

Fokus

Volkswirtschaft

Nr. 64, 28. Juli 2014

Kommunale Investitionstätigkeit ausgebremst? Auswirkungen von Schuldenbremse, Fiskalpakt und Doppik-Umstellung

Autoren:

Dr. Sascha Wolff, Telefon 069 7431-1780, research@kfw.de

Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Martina Kuntze, Dr. Oliver Rottmann, Matthias Gessner, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft; Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Universität Leipzig; kompetenzzentrum@wifa.uni-leipzig.de

Jüngere fiskalische Entwicklungen, wie etwa die Einführung der Schuldenbremse und des Fiskalpakts, aber auch die Umstellung auf Doppik könnten die vielerorts vorhandenen kommunalen Problemlagen weiter verschärfen. Im Rahmen einer Umfrage wurden daher mögliche Auswirkungen dieser drei Rahmenbedingungen auf die Kommunalhaushalte und insbesondere die Investitionstätigkeit näher untersucht. Der Einfluss von Schuldenbremse und Fiskalpakt auf die Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene wird vorwiegend pessimistisch betrachtet. Mögliche Kürzungen der Landeszuweisungen sowie weitere Aufgabenübertragungen vom Land sind hierfür die ausschlaggebenden Gründe. Kurz- und mittelfristig kommen für die Kommunen als Reaktion hauptsächlich Einsparungen bei freiwilligen Leistungen in Betracht. Langfristig ist mit Investitionskürzungen im Schulbereich zu rechnen. Zudem könnten die Kommunen finanzielle Ansprüche gegenüber dem Land geltend machen oder auch Grundstücke und Immobilien veräußern. Ein negativer Zusammenhang zwischen Doppik und kommunaler Investitionstätigkeit lässt sich nicht bestätigen.

Kommunale Herausforderungen

In Deutschlands Kommunen besteht ein hoher Bedarf zur Instandsetzung und zum Ausbau der Infrastruktur. Das KfW-Kommunalpanel 2014 hat aufgezeigt, dass allein der Rückstand an Investitionen etwa 120 Mrd. EUR beträgt.¹ Hinzu

kommt beispielsweise ein erheblicher Investitionsbedarf für den Rück- und Umbau der kommunalen Infrastruktur aufgrund des demografischen Wandels. Allerdings sind die öffentlichen Einnahmen begrenzt und die kommunale Finanzlage in vielen Kommunen nach wie vor strukturell angespannt. Deswegen wird bereits heute vielerorts an notwendigen Infrastrukturinvestitionen gespart.

Vor diesem Hintergrund wurden die Auswirkungen der drei fiskalischen Rahmenbedingungen – Schuldenbremse, Fiskalpakt und Doppik-Umstellung – auf den Haushalt und insbesondere die Investitionstätigkeit der Kommunen untersucht. Analysiert wurde, welche Erwartungen und Befürchtungen auf kommunaler Seite bestehen und welche Handlungsoptionen sich bieten.

Grundlage der Untersuchung ist eine Befragung unter allen Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (ohne Stadtstaaten) sowie sämtlichen Landkreisen.²

Schuldenbremse: mittelbare Auswirkungen entscheidend

Mit der Ratifizierung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse im Jahr 2009 verpflichtete sich der Bund, ab 2016 nur noch Kredite in Höhe von maximal 0,35 % des BIP für die reguläre Haushaltsfinanzierung aufzunehmen. Für die Bundesländer hingegen gilt ab 2020 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot. Bund und Länder sind daher zur strikten Haushaltskonsolidierung in den entsprechenden Übergangszeit-

räumen angehalten. Die Kommunen sind zwar von der Schuldenbremse explizit ausgenommen, jedoch sind mittelbare Auswirkungen der Konsolidierungsanstrengungen auf Landesebene auf die Kommunalhaushalte denkbar:³ (i) Kürzungen der Landesmittel und (ii) eine weitere Verlagerung von Aufgaben und damit Ausgaben auf die Kommunen ohne eine entsprechende Aufwandskompensation. Geringere Ausgabenspielräume und damit geringere Investitionen wären die Folge.

