

# »» Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung

Nr. 203, 11. April 2018

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de  
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de

Die zurzeit günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen ermöglichen in vielen öffentlichen Haushalten Finanzierungsüberschüsse und einen Rückgang der Neuverschuldung. Damit stehen auch finanzielle Spielräume zur Verfügung, um den in den letzten Jahrzehnten aufgehäuften Schuldenberg vieler Kommunen abzubauen. Die aktuelle Debatte konzentriert sich dabei auf Altschuldenfonds für kommunale Kassenkredite, die entweder in den jeweils betroffenen Ländern oder sogar auf Bundesebene eingerichtet werden sollen. Der Zeitpunkt für eine solche Fondslösung ist günstig, da sich so das Zinsänderungsrisiko bei den Kassenkrediten abfangen lässt. Kommunen mit hoher Schuldenlast und relativ niedrigen Kassenkrediten gingen im vorgeschlagenen Modus allerdings leer aus. Auch wäre durch das niedrige Zinsniveau die finanzielle Zinsentlastung gegenwärtig eher gering. An der eigentlichen Altschuldenproblematik setzt diese Lösung deshalb nur bedingt an. Für eine dauerhafte Lösung des Altschuldenproblems muss die Schuldenlast der Kommunen nachhaltig reduziert und einer Neuverschuldung vorgebeugt werden. Neben Entschuldungs- oder Entlastungsmaßnahmen wird dafür auch eine Reihe weiterer Konsolidierungsbeiträge aller föderalen Ebenen notwendig sein. Eine hohe Kassenkreditverschuldung ist dabei eher ein Symptom für grundsätzlichere Probleme im Gemeindefinanzsystem. Kassenkredite wären in diesem Zusammenhang somit ein guter Indikator und deren Abbau ein wichtiger Baustein eines Maßnahmenkataloges, aber eben auch nur ein Teil der Lösung.

## Ausgangslage und Fragestellung

Die aktuelle Finanzlage der Kommunen ist durch Finanzierungsüberschüsse und einen Rückgang der Verschuldung gekennzeichnet. Der Finanzierungssaldo liegt für 2017 bei 10,7 Mrd. EUR, während gleichzeitig die Verschuldung auf 139 Mrd. EUR zurückgegangen ist.<sup>1</sup> Wesentliche Gründe für diese erfreuliche Entwicklung sind die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen, die sich insbesondere in hohen Steuereinnahmen ausdrücken sowie das niedrige Zinsniveau, das eine spürbare Absenkung der Kreditfinanzierungskosten erlaubt.<sup>2</sup>

Jedoch sind weiterhin große regionale Disparitäten zu beobachten.<sup>3</sup> Nicht alle Kommunen können trotz guter Rahmenbedingungen ihre Haushalte ausgleichen und ihre Verschuldung zurückfahren. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die Chancen dieser Kommunen, den Rückstand auf andere Regionen aus eigener Kraft aufzuholen, werden

durch diese Disparitäten infrage gestellt. Damit wird auch deutlich, dass diese Unterschiede nicht von allein verschwinden werden, sondern gezielte Anstrengungen der Politik erforderlich machen.

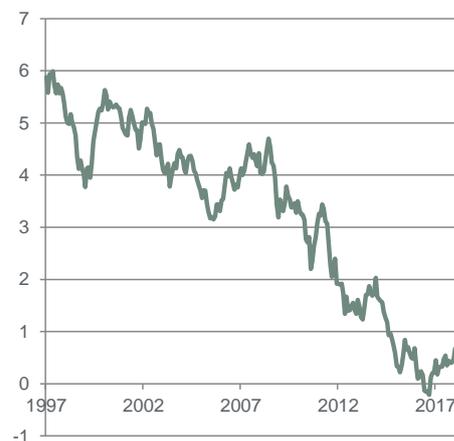
## Günstiger Zeitpunkt zum Abbau der Altschulden

Ein zentraler Indikator der räumlichen Unterschiede ist die Höhe der Verschuldung.<sup>4</sup> Daher liegt es nahe, an den Schulden anzusetzen, wenn die Politik die regionalen Disparitäten bekämpfen möchte. Das kommunale Schuldenproblem hat dabei zwei Dimensionen: die laufenden Defizite und damit die Höhe der Neuverschuldung sowie die Höhe des aufgelaufenen Schuldenstands, also die Altschulden.

Mit Blick auf den Schuldenstand sind zurzeit mehrere Initiativen zu beobachten, hoch verschuldete Kommunen zu entlasten.<sup>5</sup> Im Vordergrund stehen dabei Vorschläge für eine Übernahme der kommunalen Kassenkredite durch einen Altschuldenfonds (siehe Box).<sup>6</sup> Ziel ist es, die aktuelle Niedrigzinsphase zu nutzen und die kurzlaufenden Kassenkredite zu günstigen Konditionen für einen langfristigen Zeitraum umzuschulden. Damit soll den Kommunen das Zinsänderungsrisiko abgenommen werden, das bei einem Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus droht. Der Zeitpunkt für diese Initiative scheint günstig, da das Zinsniveau einen Tiefpunkt durchschritten zu haben scheint (siehe Grafik 1).<sup>7</sup> Ein Zögern würde bedeuten, dass bei einem weiteren Anstieg des Zinsniveaus eine Altschuldenlösung immer teurer würde.

