

Quo vadis Kommunalverschuldung?

Bankenregulierung; Finanzkrise; Kommunalrating; Kommunalverschuldung; Kreditmärkte; Länderhilfen; Schuldenkrise

Die veränderte Situation auf den Kreditmärkten bedeutet neue Herausforderungen für die Gemeinden. Mit der europäischen Schuldenkrise wird die Ergiebigkeit der Märkte zunehmend durch die Refinanzierungs-Notwendigkeiten der Staaten und der Banken selbst beansprucht. Die Leistungsfähigkeit der Märkte wird zudem durch regulatorische Vorgaben (Basel III) eingeschränkt. Damit rückt die Kreditwürdigkeit der Kommunen stärker in den Fokus. Die Gemeinden werden deshalb in Zukunft noch größere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Eigenbonität zu verbessern.

I. Zum Befund der Kommunalverschuldung

1. Die Krise der Kommunalfinanzen ist nunmehr auch in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Die „Bild-Zeitung“ vom 28. Oktober 2011 titelt (S. 5) in der NRW-Kolumne des Blattes unter der Überschrift „Die Wahrheit der Woche: 57 Mrd. Euro Miese – Schuldenschnitt für klamme Kommunen“. Im Folgenden verweist der Artikel auf die prekäre Haushaltssituation der Stadt Solingen, die sich seit 2002 in einem Nothaushalt befindet und rd. 900 Mio. Euro Schulden ausweist, bei einem jährlichen Defizit von rd. 70 Mio. Euro. Es sei fraglich, wie lange die Banken noch mitspielen. Die WL-Bank in Münster habe schon die Kreditvergabe an Kommunen mit Nothaushalten gestoppt. In Nordrhein-Westfalen seien dies 138 der 936 Städte und Gemeinden. Insgesamt stünden die NRW-Kommunen mit 57 Mrd. Euro „in der Kreide“. Weiter wird gefragt: „Wenn ein Schuldenschnitt Saloniki retten kann, warum nicht auch Solingen?“ Die Überschriften „Finanzkrise erreicht Kommunen“ und „Schuldenkrise vor der Haustür“¹ hat den Deutschen Städtetag veranlasst, in seinen jüngsten Gemeindefinanzbericht dem Kommunalkredit ein gesondertes Kapitel zu widmen.²
2. Die Tabelle 1 zeigt den Stand der Kommunalverschuldung am Ende des zweiten Halbjahres 2011. Die Kapitalmarktverschuldung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände lag bei 84,5 Mrd. Euro, der Stand der Kassenkredite bei 43,8 Mrd. Euro. Der kommunale Finanzierungssaldo betrug in 2010 für die Städte und Gemeinden rd. 8 Mrd. Euro,³ in 2011 lag dieser bei rd. 5 Mrd. Euro.⁴ Die Landkreise haben im vergangenen Jahr ein Finanzierungsdefizit von 906 Mio. Euro ausgewiesen. Für 2011 wird ein Saldo von 1,15 Mrd.

1 Financial Times Deutschland vom 29.11.2011, S. 7; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.1.2012, S. 11.

2 Frischmuth 2011, S. 44 ff.

3 Deutscher Städtetag 2011 a, S. 6.

4 Deutsche Bundesbank 2012, S. 9.

Euro prognostiziert.⁵ Der Stand der Kassenkredite der Landkreise lag Mitte 2011 bei 7 Mrd. Euro. Das entspricht dem seit 20 Jahren im Haushalt der Gemeindeverbände kumulierten Finanzierungsdefizit von 12 Mrd. Euro, dem Überschüsse aus lediglich sechs Jahren in einer Größenordnung von 5,1 Mrd. Euro gegenüberstanden.

3. Die wachsenden Finanzierungslücken werden nicht zuletzt durch die Aufnahme von Kassenkrediten geschlossen (vgl. Abb. 1). Die Abbildung 2 zeigt deren langfristige Entwicklung: Lag das Volumen an Kassenkrediten Ende 2001 noch bei 9 Mrd. Euro, so ist dieser Wert bis Ende des Jahres 2010 auf 40 Mrd. Euro angestiegen. Die Zunahme geht schwergewichtig zu Lasten der strukturschwachen Kommunen (vgl. Abb. 3), d. h. die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden wird immer größer. Dabei trägt die Verschuldung nicht mehr zum Vermögensaufbau bei, sie alimentiert sich aus sich selbst. Die Abbildung 4 verdeutlicht, dass von 1990 bis 2009 in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens die Zinsausgaben (17,4 Mrd. Euro) die Nettokreditaufnahme (3,2 Mrd. Euro) um mehr als das Fünffache übertrafen.

5 Deutscher Landkreistag 2011, S. 409.

Quo vadis Kommunalverschuldung?

	(in Mio. Euro)															
	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RP	SL	S	LSA	SH	Th	Alte Länder	Neue Länder	Insgesamt
Schulden bei öffentlichen Haushalten	579,146	877,836	93,165	1.016,536	543,280	560,661	1.296,314	136,067	30,868	10,985	23,578	529,726	39,549	5.027,155	710,556	5.737,711
Kreditmarktschulden	6.534,399	13.406,454	1.507,990	9.953,479	1.301,752	7.988,284	26.235,592	5.661,945	1.122,318	3.324,869	2.577,154	2.639,084	2.199,559	73.541,556	10,911,323	84.452,879 ¹⁾
zusammen	7113,545	14.284,291	1.601,154	10.970,015	1.845,032	8.548,945	27.531,906	5.798,012	1.153,186	3.335,853	2.600,732	3.168,810	2.239,108	78.568,711	11.162,879	90,191,590
Innere Darlehen														0,000	0,000	0,000
Kassenkredite	246,190	449,007	754,805	5,852,156	544,026	5.234,973	21,391,509	5,705,485	1.723,318	80,461	908,612	790,696	160,976	41,393,335	2.448,881	43.842,216 ¹⁾
davon																
Kassenkredite																
Landkreise	62,510	7,089	191,296	2.625,833	118,769	1.982,885	251,255	1.200,265	28,450	33,643	270,243	132,399	48,570	6,290,686	662,520	6,953,206

¹⁾ Summe aus Kreditmarktschulden und Kassenkrediten per 30.06.2011: 128.295,095 Mio. €

Legende:	BW = Baden-Württemberg	RP = Rheinland-Pfalz
	Bay = Bayern	SL = Saarland
	Bbg = Brandenburg	S = Sachsen
	He = Hessen	LSA = Sachsen-Anhalt
	MV = Mecklenburg-Vorpommern	SH = Schleswig-Holstein
	Nds = Niedersachsen	Th = Thüringen
	NW = Nordrhein-Westfalen	

Tabelle 1: Schuldenstand der Gemeinden und Landkreise am 30.6.2011

Quelle: Deutscher Landkreistag

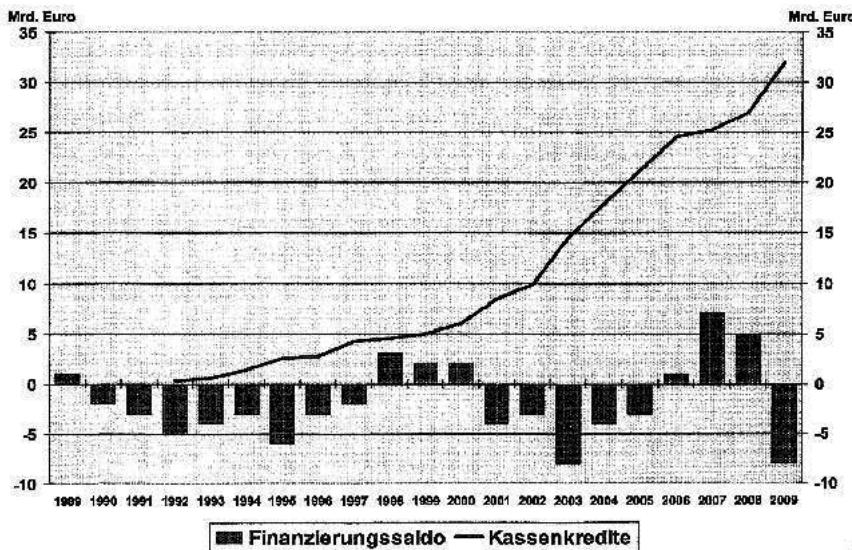


Abbildung 1: Die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden und Kassenkredite*

Quelle: Hansmann 2011, S. 90ff., S. 91

- * Die Daten stammen aus dem Gemeindefinanzbericht 2000, in: der Städetag 4/2000, S. 83 (Tabelle 1 a) und dem Gemeindefinanzbericht 2010, in der Städetag 5/2010, Tabelle 2 a des Tabellenanhangs. Sie beziehen sich nur auf die Kommunen der alten Bundesländer. Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos wird der kommunale Gesamthaushalt (also Verwaltungs- und Vermögenshaushalt abzüglich besonderer Finanzierungsvorgänge, wie Schuldenaufnahme, Tilgung, Abwicklung, Vorjahresdefizite, Rücklagenbewegungen, Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Gewerbesteuerumlage) betrachtet. Das Finanzierungssaldo ähnelt damit den ausgewiesenen Defiziten/Überschüssen des Bundeshaushalts und der Landeshaushalte.

Quo vadis Kommunalverschuldung?

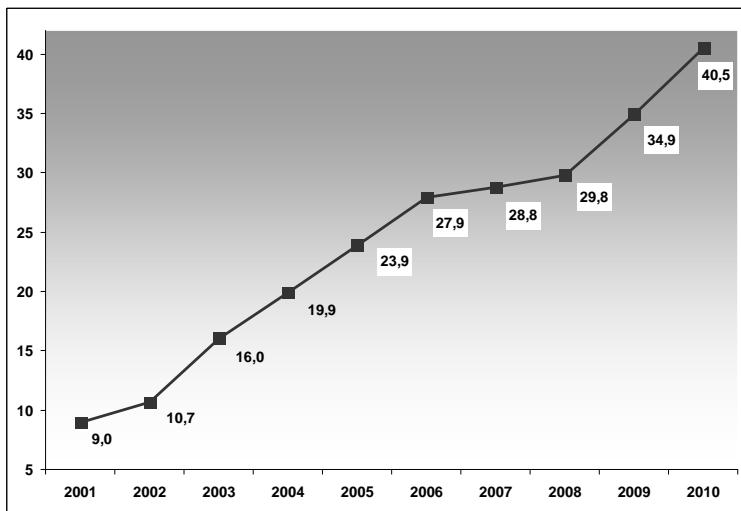


Abbildung 2: Die Kassenkredite der Kommunen, in Mrd. Euro*

Quelle: Statistisches Bundesamt.