Fiskalpakt theoretisch ohne Folgen

Die Ratifizierung des Fiskalpaktes hängt eng mit der nationalen Schuldenbremse zusammen. Ziel ist es, verbindliche Haushaltsregeln für die Länder des Euro-Raumes zu schaffen, um eine nachhaltige Haushaltspolitik sowie tragfähige Staatsfinanzen zu gewährleisten. Der Fiskalpakt sieht vor, dass das gesamtstaatliche strukturelle Defizit spätestens ab 2014 nicht mehr als 0,5 % des nominalen BIPs betragen darf.⁴

Im Gegensatz zur Schuldenbremse schließt der Fiskalpakt die kommunale Verschuldung mit ein. Bund und Länder haben sich jedoch darauf verständigt, dass allein der Bund für die Einhaltung des Fiskalpaktes zumindest bis zum Jahr 2020 Sorge trägt. Die Voraussetzung dafür ist aber, dass sich die Länder an die Vorgaben der nationalen Schuldenbremse halten. Wie die nachfolgenden Befragungsergebnisse allerdings zeigen, erwartet die Mehrheit der antwortenden Kommunen dennoch einen Einfluss des Fiskalpakts auf ihre Investitionstätigkeit.

Schuldenbremse und Fiskalpakt: Hohe Belastungen befürchtet

Die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage sprechen eine eindeutige Sprache: Mehrheitlich mit „Ja“ antworten die Kommunen auf die Frage, ob von Schuldenbremse (76 %) und Fiskalpakt (56 %) Auswirkungen auf ihre Investitionstätigkeit zu erwarten sind.⁵

Im Detail sieht sich das Gros der antwortenden Städte, Gemeinden und Landkreise von der nationalen Schuldenbremse vor allem durch zwei Treiber in ihrer Investitionstätigkeit negativ beeinflusst (vgl. Grafik 1, obere Abbildung): Durch die Kürzung von Zuweisungen und der Mittelausstattung in den jeweiligen Landesförderprogrammen sowie – in etwas geringerem Maß – durch vermehrte Übertragung zusätzlicher Aufgaben vom Land, ohne dass die Aufwendungen entsprechend kompensiert werden (Verletzung Konnexitätsprinzip).

Trotz der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts sind die Erwartungen der Kommunen dahingehend ähnlich pessimistisch wie in Bezug auf die Schuldenbremse (s. Grafik 1, untere Abbildung). Zu vermuten ist, dass der Stand der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts und die genauen Konsequenzen für die Kommunen noch nicht allorts bekannt sind.⁶

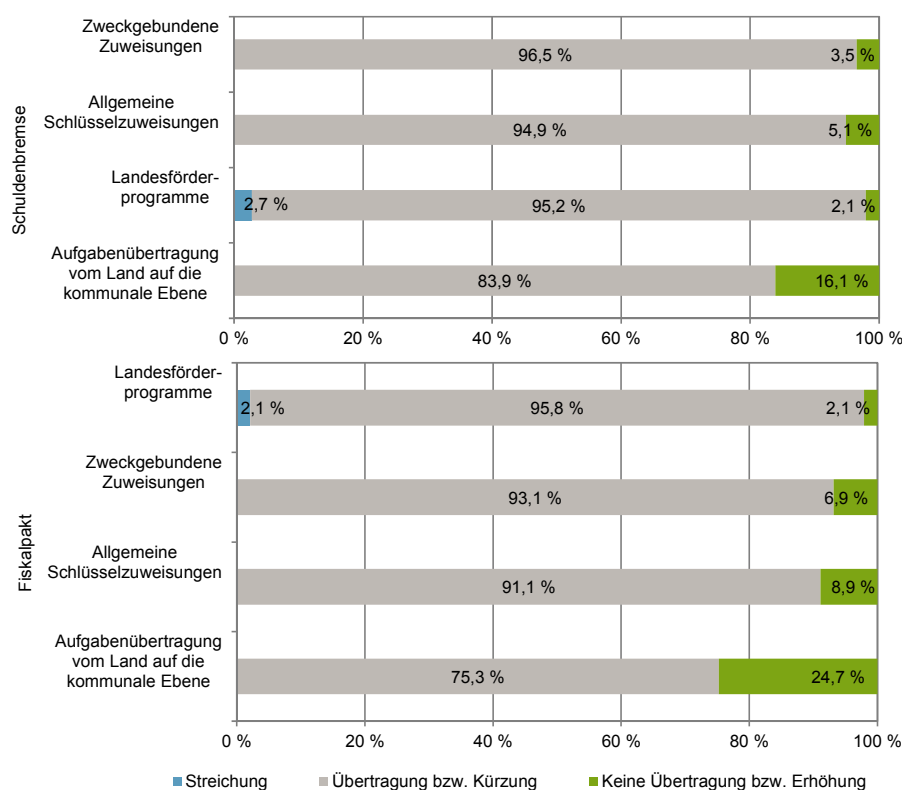
Doppik-Umstellung: Auswirkungen in mehrfacher Hinsicht denkbar