## Grafik 1: Zinsentwicklung für Bundeswertpapiere

Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere RLZ 10 Jahre, in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Darstellung.

**Das Konzept des Altschuldenfonds**

In der aktuellen politischen Debatte wird vor allem die Einrichtung eines kommunalen Altschuldenfonds in den betroffenen Ländern oder sogar auf Bundesebene diskutiert. Die Grundidee des Fonds ist, Kredite von den teilnehmenden Kommunen zu bündeln.<sup>8</sup> Der Fonds selbst muss die aufgenommenen Kredite zurückzahlen und finanziert dies über die Beiträge, die von den Kommunen und von übergeordneten föderalen Ebenen wie den Ländern oder dem Bund gezahlt werden. Die Vorteile einer solchen Lösung sind ein professionelles Schuldenmanagement sowie eine Größen- und Fristentransformation, welche von den Kommunen zur Konsolidierung oder Tilgung der Altschulden genutzt werden können. Dadurch kann der Fonds eine Verstärkung der Zins- und Tilgungsraten auch bei steigendem Zinsniveau ermöglichen. Den Kommunen wird damit also einerseits das Zinsänderungsrisiko abgenommen. Andererseits sind die Beiträge im Idealfall geringer als ihr gegenwärtiger Kapitaldienst. Beispielsweise auch, weil im Fonds bestehende Kredite auf eine längere Laufzeit umgeschuldet werden und damit die laufenden Tilgungsverpflichtungen gesenkt werden können. Die Höhe der Entlastungswirkung für die Kommunen wird im Wesentlichen über die Höhe der Beiträge von Bund und Ländern bestimmt. In keinem der diskutierten Vorschläge ist dabei eine vollständige Übernahme der kommunalen Schulden vorgesehen.

**Kassenkredite belasten bestimmte Kommunen**

Die Konzentration auf die Kassenkredite ist Folge der Debatte der letzten Jahre. Seit dem Jahr 2000 hat diese Schuldenart stark zugenommen. In einigen Kommunen haben sich hohe Kassenkreditbestände verfestigt. Zunehmend verlor der Kassenkredit dort seine Funktion als kurzfristiger Liquiditätspuffer und wurde zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben und zur Deckung der wiederholt anfallenden Haushaltsdefizite zweckentfremdet.<sup>9</sup> Darum gilt der Kassenkredit als Krisenindikator für eine angespannte Finanzlage.

Aktuell haben die Kommunen Kassenkredite in Höhe von 46,7 Mrd. EUR.<sup>10</sup> Im Vergleich zum Schuldenstand im Jahr 2000 ist dies eine Zunahme um fast 40 Mrd. EUR, trotz eines Rückganges in den vergangenen zwei Jahren. Im Gegensatz zu den langlaufenden Investitionskrediten haben Kassenkredite in der Regel eine kurze Laufzeit und müssen deshalb häufig refinanziert werden. Das machte sie einerseits in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase besonders zinsgünstig. Damit nimmt andererseits aber auch das Risiko zu, dass bei steigenden Zinsen die Kreditfinanzierungskosten für Kassenkredite einen spürbar höheren Anteil des Haushalts in Anspruch nehmen.<sup>11</sup>

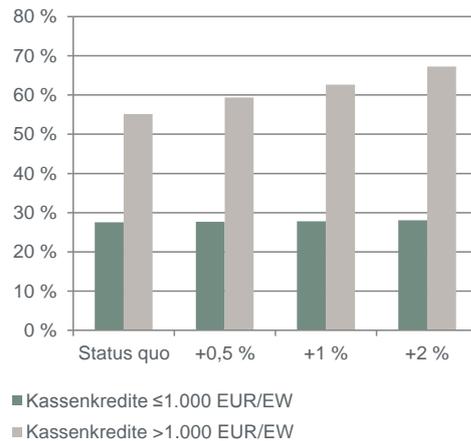
Betroffen von einer hohen Kassenkreditverschuldung sind seit Langem insbesondere Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Hessen.<sup>12</sup> Auch in anderen Bundesländern finden sich vereinzelt hoch verschuldete Kommunen, während wiederum in einigen Ländern (z. B. Bayern oder Sachsen) eine hohe Kassenkreditverschuldung nahezu unbekannt ist. Somit würde ein Alt-

schuldenfonds für Kassenkredite insbesondere den großen Städten in Nordrhein-Westfalen (die über 50 % aller Kassenkredite auf sich vereinigen) zugutekommen.<sup>13</sup>

Die unmittelbar entlastende Wirkung für diese Kommunen würde vor allem darüber erfolgen, ihnen das Zinsänderungsrisiko abzunehmen. Bereits ein Zinsanstieg um 1 % hätte Mehrkosten für die Kommunen in der Kreditbewirtschaftung von rd. 470 Mio. EUR zur Folge.<sup>14</sup> Gerade in hoch verschuldete Kommunen würde der Anstieg der Kreditfinanzierungskosten den geringen Haushaltsspielraum weiter schmälern. Bereits heute ist ein Haushaltsdefizit bei Kommunen mit hohen Kassenkrediten deutlich wahrscheinlicher. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus würde sich der Abstand zu geringer verschuldeten Kommunen weiter erhöhen (siehe Grafik 2). Ein Haushaltsdefizit hat auch unmittelbar negative Auswirkungen auf andere Ausgabenbereiche wie z. B. die Investitionen. Folglich würde sich die schwierige Ausgangslage dieser Kommunen allein durch einen Zinsanstieg bei den Kassenkrediten weiter verschärfen.