* Ohne Stadtstaaten; Stand jeweils zum 31.12

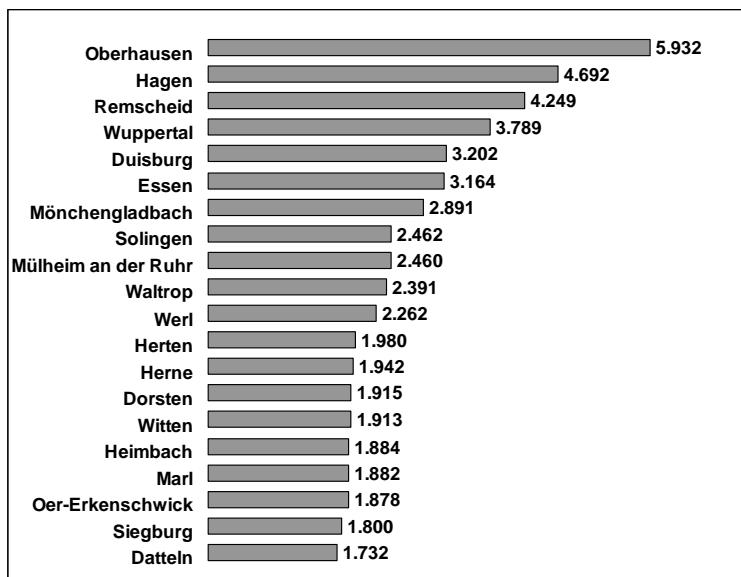


Abbildung 3: Die Liquiditätskredite der 20 nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden zum 31.12.2010 in Euro je Einwohner

Quelle: Junkernheinrich 2011, S. 115ff., S. 117

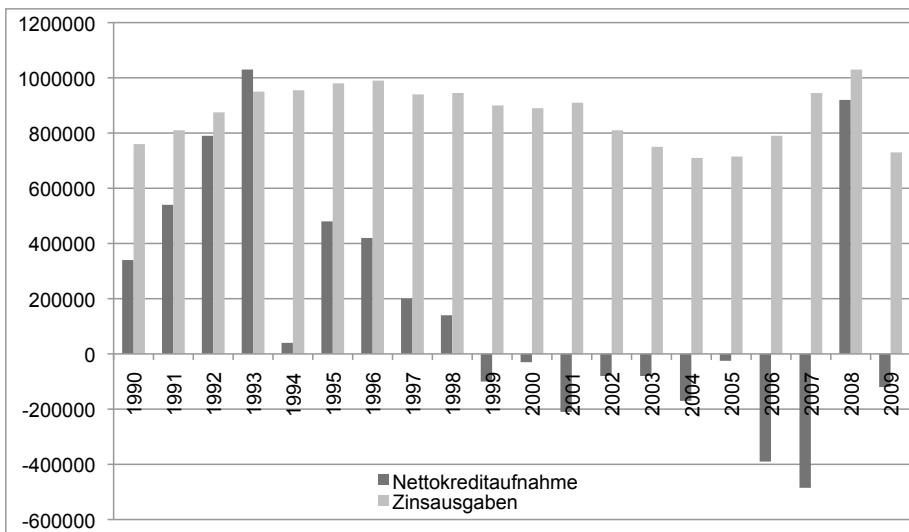


Abbildung 4: Die Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben kreisfreier Städte in Nordrhein Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: Bajohr 2011, S. 215 ff., S. 219

4. Zum Gesamtbild gehört auch, dass zwischen den rd. 11.500 Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt starke Unterschiede in der Verschuldungssituation bestehen. Die Spannweite reicht von Kommunen ohne Kreditverbindlichkeiten bis hin zu Gemeinden mit erheblichen Schieflagen. Bei letzteren versucht die Kommunalaufsicht der jeweiligen Bundesländer schon seit vielen Jahren durch strenge Auflagen für die Haushaltswirtschaft die Schuldenentwicklung zu bremsen, z. B. durch Haushaltssicherungsgesetze. Bei den Landkreisen ist der Befund ähnlich schlecht: Insgesamt 128 der 301 deutschen Landkreise, d. h. 42,5%, konnten 2010 den rechnerischen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht erreichen. Hier macht der Kassenkreditbestand mittlerweile ein knappes Drittel der Schulden aus. Für 2011 geht die Prognose dahin, dass 151 Landkreise, d. h. rd. 50% aller Landkreise, einen defizitären Kreishaushalt aufweisen werden.⁶
5. Zu Recht weist *Junkernheinrich* darauf hin, dass „die zentrale Problematik der kommunalen Verschuldung in den regionalen bzw. lokalen Unterschieden und damit in der Gefahr einer Abwärtsspirale (liegt).“⁷ Diese Spreizung ist auch durch die unterschiedliche kommunale Finanzsituation in den einzelnen Bundesländern bedingt (vgl. Abb. 5). Allerdings sind Vergleiche zwischen den einzelnen Bundesländern wegen der unterschiedlichen Auslagerungs- und Kommunalisierungsgrade nur eingeschränkt möglich.⁸ Nimmt man den Bestand an kommunalen Kassenkrediten, so ist die Lage im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Nordrhein-

6 Deutscher Landkreistag 2011 a, S. 410.

7 Junkernheinrich 2009, S. 164.

8 Schäfer/Zimmermann 2011, S. 249 ff.; Haug 2009.

Westfalen (abgestuft auch in Niedersachsen und in Hessen) besonders dramatisch, insbesondere in den Städten. In immerhin sechs von dreizehn Flächenländern liegen die Kassenkredite über den Einnahmen aus der Gewerbesteuer bzw. in zwei Ländern sogar über den gesamten Steuereinnahmen. Neben der Differenzierung nach Bundesländern ist bei der Beurteilung nach Gemeindetypen zu unterscheiden: Vom konjunkturellen Aufschwung 2008/2009 konnten Kommunen mit bislang schon großen fiskalischen Problemen weniger profitieren, stattdessen besteht hier die Gefahr einer Abwärtsspirale für diese Kommunen – die Überschuldung einzelner Gemeinden ist hierfür ein wichtiges Indiz.

Diese strukturelle Unterfinanzierung hat dazu geführt, dass gerade bei diesen Kommunen die Kassenkredite vielfach für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und damit zur Dauerfinanzierung eines Haushaltsdefizits eingesetzt werden. Es bildet sich ein Kassenkreditsockel, und angesichts der mit dessen Konsolidierung verbundenen Zins- und damit Kostenrisiken wird zunehmend auch eine längerfristige Festschreibung dieses wachsenden Bodensatzes in Kauf genommen.

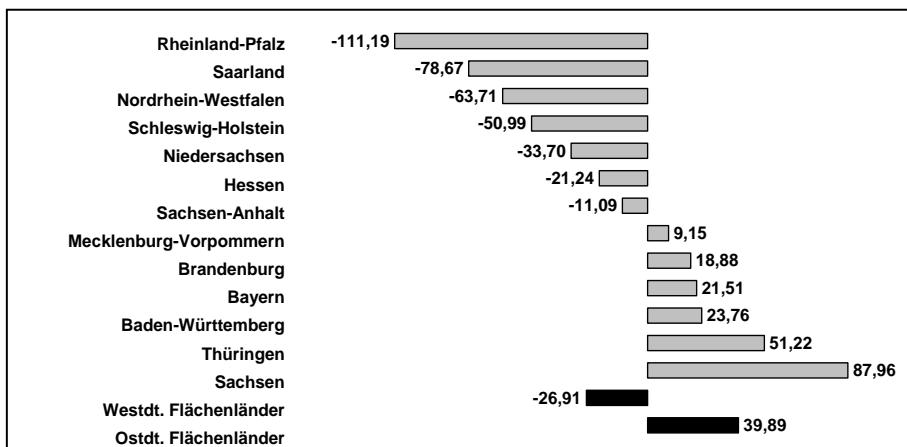


Abbildung 5: Die Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte nach Bundesländern im Durchschnitt 2001-2010 in Euro je Einwohner

Quelle: Junkernheinrich 2011, S. 115ff., S. 16

6. Bei der Würdigung der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass in den zurückliegenden Jahren zunehmend schuldenbelastete Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten ausgelagert wurden. Neben dem Outsourcing von Betrieben etwa im Aufgabenbereich „Entsorgung“ schieden auch die kaufmännisch buchenden Zweckverbände aus dem Berichtskreis der kommunalen Schuldenstatistik aus. Aktuelle Analysen zeigen, dass etwa die Hälfte aller Schulden im Einflussbereich der Gemeinden nicht mehr zum engen Berichtskreis zählen.⁹ Das führt dazu, dass auch der Ausweis der Kapitalmarktschulden unzulänglich ist (vgl. Abb. 6).

9 Deutsche Bundesbank 2007, S. 30.

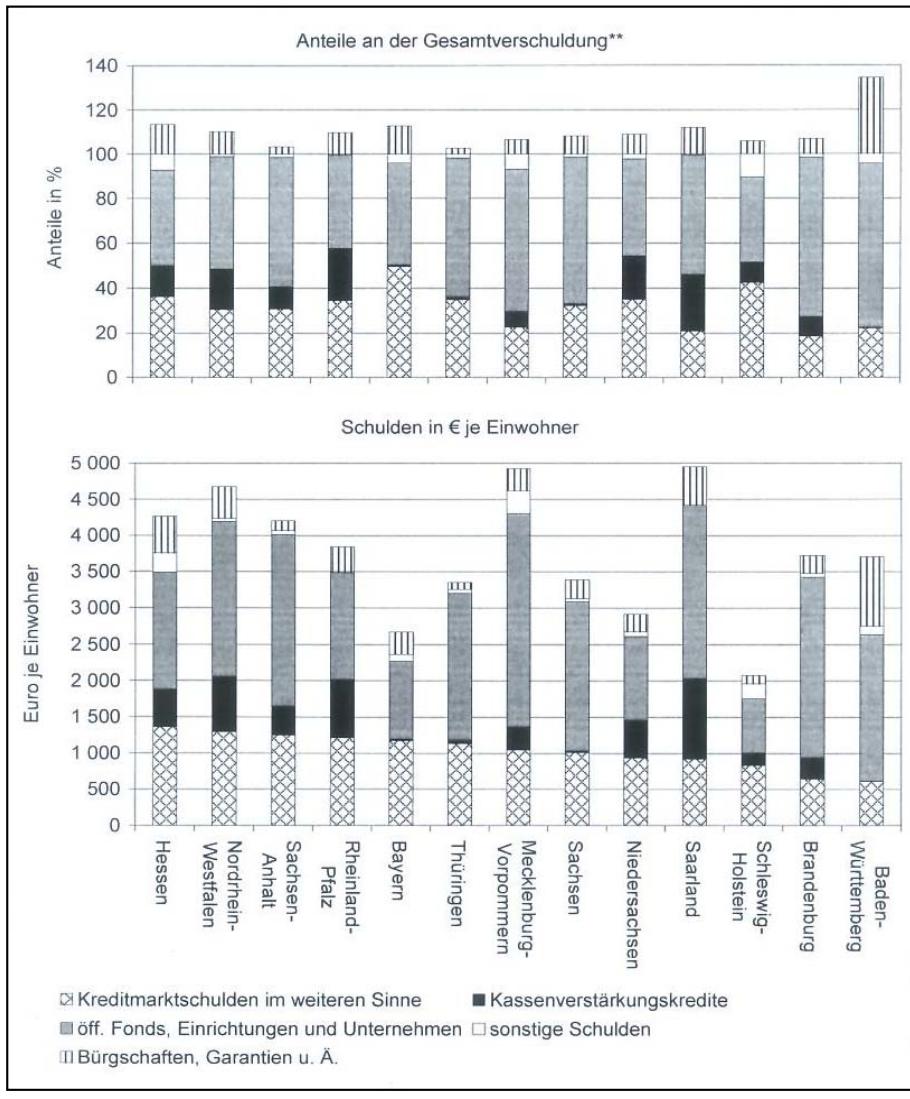


Abbildung 6: Die Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31.12.2007*, sortiert nach der Höhe der Kreditmarktschulden – € je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung**

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, S. 38

* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden). Kreditverbindlichkeiten der FEUs zum 31.12.2006 (einschl. der Anteile privater Mitgesellschafter).

** Die Verpflichtungen aus Bürgschaften u. Ä. wurden der Gesamtverschuldung nicht zugerechnet. Ihr Anteil in der Abbildung bezeichnet die Relation zur Gesamtverschuldung, also den Teil, der noch im „Schadensfall“ hinzukommt.

So lag im Jahre 2007 z. B. die in den kommunalen Kernhaushalten Mecklenburg-Vorpommerns ausgewiesene Verschuldung bei ca. 1.000 Euro je Einwohner. Die tatsächliche Verschuldung unter Einbeziehung der Schulden der kommunalen Unternehmen und anderer dezentraler Einheiten sowie der Kassenkredite betrug aber mit rd. 4.600 Euro mehr als das Viereinhalbache.

7. Die Darstellung der kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung 2007 zeigt auf Länderebene eine maximale Disparität im Verhältnis von 1 zu 2,4. Sachlich zutreffender ist eine Beurteilung der Verschuldung an der Leistungskraft, d. h. an der Fähigkeit zur Tilgung. Dafür ist das Bruttoinlandsprodukt ein geeigneter Indikator, denn über die Einkommen bestimmt sich wesentlich die Steuerkraft.¹⁰ Die Abbildung 7 zeigt den Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Bundesländer. Bei dieser Betrachtung verstärkt sich die genannte Relation von 1 zu 3,8.

