

## I.

Die jüngsten Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes weisen im 1. Quartal 2010 für die aggregierten Gemeindefinanzen ein Defizit von 6,5 Mrd. Euro aus, nach 3 Mrd. Euro vor Jahresfrist. Dabei verstärkte sich der Druck auf die Kommunalhaushalte durch gleichzeitig merklich rückläufige Einnahmen und stark steigende Ausgaben. Insgesamt sanken die Einnahmen um  $3\frac{1}{2}\%$  (./ 1  $\frac{1}{4}$  Mrd. Euro). Dabei viel insbesondere das Steueraufkommen um fast  $17\%$  (./ 2 Mrd. Euro) niedriger aus als vor Jahresfrist. Per Saldo war dies fast ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Gewerbesteuererträge nach Abzug der Umlage erneut, und zwar um  $\frac{1}{5}$  einbrachen. Deutlich rückläufig waren zudem die in den meisten Ländern an das Steueraufkommen gekoppelten Schlüsselzuweisungen (./  $6\%$  bzw. ./ 0,5 Mrd. Euro). Gedämpft wird der Einnahmerückgang durch Zuwächse bei sonstigen Zuweisungen der Länder, nicht zuletzt für Investitionen im Rahmen des zweiten Konjunkturpaketes.

Gleichzeitig stiegen die Ausgaben der Gemeinden im gleichen Zeitraum um  $5\frac{1}{2}\%$  (bzw.  $2\frac{1}{2}$  Mrd. Euro). Der größte Beitrag hierzu entfiel auf die Sozialleistungen (+  $10\%$  bzw. 1 Mrd. Euro). Aber auch beim laufenden Sachaufwand ist mit  $5\%$  ( $\frac{1}{2}$  Mrd. Euro) ein starker Zuwachs zu verzeichnen. Darüber hinaus deutet der Anstieg bei den laufenden Zuschüssen an sonstige Einrichtungen um  $\frac{1}{4}$  Mrd. Euro auf weiter anhaltende Ausgliederungen von Einrichtungen und das heißt: auf eine steigende Bedeutung von Nebenhaushalten hin. Die Zunahme bei den Sachinvestitionen um  $9\frac{1}{2}\%$  ( $\frac{1}{4}$  Mrd. Euro) wurde vollständig durch höhere Zuweisungen von den Ländern finanziert.

Insgesamt dürfte das Defizit der Gemeindehaushalte in 2010 3 Mrd. Euro erreichen, dabei ist der deutliche Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens bereits eskomptiert.

Gleichzeitig wird der schon in den zurückliegenden Jahren gewachsene Bestand an Kassenkrediten, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen sind, weiter zunehmen. In dem 1. Quartal 2010 ist das Volumen dieser Verschuldungskategorie gegenüber dem Ende des Vorjahres um  $2\frac{1}{2}$  Mrd. Euro auf  $37\frac{1}{2}$  Mrd. Euro gewachsen, wobei sich der Anstieg je Einwohner auf die im Durchschnitt jetzt bereits heute insofern hoch belasteten Länder Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-

Westfalen konzentrierte. Darin spiegelt sich der faktische Einsatz der Kassenkredite als Finanzierungsinstrument wider. Natürlich gibt es zwischen den rd. 11.500 Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt starke Verschuldungsunterschiede. Die Spannweite reicht von Kommunen ohne Kreditverbindlichkeiten bis hin zu Gemeinden mit erheblichen Schieflagen. Bei letzteren versucht die Kommunalaufsicht der jeweiligen Länder schon seit vielen Jahren durch strenge Auflagen für die Haushaltswirtschaft die Schuldenentwicklung zu bremsen, etwa durch Haushaltssicherungsgesetze.

