

Kommunaler Haushalt ohne Nettoneuverschuldung?

Ist der europäische Fiskalpakt auf kommunaler Ebene in Deutschland überhaupt durchsetzbar?

Schuldenbremse und Fiskalpakt

Die zwischenzeitlich in der Verfassung verankerte Schuldenbremse beförderte 2009 bei den Kommunen die Furcht, die Bundesländer könnten ab dem Jahr 2020 das Verbot ihrer Nettoneuverschuldung auf dem Rücken der Kommunen beispielsweise durch eine Verringerung der Zuweisungen an die Gemeinden durchsetzen. Nach Art. 109 GG und Art. 115 GG beziehen sich die Vorschriften zur Schuldenbremse nur auf den Bund und die Bundesländer. Defizite von Gemeinden und Sozialversicherungen blieben wegen „unerfüllbarer Informationsanforderungen“ außen vor. All diese Überlegungen sind nun durch den geplanten Fiskalpakt auf europäischer Ebene obsolet. Danach müssen die kommunalen Schulden den nationalen Gesamtschulden zugerechnet werden. In konjunkturell normalen Zeiten und unter der Voraussetzung, dass die gesamte Schuldenquote des Mitgliedstaates (inkl. Länder und regionale Gebietskörperschaften sowie sonstige Einrichtungen der öffentlichen Hand) nicht mehr beträgt als 60% des BIPs (Verordnung EG Nr. 1497/97 und Verordnung EU 1177/2011 des Europäischen Rates), darf die gesamte Nettoneuverschuldung des Bundes incl. Ländern und Gemeinden 0,5 % des BIP nicht überschreiten; wird die „60% Schulden Hürde“ überschritten (Deutschland erreichte in 2010 schon die 83% Grenze), dann muss sogar ein netto Schuldenabbau realisiert werden. Ansonsten werden automatisch Strafzahlungen fällig. Diese Strafzahlungen beinhalten einen festen und einen variablen Teil. Der feste Teil beträgt 0,2% des BIP – für Deutschland ungefähr € 5 Milliarden. Voraussichtlich wird diese Regelung bereits auf EU Ebene 2014 in Kraft treten. Damit wird die in der Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse überholt und greift grundsätzlich durch Einbeziehung in die nationale Gesamtverschuldung auch für die kommunale Ebene. Natürlich wird dann in den jeweiligen Bundesländern festzulegen sein, wie konkret der kommunale Schuldenabbau vor sich gehen soll. Klar ist aber auch, dass kommunale Nettoneuverschuldungen dann zu Lasten des Schuldenrahmens des jeweiligen Bundeslandes gehen. Bei den Verhandlungen der Bundesregierung mit dem Bundesrat um den Beitritt Deutschlands zum Fiskalpakt wurden in Blickrichtung der Kommunen seinerzeit vom Bund Zugeständnisse gemacht. Diese bezogen sich einmal auf zusätzliche finanzielle Entlastungen wie die Kostenübernahme bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen und zum anderen auf eine befristete Übernahme möglicher Strafzahlungen, soweit diese auf die Neuverschuldung der Gemeinden zurückzuführen sind. Zudem wurde die Einführung sog. „Deutschlandbonds“ vereinbart. Durch gemeinsame Anleihen von Bund, Ländern und Gemeinden würden alle Ebenen vom guten Rating des Bundes profitieren.

Systembruch bei der staatlichen Verschuldungsphilosophie

Bei all diesen (bis 2019 befristeten) Hilfen muss konstatiert werden, dass der Fiskalpakt zu einer grundlegenden Wende der Finanzierungsmöglichkeiten bei vielen Gemeinden führen wird. Eine Finanzierung laufender Ausgaben über neue Kassenkredit wird in absehbarer Zeit kaum noch möglich sein (trotz gestiegener Einnahmen waren die Finanzierungssalden der Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 negativ) und auch die Investitionen werden letztlich nur über den normalen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung realisiert werden können. Es gibt ein grundsätzliches Neudenken bei der Verschuldung öffentlicher Haushalte: die ehemals geltende Regel, dass sich die Nettoneuverschuldung an der Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen zu orientieren hat, wird abgelöst durch ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot in „wirtschaftlich normalen“ Zeiten.

Unterschiedliche Ausgangssituation in den einzelnen Bundesländern

Ende 2011 beliefen sich die Schulden öffentlicher Haushalte in Deutschland auf gut 2 Billionen Euro. Die Anteile, die dabei auf die Gemeinden fielen, waren in absoluten Werten rund 130 Millionen Euro oder anteilmäßig ca. 6,4%. Das scheint auf den ersten Blick relativ wenig, ein Blick auf die Art der Schulden (Stichwort Kassenkredite) und deren Verteilung auf die Bundesländer und innerhalb der Bundesländer zeigt jedoch, dass der Problemdruck außerordentlich unterschiedlich ist. Viele Kommunen werden sich vor unlösbare Aufgaben gestellt sehen.

