

### Kleine Anfrage mit Antwort

#### Wortlaut der Kleinen Anfrage

des Abgeordneten Hans-Jürgen Klein (GRÜNE), eingegangen am 31.08.2012

#### Welche Auswirkungen hat der Fiskalpakt auf die Haushalte der Kommunen?

Nach dem von Bundestag und Bundesrat Ende Juni ratifizierten europäischen Fiskalpakt darf die Nettoneuverschuldung von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern ab 2014 noch 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Damit sind auch die Kommunen, für die die nationale Schuldenbremse des Grundgesetzes nicht gilt, in eine Schuldenbremsenregelung einbezogen.

Von dieser Neuverschuldungsmöglichkeit stehen dem Bund nach Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu. Die Verschuldungsmöglichkeit der Länder und Kommunen, die verfassungsrechtlich Teil der Länder sind, beliefe sich damit auch für die im Grundgesetz definierten Ausnahmemöglichkeiten vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, außergewöhnlichen Not-situationen oder Naturkatastrophen auf 0,15 % des BIP. Dieses macht derzeit rund 4 Mrd. Euro aus. Wird bei der Aufteilung des den Ländern möglichen Neuverschuldungsspielraums der Königsteiner Schlüssel angewandt, verbliebe für Land und Kommunen in Niedersachsen ein Spielraum von etwa 400 Mio. Euro.

Nach Berechnungen des LSKN (Statistisches Monatsheft Niedersachsen 8/2012) hat sich der Schuldenstand der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2011 um rund 584,5 Mio. Euro erhöht - mithin das etwa 1,5-Fache dessen, was Land und Kommunen gemeinsam nach dem oben dargestellten Szenario an Neuverschuldungsspielraum gemäß Fiskalpakt zur Verfügung stünde - und dieses in einem Jahr mit mindestens durchschnittlicher Konjunktur.

Ich frage die Landesregierung:

1. Welcher mögliche Neuverschuldungsspielraum (gemessen am derzeitigen BIP) steht den Ländern insgesamt gemäß Fiskalpakt im Falle der in der Schuldenbremsenregelung des Grundgesetzes genannten Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot zu?
2. Wie wird dieser Neuverschuldungsspielraum zwischen den Ländern aufgeteilt, und welcher Spielraum stünde damit für das Land Niedersachsen und die niedersächsischen Kommunen insgesamt zur Verfügung?
3. Welche Vereinbarungen mit dem Bund und den anderen Ländern gibt es in Bezug auf die Fragen 1 und 2, bzw. wie ist der Stand der Gespräche, und welche Verhandlungsposition vertritt das Land dabei?
4. Nach welchem Schlüssel plant die Landesregierung den den niedersächsischen Kommunen und dem Land möglichen Neuverschuldungsspielraum zwischen der kommunalen und der Landesebene aufzuteilen?
5. Wie würde ein solcher kommunaler Neuverschuldungsspielraum nach Auffassung der Landesregierung zwischen den niedersächsischen Kommunen aufzuteilen sein?
6. In welcher Weise, gegebenenfalls über ihr bisheriges kommunalaufsichtliches Vorgehen hinaus, plant die Landesregierung künftig sicherzustellen, dass die Neuverschuldung der Kommunen nicht über den ihnen zugestandenen Spielraum hinausgeht?

(An die Staatskanzlei übersandt am 06.09.2012 - II/72 - 1475)

**Antwort der Landesregierung**

Niedersächsisches Finanzministerium

Hannover, den 25.09.2012

- 11 3 -

Der fiskalpolitische Pakt vom 2. März 2012 bindet die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat auf europäischer Ebene in eine striktere Haushaltsdisziplin ein. Hierzu werden die Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) ergänzend und verschärfend dahin gehend konkretisiert, dass als gesamtstaatliches Mittelfristziel grundsätzlich eine Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) einzuhalten ist. Darüber hinaus normiert der Pakt die Verpflichtung der Vertragsstaaten, im innerstaatlichen Recht rechtlich verbindliche Schuldenbegrenzungsregeln, vorzugsweise mit Verfassungsrang, zu schaffen und automatisch auslösende Korrekturmechanismen für den Fall einer erheblichen Abweichung von den Mittelfristzielen zu installieren.