**Grafik 2: Haushaltsdefizit bei steigenden Zinsen**

Anteil der Kommunen mit Haushaltsdefizit



Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Kommunen, die laut Kassenstatistik im Jahr 2015 einen negativen Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der Vermögensrechnung aufweisen. Die Auswirkungen der Zinsänderungen werden in der Abbildung nur für den jeweiligen Kassenkreditbestand einer Gemeinde abgebildet.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

**Altschuldenproblem betrifft nicht nur Kassenkredite**

Trotz des Zinsänderungsrisikos sollte aber auch berücksichtigt werden, dass die absoluten Zinsbelastungen durch die Kassenkredite momentan vergleichsweise gering sind. Grund dafür ist der deutliche Zinsrückgang der vergangenen Jahre.<sup>15</sup> Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch, dass die reale finanzielle Entlastung in den laufenden Haushalten durch einen Altschuldenfonds für Kassenkredite zunächst ebenfalls nur relativ gering wäre, insbesondere wenn die Kommunen auch weiterhin über Beiträge zum Fonds ihren Tilgungsverpflichtungen<sup>16</sup> nachkommen müssen.

Die effektive Schuldenlast wird auch maßgeblich durch die Höhe der Investitionskredite bestimmt. Ein Altschuldenfonds, der sich nur auf Kassenkredite fokussiert, würde deshalb ei-

nen Großteil des Problems ausblenden. Allerdings ist die Höhe der Gesamtverschuldung – zumal in Anbetracht der Probleme bei der statistischen Erfassung<sup>17</sup> – für sich genommen aber ebenfalls kein geeigneter Verteilungsansatz für eine Altschuldenhilfe. Unter den investiven Schulden sollten nämlich auch Verwendungszwecke zu finden sein, die einen rentablen Mehrwert (in Form zusätzlicher Einnahmen) versprechen und damit die finanzielle Tragfähigkeit auch bei einer höheren Verschuldung sicherstellen.<sup>18</sup> Als Belastungsindikator eignet sich der Schuldenbestand somit nur eingeschränkt.

Ein geeigneter Belastungsindikator und damit angemessener Verteilungsschlüssel für eine Altschuldenhilfe ist hingegen die tatsächliche Schulden- bzw. Zinslast. Diese lässt sich beispielsweise über Quoten abbilden, die die Zinszahlungen (ggf. + Tilgungsaufwand) ins Verhältnis zu den Einnahmen setzen. Dadurch wird die finanzielle Belastung des Haushalts in Relation zur Fähigkeit zum Kapitaldienst abgebildet (siehe Box).

**Indikatoren der kommunalen Schuldentragfähigkeit**

Für die Bewertung der Schuldentragfähigkeit werden im Allgemeinen Zinsbelastungen ins Verhältnis zur Wirtschafts- oder Finanzkraft eines Schuldners gesetzt. Auf Ebene der Nationalstaaten wird dazu beispielsweise die Schuldenlast ins Verhältnis zum BIP gesetzt. Für die Kommunen können zwei ähnliche Maße abgeleitet werden.

Schulden-Einnahmen-Quotient: Da das BIP auf Gemeindeebene nicht vorliegt, können die Gesamteinnahmen als Näherungswert für die Finanzkraft der Gemeinde herangezogen werden. Die Kennzahl gibt dann Auskunft darüber, wie hoch der Schuldenbestand im Vergleich zu den für den Kapitaldienst zur Verfügung stehenden Einnahmen ist.

Zins-Einnahme-Quotient: Maßgeblich für die Schuldenlast ist die Zinszahlung, die mit einer Verschuldung einhergeht. Der Indikator setzt die Höhe der Zinsverpflichtungen ins Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Einnahmen.

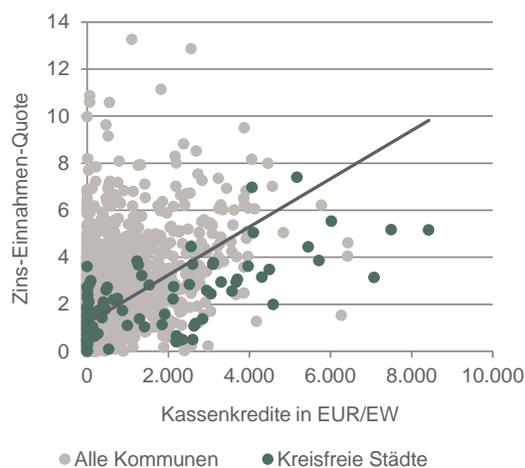
Beide diskutierten Tragfähigkeitsindikatoren liefern ein ähnliches Bild. Im Folgenden wird die Zins-Einnahme-Quote betrachtet, da sich die Konzeption eines Altschuldenfonds vor allem auf die Zinsen fokussieren sollte.<sup>19</sup> Die durchschnittliche Zins-Einnahme-Quote aller Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern betrug zwischen 2013 und 2015 rd. 1,5 % und lag damit in einer Größenordnung, die keinen Zweifel an der finanziellen Tragfähigkeit zulässt. Jedoch gibt es auch einzelne Kommunen, bei denen über 10 % der Einnahmen durch die Zinszahlungen „aufgefressen“ werden, selbst in Zeiten hervorragender konjunktureller Rahmenbedingungen und hoher Steuereinnahmen.

