

Zimmermann, Horst

Article — Published Version

Kommunale Verschuldung: Wozu?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (2006) : Kommunale Verschuldung: Wozu?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 6, pp. 391-397,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0533-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42613>

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.

Horst Zimmermann*

Kommunale Verschuldung – Wozu?

Die Finanzierung des Haushalts durch Kreditaufnahme ist für die Städte und Gemeinden in Deutschland üblich. Ist diese Kreditaufnahme zu rechtfertigen? Was würde geschehen, wenn man sie verbieten würde? Wie ist in diesem Zusammenhang die Kreditaufnahme von Bund und Ländern zu beurteilen?

Die Verschuldung der deutschen Städte und Gemeinden hat in den Jahren seit 1990 dramatisch zugenommen. Dies gilt bereits für die aggregierten Zahlen (vgl. Tabelle). So hat sich der negative Finanzierungssaldo im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt in den alten Bundesländern mehr als verdreifacht. In der gleichen Zeit hat sich der Überschuss im Verwaltungshaushalt, der eigentlich die Investitionen finanzieren soll, mehr als halbiert; doch könnte man hier noch sagen, dass dieser Überschuss zwar stark gesunken, aber immer noch positiv ist. Aber der Durchschnitt dieser Kennziffern verdeckt die enormen Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen, insbesondere den Städten. Unter diesen gibt es etliche, in denen das Defizit im Jahre 2003 mehr als 50% der laufenden Einnahmen ausmachte und in einem Fall sogar überstieg.¹

Hinter dieser Entwicklung standen mehrere treibende Kräfte. So sanken die Gewerbesteuererinnahmen über einige Jahre sehr stark ab, stiegen aber zuletzt wieder. Dauerhaft ist hingegen die Belastung mit Sozialausgaben der verschiedensten Art, die ganz überwiegend Ausfluss der Bundesgesetzgebung sind. Die sozialen Leistungen der Kommunen in den alten Bundesländern stiegen als Anteil an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts von 21% auf 28% (1992 bis 2005), und dies ohne die ebenfalls stark gestiegenen dazu gehörigen Personalausgaben.² Die Wirkung der hohen Verschuldung und des Drucks, den sie auf die Ausgaben ausübt, zeigt sich insbesondere bei den Sachinvestitionen der Kommunen, die von 1992 bis 2005 absolut von 33,5 auf 19,6 Mrd. Euro sanken,³ mit entsprechenden Folgen für die kommunale Infrastruktur.

Prof. Dr. Horst Zimmermann, 72, ist Emeritus des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover.

Hinter dieser langfristigen Entwicklung steht neben den genannten äußeren Einflüssen (sinkende Steuereinnahmen, verstärkt auferlegte Sozialausgaben usw.) zugleich die langjährige Erfahrung, dass es auch in Gemeinden mit durchaus zufriedenstellender Finanzsituation als selbstverständlich gilt, einen Teil der Ausgaben, insbesondere mit Verweis auf die Investitionen, jeweils durch Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Es ist gerade diese kontinuierliche Bereitschaft zur Kreditaufnahme, die im Folgenden im Vordergrund steht, nicht hingegen das einmalige lokale Ereignis wie die Schließung des Werks eines größeren Steuerzahlers oder Ähnliches.

Dieser Sachverhalt wird im Folgenden zum Anlass genommen, grundsätzlich zu fragen, ob und wieweit kommunale Verschuldung überhaupt sinnvoll ist und zugelassen werden sollte.⁴ Dazu wird zunächst in Hinblick auf die Situation in Deutschland heute auf die Grundsatzdiskussion in der Finanzwissenschaft zurückgegriffen, die sich auf die Verschuldung aller Ebenen bezieht und zu eindeutigen Ergebnissen gekommen ist. Es wird dann die angedeutete Gewohnheit, kontinuierlich Schulden aufzunehmen, auch wenn die Finanzlage dies nicht unbedingt erzwingt, zum Anlass genommen, diesen Vorgang aus Sicht der politischen

* Der Beitrag wird Ende 2006 in einer Festschrift erscheinen.

¹ Vgl. G. Schwarting: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland; in: B. Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 307, Berlin 2005, Teil 1. Zu den einzelnen Städten vgl. auch Gemeindefinanzbericht 2005 (H. Karrenberg, E. Münstermann: Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer; in: Der Städtetag, Jg. 2005, Heft 5, S. 11-80), insbesondere Übersicht 9 auf S. 22-24.

² Gemeindefinanzbericht 2005, S. 81, und eigene Berechnung.

³ Gemeindefinanzbericht 2005, S. 81.

