

# Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene

Mittelstandsbank

Gemeinsam mehr erreichen





# Liebe Leser,

zu den besonderen Stärken des Wirtschaftsstandorts Deutschland zählt seine hervorragende Infrastruktur. Neben Bund und Ländern haben insbesondere die Kommunen daran einen großen Anteil.

Nun stehen die Kommunen aber schon seit Jahren vor extremen finanziellen Herausforderungen. Deshalb stellt sich insbesondere nach den jüngsten Maßnahmen von Bund und Ländern zur Schuldenbegrenzung die Frage, ob die Kommunen ihr infrastrukturelles Angebot weiter aufrechterhalten können.

Über die persönliche Betroffenheit jedes einzelnen Bürgers hinaus bewegt uns dies als Commerzbank in doppelter Hinsicht: Der Mittelstand, der auf eine funktionierende Infrastruktur angewiesen ist, und der Öffentliche Sektor, der sie bereitstellt, gehören auf Kundenseite zu unseren wichtigen Partnern.

Neben diesem natürlichen Grundinteresse pflegen wir seit langem den Austausch mit Wissenschaft und Forschung. Einen Schwerpunkt bildet dabei die seit vielen Jahren bestehende Kooperation mit der Universität Leipzig und deren Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge. „Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene“ ist bereits die vierte Studie, die auf dieser Basis entstanden ist.

Für die fruchtbare Zusammenarbeit möchte ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bedanken. Ich bin überzeugt, dass wir gemeinsam Lösungen für die anstehenden Herausforderungen bereitstellen können, wenn Forschung und Finanzwirtschaft weiterhin eng zusammenarbeiten.

Ihr  
Martin Fishedick  
Bereichsvorstand der Commerzbank AG



Martin Fishedick

---

# Vorwort

Die öffentliche Haushaltsslage in Deutschland ist auf allen Gebietskörperschaftsebenen persistent angespannt. Insbesondere die kommunale Verschuldung verläuft auf hohem Niveau. Hierfür sind vor allem einnahmeseitige Steuerkraftunterschiede der Regionen sowie Ausgabebelastungen im Zuge der demografischen Herausforderungen (Alterung, Schrumpfung, Migration) ursächlich, die die fiskalische Lage der Gemeinden strukturell belasten.

Die angespannte Haushaltssituation der Kommunen wird sich erwartungsgemäß durch die fiskalischen Auswirkungen aus den schuldenbegrenzenden Regelungen des Bundes und der Länder (Schuldenbremse) verschlechtern. Zwar gelten diese Regelungen nur für den Bund und die Länder, da eine Einbeziehung eventueller Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden unerfüllbare Anforderungen an die Haushalte von Bund und Ländern stellen würde. Die Kommunen als Teile der Länder könnten sich jedoch mit unmittelbaren Auswirkungen aus dieser Verfassungsänderung konfrontiert sehen, die bei der Konzeption der schuldenbegrenzenden Regeln für Bund und Länder nicht berücksichtigt wurden.

Zielstellung dieser Studie war es, Erwartungen und Strategien der kommunalen Ebene mit Bezug auf die schuldenbegrenzenden Regeln des Bundes und der Länder zu erfassen. Es sollen auf diese Weise die bisherigen Ausführungen der Wissenschaft und der politischen Akteure verifiziert oder falsifiziert werden.

So wurde durch die Befragung schnell deutlich, dass die große Mehrheit der Gemeinden eine zunehmende Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die gemeindliche Ebene mit daraus folgenden finanziellen Mehrbelastungen, vor allem im sozialen Bereich, erwartet. Darüber hinaus rechnen die Städte und Gemeinden im Zuge der Schuldenbremse mit Modifikationen der kommunalen Finanzausgleichssysteme, sowohl mit einer Verteuerung als auch einer Verknappung des Kreditangebots sowie Kürzungen der Landeszuweisungen, vor allem der zweckgebundenen Zuweisungen sowie Schlüsselzuweisungen.

Spannend bleibt in diesem Kontext die Frage, wie die Kommunen auf diese drohenden Herausforderungen im Falle ihres Eintritts reagieren werden. Auch hierzu liefert die Studie erste Ergebnisse.

Leipzig, im Februar 2012

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dr. Oliver Rottmann  
Dipl.-Volksw. Martina Kuntze



**Prof. Dr. Thomas Lenk**

---



**Dr. Oliver Rottmann**

---



**Dipl.-Volksw. Martina Kuntze**

---



# Inhalt

---

<b>1. Institutioneller Rahmen</b>	08
<b>2. Executive Summary</b>	11
<b>3. Kommunalbefragung</b>	
3.1 Status quo	12
3.2 Schuldenbegrenzende Regelungen von Bund und Ländern – Auswirkungen auf die kommunale Ebene	16
3.3 Reaktionen der kommunalen Ebene auf erwartete Einflüsse aus den schuldenbegrenzenden Regelungen von Bund und Ländern	20
<b>4. Fazit und Ausblick</b>	26

# 1. Institutioneller Rahmen

Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise mussten auf allen Gebietskörperschaftsebenen hohe Schuldenstände konstatiert werden. Als schuldentreibende Faktoren lassen sich insbesondere die reguläre Nutzung des Verschuldungsinstrumentes als Finanzierungsquelle des öffentlichen Haushaltes, die durch den aufgelaufenen Schuldenstand induzierten Zinsbelastungen und die demografische Entwicklung mit der damit korrespondierenden zunehmenden Ausgabenlast im Bereich der sozialen Sicherung identifizieren. Die Auswirkungen der Krise verschärfen schließlich die finanzielle Haushaltssituation und führte insbesondere auf Bundes- und Länderebene zu einem deutlichen Schuldenanstieg, der maßgeblich durch die aufgelegten Konjunkturprogramme und die Maßnahmenpakete zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Realwirtschaft induziert war. Auch die kommunale Ebene blieb durch die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht verschont. Zwar sind die Kommunen verfassungsgemäß als Teile der Länder zu verstehen. Die kommunale Verschuldung ist jedoch getrennt zu betrachten. Insbesondere die Kassenkredite haben im Zeitablauf deutlich zugenommen. Im Zusammenhang mit den durch die Krise wegbrechenden Steuereinnahmen zeichnet sich in vielen Regionen Deutschlands ein dramatisches Bild der kommunalen Haushaltssituation.

