

Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist eine verfassungsrechtliche Regelung, nach der die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes ab 2016 auf maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes limitiert und für die Länder ab 2020 ganz verboten wird. Für die Gemeinden wurde keine eigene Regelung getroffen.

Wo ist die kommunale Verschuldung besonders hoch?

Ende 2010 war jeder Einwohner nach Angaben des Statistischen Bundesamtes mit 24.904 EUR öffentlicher Schulden belastet. Dabei entfielen 1.628 EUR pro Einwohner (6,53 %) auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Dieser Betrag der kommunalen Schulden kann sich auch schnell noch verdoppeln oder verdreifachen, z. B. durch Einbeziehung von Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften etc.

Was die Gemeinden besonders drückt, ist, dass von den offiziell ca. 120 Mrd. EUR kommunalen Gesamtschulden ca. 40 Mrd. EUR Kassenkredite sind, in neuerer NKF-Lesart „Kredite zur Liquiditätssicherung“ genannt. Letztere dienen primär der Finanzierung von Defiziten bei den laufenden Ausgaben und werden – am Rande des gesetzlich Zulässigen – oft als Bugwelle in die nächsten Jahre weitergeschoben. Zur Beurteilung der faktischen Problemlage ist noch der Hinweis wichtig, dass die Bandbreite der kommunalen Verschuldung außerordentlich weit ist und bei den Kassenkrediten eine deutliche Schwerpunktbildung bei den alten Bundesländern und hier insbesondere bei den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz liegt. Gut die Hälfte der Kassenkredite fallen allein in Nordrhein-Westfalen an.

Problembereiche der Schuldengrenze auf europäischer Ebene und auf Länderebene

Dass für die Gemeinden innerhalb der bisherigen Regelungen für die Schuldenbremse keine Vorgaben festgeschrieben wurden, wirft einige Fragen und Probleme auf.

■ Probleme auf Europäischer Ebene

Beginnen wir mit der europäischen Ebene. Auf europäischer Ebene gibt es Pläne, Schuldenbremsen in allen EU-Staaten einzuführen. Im Prinzip haben alle EU-Staaten bis auf zwei prinzipiell dem Plan zugestimmt. Die weitgehende

Finanzautonomie der Gemeinden ist aber auf europäischer Ebene eher ein typisch deutsches Phänomen und würde im internationalen Vergleich eine offene Flanke für die Bundesrepublik darstellen.

Bei den EU-Partnern wären die Kommunal финанzen weitgehend einer zentralen Steuerung zugänglich, während sich in Deutschland die Frage stellen würde, ob die Ziele der Schuldenbremse durch Neuverschuldungen auf kommunaler Ebene nicht konterkariert werden könnten.

■ Probleme auf Länderebene

Zuständig für die Gemeinden sind in Deutschland die Bundesländer. Diese müssten über gesetzliche Regelungen die Teilnahme der Gemeinden an der Schuldenbremse regeln. Hierbei besteht nun die Schwierigkeit, dass zwischenzeitlich flächendeckend in den deutschen Gemeinden die Kameralistik von der Doppik abgelöst wurde. Der Haushaltsausgleich mit seinem Rückgriff auf Erträge und Aufwendungen ist somit kein direkter Maßstab für die Höhe der Nettoneuverschuldung mehr.

In der Praxis ist eher Gegenteiliges geschehen. In den vergangenen Jahren wurde der Haushaltsausgleich häufig über Entnahmen aus den bilanziellen Rücklagen hergestellt. Diese wurden zuvor über großzügige Bewertungen des Eigenkapitals generiert. Hier liegt sicherlich ein Erklärungsgrund für den rasanten Anstieg der Kassenkredite. Eine Erfassung der kommunalen Schuldenstände müsste bei den entsprechenden Bilanzpositionen ansetzen.

Bei den Vertretungsverbänden der Kommunen hat das Thema Schuldenbremse bereits zu einer Diskussion über Möglichkeiten geführt, eine an objektiven Kriterien festgemachte finanzielle Mindestausstattung der Städte und Gemeinden seitens der Länder zu garantieren. Angesichts der Erfahrungen um die Objektivierung eines Existenzminimums dürfte dies allerdings ein sicherlich schwieriges und kaum durchführbares Unterfangen sein.

