

Diskussionsgrundlage zur
36. ordentlichen Hauptversammlung
des Deutschen Städtetages
vom 3. bis 5. Mai 2011
in Stuttgart

Forum D: Schuldenbremse: Vollbremsung auf Kosten der Kommunen?

Mittwoch, 4. Mai 2011

15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

Kultur- und Kongresszentrum Liederhalle Stuttgart,
Mozart-Saal

Moderation:

Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg,
Stellvertreter der Präsidentin des Deutschen Städtetages

Einführung:

Ralf Jäger, MdL,
Minister für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Podium:

Ralf Jäger, MdL,
Minister für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Oberbürgermeister Horst Frank, Konstanz

Oberbürgermeister Peter Jung, Wuppertal

Monika Kuban,
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Oberbürgermeister Hans Schaidinger, Regensburg,
Stellvertreter der Präsidentin des Deutschen Städtetages

Oberbürgermeister Dr. Albrecht Schröter, Jena

Betreuung:

Dr. Dörte Diemert, Referentin beim Deutschen Städtetag

I. Schuldenbremse: Von der Föderalismusreform II zum Vorbild für Europa?

Die im Rahmen der Föderalismusreform II verabschiedete Schuldenbremse ist stark geprägt von den Eindrücken rund um die **Finanz- und Wirtschaftskrise**. Auf das zunächst gute Jahr 2008 folgte ein historisch beispielloser Sturz in das Krisenjahr 2009 mit einem Einbruch der Wirtschaftsleistung (BIP) um rund 5%. Mit der Insolvenz des US-Investors Lehmann Brothers im September 2008 gerieten gleichzeitig mehrere Banken ernsthaft ins Taumeln. Die Politik reagierte mit der Auflage umfangreicher Konjunkturprogramme – unter anderem dem Zukunftsinvestitionsgesetz, mit dem der Bund den Ländern und Kommunen 10 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung stellte – und Stützungsmaßnahmen sowie Regulierungsinitiativen auf dem Banken- und Finanzmarkt.

Gleichzeitig prägte eine zunehmende **Sorge um die wirtschaftliche Situation und die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte** die öffentliche Diskussion. In der Vergangenheit hatte auch das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber mehrfach vergeblich aufgefordert, die Staatsverschuldung zu begrenzen und das bisherige Regelwerk zu reformieren. Die bis Mitte 2009 geltende „goldene Regel“, wonach eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen möglich ist, hatte das permanente Anwachsen der Verschuldung nicht wirksam verhindern können:

- Zum 31.12.2007 und damit dem Stichtag, der den Kommissionsberatungen über die Föderalismusreform II zugrunde lag, war der gesamtstaatliche Schuldenberg schon auf rund 1,6 Billionen Euro angewachsen. Davon entfielen 957,3 Mrd. Euro auf den Bund, 485,2 Mrd. Euro auf die Länder und 110,6 Mrd. Euro auf die Kommunen.
- Nach dem vorläufigen Ergebnis des Statistischen Bundesamts vom März dieses Jahres ist diese Verschuldung bis zum 31.12.2010 inzwischen auf insgesamt 2 Billionen Euro angewachsen. In diesen Zahlen ist noch nicht berücksichtigt, dass es neben der explizit ausgewiesenen auch noch eine implizite Staatsverschuldung, etwa durch Leistungszusagen für künftige Sozialleistungen etc., gibt.

Als beunruhigend wurde und wird dabei nicht nur das Niveau der Schulden, sondern vor allem die Entwicklungsdynamik – im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum und mit Blick auf die Zinsentwicklung – angesehen. Bei einem Auslaufen des gegenwärtigen Niedrigzinsniveaus und einem Ansteigen des (durchschnittlich) zu entrichtenden Zinssatzes wird ein zunehmender Verlust der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand befürchtet.

Nachdem sich die seit März 2007 tagende Kommission lange Zeit nicht auf ein neues Verschuldungskonzept einigen konnte, gelang in diesem politischen Klima nunmehr (fast zeitgleich mit der Ankündigung einer Rekordneuverschuldung des Bundes im Jahr 2010 in Höhe von fast 90 Mrd. Euro) eine **grundlegende Neufassung der Verschuldungsregeln für Bund und Länder** – allgemein als „Schuldenbremse“ bezeichnet.