Mit der Ratifizierung der schuldenbegrenzenden Regelungen im Jahr 2009 versuchte der Gesetzgeber zumindest auf die exorbitante Staatsverschuldung auf Bundes- und Länderebene zu reagieren. So wurde die vormals geltende „Goldene Regel“, wonach sich die Neuverschuldung an der Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen orientierte, abgelöst und durch ein grundsätzliches Nullverschuldungsgebot ersetzt. Ausnahmen sind nur

- für den Bund i.H.v. 0,35 Prozent des BIP,
- in Zeiten wirtschaftlicher Abkühlung (konjunkturelle Verschuldungskomponente) sowie
- bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage der öffentlichen Haushalte erheblich beeinflussen

möglich.

Zwar beziehen sich die diesbezüglich wichtigen Grundgesetzartikel (namentlich Art. 109 GG und Art. 115 GG) nur auf den Bund und die Länder, weil die „Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden (...) sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der



Haushalte von Bund und Ländern“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410, S. 10) stellen würde. Darüber hinaus hätte eine Einbeziehung der kommunalen in die Landesverschuldung einen deutlichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bedeutet. Schließlich erlaubt der gänzlich anders gelagerte Verschuldungsansatz im Zuge der Doppik keine einfache Hinzurechnung der kommunalen Verschuldung zur Landesschuld.<sup>1</sup>

Es ist jedoch zu erwarten, dass die Kommunen als Teile der Länder unmittelbare Auswirkungen durch diese Verfassungsänderung zu erwarten haben. Diese Effekte wurden bei der Konzeption der schuldenbegrenzenden Regeln für Bund und Länder möglicherweise nicht vollumfänglich berücksichtigt, sodass es Zielstellung der vorliegenden Studie war, die Erwartungen und Strategien der kommunalen Ebene vor dem Hintergrund der schuldenbegrenzenden Regeln des Bundes und der Länder abzufragen und auf diese Weise die bisherigen Ausführungen der Wissenschaft und der politischen Akteure zu verifizieren oder falsifizieren.

Weil die Gliedstaaten mit dem Jahr 2020 ausgeglichene Länderhaushalte vorweisen müssen, gilt es schon jetzt, entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen auf Länderebene einzuleiten. Die Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung reduzieren sich hierbei auf nur wenige Stellschrauben. Zwar ist es dem Landesgesetzgeber überlassen, die schulden-

begrenzenden Regeln während des Übergangszeitraums bis 2019 eigenverantwortlich auszugestalten<sup>2</sup>, sodass bis 2019 noch frei gestaltbare Handlungsspielräume bestehen. Allerdings wird ab 2020 das Grundgesetz gelten, das widersprüchlich lautendes Landesrecht bricht. Spätestens dann sind die Länder aufgrund des Wegfalls der Verschuldungsoption in wirtschaftlichen Normalzeiten finanziell so stark in ihrer Haushaltspolitik eingeschränkt, dass strukturelle Reformen unausweichlich werden.

Während die geringe steuerpolitische Autonomie der Länder keine offensivere Einnahmepolitik erlaubt und eine wie auch immer geartete Altschuldenregel zur Entlastung der besonders hoch verschuldeten Gliedstaaten<sup>3</sup> bspw. im Sinne einer Umschuldung kein Bestandteil der Schuldenbremse ist, scheinen nur die Ausgabenkürzung und Aufgabenkritik geeignete Strategien zur Haushaltskonsolidierung zu sein. Insbesondere der erste Punkt wird in den kommunalen Haushalten spürbar werden. Zum einen ist zu erwarten, dass sich durch das strikte strukturelle Neuverschuldungsverbot der Länder ab 2020 die kommunale Investitionsfinanzierung mit ihren internen Tilgungsraten wandeln wird. Zum anderen könnte angenommen werden, dass die Länder geneigt sind, die Aufgabewahrnehmung in bestimmten Bereichen auf die Kommunen zu verlagern und auf diese Weise die Länderhaushalte um die entsprechenden Ausgabepositionen zu entlasten (Konnexitätsprinzip).

<sup>1</sup> Vgl. Der Städtetag (2011), S. 51.

<sup>2</sup> Mit Ausnahme der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten und einen verbindlichen Defizitabbaupfad einhalten müssen, vgl. §2 KonsHilfG (Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

<sup>3</sup> Hiervon unbenommen sind die Konsolidierungshilfen i.H.v. 800 Mio. Euro jährlich, die an Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bis 2019 zur Einhaltung des ab 2020 geltenden strukturellen Nullverschuldungsgebotes ausgereicht werden, vgl. §1 KonsHilfG.

Ähnlich argumentiert der Bund der Steuerzahler. Dieser geht davon aus, dass die Kommunen verstärkt in Kassenkredite flüchten könnten, da eine Aufgabenverlagerung von Land zu Kommune im Zuge der Schuldenbremse zu erwarten ist.<sup>4</sup> Die Option der Aufgabenübertragung von den Gliedstaaten an die Kommunen gewinnt an Bedeutung, wenn die restriktiven Verschuldungsoptionen des Bundes und denkbare Ausweichreaktionen der zentralen Ebene berücksichtigt werden. Zwar ist es dem Bund seit der Föderalismusreform I versagt, den Kommunen bundesgesetzlich Aufgaben zu übertragen<sup>5</sup>.

Allerdings stellt die Länderebene einen denkbaren Adressat für eine Aufgabenübertragung von zentraler Ebene dar, die wiederum durch Weitergabe der Aufgaben und damit induzierten Ausgaben eine stärkere Belastung ihrer Städte und Gemeinden in Kauf nehmen könnten. Sicherlich erfordert das Konnexitätsprinzip, dass eine Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene oder die Erhöhung von Standards durch den Landesgesetzgeber mit einer finanziellen Kompensation der Kommunen durch das Land einhergeht. Offen ist, inwiefern diese fiskalische Schutzfunktion<sup>6</sup> eine Aufgabenübertragung verhindert und inwieweit die Kommunen die finanzielle Entlastung als sachgerecht empfinden.

Neben möglicher kommunaler Mehrbelastungen im Zuge von Aufgabenverlagerungen auf die Städte und Gemeinden erwartet der Deutsche Städtetag, dass die Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse auf Kosten ihrer Kommunen fiskalisch durch Reduzierung der Landesinvestitionen sanieren werden – bspw. in Form der Kürzung der Städtebauförderung<sup>7</sup>

oder Reduzierungen der kommunalen Förderprogramme<sup>8</sup>.

