



- A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik
- B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016
- C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern
- D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite**
- E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen

VORABVERSION

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Kassenkredite der Kommunen im Überblick	6
2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2005 bis 2015	6
2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich	7
2.3. Zwischenfazit	10
3 Disparitäten in der Entwicklung der Kassenkredite	11
3.1 Regionale Verteilung von Kassenkreditbeständen	11
3.2 Maximalwerte	14
3.3 Disparitäten bei den Kassenkrediten im Zeitverlauf 2005 bis 2015	15
3.4 Zwischenfazit	19
4 Erklärungsansätze für Kassenkredite	21
4.1 Effekte des niedrigen Zinsniveaus	21
4.2 Regulierungen von Kassenkrediten	22
4.2 Politische Ökonomie von Kassenkrediten	24
4.3 Zwischenfazit	26
5 Fazit	27
Literatur	28
Impressum	30

Zusammenfassung

- Die Kassenkredite sind seit vielen Jahren Indikator für kommunale Finanzprobleme und stehen im Fokus der Diskussion über regionale Haushaltskrisen. Kassenkredite dienen der gesetzlichen Bestimmung nach lediglich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Sie haben im Regelfall kurze Laufzeiten und dienen nicht der Finanzierung von Investitionen, sondern des Konsums. Tatsächlich haben sich aber die Kassenkredite in vielen Kommunen zum dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt. Die Folge sind zum einen sinkende lokalpolitische Gestaltungsspielräume, zum anderen wachsende Zinsrisiken.
- Der Anstieg der Gesamtverschuldung der Kommunen im Verlauf der Jahre 2005 bis 2015 entfiel nahezu vollständig auf Kassenkredite. Parallel dazu hat sich der Anteil dieser Kreditform an der Gesamtverschuldung binnen einer Dekade bundesweit fast verdoppelt (auf nunmehr 37 Prozent im Jahr 2015). Dabei gibt es erhebliche regionale Unterschiede: Entfallen in Bayern nicht einmal 2 Prozent der Verschuldung auf Kassenkredite, sind dies im Saarland gut 60 Prozent. Je größer der Anteil dieser meist kurzfristigen Verschuldung, desto größer sind analog die Risiken steigender Zinssätze. In 68 der 398 Kommunen machen die Kassenkredite mehr als die Hälfte der gesamten Verschuldung aus, in 202 Kommunen hingegen weniger als zehn Prozent.
- Im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 waren die Kommunen in vier Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen) quasi frei von Kassenkrediten. Eine andere Gruppe von vier Ländern verzeichnete hingegen von hohem Niveau ausgehend einen weiteren deutlichen Anstieg (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen).
- Auch die Ausprägung der Kassenkredite auf Ebene der 398 Kreise und kreisfreien Städte zeigt, dass in einigen Ländern hohe Kassenkredite der Regelfall sind (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen), in anderen die Ausnahme (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen).
- Die Bestände an Kassenkrediten sind räumlich hoch konzentriert. Die Hälfte aller Kommunen ist nahezu frei davon (Kassenkreditbestände von unter 80 Euro je Einwohner). Auf der anderen Seite weisen 82 Kommunen Werte von über 1.000 Euro je Einwohner auf. Die 17 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten liegen allesamt in nur zwei Ländern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.
- Im Zeitvergleich der Jahre 2005 und 2015 nehmen die Unterschiede zwischen den Kommunen zu. Die Verteilung wird breiter. Dies ist nicht allein auf die Zunahme der Extreme zurückzuführen. Auch im mittleren Bereich der Schuldenstände nimmt die Zahl der Kommunen zu.
- Nur wenigen Kommunen gelang im Vergleich der Jahre ein deutlicher Abbau der Kassenkredite; meist infolge von Entschuldungshilfen der Länder.
- Schaut man auf die Verschiebungen innerhalb der Verteilung, fällt auf, dass Kommunen nur selten ihre Position im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 wesentlich verbessern konnten. Die Gruppe der finanzstarken Kommunen und die Gruppe hoch verschuldeter Kommunen blieben stabil.
- Allgemein sind Kassenkredite in hohem Maße Folge der wirtschaftlichen und sozialen Lage einer Kommune. Hinzu treten landesrechtliche Bestimmungen über den Aufgabenkatalog, die Finanzierung und die Praxis der Kommunalaufsicht. Darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahren jedoch auch Effekte des niedrigen Zinsniveaus und lokalpolitische Überlegungen sichtbar.

1 Einleitung

Im Gegensatz zu Bund und Ländern gelten für die Kommunen seit jeher strenge Schuldengrenzen. Grundsätzlich muss eine Kommune ihren Haushalt jährlich ausgleichen. Kredite dürfen nicht für laufende Zwecke, sondern ausschließlich investiv verwendet werden. Diese Schuldengrenzen werden durch die Innenministerien und deren nachgeordnete Behörden überwacht (vgl. Ebinger et al. 2017). Bei Verstößen greifen Sanktionen bis hin zu Sanierungsprogrammen, mithin eine wesentliche Begrenzung der lokalen Handlungsspielräume. Die Entwicklung der Finanzierungssalden und Verschuldung offenbart, dass diese Regeln in den vergangenen Jahren nicht flächendeckend eingehalten werden konnten.

Neben der investiv gebundenen Verschuldung stehen die sogenannten Kassenkredite. Eigentlich als Mittel zur Zwischenfinanzierung laufenden Ausgaben gedacht, um unterjährige Zahlungsschwankungen auszugleichen, ist die flexible Kreditlinie bei der Bank (vergleichbar mit dem Dispositionskredit bei Privatpersonen) für viele Kommunen zur Dauereinrichtung geworden. Ihnen stehen keine Investitionen, also bleibende Werte, gegenüber.

Viele Kommunen sind (rechtswidrig) nicht mehr in der Lage, diese Verschuldung eigenständig zurückzuführen. Die Kassenkredite können ganz überwiegend als Spiegelbild der Haushaltsdefizite der Vorjahre interpretiert werden. Ihr Bestand wuchs im Zeitraum 2000 bis 2016 von sieben auf knapp 50 Milliarden Euro. Nicht zu Unrecht gelten die Kassenkredite daher als der zentrale Krisenindikator der kommunalen Finanzlage. Sie stehen im Fokus der politischen Diskussion und sind Ansatzpunkt verschiedener Hilfsprogramme.¹

Im Zusammenhang mit den Kassenkrediten wird zudem auf das gesteigerte Zinsrisiko für die Schuldner verwiesen (Freier und Grass 2013).²

Infolge ihrer Bedeutung für die kommunalen Finanzen werden die Kassenkredite in diesem Teil des Kommunalen Finanzreports näher untersucht. Im Vordergrund stehen die Veränderung der kommunalen Verschuldungsstruktur sowie die Entwicklung der regionalen Unterschiede über den Zeitraum 2005 zu 2015. Teil D schließt mit drei Erklärungsfaktoren jenseits des üblichen Diskurses: dem Effekt des allgemeinen Zinsniveaus, den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und einem wissenschaftlichen Exkurs in die politische Ökonomie kommunaler Verschuldung.

¹ Z. B. des Schutzschirmes Hessen oder des Investitionspakts der Bundesregierung aus dem Jahr 2015.

² Das Problem des Zinsrisikos ist insbesondere dann relevant, wenn die Banken die Kreditlinie kurzfristig verändern können. Für Nordrhein-Westfalen gilt allerdings bezüglich der Zinssicherung z. B. Folgendes: Für die Hälfte des Gesamtbestands an Krediten zur Liquiditätssicherung darf die Gemeinde Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren treffen. Für ein weiteres Viertel am Gesamtbestand an Krediten zur Liquiditätssicherung dürfen Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von maximal fünf Jahren getroffen werden. Mit diesen Fristen ist die Kassenkreditfinanzierung immer noch kurzfristiger als der übliche Investitionskredit, aber das Veränderungsrisiko wird verringert.

2 Kassenkredite der Kommunen im Überblick

2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2005 bis 2015

In den letzten zehn Jahren ist die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte der Kommunen (ohne Extrahaushalte) um knapp 20 Milliarden Euro auf mehr als 132 Milliarden Euro gestiegen. Bei einer Inflation von 15,6 Prozent über den Gesamtzeitraum liegt der Anstieg damit real in etwa bei einem Inflationsausgleich (17,7 Milliarden). Wie in Abbildung 1 zu sehen ist, fand dieser Anstieg nahezu ausschließlich während der Finanzkrise von 2009 bis 2012 statt. Im Betrachtungszeitraum blieb die kommunale Verschuldung sowohl vor als auch nach der Wirtschaftskrise weitgehend konstant, was von einem finanziell relativ nachhaltigen Wirtschaften auf kommunaler Ebene zeugt.³

³ Im Zeitraum zwischen 2005 bis 2009 stieg die Verschuldung um lediglich 2,1 Prozent (von 113,5 auf 115,8 Milliarden Euro) bei einer Inflationsrate von 6,9 Prozent. Nach der Wirtschaftskrise gab es von 2012 bis 2015 ebenfalls lediglich einen Anstieg um 1,5 Prozent (von 130,6 auf 132,6 Milliarden Euro) bei einer Inflation in diesem Zeitraum von 2,7 Prozent. Damit verringerte sich die kommunale Verschuldung real (nach Inflation) außerhalb des Zeitraums der Finanzkrise in den kommunalen Haushalten von 2009 bis 2012.

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung der Schulden in diesem Zeitraum eine Veränderung der Schuldenstruktur weg von traditionellen investiven Bankkrediten und hin zu Kassenkrediten. Vor der Finanzkrise 2005 lag die Gesamthöhe der Kassenkredite noch bei weniger als 24 Milliarden Euro, bei Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008 jedoch schon bei fast 30 Milliarden Euro. Erst seit 2012 hat sich diese Entwicklung etwas abgeschwächt und die Kassenkreditverschuldung liegt konstant bei knapp unter 50 Milliarden Euro. Da das Volumen der langfristigen investiven Kredite in diesem Zeitraum gefallen ist und seit 2008 um rund 80 Milliarden Euro fluktuiert, entfiel die gesamte zusätzliche Verschuldung seit 2005 auf Kassenkredite. Von 2014 zu 2015 gab es einmalig im Beobachtungszeitraum einen moderaten Rückgang der Kassenkredite, wesentlich bedingt durch die Entschuldungshilfen in Niedersachsen und Hessen. Das Problembewusstsein ist gestiegen und die allgemein gute Wirtschaftsentwicklung begünstigt die kommunalen Bemühungen, Kassenkredite zu limitieren. Allerdings ist das Volumen der Kassenkreditschulden auch 2016 (siehe Teil B, Kapitel 6) weiterhin alarmierend hoch.

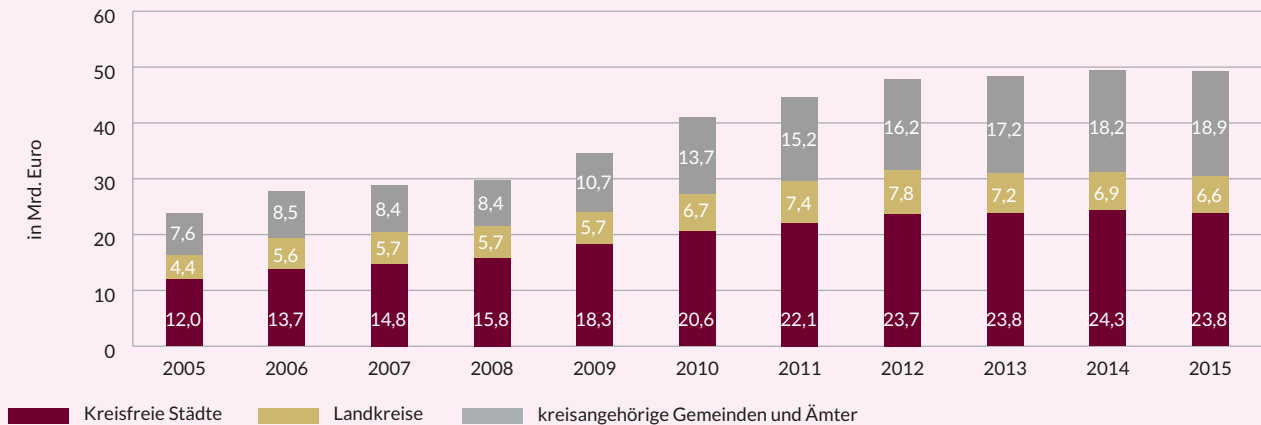
ABBILDUNG 1 Entwicklung der kommunalen Schulden und Anteil der Kassenkredite 2005–2015 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 bis 2015).

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Entwicklung der Kassenkredite nach kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 2005–2015 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 bis 2015).

BertelsmannStiftung

Um die Gesamtentwicklung besser nachvollziehen zu können, lohnt ein Blick auf die unterschiedlichen kommunalen Ebenen (vgl. Teil A, Kapitel 4). Sowohl die kreisfreien Städte und die Landkreise als auch die kreisangehörigen Gemeinden haben die Möglichkeit, für ihre Aufgabenerfüllung und zum Zweck der Liquiditätssicherung Kassenkredite aufzunehmen. In einigen Bundesländern gibt es außerdem Verbands- und Samtgemeinden, eine Ebene zwischen Gemeinden und Landkreisen, die ebenfalls Verpflichtungen in Form von Kassenkrediten eingehen können.⁴

Abbildung 2 visualisiert die Entwicklung zwischen 2005 und 2015 auf den verschiedenen Ebenen.⁵ 2015 hatten die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt 18,8 Milliarden Euro Kassenkredite (etwa 38 Prozent aller kommunalen Kassenkredite), die Landkreise 6,6 Milliarden Euro (etwa 14 Prozent) und die kreisfreien Städte den Großteil mit 23,8 Milliarden Euro (fast 48 Prozent). Der Trend zu höheren Kassenkrediten zeigt sich sowohl in kreisfreien Städten und in den Landkreisen als auch in den kreisangehörigen Gemeinden, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Die kreisfreien Städte verdoppelten zwischen 2005 und 2015 ihre Bestände an Kassenkrediten, liegen aber seit 2012 mehr oder weniger konstant bei etwa 24 Milliarden Euro.

4 Des Weiteren gibt es vereinzelt auch Bezirke und Landschaftsverbände zwischen der Kreis- und Landesebene, die ebenfalls Kassenkredite aufnehmen. 2015 waren das allerdings nur der Bezirk Oberpfalz (Bayern) und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen), die zusammen Kassenkredite in Höhe von 365 Millionen Euro aufgenommen haben.

