

»» Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung

Nr. 114, 25. Januar 2016

Autor: Dr. Stephan Brand, Telefon: 069 7431-6257, research@kfw.de
unter Mitwirkung von Dr. Sascha Wolff¹

Die kommunalen Kassenkredite sind seit den 2000er-Jahren stark angestiegen und konzentrieren sich besonders auf einzelne Länder und Kommunen. Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen. Die kommunale Kassenkreditverschuldung gilt dabei als Indikator für eine schwache Finanzlage. Die weitere Entwicklung sollte darum aufmerksam beobachtet werden.

Bereits in einfachen, auf Trendfortschreibungen basierenden Szenarien steigt die Kassenkreditverschuldung auch in den nächsten Jahren sichtbar an. In der höchsten hier vorgestellten Projektion könnten die Kassenkredite bis 2020 auf über 77 Mrd. EUR ansteigen, was einem Zuwachs um rd. 30 Mrd. EUR oder 60 % entspräche. In der Folge würden steigende Zins- und Tilgungslasten die finanziellen Handlungsspielräume vieler Kommunen weiter verringern. Das dürfte langfristig eine stärkere Einbindung der Länder an der kommunalen Haushaltsführung zur Folge haben, mit Einschränkungen für die Eigenständigkeit der Kommunen und spürbaren finanziellen Folgen für die öffentlichen Kassen.

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite

Im Fokus einer breiten Diskussion in Politik und Wissenschaft steht seit vielen Jahren immer wieder der kommunale Kassenkredit², der als Bankdarlehen zur Gewährleistung der Liquidität eigentlich nur dem kurzfristigen Ausgleich der Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben dienen sollte. Im Jahr 1992 betrug der kommunale Kassenkreditbestand in Deutschland daher auch lediglich 1,4 Mrd. EUR, nahm in den Folgejahren aber deutlich zu (siehe Grafik 1).

Zum ersten Quartal 2015 belaufen sich die Kassenkredite bereits auf insgesamt 51,5 Mrd. EUR, obwohl zuletzt im kommunalen Durchschnitt kleine Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet wurden.³ Vielen Kommunen fehlt zudem die Finanzkraft, die einmal aufgebauten Bestände auf absehbare Zeit wieder abzutragen.

Kassenkredite sind regional sehr unterschiedlich verteilt

Kassenkredite sind vor allem in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland sowie in Hessen ein Problem. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland lag der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung sogar über dem der Kreditmarktschulden.⁴ Auch innerhalb der Länder ballen sich die Finanzprobleme bei bestimmten Kommunen: In größeren Kommunen sind die Haushaltsdefizite und Schulden tendenziell höher als in kleineren Kommu-

nen, in kreisfreien Städten eher anzutreffen als in den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.⁵

Kassenkredit als dauerhaftes Finanzierungsinstrument

Kommunen finanzieren sich aus einer Reihe von Einnahmen, um ihre vielfältigen Ausgaben zu decken. Reichen diese Einnahmen nicht aus, können Kommunen subsidiär auch auf Darlehen zurückgreifen, wobei eine sparsame und wirtschaftliche Kreditaufnahme unter Beachtung der dauernden, finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune gefordert ist. Für den kurzfristigen Ausgleich von Haushaltsdefiziten stehen hierfür die Kassenkredite zur Verfügung.

Tatsächlich verlor der Kassenkredit seit den 2000er-Jahren zunehmend seine Funktion als kurzfristiger „kommunaler Dispokredit“ und wurde fester Bestandteil der Finanzierung laufender Ausgaben.⁶ Eine schnelle Rückführung ist daher heute ohne deutliche Abgabenerhöhungen, erheblichen Leistungsverzicht und die Beteiligung der Länder in vielen Kommunen nicht mehr möglich. Die Schuldenstände wachsen auch deshalb weiter, weil diese unpopulären Maßnahmen vermieden werden. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist dieser Zustand kritisch zu sehen, denn dem Kassenkredit steht (anders als dem Investitionskredit) keine Vermögensbildung gegenüber.

