

## Kommunalkredit

# Keine garantierte Einstandspflicht für insolvente Kommunen

In vielen Kommunen herrscht Haushaltsnot und der Schuldenberg wächst weiter. Vielerorts können auch Ausgabenkürzungen nicht die nötige Entlastung bringen. Doch eine Insolvenz ist gesetzlich ausgeschlossen. Muss also das jeweilige Land einspringen? Der Autor verneint, denn eine Einstandspflicht sieht er nicht als zwingend gegeben an. Es steht in der Macht des Souveräns, also des Landesparlaments, zu entscheiden, ob das Land für seine Kommunen finanziell einstehen will und kann oder eben nicht. Für die Kreditgeber ist demnach keineswegs sicher, dass sie alle Forderungen gegen eine bankrotte Kommune durchsetzen können. Angesichts des drohenden Schadens dürfte jedoch sowohl der Kommune als auch ihren Gläubigern an einer „geräuschlosen“ Lösung gelegen sein. (Red.)

Die Finanzlage vieler Kommunen ist prekär. Trotz sprudelnder Steuereinnahmen konnten viele Kommunen auch in den konjunkturell guten Zeiten der letzten Jahre ihre Haushalte nicht ausgleichen.<sup>1)</sup> Dies betrifft insbesondere die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Hinsichtlich der problematischen Kassenkreditverschuldung sind auch die hessischen Kommunen zu berücksichtigen. Auf die hohe Verschuldung vieler Städte und Gemeinden wird phasenweise in den Medien aufmerksam gemacht.<sup>2)</sup>

### Finanzpolitische Ausgangslage

Immer wieder ist in diesem Zusammenhang die Annahme vorzufinden, dass für eine zahlungsunfähige Kommune, die ihre Gehälter, Rechnungen und sonstigen Verbindlichkeiten nicht mehr bezahlen kann, immer und sofort das Land einspringen und alle offenen Forderungen übernehmen würde. Dabei ist eine Pleite

einer Kommune im bestehenden Rechtsrahmen schlichtweg nicht vorgesehen. Durch die Einbindung in den Steuerverbund, die Zuweisung von Finanzmitteln über den kommunalen Finanzausgleich, die Generierung eigener Einnahmen und nicht zuletzt der Aufnahme von Krediten sollte die Liquidität der Städte und Gemeinden stets gesichert sein. So sehen die Gemeindeordnungen und das Haushaltsrecht vor, dass die Kommunen sparsam und wirtschaftlich mit ihren Mitteln haushalten, den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und Kredite nur subsidiär, im Rahmen ihrer dauernden Leistungsfähigkeit und nur für investive (= rentierliche) Zwecke aufnehmen. Ansonsten schreitet die Kommunalaufsicht ein und stellt mit ihren zur Verfügung stehenden Instrumenten die geordnete Haushaltswirtschaft wieder her.

Die Realität sieht anders aus. Die Vorgaben werden vielerorts unterlaufen, während die Kommunalaufsicht aufgrund politischer Erwägungen oder mangels überzeugender Alternativen nicht einschreitet.<sup>3)</sup> In den Krisenkommunen wachsen die Probleme seit Jahrzehnten und machen eine Kehrtwende schwierig und teuer. Auf dem einmal eingeschlagenen Weg sehen sich die Verantwortlichen in einer Vergeblichkeitsfalle, unternehmen nur halbherzige Reformversuche und wollen am Status quo nichts ändern.

Dabei ist die Lage der Kommunen verzwick: Der einzelgemeindliche Finanzausstattungsanspruch ist in seiner konkreten Höhe heftig umstritten, den Kommunen bleibt wenig eigener Spielraum, zusätzliche Einnahmen zu generieren oder Ausgaben zu senken, weil beides

durch Landes- und Bundesrecht hochgradig reglementiert ist. Zudem schwanken gerade die Einnahmen (Stichwort Gewerbesteuer) mitunter heftig, während die Ausgaben auf hohem Niveau stetig sind. Die Gesetzesänderungen der letzten Jahre haben zudem zu einer Erosion der kommunalen Einnahmenbasis geführt, während die Ausgaben kontinuierlich ansteigen, wobei besonders die Leistungen der sozialen Sicherung ins Gewicht fallen. Für freiwillige Aufgaben bleibt im kommunalen Haushalt wenig Platz. Neben einer grundsätzlichen Finanznot vieler Kommunen droht daher immer auch eine akute Zahlungsunfähigkeit. Die formale Überschuldung ist hingegen schon vielerorts eingetreten.<sup>4)</sup>