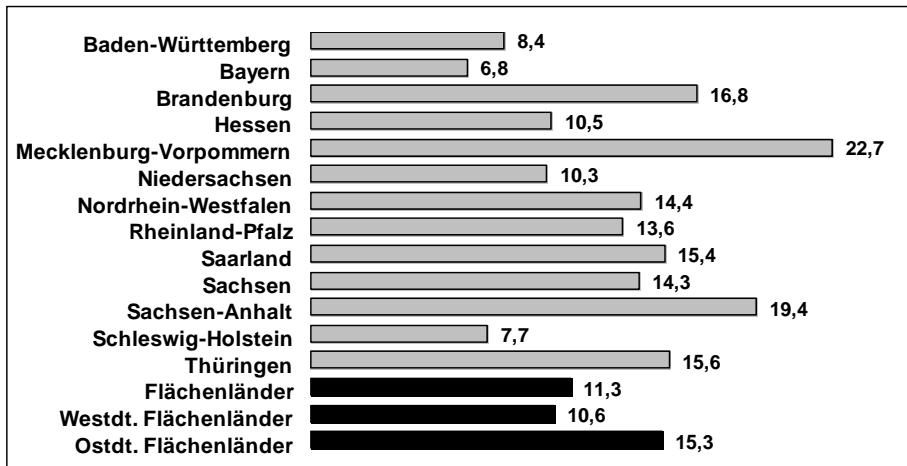


Abbildung 7: Der Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 (in Prozent)

Quelle: Junkernheinrich 2009., S. 168

8. Im Folgenden wird zunächst geschildert, welche Entwicklungen die *Finanzierungsfähigkeit des Marktes* gegenüber kommunalen Adressen künftig prägen werden. Anschließend werden die Determinanten der *kommunalen Kreditfähigkeit* analysiert. Anschließend an diesen Befund werden *Heilungs- und Korrekturmöglichkeiten* dargestellt. In diesem Zusammenhang werden *Verschuldungshilfen der Länder*, d. h. „bail-outs“ zugunsten der Kommunen, ebenso erörtert wie die verfügbaren *Instrumente einer situationsgerechten Haushaltssteuerung*. Schließlich wird die Frage gestellt, ob und unter welchen Bedingungen *eine kommunale Insolvenz*, d. h. der eingangs erwähnte Schuldenschnitt, eine Lösungsmöglichkeit sein kann. Im Hinblick darauf, dass ein solcher Schritt nur ein „Ultima Ratio“ darstellt, werden in einem

10 Junkernheinrich 2009, S. 167.

abschließenden Teil Elemente für die *Gestaltung einer langfristig nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik* skizziert.

II. Die Konsequenzen der Entwicklung an den Kapitalmärkten für die Kommunalverschuldung

1. Bei der Beantwortung der Frage nach der Finanzierungsfähigkeit des Marktes ist zunächst festzuhalten, dass die Bankenkrise von 2008/2009 nunmehr durch eine Staatsfinanzierungs-krise abgelöst wird. Diese Entwicklung führt zu neuen Rahmenbedingungen auch für die kommunalen Schuldner. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass nach Ausbruch der Banken-krise und nach dem Zusammenbrechen der Märkte Bankschuldverschreibungen letztlich nur mit staatlichen Garantien platzierbar waren. Diese wurden im Rahmen der nationalen Stabi-lisierungsmaßnahmen i. d. R. nur für begrenzte Laufzeiten – in Deutschland z. B. für drei Jahre – gewährt. Die Refinanzierung der Banken erfolgte also in den zurückliegenden drei Jahren in einem *relativ kurzen* Laufzeitbereich. Die Europäische Zentralbank ging bereits 2010 davon aus, dass deshalb allein die Banken in der Eurozone in den Jahren 2012 und 2013 einen Umschuldungsbedarf von rd. 1.000 Mrd. Euro bewältigen müssen, dies zusätzlich zu den enorm gestiegenen staatlichen Finanzierungsbedarf.¹¹ Inzwischen erwarten aktuelle Schätzungen der EZB und der Bundesbank bereits für 2012 einen Refinanzierungsbedarf für die Banken in der EU von rd. 600 Mrd. Euro und einen Konsolidierungsbedarf der Zentral-staatlichen Emittenten von rd. 1.000 Mrd. Euro. Selbst in der Nettobetrachtung, also unter Berücksichtigung von Tilgungen, zeichnet sich also eine deutliche Anspannung der Märkte ab.
2. Zu dieser *Niveauverschiebung* im Volumen kommen deutliche *strukturelle Verschiebungen*, die durch folgende Merkmale gekennzeichnet sind:¹²
 - Unter dem Eindruck der Staatsfinanzierungskrise sind die Risikoprämien für Kreditausfall-Derivate („*Colleteral Debt Swaps*“) für öffentliche Titel deutlich angestiegen, auch z. B. für Titel der Bundesrepublik Deutschland.
 - Als Konsequenz von Rating-Downgrades zahlreicher Zentralstaaten ist auch die Bonität der jeweiligen Bankensektoren heruntergestuft worden, so dass sich auch die Risikoaufschläge für ungedeckte Bankschuldverschreibungen deutlich ausgeweitet haben.¹³
 - Darüber hinaus haben sich die Verwerfungen am Markt für Staatsanleihen der Euro-Periphe-rielande negativ auf andere Marktsegmente z. B. auf gedeckte Refinanzierungspapiere (wie Pfandbriefe und „*Covered Bonds*“) ausgewirkt.Mit diesen Entwicklungen geht ein verändertes Verhalten der Investoren einher: Haben jene bislang auf das „*Credit Risk*“, also letztlich auf die Zinsspreads, abgestellt, so ist das Inves-toreninteresse nunmehr vorwiegend kurzfristig geprägt und zielt auf die Liquiditätsspreads zwischen Primär- und Sekundärmärkten. Dies bringt zusätzliche Instabilität in die Refinan-

11 Europäische Zentralbank 2010.

12 Deutsche Bundesbank 2011 a, S. 24 f.; Europäische Zentralbank 2011, S. 81 ff.

13 Committee on the Global Financial System 2011.

zierungsmärkte mit der Konsequenz, dass Kapitalmarktfälligkeiten zunehmend nur mit deutlich kürzeren Laufzeiten und zu höheren Kosten refinanziert werden können.

3. Die Finanzierungsbereitschaft und –fähigkeit der Kreditinstitute für das Geschäft mit der öffentlichen Hand wird künftig auch durch *regulatorische Änderungen* geprägt sein. Von den neuen Anforderungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, die als „Basel III“ ab 2012 stufenweise bis 2019 umgesetzt werden,¹⁴ sind vier Sachverhalte in diesem Zusammenhang von Bedeutung:¹⁵
 - *Erstens:* Im Rahmen von Basel III ist vorgesehen, ab 2018 als eine ergänzende Restriktion eine nicht-risikogewichtete „Leverage-Ratio“ bezogen auf das Kernkapital der Banken einzuführen. Die Besonderheit einer solchen Mindestquote ist, dass sie anstelle der risikogewichteten Aktiva die ungewichtete Bilanzsumme zugrunde legt. Mit dieser Quote, die 3 v. H. betragen soll, wird eine Brutto-Höchstverschuldungsgrenze gesetzt. Diese wird für die Finanzierung des öffentlichen, und d. h. eben auch des kommunalen Sektors, direkte Auswirkungen haben. Die traditionell niedrigen Margen werden dann aus Sicht der Banken durch die daraus resultierende höhere Eigenkapitalunterlegung zusätzlich belastet. Als Konsequenz wird man dieses Geschäft tendenziell eher einschränken und/oder höher bepreisen. Diese Erwartung ist auch das Ergebnis einer im Rahmen der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in 2011 durchgeführten Befragung der Deutschen Bank: Rund die Hälfte der befragten Kommunen erwartet, dass die Kreditfinanzierung durch Basel III teurer und schwieriger werden wird.
 - *Zweitens* wird durch Basel III ein neuer Liquiditätsstandard gesetzt, d. h. es sind Mindestregulierungen und Verstärkungen der Liquiditätsausstattung der Banken vorgesehen. Diese neuen Grundsätze zwingen künftig die Kreditinstitute, einen ausreichenden Bestand an hoch liquiden Aktiva vorzuhalten, um für die Situation extremer Liquiditätsanspannung gerüstet zu sein. Zurzeit ist noch offen, ob und in welchem Umfang Bankschuldverschreibungen im Kanon der Anlageinstrumente als liquides Asset anerkannt werden. Wenn dies verweigert werden sollte, würde das den Markt für Banktitel insgesamt schwächen und insofern mittelbar die Refinanzierung der öffentlichen Haushalte erschweren.
 - *Drittens* wird die mit diesen neuen Regeln einhergehende Begrenzung der Fristentransformation die geforderten Margen erhöhen, die bislang zu einem wesentlichen Teil aus der inkongruenten Finanzierung erzielt wurden.
 - *Viertens* beabsichtigt die Europäische Kommission, weite Teile von Basel III über Verordnungen und nicht über Richtlinien umzusetzen. Damit wäre eine Einflussnahme des deutschen Gesetzgebers ausgeschlossen. Nationale Besonderheiten, wie z. B. die Solvabilitäts-Präferenz des deutschen Kommunalkredits könnten damit in Frage gestellt werden (vgl. auch unter 4.).
4. Unter dem Eindruck der Staatsfinanzierungskrise und der deutlich verschlechterten Bonitäten staatlicher Schuldner wird zunehmend hinterfragt, ob die bisherige Begünstigung öffentlicher Titel, die bislang – d. h. in der Solvabilitätsverordnung des deutschen Kreditwesengesetzes – als absolut sichere Aktiva angesehen, deshalb mit einem Risikogewicht von Null versehen und damit nicht mit Eigenkapital unterlegt werden, zu überdenken ist. Zwar soll es nach

14 Basel Committee on Banking Supervision 2011.

15 Rehm 2011, S. 317 ff.; Thelen-Pischke/Eibl 2011, S. 698 ff.

Auffassung der Europäischen Kommission bei der Umsetzung von „Basel III“ in europäische Aufsichtsregeln für Banken und Versicherungen dabei bleiben.¹⁶ Es wird aber zunehmend darauf verwiesen, dass die jüngsten Schuldenkrisen verschiedener EU-Staaten verdeutlicht haben, dass auch öffentliche Titel zu Hochrisikopapieren werden können. Die Stresstests im Frühjahr 2010 und im Herbst 2011 haben zudem gezeigt, dass die bisherige aufsichtsrechtliche Betrachtung der Bonität bei öffentlichen Titeln nicht mehr uneingeschränkt zutreffend ist. Deshalb wird dafür plädiert, im Rahmen der anstehenden Regulierungsreformen auch staatlichen Papieren ein positives Risikogewicht zuzuweisen.¹⁷ Wenn sich diese Auffassung durchsetzen sollte, hätte dies nicht nur Konsequenzen für das Volumen und die Bepreisung des Kommunalkredits auf der Angebotsseite, es hätte auch Rückwirkungen auf die erwähnten Liquiditäts-Kennzahlen. Auch hier wäre dann die Qualität staatlicher Papiere als ständig zum Nominalwert veräußerbare und deshalb hochliquide Titel anzupassen. Beide aufsichtsrechtlichen Reaktionen würden die Bereitschaft der Kreditinstitute für die Staatsfinanzierung – verglichen mit dem Status Quo – deutlich einschränken.

5. Die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände müssen also davon ausgehen, dass die *Ergiebigkeit der Märkte abnimmt*, zumal die Stützung der labilen finanzpolitischen Situation in der EU und der geplante Einsatz des EFSF einschließlich der vorgesehenen Hebel zu einer weiteren deutlichen Beanspruchung des nationalen und des internationalen Kapitalmarktes führen wird. Eine zusätzliche Verschuldung der kommunalen Ebene wird tendenziell nur um den Preis eines höheren Zinsaufwandes möglich sein. Der Anteil der Zinsausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben liegt zurzeit zwar nur bei 2,5%, angesichts der angespannten Situation der Kommunalhaushalte ist hier aber ein Spielraum für die Ausweitung dieser Quote kaum noch gegeben.
6. Parallel zu dieser Entwicklung nimmt die *Kreditfähigkeit* der Kommunen aus Sicht der Märkte ab. Die Kreditinstitute differenzieren in einem internen Rating zunehmend nach der Eigenbonität der Kommunen.¹⁸ Sie stützen sich dabei auf die Analyse von Ratingagenturen, die sich nunmehr zunehmend auch mit der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen befassen. So hat z. B. die Ratingagentur Fitch Anfang 2010 eine Studie zur Bonitätseinschätzung deutscher Kommunen vorgelegt.¹⁹ Diese basiert auf Kennziffern, die sich auf den Verschuldungsstand, die kommunalen Einnahmen und Ausgaben jeweils pro Einwohner beziehen, aber auch auf die Zinsausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben ebenso abstellen, wie auf die Haushaltsergebnisse auf der Basis von Doppik-Kennzahlen.²⁰

Man sollte diese Entwicklung nicht mit der (zum Teil berechtigten) Kritik an der Arbeit der Ratingagenturen beiseite schieben. Zwar hat das externe Rating der Agenturen unmittelbare Bedeutung zurzeit nur für jene Gemeinden, die den Kapitalmarkt, etwa über eine Anleihe, beanspruchen wollen.²¹ Entscheidend ist vielmehr, dass die dabei verwendeten Analysen

16 European Commission 2011.

17 Kronberger Kreis/Stiftung Marktwirtschaft 2011, S. 19. Der Vorsitzende des Baseler Ausschusses, Ingves, fordert angesichts der jüngsten Entwicklungen an den Märkten eine solche Diskussion. (Vgl. TOP-Aufseher rüttelt an Tabu, in: Financial Times Deutschland vom 10. November 2011, S. 14).

18 Budäus 2006, S. 169.

19 Fitch-Ratings, German Länder and Municipalities 2010.

20 Rehm/Tholen 2008, S. 96.

21 Rehm/Tholen 2008, S. 91.

mittlerweile auch von den Banken selbst als ergänzendes Instrument der Bonitätseinschätzung und einer entsprechend differenzierten Konditionsgestaltung in der Kommunalfinanzierung eingesetzt werden. Diese Entwicklung hin zu einem eigenen Rating der kommunalen Bonität durch Banken hat nichts zu tun mit der Tatsache, dass nach der zurzeit geltenden Solvabilitätsverordnung²² der Nullansatz für Gebietskörperschaften unterhalb der Zentralebene für den sog. Standardansatz festgeschrieben und eine Übertragung dieses Nullansatzes auch in den internen Ratingansatz ermöglicht („Partial Use“) wird. Vielmehr geht es um die normative Kraft des Faktischen: Die Banken erkennen, – auch unter dem Eindruck der Schuldenkrise – dass es risikolose Anlagen nicht mehr gibt und wenden zunehmend auch auf öffentliche Schuldner Instrumente der Bonitätsanalyse an. Die (staatliche) „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW) hat in diesem Zusammenhang eine pauschale Begrenzung des jeweiligen kommunalen Obligos nach der Formel „Obligomax = 750 Euro pro Einwohner“ festgelegt.

7. In der damit einhergehenden Abschichtung der Refinanzierungskosten wird auch ein Weg zur Disziplinierung der kommunalen Finanzpolitik durch die Märkte gesehen.²³ Diese Tendenz wird sich fortsetzen. Die erwähnten regulatorischen Änderungen werden einerseits die Kreditinstitute in Zukunft immer stärker dazu veranlassen, ihre Preisstellung (Margengestaltung) gegenüber den kommunalen Schuldern nach derartigen Kriterien zu differenzieren. Andererseits zeigen empirische Studien jedoch, dass Instrumente einer nachhaltigen Haushaltspolitik, z. B. Verschuldungsregelungen, die Refinanzierungskosten öffentlicher Schuldner positiv beeinflussen.²⁴

III. Die Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen angesichts der veränderten Kapitalmarkt-Perspektiven

1. Wie können die Kommunen auf diese Tendenz einer zunehmenden Verengung der Refinanzierungsmöglichkeiten einerseits, ihrer abnehmenden Kreditfähigkeit andererseits *reagieren*? Eine operative Antwort ist die Optimierung der Zins- und Tilgungsleistungen auf die ausstehende Schuld und die damit mögliche indirekte Erweiterung des Kreditfinanzierungsspielraums. Diese Versuche sind bislang jedoch nicht sehr erfolgreich gewesen. Sie setzen zum einen eine qualifizierte und d. h. Chancen und Risiken transparent darstellende Beratung durch die Kreditinstitute voraus. Zum anderen stellen sie erhebliche Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit des kommunalen Debt Managements.²⁵ Auf beiden Seiten haben sich in den zurückliegenden Jahren erhebliche Defizite gezeigt. Das hat die Kommunalaufsicht veranlasst, durch entsprechende Erlasse deutliche Restriktionen für solche Gestaltungen vorzugeben. Richtig ist, dass die Struktur der bestehenden Schuld hinsichtlich der Transparenz über bestehende Zinsbindungen, Durchschnittsverzinsungen, Umfang und Struktur des künftigen Cash Flows vielerorts Verbesserungsfähig ist. Daran wird – zum Teil auch mit Unterstützung

22 Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen, § 27 und § 701.

23 Blankart 2007, S. 201 ff.

24 Feld u. a. 2011.

25 Birkholz 2007, S. 47 ff.; Wambach/Stark/Etterer 2009; Rottmann/Lenk 2009.

der kreditwirtschaftlichen Verbände – gearbeitet.²⁶ Derartige Ansätze können aber nur eine bestehende Situation optimieren. Die Frage ist, welche Instrumente für eine wirkliche Weichenstellung in der kommunalen Haushalts- und Finanzpolitik verfügbar sind.

2. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der *Steuerung der künftigen kommunalen Verschuldungspolitik*. Dabei muss sich das grundsätzliche Verständnis der kommunalen Kreditaufnahme wandeln. In diesem Zusammenhang ist zunächst daran zu erinnern, dass das kommunale Haushaltsrecht traditionell zwischen den Krediten für Investitionen einerseits, sog. Kassenkrediten andererseits unterscheidet. Bei den Investitions- bzw. Deckungskrediten fußt die vorgesehene Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen auf der Überlegung, dass mit diesen bleibende und durch zukünftige Generationen nutzbare Gegenwerte zur Verschuldung geschaffen werden, was eine teilweise Verlagerung der Finanzierung in die Zukunft rechtfertigt. Diese sog. „Goldene Regel“ der Kreditfinanzierung ist auch der Grund, weshalb Kreditlaufzeiten und Nutzungsdauer von Investitionen häufig aufeinander abgestimmt werden. Kassenkredite – bzw. in der Terminologie der Doppik „Kredite zur Liquiditätssicherung“ – sind nur für die kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehen und daher grundsätzlich auf eine kurze Laufzeit angelegt.²⁷
3. Mit der Einführung der Doppik in die kommunale Rechnungslegung verliert die Investitionsschranke einen Teil ihrer ursprünglichen Bedeutung. Die Doppik fußt auf einem viel umfassenderen Schutzkonzept, dem sog. Ressourcenverbrauchskonzept. Danach sollen Aufwand und Ertrag und damit Vermögensveränderungen generationsgerecht erfasst und in einen Ausgleich gebracht werden. Jede Generation soll die Ressourcen erwirtschaften (Ertrag), die sie verbraucht (Aufwand). Die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Unter Steuerungsgesichtspunkten ist zudem weniger die Bindung an Investitionen, als die Klassifizierung nach Laufzeiten sinnvoll, da anhand der Fristen die zukünftige

Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Laufzeiten sind Grundlage für die Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Hinzu kommt: Wenn die Investitionsschranke mit der Umsetzung der Schuldenbremse auch auf Bundes- und Landesebene (2016 bzw. 2020) entfällt, wird diese auch im kommunalen Haushaltsrecht zunehmend an Bedeutung verlieren.²⁸

4. Die kommunale Verschuldungspolitik sollte im *Rahmen der Doppik* stärker auf die *Nachhaltigkeit* i. S. des *Ressourcenverbrauchskonzeptes* und der *Generationengerechtigkeit* ausgerichtet sein. Das bedeutet eine primäre Ausrichtung an den durch Zahlungsströme künftig ausgelösten Belastungen durch Ausgaben für Zinsen und Tilgung. Man sollte dieses Instrument nutzen, auch wenn der Aussagekraft der Doppik Grenzen gesetzt sind. Das gilt insbesondere für die Erfassung und Bewertung der kommunalen Leistungen, die problematisch sind, je mehr die Leistung den Charakter eines öffentlichen Gutes hat. Man wird auch bei diesem Ansatz damit leben müssen, dass es hier bis auf weiteres eine Vielfalt an Regelungen geben wird, denn jedes Bundesland kann wählen, wie (welche Bewertungsansätze) und in-

²⁶ Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2010.

²⁷ Heinemann u. a. 2009, S. 12; Hermann 2011, S. 686 ff.

²⁸ Deutsche Bundesbank 2011, S. 15 ff.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 2011 a, S. 22.

wieweit (Wahlmöglichkeiten zwischen Doppik und Kameralistik) es die Doppik einführt. Bis Ende 2009 haben bereits alle Kommunen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie Hamburg umgestellt. Bis 2016 werden in 12 von 16 Bundesländern die Gemeinden die Systematik wechseln, während in den verbleibenden Bundesländern keine verbindlichen Fristen bestehen. Gleichwohl sollte man sich bei der künftigen Ausrichtung der Kommunalverschuldung dieses Ansatzes bedienen. Er löst nicht die Probleme, aber er liefert die entsprechenden Steuerungsimpulse.²⁹

5. Ein zweites Element eines nachhaltigen Finanzierungskonzeptes sollte ein *kommunales Risikomanagement*³⁰ sein. Die Doppik schafft für einen solchen Ansatz wesentliche Voraussetzungen, da sie die Vorbelastungen künftiger Haushalte im sog. Primär-Saldo verdeutlicht. Eine mögliche Plattform für die Risikoabschätzung auf mittlere Sicht und auch für deren Adressierung kann der Finanzplan sein. In einer Szenariotechnik können hier verschiedene Risikoausprägungen betrachtet und bewertet werden. Eine Alternative dazu ist die Integration von Aussagen³¹ zum Risikomanagement in dem Vorbericht, der dem Haushaltsplan beizufügen ist. Schließlich ist auf das Instrument des Rechenschaftsberichtes auf der Grundlage des Gesamtabschlusses zu verweisen, für den in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein bereits die kommunalrechtlichen Grundlagen geschaffen sind.³² Der Gesamtabschluss erhöht für alle Beteiligten die Transparenz des kommunalen Handelns, wenn auf dieser Grundlage ein für die Allgemeinheit verständlicher Rechenschaftsbericht entwickelt wird. Diese Instrumente können durch ein Frühwarnsystem ergänzt werden, das einige Bundesländer (Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) bereits etabliert haben.³³ In Sachsen wird z. B. anhand eines Kennzahlensystems eine Kategorisierung der Kommunen in vier Gruppen vorgenommen. Zu diesen Kennzahlen gehören u. a. die Verschuldung, Nettoinvestitionsmittel, Rücklagen und Personalkosten. Kommunen, die in die Kategorie „Problemgemeinden“ fallen, werden intensiv durch die Aufsicht begleitet und beraten. Das System dient dabei als Signalgeber für weiterführende Analysen. Erfolgsfaktoren für derartige Systeme sind die Aktualität der Daten, Öffentlichkeit des Systems und eine enge Kommunikation zwischen allen Ebenen. Der Austausch und Kooperation zwischen den Kommunen, auch aus verschiedenen Bundesländern und die Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden kann die Wirksamkeit dieses Ansatzes unterstützen.

IV. Die Hilfestellungen der Bundesländer

1. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Bundesländern Hilfestellungen durch einen „bail-out“.³⁴ Beispieldhaft sind auf die Maßnahmen in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt zu verweisen (vgl. Tab. 2). In Sachsen-Anhalt werden für das kommunale Teilent-

29 Budäus/Hilgers 2011, S. 253 ff.

30 Scholz/Schuler/Schwintowski (Hrsg.) 2005.

31 Schwarting 2005, S. 131 ff., S. 151 ff.

32 Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) 2009.

33 Brandt 2008.

34 Zipfel 2010.

schuldungsprogramm STARK II für die Jahre 2014 bis 2016 insgesamt 400 Mio. Euro bereitgestellt. In Niedersachsen ist das Volumen des im Rahmen des sog. Zukunftsvertrages verabredeten Entschuldungsfonds auf insgesamt 1,4 Mrd. Euro festgelegt, es wird ab 2012 über 20 Jahre in jährlichen Beträgen von 70 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden. In Rheinland-Pfalz beträgt die Gesamtsumme der Hilfen 3,8 Mrd. Euro für den Zeitraum 2012 bis 2026, d. h. die jährliche Zuführung beträgt 255 Mio. Euro.

2. Einen besonderen Weg hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)“ im September 2011 mit einer Erweiterung in 2012 eingeschlagen: Dieser Ansatz sieht ein auf zehn Jahre befristetes Konsolidierungsprogramm vor. Es unterscheidet zwischen Gemeinden, die zur Teilnahme verpflichtet sind, und Gemeinden, die auf Antrag freiwillig teilnehmen. Zur Teilnahme verpflichtet sind diejenigen Gemeinden, die bereits im Jahre 2010 überschuldet waren oder denen, die Überschuldung bis 2013 droht. Auf Antrag freiwillig können diejenigen Gemeinden teilnehmen, denen die Überschuldung bis 2016 bevorsteht. Im Gegensatz zu den pflichtig teilnehmenden Gemeinden ist bei diesen Gemeinden eine Haushaltskonsolidierung auch ohne Hilfen aus eigener Kraft nicht ausgeschlossen, so dass die Entscheidung über die Teilnahme freigestellt werden kann. Entschieden wird, um keine Fehlanreize zu setzen, auf der Grundlage der feststehenden und nicht mehr veränderbaren Haushaltsdaten des Jahres 2010.

Quo vadis Kommunalverschuldung?

Regelungen	Hessen	Sachsen-Anhalt	NRW =>Städtepunkt Stadtfinanzen<	Rheinland-Pfalz =>Kommunaler Entschuldungsfonds<	Niedersachsen =>Zukunftsvertrag – Entschuldungsfonds<	Mecklenburg-Vorpommern =>Kommunaler Konsolidierungsfonds<	Schleswig-Holstein =>Konsolidierungshilfen<<
Art	>Kommunaler Schutzzuschirm<< Kommunaler Gemeinschaftsfonds	>>STARK II<< Abholzung bestehender Darlehen in Höhe von mindestens 1.000.000 Euro, deren Zinsaufwand nicht ausgeliefert ist oder auslastet und die eine Realisierung von mind. 5 Jahren vorsehen. Einmaliger Tilgungszuschuss von 30% und Gewährung von Darlehen mit verfügbarem Einsatz für ihren Neubau. Die starre Konsolidierung ist rückwirkend ab dem 01.01.2011 beginnend bis zum 31.12.2016.	Bisher offen	Fläche von zwei Dritteln der Altlastenentfernte bei teilnehmenden Kommunen	Bis zu 75% der aufgenommenen Liquiditätsdecke als Entschuldigungshilfe	Kommunaler Konsolidierungsfonds	Kommunale Konsolidierungshilfen im FAG
Beginn/Laufzeit	Beginn 2012 bestehend, Ende 2016 einer Aufzehrung der bestehenden Darlehen, die noch nicht ausgeliefert werden, bis 2016 aufzuhören. Sofern individuelle Gemeinförderungen von 2016 nicht ausgeschöpft werden kann, besteht die Möglichkeit, den Verleiher einer Finanzierungsinstanz nach 2016 auszulasten. Hierfür bedarf es eines Rentabilitätsvergleichs, Laufzeit je Kommune von 5 oder 10 Jahren.			Ab 01.01.2012; 15 Jahre (ab 30 bis Ende 2036)	2012 beginnend	2012 beginnend	2012 bis 2030
Teilnahme	Freiwillig	Freiwillig	Bisher offen	Freiwillig	Freiwillig; Zuverlässigkeit bis 31.10.2011 (bisherisch weiterhin 31.03.2013)	Beifragert	
Volumen/ Finanzierung	Bis zu 3 Mrd. Euro vom Land	Circa 510 Mio. Euro (einschl. Zinsverbilligung), keine Kassenende	Ab 2013 350 Mio. Euro jährlich vom Land	39 Mrd. Euro, davon je ein Drittel von Land, kommunaler Solidarniehme, beteiligter Kommunen selbst	100 Mio. Euro für den Landesdarlehnsrahmen 2012/2013	Jährlich 45 Mio. Euro unter Voll und aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs	
Verteilung auf die Kommunen/ Eckpfeiler	Kein Gildenkonsenzprinzip, deziplierer Einsatz der Mittel nach Bedürftigkeit; Konformität mit Staatsauditedienstens; dafür werden Kennzahlen ermittelt.	Verteilung auf die Darlehensnehmerangloren Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden genauso prozentual wie an den gärtnerischen Kreismitschulden; Verteilung auf die einzelnen Kommunen mittels individuer Gesamtförderbeiträge.	Bisher offen	Zwei Drittel der sum. 31.12.2009 bestehenden Kasse-Kredite sollen innerhalb von 15 Jahren abgelaufen werden.	63.141 Mio. Entschuldigungshilfen für Abschluß einer besonderen finanziellen Steuereinnahmekraft, weit überdurchschnittliche Kasse-Kredite)	Kriterien werden durch festgelegte, unterdrückt schriftliche Konsolidierungserklärung mit dem Land vereinbart, welche Gemeinden ebenen Konsolidierungsanstrengungen	
Übernahme von Darlehen, die durch Derivate abgesichert sind	Kommunen sollen selbst testigen.	ja	Bisher offen				Geplant ist eine Regelung nach der Kredit zur Absicherung von Kassendeketten bis zur Höhe des Bestandes an Kassendeketten zum 31.12.2011 aufzunehmen, mit einer Laufzeit bis zu 10 Jahren.
Bedingungen	Konsolidierungsaufgaben; Definition eines Kennzeichens zum Controlling			Konsolidierungserklärung; Kriterien für Antragsberechtigung; Vereinbarung über eine Konsolidierungspflicht mit physischen Konsolidierungseinheiten	Fusionsbereitschaft oder nachhaltiger Haushaltsausgleich; erfährtliche Konsolidierungserklärungen; Spätere Abschluss einer Konsolidierungserklärung mit dem Land		Konsolidierungshilfen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge

Tabelle 2: Regelungen aktueller Konsolidierungshilfen und Entschuldungsfonds in einzelnen Bundesländern (Stand: Juli 2011)

Quelle: Deutscher Städetag 2011, S. 40

Insgesamt werden 5,85 Mrd. Euro an Konsolidierungshilfen in den Jahren 2011 bis 2020 bereitgestellt, allein das Land Nordrhein-Westfalen stellt in diesem Zeitraum jährlich 350 Mio. Euro zur Verfügung. Die Kommunen selbst sollen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch eine Minderung der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze i. H. v. 65 Mio. Euro im Jahre 2012 und einer solchen von jeweils 115 Mio. Euro in den Jahren 2013 bis 2020 beteiligen. Zudem soll eine Solidaritätsumlage (Abudanz-Umlage) i. H. v. jeweils 195 Mio. Euro in den Jahren 2014 bis 2020 nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze erhoben werden. Diese Überlegung stößt bereits jetzt auf Gegenwehr jener Gemeinden, die sich in einer soliden Haushaltssituation befinden, zumal sich die Umlage an der voraussichtlichen Entlastung der nordrhein-westfälischen Kommunen durch die Übernahme der Hartz IV-Grundsicherung in den Bundeshaushalt orientieren soll, für welche die kommunale Seite einen Rechtsanspruch reklamiert.

Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden sollen den Bezirksregierungen bis zum 30. Juni 2012 einen jeweils vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan vorlegen. Die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden sollen zu diesem Schritt bis zum 30. September 2012 verpflichtet werden. Der Haushaltssanierungsplan bedarf der Genehmigung der Bezirksregierung. Der Beurteilungsmaßstab soll sich daran ausrichten, ob die pflichtig teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahre 2016 und die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2017 den Haushaltausgleich erreichen. Weiterhin soll der Haushaltssanierungsplan so angelegt sein, dass der Haushaltausgleich spätestens im Jahre 2021 ohne Konsolidierungshilfe möglich wird.

3. Bei der Beurteilung derartiger „bail-out“-Ansätze ist zu berücksichtigen, dass die strukturelle Finanzierungskrise der Kommunen vor allem durch die schnell steigenden Kredite zur Liquiditätssicherung gekennzeichnet ist. Sogar das derzeit historische niedrige Zinsniveau für diese Kredite belastet schon heute die kommunalen Haushalte, umso mehr stellen diese ein potentielles Risiko dar, weil zukünftig mit steigenden Zinsen gerechnet werden muss.

Ausgehend von diesem Befund weist Junkernheinrich³⁵ darauf hin, dass solche Ansätze zwei Zielsetzungen genügen müssen:

- dem *Ausgleich der gegenwärtig defizitären Haushalte* zur Vermeidung neuer Kredite zur Liquiditätssicherung und
 - dem *Abbau eines wesentlichen Teils der Kredite zur Liquiditätssicherung*.
- Gemessen daran, seien solche „baill-out-Lösungen“ nur unter folgenden Voraussetzungen vertretbar:
- Die Haushaltsnotlagen müssen mit Hilfe der eingesetzten Maßnahmen *dauerhaft überwunden* werden können und es muss sich um *einmalige Hilfsaktionen* handeln.
 - Die Hilfe muss mit *harten Konsolidierungsaufgaben* versehen werden, um die „Belohnung“ von Kommunen mit hohen Deckungslücken einerseits, die „Bestrafung“ nachhaltig wirtschaftender Kommunen andererseits zu vermeiden.
 - Die Hilfen müssen *einmalig* sein, es muss jedwede Erwartung für einen Automatismus vermieden werden.

³⁵ Junkernheinrich 2011, S. 122; Geißler 2009.

- Die Schuldenübernahme darf nur *Teil* des finanzpolitischen Instrumentenmixes sein. Das eigentliche Ziel muss der Haushaltausgleich bleiben.
- 4. Selbst wenn diese Kriterien erfüllt werden, stoßen solche Ansätze an Grenzen:³⁶ Die interkommunale Solidarität, die sich im kommunalen Finanzausgleich verkörpert, darf dadurch nicht überstrapaziert werden. Der kommunale Finanzausgleich hat in der Vergangenheit ohnehin schon wiederholt als „Reservekasse“ der Länder herhalten müssen. Es besteht die Gefahr, dass solche Hilfen letztlich dem finanzpolitischen Interesse der einzelnen Länder untergeordnet und nicht an den entsprechenden kommunalen Bedarfen ausgerichtet werden.³⁷ Dazu kommt die Befürchtung, dass es in Folge der nicht nur dem Bund sondern auch den Ländern auferlegten Schuldenbremse zu dem Versuch der Länder kommt, die Verschuldung auf die kommunale Ebene „wegzudrücken“, zumal die zwischen dem Bund und den Ländern bzw. den Ländern untereinander vereinbarten Haftungsregel bei Nichterfüllung der Normen entsprechende Anreize setzen.³⁸
- 5. Schließlich bleiben eine Reihe von bislang noch nicht beantworteten Fragen:³⁹
 - Welches Volumen muss die Hilfe haben, um effizient und nachhaltig zu sein?
 - Wie soll die Hilfe zweckmäßig gestaltet sein? Was sind die komparativen Vorteile von Teilentschuldungen, Tilgungsstreckungen, Zinsgarantien bzw. ein Mix dieser Instrumente?
 - Nach welchen Kriterien sollen die Kommunen ausgewählt werden, die eine Hilfe erhalten? Soll eine Teilnahme freiwillig oder zwingend sein?
 - An welche Auflagen sollen entsprechende Hilfen geknüpft werden, um zukünftige Notlagen möglichst zu verhindern, aber auch um Fehlanreize in der kommunalen Haushalts- und Finanzwirtschaft zu vermeiden?
 - Können strukturelle Haushaltsprobleme damit wirklich gelöst werden, anders ausgedrückt: Lassen sich „Reifen mit Löchern“ mit diesen Instrumenten tatsächlich aufpumpen?
 - Inwieweit ist das Maß der selbst zu verantwortenden Verschuldung und der bisherigen Anstrengung zur Haushaltskonsolidierung zu bemessen und bei entsprechenden Entscheidungen zu berücksichtigen?
- 6. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Entwicklungen der Finanzkrise und deren Rückwirkungen auf die finanzwirtschaftliche Situation wird die Frage gestellt, ob es einen Anspruch der Kommunen an das jeweilige Bundesland auf dessen Einstandspflicht, also dessen Verpflichtung zum „bailing out“ gibt. Die Bundesländer haben es bislang vermieden, eine explizite rechtliche Garantenstellung für kommunale Schulden anzuerkennen.
Der Bundesgerichtshof hat in einer Revision gegenüber dem sog. Oderwitz-Urteil in 2003 darauf verwiesen, dass die Aufsichtsbehörden generell eine Haftung gegenüber den beaufsichtigten Kommunen haben. Der BGH hat die Kommunalaufsicht in diesem Urteil als „drittenschützend“ qualifiziert. Danach muss diese ihre Amtspflichten voll umfänglich wahrnehmen, d. h. das Urteil stellt auf die Amtshaftung der Kommunalaufsicht ab.