Im Gegensatz zur Kameralistik⁷ basiert die Doppik⁸ auf einem Ressourcenverbrauchskonzept. Ein Ziel der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung war es, stärkere Transparenz herzustellen. So werden im doppelischen System auch alle Erträge und Belastungen sichtbar, die sich nicht unmittelbar in direkten Geldbewegungen manifestieren, z. B. Abschreibungen, Aufbau von Pensionslasten. Mit Ausnahme von Bayern, Thüringen und Hessen⁹ ist die Doppik-Einführung in den meisten Bundesländern inzwischen verbindlich. Im Rahmen der vorliegenden Umfrage geben 73 % der antwortenden Kommunen an, bereits auf Doppik umgestellt zu haben.

Auswirkungen der Doppik-Umstellung auf die kommunalen Haushalte und die Investitionstätigkeit sind in mehrfacher Hinsicht positiv wie negativ denkbar:

(i) So ist bei der doppelten Buchführung ein ausgeglichener Ergebnishaushalt zu vollziehen. Daher gilt es, die oft umfangreichen Versorgungsaufwendungen und Abschreibungen auf der Ertragsseite zu erwirtschaften. Durch Einbeziehung derartiger „Nicht-Geld-Vorgänge“ im Ergeb-

Grafik 1: Erwarteter Einfluss von Schuldenbremse und Fiskalpakt auf die kommunale Investitionstätigkeit



Anmerkung: Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Darstellung.

nisplan kann der Haushaltsausgleich im Vergleich zur Kameralistik erschwert werden. Ein Haushaltsdefizit mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunale Bilanz könnte die Folge sein.

(ii) Angesichts des prioritären Ausgleichs des Ergebnishaushaltes im doppelischen System ist eine nachrangige Behandlung der Investitionen denkbar. Grund dafür sind direkt damit verbundene Kosten. So ist beispielsweise die Sanierung eines Verwaltungsgebäudes als Investition aktivierbar. Diese Investitionen schlagen sich in der Finanzrechnung nieder. Die bis zur Fertigstellung anfallenden eventuellen Mietaufwendungen für eine Interimslösung belasten jedoch den Ergebnishaushalt. Kommunen mit stark belastetem Ergebnishaushalt könnten daher Investitionen scheuen, allein wegen der damit verbundenen Kosten. Diese Situation kann im kameralistischen Haushalt nicht auftreten, da keine Priorisierung zwischen den Rechnungen / Haushalten erfolgt.

(iii) Es ergeben sich auch indirekte Wirkungen, beispielsweise bei der Bewer-

tung kommunaler Immobilien oder auch durch aktivierbare Eigenleistungen: Bei der Bewertung kommunaler Immobilien für den Bilanzansatz könnte als Nebeneffekt der Doppik-Einführung ein positiver Einfluss auf künftige Investitionsentscheidungen derart bestehen, dass Investitionsmittel effizienter und nachhaltiger eingesetzt werden (im Sinn einer langfristigen Werterhaltung). Sofern Immobilien als bedeutende Bilanzposition in den Fokus der Kommune rücken, wird ihre langfristige Nutzbarkeit, das Interesse an einem Veräußerungswert oder einer ertragsbringenden Umnutzung ebenso zunehmen. Im Fall der internen Leistungserstellung (z. B. durch einen rechtlich unselbstständigen Eigenbetrieb) liegen der Kommune im Gegensatz zu einem extern vergebenen Auftrag keine über Handelsrechnungen direkt abrechenbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten vor. Diese Investitionen werden bilanziell als so genannte aktivierte Eigenleistungen verbucht. Beispiele hierfür sind etwa Landschaftsbaumaßnahmen kommunaler Bauhöfe oder auch die Eigenentwicklung benötigter

Software. Die Folge wäre ein tendenziell verringertes extern ausgeschriebenes Investitionsvolumen.

