



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen  
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte



# Inhalt

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2 Kommunale Kassenkredite im Überblick</b>	<b>7</b>
2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2007 bis 2017	7
2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich	8
<b>3 Analyse der Disparitäten</b>	<b>12</b>
3.1 Kassenkredite auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte 2017	12
3.2 Tragfähigkeit der Kassenkredite	14
3.3 Disparitäten 2017 und im Zeitverlauf	15
<b>4 Fazit</b>	<b>22</b>
<b>Literatur</b>	<b>22</b>

# Zusammenfassung

---

- Kassenkredite sind seit vielen Jahren wichtigster Indikator für kommunale Finanzprobleme. Der gesetzlichen Bestimmung nach dienen sie lediglich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsgaps. In vielen Kommunen sind sie jedoch zum dauerhaften und wachsenden Finanzierungsinstrument geworden. Kassenkredite gehen oftmals einher mit geringen Investitionen, hohen Sozialausgaben, umfassenden Konsolidierungsaufgaben und sinkenden lokalpolitischen Handlungsspielräumen.
- Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stiegen die Kassenkredite bundesweit um 50 Prozent auf einen Rekord von rund 50 Milliarden Euro. Seit 2016 sinken sie im Zuge der guten Konjunktur sowie diverser Konsolidierungs- und Umschuldungsprogramme der Länder. Ein überproportionaler Anteil der Kassenkredite entfällt auf die kreisfreien Städte.
- Die Belastung durch Kassenkredite variiert stark zwischen den Ländern. Quasi schuldenfrei sind die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen. Dort sind die Bestände auch im Vergleich zu 2007 nicht gestiegen. An der Spitze steht seit Jahren das Saarland mit über 2.000 Euro je Einwohner. Ein problematisches Niveau wird 2017 auch in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen erreicht. In diesen Ländern hat sich das ohnehin hohe Niveau seit 2007 noch einmal verdoppelt.
- Mit Blick auf die 397 Kreise und kreisfreien Städte werden in den Ländern unterschiedliche Muster deutlich. Die Kommunen in Süddeutschland sind flächendeckend nahezu schuldenfrei. In Sachsen und Thüringen existiert jeweils nur eine Kommune mit höheren Kassenkrediten. In den drei weiteren ostdeutschen Ländern finden sich einige langjährige Krisenfälle und schuldenfreie Kommunen sind selten. Niedersachsen ist ein Land mit hoher interner Varianz und örtlich nah beieinanderliegenden krisenhaften und gesunden Kommunen. In Schleswig-Holstein konzentrieren sich die Probleme auf die kreisfreien Städte, ohne allerdings sehr hohe Werte zu erreichen.
- In den vier Ländern, in denen die kommunalen Kassenkredite im Jahr 2017 ein weit überdurchschnittliches Niveau aufwiesen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland), verbergen sich hinter den hohen Landesdurchschnitten unterschiedliche regionale Muster. Allgemein betrifft die Krise weite Teile der Kommunen. Die Hälfte der Kommunen in diesen vier Ländern erreicht problematische Werte von über 1.000 Euro je Einwohner. Mit Ausnahme des Saarlandes existieren aber auch einzelne schuldenfreie Kommunen (14 von 121). Oft liegen krisenhafte und schuldenfreie Kommunen nebeneinander.
- Von den 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2017 liegen 19 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. 17 sind kreisfreie Städte. Acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen gehörten bereits 2012 zu dieser Gruppe. Seit 2014 steht die Stadt Primasens an der Spitze. Rund die Hälfte der bundesdeutschen Kommunen ist hingegen nahezu frei von Kassenkrediten.
- In 34 bundesdeutschen Kommunen belaufen sich die Kassenkredite auf mindestens das Doppelte der jährlichen Steuereinnahmen. Trotz geringer Steuerkraft trifft dies nur auf vier ostdeutsche Kommunen zu. Die betroffenen Kommunen liegen hingegen im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. An der Spitze benötigt die Stadt Pirmasens theoretisch die Steuereinnahmen aus acht Jahren, um die Kassenkredite abzutragen. Im Vergleich zum Jahr 2012 zeigt sich in fast allen Kommunen eine Entspannung im Verhältnis zwischen Kassenkrediten und Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen sind deutlich gestiegen, die Kas-

senkredite sind gesunken bzw. blieben meist stabil; in Niedersachsen und Hessen nicht zuletzt infolge der Umschuldungsprogramme.

- Im langfristigen Vergleich seit 2007 haben sich die Bestände an Kassenkrediten der 397 Kommunen auseinanderentwickelt. Viele Kommunen verzeichneten einen Niveauanstieg im Zuge der Finanzkrise. Seit 2012 ist die Verteilung stabil. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind die Kassenkredite auf relativ wenige Kommunen konzentriert. Diese Konzentration hat seit 2012 zugenommen, da einige Kommunen ihre Bestände reduzierten und andere diese ausgeweitet haben. In 2017 werden zwei Drittel des bundesweiten Volumens von nur 40 Kommunen getragen. Die Gruppe schuldenfreier und hochbelasteter Kommunen sind im Zeitverlauf auffällig stabil. Die Ursachen dieser hohen Kassenkredite sowie deren negative Konsequenzen treffen somit langfristig die gleichen Kommunen.

# 1 Einleitung

---

Die Problematik der Kassenkredite (je nach Landesrecht auch Liquiditätskredite genannt) hat in den vergangenen rund fünfzehn Jahren eine bemerkenswerte Öffentlichkeit erfahren. Zu Recht, denn sie stehen im Zentrum der Diskussion um die Lage bzw. Krise der kommunalen Haushalte. Als Kassenkredit bezeichnet das öffentliche Haushaltsrecht im eigentlichen Sinne Mittel zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit, zum Ausgleich unterjähriger Schwankungen. Die Kommunen finanzieren damit laufende Ausgaben, was die Kassenkredite von den Investitionskrediten abgrenzt. In vielen Kommunen haben die Kassenkredite nach der Jahrtausendwende jedoch ihre eigentliche Funktion verloren und sind zum dauerhaften, kontinuierlich wachsenden Finanzierungsmittel geworden. Dieser Zustand entspricht nicht der Intention des Haushaltsrechts. Kassenkredite sind infolge der Zinsrisiken nicht nur betriebswirtschaftlich riskant, sie sind auch Indikator und Symptom tiefer liegender kommunaler Problemlagen. So gehen sie oft einher mit einer geringen Wirtschaftskraft, hohen Sozialausgaben, niedrigen Investitionen und somit geminderten Zukunftsfähigkeit der Kommune.<sup>1</sup> Zu den rechtlichen Folgen gehört der stärkere Druck der Kommunalaufsicht mit dem Ziel, diese Kassenkredite und die dahinterliegenden Haushaltsdefizite abzubauen, was wiederum die fiskalische und politische Autonomie einschränkt.<sup>2</sup> Das Volumen der Kassenkredite ist in einzelnen Kommunen so groß, dass die Erfüllung öffentlicher Leistungen gefährdet ist. Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben einige Länder in den vergangenen Jahren spezielle Hilfsprogramme zum Abbau der Kassenkredite aufgelegt.<sup>3</sup>

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Kassenkredite für Kommunen und Länder analysiert dieses Kapitel deren Entwicklung im Zeitvergleich der Jahre 2007 und 2017. Das Kapitel beginnt mit der Entwicklung auf Ebene des Bundes und der Länder. In dieser Dekade zeigen die Kassen-

kredite eine hohe Volatilität und starke regionale Differenzen. Die vorliegende Untersuchung vertieft die Analyse auf einer kleinräumigen Ebene der 397 kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Kreishaushalte plus kreisangehörige Gemeindehaushalte).

1 Arnold et al. 2015; Eltges und Müller-Kleibler 2010.

2 Ebinger et al. 2017.

3 Arnold et al. 2015: 124 ff.

## 2 Kommunale Kassenkredite im Überblick

### 2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2007 bis 2017

Die Gesamtverschuldung der Kommunen, aufgeteilt in investive Kredite und Kassenkredite, stagniert seit dem Jahr 2011 (Abbildung 1). In den vier Jahren zuvor stieg sie um rund 15 Milliarden Euro. Dabei ist der nominale Betrag der investiven Kredite über die gesamte Dekade mit Werten zwischen 82 und 85 Milliarden Euro auffallend konstant. Der Anstieg der Gesamtverschuldung geht folglich auf die verstärkte Nutzung von Kassenkrediten zurück. Diese Kreditart zeigt eine deutlich höhere Volatilität. Insbesondere zwischen 2008 und 2011 war ein sprunghafter Anstieg um 50 Prozent zu verzeichnen. Seit 2012 verharren die Werte auf hohem Niveau, bevor sich in den letzten Jahren eine sichtbare Verbesserung (insbesondere im Jahr 2018, siehe Abschnitt A) einstellte. Hier zeigt sich der Effekt von Kon-

junktur und Hilfsprogrammen. Allerdings liegen für das Jahr 2018 noch keine tiefer gegliederten Daten vor, sodass sich dieser Abschnitt auf den Zeitraum bis 2017 beschränkt.

Während Abbildung 1 die bundesweiten Kassenkredite der kommunalen Ebene in Gänze zeigt, weist Abbildung 2 deren Bestand nach Kommunaltypen aus.<sup>4</sup> In allen drei Typen stiegen die Kassenkredite zwischen 2008 und 2012 deutlich an. Weit überproportional verlief der Anstieg bei den kreisangehörigen Gemeinden und Kommunalverbänden.

Vor allem bei den Landkreisen ist seit 2012 eine deutliche Verbesserung zu beobachten, während die Werte im kreisangehörigen Raum noch bis 2016 stiegen. In Summe lie-

<sup>4</sup> Als weiterer Kommunaltypus existieren in einigen Ländern höhere Kommunalverbände. Diese sind in dieser Abbildung infolge sehr geringer Werte nicht enthalten.

