



A | Rückblick 2008 bis 2019

B | Effekte von Pandemie und Rezession

C | Haushaltslage im Jahr 2020

D | Prognose der Finanzlage

E | Gewerbesteuer

F | Kosten der Unterkunft

G | Kassenkredite

Inhalt

Summary	4
1. Einleitung	4
2. Entwicklung der kommunalen Verschuldung auf Bundesebene	5
3. Regionaler Stand der Kassenkredite	9
4. Entwicklung der Kassenkredite in den Gemeinden im Jahr 2020	12
5. Fazit	17
Impressum	18

Summary

- Kassenkredite gelten gemeinhin als Krisenindikator der Kommunen. Angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise von 2009/2010 stand Anfang 2020 im Zuge der Pandemie und Rezession die Befürchtung eines rapiden Anstiegs im Raum, welcher die Erfolge der Vorjahre zunichtemachen könnte. Die Analyse zeigt, dass diese Befürchtungen nicht eintraten und die umfangreichen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern einen Wiederanstieg der Kassenkredite verhinderten.
- Allgemein blieb die kommunale Verschuldung 2020 auffallend stabil. Über drei Viertel des krisenbedingt hohen gesamtstaatlichen Schuldenzuwachses entfielen auf den Bund.
- Unterjährig kam es 2020 zu einem erheblichen Zuwachs der kommunalen Kassenkredite, der erst Ende 2020 über die im vierten Quartal 2020 ausgezahlten Bund-Länder-Hilfen abgebaut werden konnte. In Summe sanken die Kassenkredite damit 2020 gegenüber 2019.
- Im Ländervergleich blieben die kommunalen Belastungsdifferenzen 2020 bestehen, obgleich das Saarland infolge des Umschuldungsprogramms des Landes die Volumina um ein Viertel reduzieren konnte. In keinem Land traten signifikante krisenbedingte Zuwächse der Verschuldung auf.
- Anhand der einzelgemeindlichen Daten für Nordrhein-Westfalen wird nachgewiesen, dass sich auch innerhalb des Landes keine Verschiebungen der Kassenkredite zwischen den Gemeinden ergaben. Insbesondere die Städte des Stärkungspaktes verzeichneten keine zusätzlichen Belastungen.

1. Einleitung

Die kommunalen Kassenkredite gelten seit vielen Jahren als Krisenindikator für die Bewertung der kommunalen Haushalte. Nach der Finanzkrise von 2009/2010 stiegen sie um 50 Prozent und erreichten Höchststände von fast 50 Milliarden Euro im Jahr 2015. Diese Entwicklung wurde mit großer Sorge beobachtet, denn die Kassenkredite – eine Art Dispositiv der Kommunen – galten als Zeichen einer drohenden Überschuldung. Als die Kassenkredite zwischen 2015 und 2019 aufgrund der Verbesserung der Haushaltslage und durch Maßnahmen der Länder deutlich sanken, wurde dies als Indikator finanzieller Gesundheit interpretiert.

Gleichwohl waren die Kassenkredite im Jahr 2020 wiederholt Thema der Bundespolitik. Im Januar 2020 wiederholte Bundesfinanzminister Olaf Scholz seine Forderung einer Altschuldenübernahme durch Bund und Länder. Die konjunkturell bedingt gute Haushaltslage des Bundes, einhergehend mit Nullzinsen, bot die Gelegenheit, das über Jahrzehnte gewachsene Problem zu lösen. Im Zuge der Beratungen über die Coronahilfspakte wurde die Altschuldenübernahme im Sommer 2020 ein weiteres Mal thematisiert und später verworfen. Angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise stand die Befürchtung im Raum, dass die wirtschaftlichen Verwerfungen im Jahr 2020 die mühsam erreichten Erfolge der Vorjahre zunichtemachen.

Diese Befürchtung ist, so zeigte bereits Abschnitt C dieses Kommunalen Finanzreports 2021, nicht eingetreten. Im Gegenteil sind die Kassenkredite infolge der umfangreichen finanziellen Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern im Jahr 2020 sogar weiter gesunken. Jenseits des beschriebenen Ergebnisses der Schuldenentwicklung im Jahr 2020 bleiben jedoch einige Fragen offen, die im Rahmen des vorliegenden Abschnitts in den Blick genommen werden sollen. Hierbei handelt es sich z. B. um die unterjährige Entwicklung in 2020 sowie um die unterschiedliche Betroffenheit bestimmter Kommunaltypen und die regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite.

2. Entwicklung der kommunalen Verschuldung auf Bundesebene

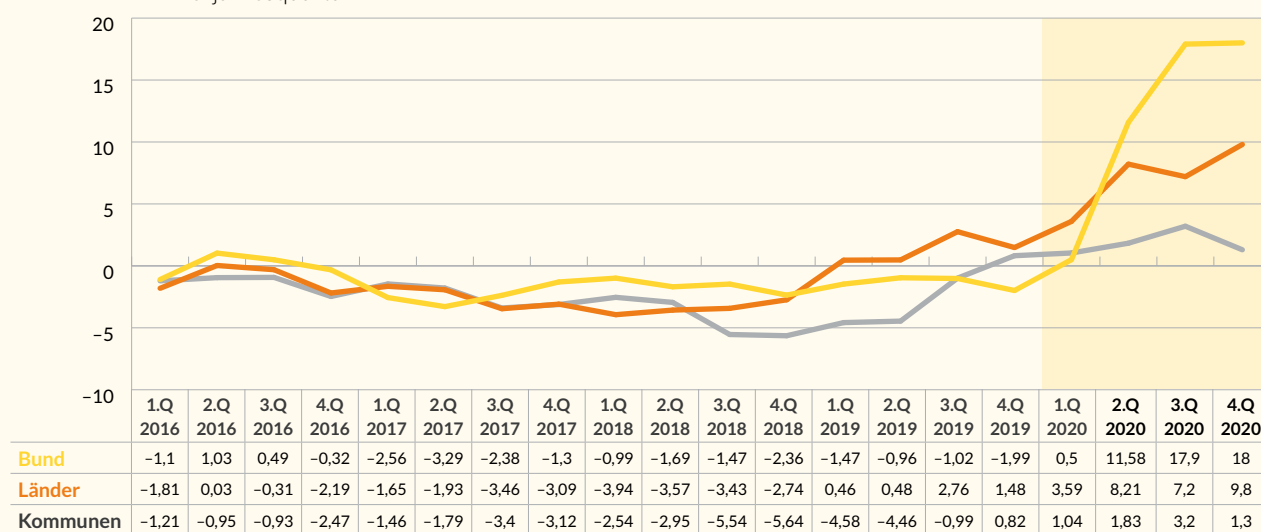
Bevor sich der Blick dieses Abschnitts gänzlich den Kassenkrediten zuwendet, soll eine Einordnung dieser Kredite in die gesamtstaatliche Verschuldung vorgenommen werden. Der Großteil der öffentlichen Verschuldung liegt beim Bund, der Ende 2020 1.403 Milliarden Euro trug, eine Steigerung gegenüber 2019 von 214 Milliarden Euro. Die Länder haben im selben Zeitraum die Schuldenlast von 579 auf 636 Milliarden Euro um 57 Milliarden Euro erhöht. Bei den Kommunen lag die Gesamtverschuldung (beim nicht öffentlichen Bereich) bei 132,5 Milliarden Euro und damit um lediglich 1,7 Milliarden Euro höher als noch 2019. Ende 2020 entfielen somit knapp zwei Drittel der Gesamtverschuldung auf den Bund, 29 Prozent auf die Länder und lediglich gut 6 Pro-

zent auf die Kommunen.¹ Noch deutlicher tritt die Rolle des Bundes heraus, wenn man nur auf den Schuldenzuwachs 2020 schaut, der zu 78 Prozent auf ihn entfiel.