5 Kassenkredite der Verbands- und Samtgemeinden sind hier den kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet. Die Kassenkredite der Bezirke und Landschaftsverbände sind wegen Geringfügigkeit hier nicht berücksichtigt.

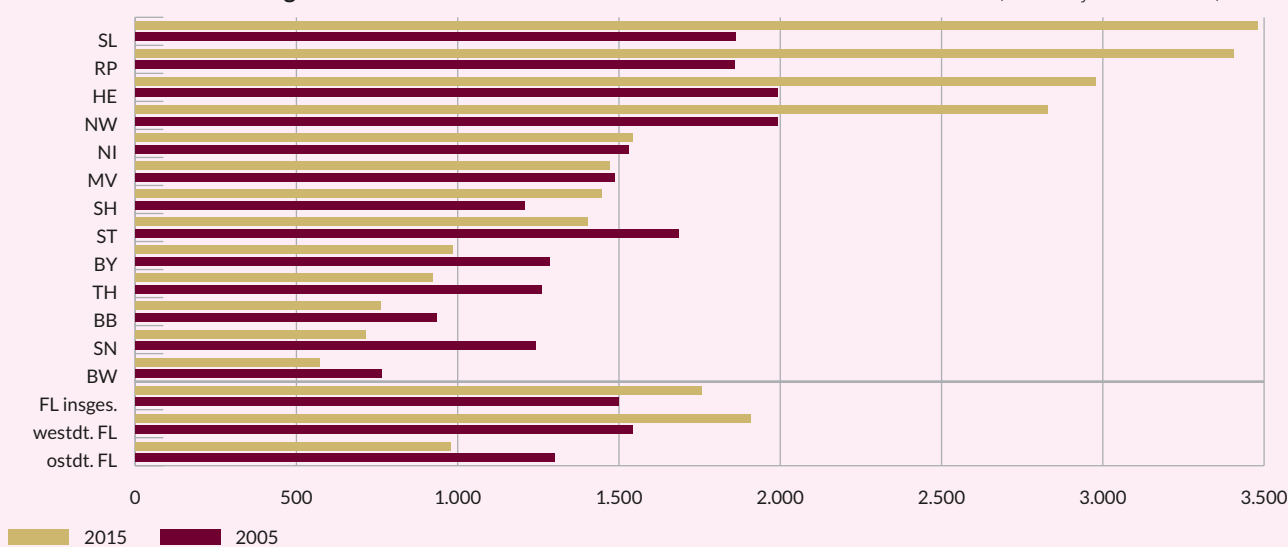
Für die Landkreise ergibt sich ein ähnliches Bild: Der starke Anstieg wurde 2012 gestoppt und die Kassenkreditverschuldung ist seitdem sogar rückläufig. Lediglich kreisangehörige Gemeinden verzeichnen nach wie vor wachsende Kassenkredite.⁶

2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich

Die kommunale Verschuldung mit Kassenkrediten und Investitionskrediten in den Kernhaushalten in den Jahren 2005 und 2015 wird in Abbildung 3 im Ländervergleich dargestellt. Im Durchschnitt stehen die deutschen Kommunen 2015 mit etwa 1.750 Euro Gesamtverschuldung pro Einwohner in der Pflicht. Der Vergleich der Flächenländer zeigt jedoch enorme Unterschiede beim Schuldenniveau und bei der Entwicklung der Verschuldung. 2015 lagen das Saarland (3.481 Euro pro Einwohner) und Rheinland-Pfalz (3.405 Euro) deutlich über 3.000 Euro und Hessen (2.979 Euro) und NRW (2.828 Euro) nur knapp darunter. Gegenüber Baden-Württemberg – das mit 571 Euro pro Einwohner die

6 Interessant ist hier auch die Ausgabenverteilung der verschiedenen Gebietskörperschaften. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes tragen die kreisfreien Städte und die Landkreise etwa jeweils ein Viertel der Ausgaben des kommunalen Sektors. 42 Prozent entfallen auf die kreisangehörigen Gemeinden. Damit wird klar, dass die kreisfreien Städte gemessen an ihrem Ausgabenanteil einen stark überproportionalen Anteil an den Kassenkrediten tragen. Allerdings unterscheidet sich auch die Ausgabenstruktur. Die kreisfreien Städte und Landkreise sind für einen Großteil der Sozialausgaben verantwortlich, die im Zeitverlauf stark angestiegen sind. Insbesondere die kreisfreien Städte sind hier durch Mehrbelastungen betroffen, da sie diese im Gegensatz zu den Landkreisen nicht umlegen können. Der Anstieg der Sozialausgaben kommt daher als ein Faktor für den starken Anstieg der Kassenkredite bei den kreisfreien Städten in Betracht.

ABBILDUNG 3 Ländervergleich kommunale Schulden in den Kernhaushalten 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

geringste Gesamtverschuldung in den Kernhaushalten aufweist – ist die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen des Saarlandes demnach mehr als sechs Mal so hoch.

Auch bei der Entwicklung von 2005 zu 2015 zeigen sich sehr große Länderunterschiede. Eine Mehrheit der Flächenländer konnte die Pro-Kopf-Verschuldung konstant halten oder sogar reduzieren. Auf der anderen Seite stieg die Verschuldung im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen – also den Ländern, die bereits über die höchsten Bestände verfügen – deutlich und in Schleswig-Holstein zumindest moderat. Insgesamt führt die Schulden-situation in diesen Ländern zu einem Anstieg der bundesweiten Pro-Kopf-Verschuldung von 256 Euro (von 1.499 auf 1.755 Euro).

Vorbilder beim Schuldenabbau sind die wirtschaftlich erfolgreichen Südländer Bayern und Baden-Württemberg. Beide verfügten bereits 2005 über (sehr) geringe Schuldenstände. Gleichwohl konnten sie im betrachteten Vergleichszeitraum ihre nominalen Schulden noch weiter senken. Auch die Kommunen in den ostdeutschen Ländern konnten ihre Schulden im Durchschnitt reduzieren (von 1.300 auf 979 Euro), in Sachsen sogar um 529 Euro pro Einwohner. Anzumerken ist hier der Effekt der Bevölkerungsentwicklung. Während ein Anstieg der Bevölkerung in Süddeutschland die Pro-Kopf-Verschuldung automatisch sinken lässt, ist in den demographisch schrumpfenden ostdeutschen Kommunen das Gegenteil der Fall. Dass dennoch alle fünf ostdeutschen Länder bei ihren Bemühungen um Schulden-

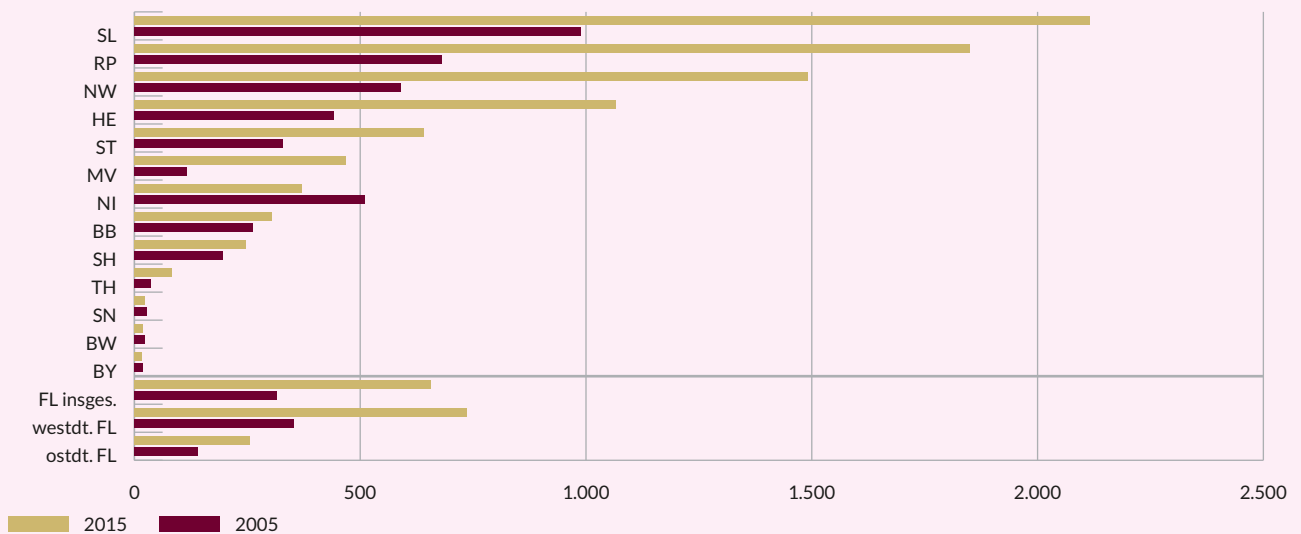
konsolidierungen erfolgreich waren, ist vor diesem Hintergrund umso bemerkenswerter.⁷

Ähnlich zweigeteilt wie die Gesamtverschuldung sind auch das Niveau und die Entwicklung der Kassenkredite in den kommunalen Kernhaushalten zwischen den Ländern. Auffällig ist zunächst, dass Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen nahezu ohne Kassenkredite auskommen, während die Kommunen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz ihre Kassenkredite im betrachteten Zeitraum mindestens verdoppelten (Abbildung 4). Interessanterweise erhöhten auch viele ostdeutsche Kommunen ihre Kassenkreditverschuldung, ohne jedoch insgesamt neue Schulden aufzunehmen; insbesondere die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Lediglich in den Kommunen Niedersachsens sind die Kassenkredite gesunken, bedingt durch Entschuldungshilfen des Landes. Bei nahezu konstanter Pro-Kopf-Verschuldung zeigen sich hier im Zehnjahresvergleich deutlich niedrigere Kassenkredite.

Abbildung 5 zeigt ergänzend, welchen Anteil an den kommunalen Schulden die Kassenkredite in den Flächenländern ausmachen. Vergleichbar mit Abbildung 1 bestätigt die Betrachtung die Entwicklung zwischen 2005 und 2015. So hat sich für die Gesamtheit der Flächenländer der Anteil der Kassenkredite an kommunalen Schulden von 21 Prozent auf 37 Prozent gesteigert und somit nahezu verdoppelt. Diese

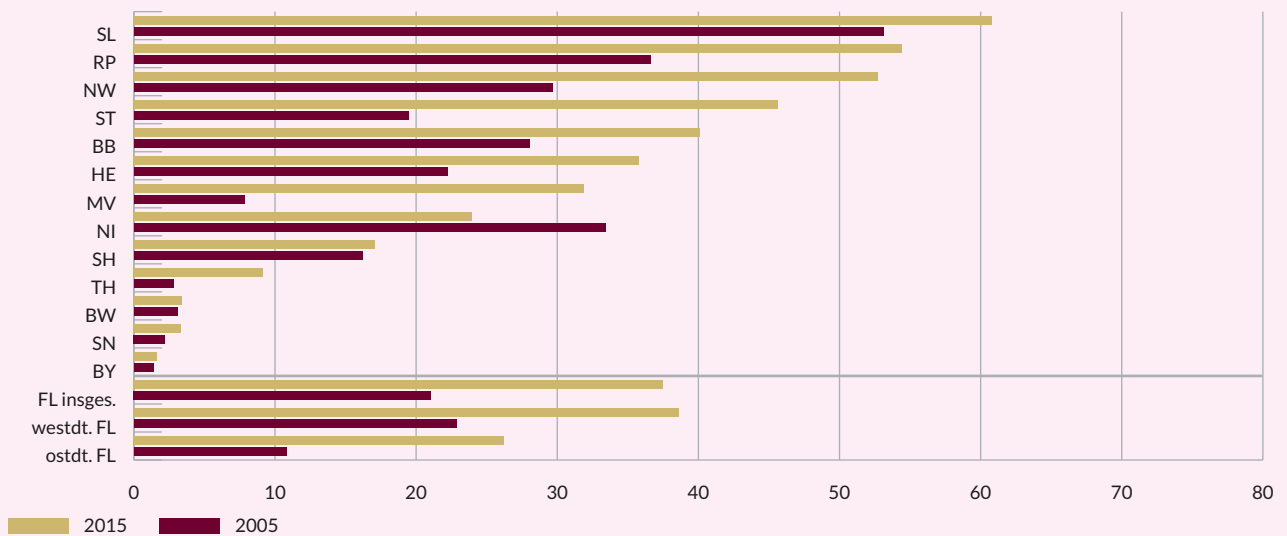
⁷ Hinzu kommt, dass die auslaufenden Solidarpaktmittel die ostdeutschen Kommunen finanziell belasten.

ABBILDUNG 4 Ländervergleich Kassenkredite in den Kernhaushalten 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2005 und 2015 (in Prozent)



| BertelsmannStiftung

Steigerung ist sowohl in den alten als auch den neuen Ländern zu beobachten, wobei sie im Westen mit 69 Prozent ausgehend von einem höheren Niveau weniger massiv ausfällt als im Osten mit 142 Prozent. Dieser allgemeine Trend tritt jedoch nicht in allen Ländern auf. So ist der Anteil der Kassenkredite in Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg moderat gesunken und in Niedersachsen sogar um 28 Prozent gefallen. Im Kontrast dazu hat sich der Anteil in Sachsen-Anhalt und Thüringen mehr als verdoppelt und ist in Mecklenburg-Vorpommern gar um 306 Prozent gestiegen. Nicht allein diese Heterogenität in den Veränderungen zwischen 2005 und 2015, sondern auch die großen Unterschiede zwischen den Anteilen der Kassenkreditverschuldung fallen in der Abbildung auf. Im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen machen die Kassenkredite im Schnitt mehr als die Hälfte der kommunalen Verschuldung aus. In Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg sind es weniger als 5 Prozent.

2.3. Zwischenfazit

Der starke Anstieg der kommunalen Verschuldung in den Jahren 2005 bis 2015 fällt hauptsächlich in die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise. Sowohl von 2005 bis 2009 als auch nach 2013 blieben die Gesamtschulden in den Haushalten der Kommunen nahezu konstant.

Allerdings zeigt sich ein Trend hin zur Verschuldung über Kassenkredite anstatt herkömmlicher Kredite (welche nur für investive Zwecke verwendet werden dürfen). Zwischen 2005 und 2015 stieg ihr Anteil von 21 Prozent auf 37 Prozent. Statistisch wurden neue Schulden nahezu vollständig in Form von Kassenkrediten aufgenommen.