Für diese Kommunen erscheint eine Altschuldenlösung sinnvoll. Vergleicht man die Höhe der Kassenkredite und die Hö-

he der Zinslast wird ersichtlich, dass ein großer Teil der hoch verschuldeten Kommunen auch unter einer hohen Zinslastquote leidet (siehe Grafik 3). Mithin würde also ein Altschuldenfonds für Kassenkredite einem Großteil dieser Kommunen helfen.

Allerdings gibt es auch zahlreiche Kommunen, die eine beachtliche finanzielle Belastung in Form einer hohen Zins-Einnahme-Quote haben, jedoch nur verhältnismäßig wenige Kassenkredite. Legt man die kritische Schwelle der Zins-Einnahme-Quote bei 5 %<sup>20</sup> an, lagen im Jahr 2015 141 Kommunen mit fast 3,5 Mio. Einwohnern über diesem Wert. Davon haben aber nur 76 Kommunen auch eine hohe Kassenkreditverschuldung von über 1.000 EUR je Einwohner.<sup>21</sup> Kommunen mit einer hohen Schuldenlast aber relativ niedrigen Kassenkrediten kämen bei den bisher diskutierten Altschuldenhilfen aber nicht zum Zug. Dies betrifft insbesondere den kreisangehörigen Raum. Soll eine Altschuldenlösung allen bedürftigen Kommunen zugutekommen, muss die Treffgenauigkeit eines Altschuldenfonds in seiner bisher diskutierten Konzeption mit Konzentration auf Kassenkredite deshalb kritisch hinterfragt werden.<sup>22</sup>

**Grafik 3: Kassenkredite und Zinslast**



Anmerkung: Dargestellt sind die durchschnittlichen Kassenkredite je Einwohner und Zins-Einnahme-Quoten für die Jahre 2013–2015 für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern. Zu erkennen ist ein Zusammenhang zwischen der Höhe von Kassenkrediten und Zins-Einnahmen-Quoten: hohe Zins-Einnahme-Quoten gehen im Allgemeinen auch mit einer hohen Kassenkreditverschuldung einher. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte (grüne Punkte). Allerdings gibt es bei allen anderen Kommunen (graue Punkte) eine erhebliche Streuung. Hohe Kassenkredite bei relativ niedrigen Zins-Einnahmequoten (Punkte unterhalb der Linie) sind ebenso zu beobachten, wie hohe Zins-Einnahme-Quoten bei relativ niedrigen Kassenkreditschulden (Punkte oberhalb der Linie). Diese Kommunen würden in einem Altschuldenfonds, der nur auf die Kassenkredite abstellt, nicht adäquat berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

**Altschuldenabbau allein reicht nicht aus**

Ein Altschuldenfonds für Kassenkredite kann noch aus einem anderen Grund hinterfragt werden: Unklar bleibt weitestgehend, wie eine Neuverschuldung verhindert wird. Für eine nachhaltige Entschuldung ist es notwendig, nicht nur die Altschulden zu tilgen, sondern vor allem die Defizite im laufenden Haushalt zu schließen und damit einer Neuverschuldung vorzubeugen.<sup>23</sup> Versteht man die Kassenkredite als Symptom tiefer liegender Probleme des Gemeindefinanzsy-

stems wird klar, dass ein „herumdoktern“ daran nicht ausreichen wird. Um das Altschuldenproblem dauerhaft zu lösen, muss an den eigentlichen Ursachen angesetzt werden. Dabei sind die Gründe für die kommunale Verschuldung vielfältig und auf allen föderalen Ebenen zu finden.<sup>24</sup>

## **Anreizwirkung und Verantwortlichkeiten berücksichtigen**

Im komplexen deutschen Gemeindefinanzsystem ist der Anteil der Verantwortung von einzelnen Kommunen, den Ländern oder dem Bund sowie ihren jeweiligen Akteuren über die Jahrzehnte hinweg kaum abzugrenzen. Vielmehr ist es Teil des Problems, dass Verantwortlichkeiten nicht eindeutig zugeordnet und damit die Verantwortung immer an den nächsten Beteiligten weiter geschoben werden kann.<sup>25</sup> Wenn zur Lösung des kommunalen Altschuldenproblems – insbesondere unter Beteiligung von Bund und Ländern – an den eigentlichen Gründen angesetzt werden soll, stellt die Vielfältigkeit der Ursachen kommunaler Verschuldung die politischen Entscheider vor ein Dilemma.

Einerseits spricht gegen eine (bedingungslose) Entschuldung das so genannte Selbsthaftungsprinzip. Dieses verlangt, dass derjenige für seine Schulden haftet, der sie aufgenommen hat.<sup>26</sup> Dadurch wird erreicht, dass sich ein Schuldner vorher gut überlegt, wofür und wie viele Schulden er aufnimmt.<sup>27</sup> Ein Altschuldenfonds darf darum nur eine einmalige Hilfe sein und sollte auch mit spürbaren kommunalen Eigenbeiträgen einhergehen, weil sich sonst der Anreiz für die Kommunen ergibt, auf einen erneuten Schuldenerlass zu spekulieren und darum bereitwillig in die Neuverschuldung zu gehen.

