

Kommunale Schulden – gefährliches Gift oder Notwendigkeit?

Gunnar Schwarting, DHV Speyer

I.

Dass Kommunen sich verschulden, ist im Grunde nichts Ungewöhnliches. In vielen Ländern der Welt haben die Kommunen Zugang zum Kreditmarkt, wenngleich unter durchaus restriktiven Bedingungen. Allerdings gibt es einige Länder, in denen den Kommunen der Zugang zur Verschuldung verwehrt ist. Am deutlichsten ausgeprägt ist dies in Südamerika. Das hat seine Ursache zweifellos in der Tatsache, dass hier in den 80er und 90er Jahren die Verschuldung unterhalb der nationalen Ebene extreme Ausmaße angenommen und die Länder insgesamt in eine schwere Finanzkrise gestürzt hat. Auch China kennt das strikte Verschuldungsverbot.

Allerdings verstellt der Blick allein auf die Verschuldung den Blick auf die gesamte Finanzwirtschaft. Die Verschuldung ist nur eine Form langfristiger Verbindlichkeiten, die eine Kommune eingeht. Daneben gibt es vielfältige andere Wege, Verbindlichkeiten aufzubauen, ohne den Kreditmarkt in Anspruch zu nehmen. Viele dieser Wege weisen zudem noch den großen Nachteil auf, dass sie im Gegensatz zur offen ausgewiesenen Verschuldung weit weniger transparent sein dürften.

So besteht eine durchaus gängige Strategie darin, kreditfinanzierte Ausgaben durch ein kommunales Unternehmen tätigen zu lassen. Die Verschuldung wird insoweit im Unternehmen akkumuliert; dass dies kein Spezialfall ist, lässt sich daran erkennen, dass in Deutschland etwa 50% aller kommunalen Aktivitäten in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen – und damit außerhalb des eigentlichen kommunalen Haushalts – anfallen. Solange die Unternehmen die Aktivitäten aus eigener Kraft bestreiten können und eine ausreichende Refinanzierung sichergestellt ist, entsteht kein finanzwirtschaftliches Problem. Je mehr die Unternehmen sich jedoch auch unrentablen Projekten widmen sollen, umso kritischer wird es.

Oft werden die Unternehmen dann selbst nur Kredite erhalten, wenn die Kommune eine Garantieerklärung, z.B. eine Bürgschaft abgibt. Dies hat zu dem wohl dramatischsten Fall in Europa geführt, der Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde Leukerbad in der Schweiz. Diese kleine Gemeinde mit nicht mehr als 1.700 Einwohnern hatte es fertiggebracht, innerhalb nur weniger Jahre einen Schuldenberg von 178 Mio. CHF anzuhäufen. Je Einwohner war dies die unvorstellbar hohe Summe von 105.000 CHF. Mehr als die Hälfte davon entfiel auf Unternehmen, an denen die Gemeinde mehrheitlich beteiligt war. Erschwerend kam hinzu, dass in einer so kleinen Gemeinde letztlich allein der Bürgermeister über die kompletten Informationen verfügte.

Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Formen langfristiger Verbindlichkeiten, die dem Haushalt der Gemeinde nicht unbedingt zu entnehmen sind. Dazu zählen langfristige Mietverträge, Leasinggeschäfte, Zahlungen im Rahmen einer public-private partnership, cross-border-leasing-Verträge oder Garantien für Dritte. Gerade der letztgenannte Fall ist besonders schwierig, da ungewiss ist, ob und in welcher Höhe Garantiezahlungen fällig werden. So kann eine kommunale Bürgschaft für die Errichtung eines Stadions eines privaten Sportvereins dann unproblematisch sein, wenn der Verein sportlich erfolgreich ist und die entsprechenden Einnahmen erzielt. Bleibt aber der Erfolg aus, kann auch der Verein seinen Verpflichtungen nicht nachkommen – die kommunale Bürgschaft wird fällig.

Eine ganz wichtige und umfangreiche Verpflichtung sind Renten- oder Pensionszusagen an die Mitarbeiterschaft der Kommune. Damit werden sehr langfristig, weit über die aktive Arbeitszeit hinaus Mittel der Kommune gebunden. Schließlich hat es in den vergangenen Jahren auch den Fall gegeben, dass einzelne Kommunen mit Derivatgeschäften erhebliche Verluste erlitten haben, für die im Haushalt keine Vorsorge getroffen war. Ein selten beachteter, aber in der Realität sehr häufiger Fall ist der Verzicht auf notwendige Aufwendungen für die Infrastruktur über einen längeren Zeitraum; wird in die öffentliche Infrastruktur nicht regelmäßig so viel investiert, dass zumindest die Substanz in gleichem Zustand verbleibt, entstehen Schäden, die sich zu einem enormen Sanierungsstau entwickeln können. Das ist in vielen Kommunen in (West-)Deutschland mit einer Infrastruktur, die z.T. mehr als 50 Jahre alt ist, der Fall. Besonders dramatisch ist es bei Brücken, weil diese ab einer gewissen kritischen Grenze sogar gesperrt werden müssen.