Die Flächenländer hatten 2011 Kassenkredite von über 44 Mrd. € angehäuft, wobei allein auf NRW ca. 22 Mrd. € entfielen. Kassenkredite sind Kredite, die dem privaten Überziehungskredit ähnlich sind. Sie werden nicht im Haushalt, sondern nur in der Haushaltssatzung als Ermächtigung veranschlagt und dienen vom Wesen her dem unterjährigen Liquiditätsausgleich. In der Praxis hat sich in den letzten Jahren eine Bugwelle an Kassenkrediten gebildet, die eigentlich dem Schuldensinn nach gar nicht vorhanden sein dürfte. Die Kommunalaufsichten reagieren auf diesen Tatbestand unterschiedlich. In NRW hat sie offensichtlich den langfristigen Charakter der Kassenkredite akzeptiert und lässt mehrjährige Zinsfestschreibungen bei der Refinanzierung zu. Es ist keine Wahrsagung, wenn man fest stellt, dass in keinem Bundesland das Problem des Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung vom gesamten Gewicht her so stark in die Handlungsfähigkeit der Gemeinden durchschlagen wird wie in NRW. Schaut man sich die Kassenkredite in Euro pro Einwohner an, so fallen folgende Bundesländer völlig aus dem Rahmen (Durchschnitt der Flächenländer Ende 2011: 589 €): Saarland 1775 €, Rheinland Pfalz 1444 €, NRW 1237 €, Hessen 1048 €. Das nächste Bundesland mit 629 € pro Kopf ist Niedersachsen, das allerdings bereits einen gehörigen Abstand zu dem Spitzenquartett aufweist.

Einführung der kaufmännischen Buchhaltung (Doppik)

Ein Grund für den starken Anstieg der Kassenkredite in den letzten Jahren ist sicherlich in der Einführung der Doppik für den kommunalen Haushalt zu suchen. Für den

Haushaltsausgleich sind nicht mehr Einnahmen und Ausgaben - wie in der Kameralistik maßgebend, sondern Aufwendungen und Erträge. Ohne den letzten Beweis antreten zu wollen, kann man vermuten, dass eine gewisse Großzügigkeit bei der Formulierung des jeweiligen Landesgesetzes und der Praxis der Kommunalaufsicht korreliert ist mit der Zunahme der Kassenkredite. Durch optimistische Wertansätze bei den Bilanzaktiva und der vorsichtigen Einschätzung von Risiken (z.B. bei den Rückstellungen für Altlasten) in den Eröffnungsbilanzen hatte man auch in notleidenden Gemeinden wieder hinreichend Luft zum Haushaltsausgleich über einen Griff in die Rücklagen. Allerdings ist zwischenzeitlich diese Luft durch Erreichen der Überschuldungsgrenze in vielen Fällen aufgebraucht. Im Übrigen müssten verschiedene kommunalrechtliche Regelungen -beispielsweise in NRW zur Haushaltsaufstellung und Haushaltsgenehmigung - angesichts des Verbotes einer Nettoneuverschuldung neu gefasst bzw. ergänzt werden mit Vorschriften zur Finanzierungsrechnung und Bilanz. In der Doppik besagt ein Haushaltsausgleich zunächst noch nichts über den Grad der Nettoneuverschuldung.

Potential zum Schuldenabbau sehr unterschiedlich.

Es mag sicherlich sinnvoll sein, auch für die Kommunen das langfristige Ziel eines Schuldenabbaus zu konstatieren. Die Ausgangslage für die Zielerreichung ist in den Bundesländern wieder sehr unterschiedlich. Trotz guter Einnahmeentwicklung ist der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland insgesamt negativ (Ende 2011: 22 € pro Einwohner). Von den 13 Flächenländern hatten 7 einen positiven Finanzierungssaldo, bei den Defizitgemeinden gesellten sich zu dem bekannten Quartett noch Brandenburg und Schleswig Holstein. Schaut man in die Verteilungsstruktur der kommunalen Schulden unterhalb der Länderebene, so ergeben sich wieder erhebliche Unterschiede. So sind viele Gemeinden in NRW in einer solch verzweifelten finanziellen Situation, dass für sie ein Verbot einer Nettoneuverschuldung schlicht eine Katastrophe bedeuten würde. Personalentlassungen größeren Ausmaßes wären wahrscheinlich nicht ausgeschlossen.

