

Brand, Stephan

Article — Published Version

Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung: Der lange Schatten der Finanzkrise

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brand, Stephan (2015) : Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung: Der lange Schatten der Finanzkrise, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. 1, pp. 51-55,
<https://doi.org/10.1007/s10273-015-1777-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/155731>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stephan Brand

Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung – der lange Schatten der Finanzkrise

Trotz der aktuell guten Finanzlage der deutschen Kommunen geht die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen weiter auseinander. Die Aufnahme von Krediten bleibt eine wichtige Finanzierungsquelle der Städte und Gemeinden. Das Kommunalgeschäft wird an Bedeutung gewinnen, unterliegt aber aufgrund der Banken- und Staatsschuldenkrise starken Veränderungen. Auch die neuen regulatorischen Vorgaben für die Banken und die Schuldenbegrenzungsregeln für die öffentliche Hand werden Folgen für die Kommunalfinanzierung haben.

Die durchschnittliche Finanzlage der deutschen Kommunen ist für 2014 als erfreulich zu bewerten, selbst wenn der Finanzierungssaldo auf gemeindlicher Ebene mit prognostizierten 1,4 Mrd. Euro geringer ausfällt als im Jahr zuvor.¹ Auch für die Folgejahre werden noch positive Jahresergebnisse erwartet, obwohl sich zwischenzeitlich die konjunkturelle Aussicht eingetrübt hat. Die steigenden Sozialausgaben, der vielerorts erhebliche Investitionsstau sowie die unklare Entwicklung der föderalen Finanzbeziehungen nach 2019 bergen zudem weitere Risiken für die Kommunalfinanz. Darüber hinaus bleiben die Unterschiede bei Finanzlage und Schuldenstand zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen weiterhin bestehen oder haben sich sogar verschärft. Die Verschuldung der kommunalen Ebene blieb 2014 mit insgesamt 135,1 Mrd. Euro nahezu konstant zum Vorjahr.² Die Höhe dieses Schuldenberges macht deutlich, dass die Kommunen auch in Zukunft und nahezu unabhängig von der jeweils aktuellen Finanzlage auf dem Kreditmarkt als bedeutsame Akteure aktiv sein werden. Daher lohnt der Blick auf die bisherigen und die absehbaren Entwicklungen in der Kommunalfinanzierung.

Rückgang von Kreditangeboten

Bereits seit 2010/2011 häuften sich die Befürchtungen einer „Kreditklemme“, weil viele Kommunen seitdem we-

niger und schlechtere Kreditangebote bekommen.³ Der naheliegende Grund war das Ausscheiden von Marktteilnehmern, weil Banken im Zuge der Finanzkrise Bankrott gegangen sind bzw. sich aus dem Kommunalgeschäft ein Stück weit zurückgezogen haben (z.B. WestLB, Dexia, mehrere Hypothekenbanken). Die Landesbanken beschränken sich zunehmend auf ihr Gebiet und vergeben an „fremde“ Kommunen keine Kredite mehr. Die akute Sorge vor einer Kreditklemme hat sich zwar zwischenzeitlich gelegt, aber es bleiben wachsende Unsicherheiten im Kommunalgeschäft, die sich auf die Kreditvergabe auswirken. Vor allem die Euro- und Staatsschuldenkrise hat deutlich gemacht, dass auch öffentliche Schuldner nicht per se eine Null-Risiko-Bonität verdienen. Diese Erkenntnis setzt insbesondere finanzschwachen Kommunen zu, weil Kreditgeber stärker darauf achten, ihr Kapital vor allem solchen Kommunen zu geben, bei denen keine Haushaltsprobleme zu erwarten sind.

3 Vgl. beispielsweise o.V.: NRW-Gemeinden in Kreditklemme. Banken meiden Pleite-Kommunen, in: Süddeutsche Zeitung Online, 20.3.2012, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/2.220/nrw-gemeinden-in-kreditklemme-banken-meiden-pleite-kommunen-1.1313386> (30.11.2014).

1 Vgl. Deutscher Städtetag: Deutscher Städtetag veröffentlicht Gemeindefinanzbericht 2014, Pressemitteilung vom 13.10.2014, <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/071098/index.html> (30.11.2014).