II.

Sofern die Kreditaufnahme (oder eine vergleichbare Verpflichtung) zulässig ist, gilt oft die sog. „golden rule“. Danach dürfen in vielen Ländern, die den Kommunalkredit prinzipiell zulassen, Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden. Dabei ist von einem physischen Investitionsbegriff im Sinne von Sachanlagevermögen bzw. von einem finanziellen Begriff im Sinne von Finanzanlagevermögen auszugehen. Weiter gefasste Investitionsbegriffe, wie sie unter dem Stichwort „Humankapital“ z.B. in der Bildungsökonomie verwandt werden, bleiben in diesem Fall außer Betracht. In der Regel bezieht sich die „golden rule“ auf die Nettokreditaufnahme; die reine Umschuldung bleibt unberührt.

Allerdings gibt es in Europa durchaus Länder wie Finnland oder Polen, die von der strengen Bindung an die Investitionen absehen; dies muss keineswegs Zeichen einer großzügigeren Verschuldungspolitik sein, wenn andere – ergänzende – Maßnahmen greifen. Immerhin sollte bedacht werden, dass der Zentralstaat in Deutschland sich von der Bindung der (Netto-)Kreditaufnahme an die Investitionstätigkeit gelöst hat. Die Zulässigkeit der Kreditaufnahme wird allein in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bewertet – das entspricht auf der Ebene der Verpflichtungen der Nationalstaaten im Europäischen Währungsraum im Übrigen auch den bisherigen Maastricht-Regeln bzw. den neuen Regeln im Fiskalpakt (Fiscal Compact) vom 30. Januar 2012.

Schaubild 1

Bedingungen lokaler Kreditaufnahme in europäischen Ländern

Country	Liabilities in % of GDP	Golden rule	Approval needed
Austria	1,8	Y	Depending on Länder regulation
Belgium	4,9	Y	N
Denmark	10,3	Y	N
Estonia	4,0	Y	N/Y (interim 2009 to 2012)
Finnland	8,5	N	N

France	8,3	Y	N
Germany	4,7	Y	Mostly Y
Italy	9,9	Y	N
Latvia	5,7	Y	Y
Lithuania	1,2	Y	Y
Poland	3,7	N	N
Sweden	9,4	Y	N
UK	5,5	Y	N

Taken from: United Cities and Local Governments, GOLD Report II, p, 161 and 342

Darüber hinaus gibt es noch ein zweites Merkmal, das die Kreditmöglichkeiten lokaler Gebietskörperschaften bestimmt. Das ist die ex-ante Prüfung der beabsichtigten Kreditaufnahme für das jeweils folgende Fiskaljahr. Dies ist interessanterweise nur in einigen europäischen Ländern der Fall. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Generalgenehmigung, die lediglich das vorgesehene Gesamtvolumen umfasst, und der Einzelgenehmigung, die jedes Kreditgeschäft gesondert betrifft. Eine Beziehung zwischen der Anwendung der „golden rule“ bzw. der ex-ante Genehmigung und der Höhe der Verschuldung lässt sich übrigens nicht herstellen. So sind die Werte in Dänemark und Schweden zwar hoch – allerdings fehlt dort die Zwischenebene der Länder oder Provinzen. Umgekehrt kommen Lettland und Litauen trotz doppelter rechtlicher Voraussetzungen zu unterschiedlichen Werten für die Verbindlichkeiten.

III.

Unabhängig von der Frage der ex-ante Genehmigung gilt eigentlich überall auf der Welt die „balanced-budget-rule“; an ihr orientiert sich aber im Zweifel die für die ex-ante Genehmigung zuständige Behörde. Danach müssen die laufenden Ausgaben grundsätzlich aus laufenden Einnahmen gedeckt werden. Während die laufenden Einnahmen durchweg gleich definiert sind, ergibt sich für die laufenden Ausgaben, je nach Rechnungsstil, ein gewichtiger Unterschied. Im kameralistischen, älteren, System zählen hierzu die Zinszahlungen und (gedanklich) die Tilgung der Kredite. Andere Formen langfristiger Verbindlichkeiten werden nur insoweit ausgewiesen, als tatsächlich auch in dem betreffenden Jahr Zahlungen anfallen.

Anders verhält es sich mit dem doppelischen Haushaltsstil („accrual accounting“). Hier zählen zu den laufenden Aufwendungen ausdrücklich auch die Abschreibungen auf das Infrastrukturvermögen. Darüber hinaus zeigt die in diesem Rechnungsstil ausgewiesene Bilanz auf der Passivseite feststehende Verbindlichkeiten der Zukunft, insb. Pensions- oder Rentenverpflichtungen. Eine mangelhafte Unterhaltung der Infrastruktur wird dadurch erkennbar, dass der Wert des Anlagevermögens (allerdings nur, wenn nicht neue Anlagen hinzukommen) auf der Aktivseite stetig sinkt. Schließlich sind weitere Finanzrisiken der Zukunft in den Anhang zur Bilanz oder in den Lagebericht der Kommune aufzunehmen. Das doppelische Haushaltsrecht in seinen in Deutschland festgelegten Anforderungen kann also durchaus dazu dienen, die Transparenz gerade im Bereich „verdeckter Risiken“ zu erhöhen.

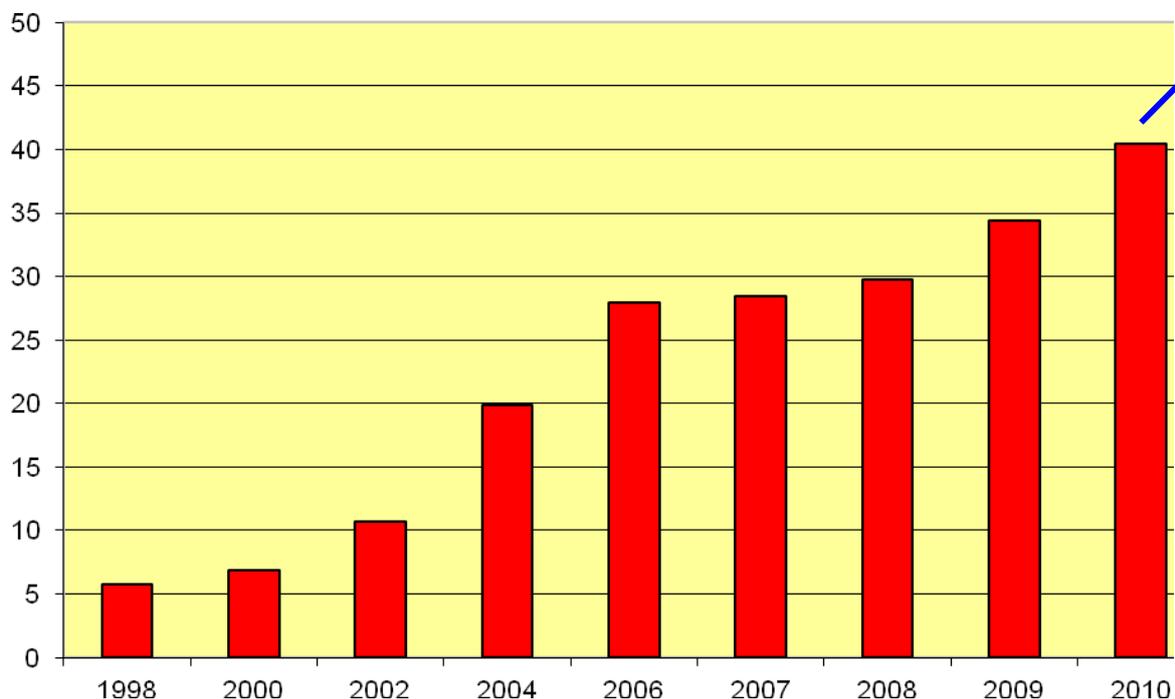
IV.

Was aber geschieht, wenn die balanced-budget-rule verletzt wird? Dazu sollen zunächst einige wenige Hinweise aus Deutschland gegeben werden. Tatsächlich ver-

fehlen zahlreiche Kommunen in Deutschland das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts. Sie schließen ihren laufenden Etat mit einem Defizit ab, das sie mit kurzfristigen Liquiditätskrediten abdecken (können); das Haushaltsrecht räumt ihnen eine solche Möglichkeit tatsächlich ein. Dabei herrschte stets die Vorstellung, dass ein Defizit der Ausnahmefall ist, weil z.B. die Steuereinnahmen eines wichtigen Unternehmens am Ort rückläufig sind. Doch seit fast 20 Jahren gilt diese Annahme nicht mehr: Die Defizite steigen immer weiter an, so dass die kurzfristige Verschuldung der Kommunen in Deutschland Jahr für Jahr zunimmt:

Schaubild 2

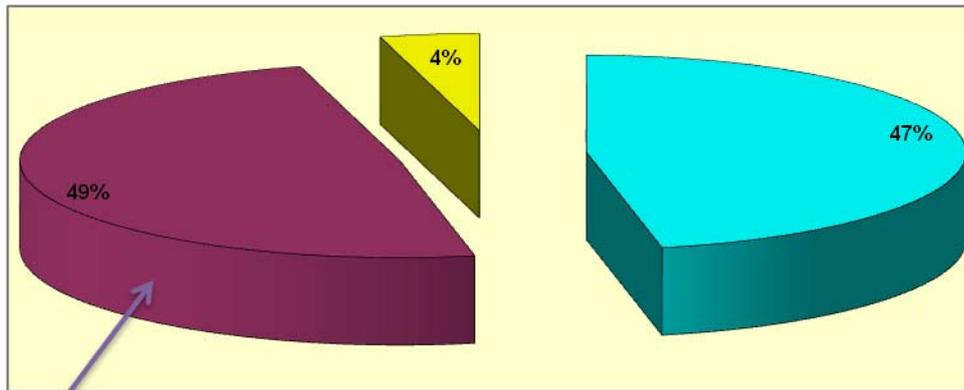
(Kurzfristige) Liquiditätskredite der deutschen Kommunen 1998 - 2010



Inzwischen haben einige Länder sogar die Kurzfristigkeit aufgehoben und für diese Kredite auch Zinsvereinbarungen von bis zu 10 Jahren zugelassen. Damit nähern sich diese Kredite, die zur Finanzierung laufender Ausgaben dienen, dem langfristigen Investitionskredit immer stärker an. Die „golden rule“, obwohl in Deutschland für die Kommunen Verpflichtung, wird massiv verletzt. In meinem Heimatland, in Rheinland-Pfalz haben beide Verschuldungstypen inzwischen ungefähr die gleiche Größenordnung erreicht:

Schaubild 3

Struktur der Kommunalverschuldung in Rheinland-Pfalz 31.12. 2010



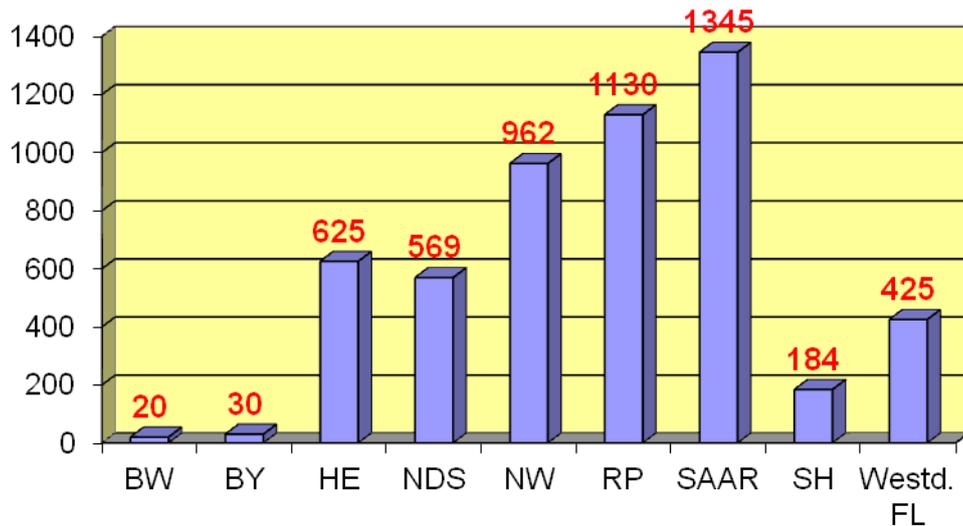
Liquiditätskredite

Dabei ist die Problematik regional sehr unterschiedlich verteilt. Längst nicht in allen Bundesländern sieht die Situation so prekär aus wie in Rheinland-Pfalz. So sind Kas-senkredite in den süddeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg kaum nennenswert. Die Defizite in den Haushalten, die zu den hohen Liquiditätskrediten geführt haben, sind technisch sehr einfach zu beschreiben:

$$\Sigma \text{ Ausgaben } (t_{-n}, t_n) > \Sigma \text{ Einnahmen } (t_{-n}, t_n)$$

Worauf dies zurückzuführen ist, sei an dieser Stelle dahingestellt. Ob die Einnahmen zu gering bemessen oder die kommunalen Leistungen nicht effizient erbracht werden, wird zwar in Deutschland intensiv diskutiert, würde jedoch an dieser Stelle zu weit führen. Allerdings soll ein kurzer Blick auf die Eignung verschiedener Instrumente zur Durchsetzung der „balanced-budget-rule“ geworfen werden, die möglicherweise das Ergebnis beeinflusst haben.

Schaubild 4



V.

Wäre die Kommune ein privates Wirtschaftssubjekt, müsste sie im Falle dauerhafter Defizite (Verluste) Insolvenz anmelden. Das ist in Deutschland nicht vorgesehen, da kommunale Leistungen nicht einfach eingestellt werden können. Ein Meldeamt muss ebenso geöffnet sein wie Schulen Licht und Heizung brauchen. Die oft genannte Insolvenzmöglichkeit für Kommunen in den USA („chapter 11“) erweist sich als nur sehr eingeschränkt einsetzbar (s. Anhang II).

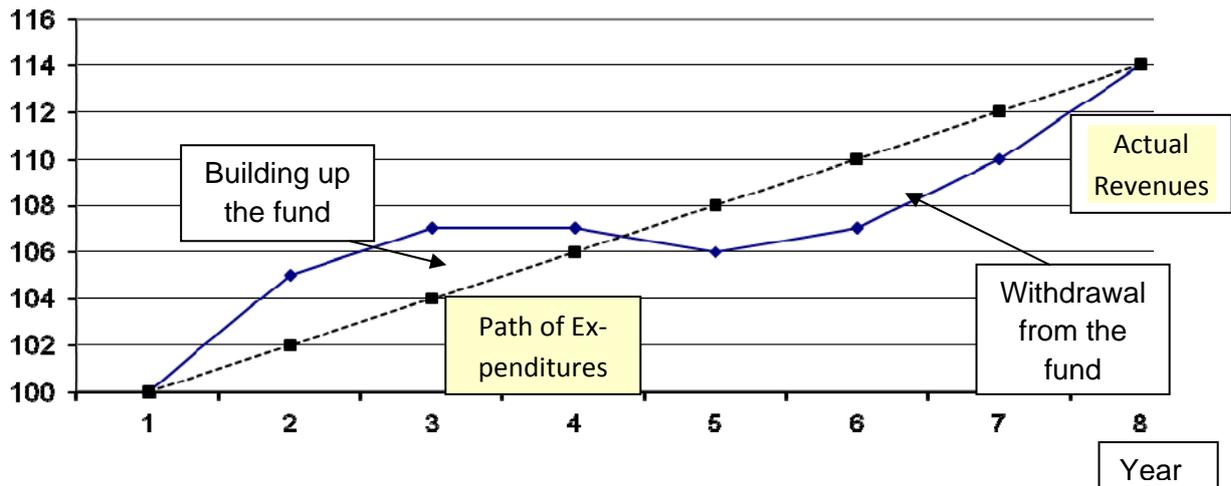
Zur Einhaltung der „balanced-budget-rule“ bei un stetigen Budgetverläufen sind daher vier andere Wege denkbar:

1. Die Kommunen müssen selbst die Risiken tragen und im Notfall aus eigener Kraft den Haushaltsausgleich herstellen („Rainy-day-funds“).
2. Der Markt bewertet die kommunale Haushaltslage und differenziert danach die Preise für die Kreditaufnahme („Rating“).
3. Der Staat sorgt durch eine strikte ex-ante Kontrolle der kommunalen Haushaltswirtschaft dafür, dass es zu Verwerfungen erst gar nicht kommen kann.
4. In extremen Notlagen übernimmt der Staat einen Teil der Schulden („Bailout“).

In den USA verfügen die Bundesstaaten über Rücklagen, die sie im Falle eines drohenden Defizits einsetzen können („rainy-day-funds“). Sie werden in „guten“ Jahren aufgefüllt – das bedeutet, dass (möglichst durch eine automatische Regel) überschüssige Einnahmen nicht für zusätzliche Ausgaben verwendet sondern dem „rainy-day-fund“ zugeführt werden. In „schlechten“ Jahren können dem fund dann Mittel entnommen werden, die die Lücke im Haushalt schließen. Es versteht sich von selbst, dass diese Lösung, die einer keynesianischen Idee antizyklischer Fiskalpolitik nahekommt, nur dann erfolgreich eingesetzt werden kann, wenn tatsächlich auch nennenswerte Überschüsse in einzelnen Jahren erzielt werden. Eine dauerhafte Defizitfinanzierung können sie nicht leisten.

