

Kommunal финанzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschieflagen

Die Finanzlage der Kommunen war vor der Coronakrise insgesamt gut. Die Kommunalhaushalte verzeichneten hohe Überschüsse, wobei es große Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden gab. In einzelnen Ländern bestanden weiter umfangreiche verfestigte Kassenkredite. Eigentlich sollen Kassenkredite nur unterjährige, zeitlich eng befristete Liquiditätsengpässe überbrücken und spätestens zum Haushaltsabschluss wieder getilgt sein. Sie werden aber teilweise auch überjährig (d. h. über den Haushaltsabschluss hinaus) bei Haushaltslücken eingesetzt. Überjährige Kassenkredite deuten daher auf nicht bewältigte kommunale Haushaltsschieflagen hin. Die Kassenkredite konnten aber in den Vorkrisen Jahren gegenüber ihren Höchstständen um insgesamt rund ein Viertel reduziert werden. Hierzu trugen nicht zuletzt Entschuldungsprogramme der Länder bei. Im Gefolge der Coronakrise droht nun, dass wieder zunehmend auf überjährige Kassenkredite zurückgegriffen wird, um Haushaltslücken zu stopfen. Bund und Länder haben die Kommunen im letzten Jahr zwar weitgehend von den Krisenlasten abgeschirmt. Allerdings bleiben die Einnahmeperspektiven mittelfristig unter ihrem Vorkrisenniveau.

Dabei sind die Länder für solide Finanzen ihrer Kommunen entscheidend mitverantwortlich. Zum einen haben sie deren angemessene Finanzausstattung sicherzustellen. Zum anderen sind sie für die Kontrolle der Haushaltsplanungen zuständig und haben umfangreiche Eingriffsrechte.

Für stabile Kommunal финанzen scheinen drei Ansatzpunkte bedeutsam. Zum Ersten ist eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzierung wünschenswert, welche die derzeit volatilen kommunalen Einnahmen verstetigt.

Zum Zweiten sollten die Länder sicherstellen, dass hohe verfestigte Bestände an Kassenkrediten ihrer Kommunen abgebaut werden. Im Fokus stehen dabei Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, aber auch das Saarland. Entschuldungsprogramme in Landesverantwortung wie in Hessen erscheinen als sinnvolle Ansätze, um Kommunen perspektivisch finanziellen Handlungsspielraum zurückzugeben. Entsprechende Programme sind dabei um Regelungen zu ergänzen, die im weiteren Verlauf solide Finanzen sicherstellen und eine angemessene Standortqualität ermöglichen.

Zum Dritten geht es darum, künftig strukturellen Haushaltsschieflagen vorzubeugen. Dies setzt voraus, dass die Länder ihre Kontrollaufgabe konsequent wahrnehmen und Fehlentwicklungen frühzeitig begegnen. So könnte vorgesehen werden, dass die Gemeinden Kassenkredite, die nicht zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden, nur noch bei ihrem Land aufnehmen dürfen. Das Land übernimmt damit auch formal die Haftung, und seine Mitverantwortung würde unterstrichen. Kommunale Finanzprobleme würden sich dann in den Länderhaushalten widerspiegeln und in der Haushaltsrechnung transparent auch gegenüber der Öffentlichkeit ausgewiesen werden. Wird die notwendige Kreditaufnahme zusätzlich auf die Schuldenbremse des Landes angerechnet, setzt dies einen größeren Anreiz für die Länder, kommunalen Haushaltsschieflagen vorzubeugen.

Kommunale Haushaltsregeln und Kassenkredite

Länder entscheidend mitverantwortlich für solide kommunale Haushalte

Kommunen können Schulden aufnehmen, um Investitionen zu finanzieren. Sie unterliegen dabei aber relativ strengen Haushaltsregeln. So muss die Gemeinde nachweisen, dass sie die Schulden im weiteren Verlauf aus ihren laufenden Einnahmen tilgen kann. Die Länder legen die Haushaltsregeln ihrer Kommunen im Einzelnen fest, sie beaufsichtigen deren Einhaltung und haben umfangreiche Eingriffsrechte.¹⁾ Bedarfsweise können sie von einzelnen Gemeinden Haushaltsanpassungen einfordern, bevor sie ein Budget genehmigen. Zudem müssen sie eine angemessene Finanzausstattung sicherstellen. Insofern sind sie maßgeblich mitverantwortlich dafür, dass ihre Kommunen solide Haushalte aufweisen. Trotzdem ließen einige Länder zu, dass kommunale Haushalte in Schieflagen bis hin zu bilanziellen Überschuldungen gerieten.