2 Vgl. Statistisches Bundesamt: Öffentliche Schulden im Jahr 2013 erstmals seit 1950 gesunken, Pressemitteilung, Nr. 289 vom 14.8.2014, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/08/PD14_289_713.html (30.11.2014).

Dr. Stephan Brand ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Kaiserslautern. Er forscht im Bereich der Gemeindefinanzen mit Schwerpunkt auf der Kommunalfinanzierung und Haushaltspolitik.

Vor diesem Hintergrund haben die Finanzprobleme mehrerer kommunaler Wirtschaftsbetriebe und vor allem die Insolvenz der Stadtwerke Gera sowie die Unfähigkeit der Kommunen und der Länder, diese akuten Finanzprobleme überzeugend und schnell zu lösen, nicht zur Beruhigung der Kreditgeber beigetragen.⁴ Vor allem wurde deutlich, welche Risiken und offenen Fragen sich rund um die Haftung und die finanzielle Einstandspflicht im vielschichtigen Feld der kommunalen Auslagerungen verstecken können.⁵

Während diese Gründe eher auf eine weitere Einschränkung in der Kommunalfinanzierung hindeuten, gibt es jedoch auch andere Trends zu beobachten, die zu einer gegenteiligen Entwicklung führen. Vor allem die gewachsene Geldmenge und die aufgrund der aktuellen Geldpolitik der EZB niedrigen Zinsen lassen Banken und Investoren nach sicheren und lukrativen Anlageformen suchen. Hier erscheint das früher margenschwache, aber zuverlässige Kommunalgeschäft mit dem klassischen Kommunalkredit und neuen Kapitalformen plötzlich wieder attraktiv. So können strukturstarke Kommunen entweder zu günstigen Konditionen Kommunalkredite mit eher kurzer Laufzeit aufnehmen, weil die Banken ihre Liquidität lieber bei den Kommunen „parken“ als bei der Zentralbank, oder aber sich über Schuldscheindarlehen und Anleihen direkt am internationalen Kapitalmarkt mit frischem Geld versorgen.

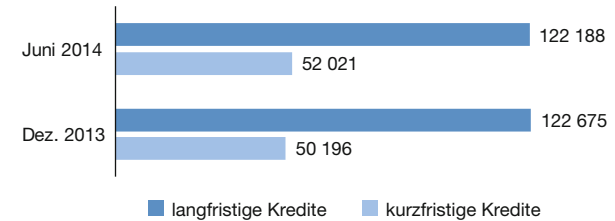
Alternative Finanzierungsformen

Nach wie vor ist der Kommunalkredit aber die klassische Form der Fremdkapitalfinanzierung der Kommunen. Trotz neuer Finanzierungsinstrumente stieg die Summe der Bankkredite an die Kommunen von Ende 2013 bis Mitte 2014 um rund 1,3 Mrd. Euro an und beträgt damit rund 174,2 Mrd. Euro.⁶ Während der Anteil langfristiger Verbindlichkeiten in diesem Zeitraum von 122,7 Mrd. Euro auf 122,2 Mrd. Euro zurückging, stieg die Summe der kurzfristigen Kredite alleine in diesem Zeitraum von 50,2 Mrd. Euro auf 52,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1). Damit setzt sich

Abbildung 1

Kredite an Gemeinden und Gemeindeverbände

in Mio. Euro



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Angaben der Deutschen Bundesbank: Bankenstatistik, Juni 2014, S. 50-53.

eine Entwicklung, die bereits in den Vorjahren ihren Anfang nahm, fort.⁷

Zunehmend können aber – neben dem klassischen Kommunalkredit – vor allem mit Schuldscheindarlehen und Anleihen alternative Finanzierungsformen beobachtet werden, die in den letzten Monaten verstärkt von Kommunen eigenständig oder in Kooperation mit anderen emittiert wurden und zumeist dreistellige Millionenbeträge umfassen.⁸ In der Regel werden diese Anlageformen über die Banken ausgegeben, zum Teil aber auch direkt mit den Investoren am Kapitalmarkt gehandelt. Für die Kommunen ergeben sich damit Ergänzungsmöglichkeiten zu den bisherigen Finanzierungswegen, für die Banken als Intermediäre ist es ein zusätzliches und lohnendes Geschäft und für die institutionellen Großinvestoren (Versicherungen, Investmentgesellschaften usw.) stellen die Kommunen in Zeiten niedriger Zinsen und großer konjunktureller Unsicherheit einen sicheren Hafen dar. Daher ist auch nicht davon auszugehen, dass das Interesse an diesen Finanzierungsinstrumenten abnehmen wird, wenngleich sie für die Kommunalfinanzierung im Vergleich zum Kommunalkredit quantitativ noch kaum ins Gewicht fallen.