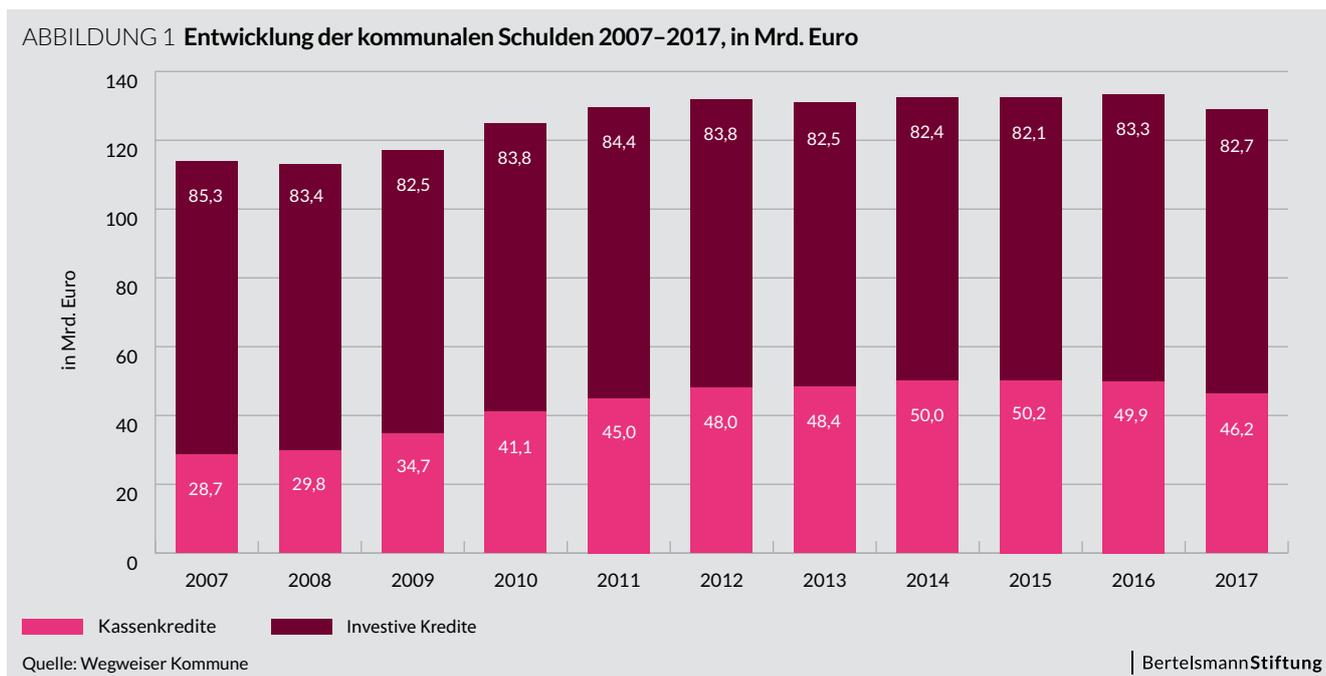
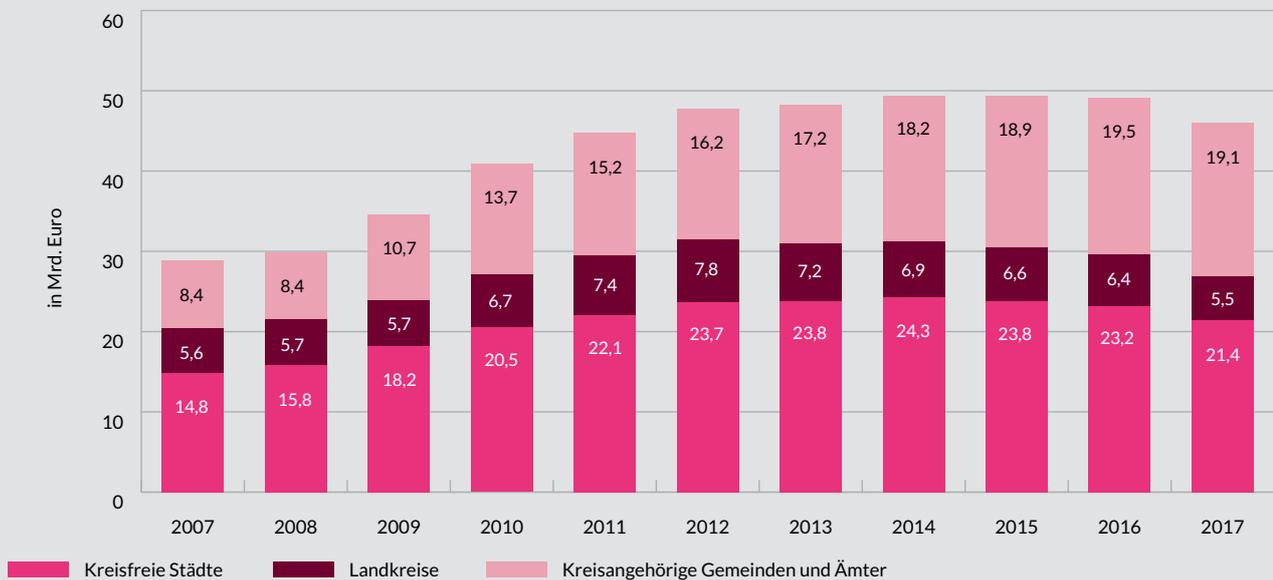


ABBILDUNG 2 Entwicklung der Kassenkredite nach kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 2007 bis 2017, in Mrd. Euro



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

gen die Werte aller Kommunen ab 2012 über die Zeit relativ gleichauf. Bezogen auf Einwohner und Haushaltsvolumina bestehen jedoch deutliche Differenzen. So belief sich der durchschnittliche Bestand 2017 bei den kreisfreien Städten auf 1.159 Euro je Einwohner, bei den Gesamtkreisen nur auf 359 Euro je Einwohner. Unbeschadet aller regionalen Disparitäten, die in den folgenden Kapiteln vertieft werden, lässt sich feststellen, dass Kassenkredite primär ein Problem der kreisfreien Städte sind. Die gleiche Tendenz zeigt sich im Vergleich zu den Haushaltsvolumina, gemessen an den Rechnungsergebnissen des Jahres 2016. Kreisfreie Städte tragen 33 Prozent der Ausgaben, aber 46 Prozent der Kassenkredite. Kreise tragen 19 Prozent der Ausgaben und 13 Prozent der Kassenkredite. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden ist die Last aus Kassenkrediten in Bezug zu den Ausgaben unterproportional (51 zu 40 Prozent).

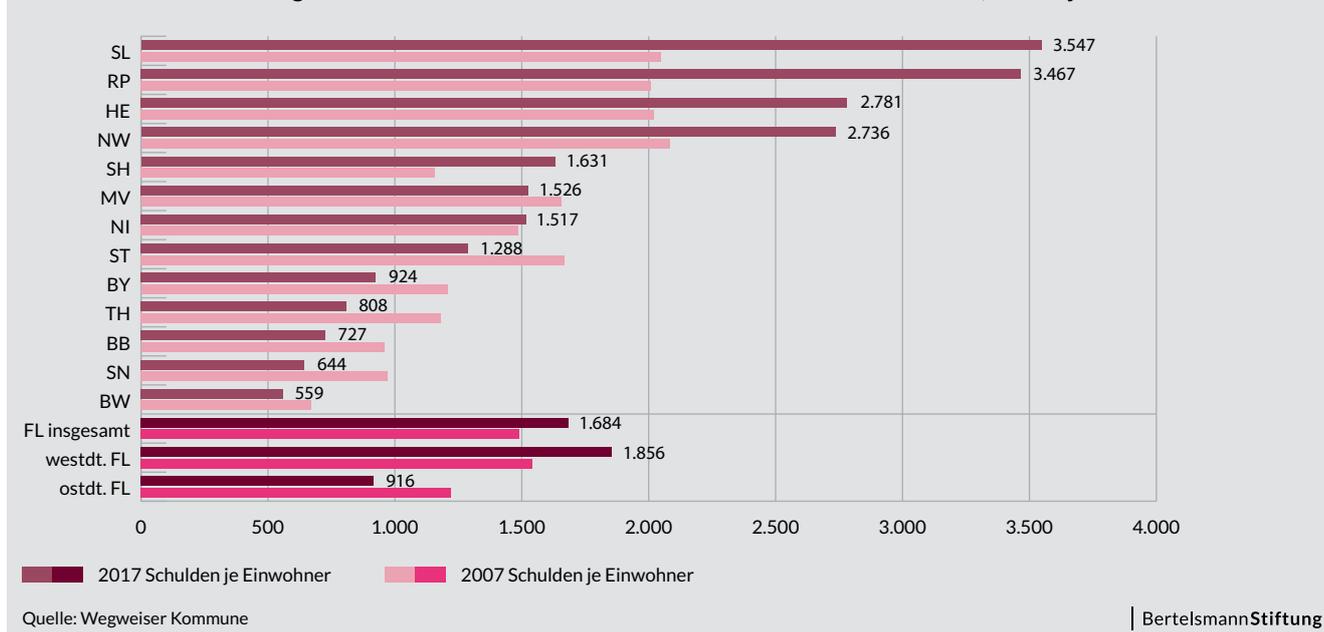
Festzustellen ist, dass es seit 2012 zu einer Trendumkehr bei den kreisfreien Städten und Landkreisen kam. Die Landkreise konnten zwischenzeitlich ihre Bestände sogar auf das Vorkrisenniveau von 2007 zurückführen. Bei den kreisfreien Städten beträgt der Rückgang ausgehend vom Höchstwert 2014 gut zehn Prozent. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbänden ist ein vergleichbarer Abbau nicht absehbar. Insgesamt hat die Bedeutung der Kassenkredite: im kreisangehörigen Raum langfristig zugenommen: 2007 waren unter 30 Prozent aller Kassenkredite auf dieser kommunalen Ebene angesiedelt, 2017 waren es 42 Prozent.

## 2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich

Abbildung 3 zeigt einen Ländervergleich der kommunalen Gesamtverschuldung für die Jahre 2007 und 2017. Der Durchschnitt der kommunalen Verschuldung lag 2017 bei 1.684 Euro je Einwohner, allerdings zeigen sich im Vergleich der Flächenländer große Unterschiede in Niveau und Trend. Die höchste kommunale Verschuldung weist mit 3.547 Euro je Einwohner das Saarland auf, dicht gefolgt von Rheinland-Pfalz (3.467 Euro). Gemeinsam mit Hessen (2.781 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2.736 Euro) repräsentieren diese vier Flächenländer nicht nur die Länder mit den höchsten Schulden, sondern auch mit dem größten Schuldenzuwachs. Das Flächenland mit den geringsten Schulden bleibt Baden-Württemberg mit 559 Euro je Einwohner; nicht einmal ein Sechstel des saarländischen Wertes.

Auch im Vergleich der Schuldenzuwächse zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Ländern. So schafften es die Kommunen in den ostdeutschen Ländern in der Gesamtheit, den Schuldenstand um 305 Euro pro Kopf zu verringern, während die Schulden der westdeutschen Länder, teils dramatisch, stiegen (315 Euro). Letzteres ist auch dahingehend beachtlich, dass die Einwohnerzahlen in Ostdeutschland in dieser Dekade sanken. Das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein verzeichneten hingegen, ausgehend von ohnehin hohem

ABBILDUNG 3 Ländervergleich kommunale Schulden in den Kernhaushalten 2007 und 2017, in Euro je Einwohner



Verschuldungsniveau, weitere große Zuwächse der Kassenkredite. Unter den westdeutschen Ländern konnten Bayern und Baden-Württemberg die kommunale Verschuldung deutlich reduzieren. Infolge dieses Aufwuchses hat auch die Heterogenität der Kommunen im Zeitverlauf weiter zugenommen.