Die neuen Regelungen werden deshalb auch als vereinte **Demonstration des Konsolidierungswillens** verstanden – ein Signalcharakter, dem angesichts der jüngsten Entwicklungen rund um die Staatshaushalte Griechenlands, Irlands und Portugals eine zunehmende Bedeutung für den Euroraum zugemessen wird. Es gelte, so das Credo unter anderem der Deutschen Bundesbank, Zweifel der Öffentlichkeit und der Märkte an der Tragfähigkeit der teilweise ohnehin labilen Staatsfinanzen zu vermeiden. Entschiedene Maßnahmen zur dauerhaften Rückführung der staatlichen Neuverschuldung lägen deshalb nicht nur im ureigenen Interesse Deutschlands, sondern sie hätten eine wichtige **Vorbildfunktion für die gesamte Währungsunion** und seien ein zentraler Baustein für eine der Preisstabilität verpflichtete Geldpolitik.

II. Strenge Schuldenregeln: Ausweg oder Irrweg?

Gegenüber den bisher in der Finanzverfassung verankerten Verschuldungsregeln sieht die neue Schuldenbremse wesentlich strengere Regelungen vor: Im Grundsatz sind danach die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen von diesem **Kredit-aufnahmeverbot** sind nur eingeschränkt zulässig:

- Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen (**konjunkturelle Komponente**).
- Bund und Länder können eine **Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, schaffen.
- Für den Bund sind Einnahmen aus Krediten zulässig, wenn diese 0,35% im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (**strukturelle Komponente**). Für die Länder ist eine strukturelle Neuverschuldung hingegen unzulässig.

An der Frage, ob dieses Verschuldungsbegrenzungskonzept ökonomisch sinnvoll und langfristig tragfähig ist, scheiden sich die Meinungen: Während die einen hierin einen wirkungsvollen Ansatz sehen, die „**tickende Zeitbombe**“ der **Staatsverschuldung** zu entschärfen, die Schuldendynamik zu stoppen, die finanzpolitische Handlungsfähigkeit und das Vertrauen der Finanzmärkte in solide Staatsfinanzen wiederherzustellen sowie künftige Generationen – auch angesichts der weiteren demografischen Entwicklung – durch eine Verringerung der Zinskosten zu entlasten, brandmarken Kritiker die Schuldenbremse als problematischen und höchst fragwürdigen **Versuch der „Selbstfesselung“ der Politik**, der in seiner eindimensionalen Sichtweise die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunftsvorsorge der Volkswirtschaft gefährde. Damit erhalte ein kaum erprobtes Konzept unmittelbaren Verfassungsrang, welches mit Ausnahme der Schweiz in keinem anderen Land praktiziert werde und auch dort im Jahr 2003, bei der ersten größeren Belastung, de facto außer Kraft gesetzt worden sei.

III. Die Schuldenbremse ist geltendes Recht! Zu rechtlichen Vorgaben und Umsetzungsspielräume

Gleich welcher Wertung man zuneigt, im Ergebnis ist die Schuldengrenze **verbindlicher Bestandteil des Grundgesetzes**: Der Bund muss danach spätestens ab dem Jahr 2016 die neugesetzten Grenzen einhalten. Für die Länder, denen anders als dem Bund die strukturelle Neuverschuldung grundsätzlich untersagt wird, wird das Neuverschuldungsverbot spätestens ab dem Jahr 2020 verpflichtend. Die Länderhaushalte dürfen daher bei normaler Konjunkturlage ab dem Jahr 2020 keine Defizite mehr aufweisen und müssen bestehende strukturelle Defizite bis dahin zurückführen. In den Ländern und Stadtstaaten Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, welche Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich erhalten, gilt dabei die Maßgabe, dass das strukturelle Defizit des Jahres 2010 beginnend ab 2011 jährlich um jeweils ein Zehntel abzubauen ist.

Die **Bewährungsprobe der neuen Regeln** steht noch aus. Noch kann nicht beantwortet werden, ob die neuen Regelungen auch tatsächlich den vielfach geforderten Richtungswechsel in der Verschuldungspolitik des Bundes und der Länder werden einleiten können. Jenseits dieser und der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Frage, ob die Regelungen überhaupt mit der verfassungsrechtli-

chen Haushaltsautonomie der Länder zu vereinbaren sind, zeichnet sich aber schon ab, dass die neuen Regelungen die Haushalts- und Finanzpolitik des Bundes und der Länder in den nächsten Jahren nachhaltig beeinflussen werden.

Hinsichtlich der **konkreten Umsetzung der Schuldenbremse** bestehen dabei durchaus **Spielräume der Länder**. Soweit das Grundgesetz und das Bundesrecht keine zwingenden Vorgaben enthalten, regeln die Länder die Umsetzung der Schuldenbremse und die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob und wie der Landesgesetzgeber von den Ausnahmetatbeständen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen Gebrauch machen will. Welche zeitlichen Anforderungen werden in diesen Fällen an den dann erforderlichen Tilgungsplan gestellt? Soll eine Inanspruchnahme von „Notkrediten“ von der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Parlaments abhängig gemacht werden? Auf Bundesebene wird hierfür beispielsweise die absolute Mehrheit (sogenannte „Kanzlermehrheit“) verlangt. Die Neufassung der schleswig-holsteinischen Verfassung sieht gar eine Zwei-Drittel-Mehrheit vor. Bei einer solchen (auch in Niedersachsen geplanten) Hürde wäre für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen somit regelmäßig die Zustimmung der parlamentarischen Opposition erforderlich.

