



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen



Autoren:
Volker Halsch
Udo Stähler
Mirko Weiß

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Die Autoren sind Mitglieder der permanenten Arbeitsgruppe „Finanzpolitik, Steuern, Haushalt, Finanzmärkte“ des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Impressum

ISBN: 978-3-86498-711-3

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Zentrale Aufgaben

Redaktion:

Sina Dürrenfeldt, Marcel Röthig, Patrick Rüther

© 2013 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Umschlag + Layout:

Werbestudio Zum Weissen Roessl,

Titelfoto:

kantner/ koya979/ Ainoa–fotolia.com

Druck:

bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2013

Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen

Autoren:
Volker Halsch*
Udo Stähler*
Mirko Weiß*

* Die hier vertretene Meinung gibt ausschließlich die Meinung der Verfasser wider.

Inhalt

Die zentralen Aussagen in Kürze	6
I. Status Quo: Verschuldungssituation der Kommunen	8
I. 1. Finanzierungssaldo	8
I. 2. Schuldenstand	9
I. 3. Problemfall Kassenkredite	12
II. Die Kreditfähigkeit der Kommunen aus Sicht der Kapitalmärkte	16
III. Zur vereinzelt diskutierten Variante der Insolvenzfähigkeit	17
IV. Hilfestellungen der Länder	19
IV. 1. Zur Frage einer Haftung der Länder oder des Bundes	19
IV. 2. Programme zur Entschuldung bzw. Konsolidierung von Kommunen	20
V. Erforderliche Maßnahmen für nachhaltige Kommunalfinanzen	21
V. a) Entschuldungsprogramme	21
V. b) Einheitlichkeit der Doppik zum Setzen wirksamer Steuerungsimpulse	24
V. c) Institutionelle Aspekte: Stärkung der Kommunalaufsicht und Ausweitung der Zuständigkeiten der Landesrechnungshöfe	24
V. d) Kommunale Einnahmenseite	25
V. e) Kommunale Ausgabenseite	30
V. f) Strategische Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	34
Literaturverzeichnis	35

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	8
Tabelle 2: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bundesländern	9
Tabelle 3: Klassifikationsgruppen der Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	10
Tabelle 4: Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände	26
Tabelle 5: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände	31
Abbildung 1: Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	9
Abbildung 2: Entwicklung der Kommunal- und Kassenkredite seit 1991	11
Abbildung 3: Entwicklung der Kassenkredite seit 2000	12
Abbildung 4: Kommunale Kassenkreditbestände 2012 pro Einwohner nach Bundesländern	13
Abbildung 5: Kassenkreditbestände relativ zu Kommunalkreditbeständen sowie zum BIP	14
Abbildung 6: Steuereinnahmen der Kommunen nach Steuerarten	27
Abbildung 7: Ausgewählte Kategorien kommunaler Ausgaben 2003 bis 2012	32

Die zentralen Aussagen in Kürze

Die Verschuldung der Kommunen auf nunmehr 140 Mrd. EUR in den Kern- und Extrahaushalten hat bis heute zu keiner politischen Entscheidung geführt, die deren Ursachen wirksam beseitigt. Im Gegenteil, die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen nimmt eher noch beschleunigt zu.

Dabei ist zunächst einmal – und vielleicht überraschenderweise – zu erwähnen, dass die Mittelfristprognose, die das Bundesfinanzministerium im Rahmen des deutschen Stabilitätsprogramms regelmäßig erstellt, für die Kommunen ab 2013 einen überschüssigen Finanzierungssaldo in Höhe von jährlich 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausweist. Ist also auf kommunaler Ebene alles nur halb so schlimm und die Finanzsituation entspannt? Mitnichten!

Zum einen ist die Betrachtung des Aggregats allein trügerisch und schon ein Blick auf die dahinter stehenden deutlichen interkommunalen Unterschiede zeigt, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Zum anderen leiden die Kommunen unter einer hohen Schuldenlast, wobei der erhebliche Investitionsrückstau im Bereich Schulen und Verkehrsinfrastruktur noch nicht einmal mitgerechnet ist.

Dieser Schuldenberg ist zudem extrem kurzfristig finanziert: Das Volumen ausstehender Kassenkredite hat sich über die letzten 10 Jahre verfünffacht und erreicht aktuell knapp 48 Mrd. EUR. Damit bestehen die Verbindlichkeiten der Kommunen gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich zu mehr als einem Drittel aus Kassenkrediten. Allein die Volumina machen deutlich, dass das an sich sinnvolle Instrument des Kassenverstärkungskredits offensichtlich – und mindestens zu großen Teilen erzwungenermaßen – zweckentfremdet eingesetzt wird. Die Kommunen sitzen dabei mit dem Zinsänderungs- und Prolongationsrisiko auf einer ökonomischen „Zeitbombe“.

Dabei sind es nicht allein strukturell-exogene Faktoren, wie die soziale und demographische Struktur sowie die Entwicklung der regionalen Wirtschaftskraft, welche die kommunale Finanzsituation determinieren, sondern zu wesentlichen Teilen auch die allgemeine Zuweisungspolitik des jeweiligen Bundeslandes.

Tragfähige Kommunalfinanzen lassen sich deshalb nicht mit isoliert wirkenden Mitteln erreichen, sondern nur mit einem abgestimmten und aufeinander aufbauenden Bündel an Maßnahmen:

- a) Punktuelle (Teil-)Entschuldungsprogramme – vorrangig getragen durch die Länder – im Fall nicht tragfähiger einzelner kommunaler Haushalte
- b) Anwendung bundeseinheitlicher Standards in der Doppik als Grundlage transparenter Vergleichbarkeit und wirksamen Risikomanagements
- c) Stärkung der Kommunalaufsicht:
 - Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehalts statt einer Anzeigepflicht für (Höchstbeträge an) Kassenkredite und Obliegenheit zur Tilgung von Kassenkrediten in unter(haushalts-)jähriger Frist
 - Verpflichtung der Kommunalaufsicht zur Prüfung und ggf. Beanstandung, wenn der Verdacht einer Zweckentfremdung des Instruments der Kassenkredite vorliegt
 - Frühzeitiges Einfordern von Haushaltssicherungskonzepten, wenn Schwellenwerte (etwa beim kommunalen Eigenkapital) verletzt werden
 - Eingriffsoptionen der Kommunalaufsicht (etwa durch Entsendung eines Beauftragten), wenn Festlegungen der Haushaltskonsolidierungs- bzw. Haushaltssicherungskonzepte wiederholt verfehlt werden
- d) Ausweitung der Zuständigkeiten der Landesrechnungshöfe auf die kommunale Sphäre
- e) Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die Berechnungen zur Schuldenbremse der jeweiligen Bundesländer, um etwaigen Fehlanreizen zu begegnen, die Kommunalhaushalte als „Steinbruch“ zum Erreichen eines ausgeglichenen Landeshaushaltes anzusehen
- f) Stabilisierung der Einnahmen bei gleichzeitiger Verträglichkeit für unternehmerisches Handeln:

- Gewerbe- und Grundsteuer als kommunaleigene Steuerquellen sind weiterhin wichtig, insbesondere als Anreiz für eine unternehmensorientierte kommunale Wirtschaftspolitik.
 - Die Konjunktursensitivität der Gewerbesteuer stellt allerdings ein erhebliches Problem für den Kommunalhaushalt dar. Gleichzeitig belasten die Substanzelemente der Gewerbesteuer Unternehmen gerade in schwierigen Situationen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass wesentliche Teile der kommunalen Einnahmen durch den Landesgesetzgeber festgelegt werden.
 - Die Gewerbesteuer muss deshalb fortentwickelt werden: erstens durch Einbeziehung der freien Berufe und zweitens durch eine Reduktion der Substanzelemente. Eine gleichzeitige Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils wird für zusätzliche Stabilität in den Kommunalfinanzen sorgen ebenso wie eine Reform der Grundsteuer. Der Kommunalausgleich innerhalb eines Bundeslandes ist – gerade mit Blick auf die ausgeprägten Disparitäten und zur Herstellung einer finanziellen Mindestausstattung – zu stärken und die vertikale Komponente „Bund-Kommune“ in speziellen und einzelnen Teilbereichen auszubauen.
- g) Kommunen dürfen nicht unbeschränkt auf die „Herdplatte“ des Kapitalmarktes gesetzt werden, insbesondere sind kommunale Einzelratings in der Breite abzulehnen, weil diese die kommunale Familie zerreißen und bereits finanzschwache Kommunen zusätzlich belasten würden. Nachzudenken ist jedoch über Ansätze einer kommunalen Finanzagentur auf Ebene des jeweiligen Bundeslandes, die bundeslandbezogene kommunale Gemeinschaftsanleihen, gerade für institutionelle Anleger mit hohem Sicherheitsbedürfnis, auflegt.
- h) Auf der Ausgabenseite muss die Rückfokussierung auf traditionelle kommunale Belange, insbesondere die Stärkung der Investitionsfähigkeit, im Vordergrund stehen:
- weitere Entlastungen bei den Sozialleistungen
 - Benchmarking als Instrument kostenseitiger Effizienzsteigerungen im Bereich der pflichtigen Leistungen
 - Prüfung freiwilliger Leistungen auf Notwendigkeit und Finanzierbarkeit
 - qualifizierte Steuerung kommunaler Schuldenportfolios
 - Prüfung interkommunaler Kooperationsformen
 - strikte Konnexität: Zusätzlichen Aufgabenübertragungen bzw. einer Erhöhung des Umfangs bestehender Aufgaben durch Bund oder Land muss eine angemessene Finanzausweisung folgen.
- i) Kommunen sind die bürgernahste staatliche Ebene. Gerade hier gilt es, mehr Demokratie zu wagen. Auch wird eine nachhaltige Korrektur der kommunalen Finanzpolitik leichter, wenn aus betroffenen Bürgern Beteiligte werden. Die künftige strategische Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik muss daher die Bürgerbeteiligung ausweiten, einschließlich entsprechender Kostenoffenlegung bestehender und potenziell gewünschter kommunaler Leistungen.
- Auch wenn die eingangs erwähnte Aussicht auf überschüssige kommunale Finanzierungssalden erforderlichen Handlungsbedarf im Bereich der Kommunalfinanzen vordergründig verdeckt, so wäre doch die Diagnose einer aussichtslosen Krise der Kommunalfinanzen falsch. Der vorgestellte Maßnahmenkatalog mit seinen ineinandergreifenden Elementen spannt dabei den Raum anzugehender Bereiche auf. Schließlich geht es darum, die Kommunalfinanzen nicht nur vereinzelt, sondern in der Breite auf eine tragfähige Basis zu stellen und sie in die Lage zu versetzen, als handlungsfähige gesellschaftliche Instanz zur Regelung der Aufgaben und Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft agieren zu können.

I. Status Quo:

Verschuldungssituation der Kommunen

Zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation¹ sollen zunächst die Kenngrößen „Finanzierungssaldo“ und „Schuldenstand“ sowie anschließend der „Bestand an Kassenkrediten“ näher betrachtet werden.

I. 1. Finanzierungssaldo

Die Finanzierungssalden der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (Tab. 1) waren über die letzten Jahre mehrheitlich negativ, wenngleich im vergangenen Jahr (2012) mit ca. 1,8 Mrd. EUR (kommunale Kernhaushalte) bzw. 0,9 Mrd. EUR (kommunale Kern- und Extrahaushalte)² überschüssig.

Ob der positive kommunale Finanzierungssaldo 2012 eine Trendumkehr darstellt, bleibt indes abzuwarten, wenngleich das Bundesministerium der Finanzen für die Jahre 2013 bis 2017 bezogen auf die Gemeinden offiziell von einem überschüssigen Finanzierungssaldo in Höhe von jährlich 0,5 % des BIP ausgeht.³ Auch wenn dies zuträfe, gelten diese Angaben jedoch nur in der Aggregatsbetrachtung. Doch schon ein Blick auf die dahinter stehenden regionalen Unterschiede (vgl. Tab. 2) zeigt, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Tabelle 1: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt (Kernhaushalte, nur Flächenländer), Mrd. EUR

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-3,7	-8,4	-3,9	-2,2	2,7	8,2	8,3	-7,5	-6,9	-1,7	1,8

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, S. 5.

¹ Gemeint sind damit zumeist die Kernhaushalte der kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden.

² Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tabelle 1). Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 9.

³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013, Deutsches Stabilitätsprogramm: Aktualisierung 2013, Berlin, S. 46.

Tabelle 2: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bundesländern (Kernhaushalte, nur Flächenländer)

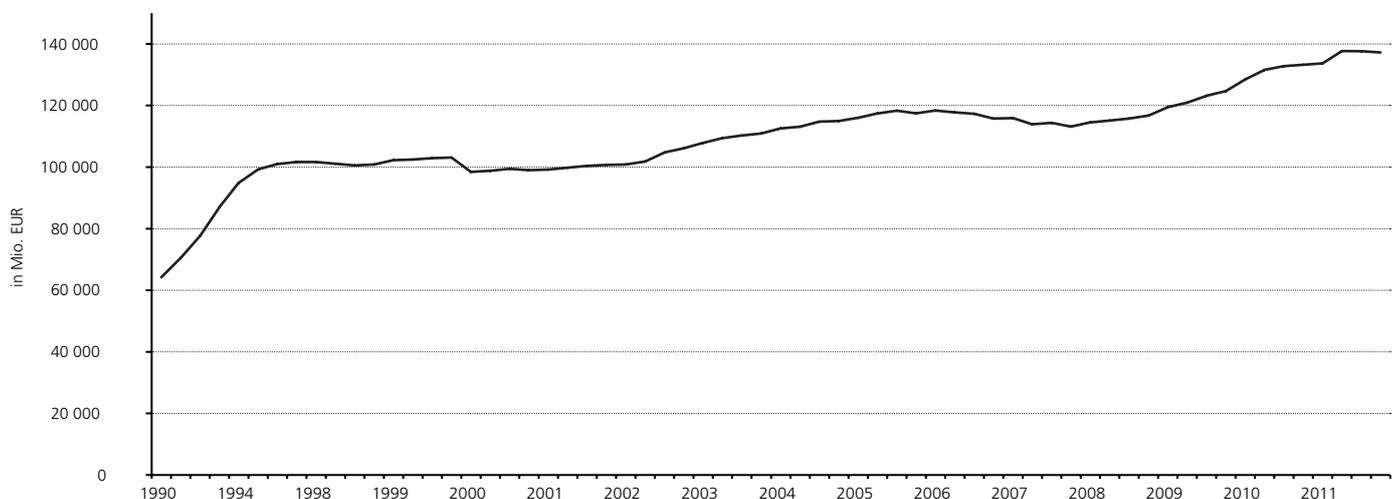
Gebietseinheit	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baden-Württemberg	-260	213	-10	977	2.323	1.886	-2.276	-680	1.673	2.246
Bayern	-1.478	3	332	1.503	2.447	1.872	-201	-338	634	1.250
Brandenburg	-298	-235	66	74	305	522	113	-87	-86	90
Hessen	-854	-1.042	-283	113	1.005	961	-1.252	-2.226	-2.260	-1.544
Mecklenburg-Vorpommern	-80	53	-35	-26	93	203	94	59	20	-315
Niedersachsen	-1.187	-716	-394	121	842	540	-880	-575	44	820
Nordrhein-Westfalen	-2.866	-1.432	-1.757	-1.133	346	969	-2.217	-2.017	-1.528	48
Rheinland-Pfalz	-688	-452	-406	-283	-115	-321	-881	-760	-308	-368
Saarland	-100	-118	-54	-108	-38	-12	-103	-261	-277	-252
Sachsen	-48	335	303	1.007	412	915	278	205	186	-158
Sachsen-Anhalt	-375	-343	-122	183	243	306	102	128	175	126
Schleswig-Holstein	-176	-311	-89	112	50	239	-247	-287	-104	-179
Thüringen	-9	165	213	153	263	272	-1	-35	157	35
Insgesamt	-8.417	-3.880	-2.238	2.695	8.175	8.352	-7.471	-6.874	-1.675	1.797

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, S. 6.