Neue Regulierungsvorschriften

Die beobachtbaren Verschiebungen im Kommunalgeschäft sind auch die Folge der neuen Regulierungsvorgaben für die Banken nach der Finanzkrise. Hier ist insbesondere „Basel III“ zu nennen, in dessen Folge insbesondere die großen Geschäftsbanken ihr Marktverhalten im Kommunalgeschäft stärker steuern. Die Banken sind gefordert, eine verbesserte Risikodeckung ihres Kreditportfolios zu erreichen, was den Kommunalkredit mit seiner Null-Risiko-Unterstellung begünstigt. Zugleich sorgt aber die Schaf-

4 Vgl. beispielsweise M. Balser: Kommunale Finanzen: Blackout im Rathaus, in: Süddeutsche Zeitung Online, 1.7.2014, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/2.220/kommunale-finanzen-blackout-im-rathaus-1.2025785> (30.11.2014); K. Fischer: Roland Berger: Jedes fünfte Stadtwerk steht vor der Pleite, in: Wirtschaftswoche Online, 19.7.2014, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/roland-berger-jedes-fuenfte-stadtwerk-steht-vor-der-pleite/10219380.html> (30.11.2014); oder o.V.: Das Sterben der Stadtwerke – Gera ist fast pleite: Steht Ihre Stadt auch vor dem finanziellen Zusammenbruch?, in: Focus Online, 19.8.2014, http://www.focus.de/finanzen/news/stadtwerke-gera-sind-pleite-das-sterben-der-stadtwerke-steht-ihre-kommune-auch-auf-der-kippe_id_4069643.html (30.11.2014).

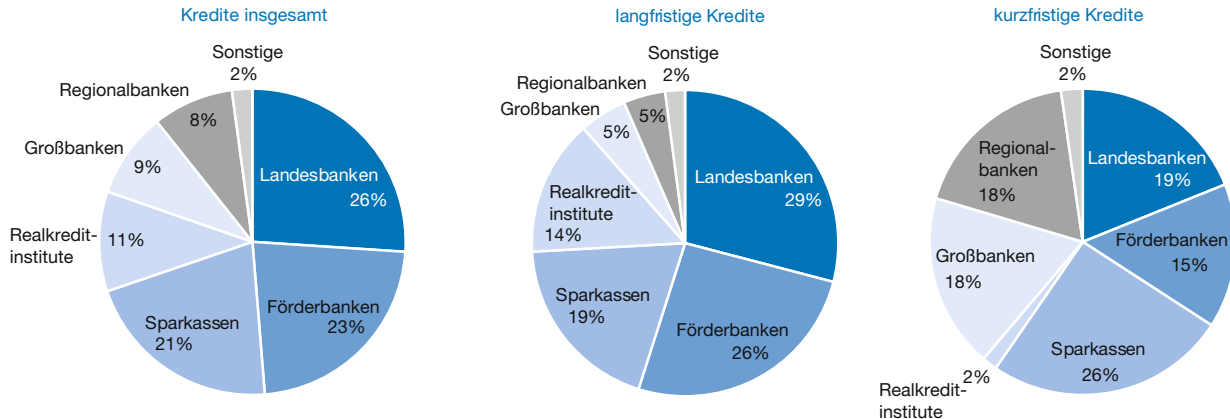
5 Vgl. S. Brand: Probleme der finanziellen Verflechtungen im Konzern Kommune, 23.7.2014, <http://www.forschung-fuer-kommunen.de/index.php/kommentar/121-probleme-der-finanziellen-verflechtungen-im-konzern-kommune-bei-insolventen-auslagerungen> (30.11.2014).