36 Goodspeed 2002, S. 409 ff.

37 Karl-Brauer-Institut des Bundes der Steuerzahler 2011, S. 396 ff., insbes. S. 398 ff.

38 Geiger 2011, S. 56.

39 Böttcher 2010, S. 199 ff., S. 210 ff.

Abgesehen von dieser höchstrichterlichen Entscheidung lassen sich die Ergebnisse der dazu vorliegenden rechtlichen Analysen wie folgt zusammenfassen.⁴⁰ Verfassungsrechtlich folgt aus Art. 28 Abs. 2 GG die staatliche Einstandspflicht im Falle des faktischen Kommunalkonkurses. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung und damit für den Kernbereich der gemeindlichen Aufgaben einen Anspruch der einzelnen Gemeinde auf finanzielle Mindestausstattung. Dabei gehört es nach herrschender Auffassung zum Wesensgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG, dass das jeweilige Bundesland den Gemeinden über die zur finanziellen Lebensfähigkeit erforderlichen Finanzmittel hinaus weitere Mittel in jenem Umfang zur Verfügung stellt, welche die Erfüllung substantieller Aufgaben des Selbstverwaltungsbereiches ermöglicht.

Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte „zum Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung“ zeigt jedoch, dass dieser zunehmend in einen Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bundeslandes gebracht und von dieser abhängig gemacht wird. Lediglich die Obersten Gerichte von Thüringen, Sachsen und Brandenburg haben sich bislang eindeutig zur Alimentierung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bekannt.⁴¹

7. Neben der Frage des „Ob“ ist auch bei der Frage des „Wie“ ein unterschiedliches Vorgehen der Länder zu konstatieren: So haben in der Vergangenheit eine Reihe von Bundesländern – ohne ausdrückliche Begründung – im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Mittel für Bedarfszuweisungen vorgesehen, die jenen Gemeinden auf Antrag zur Verfügung gestellt wurden, die aus eigener Kraft den Haushalt ausgleich nicht sicherstellen konnten. Ein bemerkenswertes „bailing out“ hat z. B. das Land Nordrhein-Westfalen bereits Ende der 80er Jahre notleidenden Empfängercommunen gewährt. Der seinerzeitige Ausgleichsstock wurde aufgelöst und als Entschuldungshilfe von insgesamt 107,6 Mio. Euro eingesetzt.

V. Der Haftungsverbund zwischen den Ländern und den Kommunen

1. Nur die unterstellte Einstandspflicht der Länder ist aber der Grund dafür, dass Kommunalkredite bislang aufsichtsrechtlich als risikolos (Gewichtung 0 im Solvabilitätsgrundsatz) eingestuft werden. Diese „geliehene“ Bonität ist der Ansatzpunkt einer grundsätzlichen Kritik, die dafür plädiert, an die Stelle des „Kooperations-Föderalismus“ einen „Wettbewerbsföderalismus“ zu setzen. Dieser müsse der institutionellen Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Belastungsverantwortung genügen. Es sei dann nur folgerichtig, ein solches System durch die Möglichkeit der öffentlichen, also auch der kommunalen Insolvenz, zu ergänzen. Tatsächlich werden – nicht nur in der eingangs erwähnten Boulevard-Presse – diese Optionen zunehmend als Lösungsansatz auch des kommunalen Finanzproblems erörtert, zumal im „Europäischen Stabilitäts-Mechanismus“ (ESM) Regeln zur Abwicklung von Staatsinsolvenzen vorgesehen sind.

40 Faber 2006, S. 691 ff.

41 Der Städetag 2010, S. 42; Junkernheinrich 2007.

2. Diesen Vorschlägen liegt die These zugrunde, dass der Föderalismus dauerhaft nur reformierbar ist, wenn er i. S. der finanzwirtschaftlichen Verantwortung bis hin zur institutionalisierten potentiellen Insolvenz zu Ende gedacht wird.⁴² Nur so würden letztlich Maßnahmen ausgelöst, die eine solche Konsequenz verhindern. Zugleich eröffne die Insolvenz die Perspektive eines späteren Neuanfangs, d. h. der Restrukturierung des Kommunalhaushaltes.⁴³ Auf diese Weise würden Vorsichtsmaßnahmen ausgelöst, durch die die Insolvenz zunächst möglichst verhindert und durch die klargestellt werde, dass eine Insolvenz alle Beteiligten zu einem Arrangement, zu einem Neustart zwinge. Insofern könnte die Möglichkeit der Insolvenz auch zu einer politisch attraktiven Institution werden.⁴⁴ Auch bei nachgeordneten Gebietskörperschaften, also auch bei Gemeinden, sei nicht deren Zahlungsfähigkeit, sondern die Eintrittsverpflichtung der übergeordneten Gebietskörperschaft maßgebend,⁴⁵ welche über die Glaubwürdigkeit einer „non-bail-out“ Drohung entscheide. Damit würde eine mangelnde Budgetdisziplin befördert und die übergeordneten Gebietskörperschaften in eine Situation gebracht, in der sie faktisch keine Alternative zur Hilfe gegenüber zahlungsunfähigen Gebietskörperschaften hätten. Die Solidität der Haushaltspolitik und ein daraus resultierendes gutes Kreditrating würden so zu einer Art „Kollektivgut“.
3. Aus dieser Erkenntnis resultieren zwei konzeptionelle Ansätze: Der eine, der z. B. vom *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium*⁴⁶ favorisiert wird, zielt auf eine Einschränkung oder gar Beseitigung der gegenseitigen Einstandspflicht. Dies wäre jedoch keine wirkliche Lösung des Problems, da ein solcher Verzicht auf Hilfe innerhalb einer so eng verflochtenen Struktur wie dem deutschen Föderalismus nicht glaubhaft und damit nicht praktizierbar ist. Zudem würde ein solcher formaler Verzicht die extreme Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft auch nicht zuverlässig ausschließen. Der andere Ansatz, der vom *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*⁴⁷ favorisiert wird, sieht in einem geeignet gestalteten Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften einen Weg, mit dem zwar die Politik nicht davon abgehalten werden kann Schulden aufzunehmen, der gleichwohl die Kapitalgeber an den Kreditmärkten davon überzeugen kann, ihre Ausleihungen an bestimmte öffentliche Adressen zurückzunehmen. Dass dieser Anreizmechanismus nicht nur in der Theorie sondern auch in der Praxis funktioniert zeigt wiederum ein Blick in die USA: Die Stadt Philadelphia versuchte im Jahr 1990 sich 375 Mio. US-Dollar auf dem Kapitalmarkt zu leihen. Aufgrund ihrer desolaten finanziellen Situation verweigerten private Investoren den Kredit. Die Gemeinde musste daraufhin in einen mühsamen, Jahre andauernden Konsolidierungsprozess ihre Finanzen aus eigener Kraft sanieren.⁴⁸

42 Blankart/Fasten/Klaiber 2006, S. 567 ff.; Schuppert/Rossi 2006; Blankart 2007, S. 190 ff.; Feld 2011, S. 61; Lewinski 2011, S. 171 f.

43 Paulus 2003, S. 863 ff.; Cranshaw 2007; Schwarz 2010, S. 49 ff.; Magin 2010.

44 Jochimsen/Konrad 2007, S. 11 ff.; Blankart/Klaiber 2004, S. 137 ff.

45 Nierhaus/Gebhardt 1999.

46 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005.

47 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005.

48 Homburg/Röhrbein 2006, S. 15.

VI. Disziplinierung der Kommunalverschuldung durch den Markt?

1. Ordnungspolitisch erscheint die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch Märkte attraktiv.⁴⁹ Ohne jedes Eingreifen der politischen Akteure würden die Gebietskörperschaften sich zwangsläufig bemühen, ein gutes Rating und damit günstige Kredite zu erhalten. Jene Gebietskörperschaften, denen ein „Investment Grade“ abgesprochen wird, würden durch Zinszuschläge bestraft oder in letzter Konsequenz kreditrationiert.⁵⁰

Nach herrschender Rechtsauffassung sind Gebietskörperschaften jedoch nicht insolvenzfähig. § 12 Abs. 1 der deutschen Insolvenzordnung lautet: „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen erstens des Bundes oder eines Landes; zweitens einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“ Die Insolvenzunfähigkeit gilt zunächst für den Bund und die Länder. Sie erstreckt sich aber nach allen Landesgesetzgebungen auch auf die Gemeinden.⁵¹

2. Mit Blick auf die Gemeinden ist daher festzustellen, dass der § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO die Insolvenzfähigkeit des Bundes und der Länder gänzlich ausschließt und in der Nummer 2 dieser Norm es den Ländern hinsichtlich ihreraufsichtsrechtlich untergeordneten juristischen Personen – und damit auch der Gemeinden – überlassen bleibt, ob diese dem Regime der Insolvenzordnung unterworfen sein sollen oder nicht. Für die Gemeinden statuiert die Norm also prinzipiell die Insolvenzfähigkeit und damit die Anwendbarkeit der gesamten Insolvenzordnung, „wenn das Landesrecht dies bestimmt“. Damit verweist der Bundesgesetzgeber auf die grundsätzlich bestehende Insolvenzfähigkeit und überantwortet dem Landesgesetzgeber die Verantwortung und Entscheidung für die Frage, ob die in seinem Hoheitsbereich domizilierenden Gemeinden dem Regime der Insolvenzordnung unterfallen sollen oder nicht.

Sämtliche Bundesländer haben bis heute diese Frage verneint. Zunächst ist die zentrale Begründung für diese Position, dass die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Insolvenzrechts bei Gemeinden zu untragbaren Ergebnissen führe, etwa durch das damit ausgelöste Recht eines jeden Gläubigers gegenüber der Gemeinde, den Insolvenzantrag zu stellen. Wichtigster Grund für diesen Ausschluss des Insolvenzverfahrens über kommunales Vermögen ist, dass mit der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gemäß § 80 Abs. 1 InsO der Schuldner sein Recht, das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen zu verwalten und darüber zu verfügen, an den Insolvenzverwalter verliert. Dies ist mit der öffentlichen Aufgabenerledigung der Kommunen nicht vereinbar.

3. Tatsächlich kann es nicht darum gehen, durch eine Änderung der Insolvenzordnung dieses Vorbehaltungsrecht der Länder ersatzlos aufzuheben. Es wäre nicht akzeptabel, dass gemeindliche Vermögen meistbietend zu verwerten. Vielmehr muss es Ziel sein, auch den Gemeinden das 1998/99 im Zuge der Reform des bis dahin geltenden Insolvenzrechts vorgesehene Planverfahren nach § 217 ff. InsO zu ermöglichen.⁵² Mit dieser Ergänzung des Insolvenzrechts wurde in Abkehr vom gesetzlich bis dahin vorgesehenen Liquidationsmechanismus die

49 Jochimsen 2007, S. 518 ff.; Konrad 2007, S. 581 ff.; Deutsche Bundesbank 2007 a, S. 60 ff.

50 Ziegenhorn 1999.

51 Faber 2006, S. 689.

52 Paulus 2003; Niederste-Frielinghaus 2007.

gleichwertige Sanierungsalternative ermöglicht. Dieser Ansatz zielt darauf, dass das schuldnerische Vermögen nicht zerschlagen und zur anteiligen Befriedigung der Gläubiger verwandt wird, sondern alternativ die Gläubiger und die Schuldner im Zusammenwirken versuchen, den Schuldner wieder in den Zustand erfolgreicher Marktteilnahme zu bringen. Es geht nicht um die insolvenzrechtliche Liquidation einer Gemeinde, sondern um eine Restrukturierung nach den Regeln des Sanierungs- bzw. Planverfahren der § 217 ff. InsO.⁵³

4. Die Frage ist, ob und wie diesem Wahlrecht der Länder ein praktikabler Inhalt zugeordnet werden kann. Eine Lösung könnte das US-amerikanische Chapter 9-Verfahren sein, das z. Z. das offensichtlich ausgefeilteste Gemeindeinsolvenzverfahren ist, und auf dessen Grundlage⁵⁴ z. B. in 2011 die haushaltswirtschaftliche Situation der Stadt Harrisburg und des „Kreises“ Jefferson County beordnet wurden.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass entgegen § 13 Abs. 1 Nr. 2 InsO, der die Antragsberechtigung sowohl dem Schuldner als auch dem Gläubiger einräumt, dieses Recht im Falle einer Gemeindeinsolvenz immer nur ausschließlich bei der Gemeinde selbst liegen sollte. Das heißt: Die Ziehung der Insolvenzoption ist nur als freiwilliger Akt in der Gemeinde und ihrer dazu politisch legitimierten Gremien vorstellbar.