I. 2. Schuldenstand

Selbst wenn man sich auf die Aggregatsbetrachtung konzentriert und damit das kommunale Finanzierungssaldo des vorangegangenen Jahres (2012) ein Plus ausweist sowie die Prognose des Bundesfinanzministeriums zur Entwicklung

der kommunalen Haushalte insgesamt positiv ist: Die kommunale Familie in Deutschland leidet seit Jahren unter einer stetig steigenden Schuldenlast (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt (Kern- und Extrahaushalte, einschl. Zweckverbände)

Quelle: Deutsche Bundesbank, Makroökonomische Zeitreihen, http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Makroökonomische_Zeitreihen/its_list_node.html?listId=www_v27_web004_01d

Für Ende 2012 weist die Deutsche Bundesbank einen kommunalen Schuldenstand (Kern- und Extrahaushalte⁴, einschließlich Zweckverbände) gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich in Höhe von 138,143 Mrd. EUR aus. Dies entspricht 7,7 % des Schuldenstandes der Gebietskörperschaften insgesamt, bzw. 5,2 % des BIP der Bundesrepublik Deutschland oder ca. 1.820 EUR pro Einwohner.⁵ Allein die darauf fällige Zinslast belief sich 2012 auf 4,4 Mrd. EUR.⁶

Einzubeziehen ist ferner, dass der Investitionsstau – ökonomisch interpretierbar als latente Verschuldung – im Bereich kommunaler Zuständigkeit auf bis zu 700 Mrd. EUR geschätzt wird.⁷ Allein im Bereich Schulen und Verkehrsinfrastruktur weist das KfW-Kommunalpanel 2012 einen Investitionsrückstau von 128 Mrd. EUR aus.⁸

Gliedert man die kommunalen Finanzverbindlichkeiten (Angaben beziehen sich auf Ende 2011) weiter auf, ergibt sich folgende Struktur (vgl. Tab. 3):

Tabelle 3: Klassifikationsgruppen der Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt (Ende 2011)

Schulden beim nichtöffentlichen Bereich		129,633 Mrd. EUR	
Kassenkredite		44,020 Mrd. EUR	
Kapitalmarktpapiere		0,181 Mrd. EUR	
Kommunalkredite		85,432 Mrd. EUR	
	<i>mit Laufzeit bis zu 1 Jahr</i>	<i>1,324 Mrd. EUR</i>	
	<i>mit Laufzeit > 1 bis zu 5 Jahren</i>	<i>3,250 Mrd. EUR</i>	
	<i>mit Laufzeit > 5 Jahr</i>	<i>80,858 Mrd. EUR</i>	
Schulden beim öffentlichen Bereich		8,676 Mrd. EUR	
Insgesamt		138,309 Mrd. EUR	
Weitere Verpflichtungen		30,679 Mrd. EUR	
	<i>Kreditähnliche Rechtsgeschäfte</i>	<i>1,032 Mrd. EUR</i>	
	<i>ÖPP-Projekte</i>	<i>1,418 Mrd. EUR</i>	
	<i>Bürgschaften</i>	<i>28,229 Mrd. EUR</i>	

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Schulden der Länder und Gemeinden und Gemeindeverbände (Kern- und Extrahaushalte), Tabelle 4, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden, S. 82 f.

4 Zu den Extrahaushalten zählen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des ESVG 1995 dem Sektor Staat zuzurechnen sind: (1.) Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln. (2.) Öffentliche Kontrolle: Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden. (3.) Öffentliche Finanzierung: Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2013, Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 56).

5 Gemäß der breiteren Maastricht-Abgrenzung betrug der Schuldenstand der Kommunen Ende 2012 143,4 Mrd. EUR, was 6,6 % der Schulden des Gesamtstaates in der Maastricht-Definition entspricht (Quelle: Deutsche Bundesbank 2013, Statistik der Öffentlichen Finanzen: Tabelle IX. 1., Monatsbericht April, Frankfurt am Main, S. 54*). Die Maastricht-Abgrenzung folgt der Definition des ESVG 1995 bzw. des Eurostat-Handbuch „Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95“: Dabei werden auch sog. unterstellte Kreditaufnahmen (bspw. im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften) einbezogen. Ferner handelt es sich um ein Bruttofinanzkonzept.

6 Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tabelle 1), Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 10.

7 Vgl. Bovenschulte, A./R. Hickel/C. Sieling (Hrsg. Julius-Leber-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung) 2013, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, Hamburg, S. 1.

8 Vgl. KfW Bankengruppe 2013, KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main.

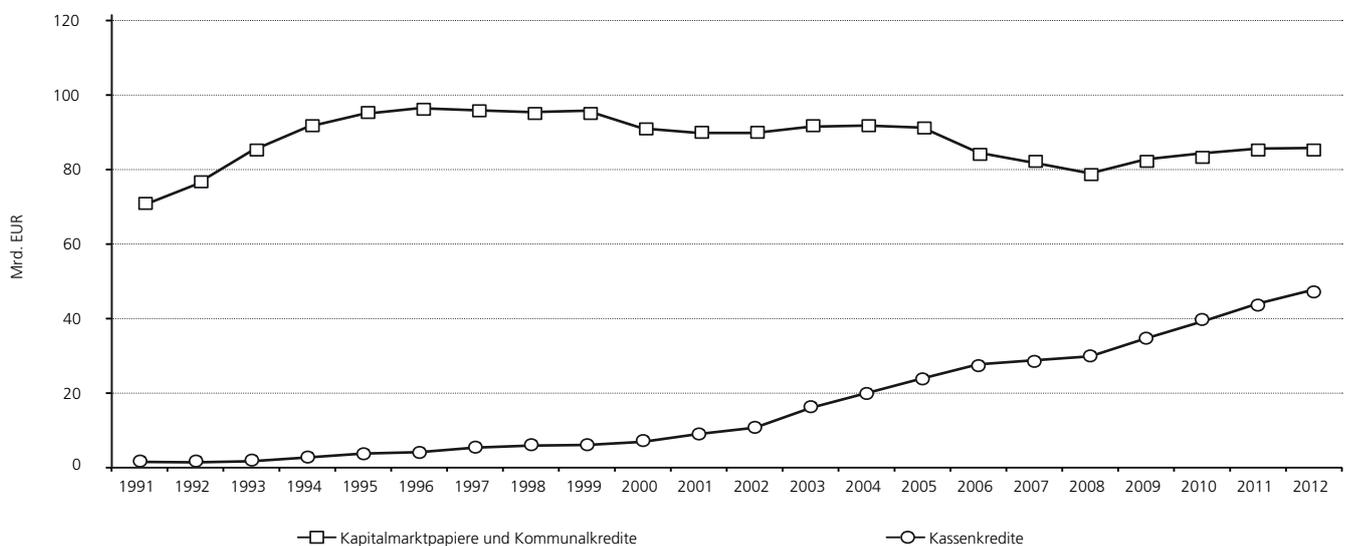
Die Gesamtverbindlichkeit der Kommunen (2011) besteht demnach zu 62 % aus (regulären) Kommunalkrediten (85 Mrd. EUR), 32 % Kassenkrediten (44 Mrd. EUR) sowie 6 % Schulden im öffentlichen Bereich. Dabei ist die Verteilung der kommunalen Verbindlichkeiten einerseits regional ungleich und andererseits im Durchschnitt in den ländlichen Räumen geringer als in den kreisfreien Städten.⁹

Betrachtet man die Fristigkeit der regulären Kommunalkredite, zeigt sich – vorteilhafterweise – eine deutliche Langfriststruktur. Isoliert man jedoch die beiden zentralen Verschuldungskomponenten – Kassenkredite und reguläre Kommunalkredite – im Zeitlauf (vgl. Abb. 2), wird das Pro-

blem enorm anwachsender Kassenkredite augenscheinlich. Diese Konstellation offenbart, dass neben der nicht gelösten Frage der Finanzierung der laufenden Ausgaben einschließlich des Kapitaldienstes für Investitionsfinanzierungen aus den Einnahmen das Problem eines Zinsänderungsrisikos tritt, das aus dem hohen Bestand an Kassenkrediten erwächst.

Ende 2012 betragen die ausstehenden Kassenkredite (Kern- und Extrahaushalte, ohne Zweckverbände) 47,757 Mrd. EUR. Dies ist bereits mehr als 50 % im Vergleich zu den regulären, längerfristigen Kommunalkrediten, die sich Ende 2012 auf 85,808 Mrd. EUR beliefen.¹⁰ Die Verbindlichkeiten der Kommunen sind folglich in hohem Umfang extrem kurzfristig.

Abbildung 2: Entwicklung der Kommunal- und Kassenkredite seit 1991
Verbindlichkeiten Gemeinden / Gemeindeverbände ggü. nichtöffentlichen Bereich



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 1), Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5.

⁹ Vgl. ausführlich Freier, R./V. Grass 2013, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht, Nr. 16, S. 14 sowie Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2013, Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh.

¹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 3), Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 43.

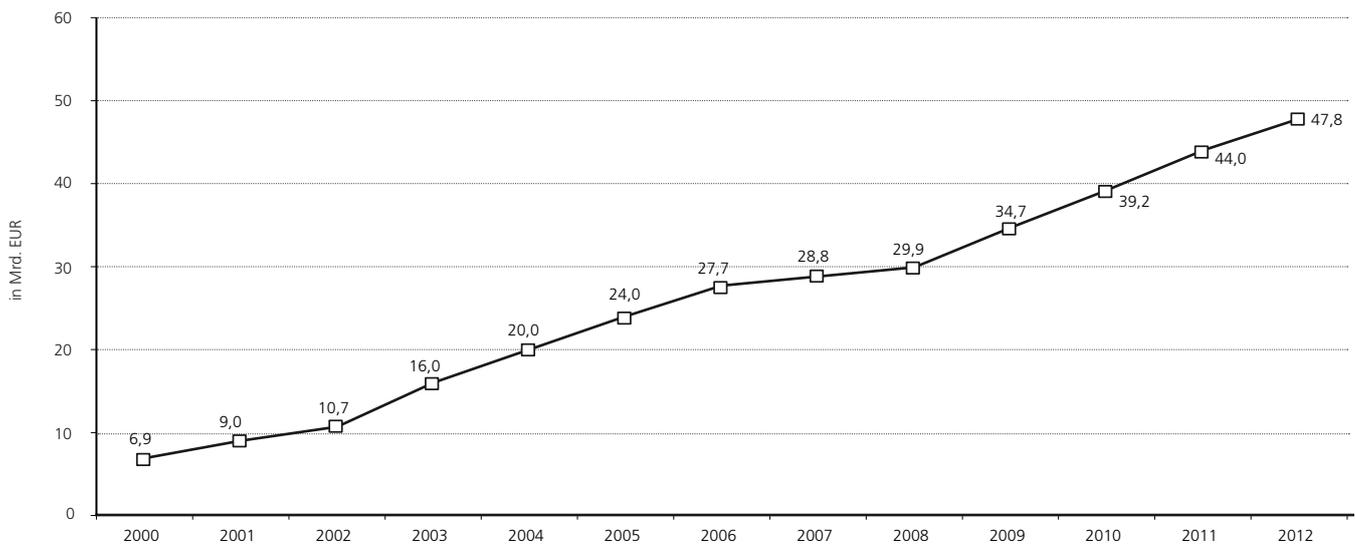
I. 3. Problemfall Kassenkredite

Bei der Analyse des kommunalen Schuldenstandes sticht das rapide Anwachsen der Bestände an Kassenkrediten (vgl. Abb. 3) hervor: Lag deren Volumen vor gut zehn Jahren (d. h. bis Ende 2001) noch unter 10 Mrd. EUR, so hat sich dieser Wert seitdem verfünffacht und betrug Ende 2012 knapp 48 Mrd. EUR.¹¹

Dabei ist nicht jede Kommune gleich betroffen. Es gibt große regionale und lokale Unterschiede, wobei die Schere

zwischen reichen und armen Kommunen immer weiter aufgeht. Diese Spreizung ist auch durch die unterschiedliche Finanzsituation in den einzelnen Ländern bedingt. 25 der 409 kreisfreien Städte und Kreise mit den höchsten Kassenkrediten vereinigten im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 50 % aller Kassenkredite auf sich. Die Probleme konzentrieren sich dabei in den alten Bundesländern (vgl. Abb. 4), speziell Kommunen im Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen weisen überdurchschnittlich hohe Kassenkreditbestände auf.¹²

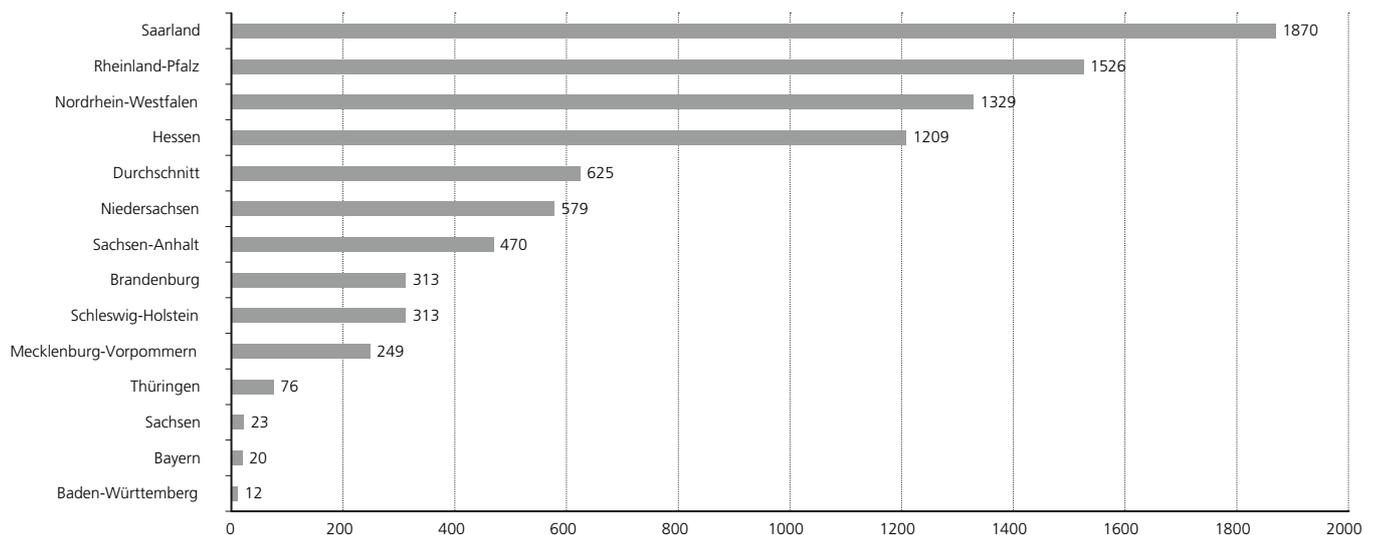
Abbildung 3: Entwicklung der Kassenkredite seit 2000
Kassenkredite der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 1), Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, S. 23, Wiesbaden; Statistisches Bundesamt 2013, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 3), Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, S. 43, Wiesbaden.