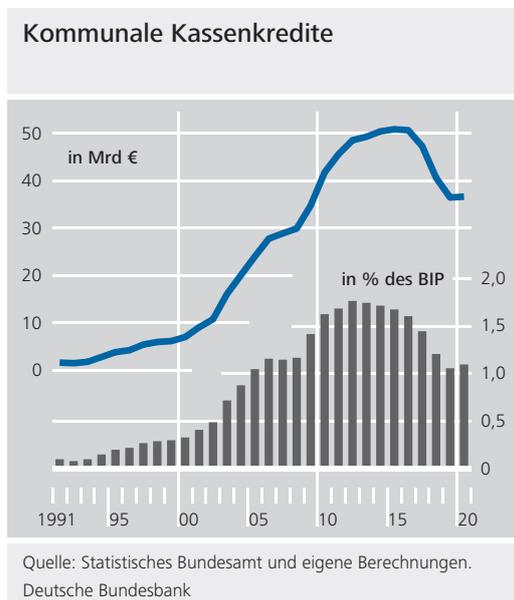
Überjährige Kassenkredite zeigen strukturelle Finanzierungslücken an

Bei Bund und Ländern zeigen höhere Defizite Haushaltsanspannungen an. Auf der kommunalen Ebene ist dies weniger eindeutig. Defizite infolge von kreditfinanzierten Investitionen können sogar Finanzstärke widerspiegeln. Hohe Bestände an Kassenkrediten sind dagegen ein verlässlicher Schwächeindikator. Kassenkredite sind eigentlich nur dafür vorgesehen, unterjährige

Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Überjährige Kassenkredite konnten dagegen nicht innerhalb eines Haushaltsjahres getilgt werden.²⁾ Sie dienen nicht der Finanzierung von Investitionen, sondern von Haushaltslücken. Hohe oder steigende Bestände an überjährigen Kassenkrediten zeigen daher an, dass strukturelle Finanzprobleme noch nicht bewältigt sind. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kommune diese nicht mehr selbstständig lösen kann. In solchen Fällen von verschleppten Finanzproblemen und potenziell fehlender Leistungsfähigkeit folgt häufig eine langwierige Konsolidierungsphase, oftmals verbunden mit niedrigen kommunalen Investitionen, sodass die Standortqualität sinkt.³⁾ Um unerwünschte negative Folgen aus unsoliden Finanzen zu vermeiden, sollten strukturelle Finanzierungslücken frühzeitig und nachdrücklich angegangen werden. Dabei kommt dem zuständigen Land eine entscheidende Rolle zu.

Bis zum Beginn der 1990er Jahre waren bei den Kommunen überjährige Kassenkredite nur wenig verbreitet. Danach stiegen sie über viele Jahre und erreichten Ende 2015 einen Höchststand von rund 51 Mrd € (vgl. nebenstehendes Schaubild).⁴⁾ Damit belief sich ihr Anteil an den Schulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte auf ein Drittel. Seitdem sanken die Kassenkredite bis zum Jahresende 2020 zwar auf rund 37 Mrd € (1,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) oder ein Viertel der kommunalen Gesamtverschuldung. Für zahlreiche kom-

Kassenkredite zwar seit fünf Jahren rückläufig, aber immer noch umfangreich ...



1 Diese weitgehenden Einflussmöglichkeiten unterscheiden die Beziehung der Länder zu ihren Kommunen entscheidend von der Beziehung des Bundes zu den Ländern im Bundesstaat und der Europäischen Union als supranationaler Organisation zu den weitgehend eigenverantwortlichen Mitgliedstaaten.