Bei der beschriebenen Entwicklung gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern. Die Kommunen im Westen des Landes verbuchten einen starken Anstieg der Gesamtverschuldung, während in südlichen und auch in einigen östlichen Ländern die Verschuldung sogar reduziert werden konnte. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Kassenkrediten: Während sich diese in den Kommunen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz mindestens verdoppelten, kommen Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen nahezu ohne Kassenkredite aus. Entsprechend der Zuwächse in den vier „Krisenländern“ stieg auch der Anteil von Kassenkrediten an der Gesamtverschuldung im Westen Deutschlands, zum Teil auf über 50 Prozent.

3 Disparitäten in der Entwicklung der Kassenkredite

3.1 Regionale Verteilung von Kassenkreditbeständen

Im vorhergehenden Kapitel wurde gezeigt, dass sich die Pro-Kopf-Kassenkreditbestände zwischen den Flächenländern auch im zeitlichen Vergleich stark unterscheiden. Ein Blick auf die Kassenkredite auf der Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte zeichnet ein noch detaillierteres Bild der zugrunde liegenden regionalen Unterschiede; wiederum auf Grundlage der Jahre 2005 und 2015. Für die Betrachtung wurde die Verschuldung von Landkreisen und den ihnen angehörigen Gemeinden (und ggf. anderen Gemeindeverbänden) zu statistischen Gesamtkreisen aggregiert.

Abbildung 6 unterteilt die Gesamtkreise und kreisfreien Städte nach ihren Kassenkreditbeständen je Einwohner in vier Kategorien⁸. So liegt die Kassenkreditverschuldung in den Kernhaushalten bei 102 Gesamtkreisen unter 5 Euro, bei 106 Kreisen zwischen 5 und 100 Euro, bei 108 Kreisen zwischen 100 und 1.000 Euro und bei 82 Kreisen über 1.000 Euro.

Zunächst wird auch auf der Kreisebene ersichtlich, dass die südlichen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen in der Fläche keine Kassenkreditproblematik aufweisen. Im Hinblick auf den Bundesdurchschnitt fallen die Kassenkredite pro Einwohner in diesen Ländern äußerst niedrig aus. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass auch diese Länder einzelne Kommunen mit – wenn auch niedrigen – dreistelligen Kassenkreditbeständen je Einwohner beheimaten, etwa die bayerische kreisfreie Stadt Rosenheim mit 229 Euro, den baden-württembergischen Landkreis Heidenheim mit 116 Euro und den sächsischen Landkreis Nordsachsen mit 114 Euro. Dennoch fallen vor allem die zahlreichen Gesamtkreise und kreisfreien Städte auf, die quasi ohne Kassenkredite auskommen (Kassenkredite von weniger als 5 Euro je Einwohner). In Bayern sind dies 56 von 96 Kreisen, in Baden-Württemberg 21 von 44. Interessan-

terweise sind in Sachsen die drei kreisfreien Städte Dresden, Chemnitz sowie Leipzig kassenkreditfrei.

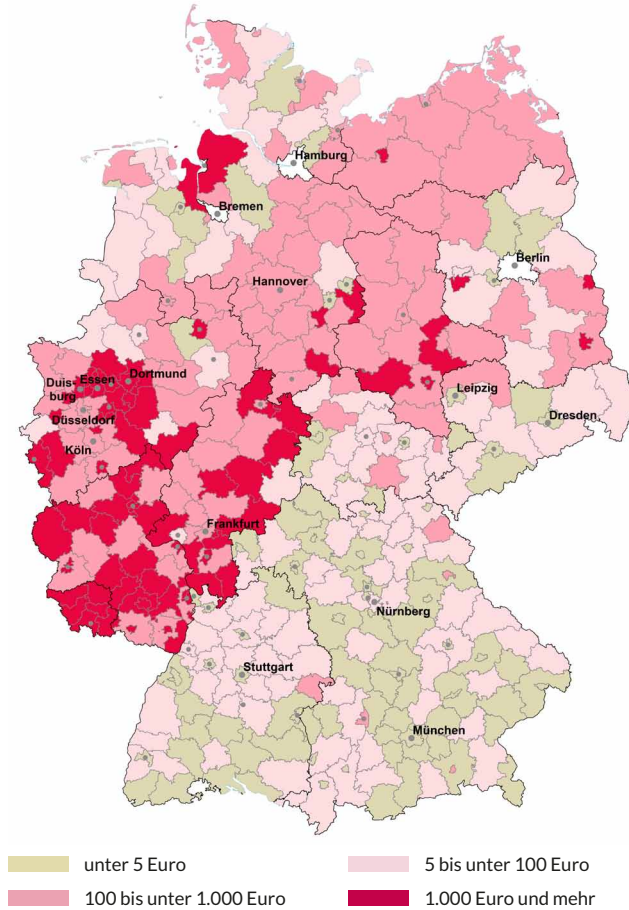
Wie bereits in der Diskussion um Abbildung 4 besprochen, zeigt die Karte auch, dass die ostdeutschen Kommunen insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mittlerweile durchaus substanzielle Kassenkreditschulden angesammelt haben, obwohl die Gesamtverschuldung immer noch moderat ist. Gerade in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt muss allerdings angesichts der (Entwicklung der) Kassenkreditbestände durchaus von Problemen in der Fläche gesprochen werden.

Überdies lässt sich gut erkennen, wo die wirklich großen Problemlagen bei den Kassenkrediten auftreten: im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen. In diesen Ländern liegen nicht nur die großen Ausreißer (siehe weitere Analysen in Kapitel D.3.3), auch in der Fläche zeigt sich eine durchgehend hohe Kassenkreditverschuldung. So liegt selbst der Landkreis Merzig-Wadern, der die niedrigsten durchschnittlichen Kassenkredite im Saarland aufweist, mit mehr als 1.000 Euro je Einwohner deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. In Rheinland-Pfalz, wo 2015 mit Pirmasens die deutsche Stadt mit den höchsten Pro-Kopf-Kassenkrediten liegt, weisen immerhin 25 von 36 Kreisen vierstellige Pro-Kopf-Kassenkreditbestände auf. In Nordrhein-Westfalen sind vor allem die kreisfreien Städte betroffen. Mit Ausnahme von Münster, Düsseldorf, Köln und Hamm haben sie alle Kassenkredite von mindestens 1.000 Euro pro Einwohner angesammelt.

Die Gegenüberstellung der kreisfreien Stadt Oberhausen mit Kassenkrediten von etwa 7.550 Euro je Einwohner und dem Gesamtkreis Gütersloh, der als Ausnahme in Nordrhein-Westfalen ohne Kassenkredite auskommt, zeigt, dass es trotz einer hohen Problemlage auf aggregierter Ebene teils äußerst starke Disparitäten auch innerhalb der „Krisenländer“ gibt. Große Heterogenität zwischen den

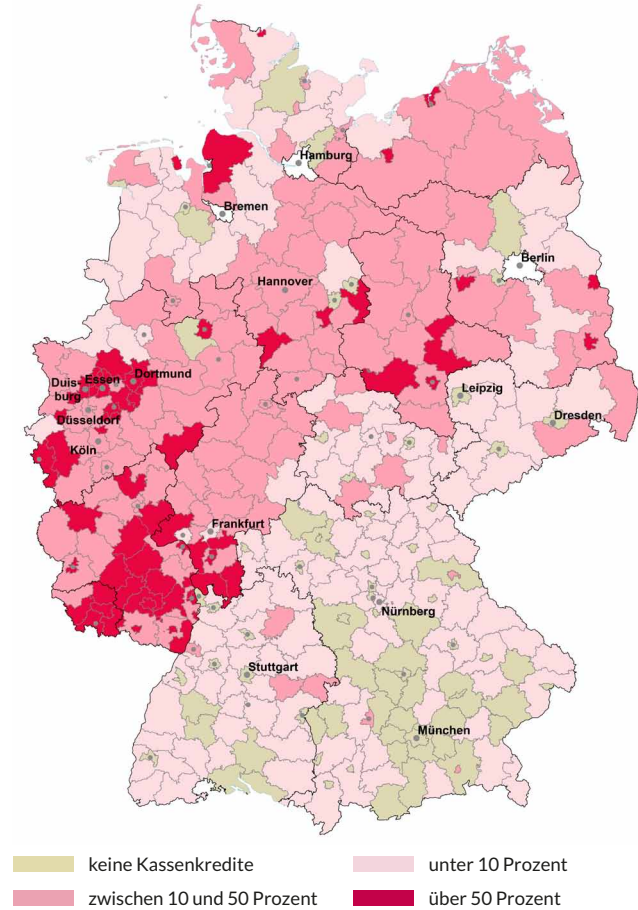
⁸ Die Einteilung, die in etwa eine Vierteilung der Gesamtverteilung in widerspiegelt, erfolgte nach festen Grenzen.

ABBILDUNG 6 Kassenkredite 2015 (in Euro je Einwohner) – Gesamtkreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

ABBILDUNG 7 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2015 – Gesamtkreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Kommunen zeigt sich auch in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen oder Thüringen, wo Kommunen mit hohen und niedrigen Kassenkreditbeständen teils sogar nebeneinander liegen. Auffallend sind die eklatanten Unterschiede der Verschuldungslage an den Ländergrenzen Bayern und Hessen sowie Baden-Württemberg zu Rheinland-Pfalz.

Wie bereits gezeigt, weisen die Länder große Unterschiede im Hinblick auf die (Kassen-)Kreditbeschaffung der Kommunen auf. Für eine präzisere Analyse werden die Gesamtkreise und kreisfreien Städte noch einmal nach den Anteilen der Kassenkredite an den Schulden in vier Kategorien eingeteilt (Abbildung 7). Neben 75 Kreisen, die keine Kassenkredite in Anspruch nehmen, machen in 129 Kreisen die Kassenkreditbestände weniger als 10 Prozent der Verschuldung aus. In 126 Kreisen liegen sie immerhin schon zwischen 10 und 50 Prozent, 68 Kreise weisen schließlich sogar mehr als 50 Prozent auf.

Erwartungsgemäß weisen die Abbildungen 6 und 7 eine hohe Übereinstimmung auf zwischen Kreisen mit hoher Kassenkreditverschuldung und Kreisen, die sich zu einem großen Anteil über Kassenkredite finanzieren. Die Gesamtkreise und kreisfreien Städte im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind fast komplett den beiden oberen Kategorien (über 100 Euro) zugehörig. Dies bestätigt zwar die im Bundesvergleich relativ große Abhängigkeit von Kassenkrediten. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Unterschiede auch innerhalb der Länder zum Teil sehr groß sind. In Rheinland-Pfalz etwa verzeichnet der Landkreis Ahrweiler einen Kassenkreditanteil von nur 12 Prozent, während in Pirmasens 83 Prozent der Schulden durch Kassenkredite finanziert sind. In Nordrhein-Westfalen haben die kreisfreien Städte Hagen, Remscheid, Bielefeld und Oberhausen einen Kassenkreditanteil von über 85 Prozent, während der Kreis Gütersloh ohne Kassenkredite auskommt und weitere vier Kreise weniger als 10 Prozent verzeichnen.

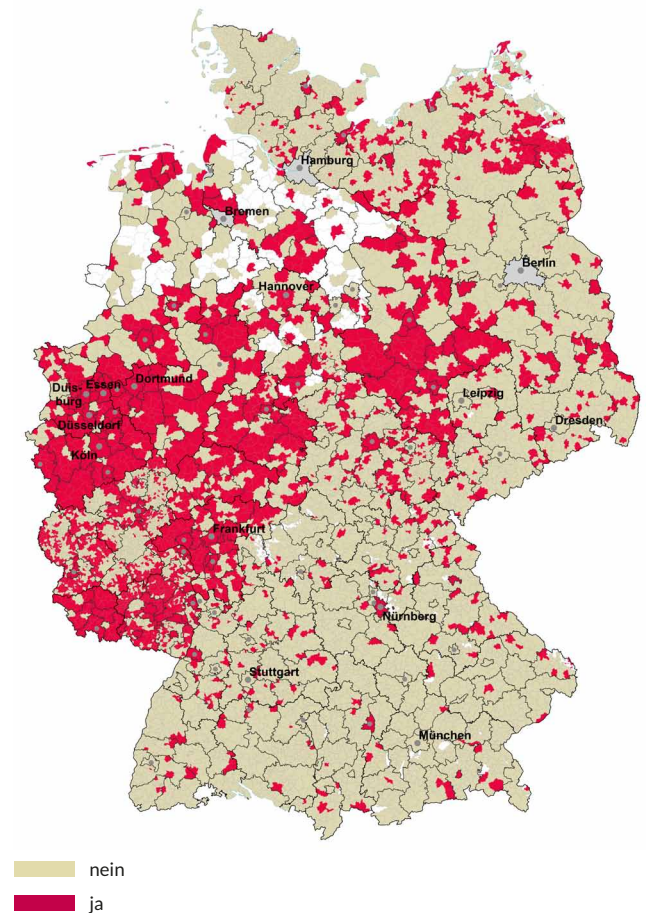
Den Erwartungen entsprechend sind die Disparitäten in der Verschuldungsstruktur in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen sehr gering. Insgesamt weisen hier nur neun von 153 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten einen Kassenkreditanteil von mehr als 10 Prozent auf und keiner mehr als 20 Prozent. Dass die weiteren Länder bis auf Sachsen-Anhalt Kreise aus mindestens drei Kategorien aufweisen, zeigt, dass dort überall zumindest moderate Disparitäten zu finden sind. Die größte Spanne findet sich dabei in Brandenburg, wo die Landeshauptstadt Potsdam und der Landkreis Oberhavel frei von Kassenkrediten sind, die kreisfreien Städte Frankfurt an der Oder und Brandenburg an der Havel hingegen Kassenkreditanteile von je 89 Prozent und Cottbus von 92 Prozent verzeichnen.

In den Abbildungen 8 und 9 wird die Analyse der regionalen Unterschiede auf die verschiedenen kommunalen Ebenen vertieft. Abbildung 8 zeigt, welche kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte Kassenkredite aufgenommen haben und welche nicht. Ergänzend zeigt Abbildung 9, welche Landkreise selbstständig Kassenkredite aufgenommen haben.⁹ Dort geht es also nicht um den Kassenkreditbestand der Gesamtkreise, der auch die Kassenkredite der zugehörigen Gemeinden umfasst. In der Gesamtbetrachtung beider Graphiken zeigt sich entsprechend, ob es regionale Unterschiede im Hinblick darauf gibt, welche kommunale Ebene eher dazu neigt, Kassenkredite aufzunehmen.