11 Auffällig ist der starke Anstieg der Kassenkredite seit 2008, um 18 Mrd. EUR bzw. 60 %. Dies kann auch auf eine „finanzwirtschaftliche Optimierung“ hinweisen: Gerade in einem Niedrigzinsumfeld ist ein hohes bzw. steigendes Volumen an Kassenkrediten nicht notwendigerweise Signal eines Bonitätsmangels, sondern eher als – möglicherweise fahrlässiges – Chance-/Risiko-Verhalten im Sinne eines Trade-offs zwischen Festzinsbindungsquote und Durchschnittsverzinsung zu werten. Kommunen mit hohen relativen Kassenkreditbeständen (und somit hohen variablen Finanzierungsanteilen) weisen kurzfristig eine geringere Durchschnittsverzinsung auf als Kommunen mit relativ hohen Festzinsbindungsquoten. Für eine tiefer gehende Analyse der Zinsbindungsquoten bzw. der Portfoliostruktur der Kommunen vgl. Bergmann 2012, Kommunale Verschuldungsdiagnose (KVD) geht in 3. Runde: Neue Perspektiven eröffnet für kommunales Schuldenmanagement, Betriebswirtschaftliche Blätter, Vol. 61(9), S. 2-6.

12 Dabei gibt es allerdings auch erhebliche Disparitäten innerhalb dieser Länder, bspw. in Nordrhein-Westfalen: u. a. Höxter, Paderborn, Borken oder Düsseldorf mit keinen bzw. unter 100 EUR Kassenkreditbestand je Einwohner im Gegensatz zu u. a. Duisburg, Oberhausen, Mönchengladbach oder Recklinghausen mit mehr als 2.000 EUR Kassenkreditbestand je Einwohner (Angaben für 2010, vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2012, Kommunale Kassenkredite, BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 7, S. 7).

Abbildung 4: Kommunale Kassenkreditbestände 2012 pro Einwohner nach Bundesländern

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, S. 27.

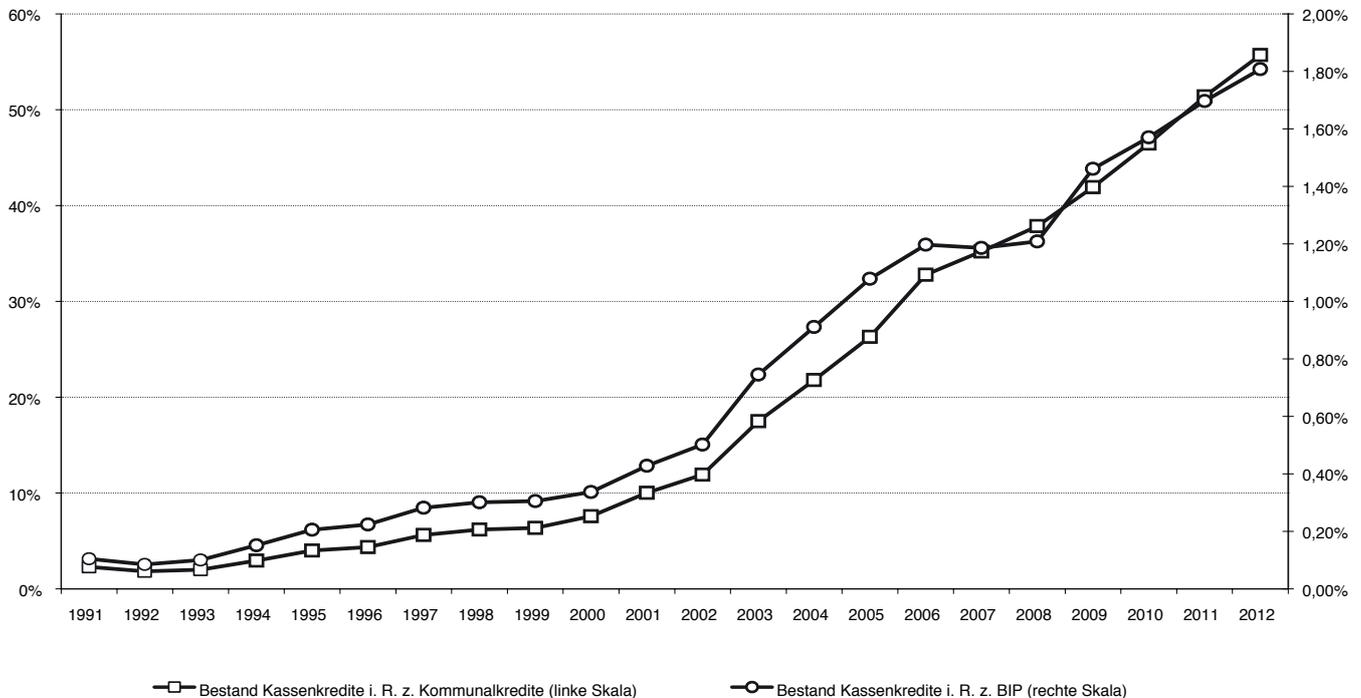
Kassenkredite – so das Verständnis der Kommunalverfassungen (d. h. der Gemeindeverordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen) – sind grundsätzlich dazu vorgesehen, temporär auftretende kassenmäßige Liquiditätsschwankungen zu überbrücken bzw. eine Vorfinanzierung von Ausgaben in Anbetracht zu erwartender, aber noch nicht kassenwirksam realisierter Einnahmen oder Zuweisungen zu bewerkstelligen.¹³ Kassenkredite sind hingegen dem Rechtsverständnis nach nicht als Instrument zur Dauerfinanzierung investiver oder konsumtiver Ausgaben oder zum Defizitausgleich gedacht. Aus bankbetrieblicher Perspektive sind Kassenkredite unbesicherte Kredite, die variabel verzinst sind, keine Eigenkapitalunterlegung verlangen und Laufzeiten (je nach Vereinbarung) von einem Tag bis zum Teil mehreren Jahren aufweisen.

Wie in Abb. 3 gezeigt, stiegen die Bestände an Kassenkrediten jedoch nahezu explosionsartig: Von 1,6 Mrd. EUR Ende 1991, über 9 Mrd. EUR Ende 2001 bis gut 48 Mrd. EUR Ende 2012. Auf ein damit zusammenhängendes Risiko sei an dieser Stelle explizit hingewiesen: Die Empfindlich-

keit der kurzfristigen Kassenkredite auf Zinsschwankungen kann zu schwer kalkulierbaren Finanzverpflichtungen führen: Wenn die Erwartung einer Liquiditätsentlastung durch niedrige kurzfristige Zinsen nicht mehr aufgeht, werden die höheren Belastungen zu einer Verschärfung der Finanzlage führen. Hinzu kommt die Frage, ob die Umschuldung von kurzfristigen in langfristige Finanzierungen am Markt dann überhaupt noch möglich ist.

Der Statistik (vgl. Abb. 5) ist ferner zu entnehmen, dass das Volumen ausstehender Kassenkredite vor allem seit Beginn der 1990er-Jahre stark zugenommen hat: sowohl absolut als auch relativ zur BIP-Entwicklung bzw. zu langfristigen Verbindlichkeitspositionen. Daran wird deutlich, dass sich die Kassenkreditaufnahme von ihrer ursprünglichen Intention einer kurzfristigen Liquiditätssicherung bei gleichzeitiger Aussicht auf baldige Einnahmen offenkundig entfernt hat. Vielmehr werden Kassenkredite als Instrument zur Dauerfinanzierung investiver bzw. konsumtiver Ausgaben augenscheinlich zweckentfremdet.

13 Vgl. ausführlich bspw. Rehm, H./S. Matern-Rehm 2010, Kommunalfinanzen, Wiesbaden, S. 187 ff.

Abbildung 5: Kassenkreditbestände relativ zu Kommunalkreditbeständen sowie zum BIP

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 1), Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, S. 23, Wiesbaden; Statistisches Bundesamt 2013, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tab. 3), Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, S. 43, Wiesbaden; Statistisches Bundesamt Zeitreihe BIP.

Eine Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung stellt fest, dass die Höhe der kommunalen Kassenkredite strukturelle Ursachen hat, die außerhalb der lokalen Entscheidungshoheit liegen.¹⁴ Als Erklärung dienen hier die Indikatoren Personen in Bedarfsgemeinschaften und langfristige Beschäftigungsveränderung, die Bevölkerungsentwicklung sowie die Veränderung des lokalen BIP, also eine Mischung aus Entwicklungen von Demographie und Arbeitsmarkt bzw. Wirtschaftsstruktur.

Trotz dieser Korrelationen gibt es allerdings Ausreißer, bei

denen die Auswirkungen des demographischen Wandels und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit allein die deutliche Erhöhung der Verschuldung nicht erklärt; deren Zahl hat sich seit 2007 drastisch erhöht. Die aktuell stark ansteigende Tendenz bei der Höhe der Kassenkredite in einigen Bundesländern kann mit den Mustern Arbeitsmarkt und Demographie jedenfalls nur unzureichend erklärt werden. Die Kassenkredite steigen trotz wachsender Staatseinnahmen auch nach der Finanzkrise 2008/09 nahezu exponentiell (von 34,7 Mrd. EUR im Jahr 2009 auf 47,8 Mrd. EUR 2012).

¹⁴ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2012, Kommunale Kassenkredite, BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 7, S. 8 ff.

Die Ursachen für den stark angewachsenen Bestand an kommunalen Kassenkrediten müssen demnach vielschichtig sein, ggf. auch individuell verschieden (bspw. infolge von Fehlinvestitionen auf kommunaler Seite). Gleichwohl können allgemein genannt werden¹⁵:

- Prinzipielle strukturelle Defizite der Primärhaushalte, u. a. infolge lokaler Arbeitsmarktprobleme sowie neuer Aufgaben im Bereich sozialstaatlicher Fürsorge
- Die bis zur Einführung der Doppik kameralistische Erfassung von Kassenkrediten als haushaltsneutrale Vorgänge erzeugte eine Art Schuldenillusion¹⁶
- Regelungen der Gemeindeverordnungen für Kassenkredite sind im Vergleich zu Kommunal- bzw. Finanzierungskrediten oder der Emission lang laufender Schuldtitel deutlich weniger restriktiv
- Kommunalaufsichtliche Unzulänglichkeiten, etwa durch Rücknahme der Genehmigungsvorbehalte für Kassenkredite sowie einer fehlenden Beanstandungspflicht der Kommunalaufsicht bei Verdacht auf zweckentfremdete Verwendung von Kassenkrediten
- Bewusstes Ausnutzen des allgemeinen Zinsspreads gegenüber (langfristigen) Investitions- bzw. Kommunalkrediten sowie hinzukommend die gezielte Substitution von Kommunalkrediten durch Kassenkredite, um in Zeiten eines fallenden oder niedrigen Marktzinsniveaus unmittelbar an sinkenden Zinskosten partizipieren zu können.

Abgesehen von der eher staatsrechtlichen Problematik der Zweckentfremdung ergeben sich aus dem entstandenen hohen Sockelbetrag an Kassenkrediten gravierende ökonomische Risiken: Die Kommunen tragen in vollem Umfang das Zinsänderungsrisiko bei Revolvierung sowie das Risiko, keine Prolongation zu erhalten. Ersteres kann dies die kommunalen Haushalte im Fall eines Zinsanstiegs deutlich belasten. Zweiteres kann es die Kommunen in die Situation faktischer Zahlungsunfähigkeit bringen, vor allem weil ein kurzfristiger Rückgriff auf andere Finanzierungsformen im Fall der Nichtprolongation von Kassenkrediten schwerlich realisierbar sein wird.

Nicht zu vernachlässigen ist schließlich, dass die Kommunen bzw. die Kämmerer zunehmend in die Rechtswidrigkeit gezwungen werden, wenn sie zur Deckung von Defiziten, bspw. entstanden aus bundesgesetzlich vorgegebenen Sozialausgaben, Kassenkredite aufnehmen müssen, die rechtlich nur für Investitionen zulässig sind.¹⁷

Die enormen Bestände an Kassenkrediten sind eine Missachtung staatsrechtlicher Intentionen, vor allem aber eine ökonomische „Zeitbombe“. Von der eigentlichen Funktion dieses Finanzinstrumentes – der kurzfristigen Liquiditätssicherung bei gleichzeitiger Aussicht auf baldige Einnahmen – hat sich die Entwicklung offenkundig entfernt.

15 Vgl. weiterführend auch: Herrmann, K. (Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.) 2011, Kommunale Kassenkredite: Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn, S. 9 ff.

16 In der Kameralistik wurden lediglich die Zinsen im Verwaltungshaushalt verbucht, die Kreditaufnahme und Tilgung waren haushaltsneutral und tauchten lediglich im Haushaltsanhang auf.

17 So besagt bspw. die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen: Kredite dürfen nur für Investitionen unter der Voraussetzung des § 77 Abs. 3 und zur Umschuldung aufgenommen werden. Die daraus übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen (§ 86 Abs. 1 GO NRW); Die Gemeinde hat ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen (§ 89 Abs. 1 GO NRW); Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§ 89 Abs. 2 S. 1 GO NRW).

Mit Blick auf die strikte Regelung des § 86 Abs. 1 GO NRW wird offenkundig, dass die Frage, wie Kämmerer mit einer ggf. notwendigen Finanzierung struktureller Defizite verfahren sollen, durchaus problematisch ist. Faktisch bleibt allein – mit Verweis auf § 89 Abs. 1 GO NRW – der Ausweg über Liquiditäts- bzw. Kassenkredite. In Anbetracht der Tatsache, dass zumindest in Teilen der Kommunen strukturelle Defizite vorhanden sind, und gegeben, dass ein Übermaß an Kassenkrediten nicht wünschenswert ist, muss seitens des Landes auch über eine Änderung des § 86 Abs. 1 GO NRW nachgedacht werden, will man Kommunen mit strukturellen Defiziten nicht zwangsweise in immer höhere Kassenkredite treiben.

II. Die Kreditfähigkeit der Kommunen aus Sicht der Kapitalmärkte

Der Kapitalmarkt stellt Produkte und Handlungsbedingungen zur Verfügung, wenn die Kommunen für ihre Investitionen und kurzfristigen Ausgaben Kredite aufnehmen wollen. An dieser Stelle treffen der gesellschaftliche Willensbildungsprozess und die Rendite- und Risikobetrachtung des Kapitalanlegers und Investors aufeinander. Die Beachtung der Nettoinvestitionen und des daraus zurückfließenden Cash-Flow ist ein erster Schritt zur Betrachtung über die Schuldenfähigkeit einer Kommune. Die Betrachtung der Schuldendienstfähigkeit aus den Größen Wachstum, Schuldenstand und Zinssatz (dem sog. Primärsaldo), wie er auf aggregierter Ebene eines Staates zielführend ist, ist für eine Kommune sinnlos, da sie kein autarkes Gebilde in einer Volkswirtschaft ist. Gleichzeitig wird jedoch von einschlägigen Kreisen gefordert, dass Kommunen, wenn sie sich über den Kapitalmarkt finanzieren wollen, der Logik der dort herrschenden Kalkulationen über Bonitätsurteile, Verzinsung, Rendite und Rückführungsmöglichkeiten folgen müssen. Kommunen haben weder die Funktionsweise eines Unternehmens, noch die Wertschöpfungsaggregate und Verteilungsspielräume von Staaten, weshalb auf dieser disaggregierten Ebene analoge Betrachtungen wie bspw. Ratings ökonomisch unsinnig sind. Die Grundsatz-Entlastung von Kommunen in Basel III hat somit auch einen rationalen wirtschaftlichen Hintergrund.