## II.

Für eine Annäherung an unser Thema, ob und inwieweit die Finanzkrise die Verschuldungsmöglichkeit und –fähigkeit der Kommunen beeinflusst, ist ein Blick auf die längerfristige Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die Kommunen angezeigt. Lag Anfang der 70er Jahre der Anteil der kommunalen Kreditaufnahme an der Gesamtverschuldung bei rd. 37 %, so baute sich diese Quote – bei Verdoppelung des gesamten staatlichen Schuldenstandes bis 1990 – auf 12 % ab. Nach der deutschen Vereinigung wuchs das Volumen der Verschuldung der Gemeinden insgesamt weiter an, der Anstieg der Kreditmarktschulden je Einwohner blieb aber begrenzt. Dazu haben auch die erwähnten Ausgliederungen von schuldenbelasteten Einrichtungen aus den Kernhaushalten beigetragen. Neben Ausgliederungen von Betrieben etwa im Aufgabenbereich „Entsorgung“ schieden auch kaufmännisch-buchene Zweckverbände aus dem Berichtskreis der Schuldenstatistik aus. Aktuelle Analysen zeigen, dass etwa die Hälfte aller Schulden im Einflussbereich der Gemeinden nicht mehr zum engen Berichtskreis zählt. Soweit es sich bei den ausgegliederten Einheiten um Marktproduzenten mit eigenständigem Rechnungswesen und Autonomie im Kerngeschäft handelt, ist eine Einrechnung ihrer Verbindlichkeiten in die staatlichen Schulden auch nicht sachgerecht. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung kann festgestellt werden, dass der Anteil der Kommunen an den Schulden aller Gebietskörperschaften heute auf 6 ½ % zurückgegangen ist, bei einem absoluten Schuldenstand von rd. 112 Mrd. Euro ausstehender Kommunalschuld.

## III.

Die Finanzkrise stellt die Kommunen in mehrfacher Hinsicht vor neue Herausforderungen:

Erstens hat die Entwicklung seit Herbst 2008 die finanzwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit der Gemeindehaushalte auf eine erneute Nagelprobe gestellt: Die realwirtschaftlichen Konsequenzen der Verwerfungen an den internationalen Kapitalmärkten haben die Ergiebigkeit der wichtigsten Einnahmequelle – der Gewerbesteuer – aufs Ganze gesehen deutlich zurückgehen lassen. Gleichzeitig haben sich auf der Ausgabenseite die Anspruchsgrundlagen für jene Transfers erhöht, für welche die Kommunen ungeachtet aller Bekennnisse zur Konnexität die Ausgabenverantwortung tragen.

Zweitens geht damit einher sowohl eine Beeinträchtigung der Kreditfähigkeit der Kommunen i. S. ihrer finanzwirtschaftlichen Bonität, eine Entwicklung, auf die noch näher eingegangen wird, als auch eine komparative Einengung des verfügbaren Refinanzierungspotentials auf den Märkten, in denen durch die Finanzkrise strukturelle Verwerfungen ausgelöst wurden. Auch darüber ist im Einzelnen noch zu sprechen. Mag man bereits an dieser Stelle einwenden, dass die öffentliche Hand immer so zinsrobust sei, dass sie sich gegenüber anderen Konkurrenten am Markt durchsetzen kann. Die Situation der Kommunalhaushalte erlaubt aber im Durchschnitt keine neuen wesentlichen Zusatzbelastungen durch Zinsausgaben, und mit den Instrumenten der Zinsminimierung muss man, das haben die zurückliegenden Jahre gezeigt, behutsam und überlegt umgehen.

Nicht zuletzt die Haushaltsprobleme in der EU, speziell die Haushaltssituation in Griechenland, aber auch in anderen peripheren Ländern der Gemeinschaft, Italien, Spanien, Portugal, Irland, haben drittens eine Diskussion über die Frage ausgelöst, ob einer in der Ursache noch nicht ganz überwundene Finanzkrise nicht eine Krise der Staatsfinanzierung folgt. Als deren Vorboten können übrigens auch die schwierige Situation einer ganzen Reihe US-amerikanischer Gemeinden aber auch von Bundesstaaten wie Kalifornien und Alabama sein. Auch in Deutschland sehen wir solche Indizien. Allein in Nordrhein-Westfalen sind ein Drittel aller Gemeinden zu einer selbständigen Haushaltsführung nicht mehr befähigt und kommunalrechtlich auch nicht legitimiert, sondern stehen unter dem Kuratel der Kommunalaufsicht.

Viertens wirft diese Krise der Staatsfinanzierung die Frage auf, ob die Haftungskette des vertikalen Finanzausgleiches in der Bundesrepublik dauerhaft trägt, letztlich bis hin in die aufsichtsrechtliche Präferenzierung des Kommunalkredits – die Nullanrechnung im § 10 KWG – oder ob die zumindest latente Gefahr besteht, dass diese auf Länder- und/oder Bundes-Ebene reißt.

Fünftens wartet der Markt die Antwort auf diese Frage nicht einfach ab, sondern er entwickelt dafür seine eigenen Beurteilungskriterien auch mit Hilfe der Rating-Agenturen.

Ich bin nicht so vermessen, Ihnen auf alle diese Fragen heute eine abschließende Antwort zu geben. Es kann nur um Anstöße zur Diskussion gehen und diese möchte ich auf die Frage konzentrieren, wie unter solchen Umständen eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik angegangen und verwirklicht werden kann.

#### IV.

Am Anfang der skizzierten analytischen Schrittfolge sollte die Frage stehen, ob und in welchem Umfang die Finanzkrise die Refinanzierungspotentiale für öffentliche Schuldner und damit auch für kommunale Schuldner beeinflusst bzw. hier neue Rahmendaten geschaffen hat. Dabei ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass nach Ausbruch der Finanzkrise und nach dem Zusammenbrechen der Märkte Bankschuldverschreibungen letztlich nur mit staatlichen Garantien platzierbar waren, die allerdings im Rahmen der nationalen Stabilisierungsmaßnahmen i. d. R. nur für begrenzte Laufzeiten – in Deutschland z. B. drei Jahre – gewährt wurden. Die Refinanzierung der Banken erfolgte also in den zurückliegenden Jahren in einem engen Laufzeitenbereich. Deshalb kann es nicht überraschen, dass ab 2011 auf dem internationalen Markt allein Bankschuldverschreibungen in Höhe von rd. 3,2 Mrd. Euro zur laufzeitmäßigen Konsolidierung anstehen. Ebenfalls stehen etwa 500 Mrd. Euro Corporate Bonds in der gleichen Periode zur Konsolidierung an sowie etwa 700 Mrd. Euro zur Refinanzierung von Hedge Fonds.

Diese Situation wird erheblich belastet durch die anstehende Finanzierung der enorm gewachsenen staatlichen Defizite, sowohl was den Volumen- als auch was den Struktureffekt betrifft. Mit Struktureffekt ist die labile Situation in der Eurozone gemeint, insbesondere die offene Frage der Refinanzierung der Staatshaushalte in Griechenland, Italien, Spanien, Portugal, Irland und – von der Dynamik am erschreckendsten – auch in Großbritannien. Dazu kommt die hohe Abhängigkeit der US-amerikanischen Defizitfinanzierung von der Bereitschaft der chinesischen Zentralbank, entsprechende Refinanzierungspapiere wie in der Vergangenheit auch in der Zukunft aufzunehmen. Man kann die Dinge drehen und wenden wie man will: der nicht zuletzt mit staatlichen Konjunkturprogrammen unterstützte Aufschwung wird in den Industrieländern von der hohen Schuldenlast überschattet. Der

Problemlöser wird selbst zum Problem, das kleine Übel zum Großen: die öffentlichen Hilfen haben die Defizite der Industriestaaten auf den höchsten Stand seit dem zweiten Weltkrieg katapultiert. Nach den Prognosen des Internationalen Währungsfonds erhöht sich das Verhältnis von Schulden zur Wirtschaftsleistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) in den entwickelten Ländern sprunghaft: lag die Quote vor der Krise 2006 im Schnitt bei 78 %, erreicht sie in diesem Jahr vermutlich schon 106 %, in 2014 könnte sie auf 114 % steigen.

Dazu kommen Belastungen der Märkte für das Geschäft mit der öffentlichen Hand durch regulatorische Änderungen. Bei der aktuellen Diskussion stehen vor allem zwei Themen im Vordergrund: Eine Bankenabgabe sowie neue Anforderungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, die unter dem Stichwort Basel III diskutiert werden. Lassen Sie mich zu Letzterem nur zwei Anmerkungen machen: Die Vorschläge im Rahmen von Basel III befinden sich im Endstadium der Diskussion. Aus heutiger Sicht sind zwei Punkte für unser Thema wichtig:

- Erstens: Eine verbindliche Leverage-Ratio, d. h. eine max. Begrenzung der Bilanzsumme bezogen auf das Eigenkapital, hätte auch für das risikoarme Geschäft mit der Finanzierung des öffentlichen, und das heißt eben auch des kommunalen Sektors direkte Auswirkungen. Die traditionell niedrigen Margen werden dann aus Sicht der Banken durch die daraus resultierende höhere Eigenkapitalunterlegung weiter belastet. Als Konsequenz wird man dieses Geschäft einschränken.
- Zweitens wird die mögliche Schlechterstellung des Pfandbriefs gegenüber anderen Anlageinstrumenten unter dem Basel III Liquiditätsregime den Pfandbrief als Anlageinstrument für andere Finanzinstitute weniger attraktiv machen, damit den Pfandbriefmarkt insgesamt schwächen und insofern die Refinanzierung der öffentlichen Haushalte erschweren .

Wir stehen also vor beachtlichen Belastungen der Märkte was die Absorptionsfähigkeit dieser Finanzierungsanforderungen betrifft. Die Kommunen müssen sich hier also insgesamt auf härtere Zeiten für die Schuldenfinanzierung einrichten. 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 Kom-

munalhaushalte ist hier aber ein Spielraum für die Ausweitung dieser Quote kaum noch gegeben.

## V.

Es ist eine empirische Tatsache, dass insbesondere hohe staatliche und kommunale Schuldenquoten selbst Einfluss auf die Ökonomie und damit auf das Zins-Wachstumsdifferenzial haben. Ein unmittelbarer belastender Effekt auf das Zinsniveau kann sich über Risikoprämien ergeben, in die höhere Ausfallwahrscheinlichkeiten etwa aufgrund von erwarteten Tragfähigkeitsproblemen einfließen. Entstehen Zweifel daran, dass die zukünftig zur Schuldenbedienung notwendigen Primärüberschüsse realisiert werden können (oder aus Sicht der politischen Entscheidungsträger sollen), werden höhere Risikoprämien in die Verzinsung eingepreist werden.

Dieser Befund erhält zusätzliche Brisanz dadurch, dass das erreichte hohe Niveau der Zinszahlung dazu führt, dass auch kommunale Konsolidierungsanstrengungen nicht ausreichen, die zusätzlichen Zinseffekte aufgrund der Neuverschuldung abzudecken. Damit verbunden ist im Zeitablauf die faktische Abkopplung der Neukredite von Vermögens- und Leistungsäquivalenten. Entweder sind die Kredite indirekt in konsumtive Ausgaben geflossen, was man für die Mehrzahl der mit Kassenkrediten aufgenommen Mittel unterstellen kann, oder aber die mit den Krediten finanzierten Investitionen sind nicht mehr existent bzw. haben unter Berücksichtigung von Abschreibungen den Buchwert von Null erreicht. Daraus resultiert eine sich verstärkende Tendenz zur vermögensunabhängigen Kreditfinanzierung mit einem kontinuierlichen Anstieg der Verschuldung bei gleichzeitig sinkendem Vermögen.

## VI.

Aber nicht nur die Nachfragesituation, auch die Angebotsseite hat sich aufgrund der Verwerfungen der Finanzkrise verändert, weil die Kreditinstitute zunehmend nach der Eigenbonität der Kommunen differenzieren, häufig gestützt auf die Analysen von Rating-Agenturen, die sich nunmehr auch mit der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen befassen. So hat z. B. die Rating-Agentur Fitch Anfang 2010 eine Studie zur Bonitätseinschätzung deutscher Kommunen vorgelegt, basierend auf Kennziffern, die den Verschuldungsstand, die kommunalen Einnahmen und die Ausgaben auf die Einwohnerzahl bezie-

hen, aber auch auf die Zinsausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben abstellen. Unabhängig von den Abstufungen im Einzelnen zeigt sich, dass die Kreditwürdigkeit jener Gemeinden, die in relativ finanzschwachen Bundesländern angesiedelt sind, deutlich unter jenen der finanzstärkeren Bundesländer liegt. Das erklärt sich aus den jeweils unterschiedlichen ökonomischen Strukturen – steuerstarke Bundesländer haben i. d. R. auch steuerstarke Gemeinden – wie auch aus der unterschiedlichen Fähigkeit der Bundesländer, ihre Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu alimentieren. Das Kommunalrating hat unmittelbar Bedeutung für jene Gemeinden, die den Kapitalmarkt, etwa über eine Anleihe, beanspruchen wollen. Mittelbar wird es aber auch bei der Kreditfinanzierung als ergänzendes Instrument der Bonitätseinschätzung und einer entsprechend differenzierten Konditionsgestaltung zunehmend eine Rolle spielen.

Man muss an dieser Stelle fragen, warum Rating-Agenturen gewissermaßen an die Stelle der Kommunalaufsicht und deren Funktion bei der Beurteilung der Belastungsfähigkeit des Kommunalhaushalts treten. Eine generelle Antwort darauf ist die Feststellung, dass in den zurückliegenden Jahren die Wirksamkeit der kommunalen Aufsicht zur Gewährleistung fiskalischer Disziplin der Kommunen deutlich abgenommen hat. Die Probleme sind vor allen Dingen in größeren Städten mittlerweile so stark, dass sie auch mit dem gängigen Instrumentarium nicht mehr angegangen werden können.

*Schwarting* verweist als Gründe für dieses Versagen u. a. auf folgende Aspekte:

- Die staatliche Aufsicht steht in einem latenten Konflikt zum Grundgesetz, insoweit kann sie – abgesehen von dem Fall der Bestellung eines Beauftragten – nicht unmittelbar in kommunales Handeln eingreifen.
- Das staatliche Genehmigungsverfahren ist letztlich nur funktionsfähig, sofern es auf wenige überschaubare Problemfälle angewandt wird. Bei zunehmender Zahl unausgeglichener Haushalte ist die Aufsichtsbehörde allein personell überfordert.
- Die schärfste Waffe der Kommunalaufsicht, die Bestellung eines Beauftragten, ist bislang lediglich bei kleineren Kommunen, und auch dort nur selten, eingesetzt worden, bei größeren Städten bislang noch nie.
- Die typischen Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsverfahren, wie Verzicht auf freiwillige Leistungen oder Beförderungsstopps sind möglicherweise angemessen, um kleinere Defizite zu beheben. Für das Ungleichgewicht der kommunalen Haushalte in größeren Dimensionen sind sie nicht geeignet und es fehlen entsprechende Rechtsnormen.

- Schließlich erschweren die engen Wechselbeziehungen zwischen den politischen Repräsentanten einer weisungsabhängigen Kommunalaufsicht die Umsetzung konsequenter Konsolidierungsaufgaben.

## VII.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Entwicklungen in der Finanzkrise und deren Rückwirkungen auf die finanzwirtschaftliche Situation ist die Frage gestellt worden, ob es einen Anspruch der Kommunen an das jeweilige Bundesland auf dessen Einstandspflicht, also dessen Verpflichtung zum „bailing out“ gibt. Die Bundesländer haben es lange 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 „drittschützend“ qualifiziert. Danach muss diese ihre Amtspflichten voll umfänglich wahrnehmen, d. h. das Urteil stellt auf die Amtshaftung der Kommunalaufsicht ab.

Die Ergebnisse der bis heute dazu vorliegenden rechtlichen Analysen lassen sich wie folgt zusammenfassen: 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 Gelder in jenem Umfang zur Verfügung stellt, welche die Erfüllung substantieller Aufgaben des Selbstverwaltungsbereiches ermöglichen.

Tatsächlich 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 Haushaltsausgleich nicht sicherstellen konnten. Ein bemerkenswertes „bailing out“ hat das Land Nordrhein-Westfalen Ende der 80er Jahre mit der Auflösung des seinerzeitigen Ausgleichsstocks den Empfängerkommunen als Entschuldungshilfe von insgesamt 210 Mio. DM (107,4 Mio. Euro) gewährt.



Nur die unterstellte Einstandspflicht der Länder ist der Grund dafür, dass Kommunalkredite bislang zu privilegierten Konditionen vergeben werden, weil sie aufsichtsrechtlich als risikolos (Gewichtung 0 im Grundsatz I) eingestuft werden. Das hat zur Konsequenz, dass sie in der Bankbilanz nicht mit Eigenkapital unterlegt und insofern keine Eigenkapitalkosten kalkuliert werden. Dieser Regelungspraxis liegt das Vorverständnis zugrunde, dass der Staat und mit ihm die Kommunen über eine uneingeschränkte Bonität verfügen und praktisch als Adresse nicht ausfallen können. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtauschen, dass dies letztlich eine geliehene Bonität ist.

## VIII.

Dies wird auch deutlich in der Diskussion über Restrukturierungs- und Entschuldungshilfen.

Angesichts eines Schuldenstandes der kommunalen Haushalte von inzwischen über 75 Mrd. Euro und eines Kassenkreditvolumens von rd. 37 Mrd. Euro am Ende des ersten Quartals 2010 werden zunehmend Stimmen laut, die insbesondere für hochverschuldete Städte und Gemeinden nachhaltige Verschuldungs- und Konsolidierungshilfen vom Bund und von den Ländern fordern. Nicht ohne Grund werden die Kassenkredite als ein wichtiger Indikator für eine strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene betrachtet. Sie sind Ausdruck von Versäumnissen in der Vergangenheit. Lösungsansätze sind zunächst einmal nur mittel- und langfristig. Zum einen muss eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der laufenden Ausgabe der Kommunen gewährleistet sein, anderenfalls wird die kommunale Familie in Kürze wieder mit den gleichen Problemen konfrontiert. Hier darf es einer entsprechenden Dotierung und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, einer effektiven Umsetzung des Konnexitätsprinzips und alternativ einer echten Deregulierung und Aufgabenkritik, die zu einer nachhaltigen Entlastung der kommunalen Haushalte führt.

Zum anderen können angesichts der in der Vergangenheit aufgelaufenen Altschulden zeitlich befristete Entschuldungs- und Konsolidierungsmaßnahmen notwendig sein. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Altlasten nicht mehr mit Hilfe laufender Zuweisungen zu bewältigen sind und die Handlungsfähigkeit der betreffenden Kommunen zu ersticken droht.

Schließlich haben viele Städte in den zurückliegenden Jahren Maßnahmen zum Liquiditäts- und Schuldenmanagement einschließlich einer Laufzeitenverlängerung bei Kassenkrediten ergriffen, um Kreditaufnahmen und/oder Zinsänderungsrisiken zu begrenzen. Eine nachhaltige Entschuldung ist durch diese Maßnahmen jedoch aufgrund der bestehenden strukturellen Probleme im Regelfall nicht zu erwarten.

Deshalb werden zunehmend separate Entschuldungsstrategien diskutiert. Beispielhaft sei auf die gegenwärtig geführten Diskussionen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verwiesen. Weiter gediehen ist die Diskussion in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt: In Sachsen-Anhalt wurden für das kommunale Teilentschuldungsprogramm STARK II in den Jahren 2010 bis 2014 insgesamt 400 Mio. Euro bereitgestellt. In Niedersachsen ist das Volumen des im Rahmen des sog. Zukunftsvertrages verabredeten Entschuldungsfonds moderater. Dieser Fonds, aus dem Zins- und Tilgungshilfen gewährt werden sollen, enthält einem Betrag von jährlich bis zu 70 Mio. Euro.

Diese Ansätze werfen ein ganzes Bündel von bislang noch nicht abschließend aufgeworfenen Fragen auf:

- Welches Volumen muss die Hilfe haben, um effizient und nachhaltig zu sein?
- Wie soll die Hilfe zweckmäßig gestaltet sein? Diskutiert wird über Teilentschuldungen, Tilgungstreckungen, Zinsgarantien und zeitweilige Entlastung von Zinslasten auch über einen Mix verschiedener Instrumente.
- Nach welchen Kriterien sollen die Kommunen ausgewählt werden, die eine Hilfe erhalten? Soll eine Teilnahme freiwillig oder zwingend sein?
- An welche Rahmenbedingungen sollen entsprechende Hilfen geknüpft werden, um zukünftige Notlagen möglichst zu verhindern, aber auch um Fehlanreize in der kommunalen Haushalts- und Finanzwirtschaft zu vermeiden?