In Abbildung 8 wird für die über 11.000 Gemeinden in Deutschland dargestellt, welche Kommunen Kassenkredite nutzen oder nicht. Die Karte zeigt interessante regionale Unterschiede auf. Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen nutzt der Großteil der Gemeinden Kassenkredite. Auch in Hessen und in Sachsen-Anhalt sind Kassenkredite weit verbreitet.¹⁰

Eine Sonderposition nehmen Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ein. Während es in beiden Ländern viele kreisangehörige Gemeinden gibt, für die ein Kassenkreditbestand von null Euro ausgewiesen wird, wird die tatsächliche Verschuldungslage mit Kassenkrediten in der Abbildung 8 verzerrt dargestellt, weil Verbands- oder Samtgemeinden die Verschuldung über Kassenkredite mittreiben können. So

ABBILDUNG 8 **Kassenkredite Ja/Nein 2015 (in Euro je Einwohner) – Gemeindeebene**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

sind in Rheinland-Pfalz von 149 Verbandsgemeinden 145 mit Kassenkrediten belastet; in Niedersachsen haben 54 von 122 Samtgemeinden Kassenkredite in ihrem Schuldenportfolio. Tatsächlich kann beispielsweise in den Gesamtkreisen Rhein-Hunsrück-Kreis und Westerwaldkreis die Verschuldungslast durch Kassenkredite mit über 90 Prozent auf die Verbandsgemeindeebene zurückgeführt werden.¹¹

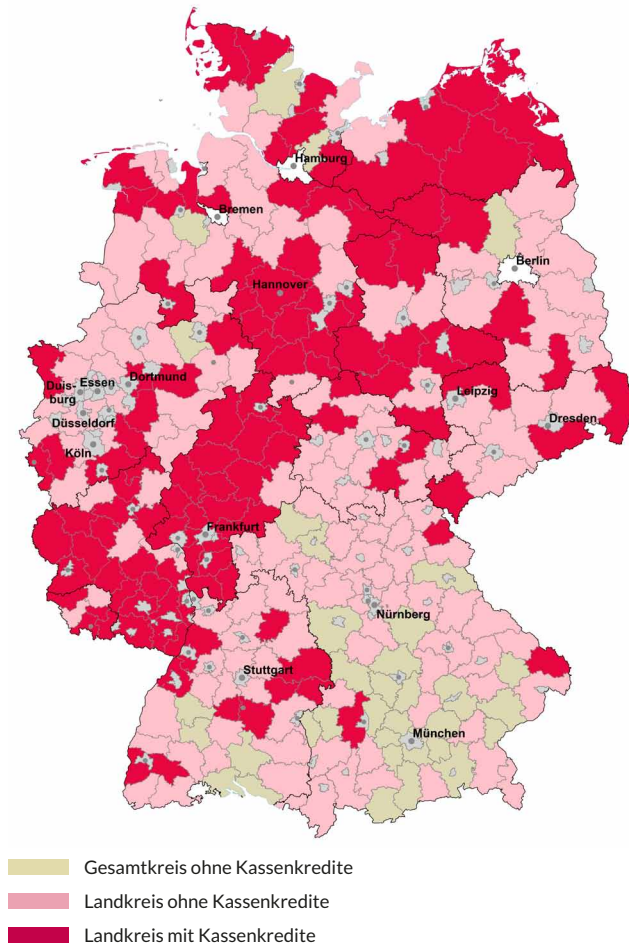
Während Kassenkredite im Westen Deutschlands ein erhebliches gemeindliches Problem darstellen, zeigt sich die Lage in anderen Ländern grundverschieden. In Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen, aber auch in Branden-

9 In beiden Analysen werden nur jene Kommunen als kassenkreditfrei kategorisiert, die tatsächlich null Euro bei den Kassenkrediten in der Schuldenstatistik der Gemeinden ausweisen. In Abbildung 6 wurden in der untersten Kategorie Kassenkreditbestände von bis zu 5 Euro je Einwohner zugelassen, weil auf der Gesamtkreisebene eine Kategorisierung mit null Euro wenig informativ ist.

10 In der Darstellung der Gemeindekarte wurde auf Geosoftware aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. Damit einher gehen Darstellungsprobleme für Gemeinden, die im Zeitraum 2014 bis 2015 von Gemeindegebietsreformen betroffen waren.

11 In der Darstellung von Abbildung 8 wurde darauf verzichtet, die Kassenkreditbestände der Ämter, Verbandsgemeinden oder Samtgemeinden auf die dazugehörigen Kommunen zu verteilen. In allen anderen Karten und Darstellungen werden die Verschuldungszahlen dieser Ebene den jeweiligen Gesamtkreisen zugerechnet. Auch in vielen anderen Ländern (z. B. Brandenburg oder Schleswig-Holstein) können Ämter Kassenkredite aufnehmen. Allerdings sind die Fallzahlen und die durchschnittlichen Verschuldungszahlen sehr gering.

ABBILDUNG 9 **Kassenkredite Ja/Nein 2015 (in Euro je Einwohner) – Landkreise und kreisfreie Städte**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

burg, Thüringen und Schleswig-Holstein ist jeweils nur eine geringe Anzahl der Gemeinden von der Kassenkreditproblematik betroffen.

In Abbildung 9 wechselt die Betrachtung auf die Ebene der Landkreise (kreisfreie Städte werden hier nicht dargestellt). Unterschieden wird zwischen drei Kategorien. Die erste Kategorie umfasst die 118 Landkreise, die selbstständig auf Kreisebene Kassenkredite aufgenommen haben.¹² In der zweiten Kategorie haben 142 Landkreise selbst keine Kassenkredite aufgenommen, wohl aber dem Kreisgebiet zugehörige Gemeinden. Außerdem gibt es 35 Landkreise, in denen weder auf Kreisebene noch auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden Kassenkredite aufgenommen wurden.

¹² Für die Einteilung in diese erste Kategorie, ist es unerheblich, ob die jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden Kassenkredite haben oder nicht.

Vor allem Bayern sticht hier heraus. Lediglich drei der Landkreise haben Kassenkredite aufgenommen und 25 der Landkreise kommen sogar ohne eigene und Kassenkreditaufnahme der Gemeinden aus. Auch in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen und Brandenburg nimmt eine klare Mehrheit der Landkreise keine Kassenkredite auf.¹³

3.2 Maximalwerte

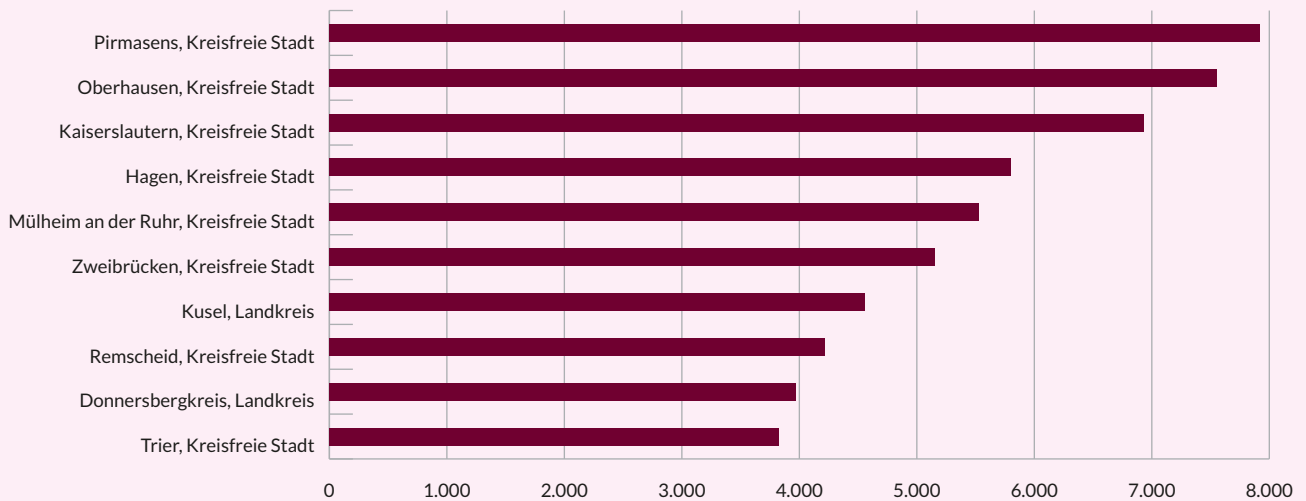
Abbildung 10 führt die zehn Gesamtkreise oder kreisfreien Städte mit der höchsten Kassenkreditverschuldung pro Kopf im Jahr 2015 auf und nimmt damit die Extremwerte der Verteilung in den Blick.

Die höchsten Kassenkredite pro Kopf weist 2015 die rheinland-pfälzische Stadt Pirmasens auf, gefolgt von Oberhausen und Kaiserslautern. Hier fallen erneut die regionalen Besonderheiten auf, die bereits im letzten Kapitel kommentiert wurden. Tatsächlich sind die siebzehn Landkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten Kassenkreditbeständen pro Kopf allesamt in Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen verortet.

Wie extrem diese Pro-Kopf-Werte sind, wird deutlich, wenn man sie mit dem Median der Kassenkreditverteilung von 78 Euro pro-Kopf vergleicht. Während sich in 50 Prozent der deutschen Kommunen der Kassenkreditbestand auf weniger als 80 Euro beschränkt, liegt selbst die rheinland-pfälzische kreisfreie Stadt Trier, die auf Platz zehn in der Liste steht, etwa 49mal so hoch wie dieser Median-Wert. In Pirmasens ist die Kassenkreditbelastung sogar etwa 100 Mal so groß wie im Median.

¹³ Als Anmerkungen sei erwähnt, dass es auch Landkreise gibt, die selbst Kassenkredite aufnehmen, wobei die kreisangehörigen Gemeinden dies nicht tun. Dies ist der Fall in den baden-württembergischen Kreisen Rastatt und Heidenheim und im niedersächsischen Ammerland. Diese Landkreise sind in Abbildung 9 ebenfalls weiß gekennzeichnet.

ABBILDUNG 10 Liste der 10 Gesamtkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten Kassenkreditbeständen 2015
(in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

BertelsmannStiftung

3.3 Disparitäten bei den Kassenkrediten im Zeitverlauf 2005 bis 2015

In diesem Kapitel wird untersucht, wie sich die Unterschiede zwischen den Kommunen im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 entwickelt haben. Abbildung 11 zeigt die Verteilungen der Kassenkredite 2005, 2015 (sowie 2015 inflationsbereinigt zu Preisen von 2005). Wie bereits erwähnt, finden sich in der Grundgesamtheit der 398 Kommunen viele, deren Kassenkredite tatsächlich null oder nur knapp darüber sind. Für die von uns gewählte Darstellungsform einer Kerndichteschätzung lässt sich infolgedessen nur schwer eine Aussage über die Entwicklung am oberen Rand treffen. Aus diesem Grund werden in die folgende Analyse lediglich die Kommunen einbezogen, die 2015 über dem Median von 78 Euro lagen. So lässt sich für die betreffenden 199 Kommunen mit hoher Kassenkreditverschuldung darstellen, wie sich deren Situation verändert hat, ohne dass dieses Bild durch die kassenkreditlosen Kommunen verzerrt wird. Dargestellt wird also die Entwicklung bei den Kommunen mit hohen Kassenkrediten, nicht aber die Gesamtentwicklung aller Kommunen.

Die Betrachtung der Verschiebung der Gesamtverteilung zeigt einen eindeutigen Trend zu höheren Kassenkrediten. Die pinke Linie fällt sichtbar flacher aus. Die Dichte im unteren Bereich der Verteilung hat abgenommen. 2015 haben deutlich mehr Kommunen Kassenkredite je Einwohner über 1.000 Euro als noch 2005. Die gestrichelte Linie, die die Dichte für 2015 inflationsbereinigt darstellt, ver-

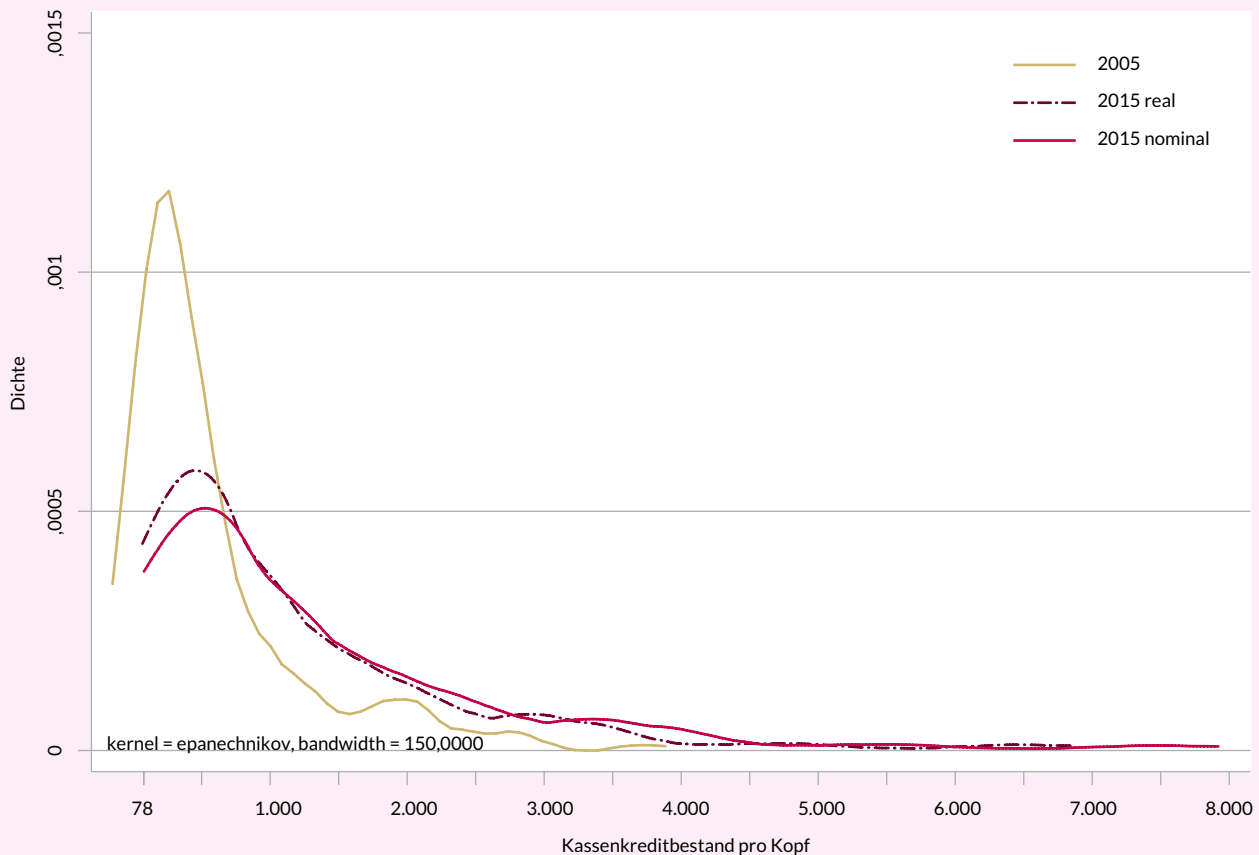
deutlicht, dass auch real eine deutliche Zunahme der Kassenkredite zu verzeichnen ist. Besonders auffällig ist die Steigerung der Höchstwerte: Mit 3.736 Euro je Einwohner hatte Oberhausen im Jahr 2005 die höchsten Kassenkredite, 2015 gab es hingegen schon 13 Kreise mit höheren (nominalen) Werten. Allerdings wäre es falsch, die wachsenden Kassenkreditbestände nur auf die Steigerungen in den Extremen bei den rheinland-pfälzischen und nordrhein-westfälischen Gesamtkreisen und kreisfreien Städten zurückzuführen. Die Zunahme der Dichte für die Werte im unteren vierstelligen Bereich ist ebenfalls klar zu erkennen.