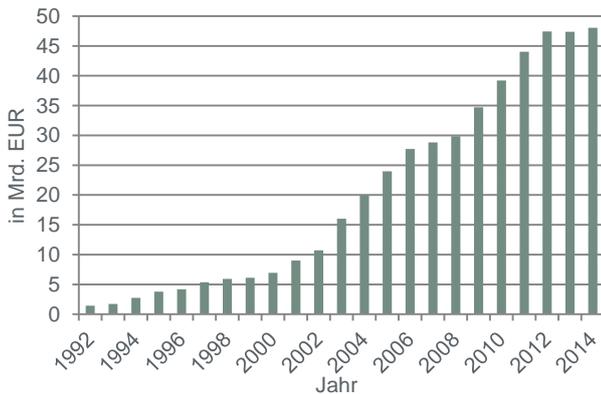
Kassenkredite bergen ein hohes Zinsänderungsrisiko

Kassenkredite haben in der Regel eine kurze Laufzeit.⁷ Das hat zur Folge, dass Kassenkredite häufig refinanziert werden müssen. Entsprechend hoch ist das Zinsänderungsrisiko.⁸ Dieses Risiko schlägt unmittelbar zu Buche, wenn variable Zinssätze vereinbart wurden und das Zinsniveau wieder ansteigen sollte.⁹ Finanzwissenschaftler beziffern die Zinnersparnisse der Kommunen durch das günstige Marktumfeld auf rd. 1,7 Mrd. EUR im Jahr 2014 im Vergleich zu den Zinsausgaben des Jahres 2000.¹⁰ Damit entsprechen die Finanzierungsüberschüsse, die in den kommunalen Haushalten zuletzt erzielt wurden, in etwa der Zinnersparnis! Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei einer Normalisierung des Zinsniveaus diese Überschüsse schnell abschmelzen würden. Unter der Annahme eines kurzfristigen Zinsanstiegs von derzeit geschätzten 0,3 % um 100 Basispunkte auf dann 1,3 % würden sich die Zinskosten der Kassenkredite von rd. 155 Mio. EUR schnell auf 670 Mio. EUR erhöhen.¹¹

Gründe für die Verschuldung

In der kommunalwissenschaftlichen Literatur wird eine ganze Reihe von Einflussfaktoren für die kommunale Verschuldung

Grafik 1: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite 1992–2015



Kommunale Kassenkredite in den Flächenländern, Kern- und Extrahaushalte.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Schuldenstatistik der öffentlichen Gesamthaushalte, Fs. 14, R. 5, 2014.

genannt, die über den arithmetischen Haushaltsausgleich rein abhängig der von Einnahmen- und Ausgabenhöhe inhaltlich hinausgehen.¹²

1. Bund und Länder bestimmen Aufgaben und Standards für die Kommunen, ohne ihnen die Einnahmen- bzw. Finanzierungskompetenzen in hinreichendem Umfang zu übertragen. Insbesondere die vom Bund definierten und von den Kommunen zu erbringenden Sozialleistungen gingen oft ohne ausreichende Konnexität für die Kostenfolgen einher. Aber auch die kommunalen Finanzausgleichssysteme einiger Länder erweisen sich heute als nicht nachhaltig für die Kommunalfinanzen, weil sie nur unzureichend die Finanzbedarfe der Kommunen decken.¹³

So erklärt sich zu einem hohen Maß auch der Zusammenhang von Wirtschaftsschwäche und Arbeitslosigkeit, wenn mit sinkenden Einnahmen (z. B. aus der Gewerbesteuer) bei gleichzeitig steigenden Ausgaben (z. B. in der sozialen Sicherung) in vielen Kommunen die teils seit Jahrzehnten auftretenden Haushaltsdefizite nicht mehr geschlossen werden können.¹⁴ Ist in Kommunen wie beispielsweise im Ruhrgebiet durch den wirtschaftlichen Strukturwandel (damit einhergehende Arbeitslosigkeit und Unternehmensschwund) das sozioökonomische Fundament erodiert, ist eine Kehrtwende in der defizitären Haushaltsführung selbst mit umfassenden und schmerzhaften Konsolidierungsanstrengungen nur schwer möglich (wenn überhaupt).

