

Rappen, Hermann

Article

Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung

RWI Konjunkturberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rappen, Hermann (2013) : Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung, RWI Konjunkturberichte, ISSN 1861-6305, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, Vol. 64, Iss. 2, pp. 45-58

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91630>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hermann Rappen

Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung¹

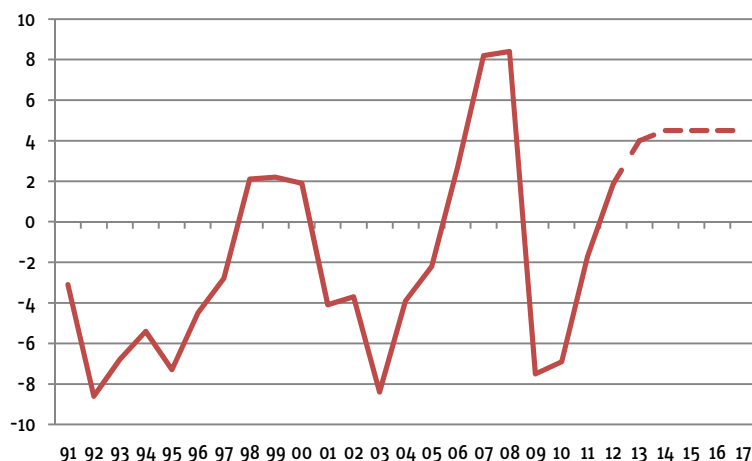
Zusammenfassung: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erzielen zurzeit und voraussichtlich in den kommenden Jahren einen Finanzierungsüberschuss. Dies verdeckt indes erhebliche regionale Disparitäten. Der Finanzierungsüberschuss ändert auch nichts an dem notwendigen Abbau der strukturellen Defizite und der kommunalen Investitionsschwäche. Die Kommunalverschuldung stellt auch ein finanzwirtschaftliches Risiko dar, zum einen wegen einer möglichen Verknappung des Kreditangebots, zum anderen wegen steigender Zinsen. Viele Kommunen können mittlerweile ihre Schulden nicht mehr aus eigener Kraft netto tilgen und ihre Haushalte ausgleichen. Länder leisten deshalb Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen. Erfolgsversprechend erscheint eine Kombination aus Entschuldung durch das Land und dem verpflichtenden Abbau des strukturellen Defizits.

Abstract: Local governments currently show a fiscal surplus and are expected to do so over the next years. This, however, conceals significant regional disparities. Despite the surplus structural budget deficits are high in many communities local public investment continues to be weak. The local public debt also represents a fiscal risk. For one thing, there may be a shortage of credit supply, for another, increasing interest rates have to be expected. Many local governments are neither able to balance their budgets nor to make net repayments of the debt on their own. Therefore, federal states render fiscal assistance to their local governments. A debt relief by the federal states and the mandatory reduction of the structural deficit appears to be a promising policy option.

¹ Ich danke Roland Döhrn, Wim Kösters und Joachim Schmidt für wertvolle Anmerkungen und Anregungen. Korrespondenzadresse: hermann.rappen@rwi-essen.de

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 1
Kommunale Finanzierungssalden im Kernhaushalt
1991 bis 2017; in Mrd. €



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, ab 2013 Projektion der Bundesregierung.

Die finanzwirtschaftlichen Perspektiven der Kommunen stellen sich erstmals seit 2008 wieder günstiger dar: Sie erzielten 2012 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo im Kernhaushalt in Höhe von 1,8 Mrd. €². Auch für die Jahre bis 2016 erwartet die Bundesregierung einen Finanzierungsüberschuss der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sich ab 2014 auf jährlich rund 4,5 Mrd. € belaufen soll (Schaubild 1). Die aktuelle Prognose der kommunalen Spitzenverbände kommt zu ähnlichen Ergebnissen³.

Die erwarteten Überschüsse dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass erhebliche fiskalische Disparitäten zwischen den Kommunen bestehen. Diese erschöpfen sich keineswegs in einem Ost-West-Gefälle; auch innerhalb Westdeutschlands bestehen erhebliche Unterschiede. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Kassenkredite zur Finanzierung der strukturellen Defizite zunächst weiter steigen. Dies war bereits in der Vergangenheit der Fall, z.B. in den Jahren 2006 bis 2008. Der Finanzierungsüberschuss wird vermutlich nicht die kommunale Investitionstätigkeit

² Unter Berücksichtigung der kommunalen Extrahaushalte verringert sich dieser Überschuss allerdings um die Hälfte auf nur noch 0,9 Mrd. €.

³ Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2013) erwartet einen Überschuss von jeweils gut 4 Mrd. € für die Jahre 2013 bis 2015 und von 4,5 Mrd. € für 2016.

beflügeln: Die Sachinvestitionen steigen nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände voraussichtlich von 20,4 Mrd. € 2013 auf 22 Mrd. € 2016. Sie erreichen damit erst wieder das Niveau von 2011 (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2013). Eine verstärkte Nachfrage nach Investitionskrediten geht hiervon nicht aus. Es ist also mit einer noch steigenden Nachfrage nach Kassenkrediten zu rechnen, während die nach Investitionskrediten stagnieren dürfte.

Die vorliegende Analyse von Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung soll Aufschluss darüber geben, inwieweit die Verschuldung Ergebnis struktureller Defizite oder kommunaler Investitionstätigkeit ist. Sie zeigt aber auch die bestehenden und zunehmenden regionalen Disparitäten auf. Darüber hinaus fragt sie nach den finanzwirtschaftlichen Risiken, die mit der Kommunalverschuldung verknüpft sind. Die verschärften Aufsichtsregeln für Banken (Basel III) könnten zu einer Verknappung des Angebots sowohl an Investitions- als auch Kassenkrediten führen. Die Folgen wären steigende Zinsen, wenn nicht gar eine Kreditklemme. Ohnehin werden steigende Zinsen erwartet angesichts des gegenwärtig äußerst niedrigen Zinsniveaus. Abgesehen von diesen Risiken sind viele Kommunen nicht mehr in der Lage, ihre strukturellen Defizite und ihre Kassenkredite aus eigener Kraft abzubauen. Die Länder sind deshalb dazu übergegangen Entschuldungs- und/oder Konsolidierungshilfen zu gewähren. Hier stellt sich die Frage, ob dem Schuldenabbau oder dem Haushaltsausgleich der Vorrang einzuräumen ist.

1. Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hat seit 1991 deutlich zugenommen⁴. Sie stieg je Einwohner von 1992 bis 2009⁵ um jährlich 5,8%. Dieser Anstieg ist vor allem auf den Bund (6,2%) und die Länder (6,0%) zurückzuführen; die kommunale Verschuldung hingegen nahm um lediglich durchschnittlich 2,5% pro Jahr zu. Infolgedessen sank der kommunale Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung von 11,9 auf 6,7%. Auch die Einbeziehung der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in die Schuldenstatistik ab 2010 änderte nichts Grundlegendes an diesem Bild. Der Anteil der Kommunalverschuldung sank 2011 sogar weiter auf 6,4%. Dass die kommunale Verschuldung langsamer zunahm als von Bund und Ländern überrascht insofern nicht, als die kommunalen Verschuldungsregeln

4 Im Folgenden eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2012).

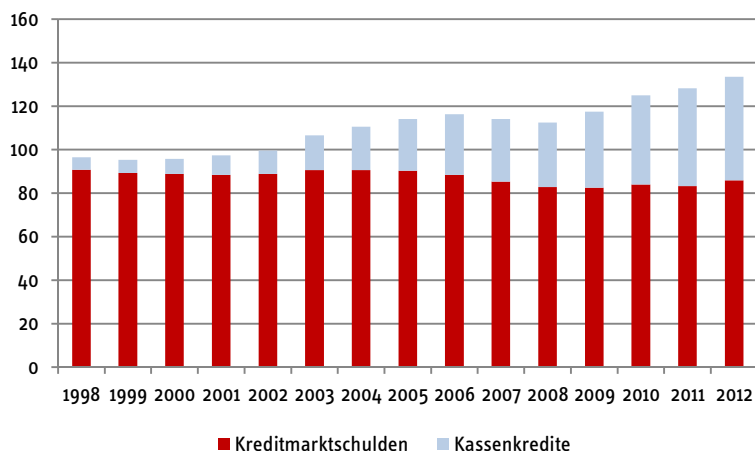
5 Ein Vergleich mit den Jahren ab 2010 ist nicht möglich, da ab 2010 auch alle Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in die Statistik einbezogen werden.

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 2

Niveau und Struktur der Kommunalverschuldung (Kernhaushalte)

1998 bis 2012; in Mrd. €



Nach Angaben der Bundesregierung.

bislang stets wesentlich restriktiver waren als die für den Bund und die Länder. Die Einhaltung der „kommunalen Schuldenbremsen“ wird zudem von der Kommunalaufsicht der Länder kontrolliert.