Der in Abbildung 4 veranschaulichte Ländervergleich der Kassenkredite in den Kernhaushalten 2007 und 2017 spiegelt die großen Unterschiede in der Gesamtverschuldung zwischen den einzelnen Ländern wider. Auch hier führen das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen die Liste mit deutlichem Abstand an, während in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen fast keine Kassenkredite vorliegen.<sup>5</sup> Im Zehnjahresvergleich sind die Kassenkredite in sieben der 13 Länder deutlich gestiegen, in vier Ländern stagnierten sie und nur in Niedersachsen, nicht zuletzt infolge von Landeshilfen, ist ein spürbarer Rückgang zu verzeichnen. In Niedersachsen verbirgt sich hinter den Werten für 2007 und 2017 ein wellenförmiger Verlauf zwischen diesen Jahren. Im Zuge der Finanzkrise stiegen die Werte stark und nahmen ab 2014,

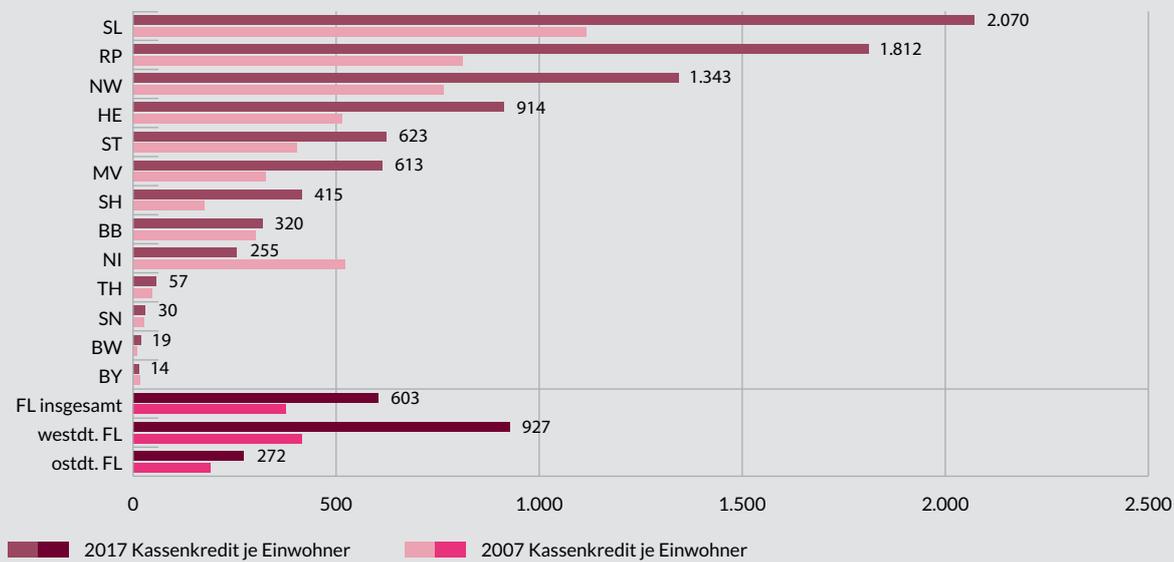
5 In Hessen wurden die kommunalen Kassenkredite zum Ende des Jahres 2018 vollständig umgeschuldet und aus den kommunalen Haushalten ausgebucht. Zum Zeitpunkt des Erscheinens des kommunalen Finanzreports 2019 sind die hessischen Kommunen schuldenfrei, wenngleich sie gemäß den Regelungen des Hessenkassengesetzes zu Schuldendienstleistungen für die vom Land abgelösten Verbindlichkeiten herangezogen werden. Da der vorliegende Finanzreport jedoch die Zahlen von 2017 analysiert, werden die hessischen Kommunen mit noch hohen Werten abgebildet.

nicht zuletzt als Resultat des im Jahr 2009 unter dem Namen „Zukunftsvertrag“ beschlossenen Entschuldungsprogramms, wieder ab. In den anderen Ländern ist das Bild aus Abbildung 4 jedoch recht repräsentativ für die gesamte Periode. Die vier Länder mit minimalen Kassenkrediten verzeichneten auch in der Finanzkrise keinen dramatischen Anstieg. In den anderen Ländern war der Zuwachs eher kontinuierlich und der Wert für 2017 liegt nah am historischen Hoch.

Abbildung 5 führt nun die beiden vorhergehenden Abbildungen zusammen und visualisiert den Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung. Neben dem Volumen der Kassenkredite selbst ist auch dieser Anteil ein Indikator der finanziellen Stabilität. Je höher dieser im Vergleich zu den Investitionskrediten ist, desto anfälliger ist die Kommune für Zinsrisiken und desto weniger nachhaltig (weniger investiv) wurde die Verschuldung eingesetzt.

Anhand der Werte für 2017 zeigt sich, dass in den vier Ländern mit geringen Kassenkrediten diese auch nur einen geringen Anteil der Gesamtverschuldung binden, was dem Sinn dieser Kreditart als Liquiditätsreserve entspricht. Auf der anderen Seite der Verteilung stehen die Kommunen des Saarlandes, wo bei hoher Gesamtverschuldung fast 60 Prozent auf Kassenkredite entfallen; was offensichtlich deren Funktion nicht entspricht. Der Vergleich zu 2007 zeigt, dass dies eine anhaltend problematische Lage ist.

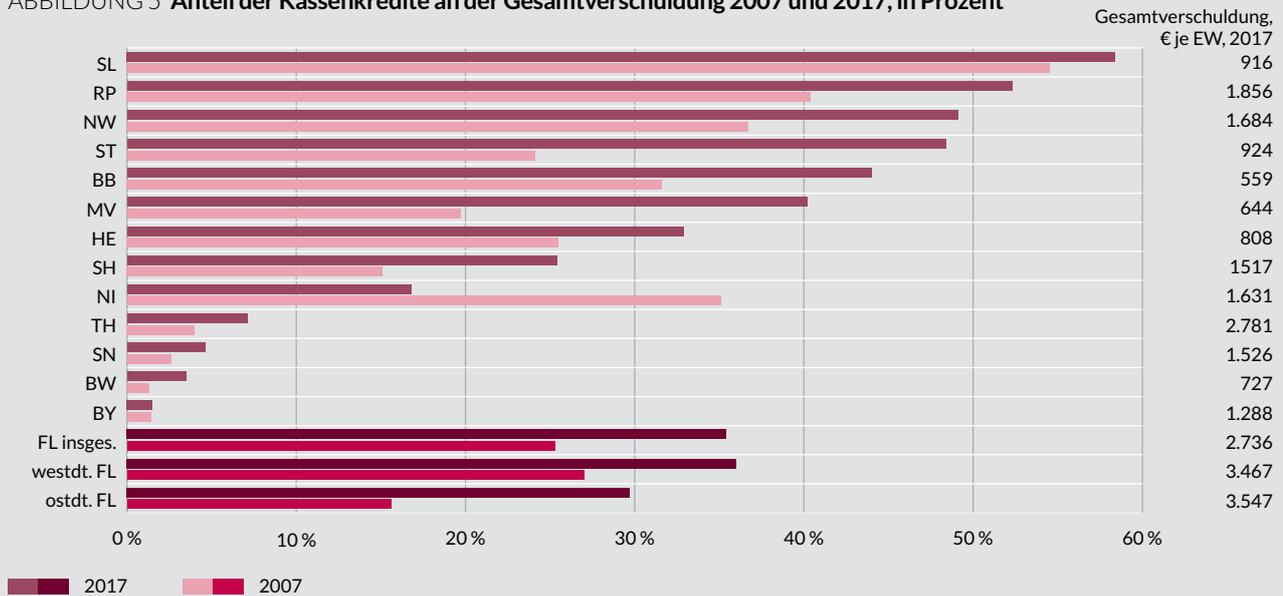
ABBILDUNG 4 Ländervergleich Kassenkredite in den Kernhaushalten 2007 und 2017, in Euro je Einwohner



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2007 und 2017, in Prozent



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

Im Vergleich der Jahre 2007 und 2017 ist der Anteil der Kassenkredite in elf der 13 Länder gestiegen. Nur in Niedersachsen ist er stark gesunken. In Bayern stagnierte er. Eine deutliche Verschlechterung der Verschuldungsstruktur trat in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern auf. Das ist auch deshalb bemerkenswert, da in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt die Kassenkredite auf-

wuchsen, obwohl die Gesamtschulden rückläufig waren. Dieser Effekt kann statistisch darauf beruhen, dass dort infolge von Konsolidierungsmaßnahmen oder einer Normalisierung nach Abschluss der Aufbaujahre das Volumen investiver Kredite abgebaut wurde. Allgemein wird deutlich, dass in Ländern mit hohen Kassenkreditanteilen auch die Gesamtverschuldung im Regelfall hoch ist. Hier müssen

somit nicht laufende Mittel, sondern auch Investitionen in hohem Maße kreditfinanziert werden. In den vier Ländern ohne nennenswerte Kassenkredite hingegen werden offen-

sichtlich auch Investitionen in hohem Maße aus laufenden Einnahmen gedeckt.

### TEXTBOX 1 Statistische Hürden in der Erfassung der Kassenkredite

Kassenkredite gelten seit vielen Jahren als zentraler Indikator kommunaler Haushaltskrisen. Seit jeher wurden dieser Interpretation zumindest zwei Argumente entgegengebracht: Zum einen werden Haushaltskrisen unterschätzt, da all jene Kommunen „übersehen“ werden, die (haushaltsrechtlich korrekt) Kassenkredite mit allen Maßnahmen vermeiden und infolgedessen ebenso desolate Haushalte aufweisen. Zum anderen tritt bei den Kassenkrediten, wie bei vielen Indikatoren, ein Stichtageffekt auf. Der am 31. Dezember jedes Jahres gemessene Wert muss nicht repräsentativ für das Gesamtjahr sein.

In den vergangenen Jahren traten drei zusätzliche Sondereffekte auf, die die Aussagekraft der Kassenkredite beeinträchtigen und eine „Verzerrung“ in die eine oder andere Richtung bewirken: Verschuldung über Wertpapiere, Einheitskassen bei Verbandsgemeinden, Umschuldungen durch die Länder.

Seit jeher dürfen Kommunen ihren Kapitalbedarf über Wertpapiere an den Kapitalmärkten decken. Da die Kapitalzufuhr über klassische Kredite der Hausbanken jedoch unkompliziert und wirtschaftlicher war, machten sie keinen Gebrauch von dieser Option. Dies änderte sich im Nachgang der Finanzkrise. Der Bankenmarkt schrumpfte und Engpässe der Kapitalversorgung drohten. Darauf reagierten einige (Groß-)Städte mit der Emission von Anleihen.<sup>1</sup> Lag die Verschuldung über Wertpapiere im Jahr 2012 bundesweit noch bei 183 Millionen Euro, belief sie sich 2017 bereits auf 2.946 Millionen Euro. Die Problematik im Hinblick auf die Kassenkredite besteht darin, dass Wertpapierschulden hinsichtlich ihrer Verwendung pauschal als investiv erfasst wurden. In der Praxis bestanden daran erhebliche Zweifel, denn die Verwendung vor Ort erfolgte häufig als liquide Mittel (zum Teil wurden die Mittel verwendet, um hiermit bestehende Liquiditätskredite abzulösen). In der Schuldenstatistik wurde dadurch der Bestand an Kassenkrediten zunehmend zu niedrig ausgewiesen. Die in der Schuldenstatistik beobachtbare Stagnation bzw. der Rückgang der Kassenkredite ist zum Teil auf diesen Effekt

zurückzuführen. Dies gilt insbesondere bei einer einzelgemeindlichen Betrachtung der Kassenkreditentwicklung. Erst seit dem Jahr 2017 unterscheidet das Statistische Bundesamt die Verwendung der Wertpapierschulden bei der Erhebung. Die Landesämter für Statistik wiederum verfahren unterschiedlich. Da die entsprechenden Anleihen eine längere Laufzeit haben, wurden die Kassenkredite für den Kommunalen Finanzreport auf Basis der 2017-Abgrenzung rückwirkend bereinigt.