Zu oft wird dann bei zukunftssträchtigen Investitionen oder beim Unterhalt bestehender Infrastrukturen gespart. Doch solche Einsparungen gehen zulasten der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Kommune und sind daher im Sinn einer langfristig nachhaltigen Haushaltspolitik durchaus selbst mit Kosten und Risiken verbunden.

2. Der geringe Handlungsspielraum in strukturell unterfinanzierten Kommunen reduziert den politischen Willen zum aktiven Gegensteuern. Die geringen Einflussmöglichkeiten auf die von außen auf die Kommune einwirkenden Faktoren

und die geringen Einsparmöglichkeiten in den von der Kommune selbst zu bestimmenden, freiwilligen Aufgaben führen mancherorts zu einer akzeptierten Schuldenkultur, die einen ausgeglichenen Haushalt nicht mehr als erstrebenswert bzw. als erreichbar erscheinen lässt.

Die Verantwortung hierfür liegt (jedenfalls zum Teil) immer wieder auch bei den politisch verantwortlichen Akteuren vor Ort.¹⁵ Der vor Jahren eingeschlagene Weg in die Verschuldung lässt sich aber ab einem gewissen Punkt kaum mehr verlassen. Die Pfadabhängigkeit dieser Entwicklung ist groß und führt über kurz oder lang in die so genannte Vergeblichkeitsfalle.¹⁶ Hier erscheinen die einzelnen Reformmaßnahmen nicht mehr als ausreichend und werden daher unter Umständen unterlassen. Anreize für eine andere Haushaltsführung verschwinden. Die Kommune ergibt sich ihrem Schicksal.

3. Die komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erschweren eine klare Zuordnung von Verantwortung und erleichtern so die Schuldennahme. Je weniger eindeutig zugeordnet werden kann, wer „Schuld“ an den Schulden hat und wer für den Erfolg einer Reformmaßnahme verantwortlich ist, je kleiner sind die Anreize, sich der Sanierung zu stellen.

Allerdings zeigen die großen Unterschiede beim Verschuldungsgrad zwischen den Kommunen auch, dass es möglich ist, ohne überbordende Kassenkredite auszukommen, sogar in Kommunen mit schwierigen Rahmenbedingungen.¹⁷ Daher gibt es immer auch ein Set an kommunalen Eigenanstrengungen, die Erfolg versprechen. Neben Ansätzen der Haushaltssteuerung (wie Schulden- und Liquiditätsmanagement) sind das auch kommunikative Maßnahmen, wodurch die Bürger in den Konsolidierungsprozess eingebunden und für die Notwendigkeit eines Haushaltsausgleichs sensibilisiert werden.¹⁸ Hierbei gibt es gerade zu einem frühen Zeitpunkt der kommunalen Schuldenhistorie ein „window of opportunity“, das sich aber im Zeitverlauf schnell schließt. Je später gehandelt wird, desto größer ist der Umfang des zu lösenden Problems. Der Gang zum Land wird unausweichlich.

Aktuelle Begünstigungen der Kassenkreditaufnahme

Das Schuldenwachstum wird auch durch die günstigen Konditionen genährt. Im aktuellen Marktumfeld sind kurzfristige Kassenkredite auch deshalb sehr günstig, weil neben dem tiefen Zinsniveau durch die in vielerlei Hinsicht unklare Situation am Finanzmarkt die Kreditvergabe an die öffentliche Hand als sicherer Hafen begünstigt wird.

Darüber hinaus verbilligt die Kreditvergabepolitik insbesondere der Geschäftsbanken die kurzfristigen Kassenkredite im Gegensatz zu den langfristigen Investitionskrediten, denn aufgrund der regulatorischen Verschärfungen im Zuge der Basel-III-Umstellung müssen die Banken ab 2019 höhere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen erfüllen. Dies führt bei vielen Banken unter Umständen dazu, dass vor allem kurzfristige Kredite vergeben werden, um sich mehr Handlungsspielraum in der Strukturierung des eigenen Kre-

ditbestandes zu erhalten.