Dessen ungeachtet, haben sich einige Kommunen im Glauben an ihre wirtschaftliche Stärke diesen Handlungsparametern des Kapitalmarktes gestellt. Die öffentlichen Hände haben ihre Finger in der Vergangenheit in zunehmendem Maße auf die „Herdplatte“ Kapitalmarkt gelegt, seien es simple Zinsspekulationen, komplexe Derivate oder strukturelle Finanzierungen. Auch Ratings als willkürliches Messinstrument wurden von einzelnen Kommunen vorgeschlagen und angewandt. Sich auf diese Bedingungen einzulassen, hat jedoch Auswirkungen auf die Handlungsspielräume der Kom-

munen, die keinen Bezug mehr zu ihrem öffentlichen Auftrag haben.¹⁸

Hinzu kommen regulatorische Änderungen im Zusammenhang mit Basel III: Zwar bleibt die bisherige Begünstigung öffentlicher Titel, die bislang (in der Solvabilitätsverordnung des deutschen KWG) als absolut sichere Aktiva angesehen und deshalb mit einem Risikogewicht von Null versehen sind, trotz teils anderslautender Diskussionen bestehen, gleichwohl wirken andere regulatorische Elemente restriktiv auf die Angebotsbedingungen kreditbasierter Kommunalfinanzierung. Diesbezüglich sind vor allem die Leverage Ratio und die beabsichtigte langfristige Refinanzierungskennziffer Net Stable Funding Ratio (NSFR) zu nennen. Durch Einführung einer Leverage Ratio, d. h. eines festen Verhältnisses von Eigenkapital zu Aktiva, werden die an sich mit einem Risikogewicht von Null versehenen Kommunalkredite faktisch mit Eigenkapital unterlegungspflichtig. Unterstellt man Eigenkapital bei Banken als knappe und zu entgeltende Größe, ist – unabhängig von der Leitzinsentwicklung – von höheren Kreditzinsen für Kommunen auszugehen. Hinzu kommt, dass lang laufende Kredite über die geplante Liquiditätskennziffer NSFR einer lang laufenden Refinanzierung bedürfen. Gegeben, dass lang laufende Passiva höher zu verzinsen sind, wird über die Liquiditätskennziffern nach Basel III ebenfalls ein Preisschub für Kommunalkredite zu erwarten sein. All die aufgeführten Faktoren werden die Kreditfinanzierung damit teurer und schwieriger machen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass die Kreditfähigkeit auch der deutschen Kommunen aus Sicht der Märkte scheinbar abnimmt. Umso wichtiger ist es, Lösungen für die kommunale Schuldenproblematik zu finden. Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das Hauptproblem weniger die Finanzlage insgesamt als vielmehr die interkommunale Verteilung bzw. Streuung ist.

¹⁸ Während Investoren bislang bei der Bewertung des Kreditrisikos auf die klassische Fristentransformation und den langfristigen Ertrag aus einem Investment abstellten, so ist ihr Interesse nunmehr vorwiegend kurzfristig geprägt und zielt auf Erträge aus Liquiditätsspreads zwischen Primär- und Sekundärmärkten ab. Dies bringt tendenziell eine höhere Instabilität in die Refinanzierungsmärkte mit der Konsequenz, dass Kapitalmarktfälligkeiten zunehmend nur mit deutlich kürzeren Laufzeiten und zu höheren Kosten refinanziert werden können. So haben sich durch die Kalkulation der Investoren neue Handlungsbedingungen auch für die Kommunalfinanzierung ergeben.

III. Zur vereinzelt diskutierten Variante der Insolvenzfähigkeit

Nach momentaner Rechtslage ist in Deutschland die Insolvenzfähigkeit von Kommunen unzulässig (§ 12 Abs. 1 Insolvenzordnung in Verbindung mit den entsprechenden Landesgesetzen). Mit Verweis auf US-amerikanische Kommunen, wie zuletzt Detroit, wird jedoch gelegentlich eine Insolvenzfähigkeit als tragfähiges Instrument zur Lösung der kommunalen Verschuldung vorgeschlagen.

So hat im Jahr 2005 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften angeregt. Ein ähnliches Modell für die kommunale Ebene gibt es in den USA im Rahmen des sog. Chapter 9-Verfahrens. Eine Sanierung kommt hier nur in Betracht, wenn in deren Rahmen die kommunale Zahlungsfähigkeit durch die vom Insolvenzverwalter (der durch die Gemeinde bestimmt wird) zu treffenden Maßnahmen wiederhergestellt wird und die Gläubiger auf ihre Forderungen ganz oder teilweise verzichten. Ein Bail-out in diesem Verfahren ist ausgeschlossen.

Klar ist, dass die Insolvenzlösung eine unmittelbare Entschuldung und Rückführung der Zinsausgaben bewirkt. Dass daraus sich jedoch nachfolgend ein tragfähiger, d. h. ohne Defizit auskommender, Haushalt ergibt, darf mehr als bezweifelt werden. Hinzu kommen u. a. dauerhafte Reputationsverluste für die Kommunen insgesamt sowie temporäre Engpässe in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen bzw. Zahlungen der im Insolvenzverfahren befindlichen Kommunen.

Eine kommunale Insolvenzfähigkeit ist allein schon deshalb mit großer Skepsis zu sehen. Eine weitere Detailbetrachtung bestärkt zudem die Auffassung, den Weg einer Kommunalinsolvenz strikt abzulehnen:

- a) Die Forderung nach einer expliziten Aufgabe der Länderverantwortung für Kommunen widerspricht grundlegenden staatsrechtlichen Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Solidargemeinschaft in einem Bundesstaat bzw. dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander.
- b) Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist zu ergänzen, dass die Zahlungsunfähigkeit der kommunalen Ebene die Sicher-

stellung des staatlichen Ordnungsrahmens gefährdet. In letzter Konsequenz werden öffentliche Aufgaben (bspw. Feuer- und Katastrophenschutz oder Sicherung von Vertrags- und Eigentumsrechten durch Ordnungsämter), die für das Funktionieren von Märkten elementar sind, (temporär) nicht erbracht. Zusätzlich muss man sich im Klaren sein, dass ein Insolvenzverfahren den Verzug oder das Ausbleiben elementarer Sozialleistungen bedeutet.

- c) Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen ist ferner unpraktikabel bzw. nicht nachhaltig tragfähig, wenn gleichzeitig die kommunalen Handlungsspielräume bei Ausgaben und Einnahmen durch Landes- und Bundesgesetzgebung nahezu komplett eingeschränkt bleiben. Liegt die Ursache der Zahlungsunfähigkeit in strukturellen Defiziten, besteht auch nach dem Schuldenschnitt keine Aussicht auf nachhaltige Änderung, weil ein Großteil der Ausgaben gesetzlich vordefiniert ist. Kommunen mit strukturellen Defiziten würden demnach von Insolvenz zu Insolvenz „stolpern“.
- d) Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen ist letztlich auch nicht anreizkompatibel, weil die politische Gefahr besteht, dass sich die Länder tendenziell aus ihrer faktischen Garantstellung für die kommunalen Finanzen herauslösen bzw. die kommunalen Zuweisungen systematisch herunterfahren, getreu dem Motto: Wo die Insolvenz möglich ist, benötigen wir kein Bail-out bzw. keine Ausgaben mehr. Angesichts der Abhängigkeit der kommunalen Finanzen von Entscheidungen des Landesgesetzgebers (insbesondere zum Kommunalen Finanzausgleich) würde durch die Eröffnung der Möglichkeit der kommunalen Insolvenz ein gravierender Fehlanreiz gesetzt werden.
- e) Zu bedenken ist ferner, dass bei einem solchen Modell das bisherige Risikogewicht von Null im Kreditrisiko-Standardansatz für Forderungen gegenüber Kommunen (§ 27 Abs. 1 SolvV i. V. m. § 26 Abs. 2 SolvV) entfallen müsste, weil die Kommunen dann nicht über eine die Einnahmen hinreichend gestaltbare Steuererhebungscompetenz verfügen oder auf Gebietskörperschaften mit entsprechender Eigenschaft zurückgreifen können. Für die Kreditinstitute wäre es dann zwingend, auf der Basis der doppelten Haushaltsabschlüsse die Bonität der kommunalen Kre-

ditgeber individuell einzuschätzen und die Kreditvergabe entsprechend zu differenzieren.

Der Charme dessen liegt umgekehrt darin, dass eine wirtschaftliche Betrachtung des Kreditrisikos zwingend wird. Die Kreditinstitute bzw. Investoren stellen auf den Cash-Flow des Projektes ab und nicht auf die Fiktion des Bail-out. Dies – so mag man aus markttheoretischen Anreizgesichtspunkten anführen – setze adäquate Steuerungsimpulse gegen eine übermäßige bzw. rein konsumtiv getriebene Verschuldung der Kommunen. Das Problem besteht jedoch darin, dass die Kommunen ohne echte Steuererhebungskompetenz einerseits und ohne tatsächliche Ausgaben(kürzungs-)kompetenz andererseits den vermeidlich positiv lenkenden Zinssteuerungsimpulsen der Kreditgeber hilflos ausgeliefert sind. Die Aufgabe der Länderhaftung bzw. die Implementierung

eines expliziten Insolvenzverfahrens für Kommunen würde zu stark differierenden Kreditkonditionen bzw. zur kommunalen Kreditklemme führen. Vor allem finanz- und strukturschwache Kommunen würden unmittelbar mit der finanziellen Handlungsunfähigkeit konfrontiert und das tendenziell wiederkehrend.

Insgesamt wird eine kommunale Insolvenz nicht ohne Friktionen bei der hoheitlichen Aufgabenerledigung bleiben. Ein Verlust der Handlungsfähigkeit einer staatlichen Ebene widerspricht indes den fundamentalen gesellschaftsrechtlichen Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland. Die kommunale Insolvenz ist unvereinbar mit der Sicherung der hoheitlichen Rechts- und Eingriffskontrolle sowie den sozialstaatlichen Fürsorgepflichten und daher politisch strikt abzulehnen.

IV. Hilfestellungen der Länder

IV. 1. Zur Frage einer Haftung der Länder oder des Bundes

Wenngleich es bislang keine ausdrückliche Erklärung der Länder zur Anerkennung einer Einstandspflicht für die kommunalen Finanzen gibt, weisen § 12 InsO und Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltungsgarantie) in Richtung einer Einstandsverpflichtung der Länder. Ausgangspunkt der Länderhaftung ist der grundgesetzlich verbürgte Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG) gegenüber den Ländern.¹⁹ Ferner besteht über den landesgesetzlich geregelten und in Art. 106 Abs. 7 GG angelegten Kommunalen Finanzausgleich eine Pflicht der Länder, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zu verschaffen. Denn der kommunale Finanzausgleich enthält neben dem (horizontalen) Ausgleich zwischen den Kommunen auch eine vertikale Komponente, die einen Ausgleich zwischen dem Land und seinen Kommunen bezweckt. Für die Länderhaftung spricht ferner, dass nach § 2 des Gesetzes zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz [SZAG]) von September 2006, bzw. Art. 104a(6) GG, die Länder für Ahndungen aus kommunalen Defiziten einstehen.²⁰

Neben der formal-juristischen Sicht ergibt sich auch institutionen-ökonomisch eine klare fiskalische Verantwortung der Länder, da Kommunen weder einnahme- noch ausgabenseitig über hinreichende eigene Handlungsspielräume verfügen, sondern durch obere Gebietskörperschaften maßgeblich fiskalisch fremdbestimmt sind.

Tatsächlich aber unterliegen alle zu ergreifenden Maßnahmen dem politischen Gestaltungsspielraum der Länder, der mal größer und mal kleiner sein kann. So haben in der Vergangenheit eine Reihe von Ländern ohne ausdrückliche Begründung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs

Mittel für Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich zugestanden. Anders herum hat der Kommunale Finanzausgleich schon in zahlreichen Fällen als „Steinbruch“ zur Verbesserung der Situation des jeweiligen Landeshaushaltes erhalten müssen.

Dem Grundgesetz ist aber auch eine mittelbare Haftung des Bundes für die kommunalen Schulden zu entnehmen: Denn während die Länder wie ausgeführt für ihre Kommunen finanziell haften, muss der Bund infolge des Grundsatzes der Bundestreue für die Länder finanziell einstehen (und umgekehrt diese auch für den Bund). Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit von „der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung gehört“ (BVerfGE 86, 148 (264)). Dieses Einstehen füreinander zeigt sich auch an dem grundgesetzlich verankerten Länderfinanzausgleich (Art. 107 GG), der nicht nur die Länder zur Hilfe untereinander verpflichtet (horizontale Komponente), sondern auch einen Ausgleich zwischen Bund und Ländern vorsieht (vertikale Komponente). Folgerichtig hat der Bund, vermittelt über die Haftung für die Länder, potenziell auch für die kommunalen Schulden finanziell einzustehen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine Verantwortlichkeit der Länder sowie des Bundes im Fall nicht tragbarer kommunaler Verschuldung weder juristisch noch politisch verneint werden kann. Die Ansicht, dass als Konsequenz der kommunalen Eigenverantwortung aus ökonomischer und demokratietheoretischer Sicht die Kriterien einer Insolvenz definiert werden müssten, kann nicht greifen, weil die Kommunen eben nicht fiskalisch eigenbestimmt, sondern in hohem Grade mehrheitlich fremdbestimmt sind. Insofern sind rechtlich abgesicherte Garantieleistungen der Länder für die Kommunen bzw. Entschuldungsprogramme – wie bereits von einigen Bundesländern aufgelegt – oder Entschuldungsfondslösungen mit Bundesbeteiligung staatsrechtlich intendiert und ökonomisch gerechtfertigt.

¹⁹ Zur Ableitung einer Länderhaftung vgl. ausführlich bspw. Rehm, H./S. Matern-Rehm 2010, Kommunalfinanzen, Wiesbaden, S. 176 ff. oder Schulz, E. 2011, Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, Der Gemeindehaushalt, Heft 3, 49-58.

²⁰ Abschließend weist auch der BGH im Oderwitz-Urteil von Dezember 2002 (BGH, Urt. V. 12.12.2002, AZ III ZR 201/01) in Richtung einer Länderhaftung, indem er eine Einstandspflicht der Länder aus Versäumnissen der Kommunalaufsicht ableitet.

IV. 2. Programme zur Entschuldung bzw. Konsolidierung von Kommunen

Die kommunale Verschuldungssituation hat inzwischen auch ohne explizite Garantieerklärung zahlreiche Länder dazu veranlasst, sog. Bail-out-Initiativen, d. h. Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen, für überschuldete Kommunen zu starten. Gemeinsames politisches Ziel dieser Initiativen ist es, die Kommunen finanzwirtschaftlich zu stärken.

Bei Lichte besehen sind diese Ansätze aber nur bei positiver Beantwortung folgender Fragestellungen nachhaltig tragfähig:

- Werden durch die Landeshilfen die Haushaltsnotlagen dauerhaft überwunden?
- Werden Konsolidierungsaufgaben erteilt und wie wird die Einhaltung überprüft?
- Ist sichergestellt, dass die Hilfen einmalig sind und keinen Automatismus auslösen?

Davon ausgehend müssen weitergehende Fragen wie die nach der Höhe der Hilfen und ihrer Zweckmäßigkeit, der Auswahl der betroffenen Kommunen, der Definition der kommunalen Auflagen und der Verhinderung von Fehlansätzen gelöst werden.

Entschuldungsfonds bzw. Konsolidierungshilfen müssen und können jedoch nur ein erster Schritt im Umgang mit der prekären Finanzsituation der Kommunen sein.²¹ Reine „Verschiebebahnhöfe“ ohne strukturelle Änderungen wären nicht nachhaltig.