Die finanz- und gesamtwirtschaftlichen Risiken der kommunalen Verschuldung erschließen sich erst, wenn man ihre Struktur betrachtet. Nach Maßgabe der Gemeindeordnungen der einzelnen Länder dürfen Kommunen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Verschuldung und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Kredite zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur aufnehmen (Investitionskredite). Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, Kassenkredite aufzunehmen. Diese sollen einen kurzfristigen Liquiditätsbedarf abdecken. Ihr Charakter hat sich allerdings vielerorts verändert: Kassenkredite dienen mehr und mehr der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Dies zeigt sich daran, dass sich deren Volumen seit 1998 von 5,8 Mrd. € auf 47,8 Mrd. € 2012 mehr als verachtfacht hat (Schaubild 2). Die fundierten Schulden bzw. die Investitionskredite wurden dagegen im selben Zeitraum von 90,7 auf 85,8 Mrd. € reduziert. Die Zunahme der Kassenkredite spiegelt wachsende strukturelle Defizite der Kommunalhaushalte wider, der

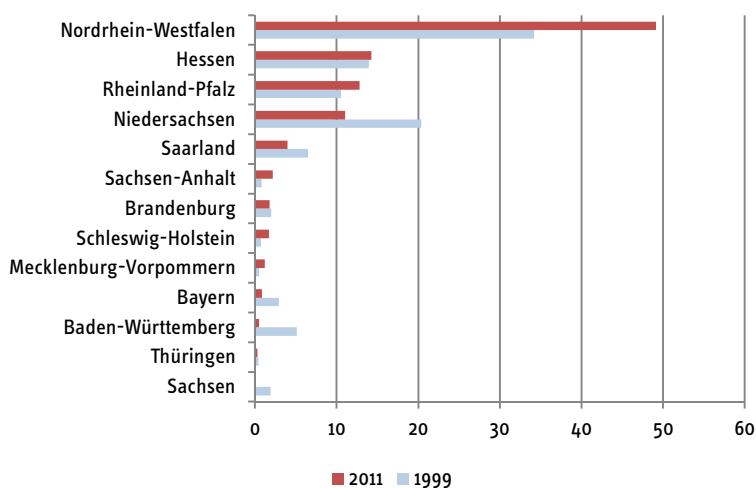
Rückgang fundierter Schulden die kommunale Investitionsschwäche⁶. Mithin repräsentieren die Kassenkredite den Konsolidierungsbedarf, der von vielen Gemeinden und Gemeindeverbänden allenfalls noch mittelfristig und nicht immer aus eigener Kraft bewältigt werden kann.

Verschärft wird der Konsolidierungszwang durch die regionale Konzentration der Kassenkredite. Obwohl mit Ausnahme Baden-Württembergs und Sachsens das Volumen der Kassenkredite überall deutlich zugenommen hat, entfallen mittlerweile mehr als drei Viertel auf Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz (Schaubild 3). Besonders kritisch ist die Situation nordrhein-westfälischer Kommunen. Ihr Anteil an den Kassenkrediten betrug 1999 34,2%; 2011 war es fast die Hälfte. Zum Vergleich: Der Anteil Nordrhein-Westfalens an der Bevölkerung der Flächenländer betrug hingegen nur 23,5%.

Schaubild 3

Regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite

1999 und 2011; Anteil in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

⁶ Die kommunale Investitionstätigkeit wird hier allerdings unterschätzt, weil Investitionen zunehmend in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgelagert wurden. Dies wird aber erst seit dem Übergang zum sog. Schalenkonzept in den amtlichen Statistiken berücksichtigt.

Risiken der Kommunalverschuldung

Der Rückgang der Investitionskredite spiegelt die zurückhaltende Investitionstätigkeit wider, die allem Anschein nach auf die schwierige Finanzlage der vergangenen Jahrzehnte zurückzuführen ist. Nach einer Studie der KfW beziffern die Kommunen den Investitionsrückstand inzwischen mit 128 Mrd. € (KfW Research 2013a: 8). Dieser stellt eine Vorbelastung zukünftiger Haushalte dar; es sei denn man wollte – z.B. aufgrund des demographischen Wandels – bewusst desinvestieren. Dies ist auch gesamtwirtschaftlich bedenklich, tätigen die Kommunen doch etwa 60% aller öffentlichen Investitionen und beeinflussen damit maßgeblich die Standortqualität für private Haushalte und Unternehmen.

Auch kann das lokale Zusammentreffen von hohen strukturellen Defiziten und schwacher Investitionstätigkeit einen sich gegenseitig verstärkenden finanz- und regionalwirtschaftlichen Abwärtstrend auslösen. Der notwendige Abbau struktureller Defizite ging bislang immer auch zu Lasten der Sachinvestitionen⁷, da deren Kürzung kurzfristig möglich ist. Außerdem entfallen dann die Folgekosten für Unterhaltung und Betrieb. Ein Rückgang der Sachinvestitionen wiederum schwächt mittel- und langfristig die lokale Steuerbasis, da die Standortattraktivität sowohl für private Haushalte wie Unternehmen abnimmt. Darüber hinaus schränken die Zinsbelastungen die Möglichkeiten kommunaler Aufgabenerfüllung ein. Ein solcher kumulativer Abwärtstrend könnte insbesondere in Gemeinden und Gemeindeverbänden von Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt in Gang kommen, wo eine überdurchschnittliche Zunahme der Kassenkredite je Einwohner (bzw. der strukturellen Defizite) mit einer ausgeprägten Investitionsschwäche einhergeht (Übersicht 1).

