

Friedrich Heinemann/Lars P. Feld/Benny Geys/
Christoph Gröpl/Sebastian Hauptmeier/Alexander Kalb

Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr



Nomos

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung der Studie	17
2	Die rechtlich-institutionelle Ausgangslage	21
2.1	Grundlagen	21
2.1.1	Volkssouveränität – Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	21
2.1.2	Begriff des öffentlichen Kredits	21
2.1.3	Ermächtigungs- und Gesetzesvorbehalt	22
2.1.4	Kreditrechtliche Normenhierarchie	22
2.1.5	Verschuldungsmöglichkeiten von Kommunen	24
2.2	Thematische Einschränkung	26
2.2.1	Konzentration auf Städte und Gemeinden	26
2.2.2	Drei Referenzländer	27
2.2.3	Kameralistische Verwaltungsbuchführung	27
2.3	Regelungsrahmen	28
2.3.1	Kommunalgesetze (Gemeindeordnungen)	28
2.3.2	Gemeindehaushaltsverordnungen	31
2.4	Einzelheiten	32
2.4.1	Liquiditätssicherung	32
2.4.2	Herkömmliche Gründe für den Bedarf an Kassenkrediten	33
2.4.3	Nachrangigkeit (Subsidiarität) und Notwendigkeit	35
2.4.4	Kurzfristigkeit	36
2.4.5	Keine Veranschlagung im Haushaltsplan	36
2.4.6	Verhältnis zum Gebot des Haushaltsausgleichs	37
2.4.7	Ermächtigung	38
2.4.8	Genehmigungsvorbehalt	40
2.4.9	Vollzug der Kreditaufnahme	41
2.5	Missbrauch	44
2.5.1	Defizitfinanzierung durch Kassenkredite	44
2.5.2	Konnivenz der Kommunalaufsicht	49

3	Analyse der kommunalen Verschuldung im Aggregat	55
3.1	Einleitung	55
3.2	Deskriptive Analyse	56
3.2.1	Kommunale Verschuldung: Aktuelle Situation und Entwicklungstendenzen	56
3.2.2	Mögliche Einflussfaktoren	62
3.3	Empirische Analyse der Kommunalverschuldung im Länderaggregat	66
3.3.1	Datenbasis und Schätzverfahren	67
3.3.2	Determinanten der kommunalen Gesamtverschuldung	68
3.3.3	Determinanten der kommunalen Kassenkreditquote	71
4	Mikroökonomische Analyse zu den Bestimmungsgründen des Kassenkredits	75
4.1	Einleitung	75
4.2	Deskriptive Analyse	75
4.2.1	Einteilung der Gemeinden in Größenklassen	75
4.2.2	Kommunale Verschuldung nach Größenklassen: Entwicklungstendenzen	77
4.2.3	Mögliche Einflussfaktoren	83
4.3	Empirische Mikroanalyse der Kommunalverschuldung	87
4.3.1	Nordrhein-Westfalen	89
4.3.2	Baden-Württemberg	96
4.3.3	Sachsen-Anhalt	101
5	Internationale Vergleiche	109
5.1	Einleitung	109
5.2	Belgien	109
5.2.1	Gesetzliche und institutionelle Grundlagen	109
5.2.2	Verschuldungsinstrumente der Gemeinden	115
5.2.3	Verschuldungsgrenzen	118
5.2.4	Kameralistik versus Doppik	119
5.2.5	Verschuldungslage und ihre zeitliche Entwicklung	121
5.2.6	Schlussfolgerungen	125
5.3	Schweiz	126

5.3.1	Einleitung	126
5.3.2	Rahmenbedingungen der Kommunalverschuldung in der Schweiz	130
5.3.3	Ein ökonometrisches Modell	140
5.3.4	Empirische Ergebnisse	143
5.3.5	Schlussbemerkungen	147
5.4	Österreich	148
5.5	Norwegen	155
6	Exkurs: Einfluss der Doppik	163
6.1	Die Einführung der Doppik aus rechtlich-institutioneller Sichtweise	163
6.1.1	Allgemeines	163
6.1.2	Aufrechterhaltung der Unterscheidung zwischen zwei Kreditarten; Aufrechterhaltung des Verbots der Verschuldung für konsumtive Zwecke	164
6.1.3	Rechnungsmäßige Abbildung aller Kredite	165
6.1.4	Liquiditätsplanung	166
6.1.5	Haushaltsausgleich	167
6.2	Die Einführung der Doppik aus ökonomischer Sichtweise	171
6.2.1	Allgemeines	171
6.2.2	Auswirkungen der Doppik auf die kommunale Schuldenaufnahme	172
6.2.3	Der Kassenkredit in der Doppik	179
7	Schlussfolgerungen und Lösungsmöglichkeiten	183
7.1	Rechtlich-institutionelle Ansätze	183
7.2	Ökonomische Ansätze	188
7.3	Internationaler Vergleich	189
7.4	Chancen und Risiken der Doppik	191
	Literaturverzeichnis	193
	Anhang	201