Trotzdem wird die Bonität deutscher Kommunen in der breiten Öffentlichkeit kaum angezweifelt. Im Vertrauen auf die Zahlungsfähigkeit der Kommunen werden neue Kredite gewährt. Solange neue Kredite fließen, besteht auch kein Grund, an der Zahlungsfähigkeit zu zweifeln. Dieser Zirkelschluss ist das „perpetuum mobile“ der Kommunalfinanzierung und wird zusätzlich in Schwung gehalten durch die Vermutung, dass den finanzschwachen Kommunen durch das Land oder den Bund finanziell beigestanden wird. Dies stellt zugleich die Begründung für die gute Bonität öffentlicher Schuldner und die mühelose Kreditaufnahme der Kommunen dar, weil die Kreditgeber von keinem Ausfallrisiko ausgehen.<sup>5)</sup>

### Bündisches Prinzip

Diese sogenannte Einstandspflicht beruht letztendlich auf den Vorstellungen des „Bündischen Prinzips“, wonach alle Glieder eines Staates zu gegenseitiger Unterstützung verpflichtet sind. Dies führt zu einer Haftungskette, die von den Kommunen über die Länder bis zum Bund reicht. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Interpretation von Verfassungsgrundsätzen, aus der die Gewährträgerhaftung mit Einstandspflicht abgeleitet wird. Aber: Eine gesetzlich eindeutig fixierte Einstandspflicht existiert nicht!<sup>6)</sup>

#### Der Autor

#### Stephan Brand

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Stadt-, Regional- u. Umweltökonomie, Technische Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern



In Ermangelung eines klaren Gesetzes oder Urteils ist die Gewährträgerhaftung eines Landes für seine Kommunen zwar möglich, aber gerade im kommunalen Einzelfall nicht zwingend, weil die kommunale Selbstverwaltung eine institutionelle Garantie darstellt, die für den Einzelfall nur greift, wenn ansonsten die Kommunen in ihrer Gesamtheit bedroht werden. Es gibt zudem auch andere konstitutionelle Grundsätze, die der Interpretation einer Einstandspflicht entgegenstehen. Zu nennen sind beispielsweise das Selbsthaftungsprinzip und die Finanzautonomie der Kommunen.<sup>7)</sup>

Dies kann auch dahingehend verstanden werden, dass eigenständige Körperschaften wie die Kommunen für die finanziellen Folgen ihres Handelns selber einzustehen haben und nicht auf die Unterstützung anderer vertrauen können.<sup>8)</sup> Auf Länderebene wurde dieser Grundsatz durch das „Berlin-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts 2006 bekräftigt, wonach Bundeshilfen nur bei existenzieller Not angebracht sind und ansonsten die Länder ihre Finanzen erst einmal selbst in Ordnung zu bringen haben. Für die Kommunen fehlt es an einer derartigen Klarstellung, die im Falle eines Falles Rechtssicherheit schafft.

## Politischer Entscheidungsspielraum

Gesetzlich eindeutig ausgeschlossen ist hingegen nur das Insolvenzverfahren über das Vermögen von Kommunen.<sup>9)</sup> Eine Insolvenz regelt den Ablauf, wie mit der Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung eines Schuldners umzugehen ist und wie die Beteiligung der Gläubiger vorzunehmen ist. Damit ist aber keineswegs die faktische Möglichkeit einer kommunalen Pleite ausgeschlossen, die es auch in Deutschland durchaus gibt.<sup>10)</sup>

Vielmehr fehlt schlicht und ergreifend eine klare Prozessvorgabe, wie im Falle einer insolventen Kommune die Forderungen und Belange der Betroffenen zu behandeln sind. Das kann gerade für die Kreditgeber von Nachteil sein, weil sie ihre Interessen gegen die Kommunen beziehungsweise den Staat durchsetzen müssen. Der bestehende Rechtsrahmen schützt nur die Institution „kommunale Selbstverwaltung“ und bietet für die Gläubiger allenfalls als drittgeschützter Rechtsreflex eine Schutzwirkung für ihre Forderungen gegenüber einer insolventen Kommune.

Somit müsste im Falle einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit ein Gericht die verbindliche Interpretation der Einstandspflicht vornehmen. Weil dies aller Voraussicht nach zu viel Zeit in Anspruch nimmt, bleibt es eine politische ad hoc Entscheidung, wie mit einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit umzugehen ist.<sup>11)</sup> Ähnlich wie im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise kann dies zu einem finanziellen Hilfspaket wie im Falle Griechenlands oder einem einseitig verfügten Schuldenschnitt (und damit einer defacto Enteignung der Gläubiger) wie im Falle Zyperns führen.