Auch aufseiten der Kommunen ist ein verändertes Kreditverhalten zu beobachten. Manche Kommunen nutzen die aktuell günstigen Kassenkredite zur Umschuldung, um Zinskosten zu sparen oder verzichten auf die Auflösung von gut angelegten Rücklagen. Tatsächlich können gerade die Kommunen mit hohem Kassenkreditbestand zurzeit vom niedrigen Zinsniveau profitieren, allerdings unter Inkaufnahme der Gefahr eines späteren Zinsanstiegs.¹⁹ Diese Gründe machen eine Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Kassenkrediten schwierig. Trotz dieser Ausnahmegründe ist die steigende und persistente Kassenkreditverschuldung in struktur- und finanzschwachen Kommunen nach wie vor ein finanzpolitisches Warnsignal.

Projektion der Kassenkreditentwicklung bis 2020

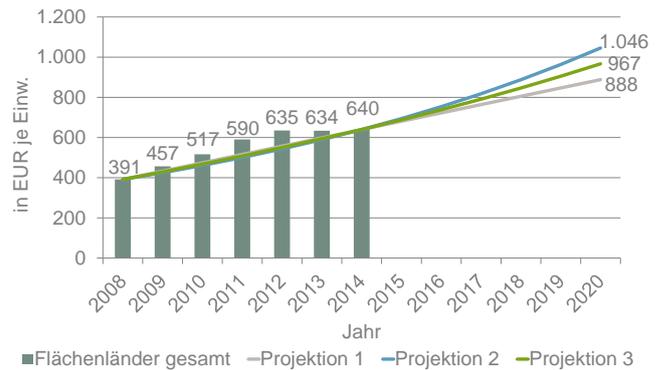
Um die fiskalischen Größenordnungen zu verdeutlichen, die mit der kommunalen Kassenkreditverschuldung verbunden sind, werden im Folgenden drei unterschiedliche Projektionen zur zukünftigen Kassenkreditentwicklung vorgestellt (siehe Grafik 2). Ergänzt wird diese bundesweite Betrachtung um die Projektion für die hoch verschuldeten Kommunen in den besonders betroffenen Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland.

Die Berechnung der möglichen Kassenkreditentwicklung geht in allen drei Projektionen von der bisherigen Entwicklung des Kassenkreditbestandes im Zeitraum 2008 bis 2014 aus. Das Jahr 2008 wird als Referenzpunkt gewählt, weil die anschließende Finanz- und Wirtschaftskrise ein derart einschneidendes Ereignis darstellt, dass eine Bezugnahme über dieses Jahr hinaus die grundlegenden Änderungen auf dem weltweiten Kredit- und Kapitalmarkt, die auch auf die Kommunalfinanzierung einwirken, zu sehr relativieren würde. Zu diesem Zeitpunkt betragen die Kassenkredite in den Flächenländern noch knapp 30 Mrd. EUR, um bis 2014 auf 48 Mrd. EUR anzusteigen. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von 391 EUR im Jahr 2008 und 640 EUR im Jahr 2014.

Es wird bei dieser Trendfortschreibung unterstellt, dass sich die bisher zu beobachtende Entwicklung der Kassenkreditverschuldung unverändert fortsetzt. Dies ist insofern begründbar, als dass sich die bisherige Kassenkreditentwicklung von äußeren Einflüssen wie z. B. der konjunkturellen Lage nahezu unbeeindruckt zeigte. Auch bei Finanzierungsüberschüssen im kommunalen Durchschnitt stiegen in den strukturschwachen Kommunen die Kassenkredite an. Eine Abkehr von diesem Muster ist nicht zu erwarten, auch weil möglichen finanziellen Entlastungen (z. B. steigende Steuereinnahmen, sinkende Arbeitslosigkeit) zu oft mögliche Belastungen (wie z. B. steigende Integrationskosten für Flüchtlinge, zunehmende Finanzierungsbedarfe bei Verkehr, Gebäuden und Bildung) gegenüberstehen.

In der unteren Projektion 1 wird der Kassenkreditbestand ab

Grafik 2: Projektion der kommunalen Kassenkreditentwicklung



Trendfortschreibung der kommunalen Kassenkreditentwicklung in den Flächenländern bis 2020 in Euro je Einwohner, basierend auf dem Zeitraum 2008 bis 2014, Kern- und Extrahaushalte.