²¹ Vgl. im Detail auch Abschnitt V. a) Entschuldungsprogramme

V. Erforderliche Maßnahmen für nachhaltige Kommunalfinanzen

Als Maßnahmen sind zu nennen:

- a) Punktuelle Entschuldungsprogramme – vorrangig der Länder – im Fall nicht tragfähiger einzelner kommunaler Haushalte
- b) Einheitlichkeit der Doppik als Grundlage transparenter Vergleichbarkeit und wirksamen Risikomanagements
- c) Institutionelle Änderungen
 - Kommunalaufsichtsrecht, insbesondere Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehalts, Prüfungspflicht auf Zweckentfremdung des Instruments der Kassenkredite, frühzeitiges Einfordern von Haushaltssicherungskonzepten
 - Ausweitung der Zuständigkeiten der Landesrechnungshöfe auf die kommunale Sphäre
- d) Einnahmenseite: Stabilisierung der Einnahmen bei gleichzeitiger Verträglichkeit für unternehmerische Aktivitäten
 - Glättung der Gewerbesteuereinnahmen durch Einbeziehung der freien Berufe
 - Stärkung der Grundsteuer und Reform der Bemessungsgrundlage
 - moderate Erhöhung des Umsatzsteueranteils bei gleichzeitiger Reduktion der Substanzelemente in der Gewerbesteuer
 - Stärkung des Kommunalausgleichs und Ausbau der vertikalen Komponente „Bund-Kommune“
- e) Ausgabenseite: Stärkung der Investitionsfähigkeit der Haushalte, Reduktion der regionalen Disparitäten
 - Entlastung im Bereich der Sozialleistungen

- Benchmarking im Bereich pflichtiger Leistungen
 - Prüfung freiwilliger Leistungen auf Notwendigkeit und Finanzierbarkeit
 - Prüfung interkommunaler Kooperationsformen
 - zukünftige strikte Konnexität
- f) Strategische Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik: Ausweitung der Bürgerbeteiligung mit entsprechender Kostenoffenlegung bzw. Gebührenfestsetzung

Die Maßnahmen im Einzelnen:

V. a) Entschuldungsprogramme

Eine Lösung im Umgang mit nicht tragfähigen Altschuldenbeständen ist Voraussetzung, um die kommunalen Finanzen auf eine zukünftig tragfähige Grundlage zu stellen. Dazu sind Hilfestellungen der Länder – eventuell auch des Bundes²² – unerlässlich. Klar ist aber auch (siehe Kapitel IV), dass Konzepte zur Teilentschuldung im Fall nicht tragfähiger Verbindlichkeiten zwar den ersten Schritt im Umgang mit der Schuldenproblematik von Kommunen darstellen müssen, aber auch nur ein erster Schritt sein können und dürfen.

Die Mittel der Entschuldungsfonds sollten aus Anreizüberlegungen heraus durch das Land sowie eine Umlage der Kommunen gebildet werden. Jede Inanspruchnahme muss zudem mit einem Haushaltssicherungskonzept einhergehen.

Im Rahmen der Entschuldungsprogramme der Länder ist besonderer Fokus auf die Kassenkredite zu legen. Hierbei geht es vor allem um einen Abbau des Sockelbetrages bzw.

22 Vgl. bspw. Bovenschulte, A./R. Hickel/C. Sieling (Hrsg. Julius-Leber-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung) 2013, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, Hamburg: Vorgeschlagen wird die Schuldenbündelung in einen Fonds, der über einen langen Zeitraum die Zinszahlungen für die Altschulden und/oder deren Tilgung übernimmt. Dabei wird die Zinslast durch den Bund getragen, finanziert aus frei werdenden Mitteln des Solidarpakts II (bei gleichzeitiger Weitererhebung des Solidaritätszuschlages).

eines Rückführungspfad. Dazu gehört auch – in gemeinsamer Überlegung mit den Hauptkreditgebern von Kassenkrediten – Strukturen und Instrumente für eine Überführung der Kassenkredite in zinsstabile, langfristige Verbindlichkeitsformen, d. h. Wege der Umschuldung, Laufzeitenstreckung sowie Zinsstabilität, zu finden.

Verschiedene Bundesländer sehen sich bereits gezwungen, kommunale Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen vorzunehmen, wobei sich die Programme in ihrer fiskalischen Dimension, der konkreten Ausgestaltung sowie in ihrem Umsetzungsstand erkennbar unterscheiden: Bayern (Aufstockung der Bedarfszuweisungen), Hessen („Schutzschirmgesetz“), Niedersachsen („Zukunftsvertrag“), Nordrhein-Westfalen („Stärkungspakt Stadtfinanzen“), Mecklenburg-Vorpommern (Sondervermögen Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds), Rheinland-Pfalz („Kommunaler Entschuldungsfonds“), Saarland („Solidarpakt Land und Kommunen“), Sachsen-Anhalt („STARK-Programme“) sowie Schleswig-Holstein.

Exkurs: Kommunale Entschuldungsprogramme am Beispiel Sachsen-Anhalts

Das Land Sachsen-Anhalt führt ein kommunales Entschuldungs- und Investitionsförderprogramm durch, das aus mehreren sich gegenseitig ergänzenden Programmbausteinen besteht.²³

Das Programmelement STARK II zielt dabei auf Unterstützung zum Abbau investiver Kommunalkredite ab.

- Fiskalisch basiert STARK II auf den Komponenten „sofortiger Tilgungszuschuss“ und „Umschuldung in neue, zinsgünstigere Kredite“: Bezogen auf ein jeweils individuell festgesetztes Darlehensvolumen gewährt das Land einen unmittelbaren Tilgungszuschuss in Höhe von 30 % und für den dann verbleibenden Betrag einen lang laufenden (5 bis 10 Jahre), zinsverbilligten Umschuldungskredit (1,7 % p. a.). Abgewickelt wird das Programm von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt.

- Im Rahmen der Ablösung von kommunalen Darlehen muss sich die jeweilige Kommune zu Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten. Bestandteil des Fördervertrages ist die Verpflichtung, die individuell festgelegten Vorgaben bei verschiedenen Haushaltskennziffern einzuhalten. Derartige Vorgaben beziehen sich bspw. auf „Kredite im Kernhaushalt je Einwohner“, „Schuldendienstquote“ oder „Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt“. Die Kommune hat jährlich über die Erreichung der Konsolidierungsvorgaben Bericht zu erstatten. Bei Abweichungen werden Zuschläge auf die an sich zinsverbilligten Kreditablösungen erhoben.
- Mit dem im Juni 2012 eingerichteten „Stabilitätsrat des Landes Sachsen-Anhalt“ hat das Land ferner eine Informations- und Kommunikationsplattform eingerichtet, die den kommunalen Konsolidierungsweg begleitet. Mit dem sog. Kommunalen Finanzmonitor schafft der Stabilitätsrat zudem eine statistisch objektive Vergleichsbasis zur finanziellen Situation der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Neben verschiedenen haushaltstechnischen Kennziffern werden dabei auch Einnahme- und Ausgabenstrukturen, Ausgabenniveaus in einzelnen Aufgabenbereichen sowie sozioökonomische Rahmenbedingungen vergleichend evaluiert. Ergänzt wird der statistische Teil durch eine jährliche kommunale Panelbefragung, um nichtquantitative Entwicklungen zu erfassen.²⁴

Mit STARK III übernimmt das Land (kofinanziert durch die EU) zentrale Investitionsprojekte der Kommunen, etwa die energetische Gebäudesanierung von Schulen und Kindertagesstätten sowie deren IT-Modernisierung. Die Kommunen haben dabei einen Eigenanteil zu zahlen, der im Bedarfsfall jedoch durch einen zinslosen Landeskredit substituiert werden kann.

Das 2013 eingerichtete Programmelement STARK IV fokussiert auf Hilfen zur Rückführung übermäßiger Altfehlbeträge und daraus resultierender Kassenkreditbestände. Auch STARK IV koppelt eine finanzielle Unterstützung an Konsolidierungsverträge mit konkretem Maßnahmenkatalog. Im Rahmen der Konsolidierungsverträge „... werden die

²³ Vgl. ausführlich: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016, Magdeburg, S. 28-31.

²⁴ Vgl. ausführlich <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=58348>

Kommunen verpflichtet, die vorhandenen Konsolidierungsmöglichkeiten auch tatsächlich auszuschöpfen. Dies betrifft auf der Einnahmeseite die angemessene Heranziehung der Bürger zu Steuern und Gebühren. Auf der Ausgabenseite werden sich die Kommunen vor allem zur Beseitigung von Doppelstrukturen in der Infrastruktur und zur Anpassung des Personalbestandes an die neuen, durch die Gebietsreform geschaffenen effektiveren Strukturen verpflichtet.²⁵

Eckpunkte des STARK IV-Programms:²⁶

- Jede teilnehmende Kommune muss einen Sockelbetrag von 20 % der laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushaltes als Mindesteigenanteil bringen.
- Für die Fehlbeträge, die diesen Sockelbetrag übersteigen, wird eine Mindestförderung von 30 %, höchstens jedoch 90 % vom Land gezahlt.
- Extra Zuschläge gibt es für Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft oder überdurchschnittlich hohen Altfehlbeträgen.
- Um den Anwuchs der Kassenkredite zu verhindern, werden zukünftig diese wieder unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt.

Parallel zu den Programmelementen STARK II bis IV ist auf Basis eines Gutachtens²⁷ eine Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz [FAG]) vorgenommen worden, die zum einen die vertikale Komponente aufstockt und im horizontalen Ausgleich die Finanzkraftunterschiede weiter verringert.

Das vom Land Sachsen-Anhalt initiierte kommunale Entschuldungs- und Investitionsförderprogramm ist aufgrund seiner Ausgestaltungsmerkmale und der sich gegenseitig sinnvoll ergänzenden Programmausteine als vorzeigbar und beispielhaft einzuschätzen:

- Die in STARK II vorgesehene Tilgungskomponente in

Höhe von 30 % führt zu einer unmittelbaren Reduzierung der kommunalen Zinsausgaben, fordert jedoch von den Kommunen weiterhin, selbst zum Schuldenabbau beizutragen. Dies ist aus Anreizgesichtspunkten wichtig. Dabei sichern die Laufzeitstreckung und Zinsverbilligung der Kommune die erforderliche Zeit für Eigenbemühungen.

- Positiv herauszustellen ist ferner, dass Hilfen bei der Rückführung kommunaler Investitions- (STARK II) und Kassenkredite (STARK IV) obligatorisch mit einer Konsolidierungsverpflichtung der jeweiligen Kommune über mehrere Jahre verknüpft sind.
- Vor allem die Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehaltes bei Kassenkrediten ist ein wichtiger institutioneller Aspekt.
- Abschließend vorteilhaft ist die mit STARK III vorgenommene Ergänzung der Teilentschuldungsprogramme durch eine Unterstützung der Kommunen bei investiven Zukunftsaufgaben.

Negativ anzunehmen ist jedoch die in den STARK-Programmen fehlende direkte interkommunale Solidarkomponente, wie sie hingegen im nordrhein-westfälischen Programm zu finden ist. Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Nordrhein-Westfalen sieht Konsolidierungshilfen für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen vor. Im Gegenzug müssen die Empfängerkommunen individuell vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen und bis spätestens 2021 einen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft bewerkstelligen. Gemäß § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) beteiligt sich die kommunale Gemeinschaft nicht nur indirekt, d. h. durch Mittelentnahme aus der Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes, an der Finanzierung des Stärkungspaktes, sondern auch direkt. Demnach müssen nachhaltig finanzstarke Kommunen ab 2014 eine Solidari-

25 Vgl. ausführlich: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016, Magdeburg, S. 31.

26 <http://www.finanzdialog-lsa.de/grunes-licht-fur-entschuldungsprogramm-stark-iv/>

27 Deubel, I. 2012, Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt: Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach.

tätsumlage zahlen, die unmittelbar mit den Einnahmenezuleitungen aus der Einkommensteuer verrechnet wird.²⁸

V. b) Einheitlichkeit der Doppik zum Setzen wirksamer Steuerungsimpulse

Eine erste operative Antwort auf die Schuldenproblematik ist die Optimierung der Zins- und Tilgungsleistungen und die damit indirekt mögliche Erweiterung des finanziellen Spielraums der Kommunen. Hinsichtlich der Optimierungsversuche auf der „Herdplatte“ des Kapitalmarktes – insbesondere in Form von Zinsswap-Konstruktionen – ist indes bereits in Kapitel II auf Chancen und Risiken hingewiesen worden. Maßnahmen zur Optimierung der Tilgungsfähigkeit, also des verfügbaren Cash-Flows aus den laufenden Einnahmen, beinhalten im Kern die Frage nach dem Liquiditätsplan der Einnahmen und Ausgaben. Diese Antwort bedingt allerdings ein Höchstmaß an Informationsaufbereitung und stellt erhebliche Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit des kommunalen Schuldenmanagements.

Richtig ist, dass die Struktur der bestehenden Schuld hinsichtlich der Transparenz vielerorts verbesserungsfähig ist. Richtig ist auch, dass die flächendeckende Einführung der Doppik ein wichtiges Instrument sein kann, die kommunale Verschuldungspolitik zu steuern. Ein erster Schritt kann die Festlegung von bestimmten Regelwerken sein, wenn aus den Kennzahlen eine kritische Entwicklung des Finanzierungshaushaltes erkennbar ist. Um Transparenz und Vergleichbarkeit zu gewährleisten, bedarf es als Grundlage der Anwendung bundeseinheitlicher Standards, was bis heute leider nicht der Fall ist.

Die kommunale Verschuldungspolitik wird im Rahmen der Doppik eine stärkere Ausrichtung auf den durch Zahlungsströme ausgelösten Belastungen durch Ausgaben für Zinsen und Tilgung bekommen (Nachhaltigkeit). Außerdem wird es unverzichtbar sein, die Möglichkeit verbesserter Liquiditätsplanungen zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit zu nutzen. Anzuregen ist darüber hinaus ein standardisiertes

kommunales Risikomanagement auf Basis eines für die Allgemeinheit verständlichen Finanzplans. Hierdurch würde die Vergleichbarkeit und Transparenz kommunalen Handelns verbessert und die Chancen zur Früherkennung von Problemlagen verbessert. Eine derartige Systemimplementierung soll und muss unter Einbindung der jeweiligen Kommunalaufsicht erfolgen, die dadurch parallel ein Instrument zur frühzeitigen Problemdiagnose erhält.

Erfolgsfaktoren für derartige Systeme sind die Aktualität der Daten, die Öffentlichkeit des Systems und eine dichte Kommunikation zwischen allen Systembeteiligten. Unter dem Strich bleibt aber die Feststellung, dass damit nicht die Probleme gelöst, wohl aber Steuerungsimpulse gegeben werden können. Dies gilt auch mit Blick auf die Kassenkredite: Zwar wird die Aufnahme von Kassenkrediten im System der Doppik transparenter, weil Kassenkredite neben den Finanzierungskrediten („Verbindlichkeiten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“) explizit (als Passivtausch mit dem Eigenkapital) aufgeführt werden. Dies bildet für sich genommen jedoch noch kein Regulativ, ist gleichwohl zwingende informatorische Grundlage einer risikoadäquaten Steuerung.