Bereits in den späten neunziger Jahren wurde bei kommunalen Zahlungsproblemen durch den Innenminister des Landes Brandenburg verkündet, dass das Land nicht für insolvente Kommunen einspringt.<sup>12)</sup> Ob dieser Kurs tatsächlich durchgehalten wird, hängt von der politischen Durchsetzbarkeit ab. Ausschlaggebend sind die politischen Kosten und Nutzen, die sich für die verantwortlichen Entscheidungsträger ergeben.<sup>13)</sup>

Diese resultieren aus der Größe und Bedeutung der betroffenen Kommune und den Volumina des finanziellen Problems. Damit lassen sich vier Kategorien zur Beschreibung der Wahrscheinlichkeit eines Bail-outs ableiten (vergleiche die Abbildung).<sup>14)</sup>

- Ist die Kommune sehr bedeutend für die Politik, wird es eher zu einer Finanzhilfe kommen („too big to fail“).
- Auch bei kleinen unbedeutenden Kommunen mit vergleichbar kleinen Finanzproblemen kann es zu einem Bail-out kommen, weil das Land keinen Präzedenzfall eines Zahlungsausfalls schaffen will („too small to fail“).
- Ist hingegen das finanzielle Problem zu groß, als dass das Land dies selbst stemmen könnte, würde es schon aus eigenem Interesse heraus einen Default ins Auge fassen („too big to bail-out“).
- Ebenso könnte das Land bewusst ein Exempel statuieren, wenn die Größenordnungen des Finanzproblems noch überschaubar sind („small enough to fail“).

## Gravierende Folgewirkungen

So oder so hat das Land nur die Wahl zwischen „Pest und Cholera“, denn jede Entscheidung ist mit gravierenden Nachteilen verbunden. Wenn einer Kom-

mune finanziell geholfen wird, werden alle anderen Kommunen, die ebenfalls in finanziellen Schwierigkeiten stecken, auch Unterstützung verlangen. Zugleich werden sich solche Kommunen benachteiligt fühlen, die für sich in Anspruch nehmen, bislang gut gewirtschaftet zu haben. Somit wird die haushaltspolitische Disziplin dauerhaft untergraben.<sup>15)</sup>

Hingegen wäre auch der Default einer zahlungsunfähigen Kommune mit negativen Effekten verbunden. Es würde sehr wahrscheinlich zu einer großen Verunsicherung bei den Kreditgebern führen und die Finanzierungsmöglichkeiten aller anderen Kommunen in Mitleidenschaft ziehen. Auch der Ausfall zentralörtlicher Funktionen einer Kommune würde benachbarte Gemeinden beeinträchtigen. Zudem wäre ein derartiger, ungeordneter Ausfall der kommunalen Aufgabenwahrnehmung kaum mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbar.<sup>16)</sup>

## Ordnungspolitische Lösungsansätze

Bislang sind derartige Krisenszenarien zum Glück nur Spekulation. Solange Kommunen sich über neue Kredite finanzieren können, kann eine Zahlungsunfähigkeit abgewendet werden. Erst in dem Moment, ab dem kein frisches Geld mehr fließt, droht eine akute Finanznot. Zwar gab es auch in der jüngeren Vergangenheit ernst zu nehmende „Kreditklemmen“, die jedoch unter Beteiligung des Landes stillschweigend gelöst werden konnten.<sup>17)</sup> Keiner der Beteiligten hat ein Interesse daran, dass solche Probleme publik und somit zur „selbsterfüllenden Prophezeiung“ werden.

Auch die Kreditgeber haben sich mit der jetzigen Situation gut arrangiert. Trotz wachsender Zweifel ist ihnen nicht daran gelegen, dass das Geschäft mit dem Kommunalkredit austrocknet. Dies gilt umso mehr für die Kommunen selbst und die Länder, weil die Möglichkeit der Schuldenfinanzierung ein komfortabler Weg darstellt, grundsätzliche Mängel des Gemeindefinanzsystems zu überdecken und Leistungen der öffentlichen Hand ohne unbeliebte Abgabenerhebung zu finanzieren.

