

Veröffentlicht in: Bernd Genser (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 307, Berlin 2005

## **Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland**

Gunnar Schwarting, Mainz/Speyer\*

- A. Einführung  
I. Zum Zustand der Kommunalfinanzen

„Noch nie seit der Zeit vor der letzten Gemeindefinanzreform von 1969 war die öffentliche Wahrnehmung der Finanzprobleme der Städte so stark und die Einsicht, den Städten durch eine Gemeindefinanzreform zu einer grundlegenden Verbesserung ihrer Finanzlage zu verhelfen, so groß wie heute.“<sup>1</sup> Mit diesen Worten beginnt der Deutsche Städtetag seinen Gemeindefinanzbericht 2003. In der Tat stehen die Kommunen in Deutschland vor der wohl schwierigsten Finanzkrise der jüngeren Geschichte: Der negative Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften wird für das Jahr 2003 auf fast 10 Mrd. Euro geschätzt; dies wäre der höchste jemals erreichte Wert. Zwar ist ein negativer Finanzierungssaldo auf Grund der Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts nicht per se Ausdruck einer kritischen Finanzlage, da ein Kommunalhaushalt auch bei Nettokreditaufnahme ausgeglichen sein kann;<sup>2</sup> die Höhe und der rasante Anstieg in den vergangenen Jahren müssen jedoch zu größter Besorgnis Anlass geben. Betrag der negative Finanzierungssaldo in den alten Bundesländern im Jahresdurchschnitt in den 80er Jahren nur etwa 1 Mrd. Euro, so ist er in den 90er Jahren bis heute auf durchschnittlich mehr als 3 ½ Mrd. Euro gestiegen (Tabelle 1).<sup>3</sup>

### Tabelle 1

#### Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in den alten Bundesländern

Periode	Finanzierungssaldo Im Jahresdurchschnitt
1972 – 1980	-2,71 Mrd. Euro

\* Der Verfasser dankt Gisela Färber und Horst Zimmermann für kritische Hinweise. Die Ausführungen stellen im übrigen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

<sup>1</sup> Deutscher Städtetag (2003), S.4

<sup>2</sup> S. Anhang

<sup>3</sup> Das ist zwar bezogen auf den Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts ein relativ geringer Wert; in der Vergangenheit haben die Kommunen indes nicht selten sogar mit einem positiven Finanzierungssaldo die Defizite des öffentlichen Gesamthaushalts verringert. Diesen Effekt gibt es seit einigen Jahren nicht mehr.

1981 – 1990	-1,06 Mrd. Euro
1991 – 2003	- 3,57 Mrd. Euro

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzenberichte, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen 2002 und 2003 geschätzte Werte.

Das kommunale Haushaltsrecht stellt indes nicht auf den Finanzierungssaldo ab, sondern definiert den Haushaltsausgleich über die Fähigkeit, den Schuldendienst zu tragen.<sup>4</sup> Solange die Einnahmen des Verwaltungshaushalts ausreichen, um die laufenden Ausgaben einschließlich der Zinsen und die ordentliche Tilgung zu finanzieren, ist der Haushalt rechtlich betrachtet ausgeglichen. Insofern ist es daher wichtiger, den Überschuss des Verwaltungshaushalts der jeweiligen Tilgung gegenüberzustellen.<sup>5</sup> Verbleibt danach ein positiver Restbetrag, kann dieser für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden, ohne Mittel Dritter<sup>6</sup> oder Kredite in Anspruch nehmen zu müssen.

Leider gibt es hierzu keine exakte, über die Ebene der einzelnen Kommune hinausgehende statistische Auswertung, so dass die Zahlen des Deutschen Städtetages nur näherungsweise wiedergeben,<sup>7</sup> inwieweit den Kommunen Eigenmittel aus laufender Rechnung für die Investitionstätigkeit zur Verfügung stehen. Aber auch in der vergrößerten Darstellung ergibt sich ein dem Finanzierungssaldo vergleichbares Bild: In den 80er Jahren zeigt sich die Finanzlage als vergleichsweise günstig, während die Eigenmittel seit den 90er Jahren dramatisch fallen (Tabelle 2).

### Tabelle 2

#### Überschuss des Verwaltungshaushalts der kommunalen Gebietskörperschaften in den alten Bundesländern nach Abzug der Tilgungen

Periode	Bereinigter Überschuss Im Jahresdurchschnitt
1972 – 1980	3,16 Mrd. Euro
1981 – 1990	4,49 Mrd. Euro
1991 – 2003	1,84 Mrd. Euro

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzenberichte, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen 2002 und 2003 geschätzte Werte.

<sup>4</sup> Zu einer generellen Darstellung der spezifischen Anforderungen an den Haushaltsausgleich in deutschen Kommunen s. G. Schwarting (2003a), S.25ff. sowie die Ausführungen im Anhang dieses Beitrags. Zu einem generalisierenden Überblick über die Thematik s.a. B. Dafflon (2001a)

<sup>5</sup> Zu dieser Betrachtung s.a. H. Zimmermann (1999), S. 284f.

<sup>6</sup> Das wären insbes. Beiträge und staatliche Zuschüsse.

<sup>7</sup> So werden insb. die Tilgungen nicht nach planmässigen und außerordentlichen Vorgängen getrennt.

Allerdings scheint auf den ersten Blick kein unmittelbarer Anlass zur Sorge gegeben zu sein; haben die Kommunen in ihrer Gesamtheit offenbar doch den Haushaltsausgleich erreicht. Indessen sind in der letzten Dekade gleich 5 Jahre (1995-1997; 2002-2003) zu registrieren, in denen negative Werte zu verzeichnen sind. In diesen Jahren hat sogar die Gesamtheit der Kommunen den Haushaltsausgleich verfehlt. Das hatte es bis dahin nicht gegeben.<sup>8</sup>

Das wahre Ausmaß der Probleme zeigt sich jedoch nicht in der aggregierten Betrachtung; bei der Untersuchung der Verhältnisse in einzelnen Kommunen wird deutlich, dass nicht mehr nur wenige, sondern inzwischen zahlreiche Kommunen den Haushaltsausgleich weit – bisweilen schon seit einer ganzen Reihe von Jahren – verfehlen. In einer sehr umfassenden Übersicht hat der Bund der Steuerzahler hierzu Informationen vorgelegt (Tabelle 3);<sup>9</sup> danach hat etwa die Hälfte der untersuchten Städte sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern im Jahre 2003 ein Defizit aufzuweisen.<sup>10</sup> In einer Stadt übersteigen die Defizite sogar die Einnahmen des Verwaltungshaushalts:

Tabelle 3

Defizite in ausgewählten Städten 2003

Stadt	Defizit 2003 in % der laufenden Einnahmen
Augsburg	91,1%
Kassel	70,3%
Offenbach	122,6%
Cuxhaven	88,0%
Oberhausen	79,0%
Witten	59,5%
Trier	54,3%
Zweibrücken	62,2%
Saarbrücken	84,2%

Quelle: Bund der Steuerzahler, a.a.O., eigene Berechnungen

Auffällig ist dabei eine ungleichgewichtige Verteilung der „Problemfälle“ im Bundesgebiet. Während die Umfrage für Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen keine Stadt mit ei-

<sup>8</sup> Diese Form der Betrachtung ist erst seit der Einführung des seinerzeit neuen kommunalen Haushaltsrechts Mitte der 70er Jahre möglich; zu den möglichen Veränderungen im Zuge der Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen s. den Anhang zu diesem Beitrag.

<sup>9</sup> Kommunalumfrage des Bundes der Steuerzahler (2003). Die Studie erfasst 176 Städte in 12 Flächenländern (ohne Sachsen-Anhalt).

<sup>10</sup> Zum Begriff des Defizits s. Anhang.

nem defizitären Haushalt ausweist, konzentrieren sich die Städte mit kritischer Finanzlage auf Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Der zunächst durchaus naheliegende Gedanke, einen Bezug zwischen der Höhe des Defizits der Städte und der Wirtschaftskraft ihrer jeweiligen Region als Begründung heranzuziehen, erweist sich, jedenfalls auf den ersten Blick, als nicht unbedingt tragfähig.

Die außerordentliche Höhe der Defizite vieler Städte ist im übrigen auch darauf zurückzuführen, dass sie neben dem aktuellen (originären) Fehlbedarf noch Fehlbeträge aus Vorjahren veranschlagen müssen. Diese „Altfehlbeträge“ und die Fehlbedarfe der laufenden Periode können im Grundsatz nur mit Kassenkrediten finanziert werden (Tabelle 4); dementsprechend verweist der Deutsche Städtetag auch auf einen rasanten Anstieg der Kassenkreditvolumina. „Auch 2002 mussten die Kommunen ihre Kassenkredite weiter erheblich aufstocken, um die wachsenden Defizite in ihren Verwaltungshaushalten zu decken. Schon Ende 2002 summierten sie sich damit auf über 11 Mrd. Euro. Sie sind damit heute rd. zehnmal so hoch wie 1992.“<sup>11</sup>

Tabelle 4

Haushaltssituation der Stadt Mainz 2004

Laufende Einnahmen	322 Mio. Euro
Laufende Ausgaben	532 Mio. Euro
Laufender Fehlbedarf	210 Mio. Euro
Summe der noch nicht abgedeckten Fehlbeträge zum 31.12.2004 („Verlustvortrag“)	419 Mio. Euro
Kassenkreditlimit	550 Mio. Euro
„Investitionskredite“	9 Mio. Euro

Quelle: Haushaltsplanentwurf der Stadt Mainz für das Jahr 2004; die Zahlen sind gerundet. Als „Investitionskredite“ wird die für Zwecke des Vermögenshaushalts in der Haushaltssatzung veranschlagte Kreditermächtigung bezeichnet.

Vom haushaltsrechtlichen Gebot, laufende Ausgaben nicht mit Krediten zu finanzieren, sind viele Kommunen heute mithin weit entfernt. Revolvierende und steigende Kassenkredite prägen das Bild; er hat in vielen Städten eine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernommen. Kassenkredite führen jedoch nicht nur zu höheren Zinslasten sondern wegen der Kurzfristigkeit der Zinsbindung auch zu größeren Risiken für die Haushaltswirtschaft.

<sup>11</sup> Deutscher Städtetag (2003), S.8

## II. Zukunftsperspektiven

Eine Aussicht auf eine quasi automatische Besserung der kommunalen Finanzlage im Zuge einer wirtschaftlichen Erholung erscheint eher zweifelhaft: Denn auch bei wieder positivem wirtschaftlichen Wachstum werden die Steuereinnahmen nicht in dem Umfang steigen, bzw. die Sozialtransfers nicht so weit sinken, dass laufende Defizite vermieden und Altfehlbeträge abgebaut werden können. Im Gegenteil, gerade auch die kommunale Finanzpolitik steht vor weiteren Herausforderungen, die den Konsolidierungsprozess vermutlich erschweren:

- die hochgesteckten Erwartungen an die Gemeindefinanzreform, die aus kommunaler Sicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kommunalfinanzen hätte führen sollen, sind mit den Beschlüssen vom Dezember 2003 nicht erfüllt worden – die Aussicht auf eine Fortsetzung der Diskussion, bei der bisher nicht Erreichtes nachgeholt werden könnte, ist eher unwahrscheinlich;
- die Haushaltslage des Bundes, auf mittlere Sicht aber noch mehr der Länder ist außerordentlich angespannt, so dass auf eine Stärkung der kommunalen Finanzkraft über den Finanzausgleich nicht zu hoffen ist;
- zudem haben der Bund und die meisten Länder die finanzpolitische Absicht bekundet, in einigen Jahren auf jegliche Nettoneuverschuldung zu verzichten, wodurch die Haushaltsspielräume für den Finanzausgleich oder eine Neuverteilung von Steuereinnahmen zu Gunsten der Kommunen noch weiter eingeengt werden.
- hinzu tritt der Wille der staatlichen Finanzpolitik, generell die Steuern zu senken; in dem sehr eng geflochtenen deutschen Steuerverbundsystem sind davon auch die kommunalen Einnahmen direkt, über den Finanzausgleich in den Ländern darüber hinaus noch indirekt betroffen.<sup>12</sup>
- der Bedarf an Investitionen in die kommunale Infrastruktur ist hoch; er wird seit Jahren nicht gedeckt, so dass sich im Bereich der vorhandenen Infrastruktur ein erheblicher Sanierungsstau bildet;<sup>13</sup>
- die demographische Entwicklung zwingt die Kommunen zur Anpassung ihrer Infrastruktur und reduziert zugleich ihre fiskalische Basis;<sup>14</sup>
- der verstärkte Wettbewerb, in dem kommunale Unternehmen sich seit etwa Mitte der 90er Jahre befinden, kann zu neuen Risiken der kommunalen Haushaltswirtschaft füh-

<sup>12</sup> Für die Städte kommt noch hinzu, dass die Neufestsetzung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Einkommensteueranteils für sie zu Mindereinnahmen führt. Vgl. Deutscher Städtetag (2003), S. 17 und 47f.

<sup>13</sup> zum Investitionsbedarf s. M. Reidenbach (2002)

<sup>14</sup> Zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung in den Kommunen am Beispiel des Freistaates Sachsen vgl. u.a. T. Lenk (2003), S. 4ff. S.a. D. v. Loeffelholz/H. Rappen (2002).

ren;<sup>15</sup> das Problem könnte mit der Neustrukturierung der Marktbedingungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute noch an Schärfe zunehmen.<sup>16</sup>

- die unerlässliche Modernisierung der Verwaltung (z.B. im Hinblick auf e-government), aber auch die Bewältigung neuer gesellschaftlicher Herausforderungen (z.B. für die Ganztagsbetreuung) erfordern von den Kommunen erhebliche Mittel.
- die Einführung des doppischen Rechnungswesens in den Kommunen wird gegenwärtig in den Haushalten nicht erkennbare Belastungen und Risiken transparenter machen und dadurch möglicherweise zu verstärkten Anforderungen an den Haushaltsausgleich führen.<sup>17</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Trends ist die Konsolidierung der kommunalen Haushalte unerlässlich; dabei muss diese Aufgabe so rasch wie möglich gelöst werden, da sie mit zunehmendem Zeitablauf immer schwieriger zu werden scheint. Doch ganz offensichtlich haben die bisherigen Mechanismen, die eine fiskalische Disziplin der Kommunen sicherstellen sollen, ganz oder zumindest in Teilen seit einigen Jahren versagt. Eine Lösung der Finanzprobleme vieler Kommunen ist mit den gängigen Rezepten wohl nicht mehr möglich. An Vorschlägen zur Remedur für die kommunalen Haushalte fehlt es zwar nicht. Sie reichen von punktuellen Vorschlägen bis zu umfassenden Konsolidierungskonzepten.<sup>18</sup> Allerdings zeigen selbst ambitionierte Maßnahmen begrenzte, oft nur kurzfristige Wirkung.<sup>19</sup> Eine vertiefende Analyse solcher Konzepte in der kommunalen Finanzpolitik brächte deshalb wenig neuen Erkenntnisgewinn.