Quelle: eigene Berechnungen.

dem Jahr 2014 mit der absoluten Durchschnittsrate fortgeschrieben, zu der die Kassenkredite seit dem Jahr 2008 aufgewachsen sind.²⁰ Für den Betrachtungszeitraum bedeutet dies einen jährlichen Zuwachs von etwas über 3,0 Mrd. EUR. Damit steigt die kommunale Kassenkreditverschuldung in dieser Trendfortschreibung bis ins Jahr 2020 kontinuierlich auf 66,2 Mrd. EUR. Die Pro-Kopf-Verschuldung nimmt demnach auf 888 EUR zu.

Die Projektion 2 stellt die obere Variante der betrachteten Entwicklungsprognosen dar. Der Berechnung für die Weiterentwicklung des Kassenkreditbestandes liegt die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate seit 2008 zugrunde.²¹ Dieser Faktor beträgt 8 %. Unter diesen Annahmen steigt die Kassenkreditverschuldung bis auf 77,3 Mrd. EUR im Jahr 2020. Dies entspricht einem Anstieg der Verschuldung je Einwohner auf 1.046 EUR.

Die Projektion 3 stellt die mittlere Variante dar und basiert auf dem einfachen arithmetischen Mittel der Werte der Szenarien 1 und 2. Hierbei steigt die kommunale Liquiditätsverschuldung bis 2020 auf rd. 71,7 Mrd. EUR. Damit einher geht eine Pro-Kopf-Verschuldung von 967 EUR je Einwohner. Wie groß die zu bewältigen finanzpolitischen Herausforderungen sind, wird deutlich, wenn man dem denkbaren Kassenkreditzuwachs von fast 30 Mrd. EUR in der höchsten Projektion die geschätzten Steuermehreinnahmen der Kommunen von insgesamt rd. 21 Mrd. EUR im Zeitraum 2014 bis 2020 gegenüberstellt.²²

Besondere Betroffenheit der Kommunen in vier Bundesländern

Weil sich die Kassenkredite vor allem auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Saarland konzentrieren, ist die Betrachtung der spezifischen Verschuldung in diesen Ländern von besonderer Relevanz.

Im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen stellt die Kassenkreditverschuldung insbesondere vieler Ruhrgebietsstädte eine erhebliche finanzpolitische Herausforderung dar. In Oberhausen, Hagen, Remscheid, Mülheim an der Ruhr oder Wuppertal sind hohe Verbindlichkeiten, mit Größenordnungen von 4.000 bis über 7.000 EUR je Einwohner, seit vielen Jahren ein Problem. Auch die Größenordnungen im Landesdurchschnitt von Nordrhein-Westfalen sind beachtlich: 1992 lag die Summe der Kassenkredite noch bei 234 Mio. EUR. Bis 2014 ist die Liquiditätsverschuldung auf 26,2 Mrd. EUR angewachsen. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 1.487 EUR allein an Kassenkrediten. Damit halten die NRW-Kommunen 53 % aller Kassenkredite in Deutschland.

Auch die Kommunen in Rheinland-Pfalz zählen hinsichtlich ihrer Kassenkreditverschuldung zu den finanzpolitischen „Sorgenkindern“. Wenngleich das Land von der Einwohnerzahl her zu den kleineren Bundesländern zählt, finden sich neben Pirmasens, Kaiserslautern, Zweibrücken und Ludwigshafen am Rhein seit vielen Jahren auch andere rheinland-pfälzische Kommunen im Ranking der höchstverschuldeten Kommunen in Deutschland wieder. Von 37 Mio. EUR 1992 sind die Kassenkredite auf über 6 Mrd. EUR bis 2014 gestiegen. Damit ist jeder Bürger von Rheinland-Pfalz durchschnittlich mit 1.522 EUR an Liquiditätskrediten verschuldet.