Eine besondere Problematik tritt in kreisangehörigen Gemeindeverbänden (Verbandsgemeinden, Ämter) auf. Je nach Landesrecht besitzen die Mitgliedsgemeinden keine eigenen Konten, sondern führen ihre Zahlungsvorgänge bzw. Bestände auf einem gemeinsamen Konto (Einheitskasse) des Gemeindeverbandes. Dieses „Cash-Pooling“ verbessert die Liquidität der Beteiligten und vermeidet in gewissem Maße kurzfristige Kreditbedarfe. „Lagert“ nun eine Mitgliedsgemeinde eigene Guthaben in dieser Einheitskasse, so bucht die Verbandsgemeinde diesen Bestand als kurzfristige Verbindlichkeit im öffentlichen Bereich, mithin als eigenen Kassenkredit. Damit wird ein Bestand an Kassenkrediten erfasst, der im eigentlichen Sinne kein solcher ist. Der Effekt ist umso größer, je besser die Finanzsituation der Mitgliedsgemeinden ist. Das Volumen wird im kreisangehörigen Raum überhöht ausgewiesen. Besonders bedeutsam ist dieser Effekt in Rheinland-Pfalz. Bundesweit beläuft sich das Volumen zu hoch erfasster Kassenkredite Beispielrechnungen folgend auf bis zu zwei Milliarden Euro. Auch diese Verzerrung kann letztlich belastbar nur dadurch gelöst werden, Bestände der Mitgliedsgemeinden und „echte“ Kassenkredite der Verbandsgemeinde statistisch getrennt zu erfassen.

Ein dritter „verzerrender“ Effekt der Kassenkredite ergibt sich aus Umschuldungsprogrammen der Länder. Das gewichtigste Beispiel ist Hessen, wo im Jahr 2018 im Zuge der „Hessenkasse“ 4,9 Milliarden Euro Kassenkredite auf ein Sondervermögen des Landes bei der landeseigenen Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI Bank) übertragen wurden. In dieser Höhe sinken die in der Finanzstatistik ausgewiesenen kommunalen Bestände. Diese Verschuldung des Sondervermögens wird dann über 30 Jahre durch Kommunen und Land getilgt. Letztlich kommt es zu einer Verlagerung öffentlicher Schulden; nicht zu einer echten Reduzierung. Bedeutsam ist dieser Effekt auch in Niedersachsen, wo im Zuge des „Zukunftsvertrages“ einige Kommunen (z. B. Cuxhaven, Wilhelmshaven, Kreis Helmstedt) eine anteilige Umschuldung erfuhren. Zwischen 2011 und 2017 sanken die Kassenkredite der niedersächsischen Kommunen von 4,8 auf 1,9 Milliarden Euro. Ein Teil davon entfällt auf Umschuldungen.

1 Im Jahr 2013 wurden zwei Anleihen emittiert von Nürnberg/Würzburg sowie Mainz. Im Folgejahr erschien eine gemeinsame Anleihe der Städte Essen, Dortmund, Wuppertal, Remscheid, Herne und Solingen über 400 Millionen Euro (Nordrhein-Westfalen-Städteanleihe 1). Die Praxis gemeinsamer Anleihen wurde fortgeführt. Im Jahr 2017 wurde die Nordrhein-Westfalen-Städteanleihe 5 platziert. Das kumulierte Volumen der Nordrhein-Westfalen-Städteanleihen beträgt 1.625 Millionen Euro. Die Stadt Ludwigshafen hat 2014 und 2017 je eine Anleihe emittiert. Auch Mainz und Dortmund waren 2017 separat aktiv. Anfang 2019 sind mindestens zwölf Städteanleihen am Markt.

## 3 Analyse der Disparitäten

### 3.1 Kassenkredite auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte 2017

Abbildung 6 veranschaulicht die räumliche Verteilung der kommunalen Kassenkredite auf der Gesamtkreisebene. Die Verschuldung ist dabei in vier (etwa) gleich große Gruppen unterteilt. Die geringsten Kassenkredite mit einem Niveau nahe null weisen die hell gefärbten Kommunen auf. Die Kommunen der zweiten Gruppe zeigen geringe Kassenkredite von 5 bis 100 Euro pro Kopf. In den beiden weiteren Gruppen befinden sich Kommunen, die 100 bis 1.000 Euro bzw. 1.000 bis 8.240 Euro Kassenkreditschulden je Einwohner tragen.

Auffällig ist das regionale Cluster hoch verschuldeter Kommunen im Westen des Landes. Vor allem saarländische, rheinland-pfälzische und nordrhein-westfälische Kommunen liegen in der vierten Gruppe (sehr) hoch verschuldeter Kommunen. Auch in Hessen und Sachsen-Anhalt sind solche Kommunen vorzufinden, wobei der Anteil dieser in Sachsen-Anhalt geringer ausfällt als in Hessen.

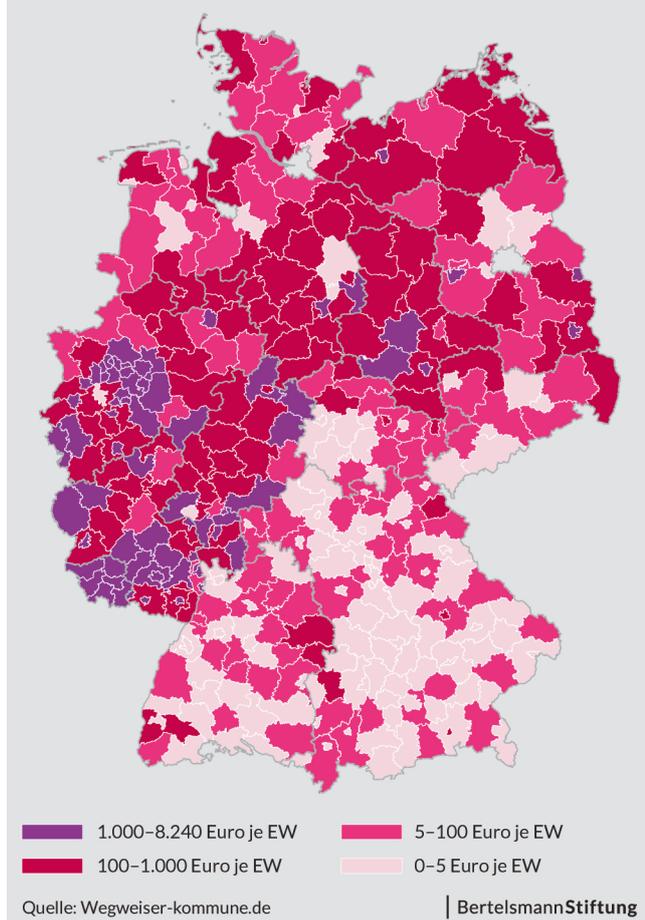
Auch auf dieser Ebene bestätigt sich das Bild der Abbildung 4 (Länderwerte). In den vier Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen liegen die Kommunen größtenteils in der ersten und zweiten Gruppe mit Werten von bis zu 100 Euro je Einwohner. In Bayern und Baden-Württemberg überschreitet keine einzige der zusammen 140 Kommunen diese Grenze wesentlich. Der bayerische Höchstwert 2017 ist in der Stadt Regensburg mit 134 Euro vorzufinden; in Baden-Württemberg ist es der Kreis Heidenheim mit 156 Euro. Gemessen an den Kassenkrediten sind die Kommunen dieser beiden Länder flächendeckend gesund. Etwas differenzierter ist die Lage in Thüringen und Sachsen, wo die Länderdurchschnitte gering sind, aber seit Jahren durchaus einzelne, lokale Ausreißer existieren (Stadt Gera, Kreis Görlitz).

In den drei weiteren ostdeutschen Ländern weicht die Lage deutlich ab. Sowohl in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg kann von einzelnen echten Krisenkommunen (über 1.000 Euro je Einwohner) gesprochen werden. In den beiden erstgenannten Ländern ist das Niveau der Kassenkredite auch in der Fläche auffällig. Kommunen mit geringer Verschuldung (Gruppe 2) sind selten. In Brandenburg konzentrieren sich die Kassenkredite auf drei kreisfreie Städte, die seit Langem in der bundesdeutschen Spitzengruppe rangieren. In den Kreisen sind die Werte überschaubar.

In den norddeutschen Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein liegt eine große Heterogenität der Verschuldung vor. Auch in Schleswig-Holstein konzentrieren sich die Probleme auf die kreisfreien Städte, ohne allerdings die Grenze von 1.000 Euro je Einwohner zu erreichen. In Niedersachsen überschreiten hingegen die Stadt Salzgitter und der Kreis Helmstedt diesen Wert. Unter den 45 niedersächsischen Kommunen ist die Varianz hoch. 19 Kommunen liegen im geringen Bereich von unter 100 Euro, elf erreichen bedenkliche Werte von über 500 Euro je Einwohner. Eine Häufung findet sich im östlichen/südlichen Landesteil, was auf Effekte schwacher Wirtschaftsstruktur und Demografie schließen lässt. Dabei bestehen größte Unterschiede auf engem Raum. So liegen nahezu schuldenfreie kreisfreie Städte wie Gifhorn oder Braunschweig inmitten einer Fläche hoch verschuldeter Kommunen.

Das eigentliche Krisenquartett der Kommunal финанzen des Jahres 2017 bilden jedoch die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Von den 121 kreisfreien Städten und Gesamtkreisen dieser vier Länder liegen nur 14 Kommunen unter dem Wert von 100 Euro je Einwohner. Mehr als die Hälfte (61 Kommunen) verzeichnen hingegen bedenkliche Kassenkreditbestände von über 1.000 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 6 Regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite 2017



Mit Ausnahme des in finanzieller Hinsicht flächendeckend krisenbetroffenen Saarlandes existieren in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz jedoch auch einzelne Kommunen mit geringer Verschuldung. In Nordrhein-Westfalen entfallen die größten Probleme auf die kreisfreien Städte (nur Düsseldorf und Münster sind unproblematisch) und das Ruhrgebiet, während die überwiegende Zahl der Kommunen in Ostwestfalen und dem westlichen Münsterland relativ gut dasteht. Extreme Differenzen zeigt Hessen 2017. Hier ist die Landeshauptstadt Wiesbaden schuldenfrei und die Stadt Frankfurt am Main nahezu, während die Stadt Offenbach in unmittelbarer Nachbarschaft zur bundesweiten Spitzengruppe gehört.

Abbildung 7 listet die zwanzig Kommunen mit den höchsten Kassenkreditschulden in Euro je Einwohner 2017 auf. Von diesen zwanzig Kommunen handelt es sich bei 17 um kreisfreie Städte. Der Regionalverband Saarbrücken auf Platz 17 ist die einzige Kommune, die nicht in Rheinland-Pfalz oder

Nordrhein-Westfalen liegt. Die Extremwerte der Kassenkredite liegen somit weiterhin in diesen beiden Ländern. Acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen lagen auch bereits 2012 in dieser Gruppe. An der Spitze steht 2017 die Stadt Pirmasens (8.239 Euro je Einwohner). Dieser Wert ist selbst im Vergleich anderer Extreme hoch und lag fast doppelt so hoch wie der des zehnten Platzes (4.178 Euro je Einwohner). Seit dem Jahr 2014 steht die Stadt Pirmasens auf Platz 1 dieser Liste; seit 2009 ist sie unter den ersten drei. Das Ausmaß der Spitzenwerte wird auch deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass der Median der bundesweiten Verteilung bei nur 63 Euro je Einwohner liegt.