Dem US-amerikanischen Vorbild folgend sollte eine Sanierung nur in Betracht kommen, wenn in deren Rahmen die kommunale Zahlungsfähigkeit durch die vom Insolvenzverwalter zu treffenden Maßnahmen wieder hergestellt wird und die Gläubiger auf ihre Forderung ganz oder zum Teil verzichten. Die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch Märkte setzt logisch voraus, dass die Kreditgeber im „Fall des Falles“ nicht – wie derzeit – letztlich vom Steuerzahler freigestellt werden, sondern mit Forderungsverlusten rechnen müssen. Nur unter dieser Voraussetzung haben Kreditgeber einen Anreiz, die jeweilige Verschuldungssituation genauer zu beobachten und ggf. Zinszuschläge zu verlangen oder die weitere Kreditvergabe ganz einzustellen.

Aufgabe des durch die Gemeinde bestimmten Insolvenzverwalters wäre es, überflüssige Ausgaben der Gebietskörperschaften zu kürzen, Vermögen – das nicht für die Wahrnehmung insbesondere der pflichtigen Gemeindeaufgaben benötigt wird – zu veräußern und die Gläubiger quotal zu befriedigen. Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Sanierung wären extreme Haushaltsnotlagen i. S. einer Existenzbedrohung ausgeschlossen, die Versorgung der Gemeindebürger mit lokalen Gütern bliebe gesichert.⁵⁵

5. Offen ist, ob ein solcher Ansatz politisch durchsetzbar ist. Für hier und heute ist diese Frage zu verneinen. Allerdings ist zu konstatieren, dass das Thema nicht mehr tabuisiert ist, sondern zumindest zu einer Facette in der Diskussion geworden ist. Bei seiner Verwirklichung entstünde immerhin eine funktionierende Schuldenbremse, bei der die Entscheidung über die Verschuldung dem Markt überlassen bleibt. Von Kommunen mit übermäßiger Verschuldung werden die Kreditinstitute höhere Zinsen verlangen und/oder die Kreditgewährung einstellen. Dies bewirkt beim Kreditnehmer einen Anreiz, sich weniger zu verschulden. Allerdings wäre die bisherige uneingeschränkte Privilegierung des Kommunalkredits in bankaufsichtsrecht-

53 Paulus 2003.

54 Wright 2008; Levitin 2009/2010, S. 78 ff.

55 Homburg/Röhrbein 2006, S. 16. Hansmann hat die einzelnen Schritte eines solchen Verfahrens abstrakt dargestellt. Hansmann 2012, S. 91 ff.

licher Hinsicht in einem solchen Szenario nicht mehr durchhaltbar.⁵⁶ Für die Banken wäre es dann folgerichtig, auf der Grundlage der doppischen Haushaltsabschlüsse die Bonität der kommunalen Kreditnehmer noch intensiver als bislang zu differenzieren.⁵⁷ Es käme also zu Abstufungen in der Risikoeinschätzung der Gemeinden, die bei den kreditgewährenden Banken zu einer komparativ höheren Unterlegung mit Eigenkapital für die Ausleihungen an diese kommunale Adresse und damit zu höheren Kreditkosten führt. Dies entspräche aber der ordnungspolitischen Logik dieses Ansatzes.

VII. Öffentliche Insolvenz als Ultima Ratio oder strategische und operative Antworten?

1. Am Ende dieser Ausführungen ist auf die Ausgangsfrage zurückzukommen: Wäre das Design eines Wettbewerbsföderalismus mit den disziplinierenden Wirkungen eines Insolvenzrechts für öffentliche Gebietskörperschaften nach US-amerikanischem Vorbild ein wesentlicher Beitrag für eine größere Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzpolitik auch in Deutschland? Die Antwort ist kein uneingeschränktes „Ja“ i. S. eines Königswegs. Zwar kann ein solches Modell die Eigenverantwortlichkeit von öffentlichen Gebietskörperschaften sichern und die Erwartungen des Finanzsystems stabilisieren. Es löst aber ein Problem nicht: Öffentliche Schuldner, die „too big to fail“ sind, würden auch bei einer geordneten staatlichen Insolvenz zu Ansteckungseffekten im Finanzsystem führen.⁵⁸ Die gegenwärtige Staatsschuldkrise verdeutlicht eindrucksvoll die Abhängigkeit vom Bankensektor, in die sich die öffentliche Haushaltswirtschaft manövriert hat, und die dazu führt, dass Stabilität der öffentlichen Finanzen auch Stabilität des Bankensektors voraussetzt.
2. Insofern ist der durch die Möglichkeit der öffentlichen Insolvenz flankierte Wettbewerbsföderalismus nur eine notwendige, aber eben nicht hinreichende Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik auch auf kommunaler Ebene. Der Wettbewerb im „Außenverhältnis“ muss ergänzt werden durch einen „Wettbewerb im Innenverhältnis“ i. S. eines institutionalisierten Prozesses, bei dem die Bürger über wesentliche Ausgaben – und damit zusammenhängende Belastungsalternativen – votieren können. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die kommunalen Ausgaben und die gemeindliche Verschuldung bei Existenz eines Finanzreferendums, mit dem zusätzliche Ausgaben von den Bürgern genehmigt werden müssen, signifikant geringer sind, als in rein repräsentativen Kantonen und Gemeinden.⁵⁹ Es wird nur dann zu einer wirklich nachhaltigen Korrektur der kommunalen Finanzpolitik kommen, wenn auf diese Weise die Betroffenen zu Beteiligten werden.
3. Diese Maxime sollte die künftige *strategische Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik* insofern bestimmen, als sie dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker Raum gibt und die Bürger direkter zur Lasttragung jener Daseinsvorsorge heranzieht, die im politischen Willensbildungsprozess nicht nur als erwünscht, sondern als notwendig apostrophiert wird.

56 Josten 2006, S. 133 ff.

57 Rehm/Tholen 2007, S. 309 ff.

58 Feld 2011, S. 65; Fasten 2011, S. 201 ff.

59 Feld/Matsusaka 2003, S. 2703 ff.

Die Steuerungsinstrumente der Kommunalpolitik müssen noch intensiver als bislang darauf angelegt werden, die Präferenz der Bürger zu erfassen und zu bewerten. Und schließlich muss eine ständige Aufgabenkritik sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ kommunaler Leistungen auf den Prüfstand stellen, auch um sachliche und zeitliche Prioritäten der Aufgabenerfüllung zu definieren. Bloße Leistungskürzungen⁶⁰ sind eine zu kurzatmige Antwort auf die sich abzeichnenden Herausforderungen.

4. Insgesamt muss – wie erwähnt – wieder eine stärkere Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Belastungsverantwortung hergestellt werden. In diesem Zusammenhang muss im Rahmen des kommunalen „Eigenbeitrages“ auch geprüft werden, ob noch bestehende Abgabenpielräume ausgeschöpft werden können. Dies gilt einmal für den Bereich der kommunalen Gebühren, wo unter Verweis auf die verwaltungsrechtliche Beschränkung des Ermessensspielraums bei der Entgelthöhe durch das Kostenüberschreitungsverbot mitunter die Auffassung vertreten wird, dass eine Erhöhung der Abgaben über das gegenwärtige Maß hinaus nicht möglich sei. Aber selbst in „klassischen“ Gebührenhaushalten wie Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Schlachthöfen ist eine Kostendeckung von über 90% die Ausnahme. Auch die jüngste Analyse des Deutschen Städtetages zeigt: Die Konsequenz der betriebswirtschaftlich gebotenen Zuordnung der Kosten bei der Gebührenfestsetzung nimmt schon beim Bestattungswesen und bei Bädern ab, bei den kulturellen Einrichtungen wird auf Kostendeckung weitgehend verzichtet.⁶¹ Diese Deckungs-Defizite werden mit verteilungspolitischen Aspekten der kommunalen Daseinsvorsorge begründet. Dieses Argument verkennt, dass damit die dauerhafte Leistungserbringung selbst gefährdet wird. Wo Deckungspotenziale nicht genutzt werden, bleibt als Alternative nur die Schließung dieser Einrichtungen. Soweit die Inanspruchnahme von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge soziale Bedenken aufwirft, sind die Instrumente der Sozialpolitik gefordert, wie sie z. B. über die jüngste Ergänzung der Hartz IV-Regeln auch bereitgestellt werden.

Auf kommunaler Ebene kommen zwei Abgaben der Definition der beitragsähnlichen Steuer nahe: Die Grundsteuer und die Zweitwohnungsteuer.⁶² Beide können in Richtung einer beitragsähnlichen Steuer weiterentwickelt werden, indem sie in eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer umgewandelt werden. Regressiven Belastungswirkungen solcher Abgaben könnte mit einem pauschalen Abzug der Wohnungsteuer von der Einkommensteuerschuld entgegengewirkt werden. Im Übrigen könnten für solche Haushalte, die Sozialleistungen beziehen, eine Steuerbefreiung vorgesehen oder bei der Berechnung des Sozialtransfers berücksichtigt werden.⁶³

5. Wesentlich ist weiterhin eine ständige *Aufgabenkritik* im Hinblick auf das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Damit verbinden sich folgende Anforderungen: Es muss zum einen sichergestellt werden, dass das Konnexitätsprinzip streng eingehalten wird und Aufgabenübertragung der Länder an die Gemeinden nicht zu Mehrbelastungen der kommunalen Ausgaben führen. Letzteres tritt immer dann ein, wenn pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten übertragen und/oder die Standards für deren Erfüllung angehoben

60 Ernst & Young 2011.

61 Deutscher Städtetag 2012, S. 20 ff.

62 Zimmermann 2011, S. 194 ff.; Bund der Steuerzahler 2011.

63 Beck/Prinz 2011, S. 339 ff.

werden. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Länder im Hinblick auf die Schuldenbremse den Gemeinden keine zusätzlichen Ausgaben überantworten.

Zum anderen müssen die Kommunen auch ihre *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer ständigen Effektivitäts- und Effizienzprüfung unterziehen*. Der Nachweis einer solchen Prüfung sollte kommunalrechtlich verankert werden, etwa als gesonderter Bericht zu jedem Haushaltsplan. Schließlich sollten die Personalausgaben bei zurückgehenden Einwohnerzahlen Anlass sein, den Personalumfang zu revidieren, ggf. auch durch Zusammenlegung von Einrichtungen zwischen mehreren Kommunen zu reduzieren.

6. Solche Ansätze sollten zudem begleitet werden von einem *Paradigmenwechsel des Selbstverständnisses der kommunalen Finanzpolitik*. Diese darf sich zum einen nicht – wie dies häufig in der Vergangenheit der Fall war – lediglich als Transformator von Ansprüchen ihrer Bürger sehen. Zum anderen bedeutet dies aber auch, nicht deshalb Ausgabenneigungen nachzugeben, weil übergeordnete Ebenen – der Bund und die Länder – Mittel für Vorhaben bereitstellen, die ohne diese Alimentation in lokaler Verantwortung nicht in Angriff genommen würden. *Junkernheinrich* bringt es auf den Punkt, wenn er darauf hinweist, dass die mangelnde Spürbarkeit finanzpolitischer Entscheidungen das Kardinalproblem der kommunalen Haushaltspolitik darstellt.⁶⁴ Solange die Politik mit der Kreditaufnahme über die Möglichkeit verfügt, öffentliche Leistungen scheinbar zum Nulltarif anbieten zu können, – so prognostiziert er – wird das Risiko fortdauernder Defizite bestehen bleiben. Deshalb schlägt er vor, dass die Überschreitung einer Kreditobergrenze regelgebunden einen eigenständigen finanziellen Beitrag der Gemeindebürger zur Haushaltssicherung auslösen sollte. Die Kreditobergrenze selbst sollte auf den Primärsaldo abstellen, dessen Defizit signalisiert, dass die laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen nicht mehr gedeckt werden.
7. Von Max Frisch stammt das Wort, dass Krisen auch etwas Positives sein können, wenn man diesen den Charakter der Katastrophe nimmt. In der chinesischen Schrift sind die Zeichen für Risiko und Chance identisch. Die Kommunen sollten ihre Verschuldungskrise insofern als Chance begreifen, grundsätzliche Weichenstellungen der Steuerung des kommunalen Handelns einzuleiten, um die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung abzusichern und spätere Generationen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren.