Konsolidierungshilfen

Die besonders betroffenen Bundesländer haben in den letzten Jahren auf diese Situation reagiert. So hat NRW im Jahr 2011 den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ins Leben gerufen. Mit ihm soll überschuldeten oder von der Überschuldung aktuell bedrohten Kommunen nachhaltig geholfen werden (in 2011 waren dies 34 Gemeinden). Dieses Programm finanziert das Land NRW bis zum Jahr 2020 mit insgesamt 3,5 Mrd. €. In einer zweiten Stufe werden ab 2012 insgesamt 27 weitere Kommunen in den Konsolidierungspakt einbezogen, bei denen eine Überschuldung bis 2016 zu erwarten ist. Diese Mittel in Höhe von 2,35 Mrd. € sollen allerdings nicht zusätzlich, sondern im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) bereit gestellt werden. Dies bedeutet natürlich eine relative Schwächung der „reichen“ Gemeinden. Die Konsolidierungshilfen fließen nur bei Erfüllung harter Konsolidierungsmaßnahmen. Der Haushaltsausgleich muss nach 2020 aus eigener Kraft

erreicht werden. Bereits jetzt zeigt sich, dass die vom Land geforderten Erhöhungen der Grundsteuer- und Gewerbesteuersätze von den Gemeinden als erdrosselnd empfunden werden. Eine Analogie zur Diskussion um die EU-Hilfen für Griechenland drängt sich nicht nur oberflächlich auf. Natürlich steht der Bund zunächst für Schuldenüberschreitungen gegenüber der EU gerade. Unzweifelhaft geht der Stärkungspakt Stadtfinanzen in die richtige Richtung und hat bei Städten, die seit Jahren infolge hoher Haushaltsdefizite nicht mehr Herr der eigenen Finanzen sind, Hoffnungen auf eine Wiedererlangung der Finanzautonomie geschürt, aber insgesamt scheint eine gewisse Skepsis angesichts der Gesamtverschuldung v.a. bei den Kassenkrediten durchaus angebracht zu sein. Dies gilt im übrigen auch für die Hilfsmaßnahmen in den anderen Bundesländern insbesondere in Hessen und in Rheinland Pfalz.

Disparitäten zwischen armen und reichen Kommunen nehmen zu.

Der Philosophiewechsel, nämlich weg von der „goldenen Regel, dass in öffentlichen Haushalten Schulden für Investitionen erlaubt und in Hinsicht auf die zeitliche Nutzung der Infrastruktur auch richtig sind, hin zu einem Verbot jeglicher Nettoneuverschuldung und gleichzeitigen Schuldenabbau bei Überschreiten der 60 % Regel, wird in nahezu allen Kommunen gewaltige Auswirkungen auf das Investitionsverhalten und damit die kommunale Infrastruktur haben. Bei den bestehenden großen Unterschieden in der finanziellen Situation zwischen den Kommunen wird kein Weg daran vorbeiführen, dass über die Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) in den Bundesländern eine noch stärkere Umverteilung von den „reichen zu den „armen“ Gemeinden vorgenommen werden muss. Dies wird die kommunale Infrastruktur in Deutschland allgemein schwächen. Die Sanierungsvorgaben im Bereich der Grund- und Gewerbesteuern und das Ausschöpfen von Gebührenhaushalten sowie das Erfinden neuer Steuern, Beiträge und Abgaben (z.B. für Zweitwohnung, Hotelbetten, Einfahren in die City etc.) wird zu gewaltigen Disparitäten nicht nur bei den Gewerbeunternehmen, sondern auch für die Wohnbevölkerung in den jeweiligen Städten kommen. Dies zusammen mit den bereits bestehenden Disparitäten bei der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur wird zu einer Beschleunigung der Verelendung jetzt bereits armer Städte führen. Der Ausgleich über das GFG wird diesen Prozess vielleicht abmildern, aber nicht beseitigen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Diskussionen um zusätzliche Belastungen in einzelnen Städten analoge Züge zur Debatte in Griechenland annehmen werden. Es zeigt sich bei Einzelfällen bereits jetzt, dass bei der Sanierungsplanung der Akzeptanz durch die Bürger zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Was ist zu tun?