Andererseits sind die Kommunen nur für einen Teil ihrer Verschuldung selbst verantwortlich. Darum würde das Selbsthaftungsprinzip ins Leere laufen, wenn man die Kommunen mit dem Altschuldenproblem allein ließe und ihnen alle Kosten der Altschuldenlösung aufbürdet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Schuldenprobleme über so genannte „externe Effekte“ auch auf andere, unbeteiligte Dritte ausstrahlen können z. B. wenn einzelne Kommunen ihrer zentralörtlichen Funktionen für das Umland nicht mehr nachkommen können.<sup>28</sup> Eine Beteiligung höherer föderaler Ebenen ist darum unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll oder sogar geboten.

## **Ein Beitrag aller föderalen Ebenen ist notwendig**

Unstrittig ist, dass eine übermäßige Verschuldung die Handlungsspielräume der Kommunen einschränkt und damit ihren Beitrag zur Daseinsvorsorge gefährdet. Eine Lösung für das kommunale Altschuldenproblem ist deshalb notwendig. Die gute Nachricht ist, dass sich trotz des komplexen (Gemeinde-)Finanzsystems auf jeder Ebene Stellschrauben identifizieren lassen, die eine dauerhafte Lösung des Problems ermöglichen.

Letztlich sollte deshalb eine Altschuldenlösung nicht nur die Höhe der Kassenkredite berücksichtigen, sondern eine Schuldenhilfe für alle Kommunen leisten, die aufgrund ihrer Gesamtverschuldung mit hohen Zinslastquoten zu kämpfen

haben. Um eine Entschuldung der betroffenen Kommunen zu ermöglichen und einer Neuverschuldung vorzubeugen sind außerdem weitere, korrespondierende Maßnahmen durch alle drei föderalen Ebenen notwendig. Hierzu gehören in erster Linie grundsätzliche Anpassungen in den Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen. Einerseits, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten stärker herauszustellen und andererseits, um gerade auch in finanz- und strukturschwachen Kommunen einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

Eine derartige Finanzreform müsste einen dauerhaften Beitrag des Bundes zur Entlastung der Kommunen vorsehen, vor allem indem der Bund bei von ihm bestimmten Aufgaben stärker auf die Konnexität achtet.<sup>29</sup> Dies könnte beispielsweise einnahmeseitig sowohl eine höhere Kostenerstattung bei den Sozialaufgaben als auch einen größeren Anteil der Kommunen am Steueraufkommen umfassen. Aber auch mit Blick auf die Ausgaben kann die Frage nach den kommunalen Gestaltungsspielräumen gestellt werden, z. B. im Hinblick auf die Flexibilität von Standards auf kommunaler Ebene.

Ganz zentral ist aber auch ein größeres Engagement der Länder. Diese sind letztendlich für eine auskömmliche Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich. Eine hohe Kassenkreditverschuldung kann darauf hindeuten, dass diese in den vergangenen Jahren teilweise nicht gegeben war. Neben einer besseren Dotierung der Finanzausgleichssysteme wäre auch eine gezieltere Ausgestaltung der Verteilungsmechanismen zugunsten finanzschwacher Kommunen denkbar. Darüber hinaus haben die Länder mit der organisatorischen Ausgestaltung der kommunalen Zuständigkeiten aber auch einen entscheidenden Einfluss auf die Ausgaben-seite der Kommunen.

Nicht zuletzt obliegen die Formulierung der haushaltsrechtlichen Vorgaben und die Kontrolle der Umsetzung im Zuge der Kommunalaufsicht den Ländern. Gerade dieser Aspekt ist wichtig, denn eine zentrale Frage bleibt: Wie kann sichergestellt werden, dass die Regeln für eine solide Haushaltsführung tatsächlich eingehalten werden und sich alle Beteiligten für die nächsten Jahrzehnte an ihre Verpflichtungen halten? Ist für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen gesorgt, kann eine striktere Ausgestaltung und die konsequente Durchsetzung der Regeln für die kommunale Haushaltswirtschaft eine überbordende (Neu-) Verschuldung verhindern.<sup>30</sup> Dabei müssen die Länder über die haushaltsrechtlichen Vorgaben auch sicherstellen, dass der Kassenkredit zukünftig wieder auf seine ursprüngliche Rolle als Liquiditätspuffer zurückgeführt wird.<sup>31</sup>

Natürlich müssen auch die Kommunen selbst ihren Beitrag (neben den ggf. zu zahlenden Tilgungs- und Zinsbeiträgen an den Fonds) in Form einer konsequenten Haushaltskonsolidierung leisten. Hierzu gehören alle Maßnahmen zur Steigerung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung ebenso wie die kritische Prüfung von freiwilligen Ausgaben.<sup>32</sup> Hierbei gilt natürlich, dass sich die Kommunen nicht „kaputtsparen“ dürfen.

Deshalb sollten kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen vermieden werden, die langfristig hohe Folgekosten nach sich ziehen.<sup>33</sup> Vielmehr muss es darum gehen, wieder verstärkt die langfristigen Auswirkungen von Verschuldung für Politik und Bürger sichtbar zu machen. Unter Umständen wäre deshalb auch die Beteiligung der Einwohner an der Schuldenkonsolidierung in Form eines „Bürgersolis“<sup>34</sup> sinnvoll. Dadurch würden die Folgen der Haushaltspolitik für die Bürger unmittelbar spürbar und somit den politischen Druck erhöht, verantwortungsvoll und weitsichtig mit öffentlichen Mitteln umzugehen. Die leichtfertige Verschuldung verlöre damit spürbar an Attraktivität.