Interessanterweise bleibt der Median der Gesamtverteilung (einschließlich der Kommunen am unteren Rand) jedoch real nahezu konstant. Er wächst von 64 Euro pro Kopf im Jahr 2005 nur auf inflationsbereinigte 67 Euro 2015. Die höhere Verschuldung ergibt sich also nahezu ausschließlich aus Kommunen mit Kassenkreditbeständen oberhalb des Medianwertes.

Während die Dichtefunktionen die Bewegung der Verteilung als Ganzes darstellen, sind auch die Veränderungen innerhalb der Verteilung interessant. Selbst bei einer konstanten Verteilung könnten einige Kommunen innerhalb dieser ihre Position geändert haben, nach oben oder nach unten.

Abbildung 12 zeigt die 20 Gesamtkreise oder kreisfreien Städte mit den höchsten Steigerungen bzw. Senkungen an Kassenkrediten je Einwohner zwischen 2005 und 2015 und somit die Extremwerte der Veränderungen innerhalb der

ABBILDUNG 11 Kerndichteschätzung der Kassenkreditbestände 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| Bertelsmann Stiftung

Verteilung. Es überrascht nicht, dass sich die Kommunen mit den höchsten Steigerungen stark mit den Kommunen mit den höchsten Werten aus Abbildung 10 überschneiden. Konkret bedeutet dies, dass wiederum lediglich Gesamtkreise und kreisfreie Städte aus Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen in der Liste mit den größten Steigerungen vertreten sind. Die mit einigem Abstand höchste Steigerung an Kassenkrediten je Einwohner verzeichnet mit 5.672 Euro die kreisfreie Stadt Pirmasens, welche auch in Abbildung 10 den „Spitzenplatz“ belegt. Mit ihren hohen Änderungswerten sind die aufgeführten Kreise keinesfalls Ausreißer: Insgesamt 228 Gesamtkreise und kreisfreie Städte erhöhten ihre Kassenkreditbestände im betrachteten Zeitraum, was den grundsätzlichen Trend zu steigenden Kassenkrediten noch einmal belegt. 54 von ihnen steigerten ihre Kassenkredite je Einwohner sogar um einen vierstelligen Betrag.

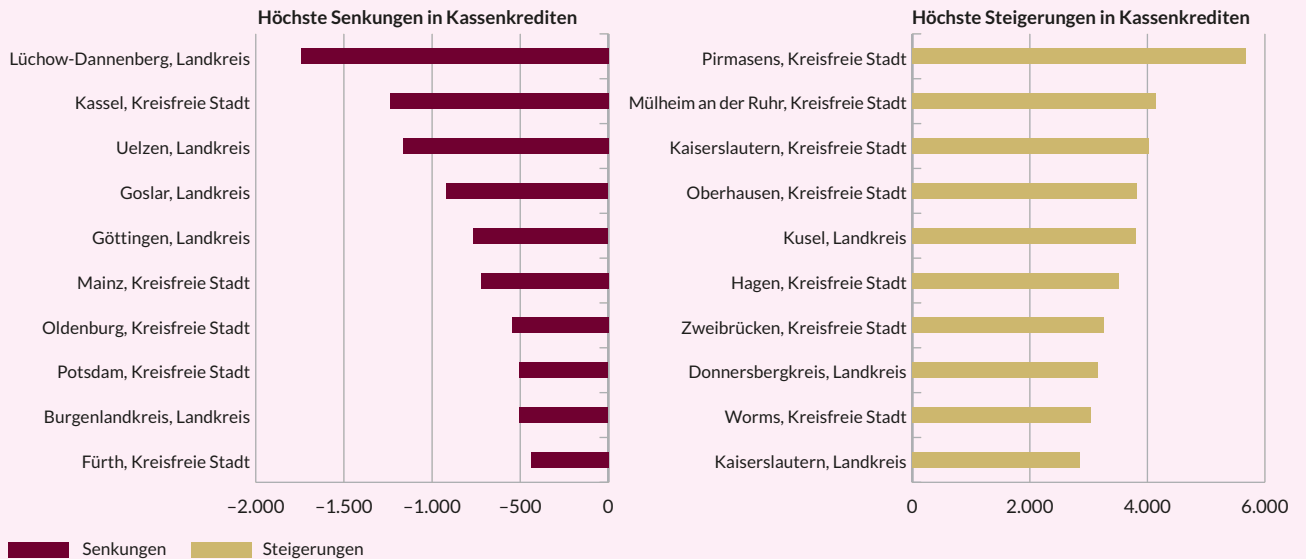
Den höchsten Rückgang gab es im niedersächsischen Landkreis Lüchow-Dannenberg, welcher die Kassenkredite je Einwohner um 1.743 Euro senken konnte. Sechs der

aufgeführten Kreise befinden sich in Niedersachsen, was nicht überrascht, da Niedersachsen, wie in Abbildung 4 gezeigt, insgesamt seine Kassenkredite zwischen 2005 und 2015 deutlich reduzierte. Anzumerken ist jedoch, dass die ersten fünf Kommunen dieser Auflistung von Entschuldungshilfen der Länder Hessen und Niedersachsen profitierten (vgl. Textbox 1).¹⁴ Auch die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt Mainz profitierte von Hilfszahlungen des Landes und konnte 723 Euro je Einwohner abbauen; ist jedoch weiterhin mit relativ hohen Kassenkreditbeständen konfrontiert (2.086 Euro je Einwohner). Im Gegensatz dazu konnten die in der Liste folgenden kreisfreien Städte Oldenburg, Potsdam und Fürth ihre Kassenkreditbestände vollständig abbauen.¹⁵

¹⁴ Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat 2015 80,4 Millionen Euro aus dem Zukunftsvertrag erhalten (Entschuldungsfonds). Auch die Landkreise Uelzen (60 Millionen Euro), Goslar (etwa 44 Millionen Euro) und Göttingen (über 70 Millionen Euro) sowie die Stadt Hildesheim (130 Millionen Euro) haben über den Zukunftsvertrag von Zahlungen profitiert. Kassel hat bis zu 66 Millionen Euro Entschuldungshilfe erhalten (Schutzschirmgesetz).

¹⁵ Die Stadt Fürth erhielt (allein) 2013 ergebniswirksame Hilfen in Höhe von 4 Millionen Euro.

ABBILDUNG 12 Minimal- und Maximalwerte bei den Veränderungen der Kassenkredite zwischen 2005 und 2015
(in Euro je Einwohner)



BertelsmannStiftung

TEXTBOX 1 Die Entschuldungsprogramme in Hessen und Niedersachsen

Bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 standen die verschiedenen Hilfsprogramme der Bundesländer im Blickpunkt (Arnold et al. 2015: 124 ff.). Neun der dreizehn Länder haben in den Jahren 2009 und 2010, nicht zuletzt im Kontext des starken Anstiegs der Kassenkredite im Zuge der Wirtschaftskrise, einschlägige Hilfsprogramme für ihre Kommunen aufgelegt. Sie unterscheiden sich im Detail deutlich hinsichtlich der Auswahl der teilnehmenden Kommunen, der Art der Finanzhilfen sowie der Bedingungen und Laufzeiten. Einige Programme setzen auf jährliche Zuschüsse zur Verringerung der Finanzierungsdefizite, andere auf sofortige spürbare Umschuldungen.

Unter diesen Programmen ragen die der Länder Niedersachsen und Hessen heraus, da diese Umschuldungen in beträchtlichem Umfang vorsahen. In Hessen wurden über das Programm „Kommunaler Schutzschirm“ in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt knapp 2,5 Milliarden Euro Kassenkredite abgelöst. Als Gegenleistung mussten die 100 teilnehmenden Gemeinden und Kreise hohe Sanierungsbeiträge erbringen und sich einer strengen Aufsicht unterstellen. Mit Blick auf die Jahresergebnisse der Teilnehmer ist das Programm erfolgreich.¹ Die größte Entschuldungssumme entfiel auf die Stadt Kassel mit 260 Millionen Euro.

Mitte 2017 konkretisierten sich in Hessen die Regierungspläne für ein zweites Entschuldungsprogramm. Unter dem Titel „Hessenkasse“ sollen wiederum über die Investitionsbank die restlichen Kassenkredite (ca. sechs Milliarden Euro in 2016) aller Kommunen abgelöst werden.²

In Niedersachsen löste das Land im Zuge des „Zukunftsvertrages“ bis Anfang 2015 rund 1,2 Milliarden Euro an Kassenkrediten ab.³ Die Besonderheit besteht darin, dass im Regelfall eine kommunale Fusion Voraussetzung der Entschuldungshilfe ist. Es wurden 42 Entschuldungsverträge geschlossen. Zum Stichtag Mitte 2015 erfüllten 29 der 42 Teilnehmer das Primärziel eines ausgeglichenen Ergebnishaushaltes (Niedersächsischer Landtag 2015). Der größte Einzelbetrag entfiel auf die Stadt Cuxhaven. Die Mittel in Höhe von 187,5 Millionen Euro entsprachen 60 Prozent der Kassenkredite. Die Stadt hatte seit 1993 keinen ausgeglichenen Haushalt mehr erreicht. Allerdings wurde hier keine Kommunalfusion veranlagt.

Die Umschuldung erfolgte in Hessen über die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank; in Niedersachsen über die NordLB, zu deren Gesellschaftern das Land gehört. Als Sondervermögen „verschwinden“ diese Schulden gleichsam aus der amtlichen Schuldenstatistik. Deutlich wird, dass die in der Stagnation

1 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2017a.

2 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2017b.

3 Statistisches Bundesamt 2015: 10.

seit 2012 zum Ausdruck kommende relative Entspannung beim Niveau der bundesweiten Kassenkredite allein auf diese besonderen Maßnahmen in Hessen und Niedersachsen zurückzuführen ist. Ohne diese Maßnahmen wären die Kassenkredite weiter gestiegen und lägen nun deutlich über 50 Milliarden Euro. Eine echte Gesundung der Kommunalfinanzen wäre erst gegeben, wenn die Schuldenstände aus eigener Kraft, d. h. aus laufenden Überschüssen, reduziert wären. Die strukturellen Ursachen der Kassenkredite liegen in den Kommunen jedoch weiterhin vor.

Zwischen 2005 und 2015 konnten insgesamt 130 Kreise ihre Kassenkredite je Einwohner verringern.

Allgemein ist anzumerken, dass die Senkungen insgesamt niedriger ausgefallen sind als die Steigerungen. So ist die Senkung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (1.743 Euro) immer noch um 1.000 Euro geringer als die Steigerung im Landkreis Kaiserslautern (2.847 Euro), der den zehnten Platz bei den größten Steigerungen belegt.

Die Analyse zeigt also, dass die Änderungen an Kassenkreditbeständen äußerst heterogen ausfallen. Die Transitionsmatrix in Abbildung 13 hilft, die Mobilität innerhalb der Verteilung zwischen 2005 und 2015 genauer nachzuvollziehen. Dabei wird in der Transitionsmatrix die Bewegung von Kommunen über die Quartilsgrenzen hinweg aufgezeigt. Diese Darstellungsform veranschaulicht, wie viele Kommunen sich aus einem Viertel in ein anderes Viertel der Verteilung bewegt haben. Beispielsweise haben sich 21 Kommunen vom vierten Quartil 2005 in das dritte Quartil 2015 verbessert. Hier sei erwähnt, dass von den 62 Kreisen, die in beiden Jahren dem ersten Quartil zugeordnet sind, 40 in beiden Jahren keine Kassenkredite aufwiesen.

Die Transitionsmatrix zeigt ein hohes Maß an Persistenz. Von den 99 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, die schon 2005 bei den höchsten Kassenkreditbeständen zu finden waren (4. Quartil), landeten 2015 wieder 75 Kommunen in dieser höchsten Kategorie. 238 Kreise, also deutlich mehr als die Hälfte der 398 betrachteten Kreise, sind insgesamt auf der Diagonalen verortet. Demzufolge wechseln sie ihr Quartil nicht, haben also im Vergleich mit den anderen Kreisen ein relativ konstantes Niveau an Kassenkrediten. 80 Kreise liegen unter der Diagonalen, das heißt sie haben in ein niedrigeres Quartil gewechselt. Verglichen mit dem allgemeinen Trend konnten sie also ihre Kassenkredite je Einwohner reduzieren und ihre Position in der Verteilung verbessern. 72 dieser Kreise, also die große Mehrheit, haben lediglich ein Quartil gewechselt. Veränderungen im Zeit-

verlauf sind also vorhanden, aber im Schnitt eher gering. Es gibt jedoch auch vereinzelt größere Sprünge. Die drei Städte Oldenburg, Potsdam und Fürth, die bereits in Abbildung 12 erwähnt wurden, haben es durch die massive Senkung ihrer Kassenkreditbestände geschafft, vom vierten ins erste Quartil zu springen.