Es stellt sich folglich die Frage, in welcher Situation sich die Kommunen derzeit befinden und welche Erwartungshaltung die Städte und Gemeinden vor dem Hintergrund der ländereigenen schuldenbegrenzenden Regelung haben. Rechnet die kommunale Ebene überhaupt mit einer stärkeren Aufgabenlast oder Investitionskürzungen? Darüber hinaus ist von Interesse, wie die Städte und Gemeinden bei eigenen angespannten Haushalten mit diesen Herausforderungen umgehen werden. Kaum relevant scheint der Aspekt der Einnahmeerhöhung zu sein, da den Kommunen nur wenige selbst bestimmbare Einnahmequellen obliegen. Bleiben innerstaatliche Ausgleiche unberücksichtigt, besteht bspw. ein (erster) Ansatz in der stärkeren Beteiligung privater Unternehmen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Insofern würden die Kommunen die Strategie der Aufgaben- und Ausgabenverlagerung um den privaten Sektor erweitern. Ungeachtet dessen ist es den Kommunen durch die schuldenbegrenzenden Regelungen für Bund und Länder (zweitens) nicht verwehrt worden, sich weiterhin zu verschulden. Auch wenn diese Option mit Blick auf die dadurch steigenden Zinsbelastungen und zugespitzten Haushaltsengpässe wenig sinnvoll erscheint, stellt sich die Frage, ob die Kommunen auf diese Einnahmemöglichkeit verzichten (können). Selbst wenn die Städte und Gemeinden keine zunehmende Verschuldung über ordentliche Kredite oder Kassenkredite vornehmen, obliegt Ihnen die (drittens) Möglichkeit, die Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen zu verschieben (sog. „off-budget-borrowing“).

<sup>4</sup>FAZ, 5.8.2011.

<sup>5</sup>Vgl. Art. 84 Abs 1. GG, Art. 85 Abs. 1 GG.

<sup>6</sup>So der Städtetag (2011): Konnexitätsprinzip im Mehrebenen-System, 5/2011, Berlin, S. 46.

<sup>7</sup>Vgl. FTD, 4.5.2011.

<sup>8</sup>Vgl. der Städtetag (2011), S. 51.

## 2. Executive Summary

Die schuldenbegrenzenden Grundgesetzartikel beziehen sich zwar nur auf den Bund und die Länder. Die Kommunen werden jedoch als verfassungsgemäße Teile der Länder unmittelbare **Auswirkungen** durch diese sogenannte Schuldenbremse zu erwarten haben.

Die Kommunen erwarten hierbei vor allem

- eine zunehmende Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die gemeindliche Ebene mit daraus folgenden finanziellen Mehrbelastungen, vor allem im sozialen Bereich,
- Modifikationen am kommunalen Finanzausgleich,
- Verteuerung als auch eine Verknappung des Kreditangebots,
- Kürzungen der Landeszuweisungen, vor allem der zweckgebundenen Zuweisungen sowie Schlüsselzuweisungen, nachrangig der allgemeinen Zuweisungen.

**Mögliche Strategien der Kommunen**, mit den erwarteten zunehmenden finanziellen Herausforderungen umgehen zu können, liegen laut Aussage der an der Befragung teilnehmenden Gemeinden

- in der Erhöhung der Hebesätze, Gebühren und/oder Abgaben,
- in zunehmender Verschuldung, insb. verstärkter Aufnahme von Kassenkrediten,
- Ausgabenkürzungen bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, aber auch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben,
- in Ausgabenkürzungen durch Überdenken der Aufgabenstandards: Einsparungen insb. beim ÖPNV, durch Veräußerungserlöse, durch Verzicht auf Investitionen, durch Personalabbau und Prozessoptimierung,
- in Gesetzesverstößen, die in Betracht gezogen werden, indem Gesetzesauflagen nicht erfüllt werden. Als Beispiel wurde die Mindestversorgung im Bereich der Kindertagesstätten genannt,
- in der Zentralisierung von öffentlichen Leistungen im Stadtgebiet
- in möglichen Gesellschafterstrukturveränderungen (Privatisierungen, Rekommunalisierungen) im „Konzern Kommune“ als untergeordnete Option
- in intensiverer interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Kommunen, nur nachrangig verstärkt öffentlich-private Partnerschaften.

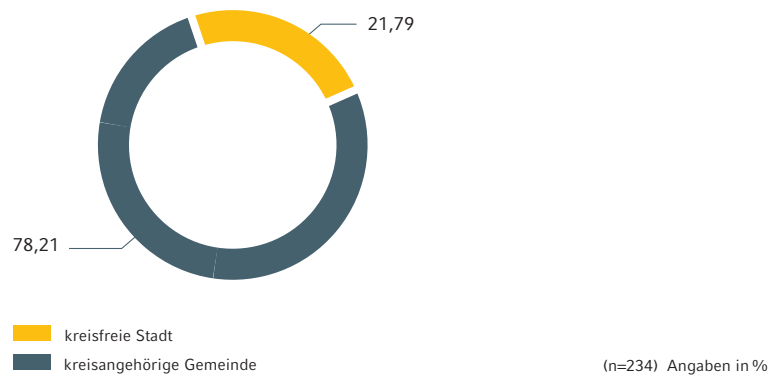
# 3. Kommunalbefragung

## 3.1 Status quo

Im Rahmen der Kommunalbefragung wurden alle deutschen Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern befragt. An der Befragung beteiligten sich 234 Kommunen, was einer Rücklaufquote von 33,48 % entspricht. In der Regel handelt es sich bei den Gemeinden um kreisangehörige Gemeinden (78,21 %, Abbildung 1).

Die Mehrheit der teilnehmenden Kommunen weist bevölkerungsseitig einen stagnierenden (34,62 %) oder rückläufigen Charakter (36,32 %) auf (Abbildung 2). Wachstumskommunen bilden deutlich weniger als Drittel der Teilnehmer (29,06 %).

### 1. Teilnehmende Kommunen nach gemeindlicher Ebene<sup>9</sup>



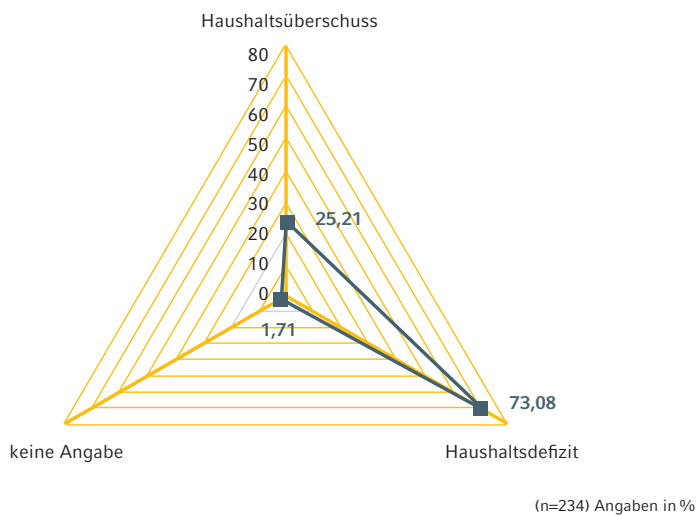
### 2. Allgemeine Bevölkerungsentwicklung in den teilnehmenden Gemeinden