## Fazit

Eine Lösung des kommunalen (Alt-)Schuldenproblems bedarf der Entlastung bei den aufgelaufenen Altschulden genauso wie dem Verhindern einer Neuverschuldung. Dazu ist ein ganzes Bündel in sich greifender Maßnahmen notwendig, die von allen föderalen Ebenen mit angemessenen Beiträgen in Angriff genommen werden müssen. Hohe Kassenkreditbestände sind Zeichen grundsätzlicher Probleme des Gemeindefinanzsystems. Demnach reicht ein kurieren der Symptome nicht, sondern es muss an den Ursachen angesetzt wer-

den. Dabei ist ein Altschuldenfonds für aufgelaufene (Kassen-)Kredite ein erster Schritt, dem aber weitere Konsolidierungsbeiträge folgen müssen.

Bei der Ausgestaltung von Schuldenhilfen sollte dabei stärker auf die Verringerung der effektiven Schuldenlast abgestellt werden, um auch zielgenau die Kommunen zu erreichen, die durch eine hohe Verschuldung besonders beeinträchtigt werden. Wichtig für eine Lösung wird auch sein, die Ursachen der Verschuldung zu adressieren, da sonst die Wirkung einer Entschuldung bzw. einer Schuldenhilfe nach wenigen Jahren verpufft. Beides wäre ein echter Beitrag zum Abbau der regionalen Disparitäten und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land. Dieses Ziel wird letztendlich aber nur erreichbar sein, wenn der Bund und die Länder mit ihren Kommunen auch effektive Wege finden, einer Neuverschuldung ihrer finanzschwachen Kommunen vorzubeugen. ■

Weitere Publikationen und Informationen von KfW Research rund um das Themenfeld „Kommunen und Infrastruktur“ finden Sie unter [www.kfw.de/research-kommunen](http://www.kfw.de/research-kommunen)

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Kommunalfinanzen 2017: Rekordüberschuss von 10,7 Milliarden Euro (Pressemitteilung Nr. 120 vom 03.04.2018) sowie Statistisches Bundesamt (2018): Vorläufiger Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände am 30.09.2017.

<sup>2</sup> In den letzten Jahren entsprachen die Zinseinsparungen in etwa der Höhe der Finanzierungsüberschüsse. Dies macht deutlich, dass die Haushaltslage vor allem durch die guten Rahmenbedingungen und nicht durch strukturelle Entlastungen begünstigt wird. Vgl. bspw. Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit. In: Junkernheinrich, M. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017.

<sup>3</sup> Zur Situation der Kommunalfinanzen und regionalen Disparitäten, vgl. bspw. Boettcher, F. u.a. (2017): Kommunaler Finanzreport 2017, Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

<sup>4</sup> Vgl. Rösel, F. und X. Frei (2015): Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt? In: ifo Dresden berichtet 3/2015.

<sup>5</sup> Unter Altschulden wird der Bestand einer Verschuldung verstanden, der vor einem Stichtag aufgelaufen ist. Problematisch ist ein hoher Sockelbestand an Schulden, wenn die damit einhergehenden Kosten für den Kapitaldienst (vor allem Zins und Tilgung) die finanziellen Handlungsspielräume eingrenzt und beispielsweise ein Abbau der Schulden aus eigener Kraft kaum mehr möglich ist, sondern auslaufende Kredite durch neue Kredite refinanziert werden müssen. Bemessen werden kann das Problem anhand von Tragfähigkeitsindikatoren. Die Schuldentragfähigkeit müsste dabei eigentlich ein zukunftsorientiertes Element enthalten. Da es keine verlässlichen Prognosen zur Entwicklung der kommunalen Verschuldung gibt, betrachten wir den Status quo. Für die Diskussion der Altschuldenproblematik ist dies dennoch aufschlussreich, denn Kommunen, die im gegenwärtig günstigen Umfeld schon unter einer hohen Schuldenlast leiden, werden dies wahrscheinlich auch unter sich zukünftig eher verschlechternden Rahmenbedingungen erst recht.

<sup>6</sup> Zur aktuellen Debatte siehe bspw. Meves, A. (2017): Haushaltsüberschuss: Altschulden der Kommunen tilgen? In: Der Neue Kämmerer Online vom 16.01.2017 oder Schlüter, K. (2017): Altschulden spalten kommunale Familie. In: Der Neue Kämmerer Online vom 15.06.2017. Das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ hat in der „Saarbrücker Resolution zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ die Forderung nach einem kommunalen Altschuldenfonds bekräftigt (siehe PM der Stadt Mülheim a. d. Ruhr vom 09.11.2017). Auf Bundesebene wurde ein entsprechender Prüfauftrag in den Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 07.02.2018 aufgenommen. Auf Landesebene hat es (nach verschiedenen Schuldenhilfsprogrammen im Zuge der Finanzkrise seit 2009, vgl. bspw. Arnold, F. (2015): Kommunaler Finanzreport 2015, Hrsg. Bertelsmann Stiftung) zuletzt mit der sog. „Hessenkasse“ 2017 die Einführung eines kommunalen Altschuldenfonds gegeben (siehe PM des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 04.07.2017). Auch in Nordrhein-Westfalen wird zurzeit im Landtag über die Einführung eines Fonds diskutiert (siehe LT-Drs. 17/1440).