Im folgenden soll vielmehr der Versuch unternommen werden, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik zu diskutieren. Dazu werden zunächst die Grundkonzeptionen zur Gewährleistung fiskalischer Disziplin und die einschränkenden Bedingungen, die für ihre erfolgreiche Anwendung erforderlich sind, skizziert. Im Anschluss daran steht dann eine Auseinandersetzung mit dem regulatorischen System in Deutschland, seinen Schwächen und Möglichkeiten zu seiner Verbesserung. In dem Zusammenhang soll auch die Frage erörtert werden, ob es in Deutschland ein „bailing-out“ gibt. In einem zweiten Teil

<sup>15</sup> Zur Frage der Behandlung von Risiken im öffentlichen Haushalt vgl. G. Schwarting (2003b)

<sup>16</sup> Dies könnte dann der Fall sein, wenn gegenüber heute die Institute nach Fortfall der Gewährträgerhaftung ungünstigere Refinanzierungsbedingungen haben, die entweder die Kreditbedingungen für Kommunen verschlechtern oder den Kommunen in ihrer Eigentümerfunktion geringere, ggf. sogar keine Ausschüttungen bringen.

<sup>17</sup> S. dazu den Anhang

<sup>18</sup> Zu einem systematischen Überblick vgl. G. Schwarting (2003a), S. 87ff. Viele Einzelvorschläge finden sich u.a. bei Kommunale Gemeinschaftsstelle (2002), sehr ausführlich bei B. Cuypers (2003), eher plakativ bei Bund der Steuerzahler (1999). Eine interessante Auswertung von Konsolidierungsmaßnahmen in nordrhein-westfälischen Kommunen hat die Stadt Herten vorgelegt, vgl. Stadt Herten (2003), S.20.

<sup>19</sup> Als Beispiel mag die Stadt Offenbach dienen, die vor Jahren als Musterfall für eine gelungene Haushaltssanierung galt, derzeit jedoch wieder zu den Städten mit extrem kritischer Finanzlage zählt.

kommt dann die Wirksamkeit und ggf. die Stärkung marktorientierter Instrumente zur Sicherstellung fiskalischer Disziplin im Hinblick auf die Verhältnisse in Deutschland zur Sprache.

## B. Die Gewährleistung fiskalischer Disziplin

### I. Zwei idealtypische Verfahren

Zur Sicherstellung der fiskalischen Disziplin subnationaler Gebietskörperschaften bieten sich idealtypisch zwei Möglichkeiten,

- ein marktorientiertes und
- ein regulatorisches

Konzept an.<sup>20</sup> Bei der marktorientierten Variante wird unterstellt, dass fiskalisches Fehlverhalten durch Marktkräfte sanktioniert wird und bereits deshalb im Grundsatz verhindert werden kann. Als Marktkräfte fungieren dabei in erster Linie das Wählervotum, Reaktionen der Steuerzahler und die Bereitschaft von Kapitalgebern, Kredite der betreffenden Gebietskörperschaft zu gewähren.<sup>21</sup> Die Wirksamkeit einer marktorientierten Konzeption gründet sich auf die Annahme, dass

- Wähler auf Grund erwarteter Einschränkungen kommunaler Leistungen, die Folge fiskalischen Fehlverhaltens ihrer Kommune sein können, zu einer veränderten Wahlentscheidung veranlasst werden,
- Steuerzahler höhere Steuersätze, die sie erwarten, weil Mehreinnahmen zur Abdeckung unausgeglichener Haushalte ihrer Kommune benötigt werden, nicht akzeptieren und ggf. ihren Wohnsitz/Betriebsstandort verlegen,
- Kreditgeber in Erwartung eines höheren Ausfallrisikos nicht oder nur zu wesentlich teureren Konditionen bereit sind, einer Kommune, die keine hinreichende fiskalische Disziplin nachweisen kann, Kredite bereitzustellen.

Demgegenüber setzt die regulatorische Lösung auf strikte rechtliche Vorschriften, deren Einhaltung durch eine staatliche Aufsicht überwacht und ggf. auch durchgesetzt wird. Dabei steht für lokale Gebietskörperschaften das ex-ante-Genehmigungsverfahren im Vorder-

---

<sup>20</sup> Eine ausführliche Darstellung findet sich bei J. Rodden, G.S. Eskeland (2003), chapter 1, S. 18ff.

<sup>21</sup> Als Beispiele hierfür werden die Staaten der USA oder die Provinzen in Kanada genannt, vgl. J. Rodden, G. Eskeland (2003), chapter 13, S. 6f.

grund;<sup>22</sup> die jeweilige Gebietskörperschaft kann erst dann haushaltswirksam handeln, wenn ihr Haushalt genehmigt ist.<sup>23</sup> Zur Durchsetzung kann sich die Aufsicht eines Sanktionsinstrumentariums bedienen, das in den meisten Fällen rechtlicher Art ist, aber grundsätzlich auch wirtschaftliche Strafen enthalten kann.<sup>24</sup>

In der Realität finden sich sehr vielfältige Zwischenformen. Das gilt zum einen für die Intensität der Anforderungen an die fiskalische Disziplin und ihre Überprüfung,<sup>25</sup> zum anderen aber auch für die Frage, ob regulatorische oder marktorientierte Mechanismen im Vordergrund stehen. Für lokale Gebietskörperschaften wird in der Regel die Dominanz regulatorischer Elemente zu unterstellen sein. Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen verbietet sich dies in föderalen Systemen hingegen für Teilstaaten. Insoweit gibt es z.B. für die Bundesländer keine Finanzaufsicht; gleichwohl enthalten die Landesverfassungen – wenn auch eher weiche – Regeln zum Haushaltsausgleich,<sup>26</sup> deren Beachtung zumindest im Nachhinein vom jeweiligen Verfassungsgericht überprüft werden kann.

## II. Einschränkungende Voraussetzungen

Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von der Annahme ausgehen, kommunale Finanzprobleme seien auf finanzpolitische Entscheidungen vor Ort zurückzuführen. Nur dann darf das Problem fiskalischer Disziplin ausschließlich der lokalen Ebene zugewiesen und muss dort auch gelöst werden. In der Realität kann es jedoch für die schwierige Finanzsituation einer Kommune eine ganze Reihe externer Faktoren geben. Eine so entstandene Finanzkrise ist mit den einer Kommune zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht zu beheben. Erst wenn externe Faktoren ausgeschlossen werden können, ist die Durchsetzung strikter fiskalischer Disziplin der Kommune gegenüber begründet und führt dann auch tatsächlich zu ausgeglichenen Kommunalhaushalten.

Im folgenden sollen daher die wichtigsten Rahmenbedingungen kurz skizziert werden, deren Erfüllung erforderlich erscheint, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, eigenverant-

<sup>22</sup> Beispiele hierfür seien die lokalen Gebietskörperschaften in Norwegen, Ungarn oder Kanada, so J. Rodden, G.S. Eskeland (2003), chapter 13, S.7; in dieser Weltbank-Studie werden für Deutschland bedauerlicherweise nur die Bundesländer betrachtet, für die nur eine ex-post-Kontrolle besteht.

<sup>23</sup> Bis zur Genehmigung gelten die Regeln der vorläufigen Haushaltsführung, die vor allem den Beginn neuer Investitionsprojekte nicht zulassen und damit die kommunalpolitischen Handlungsmöglichkeiten einengen.

<sup>24</sup> Einen derartigen ökonomischen Sanktionsmechanismus enthält der Vertrag von Maastricht.

<sup>25</sup> Dazu B. Dafflon (2001a) und J. Rodden, G.S. Eskeland (2003), chapter 13, S. 40ff.

<sup>26</sup> Das ist in allen Ländern die sog. Investitionsschranke; gegenwärtig dominiert allerdings in der (landes-)politischen Diskussion die Frage, ob diese Schranke wegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten werden kann, ohne die Verfassung zu verletzen. S. dazu aus juristischer Perspektive sehr ausführlich M. Klopfer/M. Rossi (2003), S. 326ff.

wortlich für ihr finanzwirtschaftliches Ergebnis einzustehen. Auf der Einnahmeseite sind es vor allem:

- ein möglichst stetiges Aufkommen der wichtigsten kommunalen Einnahmen: Diese Bedingung verletzt in besonderem Maße die Gewerbesteuer, die mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer nahezu alle ertragsunabhängigen – das Aufkommen stabilisierenden – Elemente verloren hat.<sup>27</sup>
- die Stabilität des kommunalen Finanzausgleichs, der für viele steuerschwache Kommunen, vor allem aber die Kommunen in den neuen Bundesländern die wichtigste Finanzierungsgrundlage darstellt: Die Voraussetzung trifft jedoch nicht zu, denn angesichts der schwachen Steuerentwicklung über mehrere Jahre ist nicht nur die Finanzausgleichsmasse nicht in erwartetem Umfang gestiegen, es kommen auch noch negative Abrechnungsbeträge hinzu.<sup>28</sup>
- die Verlässlichkeit der Finanzausgleichspolitik: Der Kommunale Finanzausgleich dient jedoch oft genug zur Lösung von Finanzproblemen des Landeshaushalts. So hat es immer wieder direkte Eingriffe durch die Kürzung von Verbundquoten oder den Abbau fakultativer Teile des Steuerverbundes ebenso gegeben wie die Befrachtung der Finanzausgleichsmasse mit ursprünglich direkt aus dem Landeshaushalt an die Kommunen gezahlten Mitteln. Nicht zuletzt verschiedene Urteile von Verfassungsgerichten haben derartige diskretionäre Eingriffe zwar erschwert, aber bisher nicht völlig ausschließen können.<sup>29</sup>

Auf der Ausgabenseite müssen weitere Bedingungen erfüllt sein:

- die Wahrung strikter Konnexität, so dass den Kommunen keine neue Aufgaben auferlegt werden, ohne ihnen dafür zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich ist die-

---

<sup>27</sup> Die im Rahmen der Gemeindefinanzreform zum 1.1.2004 vorgenommenen Korrekturen bei der Gewerbesteuer haben das Problem in keiner Weise beseitigt.

<sup>28</sup> S. hierzu die einzelnen Länderreports in: Deutscher Städtetag (2003), S. 57ff.. Einen interessanten Weg hat das Land Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 2002 eingeschlagen, indem es die Negativabrechnungen „stundet“ und einen konstanten Betrag für die Finanzausgleichsmasse – vorerst bis 2006 – festsetzt; s. dazu I. Deubel (2004).

<sup>29</sup> Ob der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen oder prozedurale Schutzvorschriften durch Einführung einer Finanzausgleichskommission in Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz Eingriffe generell verhindern, muss jedenfalls bislang noch mit Skepsis betrachtet werden. Zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz s. T. Lenk (2003), S. 14ff.; zu den Finanzausgleichskommissionen vgl. Deutscher Städtetag (2003), S. 51f.

se Forderung in der Praxis jedoch mehr als einmal verletzt worden.<sup>30</sup> Mittlerweile ist zwar ein mehr oder weniger stringentes Konnexitätsprinzip in allen Bundesländern eingeführt oder zumindest beabsichtigt. Für den Bund, aber auch für die Europäische Ebene hingegen fehlt es bisher an entsprechenden Regelungen.

- keine Erhöhung der Intensität für die Wahrnehmung bestehender Aufgaben, da die Formulierung kostenträchtiger Standards zu Disparitäten zwischen Finanzausstattung und Aufgabenanforderungen führen kann. Tatsächlich hat es jedoch, begründet u.a. mit dem Datenschutz, der Umweltqualität, der Unfallverhütung oder der Vermeidung gesundheitlicher Gefahren immer wieder verschärfte Vorschriften für die Aufgabenerfüllung gegeben. Eine Begrenzung von Standards bzw. die Regelung ihrer Kostenfolgen ist daher finanzwirtschaftlich von hoher Bedeutung.<sup>31</sup>
- die Proportionalität der Entwicklung notwendiger Ausgabenanforderungen im Vergleich zu den Einnahmen. Dies kann für die Vergangenheit nicht unterstellt werden; für die Kommunen ist es vor allem der enorme Anstieg der Sozial- und Jugendhilfeausgaben, der das Wachstum aller übrigen Ausgaben wie auch der Einnahmen deutlich übersteigt.<sup>32</sup> Einen Mechanismus, dies von Zeit zu Zeit zu überprüfen und daraus ggf. Schlussfolgerungen für eine Neuverteilung der Finanzmittel zwischen den öffentlichen Ebenen zu ziehen, gibt es bisher allenfalls ansatzweise.<sup>33</sup>

Auch wenn diese einschränkenden Bedingungen in der Realität keinesfalls als gegeben angesehen werden können, so soll für den weiteren Gang der Argumentation doch unterstellt werden, es könne weitgehend gelingen, externe Einflüsse auf die kommunale Finanzsituation soweit als möglich auszuschließen. Damit können die weiteren Betrachtungen auf die örtliche Ebene konzentriert werden.

## C. Regulatorische Elemente

### I. Der rechtliche Rahmen in Deutschland

<sup>30</sup> Zu einem gerafften Überblick über die juristischen Implikationen s. F. Schoch/J. Wieland (2003a) Bekannte Beispiele hierfür sind auf der Bundesebene u.a. der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz oder das Gesetz zur Grundsicherung im Alter.

<sup>31</sup> Ein nur sehr schwer zu lösendes Problem besteht allerdings darin, dass es keineswegs nur staatliche Stellen sind, die Standards setzen. Vielmehr tragen auch Unfall- oder Haftpflichtversicherungen, DIN-Ausschüsse, Unternehmen oder Gerichte dazu bei, dass bestehende Aufgaben mit höheren Kosten verbunden sind. Zur Frage der Standards vgl. u.v.a. F.W. Held (2001), S. 58.

<sup>32</sup> Eine ausführliche Darstellung bietet Statistisches Bundesamt (2003)

<sup>33</sup> Vgl. dazu F. Schoch/J. Wieland (2003b).

Die Anforderungen an den Haushaltsausgleich sind für die Kommunen in Deutschland seit jeher sehr umfassend kodifiziert. Neben der Grundaussage aller Kommunalverfassungen, dass der Haushalt in jedem Jahr auszugleichen sei,<sup>34</sup> gibt es in den Gemeindehaushaltsverordnungen sowie in ergänzenden Vorschriften zahlreiche Hinweise, wie dieses Gebot zu erfüllen ist. Dabei ist der ausgeglichene Haushalt nicht Selbstzweck, sondern Voraussetzung für die Fähigkeit der Gemeinde, die ihr obliegenden Aufgaben langfristig und stetig zu erfüllen.<sup>35</sup>

Im Zentrum steht das Erfordernis einer Genehmigung der Haushaltssatzung mit dem zugehörigen Haushaltsplan durch die staatliche Aufsichtsbehörde, bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden zumeist der jeweilige Landkreis, bei kreisfreien Städten und Landkreisen ein Regierungspräsidium oder eine vergleichbare Mittelinstanz. Eine Ausnahme bildet lediglich das Land Nordrhein-Westfalen, das vom Genehmigungs- auf das Anzeigeverfahren übergegangen ist.

Grundprinzip der Genehmigung ist die Frage nach der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune.<sup>36</sup> Nur wenn sichergestellt ist, dass sie auch in absehbarer Zukunft in der Lage ist, bei ausgeglichenem Haushalt ihre Aufgaben zu erfüllen, bestehen gegen den Haushalt keine Bedenken. Dabei stellt das Genehmigungsverfahren im wesentlichen auf die Kreditermächtigung und die Höhe der vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen ab, da diese Größen zu Belastungen künftiger Haushaltsperioden führen. Kann der Haushaltsausgleich in den Jahren des Finanzplanungszeitraums nicht erzielt werden, hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, die Genehmigung zu versagen oder sie mit Auflagen und Bedingungen zu versehen.

Das Frage des Haushaltsausgleichs konzentriert sich zwar in der öffentlichen Diskussion auf den Haushaltsplan, da in der öffentlichen Finanzwirtschaft die Planrechnung stets mehr Aufmerksamkeit findet als das Rechnungsergebnis am Jahresende. Gleichwohl gilt die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich auch für die Jahresrechnung. Ein in der Jahresrechnung verbleibender Fehlbetrag ist auf das nächste, spätestens das übernächste Jahr vorzutragen.

Viele Bundesländer haben inzwischen für den Fall eines(r) unausgeglichenen Haushaltsplans/Jahresrechnung das Instrument des Haushaltssicherungskonzepts eingeführt, mit dem

---

<sup>34</sup> Eine gewisse Nuancierung ergibt sich dadurch, dass einzelne Bundesländer dieses Gebot als Muss- andere als Sollvorschrift kodifiziert haben; dieser Sachverhalt wird zwar bisweilen als Grund für die unterschiedliche Haushaltslage der Kommunen einzelner Bundesländer angeführt, ist aber rechtlich marginal.

<sup>35</sup> Zu diesem Zusammenhang s. G. Schwarting (2001), S.58

<sup>36</sup> Zu weiteren Einzelheiten vgl. G. Schwarting (2001), S.55ff.

die Kommune darlegen soll, wie sie mittelfristig zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft zurückkehren kann.<sup>37</sup> Es umfasst mindestens den Finanzplanungszeitraum, zielt aber in einigen Bundesländern auch deutlich darüber hinaus. Ein Haushaltssicherungskonzept ist in jedem Fall genehmigungspflichtig. Reichen diese Maßnahmen nicht aus, hat die Aufsichtsbehörde im Extremfall die Möglichkeit, die kommunale Selbstverwaltung ausser Kraft zu setzen und einen Beauftragten zu ernennen, der an Stelle der politisch gewählten Repräsentanten die Geschäfte der Kommune führt, bis es gelungen ist, die Haushaltswirtschaft wieder geordnet zu gestalten.<sup>38</sup>

## II. Die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht in Deutschland

Mehr als vier Jahrzehnte hat das regulatorische System im Grundsatz funktioniert; zwar hat es punktuelle und temporäre Krisen der Kommunalfinanzen gegeben, die jedoch letztlich mit den vorhandenen Möglichkeiten gelöst werden konnten. Ein so grundlegendes Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, wie es jetzt zu beobachten ist, konnte jedenfalls bis dahin vermieden werden. In den letzten Jahren hingegen hat das System der Gewährleistung fiskalischer Disziplin der Kommunen durch staatliche Aufsicht versagt. „The growing support for the view that political and institutional settings have a role to play in ensuring fiscal performance has paradoxically been accompanied by an increasing lack in confidence in the results achieved.“<sup>39</sup> Die Probleme sind in einigen, namentlich größeren Städten inzwischen so groß, dass sie mit dem gängigen Instrumentarium kaum mehr zu bewältigen sind.

Die Gründe für dieses Versagen in jüngster Zeit sind vermutlich sehr komplex und können hier nicht ausführlich im einzelnen dargelegt werden; vielmehr sollen theseartig – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – nur einige wenige Aspekte hervorgehoben werden.

1. Staatliche Aufsicht steht in einem latenten Konflikt zu der im Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltung;<sup>40</sup> insoweit kann die Aufsichtsbehörde – abgesehen von dem Fall der Bestellung eines Beauftragten – nicht unmittelbar in kommunales Handeln eingreifen. Daher sind gezielte Auflagen im Genehmigungsverfahren, bestimmte Maßnahmen durchzuführen bzw. zu unterlassen, sehr problematisch, da sie in die Entscheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Gemeindevertreter eingreifen.

<sup>37</sup> Sehr umfangreiche Vorschriften mit detaillierten Hinweisen zum Haushaltssicherungskonzept finden sich in Sachsen. Vgl. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium des Innern über die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahre 2003 vom 4.3.2003, Ziff. 4b ff.

<sup>38</sup> Eines der wenigen Beispiele ist die (recht kleine) Stadt Bad Münster am Stein in Rheinland-Pfalz.

<sup>39</sup> B. Dafflon (2001a), S. 13; speziell für die Schweiz s. B. Dafflon (2001b), S.228f.

<sup>40</sup> Ganz ähnlich für die Schweiz B. Dafflon (2001b), S.4.

2. Externe Faktoren wie unvermutete wirtschaftliche Krisen, neue gesetzliche Leistungsanforderungen o.ä. können innerhalb kurzer Frist einen bis dahin ausgeglichenen Haushalt aus dem Gleichgewicht bringen oder den Erfolg vollzogener Konsolidierungsschritte zunichte machen. (Zusätzliche) Konsolidierungsaufgaben sind in einer solchen Situation gegenüber den kommunalpolitisch Verantwortlichen besonders schwer zu begründen.<sup>41</sup>
3. Aber auch wenn die Finanzlage einem Fehlverhalten vor Ort zuzuschreiben ist, verbieten sich radikale Ausgabenkürzungen zumindest dann, wenn kommunale Leistungen gesetzlich oder anderweitig verpflichtend sind, so dass sich Auflagen vornehmlich auf den Bereich freiwilliger Leistungen (dies sind vor allem Kultur und Sport) beschränken. Deren Anteil liegt aber in der Mehrzahl der Kommunen deutlich unter 10% der Ausgaben.
4. Hinzu kommt das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse;<sup>42</sup> dieses verlangt – wenn auch nicht im einzelnen spezifiziert – eine angemessene Infrastrukturausstattung im gesamten Bundesgebiet. Die Schließung aller Kultureinrichtungen oder Sportstätten in einem Zentralen Ort in einer dünn besiedelten Region dürfte mit diesem Prinzip in Konflikt stehen.
5. Das staatliche Genehmigungsverfahren ist solange funktionsfähig, wie nur wenige, überschaubare Problemfälle zu behandeln sind. Nimmt die Zahl unausgeglichener Haushalte jedoch sprunghaft zu, ist die Aufsichtsbehörde schon von den personellen Kapazitäten her überfordert. Dies gilt um so mehr, wenn die Probleme sich auf große Städte konzentrieren.<sup>43</sup>
6. Während die „schärfste Waffe“ der Kommunalaufsicht, die Bestellung eines Beauftragten, bei kleineren Kommunen wenn auch selten Anwendung findet, ist sie bisher in größeren Städten noch nie eingesetzt worden.
7. Die typischen Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsverfahren mögen hinreichend sein, um kleinere Defizite zu beheben. Mit dem Verzicht auf freiwillige Leistungen oder einem Beförderungsstopp lassen sich unausgeglichene Haushalte in den oben genannten Dimensionen nicht bewältigen.
8. Insoweit haben auch die Haushaltssicherungskonzepte die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt; trotz strikter Konsolidierungsziele in den jeweiligen Konzepten konnten auch mit Hilfe dieses neuen Instruments die Defizite nicht beseitigt werden. „Unsere anfängliche Euphorie ist der Ernüchterung des kommunalaufsichtlichen Alltags gewichen.“<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. zu diesem Problem auch J.S. Rodden, G.S. Eskeland (2003), chapter 13, S. 31

<sup>42</sup> Dazu s. ebd. S. 18f.

<sup>43</sup> ebd., S.36f.

<sup>44</sup> F.W. Held (2001), S. 44. So hat Rheinland-Pfalz die Verpflichtung zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten jüngst wieder aus der Gemeindeordnung gestrichen; begründet wurde dies u.a. mit dem hohen Verwaltungsaufwand, den solche Konzepte sowohl auf kommunaler wie auf staatlicher Ebene verursachen.

9. Kommunale sind auch staatliche Wähler, so dass unpopuläre Entscheidungen, wie die Schließung kommunaler Bäder oder Bibliotheken sich letztlich auf Wahlentscheidungen auf staatlicher Ebene auswirken können.<sup>45</sup>
10. Aber auch die engen Wechselbeziehungen zwischen den Repräsentanten der staatlichen und der kommunalen Politik machen es für eine weisungsabhängige Kommunalaufsicht in solchen Fällen schwer, konsequente Konsolidierungsaufgaben durchzusetzen.

### III. Gibt es ein „bailing-out“ für deutsche Kommunen?

Der eher kritische Befund zur Wirksamkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen könnte die Vermutung nahelegen, dass die Akteure – wenngleich nicht explizit – letztlich auf ein „bailing-out“ vertrauen. Als „bailing-out“ wird eine Politik des Staates bezeichnet, die einer finanzwirtschaftlich in Not geratenen subnationalen Gebietskörperschaft, in diesem Fall einer Kommune durch Zuschüsse oder Schuldübernahme wieder zu einer geordneten Haushaltswirtschaft verhilft. In der Literatur wird dies mit dem Hinweis strikt abgelehnt, dass dadurch finanzpolitisches Fehlverhalten gebilligt und die Bereitschaft zu fiskalischer Disziplin im Ergebnis geschwächt würde.

Tatsächlich gibt es in Deutschland für die Kommunen einen Anspruch auf ein solches „bailing-out“ nicht.<sup>46</sup> „Verpflichtungen, die sich aus (Kredit-)Verträgen zwischen sächsischen Kommunen und Dritten ergeben, sind auf privatrechtlicher Ebene abgeschlossene Verträge. Sie begründen keine Rechtsbeziehung mit dem Freistaat Sachsen ... Daher ist der Freistaat privatrechtlich nicht verpflichtet, in Zahlungsverpflichtungen von Kommunen einzutreten ... Öffentlich-rechtliche Vorschriften oder Rechtsgrundsätze, aus denen dem Freistaat eine unmittelbare Einstandspflicht z.B. für einen Kredit bei Zahlungsunfähigkeit einer Kommune erwachsen könnte, bestehen nicht.“<sup>47</sup>

Andererseits ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Kommune ausgeschlossen; zudem ist die Zwangsvollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen gegen eine Kommune an strenge Voraussetzungen, insb. an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebun-

<sup>45</sup> S. hierzu auch das instruktive Beispiel des Krankenhauswesens in Norwegen bei J. Rattsö (2003), S. 21f.

<sup>46</sup> Zu einer sehr umfassenden juristischen Erörterung vgl. F. Engelsing (1999), S. 196ff. Nach h.M. wird eine direkte Einstandspflicht der Länder abgelehnt, aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG allerdings der noch zu konkretisierende Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung abgeleitet. Zur Frage einer Einstandspflicht in der Schweiz s. die Analyse des Urteils des Bundesgerichts zur Schadenersatzklage im Fall Leukerbad bei Daldoss (2004a).

<sup>47</sup> Antwort des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 4.9.1996 auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Heiko Hiller vom 25.7.1996, LT-Drs. 2/3666, abgedruckt in: G. Schwarting (2000), Anhang 7

den.<sup>48</sup> Ein zumindest formalisiertes Verfahren für die Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber einer Kommune, wie es Chapter 9 des US-Insolvenzrechts bietet, gibt es in Deutschland nicht. Die Frage, wie auf die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune reagiert werden kann, ist bisher – interessanterweise auch von Seiten institutioneller Gläubiger – kaum vertiefend betrachtet worden. Tatsächlich ist ein solcher Fall in der deutschen Nachkriegsgeschichte auch nicht aufgetreten.<sup>49</sup>

Mit dem Instrument der Bedarfszuweisungen haben die meisten Bundesländer ein Instrument geschaffen, das eine drohende Haushaltsnotlage einer Kommune abwenden kann. Auf diese Mittel besteht zwar kein Rechtsanspruch; sie stehen stets unter dem Vorbehalt einer sehr strengen Prüfung durch die Aufsichtsbehörde. Die Mittel sind „... als Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung Hilfe zur Selbsthilfe, indem sie Unterstützung bei der vorrangigen Pflicht der Kommunen zur Herstellung des Haushaltsausgleichs mit eigenen Mitteln geben.“<sup>50</sup> Deshalb ist die Gewährung von Bedarfszuweisungen durchweg auch an die Vorbedingung geknüpft, dass alle Sparmöglichkeiten ausgeschöpft und die vorhandenen Einnahmepotentiale genutzt sind.<sup>51</sup> Sofern die Aufsichtsbehörde bei dieser Prüfung sehr konsequent vorgeht, ist die Beantragung von Bedarfszuweisungen für keine Kommune ein einfacher Schritt.

Tatsächlich sind mit Hilfe von Bedarfszuweisungen in der Vergangenheit kommunale „Problemfälle“ gelöst worden. Insoweit gibt es, wenn auch unter den genannten restriktiven Bedingungen, eine gewisse Form des „bailing-out“.<sup>52</sup> Eine ähnliches Verfahren wird – mit einer bemerkenswerten Auflage durch die Aufsicht – für die Schweiz geschildert: „In a few cases the cantonal government repaid the debt, forcing the amalgamation of the commune with a neighbouring larger one.“<sup>53</sup> Ein sehr umfassendes einmaliges „bailing-out“ hat es Ende der 80er Jahre in Nordrhein-Westfalen gegeben, als mit der Auflösung des seinerzeitigen Ausgleichsstocks den Empfängerkommunen als Hilfe zur Selbsthilfe eine Entschuldungshilfe in Höhe von insgesamt 210 Mio. DM gewährt wurde.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> S. dazu für viele andere Art. 77, Abs. 1 und 3 der Bayerischen Gemeindeordnung.

<sup>49</sup> Einen Fall aus dem Jahr 1929 schildert F. Engelsing (1999), S.15, der zur Frage der Zahlungsunfähigkeit von Kommunen eine der wenigen (juristischen) Publikationen vorgelegt hat.

<sup>50</sup> Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 25.4.2003, Abschnitt 0, Ziff.2

<sup>51</sup> Dazu G. Schwarting (2003), S. 105f.