Übersicht 1

Volumina von Kassenkrediten und Sachinvestitionen je Einwohner

1998 bis 2011; 1998=100, Deutschland=Durchschnitt

Sachinvestitionen Kassenkredite	Überdurchschnittliche	Unterdurchschnittliche
	Zunahme	Zunahme
Überdurchschnittliche Zunahme	Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz	Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
Unterdurchschnittliche Zunahme	Saarland, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern	Brandenburg, Thüringen, Sachsen

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesregierung.

⁷ Die Einführung der Doppik könnte diese Tendenz zukünftig abmildern. Investitionen belasten das Jahresergebnis nur noch in Höhe der Abschreibungen.

2. Kreditangebot und Deckung des Finanzbedarfs

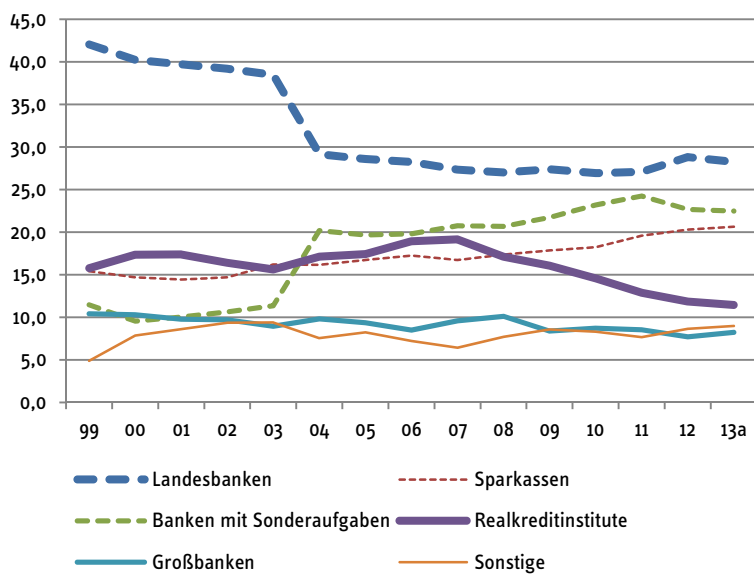
Die Kommunen verschulden sich bisher nahezu ausschließlich bei Kreditinstituten. Die Direktausleihungen bei Kreditinstituten machen zurzeit etwa 96% ihrer Schulden aus. Vielfach wird aber Klage darüber geführt, dass sich Kreditinstitute aus dem Geschäftsfeld der Kommunalfinanzierung wegen der geplanten regulatorischen Veränderungen (Basel III) sowie der Finanzlage der Kommunen zurückziehen und sich die Kreditangebote folglich verknappen und verteuern werden (Brand 2013: 88). Als Beleg wird häufig die Entscheidung der Westfälische Landschaft Bodenkreditbank (WL Bank) von Herbst 2011 angeführt, Kommunen ohne genehmigtem Haushaltssicherkonzept bis auf Weiteres keine Kredite mehr zu geben. Ferner wird auf die KfW hingewiesen, die seit August 2011 das Kreditvolumen für die einzelne Kommune begrenzt. Ursprünglich wollte sie sich stattdessen an finanzwirtschaftlichen Indikatoren orientieren; dies war aber „politisch“ nicht durchsetzbar. Nach der jetzt geltenden Regelung wird jeder deutschen Kommune ein Kreditfinanzierungsspielraum von maximal 750 € je Einwohner eingeräumt. Privatbanken betreiben offensichtlich eine Art internes Kommunalrating, z.B. die Deutsche Bank (Otte 2012). Auch wird über den Rückzug einzelner Realkreditinstitute (DGHyp, Eurohyp) aus dem Kommunalkreditfinanzierungsgeschäft berichtet.