<sup>7</sup> Der hier für Bundeswertpapiere abgebildete Zinsverlauf kann als Referenzzinssatz für einen Altschuldenfonds dienen, obwohl sich Kassenkredite üblicherweise an anderen Zinssätzen wie z. B. Euribor oder Eonia orientieren. Der Verlauf dieser Zinssätze dürfte in der Tendenz jedoch nicht groß abweichen. Zur Wahrscheinlichkeit einer Zinswende, vgl. Weidmann, J. (2017): Was fällt, wird auch wieder steigen. In: Der Neue Kämmerer 1/2017.

<sup>8</sup> Vgl. Bovenschulte, A. u. a. (2013): Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Weiterdenken... Heft 2/2013.

<sup>9</sup> Vgl. bspw. Herrmann, K. (2011): Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite. In: Wirtschaftsdienst 10/2011 oder Eltges, M. und R. Müller-Kleisler (2012): Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel. In: BBSR-Analysen kompakt 07/2012.

<sup>10</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Vorläufiger Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände am 30.09.2017.

<sup>11</sup> Vgl. bspw. Freier, R. und V. Grass (2013): Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen. In: DIW Wochenbericht Nr. 16/2013 oder Rappen, H. (2013): Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung. In: RWI Konjunkturbericht 64.

<sup>12</sup> Vgl. bspw. Müller, C. und M. Junkernheinrich (2017): Kommunalfinanzen 2016: Zwischen Haushaltsüberschüssen und Altschulden. In: Junkernheinrich, M. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017.

<sup>13</sup> Eine hohe Verschuldung, gerade mit Kassenkrediten, ist insbesondere ein Merkmal größerer Städte, wobei es auch eine Reihe an Landkreisen und kleineren Gemeinden mit hohen Verbindlichkeiten gibt. Vgl. dazu bspw. Sidki, M. und D. Boll (2016): Politische Ökonomie deutscher Landkreise – eine empirische Untersuchung.

<sup>14</sup> Vgl. Brand, S. (2016): Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung. In: Fokus Volkswirtschaft Nr. 114, KfW Research.

<sup>15</sup> Vgl. bspw. Lenk, T. und M. Hesse (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015. In: Sachsenlandkurier 5/15, Hrsg. Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

<sup>16</sup> Bei der Tilgungslast gilt es zu berücksichtigen, dass diese über die Rückzahlungsmodalitäten und -dauer relativ flexibel gesteuert werden kann. Der (Markt-)Zins ist hingegen als gegeben zu akzeptieren. Daher wird im Folgenden wie auch bei der Diskussion des Altschuldenfonds auf die Zinszahlung bzw. Zinsänderungsrisiken als durch die Kommune nicht zu beeinflussende Belastungsindikatoren – und nicht auf die mögliche Entlastung bei der Tilgung – abgestellt.

<sup>17</sup> Die Vergleichbarkeit der Schuldenstände wird beispielsweise durch den Grad der Auslagerung beeinträchtigt, vgl. bspw. Statistisches Bundesamt (2018): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Hrsg. Statistische Ämter der Länder und des Bundes.

<sup>18</sup> Bei der Bewertung der Verschuldung ist zu bedenken, dass den fundierten (Brutto-)Schulden auch (ggf. rentierliche) Vermögenswerte gegenüber stehen können. Da die amtliche Statistik jedoch keine eindeutige Zuordnung von Schulden zu Vermögen erlaubt, wird im Allgemeinen der (Brutto-)Schuldenstand betrachtet.

<sup>19</sup> In diesem Beitrag wird die einzelkommunale Zinslastquote anhand der Gesamteinnahmen berechnet. Die Einnahmen beinhalten auch Erstattungen und Zuweisungen für Aufgaben bzw. Kosten, die durch die Kommune zu tragen sind (abhängig vom landesspezifischen Kommunalisierungsgrad). Dies erschwert den direkten Vergleich zwischen den Flächenländern. Sachgerecht wäre daher auch ein Bezug zu den allgemeinen Deckungsmitteln, die den für die Kommune freierverfügbaren Finanzrahmen abstecken. Ebenfalls könnte die Tilgung zusätzlich zur Zinslast bei der Beurteilung der finanziellen Tragfähigkeit berücksichtigt werden. Die benötigten Daten können jedoch nicht der amtlichen Statistik entnommen werden und liegen darum für diesen Beitrag nicht vor.

<sup>20</sup> Der Schwellenwert von 5 % ist plausibel, weil sich als Faustgröße oft die Forderung finden lässt, dass 5–10 % der kommunalen Finanzmittel auf freiwillige Aufgaben entfallen sollten. Da sich der angemessene Finanzbedarf (und damit die notwendige Finanzausstattung) einer Kommunen kaum nach objektiven Kriterien bestimmen lässt, ist aber eine derartige Größenordnung tatsächlich weder rechts- noch wirtschaftswissenschaftlich zu belegen und in der kommunalwissenschaftlichen Debatte Gegenstand größter Kontroversen. Vgl. hierzu bspw. Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung. In: Wirtschaftsdienst 1/2007, S. 44.

<sup>21</sup> Betrachtet wird ein Drei-Jahresdurchschnitt der Zins-Einnahme-Quote, um Sondereffekte eines einzelnen Jahres abzufangen. Werden niedrigere Werte als 5 % angesetzt, sind entsprechend mehr Kommunen betroffen: Werden z. B. 3 % als Schwelle definiert, was dem Mittelwert plus einer Standardabweichung entspricht, liegen fast 550 Kommunen mit über 13,5 Mio. Bewohnern über diesem Wert.