Abbildung 1 zeigt die vierteljährlichen Zuwachsraten der Gesamtverschuldung (in Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal) von Bund, Ländern und Kommunen. Sichtbar ist zunächst die lange Phase der relativen Entschuldung von 2016 bis 2019. In diesem Zeitraum lagen die Veränderungs-raten für alle Ebenen fast durchgängig im negativen Bereich. Auch wenn die Verläufe für alle Ebenen vergleichbar waren, wird hier auch deutlich, dass die Kommunen in Summe die stärksten Schuldenrückgänge verzeichnen konnten.

¹ Die Sozialversicherungen wurden hierbei nicht berücksichtigt.

ABBILDUNG 1 Vergleich Bund, Länder und Kommunen, Veränderung der Gesamtverschuldung, in Prozent ggü. dem Vorjahresquartal



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Im Jahr 2020 werden für Bund und Länder die pandemiebedingten Auswirkungen auf die jeweiligen Haushalte früh sichtbar. Schon zum Ende des zweiten Quartals liegen die Gesamtschulden des Bundes 11,6 Prozent über dem Vorjahresquartal. Am Ende des vierten Quartals lagen die Gesamtschulden des Bundes 18 Prozent über dem Vorjahresniveau, die Schulden der Länder sind im selben Zeitraum um fast 10 Prozent gestiegen. Dagegen nimmt sich die Entwicklung der kommunalen Gesamtschulden im Jahr 2020 bescheiden aus. Die Schulden der Kommunen sind (jeweils zum Vorjahresquartal) im zweiten Quartal um 1,8 Prozent, im dritten Quartal um 3,2 Prozent und zum Stichtag 31.12.2020 um 1,3 Prozent gestiegen.

Abbildung 2 wendet sich nun den kommunalen Schulden zu und zeigt im Zeitverlauf die Zusammensetzung aus Kassenkrediten und Investitionskrediten.² Die Jahre nach der Finanzkrise 2009/2010 waren von steigenden Kassenkrediten geprägt. Der Höchststand bei den kommunalen Kassenkrediten wurde im Jahr 2015 mit 50 Milliarden Euro markiert. Zwischen 2011 und 2015 lag der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung stets über einem Drittel.

2 Von 2011 bis 2015 weist die Fachserie 14 5.2 die Kreditmarktverschuldung aus. Ab 2016 wurde die Klassifikation in der Fachserie leicht verändert und bezeichnet jetzt Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich.

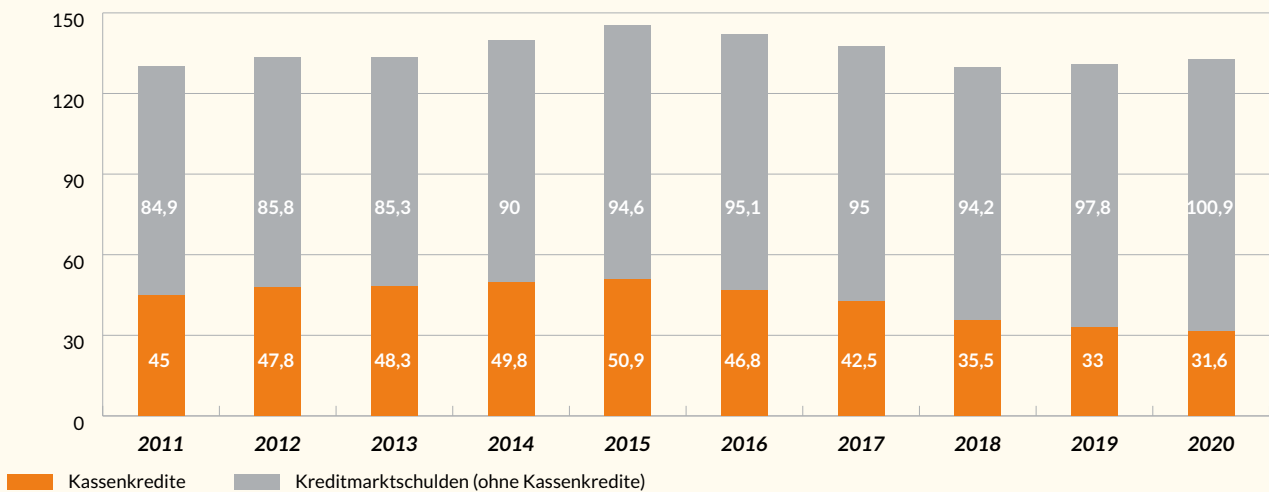
Seit 2015 sind die Kassenkredite rückläufig. Zwischen 2015 und 2019 ist ihr Niveau jährlich durchschnittlich um fast 10 Prozent zurückgegangen. Der höchste Rückgang fand 2018 statt, wo sie um 16 Prozent sanken. Im Jahr 2019 entfielen von der kommunalen Gesamtverschuldung von 130,8 Milliarden Euro nur noch 33 Milliarden Euro auf die Kassenkredite; ein Anteil von rund 25 Prozent. Die Gründe für die positive Entwicklung der Kassenkredite zwischen 2015 und 2019 liegen in der überdurchschnittlich positiven Haushaltslage für viele Kommunen und in speziellen Programmen einzelner Länder.³

Durchaus überraschend konnte im Jahr 2020 mit einem Abbau von 4 Prozent der positive Trend beibehalten werden. (von 33,0 Milliarden Euro in 2019 auf 31,6 Milliarden Euro in 2020). Die Entwicklung verlief im Vergleich zu den Vorjahren zwar deutlich abgeschwächt, aber ein weiterer Rückgang war im Frühjahr des Jahres 2020 keineswegs zu erwarten und muss angesichts der besonderen Bedingungen im Krisenjahr als bemerkenswert gelten.

Dass die Kassenkredite 2020 rückläufig waren, die Gesamtverschuldung aber in Summe leicht gestiegen ist, liegt an einem entsprechenden Zuwachs an Wertpapierschulden und Krediten (+3,1 Milliarden Euro). Dieser Effekt ist sehr wahrscheinlich nicht durch Pandemie und Wirtschaftskrise bedingt. Vielmehr zeigt sich hier, dass die Kommunen im

3 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunale Finanzrepte 2017 und 2019.

ABBILDUNG 2 Entwicklung der kommunalen Schulden, 2011–2020, in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Jahr 2020 die geplanten Investitionen regulär durchgeführt und zu diesem Zweck auch Investitionskredite aufgenommen haben.

Abbildung 3 zeigt die Zeitreihe der Kassenkredite auf Quartalsbasis seit 2016, woraus unterjährige Schwankungen deutlich werden. Sichtbar wird, dass die Kassenkredite im ersten bis dritten Quartal 2020 über dem Niveau von 2019 lagen, was auf Kriseneffekte hindeutet, wie z. B. Liquiditätsbedarf für zusätzliche Maßnahmen oder Rückgänge bei den Steuereinnahmen. Erst im vierten Quartal fallen die Kassenkredite deutlich ab (-4,55 Milliarden Euro zum dritten Quartal) und erreichen ein Niveau unter den Vorjahreszahlen.