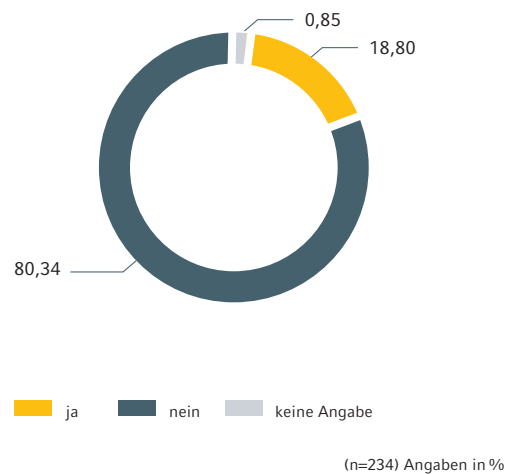
(n=234) Angaben in %

<sup>9</sup>Unter kreisfreien Städten werden auch Stadtkreise und damit Städte verstanden, die keinem Landkreis zugeordnet werden können. Die Bezeichnung „Stadtkreise“ existiert nur in Baden-Württemberg.

### 3. Fiskalische Lage der teilnehmenden Kommunen



### 4. Ausreichende Finanzausstattung mit Bezug auf Aufgabenerfüllung



Auch fiskalisch betrachtet sind die Gemeinden in Deutschland mit großen Herausforderungen konfrontiert. Die Haushaltssituation in den Städten und Gemeinden ist zum Großteil (73,08 %) angespannt (Abbildung 3).

Aufgrund der angespannten fiskalischen Lage ist die kommunale Finanzausstattung in der Regel nicht ausreichend, alle Pflicht- und freiwilligen Aufgaben finanzieren zu können. Über 80 % der an der Studie teilnehmenden Gemeinden gaben an, dass ihre Finanzausstattung keine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt (Abbildung 4). Für knapp 19 % ist die Finanzausstattung so bemessen, dass eine adäquate Aufgabenerfüllung möglich ist.

Noch deutlicher fällt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Neujustierung der (freiwilligen) kommunalen Aufgabenwahrnehmung aus. So argumentierten 92,31 % der Gemeinden, dass sie ihre Aufgabenwahrnehmung aufgrund unzureichender Finanzausstattung überdenken mussten. Dies legt bereits den Schluss nahe, dass eine weitere finanzielle Mehrbelastung mit Aufgabeneinschränkungen korrespondieren könnte.

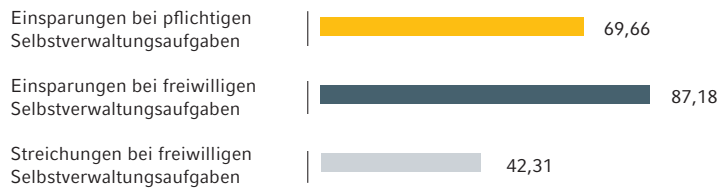
Wurden bereits Aufgabenkürzungen vorgenommen, vollzog sich dies vor allem bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (87,18 %). Allerdings wurde ebenfalls bei Pflichtaufgaben gespart (69,66 %). Bei 42,31 % der Kommunen führte eine unzureichende Finanzausstattung sogar zur gänzlichen Streichung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben (Abbildung 5).

Mit Blick auf die bereits vollzogene und teilweise noch ausstehende Umstellung der Verwaltungsbuchführung vom kameralistischen auf das doppische System erwarten die Gemeinden eine zusätzliche Einschränkung ihres finanziellen Rahmens (Abbildung 6).

Die Kommunen sehen hierbei verschiedene Problemfelder. Weil ein ausgeglichener Ergebnishaushalt dargestellt und vollzogen werden muss, gilt es die z. T. umfangreichen Versorgungsaufwendungen und Abschreibungen auf der Ertragsseite zu erwirtschaften. Durch Einbeziehung derartiger „Nicht-Geld-Vorgänge“ im Ergebnisplan kann im Vergleich zur Kameralistik der Haushaltsausgleich erschwert werden. Darüber hinaus wird ein personeller Mehrbedarf durch die Einführung und Umsetzung der Doppik vermutet. Aufgrund des prioritären Ausgleichs des Ergebnishaushaltes im doppischen System werden daher die Investitionen eher nachrangig behandelt werden müssen. Erwartungsgemäß wird der steigende Aufwand zu weiteren Streichungen im freiwilligen Aufgabenbereich führen.

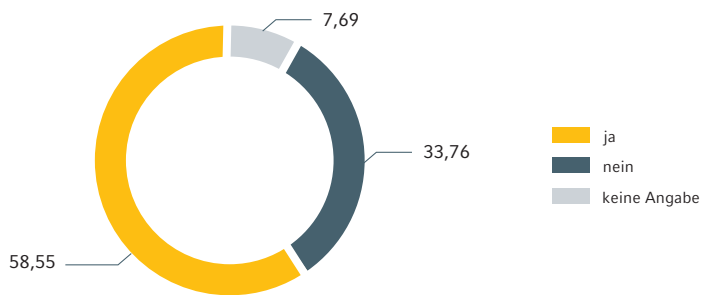
Im Gegensatz dazu heben die Kommunen positiv hervor, dass die durch die Doppik induzierte Transparenz auch notwendige Entscheidungen befördert, die ansonsten nicht getroffen werden.

### 5. Einschränkungen kommunaler Aufgaben durch angespannte fiskalische Lage nach Aufgabenart



(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

### 6. Zusätzliche Einschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums durch Doppik



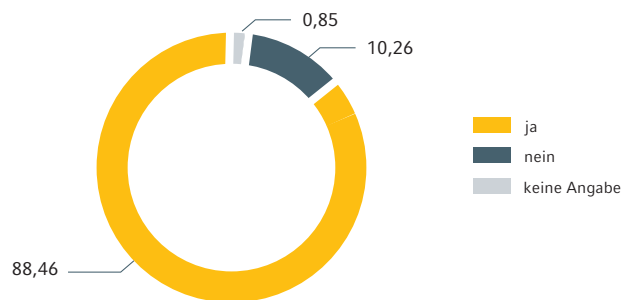
(n=234) Angaben in %

### 3.2. Schuldenbegrenzende Regelungen von Bund und Ländern – Auswirkungen auf die kommunale Ebene

Die schuldenbegrenzenden Grundgesetzartikel (Art. 109 GG und Art. 115 GG) beziehen sich zwar nur auf den Bund und die Länder. Die Kommunen werden jedoch als verfassungsgemäße Teile der Länder unmittelbare Auswirkungen durch diese sog. Schuldenbremse zu erwarten haben. Gegenwärtig stellen bereits 88,46 % der teilnehmenden Gemeinden fest, dass die Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die Kommunen zunimmt (Abbildung 7).