<sup>52</sup> Der von Engelsing geschilderte Fall der Stadt Klingenthal, die nicht mehr in der Lage war, die Gehälter des städtischen Personals zu zahlen, dürfte so geregelt worden zu sein.

<sup>53</sup> B. Dafflon (2001b), S. 222.

<sup>54</sup> S. dazu F.W. Held (2001), S. 40f.

Grundsätzlich sind Bedarfszuweisungen ein sehr kritisch zu betrachtendes Element im Finanzausgleich; sie haben indes solange eine Berechtigung wie Kommunen unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten können; als Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit sei der innerhalb kürzester Fristen erfolgte Abzug militärischer Einrichtungen genannt. Gelänge es, alle derartigen externen Faktoren auszuschließen, könnte auch auf Bedarfszuweisungen verzichtet werden. Inzwischen ist ohnehin eine veränderte Sachlage eingetreten: In vielen Ländern reichen die für Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellten Mittel bei weitem nicht mehr aus, um der gegenwärtigen Probleme Herr zu werden; eine Aufstockung aber verbietet sich in aller Regel, da dies zu Lasten der allgemeinen Finanzausgleichsmittel gehen dürfte.

Vor diesem Hintergrund ist derzeit daher etwas anderes zu beobachten. Die Kommunalaufsicht toleriert hohe und steigende Kassenkreditvolumina, die die Liquidität der Kommune auch bei hohen Defiziten sicherstellen. Vorübergehend wird damit der Gefahr eines Zahlungsverzugs oder gar einer Zahlungsunfähigkeit begegnet; der Kassenkredit wird zum „Lückenbüßer“ defizitärer Kommunalhaushalte. Dies kann natürlich keine Lösung auf Dauer sein. Abgesehen von den steigenden haushaltswirtschaftlichen Risiken ist dies im übrigen nur solange möglich, wie Kommunen unbegrenzt Kassenkreditlinien von der Kreditwirtschaft erhalten. Dass das gegenwärtig (noch) der Fall ist, lässt vermuten, dass die Kreditgeber im Ernstfall letztlich auf ein „bailing-out“ vertrauen.

#### IV. Vorschlag 1: Stärkung des regulatorischen Instrumentariums durch Risikomanagement

Angesichts der Bedeutung des regulatorischen Instrumentariums in Deutschland sollte zunächst geprüft werden, inwieweit ergänzende rechtliche Vorschriften zweckdienlich sein können, um dem Gebot des Haushaltsausgleichs wieder mehr Geltung zu verschaffen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die kommunale Eigenverantwortung gewahrt bleibt; eine Verschärfung direkter Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht wäre deshalb nicht geboten, zumal die bestehenden Eingriffsregelungen im Grundsatz bei konsequenter Nutzung hinreichend sein dürften. Deshalb soll hier ein anderer Gedanke zur Diskussion gestellt werden.

Gegenwärtig greift die Aufsichtsbehörde mit ihren Maßnahmen relativ spät ein. Zwar sollte im Zuge des Genehmigungsverfahrens neben dem aktuellen Haushaltsplan auch die mittelfristige Finanzplanung und damit die künftige wirtschaftliche Entwicklung der Kommune Berücksichtigung finden. Die Qualität der Finanzplanung in den Kommunen weist jedoch erhebliche Unterschiede auf, zumal sie in der Kommunalpolitik eine eher geringe Aufmerksamkeit

erfährt. Ihre Aussagekraft hinsichtlich zukünftiger Haushaltsjahre ist daher oft sehr begrenzt. Ob z.B. alle Folgelasten beschlossener und geplanter Maßnahmen der Kommune in die Finanzplanung eingearbeitet, mögliche Verluste kommunaler Unternehmen oder Unwägbarkeiten der Steuerentwicklung berücksichtigt worden sind, kann im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht verlässlich beurteilt werden. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass Genehmigungen erteilt werden, die rückschauend betrachtet nicht hätten ausgesprochen werden sollen.

Je früher indes finanzielle Fehlentwicklungen erkannt werden umso leichter fällt es, im Wege der Prävention entgegenzusteuern. Dieser Weg ist zweifellos einer späteren Krisenbewältigung mit entsprechenden Konsolidierungskonzepten vorzuziehen. Das allerdings setzt voraus, dass die Verantwortlichen in der Kommune sich frühzeitig mit der langfristigen finanziellen Entwicklung auseinandersetzen, hierfür ein wirksames Instrumentarium entwickeln und die Ergebnisse dieser Analyse auch konsequent bei ihren finanzwirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigen.

Ähnlich wie beim Haushaltssicherungskonzept sollen damit die Kommunen selbst stärker in die Verantwortung genommen werden. In Analogie zum Unternehmenssektor könnte die Verpflichtung zu einem kontinuierlichen Risikomanagement in das kommunale Haushaltsrecht eingeführt werden;<sup>55</sup> daraus könnten nicht nur die Aufsichtsbehörde, sondern auch die Entscheidungsträger in der Kommune selbst erkennen, welche finanzwirtschaftliche Entwicklung im günstigsten bzw. im schlechtesten Fall erwartet werden darf. Das wiederum sollte dazu beitragen, vor Entscheidungen über neue Maßnahmen und Projekte in der Kommune zu prüfen, ob Risiken

- durch Verzicht auf ein geplantes Projekt vermieden,
- durch Reduzierung des Umfangs einer Maßnahme vermindert oder
- durch Abschluss einer Versicherung oder Mitverantwortung eines Privaten abgewälzt

werden können. Für den kommunalen Haushalt verbliebe dann im ungünstigsten Falle ein Restrisiko, das im Rahmen der Haushaltswirtschaft zu kalkulieren wäre.

Ganz fremd ist eine solche Betrachtungsweise in den Kommunen nicht. So gilt seit der Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)

---

<sup>55</sup> Zu einer ausführlichen Darstellung s. G. Schwarting (2003b); das Risikomanagement bezieht sich hier ausdrücklich auf den Bereich der Finanz- und Haushaltswirtschaft. Andere lange erprobte Formen des Risikomanagements im Sinne der Notfallplanung oder des Katastrophenschutzes bleiben unberücksichtigt.

im Jahre 1998 auch für kommunale Unternehmen die Verpflichtung zum Risikomanagement. Zudem verlangen inzwischen verschiedene Bundesländer von den Kommunen ein Beteiligungscontrolling, das u.a. auch die Auswirkungen der – risikobehafteten – unternehmerischen Tätigkeit einer Kommune auf den Kernhaushalt erfassen soll. Schließlich kennt auch das kommunale Haushaltsrecht eine spezifische Form der Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Risiken. So sind der Rücklage dann rechtzeitig Mittel zuzuführen, wenn die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde.<sup>56</sup> Eine Ausweitung des Risiko-Managements auf die gesamten (finanziellen) Aktivitäten einer Kommune liegt insoweit durchaus nahe.<sup>57</sup>

Ein Blick auf die Verhältnisse in anderen Ländern zeigt, dass in Europa wohl nur Großbritannien über Vorstellungen zu einem umfassend verstandenen Risikomanagement verfügt, das Haushalts- und Finanzrisiken einschließt.<sup>58</sup> Immerhin nennen dort 91% der Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung finanzielle Risiken im öffentlichen Bereich an erster Stelle.<sup>59</sup> Vergleichbare Ansätze gibt es daneben offenbar noch in Kanada, Australien oder Neuseeland.<sup>60</sup> Das finanzwirtschaftliche Risiko-Management in den Kommunen steht mithin erst am Anfang.

Eine geeignete Darstellungsform für eine Risikoabschätzung könnte die Finanzplanung sein. In einer Art Szenario-Technik ließen sich verschiedene Risikoausprägungen betrachten; dabei gäbe es auch die Möglichkeit, die – hier nicht weiter betrachteten – externen Faktoren zu berücksichtigen. Das nachfolgend dargestellte sehr einfache Beispiel soll dies illustrieren; während im Normalszenario die Finanzlage unproblematisch zu sein scheint, wäre der Haushaltsausgleich bei Eintreten aller negativen Faktoren bereits nicht mehr möglich, so dass bereits zu diesem Zeitpunkt geprüft werden sollte, wie ein rechtzeitiges Gegensteuern möglich ist:

Tabelle 5  
Szenarien in der Finanzplanung\* - ein einfaches Beispiel

Einnah-	Normalszenario	„worst-case-	Erläuterung
---------	----------------	--------------	-------------

<sup>56</sup> So z.B. § 20 Abs. 3 GemHVO Rh-Pf. Nur Thüringen allerdings verlangt auch ausdrücklich eine Bewertung des Risikos.

<sup>57</sup> Zum Risikomanagement im öffentlichen Sektor insgesamt vgl. M. Fone/P. Young (2000)

<sup>58</sup> Zu einem Überblick s. Strategy Unit Report (2002)

<sup>59</sup> National Audit Office (2000), S. 60; Schaubild 20; allerdings werden auch erhebliche Mängel im Risikomanagement konstatiert, weil es z.B. keine genaue Risikodefinition gibt, vgl. ebd. S.52, Schaubild 14.

<sup>60</sup> Vgl. Strategy Unit Report (2002), Annex 8

men/Ausgaben		szenario“	
Steuern	100	95	Bereits in der Vergangenheit gab es Einbrüche in einer Größenordnung von 5% und mehr
Sonstige Einnahmen	20	19	Eine Kürzung des Finanzausgleichs ist nicht zu auszuschließen
Personalausgaben	30	31	In den Orientierungsdaten ist für die Tariferhöhung nur ein Inflationsausgleich vorgesehen
Soziale Leistungen	35	37	Ein Konkurs der X-Werke führt zu höherer Arbeitslosigkeit und zumindest mittelfristig wohl zu höheren Sozialhilfeaufwendungen
Sonstige Ausgaben	45	47	Die Folgelasten fallen höher als erwartet aus
Pflichtzuführung	5	5	Der Wert steht fest
Saldo	5	-6	

\*Zur Vereinfachung wird nur ein Jahr der Finanzplanung dargestellt  
nach: G. Schwarting (2003a) S. 73

Eine solche Betrachtungsweise verletzt zwar strenggenommen den Haushaltsgrundsatz der Genauigkeit; das sollte indes nicht als ein gravierender Mangel angesehen werden. Selbst wenn zur Wahrung der haushaltsrechtlichen Vorschriften dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsplan nur eine – als wahrscheinlich angesehene – Finanzplanung beigelegt würde, wäre damit zumindest für Haushaltsberatungen, ggf. auch das Genehmigungsverfahren ein wichtiges Instrument bereitgestellt, das auch mit einem Haushaltskonsolidierungskonzept verknüpft werden könnte.<sup>61</sup>

Eine andere Möglichkeit wäre die Aufnahme von Aussagen zum Risikomanagement in den Vorbericht, der dem Haushaltsplan beizufügen ist.<sup>62</sup> Dies geschieht – wenn auch nur punktuell – vereinzelt bereits heute, z.B. mit Hinblick auf die voraussichtliche Steuerentwicklung. Der Nachteil besteht darin, dass es sich um eine überwiegend verbale Darstellung handelt, die vor allem bei komplexen Risiken leicht unübersichtlich zu werden droht. Eine allgemeingültige Regel, welcher Form der Vorzug zu geben ist, lässt sich allerdings nicht formulieren; vermutlich jedoch dürfte sich eine Kombination beider Darstellungen anbieten.

Ein finanzwirtschaftliches Risikomanagement erscheint mittlerweile geboten; die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße betreffen, machen rechtzeitige Vorsorge zu einem dringenden Erfordernis. Risikomanagement bedeutet daher nicht nur transparente Information sondern auch eine aktive Risikominde-

<sup>61</sup> Ein Beispiel in Anlehnung an das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Herne findet sich bei G. Schwarting (2003a), S. 85

<sup>62</sup> Dem entspricht z.B. die Darstellung des Rushmoor Borough Council, Revenue Budget and Capital Programme, [www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm](http://www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm)

rungsstrategie. Für den speziellen Bereich von Zinsrisiken gibt es im übrigen inzwischen eine Fülle von Lösungen.<sup>63</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten: Ohne eine fundierte Vorsorge führt jede größere Belastung des Haushalts zu hektischen Konsolidierungsrunden und letztlich zu einer Gefährdung der dauerhaften Aufgabenerfüllung; das Risikomanagement scheint insoweit dem Haushaltssicherungskonzept überlegen zu sein. Dadurch könnte auch das Bewusstsein dafür geschärft werden, bei kreditfinanzierten Investitionen – soweit möglich – auf die „Rentierlichkeit“ zu achten.<sup>64</sup> Auf kommunaler Ebene wird die Einführung eines doppischen Rechnungswesens dem Gedanken des Risikomanagements zudem einen höheren Stellenwert verleihen.<sup>65</sup> Denn im künftigen kommunalen Haushaltsrecht spielt die Vorsorge für Eventualverbindlichkeiten eine wichtige Rolle; so wird für eine ganze Reihe von Sachverhalten der Ausweis von Rückstellungen verlangt.<sup>66</sup>

Im Unternehmensbereich unterliegt die Qualität des Risikomanagements der kritischen Bewertung durch den Wirtschaftsprüfer. In Analogie dazu dürfte es geboten sein, Vergleichbares dann auch für den kommunalen Sektor vorzusehen. Im System naheliegend wäre es, die Aufgabe der Kommunalaufsicht zu übertragen. Angesichts der oben skizzierten Probleme des kommunalaufsichtlichen Verfahrens, aber auch im Hinblick auf die spezifischen Kompetenzanforderungen wäre das nicht unbedingt zweckmäßig. Stattdessen könnte erwogen werden, hierfür einen Wirtschaftsprüfer heranzuziehen, da dann die dort verfügbaren Erfahrungen genutzt werden können. Ob dies als Einstieg in ein generelles Testat für den Kommunalhaushalt – wie er sich beim Übergang in ein doppisches Rechnungswesen anbieten würde – verbunden ist, sei an dieser Stelle offen gelassen.<sup>67</sup>

#### D. Marktorientierte Elemente

In einem zweiten Teil soll geprüft werden, ob und inwieweit in Ergänzung der rechtlichen Bestimmungen marktorientierte Elemente geeignet sein können, fiskalische Disziplin der Kommunen zu gewährleisten. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass bereits das gegenwärtige

<sup>63</sup> Zu einem ausführlichen Überblick vgl. G. Schwarz (2001)

<sup>64</sup> Im Einzelfall ist eine solche Klassifizierung allerdings schwierig; dies gilt z.B. für die „Rentierlichkeit“ von Maßnahmen der Siedlungsentwicklung.

<sup>65</sup> Dies zumindest vermutet S. Andrae (2003), S. 47

<sup>66</sup> Vgl. Modellprojekt (2003), S. 259ff.