6 Vgl. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik Juni 2014 – Statistisches Beiheft 1 zum Monatsbericht, Frankfurt a.M. 2014, S. 50-53.

7 Vgl. S. Brand: Mehr kurzfristige Kredite an Kommunen, 25.6.2014, <http://www.forschung-fuer-kommunen.de/index.php/kurzmeldungen/120-mehr-kurzfristige-kredite-an-kommunen> (30.11.2014).

8 Vgl. beispielsweise Deutsche Bank: Schuldscheine, Anleihe, Gemeinschaftsanleihe – Was passt zu wem?, Vortrag auf dem Deutschen Kämmerertag am 2.10.2014 in Berlin, F. 1.

Abbildung 2
Kredite an Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreditgebern
 in %, Juni 2014



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Angaben der Deutschen Bundesbank: Bankenstatistik, Juni 2014, S. 50-53.

fung von letztendlichen Verschuldungsobergrenzen durch die verschärften Eigenkapitalstandards („Leverage-Ratio“) für eine stärkere Konkurrenz zwischen dem Kommunalkredit und den profitableren Krediten in anderen Bereichen. Dies wird wahrscheinlich eine Reduktion der Volumina und einen Anstieg der Preise in der Kommunalfinanzierung zur Folge haben.⁹

Die schrittweise erfolgende Einführung der Basel-III-Standards wie die Anhebung der erforderlichen Liquiditätsreserven oder die Verschärfung der Fristenkongruenz sorgt bereits seit einigen Jahren für eine Zunahme kurzfristiger Kredite, weil sich die Kreditgeber ihren Handlungsspielraum erhalten wollen, wenn die neuen Regeln spätestens 2019 wirksam werden. Viele Kommunen erhalten daher kaum noch Kredite mit längerer Laufzeit. Zudem sind die kurzfristigen Kredite derart günstig, dass manche Kommunen verstärkt Kassenkredite aufnehmen, um damit teure Altkredite abzulösen. Entgegen der eigentlichen Intention der Gemeindeordnungen verliert der Liquiditätssicherungskredit damit seine ihm zugedachte Funktion.¹⁰ Mit dieser Politik des Schulden- und Zinsmanagements geht jedoch ein nicht unerhebliches Risiko einher, wenn die Kreditzinsen wieder ansteigen und die Kommunen sich dann zu teureren Konditionen refinanzieren müssen.¹¹

9 Vgl. beispielsweise J. Otte: Kommunalfinanzierung heute und morgen vor dem Hintergrund der Auswirkungen von Basel III auf die kreditgebenden Banken, Vortrag auf der Fachtagung „Finanztage Berlin 2012“ am 10.5.2012 in Berlin, F. 22.

10 Vgl. S. Brand: Eingeschränkte Aussagekraft der Kassenkredite, 20.8.2013, <http://www.forschung-fuer-kommunen.de/index.php/kommentar/103-eingeschraenkte-aussagekraft-der-kassenkredite> (30.11.2014).

11 Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt et al.: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2013. Konsolidierung verstärkt – Pfadwechsel noch nicht erreicht, Regionalverband Ruhr (Hrsg.), Essen 2014, S. 10-11.

Veränderte Struktur der Kreditgeber

Nicht nur die Form der Finanzierung für die Kommunen ändert sich, auch die Kreditgeber sind zunehmend andere. Die größten Zuwächse von 2013 auf 2014 bei den Krediten an die Kommunen verzeichneten mit ca. 11% die Regionalbanken, gefolgt von den Genossenschaftsbanken mit 6% und den Großbanken mit 5%.¹² Diese Entwicklung steht ein Stück weit im Widerspruch zum vermuteten Rückzug der großen Geschäftsbanken aus dem Feld der Kommunalfinanzierung, wobei diese Kreditinstitute vor allem Darlehen mit kurzer Laufzeit von unter vier Jahren vergeben. Im Gegensatz dazu reduzierten sich die Kredite an die Kommunen bei den Landesbanken, Realkreditinstituten und Sparkassen um 1% bis 3%. Insbesondere der Rückgang bei den Landesbanken ist offenbar eine Folge der Finanzkrise, wodurch die Landesbanken gezwungen wurden, sich stärker auf das Kommunalgeschäft in den eigenen Ländern zu beschränken.