ABBILDUNG 7 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner 2017

Rangliste	Name	Kassenkredite in Euro je EW
1	Pirmasens (kreisfr. Stadt)	8.239
2	Oberhausen (kreisfr. Stadt)	7.634
3	Kaiserslautern (kreisfr. Stadt)	6.843
4	Mülheim an der Ruhr (kreisfr. Stadt)	6.241
5	Hagen (kreisfr. Stadt)	5.763
6	Remscheid (kreisfr. Stadt)	5.314
7	Zweibrücken (kreisfr. Stadt)	5.228
8	Ludwigshafen am Rhein (kreisfr. Stadt)	4.638
9	Kusel (Gesamtkreis)	4.222
10	Trier (kreisfr. Stadt)	4.178
11	Essen (kreisfr. Stadt)	3.864
12	Wuppertal (kreisfr. Stadt)	3.691
13	Worms (kreisfr. Stadt)	3.630
14	Herne (kreisfr. Stadt)	3.605
15	Solingen (kreisfr. Stadt)	3.374
16	Frankenthal (Pfalz) (kreisfr. Stadt)	3.230
17	Regionalverband Saarbrücken (Regionalverband)	3.151
18	Mönchengladbach (kreisfr. Stadt)	3.115
19	Mainz (kreisfr. Stadt)	3.114
20	Birkenfeld (Kreis)	3.028

Quelle: Wegweiser Kommune

### 3.2 Tragfähigkeit der Kassenkredite

In den vorstehenden Kapiteln wurden jeweils die absoluten Werte der Kassenkredite je Einwohner verglichen. Abbildung 8A und 8B ziehen mit der Steuerkraft einen Indikator heran, der die Verschuldung in ein Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, gemessen an den Steuereinnahmen, setzt.<sup>6</sup>

In einer großen Zahl der Kommunen (254) unterschreiten die Kassenkredite in beiden Jahren die Grenze von 25 Prozent der Steuereinnahmen. Wenig überraschend gilt dies für alle Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern. Hier belaufen sich die Kassenkredite auf Werte um null Euro, sodass sich eine Relation zu den Steuereinnahmen sinnvoll nicht bilden lässt. Aber auch Thüringen, Sachsen und

<sup>6</sup> Bezugsgröße sind die tatsächlichen Steuereinnahmen aus Grundsteuern, Gewerbesteuer abzüglich Umlagen, kommunaler Anteil an der Einkommensteuer und kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer.

Schleswig-Holstein sind vollständig in der ersten Gruppe zu verorten, trotz oft geringerer Steuerkraft. Mit Ausnahme des Saarlands existiert in jedem Bundesland mindestens eine solche Kommune.

Die Kommunen der Gruppen 2 und 3 verteilen sich auf sieben der 13 Länder. Bereits in der dritten Gruppe muss das komplette bis doppelte Steueraufkommen eines Jahres aufgewendet werden, um die bestehenden Kassenkredite zu tilgen. Die problematischen Kommunen der vierten Gruppe benötigen theoretisch das Steueraufkommen von mindestens zwei Jahren. Diese Kommunen befinden sich im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, bei letzterem fast ausschließlich im Ruhrgebiet. Das schlechteste Verhältnis zwischen Kassenkrediten und Steueraufkommen ist 2017 in der Stadt Pirmasens gegeben. Diese Stadt benötigt theoretisch die Steuereinnahmen aus acht Jahren, um ihre Kassenkredite vollständig abzubauen. Hier treffen sehr hohe Kassenkredite auf eine sehr geringe Steuerkraft.

ABBILDUNG 8A Relation der Kassenkredite zum lokalen Steueraufkommen 2012

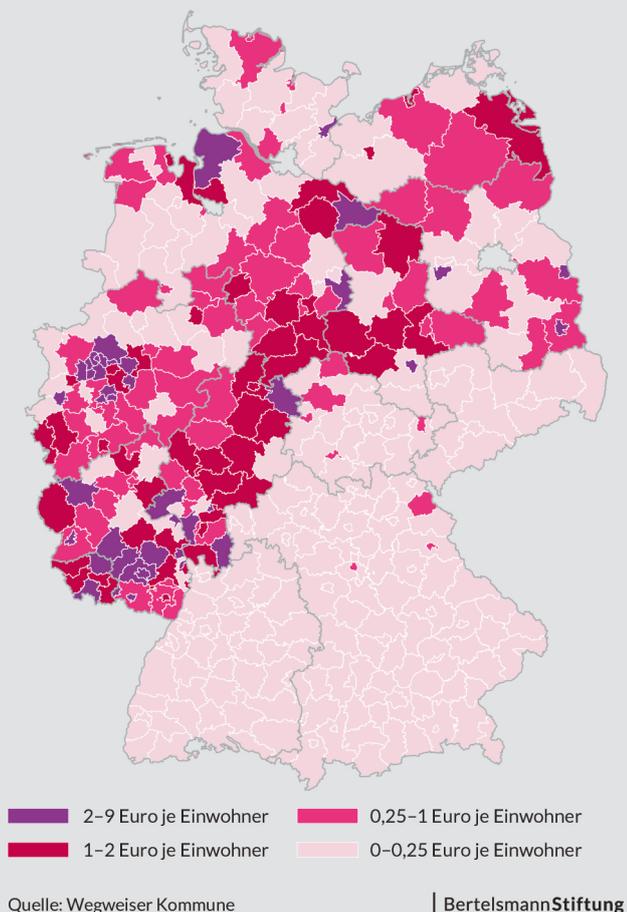
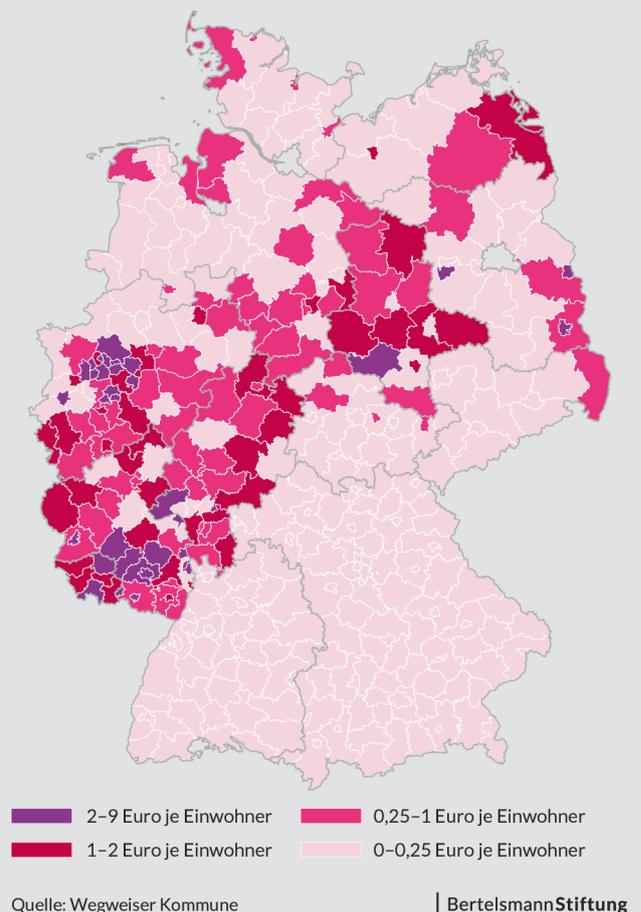


ABBILDUNG 8B Relation der Kassenkredite zum lokalen Steueraufkommen 2017



Bundesweit belaufen sich 2017 in 34 der 397 Kommunen die Kassenkredite auf mindestens das Doppelte der lokalen Steuereinnahmen. In Ostdeutschland trifft dies nur auf vier Kommunen zu, darunter mit Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) drei der vier kreisfreien Städte in Brandenburg. Hier wären ebenfalls mehr als zwei Jahre alle lokalen Steuereinnahmen notwendig, um die Kassenkredite abzutragen. Der einzig betroffene ostdeutsche Kreis ist Mansfeld-Südharz, die steuerschwächste Kommune Deutschlands. Hier wird der Effekt der Steuerkraft deutlich. Denn zum Beispiel die Stadt Bielefeld (Nordrhein-Westfalen) weist höhere Kassenkredite auf, liegt aber infolge deutlich höherer Steuerkraft in der zweiten Gruppe.

Interessant ist nun der Vergleich dieses Verhältnisses zum Jahr 2012. In diesem Jahr war, zumindest in der bundesweiten Summe, die Finanzkrise überwunden, die Kassenkredite stagnierten und die Steuereinnahmen stiegen rasant. Dies wird auch in der Veränderung der Abbildung deutlich. Im Jahr 2012 lagen noch einige Kommunen mehr in der höchsten Kategorie. Vor allem in Niedersachsen zeigen sich Verbesserungen infolge des Umschuldungsprogramms und fünf Kommunen verließen die höchste Kategorie; zwölf die dritte. Auch im südlichen Hessen werden Verbesserungen im Zeitverlauf sichtbar. In den Hot Spots der Haushaltskrise des

Ruhrgebietes und von Rheinland-Pfalz hingegen bewirkten Stagnation der Kassenkredite und Anstieg der Steuern noch keine spürbare Verbesserung der Tragfähigkeit. Dies deutet auch darauf hin, dass konjunkturelle Effekte allein die Haushaltskrise dort nicht lösen können. Die Relation aus Kassenkrediten und Steuern verschlechtert haben hingegen im Zeitvergleich nur sehr wenige Kommunen.