<sup>67</sup> Eine wichtige Stellung nehmen Wirtschaftsprüfer bereits heute im Bereich der überörtlichen Prüfung der Kommunen in Hessen ein; nach dem Gesetz ist dort der Landesrechnungshof mit der Prüfung betraut, er bedient sich dazu jedoch jeweils eines Wirtschaftsprüfers, vgl. dazu § 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung Kommunaler Körperschaften (ÜPKKG) des Landes Hessen.

Verfassungs- und Finanzsystem der Kommunen in Deutschland marktorientierte Mechanismen, wenn auch z.T. nur rudimentär enthält.

#### I. Wählerpräferenzen als Korrektiv

Ausgangspunkt ist die Grundüberlegung, dass die Wähler ihrer Entscheidung bei einer Kommunalwahl ihre Präferenzen hinsichtlich der Menge und Qualität kommunaler Leistungen zugrunde legen. Führt fehlende fiskalische Disziplin der politisch Verantwortlichen zu einer Beeinträchtigung des Leistungsangebots, weil Einsparungen unerlässlich werden, müsste demzufolge bei der nächsten Wahl ein verändertes Wählervotum der Fall sein. Das sollte die Kommunalpolitiker dazu veranlassen, sehr genau darauf zu achten, dass die vor der Wahl versprochenen Leistungen auch dauerhaft – ganz im Sinne der Vorschriften in den Gemeindeordnungen – gesichert sind.

Die Kommunalwahl als Ausdruck des Wählerwillens hat in den beiden letzten Jahrzehnten eine beachtliche Aufwertung erfahren. In allen Bundesländern haben plebiszitäre Elemente in mehr oder weniger umfassender Form Eingang in die Kommunalverfassungen gefunden. So werden nicht nur die Spitzenämter fast durchweg im Wege der Direktwahl besetzt; vielmehr bieten zahlreiche Bundesländer mit dem Instrument des Kumulierens und des Panaschierens auch eine stark persönlichkeitsorientierte Wahlmöglichkeit. Damit hat jeder Wahlberechtigte die Möglichkeit, im übrigen – sofern die Amtszeit in Spitzenämtern von der Legislatur abweicht – nicht nur zum Zeitpunkt einer allgemeinen Kommunalwahl, seine Präferenzen sowohl generell aber durchaus auch sehr personenbezogen zum Ausdruck zu bringen.

Tatsächlich dürfen die Erfolgsaussichten für die finanzpolitische Steuerung über allgemeine Wahlen aber nicht überschätzt werden. Gerade bei Kommunalwahlen, bei denen der unmittelbarste Bezug zwischen politischem Handeln und Wählerwillen gegeben sein sollte, ist die Wahlbeteiligung relativ gering; für Direktwahlen ist eine meist noch niedrigere Beteiligung zu registrieren. Zudem werden sie von landes- bzw. bundespolitischen Themen überlagert, so dass in das Wählervotum sehr unterschiedliche Motive einfließen. Ein sehr scharfes Instrument zur Gewährleistung fiskalischer Disziplin in der eigenen Kommune scheint das Wählervotum nicht zu sein.

Dazu trägt sicher auch bei, dass für die Wirksamkeit des beschriebenen Mechanismus einige sehr restriktive Voraussetzungen gegeben sein müssten, die in der Realität wohl kaum anzutreffen sind:

- zunächst müssten die Bürger über hinreichende Informationen verfügen, um eine rationale Wahlentscheidung treffen zu können. Der Kenntnisstand der Bürgerschaft über den kommunalen Haushalt ist jedoch außerordentlich gering.
- Es müsste ein stringenter Zusammenhang zwischen fehlender fiskalischer Disziplin und Leistungseinschränkungen gegeben sein. Dies wird sich jedoch zumeist erst in zukünftigen Perioden zeigen. Ob dann aber tatsächlich Leistungskürzungen der Fall sein werden, ist durchaus ungewiss; denn eine positive allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Erfolge bei der Ansiedlung von Unternehmen oder ein „bailing-out“ könnten einschneidende Kürzungen vermeiden helfen.
- Leistungseinschränkungen müssten die persönlichen Präferenzen negativ tangieren, ob es aber überhaupt eine persönliche Betroffenheit einer Mehrheit der Wählerschaft geben wird, lässt sich kaum vorhersehen. Welche Einrichtungen, Maßnahmen oder Projekte von Einsparungen künftig erfasst werden könnten, ist allenfalls in groben Umrissen zu erkennen.

Nach wie vor enthalten Wahlaussagen auch auf kommunaler Ebene deshalb eher spezifische Leistungsversprechen. Der Hinweis auf die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung fehlt zwar keineswegs, da sonst die Wahlaussage von vielen Wählern als unseriös eingestuft würde, doch bleibt er in der Regel ohne Konkretisierung. Die Ankündigung gezielter Konsolidierungsmaßnahmen ist (bisher) kein erfolversprechendes Wahlprogramm.

Dieses Zwischenergebnis sollte das Augenmerk auf eine andere Form der Bürgermitwirkung lenken. Inzwischen ist in allen Bundesländern, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung,<sup>68</sup> auf lokaler Ebene das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid eingeführt worden. Im Gegensatz zur allgemeinen Kommunalwahl haben diese Instrumente den Vorteil, dass sie eine Entscheidung auf einen sehr konkreten Sachverhalt konzentrieren. Insoweit bietet die direkte Bürgerbeteiligung – manchmal sogar nur deren Ankündigung – die Möglichkeit, präventiv Projekte zu in Frage zu stellen, die auf Grund der zu erwartenden Belastungen für den kommunalen Haushalt zu einer kritischen Haushaltslage führen oder eine bestehende verschärfen könnten. Tatsächlich hat es solche Ansätze in verschiedenen Städten mit unterschiedlichem Erfolg gegeben; sie konzentrieren sich allerdings im wesentlichen auf einzelne spektakuläre Großprojekte.<sup>69</sup> Schwierig wird es jedoch, wenn solche Projekte nicht über den

<sup>68</sup> Die umfassendsten Rechte sind in der bayerischen Kommunalverfassung verankert.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu u.a. die – aus formalen Gründen gescheiterten – Bürgerentscheide gegen den Bau des Nibelungenmuseums in der Stadt Worms am 14.11.1999 oder zum Bau der „Pfalzarena“ in der Stadt Kaiserslautern am 18.1.2004. Umgekehrt ist aber auch zu beobachten, dass die direkte Bürgerbeteiligung ebenso zur Abwehr von Konsolidierungsmaßnahmen genutzt wird. Das vielleicht bekannteste Beispiel ist der Bürgerentscheid zum Verkauf der Stadtwerke Düsseldorf am 20.5.2001; bei einer Wahlbeteiligung von knapp 25% votierten fast 90% der Wähler gegen einen Verkauf. Vgl. „Bürgerentscheid erreicht notwendige Mehrheit“, rp-online vom 20.5.2001.

städtischen Haushalt sondern über stadtnahe Gesellschaften, ggf. auch noch mit Beteiligung Privater abgewickelt werden.<sup>70</sup>

## II. Steuersätze und Steuerzahler

Ein zweiter ökonomischer Zusammenhang zwischen Bürger und Kommune wird über die Zahlung von öffentlichen Abgaben hergestellt. In der Literatur wird daher dem Äquivalenzgedanken bei der Gestaltung kommunaler Einnahmesysteme ein besonderer Stellenwert beigemessen;<sup>71</sup> speziell für die Steuerhebung auf lokaler Ebene findet dies in der ergänzenden Forderung nach Fühlbarkeit der Besteuerung seinen Niederschlag.<sup>72</sup> In dem hier betrachteten Zusammenhang würde ein hohes und dauerhaftes Defizit im Kommunalhaushalt zu der Annahme veranlassen, dass zumindest auf mittlere Sicht Steuer- oder Abgabenerhöhungen unvermeidlich sind. Das könnte zu Reaktionen, z.B. zu einem Wohnortwechsel führen.

Tatsächlich enthält das System der kommunalen Abgaben in Deutschland an mehreren Stellen einen solchen Bezug; sowohl für die Grund- wie für die Gewerbesteuer ist den Kommunen seit jeher ein Hebesatzrecht eingeräumt. Zudem werden für viele kommunale Leistungen Gebühren und Beiträge erhoben.<sup>73</sup> Tatsächlich machen diese Abgaben zwar einen nicht unwesentlichen Teil der kommunalen Einnahmen aus. In den letzten 20 Jahren erreichten die Realsteuern und speziellen Entgelte einen Anteil von etwa 30%.<sup>74</sup> Andere, von den Kommunen nicht unmittelbar zu beeinflussende Mittel wie die Anteile an der Einkommen- und später auch an der Umsatzsteuer oder Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich besitzen allerdings einen weit höheren Stellenwert für die Kommunalfinanzierung:

### Tabelle 6

#### Kommunale Deckungsquoten in den alten Bundesländern – Anteil an den bereinigten Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in %

Jahr	Gewerbesteuer	Grundsteuer	Zusammen	EST-/USt-Anteil*	Gebühren/Beiträge	Zuweisungen
1980	15,1	5,4	20,5	15,9	13,2	30,8

<sup>70</sup> Dies dürfte eine der Ursachen für die Finanzkrise der Schweizer Gemeinde Leukerbad sein, vgl. T. Kirchner, Ein Schweizer Dorf geht baden, Süddt. Zeitung v. 21.2.2003.

<sup>71</sup> Hier für viele H. Zimmermann (1999), S. 127ff.

<sup>72</sup> ebd. S. 157 und P. Bohley (2003), S. 461f.

<sup>73</sup> Gebühren und Beiträge unterliegen im wesentlichen dem Kostendeckungsprinzip und sind daher von der Kommune nicht frei gestaltbar. Da sie sich zudem auf einige wenige Aufgabenbereiche (Abfall- und Abwasserbeseitigung) konzentrieren, wird auf eine weitergehende Betrachtung hier verzichtet; gleichwohl bieten sie einen sehr strikten Bezug zwischen Zahlung und Leistung. Vgl. zu diesen Aspekten u.a. P. Bohley (2003), S. 9ff. und H. Zimmermann (1999), S. 130ff.

<sup>74</sup> Für die neuen Bundesländer ist dieser Wert wegen des nach wie vor außerordentlich hohen Anteils staatlicher Zuweisungen wesentlich niedriger.

1985	16,7	5,7	22,4	16,9	14,7	29,2
1990	16,5	4,8	21,3	16,0	14,8	28,3
1995	12,1	5,1	17,2	15,9	16,3	27,1
2000	14,8	6,2	21,0	18,7	14,1	27,7
2001	12,0	6,1	19,0	17,7	13,5	27,1
2002	11,6	6,2	17,8	17,2	13,0	27,0
2003	10,7	6,3	17,0	17,2	12,9	25,8

Quelle: Deutscher Städtetag (2003), Anhang: Tabelle 4

\*Der Umsatzsteueranteil gilt seit dem 1.1.1998

Die Grundsteuer böte im Grunde alle Voraussetzungen, um den Bezug von Steuerzahlung und kommunalen Leistungen transparent zu machen; sie gilt deshalb auch „als eine gut geeignete Gemeindesteuer.“<sup>75</sup> Ihre tatsächliche Bedeutung in Deutschland ist dafür jedoch zu gering. Die Zahllast ist den wenigsten Bürgern geläufig, zumal die Steuer für eine Wohneinheit in absoluten Größen relativ niedrig ist. Für Wanderungsbewegungen auf Grund steigender Grundsteuerbelastung gibt es deshalb keine Anhaltspunkte.

Vor diesem Hintergrund ist es vielen Kommunen in den vergangenen Jahren gelungen, die Hebesätze der Grundsteuer sukzessive anzuheben, ohne Reaktionen der Steuerzahler befürchten zu müssen.<sup>76</sup> War der Hebesatz der Grundsteuer B früher stets niedriger als der Gewerbesteuerhebesatz, so gilt dies in vielen Kommunen inzwischen nicht mehr.<sup>77</sup> Selbst wenn es gelänge, der Grundsteuer im Rahmen der anstehenden Reform wieder zu mehr Bedeutung zu verhelfen,<sup>78</sup> würde das wohl kaum ausreichen, um den gewünschten Bezug zwischen Steuer und kommunalen Leistungen herzustellen.

Etwas anders verhält es sich bei der Gewerbesteuer; ihr Gewicht im Kommunalhaushalt ist nicht nur deutlich höher. In der Praxis spielt bei der Debatte um die Gestaltung eines kommunalen Haushalts auch die Höhe des Gewerbesteuersatzes eine gewichtige Rolle, gilt er doch – im Selbstverständnis vieler Kommunalpolitiker – als ein wichtiges Argument der Wirtschaftsförderung. Selbst wenn der Hebesatz für das einzelne Unternehmen nur ein, möglicherweise nicht einmal einer der zentralen Standortfaktoren ist, so hat eine Gewerbesteuererhöhung doch eine Signalwirkung, die Kommunalpolitiker gerne vermeiden.

<sup>75</sup> H. Zimmermann (1999), S. 170

<sup>76</sup> Es wäre indes gewagt, dies als Beleg für die sog. „fiscal Illusion“ heranzuziehen.

<sup>77</sup> Vgl. G. Schwarting (2001), S. 90

<sup>78</sup> S. hierzu H. Zimmermann (1999), S. 171, der die Grundsteuer als „schlafenden Riesen“ bezeichnet.

Deshalb kommt es zur Sicherung der Haushaltswirtschaft zu Steuererhöhungen meist erst nach Ausschöpfung aller weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten und selbst dann oft nur, wenn der eigene Hebesatz unter dem Niveau in der Nachbarschaft liegt oder eine Steuererhöhung von der Aufsichtsbehörde im Zuge des Genehmigungsverfahrens gefordert wird. Im zweiten Fall bedürfte es mithin des regulatorischen Instruments um dem marktorientierten Konzept Geltung zu verschaffen. Allerdings muss die Aufsichtsbehörde auch ins Kalkül ziehen, dass mögliche negative Reaktionen der Steuerpflichtigen dazu führen könnten, dass Unternehmen den Standort jenseits der Landesgrenze verlegen und damit die Steuerbasis auch des Landes reduzieren; solche Erwägungen mindern die Wirksamkeit aufsichtsbehördlicher Maßnahmen.

Bereits mit der Einführung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer im Zuge der letzten großen Gemeindefinanzreform 1969/70 wurde der Vorschlag zur Einführung eines Hebesatzrechts auf diese Einnahme unterbreitet; tatsächlich ist im Grundgesetz diese Möglichkeit seinerzeit auch geschaffen, bisher allerdings noch nie realisiert worden. Eine Ausweitung des Hebesatzrechtes auch auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil hätte zur Folge, dass damit für etwa die Hälfte der kommunalen Einnahmen ein direkter Bezug zur Zahlung der Abgabepflichtigen in der Kommune hergestellt wäre. Dies würde durchaus der Praxis anderer Länder entsprechen.