Wegen der außerordentlich heterogenen Struktur der finanziellen Ausstattung zwischen den einzelnen Kommunen und den Bundesländern wird es keinen Königsweg zur Problemlösung geben. Es ist vielmehr abzusehen, dass spätestens nach der ersten Strafzahlung durch den Bund infolge kommunaler Nettoneuverschuldungen die hinreichend bekannten Egoisten

zwischen allen beteiligten Gebietskörperschaften aufbrechen werden. Ebenso ist abzusehen, dass die Entlastungsmaßnahmen durch den Bund und die Länder für viele Kommunen nicht ausreichen werden. Die Folge wird sein, dass viele besonders klamme Kommunen mit Schwerpunkt in NRW, Rheinland Pfalz und Hessen im Regen stehen werden und nicht einmal ihre Pflichtaufgaben ordentlich erledigen können.

Natürlich ist es so, dass trotz bereits getätigter Sparbemühungen es in vielen Kommunen noch erhebliche Potentiale bei der Wirtschaftlichkeitsverbesserung gibt. Eigentlich sollten durch die Einführung der Doppik ja solche Potentiale aufgedeckt werden. Leider ist in den meisten Fällen die Einführung in einem gewissen Sparmodus erfolgt. So ist die den Gemeinden z.B. in NRW überlassene Kosten- /Leistungsrechnung vielfach noch nicht einmal im Ansatz vorhanden. Auch die Bildung von Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit bestimmter Leistungen ist im interkommunalen Egoismus versandet. Welcher Bürgermeister will schon Transparenz? Nur zur Information: In England sind solche interkommunalen Vergleiche durch den Gesetzgeber vorgeschrieben. Auch sollte aus den vereinzelt negativen Erfahrungen mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben nicht der falsche Schluss gezogen werden, dass in jedem Fall die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich bleiben sollte. Solches „Kirchturmdenken“ sollte vernünftige Reformen und Aufgabenteilungen nicht verhindern.

Als tatsächlicher Irrweg hat sich erwiesen, dass mit städtischen Schulden spekuliert wurde. Gerade die ärmsten Gemeinden haben beispielsweise mit riskanten Swap-Geschäften viel Geld verloren. Hier sollte weiterhin der Grundsatz beim Umgang mit öffentlichen Finanzen gelten, dass Sicherheit vor Spekulation geht.

Aber auch das beste Management wird in vielen Gemeinden den Quasikonkurs nicht verhindern können. Auftretende Zahlungsunfähigkeiten werden schwer durch eine Ausweitung der Kreditemächtigung in den Haushaltssatzungen zu beheben sein, da viele Banken nicht – zumindest nicht zu normalen Zinsen- zur Kreditvergabe bereit sein werden. Diese Tendenz ist bereits heute sichtbar.

Zur Behebung dieser Misere sind eigentlich nur drei Wege bzw. Kombinationen dieser drei Wege möglich:

1. Bund und Länder entschulden die Gemeinden so weit, dass diese einen Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung nachhaltig realisieren können
2. Die Pflichtaufgaben der Gemeinden werden von Art und Umfang so reduziert, dass Einnahmen und Ausgaben wieder zusammenpassen
3. Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen

Besonders der letzte Punkt ist für viele in der Bundesrepublik undenkbar. Dabei gibt es prominente Beispiele im Ausland. So existiert in den USA das sog. Chapter 9 Verfahren, das seit Anfang der achtziger Jahre bereits in hunderten von Fällen zu Insolvenzverfahren geführt hat. Im Prinzip wäre auch in Deutschland eine Gesetzesänderung in Richtung einer

geordneten Insolvenz möglich. Geordnet hieße dabei, dass die Pflicht- und Weisungsaufgaben auch im Insolvenzfall weiter im notwendigen Umfang erfüllt würden. Zur Disposition stünden alle freiwilligen Aufgaben und die Art und Weise der Erfüllung der pflichtigen Aufgaben. Der Bund deutscher Steuerzahler (BdST) befürwortet die Einführung einer beschränkten Insolvenzfähigkeit. Neben der möglichen Entschuldung bzw. Streckung der Rückzahlung der Kredite sieht er v.a. die „Entschlackung“ der Kommune von überflüssigen Aufgaben und Ressourcen, die Stärkung des Risikobewusstseins und die trennscharfe Definition der pflichtigen Aufgaben als Vorteile an.

Natürlich würde die prinzipielle Insolvenzfähigkeit dazu führen, dass die Kommunalkredite nicht mehr als risikolos angesehen werden könnten (Eigenkapitalunterlegung notwendig) und die Risikobewertung mit einem Rating ermittelt werden. Nun ist es so, dass faktisch Kommunen bei der Kreditaufnahme faktisch bereits geratet werden und bei einem dauerhaften Verbot einer Nettokreditaufnahme der Kreditbedarf ohnehin drastisch sinken würde. Für den verbleibenden Rest wären auch Wege außerhalb des offiziellen Bankensystems denkbar.