Über der Diagonale befinden sich die restlichen 80 Kreise, die sich 2015 in ein Quartil mit höheren Kassenkreditbeständen als im Jahr 2005 einreihen müssen. Auch hier haben sich die meisten Kreise lediglich ein Quartil weiterbewegt. Neun Kreise sind vom ersten ins dritte Quartil gewechselt und lediglich das nordrhein-westfälische Gelsenkirchen ist vom ersten ins vierte Quartil gesprungen.¹⁶

ABBILDUNG 13 **Transitionsmatrix Kassenkredite je Einwohner 2005–2015**

		Verteilung 2015				
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro je Einwohner	0 bis 4	5 bis 78	79 bis 811	815 bis 7.921
Verteilung 2005	1. Quartil	0 bis 8	62	28	9	1
	2. Quartil	8 bis 62	30	50	19	0
	3. Quartil	65 bis 361	5	21	51	23
	4. Quartil	364 bis 3.736	3	0	21	75

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Um die Persistenz der Kassenkreditverteilung auch graphisch darstellbar zu machen, zeigt Abbildung 14 eine Karte, auf der diejenigen Kommunen markiert sind, deren Kassenkreditbestände je Einwohner in den Jahren 2005 und 2015 jeweils unter zehn Euro bzw. über 500 Euro lagen. Dadurch wird der Zusammenhang zwischen der Persistenz, die in der Transitionsmatrix (Abbildung 13) aufgezeigt wurde, und der regionalen Verteilung verdeutlicht.

Insgesamt gibt es 74 Kommunen, die in beiden Jahren weniger als 10 Euro je Einwohner an Kassenkrediten aufnahmen. Wie zu erwarten war, befinden sich viele dieser Kommunen im Süden der Bundesrepublik. 47 im Freistaat Bayern und 15 in Baden-Württemberg. Die restlichen Kommunen sind über das Bundesgebiet verteilt. Unter den Kommunen mit konstant niedriger Verschuldung befin-

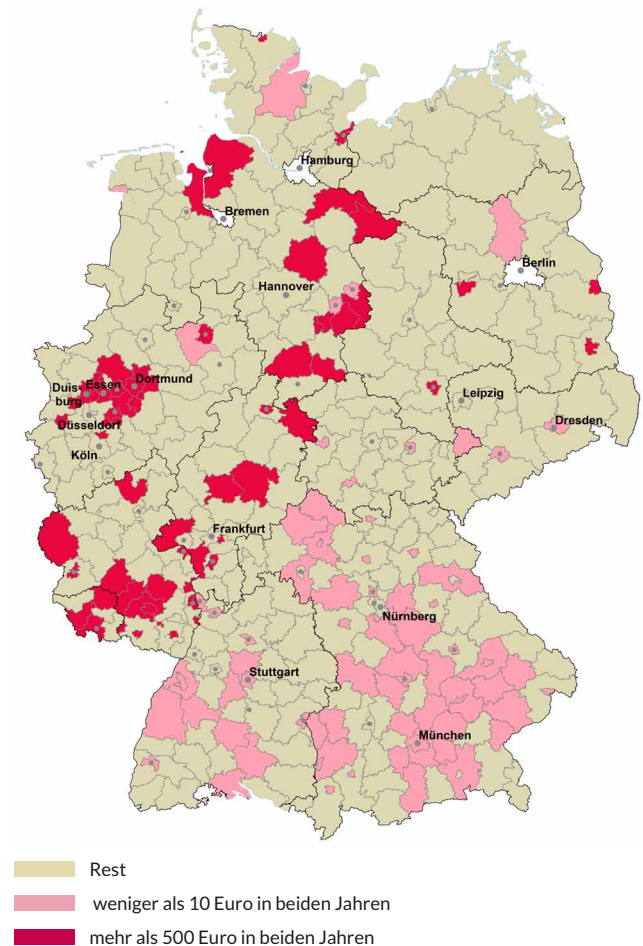
¹⁶ Im Fall von Gelsenkirchen handelt es sich um einen Sondereffekt. Die Stadt hat in den frühen 2000er Jahren in mehreren Fällen sogenannte Cross-Border-Leasing-Geschäfte mit US-amerikanischen Konsortien getätigt und die Einnahmen zur Tilgung von Kassenkrediten genutzt. Die amtlichen Statistiken weisen daher für Gelsenkirchen Kassenkredite von null Euro in 2005 aus. Allerdings wuchsen die Kassenkredite in kurzer Zeit wieder enorm an.

den sich 42 Landkreise und 32 kreisfreie Städte. Am anderen Ende der Verteilung gibt es 62 Kommunen, die in beiden Jahren Kassenkreditbestände von mehr als 500 Euro je Einwohner aufwiesen, bei denen sich ebenfalls ein regionaler Trend erkennen lässt. 19 dieser Kommunen liegen in Nordrhein-Westfalen und sind in und um das Ruhrgebiet zentriert. Lediglich Gelsenkirchen stellt einen weißen Fleck in der Region dar, da es 2005 keine Kassenkredite zu verbuchen hatte. 16 Kommunen in Rheinland-Pfalz sowie drei Kommunen im Saarland, den beiden Ländern, die in der bisherigen Darstellung besonders durch ihre hohen Werte aufgefallen sind, machen noch einmal deutlich, dass die hohen Kassenkreditbestände vor allem ein Problem der westdeutschen Länder sind. Die restlichen Kommunen mit einer konstant hohen Kassenkreditverschuldung sind verteilt über die Republik verteilt.

Interessant ist die Einzelbetrachtung der Regionen an Ländergrenzen, in denen Kommunen mit niedrigen und hohen Kassenkrediten sehr nah beieinanderliegen. Dies verdeutlicht, dass nicht allein wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten diese Form der Verschuldung erklären, sondern auch das landesrechtliche Umfeld, wie z. B. Aufgabenkatalog, kommunaler Finanzausgleich oder Kommunalaufsicht. So grenzt das baden-württembergische Mannheim, das sowohl 2005 als auch 2015 keine Kassenkredite zu verzeichnen hatte, an die rheinland-pfälzischen Kommunen Frankenthal (Pfalz) und Ludwigshafen am Rhein, die in beiden Jahren vierstelligen Kassenkredite je Einwohner aufwiesen. Vergleichbar grenzt das thüringische Eisenach, das in beiden Jahren ohne Kassenkredite auskam, an den hessischen Werra-Meißner-Kreis, der seine Kassenkreditbestände in den zehn Jahren von 735 Euro auf 1.440 Euro nahezu verdoppelte.

Es gibt jedoch auch Fälle, in denen aneinandergrenzende Kommunen innerhalb eines Bundeslandes hohe Disparitäten aufweisen. So grenzt in Nordrhein-Westfalen der Kreis Gütersloh, der einzige in beiden Jahren kassenkreditfreie Kreis im Land, an die kreisfreie Stadt Bielefeld, die ihre Kassenkredite in der betrachteten Zeit von 782 Euro auf 1.482 drastisch erhöhte. Im östlichen Niedersachsen liegen mit Wolfsburg und Braunschweig zwei kreisfreie Städte sehr nahe beieinander, die in beiden betrachteten Jahren keine Kassenkredite aufwiesen. Sie grenzen an die Stadt Salzgitter und den Kreis Helmstedt, die im Gegensatz dazu konstant Kassenkredite im vierstelligen Bereich und 2015 sogar über 2.000 Euro führten.

ABBILDUNG 14 Hohe und niedrige Kassenkreditverschuldung 2005 und 2015 – Gesamtkreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

3.4 Zwischenfazit

Eine genauere Analyse auf Gesamtkreis- und Gemeindeebene verdeutlicht im Jahr 2015 enorme Unterschiede bei der Kassenkreditverschuldung. Ein Viertel der Kommunen weist keine Kassenkredite auf; ein Fünftel Beträge von über 1.000 Euro je Einwohner. Die zehn höchstverschuldeten Kommunen liegen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Dort liegen auch die Kommunen mit den größten Zuwächsen im Vergleich der Jahre 2005 und 2015.

In den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen sind die Kommunen in der Fläche relativ frei von Kassenkrediten. In den Ländern Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen ist das Gegenteil der Fall. Gleichwohl gibt es meist regionale Ausreißer.

Des Weiteren zeigt sich eine sich öffnende Schere zwischen verschuldeten und schuldenfreien Kommunen. Die Dichteschätzung zeigt einen Trend zu höheren Kassenkrediten, bei einem (real) nahezu gleichbleibenden Median. Ebenso zeigt sich eine hohe Stabilität in der Verteilung in der Gruppe gesunder und hoch belasteter Kommunen. Insbesondere bei Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten haben diese ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen. Reduzierungen der Kassenkredite fanden in der betrachteten Dekade fast ausschließlich über Hilfsprogramme der Länder statt, so in Niedersachsen und Hessen. Ohne diese Sondereffekte wäre das Niveau der bundesweiten Verschuldung auch nach 2012 weiter angewachsen.

4 Erklärungsansätze für Kassenkredite

Insbesondere der Umstand, dass die wirtschaftsstarken Länder Bayern und Baden-Württemberg die niedrigsten kommunalen Kassenkredite je Einwohner aufweisen, ist ein Indiz für die Verbindung von wirtschaftlicher bzw. sozialer Situation und Kassenkrediten. Der Eindruck, dass Regionen mit höherer Wirtschaftsleistung im Schnitt weniger Kassenkredite aufnehmen, wird im Großen und Ganzen von den bisherigen Analysen unterstützt. Allerdings sind die Unterschiede der Kassenkreditbestände zwischen den Kreisen/Ländern in vielen Fällen zu groß, als dass sie sich ausreichend durch unterschiedliche Wirtschaftsleistung erklären ließen.¹⁷ Es stellt sich daher die Frage nach den weiteren Ursachen der Kassenkredite.

Im Allgemeinen spiegeln die Kassenkredite die aufgelaufenen Defizite der Vorjahre wider. Die Erklärungen der Kassenkredite decken sich somit in gewissen Teilen mit den Erklärungen kommunaler Haushaltsdefizite. Jene sind vielschichtig (vgl. Bogumil et al. 2014; Boettcher 2012): Sie liegen sowohl im sozioökonomischen Problemdruck aus Steuereinnahmen und Sozialausgaben als auch dem landesrechtlichen Regelungsumfeld, wie Aufgabenstruktur und Finanzausgleich (Eltges und Müller-Kleißler 2012). Letztlich spielen auch lokalpolitische Aspekte eine Rolle.

Darüber hinaus sind jedoch noch drei weitere Aspekte von Bedeutung, die an dieser Stelle dargestellt werden: die besondere Entwicklung des Zinsniveaus seit 2009, die haushaltsrechtliche Regulierung durch das jeweilige Land und politische Anreizfaktoren.

4.1 Effekte des niedrigen Zinsniveaus

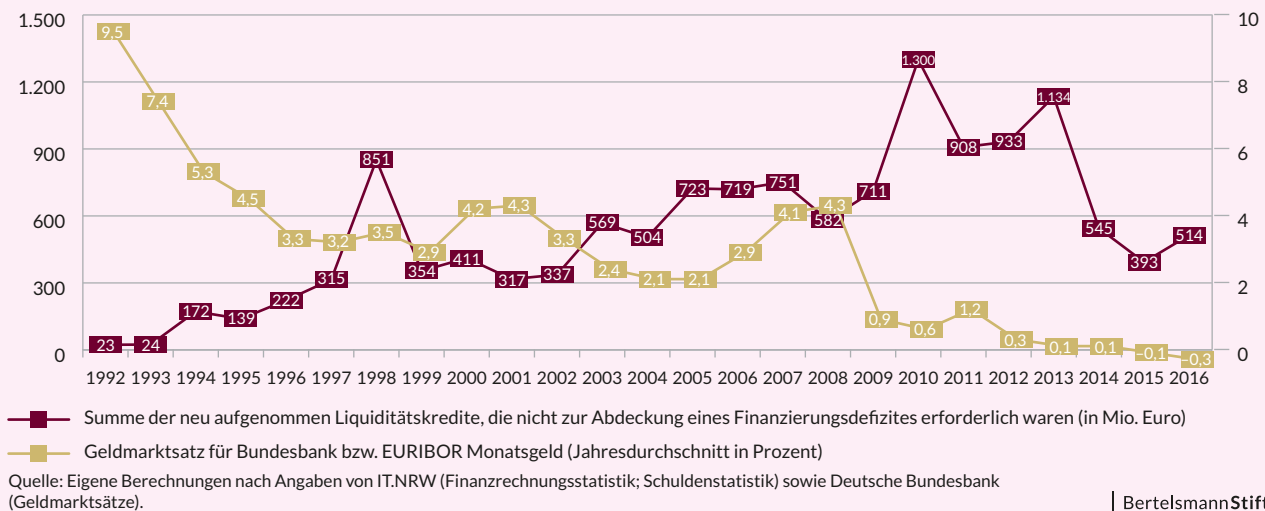
Bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 wurde auf die Besonderheiten der Kassenkreditfinanzierung in Niedrigzinszeiten hingewiesen (Arnold et al. 2015: 60 ff.). Als Konsequenz der Wirtschaftskrise und gegeben der Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist kurzfristige Liquidität fast zum Nulltarif zu haben.¹⁸ Langfristige Finanzierungen sind teurer als kurzfristige. Die Aufnahme von Kassenkrediten ist daher auch jenseits der klassischen Finanzierung von Haushaltsdefiziten attraktiv, da die Kosten bei den derzeitigen Zinssätzen äußerst niedrig ausfallen. Wenn Kassenkredite aber auch wegen der Finanzierungsbedingungen aufgenommen werden, relativiert sich ihre Bedeutung als Krisenindikator für die Haushalte der Kommunen.

Dieser Hypothese wurde bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 anhand der Kommunen Nordrhein-Westfalens empirisch nachgegangen. Es wurde anhand der Finanzstatistik geprüft, welche Volumina an Kassenkrediten aufgenommen wurden, die in den betreffenden Kommunen nicht zur Finanzierung eines Haushaltsdefizits erforderlich waren. Dies betrifft Kommunen, die Kassenkredite neu aufnehmen, obgleich sie einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen sowie Kommunen deren neu aufgenommene Kassenkredite höher sind als die aufgelaufenen Haushaltsdefizite. Im zweiten Schritt wurden diese jährlichen nicht defizitbedingten Zugänge an Kassenkrediten mit dem EZB-Leitzins verglichen. Dieser Ansatz wird hier wiederholt und um die aktuellen Jahre ergänzt.