In der Kommission, die 2002/2003 eine neue Gemeindefinanzreform erarbeiten sollte, ist das Hebesatz-/Zuschlagsrecht der Kommunen auf die Einkommensteuer, wenn auch in modifizierter Form erneut ins Gespräch gebracht worden; der Vorschlag hat allerdings trotz Unterstützung auch aus der Wissenschaft<sup>79</sup> in der Kommission keine Mehrheit gefunden. Er ist insbesondere auf strikte Ablehnung der kommunalen Seite gestossen. Das ist Anlass gewesen zu fragen, ob „die Gemeinde ... ernsthaft eine kommunale Einnahmenautonomie anstrebt. Der Entscheidungsträger in der Gemeinde ... ist letztlich mit einem nennenswerten Anteil an Schlüsselzuweisungen und mit dem Einkommensteueranteil ... recht zufrieden, weil er die hierdurch finanzierten zusätzlichen Ausgaben nicht gegenüber dem eigenen Gemeindebürger verantworten muss.“<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Hierzu für viele Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Tz. 569. Etwas abgewandelte Konzepte haben jüngst die Bertelsmann-Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen (2003) und die Stiftung Marktwirtschaft (2003) vorgelegt.

<sup>80</sup> H. Zimmermann (1999), S. 297; vgl. dazu auch den Kommentar „Der Kommunale Aufschrei“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 9.8.2003

Es sei dahingestellt, ob das Argument tatsächlich zutrifft,<sup>81</sup> zumal dies für den staatlichen Gesetzgeber kein Hinderungsgrund sein muss, ein entsprechendes Hebesatz- oder Zuschlagsrecht einzuführen. Wenn dies zur Verbesserung fiskalischer Disziplin der Kommunen beitragen könnte, wäre die Umsetzung zumindest zu prüfen. Allerdings ist zu beachten, dass allen derzeit erörterten Vorschlägen gemein ist, damit zugleich die Gewerbesteuer abzuschaffen.<sup>82</sup> Dadurch entsteht ein erhebliches Transformationsproblem, denn die interkommunale Verteilung des Aufkommens der Gewerbe- und der Einkommensteuer unterscheidet sich nicht unerheblich.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer konzentriert sich vor allem auf die (Kern)städte, die damit in hohem Maße zentralörtliche Leistungen finanzieren. Bei einem Umstieg auf ein Zuschlags-/Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer müssten die Steuersätze in den Städten höher als im Umland ausfallen. Das dürfte zu Problemen führen: „An increase of the tax coefficients is almost impossible in the present circumstances because of tax competition within the urban area as well as with respect to other capital cities of the same importance in Switzerland: Such a policy would price the town out of the market...“<sup>83</sup> Um das zu vermeiden, müssten für die Finanzierung zentralörtlicher Leistungen verstärkt der kommunale Finanzausgleich herangezogen,<sup>84</sup> Kompensationszahlungen im Stadt-Umland-Bereich<sup>85</sup> eingeführt oder neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Ob das gelingt, erscheint nach den Erfahrungen der Vergangenheit, erst recht aber bei der gegenwärtigen Finanzlage der Länder mehr als zweifelhaft.

Damit wird der Gedanke, die Verbindung zwischen Lokalpolitik und (Steuer-)Bürger zu intensivieren, keineswegs generell abgelehnt; seine Umsetzung bedürfte allerdings einer sehr gründlichen Vorbereitung. Ob die Diskussion hierzu in den nächsten Jahren in der Politik fortgeführt wird, bleibt abzuwarten. Das offizielle Ende der Arbeit der Gemeindefinanzreformkommission legt einen solchen Schluss zumindest nicht nahe.

### III. Vorschlag 2: Das Kommunalrating

<sup>81</sup> Eine der unmittelbarsten Formen der Beteiligung der Bürger an der Finanzierung kommunaler Leistungen, die zudem kommunalpolitisch außerordentlich heikel ist, stellt die Erhebung von einmaligen Anliegerbeiträgen nach dem KAG dar. In diesen Fällen ist die direkte Konfrontation mit der Bürgerschaft kommunalpolitischer Alltag.

<sup>82</sup> Die verfassungsrechtliche Problematik, dass Art. 28 GG den Kommunen eine wirtschaftsbezogene Steuer mit eigenem Hebesatzrecht garantiert, soll durch Einbeziehung der Körperschaftsteuer gelöst werden. Auf die spezifischen Probleme dieses Vorschlags kann hier nicht eingegangen werden.

<sup>83</sup> B. Dafflon (2001b), S. 227

<sup>84</sup> S. beispielhaft zu dieser Problematik C.A. Schaltegger/R.L. Frey (2003), S. 252f.

<sup>85</sup> Ein typisches Beispiel ist die Umstellung der Finanzierung der Schülerfahrkosten vom Schulträger- auf das Wohnsitzprinzip.

Deshalb soll der Blick auf das dritte Element einer marktorientierten Sicherstellung fiskalischer Disziplin gelenkt werden: Das Sanktionssystem des Kapitalmarkts. Es spielt in Deutschland bislang faktisch keine und in der finanzpolitischen Diskussion keine nennenswerte Rolle. Ein Rating für Zwecke des Kommunalkredits gibt es – zumindest nach außen hin dokumentiert – nicht. Die Funktion des Rating, nicht nur dem Gläubiger sondern auch dem Schuldner eine Einschätzung seiner (finanz-)wirtschaftlichen Lage zu geben, kommt bisher in Deutschland nicht zum Tragen.

In anderen europäischen Ländern ist das Rating kommunaler Gebietskörperschaften durchaus nicht ungewöhnlich<sup>86</sup>; Kreditgeber suchen sich vor einer Kreditvergabe ein Bild über die Bonität des jeweiligen kommunalen Schuldners zu verschaffen:

*Tabelle 7*

*Rating einiger europäischer Kommunen per 1.1.2004*

Stadt	Rating
Ancona	A
Avignon	BBB
Barcelona	AA
Bologna	AA
Brüssel (Region)	AA
Genf	AA-
Göteborg	AA
Greater London Authority	AA+
Jesi	BBB
Kopenhagen	AA+
Lausanne	A+
Madrid	AA+
Mailand	AA
Malaga	A
Neapel	BBB+
Oslo	AA+
Paris	AAA
Rom	AA-
Stockholm	AA+
Tours	A
Västeras	AA-
Venedig	AA

<sup>86</sup> Vgl. dazu den sehr interessanten Report von S. Riska, C. Sirou (2003). Zu einem Überblick über die Bonitätsstruktur der schweizerischen Kommunen vgl. M. Daldoss (2004b).

Wien	AAA
<i>nachrichtl.: Hamburg</i>	AA-

Quelle: Standard & Poors, [www.standardandpoors.com](http://www.standardandpoors.com)

Der Kommunalkredit in Deutschland hingegen gilt eo ipso als von höchster Bonität; diese Auffassung findet ihren Niederschlag darin, dass nach dem KWG für Kommunalkredite kein Eigenkapital unterlegt werden muss. Begründet wird dies nicht nur mit der historischen Erfahrung, dass Wertberichtigungen auf Kommunalkredite in Deutschland seit Kriegsende nicht erforderlich waren; vielmehr steht dahinter auch die Vermutung, dass der Staat die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune nicht zulassen würde. Auch wenn es keine gesetzliche Vorschrift gibt, auf die sich ein solches Vertrauen gründen könnte, wird unterstellt, dass der Staat schon zur Wahrung seiner eigenen Kreditwürdigkeit, aber auch zur Sicherung der sog. „Kommunalkreditkonditionen“ den Fall einer faktischen Insolvenz einer Kommune verhindern würde. Damit wird im Grunde auf ein „bailing-out“ spekuliert.<sup>87</sup>

Eine gewisse Aufmerksamkeit hat der Gedanke eines „Kommunalrating“ im Zuge der Diskussionen um die Neuen Baseler Eigenkapitalrichtlinien (Basel II) erhalten.<sup>88</sup> In den bisher vorgelegten Konsultationspapieren wird allerdings für subnationale (Gebiets-)Körperschaften kein festes Verfahren vorgeschrieben; vielmehr können die Nationalstaaten wählen, ob sie für solche Körperschaften (public sector entities, PSE) ein eigenes Rating-Verfahren anwenden oder sie wie den Nationalstaat (sovereign) behandeln wollen. Beide Verfahren weisen hinsichtlich ihrer Anforderungen an die Eigenkapitalunterlegung erhebliche Unterschiede auf; im PSE-Verfahren ist auch bei höchster Bonität des Schuldners Eigenkapital des Kreditgebers in Höhe von 20% notwendig, u.U. kann bereits bei einem Rating von BBB+ eine Unterlegung von 100% erforderlich werden.<sup>89</sup> Demgegenüber entscheidet beim sovereign-Ansatz die Bonität des Nationalstaates auch über das Rating nachgeordneter Gebietskörperschaften.

Die Wahl des Verfahrens hat deshalb erhebliche Auswirkungen auf die Konditionen im Kommunalkredit, zumal mit der Einführung der neuen Eigenkapitalregeln eine stärkere Konditionenspreizung erwartet wird. Bisher haben sich Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker in Deutschland jedoch einhellig dafür ausgesprochen, kein eigenes Rating-Verfahren für die Kommunen vorzusehen, somit also für diese Gebietskörperschaften den sovereign-Ansatz zu wählen.

<sup>87</sup> Dass diese Hoffnung sehr trügerisch sein kann, zeigt der Beitrag von R.P. Inman (2003)  
<sup>88</sup> Zum Stand der Diskussion zu Basel II s. Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2003)  
<sup>89</sup> S. dazu sehr ausführlich C. Esters (2003)

„Wenn also durch den nationalen Gesetzgeber zur Bestimmung der Risikogewichtung Forderungen an deutsche Städte und Gemeinden Forderungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland gleichgestellt werden, so würde dies zu einer Risikogewichtung von null Prozent führen, da die Bundesrepublik Deutschland zur Zeit ... mit einem AAA Rating versehen ist. Dieser Einschätzung können – müssen aber nicht – andere nationale Aufsichtsbehörden folgen.“<sup>90</sup>

Die strikte Ablehnung eines Kommunalrating sollte indes überdacht werden. Denn im Gegensatz zu den bisher betrachteten marktorientierten Instrumenten basiert das Rating auf einem strukturierten Prozess, der zudem noch in hohem Maße professionalisiert ist. Die Rating-Agentur beschafft sich die notwendigen Informationen und sorgt damit für hinreichende Transparenz, um Erwartungen für die Zukunft formulieren zu können. Diese wiederum sind Grundlagen für die Entscheidung eines Kapitalgebers. Mit dem Rating wird mithin nicht nur die aktuelle Finanzsituation der Kommune sondern auch ihre künftige Entwicklung in die Betrachtung einbezogen. Das stellt eine interessante Verknüpfung zum Risikomanagement dar, das einen sehr ähnlichen Ausgangspunkt besitzt.

Der Rating-Prozess weist zudem noch den Vorteil auf, dass Sanktionen für fiskalisches Fehlverhalten nicht erst in der Zukunft wirken, sondern sich direkt in einer relativen Verschlechterung der Kreditkonditionen niederschlagen.<sup>91</sup> Umgekehrt wird auch ein Bonus, der sich durch eine Heraufstufung ergibt, sofort wirksam, indem er den kommunalpolitisch Handelnden im Wege günstigerer Kreditkonditionen neue Finanzspielräume eröffnet. Das Instrument ist deshalb außerordentlich flexibel.

Nicht zu unterschätzen ist zudem der Umstand, dass die Einstufung durch einen Externen vorgenommen wird. Seine Arbeit unterliegt nicht der Kontrolle durch eine öffentliche Instanz sondern ist den Akteuren am Kapitalmarkt verpflichtet. Die möglichen Interessenkonflikte, die sich bei der Tätigkeit einer Aufsichtsbehörde ergeben können, werden mit diesem Verfahren folgerichtig vermieden.

Auf zwei nicht unerhebliche Probleme soll allerdings in dem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden:

<sup>90</sup> Ebd., S. 38. Für die Länder gibt es eine solche Aussage nicht; für verschiedene Bundesländer liegen auch bereits Rating-Ergebnisse vor. Ob es gelingt, beim Sovereign-Ansatz das hohe Rating des Zentralstaates auf die Kommune zu übertragen, wenn das eigene Bundesland einen schlechteren Wert aufweist, wird sich zeigen. Nach dem Finanzverfassungssystem in Deutschland dürfte das im Grunde nicht möglich sein.

<sup>91</sup> Zu einigen Auswirkungen auf das Selbstverständnis kommunaler Finanzpolitik vgl. sehr instruktiv W.B Hildreth/G.J. Miller (2002)

- die Kreditaufnahme der Kommunen in Deutschland erfolgt in aller Regel nach den Prinzipien des Hypothekarkredits, ohne dessen Sicherungsmechanismen aufzuweisen; es ist fraglich, ob diese Finanzierungsart ohne Probleme in einen Rating-Prozess einbezogen werden kann.
- die von den Agenturen ausgewiesenen Ratings beziehen sich auf große und größere, im Einzelfall auch mittlere Städte; für kleine Gemeinden ist das Verfahren vermutlich zu aufwendig. Ob für diese Gemeinden eine dem Mittelstand vergleichbare de-minimis-Regel gelten sollte oder eine Bündelung der Kreditnachfrage nach dem Modell der Schweizer Emissionszentrale geboten ist, wäre in dem Zusammenhang noch zu prüfen.

Sollten diese Probleme gelöst werden können, wäre das Rating-Verfahren ein durchaus geeignetes, marktorientiertes Instrument zur Sicherung fiskalischer Disziplin. Zwar handelte es sich dabei um ein expertenbasiertes Verfahren, dem die demokratische Legitimation eines Wählervotums fehlt; dafür aber erfasst es, im Gegensatz zu punktuellen Bürgerentscheiden das gesamte Spektrum der kommunalen Finanzwirtschaft. Im Zusammenwirken mit einem konsequenten Risikomanagement könnte das Kommunalrating – sofern auf ein „bailing-out“ nicht (mehr) gesetzt werden kann – ein Beitrag zur Verbesserung der fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland sein.

#### E. Schlussbemerkungen

Die Finanzlage der Kommunen insgesamt, vor allem aber einer nicht mehr unerheblichen Zahl größerer und mittlerer Städte ist besorgniserregend. Die Defizite haben vielerorts Größenordnungen erreicht, für die gängige Konsolidierungsvorschläge nicht mehr genügen. Das in Deutschland herkömmliche aufsichtsbehördliche Instrumentarium zur Wahrung fiskalischer Disziplin erweist sich als nicht mehr ausreichend. Hohe und steigende Kassenkredite führen nicht nur dazu, dass laufende Ausgaben mit Krediten finanziert werden; sie sind selbst auch ein hohes Risiko für die Haushaltswirtschaft.