Ein Anstieg der Kassenkredite im ersten Quartal ist nicht ungewöhnlich und tritt in vielen Jahren auf.⁴ Im ersten Quartal 2020 war der Anstieg aber besonders deutlich und zog sich zudem auch durch die Quartale 2 und 3. Der außerordentliche Rückgang des Niveaus der Kassenkredite im vierten Quartal ist ganz wesentlich durch die zeitliche Ausgestaltung der Hilfsprogramme begründet. Ende des Jahres wurden u. a. die Erstattungen der Gewerbesteuererträge abgewickelt, was den Kommunen die Möglichkeiten gab, Kassenkredite zu reduzieren.

4 Eine wesentliche Ursache hierfür ist, dass die erste von vier Quartalszahlungen der Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer gemäß den gesetzlichen Regelungen erst zu Beginn des zweiten Quartals geleistet wird. Im vierten Quartal werden hingegen stets zwei Abschläge ausgezahlt. Auch aus diesem Grunde geht das Volumen der unterjährig aufgenommenen Kassenkredite im vierten Quartal eines Jahres regelmäßig erkennbar zurück.

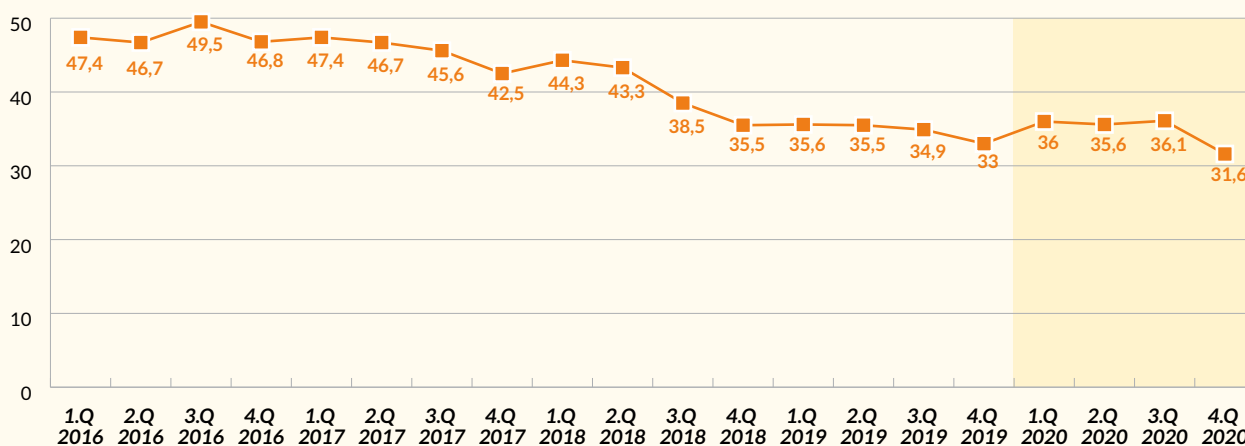
Die Lage der Kommunen war und ist in Bezug auf Kassenkredite sehr heterogen. Abbildung 4 vergleicht die Entwicklung in den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen von 2019 auf 2020.⁵ Die Niveauunterschiede sind gravierend. Mit 16,9 Milliarden Euro liegen deutlich über 50 Prozent aller Kassenkredite bei den kreisfreien Städten. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in den kreisfreien Städten weniger als 20 Millionen Menschen leben.⁶ In den kreisfreien Städten entspricht die Pro-Kopf-Belastung mit Kassenkrediten etwa 890 Euro je Einwohner im Durchschnitt.

Die kreisangehörigen Gemeinden hatten in 2020 eine Kassenkreditbelastung von 12 Milliarden Euro. Die Landkreise dagegen haben in 2020 in Summe lediglich eine Belastung mit Kassenkrediten von knapp unter 2 Milliarden Euro (6 Prozent). In den Landkreisen und den dazugehörigen Gemeinden leben in Deutschland ca. 56 Millionen Einwohner. Damit lag die durchschnittliche Kassenkreditbelastung je Einwohner hier bei etwas unter 250 Euro.

5 Die Zahlen dieser drei Kategorien summieren sich nicht eins zu eins zu der Gesamtsumme in Abbildung 3. Besondere Institutionen (z. B. Landschaftsverbände) wurden in dieser Analyse außen vor gelassen.

6 Diese beinhalten alle kreisfreien Städte in Flächenländern (ohne Stadtstaaten). Besondere Regionen wie die StädteRegion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken werden entsprechend der Kategorisierung von Destatis nicht zu den kreisfreien Städten gezählt.

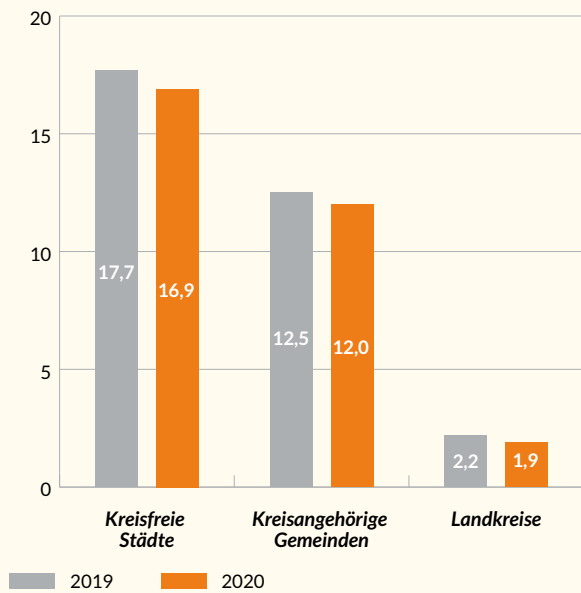
ABBILDUNG 3 Entwicklung der kommunalen Kassenkredite, quartalsweise 2016–2020, in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 **Kassenkredite in kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen, 2019 und 2020, in Mrd. Euro**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