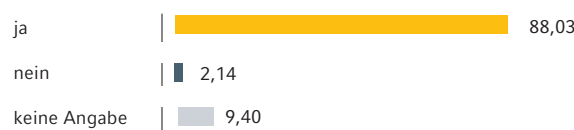
Diese bereits gegenwärtig zu beobachtende Aufgabenübertragung führt nach Aussagen der Gemeinden bereits zu höheren finanziellen Mehraufwendungen (Abbildung 8). Dies betrifft vor allem den sozialen Bereich (SGB II, Kosten der Unterkunft, AsylbLG, Kita-Finanzierung, Ko-Finanzierung Ganztagschulen, Vormundschaftsrecht, neuer Personalausweis etc.). Ebenfalls werden Kürzungen im Rahmen der Städtebauförderung oder Standardanhebungen im Brand- und Naturschutz moniert. In toto argumentieren 88,03 % der Städte und Gemeinden in dieser Form.

### 7. Wird seitens der Kommune eine Aufgabenübertragung festgestellt?



(n=234) Angaben in %

### 8. Korrespondieren Aufgabenübertragungen von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene mit finanziellen Mehrkosten?<sup>10</sup>



(n=234) Angaben in %

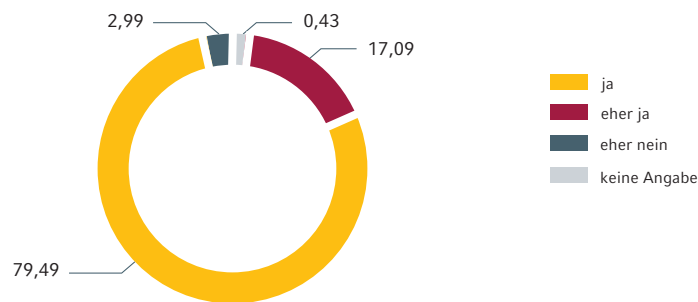
<sup>10</sup> Eine von 234 Kommunen antwortete mit „sowohl als auch“, führte diesen Aspekt jedoch nicht weiter aus, sodass dieser Anteil von 0,43 Prozent vernachlässigt wird.



Obwohl derzeit nicht final geschätzt werden kann, welche konkreten Auswirkungen aus der Schuldenbremse für die kommunale Ebene wirksam werden, ist die grundlegende Problematik den Gemeinden ein Begriff. Nur 3 % der Städte und Gemeinden gaben an, dass ihnen die schuldenbegrenzenden Regelungen für Bund und Länder eher unbekannt sind (Abbildung 9).

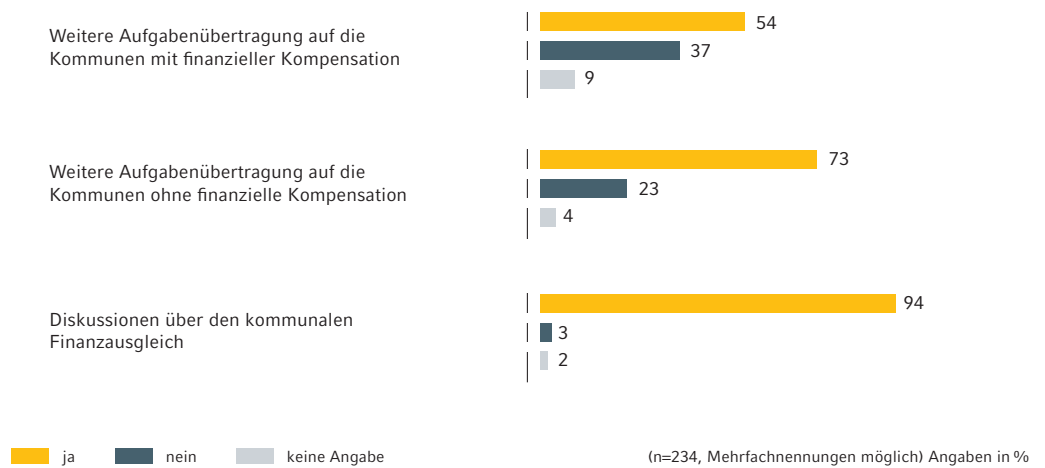
Nahezu alle teilnehmenden Kommunen (99,15%) erwarten, dass ihre Ebene unmittelbar von den schuldenbegrenzenden Regelungen betroffen ist. Klassifiziert nach konkreten Auswirkungen wird deutlich, dass seitens der Gemeinden vor allem Modifikationen am kommunalen Finanzausgleich seitens der Länder vollzogen werden (94 %). Drei Viertel erwarten im Zuge der Implementierung der Schuldenbremse zudem (weitere) Aufgabenübertragungen auf die gemeindliche Ebene.

### 9. Bekanntheit der schuldenbegrenzenden Regelungen auf kommunaler Ebene



(n=234) Angaben in %

### 10. Arten möglicher Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene



Etwas über die Hälfte der Kommunen erhofft sich zumindest eine finanzielle Kompensation im Zuge der vermehrten Aufgabenübertragung (Abbildung 10). Da diese Erwartungen jedoch nicht von allen Städten und Gemeinden geteilt werden, scheint entweder eine

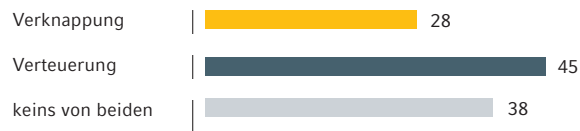
pessimistische Grundeinstellung bei der kommunalen Ebene vorzuherrschen oder die fiskalische Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips über einen wie auch immer gearteten Mehrbelastungsausgleich wird als nicht ausreichend empfunden.

Da seitens der Kommunen eine verstärkte Aufgabenübertragung erwartet wird (Vollzugskonnexität), und diese finanzielle Mehrbelastung zum Teil mit Neuverschuldung kompensiert werden könnte, ist eine Abwertung der kommunalen Solvenz – zumindest über bankinterne Ratings – nicht auszuschließen. Aus diesem Grund steht der Kommunalkreditmarkt ebenfalls im Fokus der Betrachtung. Hier erwarten die Kommunen sowohl eine Verteuerung (45 %) als auch eine Verknappung (28 %) des Kreditangebots. 38 % der Gemeinden sehen keine negativen Entwicklungen (Abbildung 11).

