



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Präsident

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 29
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 20

Berlin, 5.9.2008

E-Mail:
Meike.Hinrichs@landkreistag.de

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Frau Pendzich-von Winter
Herrn Dr. Horst Risse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 12

Stellungnahme zu den Beratungen der AG 1 der Föderalismusreformkommission II – Schuldengrenze, Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen

Ausgangspunkt

Kernstück der Föderalismusreform II soll eine künftig wirksamere Verschuldungsbegrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts sein. Von Seiten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sind Ende August 2008 mit der Arbeitsunterlage AG 1 – 07 Regelungsvorschläge zur Änderung der Art. 109 und 115 GG unterbreitet worden, die unmittelbar nur Bund und Länder, nicht aber die Kommunen und Sozialversicherungen in Pflicht nehmen. Art. 109 Abs. 2 GG (neu) könnte danach lauten:

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen und erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“

Art. 109 Abs. 3 GG soll den verbleibenden – nach gegenwärtigem Stand im Umfang noch strittigen – strukturellen Verschuldungsspielraum benennen und ggf. aufteilen. Art. 109 Abs. 4 (alt) soll entfallen. Die bisher in Abs. 3 getroffene Regelung soll in Abs. 4 geregelt werden, wobei die Wörter ‚für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft‘ gestrichen werden sollen.

Bund und Länder sollen aufgrund der Neuregelung nur in der Verantwortung für etwaige Defizite der Sozialversicherungen bzw. Kommunen *bei der nachträglichen Bewertung* der Einhaltung des Defizit-Kriteriums des Stabilitäts- und Wachstumspaktes stehen, wie es etwa auch in § 2 Abs. 2 des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes zum Ausdruck kommt. Eine explizite Anrechnung der geplanten Defizite von Sozialversicherung und Kommunen *bei der Haushaltsaufstellung* wird dagegen nicht vorgeschlagen, weil damit nach Auffassung des

BMF inhaltliche und auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern gestellt würden.

Stellungnahme

Nach Auffassung des Deutschen Landkreistages wäre es durchaus möglich, Kommunen und Sozialversicherung bereits bei der Haushaltsaufstellung bei der Berechnung der geplanten Defizite zu berücksichtigen. Ebenso wie das einzelne Land nach dem Vorschlag des BMF für sich mit der Haushaltsplanung darlegen muss, wie es das Defizitziel erreichen will, kann es ohne Weiteres für die Gesamtheit der Kommune eine Projektion zur Finanzentwicklung vorlegen. Die wesentlichen Ausgabegruppen (Personalausgaben, lfd. Sachaufwand, Sozialausgaben und Investitionen) können auf Basis der Vergangenheitswerte und der bekannten Rahmendaten (voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung, Tarifverträge, geplante Investitionszuschüsse des Landes etc.) durchaus realitätsnah antizipiert werden. Einnahmeseitig sind die wesentlichen Größen durch die Steuerschätzung bekannt, weisen ansonsten - wie etwa die Gebühren - keine unkalkulierbaren Sprünge auf oder liegen in der Entscheidungsgewalt des Landes (Dotation des kommunalen Finanzausgleichs). Mit der Verknüpfung des Defizitziels, der Gestaltungshoheit des Landes im kommunalen Finanzausgleich sowie der den Anforderungen an ein realitätsnahes Bild zu genügenden Projektion zu den übrigen Finanzdaten stünde das Land in der Pflicht, in der Gesamtschau darzulegen, dass die von ihm vorgesehene Finanzausstattung der Kommunen ausreichend ist, die Defizitziele realistisch auch zu erreichen. Ein Wegdrücken der durch die Schuldenbremse erhöhten eigenen Sparzwänge der Länder auf die Kommunen wäre so nicht möglich.

Allerdings ist nach dem gegenwärtigen Beratungsstand die Bereitschaft, Entsprechendes in der Föderalismusreformkommission II umzusetzen, gering ausgeprägt. In dem als Anlage 2 zur Arbeitsunterlage AG 1 – 07 beigefügten Argumentationspapier des BMF zur Nichteinbeziehung der Sozialversicherung und der Kommunen wird zwar betont, dass den Ländern aufgrund ihrer Verantwortung für die Kommunalaufsicht die Haushaltsdefizite der Kommunen zugerechnet werden. Dazu wird ausgeführt, dass dies bei der *nachträglichen Bewertung* der Einhaltung der Defizitkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts möglich und auch sinnvoll sei. Die Verantwortung der Länder für ihre Kommunen komme daher auch in § 2 Abs. 2 des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes zum Ausdruck, wonach bei der Ermittlung der Finanzierungssalden der Länder die Finanzierungssalden der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände einzubeziehen seien. Bei Verfassungsregeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung im Rahmen der *Haushaltsaufstellung* sei es aber sowohl aus fachlichen als auch aus politischen Gründen zwingend geboten, sich auf die Haushalte von Bund und Ländern zu beschränken. In der Hauptsache werden dafür seitens des BMF Praktikabilitätsabwägungen angeführt.

