

Deutsche Kommunen – Finanzierung in unsicheren Zeiten

Die Wirtschafts- und Finanzkrise wirkt sich mittlerweile auch auf die Kommunalfinanzierung in Deutschland aus. So ziehen sich immer mehr Banken aus der Kommunalfinanzierung zurück.¹ Die verbleibenden Kreditgeber prüfen – so der Bundesverband der deutschen Banken – verstärkt die Bonität der Kommunen, bevor sie Kredite vergeben.² Wie können die Kommunen aus eigener Kraft auf diese neue Situation reagieren?



Prof. Dr. Hannes Rehm
Präsident der Industrie- und
Handelskammer Hannover
Mitglied des Beirats des Instituts
für den öffentlichen Sektor

Zusätzlich zu den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise wird aufgrund der Staatsfinanzierungskrise und der deutlich verschlechterten Bonitäten staatlicher Schuldner die bisherige Begünstigung öffentlicher Titel hinterfragt. Bislang wurden diese als absolut sichere Aktiva angesehen und deshalb mit einem Risikogewicht von Null versehen und damit nicht mit Eigenkapital unterlegt. Nun wurde deutlich, dass auch öffentliche Titel, wie die Ereignisse in Griechenland zeigen, zu Hochrisikopapieren werden können. Deshalb plädiert unter anderem der Vorsitzende des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht dafür, im Rahmen der anstehenden Regulierungsreformen staatliche Papiere zukünftig nicht mehr mit Null zu bewerten, sondern ihnen ein positives Risikogewicht zuzuweisen.³ Wenn sich diese Auffassung durchsetzen sollte, hätte dies nicht nur Konsequenzen für das Volumen und die Bepreisung des Kommunalkredits auf der Angebotsseite, sondern hätte ebenso Rückwirkungen auf die Liquiditätskennzahlen. Auch hier wäre dann die Risikoeinstufung staatlicher Papiere als ständig zum Nominalwert veräußerbare und deshalb hochliquide Titel anzupassen. Beide Reaktionen der zustän-

digen Bankenaufsicht (Änderung der Risikogewichtung und -einstufung) würden die Bereitschaft der Kreditinstitute für die Staatsfinanzierung – verglichen mit dem Status quo – deutlich einschränken.

Auswirkung auf die Kommunen

Die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände müssen davon ausgehen, dass die Ergiebigkeit der Kredit- und Geldmärkte abnimmt, zumal die Stabilisierung der labilen finanzpolitischen Situation in der Europäischen Union (EU) und der Einsatz der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, „Schutzschirm“) einschließlich der vorgesehenen Hebel zu einer weiteren deutlichen Beanspruchung des nationalen und des internationalen Kapitalmarkts führen wird. Eine zusätzliche Verschuldung der kommunalen Ebene wird tendenziell nur um den Preis eines höheren Zinsaufwands möglich sein. Angesichts der angespannten Situation der Kommunalhaushalte ist hier jedoch kaum noch Spielraum für eine höhere Quote gegeben, obwohl der Anteil der Zinsausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben zurzeit bei nur 2,5 Prozent liegt.

Neben der Schuldenkrise rechnen die Kommunen laut einer im März 2012 veröffentlichten Studie der Commerzbank aufgrund der für Bund und Länder zukünftig geltenden Schuldenbremse (Art. 109 und Art. 115 GG) zusätzlich sowohl mit

¹ Behördenpiegel (April 2012): Kreditgeber ziehen sich zurück

² Bundesverband der deutschen Banken e.V. (April 2012): Positionspapier des Bankenverbands zu den Perspektiven der Kommunalfinanzierung

³ Vgl. Kronberger Kreis/Stiftung Marktwirtschaft (2011): Systemstabilität für die Finanzmärkte; Vgl. TOP-Aufseher rüttelt an Tabu. In: Financial Times Deutschland vom 10.11.2011

einer Verteuerung als auch mit einer Verknappung des Kreditangebots.⁴ Parallel zu dieser Entwicklung nimmt die Kreditfähigkeit der Kommunen aus Sicht der Märkte ab. Die Kreditinstitute differenzieren in einem internen Rating zunehmend nach der Eigenbonität der Kommunen.⁵ Sie stützen sich dabei auf die Analyse von Rating-Agenturen, die sich nunmehr zunehmend auch mit der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen befassen. So hat zum Beispiel die Rating-Agentur Fitch Anfang 2010 eine Studie zur Bonitätseinschätzung deutscher Kommunen vorgelegt.⁶ Demnach wurden mehr als 20 Prozent der untersuchten Kommunen als schwach oder sehr schwach eingestuft. Diese Einschätzung basiert auf Kennziffern, die sich jeweils auf den Verschuldungsstand sowie die kommunalen Einnahmen und Ausgaben pro Einwohner beziehen, aber auf die Zinsausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben ebenso abstellen wie auf die Haushaltsergebnisse auf der Basis von Doppik-Kennzahlen.⁷