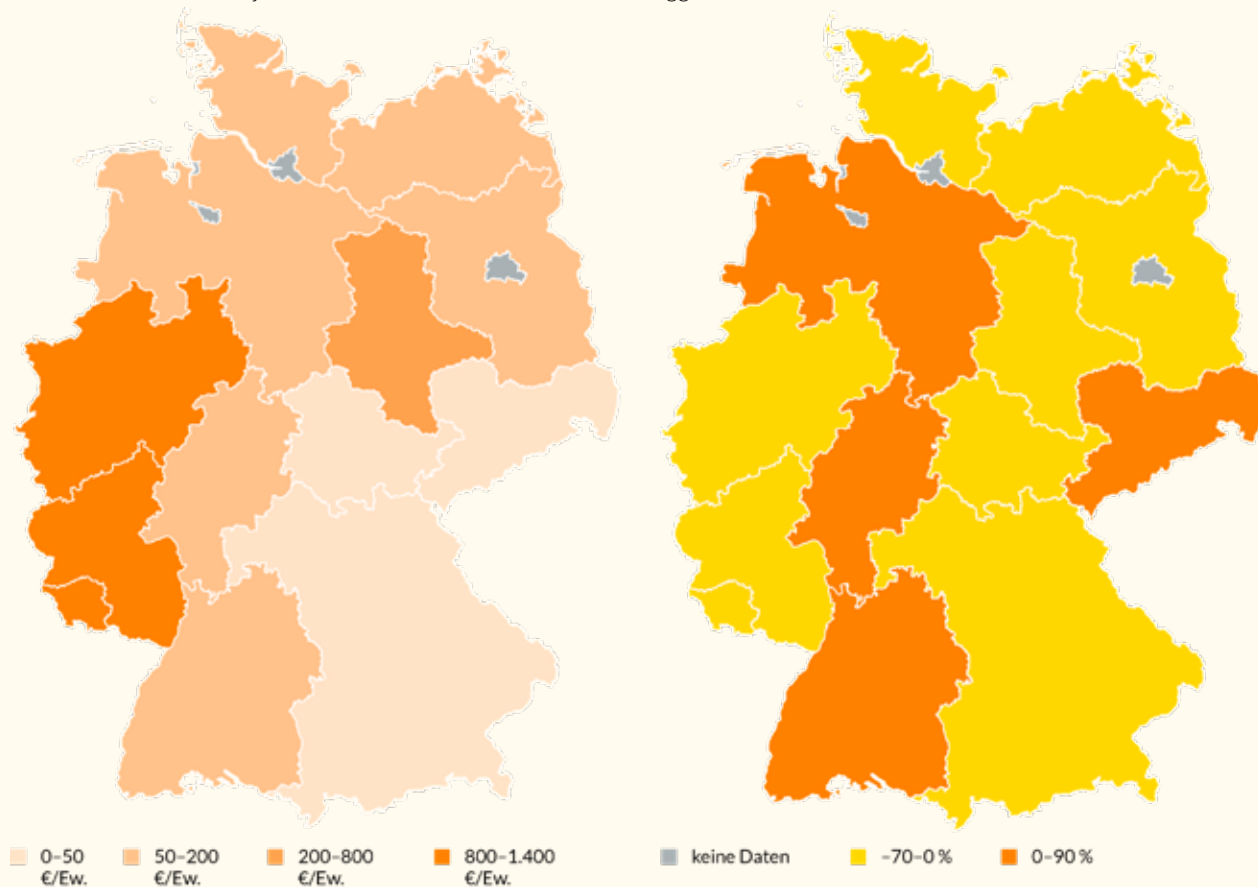
Erstaunlich ist dagegen, dass sich die Entwicklung der Kassenkredite von 2019 zu 2020 trotz der beschriebenen Niveauunterschiede uniform darstellt. Kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden konnten die Kassenkredite um jeweils rund 4 Prozent senken. Für die Landkreise ist der Rückgang mit 14 Prozent deutlich höher, nimmt sich in Anbetracht der geringen Ausgangshöhe aber auch nicht außergewöhnlich aus.

3. Regionaler Stand der Kassenkredite

Im Abschnitt C dieses Kommunalen Finanzreports wurde die Entwicklung der Kassenkredite auf Länderebene bereits dargestellt. Abbildung 5 zeichnet in diesem Kapitel ein komplementäres Bild. Die linke Karte zeigt das Niveau der

Kassenkredite in 2020. Ergänzend dazu sind in der rechten Karte die prozentualen Veränderungen der Kassenkredite gegenüber 2019 dargestellt.

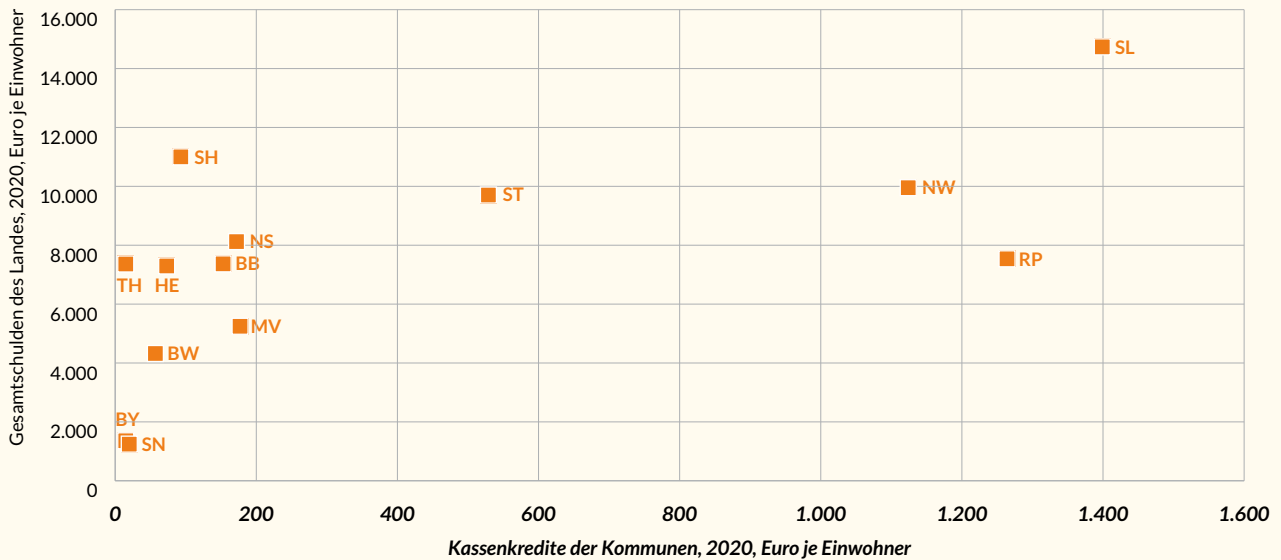
ABBILDUNG 5 **Kommunale Kassenkredite in den Ländern, Niveau 2020 und Entwicklung ggü. 2019,**
in Euro je Einwohner 2020 und in Prozent 2020 ggü. 2019



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 6 **Korrelation von Gesamtschulden des Landes und Kassenkrediten der Kommunen , Stichtag 31.12.2020, in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

BertelsmannStiftung

Die Karte verdeutlicht zunächst, dass die Kassenkredite noch immer sehr ungleich zwischen den Ländern verteilt sind. Der Großteil der Kassenkredite konzentriert sich weiterhin auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In Ostdeutschland sticht Sachsen-Anhalt hervor, aber auch hier werden nicht die Spitzenwerte der westdeutschen Länder erreicht. In Ost- und Süddeutschland liegen die Kassenkredite meist auf unproblematischem Niveau.

Während sich die Kassenkredite im Bundesschnitt nur moderat verändert haben, zeigt die rechte Karte, dass die Entwicklungen in den Ländern zum Teil sehr unterschiedlich waren. In vier Flächenländern gab es von 2019 zu 2020 positive Zuwachsraten, in neun Ländern negative. In den ostdeutschen Kommunen sind die Kassenkredite im Jahr 2020 im Schnitt um 25 Euro je Einwohner und damit um 14 Prozent gesunken. Den höchsten prozentualen Rückgang konnte Thüringen verbuchen, wo die Kassenkredite um 62 Prozent sanken. Quantitativ bemerkenswert und zudem qualitativ erläuterungsbedürftig ist aber v. a. der Rückgang im Saarland, welches 2019 noch bundesweit die höchsten Zahlen zeigte. Mit 1.887 Euro je Einwohner lag die Belastung in 2019 im Saarland mehr als 600 Euro je Einwohner über den Kassenkreditbeständen in Rheinland-Pfalz, dem Land, das mit 1.273 Euro je Einwohner die zweithöchste Kassen-

kreditbelastung aufwies. In 2020 wurden im Saarland im Rahmen des sogenannten „Saarlandpaktes“ über Landes-hilfen substanzielle Anteile dieser enormen Bestände zurückgefahren (Textbox 1). Insgesamt sank die Kassenkreditbelastung um 491 Euro je Einwohner, ein Rückgang um 26 Prozent. Dass die Kassenkredite im Vorfeld extrem hoch waren, zeigt sich auch daran, dass die Kommunen trotz dieses enormen Rückgangs auch im Jahr 2020 weiterhin die höchsten Kassenkreditbestände im Ländervergleich aufweisen. Absehbar wird es hier auch im Jahr 2021 zu Veränderungen kommen, denn das Land wird weitere Kassenkredite von den Kommunen in das hierfür geschaffene Sondervermögen des Landes übernehmen und die Kommunen damit zusätzlich finanziell entlasten.