Trotzdem bleiben die öffentlichen Kreditinstitute (Sparkassen, Landes- und Förderbanken) in der gesamthaften Betrachtung die wichtigsten Kreditgeber der Kommunen und gewähren anteilig auch deutlich mehr Darlehen mit langer Laufzeit. An der Summe aller Kredite halten die Landesbanken immer noch 26%, die Sparkassen 21% und die Förderbanken 23% (vgl. Abbildung 2). Im Gegensatz dazu beträgt der Anteil der Realkreditinstitute, Groß- und Regionalbanken zusammen 28%, der sonstigen privaten Kreditbanken, hierunter auch die Genossenschaftsbanken, sogar nur 2%. Auch ausländische Banken vergeben zunehmend Kredite an deutsche Kommunen, aber die Größenordnungen sind hier vergleichsweise gering. Die Bedeutung der

12 Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O.

öffentlichen Kreditinstitute für die Kommunalfinanzierung ist daher nicht hoch genug einzuschätzen. Unklar bleibt aber, was hier Ursache und was Wirkung ist: Von Seiten der Geschäftsbanken wird den öffentlichen Banken ein Preisverfall angelastet, der den Rückzug solcher Banken erzwingt, die stärker auf hohe Gewinnmargen auch im Kommunalgeschäft achten. Die öffentlichen Banken wiederum argumentieren, dass sie nur die entstehende Lücke auffüllen, die sich durch den Rückzug der Geschäftsbanken auftut und die im Interesse einer ausreichenden Kreditausstattung der Kommunen dann durch die öffentlichen Banken geschlossen werden muss.

In Anbetracht der politischen Einflussnahme auf die Geschäftspraxis der öffentlichen Banken wird aber deren Unabhängigkeit angezweifelt und zunehmend kritisch beäugt, ob vor allem einzelne Sparkassen über Gebühr Kredite an eigentlich schon überschuldete Kommunen geben, die anderweitig kein „frisches“ Kapital mehr erhalten würden. In diesem Falle wären die öffentlichen Kreditinstitute nach dem Rückzug der Geschäftsbanken die Letzten, die „die Hunde beißen“, weil ihnen eine andere, marktkonforme Kreditvergabepraxis durch die politisch besetzten Aufsichts- und Leitungsgremien verwehrt wird und sie sich damit erhebliche Klumpenrisiken in die Bilanz holen. Eine derartige Entwicklung wäre aus politik- wie wirtschaftstheoretischen Überlegungen heraus fragwürdig, weil dies den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus für den Produktionsfaktor Kapital außer Kraft setzen würde, wenn eine untergeordnete Gebietskörperschaft sich selbst über eigene Banken nahezu beliebig Kredit gewähren könnte.

Schuldenbremse und Fiskalpakt

Zukünftig wird sich die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand vor allem auf die Kommunen konzentrieren, die daher für die Kreditgeber wachsende Bedeutung erlangen werden, denn aufgrund der Schuldenbremse im Grundgesetz und der Verschärfung des europäischen Fiskalpaktes sind die fiskalischen Spielräume von Bund und Ländern begrenzt. Der Bund wird sich ab 2016 nur noch in Höhe von 0,35% des BIP strukturell verschulden dürfen, während die Länder ab 2020 gar keine Kredite zur laufenden Finanzierung ihrer Aufgaben mehr aufnehmen dürfen. Dies wird den Druck von Bund und Ländern vergrößern, Aufgaben und damit Ausgaben auf die Kommunen abzuwälzen, denn die Kommunen werden von diesen schuldenbegrenzenden Vorschriften nicht direkt erfasst.¹³

13 Vgl. M. Kuntze, O. Rottmann, G. Rinn: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene, <https://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/auswirkungen-der-schuldenbremse-auf-die-kommunale-ebene.dot> (30.11.2014).

