eine Änderung der Landesverfassung zzt. nicht zwingend erforderlich, da das im Grundgesetz verankerte Verbot der strukturellen Neu-Verschuldung erst ab 2020 für die Bundesländer greift. Selbst wenn im Jahr 2020 die Landesverfassung unverändert gelten sollte, würde die bundesgesetzlich verankerte Schuldenbremse, die eine strukturelle Verschuldung verbietet, unmittelbar zur Einhaltung dieser grundgesetzlichen Vorgaben zwingen. Die Beibehaltung des geltenden Art. 83 Satz 2 Landesverfassung bis zum Jahr 2020 wäre danach eine rechtlich zulässige Option. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob es auf dieser Grundlage gelingen kann, die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Jahr 2020 die Vorgaben des Bundesrechts erfüllt werden. Hierfür wird es – jenseits der verfassungsrechtlichen Vorgaben – auf die tatsächliche Haushalts- und Finanzpolitik des Landes ankommen.

Es ist zu beachten, dass die Länder aufgrund der Übergangsregelung in Art. 141d Abs. 1 Satz 3 GG ermächtigt sind, von Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG nur "im Zeitraum vom 1.1.2011 bis zum 31.12.2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen" abzuweichen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 ist die Neufassung des Art. 109 GG verbindlich, so dass den Ländern ohne Ausnahmemöglichkeiten die strukturelle Netto-Neverschuldung untersagt ist.

### **3. Wie bewerten Sie die Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundesebene?**

Hinsichtlich der Schuldenregel für den Gesamtstaat sind in Art. 109 GG n.F. unterschiedliche Bezugsgrößen gewählt worden. In Art. 109 Abs. 2 und Abs. 5 GG n.F. wird bei der Verpflichtung zur Einhaltung des Art. 104 des EG-Vertrags – wegen der monolithischen Betrachtung Deutschlands aus Sicht des Europarechts – auf die Gesamtheit von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern abgestellt. In Art. 109 Abs. 3 GG n.F. wird dagegen nur auf die „Haushalte von Bund und Ländern“ mit der Folge abgestellt, dass die Haushalte der Kommunen und der Sozialversicherungsträger unberücksichtigt bleiben. Diese Wahl unterschiedlicher Bezugsgrößen birgt die Gefahr, dass Bund und Länder bei der Aufstellung ihrer jeweiligen Haushalte zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben Lasten auf die Sozialversicherungsträger und die Kommunen abwälzen könnten (vgl. hierzu die Ausführungen zu Frage 5).

**4. An welcher Stelle sollten die vielfältigen Umgehungstatbestände, die der Landesrechnungshof nannte, verboten werden?**

Eine Schuldenbremse ergibt nur dann Sinn, wenn ihre gesetzliche Konstruktion Umgehungsmöglichkeiten so weit wie möglich ausschließt.

Ohne im Detail auf die einzelnen Umgehungsmöglichkeiten eingehen zu können, die der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 9. September 2009 für die Expertenanhörung am 27. September 2009 aufgezeigt hatte, gilt aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, dass gesetzliche Vorkehrungen gegen Umgehungen der Schuldenbremse nach Möglichkeit unmittelbar im Verfassungsrecht verankert werden sollten, da sie ansonsten mit der einfachen Mehrheit des (Haushalts-) Gesetzgebers wieder außer Kraft gesetzt werden könnten.

**5. Wie sehen Sie die kommunale Finanzausstattung in diesem Zusammenhang?**

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände besteht zwischen dieser Frage und der vorangegangenen ein enger inhaltlicher Zusammenhang. Neben den vom Landesrechnungshof in dessen Stellungnahme gegenüber dem Landtag vom 9. September 2009 genannten Umgehungsmöglichkeiten sehen wir ein weiteres mögliches "Ventil" in den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.

Die Schuldenbremse – bei aller Richtigkeit des dahinter stehenden Grundgedankens – verschärft den Konflikt zwischen Land und Kommunen hinsichtlich des vom Land zu leistenden kommunalen Finanzausgleichs. Grund hierfür ist die – in der Vergangenheit durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sanktionierte – Auffassung des Landes, dass die Verpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs stets unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stünde.

Wenn aber die Einhaltung der Kriterien der Schuldenbremse für das Land zum Problem wird, dann wächst die Versuchung, entweder weitere Aufgaben ohne angemessenen Kostenausgleich auf die Kommunen zu verlagern oder einfach in den kommunalen Finanzausgleich einzugreifen und hier zur Entlastung des Landeshaushalts zu kürzen, was letztlich die Kommunen weiter in die Verschuldung treiben würde. Diese von den kommunalen Spitzenverbänden bereits in der Anhörung vom 17.9.2009 beschriebene Gefahr ist in eben dieser Anhörung im Übrigen auch von anderen Sachverständigen bestätigt worden. Wir verweisen beispielsweise auf die Ausführungen von Herrn Böttcher (Ausschussprotokoll APr 14/947, S. 27 und 41) oder auch von Herrn Pfeifer (a.a.O., S. 29 u. 42).

Deshalb gehört es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zwingend zur umgehungssicheren Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse, auch den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung durch eine entsprechende Ergänzung des Art. 79 der Landesverfassung zu untermauern.

Es gilt, eine Entwicklung zu beenden, dass seitens des Landes "bestellte" Aufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten) zunehmend in die alleinige Finanzierungsverantwortung der Kommunen übergehen. Ausnahmen gelten nur im Bereich der Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips: Der bereits vor Schaffung der entsprechenden Regelungen der Landesver-

fassung aufgelaufene Altbestand der Aufgaben – der das Gros des Verwaltungshandelns betrifft – ist dadurch jedoch nicht abgedeckt. Angesichts der Tatsache, dass freiwillige Aufgaben landesdurchschnittlich nur noch etwa drei Prozent der gemeindlichen und etwa ein Prozent der kreislichen Haushaltsvolumina ausmachen, werden damit letztlich freiwillige durch pflichtige Aufgaben verdrängt. Es muss daher klargestellt werden, dass der unantastbare Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verletzt würde, wenn die vom Land gewährte Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung ihrer pflichtigen, d.h. fremdbestimmten Aufgaben abdeckt, ohne ihnen einen Bereich eigenbestimmter Mittelverwendung zu belassen. Indem das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Finanzausstattungsgebot diesen finanziellen Spielraum für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung fordert, schreibt es eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vor, die nicht unterschritten werden darf.

Eine solche verfassungsrechtliche Absicherung des kommunalen Anspruchs auf eine angemessene Mindestausstattung hätte gegenüber dem verfassungsrechtlichen Status quo folgende Konsequenzen:

Das Land dürfte sich bei unveränderter Aufgabenbelastung der Kommunen nicht mehr unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit und die vorgeschriebene Verschuldungsbegrenzung seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Wäre das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich aber außerstande, diese finanzielle Mindestausstattung zu sichern, bliebe ihm allein die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben zu verzichten oder den Kommunen neue Steuern bzw. Einnahmequellen zu erschließen. Es muss ihm in Anwendung des Grundgedankens der Konnexität im Ergebnis verwehrt sein, sich auf mangelnde eigene finanzielle Leistungsfähigkeit zu berufen, wenn es selbst die kommunale Durchführung von Aufgaben veranlasst hat.

Wir würden uns freuen, wenn diese Hinweise und Einschätzungen im Rahmen des Expertengesprächs und der Beratung des Antrags Berücksichtigung finden könnten, und stehen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban  
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen