

Kommunale Entschuldungshilfen „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“?

Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses
des Vereins für Socialpolitik, Freiburg 23.5.2013

Gunnar Schwarting Mainz/Speyer¹

Vorbemerkung: Eine Reihe von Bundesländern hat Entschuldungshilfen für Kommunen beschlossen, um (hoch-)defizitäre Städte, Gemeinden und Kreise auf Sicht wieder zu einer geordneten Haushaltswirtschaft führen zu können. Die Programme sind allerdings so unterschiedlich zwischen den Ländern, dass schon ein Überblick über die Einzelheiten den Rahmen sprengen würde. Daher sollen lediglich einige grundlegende strukturelle Fragen erörtert werden; der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz dient in dem Fall als Referenzmodell. Die Ausführungen sind möglicherweise subjektiv gefärbt, da der Verfasser an den Verhandlungen über den Kommunalen Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz unmittelbar beteiligt war. Nachdem nunmehr 2 ½ Jahre vergangen sind, seit die kommunalen Spitzenverbände mit dem Land die grundlegende Vereinbarung zum Entschuldungsfonds getroffen haben, ist es vielleicht auch an der Zeit, darüber zu reflektieren, ob die richtigen Maßnahmen zur Lösung ergriffen wurden. Dabei sollen auch politische Diskussionen zwischen Land und Kommunen und innerhalb der kommunalen Ebene nicht ausgeblendet werden.

Die Ausgangslage

Wenn der Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz in seinem Kommunalbericht 2012² die Feststellung trifft „Seit nunmehr 22 Jahren weisen die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Finanzierungsdefizit aus“ (S.8), dann ist finanzpolitisch etwas nicht in Ordnung. Dies wird noch verstärkt durch den nachfolgenden Hinweis: „Dennoch muss berücksichtigt werden, dass in keinem anderen westlichen Flächenland seit mehr als zwei Jahrzehnten - und damit selbst in den Jahren mit den höchsten Einnahmen - durchweg Finanzierungsdefizite in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen erwirtschaftet werden.“ (S. 11)

Allerdings: Rheinland-Pfalz steht derzeit nicht allein. Der negative Finanzierungssaldo lag 2011 in Nordrhein-Westfalen leicht und im Saarland sowie in Hessen deutlich höher.³ Es überrascht nicht, dass diese vier Länder zu jenen zählen, die Entschuldungshilfen für die Kommunen – bei gleichzeitig angespannter eigener Haushaltsslage – aufgelegt haben. Ein weiteres Indiz für die Kommunale Finanzsituation ist die Höhe der Liquiditätskredite, die in diesen 4 Ländern die Marke von 1000 Euro je Einwohner z.T. erheblich übersteigt. Vereinfacht gesprochen: Mit diesen Krediten, die

¹ Der Verfasser ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die hier vorgetragenen Gedanken geben lediglich die Auffassung des Autors wieder.

² Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2012, Speyer 2012

³ S. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2012, S. 10

ursprünglich nur zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätslücken gedacht waren, werden inzwischen dauerhaft laufende Zahlungen bestritten.

An dieser Stelle sei ein kleiner Einschub erlaubt. Der Finanzierungssaldo ist eine der Kameralistik entlehnte Sichtweise. Er ist für die kommunale Ebene in den genannten vier Ländern jedoch von untergeordneter Bedeutung, da die Kommunen fast ausnahmslos doppische Haushalte aufweisen. Im für die Doppik maßgeblichen Ergebnishaushalt sind mit den Abschreibungen sowie den Zuführungen zu bzw. Auflösung von Rückstellungen und Sonderposten weitere – nicht zahlungswirksame – Positionen zu beachten, die für die tatsächliche finanzwirtschaftliche Lage der Kommune von hoher Bedeutung sind. Umgekehrt spielt die Kredittilgung im Ergebnishaushalt keine Rolle.⁴ Bedauerlicherweise gibt es jedoch (noch) keine doppische Statistik, die diese Zusammenhänge aufzeigt. Die Jahresrechnungsstatistik (die zudem unter dem Mangel verspäteter Rechnungsergebnisse leidet) verbleibt bisher bei der kameralen Systematik. Von daher ist der Finanzierungssaldo eine im Prinzip zwar schlechte, derzeit aber die einzig – für Kommunen und Land – verfügbare Größe. Diesen Mangel sollte man bei weitergehenden Betrachtungen nicht außer Acht lassen.

Ursachen: 0

- Was sagt die Literatur? –

Es wäre im Rahmen dieses Beitrages gewiss nicht leistbar, alle denkbaren theoretischen Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Kommunalverschuldung und polit-ökonomischen und sozio-ökonomischen Faktoren zu erwähnen. Auffällig ist allerdings die Neigung, vor allem Politikversagen als Erklärung für eine Zunahme der Kommunalverschuldung heranzuziehen. „Aus diesem Blickwinkel ist „Politik“ der Gegenspieler der Verwaltung und zugleich die alleinige Ursache für die große Zahl der Haushaltsdefizite in deutschen Gemeinden. Gerade in fiskalisch normalen Zeiten hätte die Politik keinen Grund gehabt, Schulden aufzunehmen, nur um Ausgaben zu tätigen, die aus politischer Sicht und zumeist mit Blick auf den nächsten Wahltermin als opportun erschienen.“⁵

In einer kürzlich erschienenen Arbeit sind mehrere Ansätze in einem kurzen Überblick dargestellt, auf die sich die weiteren Ausführungen stützen.⁶ Dabei ist indes auf die spezifischen Besonderheiten in Deutschland zu achten. Ein in der Vergangenheit häufig genanntes Erklärungsmuster war die Unterscheidung zwischen „linker“ oder verschuldungsfreundlicher und „rechter“ oder verschuldungsresistenter Politik. Ange-

⁴ Auch wenn das empirisch (noch) nicht belegbar ist, so hat doch der Verfasser aus vielen Gesprächen den Eindruck, dass die Anforderungen zum Haushaltsausgleich in der Doppik schwerer zu erfüllen sind als in der Kameralistik. S. dazu die Überlegungen bei G. Schwarting, Der Haushaltsausgleich im neuen kommunalen Haushaltsrecht des Landes Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ) 6/2007, S. 209-212.

⁵ H. Zimmermann, Kommunale Verschuldung – wozu?, Wirtschaftsdienst 86 (2006), S. 393

⁶ Vgl. F. Bastida/A. Bayert/B. Benito, Electoral Cycle and Local Government Debt Management, Local Government Studies, Vol. 39 No.1 (2013), p. 110 - 118

sichts der in der Regel zu unterschiedlichen Zeitpunkten gewählten Akteure – die Kommunalvertretung alle 4 oder 5 Jahre, die Verwaltungsspitze in der Regel alle 8 Jahre, die Dezernenten je nach Ablauf ihrer persönlichen Wahlzeit – fällt es schwer, Kommunen überhaupt in ein „links-rechts-Schema“ einfügen zu wollen. Nicht wenige Kommunen in Deutschland weisen gegensätzliche Parteikonstellationen zwischen Verwaltungsspitze und Vertretungskörperschaft auf.

Hinzu kommt, dass auf örtlicher Ebene nicht die Frage „mehr oder weniger Verschuldung“ eine Rolle spielt. Es geht in der Regel um ganz konkrete Projekte, deren Menge durch den Handlungsspielraum in der Haushaltssatzung begrenzt ist. Eine Ausweitung des Spielraums ist wegen der besonderen Stellung der Kommunalaufsicht im Prinzip nicht möglich. Auf deren Rolle allerdings ist etwas weiter unten einzugehen. Die geringe Bedeutung ideologischer Faktoren konstatieren auch die Autoren der erwähnten Studie: „At the local level, where citizen’s direct needs are at stake, we expect small differences in financial behaviour between left and right governments ... Since LGs are involved in solving direct and practical citizen’s needs, there is no place to redistribute income or implement other national government’s policies.“⁷

Ein zweites Argument betrifft die politische Stärke der Führung der Kommune. Klare Mehrheitsverhältnisse seien eher geeignet, die Verschuldung zu bremsen, während in einer Koalition unterschiedliche Interessengruppen bedacht werden müsste. Dieser latente Konflikt sei am einfachsten durch eine höhere Verschuldung zu überwinden. „Governments with larger electoral margins (no coalition) may find it easier to remain in power after the next election. As this lowers the incentive to strategically use debt, we expect a negative effect of majority governments on debt ...“⁸

Dass mit zusätzlichen Finanzmitteln Konflikte entschärft werden können, ist gewiss keine besondere Erkenntnis. Das betrifft im Übrigen nicht nur Konflikte zwischen Parteien; es können in gleicher Weise Auseinandersetzungen mit dem Personalrat oder konkurrierenden Dezernaten sein, für die eine ähnliche Hypothese aufgestellt werden könnte. Ihre Gültigkeit setzt indessen voraus, dass entsprechende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Dies ist in vielen deutschen Kommunen nicht der Fall.