In rechtlicher Hinsicht –dieser Aspekt soll sogleich anhand der jüngsten landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung des BayVerfGH, vor allem des NdsStGH näher betrachtet werden –, wird ausgeführt:

„Für die Haushalte der Gemeinden gelten gesetzliche Regeln die schon heute sicherstellen, dass es hier nicht zu ‚Fehlern‘ im Sinne der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte kommen kann. Die Besonderheiten des Gemeindehaushaltsrechts wirken daraufhin, dass sich die kommunalen Finanzierungssalden bundesweit im Zyklus in etwa ausgleichen.“

Seitens des Deutschen Landkreistages ist herauszuheben, dass gerade der letzte Satz allerdings eine mehr als grobe Aussage mit dreifacher Relativierung ist, zumal die Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts solche des *Landesrechts* sind, sodass für die Überprüfung ihrer Wirksamkeit als Maßstab nicht darauf abgestellt werden kann, ob sich „...“

die kommunalen Finanzierungssalden (1) bundesweit (2) im Zyklus (3) in etwa ausgleichen.“ Zudem schützt dies die Kommunen nicht vor einem Wegdrücken der zusätzlichen Sparanforderungen der Länder auf die Kommunen. Vielmehr würden die Kommunen obendrein in Gefahr laufen, zusätzlich zu einer zunehmenden Finanzierung laufender Aufgaben mit Kassenkrediten im Sanktionsfalle nochmals für die vom Land weggedrückten Schulden bestraft zu werden.

Dass diese Gefahr nicht nur abstrakt ist, sondern durchaus real, belegt die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit. So zeigen die jüngsten Entscheidungen aus Bayern (BayVerfGH vom 28.11.2007) und Niedersachsen (NdsStGH vom 7.3.2008), dass eine Interpretation des geltenden Gemeindehaushaltsrechts im Lichte des Landesverfassungsrechts möglich ist, die es zulässt, dass mit Hinweis auf die eingeschränkte oder nicht gegebene Leistungsfähigkeit des Landes die Kommunen eines Landes nicht nur vereinzelt über keinen ausgeglichenen Haushalt verfügen, sondern große Teile der kommunalen Gebietskörperschaften einzelner Länder immer stärker in ständig wachsenden Kassenkrediten versinken, weil das Land legitimiert wird, den kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes zu nutzen, statt zum Aufgabenabbau verpflichtet zu werden. Es liegt auf der Hand, dass bei einem Defizitziel, welches bei den Ländern stärker als bislang die Finanzierung laufender Ausgaben durch Kredite ausschließt, andere Ventile nun stärker unter Druck stehen werden. Werden die Ausgaben in einzelnen Leistungsbereichen oder die Personalausgaben der Länder nicht entsprechend gesenkt, so liegt der Rückgriff auf den kommunalen Finanzausgleich – untermauert mit einem Hinweis auf die geschilderte Rechtsprechung – nahe. Auch bei einer Nicht-Einbeziehung der Kommunen in die Defizitziele ist somit ein flankierender Schutz der Kommunen unerlässlich. Ein Wegdrücken der erhöhten Anforderungen durch die verschärften Defizitziele muss deshalb ebenso unterbunden werden, wie das Umgehen der Defizitziele durch Vermögensveräußerungen.

Schlussfolgerungen für einen Vorschlag zur Änderung der Art. 109 und 115 GG

Sollte es zur Umsetzung der Vorschläge des BMF kommen, werden die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder in der konjunkturellen Normallage wie in der Störungslage gegenüber dem Status quo deutlich eingeschränkt. Von daher liegt es aus Ländersicht nahe, statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus einzuschlagen, den kommunalen Finanzausgleich als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einzusetzen, sofern die Kommunen in die Verpflichtungen des Art. 109 GG nicht einbezogen werden. Zugleich wird man bei einem so agierenden Land hoffen, dass sich genügend andere Länder nicht entsprechend verhalten und sich so die kommunalen Finanzierungssalden zwar nicht im eigenen Land, dafür aber bundesweit in etwa ausgleichen, um so der späteren Anwendung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes zu entgehen.

Ein wirksames verfassungsrechtliches Verschuldungsbegrenzungssystem lässt sich aber auf so vage Hoffnungen nicht gründen. Stattdessen bedarf es für den Fall, dass die Kommunen – schützend - nicht unmittelbar in die beabsichtigte Neuregelung des Art. 109 GG einbezogen werden, einer Verpflichtung aller Länder, wie das Verfassungsgericht Brandenburg 1999 wie folgt ausgedrückt hat:

„Es darf nicht dazu kommen, dass auch nur in einer einzigen Gemeinde aus finanziellen Gründen, sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten vorausgesetzt (bei Einhaltung des Gemeindehaushaltsrechts) nicht einmal ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung möglich ist.“

Mindestens eine entsprechende Gewährleistungs- bzw. Sorgeverpflichtung der Länder muss im Zuge einer Reform der Art. 109 und 115 GG im Haushaltsgrundsätzegezet bzw. in den

Landesverfassungen verankert werden, um angesichts der Entwicklung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die finanzielle Überlebensfähigkeit der Kommunen nicht zur Disposition zu stellen und damit zugleich die mit der Verfassungsänderung verfolgte Zielsetzung einer Verschuldungsbegrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts zu verfehlen.

A handwritten signature in black ink, reading 'Duppré.' with a period at the end. The signature is written in a cursive style.

Hans Jörg Duppré