Jenseits der aktuellen Entwicklungen ist es sinnvoll, sich auch mit den finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Landes auseinanderzusetzen. Abbildung 6 zeigt zu diesem Zweck die Korrelation zwischen den Kassenkrediten der Kommunen und der landesseitigen Gesamtverschuldung.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt neben hohen Kassenkrediten der Kommunen auch selbst mit überdurchschnittlich hohen Krediten belastet sind. Insbesondere das Saarland sticht in der Abbildung in beiden

TEXTBOX 1 Der „Saarlandpakt“

Die Kommunen des Saarlandes stehen seit Jahrzehnten an der Spitze der höchsten Kassenkreditbelastungen. Ende 2019 beschloss der saarländische Landtag ein umfangreiches Hilfsprogramm zum Abbau dieser Kredite.¹ Im Rahmen des sogenannten „Saarlandpaktes“ verpflichtet sich die Landesregierung, Kassenkredite in Höhe von einer Milliarde Euro zu übernehmen. Diese werden in einem Sondervermögen über 45 Jahre durch das Land getilgt. Im Gegenzug verpflichten sich die teilnehmenden Kommunen, die verbleibenden Kassenkredite in Höhe von 1,1 Milliarden Euro (Stichtag 2017) ebenso zu tilgen.

Die Übernahme der Kassenkredite durch das Land geschieht jeweils am Tag der Fälligkeit, bis das maximal beanspruchbare Volumen der Kommune erreicht ist. Der Anspruch jeder Kommune berechnet sich aus dem prozentualen Anteil am Gesamtvolumen aller Kassenkredite am Stichtag 31. Dezember 2017. Die Teilnahme am Saarlandpakt war von den Kommunen bis zum 30. Juni 2020 beim Saarländischen Ministerium für Finanzen und Europa anzumelden. Aktuell nehmen alle Kommunen am Saarlandpakt teil.² Die Kommunen haben die Kassenkredite inner-

halb von 45 Jahren anhand eines vorgegebenen Tilgungsplans zurückzuzahlen, wodurch sich finanzielle Spielräume eröffnen sollen. Jedes Jahr ist ein Mindestbetrag zu tilgen. Sollte dies in einem Haushaltsjahr rechtlich nicht möglich oder unwirtschaftlich sein, wird die Tilgung zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt, spätestens jedoch bis zur Fälligkeit (31. Dezember 2064). Über den Mindestbetrag hinausgehende Tilgungen sind möglich, haben jedoch – bis zur schlussendlichen Tilgung – keinen Einfluss auf den Mindestbetrag im nächsten Jahr.

Das zweite Ziel des Saarlandpaktes ist die Stärkung der Investitionskraft, wofür das Land jährlich 20 Millionen Euro zur Verfügung stellt, die sich zu je 50 Prozent nach Einwohnern und Umlegegrundlagen verteilen. Anträge sind jährlich beim Ministerium für Inneres, Bauen und Sport zu stellen. Voraussetzung dafür ist jedoch ein ausgeglichener Haushalt ab 2024. Kann dies nicht eingehalten werden, kann das Land die Zuweisungen zurückfordern.

Aus dem Gesetz zum Saarlandpakt gründet sich zudem ein Kommunalen Sanierungsrat als Kontrollorgan. Dieser besteht aus Vertretern des Innenministeriums sowie des Städte- und Gemeinderates.

- 1 Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes vom 30.10.2019.
- 2 Saarländischer Rundfunk: Alle Kommunen beim Saarlandpakt dabei, 6. Juni 2020.

Kategorien als deutlicher Spitzenreiter hervor. Die Grafik zeigt auch, dass es eine Gruppe von Ländern gibt, bei denen weder substanzielle kommunale Kassenkredite noch überdurchschnittliche Schulden des Landeshaushalts existieren (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg).

In der Mehrheit der Länder bewegen sich beide Größen auf ähnlichem Niveau, was auf ähnlich stabile (z. B. Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg) bzw. belastete Haushalte (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) beider Ebenen hinweist. Hohe Kassenkreditbestände deuten somit nicht zwingend auf eine Verlagerung der Verschuldung vom Land zu den Kommunen hin. Im Gegenteil zeigt ein anderer Teil der Länder, dass die Verschuldungslage des Landeshaushalts deutlich schlechter als jene der Kommunen ist (z. B. Schleswig-Holstein, Thüringen, Hessen, Niedersachsen). Der in Textbox 1 vorgestellte Saarlandpakt zeigt jedoch ebenso, dass eine hohe Verschuldung des Landes kein Ausschlusskriterium für Umschuldungen ist.

4. Entwicklung der Kassenkredite in den Gemeinden im Jahr 2020

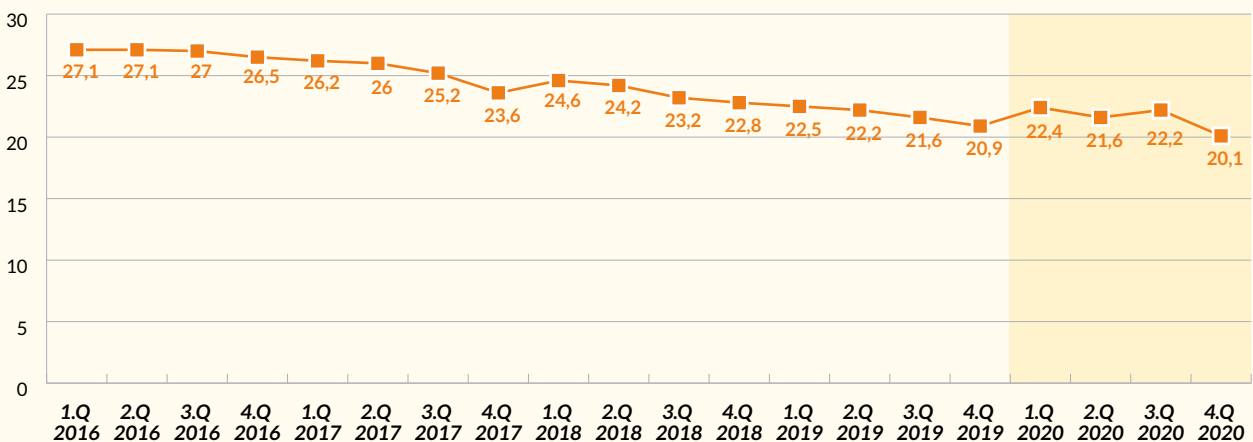
Die Analyse im ersten Teil dieses Abschnitts beschränkt sich auf aggregierte Zahlen der Bundes- oder Landesebene. Eine detailliertere bundesweite Analyse mit einzelgemeindlichen Zahlen ist für 2020 noch nicht verfügbar. Um dennoch einen Eindruck der lokalen Entwicklungen zu gewinnen, wird in diesem Kapitel auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden Bezug genommen.