V. c) Institutionelle Aspekte: Stärkung der Kommunalaufsicht und Ausweitung der Zuständigkeiten der Landesrechnungshöfe

Die Möglichkeit, Kassenkredite aufzunehmen, ist auch in Zukunft erforderlich. Ihr Gebrauch muss indes auf die ursprüngliche Funktion, die temporäre bzw. überbrückende Liquiditätssicherung, rückgeführt werden. Vor allem ist aber ihrer Zweckentfremdung institutionell entgegenzuwirken. Um einen erneuten Aufbau an übermäßigen und potenziell „zweckentfremdeten“ Beständen an Kassenkrediten zu vermeiden, bedarf es primär einer Stärkung der kommunalaufsichtlichen Kompetenzen:²⁹

- Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehalts statt

28 Vgl. im Detail: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/solidaritaetsumlage2014_mr2.pdf

29 Ein Genehmigungsvorbehalt und eine Fachprüfung bei Kassenkrediten steht der kommunalen Finanzhoheit, d. h. dem kommunalen Entscheidungsfreiraum bei der Haushaltsführung, nicht entgegen, sondern ist letztlich als langfristiger Schutz der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen und aufgrund der Einstandspflicht der Länder anreiztheoretisch gerechtfertigt.

einer Anzeigepflicht für (Höchstbeträge an) Kassenkrediten

- Unzulässigkeit, Kassenkredite über das Haushaltsjahr hinaus aufzunehmen: Das bedeutet, dass Kassenkredite in unter(haushalts-)jähriger Frist zu tilgen sind.
- Verpflichtung der Kommunalaufsicht, bei Verdacht einer Zweckentfremdung des Instruments der Kassenkredite (d. h. bspw. zur dauerhaften Defizitfinanzierung oder Ausgabendeckung) zu prüfen und zu beanstanden, insbesondere wenn Kassenkreditaufnahme revolvierend erfolgt³⁰
- Frühzeitiges Einfordern von Haushaltssicherungskonzepten³¹. Sinkt das kommunale Eigenkapital unter einen bestimmten Schwellenwert – ggf. durch übermäßige Kassenkreditaufnahme – muss die Kommunalaufsicht tätig werden und ein Haushaltssicherungskonzept bzw. Haushaltssicherungskonzept einfordern. Im Rahmen der zu erstellenden Haushaltssicherungskonzept- bzw. Haushaltssicherungskonzepte muss die Kommunalaufsicht auch inhaltlich beratend auftreten.
- Wird ein Haushaltssicherungskonzept wiederholt verfehlt, kann die Kommunalaufsicht einen Beauftragten bestellen bzw. entsenden: denn im Fall einer Nichtkooperation der kommunalen Verwaltungsebene bedarf es der Option erheblicher Eingriffe in die Wirtschafts-, Leistungs- und Organisationsstrukturen der betroffenen Kommunen, um eine Sanierung erfolgversprechend bewerkstelligen zu können.

Darüber hinaus ist zu überlegen, die Zuständigkeiten der

Landesrechnungshöfe auch auf die kommunale Haushaltsführung auszuweiten.³²

Abschließend sei die problematische Konstellation genannt, wonach die Länderhaushalte ab 2020 vollumfänglich der Schuldenbremse des Grundgesetzes unterliegen (Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 143d Abs. 1, 2 und 3 GG), die kommunalen Haushalte indes nicht.³³ Dadurch droht der Fehlanreiz, dass die Länder eine Lastenverschiebung zum Nachteil der kommunalen Haushalte vornehmen – durch Kürzung der Kommunalzuweisungen bzw. Reduzierung der Beteiligung an Landessteuern oder durch Aufgabenverschiebung – um die formellen Kriterien der Schuldenbremse für sich selbst einzuhalten.³⁴ Ein solches Fehlverhalten wird zwar langfristig auf die Länder zurückfallen, kann aber als kurz- und mittelfristiger Handlungsspielraum gesehen werden. Daher ist es zwingend, die Kommunalhaushalte in die Berechnungen zur Schuldenbremse der jeweiligen Bundesländer einzubeziehen, wodurch letztlich auch der Land-Kommune-Haftungsbeziehung statistisch Rechnung getragen würde.

V. d) Kommunale Einnahmenseite

Die (bereinigten kassenwirksamen) kommunalen Einnahmen beliefen sich 2012 auf ca. 189 Mrd. EUR (vgl. Tab. 5) bzw. ca. 198 Mrd. EUR bezogen auf die kommunalen Kern- und Extrahaushalte. Damit betragen die kommunalen Einnahmen ca. 17 % der gesamtstaatlichen Einnahmen der Bundesrepublik Deutschland.³⁵

Die kommunale Einnahmenseite basiert dabei auf folgenden

30 Hierbei sei jedoch auf den bereits in Fußnote 17 thematisierten Konflikt aus Sicht eines Kämmerers hingewiesen, wenn der Kommunalkredit nur für Investitionen aufgenommen werden darf, aber gleichzeitig ein strukturelles Defizit zu finanzieren ist.

31 Nach Herrmann (2011: 73 f.) hat „[d]ie Regelung Sachsen-Anhalts in § 92 III in Verbindung mit § 90 III GO LSA ... eine Vorbildfunktion. Nach dieser ist ein kommunaler Haushalt bereits dann nicht ausgeglichen, wenn die Aufwendungen höher sind als die Erträge. Dann ist ein Haushaltssicherungskonzept verpflichtend aufzustellen. Dieses muss der Kommunalaufsicht vorgelegt werden“ (Herrmann, K. [Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.] 2011, Kommunale Kassenkredite: Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn).

32 Hintergrund sind auch Kritikpunkte aus der ökonomischen Literatur (vgl. Gröpl, C./F. Heinemann/A. Kalb 2010, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits: Eine rechtlich-ökonomische Analyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 11(2), 178-203), wonach die Kommunalaufsicht wegen fehlender Unabhängigkeit und beschränkter Interventionsbefugnissen keinen wirksamen Kontrollmechanismus der kommunalen Haushaltsführung darstellt.

33 Insofern könnten die Kommunen auch nach 2020 de jure Investitionen und strukturelle Defizite über Kredit finanzieren. Allerdings sind die Kommunalhaushalte in die Begrenzungen des europäischen Fiskalpaktes einbezogen.

34 Vgl. auch Groh, K. 2010, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Landes- und Kommunalverwaltung, Vol. 20(1), S. 1-41.

35 Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes insgesamt (einschl. Sozialversicherung und EU-Anteile) in 2012 1.171,701 Mrd. EUR, davon kommunale Kern- und Extrahaushalte 197,770 Mrd. EUR (Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes [Tabelle 1], Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 9).

Tabelle 4: Bereinigte (um haushaltstechnische Verrechnungen zwischen staatlichen Ebenen) Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte, nur Flächenländer), Mrd. EUR

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
141,5	146,2	150,9	160,1	169,7	176,4	170,8	175,4	183,6	188,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen, S. 5.

zentralen Komponenten (Angaben für kommunale Kernhaushalte bzw. kommunale Kern- und Extrahaushalte der Flächenländer):³⁶

- Steuern und steuerähnliche Abgaben:
74,361 Mrd. EUR (74,361 Mrd. EUR)
- Finanzaufweisungen der Länder:
59,481 Mrd. EUR (59,989 Mrd. EUR)
- Gebühren und Verwaltungseinnahmen:
18,620 Mrd. EUR (24,429 Mrd. EUR)
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit:
8,812 Mrd. EUR (10,459 Mrd. EUR)
- Zinseinnahmen:
0,972 Mrd. EUR (1,046 Mrd. EUR)

Zusätzlich zu den direkten Steuereinnahmen bzw. -aufweisungen – sowie den kommunalen Gebühren und Verwaltungseinnahmen³⁷ – bilden folglich die Finanzaufweisungen der Länder eine zentrale Einnahmenkomponente. Grundlage der Finanzaufweisungen der Länder an die kommunale Ebene, d. h. kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Landkreise, ist Art. 106 Abs. 7 GG. Demnach bestimmen die Länder, mit welchem Prozentsatz (Verbundquote) die Kommunen am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern sowie (fakultativ) der Landessteuern partizipieren. Die Aufweisungen dienen allgemein der fiskalischen Aufstockung sowie folgen distributiven und raumordnungspolitischen Zwecken.³⁸

Struktur der Steuereinnahmen

2012 verfügte die kommunale Ebene (nach Steuerverteilung) über Einnahmen aus Steuern in Höhe von 81,2 Mrd. EUR (davon 74,3 Mrd. EUR bei den Flächenländern und 6,9 Mrd. EUR bei den Stadtstaaten). Dies entspricht 13,5 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in der Bundesrepublik Deutschland.³⁹

Zur bedeutendsten kommunalen Steuerquelle gehören die Realsteuern (vgl. Abb. 6), d. h. die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Beide Steuern sind grundsätzlich einheitlich ausgestaltet, werden jedoch von den Kommunen individuell mittels Hebesätzen festgelegt. Darüber hinaus verfügen die Kommunen über eine ganze Reihe an örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, etwa Hundesteuer, Jagd- und Fischeinsteuern oder Schankerlaubnissteuer. Diese haben jedoch eher Bagatellsteuercharakter.

Die (Netto-)Einnahmen aus der Gewerbesteuer⁴⁰ sind mit ca. 35 Mrd. EUR bzw. 43 % Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen die volumenmäßig bedeutendste Steuerquelle. Allerdings bringt ihre immanente konjunkturelle Sensitivität⁴¹ entsprechende Probleme mit sich, insbesondere beeinträchtigt dies die Verlässlichkeit der kommunalen Finanzplanung und induziert eine prozyklische Ausgabengestaltung.

36 Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden/Gv. (Tabelle 1), Vierteljährige Kassenergebnisse Kernhaushalte Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände, Wiesbaden, S. 10 sowie Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tabelle 1), Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 12.

37 Bspw. Gebühren für Müllabfuhr oder Abwasserbeseitigung, Erschließungsbeiträge (u. a. Anschluss- und Straßenausbaubeiträge), Amtshandlungen

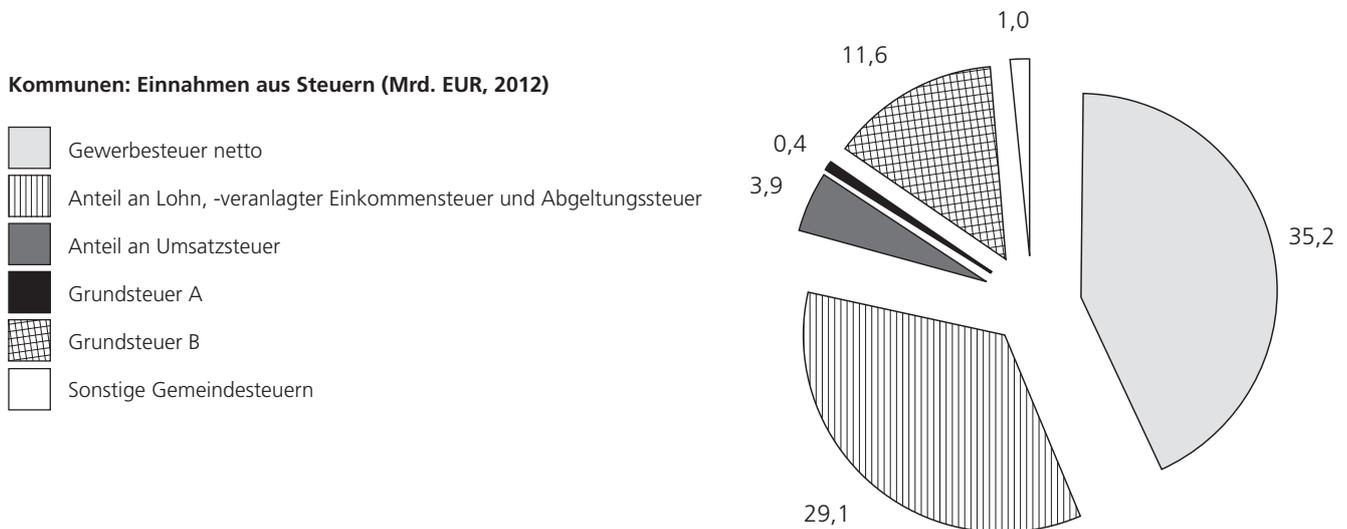
38 Vgl. im Detail: Scherf, W. 2013, Kommunalfinanzen und Finanzausgleich, WISU Das Wirtschaftsstudium, Vol. 42(2), S. 228-233.

39 Statistisches Bundesamt 2013, Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Jahr 2012 (Tabelle 1), Steuerhaushalt, Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden, S. 11.

40 Die Differenz zwischen Gewerbesteuer brutto und netto ist die Gewerbesteuerumlage, die an den Bund und die Länder abzuführen ist (vgl. im Detail § 6 Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen).

41 Die Gewinnsteuereinnahmen reagieren tendenziell mit einem ein- bis zweijährigen Verzug auf die Konjunktur.

Abbildung 6: Steuereinnahmen der Kommunen nach Steuerarten



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden/Gv. nach Steuerverteilung im Jahr 2012 (Tabelle 2), Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden, S. 20.

Die Grundsteuer als vollständig eigene Kommunalsteuer ist in ihrem Aufkommen nur gering volatil, aber mit ca. 12 Mrd. EUR bzw. 15 % Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen quantitativ auch nur nachrangig bedeutsam.

Neben den kommunaleigenen Realsteuern sowie den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erhalten die Kommunen Anteile an den Gemeinschaftssteuern: 15 % der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, 12 % der Abgeltungsteuer und ca. 2 % der Umsatzsteuer.⁴² 2012 betragen die kommunalen Einnahmen aus der Gemeinschaftssteuern: ca. 33 Mrd. EUR. Der überwiegende Teil davon ergibt sich aus dem kommunalen Anteil an der Lohn-, veranlagten Einkommen- sowie Abgeltungsteuer: 29,1 Mrd. EUR bzw. 36 % Anteil am kommunalen Gesamtsteueraufkommen. Nachgelagert bedeutsam ist der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer: 3,9 Mrd. EUR bzw. knapp 5 % am kommunalen Gesamtsteueraufkommen.

Schließlich sind die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern⁴³ zu nennen, die jedoch mit 1,037 Mrd. EUR allein zu 1,3 % der kommunalen Steuereinnahmen beitragen. Hinzu kommen steuerähnliche Abgaben (insbesondere Fremdenverkehrsabgabe oder Abgaben von Spielbanken) mit 0,260 Mrd. EUR.⁴⁴ Unter Effizienzgesichtspunkten ist die Erhebung derartiger Steuern oder steuerähnlicher Abgabe infrage zu stellen.

Denkbare Veränderungen

Angesichts der dauerhaften Aufgaben der Kommunen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Bedeutung der Städte und Gemeinden für die Förderung der Ansiedlung von Gewerbebetrieben und damit für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes ist eine Weiterentwicklung der kommunalen Einnahmenstruktur unabding-

42 „Die Gemeinden erhalten 15 Prozent des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 Prozent des Aufkommens der Teile der Abgeltungsteuer, die früher dem Zinsabschlag unterlagen. Die Verteilung des kommunalen Anteils auf die Gemeinden eines Bundeslandes richtet sich nach der Einkommensteuer der Gemeindebewohner. Dabei werden jedoch nur Steuereinnahmen bis zu einem Höchstbetrag des zu versteuernden Einkommens berücksichtigt (30.000 EUR für ledige, 60.000 EUR für Ehegatten).“ (Vgl. ausführlich bspw. Scherf, W. 2013, Kommunalfinanzen und Finanzausgleich, WISU Das Wirtschaftsstudium, Vol. 42(2), S. 229f).