Ohne Aufgabenübertragungen mit einer denkbaren finanziellen Kompensation zu berücksichtigen, werden von den Gemeinden grundsätzlich Kürzungen der Landeszuweisungen erwartet (Abbildung 12).

### 11. Erwartete Reaktionen des Kommunalkreditmarktes aus der Schuldenbremse

Verteuerung oder Verknappung der Angebote am Kommunalkreditmarkt

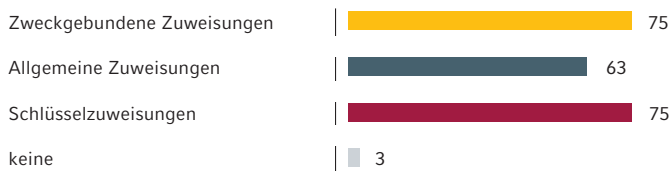


(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

Im Speziellen wird angenommen, dass vor allem Zweckgebundene Zuweisungen sowie Schlüsselzuweisungen (je 75 %), aber auch Allgemeine Zuweisungen (63 %) reduziert werden.

### 12. Erwartete Reaktionen des Landes bzgl. der Schlüsselzuweisungen im Zuge der Schuldenbremse

Kürzungen der Zuweisungen des Landes



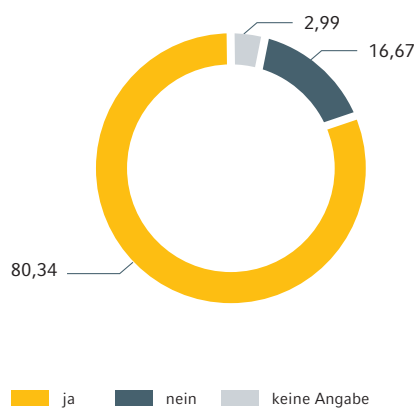
(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

### 3.3 Reaktionen der kommunalen Ebene auf erwartete Einflüsse aus den schuldenbegrenzenden Regelungen von Bund und Ländern

Die Gemeinden in Deutschland erwarten von den schuldenbegrenzenden Regelungen für Bund und Länder zahlreiche Auswirkungen auf ihre eigene Haushaltspolitik. Genannt wurden in diesem Kontext Kürzungen der Landeszuweisungen oder Aufgabenübertragungen (vgl. Abschnitt 3.2). Da die finanzielle Lage der Kommunen strukturell und persistent angespannt ist, wurden die Gemeinden gebeten, mögliche Handlungsoptionen zu skizzieren, wie den erwarteten Herausforderungen begegnet werden soll. Die Mehrheit der Gemeinden (80,34 %) plant, im Zuge eventueller Mehrbelastungen aus der Schuldenbremse des Bundes/der Länder ihre Hebesätze, Gebühren und/oder Abgaben zu erhöhen (Abbildung 13). Nur 16,67 % planen dies nicht. Nur 2,99 % planen dies nicht.

---

#### 13. Einnahmeerhöhungen als Reaktionen auf mögliche Auswirkungen der Schuldenbremse



(n=234) Angaben in %

---

Eine zusätzliche Verschuldung bildet ebenfalls ein denkbares Reaktionsmuster für die gemeindliche Ebene (Abbildung 14). Hierbei planen Kommunen in erster Linie eine Erhöhung der Kassenverstärkungskredite (Kredite zur Liquiditätssicherung) (52,14 %) sowie der fundierten/investiven Verschuldung (44,87 %). Knapp 22 % der Kommunen planen keine Veränderung der Verschuldungsstruktur im Zuge der Schuldenbremse.

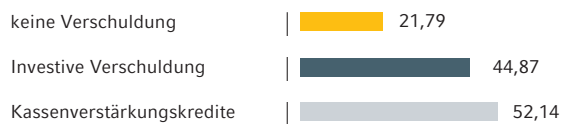
Die verstärkte Verschuldungsneigung bestätigt die Meinung der Präsidentinnen und

Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die bereits 2010 eine Ausweitung der Schuldenbremse anmahnten, wenn die Verschuldung auf die Kommunen verlagert wird<sup>11</sup>. Vor dem Hintergrund der bereits immensen kommunalen Verschuldung und mit Blick auf diese Entwicklungsoption werden strukturelle Reformen zur Begrenzung der gemeindlichen Verschuldung wohl unabdingbar sein. Hierzu könnte die Stärkung der Kommunalaufsicht über umfassendere Einwirk- und Sanktionsmöglichkeiten gehören<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Vgl. Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010.

<sup>12</sup> So auch Däke, Präsident des Steuerzahlerbundes, FAZ 5.8.2011.

#### 14. Geplante zusätzliche Verschuldung im Zuge der Auswirkungen der Schuldenbremse



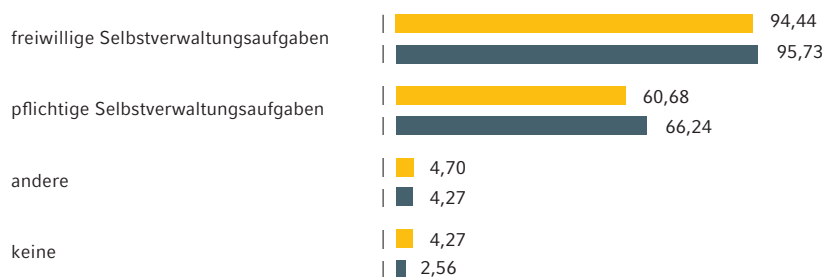
(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

Sollte es verstärkte Auswirkungen der schuldenbegrenzenden Regelungen von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene geben, werden auch Modifikationen auf der Ausgabe­seite eine Rolle spielen (Abbildung 15). Hier sind Aufgaben­kürzungen sowie Aufgaben­kritik gleichbedeutend relevant. Nahezu alle Gemeinden können sich vorstellen, freiwillige Selbst­verwaltungsaufgaben einzuschränken. Über 60 % der Kommunen sind sogar bereit, an pflichtigen Selbst­verwaltungsaufgaben zu sparen. Unter der Rubrik „andere“ wurden die Städte und Gemeinden um nähere Spezifizierungen ihrer Konso­lidierungsansätze gebeten. So sollen die Ausgabekürzungen durch Überdenken der Aufgabenstandards, Einsparungen beim ÖPNV, durch Veräußerungserlöse, durch Verzicht auf Investitionen, durch Personal-

abbau und Prozessoptimierung realisiert werden. Auch werden Gesetzesverstöße in Betracht gezogen, indem Gesetzauflagen nicht erfüllt werden. Als Beispiel wurde die Mindestversorgung im Bereich der Kindertagesstätten genannt.