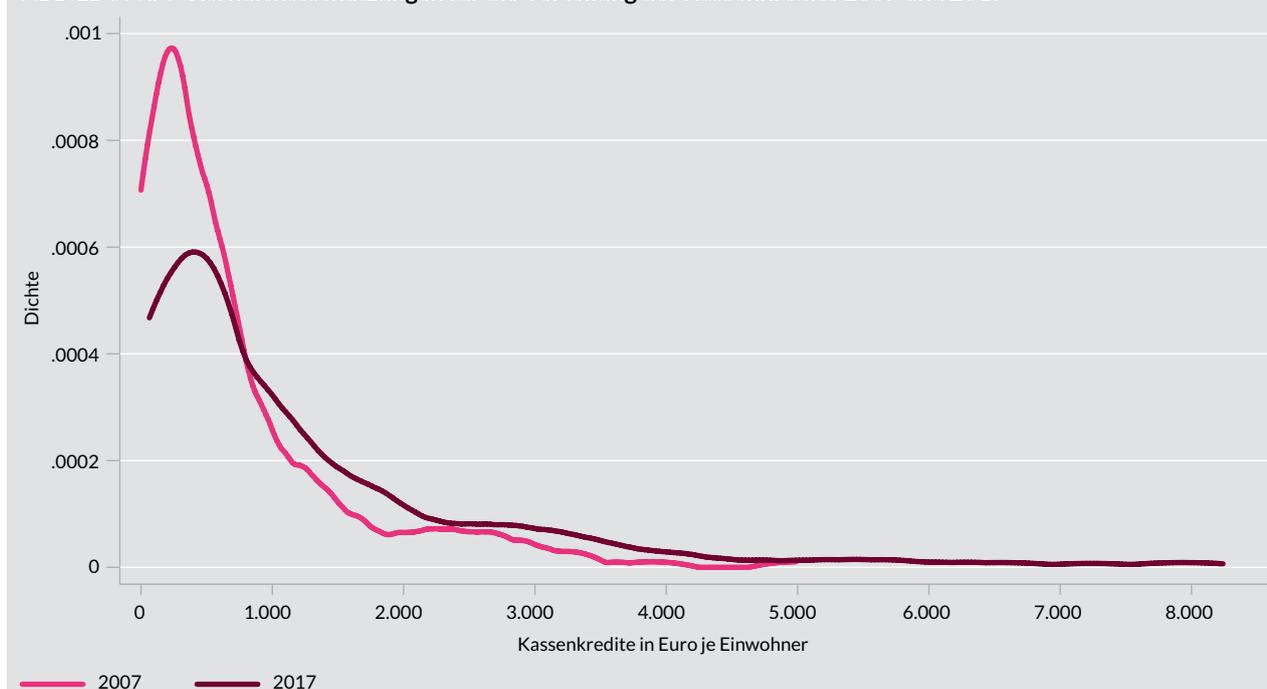
### 3.3 Disparitäten 2017 und im Zeitverlauf

In den vorstehenden Kapiteln ist deutlich geworden, dass Kassenkredite regional sehr ungleich auftreten. In der Folge gehen wir der Frage nach, wie sich diese Verteilung im Zeitverlauf geändert hat. Denn die eingangs genannten Nachteile der Kassenkredite wirken umso negativer, je dauerhafter und konzentrierter sie auftreten.

Abbildung 9 visualisiert die Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite der 397 Kommunen in 2007 und 2017.<sup>7</sup> In diesem langfristigen Vergleich treten deut-

<sup>7</sup> Bei einer Betrachtung der gesamten Verteilung dominiert in der Darstellung die Häufung der Nullwerte. Da der Zweck dieser Abbildungen in der Betrachtung der Veränderungen besteht, werden nur die Kommunen einbezogen, die substantielle Kassenkredite ausweisen. Erfasst sind die Kommunen oberhalb des Medians der 2017-Verteilung von 63 Euro.

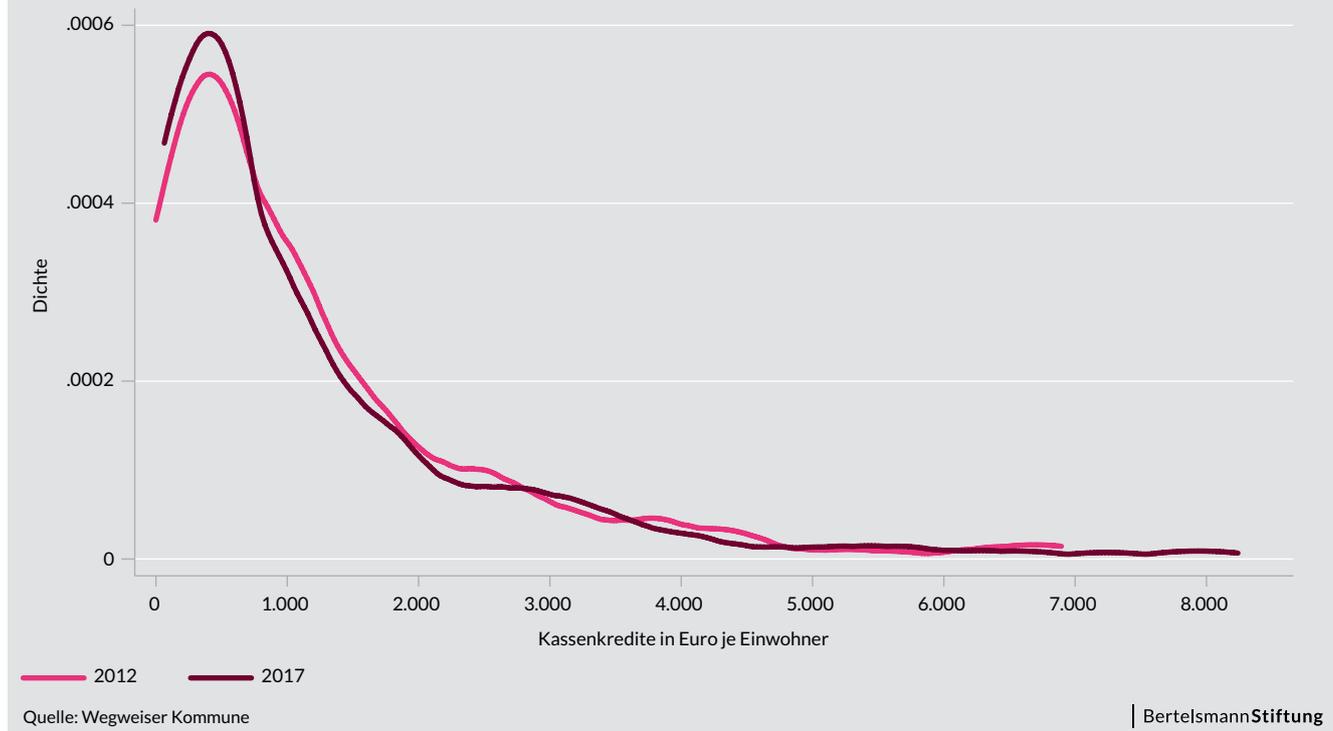
ABBILDUNG 9 Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite 2007 und 2017



Quelle: Wegweiser Kommune

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 10 Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite 2012 und 2017



liche Unterschiede auf. Die Verteilung ist breiter geworden. Die Kassenkreditschulden sind 2017 weniger stark um einen Wert konzentriert als noch 2007. Dort lagen mit relativer Häufigkeit die meisten Kommunen bei unter 500 Euro pro Einwohner. Auch 2017 ist die stärkste Konzentration der Kommunen um diesen Wert anzutreffen. Sie ist aber deutlich geringer als 2007. Die Kurve des Jahres 2017 liegt insgesamt weiter rechts, d.h. die Masse der Verteilung hat sich verändert. Die Differenzen zwischen den Kommunen sind folglich gestiegen. Dies wird auch durch das weitere Auslaufen der 2017-Kurve verdeutlicht. So lagen die höchstverschuldeten Kommunen 2007 noch bei ungefähr 5.000 Euro, verzeichneten jedoch einen Anstieg auf über 8.000 Euro im Jahre 2017. In beiden Jahren betrafen diese Extremwerte allerdings nur einen sehr kleinen Anteil der Kommunen. Die Unterschiede der beiden Verteilungen sind insgesamt als sehr deutlich zu bewerten.

Keine großen Veränderungen zeigen sich dagegen im Zeitraum 2012 bis 2017 in Abbildung 10. Hier bleibt die Verteilung der Kassenkredite weitgehend stabil und beide Linien sind fast kongruent. Zwar haben die höchstverschuldeten Kommunen ihre Kassenkredite auch in diesem Zeitraum gesteigert, eine Verschiebung auf breiter Basis ist aber nicht zu beobachten.

Insgesamt wird aus den Abbildungen damit klar: die Krisenjahre 2008 bis 2012 zeigen eine Ausweitung der Kassenkreditproblematik. Seit 2012 sind die Kassenkredite in der Breite nicht weiter angestiegen. Die Verschuldungssituation blieb bis auf wenige Fälle stabil. Eine flächendeckende Verbesserung trat jedoch ebenso nicht ein.

Während die Kerndichteschätzungen in Abbildung 9 und 10 die Verteilung der Kassenkredite nach Werten darstellt, weist die Lorenzkurve in Abbildung 11 die Konzentration dieser Kreditbestände für die Jahre 2012 und 2017 aus. Hier steht somit nicht die Position einer Kommune in der Verteilung im Vordergrund, sondern die Frage, welcher Anteil des Gesamtvolumens auf eine Kommune entfällt. Je näher die Kurven an der Diagonalen liegen, desto gleichmäßiger ist die Verteilung. Im Extremfall sind alle Linien kongruent, was bedeutet, dass jede Kommune in allen Jahren den gleichen Betrag an Kassenkrediten trägt.

Offensichtlich weicht die Realität in allen drei Jahren von dieser Gleichverteilung ab. Im Gegenteil muss die Verteilung der Kassenkredite als sehr konzentriert bezeichnet werden (Gini-Koeffizient 0.75). Dies ist nicht überraschend, da die Mehrzahl der Kommunen quasi keine Kassenkredite führt. In der Lorenzkurve wird dies sichtbar, da die Kurven zu einem erheblichen Teil auf der X-Achse verlaufen. In

allen drei Jahren entfällt auf die untere Hälfte der Verteilung weniger als ein Prozent der bundesweiten Kassenkredite.

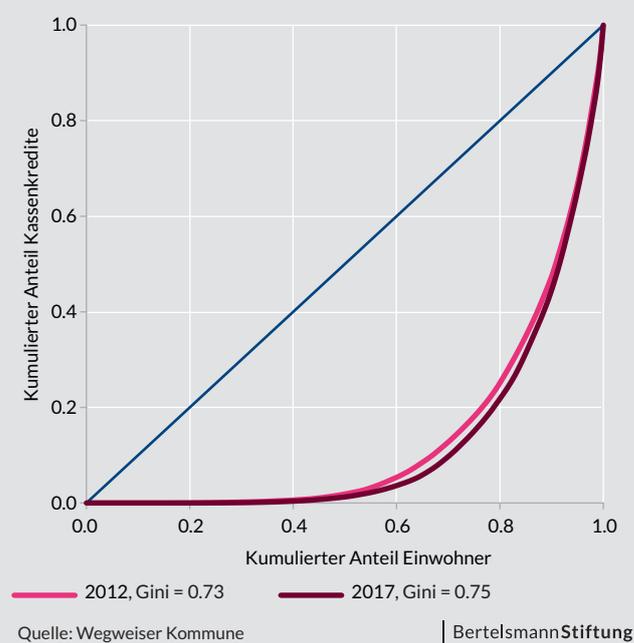
Interessant wird es oberhalb des Medians in der Verteilung. Hier zeigen sich kleine, aber bedeutsame Änderungen über die Jahre. Die Kurve 2017 liegt noch einmal tiefer. Die Kassenkredite sind stärker konzentriert. Die Heterogenität der Kommunen hat zugenommen.

Diese Differenz zwischen den Zeiträumen lässt darauf schließen, dass Kassenkredite im Verlauf der Finanzkrise von einer Vielzahl der Kommunen in Anspruch genommen wurden. Nach 2012 hat sich die Inanspruchnahme auseinanderentwickelt. Viele Kommunen haben begonnen, ihre Kassenkredite abzubauen oder halten diese zumindest konstant, während die Schulden anderer Kommunen weiterhin anstiegen. Diese Entwicklung trug dazu bei, dass im Jahr 2017 über 65 Prozent der gesamten Kassenkreditschulden durch nur 40 Kommunen (8,2 Millionen Einwohner) Deutschlands gehalten wurden. Noch anschaulicher wird die Ungleichverteilung in den obersten Prozenten der meistverschuldeten Kommunen. So tragen die vier Kommunen (Dortmund, Oberhausen, Recklinghausen, Essen) mit den höchsten Kassenkreditbeständen über 15 Prozent aller Kassenkredite in Deutschland.