Im Übrigen werden zwei Dinge bei der Hypothese, politische Stärke beeinflusse das Verschuldungsverhalten, übersehen. Zum einen gibt es in den lokalen Vertretungskörperschaften keine Koalitionen, auch wenn davon bisweilen gesprochen wird. Ein Stadtrat ist eben kein Parlament sondern Teil der Verwaltung der Gemeinde. Darüber hinaus lässt sich politische Stärke nicht allein an den Mehrheitsverhältnissen in der Vertretungskörperschaft festmachen. Vielmehr ist auch die faktische Position des Rates oder Kreistages gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung zu berücksichtigen. Zwischen der Allzuständigkeit eines Stadtrates in Nord-Rhein-Westfalen und der Kompetenzverteilung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in Hessen liegen doch Welten.

⁷ F. Bastida et al. (Fn 5), p. 114

⁸ F. Bastida et al. (Fn.5), p. 116

Zum zweiten, auch das wird oft übersehen, repräsentieren die Mitglieder in einer Kommunalvertretung selten spezifische Interessengruppen; viel stärker ausgeprägt sind ihre lokalen Bindungen innerhalb der Kommune. Denn sie verstehen sich weit eher als Interessenvertreter ihres Ortsteils. Das gilt insbesondere dann, wenn der Wahlkampf der Parteien auf diese Eigenheit besonders zugeschnitten ist. Das ist aus Sicht der Parteien auch rational, da es die Spitzenkandidaten wie auf Bundes- oder Landesebene angesichts der gesonderten Wahl der Verwaltungsspitze eben nicht gibt.

Schließlich wird auch die Hypothese aufgestellt, die kommunale Verschuldung orientiere sich zeitlich an Wahlzyklen.⁹ Danach würden finanzwirksame Maßnahmen so ergriffen, dass sie vor der Wahl von der Wählerschaft auch wahrgenommen. Das führe zu einer höheren Verschuldung im Zeitraum t-x vor dem nächsten Wahltermin. Ein Blick in Haushaltsdebatten deutscher Kommunen zeigt, dass es vornehmlich die Investitionen sind, zu denen unterschiedliche politische Meinungen artikuliert werden. Lediglich das Thema der Vereinszuschüsse aus dem laufenden Budget könnte noch genannt werden, ist aber in den finanziellen Dimensionen in aller Regel unbeachtlich. Da prinzipiell nur Investitionen kreditfinanziert werden dürfen, beschränkt sich die Hypothese für Deutschland dann auch nur auf diesen Bereich.

Die Planbarkeit von Investitionen unterliegt allerdings einer Reihe von Unwägbarkeiten. Ein ganz wesentlicher Faktor ist der Zeitpunkt, zu dem eine verbindliche Zuschusszusage des Landes vorliegt. Erst danach kann die Kommune die Investition in Angriff nehmen. Ob und wann eine solche Zusage allerdings kommt, liegt außerhalb des kommunalen Einflusses. Dass andere Faktoren wie der notwendige Grunderwerb, Bodenuntersuchungen u.ä. weitere zeitliche Unsicherheiten mit sich bringen können, sei nur am Rande erwähnt.

Darüber hinaus besitzen deutsche Kommunen seit Jahrzehnten mit der mittelfristigen Investitionsplanung ein Instrument zur Darstellung der geplanten zeitlichen Abfolge von Investitionsmaßnahmen. Diese Reihenfolge zu verändern ist ausgesprochen schwer, es sei denn sachliche Gründe verhinderten den eigentlich geplanten Beginn der Maßnahme. Diese mittelfristige Planung hat den ganz wesentlichen Vorteil, dass erratische Veränderungen der Investitionsprioritäten zwar nicht verhindert, wohl aber deutlich erschwert werden.

Auf zwei sozioökonomische Faktoren sei hier noch kurz eingegangen. Das betrifft zum einen die Größe der Kommune. Ob die Pro-Kopf-Verschuldung mit der Größe einer Kommune steigt,¹⁰ ist fraglich. Dabei ist auch die Aufgabenteilung zwischen kleineren Städten und Gemeinden sowie den Kreisen, namentlich in der Sozial- und Jugendhilfe, zu berücksichtigen. Die Tatsache großer regionaler Unterschiede in Deutschland widerspricht dieser These eher. Anders verhält es sich mit der Bevölkerungsveränderung und daraus resultierenden Anpassungen der Infrastruktur, die aber in Deutschland in weiten Teilen eher schleichend vor sich geht und den sehr

⁹ Das ist die Kernthese von F. Bastida et al. (Fn.5)

¹⁰ Diesen Hinweis geben F. Bastida et al. (Fn.5), p. 116

raschen Anstieg gerade der nicht an Infrastrukturinvestitionen geknüpften Liquiditätskredite nicht zu erklären vermag.

Ambivalent dürfte es sich mit dem Faktor Einkommen verhalten. Unter der Annahme, dass kommunale Leistungen eine Einkommenselastizität >0 aufweisen,¹¹ würden zusätzliche Aufwendungen entstehen. Das muss jedoch keineswegs zu einer höheren Verschuldung führen. Zum einen partizipieren die Städte und Gemeinden über den Einkommensteueranteil am wachsenden Steueraufkommen, können also Mehrerträge erwarten. Zum anderen kann ein steigendes Einkommen in der Bevölkerung auch zu einem Rückgang der Sozialtransfers führen, die in kreisfreien Städten unmittelbar, in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mittelbar über die Kreisumlage ergebniswirksam werden. Angesichts der hohen Bedeutung der Sozialtransfers in den Haushalten der kreisfreien Städte und Kreise könnte letzterer Effekt die Aufwendungen aus einer Mehrnachfrage durchaus deutlich übersteigen. Dass einige der mit besonders hohen Liquiditätskrediten belasteten Städte in strukturschwachen Regionen liegen, spricht durchaus für diesen Zusammenhang.

Über die Ursachen der kommunalen Finanzkrise in Deutschland im Allgemeinen, in einzelnen Bundesländern im Besonderen, ist viel – oft auch interessengeleitet – geschrieben worden. Dabei überzeugen mich die polit-ökonomischen Hypothesen nur begrenzt. Ich will mich stattdessen auf drei andere Aspekte konzentrieren, die als Rahmenbedingungen politischen Handelns angesehen werden sollen – und kann dabei auf einige Grundaussagen zurückgreifen, die ich vor fast 10 Jahren in diesem Ausschuss in St. Gallen bereits vorgetragen habe.¹²

Ursachen: 1

- Verteilungsstruktur -

Eine Ursache kann in dem Verhältnis der öffentlichen Ebenen untereinander liegen. Dann wären die Kommunen strukturell unterfinanziert oder – von der Aufwandsseite her betrachtet – strukturell überfordert. Die Tatsache dauerhafter negativer Finanzierungssalden legt einen solchen Schluss durchaus nahe. Tatsächlich hat sich auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz diese Sichtweise zu Eigen gemacht.¹³ Er löst sich von der im Prinzip zwar anerkannten Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen, die aber nicht uneingeschränkt gelte. „So könnte sich das Land – beispielsweise – gegenüber einer Forderung der Kommunen auf Gewährung zusätzlicher Finanzmittel nicht auf das Bestehen rechnerischer Verteilungssymmetrie berufen, wenn es trotz finanzieller Notlage einen angemessenen Sparwillen vermischen ließe.“ (S. 12) Zugleich verweist der Verfassungsgerichtshof das Land auf seine Garantenstellung für die Kommunen gegenüber der Gesetzgebung des Bundes.

¹¹ So F. Bastida et al. (Fn.5), p. 116f.