Mit Blick auf die Aufgaben­kritik bestehen für rd. 4 % der Städte und Gemeinden weitere Ansätze, die über die Bewertung der freiwilligen und pflichtigen Selbst­verwaltungsaufgaben hinausgehen. Die Konkretisierungen decken sich mit den Bestrebungen, die Ausgaben zu reduzieren, indem generelle Standardabsenkungen beim gesamten Aufgabenspektrum in den Blick genommen werden. Aber auch die Zentralisierung von öffentlichen Leistungen im Stadtgebiet (z.B. zentraler Bürgerservice) wird avisiert.

**15. Aufgaben­kürzung und Aufgaben­kritik im Zuge möglicher Auswirkungen der Schuldenbremse**

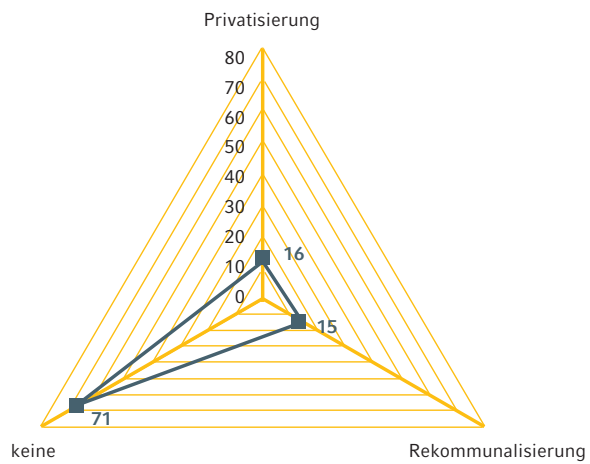


■ Aufgabenkritik ■ Ausgabekürzungen

(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

Im Zuge der Schuldenbremse intendierte Gesellschafterstrukturveränderungen (Privatisierungen, Rekommunalisierungen) im „Konzern Kommune“ spielen allerdings eine eher untergeordnete Rolle (Abbildung 16). 71 % der Gemeinden planen aus diesem Grund keine Veränderungen der Anteilseignerstruktur ihrer Kommunen. Im Gegensatz dazu können sich 16 % Privatisierungsmaßnahmen vorstellen, 15 % sogar den umgekehrten Weg (Rekommunalisierung).

**16. Geplante Gesellschafterstrukturveränderungen im „Konzern Kommune“ im Zuge der Schuldenbremse**



(n=234, Mehrfachnennungen möglich) Angaben in %

**Privatisierung**

Privatisierung bedeutet in diesem Kontext eine Verlagerung staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor einer Volkswirtschaft. Die in der Praxis häufig angespannte fiskalische Lage der öffentlichen Haushalte engt zusätzlichen Handlungsspielraum im Rahmen möglicher Aufgabenübertragungen weiter ein. Je fiskalisch erschöpfter sich die finanzielle Situation für die öffentlichen Haushalte darstellt, desto attraktiver erscheint die Aussicht, durch Privatisierung das öffentliche Budget zu entlasten.

**Rekommunalisierung**

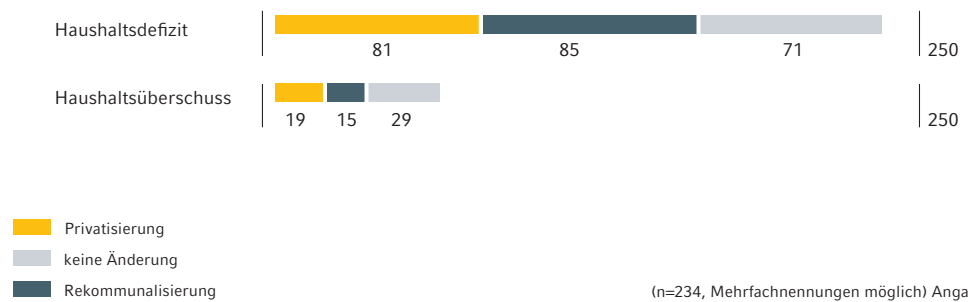
Unter Rekommunalisierung werden Maßnahmen gefasst, die das Ziel beinhalten, ehemals öffentlich erstellte, im Zeitverlauf privatisierte Aufgaben wieder in kommunale Tätigkeit zu reintegrieren.

Die Gründe für Rekommunalisierungsbestrebungen in diesem Kontext liegen in erster Linie im Bedarf zusätzlicher Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand sowie in der Einnahmegenerierung im Zeitverlauf.

Wird die intendierte Gesellschafterstrukturveränderung an der fiskalischen Lage der Kommunen gespiegelt, ergibt sich ein ähnliches Bild, dass bereits in mehreren Studien des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge deutlich wurde: Gerade jene Gemeinden mit Haushaltsdefizit beabsichtigen in deutlich stärkerem Maße Privatisierungs- und Rekommunalisierungsprozesse anzustoßen, als

Gemeinden mit ausgeglichenem Haushalt oder mit Haushaltsüberschuss. Wenngleich dies bei möglichen Privatisierungsmaßnahmen keine Überraschung darstellt, ist doch evident, dass Rekommunalisierungsmaßnahmen in erster Linie stärker auf Einnahmen im Zeitverlauf rekurrieren als auf einen erhöhten Steuerungseinfluss oder eine Verbesserung der Daseinsvorsorge (Abbildung 17).

### 17. Verknüpfung geplanter Gesellschaftsstrukturveränderungen mit der Haushaltslage der Gemeinden



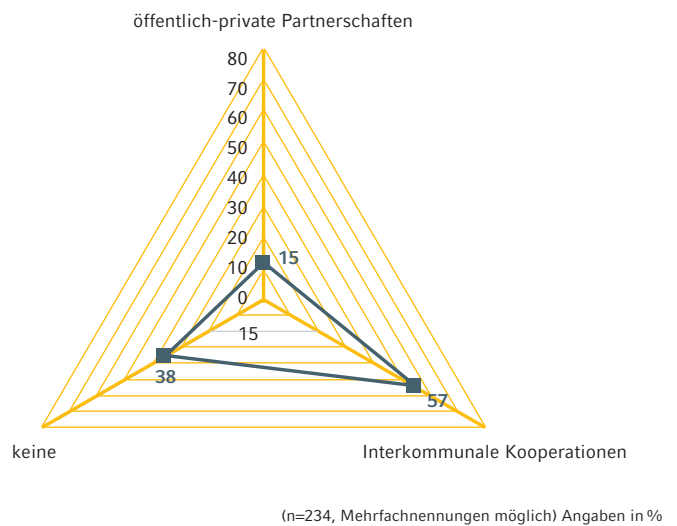


Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zwischen Kommunen, um die im Zuge der Schuldenbremse erwarteten höheren Aufgabenbelastungen zu kompensieren, können sich 57 % der Städte und Gemeinden vorstellen. 38 % intendieren keine Änderungen, 15 % planen verstärkt öffentlich-private Partnerschaften (Abbildung 18).