Kerndichteschätzung und Lorenzkurve veranschaulichen jeweils die Verteilung der Kassenkredite und stellen Veränderungen im Jahresvergleich fest. Die Transitionsmatrix in Abbildung 12 geht einen Schritt weiter und stellt dar, wo sich die einzelnen Kommunen jeweils befinden; das heißt, ob die Ranglisten nach Kassenkrediten stabil oder volatil sind.

Dazu werden die 397 Kommunen in beiden Jahren in je vier Quartile eingeordnet. Die Werte der diagonalen Zellen zeigen dabei jene Kommunen, die ihre Position nicht verändert haben. Je größer die Werte der diagonalen Zellen, desto stabiler ist die Rangliste. Die Zellen oberhalb und unterhalb dieser Diagonalen beschreiben hingegen Veränderungen der Kommunen zwischen den Quartilen. Die Mehrzahl der Kommunen (245) behielt ihr Quartil bei. Besonders deutlich wird dies im Quartil der höchsten Kassenkredite, wo 76 der 99 Kommunen in 2017 auch schon 2007 vertreten waren. Im Quartil der schuldenfreien Kommunen waren 64 der 97 in 2017 auch bereits 2007 vertreten. Die Verteilung in den beiden Extremgruppen ist damit selbst über einen Zeitraum von zehn Jahren hoch. Hohe und niedrige Kassenkredite sind für die Kommunen jeweils ein dauerhaftes Phänomen. Wo es Mobilität in der Verteilung gibt, so findet diese meist

ABBILDUNG 11 Lorenzkurve Verteilungen der Kassenkredite 2012, 2017, einwohnergewichtet



nur zwischen angrenzenden Quartilen statt. So verbesserten 21 Kommunen, die in 2007 zum vierten Quartil gehörten, sich in das dritte Quartil 2017. Einer Kommune, der Stadt Oldenburg, gelang es, sich vom vierten in das erste Quartil zu verbessern.

ABBILDUNG 12 **Transitionsmatrix 2007–2017**

Kassenkredite je Einwohner 2007–2017						
		Euro je Einwohner	Verteilung 2017			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			0 bis 2	3 bis 62	63 bis 671	672 bis 8.239
Verteilung 2007	1. Quartil	0 bis 4	64	26	9	0
	2. Quartil	5 bis 58	25	55	19	1
	3. Quartil	59 bis 447	10	17	50	22
	4. Quartil	448 bis 4.990	1	1	21	76

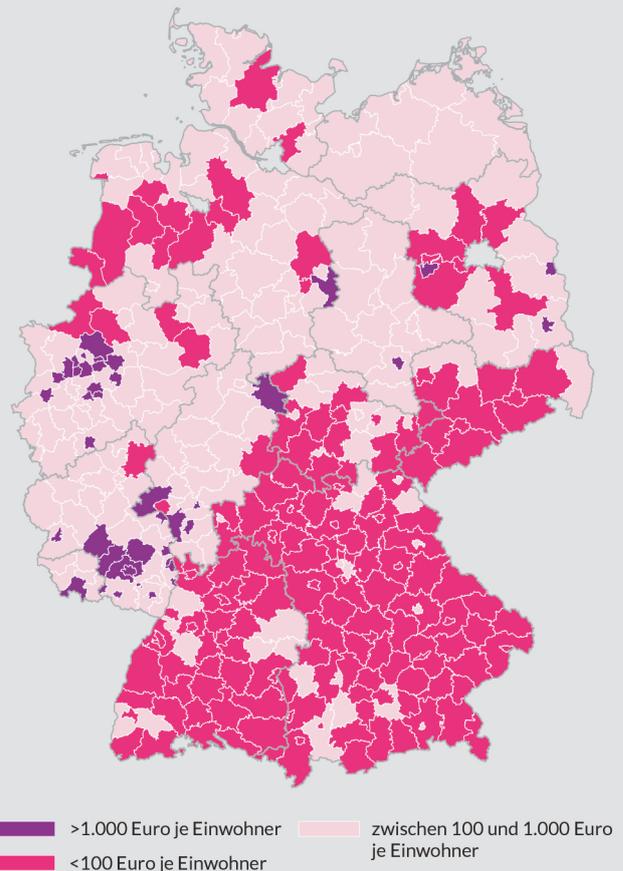
Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

Abbildung 13 visualisiert die Persistenz der Kassenkredite, indem die Kommunen herausgehoben werden, die von 2008 bis 2017 durchgängig nahezu keine bzw. hohe Kassenkredite aufwiesen. Von den 397 bundesdeutschen Kommunen bewältigten mit 174 fast die Hälfte diese Periode, somit auch die Effekte der Finanzkrise, ohne nennenswerte Kassenkredite. Die Masse dieser Kommunen (122) liegt in Süddeutschland. Überproportional ist auch Sachsen vertreten. Keine dieser durchgehend gesunden Kommunen findet sich in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland. Positive Ausreißer weisen Schleswig-Holstein (2), Rheinland-Pfalz (1), Hessen (2) und Nordrhein-Westfalen (4) auf. Die letzteren drei Länder zeigen, dass es auch bei landesweit hoher Verschuldung einzelne stabile schuldenfreie Gemeinden geben kann. Auf der anderen Seite stehen 57 Kommunen, die im gesamten Zeitraum von 2008 bis 2017 Kassenkredite von über 1.000 Euro je Einwohner aufwiesen, was man als krisenhaft bezeichnen muss. Keine dieser Kommunen liegt in Süddeutschland, Sachsen, Thüringen und Schleswig-Holstein. Eine Häufung findet sich im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, was noch einmal belegt, wie dauerhaft die Haushaltskrise dort auftritt. In Hessen hingegen ist die Haushaltskrise stärker auf einzelne Kommunen konzentriert und nur fünf der 26 Kommunen fallen in diese Kategorie. Letztlich bestätigt Abbildung 13 die Erkenntnis aus Abbildung 6 über die räumliche Verteilung der Kassenkredite. Äußerst bedenklich ist hingegen der Umstand, dass diese Verteilung dauerhaft vorliegt.

Durchgängig schuldenfreie Kommunen häufen sich in Süddeutschland und Thüringen. Eine solche Kommune liegt jeweils in Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf) und Hessen (Wiesbaden). In den Ländern Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Saarland erfüllt auf der Ebene der kreisfreien Städte

ABBILDUNG 13 **Kommunen mit durchgängig hohen (über 1.000 Euro je Einwohner) und niedrigen Kassenkrediten (unter 100 Euro je Einwohner), 2008 bis 2017**



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

und Gesamtkreise keine Kommune dieses Merkmal. Kommunen mit dauerhaft hohen Kassenkrediten häufen sich im Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Somit kann in diesen Regionen unter Anbetracht der durchschnittlichen Höhe und Dauer der Kassenkreditverschuldung von einem langfristigen Verschuldungsproblem gesprochen werden. Aber auch in Niedersachsen treten sechs solcher Kommunen auf. In den fünf ostdeutschen Ländern sind es insgesamt acht. Keine hoch verschuldete Kommune liegt wiederum in Süddeutschland und Thüringen sowie in Sachsen. In Sachsen fällt überdies auf, dass die drei kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig langfristig niedrige Kassenkredite aufweisen.

An den Grenzen von Baden-Württemberg zu Rheinland-Pfalz sowie von Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen zu Hessen liegen dauerhaft hoch verschuldete Kommunen direkt neben dauerhaft schuldenfreien. Dies weist darauf

hin, dass auch landesspezifische Effekte (z. B. allgemeine Finanzausstattung, Kommunalaufsicht, Strukturpolitik des Landes) auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten wirken.

In Abbildung 14 werden die größten Veränderungen an Kassenkrediten aufgelistet. Die obere Tabelle fokussiert auf den gesamten Zeitraum zwischen 2007 und 2017, der untere Teil beinhaltet nur die Veränderungen der zweiten Hälfte von 2012 zu 2017.

Die Unterschiede zwischen beiden Tabellen sind deutlich erkennbar. In der gesamten Dekade waren die Erhöhungen der Kassenkredite jeweils deutlich größer als die Reduzierungen. Die stärksten Zuwächse verzeichneten Kommunen, die bereits 2007 zum obersten Zehntel der höchstverschuldeten Kommunen gehörten. Alle liegen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Infolge des starken Anstieges

ABBILDUNG 14 Minimal- und Maximalwerte bei den Veränderungen der Kassenkredite zwischen 2007 und 2017 und zwischen 2012 und 2017

Stärkste Veränderungen 2007-2017					
Name	Land	Rückgang Kassenkredite	Name	Land	Zunahme Kassenkredite
Lüchow-Dannenberg, Kreis	NIS	-1.928	Pirmasens	RLP	5.063
Cuxhaven, Kreis	NIS	-1.412	Mülheim an der Ruhr	NRW	4.385
Uelzen, Kreis	NIS	-1.411	Kusel, Kreis	RLP	2.958
Goslar, Kreis	NIS	-1.050	Kaiserslautern	RLP	2.956
Rostock	MV	-999	Zweibrücken	RLP	2.869
Kassel	HE	-993	Oberhausen	NRW	2.644
Göttingen, Kreis	NIS	-764	Trier	RLP	2.455
Hildesheim, Kreis	NIS	-723	Worms	RLP	2.414
Northeim, Kreis		-714	Hagen	NRW	2.404
Lüneburg, Kreis	NIS	-620	Gelsenkirchen	NRW	2.301
Stärkste Veränderungen 2012-2017					
Name	Land	Rückgang Kassenkredite	Name	Land	Zunahme Kassenkredite
Lüchow-Dannenberg, Kreis	NIS	-2.714	Mülheim an der Ruhr	NRW	2.064
Kassel	HE	-1.925	Pirmasens	RLP	1.578
Offenbach am Main	NE	-1.917	Kusel, Kreis	RLP	1.284
Cuxhaven, Kreis	NIS	-1.848	Birkenfeld, Kreis	RLP	1.013
Uelzen, Kreis	NIS	-1.219	Zweibrücken	RLP	899
Helmstedt, Kreis	NIS	-1.159	Mansfeld-Südharz, Kreis	ST	890
Werra-Meißner-Kreis	HE	-1.136	Trier	RLP	879
Goslar, Kreis	NIS	-1.111	Herne	NRW	852
Northeim, Kreis		-1.032	Bochum	NRW	800
Göttingen, Kreis	NIS	-1.026	Oberhausen	NRW	739

Quelle: Wegweiser Kommune

konzentrieren sich diese Kommunen nun an der Spitze. Sieben dieser Kommunen gehören 2017 zu den zehn höchstverschuldeten. Zwischen den beiden Jahren kam es jedoch auch zu beachtlichen Rückgängen der Kassenkredite. Diese Fälle häufen sich nicht zufällig in Niedersachsen (8). Hier kam es über den „Zukunftsvertrag“ zu umfangreichen Umschuldungen durch das Land. Auch Kassel profitierte von einem Programm des Landes Hessen. Hervorzuheben ist die Stadt Rostock, die sich hinsichtlich ihrer Kassenkredite aus eigener Kraft in dieser Dekade kontinuierlich und vollständig entschuldete. Die Entschuldungen erfolgten, dies zeigt ebenso die untere Tabelle in Abbildung 14, überwiegend nach dem Jahr 2012.