43 Vergnügung-, Hunde-, Getränke-, Schankerlaubnis-, Jagd- und Fischerei-, Zweitwohnung-, Verpackungsteuer

44 Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden/Gv. nach Steuerverteilung im Jahr 2012 (Tabelle 2), Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden, S. 27.

bar. Ziel muss es sein, die Einnahmen der Kommunen vor allem in konjunkturschwachen Zeiten stärker als heute zu stabilisieren und gleichzeitig Anreize für die Ansiedlung bzw. Erweiterung privatwirtschaftlicher Aktivitäten vor Ort zu erhalten. Es ist aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll, dieses Ziel nicht durch eine isolierte Reform der Gewerbesteuer erreichen zu wollen, sondern an mehreren Stellen gleichzeitig anzusetzen:

- Die Grundsteuer ist dringend verfassungsfest und im Ergebnis mit einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage zu reformieren und dabei in ihrer Bedeutung für die kommunalen Einnahmen zu stärken.
- Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist moderat zu erhöhen. Beide Maßnahmen wirken unmittelbar die Einnahmen stabilisierend und weitgehend konjunkturunabhängig.
- Bei der Gewerbesteuer selbst ist eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung der Einkünfte aus selbständiger Arbeit wichtig, um die Abhängigkeit vieler Gemeinden von der Gewinnsituation eines oder einiger weniger Gewerbebetriebe zu reduzieren. Diese Erweiterung ist aus zwei Gründen gerechtfertigt und wirtschaftlich unbedenklich: Zum einen haben sich die Berufsbilder von Gewerbebetrieben und Angehörigen der freien Berufe gegeneinander so verschoben, dass sie sich überschneiden und die Abgrenzung voneinander schwieriger geworden ist. Zum anderen kann eine steuerliche Mehrbelastung der Freiberufler im Rahmen der Tarifiermäßigung bei der Einkommensteuer vermieden werden.

Die Kombination dieser Maßnahmen wird dazu führen, dass bei den Steuerpflichtigen an keiner Stelle Härten durch Mehrbelastungen entstehen werden, da die Anpassungen moderat umgesetzt werden können. Gleichzeitig stabilisiert sich für alle Kommunen die Einnahmehasis spürbar, was im Nebeneffekt auch Ausgleichssysteme wie den Kommunalen Finanzausgleich handhabbarer und planbarer werden lässt. Au-

ßerdem werden diese Maßnahmen auch dazu beitragen, die heutigen regionalen Disparitäten bei den kommunalen Einnahmen zu reduzieren.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist per Konstruktion der Bemessungsgrundlage mit einer relativ starken konjunktursensitiven Aufkommensgenerierung verbunden. Vorteilhaft ist es daher, die Gewerbesteuer so zu verändern, dass ihre Volatilität reduziert wird.⁴⁵ Theoretisch ließe sich dies bereits mittels Abstellung auf mehrjährige Durchschnittswerte realisieren. Dies würde jedoch die besteuerten Unternehmen gerade in Rezessionsphasen zusätzlich schwächen. Daher ist ein solcher Weg abzulehnen.

Hingegen wäre die Einbeziehung der freien Berufe – die seit 1936 ausgenommen sind – ein gangbarer Weg zur Glättung der Einnahmen, weil deren Erträge (und somit die Bemessungsgrundlage) konjunkturell weniger anfällig sind. Ökonomisch ist eine solche Einbeziehung unstrittig gerechtfertigt, denn die Gewerbesteuer ist ökonomisch als Bereitstellungsbeitrag des Unternehmenssektors an öffentlichen Leistungen der Kommune zu sehen. Produzierendes Gewerbe nutzt die kommunalen Leistungen ebenso wie die freien Berufe.

Der Gestaltungsspielraum bei den Hebesätzen sollte beibehalten werden, denn es sichert Anreizkompatibilität für eine unternehmensorientierte kommunale Wirtschaftspolitik, d. h. durch gezielte Entwicklungsmaßnahmen mehr Einnahmen und wirtschaftliche Aktivität vor Ort zu generieren. In der Breite sind Unterschiede in der Gewerbesteuer allenfalls vordergründig ein Abwanderungsargument für Unternehmen.

Stärkung der Grundsteuer und Reform der Bemessungsgrundlage

Die Grundsteuer als vollständig eigene Kommunalsteuer ist in ihrem Aufkommen nur gering volatil, aber mit 15 % Auf-

⁴⁵ Theoretisch ließe sich eine Glättung der Einnahmen auch durch antizyklische Ausgestaltung der Länderzuweisungen realisieren (vgl. Scherf, W. 2013, Kommunalfinanzen und Finanzausgleich, WISU Das Wirtschaftsstudium, Vol. 42(2), 228-233). Ein solcher Ansatz wird vermutlich an politischen Realitäten scheitern, zumal die Länder infolge der Schuldenbremse nur im Rahmen ihrer eigenen Einnahmen antizyklische Spielräume erhalten.

kommensanteil quantitativ weniger bedeutsam. Insgesamt ist die Grundsteuer als kommuneneigene Steuer vollumfänglich zu erhalten, dies gilt auch deshalb, weil der Besteuerungstatbestand der Grundsteuer einen unmittelbaren Bezugspunkt zur Inanspruchnahme kommunaler öffentlicher Leistungen darstellt.

Problematisch und reformbedürftig ist indes die aktuelle Bestimmung der Bemessungsgrundlage. Überarbeitungen müssen hierbei stärker in Richtung einer Bodenwertabschöpfung gehen. Ferner ist die Grundsteuer in dem Sinne fortzuentwickeln, dass der Besitz großer Landflächen eine stärkere Belastung findet.

Kommunaler Finanzausgleich und die vertikale Komponente

Die Tatsache, dass im Aggregat eine Tendenz zu Überschüssen im Finanzierungssaldo der Kommunen zu erwarten ist (vgl. Kapitel I. 1.), rückt die Frage des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs in den Handlungsfokus. Insofern wäre – wie teilweise diskutiert – eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Lohn-, veranlagten Einkommen- sowie Abgeltungsteuer zulasten der Finanzausweisungen nicht der geeignete Weg, weil dies tendenziell bereits einkommenstarke Kommunen bevorteilt. Vielmehr muss es darum gehen, die umverteilenden Elemente, d. h. die Schlüsselzuweisungen,⁴⁶ zu stärken, ggf. auch unter Rückführung der Zweckzuweisungen.

Ein Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen ist nicht länger zeitgemäß, das gilt insbesondere für die Be-

reiche Bildung⁴⁷ und Infrastruktur. In diesem Zusammenhang ist auch das Auslaufen der Gemeindeverkehrszuschüsse des Bundes, gemäß des *Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden* (GVFG), ab 2019 infrage zu stellen.⁴⁸

Zu warnen ist jedoch davor, vertikalen Zweckzuweisungen eine übergeordnete Rolle zuzusprechen, denn sie entmündigen letztlich die Kommunen in ihrer Eigenverantwortlichkeit. Insofern können Zweckzuweisungen auch im Bereich zwischen Bund und Kommunen nur eine ergänzende Komponente in speziellen Bereichen bilden. Der Hauptfokus muss hingegen darauf gerichtet sein, den Kommunen die Finanzausstattung zu eröffnen, damit diese die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich erfüllen können und nicht in die breitflächige „Entmündigung“ durch gelegentliche Zweckzuweisungen geraten.

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, künftige Solidarpaktmittel deutschlandweit nach Bedarfsregionen zu verteilen.⁴⁹ Dabei muss „Bedürftigkeit“ nach den Kriterien aufgabenorientierte Grundfinanzausstattung sowie Chancengleichheit definiert werden: Bedarfsgerechte Zuweisungen müssen eine Mindestausstattung an öffentlichen Leistungen und Daseinsvorsorge gewährleisten, ohne gleichzeitig eine Entwicklungsperspektive zu verbauen oder ausufernde regionale Disparitäten zuzulassen.

Im Zuge der anstehenden Reform des Länderfinanzausgleichs ist ferner zu prüfen, der kommunalen Finanzkraft eine stärkere Berücksichtigung zu geben.

46 Neben Zweckzuweisungen (insbesondere für Investitionsvorhaben) erhalten die Kommunen im Rahmen der allgemeinen, d. h. ungebundenen, Zuweisungen sog. Schlüsselzuweisungen. Bei deren Festlegung werden durch Abstellen auf Bedarfsmesszahl (BMZ) und Steuerkraftmesszahl (SMZ) bzw. Umlagekraftmesszahl zwischenkommunale Unterschiede bei Finanzkraft und Finanzbedarf berücksichtigt. Insofern erfolgt über die Schlüsselzuweisungen der momentane kommunale Finanzausgleich. Wenngleich es bereits heute Elemente des kommunalen Ausgleiches gibt, bedeutet dies, dass die Schlüsselzuweisungen Lücken zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf nur abmildern, nicht schließen. Auch ist das gesamte zu verteilende Umlagevolumen letztlich durch die länder eigene Festlegung der Verbundquote determiniert.

47 Vgl. dazu auch: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007.

48 Vgl. dazu auch Gesetzesantrag der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms, Bundesrats Drucksache 312/13.

49 Vgl. auch Eichel, H./P. Fink/H. Tiemann (Hrsg. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung) 2013, Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt: Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Schuldenmanagement und Finanzierungsquellen

Wenngleich infolge eines Erreichens ausgeglichener Haushalte der absolute Schuldenstand konstant bleibt, muss mit bestehenden Altverbindlichkeiten (jenseits von Konsolidierungshilfen mit Fall nicht tragfähiger Volumina) adäquat umgegangen werden.

Abzulehnen sind (externe) Einzelratings für Kommunen. Die Begründung entspricht auch der Ablehnung von Insolvenzszszenarien für Kommunen, d. h. stellt neben verfassungsrechtlichen Ausflüssen der Länderverantwortung auf die sehr eingeschränkten fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen ab. Einzelratings wären der Weg in die Aufhebung der Solidargemeinschaft der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Auch wäre eine solche verfahrensweise in Zeiten, in denen die Staaten der EU bzw. der Euro-Zone den Weg einer Fiskalunion mit gemeinschaftlichen Ausgleichsmechanismen einschlagen, gesellschaftspolitisch höchst fragwürdig.

Wenngleich aus den aufgeführten Erwägungen heraus externe Einzelratings abzulehnen sind, erscheint es sinnvoll – gerade mit Blick auf die hohen Bestände an kurz laufenden Kassenkrediten – Wege zur Stärkung zinsstabiler langfristiger Finanzierungsformen finden. Eine Möglichkeit dazu wäre die Bildung einer kommunalen Finanzagentur auf Landesebene mit interkommunaler Gemeinschaftshaftung sowie einer Rückgarantie des jeweiligen Bundeslandes. Eine solche Konstruktion bedarf keiner kommunaler Einzelratings, sondern würde sich auf die Bonitätsbewertung des Landes stützen. Gleichsam könnten die Vorteile aus Bündelung kleinerer Finanzierungsbedarfe genutzt und durch Rückgriff auf die langfristigen Anlagebedarfe insbesondere von Versicherern und Pensionsfonds die Kurzfristigkeit in den kommunalen Verbindlichkeiten reduziert werden. Die Haftungskomponente des Landes ist dabei ökonomisch unschädlich, da das Land ohnehin erheb-

lichen Einfluss auf die Finanzsituation der Kommunen im jeweiligen Landesgebiet hat.

V. e) Kommunale Ausgabenseite

Kommunale Ausgabenstruktur

Art. 28(2) GG schreibt die sog. kommunale Selbstverwaltung fest. Demnach haben die Kommunen das Recht, alle Aufgaben und Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dahingegen obliegt den Ländern die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die über den kommunalen Radius hinausgehen, der Bundesebene fällt entsprechend die Zuständigkeit für öffentliche Leistungen mit nationalem und internationalem Wirkungsbereich zu.

Die öffentlichen Aufgaben und Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden gängigerweise in freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Fremdverwaltungsaufgaben kategorisiert:⁵⁰

- Die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ergeben sich kraft Gesetzes: u. a. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, Grundsicherung nach SGB XII (Sozialhilfe), Eingliederungshilfen für Behinderte, Hilfen zur Erziehung nach KJHG, Kinderbetreuung/Kindertagesstätten, Bau und Unterhalt von Schulen, Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Bau- und Gewerbeaufsicht, Brandschutz, öffentlicher Personennahverkehr.
- Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben – Kultur (Theater, Museen, Bibliotheken), Sportvereine, offene Kinder- und Jugendarbeit, kommunale Wirtschaftsförderung, Volksfeste o. Ä. – entscheidet die Kommune selbst über Wahrnehmung und Ausgestaltung.
- Unter Fremdverwaltungsaufgaben wiederum wird die Erledigung von Auftragsangelegenheiten übergeordneter Gebietskörperschaften verstanden, u. a. Meld- und Wahlwesen, Wohngeldstellen.

50 Vgl. ausführlich gängige Kompendien zur Finanzwissenschaft, bspw. Scherf, W. 2011, Öffentliche Finanzen: Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Konstanz und München, S. 502 ff. oder Scherf, W. 2013, Kommunal финанzen und Finanzausgleich, WISU Das Wirtschaftsstudium, Vol. 42(2), S. 228-233.

Tabelle 5: Bereinigte (um haushaltstechnische Verrechnungen zwischen staatlichen Ebenen) Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte, nur Flächenländer), Mrd. EUR

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
149,9	150,1	153,2	157,4	161,5	168,0	178,3	182,3	185,3	186,9

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen, S. 5.

Die Gesamtausgaben der kommunalen Kernhaushalte beliefen sich 2012 auf ca. 187 Mrd. EUR (vgl. Tab. 5) bzw. 197 Mrd. EUR der kommunalen Kern- und Extrahaushalte. Dies entspricht ca. 17 % der staatlichen Gesamtausgaben, mithin einem nicht vernachlässigbaren Teil der öffentlichen Ausgaben.⁵¹ Besonders auffallend ist, dass die kommunale Ebene fast 50 % aller staatlichen Sachinvestitionen erbringt.⁵²

Im Konkreten ergibt sich auf kommunaler Ebene folgende Ausgabenstruktur (Angaben für kommunale Kernhaushalte bzw. kommunale Kern- und Extrahaushalte der Flächenländer):⁵³

- Personalausgaben:
48,075 Mrd. EUR (52,695 Mrd. EUR)
- Sozialleistungen (Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen):
44,421 Mrd. EUR (44,421 Mrd. EUR)
- laufende Sachaufwendungen:
39,281 Mrd. EUR (45,133 Mrd. EUR)
- Sachinvestitionen (einschl. Baumaßnahmen):
19,65 Mrd. EUR (20,992 Mrd. EUR)

- Zinsausgaben:
4,008 Mrd. EUR (4,425 Mrd. EUR)

Eine Zeitreihenbetrachtung gibt Aufschluss, in welchen Ausgabenbereichen besonders Zuwächse stattgefunden haben und wo ggf. Ursachen für ausgabenseitig induzierte strukturelle Defizite liegen (vgl. Abb. 7):

Betrachtet man die Jahre ab 2003, zeigt sich eine leicht rückläufige bis konstante Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen. Demhingegen stiegen die Personalausgaben um nominal 20 %. Deutlich hervortretend ist indes der starke Zuwachs in den Sozialausgaben: um 189 EUR je Einwohner bzw. 48 % gegenüber 2003.