In jedem Fall gilt, dass altes Landesrecht, welches nach dem Ablauf der Übergangsfrist den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes widerspricht, nicht mehr zur Anwendung kommen kann. Während einige Bundesländer schon jetzt über vergleichsweise strenge Vorgaben verfügen und noch keinen akuten Handlungsdruck sehen, wird in anderen Bundesländern eine möglichst zügige Umsetzung der neuen Schuldenregeln in der Landesverfassung angestrebt. Eine verfassungsrechtliche Verankerung scheint eine bessere, von wechselnden Mehrheiten unabhängige Durchsetzbarkeit zu versprechen, weshalb sie nicht selten als ein „deutliches Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung“ angesehen wird:

- Als erstes Bundesland hat Schleswig-Holstein seine Landesverfassung angepasst.
- Ende 2010 ist Rheinland-Pfalz gefolgt. Dabei hat es eine (verfassungsrechtlich allerdings schon jetzt umstrittene) zusätzliche Ausnahmvorschrift für den Fall von „Strukturbrüchen“ bei den Einnahmen und Ausgaben aufgenommen, die sich beispielsweise in Folge von Steuerrechtsänderungen des Bundes ergeben können.
- Seit der Volksabstimmung am 27.03.2011 in Hessen steht schließlich fest, dass die Schuldenbremse nun auch in der dortigen Landesverfassung verankert wird. 70% der Bürgerinnen und Bürger stimmten dem vom Landtag Ende Dezember 2010 auf den Weg gebrachten Gesetzentwurf zu.

Ein **zentrales Anliegen der Kommunen** im Rahmen dieser vielfältigen Diskussionsprozesse muss es sein, sicherzustellen, dass der mit der Schuldenbremse einhergehende Konsolidierungsdruck im Landeshaushalt nicht einfach an die Kommunen weitergegeben wird. Da die Länder ihre Haushalte, ob sie nun ihre Verfassung und/oder das Landeshaushaltsrecht ändern oder nicht, so aufstellen müssen, dass diese nach Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2020 dem Neuverschuldungsverbot genügen, besteht das kommunale Anliegen generell und unabhängig von einer konkreten Verfassungsänderung. Freilich muss die Landespolitik spätestens im Zuge einer solchen Diskussion Farbe bekennen, welchen Schutz sie den Kommunen in diesem Rahmen de facto zuerkennen will.

IV. Die Kommunen als Lückenbüßer?

Die Kommunen selbst sind (ebenso wie die Sozialversicherungsträger) aus verschiedenen Gründen nicht in die Regelungen zur Schuldenbremse einbezogen worden:

- Es hätte erhebliche administrative Schwierigkeiten bedeutet, die Verschuldung der Kommunen bei Aufstellung und Bewirtschaftung des Landeshaushalts zu berücksichtigen, ohne gleichzeitig massive Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung in Kauf zu nehmen.
- Erschwerend trat hinzu, dass die Kommunen ihr Haushaltsrecht grundlegend reformiert haben bzw. reformieren. Während die neue Schuldengrenze des Grundgesetzes kameral geprägt ist, verabschiedet sich die kommunale Doppik von der Kameralistik. Mit dem sogenannten Ressourcenverbrauchskonzept verfolgt das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen einen ganz anders gelagerten, wesentlich strengeren Ansatz zur Begrenzung der Verschuldung und der Gewährleistung intergenerativer Gerechtigkeit.

Die Nichteinbeziehung der Kommunen in die neue Schuldenregel des Grundgesetzes erfolgte daher aus gutem Grund. Allerdings birgt diese Weichenstellung das **Risiko eines Schlupflochs** zugunsten der Landes- und zulasten der kommunalen Haushalte: Wird den Ländern der Weg der Kreditaufnahme durch die Schuldengrenze verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung der kommunalen Ebene – wird sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen.

Aus leidiger Erfahrung der Vergangenheit wissen die Kommunen nämlich, dass es in diesen Fällen schnell zu einem **Verschiebepbahnhof in Richtung der Kommunen** kommt. Da die Länder ihre Steuereinnahmen selbst nur eingeschränkt beeinflussen können, werden Konsolidierungsentscheidungen häufig auf der Ausgabenseite getroffen. Und dabei lassen sich die notwendigen Kürzungen in den Augen mancher Landespolitiker beim „großen“ Ausgabenblock des kommunalen Finanzausgleichs vermeintlich leichter realisieren als im mühsamen „Klein-Klein“ von Aufgabenkritik und Deregulierung.

Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich sind allerdings nur eine – vergleichsweise offensichtliche – Vorgehensweise. Zu einem Durchreichen von Belastungen an die Kommunen kommt es auch dann, wenn die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs trotz steigender Aufgabenbelastungen nicht angepasst wird: Obwohl die Entscheidungen über Aufgabenumfang und Standards der Aufgabenwahrnehmung ganz überwiegend nicht auf der kommunalen Ebene getroffen werden, haben die daraus folgenden Mehrbelastungen der Kommunen (insbesondere im Sozialbereich) in der Vergangenheit nicht zu höheren Zuweisungen geführt. Während allein die Sozialausgaben der Kommunen von 2000 bis 2009 um 14 Mrd. Euro oder 53% gestiegen sind, sind die allgemeinen Zuweisungen der Länder an die Kommunen lediglich um 6 Mrd. Euro oder 21% gestiegen (Quelle: BMF).

Staatlicherseits verursachte Verschuldung wird damit auf kommunale Schultern verlagert. Angesichts der unterlassenen Konsolidierungsentscheidungen auf Bundes- und Landesebene müssen Städte und Gemeinden gravierende Einschnitten im Bereich der ihnen noch verbleibenden freiwilligen Aufgaben vornehmen und in Kauf nehmen, dass ihre Haushalte immer weiter ins Defizit rutschen. Die angesichts explodierender Kassenkredite der Kommunen in zahlreichen Ländern diskutierten Entschuldungsprogramme zeigen, dass dieser Weg nicht zielführend ist, sondern den Ländern die Folgen eines solchen „Verschiebepbahnhofs“ im Gegenteil mittel- bis langfristig in Gestalt von massiven Altschuldenbergen wieder „auf die Füße“ fallen.

Gleichwohl besteht die Gefahr, dass die Schuldenbremse zu einer Verlagerung der Verschuldung auf die kommunalen Haushalte führen und damit letztlich auf Kosten der Kommunen gehen wird. Diese Befürchtung wird auch von namhaften Rechts- und Finanzwissenschaftlern und den Präsidentinnen

und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geteilt. In einer gemeinsamen „Hamburger Erklärung“ vom 4. Mai 2010 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mit deutlichen Worten auf die Umgehungs- und Aushöhlungsgefahren bei der Umsetzung der Schuldenbremse hingewiesen, wobei sie an prominenter Stelle die mögliche Verlagerung von Verschuldung auf die Kommunen nennen.

V. Schutzschirm für Kommunen!

Zwar schützt Artikel 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz den **Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts**, was eine Aushöhlung dieser Garantie eigentlich verbietet und den Kommunen auch in schwierigen Zeiten die Wahrnehmung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben garantieren sollte. In der Praxis scheitern Kommunen, die sich gegen eine unzureichende Finanzausstattung wehren, sehr häufig jedoch schon am – in zahlreichen Ländern auch ausdrücklich in den Landesverfassungen verankerten – Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Bis dato war auch die Landespolitik vielerorts nicht bereit, ein „**kommunales Existenzminimum**“ de facto und damit unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes anzuerkennen. Vielmehr wird regelmäßig auf die schwierige Finanzlage des jeweiligen Landes verwiesen. Nicht selten werden in der Sache unzulässige Vergleiche zwischen der Landes- und der Kommunalverschuldung vorgenommen, um weitere Kürzungen der kommunalen Finanzausstattung zu begründen. Diese interessegeleitete Argumentation zielt darauf ab, öffentliche Verschuldung auf möglichst viele und eben auch kommunale Schultern zu verteilen. Die Gefahr, dass auf diesem Weg ernsthafte Konsolidierung unterbleibt und Verschuldungsgrad und -verantwortung intransparent werden, ist enorm.

Die Kommunen benötigen daher einen **Schutzmechanismus**, durch den verhindert wird, dass die Länder – statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus und der Deregulierung einzuschlagen – den kommunalen Finanzausgleich und die Zuweisungen an die Kommunen als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einsetzen. Es gilt, den in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung vielfach anerkannten **Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung**, das heißt ohne Begrenzung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes, durchzusetzen und abzusichern. Dieser Anspruch umfasst auch die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben. Die wirkungsvolle Durchsetzung des Schutzes der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen bedarf weiter **effektiver Institutionen und Verfahren** zum Schutz kommunaler Interessen – auf Bundes- wie auf Landesebene. Von einem nur auf dem Papier stehenden Finanzierungsanspruch allein können die Kommunen nicht leben!