Schaubild 5

Der „rainy-day-fund“ in den USA



Sofern Reservemittel zur Abdeckung eines Defizits nicht zur Verfügung stehen, kommt auch ein typischer Marktmechanismus in Betracht: Die Kreditkonditionen für einen Kommunalkredit richten sich nach der Einschätzung der Finanzsituation der einzelnen Kommune durch die Akteure am Finanzmarkt. Das dafür gängige Instrument ist das Rating, das in der Tat für viele Kommunen auf der Welt angewandt wird:

Schaubild 6

Rating of some cities by Standard & Poors 2010

City	Rating
New York	AA
Philadelphia	BBB
Seattle	AAA
Pittsburgh	BBB
Moscow	BBB
St. Petersburg	BBB

Source for the US Cities: www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0446.pdf; and for the Russian Cities: <http://www.moscowdebt.ru/en/city/rating/> (Download 19.2.2012)

Ein schlechtes Rating, d.h. eine negative Einschätzung der Bonität, verteuert die Kreditkonditionen der Kommune – ab dem Grad BB – merklich (Annex I). Das belastet nicht nur den Haushalt sondern ist auch ein Zeichen für die Steuerzahler am Ort, dass auf mittlere Sicht Steuererhöhungen nicht auszuschließen sind. Das dürfte die Reputation der agierenden Politiker schwächen; deshalb wird in der ökonomischen Theorie der Politik unterstellt, dass die Politiker alles daran setzen werden, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren. Das setzt allerdings voraus, dass die Kommune auf der Einnahmeseite zumindest zu beachtlichen Teilen autonom entscheiden kann (Festlegung von Steuersätzen, Einführung neuer Steuern) und auf der Ausgabenseite nicht durch staatliche Vorgaben völlig eingeengt ist.

Deutschland hat sich bisher einem durchgängigen Rating von Kommunen widersetzt. Es gilt die Fiktion, dass die Kreditwürdigkeit aller Kommunen gleich ist. Dass die Budgetzahlen dem eindeutig widersprechen, zeigt ein „shadow rating“ von Fitch aus dem Jahr 2010. Die deutsche Annahme gleicher Kreditwürdigkeit würde bei deutlich unterschiedlicher Haushaltslage nur dann Gültigkeit beanspruchen können, wenn der Staat als Ausfallbürge für die einzelne Kommune eintreten würde („bailout“). Das ist offiziell bisher jedoch weder vom Bund noch von den Ländern jemals verbindlich erklärt worden.

The Fiscal Status of German Local Governments “Shadow Rating” by Fitch

Land	Very weak	Weak	Σ weak + very weak	Medium	Strong	Very strong	Extraordinary strong	Σ very strong + extraordinary strong
Baden-Württemberg	0,0%	1,5%	1,5%	2,4%	8,8%	29,2%	58,1%	87,3%
Saarland	6,9%	44,8%	51,7%	24,1%	15,5%	5,2%	3,4%	8,6%

Die dritte Möglichkeit ist eine strikte ex-ante Kontrolle durch eine (möglichst unabhängige) staatliche Behörde, die das vorgelegte Budget daraufhin prüft, ob es eine nachhaltige, d.h. auf Dauer ausgeglichene Haushaltswirtschaft, erwarten lässt. Die „balanced budget rule“ ist die Messlatte für die Genehmigung. Das ist der Weg, den Deutschland gegangen ist und geht. Sofern Zweifel an der Nachhaltigkeit bestehen, kann die Behörde Nachbesserungen des Budgets verlangen. Vor einer Genehmigung durch die Behörde kann die Kommune mit dem Budget nicht arbeiten.

Sollte sich die Genehmigung in das Haushaltsjahr, für das das Budget aufgestellt wurde, erstrecken, kann (in Deutschland) die Kommune auf der Basis des Vorjahresbudgets weiterarbeiten. Das bedeutet allerdings, dass Neues – insbesondere neue Investitionen – nicht in Angriff genommen werden kann. Da sich Kommunalpolitik in hohem Maße über die Investitionstätigkeit definiert, ist das Instrument der Genehmigung ein scharfes Schwert.

Nach der Theorie müsste das zu einer strikten Einhaltung der „balanced budget rule“ führen. Die Zahlen aus Deutschland sprechen jedoch eine differenzierte Sprache. Zumindest in einigen Bundesländern sind die Defizite (sichtbar in den hohen Liquiditätskrediten) so hoch, dass die Genehmigungspraxis ihr Anwachsen offenbar nicht hat verhindern können. Das mag reale Ursachen wie besondere Strukturprobleme, den Niedergang bestimmter Industrien etc. haben. Daneben gibt es aber auch das Problem der nur begrenzten Unabhängigkeit der Genehmigungsbehörde; sie ist Teil der staatlichen Administration.