Obwohl das Saarland das kleinste Flächenland ist, erreicht die kommunale Verschuldung im Kassenkreditbereich eine Größenordnung, die über die deutlich größerer Länder hinausgeht. Die finanzpolitischen Probleme ballen sich dabei nicht nur in Saarbrücken, sondern betreffen auch die Landkreise und viele der dortigen kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere der Kommunen, die durch den Verlust der Saarkohle-Industrie einem starken Strukturwandel unterworfen sind. Bereits 1992 hatten die saarländischen Kommunen Kassenkredite von 84 Mio. EUR angehäuft und steigerten ihre Verbindlichkeiten bis 2014 auf knapp 2 Mrd. EUR. Dies entspricht 2.009 EUR je Saarländer.

Die Kommunen des Landes Hessen gehören spätestens seit 2010 zu den bundesweit am höchsten mit Kassenkrediten verschuldeten Kommunen. Auch in Hessen sind die Unterschiede zwischen den Kommunen beachtlich. Den höchsten Kassenkreditbestand hatte 2014 die Stadt Offenbach am Main mit über 3.600 EUR je Einwohner. Insgesamt ist die kommunale Kassenkreditverschuldung von 1992 bis 2014 von 0,2 auf 6,6 Mrd. EUR angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 42 auf 1.087 EUR.

Für die vier Bundesländer nimmt die Kassenkreditverschuldung in der unteren Projektion bis 2020 um rund ein Drittel zu, die Prognosen für die höheren Trendfortschreibungen fallen entsprechend stärker aus (siehe Tabelle). Die Herausforderung, diese fiskalischen Herausforderungen zu meistern, ist in den vier Ländern also besonders groß.

Tabelle: Projektionen der kommunalen Kassenkreditentwicklung in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland

	Hessen	Nordrh.-Westf.	Rheinl.-Pf.	Saarland
Kassenkreditbestand 2014				
in Mio. EUR	6.624	26.160	6.080	1.988
Wachstumsrate (in Mio. EUR)	570	1.926	398	125
Wachstumsfaktor	0,13	0,10	0,09	0,08
in EUR je Einw ohner	1.087	1.487	1.522	2.009
Wachstumsrate (in Mio. EUR)	93	112	101	135
Wachstumsfaktor	0,13	0,11	0,09	0,09
Kassenkreditprojektion 2020				
Projektion 1, untere Trendfortschreibung				
in Mio. EUR	10.045	37.714	8.467	2.736
in EUR je Einw ohner	1.646	2.161	2.129	2.820
Projektion 3, mittlere Trendfortschreibung				
in Mio. EUR	11.870	42.283	9.238	2.962
in EUR je Einw ohner	1.942	2.441	2.331	3.094
Projektion 2, obere Trendfortschreibung				
in Mio. EUR	13.696	46.853	10.009	3.188
in EUR je Einw ohner	2.238	2.720	2.532	3.367

Trendfortschreibung der kommunalen Kassenkreditentwicklung in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland bis 2020, basierend auf dem Zeitraum 2008 bis 2014, Kern- und Extrahaushalte.

Quelle: eigene Berechnungen.

Fazit

Der stetige Anstieg der kommunalen Kassenkreditverschuldung ist Ausdruck einer strukturellen Unterfinanzierung vieler deutscher Kommunen. Diese wird neben eigenen Versäumnissen vor allem durch Faktoren bestimmt, die von außen auf die Kommune einwirken und von ihr nur im geringen Maß beeinflusst werden können. Unter diesen Umständen ist der weitere Anstieg der Kassenkredite in vielen Kommunen wahrscheinlich, wenn für die Finanzprobleme keine grundsätzlichen und dauerhaften Lösungen gefunden werden.

Die hohe Verschuldung der Kommunen führt zu erheblichen Einschränkungen der finanziellen Handlungsfähigkeit und damit der politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft. Schon jetzt fallen notwendige Investitionen in hoch verschuldeten Kommunen deutlich niedriger aus als in gut situierten Kommunen. Die räumlichen Disparitäten zwischen den Regionen und Kommunen werden darum in Zukunft eher noch zunehmen.

Für eher konsumtive Ausgaben sind Kredite keine geeignete Finanzierungsform. Eine grundsätzliche Reform des Gemeindefinanzsystems zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft müsste darum sowohl auf der Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite ansetzen und hierbei nicht nur die Finanzierungszuständigkeiten und -möglichkeiten zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen neu regeln (und nach Möglichkeit entflechten), sondern auch an den dahinterstehenden politischen Anreizstrukturen ansetzen.