Das nach den Regeln des ESWP zu berechnende gesamtstaatliche Defizit bezieht sich auf den Gesamtsaldo aller Überschüsse und Defizite bei Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen. Nach Artikel 3 Abs. 3 des Pakts ist danach nicht ein finanzstatistisch bestimmter Saldo, sondern der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen maßgeblich. Im Falle „außergewöhnlicher Umstände“ sind Abweichungen vom gesamtstaatlichen Mittelfristziel gerechtfertigt. Damit setzt der Fiskalpakt keine absolut unveränderliche Obergrenze in Höhe von 0,5 % des BIP bzw. rund 13 Mrd. Euro, die lediglich rechnerisch auf die beteiligten Ebenen heruntergebrochen werden müsste. Die Höhe des nach Fiskalpakt zulässigen gesamtstaatlichen Defizits ist vielmehr abhängig von der auf europäischer Ebene berechneten konjunkturellen Komponente sowie gegebenenfalls vom Vorliegen der im Rahmen des ESWP zulässigen Ausnahmen.

Mit den in Artikel 109 Abs. 3, 143 d Abs. 1 GG geschaffenen neuen Verschuldungsregeln für Bund und Länder hat Deutschland bereits umfassende Regelungen geschaffen, welche im Zusammenspiel mit den für die Kommunen und die Sozialversicherungen geltenden, strikt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Bestimmungen die Einhaltung der Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts durch den Gesamtstaat grundsätzlich gewährleisten.

Die Schuldenregel des Bundes ist inhaltlich und methodisch in ähnlicher Weise wie die gesamtstaatliche Obergrenze nach dem ESWP ausgestaltet und lässt eine Verschuldung nur bis zu einer Obergrenze von 0,35 % des BIP zu. Auch für die Länder prägt Artikel 109 Abs. 3 GG die möglichen Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot in Anlehnung an den ESWP vor. Allerdings haben die Länder einen inhaltlichen und methodischen Gestaltungsspielraum. Zudem dürfen sie gemäß Artikel 143 d Abs. 1 GG bis zum 1. Januar 2020 übergangsweise noch nach ihren herkömmlichen Regeln Kredite aufnehmen, soweit die Einhaltung der Vorgabe des Artikels 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Jahr 2020 gewährleistet ist. Deshalb ist es denkbar, dass in einzelnen Jahren die Einhaltung des Mittelfristziels trotz Wahrung der innerstaatlichen Grenzen gefährdet sein kann. Hierzu können außerdem Defizite bei Kommunen und Sozialversicherungen beitragen.

Ergänzende Regelungen müssen deshalb das gesamtstaatliche Mittelfristziel im innerstaatlichen Recht verankern und einen den Anforderungen des Pakts genügenden Korrekturmechanismus einrichten. Hierzu wäre es grundsätzlich denkbar, eine feste Aufteilung des gesamtstaatlichen Ziels nach rechnerisch festen Quoten auf den Bund und die Länder und in weiteren Schritten auf die einzelnen Länder und Kommunen vorzunehmen. Allerdings brächte dies weitere Einschnitte in die Finanzautonomie des Bundes und der Länder mit sich. Diese haben sich daher in den „Eckpunkten einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ vom 24. Juni 2012 auf einen anderen, im Schwerpunkt institutionellen Ansatz verständigt. Der Stabilitätsrat wird unter Mitwirkung unabhängiger Sachverständiger die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben überwachen und gegebenenfalls situations- und ursachenbezogen Empfehlungen an die gesetzgebenden Körperschaften aussprechen, welche Maßnahmen geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Jeder der Beteiligten entscheidet dann autonom im Rahmen einer politischen Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Stabilitätsrates über seinen Beitrag zur Einhaltung des Mittelfristziels.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Namen der Landesregierung wie folgt:

Zu 1 und 2:

Die Vorgaben des fiskalpolitischen Pakts vom 2. März 2012 beziehen sich auf den strukturellen Saldo des Gesamtstaates Bundesrepublik Deutschland, also den Saldo von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen. Der Pakt enthält keine Bestimmungen über die Aufteilung auf die innerstaatlich Beteiligten. Auch im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts wird es keine Regelung zur Ableitung eines Defizit- oder Neuverschuldungsspielraums der Ländergesamtheit aus dem gesamtstaatlichen Mittelfristziel geben. Daher fehlt auch die Grundlage für die in Frage 2 angesprochene Regelung der Aufteilung eines solchen Spielraums auf die einzelnen Länder.

Der Neuverschuldungsspielraum eines Landes ergibt sich vielmehr landesindividuell aus den jeweils für das Land unmittelbar geltenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen in Verbindung mit den landesrechtlichen Bestimmungen, also namentlich aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG sowie im Übergangszeitraum bis 2020 aus Artikel 143 d Abs. 1 GG. Die Ausnahmen gemäß Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG können eine Neuverschuldung in dem Umfang rechtfertigen, in dem der Landesgesetzgeber dies vorsieht; landesrechtliche Ausführungsbestimmungen liegen ganz überwiegend noch nicht vor.