„Reifen mit Loch“ lassen sich nur schwerlich, jedenfalls aber nicht nachhaltig aufpumpen“ ist z. B. in der nordrhein-westfälischen Diskussion immer wieder zu vernehmen.

Ein weiterer Spiegelpunkt bei allen Diskussionen ist außerdem, inwieweit das „Maß der selbst zu verantwortenden Verschuldung und der bisherigen Anstrengung zur Haushaltskonsolidierung“ bei entsprechenden Entscheidungen berücksichtigt werden könne.

Es ist kein Zweifel, dass alle diese Versuche an Grenzen stoßen werden, denn die interkommunale Solidarität, die sich verkörpert im kommunalen Finanzausgleich, darf nicht überstrapaziert werden. Der kommunale Finanzausgleich hat in der Vergangenheit ohnehin schon wiederholt als Reservekasse der Länder erhalten müssen. Es besteht die Gefahr, dass die Hilfen letztlich nach dem Motto „rechte Tasche, linke Tasche“ gewährt werden.

## IX.

Die Finanzkrise und deren Rückwirkungen auf die Realwirtschaft haben verdeutlicht, wie schnell und tief greifend sich wesentliche Rahmenbedingungen für kommunales Handeln verändern können. Auch deshalb sollte eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik darauf ausgerichtet sein, zukunftsfähige Rahmenbedingungen für die Entwicklungen einer Gemeinde zu schaffen. Notwendige, wenn auch allein nicht hinreichende Voraussetzungen für eine so ausgerichtete Steuerung sind zum einen eine Neuorientierung der kommunalen Schuldenpolitik, zum anderen ein mittelfristig angelegtes kommunales Risikomanagement.

In welche Richtung muss sich das grundsätzliche Verständnis der kommunalen Kreditaufnahme wandeln? Hier ist zunächst daran zu erinnern, dass das kommunale Haushaltsrecht herkömmlich zwischen den Krediten für Investitionen und sog. Kassenkrediten unterscheidet. Bei den Investitions- bzw. Deckungskrediten fußt die vorgesehene Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen auf der Überlegung, dass mit Investitionen 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. Investitionskredite werden daher auch als Deckungskredite bezeichnet und sind i. d. R. auf eine längere Laufzeit ausgelegt. Die Kassenkredite, bzw. in der Theologie der kommunalen Doppik „Kredite zur Liquiditätssicherung“, sind nur für die kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehen und daher grundsätzlich auf eine kurze Laufzeit angelegt. Die Vergangenheit ist aber dadurch gekennzeichnet, dass eine strukturelle Unterfinanzierung dazu führt, dass Kassenkredite vielfach für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und damit zur Dauerfinanzierung eines Haushaltsdefizits eingesetzt werden. Es bildet sich ein Kassenkreditsockel und angesichts der damit verbundenen Zins- und

Kostenrisiken wird deshalb zunehmend auch eine längerfristige Festschreibung des Kas senkreditsockels gestartet.

Mit der zunehmenden Einführung der kommunalen Doppik 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 Vermögensveränderung generationsgerecht erfasst und in einen Ausgleich gebracht werden. Jede Generation soll die Ressourcen erwirtschaften (Ertrag), die sie verbraucht (Aufwand). Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant.

Unter Steuerungsgesichtspunkten ist zudem vorrangig die Unterscheidung in kurz- und langfristige Kredite sinnvoll, da anhand der Fristen die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Laufzeiten sind Grundlage für die Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Von vornherein festzulegen, dass langfristige Kredite nur in Höhe des Investitionsvolumens aufgenommen werden dürfen, kann der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln der Kommune entgegenstehen. Wenn die Investitionsschranke mit der Umsetzung der Schuldenbremse auch auf Bundes- und Landesebene entfällt, dürfte ihre Zukunft im kommunalen Haushaltsrecht auch nicht mehr von langer Dauer sein. Mit anderen Worten: die kommunale Verschuldungspolitik sollte sich im Rahmen der Doppik stärker auf die Nachhaltigkeit i. S. des Ressourcenverbrauchskonzepts und der Generationengerechtigkeit ausgerichtet sein.