Dies alles sind nur anekdotische Evidenzen. Fest steht aber, dass sich die Bedeutung der Gläubigergruppen – gemessen am Volumen der Ausleihungen – schon seit längerem verändert, verstärkt seit der Finanzkrise (Schaubild 4). Seit 2008 haben die Realkreditinstitute als Finanzier der Kommunen erheblich an Bedeutung verloren. Die wichtigste Rolle spielen unverändert die öffentlichen Banken (Landesbanken, Sparkassen und Banken mit Sonderaufgaben, z.B. die KfW) auf die zuletzt ein Marktanteil von über 71% entfiel. Allerdings haben sich die Gewichte innerhalb dieser Gruppe deutlich verschoben. Die Anteile der Landesbanken gehen seit längerem zurück; die der Sparkassen steigen stetig, zuletzt auf 20,6%. Sie sind zumindest teilweise an die Stelle der Landesbanken getreten, insbesondere auf dem Höhepunkt der Landesbankenkrise. Wachsende Bedeutung kommt auch den Banken mit Sonderaufgaben, insbesondere der KfW zu. Im Jahr 2011 erreichte der Anteil der KfW-Kredite einen vorläufigen Höchststand, da andere Anbieter ihr Engagement offenbar überprüften (Hessischer Landtag 2011: 1). Die KfW vergibt allerdings seit Ende 2010 keine ungebundenen Kredite mehr. Sie bietet Kommunaldarlehen zur Finanzierung eines breiten Spektrums kommunaler Infrastruktureinrichtungen an. Daneben legt sie Programme zur Finanzierung spezifischer Infrastrukturmaßnahmen auf (z.B. Energetische Sanierung). Die allgemeinen Investitionskredite orientieren sich am Kapitalmarktzins; die Förderprogramme erhalten dagegen deutlich günstigere Zinskonditionen. Damit erzielt die KfW über die Gestaltung der Zinskonditionen – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – einen gewissen Lenkungseffekt.

Risiken der Kommunalverschuldung

Die öffentliche Diskussion darüber, ob den Kommunen eine Kreditklemme drohe, hat sich mittlerweile wieder beruhigt. Die Ergebnisse der letzten KfW-Blitzumfrage lassen aktuell keine erhebliche Verknappung des Kreditangebots erkennen (Tabelle 1). Es wird weiterhin eine hohe Kassenkreditnachfrage erwartet, die Nachfrage nach Investitionskrediten bleibt dagegen schwach. Die Kommunen gehen zwar von einer Verringerung der Zahl der Kreditanbieter aus⁸ – sowohl von Investitions- als auch von Kassenkrediten. Man erwartet allerdings keine negativen Auswirkungen auf das mengenmäßige Angebot an Investitionskrediten. Dagegen rechnet man mit leichten Einschränkungen beim Angebot von Kassenkrediten (KfW 2013b: 13).

Schaubild 4
Gläubigerstruktur der Kommunen
1999 bis 2013; in % der Buchkredite¹



Eigene Berechnungen nach Angaben der Deutschen Bundesbank. – 1/ Jahresendstände. – 2/ Stand April 2013.

⁸ Laut einer Befragung von Kommunen durch Ernst & Young (2013) rechnen 68% der Befragten mit einer Reduzierung der Zahl der Anbieter von Kommunalkrediten.

Tabelle 1

Kommunale Beurteilung der Aufnahmebedingungen von Investitions- und Kassenkrediten

		Investitionskredite		Kassenkredite	
		Aktuell	Erwartungen	Aktuell	Erwartungen
Anzahl der Kreditanbieter	Hoch	9	7	7	6
	Normal	60	55	68	60
	Niedrig	31	38	25	33
Mengenmäßiges Kreditangebot	Hoch	10	8	11	7
	Normal	80	77	73	69
	Niedrig	10	16	16	24

Nach Angaben der KfW 2013b. Die Befragung erfolgte Ende Oktober bis Ende November 2012.

Langfristig ist mit negativen Auswirkungen der sog. Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) nach Basel III zu rechnen. Danach dürfen die Kreditinstitute zukünftig maximal das 33,3fache des Eigenkapitals verleihen – ohne Rücksicht auf den Risikogehalt der Ausleihungen. Die Kreditinstitute dürften deshalb künftig stärker prüfen, welche Ausleihungen hohe Renditen erbringen. Dies könnte zu Lasten der Kommunaldarlehen mit einer Risikoeinstufung von Null, aber vergleichsweise niedrigen Margen gehen. Diese Regelung soll ab 2018 greifen. Spätestens dann sind negative Wirkungen auf Anschlussfinanzierungen zu erwarten. Dies beträfe maximal zwei Drittel der Kreditmarktschulden von 2011, die nach 2016 fällig sind (Tabelle 2). Anpassungen dürften aber bereits jetzt beginnen, und zwar sowohl bezogen auf das Kreditangebot wie auf die kommunale Kreditnachfrage.