Man sollte diese Entwicklung nicht mit der (zum Teil berechtigten) Kritik an der Arbeit der Rating-Agenturen⁸ beiseiteschieben, denn die Entwicklung hin zu einem eigenen Rating der kommunalen Bonität führt dazu, dass die Banken – auch unter dem Eindruck der Schuldenkrise – zu der Einschätzung gelangen, dass es risikolose Anlagen nicht mehr gibt. Die (bundes-eigene) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat in diesem Zusammenhang zum Beispiel eine pauschale Begrenzung des jeweiligen kommunalen Kreditrahmens bei Direktkrediten auf maximal 750 Euro pro Einwohner festgelegt.⁹

In dem damit einhergehenden Absichten der Refinanzierungskosten wird auch ein Weg zur Disziplinierung der kommunalen Finanzpolitik durch die Märkte gesehen.¹⁰ Diese Tendenz wird sich fortsetzen. Die erwähnten regulatorischen Änderungen werden einerseits die Kreditinstitute in Zukunft immer stärker dazu veranlassen, ihre Preisstellung (Margengestaltung) gegenüber den kommunalen Schuldnern nach derartigen Kriterien zu differenzieren. Andererseits zeigen empirische Studien, dass Instrumente einer nachhaltigen Haushaltspolitik – zum Beispiel Verschuldungsregelungen – die Refinanzierungskosten öffentlicher Schuldner positiv beeinflussen.¹¹

Handlungsoptionen der Kommunen

Wie können die Kommunen auf diese Tendenz einer zunehmenden Verengung der Refinanzierungsmöglichkeiten einerseits sowie ihrer abnehmenden Kreditfähigkeit andererseits reagieren?

Eine operative Antwort ist die Optimierung der Zins- und Tilgungsleistungen auf die ausstehende Schuld (Schuldenmanagement) und die damit mögliche indirekte Erweiterung des Kreditfinanzierungsspielraums. Diese Versuche waren bislang jedoch nicht sehr erfolgreich. Sie setzen zum einen eine qualifizierte Beratung – das heißt die transparente Darstellung von Chancen und Risiken – durch die Kreditinstitute voraus. Zum anderen stellen sie erhebliche Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit des kommunalen Schuldenmanagements.¹² Auf beiden Seiten zeigten sich in den zurückliegenden Jahren erhebliche Defizite. Dies hat die Kommunalaufsicht dazu veranlasst, durch entsprechende Erlasse deutliche Restriktionen für solche Gestaltungen (zum Beispiel durch Zinsswaps und andere Finanzderivate) vorzugeben. Richtig ist, dass die Struktur der

bestehenden Schuld hinsichtlich der Transparenz über bestehende Zinsbindungen, Durchschnittsverzinsungen, Umfang und Struktur des künftigen Cashflows vielerorts verbesserungsfähig ist. Daran wird – zum Teil auch mit Unterstützung der kreditwirtschaftlichen Verbände – gearbeitet.¹³ Derartige Ansätze können aber nur eine bestehende Situation optimieren. Die Frage ist daher, welche Instrumente für eine wirkliche Weichenstellung in der kommunalen Haushalts- und Finanzpolitik verfügbar sind, um nicht nur die Einnahmesituation der Kommunen zu verbessern, sondern auch grundsätzlich den Kreditbedarf zu reduzieren.

Steuerung zukünftiger Verschuldungspolitik

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Steuerung der künftigen kommunalen Verschuldungspolitik. Dabei muss sich das Verständnis der kommunalen Kreditaufnahme wandeln. Hier ist zunächst daran zu erinnern, dass das kommunale Haushaltsrecht traditionell zwischen den Krediten für Investitionen einerseits und den Kassenkrediten andererseits unterscheidet. Bei den Investitions- bzw. Deckungskrediten fußt die vorgesehene Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen auf der Überlegung, dass mit diesen bleibende und durch zukünftige Generationen nutzbare Gegenwerte zur Verschuldung geschaffen werden, was eine teilweise Verlagerung der Finanzierung in die Zukunft rechtfertigt. Diese „Goldene Regel“ der Kreditfinanzierung ist auch der Grund, weshalb Kreditlaufzeiten und Nutzungsdauer von Investitionen häufig aufeinander abgestimmt werden. Kassenkredite – bzw. in der Terminologie der Doppik „Kredite zur Liquiditätssicherung“ – sind nur für die kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehen und daher grundsätzlich auf eine kurze Laufzeit angelegt.¹⁴