Konzeptionelles Vorbild kann für ein kommunales Risikomanagement hier das 1998 in Kraft getretene Gesetz „Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“ (KonTraG) sein, dem börsennotierte Aktiengesellschaften und jene Unternehmen unterliegen, die unter die Norm des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz fallen. Das KonTraG schreibt die Überwachung der unternehmerischen risikobehafteten Strukturen und Prozesse vor. Darüber hinaus fordert es ein Frühwarnsystem, das sensibel genug auch für frühe Risikosignale ist, und die kontinuierliche Überwachung und Funktionsfähigkeit aller installierten Kontrollinstrumente sicherstellt. Das bedeutet auch ein EDV-gestütztes Berichtswesen sowie die schriftliche Dokumentation der Risiken und des Risikomanagementsystems.

Das Spektrum kommunaler Risiken ist auf mehrere Ebenen verteilt: zu den kommunalen Risiken im engeren Sinne gehören die der Verwaltung selbst, im weiteren Sinne auch die der Eigen- und Regiebetriebe, der Zweckverbände sowie der selbständigen Tochterunternehmen. Eine konsequente „Kommunale Gesamthaushaltsführung“ ist allerdings bislang nur in Ansätzen zu erkennen. Die Risiken werden nur in seltenen Fällen systematisch erkannt und analysiert.

Das Hauptproblem für eine Verankerung eines Risikomanagements in den Kommunen war bislang die Divergenz zwischen der Kameralistik einerseits und den betriebswirtschaftlichen Ansprüchen eines Risikomanagements an das Rechnungswesen und die Bilanzierung andererseits. Die Kameralistik lieferte lediglich eine an Einnahmen und Ausgaben orientierte Ist-Soll-Rechnung für das Haushaltsjahr. Nicht erfasst wurden die tatsächlichen Kosten und Leistungen der Verwaltung, die Vermögenssituation und der Verschuldungsgrad. Die Doppik schafft insofern wesentliche Voraussetzungen für ein kommunales Risikomanagement, als sie die Vorbelastungen künftiger Haushalte verdeutlicht.

Eine mögliche Plattform für die Risikoabschätzung kann der Finanzplan sein. In einer Szenariotechnik können hier verschiedene Risikoausprägungen betrachtet werden. Ein solcher Ansatz verletzt zwar streng genommen den Grundsatz der Genauigkeit, dies sollte aber in Kauf genommen werden. Obwohl zur Wahrung der haushaltsrechtlichen Vorschriften dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsplan nur eine – als wahrscheinlich angesehene – Finanzplanung beigefügt werden kann, würde durch solche Ergänzungen für die Haushaltsberatungen und für das Genehmigungsverfahren ein wichtiges Instrument bereitgestellt, das auch mit einem Haushaltskonsolidierungskonzept verknüpft werden kann.

Eine andere Möglichkeit ist die Integration von Aussagen zum Risikomanagement in den Vorbericht, der dem Haushaltsplan beizufügen ist. Dies geschieht vereinzelt bereits heute z. B. im Hinblick auf die voraussichtliche Steuerentwicklung. Entscheidend ist, dass eine fundierte Vorsorge rechtzeitig ermöglicht und damit hektische Konsolidierungsrunden vermieden werden, die im Zweifel immer zu Lasten einer dauerhaften Aufgabenerfüllung gehen.

Schließlich ist auf das Instrument des Rechenschaftsberichtes als Pflichtbestandteil des doppelten Jahresabschlusses zu verweisen, für den in Nordrhein-Westfalen und in

Schleswig-Holstein bereits die kommunalrechtlichen Grundlagen geschaffen sind. Der Gesamtabschluss erhöht für alle Beteiligten die Transparenz des kommunalen Handelns, wenn die Kommune aus dem Gesamtabschluss einen für die Allgemeinheit verständlichen Rechenschaftsbericht entwickelt. Dieser ermöglicht dann die Auswirkungen von Risiken kommunalpolitischen Handelns zu identifizieren und zu präzisieren. Dies gilt insbesondere für die Konsequenzen der Aktivitäten kommunaler Unternehmen, die auf diese Weise früher hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Kernhaushalt sichtbar werden.

Von Max Frisch stammt das Wort, das 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 die Finanzkrise 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.