

Frau Landtagspräsidentin  
Regina van Dinther  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Dr. Christian von Kraack (LKT)  
Dr. Dörte Diemert (ST)  
Claus Hamacher (StGB)

Tel.-Durchwahl: 0211/96508-320  
Fax-Durchwahl: 0211/96508-7320  
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 20.20.03 vK/MD

Datum: 03.09.2009

**Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen – Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP (Drucksache 14/9259) – in Verbindung damit: Entschließungsantrag des fraktionslosen Abgeordneten Sagel (Drucksache 14/9301)**

hier: Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages am 17.09.2009

Sehr geehrte Frau van Dinther,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die mit Schreiben vom 20.08.2009 übersandte Einladung zur öffentlichen Anhörung zu den vorgenannten Anträgen unter dem Thema „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“ danken wir Ihnen und nehmen nachfolgend – wie in der Einladung erbeten – im Vorgriff auf die Anhörung schriftlich zu dem mit vorgesehenen Fragenkatalog Stellung. Dabei weisen wir darauf hin, dass wir uns entsprechend dem Auftrag unserer Mitglieder auf die Fragen konzentriert haben, die die Kommunalpolitik unmittelbar betreffen.

**a) *Rechtliche Fragen***

**Zu Frage 1:**

**Halten Sie es für rechtlich zulässig, dass die Bundesländer vom Bund ab 2020 gezwungen werden, auf eine Neuverschuldung zu verzichten? Wie begründen Sie Ihre Haltung?**

Bei dieser Frage handelt es sich im Kern um die der Verfassungsmäßigkeit des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. In dieser Regelung wird von Teilen der Literatur ein Verstoß gegen die Haushaltsautonomie der Länder gesehen. Die Selbstständigkeit von Bund und Ländern in der Haushaltswirtschaft wird jedoch in Art. 109 Abs. 1 GG postuliert, der wiederum durch den neuen Art. 109 Abs. 3 GG eingeschränkt wird. Ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 1 GG kommt dabei nicht

in Betracht, da der neu eingefügte Art. 109 Abs. 3 GG also selbst eine Einschränkungsbestimmung zu Art. 109 Abs. 1 GG ist. Maßstab der Verfassungsmäßigkeit ist daher allein die sog. „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG, die u.a. Änderungen des Grundgesetzes untersagt, durch die der in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegte Grundsatz der Bundesstaatlichkeit berührt wird.

Durch diesen Grundsatz der Bundesstaatlichkeit werden insbesondere die Staatlichkeit der Länder, ihre Verfassungsautonomie und ein gewisses Maß finanzieller Eigenständigkeit geschützt. Dazu kann auch die grundsätzliche Haushaltsautonomie gerechnet werden. Fraglich ist allerdings, ob jegliche Ausprägung der Haushaltsautonomie den Kernbereich der Staatlichkeit der Länder berührt:

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes garantiert Art. 79 Abs. 3 GG nicht, dass die Länder eigenständig und unbegrenzt über die Art und Höhe ihrer Einnahmen bestimmen könnten. Das Bundesverfassungsgericht zählt daher auf der Einnahmeseite allein die „Garantie der [...] Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“ (vgl. BVerfGE 34, 9, 20) zum unberührbaren Kernbestand der haushaltswirtschaftlichen Autonomie nach Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG. Der grundsätzliche Ausschluss der Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. stellt diese Garantie nicht in Frage, zumal zu berücksichtigen ist, dass auch Art. 109 Abs. 4 GG dem Bund bereits seit der Finanzverfassungsreform Ende der sechziger Jahre die Möglichkeit gibt, unter bestimmten Voraussetzungen Vorschriften für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolgen der Aufnahme von Krediten zu erlassen.

Dennoch könnte es geboten sein, bestehende Zweifel an der Verfassungsgemäßheit des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. dadurch auszuräumen, dass den Ländern zusätzlicher Handlungsspielraum durch Gewährung größerer Autonomie bei der Steuergesetzgebung gewährt würde.

**Zu Frage 2:**

**Ist aufgrund europäischen Rechts eine Stringenz der Schuldenregeln für Deutschland und seine Gebietskörperschaften geboten? Welche Bedeutung hätte vor diesem Hintergrund eine für Bund und Länder gleichgerichtete Schuldenregel?**

Der auch in Art. 109 Abs. 2 GG n.F. hergestellte Bezug auf die Vorschriften des EG-Vertrags zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits, die derzeit in Art. 104 des EG-Vertrages niedergelegt sind, spiegelt sich auch in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. Dabei muss grundsätzlich berücksichtigt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland aus Sicht des europäischen Rechts eine Einheit, bestehend aus Bund, Ländern und Kommunen darstellt. Schon vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass die entsprechenden Verschuldungs- und Defizitregeln durch die Gesamtheit aller öffentlichen Haushalte in Deutschland eingehalten werden. Die europarechtlichen Regeln sehen