2 „Unterjährig“ und „überjährig“ wird in diesem Aufsatz nicht auf die Laufzeit eines Kredits bezogen. Vielmehr geht es darum, ob ein Kassenkredit noch im selben Haushaltsjahr getilgt wird (unterjähriger Kassenkredit) oder zum Ende des Haushaltsjahres noch besteht (überjähriger Kassenkredit). Ein überjähriger Kassenkredit kann dabei auch eine Kreditlaufzeit von weniger als einem Jahr aufweisen. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf überjährige Kassenkredite der Kommunen.

3 Vgl.: Beznoska und Kauder (2020).

4 In Relation zum BIP erreichten die Kassenkredite ihren Höchststand mit 1,8% bereits im Jahr 2012.

munale Haushalte fallen sie aber weiterhin stark ins Gewicht.

... und auf wenige Länder konzentriert

Der durchschnittliche Bestand an kommunalen Kassenkrediten variiert stark zwischen den einzelnen Ländern. Über alle Flächenländer hinweg lag er Ende 2020 bei rund 480 € pro Kopf. Die Spannweite reichte von weniger als 20 € in Thüringen bis zu 1 610 € in Rheinland-Pfalz. Sehr hohe Pro-Kopf-Bestände von über 1 000 € wiesen auch das Saarland (1 410 €) und Nordrhein-Westfalen (1 180 €) auf.

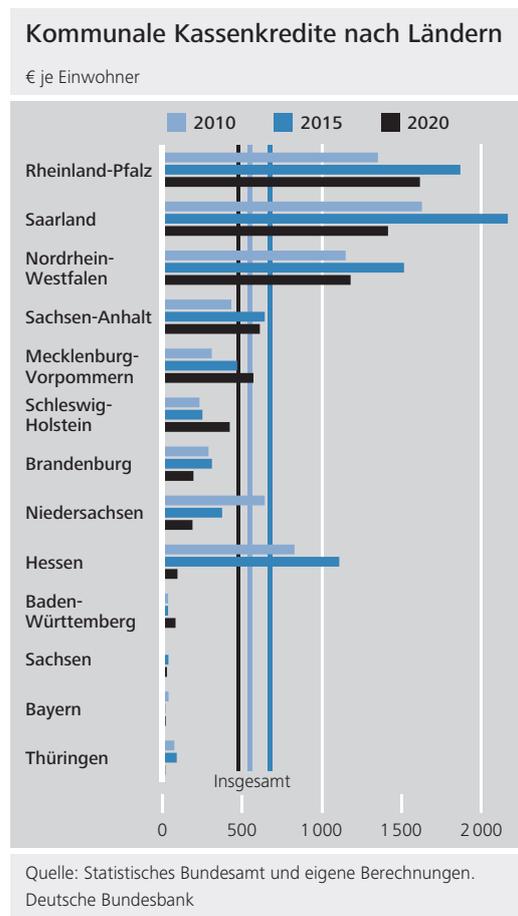
Entschuldungsprogramme der Länder als Lösungsansatz für hohe Bestände an Kassenkrediten

Bundeshilfen und Entschuldungsprogramme von Ländern unterstützten Rückgang der Kassenkredite

Der Abbau der überjährigen Kassenkredite ging mit Finanzierungsüberschüssen einher, die sich auch auf ausgeweitete Bundeshilfen stützten. Dazu zählten insbesondere eine höhere Kostenübernahme bei Sozialleistungen sowie etwa Pauschalen für Bedarfe im Zusammenhang mit Flüchtlingen. Darüber hinaus gab es Entschuldungsprogramme einzelner Länder. Die ersten Programme wurden bereits vor über einem Jahrzehnt aufgelegt mit unterschiedlichen Ausgestaltungen und Erfolgen.

Entschuldungshilfen der Länder bei geeigneter Ausgestaltung sinnvoll

Entschuldungsprogramme der Länder sind sinnvoll, wenn angemessene eigene Anstrengungen der Kommunen nicht mehr ausreichen, um hohe Kassenkreditbestände merklich abzubauen. Bei der Ausgestaltung ist entscheidend, dass negative Anreize für die künftige Verschuldung begrenzt werden. Dabei spielen verschiedene Parameter eine Rolle. So ist darüber zu entscheiden, in welchem Umfang das Land aufgelaufene Kassenkredite übernimmt oder sich am Schuldendienst beteiligt. Zudem ist festzulegen, über welchen Zeitraum sich die betroffenen Kommunen an der Finanzierung beteiligen. Konkrete Auflagen können die Konsolidierungsvorgaben absichern. Beispiele sind Vorgaben zu den Realsteuer-Hebesätzen. Denkbar wären aber auch personalwirtschaftliche Vor-



gaben. Standortnachteile können mit Haushaltsproblemen zusammenhängen. So sollten die Entschuldungsprogramme schlüssig in die allgemeine Standortpolitik des Landes integriert sein, beispielsweise, indem in diesem Rahmen auch verfügbare Fördermittel für Infrastrukturinvestitionen genutzt werden.