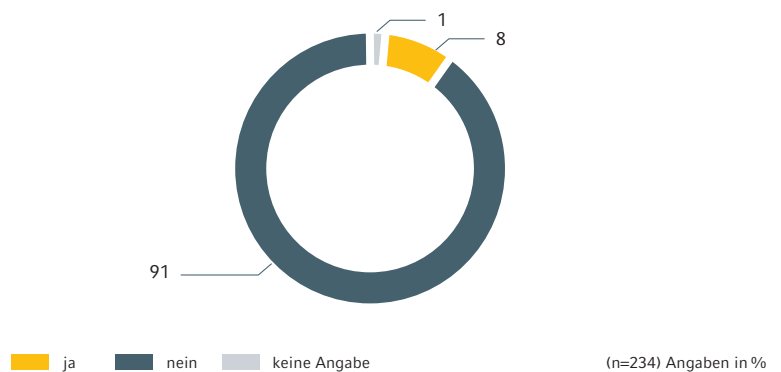
Im Gegensatz dazu ist eine Verlagerung der Kreditaufnahme auf sogenannte Nebenhaushalte (öffentliche Gesellschaften) eher nicht Gegenstand etwaiger gemeindlicher Strategien zur Kompensation zusätzlicher Belastungen aus der Schuldenbremse (Abbildung 19). Hier argumentiert die überwiegende Mehrheit (91 %), dass dies nicht geplant ist. Nur 8 % können sich vorstellen, über ausgelagerte Bereiche die kommunale Verschuldung zu erhöhen.

Über die formulierten Handlungsoptionen hinaus hatten die Städte und Gemeinden die Option, weitere Maßnahmen zu skizzieren. Zu diesen gehören der Konzernumbau (z. B. Holdingstruktur), Effizienzsteigerungen im Personalbereich, Haushaltssicherungskonzepte, der Abschluss eines Zukunftsvertrages (Entschuldungshilfe), evtl. Fusionen, verstärkte Lobbyarbeit gegen ein weiteres Abwälzen von Aufgabenbelastungen auf die kommunale Ebene, intensive Wirtschaftsförderung mit aktivem Flächenmanagement zur Gewerbeansiedlung und Halten der Bevölkerung sowie eine sehr aktive Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels.

**18. Verstärkte Kooperationen in der Aufgabenerfüllung im Zuge der Auswirkungen der Schuldenbremse auf die gemeindliche Ebene**



**19. Zusätzliche Verschuldung über kommunale Nebenhaushalte im Zuge der Auswirkungen der Schuldenbremse für Kommunen**



## 4. Fazit und Ausblick

Zielstellung der vorliegenden Studie war es, die derzeitigen Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene, die erwarteten Herausforderungen im Zuge der sogenannten Schuldenbremse und die geplanten Strategien zum Umgang mit den erwarteten Problemen aus Sicht der Städte und Gemeinden aufzuzeigen. Anhand der hohen Rücklaufquote der Antworten wurde die hohe Brisanz dieses Themas für die kommunale Ebene deutlich. Es überraschte dabei kaum, dass die Kommunen eine eher negative Haushaltsperspektive vermuten und sich als letztes Glied in der Kette der öffentlichen Gebietskörperschaften als zukünftig besonders stark belastet empfinden. Wie vom Bund der Steuerzahler und dem Deutschen Städtetag proklamiert, bestätigt die Umfrage, dass die Städte und Gemeinden eine Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen erwarten und zukünftige Ausgabemehrbelastungen verstärkt durch Kassenkredite finanzieren werden. Zudem wird mit sinkenden Landeszuweisungen gerechnet.

Die Studie verifizierte jedoch nicht nur die Vermutungen der einschlägigen Interessenvertretungen. Vielmehr wurde das gesamte Spektrum der erwarteten Problemfelder im Zuge der schuldenbegrenzenden Regelungen für den Bund und die Länder abgefragt und durch die zusätzlichen Ergänzungen der Gemeinden vervollständigt. Hierbei ist besonders hervorzuheben, dass die Kommunen eine Neuordnung der kommunalen Finanzausgleichssysteme erwarten. Wie sich diese Änderungen im Detail gestalten und wie sich die Kommunen hierzu positionieren können, muss Gegenstand zukünftiger Forschungsarbeiten sein. Überdies wird mit Aufgabenübertragungen gerechnet, die nicht vollumfänglich mit einer Kompensation der Ausgabenbelastungen einhergehen. Folglich gilt es, das Konnexitätsprinzip in seiner Schutzfunktion und Anwendung kritisch zu reflektieren.

Schließlich wurde der Kreditmarkt betrachtet und herausgestellt, dass die Städte und Gemeinden vor allem mit einer Verteuerung der Kommunalkredite rechnen. Da die Städte und Gemeinden zugleich als Handlungsoption zur Bewältigung der Ausgabenbelastung eine Intensivierung ihrer Verschuldungspolitik ankündigten, wird die Brisanz der kommunalen Verschuldungssituation deutlich. Vorausgesetzt, dass sich dieses Szenario als realistisch erweist, ist von zukünftigem Interesse, wie die „Quadratur des Kreises“ zwischen zunehmender Verschuldung zur Kompensation von Ausgabemehrbelastungen bei gleichzeitig verteuerten Kassenkrediten gelöst werden kann. Darüber hinaus formulierten die Städte und Gemeinden weitere Handlungsoptionen zum Umgang

mit finanziellen Mehrbelastungen. Wie diese Strategien mit Blick auf die Zielstellung bewertet und untereinander gewichtet werden, ist neben den bereits geschilderten Fragestellungen derzeitiger Forschungsbestandteil des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge.

**Herausgeber:**

Commerzbank AG  
Mittelstandsbank  
Frankfurt am Main

[www.commerzbank.de/oeffentlicher-sektor](http://www.commerzbank.de/oeffentlicher-sektor)

Stand: Februar 2012