Im Übrigen ist in der Doppik die Liquiditätsbetrachtung unverändert wichtig: Wenn z. B. infolge einer hohen Fremdfinanzierungsquote des Anlagevermögens bereits hohe Tilgungsüberschüsse bestehen und die Liquidität entsprechend bereits stark belastet ist, sind weitere Investitionen nicht finanzierbar – auch wenn die Ergebnisrechnung einen Überschuss aufweist.

Doppik verhindert keine Investitionen

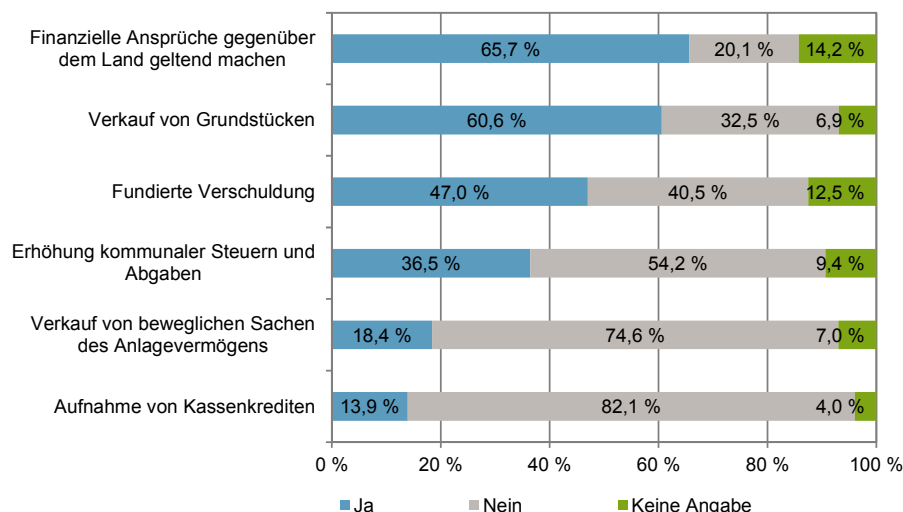
Die Befragungsergebnisse stützen die vorstehenden Überlegungen allerdings nicht: Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem genutzten Verwaltungsbuchungsverfahren und dem Ausweis eines Haushaltsdefizits / -überschusses besteht nicht. Äußerungen wonach die Doppik zu vermehrten Defizitausweisen führt, sind demnach als übertrieben zurückzuweisen. Auch lässt sich aus der Befragung kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Doppik und einer rückläufigen Investitionstätigkeit feststellen. Abstriche bei der Investitionstätigkeit, die auf die Umsetzung kaufmännischer Buchungsregeln zurückzuführen sind, stellen nach Ansicht der Befragten ein eher untergeordnetes Problem dar.

Indirekte Wirkungen überschaubar

Indirekte Wirkungen sind erkennbar, halten sich jedoch in Grenzen und zeigen sich ggf. erst über die Zeit hinweg: Im Rahmen der Umfrage gaben 43 % der Kommunen an, Erfahrungen aus der Bewertung von Bestandsimmobilien bereits aktiv in ihrer Investitionsplanung zu nutzen (44 % antworteten mit „Nein“).

Zudem meldeten 43 % der antwortenden Kommunen, seit Doppik-Einführung verstärkt auf aktivierte Eigenleistungen zurückzugreifen. 53 % tun dies nicht. Es ist allerdings unrealistisch anzunehmen, dass größere Baumaßnahmen, wie etwa ein neues Verwaltungsgebäude, durch einen kommunalen Bauhof errichtet werden. Weniger umfangreiche Leistungen jedoch, wie z. B. Landschaftsbaumaßnahmen, sind aber durchaus denkbar. Demnach dürfte sich aber auch die Verringerung an extern ausgeschriebenem

Grafik 2: Mögliche Strategien zukünftiger Investitionsfinanzierung



Anmerkungen: Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Darstellung.

Investitionsvolumen im Rahmen halten.

Reaktionen und Handlungsoptionen: Einschnitte bei freiwilligen Leistungen zu erwarten

Falls die geäußerten Befürchtungen eintreten, planen die Kommunen kurz- und mittelfristig¹⁰ Einsparungen hauptsächlich in den Investitionsbereichen, die allein der kommunalen Entscheidungsgewalt unterliegen. Kultureinrichtungen, Sportstätten und Bäder, Stadterneuerung, aber auch der Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur, mit seinem ohnehin hohen Investitionsrückstand, sind wichtige Beispiele hierfür. Standortpolitisch erscheinen weitere Kürzungen in diesem Bereich wenig zielführend. Weiter zunehmende Disparitäten zwischen den Kommunen wären die Folge.

Langfristige¹¹ Investitionskürzungen hingegen beziehen sich in erster Linie auf den Schulbereich (Grundschulen, Allgemeinbildende Schulen und Weiterführende Schulen). Auch hier herrscht bereits jetzt ein großer Investitionsrückstau. Als Reaktion auf Schuldenbremse / Fiskalpakt gehen fast 80 % der antwortenden Kommunen langfristig von Einsparungen im Bereich Grundschulen aus (74 % bei Allgemeinbildenden Schulen). Für stark negativ vom demografischen Wandel betroffene Kommunen erscheint dies hinnehmbar. Gesamtwirtschaftlich betrachtet darf jedoch keinesfalls am Zukunftsinvestitionsbereich Bildung gespart werden.

Im Rahmen der Umfrage wurden zudem weitere mögliche Handlungsoptionen zur zukünftigen Finanzierung kommunaler Investitionen abgefragt (vgl. Grafik 2): Prioritär ist dabei die Strategie, finanzielle Ansprüche gegenüber dem Land geltend zu machen (66 %). Die Frage ist jedoch, inwieweit etwaige Ansprüche überhaupt durchsetzbar sind. Auch die Veräußerung von Grundstücken und Immobilien nimmt mit 61 % einen hohen Anteil ein. Ebenso erwägt fast die Hälfte der Kommunen (47 %) ihre fundierte Verschuldung (sofern möglich) auszuweiten. Nicht infrage kommt für die Mehrheit der antwortenden Kommunen bewegliche Sachen des Anlagevermögens zu veräußern oder auch kommunale Steuern und Abgaben zu erhöhen.

Fazit

Wie die Umfrage belegt, lassen sich häufig geäußerte Vorbehalte über einen negativen Einfluss der Doppik auf das kommunale Investitionsverhalten nicht bestätigen. Vielmehr sorgt die doppische Buchführung für mehr Transparenz. Nun werden auch jene Belastungen für die Kommune sichtbar, die sich eben nicht unmittelbar in direkten Geldbewegungen manifestieren (z. B. Pensionslasten). Zudem lässt sich das Knowhow aus der Doppik (Bewertungsaspekte) für künftige Investitionsprojekte nutzen.

Mehrheitlich erwartet die kommunale Familie einen erheblichen Konsolidierungsdruck im Zuge der Schuldenbrem-

se und des Fiskalpakts. So wird u. a. befürchtet, dass die Länder Aufgaben auf die Kommunen verlagern, ohne dies entsprechend finanziell auszugleichen. Bei tatsächlich zunehmenden Aufgabenzuständigkeiten sind die Kommunen daher gut beraten, auf die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips zu bestehen und auf entsprechende Mittelzuweisungen der Bundesländer zu achten. Die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben darf den Gemeinden nicht allein zugemutet werden. Mit den Kommunen als Hauptträger staatlicher Investitionstätigkeit hätte es für Gesamtdeutschland fatale Folgen, Konsolidierungsbemühungen der Länder auf dem Rücken der

Kommunen auszutragen.

Was ist nun zu tun? Ein möglicher Lösungsansatz wird nachstehend grob skizziert: Ansatzpunkt ist, die Schuldenbegrenzungsregeln kritisch zu hinterfragen. Entgegen dem ausdrücklichen Rat des Sachverständigenrates (SVR) hat der Gesetzgeber auf Spielräume für die Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen im Rahmen der Schuldenbremse verzichtet. Der SVR schlägt daher eine Art investitionsorientierte Verschuldungskomponente vor.¹² Die Idee ist, staatliche Kreditaufnahme für Investitionen zuzulassen, die das Produktivitätswachstum erhöhen, künftige

Erträge erzielen und damit künftige Generationen „reicher“ machen.¹³ Empirisch belegt ist dies u. a. beispielsweise für Teile der Bildungsausgaben oder auch für die öffentliche Verkehrsinfrastruktur.¹⁴ Eine derartige investitionsorientierte Verschuldungskomponente würde z. B. den Ländern größere haushalterische Spielräume eröffnen. Mittelkürzungen zulasten ihrer Kommunen wären damit überflüssig. Im Rahmen des Fiskalpakts hätte eine solche Komponente höhere haushalterische Spielräume bei allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zur Folge. ■

¹ KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2014), KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt am Main, S. 17.

² Von den insgesamt 979 befragten Kommunen (685 Städte und Gemeinden (ohne Stadtstaaten) sowie 294 Landkreise) antworteten 211 (Rücklaufquote gesamt: rd. 22 %; Befragungszeitraum: Mitte Januar bis Mitte März 2013). Der absolute Rücklauf gliedert sich auf wie folgt: 31 kreisfreie Städte, 137 kreisangehörige Gemeinden (Rücklaufquote Städte und Gemeinden gesamt: rd. 25 %) sowie 43 Landkreise (Rücklaufquote: rd. 15 %). In regionaler Hinsicht stammt der Gesamtrücklauf zu 80 % aus den westdeutschen Bundesländern und zu 20 % aus den ostdeutschen Bundesländern. Festzustellen ist außerdem, dass sich sowohl defizitäre (Rücklaufquote: 46,9 %) als auch Kommunen mit einem Haushaltsüberschuss (Rücklaufquote: 51,7 %) in annähernd gleichem Verhältnis an der Umfrage beteiligten.

³ Vgl. Lenk, T., Rottmann, O. und M. Kuntze (2012): Die Auswirkung der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene, Frankfurt/Main.

⁴ Dies gilt solange die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 % des BIP liegt. Bei einem gesamtstaatlichen Defizit von höchstens 0,5 % des BIP gemäß den Regeln des Fiskalpakts, dürfen die Kommunen zusätzlich zum Bund ein eigenes Defizit von höchstens 0,15 % des BIP aufweisen.

⁵ Eine Bestätigung dieser Ergebnisse in Bezug auf die Schuldenbremse findet sich in Lenk, T., Rottmann, O. und M. Kuntze (2012): Die Auswirkung der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene, Frankfurt/Main.

⁶ Nicht zu vergessen sind aber auch die Entlastungen, die die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalpakts (Gesetz Mitte Juli 2013 verabschiedet) für die kommunale Ebene mit sich bringt. In Punkto gemeindliche Infrastrukturinvestitionen sind es die Entflechtungsmittel. Diese Mittel dienen u. a. der Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse (2014–2019: rd. 1,335 Mrd. EUR p. a. für den Ausbau der kommunalen Verkehrswege und des Öffentlichen Personennahverkehrs). Hinzukommt die finanzielle Unterstützung des Bundes beim Ausbau und Betrieb von Kindertagesstätten. Im Bereich der Sozialausgaben schlägt im laufenden Jahr zudem die Entlastung bei der Grundsicherung im Alter voll zu buche. Eine weitere „Entlastungsmilliarde“ kommt den Kommunen durch den Mitte März 2014 erfolgten Kabinettsbeschluss ab 2015 zugute. Ein neues Bundesteilhabegesetz zur Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist vorgesehen.

⁷ Die Kameralistik erfasst lediglich liquide Einnahmen und Ausgaben sowie einige isolierte Bestandswerte (z. B. Verschuldungsgrad).

⁸ Doppik ≙ Doppelte Buchführung in Konten. Im Zuge der Umstellung von Kameralistik auf Doppik wurden (auch nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetzgebungen) neben der reinen Doppik-Einführung flankierend auch der Aufbau eines internen Rechnungswesens zur Kosten- und Leistungsrechnung, Produktkalkulation und Budgetierung betrieben.

⁹ In Bayern, Thüringen und Hessen besteht ein Wahlrecht zwischen Doppik und Beibehaltung der klassischen oder Umstellung auf die erweiterte Kameralistik.

¹⁰ Kurz- und Mittelfristig wurden im Rahmen der Umfrage folgendermaßen definiert: Kurzfristig = 1–3 Jahre und Mittelfristig = 4–10 Jahre.

¹¹ Langfristig wurde im Rahmen der Umfrage wie folgt definiert: Langfristig >10 Jahre.

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, Rz. 67–72.

¹³ Genau genommen handelt es sich hierbei um Nettoinvestitionen, also keine Ersatzinvestitionen, die lediglich abgeschriebene bzw. verbrauchte Investitionsgüter ersetzen. Vgl. Sachverständigenrat aaO., Rz. 70.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat aaO., Rz. 71.