Hessen wählte im Jahr 2018 einen umfassenden Ansatz (Hessenkasse), indem es Landesmittel für den Schuldendienst bereitstellte.⁵⁾ Die jeweilige Kommune bleibt aber beteiligt, indem sie bis zu einer Belastungsobergrenze die Hälfte der Kassenkredite tilgt. Die Tilgung erfolgt mit

Beispiel Hessenkasse: Land übernimmt Kassenkredite und verschärft im Gegenzug Haushaltsrecht

⁵⁾ Konkret gingen Kassenkredite bei Zustimmung der Kommune auf die landeseigene WIBank über (5 Mrd €). Es handelte sich um kommunale Schulden, die bilanziell nicht durch Finanzvermögen gedeckt waren. Das Land Hessen stellt über das Sondervermögen Hessenkasse Landesmittel für Zinsen und Tilgung bereit. Durch diese Konstruktion sind die abgelösten Kassenkredite nicht mehr Teil der finanzstatistisch erhobenen und ausgewiesenen Staatsverschuldung. In der gesamtstaatlichen sog. Maastricht-Verschuldung sind sie aber enthalten, da sie auf Länderebene zugesetzt werden.

einem festen jährlichen Betrag und kann über bis zu 30 Jahre gestreckt sein. Gleichzeitig verschärfte Hessen für alle Kommunen das Haushaltsrecht, damit die Kassenkredite nicht erneut dauerhaft ansteigen. Kommunen, die nicht über die Hessenkasse begünstigt sind, konnten zusätzliche Investitionszuschüsse erhalten. Insgesamt erscheint ein solcher Ansatz sinnvoll. Das Programm kombiniert eine Entschuldung durch das Land mit einer verbindlichen Beteiligung der betroffenen Kommunen und einer schärferen Haushaltsaufsicht.⁶⁾ Dies wirkt der unerwünschten Anreizwirkung von Entschuldungsprogrammen entgegen, dass künftig Kassenkredite für die Kommunen weniger belastend erscheinen könnten.

Kassenkreditübernahme durch Bund überzeugt nicht

Weniger überzeugend ist hingegen die Forderung, dass der Bund kommunale Kassenkredite übernehmen sollte.⁷⁾ Letztlich sind die Länder dafür verantwortlich, dass Kassenkredite auflaufen. In der Vergangenheit konnten auch relativ finanzschwache Länder dies vermeiden.⁸⁾ Der Bund kann mit einer Schuldenübernahme verbundenen Fehlanreizen kaum entgegenreten, und bereits in Aussicht gestellte Bundeshilfen halten potenziell eigenverantwortliche umfassende Lösungen in den Ländern mit besonders hohen Kassenkrediten auf.

Ansätze zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen und zur Vermeidung erneut ansteigender Kassenkredite

Solide Kommunalfinanzen durch verstetigte Einnahmen

Um neue Schieflagen zu vermeiden und den Kommunen eine stetige Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, wäre es allein mit einer Problemlösung für die Altschulden nicht getan. Durch verschiedene Bundeshilfen werden die Kommunalhaushalte zwar mittlerweile strukturell deutlich entlastet. So wurde zuletzt der Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft bei Arbeitslosengeld II-Bezug nochmals und dabei erheblich erhöht. Ebenfalls im Jahr 2020 lief die erhöhte Umlage aus dem Gewerbesteueraufkommen aus, die die westdeutschen Kom-

munen an die Länder leisten mussten. Dennoch ist die Kommunalfinanzierung weiterhin sehr stark schwankungsanfällig, was sich durch eine grundlegende Reform beheben ließe.⁹⁾ Sollte eine solche Reform nicht durchsetzbar sein, könnten die Länder konjunkturelle Schwankungen der Gemeindefinanzen glätten. In wirtschaftlichen Schwächephase würden die Länder dann ihre Kommunen regelgebunden unterstützen. Im Aufschwung hielten die Länderhaushalte entsprechende Mehreinnahmen zurück. Da sich die Schuldenbremsen der Länder auf die strukturelle Neuverschuldung begrenzen lassen, wären sie mit solchen symmetrischen konjunkturellen Be- und Entlastungen der Länderhaushalte vereinbar.