¹⁷ Als Gegenbeispiel ließe sich hier beispielsweise Sachsen nennen. Obwohl die Wirtschaftsleistung dort im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich ist, fallen die Kassenkreditbestände sehr niedrig aus.

¹⁸ Eine zusätzliche Ursache der Zunahme bei Kassenkrediten wird in der Verschärfung der Eigenkapitalquoten und Liquiditätskennziffern für die Banken vermutet. Diese Kapitalmarktregulierung macht das Kreditgeschäft mit kommunalen Krediten relativ unattraktiver und es wurde vermutet, dass insbesondere finanzschwache Kommunen gerade bei langfristiger Kreditlaufzeit weniger Kreditangebote bekommen. Im Umkehrschluss werden Kassenkredite mit relativ kurzfristiger Laufzeit für die Banken attraktiver. Siehe z. B. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 2017: 40.

ABBILDUNG 15 Zinsentwicklung und die Höhe nicht defizitbedingter Kassenkredite am Beispiel der Kommunen in NRW



BertelsmannStiftung

Abbildung 15 zeichnet sowohl die Zinsentwicklung (Zinssatz des Euribor-Monatsgelds) als auch die genannten neu aufgenommenen nicht defizitbedingten Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen nach. Der Beobachtungszeitraum bezieht sich auf die Jahre 1992–2016. Deutlich wird zunächst, dass mit dem absinkenden Zinsniveau für kurzfristige Verschuldung in der Zeit nach der Finanzkrise auch eine deutliche Zunahme bei den nicht defizitbedingten Kassenkrediten zu verzeichnen war.

Wie speziell die Zinssituation derzeit ist, zeigt sich insbesondere an der Entwicklung der letzten Jahre. Seit der Finanzkrise 2007/2008 sind die Zinssätze auf einem historisch niedrigen Niveau, seit 2015 liegt das Euribor 1-Monatsgeld sogar im negativen Bereich. Dazu korrespondierend ist die Neuverschuldung mit nicht defizitbedingten Kassenkrediten zwischen 2010 und 2013 stark gestiegen. Allerdings ist diese Entwicklung ab 2014 wieder rückläufig. Die Beträge haben sich wieder dem Niveau der Vorkrisenjahre eingependelt; trotz aktuell und im Vergleich minimaler Zinssätze.

Die Interpretation der vorliegenden Zahlen ist komplex. Aus der Finanzstatistik lässt sich ablesen, dass offenbar ein Teil der Kassenkredite durchaus zur Finanzierung von nicht defizitär bedingten Zahlungen genutzt wird. Dabei kann es aber durchaus sein, dass natürliche Liquiditätsengpässe (insbesondere zum Stichtag am Jahreswechsel) hier mit ausschlaggebend sind. Insbesondere im Nachgang der Finanzkrise ist in Anbetracht der ungewöhnlichen Zinskurve nicht auszuschließen, dass diese Finanzierungsform an Attraktivität gewonnen hat. Allerdings ist dieser

Effekt in den letzten Jahren wieder verschwunden. Kommunen müssen in der derzeitigen Niedrigzinsphase auch nicht zu Kassenkrediten greifen, denn auch andere Finanzierungsquellen sind günstig. So lässt sich beobachten, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit 2014 verstärkt zu (meist zehnjährigen) Anleihen als Finanzierungsquelle greifen. Während diese Finanzierung vorher so gut wie gar keine Rolle gespielt hat, ist inzwischen ein Volumen von etwa 1,6 Milliarden Euro erreicht.

4.2 Regulierungen von Kassenkrediten

Bei der Betrachtung der Kassenkreditproblematik kann nicht von der haushaltsrechtlichen Situation in den Ländern abstrahiert werden. Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, dienen Kassenkredite der gesetzlichen Bestimmung nach lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe. Von daher stellt sich die Frage, warum die hohen Kassenkreditniveaus in den Ländern überhaupt zustande kommen konnten und wie aktiv die Aufsichtsbehörden hier tätig geworden sind.

Tatsächlich spricht die Literatur teilweise von einer „Zweckentfremdung“ oder vom „Missbrauch“ des Finanzierungsinstruments „Kassenkredit“ (Gröpl, Heinemann und Kalb 2010; Herrmann 2011). In diesen Studien wird rechtlich-ökonomisch dargestellt, dass Kassenkredite nicht länger ihrem eigentlichen Zweck gemäß eingesetzt werden und längst als langfristiges Finanzierungsinstrument zur Deckung struktureller Defizite dienen. Aber warum lassen Länder ihren Kommunen diese rechtswidrige Praxis

ABBILDUNG 16 Genehmigungsvorbehalte bei den Kassenkrediten

Land	Genehmigungsvorbehalt	Gesetzliche Norm
HE	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag	§ 105 HGO (Hessische Gemeindeordnung)
BW	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen	§ 89 GO (Gemeindeordnung) für das Land Baden-Württemberg
SN	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen	§ 84 SächsGemO (Sächsische Gemeindeordnung)
ST	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 20 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	§ 110 KVG LSA (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt)
NI	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 122 NKomVG (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)
TH	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 64 ThürKO (Thüringer Kommunalordnung)
MV	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn > 10 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	§ 53 KV M-V (Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern)
BB	Nur Anzeige	§ 76 BbgKVerf (Kommunalverfassung des Landes Brandenburg)
BY	Sollvorschrift für einen Höchstbetrag bezogen auf weniger als 20 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit oder weniger als 16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 73 GO (Gemeindeordnung) für den Freistaat Bayern
NRW, RP, SL, SH	/	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Angaben in Zabler, Person und Ebinger 2016: 8; und der Zusammenfassung in Niemann und Ebinger 2017: 90–114.

durchgehen und welchen Einfluss hat die Regulierung der Kassenkredite auf die Entwicklung und die aktuellen Kassenkreditbestände?

Grundsätzlich gehören die Kommunen in den Verantwortungsbereich ihrer Länder. Insofern haben die Länder die Aufgabe, die kommunalen Finanzen (inklusive der Kassenkreditaufnahme) zu überwachen. Hierzu bestehen in allen Ländern Behörden der Finanzaufsicht. Prinzipiell spielen für deren Effektivität etliche Dimensionen eine Rolle, z. B. die Personalausstattung, das Rollenbild oder die landespolitischen Zielvorgaben (Ebinger et al. 2017). Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit und der institutionellen Ansiedlung der Aufsicht (Kreisebene, Mittelbehörde, Innenministerium). In der Kontrolle besitzen die Aufsichtsbehörden ein Portfolio an Instrumenten, die sie zur Anwendung bringen können (Informationen, Anzeigepflichten, Anordnungen bis hin zu Bestellung eines Beauftragten). Der Landesgesetzgeber kann zudem bindende Höchstgrenzen oder Genehmigungsvorbehalte definieren, die für die Kommunen maßgeblich sind. Nicht zuletzt obliegt es den jeweiligen Ministerien, ob die geltenden Regeln stringent Anwendung finden oder nicht (Gröpl, Niemann und Kalb 2010: 187).

Für eine vertiefende Analyse der haushaltsrechtlichen Gegebenheiten und der tatsächlichen Praxis in der Durchführung der Haushaltsaufsicht sei hier auf weiterführende Literatur verwiesen (Zabler, Person und Ebinger 2016; Hol-

ler 2013; Geißler 2009). Um die Länderunterschiede bei der Regulierung der Kassenkredite jedoch kurz anzudeuten, wird exemplarisch das Beispiel des Genehmigungsvorbehaltes vorgestellt.

Abbildung 16 zeigt die gesetzlichen Regelungen zu Genehmigungsvorbehalten von Kassenkrediten in den 13 Flächenländern.¹⁹ Die Kommunen setzen in ihren Haushaltssatzungen einen Höchstbetrag für die Kassenkredite fest. Kommunen in Hessen müssen diesen Höchstbetrag grundsätzlich von der Aufsicht genehmigen lassen. Sechs weitere Länder verpflichten die Kommunen zumindest dazu, ihre Höchstbeträge genehmigen zu lassen, wenn diese einen bestimmten Anteil an den Haushalten überschreiten (Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern). Auch in Bayern besteht eine Sollvorschrift für eine Limitierung des Höchstbetrages. Allerdings geht hier aus dem Gesetz nicht klar hervor, ob es lediglich einer Genehmigung bedarf, sollte dieser Höchstwert doch überschritten werden, oder ob ein Überschreiten Sanktionen bzw. das Ergreifen sonstiger Maßnahmen nach sich zieht. Brandenburg verpflichtet seine Gemeinden nur darauf, ihre Höchstwerte anzuzeigen.

¹⁹ Die Darstellung folgt der Diskussion in Zabler, Person und Ebinger 2016 sowie Niemann und Ebinger 2017.

In vier Ländern geben die Gesetzgeber den Kommunen keine Genehmigungspflicht von Kassenkrediten vor. Unter diesen Ländern befinden sich auch Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, also die drei Länder, die der Analyse dieses Reports zufolge die höchsten Kassenkredite ausweisen. Allerdings ist vor dem einfachen Schluss zu warnen, dass allein das Fehlen der Genehmigungspflicht ursächlich für die Höhe der Kassenkredite ist.²⁰

Tatsächlich stellt sich die Frage nach der Kausalität des statistisch beobachtbaren Zusammenhangs. Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1994 den Genehmigungsvorbehalt abgeschafft. Zu diesem Zeitpunkt war der Kassenkreditbestand noch keineswegs bedrohlich hoch.²¹ Im Jahr 2014 stand eine Verschärfung der Kassenkreditregulierung wieder im parlamentarischen Diskurs, ergab jedoch keine Ergebnisse.²² Das Saarland dagegen ließ den Genehmigungsvorbehalt erst 2007 streichen, zu einem Zeitpunkt, als die Kassenkredite schon sehr hoch (und quasi nicht mehr steuerbar) waren (Gröpl, Heinemann und Kalb 2010).

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Länder über die kommunale Finanzaufsicht durchaus die Möglichkeiten hätten, die Kassenkredite der Kommunen effektiv zu begrenzen. Allerdings würde eine strenge Haushaltsaufsicht die Landeshaushalte und Landespolitik belasten. Länder, die ihren Kommunen die Kassenkreditfinanzierung stringent untersagen, müssen entweder die entsprechenden Aufgabenkürzungen bei den Kommunen politisch verantworten oder diese Aufgaben durch zusätzliche Landesmittel kompensieren.

4.2 Politische Ökonomie von Kassenkrediten

Bereits in Teil C des Finanzreports zu den Steuereinnahmen wurde in einem Exkurs auf einige wichtige wissenschaftliche Untersuchungen verwiesen. Für die kommunale Verschuldung soll hier ebenfalls ein Ausblick auf ausgesuchte internationale wissenschaftliche Arbeiten angeboten werden.

Ein Schwerpunkt der Forschung im Bereich der Steuern waren die Arbeiten zum Steuerwettbewerb. Neben den Steuern werden auch andere Dimensionen des Wettbewerbs zwischen Kommunen modelliert.²³ Borck et al. (2015) zeigen, dass sich der Wettbewerb der Kommunen auch über die Verschuldung abspielen kann. Kurzfristiges Denken der politischen Entscheider kombiniert mit einer relativ hohen Autonomie der Gemeinden und der impliziten Haftung der Länder begünstigen die Verschuldung (gleichzusetzen mit zukünftiger Besteuerung) gegenüber der sofortigen Besteuerung von Unternehmen und Bürgern. Um beim Steuer- und Ausgabenwettbewerb einen Vorteil zu erlangen, können sich die Kommunen verschulden und treten damit in einen impliziten Schuldenwettbewerb. Die Studie schätzt, dass für einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 100 Euro die Nachbargemeinden in Nordrhein-Westfalen ihre Schulden um 16 Euro, die in Bayern sogar um 33 Euro erhöhen.

Diese Untersuchung ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da sie direkte Auswirkungen auf die Interpretation des beobachtbaren Steuerwettbewerbs hat. Wenn Kommunen heute Schulden statt Steuererhöhungen bevorzugen, kann der Steuerwettbewerb heute intensiver geführt werden. Insgesamt zeigen die empirischen Studien, dass es durchaus Indizien für einen Wettbewerb und die Abhängigkeit zwischen Kommunen gibt. Allerdings ist die empirische Wissenschaft zu diesen Themen keinesfalls abgeschlossen und es bleiben viele weitere Fragen offen.

Baskaran (2017) beschäftigt sich zudem mit Entschuldungshilfen und argumentiert, dass die implizite Haftung der Länder einen starken Anreiz für die einzelne Kommune setzt, sich zu verschulden. Allerdings werden diese Anreize unter anderem dadurch abgeschwächt, dass die Kommunen – wenn sie Hilfen in Anspruch nehmen – Konsolidierungsaufgaben erfüllen müssen (Arnold et. al. 2015).

Empirisch ist es durchaus anspruchsvoll, Hinweise für einen „Schuldenwettbewerb“ nachzuweisen. Auch Fehlreize durch die implizite Haftung der Länder lassen sich nicht einfach empirisch belegen. Ein pragmatischer Weg ist es, auch hier die Spannweiten der Verschuldung innerhalb

20 Die Frage ist zudem, inwieweit ein Genehmigungsvorbehalt tatsächlich eine Begrenzungskraft entfaltet. Es ist durchaus möglich, dass Kommunen selbst bei Einhaltung aller Regeln und innerhalb der Grenzen des Genehmigungsvorbehaltes ihre Kassenkredite deutlich steigern können.

21 Tatsächlich stand die Entscheidung in Nordrhein-Westfalen wohl vor allem unter der Überschrift des Bürokratieabbaus.

22 Hierbei handelte es sich jedoch auch um einen parteipolitisch begründeten Vorstoß der Opposition. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2014.

23 Da Firmen nicht ausschließlich darauf aus sind, Steuern zu vermeiden, ist z. B. die Bereitstellung öffentlicher Güter ein mindestens ebenso wichtiger Aspekt des Wettbewerbs. Ein einfaches Modell dazu liefert Borck (2005): Er nimmt an, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte mobil sind und komplementär mit dem Kapital beschäftigt werden. Dadurch müssen Kommunen nicht nur Kapital, sondern auch qualifizierte Arbeitskräfte anlocken, was zu einer überproportionalen Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für diese Gruppe führt. Niedrigqualifizierte leiden andererseits darunter, dass die Kommunen ihre Bedürfnisse nur unzureichend befriedigen. Die empirische Analyse dieses Modells (Borck, Caliendo und Steiner, 2007) anhand der Ausgaben deutscher Gemeinden bestätigt diese Prognosen.