Abstract

Hannes Rehm; The future of refinancing for municipalities

banking regulation; financial crisis; rating of municipalities; outstanding debt of municipalities; credit markets; bail outs by states; debt crisis

Due the banking crisis the performance of the national and international financial markets has been changed dramatically. One of the results are new challenges for the refinancing of municipalities. A remarkable part of the total capacity of the financial market will be absorbed by states

⁶⁴ *Junkernheinrich* 2010, S. 196.

and the banking industry itself. In addition the credit capacity of the banks will be reduced by new patterns of regulation (Basel III). Therefore the local authorities must be aware to improve its creditworthiness. This is not only an issue of potential bail out by the states but also a request on the sustainability of local finance.

Literaturverzeichnis

- Bajohr, Stefan (2011), Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?, in: Marc Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 215 ff.
- Basel Committee on Banking Supervision (2011), Basel III – ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähige Banken und Banksysteme, Basel.
- Beck, Hanno und Aloys Prinz (2011), Eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer als Alternative zu kommunalen Bagatellsteuern, in: Wirtschaftsdienst, H. 5, S. 339 ff.
- Bertelsmann Stiftung (2008), Kommunaler Schuldenreport, Gütersloh, S. 38.
- Birkholz, Kai (2007), Zielsetzungen und Rahmenbedingungen eines kommunalen Debt Managements, in: Reinbert Schauer, Dietrich Budäus und Christoph Reichard (Hrsg.), Public and Non-Profit Management, Arbeitsbericht und Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich, Potsdam, S. 47 ff.
- Blankart, Charles B. und Achim Klaiber (2004), Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: Christoph A. Schaltegger und Stefan Schaltegger (Hrsg.), Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Festschrift für René L. Frey, Zürich, S. 137 ff.
- Blankart, Charles B., Erik Fasten und Achim Klaiber (2006), Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, H. 9, S. 567 ff.
- Blankart, Charles B. (2007), Föderalismus in Deutschland und in Europa, Baden-Baden, S. 190 ff.
- Böttcher, Florian (2010), Wege aus der Schuldenfalle. Ein Vorschlag zur Bildung des kommunalen Schuldenproblems in Nordrhein-Westfalen, in: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen und Reinhard Meyers (Hrsg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster u. a., S. 199 ff., S. 210 ff.
- Brandt, Imke (2008), Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Analyse kommunaler Finanzen, Wismar.
- Budäus, Dietrich (2006), Rating von Bund, Ländern und Kommunen. Wie kreditwürdig ist der öffentliche Sektor?, in: Hermann Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Baden-Baden, S. 167 ff.
- Budäus, Dietrich und Dennis Hilgers (2011), Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Marc Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 253 ff.
- Bund der Steuerzahler (2011), Zur Reform der Grundsteuer, Wiesbaden.
- Committee on the Global Financial System (2011), The impact of sovereign credit risk on banking funding conditions, CGFS Papers No 43, Washington.
- Cranshaw, Friedrich (2007), Insolvenz – und finanz-rechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, Berlin.
- Der Städetag (2000), Gemeindefinanzbericht 2000, S. 83.
- Der Städetag (2010), Gemeindefinanzbericht 2010, S. 42.
- Deutsche Bundesbank (2007), Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahre 2000, in: Monatsbericht Juli 2007, S. 29 ff.
- Deutsche Bundesbank (2007 a), Zum disziplinierenden Einfluss der Finanzmärkte auf die staatliche Haushaltspolitik, in: Monatsbericht Oktober 2007, Frankfurt am Main, S. 60 ff.
- Deutsche Bundesbank (2011), Die Schuldenbremse in Deutschland – wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, in: Monatsbericht Oktober 2011, S. 15 ff.
- Deutsche Bundesbank (2011 a), Finanzstabilitätsbericht November 2011, S. 24 f.
- Deutsche Bundesbank (2012), Monatsbericht April 2012, S. 9.
- Deutscher Landkreistag (2011), H. 10, S. 409.
- Deutscher Landkreistag (2011 a), H. 10, S. 410.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2010), Die kommunale Verschuldungsdiagnose. Bestandsaufnahme und Entscheidungshilfen zur kommunalen Entschuldung, 152. Finanzausschuss des Deutschen Landkreistages, Berlin.
- Deutscher Städetag (2011), Gemeindefinanzbericht 2011, S. 40.
- Deutscher Städetag (2011 a), Gemeindefinanzbericht 2011, in: Der Städetag, H. 5, S. 6.
- Deutscher Städetag (2012), Gemeindefinanzbericht 2011, Köln, S. 20 ff.
- Ernst & Young (2011), Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen 2011 – Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen, Frankfurt a. M.
- Europäische Zentralbank (2010), Finanzstabilitätsbericht, Frankfurt/M.

- Europäische Zentralbank (2011), Märkte für langfristige Fremdfinanzierungsinstrumente der Banken im Eurowährungsgebiet, in: Monatsbericht November, S. 81 ff.
- European Commission (2011), Capital Requirements Directive (CRD IV) vom Juli.
- Faber, Angela (2006), Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, in: Hans-Günter Henneke u. a. (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, München, S. 685-700.
- Fasten, Erik R. (2011), Financial Markets and Public Finance. Sovereign Risks, Credit Markets and Fiscal Federalism, Baden-Baden, S. 201 ff.
- Feld, Lars P. und John G. Matsusaka (2003), Budget referendums and government spending, evidence from Swiss cantons, in: Journal of Public Economics, Vol. 87, S. 2703 ff.
- Feld, Lars P. (2011), Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen, S. 45 ff.
- Feld, Lars P., Alexander Kalb, Marc-Daniel Moessinger und Steffen Osterloh (2011), Sovereign Bonds Market: Reactions to fiscal rules and no-bail-out-clauses – The Swiss Experience, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Fitch-Ratings, German Länder and Municipalities (2010), Rating Approaches and Current Rating/Credit-Profiles, New York, London.
- Frischmuth, Birgit (2011), Offene Zukunft des Kommunalkredits?, in: Deutscher Städetag, Gemeindefinanzbericht 2011, Der Städetag, H. 5, S. 44 ff.
- Geiger, Christian A. (2011), Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Marc Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 49 ff.
- Geißler, René (2009), Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, Potsdam.
- Goodspeed, Timothy J. (2002), Bailouts in a Federation, in: International Tax and Public Finance, S. 409 ff.
- Hansmann, Marc (2011), Die strukturelle Krise am Beispiel der Stadt Hannover, in: Ders. (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 90 ff.
- Hansmann, Marc (2012), Vor dem dritten Staatsbankrott?, München, S. 91 ff.
- Haug, Peter (2009), Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?, in: IWH-Pressemitteilung 32/2009.
- Heinemann, Friedrich, Lars P. Feld, Benny Geys, Christoph Gröpl, Sebastian Hauptmeier und Alexander Kalb (2009), Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden, S. 12.
- Henneke, Hans-Günter (2011), Verfassungsfragen der Kommunalfinanzen 2010/2011, in: Der Landkreis, Oktober 2011, S. 396 ff., insbes. S. 398 ff.
- Hermann, Karolin (2011), Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite in: Wirtschaftsdienst, H. 10, S. 686 ff.
- Homburg, Stefan und Kristina Röhrlin (2006), Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, in: Der Staat, H. 2, S. 1 ff.
- Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2009), Kommunaler Gesamtabschluss – Die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin.
- Jochimsen, Beate (2007), „Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst, H. 8, S. 518 ff.
- Jochimsen, Beate und Kai A. Konrad (2007), Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Diess. (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Berlin, S. 11 ff.
- Josten, Ralf (2006), Kommunalkreditgeschäft: Kommunen zwischen Insolvenzfähigkeit und finanzwirtschaftlichem Kollaps, in: Bank- und Kapitalmarktrecht, H. 4, S. 133 ff.
- Junkernheinrich, Martin (2007), Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur infraföderalen Finanzaufteilung, in: Martin Junkernheinrich u. a. (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen in der deutschen Finanzverfassung, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin. (2009), Umgang mit kommunalen Schulden-Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenspolitik, in: Ralf Th. Baus, Hendrik Scheller und Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden, S. 161 ff.
- Junkernheinrich, Martin (2010), Kommunalverschuldung. Zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen und Reinhard Meyers (Hrsg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil. Rüder Robert zum 65. Geburtstag, Münster u. a., S. 175 ff.
- Junkernheinrich, Martin (2011): Wege aus der kommunalen Schuldenfalle, Konzept zur Lösung des Kassenkreditproblems, in: Marc Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 115 ff.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011): Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern, Berlin, S. 396 ff.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011 a), Kommunal Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Berlin, S. 22.
- Konrad, Kai A. (2007), Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, in: Wirtschaftsdienst, H. 9, S. 581 ff.

Quo vadis Kommunalverschuldung?

- Kronberger Kreis/Stiftung Marktwirtschaft (2011), Systemstabilität für die Finanzmärkte, Frankfurt/M., S. 19.
- Lewitin, Adam (2009/2010)), Experts Examine Municipal Financial Distress, in: American Bankruptcy Institute Journal, Dec. 2009/Jan. 2010, S. 78 ff.
- Lewinski, Kai von (2011), Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen, S. 171 f.
- Magin, Christian (2010), Kommunale Rechnungslegung. Konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz, Diss. Speyer.
- Niederste-Frielinghaus, Stefan (2007), Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Haushalte, Diss. Stuttgart.
- Nierhaus, Michael und Ihno Gebhardt (1999), Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, Berlin.
- Paulus, Christoph (2003), Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit der Gemeinden, in : Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht, H. 19, S. 863 ff.
- Rehm, Hannes und Michael Tholen (2007), Das neue System der Haushaltsrechnungen im Spiegel des Ratings für kommunale Gebietskörperschaften, in: Martin Brüggemeier et al. (Hrsg.), Controlling und Performance im öffentlichen Sektor, Bern, S. 309 ff.
- Rehm, Hannes und Michael Tholen (2008), Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin, S. 91 ff.
- Rehm, Hannes (2011), Reformen der internationalen Finanzarchitektur, in: Kredit und Kapital, H. 3, S. 317 ff.
- Rottmann, Oliver und Thomas Lenk (2009), Kommunales Zins- und Schuldenmanagement, Leipzig.
- Schäfer, Sebastian und Horst Zimmermann (2011), Aufgabenvergleich zwischen Bundesländern – die Rolle des Kommunalisierungsgrades, in: Wirtschaftsdienst, H. 4, S. 249 ff.
- Scholz, Frank, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.) (2005), Risikomanagement der öffentlichen Hand, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke und Matthias Rossi (2006), Bausteine einer bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, Hertie School of Governance Working Paper, No. 3, Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2005), Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Bernd Genser (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin, S. 131 ff.
- Schwarz, Kyrrill-A. (2010), Systematische Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Deutschland, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, S. 49 ff.
- Thelen-Pischke, Hiltrud und Martin Eibl (2011), Solvency II und Basel III – Ihre Wirkung auf die Refinanzierung von Banken, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; H. 14, S. 698 ff.
- Wambach Martin, Gunnar Stark und Alexander Etterer (2009), Kommunales Zins- und Schuldenmanagement, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005): Haushaltsskripten im Bundesstaat, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin.
- Wright, Robert E. (2008), One Nation under Debt, New York.
- Ziegenhorn, Burkhart (1999), Market-based Fiscal Discipline: Disziplinierung staatlicher Schuldner durch den Kapitalmarkt, Frankfurt/Main.
- Zimmermann, Horst (2011), Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer, in: Marc Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 194 ff.
- Zipfel, Frank (2010), „Bail Out“ für Kommunen – das bündische Prinzip in der Praxis, Deutsche Bank Research, 9. November 2010.