Zur Absicherung solider Kommunalfinanzen sollten die Länder nachweisen, dass ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sichern. Hierzu wäre möglichst transparent zu ermitteln, welcher Finanzbedarf mit den kommunalen Pflichtaufgaben bei wirtschaftlichem Vorgehen verbunden ist. Dies ist bereits in einigen Ländern im Grundsatz vorgeschrieben.

Aufgabengerechte Finanzausstattung sicherstellen

⁶ Ein ähnliches Vorgehen wählte das Saarland: Das Land übernimmt ab 2020 mit 1 Mrd € rd. die Hälfte der Kassenkredite seiner Kommunen in das Sondervermögen Saarlandpakt. Das Sondervermögen leistet Zins und Tilgung für die übernommenen Kredite und wird dazu aus dem Kernhaushalt des Landes finanziert. Die Kommunen müssen ihre verbleibenden Kassenkredite bis Ende 2064 aus Überschüssen tilgen.

⁷ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019).

⁸ Die Regierungsmitglieder der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ schlugen 2019 vor, den Bund einmalig kommunale Kassenkredite übernehmen zu lassen. Der Vorschlag fand allerdings bei den Ländern, deren Kommunen auch infolge einer strengen Landesaufsicht kaum Kassenkredite aufweisen, keine Zustimmung.

⁹ Ansatzpunkte für eine solche Reform wurden ausführlicher aufgezeigt in: Deutsche Bundesbank (2020). So könnte der Anteil der sehr volatilen Gewerbesteuer am gesamten Steueraufkommen der Gemeinden reduziert werden. Im Gegenzug könnten stabilere Einnahmequellen wie der kommunale Anteil am Lohnsteueraufkommen höher ausfallen. Dabei würde die innerstaatliche Verteilung der Lohnsteuer geändert, die Steuer selbst jedoch nicht erhöht. Ein örtliches Hebesatzrecht auf den Gemeindeanteil an der allgemeinen Einkommensteuer könnte hinzukommen. Ergänzend könnte der kommunale Finanzausgleich so stabilisiert werden, dass ein temporäres Wegbrechen der Steuereinnahmen der Länder nicht an die Kommunen weitergegeben wird.

Effektive kommunale Haushaltsaufsicht

Darüber hinaus könnten die kommunalen Haushaltsregeln strikter angewendet werden. Dies wäre auch möglich mittels konkreter Eingriffe des Landes in Kommunalhaushalte im Falle von Verstößen. Eine solche effektive Haushaltsaufsicht ist letztlich auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Handlungsspielräume perspektivisch erhalten werden.

Überjährige Kassenkreditvergabe über die Länderhaushalte, um Landesverantwortung zu verdeutlichen

Zudem könnten die kommunalen Haushaltsregeln reformiert werden, um sie wirksamer zu machen. So könnte vorgesehen werden, dass die Gemeinden Kassenkredite, die nicht zum Ende des Haushaltsjahres wieder zurückgeführt werden, nur noch bei ihrem Land aufnehmen dürfen. Dessen Mitverantwortung würde durch eine solche Verankerung unterstrichen. Bislang wird zumeist eine Ausfallhaftung des Landes für Kommunalkredite an den Märkten angenommen. Aus diesem Grund werden überjährige Kassenkredite selbst bei finanziellen Schieflagen zu vergleichsweise günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt. Das Problem der Kassenkredite droht auch angesichts der geräuschlosen Finanzierung unter der politischen Wahrnehmungsschwelle zu bleiben. Mit der vorgeschlagenen Änderung wären die Länder unmittelbar und allein von Zahlungsschwierigkeiten bei Kassenkrediten betroffen, was für Kommune, Land und Kapitalmarkt Klarheit über die Verantwortlichkeiten schafft. Dann wären die geplanten überjährigen Kassenkredite der Kommunen jährlich in den Landeshaushalten und -ergebnissen abgebildet.¹⁰⁾ Kommunale Finanzprobleme würden somit jährlich im Haushaltsabschluss und spätestens in der Haushaltsrechnung transparent ausgewiesen.¹¹⁾