Vor diesem Hintergrund wird die Frage gestellt, ob die Instrumente zur Sicherung fiskalischer Disziplin der Kommunen ergänzt bzw. gestärkt werden müssen. Dabei wird zwischen regulatorischen und marktorientierten Ansätzen unterschieden. Für das in Deutschland dominierende regulatorische Konzept wird der Vorschlag unterbreitet, das kommunale Haushaltsrecht durch die Einführung eines von den Kommunen selbst durchzuführenden Risikoman-

gements zu ergänzen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um finanzpolitisch präventiv handeln zu können.

Eine zweite Frage ist, ob auch mehr marktorientierte Instrumente dazu beitragen können, die fiskalische Disziplin zu stärken. Dabei gibt es in Deutschland solche Mechanismen bereits ansatzweise. Das gilt sowohl für die Einwirkungsmöglichkeiten der Wähler auf die Kommunalpolitik wie auch für die Verknüpfung von individueller Steuerzahlung und kommunalen Leistungen. Die Wirksamkeit beider Mechanismen wird derzeit als nicht sehr hoch eingestuft. Ob Vorschläge zur Einführung örtlicher Hebesätze/Zuschläge auf die Einkommensteuer dies wesentlich ändern, muss – auch unter Berücksichtigung der vielfältigen Übergangsprobleme – offen bleiben.

Der zentrale Vorschlag lautet daher, der Bewertung einer Kommune durch den Kapitalmarkt (Rating) mehr Beachtung zu schenken. Das Verfahren ist professionell gestaltet und nicht nur auf die Gegenwart, sondern auch in die Zukunft gerichtet. Es würde zudem ein Risikomanagement in der Kommune ergänzen. Beide Vorschläge könnten dazu beitragen, die Gewährleistung fiskalischer Disziplin in den Kommunen zu stärken.

Zu Recht könnte eingewandt werden, dass Finanzprobleme der Kommunen, die auf externe, von der Kommune nicht zu steuernde Faktoren zurückzuführen sind, ausgeblendet wurden. Tatsächlich kann das Rating-Verfahren nach den Ursachen von Defiziten in einem Kommunalhaushalt nur begrenzt differenzieren – allerdings sollten Management-Anstrengungen der Kommune zur Lösung selbst zu beeinflussender Größen durchaus positiv gewichtet werden. Dies würde die Transparenz finanzwirtschaftlicher Zusammenhänge und des Handelns der Verantwortlichen auf kommunaler Ebene gewiss verbessern.

Wenn und soweit das Bonitätsniveau der Kommunen insgesamt, aber auch Differenzierungen zwischen einzelnen Kommunen auf externe Ursachen zurückzuführen wären, würde sich u.U. der Druck auf Bund und Länder, die Finanzausstattung der Kommunen zu stärken oder ihre Ausgabenbelastung zu mindern, ebenso erhöhen wie die Notwendigkeit zum Abbau interkommunaler Disparitäten. Das Rating-Verfahren wäre dann nicht nur ein Instrument zur Information der Gläubiger und zur Verbesserung der Finanzdisziplin der jeweiligen Kommune, sondern auch geeignet staatliches Handeln zu beeinflussen und zu forcieren. Das bleibt indes solange Spekulation wie nicht abzusehen ist, ob und in welchem Umfang Rating-Verfahren und –Ergebnisse auch in die öffentliche Diskussion Eingang finden.

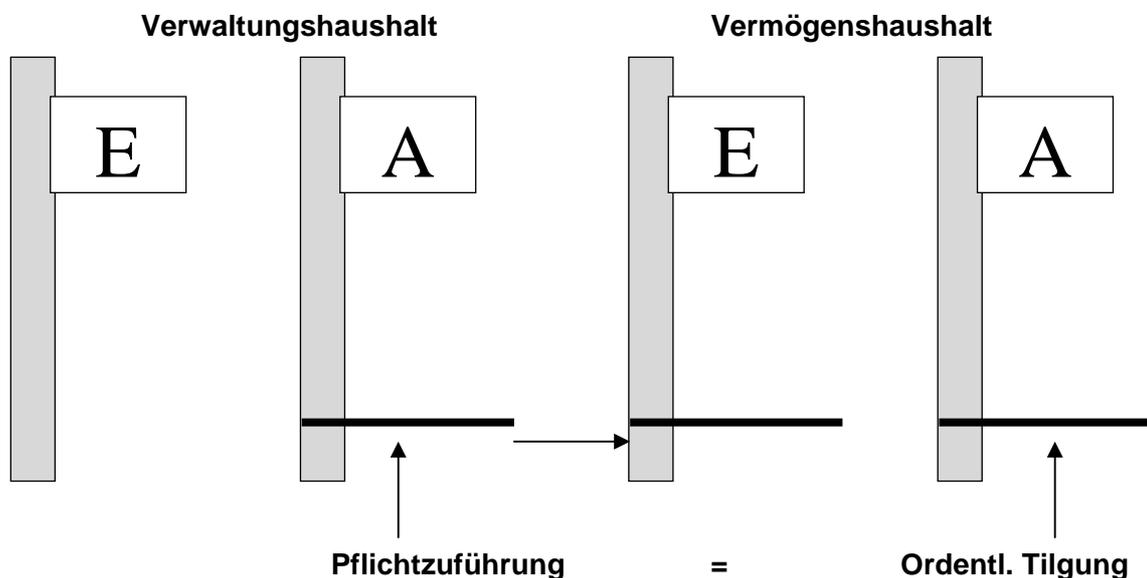
Beide hier vorgetragenen Gedanken, die Einführung eines Risikomanagements sowie ein Kommunalrating finden bei kommunalen Vertretern bisher wenig Resonanz. Die Befürchtung dort ist groß, dass sich durch ein Kommunalrating Kreditkonditionen generell verteuern und damit kommunale Handlungsspielräume weiter eingeengt werden. Auf der anderen Seite wird vor allem von kommunalen Fachpolitikern gegargwöhnt, dass ein Risikomanagement dazu führen werde, dass viele aus fachlicher Sicht für notwendig erachtete Projekte aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen verhindert werden. Insofern stehen die hier skizzierten Vorschläge erst am Beginn eines längeren Diskussionsprozesses.

## Anhang 1 Besonderheiten des Haushaltsausgleichs in der Kommune

### 1. Der Haushaltsausgleich in der Kommune nach geltendem Recht

Während der Staatshaushalt alle Einnahmen und Ausgaben in einem Plan zusammenfasst, ist für den Kommunalhaushalt (derzeit noch) die Unterscheidung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt konstitutiv. Anders als im Staatshaushalt konzentriert sich die Frage des Haushaltsausgleichs im wesentlichen auf die im Verwaltungshaushalt erfassten laufenden Einnahmen und Ausgaben.<sup>92</sup>

Ausgeglichen ist der Kommunalhaushalt dann, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, alle erforderlichen laufenden Ausgaben zu decken und zusätzlich die ordentliche Tilgung zu finanzieren.<sup>93</sup> Da die Tilgung als vermögenswirksamer Vorgang systematisch im Vermögenshaushalt erfasst wird, muss der Tilgungsbetrag im Verwaltungshaushalt als Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt ausgewiesen werden:



Verbleibt im Verwaltungshaushalt nach Abzug der Pflichtzuführung noch ein Überschuss, so bildet dieser die sog. „freie Spitze“, die gleichfalls dem Vermögenshaushalt zugeführt wird und dort z.B. zusätzliche Investitionen oder die Senkung des Kreditbedarfs ermöglicht.<sup>94</sup>

Rechtlich kann ein Haushalt auch dadurch ausgeglichen werden, dass in den Verwaltungshaushalt Mittel des Vermögenshaushalts fließen. Dies ist, sofern nicht noch freie Rücklage-mittel zur Verfügung stehen, nichts anderes als die Nutzung von Vermögenserlösen – de facto kann nur hieraus eine sog. Rückzuführung gespeist werden<sup>95</sup> – für laufende Ausgaben. Kurzfristig kann dieser Weg im Prinzip beschritten werden, auf lange Sicht findet er dort sein Ende, wo veräußerbares Vermögen nicht mehr vorhanden ist. Auf eine Besonderheit in Baden-Württemberg ist noch hinzuweisen; dort gibt es die Möglichkeit, in begrenztem Umfang eine globale Minderausgabe zu veranschlagen und auf diesem Weg den Haushaltsausgleich im Plan herzustellen.

<sup>92</sup> Der Haushaltsausgleich wird zwar auch für den Vermögenshaushalt gefordert; dieser Aspekt spielt in der Praxis jedoch eine eher geringere Rolle.

<sup>93</sup> Strenggenommen sind noch einige weitere Sachverhalte, z.B. ein evtl. Disagio zu berücksichtigen.

<sup>94</sup> Zum Begriff der „freien Spitze“ s. H. Zimmermann (1999), S. 283f.

<sup>95</sup> In Rheinland-Pfalz können z.B. auch sog. Investitionsschlüsselzuweisungen genutzt werden.

Gelingt es nicht, einen Fehlbedarf im Haushaltsplan während des Haushaltsvollzugs auszugleichen, entsteht ein Fehlbetrag in der Jahresrechnung. Er ist spätestens im übernächsten Jahr abzudecken; zu diesem Zweck wird er als Ausgabeposition des Verwaltungshaushalts veranschlagt, so dass die Einnahmen nicht nur zur Finanzierung der laufenden Tilgung, sondern auch zur Deckung des vorgetragenen Fehlbetrags dienen. Ein solcher vorgetragener Fehlbetrag wird auch als Altfehlbetrag bezeichnet.

Mittlerweile wird vielfach auch von Defiziten im kommunalen Haushalt gesprochen. So ist das „originäre“ Defizit der Fehlbedarf, der sich aus den Einnahmen und Ausgaben der laufenden Haushaltsperiode vor der Abdeckung von Altfehlbeträgen („Altdefizite“) ergibt. Das „originäre“ Defizit und das in der betreffenden Haushaltsperiode abzudeckende „Altdefizit“ machen das gesamte „Defizit“ der Haushaltsperiode aus. Hierauf beziehen sich die Werte in Tabelle 3 im Text. Als „aufgelaufenes Defizit“ wird schließlich der Betrag bezeichnet, der sowohl das „originäre“ wie alle aus der Vergangenheit noch abzudeckenden „Altdefizite“ umfasst (vgl. Tabelle 4 im Text).

## 2. Das Problem des Finanzierungssaldos

Der in aggregierter Betrachtung gerne genutzte Indikator „Finanzierungssaldo“<sup>96</sup> ist für die Erörterung hier eher problematisch. Er stellt – nach bestimmten Bereinigungen – die Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben, in der Terminologie des Kommunalhaushalts sowohl des Verwaltungs- wie des Vermögenshaushalts, einander gegenüber. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen verbleibt ein negativer Finanzierungssaldo, der durch Kreditaufnahme oder Entnahmen aus Rücklagen abzudecken ist. Das ist aber im kommunalen Haushaltsrecht nicht zwangsläufig ein unausgeglichener Haushalt. Vielmehr ist auch bei ausgeglichenem Haushalt eine Nettokreditaufnahme möglich und haushaltsrechtlich durchaus zulässig.

Deshalb spielt der Finanzierungssaldo in der praktischen Kommunalpolitik auch keine wesentliche Rolle;<sup>97</sup> die Konsolidierungsmaßnahmen werden danach ausgerichtet, ob sie geeignet sind, den Verwaltungshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen. Strategisches Ziel ist mithin nicht – wie dies in der staatlichen Finanzpolitik derzeit als Leitlinie formuliert wird – ein Finanzierungssaldo von 0, sondern der Haushaltsausgleich im Sinne der kommunalrechtlichen Bestimmungen. Deshalb wird im Rahmen des Beitrages der Finanzierungssaldo auch nur kurz erwähnt.

## 3. Der Haushaltsausgleich in einem neuen – doppelten – Rechnungswesen

Im Herbst 2003 hat die Innenministerkonferenz beschlossen, ein neues kommunales Haushaltsrecht einzuführen.<sup>98</sup> Der Beschluss gibt den Ländern die Möglichkeit, ausschließlich auf ein doppeltes Rechnungswesen abzustellen bzw. zusätzlich ein erweitertes kameralistisches System zu nutzen. Im letzteren Fall sollen die Kommunen ein Wahlrecht zwischen den beiden Systemen haben. Einen einheitlichen Zeitpunkt für die Einführung gibt es ebensowenig wie einen vollständigen Überblick darüber, welche Bundesländer zweigleisig verfahren

<sup>96</sup> So auch M. Junkernheinrich, G. Micosatt (2003), S. 27ff. und 203ff. und T. Lenk (2003), S. 27ff.

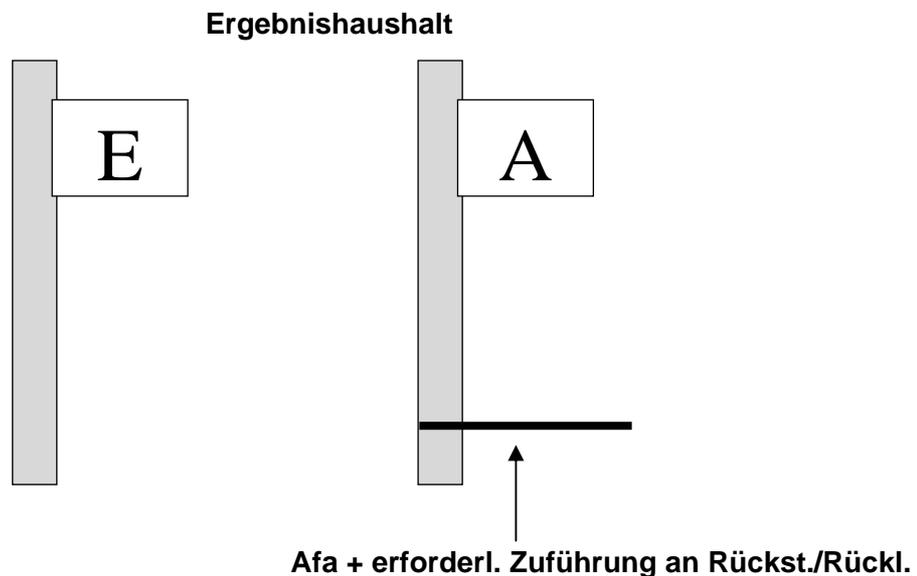
<sup>97</sup> Sehr umstritten ist, ob diese Größe geeignet ist, die Finanzsituation des Staates mit derjenigen der Kommunen zu vergleichen und daraus z.B. Schlüsse für die Dotation des Finanzausgleichs abzuleiten. In Anbetracht der strengeren Regeln für die kommunale Haushaltsführung besteht die Gefahr, dass dieser Vergleich zu Lasten der Kommunen ausfällt. Vgl. dazu G. Schwarting (2003a), S. 136

<sup>98</sup> Vgl. Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, TOP 26

wollen. Die weitreichendsten Absichtserklärungen hat bisher Nordrhein-Westfalen abgegeben; als erstes Bundesland will es ab 2005 ausschließlich die kommunale Doppik einführen.<sup>99</sup>