Im Zeitraum 2012 zu 2017 dreht sich das Bild der Zuwächse und Rückgänge der Kassenkredite. Nun waren die Reduzierungen jeweils größer als die Zuwächse. Gleichwohl waren die Zuwächse nach 2012 in den betroffenen Kommunen erheblich. Es kann keinesfalls beruhigen, dass diese in Kommunen wie Pirmasens, Mülheim an der Ruhr oder Kusel in der zweiten Hälfte der Dekade langsamer verliefen als während der Finanzkrise. Dass angesichts einer bundesweit sehr guten Konjunktur überhaupt Zuwächse erfolgten, zeigt, wie groß die fiskalischen Probleme dieser Kommunen sind. Da diese regionalen Zuwächse vor dem Hintergrund einer bundesweiten Stagnation verliefen, kam es zwischen den Kommunen zu einer Umverteilung der Kassenkredite und einer noch stärkeren Konzentration in den höchstverschuldeten Kommunen.

#### TEXTBOX 2 Hintergründe der Haushaltskrise der Stadt Pirmasens

In der bundesweiten Statistik der Kassenkredite rangiert die Stadt Pirmasens seit vielen Jahren in der „Spitzengruppe“; in den Jahren 2014 bis 2017 sogar auf Platz 1. Pirmasens ist ein Beispiel, wie langfristige wirtschaftliche und demografische Entwicklungen, ungünstige Weichenstellungen der Landesregierungen als auch lokalpolitische Entscheidungen in eine Haushaltskrise führen, die durch die Stadt selbst nicht mehr lösbar ist.

Noch in der Mitte des 20. Jahrhunderts war Pirmasens deutschlandweites Zentrum der Schuhindustrie. Diese Branche entwickelte sich zum dominanten Wirtschaftszeug und prägte die Stadt in ihrer Sozial-, Wirtschafts- und Baustruktur dauerhaft. Zum Höhepunkt der Entwicklung um das Jahr 1960 beschäftigte die Branche in der Stadt rund 30.000 Menschen bei insgesamt 60.000 Einwohnern. Mit den US-Streitkräften entstand ein weiterer wirtschaftlicher Pfeiler. Um das Jahr 1970 begann sich jedoch der internationale Wettbewerb immer stärker auszuwirken und die Schuhindustrie erlebte einen dauerhaften und strukturellen Niedergang.<sup>1</sup> Die Zahl der industriellen Arbeitsplätze schrumpfte seitdem um geschätzte 90 Prozent. Nach 1990 brach auch das zweite wirtschaftliche Standbein mit den US-Streitkräften binnen weniger Jahre weg.

Infolge ungünstiger Standortfaktoren, wie z. B. schlechte Verkehrsanbindung und fehlende Hochschulen, und den Folgen der industriellen Monostruktur entstanden weder im industriellen noch im Dienstleistungssektor in größerem Umfang neue attrak-

tive Arbeitsplätze. Die Stadt schrumpfte zwischen 1970 und 2010 um ein Drittel von rund 60.000 auf 40.000 Einwohner.

In der Stadt blieben zunehmend geringer qualifizierte Menschen zurück. Die Arbeitslosigkeit stieg auf ein dauerhaft überdurchschnittliches Niveau. Die Arbeitslosenquote betrug Ende 2018 rund 11 Prozent. In Rheinland-Pfalz insgesamt belief sie sich auf 4 Prozent. Die Kinderarmut der Stadt betrug im Jahr 2016 rund 31 Prozent, im Land nur 13 Prozent. Auch in anderen Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsstruktur, Einkommen, Gründungen oder Produktivität liegt die Stadt, für ein Oberzentrum untypisch, unter dem Durchschnitt des Landes.<sup>2</sup> Die dauerhaft hohe Armut zeigt selbstverstärkende Effekte, z. B. in hohen Quoten von Schulabbrechern, Mangel an Fachkräften, Pull-Faktoren für Armutsmigration, negativen Zukunftserwartungen der Bürger oder einem schlechten Image der Stadt.

Der wirtschaftliche Niedergang traf den Stadthaushalt aus verschiedenen Richtungen: Mit dem Verlust an Einwohnern gehen auch Zuweisungen des Landes verloren. Die Gewerbesteuer brach im Zeitverlauf ein. Hohe Arbeitslosigkeit und niedriges Lohnniveau mindern auch die Einkommensteuer. Auf der Ausgabenseite bewirkt langanhaltende Armut hohe Ausgaben bei den Kosten der Unterkunft nach SGB II oder in den Erziehungshilfen nach SGB VIII. Auch der Unterhalt der, nunmehr überdimensionierten, Infrastruktur überfordert den Haushalt.

Diese armutsbedingten Mehrausgaben verstärkten sich über zwei ungünstige Begebenheiten des Landes: Zum einen ist Pirmasens für den Status einer kreisfreien Stadt, mit dem erhebliche zusätz-

1 Ludwig, Otto und Stabler 2007: 29 ff.

2 Weil 2011: 909 ff.

liche Aufgaben einhergehen, äußerst klein. Die Stadt muss hohe Lasten für das Umland mittragen, obgleich sie im Vergleich zum Umland wirtschafts- und einnahmeschwach ist. Zum anderen war der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz einem Urteil des Landesverfassungsgerichts zufolge über viele Jahre nicht auskömmlich dotiert und die Mittel wurden interkommunal suboptimal verteilt.<sup>3</sup> Die armutsbedingten Ausgaben wurden somit nicht vollständig kompensiert.

Die Stadtpolitik stand den ökonomischen Trends in den 1970er und 1980er Jahren zum Teil hilflos gegenüber. Entwicklungen und lokale Anpassungen wurden verdrängt. Man hoffte vergeblich auf den ökonomischen Turnaround bzw. klammerte sich an Leuchtturmprojekte wie die Messe, die zusätzliche Mittel banden. Vor gut 20 Jahren begannen realistische Strategien der Stadtentwicklung.<sup>4</sup> Der Gewerbepark Husterhöhe als Konversionsprojekt oder der Umbau der Rheinberger Schuhfabrik sind Leuchttürme der Entwicklung. Der von der Bürgerschaft 2008 gegründete „Pakt für Pirmasens“ mobilisiert hohe private Ressourcen im Kampf gegen Armut.

In den vergangenen 15 Jahren hat die Stadt diverse Konsolidierungskonzepte beschlossen und umgesetzt; per Saldo mit Blick auf die Kassenkredite mit zu wenig Erfolg. Seit dem Jahr 2012 partizipiert die Stadt am Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF) des Landes. Über eine Laufzeit von 30 Jahren sollen mittels jährlicher Sonderzuweisungen und harter eigener Maßnahmen die Kassenkredite getilgt werden. Das Programm gilt jedoch als klein. Darüber hinaus bewirken Hilfsprogramme dieser Art häufig - zunächst - einen Rückgang der Investitionen und Erhöhungen der Steuersätze, was den Standort zusätzlich schwächt.<sup>5</sup>

Die positive Konjunktur seit 2012, Entlastungen des Bundes, KEF und eigene Maßnahmen haben 2018 immerhin zu einer Stagnation der Kassenkredite geführt. Ein spürbarer Abbau aus eigener Kraft erscheint jedoch nicht möglich. Die Folgen des ungewöhnlich harten Strukturwandels stellen die Stadt vor besonders große wirtschaftliche und soziale Herausforderungen.

3 Urteil des Verfassungsgerichtes vom 14. Februar 2012, VGHN 3/11.

4 Beisswenger und Weck 2011: 27 ff.

5 Boettcher et al. 2018.

ABBILDUNG T2 Kassenkredite Pirmasens, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

## 4 Fazit

Das bundesweite Volumen der Kassenkredite stieg im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2011 stark an und erreichte 2015 einen Höhepunkt (rund 50 Milliarden Euro). In den Folgejahren sanken die Bestände spürbar auf 42,5 Milliarden Euro. Allerdings erfolgte dieser Abbau nur zum Teil aus eigener Kraft. In Ländern wie Hessen und Niedersachsen zeigten vielmehr die Umschulungsprogramme der Länder Wirkung. Die Mehrzahl der bundesdeutschen Kommunen ist nahezu frei von Kassenkrediten. Für die Gruppe der hoch verschuldeten Kommunen hat sich jedoch keine wesentliche Verbesserung ergeben. Länder mit einer anhaltenden Kumulation von Kassenkrediten sind 2017 Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Hier sind die Volumina zwischen 2007 und 2017 von hohem Niveau aus weiter angestiegen. Im langfristigen Vergleich zeigt sich eine zunehmende Konzentration der Probleme in relativ wenigen Kommunen. Die negativen Effekte der Haushaltskrise auf die kommunale Entwicklung wirken konzentriert und dauerhaft. Selbst die mehrjährige außerordentlich gute Konjunktur und harte Sparmaßnahmen konnten hier lediglich eine Stabilisierung auf sehr hohem Niveau bewirken. Diese bescheidenen Erfolge stehen angesichts absehbarer wirtschaftlicher Eintrübungen, für welche diese Kommunen besonders anfällig sind, bereits wieder zur Disposition. Ein Schuldenabbau aus eigener Kraft und in einem überschaubaren Zeitraum erscheint für diese Kommunen wenig realistisch.

## Literatur

- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 42. 1031–1040.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* 4. 614–647.
- Beisswenger, Sabine, und Sabine Weck (2010). Pirmasens. *Fallstudie im Rahmen des Projektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“*. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Dortmund.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann und Moritz Schubert (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017. Teil C Kassenkredite*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte“. *Wirtschaftsdienst* 8. 592–599.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). *Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich*. Analysen und Konzepte, Nr. 1/2017. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Eltges, Markus, und Renate Müller-Kleißler (2010). *Kommunale Kassenkredite. Hausgemacht oder strukturell begründbar? Expertise des BBSR im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen*. Bonn, Berlin.
- Ludewig, Oliver, Anne Otto und Jochen Stabler (2007). *Arbeitsmarkt Westpfalz. Sektoraler Strukturwandel in den Agenturbezirken Kaiserslautern und Pirmasens*. IAB-regional, Berichte und Analysen, Nr. 1/2007.
- Weil, Stefan (2011). *Rheinland-Pfalz regional*. Pirmasens. Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Nr. 10/2011. 903–920.

# Impressum

**© 2019 Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

**Verantwortlich**

Dr. René Geißler

**Autoren**

*Dr. Florian Boettcher*, Referat für kommunale Finanzen,  
Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

*Prof. Dr. Ronny Freier*, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,  
Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung  
für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung

*Dr. René Geißler*, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

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

*Prof. Dr. Rainer Stollhoff*, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,  
Recht, Technische Hochschule Wildau

**Lektorat**

Rudolf Jan Gajdacz, München

**Grafikdesign**

Nicole Meyerholz, Bielefeld

**Bildnachweis**

© metamorworks - stock.adobe.com

## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)