Anrechnen überjähriger Kassenkredite auf die Schuldenbremsen verpflichtet die Länder, Schieflagen zeitnah zu entschärfen

Die Schuldenbremsen der Länder schränken deren Möglichkeiten zur Kreditaufnahme stark ein. Folglich besteht ein Anreiz für die Länder, den kommunalen Finanzausgleich knapp zu bemessen, um die eigenen Haushalte zu entlasten. Dies wäre auch dann der Fall, wenn die Gemeinden – wie oben beschrieben – überjährige Kassenkredite bei ihrem Land aufnehmen müssten. Solange bei der Kreditvergabe formal

unterstellt wird, dass diese nicht schlussendlich einen Transfer darstellt, fällt sie als finanzielle Transaktion in der Regel nicht unter die jeweilige Schuldenbremse. Da der überjährige Einsatz von Kassenkrediten aber anzeigt, dass die betreffende Gemeinde derzeit nicht regulär tilgen kann, erscheint diese Klassifizierung nicht angemessen. Es läge deshalb nahe, überjährige kommunale Kassenkredite auf die Kreditaufnahme des Landes im Rahmen der Schuldenbremse anzurechnen. Soweit sich eine Unterfinanzierung der Gemeinden in steigenden überjährigen Kassenkrediten niederschlägt, würde diese Entwicklung dann auf das Land zurückfallen.¹²⁾ Die Länder blieben dabei über ihre Haushaltsaufsicht davor geschützt, von den Gemeinden durch überhöhte Ausgaben unter Druck gesetzt zu werden.

Unabhängig von einer solchen Reform erscheint es sinnvoll, die landesspezifischen Anspannungen der Kommunalfinanzen transparent auszuweisen. Damit würde das Problembewusstsein geschärft. So könnte der Stabilitätsrat bei seiner Haushaltsanalyse für die einzelnen Länder die kommunalen Kassenkredite in einer eigenen Kennzahl einwohnerbezogen ausweisen.¹³⁾ Wird ein bestimmter Schwellenwert im Vorjahr überschritten, wäre dies ein Alarmsignal in der Haushaltsüberwachung. Dann könnte das betreffende Land aufgefordert werden, konkrete Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen zu verabschieden.¹⁴⁾

Transparenter Ausweis durch Stabilitätsrat

10 Bei Aufstellung des Landeshaushaltsplanes dürften zwar in der Regel allenfalls wenige genehmigte Haushalte der zahlreichen Kommunen eines Landes vorliegen. Allerdings könnte die kommunale Finanzaufsicht hier plausible Abschätzungen einbringen. Würden im weiteren Verlauf höhere kommunale Inanspruchnahmen zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf führen, wäre ein Nachtragshaushalt zu verabschieden.

11 Wenn die Gemeinden Kassenkredite mit standardisierten Konditionen erhalten und sich die Länder am Kapitalmarkt finanzieren, könnten zudem Transaktions- und Zinskosten für die Kommunen sinken.

12 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2016).

13 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2018).

14 Mögliche Ansatzpunkte für solche Maßnahmen wären dann wiederum die Hebesätze der Realsteuern, die Ausgaben der Kommunen in Relation zu geeigneten Benchmarks sowie die Dotierung und Mittelverteilung des kommunalen Finanzausgleichs.

■ Literaturverzeichnis

Beznoska, M. und B. Kauder (2020), Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21(4), S. 403–421.

Deutsche Bundesbank (2020), Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht, Juli 2020, S. 10–11.

Deutsche Bundesbank (2019), Länderhaushalte: Analyse detaillierter Ergebnisse des Jahres 2018, Monatsbericht, September 2019, S. 41–58.

Deutsche Bundesbank (2018), Haushaltsüberwachung: gute Informationsbasis entscheidend, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 34–37.

Deutsche Bundesbank (2016), Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, S. 13–36.