¹² G. Schwarting, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Bernd Genser (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 307, Berlin 2005

¹³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.2.2012, VGH N 3/11

Unter Bezug auf die enorm gestiegenen Sozialleistungen der Kommunen, mit deren Wachstum der Finanzausgleich nicht Schritt gehalten habe, kommt der Verfassungsgerichtshof zu einer weiteren, viel beachteten Aussage: „Unabhängig vom Vorliegen einer rechnerischen Symmetriestörung hätte das Land daher seine Finanzausgleichsleistungen aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Verteilungsgerechtigkeit spürbar erhöhen und stärker zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beitragen müssen.“ (S. 22) Kritisch mag eingewandt werden, dass die Sozialleistungen nur einen Teil der kommunalen Aufwendungen ausmachen. Da es sich bei der klagenden Gebietskörperschaft indes um einen Landkreis handelte, dessen Budget ganz überwiegend durch den Sozialetat geprägt ist, war die Argumentation des Gerichts durchaus nachzuvollziehen.

Neben die vertikale Komponente der Verteilung von Aufgaben und Ressourcen tritt auch der horizontale Aspekt. Sind (unbeschadet des Gesamtergebnisses) einzelne kommunale Haushalte dauerhaft defizitär, andere hingegen nicht, stellt sich die Frage der „richtigen“ horizontalen Verteilung im Finanzausgleich. Tatsächlich konstatiert der Verfassungsgerichtshof bezogen auf Gebietskörperschaftsgruppen unter Bezug auf das Wachstum der Sozialleistungen auch hier einen Mangel des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs: „Bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 sind die Landkreise und die kreisfreien Städte gegenüber den Gebietskörperschaften unterhalb der Kreisebene sachwidrig benachteiligt worden.“ (S. 23)

Ursachen: 2

- Die Rolle der Aufsichtsbehörde -

Die Entstehung von dauerhaften und hohen Defiziten soll eigentlich durch die aufsichtsbehördliche Vorab-Genehmigung kommunaler Haushalte – eine Ausnahme bildet das Land Nordrhein-Westfalen, das die Genehmigungspflicht zumindest im Grundsatz abgeschafft hat – verhindert werden. Allerdings bewegt sich die Aufsichtsbehörde auf einem schmalen Grat zwischen der Respektierung kommunaler Selbstverwaltung und der Wahrung der – wie es in den Kommunalverfassungen heißt – dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die Entwicklung der vergangenen 2 Jahrzehnte zeigt, dass der Kommunalaufsicht das in vielen Bundesländern offenbar nicht gelungen ist. Das kann zwei Ursachen haben. Zum einen kann es an geeigneten Instrumenten fehlen, um jenseits rein repressiver Verfügungen – die bis zur Bestellung eines Beauftragten gehen können¹⁴ – Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Haushaltssituation empfehlen zu können. Zum zweiten kann eine Politikverschränkung in dem Sinne vorliegen, dass Verantwortliche auf der staatlichen Ebene, namentlich in der Landespolitik enge Verknüpfungen (bis hin zur Wahrnehmung lokaler Mandate) mit der kommunalen Ebene haben.

¹⁴ Nordrhein-Westfalen hat als weniger harte Auflage mit sehr begrenztem Erfolg den sog. „beratenden Sparkommissar“ eingeführt. S. dazu u.a. S. Bajohr, Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – ein Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen, Verwaltung & Management 4/2009, S. 171-185.

Als ein geeignetes Instrument zur Verbesserung kommunaler Haushalte wird der überörtliche Vergleich angesehen. Tatsächlich sind es vor allem überörtliche Prüfungsinstanzen, wie der hessische Rechnungshof oder die Gemeindeprüfungsanstalt in Nordrhein-Westfalen, die regelmäßig mit diesem Instrument arbeiten und die Ergebnisse nicht nur den Kommunen sondern auch den Aufsichtsbehörden zugänglich machen. Die Aufmerksamkeit in Politik und Verwaltung scheint durchaus gegeben zu sein, die Nutzung der Ergebnisse hingegen lässt offenbar noch zu wünschen übrig.¹⁵ Mehr öffentliche Transparenz solcher Informationen – wie sie z.B. in Schweden gängige Praxis ist¹⁶ – könnte den Druck, der Wahrnehmung auch Taten folgen zu lassen, erhöhen.

Schaubild 1

Von der Wahrnehmung ...

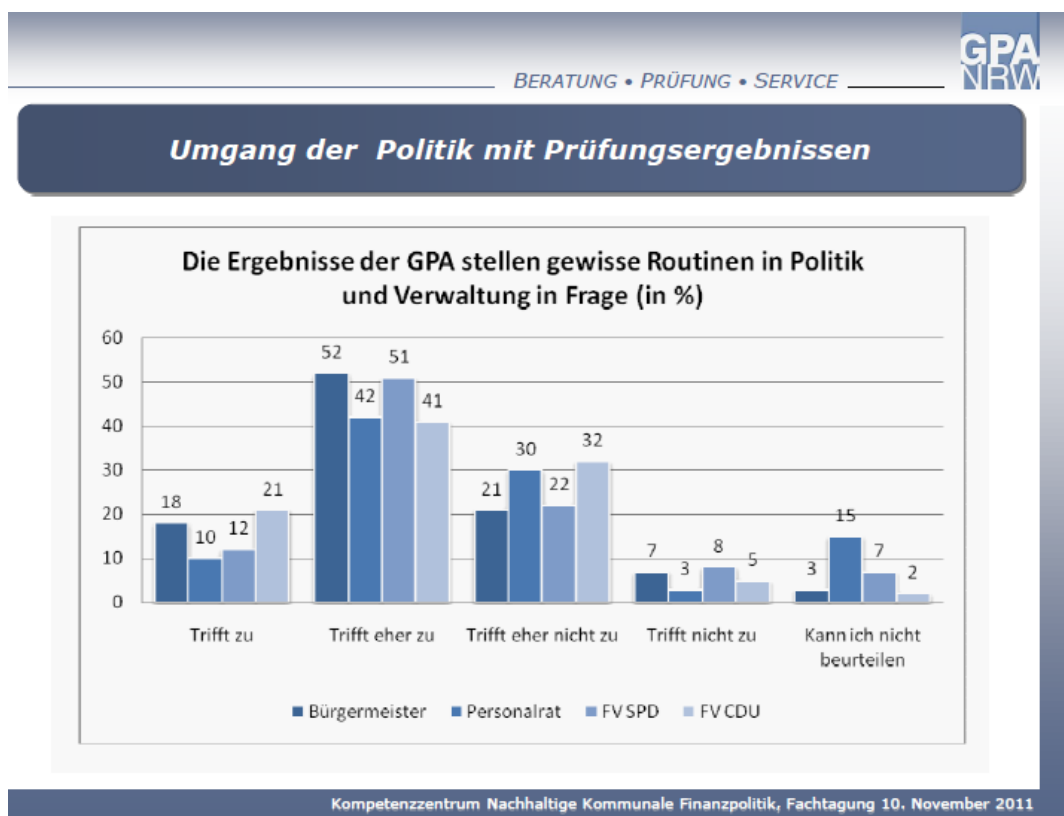


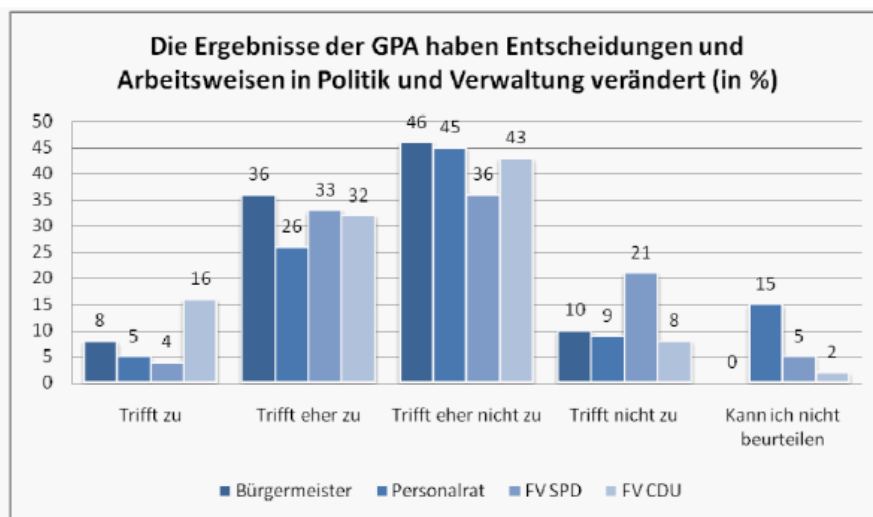
Schaubild 2

... zur Handlung

¹⁵ So der Präsident der GPA Nordrhein-Westfalen, Werner Haßenkamp in einem Vortrag; Foliensatz abrufbar unter http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/nkfp/hassenkamp_2011.pdf (Abruf 7.4.13)