Die Gemeinden Nordrhein-Westfalens sind aus verschiedenen Gründen besonders interessant. Zum einen ist Nordrhein-Westfalen mit fast 18 Millionen Menschen das bevölkerungsreichste Land in Deutschland und allein deshalb von besonderer Wichtigkeit. In Bezug auf die Kassenkredite ergeben sich ebenfalls besondere Voraussetzungen. Auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen entfallen über 60 Prozent der bundesweiten Bestände. Allein zehn kreisfreie Städte vereinen eine Schuldenlast von fast 10 Milliarden

Euro auf sich, nahezu ein Drittel des bundesweiten Volumens. Sechs Städte (Oberhausen, Essen, Dortmund, Mülheim an der Ruhr, Duisburg und Wuppertal) weisen Kassenkredite von mehr als einer Milliarde Euro in den Büchern aus. Gleichzeitig existieren in Nordrhein-Westfalen auch Gemeinden, die gänzlich ohne Kassenkredite auskommen.

Um die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen mit dem Bundestrend zu vergleichen, zeigt Abbildung 7 eine Zeitreihe der Quartalszahlen von 2016 bis 2020. Die Entwicklung ist absolut vergleichbar mit dem bundesweiten Verlauf (Abbildung 3). Vom ersten Quartal 2016 zum vierten Quartal 2019 sanken die Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen von 27,1 auf 20,9 Milliarden Euro, ein Rückgang um mehr als 25 Prozent.

ABBILDUNG 7 Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, quartalsweise 2016–2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2)

| BertelsmannStiftung

Im Jahr 2020 folgt die Belastung ebenfalls dem Bundestrend. Zu den Stichtagen der Quartale 1 bis 3 lagen die Kassenkreditbestände leicht über dem Jahresendwert von 2019. Im vierten Quartal konnte infolge der Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern und aufgrund von anziehenden Gewerbesteuerzahlungen ein leichter Rückgang (im Vergleich zu 2019) erreicht werden.

Abbildung 8 stellt die Entwicklung der Kassenkredite der verschiedenen Kommunaltypen dar. Im linken Panel sind die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise aufgezeigt. Hier wird ersichtlich, dass der leichte Rückgang der Kassenkredite im Wesentlichen auf kreisfreie Städte zurückgeht.

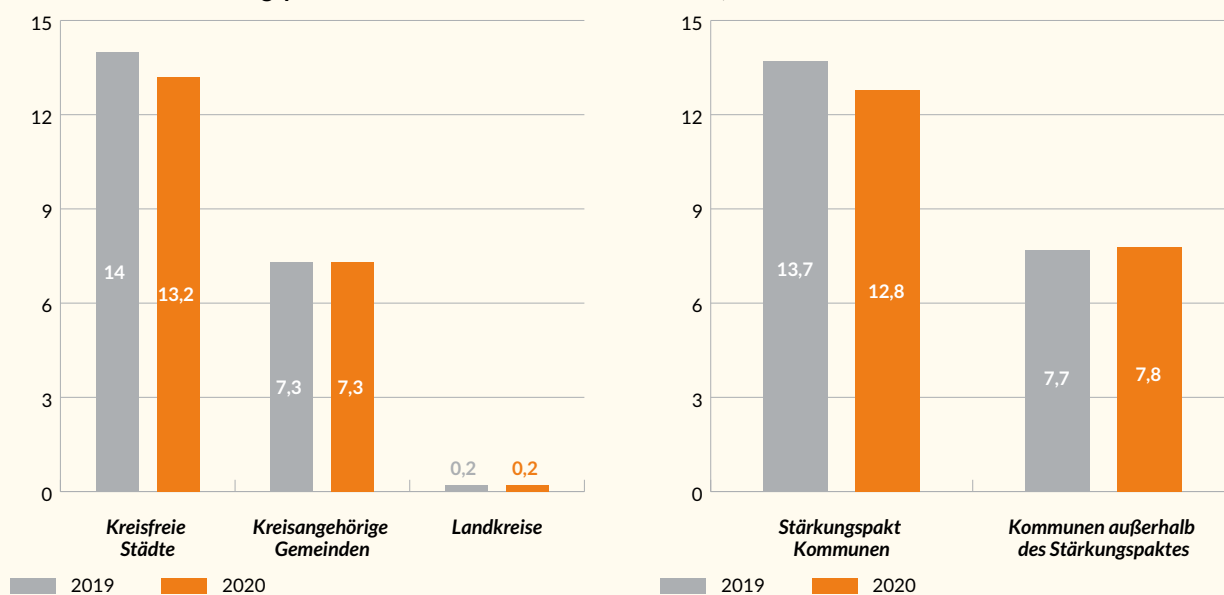
Das rechte Panel in Abbildung 8 vergleicht Gemeinden innerhalb und außerhalb des Stärkungspaktes. Der Stärkungspakt ist ein landesseitiges Hilfsprogramm, das seit 2011 insgesamt 64 finanzschwachen Gemeinden jährliche Sondertransfers zur Überwindung der hohen Defizite gewährt. In Anbetracht von Pandemie und Wirtschaftskrise sind diese Städte besonders gefährdet, da sie weniger finanzielle Resilienz aufweisen und ihre bisherigen Erfolge bedroht sind.

Abbildung 8 zeigt, dass der Rückgang der Kassenkredite sich gerade aus dem Kreis der Gemeinden im Stärkungspakt begründet. In den übrigen Gemeinden blieben die Kassenkredite 2020 in Summe stabil.

Insgesamt zeigt sich noch einmal, dass die Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern in 2020 zielführend die Haushalte – auch in krisenhaften Gemeinden – stabilisieren konnten. Neben der Erstattung der Gewerbesteuerausfälle⁷ ist hierbei insbesondere die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) besonders zu nennen, die für die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2020 mit einer Entlastung von etwas mehr als einer Milliarde Euro verbunden gewesen ist. Aufgrund der coronabedingten Belastungen wurde den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Jahr 2020 darüber hinaus eine Sonderhilfe in Höhe von insgesamt 342 Millionen Euro gewährt.

7 Auf der Grundlage des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes NRW wurden im Dezember 2020 Ausgleichszuweisungen in Höhe von 2,72 Milliarden Euro an die 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden ausbezahlt.