Diese Situation ist aber kein überzeugender Lösungsansatz für die kommunale Finanzmisere. Es fehlen ein dauerhaft wirksamer Krisenmechanismus und ein im Vorfeld klar geregelt Verfahren, was

bei einer akuten Haushaltsnotlage von allen Beteiligten an Lösungsbeiträgen erwartet wird.<sup>18)</sup> Die Aufnahme neuer Kredite stellt keine nachhaltige Lösung dar. Gerade für öffentliche Aufgaben ist die Finanzierung über Steuern angebracht, weil es keine Rendite gibt, über die anfallende Zins- und Tilgungslasten bezahlt werden können.<sup>19)</sup> Daher muss die Möglichkeit der Verschuldung der öffentlichen Hand strikt begrenzt werden. Politisch-rechtliche Regeln sind dafür nicht ausreichend, denn notwendige Ausnahmen werden von der Politik immer wieder genutzt, den „echten“ Haushaltsausgleich zu umgehen und Ausgaben lieber über Schulden zu finanzieren, statt sich bei Bürgern und Wählern mit neuen Abgaben unbeliebt zu machen.<sup>20)</sup> Daher bedarf es zusätzlicher Mechanismen, die an den Eigeninteressen der Beteiligten ansetzen, also marktwirtschaftlich funktionieren.

Beispielsweise müssen verstärkt die Kreditgeber mit ins Boot geholt werden, ihre bisher leichtfertige Kreditvergabepraxis zu überdenken. Dies könnte über ein kommunales Insolvenzverfahren geschehen, worin geregelt wird, dass sich die Kreditgeber bei einer kommunalen Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit im Wege eines Planverfahrens an der Sanierung der Kommune zu beteiligen haben. Sie werden daher im Vorfeld ihre Kredite vorsichtiger vergeben und das Ausfallrisiko besser einpreisen (Marktdisziplinierungshypothese). Die Folge wäre eine einzelgemeindlich differenzierte Kreditvergabepolitik auf Basis eines Kommunalratings, wie es im Ansatz bereits heute von vielen Banken praktiziert wird. Für Kommunen mit schwacher Bonität würden sich Kredite verknappen und verteuern.

In einem derartigen Insolvenzverfahren für öffentliche Schuldner müssen die kommunalen Besonderheiten und der Systemwechsel natürlich ausreichend berücksichtigt werden, damit es zu keinem ungeordneten Ausfall der kommunalen Aufgabenwahrnehmung kommt. Hierzu gibt es eine ganze Reihe an überzeugenden Vorschlägen und internationalen Erfahrungswerten.<sup>21)</sup>

Letztendlich geht es in der dieser Debatte um ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen. Es muss festgelegt werden, wie viel finanzpolitische Freiheit den Kommunen zugestanden werden soll. Im föderalen System der Bundesrepublik muss eine Balance zwischen einer zentralen und einer eher dezentralen Entscheidung über Tätig-

keitsumfang, Einnahmen und Ausgaben untergeordneter Körperschaften gefunden werden.

Mit mehr Eigenständigkeit der Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben geht auch mehr Verantwortung für die Konsequenzen der lokalen Finanzpolitik einher. Andernfalls müssten die übergeordneten Ebenen von Bund und Land ihre Einflussnahme und Kontrolle der Kommunen noch stärker ausüben als es bereits geschieht, wenn den Kommunen weiterhin ein Schutz vor den Folgen ihres Handelns wie zum Beispiel in Form einer garantierten Einstandspflicht gewährt werden soll. Dann wären auch andere Anreizmechanismen für eine nachhaltige Finanzpolitik, wie sie mittels eines kommunalen Insolvenzverfahrens initiiert werden, gar nicht notwendig, weil in Ermangelung eigenständiger Handlungsoptionen auf kommunaler Ebene kein Spielraum mehr für eigene Fehler bestehen würde.

### Mehr Handlungsautonomie

Überzeugend ist eine derart beschnittene Selbstverwaltung jedoch nicht, sodass den Städten und Gemeinden als „Schule der Demokratie“ mehr Handlungsautonomie zugestanden werden sollte. Damit geht auch die Notwendigkeit einer stärkeren Trennung der Aufgabenbereiche von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Finanzbeziehungen einher. Für übertragene Aufgaben muss die strikte Konnexität gewahrt werden, um zu verhindern, dass Kommunen für Entscheidungen anderer Ebenen zur Rechenschaft gezogen werden. Dies bedeutet im Endeffekt zugleich mehr Wettbewerb zwischen den Kommunen mit Gewinnern und Verlierern. Davor fürchten sich auch viele Vertreter in den Reihen der Kommunen selbst. Wer aber kommunale Selbstverwaltung ernst nimmt, sollte sich vor diesen Folgen nicht ängstigen. Es gilt, in Deutschland mehr Föderalismus zu wagen!