¹⁶ Vgl. dazu die jährliche Publikation des kommunalen Spitzenverbandes: Sveriges kommuner och landsting, Vad kostar verksamheten i din kommun, Bokslut, abrufbar unter www.skl.se

Umgang der Politik mit Prüfungsergebnissen



Kompetenzzentrum Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik, Fachtagung 10. November 2011

Allerdings: Vergleiche sind nicht einfach – und wegen/trotz der Doppik auch nicht einfacher geworden. Dabei sei an dieser Stelle von unterschiedlichen Organisationsmodellen (Kernverwaltung vs. Betrieblicher/unternehmerischer Bereich) abgesehen. Tatsächlich unterscheiden sich die Zahlungen für soziale Leistungen und der dafür eingesetzte Personalaufwand nicht unerheblich. Das kann sozio-strukturelle Ursachen haben, so z.B. eine höhere Arbeitslosenquote oder einen höheren Anteil von Kindern mit Förderbedarf in den Tagesstätten. Dies liegt nicht in der Entscheidungshoheit der Kommune, ist für die Finanzausstattung mithin relevant. Zum zweiten ist eine unterschiedliche Ausnutzung von Ermessensspielräumen bei der Gewährung von sozialen Leistungen denkbar. Das geschieht in kommunaler Eigenverantwortung, ist der einzelnen Kommune insoweit auch zuzurechnen und im Prinzip für den vertikalen und horizontalen Ausgleich nicht von Belang. Ob ein höherer Aufwand allerdings sich durch eine bessere Effektivität im Ergebnis langfristig lohnt, ist eine der offenen Fragen der lokalen Sozialpolitik. Würde dieser Zusammenhang zutreffen, wären die Sozialleistungen in der Kommune zeitlich anders verteilt, sollten in der Summe indes auf Dauer geringer ausfallen.

Schließlich lassen sich höhere Aufwendungen auch auf eine ineffiziente Aufgabenerfüllung zurückführen. Dies kann und soll der horizontale kommunale Finanzausgleich nicht abfedern;¹⁷ das entspricht der Feststellung, die das Verfassungsgericht für das Land getroffen hat. Allerdings erscheint es schwierig, so etwas wie eine durchschnitt-

¹⁷ Vertikal wäre dann zu reagieren, wenn die Aufgabenerfüllung im Durchschnitt aller Kommunen ineffizient erfolgte; dann ließe sich daraus kein Anspruch auf höhere Finanzausgleichsmittel ableiten.

liche Effizienz realiter bestimmen zu wollen. Gleichwohl begegnet das gleiche Problem an anderen Stellen, kann also wohl nicht unlösbar sein:

- Für viele Konnexitätsverhandlungen ist eine Kostenfolgenabschätzung erforderlich. Wenn Erfahrungswerte nicht vorliegen, können die erforderlichen Prozesse in Pilotverfahren bewertet und die Ergebnisse auf alle Kommunen übertragen werden;
- Ähnliches gilt auch für die Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie der Bund für seinen Bereich umsetzt bzw. umsetzen will;
- Im Rahmen der Beihilfenkontrolle nach EU-Gesetzgebung ist bei Gewährung von Zahlungen an Unternehmen durch die Kommune zu prüfen, ob sie dem entsprechen, was ein durchschnittlich wirtschaftender Kaufmann auch verlangen würde;

Ob das Standard-Kosten-Modell, das im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung und im Zusammenhang mit der Messung von Bürokratiekosten verwendet wird, hierfür geeignet wäre, soll an dieser Stelle allerdings nicht weiter vertieft werden.

Das große Problem eines „benchmarking“ besteht darin, die Ursachen für unterschiedliche Aufwandniveaus voneinander abzugrenzen. Der Forderung, sich Kostenvergleichen zu stellen, können sich die Kommunen indes nicht entziehen. Nicht zu unterschätzen ist dabei natürlich die Gefahr des „blame and shame“, die dazu führen könnten, die Ursachen vornehmlich im sozio-ökonomischen Umfeld zu sehen.

Die Politikverschränkung kann die Aufsichtsbehörde als weisungsgebundene Organisation in ihrem Handeln durchaus beeinflussen.¹⁸ Das kann in eine wohlwollende Betrachtung von Projekten (die eigentlich angesichts der Lage der betreffenden Kommune gar nicht genehmigt werden sollten) mit hohem Landesinteresse münden. Als Beispiel mögen der Ausbau von Stadien anlässlich der Fußball-WM 2006 oder die Kulturhauptstadt Ruhr 2010 gelten. Das kann aber auch zur generellen Zurückhaltung der Aufsicht im Jahr einer Kommunalwahl führen. Auch wahlkreisbezogene Interventionen der Landespolitik sind nicht undenkbar. Empirisch solche – oft nur vermuteten – Sachverhalte zu belegen, dürfte allerdings außerordentlich schwierig sein. Eine der möglichen Forderungen könnte daher lauten, die Kommunalaufsicht – ähnlich wie den Rechnungshof – als unabhängige Behörde auszugestalten.¹⁹ Das jedoch wirft schwierige verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Fragen auf, die an dieser Stelle nicht erörtert werden sollen.

Ursachen: 3

- Billiges Geld -

¹⁸ Dazu sehr pointiert G. Banner, Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?, in: B. Remmert/ H.G. Wehling (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 2012, S. 44ff. und 49f. Ebenso M. Junkernheinrich, Kommunalverschuldung: Zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: W. Gernert/N. Konegen/R. Meyers (Hrsg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster u.a.O. 2010, S. 194f.

¹⁹ So M. Junkernheinrich, Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 194

Kommunen sind über viele Jahre als erstklassige Schuldner angesehen worden. Die Versorgung am Kreditmarkt war für die Kommunen – sowohl hinsichtlich langfristiger Investitionskredite als auch kurzfristiger Liquiditätskredite – weitgehend unproblematisch. Eine „Liquiditätsklemme“ war zu keinem Zeitpunkt gegeben. Ein merklicher Zins-Spread unter Bezug auf die jeweilige Haushaltslage war nicht zu beobachten. Zudem haben viele Länder die Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite aufgehoben und den Kommunen zusätzlich längerfristige Zinsfestschreibungen auch für diese Kredite erlaubt. De facto sind daher die Grenzen zwischen Investitions- und Liquiditätskrediten unschärfer geworden. Ein Basis-Liquiditätskredit, wie er bei vielen größeren Kommunen üblich ist, mit einer Zinsfestschreibung von 10 Jahren ist von einem Investitionskredit allenfalls dadurch zu unterscheiden, dass er endfällig gestellt ist, während Investitionskredite vielfach noch als Annuitätendarlehen laufen.

Angesichts historisch niedriger Zinsen in den letzten Jahren war die Kreditaufnahme keine erdrückende Last; tatsächlich konnten die Kommunen ihren Zinsaufwand in den letzten Jahren kontinuierlich reduzieren. Die Durchschnittsverzinsung des gesamten kommunalen Kreditportfolios liegt derzeit bei etwa 3,6%. Es bedarf keiner näheren Erwähnung, dass schon im bestehenden Kreditportfolio auf mittlere Sicht ein hohes Risikopotential liegt.

In den letzten Jahren hat sich die Situation indes gewandelt. Nicht allein, aber ganz maßgeblich angestoßen durch die Diskussion um Basel III haben die Kreditinstitute ihre Bewertung des – zudem recht margenarmen – Geschäfts mit der öffentlichen Hand einer Revision unterzogen. Die Zahl der Anbieter am Markt, die bereit sind, Kommunen Kredit zu gewähren, ist deutlich gesunken. Die Abgabe von lediglich 1 oder 2 Angeboten bei einer Kreditabfrage in einer nennenswerten Größenordnung ist keine Seltenheit. Zudem vermeiden es die Kreditinstitute, größere Tranchen von mehreren 100 Mio. Euro in ihre Bücher zu nehmen. Neben der Sorge um die Leverage Ratio nach Basel III ist es auch das im Zuge der Euro-Krise verlorene Vertrauen in die Sicherheit des öffentlichen Kredits generell. Hinzu kommt, dass die Institute bessere Margen für den Aufbau des eigenen Kernkapitals benötigen. Es würde zu weit führen, die aktuellen Reaktionen der Kommunen auf diese Entwicklung näher zu beleuchten. Stichwortartig seien nur die Renaissance der Anleihe, das handelbare Schuldscheindarlehen oder auch der „Bürgerkredit“ genannt.

Die Antwort?: Entschuldungshilfen

Auch wenn das nirgendwo deutlich ausgesprochen worden ist: Die Länder haben versucht, mit dem Instrument der Entschuldungshilfe alle 3 Ursachen zumindest partiell in Angriff zu nehmen. Mit der Gewährung von Mitteln aus dem staatlichen Haushalt haben sie indirekt ihre Mitverantwortung für die kommunale Haushaltslage anerkannt. Zugleich haben sie durch das Instrument von Entschuldungs- oder Konsolidierungsverträgen zwischen der empfangenden Kommune und der Aufsicht eine Möglichkeit geschaffen, aufsichtsbehördlich intensiver als bisher auf kommunales Handeln einwirken zu können. Schließlich wird mit den Entschuldungshilfen auch den Kapitalmärkten signalisiert, dass die Kommunen mit ihren z.T. enorm hohen Defiziten

nicht allein gelassen werden. Das setzt allerdings drei Dinge voraus: Die Hilfen müssen zu einem nachhaltigen Schuldenabbau führen, die Aufsichtsbehörden müssen in die Lage versetzt werden, ihrer Aufgabe auch gerecht werden zu können, und die Märkte müssen den Maßnahmen Vertrauen schenken.

Entschuldungshilfen auf subnationaler Ebene sind im Übrigen kein deutsches und auch kein neues Phänomen. Das bekannteste deutsche Beispiel sind die Sanierungshilfen für die Länder Saarland und Bremen auf Grund des Verfassungsurteils vom 27.5.1992. Nennenswerte Hilfen für lokale Gebietskörperschaften gab es u.a. in Schweden seit den 70er Jahren und noch einmal um die Jahrtausendwende sowie in Italien Ende der 70er Jahre.²⁰ Im Hinblick auf die extrem hohe Verschuldung sub-nationaler Gebietskörperschaften in China – denen eigentlich die Kreditaufnahme untersagt ist – besteht auch dort latent die Erwartung eines bailouts kommunaler Schulden.²¹ In den USA gibt es dagegen das – allerdings recht komplizierte – Insolvenzverfahren nach Chapter 9, das jedoch seit 1938 erst rd. 600 mal eingeleitet worden ist.²²

Die Ausgestaltung und die Intention der Entschuldungshilfen sind sehr unterschiedlich zwischen den Ländern. Eine ganz klassische Form hat Bayern gewählt, das allerdings auch kein flächendeckendes Problem defizitärer Kommunalhaushalte kennt. Hier wurden lediglich die Bedarfszuweisungen aufgestockt, um vor allem strukturell benachteiligten Kommunen Unterstützung zukommen zu lassen. In Niedersachsen ist die Entschuldungshilfe vornehmlich als Anreiz zur Gebietsreform eingesetzt worden, wird mittlerweile aber auch als klassische Entschuldungshilfe genutzt. Anträge auf Entschuldungshilfen werden von einer paritätisch besetzten Kommission aus Vertretern der Landesregierung und der Kommunalen Spitzenverbände geprüft, eine ähnliche Einrichtung findet sich auch im Saarland und in Sachsen-Anhalt.

Die Entschuldungshilfen können auf unterschiedliche Weise gewählt werden. Zum einen können – wie in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt oder Hessen – Schulden der beteiligten Kommunen auf eine landeseigene Förderbank übertragen werden, entfal-

²⁰ Vgl. zu den drei Ländern (sowie Australien) J.v.Hagen et al. Subnational Government Bailouts in OECD Countries – 4 Case Studies, Inter-American Development Bank, Research network Working Paper R 399, November 2000,

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fciteseerx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.202.9967%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=SyRoUe38IYictQby4oDwBA&usg=AFQjCNFLp-nQRVxVQTI6OxSvTy5IMiemOg&bvm=bv.45175338,d.Yms> (Abruf 12.4.2013) Zu Schweden s.a. M.Dahlberg/ P.Pettersson-Lidbom, The Bailout Problem: An Empirical Approach, Paper presented at the 59th IIPF Meeting 2003, Prague, http://www.eea-esem.com/papers/eea-esem/2003/2166/Bailout_ES2003.pdf (Abruf 12.4.2013)

Der Frage, inwieweit ein bailout mit Auflagen anschließend zu einer höheren Haushaltsdisziplin führt, gehen J.Dietrichson/L.M.Ellegard, Assist or Desist?, Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments, Lund University, Department of Economics, Working Paper 2012:24, nach:

http://www.nek.lu.se/publications/workpap/papers/WP12_24.pdf (Abruf 12.4.2013)

²¹ Zur Verschuldung chinesischer Kommunen s. den kurzen Abschnitt in: United Cities and Local Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, GOLD II, Cheltenham/Northampton 2011, S. 79. Zum Bailout in China s. „China kämpft gegen Schuldensumpf“, Handelsblatt v. 27.6.2011.

²² Vgl. Deutsche Bank Research, Kommunal Finanzen – zukunftssicher aufgestellt?, Aktuelle Themen 482 vom 5. Mai 2010, S. 16

len damit als Verbindlichkeiten in der kommunalen Bilanz. Allerdings sind die Kommunen verpflichtet, einen Teil des Schuldendienstes weiter zu tragen. Die andere Möglichkeit besteht darin, die Hilfen direkt an die Kommunen zur Haushaltsentlastung zu leiten, wie dies u.a. in Rheinland-Pfalz und im Saarland geschieht. Formal können die Mittel unmittelbar aus dem Landeshaushalt stammen, wie dies z.B. in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz erfolgt. Eine andere Möglichkeit besteht, darin einen Fonds als Sondervermögen zu bilden. Beispiele hierfür sind Mecklenburg-Vorpommern oder das Saarland.

Schließlich sind neben allgemeinen Landesmitteln auch Entnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich denkbar. Das ist z.B. in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz der Fall. Die Mittelverwendung soll – auch wenn das nicht immer ausdrücklich erwähnt wird – dem Abbau der Verschuldung dienen. Dies kann sich auf Investitions- (Sachsen-Anhalt), auf Liquiditätskredite (Rheinland-Pfalz) oder beide (Hessen) beziehen. Außerdem ist – je nach Ausgestaltung der Hilfen – auch die Dauer der Maßnahme sehr unterschiedlich. Sie reicht in jedem Fall über den aktuellen Finanzplanungszeitraum hinaus, in Nordrhein-Westfalen z.B. bis zum Jahr 2021, in Rheinland-Pfalz bis 2026.

Eine zentrale Frage war und ist die Berechnungsgrundlage für die Berechtigung zur Teilnahme am Entschuldungsfonds. Dabei sind der kameralistische und der doppische Ansatz zu unterscheiden. Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben als Indikator eine tatsächliche oder drohende Überschuldung, also eine doppische Größe, gewählt. Allerdings hat sich dies in Reinform nicht verwirklichen lassen, da insbesondere aktuelle und belastbare Zahlen flächendeckend nicht vorlagen. Nordrhein-Westfalen hat daher die in einem Gutachten von Junkernheinrich und Lenk ermittelte strukturelle Lücke der Kommunen ersatzweise herangezogen. Angesichts gravierender statistischer Fehler musste die Mittelverteilung 2013 noch einmal korrigiert werden. Rheinland-Pfalz hingegen hat sich auf eine kameralistische Größe – den Stand der Liquiditätskredite – verständigt. In Hessen ist eine Kombination beider Sichtweisen erfolgt.

Die Wahl des Indikators ist nicht belanglos. So werden bei der doppischen Betrachtungsweise nicht nur die Verbindlichkeiten sondern auch das Anlage- und Finanzvermögen berücksichtigt. Gerade beim Finanzvermögen gibt es erhebliche Unterschiede, je nachdem ob eine Kommune über eigene (ertragreiche) Unternehmen oder (ertragreiche) Beteiligungen verfügt oder nicht. Das hat insbesondere im Hinblick auf die nordrhein-westfälischen Großstädte eine nicht unerhebliche Rolle gespielt.

Grundsätzlich sind die Empfängerkommunen verpflichtet, Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung nachzuweisen. Dies war im Übrigen auch innerhalb der kommunalen Spitzenverbände völlig unumstritten. Schwieriger war diese Frage in den Räten und Kreistagen, da die Politik eine über das normale Maß hinausgehende Selbstbindung befürchtete. Die Inanspruchnahme der Entschuldungshilfen war jedoch in nahezu allen Fällen alternativlos. Denn: „Die Teilnahme am KEF-RP und die

damit verbundenen hohen Entschuldungshilfen aus Mitteln des Landeshaushalts und des kommunalen Finanzausgleichs stellen hierzu ein wirkungsvolles Instrument dar, dessen Effekte durch alternative, ausschließlich eigene Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Kommunen nur schwer erzielbar sein werden. Dies ist bei der Ausübung des gemeindlichen Ermessens im Rahmen der Teilnahmeentscheidung zu beachten.“ (Leitfaden, S. 4, s. Fn 16).

Der Kommunale Entschuldungsfonds (KEF) in Rheinland-Pfalz

- Die zweifache Drittelung –

Entschuldungshilfen bergen selbstverständlich die Gefahr, Fehlanreize zu setzen. So könnten die Empfänger ihr finanzwirtschaftliches Verhalten ändern, wenn und soweit sie mit externer Hilfe rechnen können. Dies hängt zunächst davon ab, welchen Beitrag die Entschuldungshilfe tatsächlich leistet, um als nächstes die Frage stellen zu können, ob dieser Beitrag dazu geeignet ist, die Kommune zu einer weniger strengen Ausgabenpolitik oder zu einer geringeren Anspannung von Abgabensätzen zu verleiten. Als zweites ist zu analysieren, ob und welche Sanktionen es bei Fehlverhalten geben soll. Um dieser Frage näher nachzugehen, soll das Beispiel Rheinland-Pfalz herangezogen werden.

Vorab sei gesagt, dass der in Rheinland-Pfalz gewählte Begriff „Kommunaler Entschuldungsfonds“ in zweifacher Hinsicht irreführend ist. Zum einen wird kein Fonds im Sinne eines Sondervermögens gebildet; zum anderen ist die Maßnahme bestenfalls eine Teilentschuldung der jeweiligen Kommune. Das mag auf den ersten Blick unbedeutend erscheinen, ist jedoch für die Vermittlung gegenüber der lokalen Politik und Öffentlichkeit von erheblicher Relevanz. Gleichwohl wird der Begriff, im Weiteren verwendet, da er so auch in den gesetzlichen Regelungen und den ergänzenden Vorschriften erscheint.

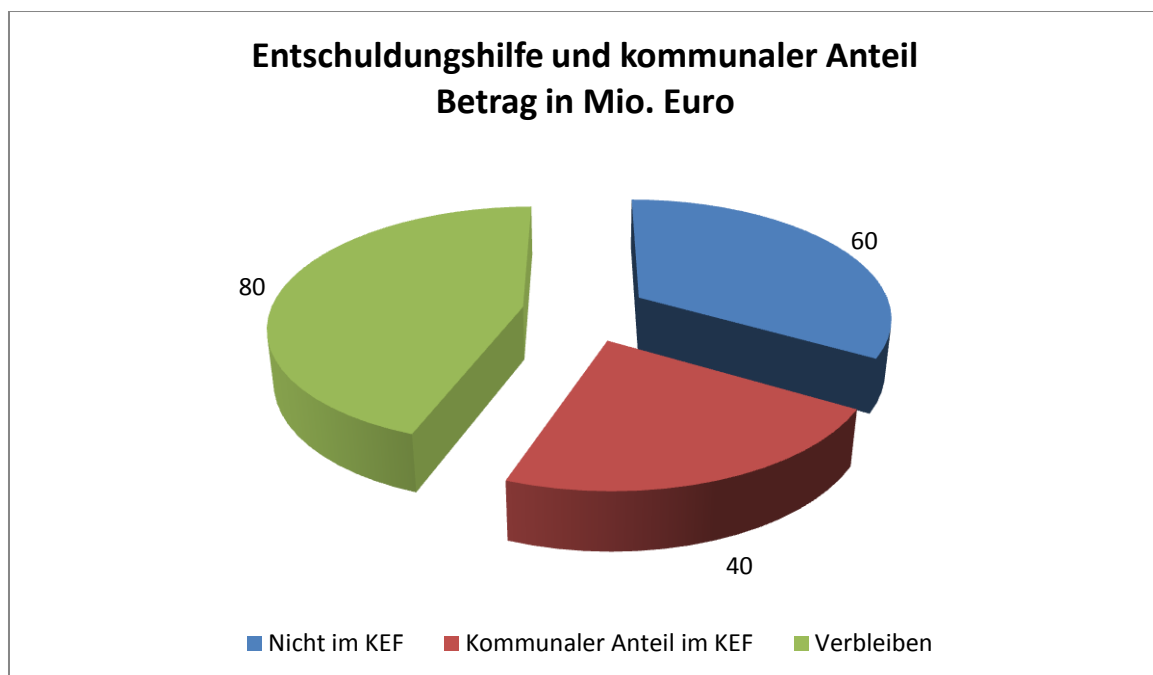
Der Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz²³ ist durch seine „Drittellungen“ geprägt. Ausgangspunkt ist der Bestand an Liquiditätskrediten zum 31.12.2009. Dieses Datum wurde gewählt, weil der Stichtag nicht nur vor der Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden sondern auch vor dem Beginn ernsthafter Diskussionen über Entschuldungshilfen lag. Damit sollte strategisches Verhalten von vornherein vermieden werden. Das schließt

²³ Hierzu: Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 22.9.2010 http://www.fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/finanzen/entschuldungsfonds/rahmenvertrag_entschuldungsfonds.pdf, sowie [Leitfaden Kommunaler Entschuldungsfonds - Endgültige Fassung der 1 Fortschreibung Stand 28.09.2011 mit Anlagen](http://www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/entschuldungsfonds/) unter <http://www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/entschuldungsfonds/> Als einschlägige Literatur u.a. U.Göhring / W.Müller / H.Meffert / A. Wagenführer: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), JG 5, Heft 1/2011, Seite 1-5.; W.Müller / H.Meffert: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, JG 112, Heft 2/2011, Seite 28-34.; G. Schwarting: Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz - Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinanzen? in: Der Gemeindehaushalt, JG 112, Heft 2/2011, Seite 25-28 sowie G.Schwarting, Entschuldung – ein neues Paradigma der kommunalen Finanzpolitik: Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz – ein erster Erfahrungsbericht, der gemeindehaushalt 8/2012, S.169-172.

natürlich nicht aus, dass einzelne Kommunen gleichwohl bereits vorher darauf vertraut haben, dass in naher Zukunft Entschuldungshilfen notwendig werden würden, zumal die Forderung von den kommunalen Spitzenverbänden bereits seit Längerem erhoben worden war. Ob das allerdings zu einer weniger stringenten Haushaltswirtschaft geführt haben könnte, lässt sich wohl kaum überprüfen, zumal das Jahr 2009 durch andere Einflüsse, einen massiven Steuereinbruch, aber auch zugleich das Konjunkturpaket II, geprägt und atypisch war.

Von dem für den 31.12.2009 ermittelten Betrag der Liquiditätskredite, wurden 2/3 in den Entschuldungsfonds eingestellt. Das restliche Drittel verblieb in der unmittelbaren Konsolidierungspflicht der jeweiligen Kommune. Angenommen, die ausstehende Summe an Liquiditätskrediten habe 180 Mio. Euro am 31.12.2009 betragen, so wurden 120 Mio. Euro berücksichtigt (Schaubild 3). Nicht einbezogen sind hierbei gewisse Korrekturen, z.B. bei der Vorfinanzierung später eingehender Landeszuschüsse oder von noch zu erhebenden Beitragszahlungen von Grundstückseigentümern.