In Reaktion auf tatsächliche oder befürchtete Finanzierungsprobleme versuchen die Kommunen derzeit, die Finanzierung ihrer Verbindlichkeiten breiter aufzustellen. Die Palette reicht von sog. „Bürgerdarlehen“ bis hin zu Anleihen am Kapital-

Tabelle 2

Fälligkeitsstruktur der Kommunalen Kreditmarktschulden

Stand 31.12.2011

Insgesamt in Mill. €	Davon fällig in %					
	2012	2013	2014	2015	2016	Nach 2016
85 613	7,0	6,6	6,2	6,1	6,1	67,9

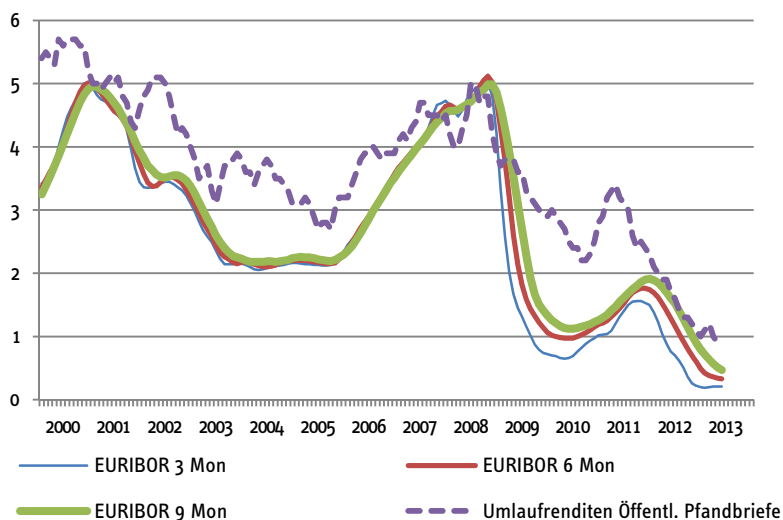
Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Risiken der Kommunalverschuldung

Schaubild 5

Euribor und Umlaufrenditen Öffentlicher Pfandbriefe

1999-09 bis 2013-02; in %



Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

markt. Kürzlich haben die Städte Bochum (100 Mill. €), Dortmund (120 Mill. €) und zuletzt Essen (125 Mill. €) Schuldscheine mittels der Helaba als Arrangeur erfolgreich bei Sparkassen und institutionellen Anlegern platziert⁹. Das Interesse war offensichtlich so groß, dass es zu Überzeichnungen kam und das ursprüngliche Volumen aufgestockt wurde¹⁰. Anleihen spielten bislang in der Kommunalfinanzierung nur eine marginale Rolle; sie kommen nur für Großstädte in Betracht. Es wurde in letzter Zeit deshalb die Schaffung von kommunalen Finanzagenturen ins Gespräch gebracht, wie sie in anderen Staaten existieren.

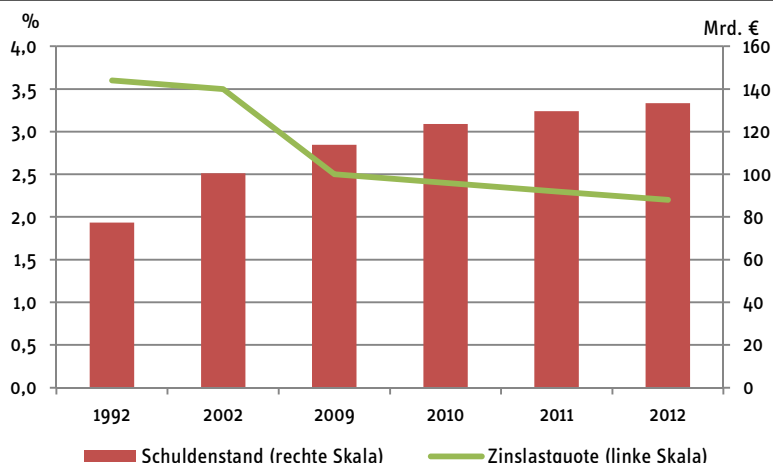
⁹ Die Kommunen nutzen auch bisher Schuldscheindarlehen zur Finanzierung. Das Neue ist, dass hier die Bank nur noch als Vermittler zwischen dem kommunalen Schuldner und institutionellen Anlegern (Kapitalsammelstellen) auftritt.

¹⁰ Die Zinskonditionen wurden nicht veröffentlicht. Es ist aber davon auszugehen, dass – wie bei Schuldscheindarlehen üblich – die Verzinsung etwa 0,2 bis 0,5%-Punkte über der von Anleihen am Rentenmarkt liegt.

Schaubild 6

Kommunaler Schuldenstand und Zinslastquote

1992, 2002, 2009 bis 2012; in Mill. €, Zinsen in % bereinigten Gesamtausgaben



Nach Angaben des Deutschen Städtetags (2012:86) und des Statistischen Bundesamtes (2012).