4 Commerzbank (2012): Auswirkung der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene

5 Vgl. Budäus, D. (2006): Rating von Bund, Ländern und Kommunen: Wie kreditwürdig ist der öffentliche Sektor?, in: Hill, H. (Hrsg.) (2006): Die Zukunft des öffentlichen Sektors

6 Vgl. Fitch-Ratings (2010): German Länder and Municipalities: Rating Approaches and Current Rating/Credit-Profiles

7 Vgl. Rehm, H.; Tholen, M. (2008): Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin

8 Gegenwärtig wird in Deutschland wieder verstärkt über die Einführung einer gesonderten Rating-Agentur für staatliche und supranationale Organisationen diskutiert. Vgl. hierzu auch: Zeit Online (17.4.2012): Die Bertelsmann Stiftung legt Konzept für Rating-Agentur vor

9 Städtetag Nordrhein-Westfalen (2011): Eildienst – Information für Rat und Verwaltung, Heft 7/8

10 Vgl. Blankart, C. B. (2007): Föderalismus in Deutschland und in Europa

11 Vgl. Feld, L. P.; Kalb, A.; Moessinger, M.-D.; Osterloh, S. (2011): Sovereign Bonds Market: Reactions to fiscal rules and no-bail-out-clauses – The Swiss Experience, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

12 Vgl. Birkholz, K.: Zielsetzungen und Rahmenbedingungen eines kommunalen Debt Managements, in: Schauer, R.; Budäus, D.; Reichard, C. (Hrsg.) (2007): Public and Non-Profit Management, Arbeitsbericht und Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich.; Wambach, M.; Stark, G.; Etterer, A. (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement; Lenk, T.; Rottmann, O. (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement

13 Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2010): Die kommunale Verschuldungsdiagnose. Bestandsaufnahme und Entscheidungshilfen zur kommunalen Entschuldung, 152. Finanzausschuss des Deutschen Landkreistages, Berlin, 28.9.2010

14 Vgl. Heinemann, F. (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr; Hermann, K. (2011): Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite in: Wirtschaftsdienst

Mit der Einführung der Doppik in die kommunale Rechnungslegung verliert die Investitionsschranke einen Teil ihrer ursprünglichen Bedeutung. Die Doppik fußt auf einem viel umfassenderen Schutzkonzept, dem Ressourcenverbrauchskonzept. Danach sollen Aufwand und Ertrag und damit Vermögensveränderungen generationengerecht erfasst und ausgeglichen werden. Jede Generation soll die Ressourcen erwirtschaften (Ertrag), die sie verbraucht (Aufwand). Die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Unter Steuerungsgesichtspunkten ist zudem weniger die Bindung an Investitionen als vielmehr die Klassifizierung nach Laufzeiten sinnvoll, da anhand der Fristen die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Laufzeiten sind Grundlage für die Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Hinzu kommt: Wenn die Investitionsschranke mit der Umsetzung der Schuldenbremse auch auf Bundes- und Landesebene (2016 bzw. 2020) entfällt, wird diese im kommunalen Haushaltsrecht ebenfalls zunehmend an Bedeutung verlieren.¹⁵

Die kommunale Verschuldungspolitik sollte im Rahmen der Doppik stärker auf die Nachhaltigkeit im Sinne des Ressourcenverbrauchskonzepts und der Generationengerechtigkeit ausgerichtet sein. Das bedeutet eine primäre Ausrichtung an den durch Zahlungsströme künftig ausgelösten Belastungen durch Ausgaben für Zinsen und Tilgung. Man sollte dieses Instrument nutzen, auch wenn der Aussagekraft der Doppik Grenzen gesetzt sind. Das gilt insbesondere für die Erfassung und Bewertung der kommunalen Leistungen, die umso problematischer sind, je mehr die Leistung den Charakter eines öffentlichen Gutes hat. Man wird auch bei diesem Ansatz damit leben müssen, dass es hier bis auf Weiteres eine Vielfalt an Regelungen geben wird, denn jedes Bundesland kann wählen, wie (welche Bewertungsansätze)

und inwieweit (Wahlmöglichkeiten zwischen Doppik und Kameralistik) es die Doppik einführt.¹⁶ Gleichwohl sollte man sich bei der künftigen Ausrichtung der Kommunalverschuldung dieses Ansatzes bedienen. Er löst nicht die Probleme, aber er liefert die entsprechenden Steuerungsimpulse.¹⁷