Damit ergibt sich zumindest die Gefahr der Politikverschränkung, d.h. Politiker der staatlichen Ebene sind kommunal verankert bzw. Politiker der kommunalen Ebene auch auf staatlicher Ebene aktiv. Die Tatsache, dass ein Abgeordneter eines staatlichen Parlaments auch als Mitglied eines Stadtrates oder eines Kreistages tätig ist, stellt keineswegs eine Ausnahme dar. Dadurch aber wird der Druck, Haushalte zu genehmigen, auch wenn sie nicht der „balanced budget rule“ entsprechen, verstärkt.

Die strikte staatliche ex-ante Kontrolle scheint jedenfalls in der Praxis nicht überall das zu halten, was sie auf dem Papier verspricht.

VI.

Nicht wenige Kommunen, aber auch ihre Gläubiger, setzen durchaus darauf, dass der Staat in einer besonderen Notlage für die Kommune eintritt. Dabei ist ein Bailout finanztheoretisch ein gravierender Sündenfall. Denn die Hilfe in einem Fall weckt Erwartungen, dass dies auch für andere Fälle gilt. Im Extremfall kann ein Bailout sogar einen Anreiz bieten, die Verschuldung und ähnliche Belastungen zu steigern, da ja staatliche Hilfen zu erwarten sind. Insofern nimmt die empfangende Kommune Ressourcen anderer Kommunen (da der Staat seine Hilfgelder dann nicht für Zahlungen an andere Kommunen verwenden kann) in Anspruch. Das kann durchaus als eine Form eines negativen externen Effekts angesehen werden.

Trotzdem hat es Bailouts gegeben – in Deutschland werden sie gerade in erheblichem Umfang im Hinblick auf kommunale Haushalte umgesetzt. Die Argumente sind stets gleich:

1. Es kann und darf nicht sein, dass hoch verschuldete Kommunen ihren Bürgern keine Leistungen mehr zur Verfügung stellen können. Im Sinne der theoretischen Erwägungen von Tiebout würde eine Abwanderung stattfinden, die zu einer negativen Abwärtsspirale führt.
2. Bestimmte Basisleistungen müssen in jeder Kommune zur Verfügung stehen, unabhängig von ihrer Finanzlage.
3. Es gibt keine komplette Entschuldung; die empfangende Kommune muss einen Teil der notwendigen Konsolidierung aus eigener Kraft schaffen.
4. Die Haushaltswirtschaft der empfangenden Kommune wird unter besonders strenger Aufsicht gestellt.
5. Die Entschuldung ist ein einmaliger Vorgang – auf eine Wiederholung soll niemand bauen können.

Nicht gesagt, aber stets bedeutsam ist die Überlegung, dass die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune das gesamte Finanzierungssystem nicht nur der Kommunen sondern des Staates insgesamt in Frage stellen könnte. Denn eine der Konstanten im Bewusstsein der Bevölkerung ist die Annahme, dass der Staat auch bei hoher Verschuldung seine Schulden stets pünktlich zurückzahlt. Damit ergab sich für die Kreditinstitute in der Vergangenheit auch keine Notwendigkeit, Kredite an Kommunen mit einer besonderen Risikobewertung zu versehen. Das wird sich allerdings durch die neuen Kapitalmarktanforderungen („Basel III“) wesentlich verändern.

Als Beispiel für eine (Teil-)Bailoutlösung sei der Entschuldungsfonds im Land Rheinland-Pfalz kurz dargestellt. Ausgangspunkt sind die Liquiditätskredite per 31.12.2009. Von diesem Betrag werden 2/3 durch den Entschuldungsfonds abgedeckt – 1/3 verbleibt auf jeden Fall bei der Kommune. Damit hat der Entschuldungsfonds (unter Einschluss der Verzinsung über die Laufzeit) ein Volumen von 3,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird in 15 Jahresraten zur Entschuldung der teilnehmenden Kommunen (knapp die Hälfte im Land) verwendet. Finanziert werden die 3,9 Mrd. Euro

- Zu einem Drittel aus dem Landeshaushalt (Leistung des Landes)

- Zu einem Drittel aus dem kommunalen Finanzausgleich (Solidarleistung aller Kommunen)
- Zu einem Drittel von der teilnehmenden Kommune selbst (Eigenleistung)

Über das letztgenannte Drittel schließt die Kommune mit dem Land einen Vertrag. Werden die dort von der Kommune zugesagten Konsolidierungsmaßnahmen nicht durchgeführt, erlischt der Vertrag. Die Kommune hat keinen weiteren Anspruch auf Mittel aus dem Entschuldungsfonds und muss ggf. auch Mittel zurückzahlen. Wie das konkret aussehen wird, lässt sich allerdings jetzt noch nicht sagen.

Der Entschuldungsfonds hat am 1.1.2012 begonnen und läuft bis zum 31.12.2026. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die teilnehmenden Kommunen ihren Eigenanteil überwiegend aus höheren Einnahmen (Steuererhöhungen, neue Steuern) erwirtschaften wollen.

Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz



VII.

Die Kommunalverschuldung ist ein gravierendes Problem, da sie einerseits politische Spielräume eröffnet und Begehrlichkeiten weckt. Andererseits sind Investitionen ohne die Möglichkeit der Kreditaufnahme gerade in kleineren Kommunen kaum möglich. Sie benötigen dann andere Investitionsmittel, insbesondere Zuschüsse des Staates. Das wiederum macht sie vom Staat abhängig und beeinträchtigt die lokale Autonomie. Der Zwiespalt wird auch aus den UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities aus dem April 2007 deutlich:

“For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities should, within guidelines and rules established by Governments and the legislation, have access to national and international capital markets. State supervision and monitoring may however be necessary in countries affected by volatile macro-economic situations.

Local authority borrowing should not endanger the fiscal policies designed to ensure financial stability of national Governments.” Recommendations D 18 und 19

Annex I

ANNEXES

Table 1. Rating Scale

	S&P	Moody	Fitch
Investment Grade	AAA	Aaa	AAA
	AA+	Aa1	AA+
	AA	Aa2	AA
	AA-	Aa3	AA-
	A+	A1	A+
A	A2	A	
A-	A3	A-	
Speculative Grade	BBB+	Baa1	BBB+
	BBB	Baa2	BBB
	BBB-	Baa3	BBB-
	BB+	Ba1	BB+
	BB	Ba2	BB
	BB-	Ba3	BB-
	B+	B1	B+
	B	B2	B
	B-	B3	B-
	CCC+	Caa1	CCC
CCC	Caa2	CC	
CCC-	Caa3	C	
CC & C			
Default/ Distressed	SD & D	Ca	DDD
		C	DD
			D

Source: Moody's, 2004; S&P, 2004; and Fitch, 2002.

Annex II

„Insolvenzordnung für lokale Gebietskörperschaften, das Beispiel USA

Seit 1937 gibt es in den USA ein Insolvenzverfahren für lokale Gebietskörperschaften. In Anlehnung an Kapitel 11 („chapter eleven“) des amerikanischen Insolvenzrechts existiert für „municipalities“, also lokale Gebietskörperschaften, ein spezielles Kapitel 9. Damit soll einer Kommune ein finanzieller Neustart ermöglicht werden.

Nach Kapitel 9 genießt die Gemeinde einen hohen Schutz, sobald sie sich beim Bundesgericht insolvent meldet (was die Gemeinde nur selbst beantragen darf) und ein Bundesgericht dies anerkennt. Dann tritt Schutz vor sämtlichen Forderungen der Gläubiger in Kraft ... Ein sich anschließendes Entschuldungsverfahren ist jedoch nur zulässig, wenn die Gemeinde genug eigene Anstrengungen zur Bewältigung der Haushaltskrise unternommen hat (z.B. Steuererhöhungen, Budgetkürzungen, Vermögensverkäufe). Damit eine Insolvenz vorliegt, reicht Illiquidität aus, d.h. fehlende Barmittel. Die Vermögensgegenstände einer Gemeinde spielen keine Rolle, sie sind wohl auch nicht pfändbar. Eine Auflösung der Gemeinde oder andere Eingriffe von außen sind nicht zulässig.

Im Zuge des Insolvenzverfahrens schlägt die Gemeinde einen Sanierungsplan vor. Auch wenn dieser das Interesse der Gläubiger berücksichtigen muss, kann er Zinssenkungen oder (Teil-)Verzicht der ausstehenden Forderungen oder Stundungen vorsehen. Den Plan muss das Gericht genehmigen, die Gläubiger haben darauf keinen Einfluss. In der Praxis kam das Verfahren bislang eher eingeschränkt zum Einsatz. Seit 1938 gab es etwa 590 Fälle ... Die größte Einheit, die jemals Bankrott anmelden musste, war Orange County (1994) in Kalifornien mit etwa 3 Mio. Einwohnern, die Schadenssumme betrug etwa USD 2 Mrd. ...

Das Verfahren selbst ist kompliziert und aufwändig, dem Richter fällt dabei eine Rolle als Mediator und Schiedsrichter zu. Das Gesetz ist nicht mit mehr Konsequenzen ... für die Gemeinden ausgestattet, da es sonst als Bundesgesetz einen verfassungswidrigen Eingriff im jeweiligen Bundesstaat darstellen würde.“

Quelle: Deutsche Bank Research, Kommunalfinzenzen – zukunftssicher aufgestellt?, Aktuelle Themen 482 vom 5. Mai 2010, S. 16