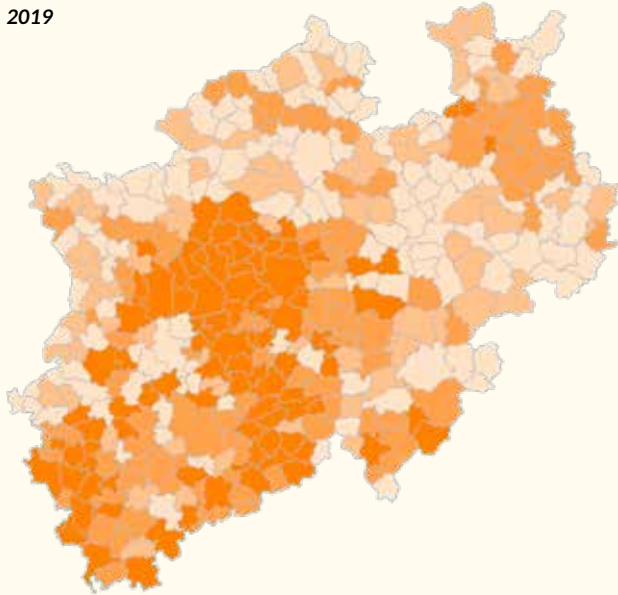
ABBILDUNG 8 Kassenkredite in kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen sowie in Stärkungspakt Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in Mrd. Euro, 2019 und 2020



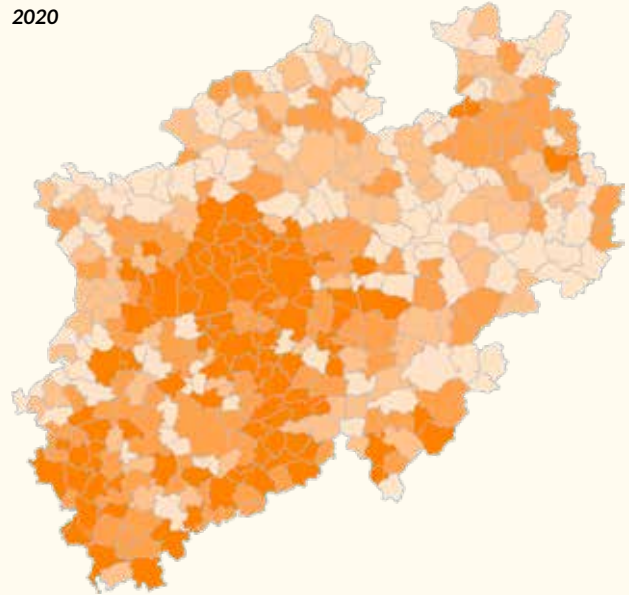
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

ABBILDUNG 9 **Kassenkredite in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 2019 (links) und 2020 (rechts)**
in Euro je Einwohner

2019



2020



0-10 10-200 200-1.000 1.000-8.000

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

Ein Blick auf die regionale Karte der einzelgemeindlichen Niveaus in 2019 und 2020 zeigt dann auch tatsächlich wenig Mobilität (Abbildung 9). Bei diesen Karten handelt es sich um Quartilskarten, deren Kategorien sich annähernd an Quartilen der Verteilung der Pro-Kopf-Kassenkredite orientieren. Von 2019 zu 2020 gibt es natürlich einzelne Veränderungen, aber die regionale Verteilung in Summe bleibt stabil. Zweifellos zeigen die Karten jedoch auch, dass die bestehenden Ungleichheiten sehr bedeutsam sind.

Abbildungen 10 und 11 zeigen die regionale Verteilung der Kassenkredite noch einmal in einer anderen Aufteilung und stellen gleichzeitig einen Vergleich zur Entwicklung über die Zeit her (Abbildung 11). In 2020 haben 107 Kommunen (Gemeinde und Gemeindeverbände) keine Kassenkredite. Diese Gemeinden sind in Abbildung 10 dunkelgrau eingefärbt.⁸ Dazu kommt eine Gruppe von Kommunen, die zwar positive, aber sehr geringe Kassenkredite von unter 100 Euro je Einwohner aufweist (graue Kommunen). Für diese Kom-

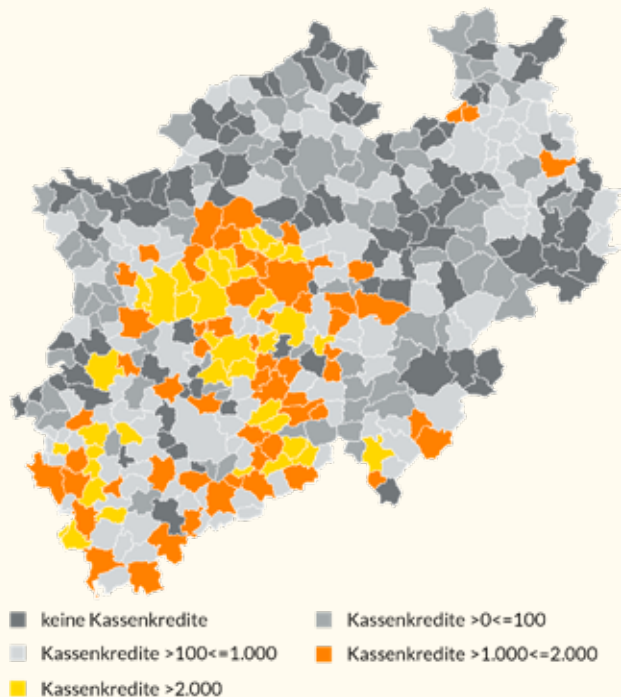
⁸ In Abbildung 10 sind nur die Gemeinden und nicht die Gemeindeverbände eingezeichnet. In 2020 sind in 90 Gemeinden keine Kassenkredite zum Stichtag 31.12.2020 zu verzeichnen.

munen dienen Kassenkredite nur zum Zwecke der reinen Liquiditätssicherung. In 2020 wurden hier 103 Kommunen verzeichnet.

Abbildung 11 zeigt hier einen deutlichen Anstieg der Gruppe von Kommunen mit positiven Kassenkrediten unter 100 Euro je Einwohner seit 2017. Während 2016 nur 20 Kommunen Kassenkredite in diesem Umfang nutzten, hat sich diese Zahl bis 2020 verfünffacht. Diese Entwicklung ist vermutlich mit Beobachtungen auf den Finanzmärkten zu erklären. Seit einigen Jahren verlangen Banken aufgrund der Zinssituation für größere Einlagen Verwahrtgelte. Um diese Entgelte zu umgehen, lohnt es sich für Kommunen, ihre Finanzeinlagen nicht auf Girokonten, sondern in längerfristige Geldanlagen zu investieren. Um trotzdem die kurzfristige Liquidität zu sichern, greifen diese Kommunen dann bei Zahlungsbedarfen auf diese unterschwelligen Kassenkreditbelastungen zurück.

Die Gemeinden, die in den Grafiken grau eingefärbt sind, haben in 2020 ein moderates Niveau bei den Kassenkrediten (zwischen 100 und 1.000 Euro je Einwohner). Die oran-

ABBILDUNG 10 Inzidenz von Kassenkrediten in 2020 und 2019 in Kommunen in NRW



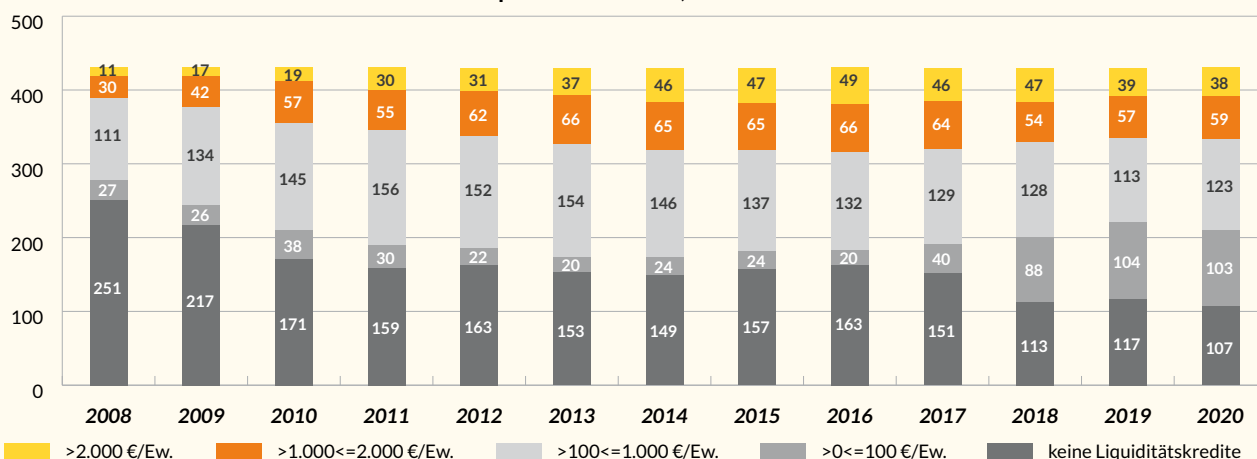
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/ Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