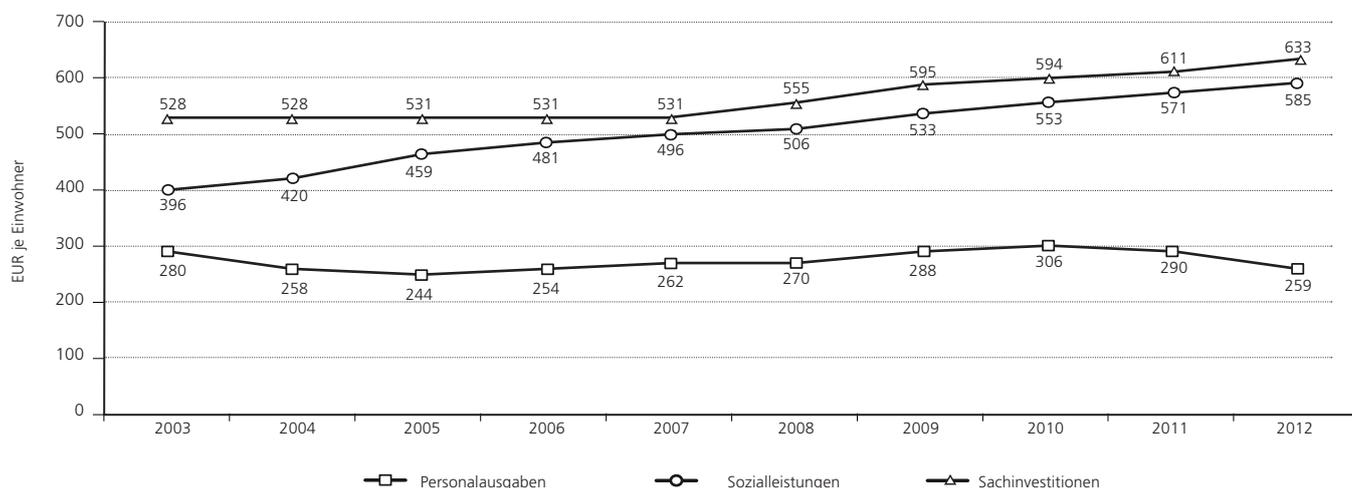
Auch wenn der Rückgang der Investitionen, etwa gegenüber 2010, teils ein statistischer Effekt infolge des Auslaufens des Konjunkturpaktes II ist, muss dies gleichwohl kritisch gesehen werden. Insgesamt ist klar festzustellen, dass sich die Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte über die letzten 10 Jahre weg von Sachinvestitionen und hin zu konsumtiven Sozialausgaben, mithin fremdbestimmten Komponenten, verschoben hat.

51 Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes insgesamt (einschl. Sozialversicherung und EU-Anteile) in 2012: 1.182,226 Mrd. EUR, davon kommunale Kern- und Extrahaushalte: 196,864 Mrd. EUR (Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes [Tabelle 1], Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 9).

52 Sachinvestitionen des öffentlichen Gesamthaushaltes insgesamt in 2012: 43,506 Mrd. EUR, davon kommunale Kern- und Extrahaushalte: 20,992 Mrd. EUR (Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes [Tabelle 1], Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 9); vgl. ausführlich auch: Freier, R./V. Grass 2013, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht, Nr. 16, S. 13-21.

53 Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden/Gv., Vierteljährige Kassenergebnisse Kernhaushalte Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände, Wiesbaden, S. 4 ff. sowie Statistisches Bundesamt 2013, Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes (Tabelle 1), Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden, S. 10 f.

Abbildung 7: Ausgewählte Kategorien kommunaler Ausgaben 2003 bis 2012 (Kernhaushalte, nur Flächenländer)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2013, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, S. 16, 19 und 22.

Ausgabenseitige Ansatzpunkte

Übertragung der Kosten für Soziale Leistungen an den Bund

Strittig – sowohl aus staatsrechtlicher Sachlogik als auch politischer Handhabung – ist die Zuständigkeit der kommunalen Ebene für Aspekte der sozialen Sicherung. Leistungen der sozialen Sicherung kommen zwar Menschen der örtlichen Gemeinschaft unmittelbar zugute – was ihre Ansiedlung auf kommunaler Ebene rechtfertigen könnte – gleichwohl ist der Bereich „Soziale Sicherung“ eine von der Gesamtbevölkerung in Höhe und Ausprägung definiertes öffentliches Gut und kein Spezifikum der „örtlichen Gemeinschaft“; dies kann es auch allein vor dem Hintergrund innerstaatlicher Mobilität und potenzieller Wanderungsmuster nach Sozialleistungen nicht sein. Gesellschaftspolitisch ist die soziale Sicherung daher eine bundesstaatlich bereitzustellende staatliche Leistung.

Die Übernahme von Kosten sozialer Leistungen durch den Bund ist finanzwissenschaftlich gerechtfertigt und fiskalisch zwingend; das gilt für die bereits übernommene Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ebenso wie für

die perspektivische Übernahme der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung.

Qualifizierte Steuerung kommunaler Schuldenportfolios

Die kommunale Ebene unterliegt uneingeschränkt den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung. Die Hebung eventueller Effizienzpotenziale, auch im Bereich des Schuldenmanagements, ist daher erster und im Grunde selbstverständlicher Schritt. Dabei geht es auch um eine hinreichend detaillierte Liquiditätssteuerung und Risikoanalyse, insbesondere in Bezug auf Zins- und Prolongationsrisiken.

Die Erfahrung ist, dass das Management der bestehenden Schuld vielerorts verbesserungsfähig ist. So mangelt es häufig an einer ausreichenden statistischen Aufbereitung unter Berücksichtigung von Zinsszenarien. Dort, wo noch nicht geschehen, sollten die Kommunen auf Softwarelösungen zur Schuldenverwaltung zurückgreifen, um Kreditstrukturen – einschließlich Fälligkeitsfristen, Zinsbindungsfristen, aktuelle und vergangene Fixings bei variablen verzinslichen Darlehen – detailliert darzustellen sowie schlussfolgernd Prolongationsrisiken erkennen und Zinsszenarioanalysen

durchführen zu können. Die Zinsszenarioanalyse ermöglicht es u. a., die Entwicklung des Durchschnittszinssatzes des Verbindlichkeitsbestandes in verschiedenen Schockszenarien abzuschätzen, was aufgrund der ausgeprägten Kurzfristigkeit des kommunalen Schuldenportfolios extrem wichtig ist. Damit einhergehen muss die Implementierung von Warnmechanismen, wann aus den Kennzahlen eine kritische Entwicklung des Finanzierungshaushaltes abzuleiten ist.

Benchmarking als Instrument kostenseitiger Effizienzsteigerungen im Bereich der pflichtigen Leistungen

Das Gebot der sparsamen Haushaltsführung verlangt eine fortlaufende Prüfung auf Effektivität und Effizienz. Hierbei zeigen Erfahrungen, dass Benchmarking, sprich interkommunale Vergleiche in der Kosten-Leistungs-Rechnung, zweckdienlich sind.

Dies hat bislang im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu kostenbewussteren Prozessen geführt. Einer konsequenten Anwendung bedarf dieses Instrument jedoch verstärkt auch im Bereich der pflichtigen Aufgaben, etwa bei den Leistungen nach Kinder- und Jugendhilfegesetz oder im Pflegebereich. Hier müssen die Benchmarks anderer Kommunen noch stärker in die Verhandlungen mit den Leistungserbringern eingebracht werden.

Freiwillige kommunale Leistungen nur bei Finanzierbarkeit

Freiwillige kommunale Leistungen sind auf ihre unbedingte

Notwendigkeit sowie ihre Finanzierbarkeit hin zu überprüfen. Dies darf jedoch nicht zu einem Kahlschlag im Kultur-, Vereins- oder Sportbereich führen. Sprichwörtlich geht es eher um darum, ob auch noch ein „drittes (kommunales) Schwimmbad“ erforderlich ist. Allerdings dürften derartige Beispiele inzwischen eher Seltenheitswert haben als gängige Praxis sein.

Interkommunale Kooperationsformen

Zu prüfen sind Gemeindegebietsreformen, vor allem mit Blick für eine Straffung der Verwaltungstätigkeit. Geeigneter als die Schaffung räumlich übergroßer Gemeinden⁵⁴ ohne unmittelbaren Bürgerbezug, scheint dabei die Gründung von Zweckverbänden zur gemeinsamen Aufgabenerledigung⁵⁵ oder die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften.

Strikte Konnexität: „Wer bestellt, der bezahlt“

Während die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich im Entscheidungsrecht der Kommunen liegen, ergeben sich die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Fremdverwaltungsaufgaben per Anweisung der Länder bzw. indirekt des Bundes.⁵⁶ Entsprechend ist in den Landesverfassungen das Konnexitätsprinzip festgeschrieben, das eine Finanzausstattung der Kommune entsprechend ihres Aufgabenanfalls eigentlich verlangt. Dies ist jedoch eher Theorie als fiskalische Praxis, denn tatsächlich gibt es zahlreiche Auslegungstreitigkeiten.⁵⁷

Vor allem mit Blick auf die Zukunft ist wesentlich, dass auf der Ausgabenseite das Konnexitätsprinzip zwingende und umfangreiche Beachtung findet. Sozialleistungen gehören strikt nicht in die von den Kommunen zu finanzierende Sphäre.

54 Stilblüten derartiger Landespolitik ist, bspw., dass sich hinter der flächenmäßig viertgrößten Stadt Deutschlands die wenig bekannte Gemeinde Stadt Möckern in Sachsen-Anhalt und auf Platz 3 das ebenfalls weniger bekannte Gardelegen (ebenso in Sachsen-Anhalt) – im Übrigen nach Hamburg und Berlin – befinden (Stand Mai 2013).

55 Vgl. ausführlich Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2003, Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich: Eine Bestandsaufnahme und Bewertung, Kiel.

56 Der Bund darf – seit der Föderalismusreform 2006 – nach Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG aufgrund der fehlenden Mitgestaltungsmöglichkeiten den Kommunen nicht direkt Aufgaben per Bundesgesetz zuweisen. Übertragung von Aufgaben an Kommunen fällt in die Länderhoheit, die wiederum die Pflicht der Länder zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips begründet.

57 Vgl. beispielhaft und anekdotisch: Altenbockum, J. v. 2012, Im Casino föderal, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2012 (Nr. 276), S. 10.

Verschiedene Schritte zur Übertragung von Sozialausgaben auf den Bund sind indes bereits getan. Bei dem anstehenden – und zu klar befürwortenden – Ausbau der frühkindlichen Bildung sowie der Inklusion behinderter und nichtbehinderter Schüler ist jedoch Sorge zu tragen, dass nicht erneut eine Überwälzung zulasten der Kommunalfinanzen eintritt.

V. f) Strategische Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die kommunalen Ausgaben und die gemeindliche Verschuldung bei Existenz eines Finanzreferendums, mit dem zusätzliche Ausgaben von den Bürgern genehmigt werden müssen, signifikant geringer sind als in rein repräsentativen Gemeinden. Es spricht also viel für die These, dass eine nachhaltige Korrektur der kommunalen Finanzpolitik leichter wird, wenn aus Betroffenen Beteiligte werden. Es ist offensichtlich, dass Bürger empfindlich reagieren, wenn für von ihnen nicht gewollte „Neuanschaffungen“ Schulden gemacht werden, die das von ihnen Gewollte oder die nachfolgende Generation einschränken. Ein Blick in die südeuropäischen Länder lehrt, dass Einschränkungen zum Abbau der Schulden über die Köpfe der Beteiligten nicht akzeptiert werden, zumal dann nicht, wenn das von den Bürgern Gewollte, nämlich die Wiederherstellung von Wertschöpfung in der Zukunft, nicht erkannt wird.

Es ist demnach wichtig, bei der strategischen Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz einen breiteren Raum zu geben. Grundlage sind der transparente Bürgerhaushalt sowie die Möglich-

keit von Bürgerentscheiden. Dabei geht es vor allem um die Kostenoffenlegung, die Abstimmungsoption sowie die entsprechende Gebührenfestsetzung, d. h. ein stärkeres Heranziehen der Bürger zu direkter Lasttragung jener Daseinsvorsorge, die im politischen Willensbildungsprozess als nicht nur erwünscht, sondern als notwendig apostrophiert wird.

Nicht verschwiegen werden soll, dass in der politischen Praxis die nötige Konsequenz bei der Gebührenfestsetzung und der damit verbundenen Kostendeckung allzu oft eher gering ausfällt. Dies wird in der Regel begründet mit verteilungspolitischen Aspekten der kommunalen Daseinsvorsorge (die geringsten Deckungsbeiträge sind bei kulturellen Einrichtungen zu verzeichnen!). Dieses Argument verkennt jedoch, dass damit die dauerhafte Leistungserbringung selbst gefährdet wird, denn als Alternative bleibt im Falle einer kommunalen Haushaltssanierung oft nur die Schließung dieser Einrichtungen.

Zur fiskalischen Äquivalenz gehört auch, dass das Konnexitätsprinzip streng eingehalten wird: Aufgabenübertragungen an die Gemeinden dürfen nicht zu Mehrbelastungen der kommunalen Ausgaben führen. Solche Mehrbelastungen treten im Übrigen auch dann ein, wenn für die Erfüllung übertragener Aufgaben Standards angehoben werden. Insofern ist zu überlegen, die Kommunen stärker an der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene zu beteiligen.

Außerdem müssen die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer ständigen Effektivitäts- und Effizienzprüfung unterzogen werden. Das Ergebnis dieser Prüfung ist unbedingt der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Literaturverzeichnis

- Altenbockum, Jasper von (2012): Harte Bretter: Im Casino föderal, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2012 (Nr. 276).
- Bergmann, Sebastian (2012): Kommunale Verschuldungsdiagnose (KVD) geht in 3. Runde: Neue Perspektiven eröffnet für kommunales Schuldenmanagement, in: Betriebswirtschaftliche Blätter, Vol. 61(9).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh.
- Bovenschulte, Andreas/Rudolf Hickel/Carsten Sieling (Hrsg. Julius-Leber-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung) (2013): Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, Hamburg.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2012): Kommunale Kassenkredite, BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 7, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2013): Deutsches Stabilitätsprogramm: Aktualisierung 2013, Berlin.
- Deubel, Ingolf (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt: Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach.
- Deutsche Bundesbank (2013): Statistik der Öffentlichen Finanzen, Monatsbericht April, Frankfurt am Main.
- Eichel, Hans/Philipp Fink/Heinrich Tiemann (Hrsg. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung) (2013): Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt: Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn.
- Freier, Ronny/Verena Grass (2013): Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 16, S. 13-21.
- Gröpl, Christoph/Friedrich Heinemann/Alexander Kalb (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits: Eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 11(2), S. 178-203.
- Groh, Katrin (2010): Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Vol. 20(1), S. 1-8.
- Herrmann, Karolin (Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.) (2011): Kommunale Kassenkredite: Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn.
- KfW Bankengruppe (2013): KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2003): Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich: Eine Bestandsaufnahme und Bewertung, Kiel.
- Rehm, Hannes/Sigrid Matern-Rehm (2010): Kommunalfinzen, Wiesbaden.
- Scherf, Wolfgang (2011): Öffentliche Finanzen: Einführung in die Finanzwissenschaft, Konstanz.
- Scherf, Wolfgang (2013): Kommunalfinzen und Finanzausgleich, in: WISU Das Wirtschaftsstudium, Vol. 42(2), S. 228-233.
- Schulze, Elmar (2011): Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 3, S. 49-60.
- Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Vierteljährige Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Vierteljährige Kassenergebnisse Kernhaushalte Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände, Wiesbaden.

Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen

THESENPAPIERE DES MANAGERKREISES:

Eurobonds. Aufregerthema oder Lösungsansatz? Beiträge zur aktuellen Debatte, August 2013

Ratingagenturen: Sind sie notwendig, überflüssig, notwendiges Übel oder schädlich?, November 2012

Basel III und Mittelstandsfinanzierung, Oktober 2011

**Finanzmarktregulierung: Einführung einer Bankenabgabe und Finanztransaktionsteuer
auf deutscher und europäischer Ebene**, Juli 2011

Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse, Mai 2011

**Nachhaltiges Wachstum finanzieren – Strategien und Finanzierungsinstrumente
für eine Green Economy**, November 2010

Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen, Mai 2010

Diese und weitere Thesenpapiere finden Sie zum Download auf:

www.managerkreis.de