jedoch kein Verbot der Nettokreditaufnahme vor. Insofern stellt die Frage der Sinnhaftigkeit und der rechtlichen Zulässigkeit einer derartigen Regelung eine Frage dar, die allein auf Grundlage des mitgliedstaatlichen Rechts entschieden werden kann. Eine für alle Ebenen des Staatsaufbaus stringent wirkende Regel ist dabei die Voraussetzung einer wirksamen Begrenzung der öffentlichen Gesamtverschuldung. Diese muss vom Grundsatz der Gleichrangigkeit der Aufgaben der staatlichen Ebenen ausgehen und Unterschiede in den autonomen Finanzspielräumen sowie in der Haushaltsstruktur der verschiedenen Ebenen berücksichtigen. Daher ist es unabdingbar, Regelungen im Landesrecht vorzusehen, die es dem Land verwehren, Belastungen auf die Kommunen „wegzudrücken“ und diese somit in die Verschuldung zu zwingen. Allein eine solche Regel bildete die Voraussetzung einer Einhaltung der in Art. 109 Abs. 2 GG n.F. in Bezug genommenen Stabilitätsvorschriften des EG-Vertrages.

**Zu Frage 3:**

**Inwieweit sind parallele Regelungen, die in Zukunft für den Bund gelten, für die Autonomie des Landes möglich und sinnvoll?**

Diesbezüglich wird das Land eine eigene Regelung finden müssen, da die in Art. 109 Abs. 2 und 3 GG n.F. festgelegte materiell-rechtliche Schuldenregel für den Gesamtstaat und deren verfahrenstechnische Abstützung durch Art. 109a GG n.F. die Haushaltsautonomie des Landes stärker beschränken als die des Bundes. Anders als der Bund verfügt das Land auf der Einnahmenseite über keine wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten. Abgesehen von Art. 105 Abs. 2a GG stehen dem Land insbesondere keine Gesetzgebungsbefugnisse im Steuerrecht zu. Von daher ist eine strikte Parallelität zwischen Bundes- und Landesregeln an dieser Stelle weder möglich noch sinnvoll.

**Zu Frage 4:**

**Mit einer eigenen Schuldenbremse würde Nordrhein-Westfalen eine Einnahmenquelle über die Verschuldungsmöglichkeit verlieren. Wäre damit auch das grundsätzliche Recht des Landtags, selbständig über die Haushaltswirtschaft zu entscheiden, beschnitten?**

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu beachten, dass Art. 109 Abs. 3 GG n.F. für Bund und Länder lediglich den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts festschreibt. Für den Bund ist diesem Grundsatz danach Rechnung getragen, wenn das strukturelle Defizit 0,35 v.H. des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Was die Länder angeht, haben diese nach Art. 109 Abs. 3 GG n.F. unverändert die nähere Ausgestaltung ihrer Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen zu regeln. Dabei ist zwar festgelegt, dass den Maßgaben des Art. 109 Abs. 3 GG nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten

zugelassen werden. Trotzdem muss berücksichtigt werden, dass Art. 109 Abs. 3 GG n.F. unverändert Möglichkeiten zur Abweichung vom Grundsatz des strukturellen Haushaltsausgleichs vorsieht. Diese sind zulässig, um zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben symmetrisch, d.h. im Auf- und Abschwung gleichartig, zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen, die die Handlungsfähigkeit des Staates bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, gewährleistet. Dies gilt auch für die Länder.

Daraus folgt, dass das grundsätzliche Recht des Landtags, selbständig über die Haushaltswirtschaft zu entscheiden, erhalten bleibe.

### ***b) Ökonomische Fragen***

#### **Zu Frage 8:**

**Wie bewerten Sie das Schuldenverbot für die Länder vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeiten der Länder für eine eigene Gesetzgebung oder zumindest für Zuschlagsrechte im Steuerrecht weiterhin nicht gegeben sind?**

Da die Länder ihre staatlichen Aufgaben nur erfüllen können, wenn sie über die erforderlichen Finanzmittel verfügen, steht die mit Art. 109 Abs. 3 GG n.F. gefundene Regel in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, das dadurch beschrieben ist, dass der Bund den Ländern sowohl Einnahmen als auch Ausgaben vorschreibt und zugleich jegliche strukturelle Verschuldung versagt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat hierzu entschieden, dass es unabdingbar sei, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder in einer Weise bestimme und absichere, die den Ländern im Rahmen einer hinreichenden Finanzausstattung die Möglichkeit gewähre, die eigene Staatlichkeit zu entfalten (BVerfGE 72, 330, 388). Dieses Spannungsfeld kann der Bund nur dadurch – wenn er den Ländern den Ausweg in die Verschuldung abschneidet – lösen, dass er den Ländern aus eigenen Mitteln eine hinreichende Finanzausstattung gewährt. Der Bund muss daher den bundesstaatlichen Finanzausgleich ggf. entsprechend anpassen.

### ***c) Verteilungspolitische Fragen***

#### **Zu Frage 18:**

**Wie bewerten Sie die Einführung des Schuldenverbots vor dem Hintergrund, dass der Länderfinanzausgleich nahezu unverändert geblieben ist?**

Hierzu wird auf die Beantwortung zu Frage 8 verwiesen.