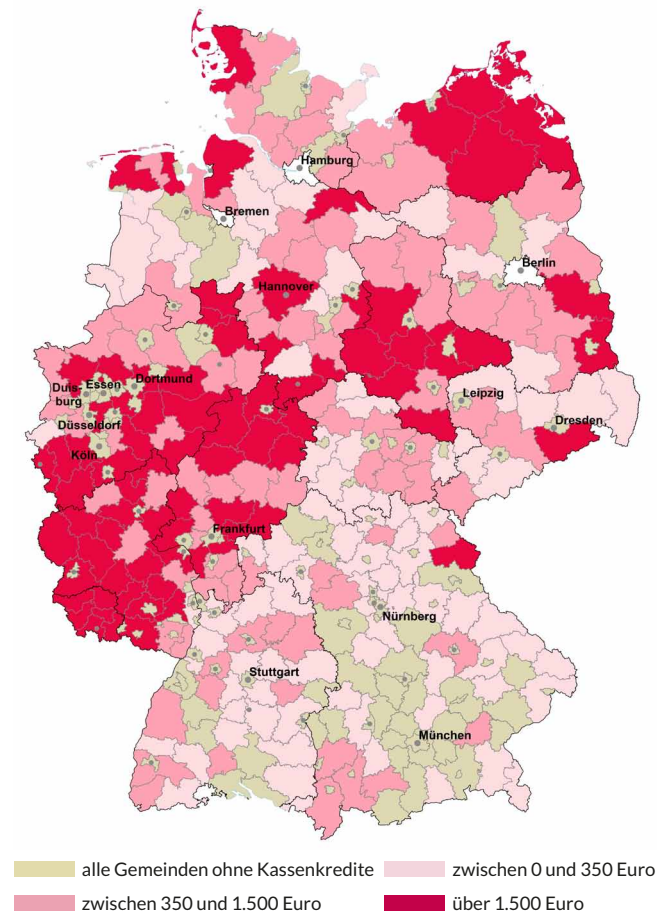
der Gesamtkreise heranzuziehen. Dabei wird für alle kreisangehörigen Gemeinden innerhalb eines Landkreises die größte Differenz zwischen den zwei Extremen gemessen. Wenn Kommunen über Schulden im Wettbewerb stehen, sollte die Spannweite innerhalb von Kreisen gering bleiben. Auch der Anreiz der Entschuldungshilfen würde zu geringen Spannweiten innerhalb der Kreise führen, denn wenn die anderen Kommunen solche in Anspruch nehmen, möchte die einzelne Kommune nicht für ihre fiskalische Solidität „bestraft“ werden und „leer ausgehen“.

Tatsächlich zeigt sich bei den Spannweiten innerhalb der Gesamtkreise aber kein eindeutiger Befund (Abbildung 17). Einerseits sind teilweise tatsächlich alle Gemeinden eines Landkreises kassenkreditfrei. Hier scheint sich ein positives Gleichgewicht zu halten. Andererseits sind die Spannweiten in den Problemländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Saarland teilweise sehr groß. Das spricht nicht dafür, dass der Schuldenwettbewerb oder die Fehlansätze von Entschuldungshilfen einen übermäßigen Effekt haben, sonst müssten hier alle Gemeinden einen hohen Kassenkreditbestand aufweisen.

Die polit-ökonomische Literatur zu kommunalen Finanzen und insbesondere Verschuldung hat darüber hinaus weitere Ergebnisse für die Einflussfaktoren auf Verschuldung erbracht. So zeigt die Studie von Freier (2013), dass bayerische Bürgermeister insbesondere dann mit hoher Wahrscheinlichkeit wiedergewählt werden, wenn es ihnen gelingt, die Ausgaben deutlich zu erhöhen. Ob im selben Umfang auch die Verschuldung gestiegen ist, ist dagegen für die Wiederwahlwahrscheinlichkeit nicht so bedeutsam. Weitere Studien haben sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Eigenschaften (Bildung und Berufserfahrung) oder das Geschlecht der Bürgermeister einen messbaren Einfluss auf fiskalische Größen haben. Während für das Geschlecht (Schild 2013) und die Bildung keine Einflüsse auf Steuern und Schulden identifiziert werden können, lässt sich nachweisen, dass langjährige Bürgermeister durchaus einen moderierenden Effekt auf das Schuldenniveau haben (Freier und Thomasius 2016).

Zuletzt ist noch die Theorie einer strategischen Verschuldungspolitik zu nennen. Hier gibt es zwei Modelle als Erklärungsansatz für die steigende, aber heterogene Verschuldung in Demokratien. Persson und Svensson (1989) zufolge verschulden sich konservative Regierungen stärker (statt Steuern zu erheben), wenn sie den Verlust ihrer Macht befürchten, um so die nachfolgenden Regierungen zur Schuldentilgung zu zwingen, was zu niedrigeren Gesamtausgaben führt.

ABBILDUNG 17 Spannweite der Kassenkredite innerhalb von Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Eine alternative Erklärung für strategische Verschuldung wurde von Alesina und Tabellini (1990) vorgelegt. Wechseln sich zwei Parteien regelmäßig an der Regierung ab und haben sie verschiedene Prioritäten bei den Staatsausgaben, können Letztere die nachfolgende Regierung auch in diesem Modell durch höhere Staatsschulden in ihrem Handlungsspielraum beschränken. Empirische Forschungen belegen die Unterschiede zwischen der Verschuldungspolitik der Parteien und unterstützen eher den Ansatz von Persson und Svensson. Beispielsweise zeigt Pettersson-Lidbom (2001), dass wenn ein Regierungswechsel absehbar ist, rechte kommunale Regierungen in Schweden die Schulden um 15 Prozent erhöhen, um wiedergewählt zu werden, linke Regierungen diese hingegen um 11 Prozent senken. Schulden werden also bewusst eingesetzt, um die nachfolgende Regierung in ihrer Handlung zu beeinflussen, auch wenn es den Regierungen nicht unbedingt darum geht, bestimmte Ausgaben zu präferieren, sondern eher das Niveau der

öffentlichen Ausgaben insgesamt zu beeinflussen. Für eine Abschätzung einer strategischen Verschuldung bei deutschen Kommunen fehlen derzeit verlässliche Studien.

4.3 Zwischenfazit

Die offensichtlichste Ursache für steigende Kassenkredite sind wirtschaftliche Faktoren. Der positive wirtschaftliche Status quo in Bayern und Baden-Württemberg steht in starkem Kontrast zu den strukturellen Problemen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Darüber hinaus sind auch landesrechtliche Aspekte wie der kommunale Aufgabenkatalog und der Finanzausgleich relevant.

Ein empirisch messbarer Faktor ist die Entwicklung der EZB-Leitzinsen. Da die kurzfristigen Zinssätze niedriger liegen als die langfristigen, nutzen auch nicht defizitäre Kommunen Kassenkredite mitunter als Finanzierungsinstrument.

Dem Land fällt die Aufgabe zu, die Verschuldung der Kommunen zu regulieren und zu überwachen. Hier bestehen Teils erhebliche Unterschiede, die auch auf die Abhängigkeiten der Kommunen von den Ländern zurückzuführen sind. Denn eine Minderung der kommunalen Verschuldung durch unpopuläre Maßnahmen fällt mehr oder weniger auf die Landesregierung zurück. Eine strenge Regulierung von Kassenkrediten ist für das Land somit politisch gefährlich. Allerdings lässt sich die Kausalität zwischen Regulierung und Kreditbeständen nicht voll belegen.

Politikwissenschaftliche Studien deuten darüber hinaus auf den Einfluss des kommunalen (Steuer-)Wettbewerbs und die Zwänge der Lokalpolitik hin, welche eine Verschuldungsdynamik begünstigen.

5 Fazit

Der starke Anstieg der kommunalen Gesamtverschuldung zwischen 2005 und 2015 fällt hauptsächlich auf die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise, während die Verschuldung vor und nach der Krise real nahezu konstant blieb. Allerdings verbirgt sich hinter der Gesamtverschuldung ein besorgniserregender, langjähriger Anstieg der Kassenkredite. Fast die gesamte Neuverschuldung über den Zehnjahreszeitraum wurde in Form von Kassenkrediten aufgenommen. Erst seit 2012 deutet sich an, dass das Kassenkreditniveau in den aktuell günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und aufgrund der Hilfsmaßnahmen für Kommunen nicht weiter ansteigt.

Eine genauere Analyse zeigt darüber hinaus enorme regionale Unterschiede. Der starke Anstieg der Verschuldung geht hauptsächlich auf die westlichen Kommunen zurück. In den südlichen Bundesländern und zum Teil im Osten konnten die Kommunen ihre Verschuldung hingegen im Durchschnitt sogar reduzieren.

Auch die Kassenkreditverschuldung entwickelte sich entsprechend: Während baden-württembergische, sächsische, thüringische und bayerische Kommunen praktisch ohne Kassenkredite auskommen, haben sich diese in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland im Durchschnitt mindestens verdoppelt. Der Anteil der Kassenkredite stieg 2005 bis 2015 von 21 auf 37 Prozent an. Signifikante Unterschiede finden sich zwar auch innerhalb der Bundesländer und zwischen den verschiedenen Ebenen, insbesondere im Westen ist die Verschuldung jedoch flächendeckend höher als im Süden und Osten.

Diese Entwicklung vergrößert auch die Ungleichheit in der kommunalen Verschuldung. Trotz eines real nahezu gleichbleibenden Medians gibt es einen klaren Trend zu höheren Kassenkrediten in der oberen Hälfte der Verteilung. Die Extremwerte bei der Schuldenaufnahme finden sich dabei ausnahmslos in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Die (deutlich geringeren) Entschuldungen einiger Gemein-

den sind andererseits häufig auf Hilfsprogramme der Länder zurückzuführen. Gleichzeitig verdeutlicht die geringe Mobilität innerhalb der Verteilung die Schwierigkeiten der verschuldeten Kommunen, sich aus eigener Kraft zu verbessern, und eine wachsende Segregation von finanziell überforderten und nachhaltigen Gemeinden.

Literatur

- Alesina, Alberto, und Guido Tabellini (1990). „A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt“. *The Review of Economic Studies* (57) 3. 403–414.
- Baskaran, Thushyanthan (2017). „Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?“ *Economics of Governance*. 1–30.
- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian (2012). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen“. *Der moderne Staat* (5) 1. 65–84.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *PVS* (55) 4. 514–647
- Borck, Rainald (2005). „Fiscal Competition, Capital-Skill Complementarity, and the Composition of Public Spending“. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* (61) 4. 488–499.
- Borck, Rainald, Caliendo, Marco, und Steiner, Viktor (2007). Fiscal Competition and the Composition of Public Spending: Theory and Evidence. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 63(2): 264–277.
- Borck, Rainald, Frank Fossen, Ronny Freier und Torsten Martin (2015). „Race to the debt trap? Spatial econometric evidence on debt in German municipalities“. *Regional Science and Urban Economics* 53. 20–37.
- Brueckner, Jan (2003). „Strategic Interactions among Governments: An Overview of Empirical Studies“. *International Regional Science Review* (26) 2. 175–188.
- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) (2017). *Auswirkung der Leverage Ratio auf die Finanzierung der Kommunen*. Berlin.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). „Die kommunale Finanzaufsicht: Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich“. *Analysen und Konzepte 1* | 2017. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Eltges, Markus, und Renate Müller-Kleißler (2012). „Kommunale Kassenkredite“. *BBSR-Analysen* 7. Bonn.
- Freier, Ronny (2015). „The mayor’s advantage: Causal evidence on incumbency effects in German mayoral elections“. *European Journal of Political Economy* 40. 16–30.
- Freier, Ronny, und Verena Grass (2013). Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen–Risiken abschätzen. *DIW-Wochenbericht* (80) 16. 13–21.
- Freier, Ronny, und Sebastian Thomasius (2016). „Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany“. *International Tax and Public Finance* (23) 5. 875–910.
- Geißler, René (2009). *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung*. KWI–Gutachten Nr. 4. Potsdam.
- Gröpl, Christoph, Friedrich Heinemann und Alexander Kalb (2010). „Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits. Eine rechtlich-ökonomische Analyse“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2. 178–203.
- Herrmann, Karolin (2011). „Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite“. *Wirtschaftsdienst* (91) 10: 686–693.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2017a). „Finanzminister Dr. Schäfer zieht Bilanz des kommunalen Schuttschirms für 2016“. Pressemitteilung vom 12.5.2017.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2017b). „Finanzminister Dr. Schäfer und Innenminister Beuth stellen Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen vor“. Pressemitteilung vom 4.7.2017.

- Holler, Benjamin (2013). „Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Länder“. *Städte in Not*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 57–74.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2014). „Antrag der Fraktion der FDP. Kassenkredite gefährden die kommunale Selbstverwaltung. Das Land hat die Kommunen vor ausufernder Verschuldung zu schützen“. Drucksache 16/5033 vom 11.2.2014.
- Niedersächsischer Landtag (2015). „Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung“. Drucksache 17/4550.
- Niemann, Friederike-Sophie, und Falk Ebinger (2017). „Was haben die, was wir nicht haben?“ *Verwaltungsarchiv* (108) 1. 90–114.
- Persson, Torsten, Svensson, Lars (1989). Why A Stubborn Conservative Would Run A Deficit: Policy With Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics* 104(2): 325–345.
- Pettersson-Lidbom, Per (2001). „An Empirical Investigation of Strategic Use of Debt“. *Journal of Political Economy* (109) 3. 570–583.
- Salmon, Pierre (1987). „Decentralisation as an Incentive Scheme“. *Oxford Review of Economic Policy* 3. 24–43.
- Schild, Christopher-Johannes (2013). „Do female mayors make a difference? Evidence from Bavaria“. *WQW Discussion Paper* 7. Erlangen.
- Statistisches Bundesamt (2015). *Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Fachserie 14 Reihe 5. Wiesbaden.
- Zabler, Steffen, Christian Person und Falk Ebinger (2016). „Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung“. *Zeitschrift für Kommunal финанzen* (66) 1. 6–12.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium für Inneres und Kommunales Land Nordrhein-
Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de