Schaubild 3



Eigene Darstellung

Die zweite Drittelung betrifft die im Entschuldungsfonds berücksichtigten Beträge. Hiervon werden 1/3 unmittelbar aus dem Landeshaushalt und 1/3 aus der Solidargemeinschaft der Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich beigesteuert. Das letzte Drittel muss jede beteiligte Kommune aus eigener Kraft aufbringen und nachweisen, in dem genannten Beispiel also 40 Mio. Euro. Der kommunale Eigenanteil beträgt dann 100 von 180 Mio. Euro, liegt mithin generell bei 55,6%. Nicht direkt zu beziffern ist im Übrigen der Anteil, den jede einzelne Kommune über den kommunalen Finanzausgleich indirekt mitfinanziert. Da dies in fast allen teilnehmenden

Kommunen der Fall ist, sinkt der Anteil der Entschuldungshilfe noch ein wenig. Er dürfte daher in etwa 40%, bezogen auf den Stichtag 31.12.2009, betragen.

Schaubild 4



Quelle:

http://www.fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/finanzen/entschuldungsfonds/uebersicht_entschuldungsfonds.pdf (Abruf 7.4.2013)

Rheinland-Pfalz hat sich für einen einheitlichen Satz für die Entschuldungshilfen entschieden; das hat sich als sehr vorteilhaft erwiesen. Andere Länder haben differenzierte Sätze nach unterschiedlichen Kriterien eingeführt oder zumindest diskutiert. Das führt nahezu zwangsläufig zu Debatten innerhalb des kommunalen Sektors über die richtige Höhe und Verteilung der Entschuldungssätze.

Die Struktur des kommunalen Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz geht zurück auf Grundüberlegungen von Martin Junkernheinrich.²⁴ Ein Teil soll vom Land, ein Teil von den Kommunen und der kommunalen Gemeinschaft, sowie ein Teil von den Bürgern selbst getragen werden. Als Bürgeranteil hat Junkernheinrich vor allem eine Erhöhung der Grundsteuer im Blick, die nennenswerteste Möglichkeit der Kommunen zur Generierung zusätzlicher Einnahmen. Er hat noch eine vierte Säule hinzugefügt:

²⁴ So bereits auf der Fachtagung „Wege aus der Kommunalverschuldung“ am 19.2.2010 in Essen; Folienvortrag u.a. erhältlich unter http://www.bottrop.de/rathaus/downloads/Raus-aus-den-Schulden/100219_Junkernheinrich.pdf (Abruf 7.4.2013)

Einen Teil der Entschuldungslasten solle auch der Bund, namentlich im Bereich der Kosten sozialer Leistungen übernehmen. Auf diese Ergänzung wurde in Rheinland-Pfalz verzichtet, da sie zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung zum Entschuldungsfonds nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt werden konnte. Dass alle Beteiligten aber einen Beitrag des Bundes erwarteten, wurde bereits in der Vereinbarung, die die Landesregierung und die drei kommunalen Spitzenverbände im September 2010 trafen, festgehalten:

„Der Bund soll kostenintensive Standards in allen kommunalen Aufgabenbereichen überprüfen, zusätzliche Finanzierungsverantwortung für die von ihm gesetzten Sozialstandards übernehmen bzw. die kommunalen Aufgaben- und Ausgabenstandards reduzieren und von weiteren Steuersenkungen absehen. Die Landesregierung wird sich hierfür innerhalb und außerhalb der von der Bundesregierung einberufenen Gemeindefinanzkommission auch durch Gesetzesinitiativen nachdrücklich einsetzen.“²⁵

Der Kommunale Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz (KEF)

- Bail-out und Anreiz zu moral hazard? –

Dass der Kommunale Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz ein Bail-Out ist, lässt sich bei einem rechnerischen Entschuldungsvolumen von etwa 40% der zum 31.12.2009 ausstehenden Liquiditätskredite nicht bestreiten. Auch wenn andere Länder andere Quoten aufweisen, so sind diese aber doch merklich genug, um auch dort von einem Bail-Out zu sprechen. War und ist das gerechtfertigt? Angesichts der enormen Höhe und des ungebremsten Anstiegs der Liquiditätskredite war Handeln dringend erforderlich, um nicht auf kommunaler Ebene finanzwirtschaftlich völlig unbeweglich zu werden. War es aber richtig, dafür Sonderhilfen des Landes und der kommunalen Familie heranzuziehen? Zunächst ist festzuhalten, dass das Land sich mit seinen Hilfen zu seiner Mitverantwortung und – im Hinblick auf die Aufsicht – evtl. auch seiner Mitschuld zur Entstehung der Schieflage in vielen Kommunalhaushalten bekennt.

Die Entschuldungshilfen durch das Land waren aber auch deswegen unumgänglich geworden, weil eine Lösung der Finanzprobleme aus eigener Kraft gar nicht mehr möglich war. Als Beispiel mag die Stadt Pirmasens (ca. 40.000 Einwohner) dienen, deren Liquiditätskredite Ende 2009 190 Mio. Euro betragen. Selbst eine Verdoppelung der Grundsteuerhebesätze würde etwa 6 ½ Mio. Euro zusätzlich pro Jahr rechnerisch erbringen. Bei einem Fehlbedarf im Haushalt von 30 Mio. Euro in 2012 würde das bei Weitem nicht reichen.

²⁵ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 22.9.2010 (Fn 9), Ziff. B 3.1

Eine Mitfinanzierung durch die kommunale Familie mag akzeptabel sein, stand zumindest außerhalb jeder Diskussion. In Rheinland-Pfalz ist es darüber zu keiner interkommunalen Auseinandersetzung gekommen. Dafür spricht auch der ungemein kurze Zeitraum, in dem das Modell vereinbart wurde. Zwischen den ersten ernsthaften Gesprächen im Mai/Juni 2010 und der Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden im September 2010 waren gerade einmal gut 3 Monate vergangen. Ein Grund mag darin liegen, dass rd. 1.000 der etwa 2.300 rheinland-pfälzischen Kommunen die Voraussetzungen für die Teilnahme am Entschuldungsfonds aufwiesen. Damit waren im Bereich jedes Verbandes hinreichend Mitglieder betroffen, so dass es guten Grund für die Verbände zur Zustimmung gab. Das Volumen dieser indirekten kommunalen Beteiligung liegt im Übrigen bei etwas mehr als 4% der Finanzausgleichsmasse.

Setzt die Entschuldungshilfe Fehlanreize? Theoretisch würde man das wohl sofort bejahen, wenn die Aussicht besteht, dass eine solche Hilfe auch in Zukunft zu erwarten ist. Davon ist jedoch wohl kaum auszugehen; denn jene Länder, in denen die Entschuldungshilfen zum Tragen kommen sollen, haben selbst enorme Probleme, ihre eigene Schuldenbremse einzuhalten.²⁶ Sie wären gar nicht in der Lage, weitere Hilfsprogramme zu finanzieren. Unabhängig von den Erklärungen, eine solche Hilfe gebe es nur einmal, ist die eigene Haushaltslage der Länder der wohl sicherste Garant, dass es zu keiner Wiederholung kommt.

Zudem: Wollte eine Kommune vom strikten Konsolidierungskurs abweichen, weil sie auf neue Landeshilfen hofft, müsste sie den mit der Aufsicht im Zusammenhang mit dem Entschuldungsfonds vereinbarten Konsolidierungspfad verlassen. Das wäre natürlich nur möglich, wenn die Aufsichtsbehörde selbst an der Durchsetzung des Konsolidierungsvertrages kein besonderes Interesse hätte. Das aber wäre gegenüber den Kommunen, die nicht am Entschuldungsfonds teilnehmen, ihn aber über den Finanzausgleich indirekt mitfinanzieren, nicht zu vertreten. Eine konsequente Handhabung durch die Kommunalaufsicht ist dann wiederum Gewähr dafür, dass faktisch gar kein Spielraum für moral hazard besteht.

Nach dem Wortlaut der Musterverträge werden gezahlte Hilfen zurückgefordert, wenn die vertraglichen Konsolidierungszusagen nicht eingehalten werden. Ob das geschieht, lässt sich im Moment noch nicht sagen, da Ergebnisse hierzu noch nicht vorliegen und Abweichungen für ein Jahr als „Vortrag auf neue Rechnung“ gebucht werden können. Allerdings werden gewiss schwere Einzelfragen zu lösen sein. So könnte eine vertraglich zugesagte Konsolidierungsmaßnahme an einem Richterspruch – sozusagen die lokale Analogie zu Portugal – scheitern (Bsp. „Bettensteuer“). Auch unerwartete Ausweichreaktionen der Abgabepflichtigen können eintreten

²⁶ Zur Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz ganz aktuell U.Steinbach/M.Rönicke, Umsetzung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz – Vorreiter und Vorbild?, in: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, erscheint demnächst.