Beiden Systemen gemeinsam ist die Neustrukturierung des Haushalts nach Produkten; der Produktplan ersetzt den bisher gültigen Gliederungsplan. Zudem wird eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung verlangt. In der erweiterten Kameralistik verbleibt es bei der Differenzierung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt; demgegenüber werden im doppischen System, der kaufmännischen Buchführung vergleichbar, eine Ergebnis- und eine Vermögensrechnung geführt. Die Vermögensrechnung ist dann die kommunale „Bilanz“.<sup>100</sup>

Auch wenn die konkrete Umsetzung in ein neues Haushaltsrecht noch in keinem Bundesland abgeschlossen ist,<sup>101</sup> so zeichnen sich die Konturen des Haushaltsausgleichs im doppischen System doch im wesentlichen ab. Für den Haushaltsausgleich maßgeblich ist dann künftig die Ergebnisrechnung; sie enthält, da im doppischen System die Tilgung nicht mehr ausgewiesen wird, konsequenterweise auch keine entsprechende Zuführung mehr. Stattdessen werden in der Ergebnisrechnung die Abschreibungen sowie die Zuführungen an Rücklagen und Rückstellungen (z.B. für Pensionen) als Aufwand verbucht:



Ausgeglichen ist der Haushalt dann, wenn die Erträge ausreichen, um den laufenden Aufwand einschl. der Abschreibungen und der notwendigen Dotation von Rücklagen/ Rückstellungen zu bestreiten. Offen ist derzeit noch, wie die Vermögensbewertung als wesentliche Grundlage für die Ermittlung von Abschreibungen erfolgen soll; auch über die Sachverhalte, für die Rückstellungen gebildet werden sollen, gibt es noch keine hinreichende Klarheit. Welche Auswirkungen sich aus dem Übergang auf die (kommunale) Doppik für die sichtbare Haushaltslage der einzelnen Kommune ergeben, lässt sich daher derzeit nicht präzise erkennen. Gleichwohl wird die Vermutung geäußert, allein durch die konsequente Einführung

<sup>99</sup> Rede von Innenminister Fritz Behrens anlässlich des Abschlusskongresses zum Modellprojekt „Doppischer Kommunaler Haushalt in NRW“ am 5.11.2003 in Düsseldorf, [www.im.nrw.de/bue/doks/nkf\\_Behrens.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/nkf_Behrens.pdf)

<sup>100</sup> Die bisher wohl umfassendste Darstellung der kommunalen Doppik bietet Modellprojekt „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (2003)

<sup>101</sup> Den Beschlüssen der Innenministerkonferenz sind Arbeitsentwürfe der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen für die Neuformulierung der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung beigefügt. Zur Gemeindehaushaltsverordnung gibt es zudem noch einen Leittext.

von Abschreibungen werde das Ergebnis negativer als heute ausfallen: „Viele Kommunen, die die Vorgaben des geltenden Haushaltsrechts noch erfüllen, werden sich nach der Reform einem Minus in der Laufenden Rechnung gegenüber sehen. Erst recht werden jene, die mit den Vorgaben schon jetzt ihre Schwierigkeiten haben, künftig hochdefizitäre laufende Rechnungen ausweisen.“<sup>102</sup>

Das trifft jedoch nur unter bestimmten Bedingungen zu. Unter der vereinfachenden Annahme, dass die kameralen Einnahmen und die doppischen Erträge nahezu identisch sind,<sup>103</sup> stellt sich für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs die Frage wie sich die doppischen Aufwendungen zu den kameralen Ausgaben verhalten. Vereinfachend gesprochen reduziert sich dies auf eine Gegenüberstellung der bisherigen planmäßigen Tilgungsbeträge (T) mit den künftigen Abschreibungen und den (Netto-)Zuführungen an Rückstellungen (AfA+R). Generell gilt dann: Sind die Tilgungsbeträge höher, wären die Anforderungen für den doppischen Haushaltsausgleich leichter, fallen die Tilgungen hingegen niedriger aus, würde der Ausgleich im doppischen System schwerer:

$$T \geq \text{oder} \leq (AfA+R)$$

Die Frage lässt sich jedoch nicht einfach, insbesondere aber auch nicht generell für alle Kommunen beantworten. Das Verhältnis zwischen den beiden Größen ist von einer Reihe von ganz unterschiedlichen Faktoren abhängig, vor allem

- von der Finanzierungsstruktur (FS<sub>v</sub>) kommunaler Einrichtungen und Anlagen
- von der Altersstruktur (AS<sub>k</sub>) der aufgenommenen Kredite
- vom Anteil des abzuschreibenden Vermögens (V<sub>Afa</sub>)
- vom durchschnittlichen Abschreibungssatz für kommunales Vermögen (AfA<sub>d</sub>)
- von Umfang und Veränderung der notwendigen Rückstellungen (R)

oder, in einer mathematischen Beziehung ausgedrückt:

$$\frac{T}{(AfA+R)} = f (FS_v, AS_k, V_{Afa}, AfA_d, R)$$

Auf diese fünf Bedingungen sei kurz eingegangen:

1. Zunächst ist anzunehmen, dass das vorhandene kommunale Vermögen nur zu einem Teil mit Krediten finanziert worden ist, die Tilgungsbeträge gedanklich mithin auch nur einem Teil des Vermögens zuzurechnen sind. Je höher allerdings der Anteil der Kreditfinanzierung ausfällt, desto größer ist cet. par. die Wahrscheinlichkeit, dass der doppische Haushaltsausgleich leichter wird.
2. Die Höhe der Pflichtzuführung hängt bei der in den Kommunen üblichen Form des Annuitätendarlehens von der Laufzeitstruktur der Kredite ab. Der Tilgungsbetrag steigt mit der Kreditlaufzeit, so dass neue Kredite niedrige, alte hingegen hohe Tilgungsanteile aufweisen. Je höher mithin der Anteil älterer Kredite ausfällt, umso weniger problematisch dürfte bei sonst gleichen Bedingungen dann der doppische Ausgleich werden.
3. Abzuschreiben sind alle der Abnutzung unterliegenden Anlagegüter, dazu zählt das Grundvermögen ausdrücklich nicht; Grundstücke stellen jedoch einen beträchtlichen Teil des gesamten kommunalen Vermögens dar. Andererseits kann der Grund-

<sup>102</sup> H.G. Schmitz (2001), S. 166

<sup>103</sup> Sie unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der aktivierten Eigenleistungen und der Bestandsveränderungen, Größen, die im kommunalen Geschehen von untergeordneter Bedeutung sein dürften. Hinzu kommen unterschiedliche Periodenabgrenzungen, die hier vernachlässigt werden.

stückserwerb mit Krediten finanziert werden. Insofern ist nicht auszuschließen, dass bei einem hohen Anteil des Grundvermögens der kreditfinanzierte über dem abschreibungsfähigen Teil des Gesamtvermögens liegt. In dem Fall wäre cet. par. der doppische Ausgleich tendenziell einfacher.

4. Der durchschnittliche Abschreibungssatz für kommunales Vermögen richtet sich nach der Art der Einrichtungen und Anlagen. Er ist für Ausrüstungsgegenstände und technische Anlagen in der Regel höher als für Immobilien. Je höher der Anteil der Immobilien innerhalb des kommunalen Vermögens ist, umso niedriger liegt auch der durchschnittliche Abschreibungssatz. Dies erleichtert unter sonst gleichen Umständen den Ausgleich im doppischen System.
5. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, ob und in welchem Umfang den Rückstellungen Mittel zugeführt werden müssen bzw. gebundene Mittel auch aufgelöst werden. Für die Rückstellungen gibt es bisher keine auch nur annähernd vergleichbare Größe im Kommunalhaushalt, so dass generell lediglich festzustellen ist, dass notwendige Zuführungen cet. par. den doppischen Haushaltsausgleich erschweren, erforderliche Auflösungen ihn hingegen erleichtern.

Ähnlich wie im gegenwärtigen System soll in der Doppik der Ausgleich auch dadurch erreicht werden können, dass Mittel aus der Rücklage aus freien Überschüssen (akkumulierte Überschüsse aus Vorjahren), im Ausnahmefall auch aus der Rücklage aus außerordentlichen Erträgen (akkumulierte Nettovermögenserlöse) auf die Ertragsseite gebucht werden.<sup>104</sup> Gelingt der Ausgleich auch auf diesem Wege nicht, so ist der negative Ergebnissaldo auf neue Rechnung vorzutragen; ist dieser Betrag innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht auszugleichen, soll er vom Eigenkapital in der Vermögensrechnung in Abzug gebracht werden. Gerade diesem Punkt ist bei den anstehenden Beratungen über die Formulierung eines doppischen Haushaltsrechts besondere Aufmerksamkeit zu widmen; denn es wäre finanzpolitisch ein falsches Signal, würden Defizite letztlich einfach durch Reduktion von Eigenkapital – im Extremfall bis zum vollständigen Verzehr – behoben werden können.

Die genauen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich, vor allem die Festlegung von Zeitpunkt und Intensität aufsichtsbehördlicher Maßnahmen, werden in den Bundesländern vermutlich unterschiedlich geregelt werden. Dies gilt auch für die Einbindung der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes in die neuen Vorschriften. Insoweit wäre ein abschließendes Urteil über den Einfluss des neuen Rechnungswesens auf den Ausweis der kommunalen Finanzsituation derzeit noch verfrüht.

---

<sup>104</sup>

Diese Darstellung orientiert sich am Arbeitsentwurf des Landes Baden-Württemberg

## Literaturverzeichnis

- S. Andrae (2003), Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen?, Finanzwirtschaft 2/2003
- Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2003), Konsultationspapier: Überblick über die Neue Baseler Eigenkapitalverordnung, Übersetzung der Deutschen Bundesbank, Frankfurt
- P. Bohley (2003), Die öffentliche Finanzierung, München
- Bund der Steuerzahler (1999), Sparen in der Kommune, Bonn
- B. Cuypers (2003), Sparkonzepte für Kommunen, Loseblatt, Kissing
- B. Dafflon (2001a), The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems, in: B. Dafflon (Hrsg.), Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Debt, Cheltenham-Northampton
- B. Dafflon (2001b), Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland, in: B. Dafflon, Local Public Finance ..., a.a.O.
- M. Daldoss (2004a), Staatsgarantie und Bailout für lokale Gebietskörperschaften in der Schweiz?, hier zitiert nach der Internet-Version: [www.fedafin.ch](http://www.fedafin.ch)
- M. Daldoss (2004b), Die finanzielle Situation von lokalen Gebietskörperschaften in der Schweiz, hier zitiert nach der Internet-Version: [www.fedafin.ch](http://www.fedafin.ch)
- I. Deubel (2004), Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds. Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: G. Milbradt/I. Deubel (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik (Festschrift Grossekketteler), Berlin
- Deutscher Städtetag (2003), Gemeindefinanzbericht 2003, der städtetag 9/2003
- F. Engelsing (1999), Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart u.a.O. 1999
- C. Esters (2003), Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, Finanzwirtschaft 2/2003.
- Martin Fone/Peter Young (2000), Public Sector Risk Management, Oxford
- F.W. Held (2001), Wir erinnern uns: Wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Forum Kommunalaufsicht ... im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf.
- W.B. Hildreth/G.J. Miller (2002), Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability, Public Budgeting & Finance
- R.P. Inman (2003), Local Fiscal Discipline in US Federalism, in: J. Rodden, G.S. Eskeland, Fiscal Decentralization and Hard Budget Constraints, a.a.O

- M. Junkernheinrich, G. Micosatt (2003), Achter Gemeindefinanzbericht Rheinland-Pfalz, veröffentlicht als Vorlage EK 14/01-63 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 2.9.2003
- M. Kloepfer/M. Rossi (2003), Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, Verwaltungsarchiv 3/2003
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (2002), Intelligent Sparen, Köln
- Kommunalumfrage des Bundes der Steuerzahler (2003) für das Jahr 2003, veröffentlicht als Vorlage EK 14/01-80 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 12.11.2003
- T. Lenk (2003), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003, Sachsenlandkurier 12/2003
- D. v.Loeffelholz/H.Rappen (2003), Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss, Essen
- Modellprojekt (2003), Neues Kommunales Finanzmanagement – betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltsrecht, hrsg. vom Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“, 2. Aufl. Freiburg u.a.O.
- National Audit Office (2000), Supporting innovation: Managing risk in government departments, London, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003
- J. Rattsö (2003), Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway, in: J.S. Rodden, G.S. Eskeland, Hard Budget Constraints ..., a.a.O., chapter 9,
- Reform der Gemeindefinanzen (2003) – ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- M. Reidenbach (2002), Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland - Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin
- S. Riska, C. Sirou (2003), International Sub-Sovereign Ratings Study Update Highlights Sectoral Stability, in: Standard & Poor's, Special Report: Rating Performance 2002, London
- J. Rodden, G.S. Eskeland (2003), Fiscal Decentralization and Hard Budget Constraints, o.O. 2003; hier zitiert nach der Internet-Publikation:  
[www.1worldbank.org/publicsector/decentralization/hardbudget.htm](http://www.1worldbank.org/publicsector/decentralization/hardbudget.htm)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04
- C.A. Schaltegger/R.L. Frey (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2/2003
- H.G. Schmitz (2001), Die Diskussion über ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen, in: N. Andel (Hrsg.), Probleme der Kommunalfinanzen, SdVfSP N.F. Bd. 283, Berlin
- F. Schoch/J. Wieland (2003a), Gesetzentwurf zur Einführung des Konnexitätsprinzips in die Verfassung für Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 14/01-84 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 24.11.2003

- F. Schoch/J. Wieland (2003b), Gesetz zur verfassungsrechtlichen Absicherung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Finanzverteilungsverfahrensgesetz – FinVVfG), Vorlage EK 14/01-60 der Enquête-Kommission „Kommunen“ des Landtages Rheinland-Pfalz, 4.9.2003
- G. Schwarting (2003a), Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin
- G. Schwarting (2003b), Gedanken zum finanzwirtschaftlichen risk-management in öffentlichen Haushalten, Vortragsmanuskript, erscheint demnächst
- G. Schwarting (2001), Der kommunale Haushalt, 2. Aufl. Berlin
- G. Schwarting (2000), Kommunales Kreditwesen, 2. Aufl. Berlin
- G. Schwarz (2001), Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate, Wiesbaden
- Stadt Herten (2003): Intelligent Sparen mit Prozess- und Produktoptimierung, KGSt-Info 20/2003,
- Statistisches Bundesamt (2003), Sozialhilfe in Deutschland – Entwicklung, Umfang und Strukturen, Wiesbaden
- Stiftung Marktwirtschaft (2003), Gute Gemeindesteuern, Berlin
- Strategy Unit Report (2002), Risk: Improving Government's Capability to handle risk and uncertainty, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003
- H.Zimmermann (1999), Kommunalfinanzen, Baden-Baden