<sup>22</sup> So bereits auch schon früher festgestellt, vgl. Bogumil, J. (2010): Wir brauchen einen kommunalen Rettungsfonds, aber nicht für alle Kommunen. In: WSI Mitteilungen 4/2010.

<sup>23</sup> Vgl. Junkernheinrich, M. u. a. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen – Endfassung.

<sup>24</sup> An dieser Stelle kann die umfangreiche und zum Teil kontroverse Debatte über die Gründe der Kassenkreditverschuldung nicht wiedergegeben werden. Weitestgehender Konsens dürfte jedoch sein, dass vor allem die steigenden Ausgaben für Sozialleistungen in vielen Kommunen die Haushaltsdefizite treiben, die dann über Kassenkredite geschlossen werden. Gerade in Regionen mit Strukturwandel wird die ungünstige Gleichzeitigkeit von Einnahmenschwäche (z. B. durch Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen) und Ausgabenanstieg (z.B. durch höhere Bedarfe für Leistungen der sozialen Sicherung) für die Kommunen durch das Gemeindefinanzsystem deutlich, vgl. z. B. Junkernheinrich, M. u. a. (2017): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2017 Konsolidierung schreitet voran – Tragfähigkeit aber nicht gesichert. Hrsg. Regionalverband Ruhr oder auch Boettcher, F. und R. Geißler (2017): Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben – Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Zu den Ursachen für Haushaltsdefizite vgl. bspw. Boettcher, F. (2013): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden oder Boysen-Hogrefe, J. (2014): Determinanten kommunaler Verschuldung und die Rolle der Länder. Die Bedeutung der Haushaltslage für die Verschuldung findet sich auch bei Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): Rückgang des Investitionsrückstands – Trendwende oder nur Schönwetterlage? In: Fokus Volkswirtschaft Nr. 195, KfW Research.

<sup>25</sup> In der kommunalwissenschaftlichen Literatur spiegelt sich dies in den zwei Lagern der „Opfer-“, oder „Verschwendungsthese“ wider, vgl. bspw. Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen oder auch Banner, G. (2012): Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung? In: Remmert, B. und H. Wehling (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung.

<sup>26</sup> Vgl. Boettcher, F. (2012): Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften. In: Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 02/2012.

<sup>27</sup> Zusammen mit dem Ausfallrisiko des Gläubigers ergibt sich für beide Seiten der Anreiz, bei der Kreditvergabe und -aufnahme die notwendigste Vorsicht walten zu lassen. Im gesamtwirtschaftlichen Kontext begünstigt das Selbsthaftungsprinzip damit die optimale Allokation des Produktionsfaktors Kapital.

<sup>28</sup> Vgl. Brand, S. (2013): Keine garantierte Einstandspflicht für insolvente Kommunen. In: Immobilien und Finanzierung – Der langfristige Kredit Nr. 24/213.

<sup>29</sup> Die Pflicht zur Konnexität findet sich vor allem im Landesrecht, muss aber eben auch für durch den Bund übertragende Aufgaben gewährleistet werden. Vgl. bspw. Schwarting, G. (2016): Die Stadt und ihr Geld. Aktuelle Fragen der kommunalen Finanzpolitik.

<sup>30</sup> Zur Rolle der Kommunalaufsicht, siehe bspw. Person, C. und F. Niemann (2016): Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich: Zur Relevanz heterogener Umsetzungspraxis. In: Junkernheinrich, M. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016 oder B. Holler (2012): Liquiditätskredite außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. In: Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 01/2012.

<sup>31</sup> So könnte der Kassenkredit beispielsweise auf seine ursprüngliche Funktion zurückgeführt werden, wenn die Summe der Kassenkredite pauschal auf eine Höhe als Liquiditätspuffer der laufenden Verwaltungstätigkeit begrenzt wird, also prozentual am Haushaltsvolumen (z. B. maximal 5 % der Gesamtausgaben) oder absolut an der Einwohnerzahl (z. B. maximal 500 EUR je Einwohner) orientiert. Auch könnte es einer Neuverschuldung entgegenwirken, wenn die Aufnahme von Kassenkrediten nur noch über das Land möglich wäre, Vgl. Deutsche Bundesbank (2016): Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte. In: Monatsbericht Oktober 2016.

<sup>32</sup> Vgl. bspw. Schwarting, G. (2011): Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Leitfaden für Rat und Verwaltung oder Geißler, R. (2011): Kommunale Haushaltskonsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik.

<sup>33</sup> So ist beispielsweise der laufende Unterhalt der Infrastruktur zu gewährleisten, um einen Vermögensverzerr und später höhere Folgekosten zu vermeiden, vgl. Scheller, H. u. a. (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Hrsg. KfW Bankengruppe.

<sup>34</sup> Ein „Bürgersoli“ wäre ein Beitrag zum Schuldenabbau, der vergleichbar einer Steuer auf alle Bürger umgelegt wird, vgl. Junkernheinrich, M. (2003): Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? In: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 Nr. 3/2003. Allerdings setzt dies voraus, dass ein derartiges Instrument auch genutzt wird. Bereits bei vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten mit einem klar umrissenen Adressatenkreis wie z.B. Straßenausbaubeiträgen werden solche Instrumente ungerne genutzt, siehe z. B. Frankfurter Neue Presse (2018): Unmut gegen Straßenbaubeiträge wächst vom 09.01.2018.