#### Fußnoten

<sup>1)</sup> Vergleiche Statistisches Bundesamt (2013): Öffentliche Schulden 2012 um 2,1 Prozent auf 2 072 Milliarden Euro gestiegen. Pressemitteilung Nr. 112 vom 22. März 2013.

<sup>2)</sup> Vergleiche Bertelsmann Stiftung (2013): Finanzlage der Kommunen spitzt sich zu. Pressemeldung vom 20. August 2013.

<sup>3)</sup> Vergleiche B. Holler (2012): Liquiditätskredite außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. In: Forschung für Kommunen Arbeitspapier 01/2012.

<sup>4)</sup> Vergleiche F. Hornfischer (2010): Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen. Stuttgart, S. 117.

<sup>5)</sup> Vergleiche F. Cranshaw (2007): Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen. Berlin, S. 203 f.

<sup>6)</sup> Vergleiche E. Schulze (2011): Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung. In: der Gemeindehaushalt 3/2011, S. 51.

<sup>7)</sup> Vergleiche F. Boettcher (2012): Finanzhilfen für Kommunen? – Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften. In: Forschung für Kommunen Arbeitspapier 02/2012, S. 3.

<sup>8)</sup> Vergleiche J. Oebbecke (1999): Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen? In: Erichsen, H.-U. (Hrsg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Köln, S. 165 ff.

<sup>9)</sup> § 12 Abs. 2 Satz 2 InsO ermöglicht den Ländern, die Insolvenzunfähigkeit der Kommunen festzulegen. Alle Bundesländer haben davon Gebrauch gemacht und dies in der Regel in der Gemeindeordnung fixiert.

<sup>10)</sup> Vergleiche M. Hoffmann (2012): Die geordnete gebietskörperschaftliche Insolvenz am Beispiel deutscher Kommunen. Frankfurt am Main und Hamburg, S. 69. Den Bankrott mancher Kommunen wird von vielen Autoren gesehen, eine regelrechte Zahlungsunfähigkeit ist jedoch umstritten, wobei es auch dafür Hinweise gibt.

<sup>11)</sup> Vergleiche S. Brand (2012): Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik. Kaiserslautern, S. 148 ff.

<sup>12)</sup> RErL III Nr. 89/1994 beziehungsweise III/4 vom 2. Dezember 1994. Vergleiche K. Schwarz (1998): Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs von Kommunen“? Baden-Baden, S. 12.

<sup>13)</sup> Vergleiche J. Prosenjak (2009): Insolvenz subnationaler Gebietskörperschaften – Eine Reformation für die deutsche Finanzverfassung? München, S. 3 f.

<sup>14)</sup> Vergleiche S. Brand (2013): Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot? In: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., H. 2, Februar 2013, S. 87 ff.

<sup>15)</sup> Vergleiche F. Boettcher (2012): Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. In: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5. Jg., Heft 1/2012, S. 65 ff.

<sup>16)</sup> Vergleiche M. Nierhaus / I. Gebhardt (1999): Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen. Berlin, S. 63 f. So auch S. Niederste Frielinghaus (2007): Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen. Stuttgart, S. 226. Die Notwendigkeit des kommunalen Funktionserhalts wird von nahezu allen Autoren gesehen, die sich mit der Thematik beschäftigen haben.

<sup>17)</sup> Vergleiche H. Henneke (2013): Kommunen zu einer „schwarzen Null“ ertüchtigen. In: Der Neue Kämmerer, Ausg. 2, Mai 2013, S. 4. Als Vertreter der kommunalen Spitzenverbände macht der Autor deutlich, dass es keine Fälle akuter Zahlungsunfähigkeit bei deutschen Kommunen gegeben hat. Durch die Beschreibung der Umstände wird jedoch deutlich, dass diese Fälle nur durch das Eingreifen der betroffenen Akteure verhindert werden konnten.

<sup>18)</sup> Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005): Haushaltskrisen im Bundesstaat. Berlin, S. 3.

<sup>19)</sup> Vergleiche L. Feld (2011): Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive. In: Kahl, W. (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat. Tübingen u. Heidelberg, S. 47.

<sup>20)</sup> Vergleiche H. Fehr / B. Genser (2005): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin, S. 151.

<sup>21)</sup> Vergleiche beispielsweise A. Naguschewski (2011): Kommunale Insolvenz. Untersuchungen zu einem Insolvenzverfahren nach Vorbild des US-amerikanischen Chapter 9. Frankfurt am Main.