3. Zinsrisiken für die Kommunalhaushalte

Die Kommunalhaushalte bergen auch mit Blick auf die zukünftige Zinsentwicklung erhebliche Risiken. Wie erläutert, könnte Basel III zu einer Verknappung des Kreditangebots und damit zu steigenden Zinsen führen. Hinzu kommt, dass das gegenwärtig niedrige Zinsniveau auf mittlere bis längere Sicht keinen Bestand haben dürfte. Die Zinsen für Kassenkredite orientieren sich am Euribor, der von nahezu 5% (Herbst 2008) auf 0,2% (Juni 2013) gefallen ist; einen Anhaltspunkt für die Zinskonditionen für Investitionskredite bietet die Umlaufrendite öffentlicher Pfandbriefe, die nach einem temporären Hoch im Herbst 2008 von 4,8% auf 0,9% Juni 2013 gesunken ist (Schaubild 5). Die *relative* Bedeutung der Zinslast für die kommunalen Haushalte ist deshalb trotz steigender Verschuldung gesunken: Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben verringerte sich von 3,6% 1992 über 3,5% 2002 auf 2,2% 2012 (Schaubild 6).

Wie anfällig die kommunalen Haushalte für steigende Zinsen sind, hängt zunächst von der Fristigkeit der Verbindlichkeiten und den Zinsbindungen (fest oder variabel) ab. Gemäß der Struktur der kommunalen Kreditmarktschulden sind in den Jahren 2013 bis 2016 bundesweit jedes Jahr etwa 5,4 Mrd. € planmäßig zu tilgen (6,3% des gesamten Kreditvolumens). Hierfür muss wohl überwiegend eine Anschlussfinan-

Risiken der Kommunalverschuldung

zierung gesucht werden. Etwa zwei Drittel des Kreditvolumens wird nach 2016 fällig, also in einem Zeitraum, indem ohnehin ein Zinsanstieg aufgrund der Basel III-Regelungen zu befürchten ist.

Das kurzfristige Zinsrisiko hängt zudem davon ab, inwieweit die Zinssätze variabel oder fest vereinbart sind. In Bayern lag 2011 bei etwa 95% der Kredite eine Zinsbindung vor, in Nordrhein-Westfalen nur bei 60%. Dies schlägt sich in der sog. Marktzinssensitivität nieder: Steigt das Zinsniveau um 1%, so steigt der Zinsaufwand der bayerischen Kommunen um 0,3%, der der niedersächsischen, nordrhein-westfälischen und hessischen um 0,5% (Bergmann 2012: 52f.).

Die Unterschiede in der Fristigkeit und in der Marktzinssensitivität zwischen Bundesländern hängen mit der unterschiedlichen Bedeutung der Kassen- bzw. Liquiditätskredite zusammen, deren Laufzeit in der Regel kurz und deren Verzinsung variabel ist. In Nordrhein-Westfalen beliefen sich die Kassenkredite 2011 auf 1 241 € je Einwohner, in Bayern auf nur 31 €. Daraus folgt, dass insbesondere Kommunen mit strukturellen Defiziten einem hohen Zinsrisiko ausgesetzt sind.

Allerdings hat das Land Nordrhein-Westfalen seinen Kommunen auch für größere Kontingente seiner Kassenkredite ermöglicht, mehrjährige Zinsvereinbarungen einzugehen, um Risiken aus kurzfristigen Verbindlichkeiten zu verringern. Der maximale Zeitraum wurde beginnend mit 3 Jahren (2004) über 5 Jahre (2009) auf aktuell 10 Jahre (seit 2011) erweitert. Der geltende Krediterlass erlaubt den Kommunen, für die Hälfte des Bestands an Liquiditätskrediten eine bis zu zehnjährige Zinsbindung, für ein weiteres Viertel von maximal fünf Jahren einzugehen. Die Gemeinden müssen allerdings in ihrer Finanzplanung den Nachweis führen, dass eine vorzeitige Tilgung aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Die geringe Zinsbindung ist damit derzeit eher den seit 2008 sinkenden Zinsen geschuldet als der eigentlichen kurzfristigen Finanzierungsfunktion des Kassenkredit. Die Zinsbindung dürfte deshalb mit Erwartung steigender Zinsen zunehmen.

4. Ausblick: Schuldenabbau und Haushaltsausgleich

In einer Befragung von Ernst & Young (2013) gab immerhin ein Drittel der Kommunen an, dass sie ihre Schulden nicht mehr aus eigener Kraft tilgen könnten¹¹. Damit sind sie nach üblichen Maßstäben nicht mehr kreditwürdig. Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen von Gemeinden und Gemeindeverbände ist allerdings gemäß Insolvenzordnung ausgeschlossen. In den Gemeindeordnungen der Länder

¹¹ Gemeint ist mit „tilgen“ hier wohl, dass den Gemeinden ein Schuldenabbau nicht mehr aus eigener Kraft möglich ist.