Kommunales Risikomanagement

Ein zweites Element eines nachhaltigen Finanzierungskonzepts sollte ein kommunales Risikomanagement sein.¹⁸ Die Doppik schafft für einen solchen Ansatz wesentliche Voraussetzungen, da sie die Vorbelastungen künftiger Haushalte im Primärsaldo verdeutlicht. Eine mögliche Plattform für die Risikoabschätzung auf mittlere Sicht und auch für deren Adressierung kann der Finanzplan sein. In einer Szenariotechnik können hier verschiedene Risikoausprägungen betrachtet und bewertet werden. Eine Alternative dazu stellt die Integration von Aussagen¹⁹ zum Risikomanagement im Vorbericht dar; dieser ist dem Haushaltsplan beizufügen. Schließlich ist auf das Instrument des Rechenschaftsberichts auf der Grundlage des Gesamtabchlusses zu verweisen, für den in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein bereits die kommunalrechtlichen Grundlagen geschaffen sind.²⁰ Der Gesamtabchluss erhöht für alle Beteiligten die Transparenz des kommunalen Handelns, wenn auf dieser Grundlage ein für die Allgemeinheit verständlicher Rechenschaftsbericht entwickelt wird. Diese Instrumente können durch ein Frühwarnsystem ergänzt werden, das einige Bundesländer (beispielsweise Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) bereits etabliert haben.²¹ In Sachsen wird zum Bei-

spiel anhand eines Kennzahlensystems eine Kategorisierung der Kommunen in vier Gruppen vorgenommen. Zu diesen Kennzahlen gehören unter anderem die Verschuldung, Nettoinvestitionsmittel, Rücklagen und Personalkosten. Kommunen, die in die Kategorie „Problemgemeinden“ fallen, werden intensiv durch die Aufsicht begleitet und beraten. Das System dient dabei als Signalgeber für weiterführende Analysen. Erfolgsfaktoren für derartige Systeme sind die Aktualität der Daten, die Öffentlichkeit des Systems sowie eine enge Kommunikation zwischen allen Ebenen. Der Austausch und die Kooperation zwischen den Kommunen, auch aus verschiedenen Bundesländern, und die Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden kann die Wirksamkeit dieses Ansatzes unterstützen.

Fazit

Die Verknappung und Verteuerung von Kommunalkrediten stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Bestimmte finanzielle Rahmenbedingungen entziehen sich dem Gestaltungsspielraum der Kommunen, da sie hier auf eine adäquate finanzielle Ausstattung durch die Länder bzw. den Bund angewiesen sind. Hier müssen übergeordnete Maßnahmen wie zum Beispiel die Gemeindefinanzreform greifen. Jedoch können Kommunen den Herausforderungen wie beschrieben auch selbst begegnen, indem sie ihr derzeitiges Schuldenmanagement verbessern. Außerdem sollten sie die Möglichkeiten der Doppik nutzen, um ihre Verschuldungspolitik im Sinne des Ressourcenverbrauchskonzepts zu gestalten und mithilfe eines Risikomanagements mögliche Problemfelder frühzeitig zu erkennen. Insofern sollten die Kommunen ihre Verschuldungskrise als Chance begreifen, grundsätzliche Weichenstellungen der Steuerung des kommunalen Handelns einzuleiten, um die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung abzusichern und spätere Generationen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren. ▀

15 Vgl. Deutsche Bundesbank (2011): Die Schuldenbremse in Deutschland – wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, in: Monatsbericht Oktober; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011): Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge

16 Bis 2016 werden in zwölf von 16 Bundesländern die Gemeinden die Systematik wechseln, während in den verbleibenden Bundesländern keine verbindlichen Fristen bestehen.

17 Vgl. Budäus, D./Hilgers, D. (2011): Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise

18 Vgl. Scholz, F./Schüler, A./Schwintowski, H.-P. (Hrsg.) (2005): Risikomanagement der öffentlichen Hand

19 Vgl. Schwarting, G. (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung

20 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2009): Kommunaler Gesamtabchluss – Die Gestaltung des „Konzerns Kommune“

21 Vgl. Brandt, I. (2008): Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Analyse kommunaler Finanzen