Zu 3:

Die „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ vom 24. Juni des Jahres bringen klar zum Ausdruck, dass als neue inhaltliche Vorgabe lediglich die gesamtstaatliche Obergrenze gesetzlich verankert und durch die weiteren Maßnahmen zur Umsetzung des Fiskalvertrages die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern nicht beeinträchtigt wird. Mit Blick auf die Länder wird ausdrücklich betont, dass die Länder ausschließlich im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie durch die Einhaltung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 143 d Abs. 1 Satz 4 GG beitragen und keine darüber hinaus gehende Verpflichtungen übernehmen. Der Bund übernimmt damit politisch eine vorrangige Verantwortung für die Einhaltung der Vorgaben des Fiskalpaktes in dem Übergangszeitraum bis 2019, in dem die Länder gemäß Artikel 143 d Abs. 1 GG autonom über die konkreten Schritte zum Abbau ihrer noch bestehenden Neuverschuldungen entscheiden.

Hierzu hat der Bund angekündigt, seinen bis zur Obergrenze von 0,35 % des BIP bestehenden verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsspielraum gegebenenfalls nicht vollständig auszuschöpfen; er hat zudem verschiedene entlastende Maßnahmen zugunsten der Länder und Kommunen zugesagt. Hierzu gehören

- Verbesserungen bei der Erstattung von Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit,
- zusätzliche Mittel für den Ausbau und Betriebskosten von Kindertagespflegeeinrichtungen für Kinder unter drei Jahren,
- eine für die nächste Legislaturperiode des Bundes angekündigte Reform der Eingliederungshilfe,
- eine frühzeitige Regelung der Kompensationsmittel, welche ab 2014 mit Bezug auf die abgeschafften Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen in den Bereichen Hochschulbau, sozialer Wohnungsbau und gemeindliche Verkehrsfinanzierung zu leisten sind sowie
- Entlastungen der Länder im Rahmen einer gemeinsamen Kreditaufnahme.

Die politische Verantwortung des Bundes für die Realisierung des gesamtstaatlichen Mittelfristziels manifestiert sich des Weiteren in der Zusage des Bundes, das Risiko eventueller Sanktionszahlungen hinsichtlich des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts für den Zeitraum bis 2019 zu übernehmen.

Zur Verankerung des Mittelfristziels und Einrichtung des Korrekturmechanismus sind Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und des Stabilitätsratsgesetzes erforderlich. Die entsprechenden Regelungen sind Gegenstand eines in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurfs, der voraussichtlich am 26. September im Bundeskabinett behandelt wird. Angesichts der klaren Absprachen aus dem Juni 2012 und der eindeutigen Verfassungsrechtslage geht die Landesregierung davon aus, dass es keiner weiteren politischen Verhandlungen über diese Gegenstände mehr bedarf. Sollte sich hinsichtlich Detailregelungen noch Diskussionsbedarf ergeben, wird dieser im parlamentarischen Verfahren zu bewältigen sein.

Zu 4 und 5:

Da es im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung des fiskalpolitischen Pakts keine quotenmäßige Abgrenzung von Neuverschuldungsspielräumen geben wird, erübrigt sich eine Aufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene ebenso wie eine Aufteilung unter den niedersächsischen Kommunen. Der Spielraum für eine Kreditaufnahme ergibt sich für jede Kommune individuell nach den Vorschriften des Gemeindefinanzrechts.

Zu 6:

Zusätzliche Maßnahmen sind aus Sicht der Landesregierung nicht erforderlich. Weder über die bestehenden Regelungen zur Begrenzung der strukturellen Defizite der Kommunen hinausgehende Beschränkungen des kommunalen Haushaltsrechts noch Änderungen des bewährten kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungsrahmens sind vorgesehen. Zu solchen zusätzlichen Maßnahmen besteht umso weniger Anlass, als die Gesamtheit der niedersächsischen Kommunen bereits im Jahr 2011 einen annähernd ausgeglichenen Finanzierungssaldo aufwies. Die Landesregierung geht davon aus, dass sich die Situation der niedersächsischen Kommunen nicht zuletzt durch die im Zusammenhang mit dem Fiskalpakt verabredeten Entlastungen und die Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Finanzsituation im Rahmen des zwischen dem Land und seinen Kommunen geschlossenen Zukunftsvertrages weiter verbessern wird.

Hartmut Möllring