finden sich ähnliche Regelungen. Einige Länder versuchen inzwischen, durch Entschuldungs- und/oder Konsolidierungshilfen die kommunale Aufgabenerfüllung sicherzustellen und zum Schuldenabbau beizutragen. Dabei handelt es sich vor allem um Länder, deren Kommunen im Ländervergleich überdurchschnittlich hohe Kassenkredite je Einwohner aufweisen: Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz¹². Das sind allerdings zugleich jene Länder, deren Haushalte ebenfalls relativ hohe strukturelle Defizite aufweisen (Gebhardt, Möhring 2013: 40). Zum einen begrenzen die strukturellen Defizite mit Blick auf die Schuldenbremse die finanziellen Hilfsmöglichkeiten der Länder, zum anderen wird auch immer wieder die Frage nach einem kommunalen Konsolidierungsbeitrag zu den Länderhaushalten aufgeworfen. Damit stellt sich letztlich die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung auf Leistungen des Landes oder der Kommunen verzichten müssen (RWI 2013: 5).

Die kommunalen Rettungsschirme der Länder unterscheiden sich darin, inwieweit sie dem Schuldenabbau oder dem Haushaltsgleich den Vorrang geben. Die meisten Länder kombinieren Teilentsuldungen mit der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung (z.B. Hessen), andere gewähren temporäre Finanzhilfen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs (z.B. Nordrhein-Westfalen). Mit Blick auf die drohende Gefahr einer Verknappung des Kreditangebots und die skizzierten Zinsrisiken wäre der vorrangige Schuldenabbau das Mittel der Wahl. Wenn nicht zeitnah der Haushaltsausgleich gelingt, würde indes der Abbau alter Schulden durch den Aufbau neuer konterkariert. Dies könnte angesichts des aktuell niedrigen Zinsniveaus sogar vorteilhaft sein. Hilfen für den Haushaltsausgleich erlauben dagegen die zeitliche Streckung der Konsolidierung. Sie überbrücken den Zeitraum zwischen der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen und ihrer Haushaltswirksamkeit (RWI 2011: 6f.). Allerdings besteht hier die Gefahr, dass es zu keinem oder nur zu einem geringen Schuldenabbau kommt. Erfolgversprechend erscheint eine Kombination aus Entschuldung, d.h. die unmittelbare oder mittelbare Übernahme und Tilgung eines Teils der Kassenkredite¹³ durch das jeweilige Land, und dem (verpflichtenden) Abbau des strukturellen Defizits. Jedwede Strategie wird aber auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn die Ursachen für strukturelle Defizite angegangen werden, die außerhalb des kommunalen Verantwortungsbereichs liegen. So werden den Kommunen häufig Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung übertragen.

12 Auch andere Länder haben einen kommunalen Rettungsschirm aufgespannt: Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein (inzwischen aufgehoben), Sachsen-Anhalt und Bayern (bis einschließlich 2011).

13 Die Länder beziehen auch Investitionskredite in die Entschuldungshilfen mit ein.

Risiken der Kommunalverschuldung

Literatur

Bergmann, S. (2012), Kommunale Verschuldung sichtbar und bemerkbar machen mit der „Kommunalen Verschuldungsdiagnose“ der Sparkasse-Finanzgruppe der Herausforderung begegnen. *Kommunalwirtschaft*, Sonderausgabe 2012: 50-53.

Brand, St. (2013): Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot? *Wirtschaftsdienst* 93 (2): 87-93.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2013), Kommunalfinanzen bis 2016 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände. Berlin.

Deutsche Bundesbank (2013), Zeitreihen Datenbanken. Frankfurt a.M.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2013), Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach u.a. Drucksache 17/11461. Berlin.

Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. *RWI-Konjunkturberichte* 64(2): 35-44.

Ernst & Young (2012), Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen 2012/13. Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen.

KfW Research (Hrsg.) (2013a), KfW-Kommunalpanel 2012. Frankfurt a. M.

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2013b), Kommunalkredit intakt, strukturelle Probleme bleiben. Ergebnisse der KfW-Blitzbefragung. 2. Halbjahr 2012. Frankfurt a. M.

Otte, J.M. (2012), Kommunen im aktuellen Marktumfeld. Auswirkungen von Basel III auf Banken im Kommunalgeschäft. Vortrag auf der Jahreshauptversammlung des Fachverbandes der Kämmerer in Niedersachsen. Bad Fallingb. Bad Fallingb. Bad Fallingb.

Hessischer Landtag (Hrsg.) (2011), Kleine Anfrage der Abg. Landau u.a. (CDU) vom 06.09.2011 betreffend Veränderung des Kommunalgeschäftes der KfW und Antwort des Ministers der Finanzen. Drucksache 18/4447. Wiesbaden.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2011), Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 15/2859. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. Essen.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2013), Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013. (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013). Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/1402 – Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013. Essen.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012), Schulden der öffentlichen Haushalte 2011. Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 5. Wiesbaden.