Die europäischen Regeln erlauben eine Verschuldung von 0,5% des BIP und damit 0,15 Prozentpunkte mehr als die Schuldengrenze des Grundgesetzes. Die Kommunen könnten also mittelfristig an die Stelle von Bund und Länder zur „Auffüllung“ der 0,5%-Grenze treten, was laut Hesse einen Kreditumfang von jährlich rund 4,1 Mrd. Euro entsprechen würde.¹⁴ Von 2013 bis Mitte 2014 betrug die Nettokreditaufnahme aber gerade einmal knapp 1,3 Mrd. Euro. Es besteht daher noch Luft nach oben, sollte die kommunale Schuldenaufnahme bis zur Defizitgrenze angehoben werden. Offen ist, welche Folgen eine überbordende Kreditaufnahme der Kommunen hätte. Zwar gehen bei der Berechnung des gesamtstaatlichen Defizits im Fiskalpakt auch die Kommunen mit ein, jedoch fehlt dem Bund das Durchgriffsrecht auf die Kommunen, sollte es zu einem Verfehlen der Defizitgrenzen kommen. Für die kommunale Ebene bzw. für einzelne Kommunen ist weder eine Begrenzung noch eine Überwachung des strukturellen Defizits analog zum Verfahren der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse vorgesehen. Die Kommunen werden daher auch nicht bei etwaigen Sanktionszahlungen an die EU beteiligt.¹⁵

Auch die Länder können die Kreditaufnahme der Kommunen nur im Rahmen der Haushaltsvorgaben ihrer Gemeindeordnungen regeln, die jedoch nicht direkt mit den Vorgaben der Schuldenbremse oder des Fiskalpaktes verknüpft sind. Zudem hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die an sich sinnvollen Vorgaben der Gemeindeordnungen nicht vollständig eingehalten werden, weil zum einen die schiere Finanznot eine überhöhte Verschuldung notwendig gemacht hat oder aber die Kreditfinanzierung von öffentlichen Leistungen schlicht und ergreifend der politisch bequemere Weg war. Diese Prämissen werden sich auch in Zukunft nicht ändern, zumal eben der Druck auf die Einnahmeseite der Kommunen durch die schuldenbegrenzenden Regelungen für die Länder (gleichbedeutend mit einer Reduktion der kommunalen Finanzausstattung) sowie zugleich der Druck auf die Ausgabeseite der Kommunen durch die Übertragung von vormals Landesaufgaben auf die Kommune wahrscheinlich zunehmen wird.¹⁶

14 Vgl. M. Hesse: Die Rolle der Kommunen im europäischen und nationalen Stabilitätssystem, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin 2014, S. 323-341.

15 Vgl. Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Katrin Kunert, Roland Claus, Dr. Barbara Höll und der Fraktion Die Linke, 17/9865 – Auswirkung des Fiskalvertrages auf die Kommunalfinanzien, Bundestags-Drucksache 17/10074, 2012.

16 Vgl. M. Hesse, a.a.O.

Ausblick und Einordnung

Wenn man bedenkt, dass eine Steigerung der Bruttoverschuldung auch bei positiven Finanzierungsüberschüssen im kommunalen Jahresergebnis denkbar ist, wird deutlich, dass die Themen Kreditfinanzierung und Verschuldung auch in Zukunft für die Kommunen von hoher Brisanz sein werden. Das wird auch für die Kreditgeber nicht ohne Folgen bleiben. Vor dem Hintergrund der aufgelaufenen Verschuldung bei vielen Kommunen, der großen Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Kommunen und der neuen Finanzierungsformen werden aus diesen Gründen auf Seiten der Kreditgeber intensivere Analysen der Kreditwürdigkeit der Kommunen erforderlich werden. Entgegen der Wunschvorstellung der kommunalen Spitzenverbände werden daher Bonitätsprüfungsverfahren und Kommunalratings an Bedeutung gewinnen. Bei vielen Banken wurden bereits interne Verfahren zur Kreditwürdigkeitsprüfung bzw. zur Steuerung der Kreditvergabe implementiert. Hier bedarf es aber sowohl im Interesse der Banken wie auch der Kommunen selbst eines geeigneten Prüfungsansatzes sowie eines ausreichenden kommunalökonomischen Sachverständes bei den Kreditgebern.¹⁷

Die stärkere Prüfung und Steuerung der Kreditvergabe an die Kommunen ist aus politik- wie wirtschaftstheoretischen Überlegungen sinnvoll. Die Kreditaufnahme setzt immer einen investiven Zweck mit einer Rendite voraus, aus der Zins- und Tilgungslasten beglichen werden können. Bei öffentlichen Aufgaben ist diese Rendite in der Regel ungewiss, daher müssen solche Aufgaben über öffentliche Abgaben (Steuern) und nicht über Schulden finanziert werden.¹⁸ Ausnahmen für rentierliche Investitionen und die zeitliche Überbrückung sollten äußerst restriktiv gehandhabt werden, weil die Erfahrung lehrt, dass solche Ausnahmegründe allzu schnell aus politischer Opportunität heraus missbraucht werden.