Die vorgesehenen finanziellen Entlastungen, die durch den Bund im Bereich der Sozialausgaben angekündigt oder bereits durchgeführt wurden, sind ein erster Schritt in die richtige Richtung, werden aber nicht ausreichen. Auch die Entschuldungshilfen, wie der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen, der Kommunale Entschuldungsfond in Rheinland-Pfalz, der kommunale Schutzschirm in Hessen oder der Solidarpakt im Saarland waren und sind richtig und notwendig, reichen aber voraussichtlich nicht aus.

Darum müssen auch die Kommunen weiterhin ihren Teil zur Konsolidierung beitragen. Hier sind insbesondere die eingeschlagenen Wege der Verwaltungsmodernisierung im Zuge des Neuen Steuerungsmanagements, die doppische Umstellung der Buchführung oder die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements konsequent weiter zu gehen. Auch die stärkere Einbindung der Bürger kann für den Konsolidierungserfolg entscheidend sein.²³

Die aus der Verschuldung resultierenden Zinsänderungsrisiken sind am ehesten durch Schuldenreduktion zu begrenzen. Kredite mit langen Laufzeiten sollten möglichst mit Zinsabsicherungen gewählt werden, wie es bei vielen Kommunen im Schuldenmanagement bereits erfolgt.²⁴

Um effektive Lösungsansätze an Bund, Länder und Kommunen adressieren zu können, sollten öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung nach Bundes-, Landes- oder Kom-

munalebene stärker getrennt werden, damit der Bürger über die demokratische Wahl seine Zustimmung oder Ablehnung an die politisch verantwortliche Stelle richten kann. Die Wahrung der Konnexität ermöglicht dem Bürger (und den politischen Entscheidungsträgern) zwischen Wunsch und Zahlungsbereitschaft abzuwägen und Ansprüche an die öffentliche Hand auf ein angemessenes Maß zu begrenzen.²⁵ Dies spricht für eine weitere Verlagerung der Finanzierungszuständigkeiten der Sozialausgaben auf den Bund.²⁶

Auf kommunaler Seite könnte einer größeren finanzpolitischen Autonomie bei den freiwilligen Aufgaben z. B. durch ein Zuschlagsrecht auf das lokale Umsatz- oder Einkommensteueraufkommen (vergleichbar dem Hebesatzrecht) entsprochen werden. Hierzu gibt es unter den Begriffen Kommunalsteuer, Bürgersoli oder Nachhaltigkeitssatzung vielfältige Vorschläge in der kommunalwissenschaftlichen Literatur.²⁷

Der zentrale Lösungsansatz für die kommunale Schuldenproblematik ist im Ausgleich der laufenden Finanzierungsdefizite zu suchen, um einen weiteren Aufwuchs der Verschuldung zu stoppen. Erst bei dauerhaft ausgeglichenen Haushalten kann auch über einen Abbau der Altschulden aus den Finanzerträgen oder über Landeshilfen nachgedacht werden. Die Reduktion der finanzpolitischen Risiken erhöht gleichzeitig die kommunalen Möglichkeiten einer zukunftsfesten Entwicklung. ■

¹ Der Autor dankt für die Unterstützung bei der Recherche und Datenaufbereitung Herrn Johannes Yong Böhm.

² Gebräuchlich sind je nach Rechtslage der in Ländern auch die Bezeichnungen Kassenverstärkungskredit oder Liquiditätssicherungskredit.

³ Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts – Fs. 14, R. 2, 1. Q. 2015, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

⁴ Vgl. Bahadori, B. (2015): Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden: gebändigt? In: Helaba Research (Hrsg.): Regionalfokus Sept. 2015, S. 17.

⁵ Vgl. Arnold, F. und F. Boettcher u. a. (2015): Kommunaler Finanzreport 2015, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 103ff.

⁶ Vgl. Freier, R. und V. Grass (2013): Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen. In: DIW Wochenbericht Nr. 16.2013.