ge und gelb eingefärbten Kommunen weisen deutlich überdurchschnittliche Niveaus bei den Kassenkrediten auf. Hier werden Niveaus von über 1.000 bzw. über 2.000 Euro je Einwohner erreicht. Wie Abbildung 11 verdeutlicht, nehmen die Gruppen mit moderaten bis deutlich erhöhten Kassenkrediten seit 2015 beständig ab. In 2015 lagen noch 249 Kommunen in diesen drei Kategorien (47 Kommunen in der höchsten Kategorie), in 2020 sind es nur noch 220 (38 Kommunen in der höchsten Kategorie). Abbildung 11 bestätigt auch das Bild hoher einzelgemeindlicher Stabilität in den Kassenkrediten trotz der Krise in 2020. Im Vergleich zu 2019 sind bei den Gruppenstärken kaum Veränderungen zu beobachten.

Abbildung 12 beleuchtet die einzelgemeindliche Verteilung der Kassenkredite zwischen den Jahren 2019 und 2020 aus einer anderen Perspektive. Die Abbildung greift auf die Darstellung einer Kerndichteschätzung zurück. Hierbei wird das relative Aufkommen (die Häufigkeit) bestimmter Kassenkreditbelastungen für die Jahre 2019 und 2020 vergleichend dargestellt. Die Grafik zeigt einerseits, dass es eine erhebliche Masse der Gemeinden am Nullpunkt (keine Kassenkredite) und im Bereich zwischen null bis 2.000 Euro je Einwohner liegt. Wichtig ist zudem die Erkenntnis, dass die Verteilungen 2019 und 2020 sehr nahe beieinanderliegen. Auch wenn es vereinzelte Verschiebungen innerhalb der Verteilung gegeben haben kann, ist die Struktur der Gesamtverteilung unverändert.

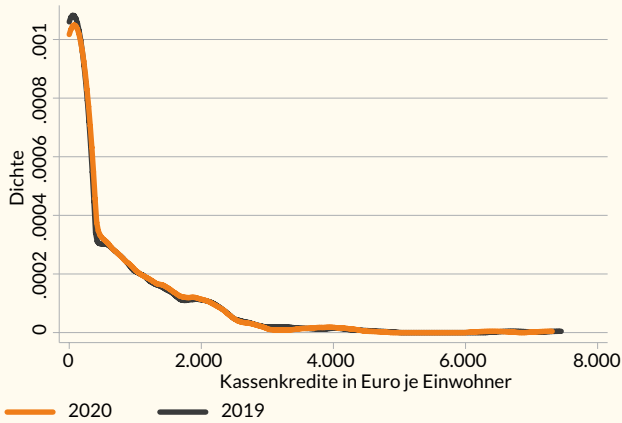
ABBILDUNG 11 Anzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Liquiditätskrediten (inkl. Wertpapierschulden) differenziert nach der Pro-Kopf-Schuldenshöhe, 2008–2020



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/ Gemeindeverbände)

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 12 Verteilung der Kassenkredite in 2019 und 2020 (Kerndichte) in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 Liste der zehn Gemeinden mit den höchsten Kassenkrediten in NRW, in Euro je Einwohner, 2020

Name	Kassenkredite pro Kopf
Oberhausen	7.312,6
Mülheim an der Ruhr	6.404,1
Hagen	4.466,8
Herten	4.120,6
Oer-Erkenschwick	4.054,5
Heimbach	4.008,4
Waltrop	3.819,2
Remscheid	3.694,4
Witten	3.450,4
Monschau	3.424,2

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (vierteljährliche Schuldenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände)

BertelsmannStiftung

Während der Blick auf die Gesamtverteilung einen belastbaren Eindruck über die Situation im Ganzen vermittelt, lohnt ein Blick auf die Extremwerte der Verteilung, um für einzelne Städte die spezielle Problematik darzustellen. Abbildung 13 zeigt die Kassenkredite in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens mit den höchsten Pro-Kopf-Werten. Diese zehn Kommunen tragen Kassenkredite je Einwohner zwischen 3.400 und 7.300 Euro. Bis auf Monschau, Remscheid und Heimbach sind alle dem erweiterten Einzugsbereich des Ruhrgebiets zuzuordnen. Die höchsten Kassenkredite je Einwohner werden in Oberhausen (7.313 Euro), Mülheim an der Ruhr (6.404 Euro) und Hagen (4.467 Euro) dokumentiert. Dass die Probleme der Kassenkredite nicht kurzfristiger Natur sind, zeigt ein Blick in den kommunalen Finanzreport 2015. Auch in den dort dokumentierten Daten für 2013 lag Oberhausen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten von 7.219 Euro an der Spitze der Verteilung in Nordrhein-Westfalen.⁹

9 Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Göttingen. 112.

5. Fazit

Die Problematik der Kassenkredite hat die öffentliche Wahrnehmung der kommunalen Haushalte über Jahre geprägt. Im Frühjahr des Jahres 2020 ließ sich unter den Pandemiebedingungen zunächst eine ähnlich negative Entwicklung wie zu Zeiten der Finanzkrise von 2009/2010 erwarten. Diese Befürchtung hat sich jedoch nicht bewahrheitet. Der umfangreiche Maßnahmenkatalog von Bund und Ländern hat die Haushalte stabilisiert und mithin auch einen Kassenkreditanstieg verhindert. Dieser Abschnitt belegt diese Beobachtung sowohl in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen, auf Länderebene als auch einzelgemeindlich anhand von Nordrhein-Westfalen. Für Nordrhein-Westfalen wird darüber hinaus deutlich, dass sich die interkommunale Verteilung der Kassenkredite durch die Krise 2020 nicht geändert hat und insbesondere die Städte des Stärkungspaktes vor einem Wiederanstieg der Schulden geschützt wurden.

Auch wenn sich der positive Trend der Vorjahre nicht mehr mit der gleichen Dynamik fortgesetzt hat wie in den wirtschaftlich und fiskalisch außergewöhnlich stabilen Vorjahren, müssen die Zahlen des Jahres 2020 als Erfolg gewertet werden. Abschnitt D dieses Kommunalen Finanzreports 2021 zeigt in seiner Finanzprognose jedoch ebenso, dass dieser Erfolg für die Folgejahre bedroht ist. Wenn Bund und Länder nicht mit neuen Maßnahmen gegensteuern, muss zukünftig wieder mit einer rapiden Steigerung der Kassenkredite, insbesondere in den finanzschwachen Kommunen, gerechnet werden.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kisten Witte

Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Looker_Studio – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2021064

Adresse | Kontakt

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

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de