⁴ In diesem Beitrag wird überwiegend mit kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden argumentiert. An sich müssten aber die Landkreise und ihre kreisangehörigen Gemeinden als kommunale Ebene immer zusammen gesehen werden. Sie sind durch die Kreisumlage miteinander verkoppelt, so dass das Verbot der Kreditaufnahme für nur eine dieser beiden Ebenen leicht zur Verlagerung der Kreditaufnahme auf die andere Ebene führen könnte. – Die obigen aggregierten Zahlen bezogen sich auf die gesamte kommunale Ebene.

Kommunale Defizite und Verwaltungshaushaltsüberschüsse in den alten Bundesländern

(in Mrd. Euro, Jahresdurchschnitt)

	Finanzierungssaldo	Überschuss des Verwaltungshaushalts (bereinigt)
1972-1980	- 2,71	3,16
1981-1990	- 1,06	4,49
1991-2003	- 3,57	1,84

Quelle: G. Schwarting: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland; in: B. Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 307, Berlin 2005, Teil 1, S. 132-133.

Ökonomie zu betrachten, also unter Einbeziehung der Interessenlage der Betroffenen. Aus dieser Analyse werden dann Folgerungen unterschiedlichen „Härtegrads“ für die Behandlung der kommunalen Verschuldung gezogen.

Begründbare und nicht begründbare Kreditaufnahme

Unter den Begründungen⁵ für eine Kreditaufnahme, gleich auf welcher Ebene, sind temporäre Anlässe und eine kontinuierliche Kreditaufnahme zu unterscheiden. Temporär können außergewöhnlich hohe Ausgaben notwendig sein, für die ein Krieg, eine wirtschaftliche Depression oder auch der besondere Fall der Wiedervereinigung Deutschlands als Beispiele genannt werden können. Hierzu ist das Argument des Tax Smoothing formuliert worden.⁶ Demnach ist es nicht sinnvoll, Steuersätze kurzfristig heraufzusetzen, um sie bald wieder auf das Ausgangsniveau vor Eintritt dieser außergewöhnlichen Finanzierungssituation zu senken. Denn es müssten besonders hohe Steuersätze angewendet werden, die ihrerseits besonders hohe Zusatzlasten mit sich bringen.

Mit Blick auf die Gemeindeebene wird man hier an ein größeres Investitionsvorhaben denken. In großen Städten kommen diese aber in jedem Jahr vor und sind sicherlich kein Grund, von außergewöhnlichen Ausgaben zu sprechen. In kleinen Gemeinden allerdings kann eine große erforderliche Investition einen Sondereinfluss ausüben. Doch steht für solche absehbaren größeren Projekte das Instrument der Rücklage zur Verfügung, so dass das Argument auch hier nicht durchschlägt. Insgesamt sind temporäre Anlässe auf

der Gemeindeebene kaum ein Grund für eine Kreditaufnahme.

Für die kontinuierliche Kreditaufnahme, die sich in der überwiegenden Zahl der deutschen Gemeinden eingebürgert hat, gelten in der Finanzwissenschaft andere Argumente. Im Vordergrund steht die These von der intertemporalen Lastverteilung. Sie besagt, dass durch die Verschuldung im Vergleich zur Steuerfinanzierung Lasten in die Zukunft transferiert werden können und somit die Verschuldung zur Finanzierung zukunfts wirksamer Leistungen herangezogen werden könnte. Wenn also heute eine neue Straße gebaut wird (als Teil der Infrastruktur), die über Jahrzehnte genutzt werden kann, so stünden der Generation der zukünftigen Nutzer dieser Infrastruktur dann die mit der Kreditfinanzierung einhergehenden zukünftigen Belastungen gegenüber. Die Generationen würden über die Zeit hinweg gleichmäßig belastet, weshalb man auch von intergenerationaler Lastverteilung spricht.

Am Rande vermerkt, besteht für die Gemeinde als kleine regionale Einheit die Besonderheit, dass sie ihre Schulden überwiegend bei Gläubigern außerhalb der Gemeinde aufnimmt. Das bedeutet, dass zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme außerhalb der Gemeinde gespart und beispielsweise auf Konsum verzichtet wurde, während gleichzeitig innerhalb der Gemeinde konsumiert oder investiert wurde. Zu dem späteren Zeitpunkt der Rückzahlung der Schulden kehrt sich dieser Prozess dann um. Die eigentliche reale (güterwirtschaftliche) Belastung der Gemeinde hat insoweit dann erst zu einem späteren Zeitpunkt stattgefunden. Dies ist eine Analogie zu den Überlegungen, die auf eine Auslandsverschuldung im Gegensatz zu einer Inlandsverschuldung angewendet werden.