⁷ Mittlerweile sind auch längerfristig laufende Kassenkredite zu beobachten, vereinzelt mit Laufzeiten von 30 Jahren. In einigen Ländern wurde die Rechtslage dahingehend angepasst, dass Laufzeiten von über 10 Jahren möglich sind. Der Regelfall ist aber eine kurze Laufzeit der Kassenkredite.

⁸ Dieses Risiko gilt grundsätzlich für alle Kredite mit kurzfristiger Laufzeit und nicht nur per se für Kassenkredite, bei denen es aufgrund der üblicherweise kurzen Laufzeit aber wahrscheinlicher ist.

⁹ Vgl. Rappen, H. (2013): Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung. In: RWI Konjunkturbericht 64, S. 55f.

¹⁰ Vgl. Lenk, T. und M. Hesse (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.): Sachsenlandkurier 5/15, S. 91.

¹¹ Weil der unterstellte Zinsanstieg für einen längeren Zeitraum gilt, steigt die Zinsbelastung im Zeitverlauf durch den Zinseszins-Effekt zusätzlich. Dem stehen aber ggf. eine später mögliche Zinssenkung, Umschuldungen oder Konsolidierungen gegenüber, sodass eine zuverlässige Prognose des Zinsänderungsrisikos für den kommunalen Einzelfall kaum möglich ist.

¹² Vgl. Geißler, R. (2014): Kassenkredite gefährden die kommunale Selbstverwaltung [...], Stellungnahme 16/2433 zur LT-Ds. 16/5033 NRW oder auch Boettcher, F. (2013): Ursachen kommunaler Haushaltdefizite, Kaiserslautern.

¹³ Vgl. Junkernheinrich, M. (2003): Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? In: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Nr. 72 (2003), H. 3, S. 423-443.

¹⁴ Vgl. Eitges, M. und R. Müller-Kleißler (2012): Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel. In: BBSR-Analysen kompakt 07/2012.

¹⁵ Vgl. Hansmann, M. (2015): Kommunale Haushaltswirtschaft, in: Gatzert, W. und T. Schweisfurth (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, S. 396ff. oder auch Oebbecke, J. (2014): Kassenkredite gefährden die kommunale Selbstverwaltung [...], Stellungnahme 16/2338 zur LT-Ds. 16/5033 NRW.

¹⁶ Vgl. Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen [...], Hagen u. Wiesbaden, S. 165.

¹⁷ Vgl. Burth, A. (2015): Kreisangehörige NRW-Gemeinden ohne Kassenkredite trotz schwieriger Rahmenbedingungen im Sozialbereich. Online: www.haushaltssteuerung.de

¹⁸ Vgl. Gnädinger, M. (2010): Schuldenfreie Kommune [...], Taunusstein, S. 69ff.

¹⁹ Vgl. Burth, A. (2015): Zinsausgaben 2014 von Bund, Ländern und Kommunen in Prozent der jeweiligen Schulden zum 31.12.2014. Online: www.haushaltssteuerung.de

²⁰ Denkbar wäre auch eine lineare Fortschreibung der Verschuldung, wobei die Kassenkredite bis 2020 auf rd. 70,9 Mrd. EUR oder 944 EUR je Einwohner steigen würden.

²¹ Hier könnte auch ein exponentielles Wachstum unterstellt werden, das zu einem Kassenkreditbestand von 86,6 Mrd. EUR oder rd. 1.153 EUR je Einwohner bis 2020 führen würde.

²² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015): Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg.

²³ Vgl. Lenk, T. und O. Rottmann u.a. (2014): Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

²⁴ Vgl. Köller, M., Schneider, S. und B. Grabow u.a. (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt, S. 41ff.

²⁵ Vgl. Rehm, H. (2014): a. a. O., S. 24ff.

²⁶ Vgl. Geißler, R. (2015): Kommunale Sozialausgaben – wie der Bund sinnvoll helfen kann, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 101ff.

²⁷ Vgl. Burth, A. und R. Geißler u. a. (2013): Kommunaler Finanzreport 2013, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 166ff. oder Fugmann-Hessing, A. und M. Junkerheinrich (2011): Eine nachhaltige Reform der Gemeindefinanzierung - Das Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.