Neben dieser Diskussion haben einzelne Bundesländer bereits mit Maßnahmenbündeln die Problematik der kommunalen Überschuldung aufgegriffen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass eine Verschärfung der Kommunalaufsicht bei den Haushaltsgenehmigungen nach den bisherigen Erfahrungen keinen durchgreifenden Konsolidierungserfolg zeigte. Dies verwundert nicht, da die eigentlichen Ursachen für die großen Unterschiede im kommunalen Verschuldungsgrad weniger auf der Einnahmeseite, sondern vielmehr auf der Ausgabenseite liegen, insbesondere bei der unterschiedlichen Verteilung der Soziallasten.

Bemühungen der Länder um Schuldenabbau

■ Kommunaler Schutzschirm Nordrhein-Westfalen

In NRW hat die Landesregierung unter dem Titel „Stärkungspaket Stadtfinanzen“ ein Konzept entwickelt, nach dem bis zum Jahre 2017 weitgehend bei allen Gemeinden ein Haushaltsausgleich ohne Fehlbedarf erreicht werden soll. Die Erreichung dieses Ziels scheint allerdings bei den vom Land eingesetzten Finanzmitteln in Höhe von jährlich 350 Mio. EUR zweifelhaft zu sein. Neben der trüben Erfolgsaussicht des Programms erscheint kritisch, dass konkrete Ziele zum Schuldenabbau bzw. zur Frage des Verbots einer Nettoneuverschuldung nicht benannt wurden.

■ Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz

Mehr Erfolg verspricht da der Kommunale Entschuldungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz. Dieser hat das klar definierte Ziel, 2/3 der bis Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite über 15 Jahre abzubauen. Kernstück des Programms sind freiwillige Verträge des Landes mit einzelnen Kommunen, in denen klar definierte Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen festgeschrieben sind. Die Freiwilligkeit, die vorher festgelegten Sanktionen und die relative Ferne zur Kommunalaufsicht wird sicherlich dazu führen, dass die kommunalen Politiker sich mehr in der Verantwortung fühlen und bei Nichterfüllung einen größeren Rechtfertigungszwang in der Öffentlichkeit haben.

Man wird sehen, inwieweit das Programm tatsächlich von den verschuldeten Kommunen angenommen wird und das Entschuldungsziel realisiert wird. Kritisch ist auch bei diesem Modell, dass ein Verbot einer Nettoneuverschuldung nicht geplant ist. Gerade dieses Ziel ist aber das Kernstück der Schuldenbremse, mit der ja eine größere Intergenerationengerechtigkeit und eine stärkere Finanzmarktstabilität erreicht werden sollen.

Fazit: Stärkere Beteiligung des Bundes und strukturelle Änderungen notwendig

Klar ist, dass die Anwendung der Schuldenbremse für die kommunalen Haushalte eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Soziallasten erfordert. In Teilen ist dies mit der schrittweisen Übernahme der vollen Kosten für die Grundversicherung schon geschehen.

Sparen beinhaltet natürlich auch immer eine Aufgabenkritik. Zusätzliche Kostenersparnisse könnten allerdings auch daraus resultieren, dass die Kommu-

nen in die Hierarchie des Staatsaufbaus stärker im Sinne einer nachgeordneten Behörde mit den entsprechenden Vorgaben an Personalausstattung und Finanzen eingebunden werden. Wenn heute über 90 % aller Entscheidungen eines Stadtrats Pflichtaufgaben betreffen und damit weitgehend gebunden sind, wird dem Bürger eine Demokratie vorgespiegelt, die es so gar nicht gibt.

Die Demokratie würde sicher dadurch gestärkt, dass die staatliche Instanz Leistungen durchführt und verantwortet, die sie gesetzlich festgeschrieben hat und auch finanziert. Die Gemeinde könnte sich dann ihren eigentlichen Aufgaben bei der Organisation des menschlichen Zusammenlebens auf kommunaler Ebene widmen – eine ihrer tatsächlichen Kernkompetenzen.

(Böckels/Hillebrand)