(nunmehr kostenpflichtige Parkplätze werden einfach nicht mehr genutzt). Kann das der Kommune angelastet werden?

Ein weiteres Instrument zur Vermeidung von Ausweichreaktionen ist die Verpflichtung zur Transparenz. Die Verträge mit der Aufsichtsbehörde zum Entschuldungsfonds sind im Internet jedermann zugänglich zu machen. Diese Transparenz dient mehreren Zwecken: Sie soll

- das Bewusstsein für die dramatische Lage der eigenen Kommune schärfen,
- zur Diskussion über Konsolidierungsmaßnahmen anregen,²⁷
- die Überprüfung zwischen angestrebtem und tatsächlichem Konsolidierungspfad ermöglichen

Dabei richtet sich die Transparenz zwar zunächst an die Einwohnerschaft der betreffenden Kommune. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Solidargemeinschaft der anderen Kommunen in gleicher Weise darauf achtet, ob die Kommunen im Entschuldungsfonds sich an die selbst gesetzten Vorgaben halten.²⁸

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die restriktivere Handhabung des Kommunalkredits durch die Kreditinstitute einer sorglosen, weil auf weitere Hilfen bauenden, Finanzwirtschaft der Kommunen im Entschuldungsfonds eine deutliche Grenze setzt. Da zudem die Kreditinstitute zu einer – wenn auch noch unterhalb der Schwelle des Ratings verbleibenden – Risikoeinschätzung ihrer (auch kommunalen) Kreditnehmer verpflichtet sind, ist für eine expansive Politik der Kommunen im Entschuldungsfonds kein Raum.

Allerdings ist augenfällig, dass viele Kommunen in Rheinland-Pfalz ihre im Vergleich zu anderen Bundesländern niedrigeren Grundsteuerhebesätze erst nach Inkrafttreten des Kommunalen Entschuldungsfonds erhöht haben. Das könnte auf einem gewissen Attentismus hinweisen, diese zentrale Konsolidierungsmaßnahme zunächst zurückzustellen. Dann hätte die zunächst abstrakte Debatte um den kommunalen Entschuldungsfonds an dieser Stelle zu einem Fehlanreiz geführt. Insoweit überrascht es nicht, dass es zu einer intensiven Diskussion darüber kam, ob für die Aufbringung des kommunalen Eigenanteils im Entschuldungsfonds auch frühere Hebesatzmaßnahmen Anerkennung finden sollten, da jene Kommunen, die bereits 2010 die Hebesätze erhöht hatten, sich benachteiligt fühlten.

Entschuldungshilfen – notwendig und wirksam?

²⁷ Eine weitergehende Möglichkeit sind sog. „Bürgersparhaushalte“, vgl. dazu G. Schwarting, Bürgerhaushalt – typische Bedenken und ihre Einordnung, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblatt/CD-Rom, 2013

²⁸ Zum Problem fehlender Transparenz s. M. Hedtstück, Ein Modell für den kommunalen Bailout, Der Neue Kämmerer. Jahrbuch 2011, Friedberg 2012, S. 35

Eine Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten aus eigener Kraft erscheint – angesichts der hohen Defizite – in vielen Fällen nicht möglich. Hinzu kommt, dass sich wegen der schlechten Haushaltslage vielfach ein Unterhaltungsstau bei der öffentlichen Infrastruktur gebildet hat, da Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen als vergleichsweise flexible Positionen im Haushalt zeitlich geschoben worden sind. Eine Konsolidierung über den Bereich der freiwilligen Leistungen – genannt werden stets Kultur und Sport – ist zwar nicht ausgeschlossen, reicht aber selbst bei völliger Streichung vielfach nicht aus. Zudem ist verfassungsrechtlich gerade die Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Eine Konsolidierung durch höhere Abgabesätze kommt in erster Linie über die Grundsteuer in Betracht; die Gewerbesteuer werden die Kommunen schon deshalb nicht heranziehen, um nicht eine erneute Grundsatzdiskussion über die Steuer als solche in Gang zu setzen. Allerdings müssten die Grundsteuerhebesätze in einigen Städten extrem hoch ausfallen, sollen die Defizite in den Haushalten überhaupt nennenswert gesenkt werden. Das dürfte die Attraktivität gerade strukturschwacher Regionen weiter vermindern. Hinzu kommt: Derzeit werden Grundsteuerreformmodelle überprüft, mit ersten empirischen Ergebnissen sollte bald zu rechnen sein. Sollte im Ergebnis ein verkehrswertabhängiges Modell zum Tragen kommen, wäre die Steuerbasis in strukturschwachen Gebieten wie der Westpfalz relativ zu anderen Landesteilen gering. Das würde zu einem noch stärkeren Hebesatzgefälle zwischen den Regionen führen können.

Wenn also die Frage der Notwendigkeit mit einem – sicher auch persönlich gefärbten – „ja“ beantwortet wird, so stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit von Entschuldungshilfen. Zunächst ist zu konstatieren, dass die Liquiditätskredite seit dem 31.12.2009 trotz einer guten Steuerentwicklung gestiegen sind. Sie liegen inzwischen um rd. 1 Mrd. Euro oder 20% höher als zum Referenzzeitpunkt. Das bedeutet, dass die vorhin genannte Beispielskommune – sofern sich ihre Liquiditätskredite wie im Durchschnitt entwickelt haben – weitere 36 Mio. Euro an Krediten mittlerweile zu tragen hat. Damit wächst ihr Bestand an Liquiditätskrediten von 180 auf 216 Mio. Euro. Die Höhe der Entschuldungshilfe bleibt mit 80 Mio. Euro indessen gleich. Die Entschuldungsquote ist mithin von knapp 45% (ohne indirekte FAG-Effekte) auf 37% gefallen. Derzeit ist nicht erkennbar, dass der Trend zum Aufbau weiterer Liquiditätskredite gebrochen wäre. Der Entschuldungsfonds bremst im Moment allenfalls deren Anstieg.

Deshalb bedarf es weiterer Anstrengungen zur Entlastung der Kommunalhaushalte. Die Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund ist zweifellos ein ganz wesentlicher Schritt. Ob der Ankündigung, die Eingliederungshilfen in der nächsten Legislaturperiode ebenfalls in Teilen auf den Bund zu überführen, auch Taten folgen, bleibt abzuwarten. Ohne eine durchgreifende Reform der innerstaatlichen Finanzbeziehungen im Bereich der sozialen Leistungen ist eine Rückkehr zu ausgeglichenen Kommunalhaushalten jedoch wohl kaum möglich.

Das soll nicht verkennen, dass die Kommunen fraglos über Konsolidierungspotentiale verfügen. Sie gilt es zu nutzen.²⁹ Sie müssen vor allem die Aufwandseite betreffen. Denn die Kommunen haben im rheinland-pfälzischen Entschuldungsfonds vornehmlich die Ertragsseite, insbesondere in Form der Grundsteuer, zur Aufbringung ihres Eigenanteils herangezogen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass den Aufsichtsbehörden zu ihrer Arbeitserleichterung daran gelegen war, dass eine möglichst begrenzte Zahl von Konsolidierungsmaßnahmen ausgewiesen wird, die zudem noch leicht nachprüfbar sind. Insoweit sind Grundsteuerhebesätze einfacher als Personalabbaukonzepte zu handhaben.

So gesehen sind die Entschuldungshilfen der Länder eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für dauerhaft tragfähige Kommunalfinanzen. Weitere Schritte, die zur Reduzierung von Aufwendungen führen sind unerlässlich; darunter dürfen die notwendigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur, z.B. im Verkehrswesen nicht leiden. Für die Argumentation erweist es sich dabei indes als besonders schwierig, dass die Zahlen des Bundesdurchschnitts die Problemlage zu überdecken drohen. Gut situierten Kommunen in Baden-Württemberg, Bayern oder Sachsen stehen eben in anderen Ländern Kommunen gegenüber, denen das „Wasser bereits bis zum Hals steht“.

²⁹ Zu einigen Anreizen im Rahmen eines Bailout s. M.Hedtstück (Fn 28).