17 Vgl. S. Brand: Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 2, S. 87-93; oder S. Brand: Kommunen in der Klemme – Bonitätsbewertungsmodell für kommunale Schuldner, in: die Bank – Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis, Nr. 5/2013, S. 22-26.

18 Abgesehen von rentierlichen Investitionen, die in einem sehr engen betriebswirtschaftlichen Verständnis zu definieren sind. Die kommunalpolitische Wirklichkeit ist jedoch zu oft eine andere. Vgl. beispielsweise H. Zimmermann: Kommunale Verschuldung – wozu?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), H. 6, S. 391-397.

Das grundlegende Problem ist, dass sich alle beteiligten Akteure mit dem Status quo der kommunalen Kreditfinanzierung arrangiert haben: Die Banken bevorzugen das Kommunalgeschäft als sicheren und auskömmlichen Geschäftsbereich zur Steuerung des eigenen Kreditportfolios, während die Kommunen und Länder sowie die dahinterstehende Politik die grundsätzlichen Reformnotwendigkeiten des kommunalen Finanzsystems (und nicht zuletzt die Höhe der Finanzausstattung) ausblenden können. Auch der Bürger bzw. Wähler akzeptiert die über Schulden finanzierten öffentlichen Leistungen, weil er sich der Illusion hingeben kann, dass es diese Leistungen zum Nulltarif gäbe. Dabei wird jedoch nur der Verteilungskonflikt zwischen den verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten für die öffentlichen Mittel übertüncht, denn eigentlich müsste in einer demokratischen Debatte geklärt werden, für welche Zwecke das knappe Geld ausgegeben wird oder ob die öffentliche Hand zusätzliche Einnahmen durch Steuern und andere Abgaben erhalten sollte. Hier sorgt die Verschuldung nur für eine Verschiebung dieser Entscheidung in die Zukunft und zulasten kommender Generationen, weil der Preis dieser Entscheidung steigt, je länger man wartet.¹⁹ Über kurz oder lang wird eine endlose Verschuldung der öffentlichen Hand jedoch nicht funktionieren, weil auch Staaten oder Kommunen an einen Punkt der Überschuldung gelangen können. Anders als oft behauptet, ist die Schuldenfinanzierung der Kommunen daher keine Lösung, sondern in einer sehr grundsätzlichen Sicht vielmehr Symptom fundamentaler Fehler des Gemeindefinanzsystems.

Die Kommunen werden sich also darauf einstellen müssen, dass das Kreditgeschäft in Zukunft aufwendiger und schwieriger wird. Dies führt zu steigenden Anforderungen an das eigene Finanz- und Schuldenmanagement. Die damit einhergehenden Ausgaben werden ebenso wie die Veränderungen am Kapitalmarkt die Kreditkosten für die Kommunen dauerhaft höher ausfallen lassen, selbst wenn die unmittelbaren Auswirkungen der Finanzkrise nachlassen.

19 Vgl. P. Kirchhof: Der steinige Weg zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.9.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/schuldenkrise-der-steinige-weg-zurueck-11891508.html> (30.11.2014).

Title: *Change in Financing of German Municipalities: The Long Shadow of the Financial Crisis*

Abstract: *In spite of the healthy finances of German municipalities, the gap between rich and poor cities and counties continues to grow. Borrowing from banks or investors will remain an important source of funding for German municipalities, but the financial and sovereign debt crisis created significant changes in the market. Furthermore, new regulatory specifications for banks and rules for the state, such as the balanced budget amendment, will also have perceptible effects on the financing of German municipalities.*

JEL Classification: G20, H60, H70