**Zu Frage 24:**

**Welche Vorschläge für eine Finanzierungsmöglichkeit insbesondere für Investitionsprojekte des Bundes würden Sie unterbreiten?**

Die im Zuge der Föderalismusreform I in das Grundgesetz neu eingefügte Bestimmung des Art. 104b GG enthielt gegenüber der Vorläuferregelung in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. entscheidende Neuerungen, mit denen das Instrument der Finanzhilfen des Bundes auf seine eigentliche Zielsetzung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, zurückgeführt wurde: Dies betrifft insbesondere die Einschränkung, dass Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Kommunen nur in Betracht kommen, soweit das Grundgesetz dem Bund Sachgesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der sich angesichts der Finanzkrise zeigenden Notwendigkeit einer gewissen Relativierung dieser strikten Grundregel ist mit der am 01.08.2009 in Kraft getretene Neuregelung des Art. 104b GG ist inzwischen Rechnung getragen worden. Damit wurde an der Grundkonzeption festgehalten, gleichzeitig aber eine Ausnahme für Fälle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorgesehen. In diesem Fall kann der Bund auch ohne Sachgesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren. Dies erscheint überzeugend, da Art. 104b GG damit einen situationsdifferenzierten Mittelweg zwischen der Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern einerseits und der gebotenen Wirksamkeit konjunkturbeeinflussender Maßnahmen des Bundes bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, wie sie angesichts der derzeitigen Krise angenommen werden, ermöglicht.

***d) Auswirkungen auf die Kommunen***

**Zu Frage 27:**

**Sind aus Ihrer Sicht die Interessen der Kommunen bei dem Vorschlag der Föderalismuskommission für eine Schuldenbremse ausreichend berücksichtigt worden? Welche Auswirkungen ergeben sich für die Kommunen, wenn das Land keine Neuverschuldung mehr eingehen kann? Welche Anforderungen sind an die Kommunalfinanzierung zu stellen, damit die Kommunen nicht in einen weiteren Unterfinanzierungsdruck geraten?**

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 – unstrittig 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 insoweit unberücksichtigt bleiben. Diese Wahl unterschiedlicher Bezugsgrößen erscheint in der Sache keineswegs überzeugend, da zu befürchten ist, dass Bund und Länder bei der Aufstellung ihrer jeweiligen Haushalte zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben Lasten auf die Sozialversicherungsträger und die Kommunen „wegdrücken“ könnten. Angesichts der Einschränkung der Verschuldungsspielräume des Landes wäre es daher denkbar, dass das Land versucht sein könnte – statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus einzuschlagen – den kommunalen Finanzausgleich als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einzusetzen.

Was die Anforderungen an die Kommunalfinanzierung angeht, ist darauf hinzuweisen, 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 abwägt, 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. Daher dürfte sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung der Kommunen nicht 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.

**Zu Frage 28:**

**Welche strukturellen Änderungsnotwendigkeiten sehen Sie bei der Gemeindefinanzierung insbesondere vor dem Hintergrund, dass Nordrhein-Westfalen nicht nur die höchsten kommunalen Kassenkredite bundesweit aufweist, sondern auch eindeutig die schlechteste Entwicklung in diesem Bereich in den letzten Jahren zu beklagen hat?**

Die Gemeindefinanzierungsgesetze des Landes dürfen sich bei der Gestaltung des Steuerverbundes nicht allein auf die obligatorischen Verbundgrundlagen beschränken. In Anbetracht der sich weiter verschlechternden Finanzsituation der kommunalen Haushalte sollte die Grunderwerbssteuer, wieder – wie bis zum Jahr 2006 – mit vier Siebteln ihres Aufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund einbezogen werden. Zudem muss die Gesamthöhe des Grundsatzes von 23 Prozent beibehalten werden: Derzeit ist im Verbundsatz von 23 Prozent ein pauschalierter Belastungsausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes in Höhe von 1,17 Verbundsatzpunkten enthalten, der jedoch vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 2007 nicht auskömmlich ist. Auch wenn zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land auf Grundlage des seitens der kommunalen Spitzenverbände vorgelegten Gutachtens von Frau Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer, eine auskömmliche Lösung der Regelung der Einheitslasten gelingen sollte, müsste wegen der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte in NRW der originäre Verbundsatz in Höhe von mindestens 23 Prozentpunkten auch ohne Einrechnung des Belastungsausgleichs beibehalten werden.

Im Übrigen ist der seit 1999 als sogenannter Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen ausgewiesene Befrachtungsbetrag des Steuerverbundes in Höhe von 166,2 Mio. Euro abzuschaffen, da die kommunale Finanzsituation es den Kommunen nicht ermöglicht, einen Konsolidierungsbeitrag zu Gunsten des Landeshaushalts zu erbringen: Schon derzeit zeigen aktuelle Haushaltsumfragen der kommunalen Spitzenverbände, dass nur rund 10 Prozent der Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen. Dieser Wert wird sich aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in den nächsten Jahren noch deutlich verringern.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stephan Articus  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen