

# UNTERSUCHUNG DER AUSWIRKUNGEN EINER PROGRESSIVEN KOMMUNALEN SCHULDENBREMSE (PKS)

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE STUDIE IM  
AUFTRAG DER GEMEINDE WIESENBURG/MARK

PROF. DR. DÉsirÉE I. CHRISTOFZIK  
MATTHIAS HOHLSTEIN, M.Sc.  
OLIVER MÄRTZ, M.Sc.

24. FEBRUAR 2026

Zitiervorschlag:

Christofzik, D. I.; M. Hohlstein; O. März (2026): Untersuchung der Auswirkungen einer progressiven kommunalen Schuldenbremse (PKS). Wirtschaftswissenschaftliche Studie im Auftrag der Gemeinde Wiesenburg/Mark, Februar 2026.

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	1
2	Die aktuelle Finanzlage der Kommunen in Deutschland .....	2
3	Grundkonzept der PKS .....	6
	Richtkomponente 1: Kreditrahmen (Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit) .....	6
	Richtkomponente 2: Nutzung von investiven Schlüsselzuweisungen und Infrastrukturpauschalen zur Tilgung .....	6
	Richtkomponente 3: Tilgungsleistungen/Umschuldungen .....	6
	Richtkomponente 4: Wechselspiel mit dem kommunalen Finanzausgleich .....	7
	Richtkomponente 5: Verwendung des Kreditrahmens .....	7
	Annahmen zum Kreditrahmen und den Zinskosten .....	7
4	Bemessung und Entwicklung des Kreditrahmens .....	7
	Modellrechnung zum Kreditrahmen .....	8
	Eignung als automatischer Stabilisator .....	11
	Erträge, Leistungsfähigkeit und Investitionsbedarfe .....	12
5	Verwendung des Kreditrahmens .....	13
	Ausweitung der kommunalen Investitionen .....	13
	Mögliche Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftstätigkeit .....	14
6	Haushaltsrechtliche Restriktionen und kommunale Investitionstätigkeit ...	14
	Regelungen zum Haushaltsausgleich in den Ländern .....	15
	Regelungen zur Kreditaufnahme in den Ländern .....	16
	Entschuldungs- oder Konsolidierungsprogramme .....	17
7	Bereitstellung der finanziellen Mittel durch den Bund .....	17
	Berücksichtigung im Rahmen der Schuldenbremse .....	18
	Berücksichtigung im Rahmen der europäischen Regelungen .....	19
8	Zusammenfassende Bewertung .....	19
	Literatur .....	22

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssaldo des Staates 1991 – 2024 (In % des Bruttoinlandsprodukts, Maastricht-Abgrenzung).....	3
Abbildung 2: Kommunaler Finanzierungssaldo der Kernhaushalte in den Flächenländern im Jahr 2024 (Vierteljährliche Kassenstatistik) .....	3
Abbildung 3: Investitionsausgaben der Kern- und Extrahaushalte von Gemeinden und Gemeindeverbänden 2011 – 2024 (Vierteljährliche Kassenstatistik) .....	4
Abbildung 4: Schuldenstand der Gemeinden in Brandenburg am 31.12.2023 (in Euro je Einwohner) .....	5
Abbildung 5: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus laufender Rechnung zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene 2013 – 2024 (Vierteljährliche Kassenstatistik) .....	10
Abbildung 6: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus laufender Rechnung zuzüglich Zahlungen von gleicher Ebene pro Kopf nach Ländern im Jahr 2024 (Vierteljährliche Kassenstatistik) .....	11

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der Regelungen zum Haushaltsausgleich in den Flächenländern .....	15
----------------------------------------------------------------------------------------	----

# 1 EINLEITUNG

Im Rahmen der Fördermaßnahme „Absorptionsfähigkeit von Fördermitteln in strukturschwachen Räumen stärken“ des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat die Modellkommune Wiesenburg/Mark in Brandenburg ein Konzeptpapier für eine progressive kommunale Schuldenbremse (PKS) entwickelt. Diese wirtschaftswissenschaftliche Analyse untersucht ausgewählte Kernelemente des Konzeptpapiers.

Kapitel 2 enthält zur Einordnung eine deskriptiv empirische Analyse zur aktuellen Finanzlage und Investitionstätigkeit der Kommunen. Hierbei werden auch die Kommunen in Brandenburg betrachtet.

In Kapitel 3 wird das Konzept der PKS in den Grundzügen beschrieben. Insbesondere wird verdeutlicht, auf welche Elemente des Konzepts diese Studie eingeht.

In Kapitel 4 wird die Bemessung des Kreditrahmens der PKS analysiert. Ausgangspunkt sind die kommunalen Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit, die als Maßstab für die Höhe des Kreditrahmens vorgesehen sind. Darauf aufbauend wird eine datenbasierte Modellrechnung eingesetzt, um den potenziellen Verschuldungsspielraum im Aggregat abzuschätzen und einzuordnen. Aus den Ergebnissen werden Rückschlüsse auf die zyklischen Eigenschaften einer so ausgestalteten PKS gezogen. Zudem wird der Indikator mit Blick auf die Leistungsfähigkeit und die Investitionsbedarfe diskutiert.

Kapitel 5 behandelt die Verwendung des Kreditrahmens. Neben den vorgesehenen Regelungen werden die möglichen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftstätigkeit diskutiert. Die Einschätzung stützt sich dabei auf Befunde aus der Literatur zu fiskalischen Multiplikatoren.

Kapitel 6 stellt die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen dar, die für die Wirkungsweise der PKS zentral sind. Betrachtet werden insbesondere die länderspezifischen Regelungen zum Haushaltsausgleich sowie die Vorgaben zur Kreditaufnahme. Die Regelungen werden zum einen betrachtet, weil sie in Teilen bestehende Investitions- und Konsolidierungsprobleme von Kommunen erklären können. Zum anderen ist der Status quo bedeutsam, wenn Anpassungen diskutiert werden.

Kapitel 7 nimmt eine mögliche Bereitstellung der finanziellen Mittel durch den Bund in den Blick. Dazu werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse sowie die europäischen Fiskalregeln diskutiert, soweit sie die Umsetzbarkeit einer PKS prägen können.

Kapitel 8 führt die Ergebnisse zusammen und bewertet Chancen und Risiken der PKS.

## 2 DIE AKTUELLE FINANZLAGE DER KOMMUNEN IN DEUTSCHLAND

Das Konzept einer PKS soll mit ihrem zins-, gebühren- und genehmigungsfreien Kreditrahmen zusätzliche kommunale Investitionen ermöglichen und den kommunalen Altschuldenbestand umschulden und so die kommunale Leistungsfähigkeit wahren (Gemeinde Wiesenburg/Mark, 2025). Entsprechend sollte das Konzept als struktureller Ansatz grundsätzlich unabhängig von der aktuellen Finanzlage der Kommunen umsetzbar und tragfähig sein. Gleichwohl kann die derzeitige Finanzlage bei der Bewertung nicht vollständig ausgeblendet werden. Sie ist nicht zuletzt relevant für die Frage, wie sich die potenziellen Ver- und Umschuldungsmöglichkeiten auf die Kommunen in Deutschland verteilen.

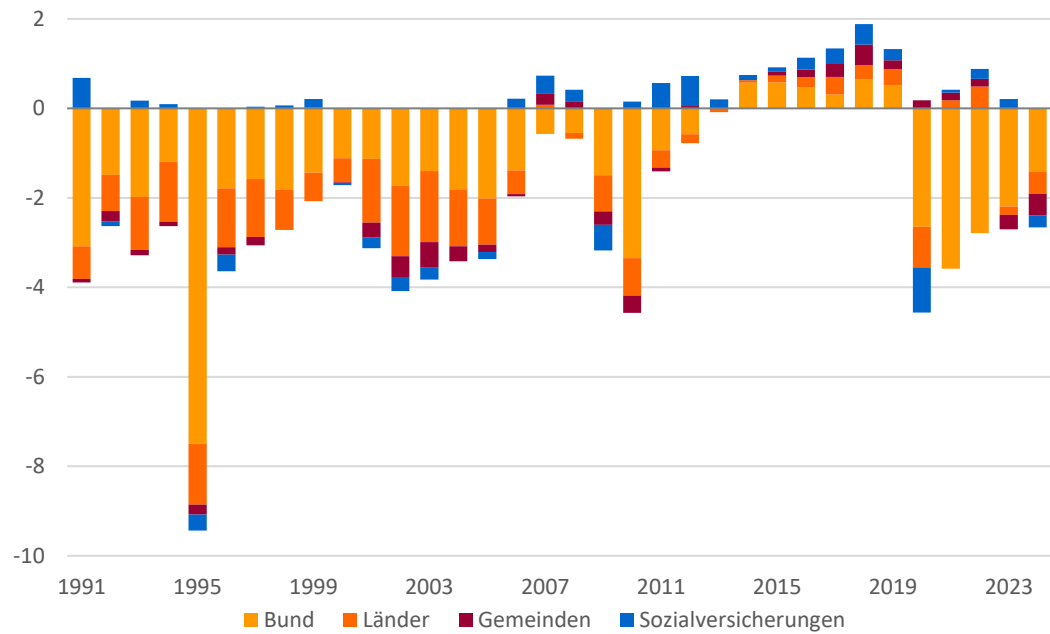
Gemessen am Finanzierungssaldo hat sich die Finanzlage der Kommunen in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Die Kommunen in ihrer Gesamtheit haben zwischen den Jahren von 2015 und 2022 noch jeweils einen Finanzierungsüberschuss aufgewiesen. In den Jahren von 2020 bis 2022 lag das auch an Krisenhilfen von Bund und Ländern, die dazu beigetragen haben, dass sich die kommunale Finanzsituation im Ganzen vordergründig unauffällig dargestellt hat. Im Jahr 2024 hat sich dann mit 24,8 Milliarden Euro gemäß Maastricht-Abgrenzung (rund 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts) ein hohes kommunales Finanzierungsdefizit aufgetan. Betrachtet man die Zeit seit der deutschen Wiedervereinigung, wurde in Relation zur Wirtschaftsleistung lediglich im Jahr 2003 ein höheres Defizit ausgewiesen (Abbildung 1). Die Daten für das erste Halbjahr 2025 deuten darauf hin, dass auch im Gesamtjahr 2025 hohe Defizite aufgetreten sind.

Ein Blick auf die Finanzierungssalden der Kommunen in den einzelnen Ländern zeigt, dass dies kein isoliertes Phänomen ist. Im Jahr 2024 wiesen alle Flächenländer mit Ausnahme von Thüringen im Aggregat ein Finanzierungsdefizit in den kommunalen Kernhaushalten aus (Abbildung 2). Im Jahr 2023 war das nur bei etwa der Hälfte der Länder der Fall. Unter den Ländern mit hohen Pro-Kopf-Defiziten finden sich zudem einige Länder, deren Kommunen im vergangenen Jahrzehnt im Aggregat kaum Defizite ausgewiesen haben. Dies deutet auf einen breiteren Belastungsschub hin, der nicht allein durch langfristige Strukturunterschiede zu erklären ist.

Aus den Daten zum Finanzierungssaldo lassen sich nur begrenzt Rückschlüsse auf die finanzielle Handlungsfähigkeit ziehen. Das liegt zum einen daran, dass die länderspezifischen Regelungen für den Haushaltsausgleich auf andere Größen abzielen (siehe Kapitel 6), insbesondere für die doppisch buchenden Kommunen. Zum anderen gibt diese Maßzahl zunächst keinen Hinweis auf die Gründe der Entwicklung. Allerdings lassen länger anhaltende kassenmäßige Finanzierungsdefizite auch einen Haushalts-

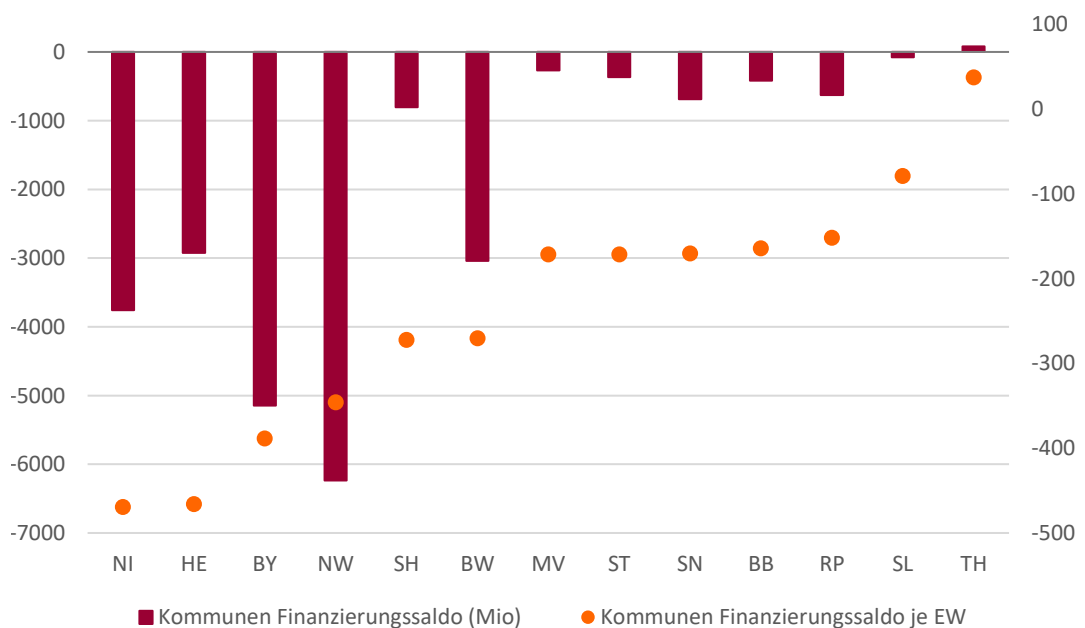
ausgleich nach den länderspezifischen Regelungen unwahrscheinlicher erscheinen.

ABBILDUNG 1: FINANZIERUNGSSALDO DES STAATES 1991 – 2024 (IN % DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS, MAASTRICHT-ABGRENZUNG)



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

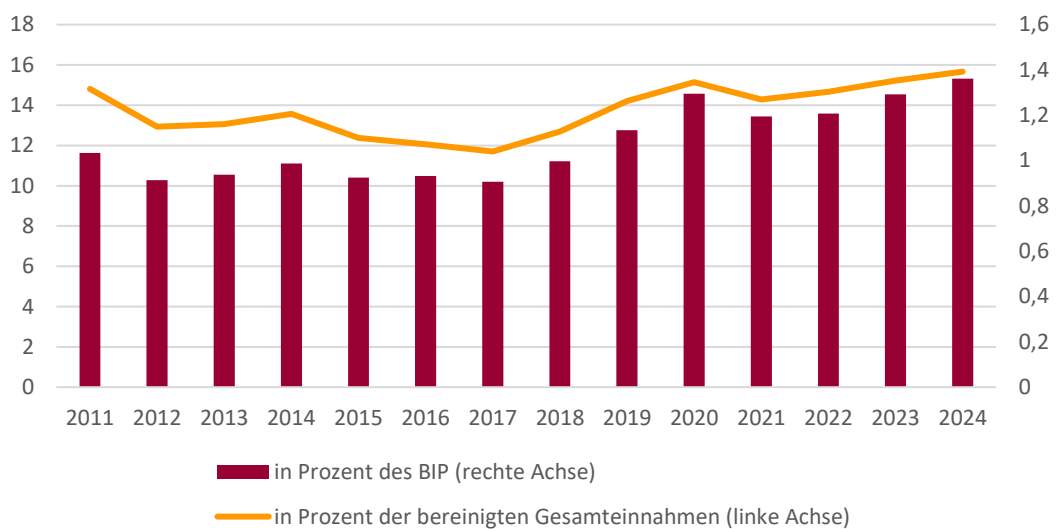
ABBILDUNG 2: KOMMUNALER FINANZIERUNGSSALDO DER KERNHAUSHALTE IN DEN FLÄCHENLÄNDERN IM JAHR 2024 (VIERTELJÄHRliche Kassenstatistik)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Da Kommunen im Falle eines gefährdeten Haushaltsausgleichs oftmals nur begrenzte Optionen haben, besteht die Gefahr, dass gerade stärker wachstumswirksame Ausgaben gekürzt werden, die kurzfristig stärker disponibel sind. Dazu werden im Allgemeinen die Investitionen gezählt. Die Investitionen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte lagen im Jahr 2024 bei rund 1,4 % in Relation zum BIP und 15,7 % in Relation zu den bereinigten kommunalen Einnahmen. Ein flächendeckender Rückgang der Investitionen ist bislang nicht zu erkennen. Vielmehr hat sich die Investitionsquote auch im Jahr 2024 leicht erhöht (Abbildung 3).

**ABBILDUNG 3: INVESTITIONSAUSGABEN DER KERN- UND EXTRAHAUSHALTE VON GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDEN 2011 – 2024 (VIERTELJÄHRliche KassenSTATIS-TIK)**



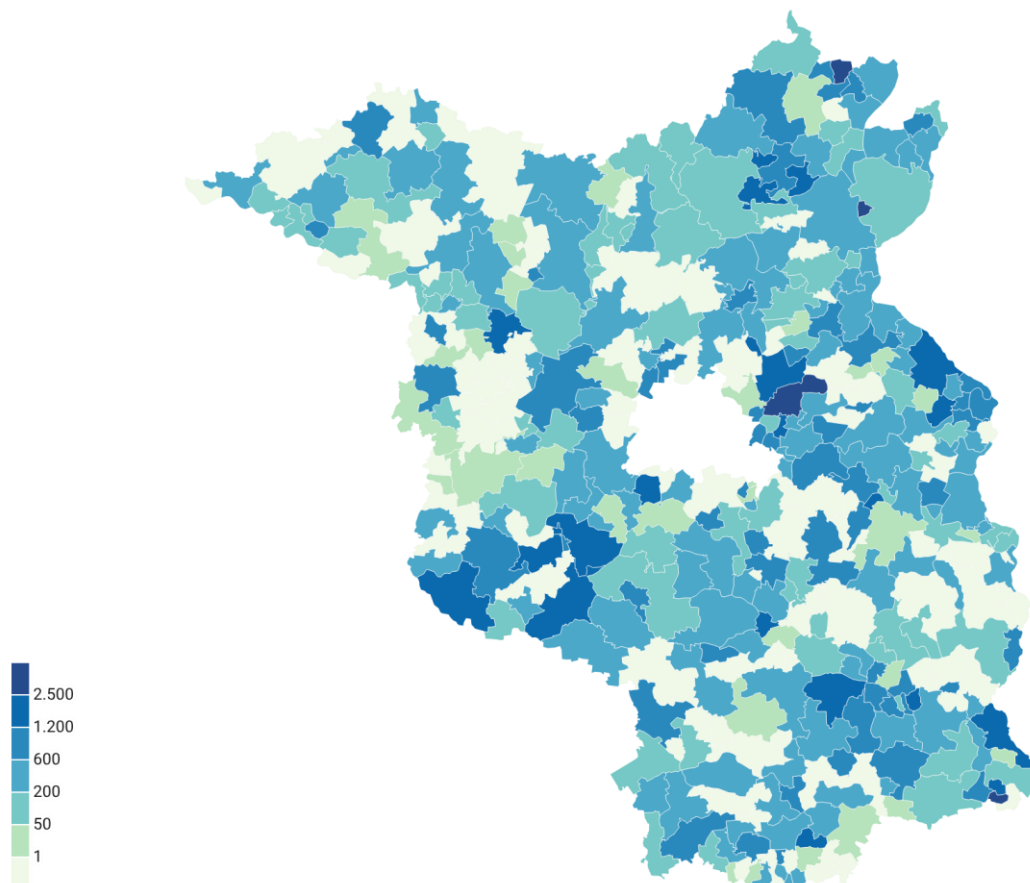
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Gestützt wird die Investitionstätigkeit in beträchtlichem Umfang durch zweckgebundene Investitionszuweisungen. Diese dürften im Zuge der Umsetzung des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ weiter an Bedeutung gewinnen. Mit einer stärkeren Abhängigkeit von zweckgebundenen Zuweisungen geht jedoch eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie einher. Ein weiteres Problem entsteht durch die große Bedeutung von Fördermitteln. Ergebnisse empirischer Studien legen nahe, dass die Mittel in komplexen Förderlandschaften nicht zwingend dort ankommen, wo sie den höchsten gesellschaftlichen Nutzen stiften würden – etwa aufgrund politischer Verflechtungen, Informationsdefiziten und hoher administrativer Anforderungen (Christofzik und Quinckhardt, 2024). In der Doppik kommt ein weiterer Mechanismus dazu. Dadurch dass die durch Fördermittel finanzierten Vermögensgegenstände als passiver Sonderposten in der Bilanz erfasst werden und über die Nutzungsdauer aufwandswirksam abgeschrieben werden, kann langfristig eine „Fördermittelfalle“ entstehen, wenn Abschreibungen nicht erwirtschaftet werden müssen (Starke und Jänchen, 2024).

Auch wenn sich in den Daten einige gemeinsame Trends zeigen, gibt es zwischen den Ländern und innerhalb der Länder weiterhin Unterschiede. Diese zeigen sich an den Finanzierungssalden, aber auch am Stand der Verschuldung. Im Ländervergleich zeichnen sich Brandenburg, Sachsen und Thüringen durch einen vergleichsweise geringen kommunalen Schuldenstand aus. In Relation zu ihren Einnahmen lag die Verschuldung zum Jahresende 2024 dort bei 12 %, 19 % beziehungsweise 20 %. Im Gegensatz dazu betrug die kommunale Schuldenstandsquote im Saarland 75 % (Freier et al., 2025). Insbesondere in Thüringen und Brandenburg war darüber hinaus die Kassenkreditverschuldung äußerst gering.

Wie Abbildung 4 verdeutlicht, gibt es zwischen den Kommunen in Brandenburg dennoch eine Spreizung der Pro-Kopf-Verschuldung: Während einige Kommunen schuldenfrei sind, beträgt die Verschuldung in anderen Kommunen mehr als 6.000 Euro pro Kopf.

ABBILDUNG 4: SCHULDENSTAND DER GEMEINDEN IN BRANDENBURG AM 31.12.2023 (IN EURO JE EINWOHNER)



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg • Kartenmaterial: © BKG 2022 • Erstellt mit Datawrapper

*Schuldenstand der kommunalen Haushalte und deren Eigenbetriebe sowie Eigengesellschaften.  
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.*

### 3 GRUNDKONZEPT DER PKS

Das Konzept der PKS basiert auf folgenden fünf Richtkomponenten, die im Folgenden kurz dargestellt werden (Gemeinde Wiesenburg/Mark, 2025). Zudem wird vermerkt, mit welchen Komponenten sich die Studie vertieft beschäftigt.

#### Richtkomponente 1: Kreditrahmen (Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit)

Erstens soll den Kommunen ein zins-, gebühren- und genehmigungsfreier Kreditrahmen bei einer Landesbank in Höhe der durchschnittlichen Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit („ein Jahreseinkommen“) dauerhaft bereitgestellt werden. Durch die Kopplung an die Ertragsentwicklung dürfte der Kreditrahmen bei steigender Wirtschaftsleistung ansteigen. Die Nutzung des Kreditrahmens soll freiwillig sein. Er soll unabhängig vom Haushaltsstatus nutzbar sein und mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung oder Gemeindevertretung abgerufen werden können.

#### Richtkomponente 2: Nutzung von investiven Schlüsselzuweisungen und Infrastrukturpauschalen zur Tilgung

Zweitens sieht das Konzept vor, dass investive Schlüsselzuweisungen und Infrastrukturpauschalen auch für die Tilgung von Investitionskrediten eingesetzt werden können, um einen größeren Tilgungsrahmen zur Darstellung der dauernden Leistungsfähigkeit zu schaffen. Zudem soll ermöglicht werden, diese in den Ergebnishaushalt zu übertragen, jedoch höchstens in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen den gebuchten Abschreibungen und Sonderposten. Dies soll insbesondere für finanzschwache Kommunen von Vorteil sein, da die Abschreibungen damit besser erwirtschaftet werden können. Die Deckung laufender Ausgaben im Ergebnishaushalt soll jedoch vermieden werden.

#### Richtkomponente 3: Tilgungsleistungen/Umschuldungen

Drittens sollen die Tilgungsleistungen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen erfolgen. Dadurch soll vermieden werden, dass die Liquidität und die Rücklage aus ordentlichen Ergebnissen auseinanderfallen. Die PKS soll die derzeit bestehende Lücke zwischen den beiden Größen schließen. Darüber hinaus soll eine (freiwillige) Umschuldung früherer Investitions- und Kassenkredite innerhalb des Kreditrahmens möglich sein. Dadurch werden die Kommunen bei Zins und Tilgung (hier durch eine gestreckte Laufzeit) entlastet. Hierdurch soll die Liquidität der Kommunen verbessert werden, welche dann für Instandsetzung oder weitere Investitionen ohne den Einsatz des Kreditrahmens eingesetzt werden kann.

#### Richtkomponente 4: Wechselspiel mit dem kommunalen Finanzausgleich

Viertens soll vermieden werden, dass das Land an anderer Stelle die Direktzuweisungen kürzt. Vorgeschlagen wird, dass mindestens der bisherige prozentuale Aufteilungsmaßstab für allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen, Infrastrukturpauschale und Verbundmasse des Finanzausgleichs erhalten bleibt. Bei künftigen Überprüfungen des kommunalen Finanzausgleichs sollen die steigenden Tilgungsleistungen mitbeurteilt werden.

#### Richtkomponente 5: Verwendung des Kreditrahmens

Fünftens ist vorgesehen, dass der Kreditrahmen sowohl für freiwillige als auch pflichtige Investitionsausgaben eingesetzt werden kann. Darüber hinaus soll es möglich sein, die Kredite an Eigenbetriebe und Zweckverbände weiterzuleiten.

#### Annahmen zum Kreditrahmen und den Zinskosten

Im Konzeptpapier wird bei einer bundesweiten Umsetzung der PKS mit einem Kreditrahmen in Höhe von ca. 328 Mrd. Euro gerechnet, wovon voraussichtlich 154 Milliarden Euro für Umschuldungen und 174 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen eingesetzt würden. Es wird vorgeschlagen, dass die Zinskosten im Falle einer bundesweiten Umsetzung hälftig durch den Bund und die Länder getragen werden.

Vertieft untersucht werden im Folgenden die Richtkomponenten 1 (Kapitel 4), 3 (Kapitel 6) und 5 (Kapitel 5). Die Bereitstellung der finanziellen Mittel durch den Bund oder die Länder wird in Kapitel 7 beleuchtet. Die Richtkomponenten 2 und 4 werden im Rahmen dieser Studie nicht näher betrachtet.

## 4 BEMESSUNG UND ENTWICKLUNG DES KREDITRAHMENS

Richtkomponente 1 des Konzepts zu einer PKS sieht vor, den Kommunen einen zinsfreien Kreditrahmen in Höhe „eines Jahreseinkommens“ zu gewähren. Als Bemessung dieses Jahreseinkommens sieht der Konzeptentwurf eine Orientierung an den Erträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit vor. In diesem Kapitel wird eine Modellrechnung zum Kreditrahmen vorgestellt. Zudem werden die zyklischen Eigenschaften betrachtet und der Indikator mit Blick auf die Leistungsfähigkeit und die Investitionsbedarfe der Kommunen diskutiert.

## Modellrechnung zum Kreditrahmen

Eine genaue Bezifferung des aggregierten Betrages des Kreditrahmens für das gesamte Bundesgebiet ist auf Basis der amtlichen Statistik nicht möglich, da die Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit als Ergebnisgröße der Doppik nicht flächendeckend ausgewiesen werden. Dies liegt unter anderem daran, dass in Bayern und Thüringen die Wahlfreiheit zwischen Kameralistik und Doppik besteht (vgl. Art. 61, Abs. 4 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern und §52a, Thüringer Kommunalordnung). Auch für Brandenburg wird eine Statistik zur kommunalen Ergebnisrechnung nicht veröffentlicht. Daher ist es für die Abschätzung des Kreditrahmens notwendig, auf andere Kenngrößen zurückzugreifen.

Hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten sich anzunähern. Für das gesamte Bundesgebiet wird im Konzeptpapier auf die Einnahmen der öffentlichen Gesamthaushalte von Gemeinden und Gemeindeverbänden zurückgegriffen (Gemeinde Wiesenburg/Mark, 2025). Die Einnahmen der öffentlichen Gesamthaushalte lagen im Jahr 2024 bei 376 Mrd. Euro. Allerdings weichen diese aus drei Gründen systematisch von den Erträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit ab:

(i) Zahlungs- statt Periodenabgrenzung: Die Kassenstatistik erfasst Zahlungsströme im Berichtsjahr. Ergebnisgrößen der Doppik (Erträge) folgen dagegen dem periodengerechten Ansatz. Zeitliche Abgrenzungen können dazu führen, dass Erträge und Zahlungen in unterschiedlichen Jahren erfasst werden.

(ii) Abgrenzung laufender Verwaltungstätigkeit: Die gesamten Einnahmen (oder Einzahlungen) umfassen in der Kassenstatistik regelmäßig mehr als die laufende Verwaltungstätigkeit.

(iii) Abgrenzung der Einheiten: Die Kassenstatistik bezieht sich im „öffentlichen Gesamthaushalt“ auf Kern- und Extrahaushalte und ist um Zahlungen zwischen Einheiten bereinigt. Das kann von der in der PKS intendierten kommunalen Betrachtungsebene (häufig Kernhaushalt der Kommune) abweichen.

Eine Alternative zur Annäherung stellen die Einnahmen der laufenden Rechnung der Kernhaushalte der Kommunen zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene aus den Vierteljährlichen Kassenergebnissen dar. Bei dieser Kenngröße wird nicht um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt, was dem Gedanken der PKS näherkommen sollte. Zudem ist sie in der Abgrenzung näher an der laufenden Verwaltungstätigkeit als die Gesamteinnahmen, auch wenn Werte aus laufender Rechnung und laufender Verwaltungstätigkeit nicht identisch sind. Die Einnahmen der laufenden Rechnung der Kernhaushalte der Kommunen zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene lagen im Jahr 2024 mit 383 Mrd. Euro allerdings nicht allzu weit entfernt von den Einnahmen der öffentlichen Gesamthaushalte.

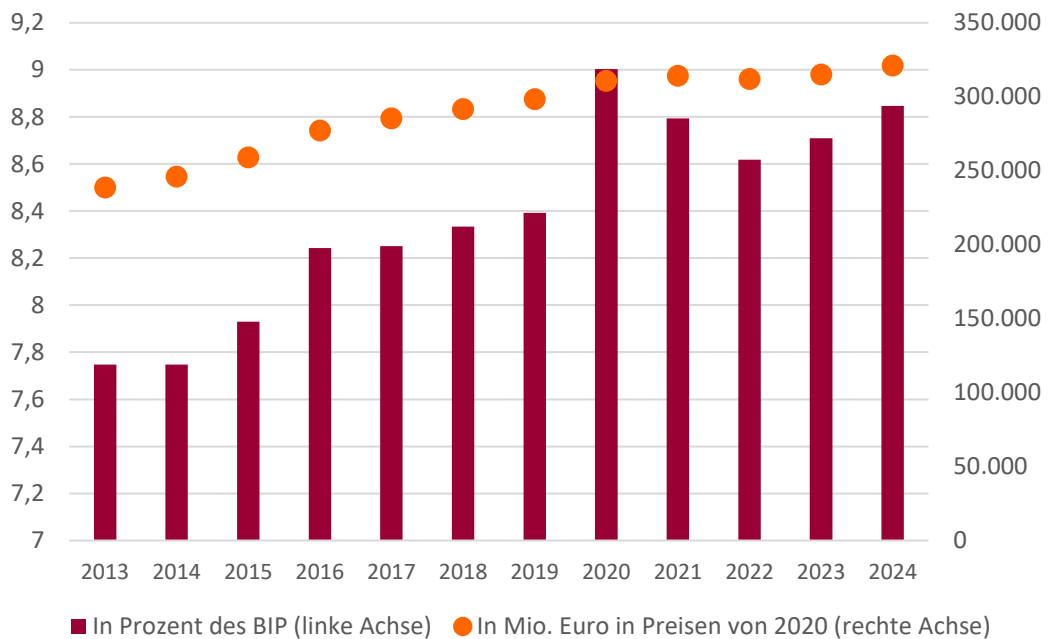
Als weitere Alternative zur Abschätzung ließen sich die bereinigten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit heranziehen, welche aus den Rechnungsergebnissen der kommunalen Kernhaushalte stammen und in der Regionaldatenbank der Statistischen Ämter ausgewiesen werden. Der Wert hierfür ist im Hinblick auf die Abgrenzung für Kernhaushalte und die Abgrenzung zur laufenden Verwaltungstätigkeit vermutlich am nächsten an den Erträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Jedoch sind diese Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit um die Zahlungen aus gleicher Ebene bereinigt, weshalb diese Zahl mit 328 Mrd. Euro im Jahr 2024 deutlich unter dem Wert der Einnahmen aus laufender Rechnung zuzüglich Zahlungen von der gleichen Ebene liegt.

Als Grundlage für die deskriptive Darstellung der aggregierten Analyse, die alle Flächenländer umfasst, werden die Einnahmen aus laufender Rechnung zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene herangezogen. Die Darstellung für Brandenburg basiert hingegen auf den unbereinigten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kommunen, welche aus den statistischen Berichten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg entnommen sind. Zwar dürfte die Höhe der Einzahlungen und Erträge hier auch teilweise auseinanderfallen, jedoch sollte es sich um eine ähnliche Größenordnung handeln, da zumindest die Abgrenzung der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abgrenzung der Einheiten konsistent sein sollte.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Einnahmen der laufenden Rechnung der Kernhaushalte zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände preisbereinigt und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2013 für das gesamte Bundesgebiet.

Für die Entwicklung im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Einnahmen der Gemeinden aus laufender Rechnung zuzüglich Zahlungen von gleicher Ebene preisbereinigt und als Anteil des BIP seit 2013 tendenziell gestiegen sind. So stiegen die Einnahmen in Prozent des BIP beispielsweise von 7,7 % im Jahr 2013 auf 8,9 % im Jahr 2024. Wenn die Einnahmen der Gemeinden aus laufender Rechnung zuzüglich Zahlungen von gleicher Ebene etwa ihren Erträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit entsprechen, bedeutet dies, dass das Gesamtvolumen einer PKS für die Flächenländer aktuell bei ca. 9 % des BIP liegen würde. Legt man mehrjährige Durchschnitte zugrunde, wäre das Gesamtvolumen niedriger, bei Einbezug der Stadtstaaten höher. Würde die PKS genutzt, um die bisherigen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich komplett umzuschulden, verblieben noch ca. 210 Mrd. € (bei einer Umschuldung in Kern- und Extrahaushalten) bzw. ca. 240 Mrd. € (bei einer Umschuldung nur im Kernhaushalt) für potenzielle zusätzliche Investitionen. Das sind etwa 4-6 % des BIP.

ABBILDUNG 5: EINNAHMEN DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE AUS LAUFENDER RECHNUNG ZUZÜGLICH DER ZAHLUNGEN VON GLEICHER EBENE 2013 – 2024 (VIERTELJÄHRLICHE KASSENSTATISTIK)

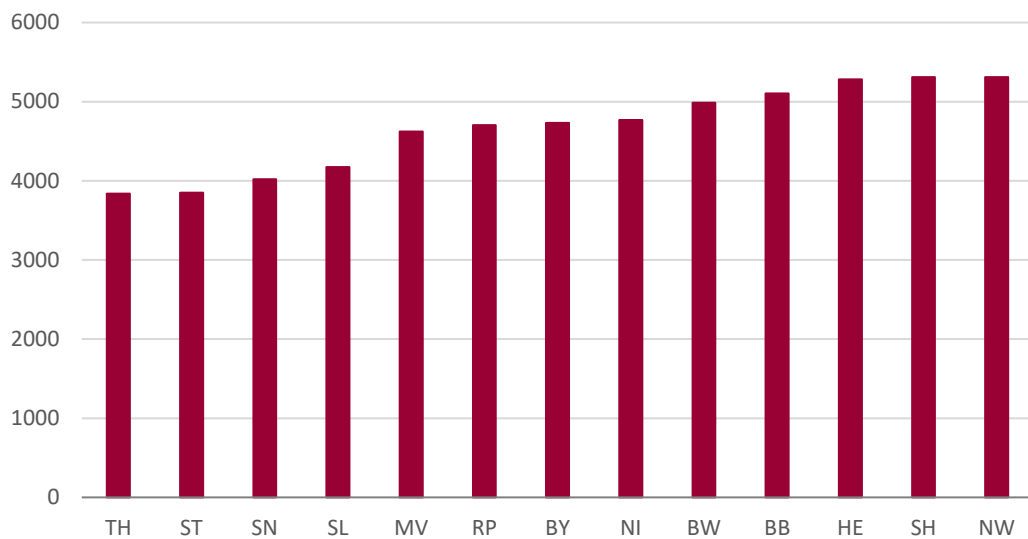


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Neben dem Verlauf der kommunalen Einnahmen im Zeitverlauf ist ein Blick auf die Unterschiede zwischen den Ländern sinnvoll. Abbildung 6 zeigt die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen aus laufender Rechnung zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene der Kommunen nach Bundesländern für das Jahr 2024. Es wird deutlich, dass es teils große Unterschiede bezüglich dieser Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen den Ländern gibt. So trennen Thüringen und NRW über 1.400 Euro in den Pro-Kopf-Einnahmen aus laufender Rechnung zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene. Dies würde sich dann entsprechend im jeweiligen Kreditrahmen widerspiegeln.

In den brandenburgischen Kommunen lagen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gemäß der Rechnungsergebnisse für die Kernhaushalte im Jahr 2023 bei 13,46 Mrd. Euro (5.226 Euro je Einwohner). Eine Berechnung auf Basis der VGR der Länder zeigt, dass dies etwa 14 % des BIP in Brandenburg entspricht. Würden die derzeitigen Schulden der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich umgeschuldet, läge der Anteil der Neuverschuldung bei kompletter Ausschöpfung der PKS bei ca. 12,5 %. Im Jahr 2023 lag die aggregierte Investitionstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg bei 619 Euro je Einwohner. Das bedeutet: Würden die Kommunen in Brandenburg die PKS direkt nach der Einführung vollständig für Investitionen nutzen, so ließen sich diese einmalig mehr als verachtfachen. Da die Kommunen zusätzlich durch Zinserlasse und längerfristige Tilgungspläne entlastet werden, wäre theoretisch auch eine noch stärkere Ausweitung möglich.

ABBILDUNG 6: EINNAHMEN DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE AUS LAUFENDER RECHNUNG ZUZÜGLICH ZAHLUNGEN VON GLEICHER EBENE PRO KOPF NACH LÄNDERN IM JAHR 2024 (VIERTELJÄHRLICHE KASSENSTATISTIK)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

### Eignung als automatischer Stabilisator

Im Konzeptpapier zur PKS wird auf die mögliche Rolle der PKS als automatischer Stabilisator im Zusammenhang mit der Kopplung an die Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit eingegangen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind automatische Stabilisatoren fiskalpolitische Mechanismen zur Konjunkturstabilisierung, die ohne diskretionäre politische Entscheidung im Auf- und Abschwung konjunkturstabilisierend wirken, weil sich Einnahmen und Ausgaben regelgebunden mit der Konjunktur verändern (Sachverständigenrat, 2016; Auerbach und Feenberg, 2000; IMF, 2015). Klassische Beispiele sind die Einkommensteuer und arbeitsmarktbezogene Transfers. Steigt in einer Rezession die Arbeitslosigkeit, erhöhen sich Transferausgaben automatisch und stützen so das verfügbare Einkommen. Zugleich sinken Steuerzahlungen, was die Nachfrage zusätzlich stabilisiert (Dolls et al., 2010; Eichhorst et al., 2010).

Im Konzeptpapier der PKS wird argumentiert, dass durch die Bindung des Kreditrahmens an die Erträge sowie die einfache und unbürokratische Anwendung die Volkswirtschaft durch kommunale Investitionen und den Erhalt von Infrastruktur stabilisiert wird, insbesondere aufgrund eines potenziell schnellen Mittelabflusses. Aus Stabilisierungsperspektive ist dieser Kanal grundsätzlich plausibel, weil öffentliche Investitionen in Abschwüngen die Nachfrage stützen können und in Studien in Rezessionen höhere Multiplikatoren gefunden wurden als in Normalzeiten (Auerbach & Gorodnichenko, 2012; IMF, 2014; Ramey, 2011). Gleichzeitig ist die PKS in der hier beschriebenen Ausgestaltung nicht automatisch wirksam, da die Inanspruchnahme von Mitteln jeweils

einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung oder Gemeindevertretung erfordert und die Investitionen diskretionär umgesetzt werden müssen. Die Wirksamkeit hängt daher nicht nur von der Regel, sondern auch von der Entscheidungsfähigkeit in der Krisensituation und vom Timing der Investitionen ab. Eine stabilisierende Wirkung über Investitionen setzt zudem voraus, dass (i) zum Beginn eines Abschwungs noch nicht der gesamte Kreditrahmen ausgeschöpft ist, (ii) zusätzliche Investitionen ausgelöst werden, und (iii) Projekte kurzfristig umsetzbar sind, sodass Planungs- und Vergabeverzögerungen die antizyklische Wirkung nicht ausbremsen

Weiterhin könnte die Koppelung des PKS-Rahmens an die Erträge im Hinblick auf die konjunkturelle Stabilisierung durch prozyklische Anreize problematisch sein. Entgegen der Idee eines automatischen Stabilisators würde eine prozyklische Komponente in die Verschuldung der Kommunen einfließen. So können Kommunen in Zeiten konjunkturellen Aufschwungs aufgrund steigender Erträge höhere zinsfreie Schulden zur Investition oder zum Altschuldenabbau aufnehmen als im konjunkturellen Abschwung, in welchem die Spielräume sogar sinken könnten. Im Fall der vorherigen Ausschöpfung des gesamten Kreditrahmens müssten dann sogar Schulden abgebaut werden, wenn die Regel Bestandskredite nicht ausnehmen würde. Zwar würde diese potentielle Konjunkturabhängigkeit und der damit verbundene prozyklische Effekt durch die Glättung der Höhe des Kreditrahmens mittels Verwendung von mehrjährigen Durchschnitten reduziert, jedoch nicht gänzlich entfernt. Daher könnte das Konzept um eine erweiterte Konjunkturbereinigung ergänzt werden.

### Erträge, Leistungsfähigkeit und Investitionsbedarfe

Die Kopplung des Kreditrahmens an die Erträge lässt sich zunächst über das Prinzip der Leistungsfähigkeit und des zu erhaltenden Steuerkraftgefälles (GemFinRefG) begründen. Kommunen mit höheren laufenden Erträgen verfügen tendenziell über größere Spielräume, um die Tilgung zu leisten. Insofern kann ein höherer Kreditrahmen für ertragsstärkere Kommunen grundsätzlich plausibel sein.

Das gilt jedoch nicht in jedem Fall. Zum einen unterscheiden sich die Aufwandsstrukturen zwischen Kommunen erheblich, sodass bei gleichen Erträgen sehr unterschiedliche Mittel verbleiben können. Zum anderen sind die Erträge nicht in allen Kommunen langfristig stabil oder wachsend. Strukturelle Trends können dazu führen, dass die künftige Tragfähigkeit eines ertragsbasierten Kreditrahmens in manchen Kommunen überschätzt wird. Schließlich werden Investitionsbedarfe durch eine reine Ertragsorientierung nicht berücksichtigt, obwohl hohe Bedarfe, wenngleich sie schwer zu quantifizieren sind, ein Argument für zusätzliche investive Spielräume sein können.

Hinzu kommen Unterschiede zwischen den Ländern, die sich nicht über die kommunalen Finanzausgleiche auflösen lassen. Länder unterscheiden sich sowohl in der kom-

munalen Ertragslage als auch im Ausgangsniveau der Verschuldung. So sind beispielsweise die kommunalen Erträge im Saarland vergleichsweise gering, während der Schuldenstand hoch ist. Hier würde die PKS überwiegend über zinsfreie Umschuldungen entlasten, während zusätzliche Investitionsspielräume begrenzt blieben. Während Unterschiede zwischen Kommunen innerhalb eines Landes grundsätzlich über den kommunalen Finanzausgleich adressiert werden können, gilt dies für Unterschiede zwischen Ländern nicht. Damit besteht das Risiko, dass sich bestehende Disparitäten in der Investitionsfähigkeit zwischen Kommunen eher verstärken. Dies wäre beispielsweise im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen.

## 5 VERWENDUNG DES KREDITRAHMENS

Richtkomponente 5 beschäftigt sich mit der Verwendung des Kreditrahmens. Das Konzept der PKS sieht vor, dass die Mittel für freiwillige und pflichtige Investitionen genutzt werden können und dass bestehende Investitions- und Kassenkredite in den PKS-Rahmen umgeschuldet werden können. Eine Weitergabe der aufgenommenen Kredite an Eigenbetriebe und Zweckverbände soll zulässig sein.

### Ausweitung der kommunalen Investitionen

Ein Ziel der PKS ist es, den finanziellen Spielraum für kommunale Investitionen zu erweitern. Vorgesehen ist eine investive Zweckbindung. Darüber hinaus sollen die Kommunen bei der Mittelverwendung vergleichsweise frei bleiben. Das kann die kommunale Selbstverwaltung stärken, da Kommunen eigenständig über die zusätzlichen finanziellen Mittel entscheiden können. Werden die durch die Umschuldungen und die Entlastung bei den Zinsausgaben freiwerdenden Spielräume zusätzlich für Investitionen eingesetzt, könnte die PKS die kommunale Investitionstätigkeit nochmals deutlicher ausweiten.

Für eine effiziente Nutzung der durch die PKS entstehenden Mittel ist festzustellen, dass die bürokratischen Hürden für die Inanspruchnahme der finanziellen Mittel möglichst niedrig gehalten werden sollen. Erfahrungen mit Förderprogrammen zeigen, dass hohe administrative Hürden Kommunen von der Nutzung entsprechender finanzieller Mittel abhalten können (Blesse et al., 2024). Gleichzeitig haben bestimmte Verfahren eine Schutzfunktion, etwa wenn sie Standards zur Wirtschaftlichkeit oder zur Priorisierung absichern.

Schließlich ist die Anreizwirkung zu berücksichtigen. Eine vollständige Übernahme der Zinskosten durch Bund und Länder kann Anreize setzen, Kreditspielräume stärker auszuschöpfen, als es unter vollständiger Kosteninternalisierung der Fall wäre. Dieser potenzielle Moral-Hazard-Effekt spricht dafür, im Design der PKS geeignete Schutzplanken vorzusehen.

## Mögliche Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftstätigkeit

Im Fall von zusätzlichen kommunalen Investitionen infolge der PKS sind Multiplikatoreffekte grundsätzlich plausibel. Kommunale Investitionen können die lokale Wirtschaft kurzfristig vor allem über zusätzliche Nachfrage nach Bauleistungen und planungsnahen Dienstleistungen stützen. Die lokale Wirkung fällt jedoch umso geringer aus, je mehr Beschäftigte einpendeln oder Vorleistungen überregional bezogen werden, sodass ein Teil der Ausgabenwirkung in andere Regionen abfließt. Für Deutschland zeigen Buchheim und Watzinger (2023) anhand eines kommunalen Investitionsprogramms, dass zusätzliche öffentliche Investitionen die Beschäftigung auf Kreisebene messbar erhöhen. Die Beschäftigungsgewinne werden insbesondere nach rund neun Monaten sichtbar und konzentrieren sich auf direkt betroffene Branchen. Acconcia et al. (2014) finden auf Basis eines quasi-experimentellen Investitionsschocks in italienischen Provinzen deutliche lokale Produktionseffekte. Ergänzend weist Evidenz aus Spanien darauf hin, dass zweckgebundene Transfers an Gemeinden für lokale Investitionsprojekte Beschäftigungseffekte erzeugen können, wobei Umsetzungsfristen und Verwaltungskapazitäten für die Wirksamkeit zentral scheinen (Alloza und Sanz, 2021). Insgesamt spricht die Evidenz dafür, dass kommunale Investitionen die lokale Wirtschaft zumindest kurz- bis mittelfristig spürbar stützen können. Größe und Timing der Effekte hängen jedoch wesentlich von Umsetzungskapazitäten und der regionalen Offenheit ab.

Für eine gesamtstaatliche Bewertung ist zusätzlichentscheidend, dass die positiven lokalen Wirkungen größer sind als mögliche Wirkungen einer alternativen Mittelverwendung durch Bund oder Länder.

## 6 HAUSHALTSRECHTLICHE RESTRIKTIONEN UND KOMMUNALE INVESTITIONSTÄTIGKEIT

Richtkomponente 3 knüpft an das Verhältnis von Tilgung und Abschreibung an. Damit soll die Entkopplung von Ergebnis- und Liquiditätsperspektive vermindert werden. Tilgungen binden Liquidität, ohne das Ergebnis zu belasten, während Abschreibungen das Ergebnis belasten, aber keine Zahlungsmittelabflüsse auslösen. Werden Kredite schneller getilgt als die finanzierten Vermögensgegenstände abgeschrieben, kann die Ergebnislage stabil bleiben und Rücklagenbildung nahelegen, obwohl nach Tilgung keine liquiden Mittel mehr für Investitionen verbleiben und Rücklagen nicht genutzt werden können.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Regelungen aus den Gemeindeordnungen betrachtet, die Haushaltsausgleich und Kreditaufnahme betreffen. Diese un-

terscheiden sich teils deutlich zwischen den Ländern. Die Regelungen werden zum einen betrachtet, weil sie in Teilen bestehende Investitions- und Konsolidierungsprobleme von Kommunen erklären können. Zum anderen ist der Status quo bedeutsam, wenn Anpassungen diskutiert werden. Zudem wird ein Vergleich zu Entschuldungs- und Konsolidierungsprogrammen gezogen.

## Regelungen zum Haushaltsausgleich in den Ländern

Nach den geltenden Regelungen müssen die Kommunen in allen Flächenländern grundsätzlich ihren Haushalt ausgleichen. Was als Haushaltsausgleich gilt, wird in den Gemeindeordnungen jedoch unterschiedlich definiert. Tabelle 1 stellt die in einer Auswertung der Gemeindeordnungen und entsprechender Kommunalverfassungsgesetze oder Kommunalselbstverwaltungsgesetze der Länder identifizierten wesentlichen Unterschiede gegenüber. Die Kommunen in den Flächenländer haben überwiegend auf die kommunale Doppik umgestellt. Lediglich in Bayern und Thüringen besteht ein Wahlrecht. Daher werden hier nur die für doppisch buchende Kommunen geltenden Regeln aufgeführt.

**TABELLE 1: VERGLEICH DER REGELUNGEN ZUM HAUSHALTAUSGLEICH IN DEN FLÄCHENLÄNDERN**

Land	Ausgleich in welchem Haushalt?	Ausgleich in Planung/Rechnung?
Baden-Württemberg	Ergebnishaushalt	Planung
Bayern	Ergebnishaushalt	Planung
Brandenburg	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Hessen	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Mecklenburg-Vorpommern	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Niedersachsen	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Nordrhein-Westfalen	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Rheinland-Pfalz	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Saarland	Ergebnishaushalt	Planung und Rechnung
Sachsen	Ergebnishaushalt	Planung
Sachsen-Anhalt	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung
Schleswig-Holstein	Ergebnishaushalt	Planung
Thüringen	Ergebnis- und Finanzhaushalt	Planung und Rechnung

*Anmerkungen: Eigene Auswertung der Gemeindeordnungen und entsprechender Kommunalverfassungsgesetze/Kommunalselbstverwaltungsgesetze der Länder. Vernachlässigung von Regelungen für kameral buchende Gemeinden. Stand 2024. Quelle: Eigene Darstellung.*

Erster wesentlicher Unterschied ist, ob neben dem Ergebnishaushalt noch der Finanzhaushalt ausgeglichen werden muss. Zwar steht der Ergebnishaushalt bei der Doppik im Fokus, einige Länder verlangen von ihren Kommunen aber dennoch ergänzend einen Ausgleich des Finanzhaushalts (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-

Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Weitere Unterschiede bestehen bei der Abgrenzung des Ergebnisses. Schließlich enthalten die Gemeindeordnungen unterschiedliche Formulierungen, ob der Haushalt nur in der Planung oder zusätzlich auch in der Rechnung auszugleichen ist.

Für die kommunale Handlungsfähigkeit ist nicht nur entscheidend, ob ein Haushalt formal ausgeglichen ist, sondern auch, ob genügend Liquidität für Investitionen vorhanden ist und Rücklagen tatsächlich nutzbar sind. Ergebnis- und Kassenlage können auseinanderfallen. Das lässt sich an investiven Zuweisungen verdeutlichen: Der Fördermittelzufluss wirkt zunächst liquiditätswirksam, wird in der Doppik aber typischerweise als Sonderposten bilanziert. Die Entlastung im Ergebnishaushalt entsteht dann über Jahre durch die ertragswirksame Auflösung des Sonderpostens und ist in den Folgejahren nicht mit zusätzlichen Zahlungszuflüssen verbunden. Damit kann der Ergebnishaushalt weniger angespannt erscheinen, ohne dass automatisch Spielräume für Ersatzinvestitionen oder Instandhaltung entstehen (Jänchen, 2020).

Dabei kommt den Regelungen zur Rücklagenverwendung eine zentrale Bedeutung zu. Je nach Landesrecht sind Rücklagen als Instrument zur Abdeckung von Fehlbeträgen ausgestaltet. Eine Erhöhung von Rücklagen führt daher nicht automatisch zu einem vergrößerten investiven Handlungsspielraum. Das ist ein plausibler Kanal, über den der Umstieg auf die Doppik mit zurückhaltenderer Investitionstätigkeit einhergehen kann. Empirische Evaluationsstudien liefern zumindest für die kurzfristige Perspektive entsprechende Hinweise (Christofzik 2019; Christofzik et al. 2020). Die PKS könnte dazu beitragen, diese investitionshemmenden Effekte zu verringern, indem Kommunen liquide Mittel zur Verfügung gestellt werden.

## Regelungen zur Kreditaufnahme in den Ländern

Die Regelungen zur Kreditaufnahme werden betrachtet, weil sie maßgeblich bestimmen, ob Kommunen bereits innerhalb der bestehenden Regelungen Investitionen kreditfinanziert umsetzen können. Zwar dürfen Kredite von Kommunen grundsätzlich für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung von Investitionskrediten aufgenommen werden. Allerdings bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen dabei der Genehmigung der Finanzaufsichtsbehörde. Diese ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Damit rückt die Liquiditäts- und Schuldendienstfähigkeit in den Mittelpunkt. In einigen Ländern gibt es zudem für bestimmte Kredite eine Pflicht zur Einzelgenehmigung.

Zusätzlich dürfen Kredite zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) bis zu einem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufgenommen werden. Die Länder haben hierfür unterschiedliche Rollen für die durch das Land ausgeübte kommunale Finanzaufsicht vorgesehen.

Durch die Einführung der PKS per Gesetz soll ein schneller und unbürokratischer Abruf des zins- und genehmigungsfreien Kreditrahmens für die Kommunen ermöglicht werden. Mit Überschreitung des Rahmens würden die bisherigen restriktiven gesetzlichen Regelungen weiterhin greifen.

### Entschuldungs- oder Konsolidierungsprogramme

In der Vergangenheit haben viele Länder (teils wiederholt) Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme für Kommunen aufgelegt. Inhaltlich reichen diese Instrumente von Konsolidierungshilfen (beispielsweise zur Wiederherstellung eines genehmigungsfähigen Haushalts) bis hin zu expliziten Programmen zum Abbau kommunaler Alt-schulden, insbesondere von Liquiditätskrediten (Kassenkrediten). Die Programme unterscheiden sich dabei deutlich hinsichtlich der Zielsetzung (Haushaltsausgleich oder Schuldenabbau), der Laufzeit, der Stärke von Auflagen und der Auswahl der teilnehmenden Kommunen. (Jessen et al, 2023; Person und Geißler, 2020). Generell sind einmalige Maßnahmen begrenzt wirksam, wenn es in den betroffenen Kommunen Probleme der strukturellen Unterfinanzierung gibt und diese mit dem Programm nicht behoben werden (Boettcher et al., 2018).

Die PKS unterscheidet sich von klassischen Entschuldungs- oder Konsolidierungsprogrammen insofern, als der Kreditrahmen dauerhaft und regelgebunden angelegt ist. Damit wäre die Maßnahme nicht als einmalige Entlastung konzipiert, sondern als fortlaufende kommunale Schuldenregel. Gleichwohl gibt es einige Parallelen. Zum einen soll die Umschuldung bestehender Kredite möglich sein, wobei die Zinslasten danach übernommen werden sollen. Dies war auch bei einigen Entschuldungsprogrammen der Fall, wenngleich die PKS kein Entschuldungskonzept verfolgt, sondern die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit über Investitionen (ohne die für Entschuldungsprogramme typischen verschärften Auflagen).. Auch die Beteiligung des Bundes wäre ein neues, kontrovers diskutiertes Element.

## 7 BEREITSTELLUNG DER FINANZIELLEN MITTEL DURCH DEN BUND

Das Konzept zieht in Betracht, dass die finanziellen Mittel für die PKS durch den Bund bereitgestellt werden. Die Idee ist, dass der Bund die Mittel als zinsloses Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) weitergibt, die wiederum selbst oder über die Landesbanken zinslose Darlehen an die Kommunen vergibt. So soll ausgenutzt werden, dass durch Begebung von Bundeswertpapieren Kredite am Kapitalmarkt zu verhältnismäßig günstigen Konditionen aufgenommen werden können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Konditionen des Bundes nicht exogen gegeben und statisch

sind, sondern sich ändern können, wenn kommunale Verschuldung in erheblichem Umfang über den Bund abgewickelt wird. Daher sind Abschätzungen zu den Zinskosten mit Unsicherheit behaftet.

Aus der Beteiligung des Bundes ergeben sich zudem rechtliche Fragen, welche die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2025) bereits erörtert haben. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit wird als fraglich eingeschätzt. Das Konzept könnte jedoch über eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes verfassungskonform umgesetzt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob diese Kreditaufnahme des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse und der europäischen Fiskalregeln berücksichtigt würde.

### Berücksichtigung im Rahmen der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse gilt nach Art. 109 und Art. 115 GG für Bund und Länder. Sie begrenzt die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Durch die Grundgesetzänderungen im März 2025 wurden zusätzliche Spielräume geschaffen. Zum einen werden bestimmte sicherheitsbezogene Ausgaben (insbesondere Verteidigung und weitere, im Grundgesetz benannte sicherheitsrelevante Bereiche) oberhalb einer Schwelle von 1 % des nominalen BIP bei der Anrechnung auf die Schuldenregel herausgerechnet. Zum anderen wurde ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität mit eigener Kreditermächtigung im Grundgesetz verankert. Auf diese Kreditermächtigung sind Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG nicht anzuwenden. Für die Länder wurde im Zuge derselben Reform ein struktureller Verschuldungsspielraum eingeführt. Analog zum Bund ist für die Gesamtheit der Länder nun eine strukturelle Nettokreditaufnahme bis zu 0,35 % des BIP zulässig. Für eine durch eine Kreditaufnahme des Bundes finanzierte PKS gilt damit, dass diese Einnahmen aus Krediten grundsätzlich schuldenbremsenrelevant sind, soweit sie nicht unter die genannten Ausnahmetatbestände fallen.

Entscheidend ist die Frage, ob die Weitergabe der Mittel als Darlehen an die KfW als finanzielle Transaktion behandelt werden könnte. In diesem Fall wäre der Mittelabfluss bei der Schuldenbremse nicht wie eine Ausgabe zu behandeln, welche die maßgebliche Nettokreditaufnahme erhöht. Dafür müsste dieser Ausgabe aber ein werthaltiger Rückzahlungsanspruch als Vermögensposition gegenüberstehen. Diese Qualifikation hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung ab (Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 2025). Je stärker die Darlehenskonditionen von marktüblichen Bedingungen abweichen (beispielsweise Zinsfreiheit, sehr lange Laufzeiten oder ein erhöhtes Ausfall- oder Erlassrisiko), desto eher steht die Vermögensneutralität in Frage und desto eher kann ein Zuschusselement anzunehmen sein, das die Einordnung als finanzielle Transaktion ausschließt.

## Berücksichtigung im Rahmen der europäischen Regelungen

Neben den nationalen Vorgaben ist zu prüfen, wie eine PKS im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu bewerten wäre. In der europäischen Abgrenzung wird der Gesamtstaat betrachtet. Dazu zählen neben Bund und Ländern auch Kommunen sowie die Sozialversicherungen (Kolmer und Schmitz, 2025). Für die europäische Überwachung sind weiterhin die Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand zentral. Sie ergeben sich aus dem Primärrecht (insbesondere Art. 121 und 126 AEUV) in Verbindung mit dem Protokoll zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Operativ knüpft der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt weiterhin an 3 % (Defizit) und 60 % (Schuldenstand) in Relation zum BIP an. Die Schuldenstandquote in Deutschland lag 2024 bei 62,2 % (Statistisches Bundesamt, 2025).

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2025) stellen für eine PKS-Konstruktion, bei der der Bund Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt und die Mittel (etwa über die KfW) als Darlehen weiterreicht, zunächst klar: Die Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt erhöht grundsätzlich den Maastricht-Schuldenstand. Für die Defizitwirkung ist die Einordnung der nachgelagerten Mittelströme entscheidend. Eine defiziterhöhende Anrechnung der Kreditvergabe auf den Finanzierungssaldo könnte grundsätzlich unterbleiben, wenn (i) die Kreditvergabe als finanzielle Transaktion nach ESVG behandelt wird und/oder (ii) Transaktionen innerhalb desselben Sektors konsolidiert werden können. Zugleich wird jedoch betont, dass eine Konsolidierung innerhalb des ESVG nur für Verbindlichkeiten innerhalb desselben Sektors in Betracht kommt. Da die KfW nach der Sektorzuordnung des Statistischen Bundesamts (Stand 1. Januar 2025) nicht dem Staatssektor zugeordnet wird, wäre eine Kreditvergabe des Bundes an die KfW danach gerade nicht konsolidierungsfähig.

Daher würde eine PKS den Maastricht-Schuldenstand erhöhen und damit die Einhaltung der europäischen Vorgaben erschweren. Ob und in welchem Umfang das Defizit betroffen wäre, hinge von der konkreten Ausgestaltung der Darlehensbedingungen und der statistischen Behandlung der Mittelströme ab. Entsprechend weisen die Wissenschaftlichen Dienste (2025) darauf hin, dass eine abschließende Beurteilung erst auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Ausgestaltungsentwurfs möglich ist.

## 8 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Die PKS adressiert relevante Probleme. Neben der angespannten kommunalen Finanzlage setzt das Konzept an einem investitionshemmenden Mechanismus an, der sich aus dem Zusammenspiel von doppischen Regelungen zum Haushaltsausgleich und einem Auseinanderfallen von Tilgungs- und Abschreibungsdauern in Verbindung mit einem starken Fokus auf Fördermittel ergibt. Positiv ist zudem, dass mit dem Konzept

die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden und Verfahren vereinfacht werden sollen.

Es ist darüber hinaus plausibel, dass zusätzliche kommunale Investitionen positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte setzen können und mittelfristig das Produktionspotenzial erhöhen können, insbesondere wenn Engpässe und nicht-monetäre Investitionshemmnisse adressiert werden und die Umsetzung gelingt. Dafür müssen die Mittel tatsächlich zusätzliche und wirksame Investitionen oder andere wachstumsfördernde Maßnahmen auslösen. Für die gesamtwirtschaftliche Betrachtung ist entscheidend, dass die durch freiwerdende Mittel finanzierten zusätzlichen kommunalen Maßnahmen einen höheren gesellschaftlichen Nutzen erzeugen als vergleichbare Alternativmaßnahmen durch den Bund oder die Länder.

Die im Konzept vorgesehenen niedrigen Bürokratiehürden würden die Umsetzung beschleunigen. Gleichzeitig erfüllen bestehende Aufsichts- und Prüfmechanismen im Haushaltsrecht eine Schutzfunktion. Daher wäre zu prüfen, ob eine Vereinfachung gelingt und gleichzeitig Mindeststandards wie eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beibehalten werden. Bei einer Überschreitung des vorgesehenen PKS-Rahmens greifen zudem weiterhin die bisher bestehenden Regelungen und Mechanismen.

Einige Risiken sind aus dem Konzept heraus absehbar. Zum einen kann die ertragsbasierte Bemessung des Kreditrahmens prozyklisch wirken. Zum anderen sind durch das Abstellen auf die Erträge Verteilungswirkungen zu erwarten. Ertragsstarke Kommunen erhalten einen größeren Kreditrahmen. Ein Abstellen auf die Einnahmekraft könnte damit begründet werden, dass mit höheren Erträgen auch eine höhere Verschuldung tragfähig ist. Allerdings könnten sich so auch Unterschiede zwischen Kommunen verstärken. Zudem werden unterschiedliche Aufgaben- und Aufwandsstrukturen oder Investitionsbedarfe nicht berücksichtigt. Das betrifft auch Unterschiede zwischen den Ländern. Bei einer bundesweiten Umsetzung kann dieses Verteilungsproblem nicht innerhalb der kommunalen Finanzausgleiche aufgelöst werden, weil die Finanzausgleichssysteme länderspezifisch sind und Länder sehr unterschiedlich am zusätzlichen Kreditrahmen partizipieren würden. Das wäre etwa im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen.

Im Zuge der PKS würde sich die gesamtstaatliche Verschuldung erhöhen. Bei vollständiger Umschuldung und Nutzung aller kommunalen Kreditrahmen, dürfte die Verschuldung um 4-6 % des BIP steigen. Da die Schuldenstandsquote absehbar auch ohne PKS deutlich ansteigt, müssten Spielräume an anderer Stelle zurückgenommen werden um die bestehenden Fiskalregeln einhalten zu können. Zudem könnten sich die Konditionen des Bundes durch die Finanzierung der kommunalen Kreditrahmen verschlechtern. Ein solcher Effekt lässt sich jedoch ex ante kaum quantifizieren. Die vollständige Übernahme der Zinslast durch Bund oder Länder kann Anreizprobleme

(Moral Hazard) verstärken. Allerdings würden die Tilgungsverpflichtungen bei den Kommunen verbleiben.

Schließlich sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine bundesweite Umsetzung zentral. Je nach Konstruktion wird eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage als erforderlich angesehen, gerade um die Weitergabe von Bundesmitteln in Form von Krediten rechtssicher zu ermöglichen. Zudem dürfte die zusätzliche Verschuldung nach geltendem Recht den Begrenzungen durch die Fiskalregeln unterliegen. Eine Umsetzung durch einzelne Länder könnte hingegen nach geltendem Recht möglich sein.

Insgesamt ist die PKS ein regelgebundener Ansatz, der investitionshemmende Restriktionen der Kommunen adressiert. Eine belastbare Bewertung hängt zum einen an der konkreten Ausgestaltung, insbesondere was die Bemessung und Verteilung des Kreditrahmens, die zyklischen Eigenschaften, die Startdynamik, die Anreizsetzung, die Umsetzungsfähigkeit, die Governance-Standards und schließlich die rechtliche Implementierbarkeit betrifft. Zum anderen wären flankierende Anpassungen hilfreich. Dazu gehört es, die doppelten Regelungen zum Haushaltsausgleich und die kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern zu überprüfen. Zugleich ist zu beachten, dass eine Ausweitung des kommunalen Kreditrahmens gesamtstaatlich – je nach Ausgestaltung und Umfang – eine Begrenzung an anderer Stelle mit sich bringt. Für eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wären darüber hinaus – und ganz unabhängig vom Umsetzen einer PKS – strukturelle Reformen notwendig.

## LITERATUR

- Acconcia, Antonio, Corsetti, Giancarlo und Simonelli, Saverio (2014). Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment. *American Economic Review*, 104(7), 2185–2209.
- Alloza, Mario und Sanz, Carlos (2021). Jobs Multipliers: Evidence from a Large Fiscal Stimulus in Spain. *Scandinavian Journal of Economics*, 123(3), 751–779.
- Auerbach, Alan J. und Feenberg, Daniel R. (2000). The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 37–56.
- Auerbach, Alan J. und Gorodnichenko, Yuriy (2012). Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1–27.
- Blesse, Sebastian, Högner, Leon und Necker, Sarah (2024). Steht der Staat sich selbst im Weg? Bürokratie in der Fördermittelvergabe an Kommunen. *ifo Schnelldienst*, 77(11), 43–46.
- Boettcher, Florian, Freier, Ronny, Geißler, René und Niemann, Friederike-Sophie (2018). Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen – Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte. *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 592–599.
- Buchheim, Lukas und Watzinger, Martin (2023). The Employment Effects of Countercyclical Public Investments. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(1), 154–73.
- Christofzik, Désirée I. (2019). Does accrual accounting alter fiscal policy decisions? Evidence from Germany. *European Journal of Political Economy*, 60, 101805.
- Christofzik, Désirée I., Dorn, Florian, Gäbler, Stefan, Raffer, Christian und Rösel, Felix (2020). Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien. *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 707–711.
- Christofzik, Désirée I. und Quinckhardt, Matthias (2024). Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite. *Wirtschaftsdienst*, 104(7), 482–484.
- Dolls, Mathias, Fuest, Clemens und Peichl, Andreas (2010). Wie wirken die automatischen Stabilisatoren in der Wirtschaftskrise? Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten und den USA. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(2), 132–145.
- Eichhorst, Werner, Dolls, Mathias, Marx, Paul, Peichl, Andreas, Ederer, Stefan, Leoni, Thomas, Marterbauer, Markus, Tockner, Lukas, Basso, Gaetano,

- Gerard, Maarten, Vanhoren, Ingrid und Nielsen, Connie (2010). The Role of Social Protection as an Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis. IZA Research Report No. 31.
- Gemeinde Wiesenburg/Mark (2025). Konzeptpapier zur Einführung einer progressiven kommunalen Schuldenbremse (PKS), <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf> [15.01.2026]
- International Monetary Fund (IMF) (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Technical Notes and Manuals 14/04.
- International Monetary Fund (IMF) (2015). Fiscal Monitor, April 2015: Now Is the Time – Fiscal Policies for Sustainable Growth. Chapter 2: Can Fiscal Policy Stabilize Output?
- Jänchen, Isabelle (2020). Bedeutung der Doppik für die kommunalen Investitionen und Konsequenzen für das KfW-Kommunalpanel. Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe. Dresden, August 2020.
- Jessen, Robin, Schmidt, Torsten, Christofzik, Désirée I., Isaak, Niklas und Kirsch, Florian (2023). Inflation und kommunale Schuldenfähigkeit. Projektbericht im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI Projektberichte.
- Kolmer, Simon und Schmitz, Sebastian (2025). Brüssel vs. Berlin: Wie die EU-Fiskalregeln und die Schuldenbremse die Fiskalpolitik herausfordern. *Wirtschaftsdienst*, 105(10), 738–744.
- Person, Christian und Geißler, René (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland / A bottomless pit? Forty years of municipal bailouts in Germany. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(1), 191–216.
- Ramey, Valerie A. (2011). Can Government Purchases Stimulate the Economy? *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673–685.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). Jahresgutachten 2016/17: Zeit für Reformen. Wiesbaden.
- Starke, Tim und Jänchen, Isabelle (2024). Nachhaltigkeit und Klimaschutz in den kommunalen Haushalten. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2024: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 25, S. 98–112.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2025). Fragen zum Konzept einer „Progressiven Kommunalen Schuldenbremse“, Ausarbeitung WD 4-3000-051/25, Berlin.