Unter den Argumenten zur kontinuierlichen Verschuldung hat das Lastverschiebungsargument die größte Durchschlagskraft. So weit sich hieraus Rechtfertigungen für eine zumindest partielle Verschiebung der Finanzierungslasten in die Zukunft ableiten lassen, sind diese Lasten aber zugleich in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Es ist zu prüfen, ob von den übrigen Gebietskörperschaftsebenen und insbesondere auch von den Sozialversicherungen nicht gleichzeitig ebenfalls erhebliche Lasten in die Zukunft verschoben worden sind. Diese Diskussion wird neuerlich unter dem Begriff der Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik geführt.⁷ Sie hat, jedenfalls für Deutschland, zu dem

⁵ Hier und weiter hinten wird zurückgegriffen auf H. Zimmermann: Kommunalfinanzen, Baden-Baden 1999, S. 199-208.

⁶ Vgl. R. J.Barro: On the determination of public debt, in: Journal of Political Economy, Bd. 87, 1979, S. 940-971.

⁷ Vgl. zum Überblick über die Konzepte und zu entsprechenden Berechnungen Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Berlin 2001.

Ergebnis geführt, dass durch diese anderen Entscheidungsträger bereits erhebliche Lasten in die Zukunft verschoben worden sind und immer noch verschoben werden. Obwohl diese anderen Lasten allenfalls in sehr geringem Maße der kommunalen Ebene zuzuschreiben sind, so mahnen sie doch zu großer Vorsicht auch bei der Generierung kommunaler Belastungen der Zukunft.

Von ganz anderer Art ist eine zweite Begründungslinie für eine kontinuierliche Kreditaufnahme. Sie stellt auf ein sich selbst finanzierendes Objekt ab, das einzelwirtschaftlich öffentliche Einnahmen in Form von Entgelten erbringt, die dann den Schuldendienst abdecken. Dieser Fall wird weiter unten gesondert behandelt.

Bisher wurden Argumente angeführt, die in einer wissenschaftlichen Diskussion zur Begründung einer kontinuierlichen Kreditaufnahme akzeptabel sind. In einer öffentlichen Diskussion zu den hier erörterten Argumenten und zu der Folgerung, dass die kommunale Verschuldung eingeschränkt werden sollte, wurde dem Verfasser entgegengehalten: „Aber wie sollen die Gemeinden dann ihre Sozialhilfe finanzieren?“ Der Frager stand mit seiner Auffassung nicht allein, sondern hatte ein allgemein verbreitetes Unbehagen artikuliert. Mit diesem Argument wird eine Klasse von Verschuldungsgründen anderer Art angesprochen. Während die bisherigen Argumente sich implizit auf Gemeinden bezogen, die mit Blick auf ihre langfristigen Möglichkeiten der Schuldentilgung durchaus finanzkräftig sind, die sich also eine Verschuldung am ehesten leisten können, ist mit der obigen Frage der Fall angesprochen, dass Verschuldung dort erfolgt, wo sie eigentlich am schlechtesten verkräftet werden kann und Schulden im Zweifelsfall kaum rückzahlbar sind: bei unter großer Finanznot leidenden Gemeinden.

Diese Umschreibung trifft heute auf viele Gemeinden zu. Die prekäre Lage wird kurzfristig vor allem durch das Anwachsen der Sozialausgaben der verschiedensten Art und durch die geringen Einnahmen hervorgerufen, wobei beide Effekte zum erheblichen Teil dem Einfluss der Bundes- und Landesebene zuzuschreiben sind. Insgesamt handelt es sich jedenfalls bei diesen und ähnlichen Argumenten nicht um haltbare rationale Begründungen für eine kontinuierliche Kreditaufnahme, sondern um ad hoc getroffene politische Entscheidungen, die vielleicht auch anders hätten getroffen werden können. Dies aber ist Gegenstand der Politischen Ökonomie bzw. der Public-Choice-Theorie, in der auch die Interessen der Beteiligten berücksichtigt werden.

Politische Ökonomie der kommunalen Verschuldung: Verwaltung contra Politik

„Wir von der Verwaltung würden einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen.“ So äußerte sich der für die Kämmerei verantwortliche Beamte einer mittelgroßen deutschen Stadt vor den Studenten in einem Seminar zu Kommunal финанzen, und er fügte hinzu, dass es nach seiner Auffassung die generelle Präferenz „der Verwaltung“ sei, ausgeglichene Haushalte vorzulegen.⁸ Was bedeutet diese Aussage? „Die Verwaltung“ kennt die Spielräume bei den diesjährigen Ausgaben,⁹ sie kann die Unabdingbarkeit oder Aufschiebbarkeit neuer Ausgaben gelassener einschätzen als der Politiker, und nicht zuletzt kann sie die Einnahmespielräume in der nahen Zukunft realistisch abschätzen. Wenn diese Annahmen zutreffen, dann ist aus der Sicht einer von der Politik eher abgehobenen Verwaltung ein ausgeglichener Haushalt üblicherweise in der typischen deutschen Gemeinde möglich.

Dieser Sichtweise könnte entgegengehalten werden, dass diese Normalsituation heute für eine große Zahl, vielleicht die Mehrzahl der deutschen Gemeinden, nicht zutrifft. Dann ist allerdings zu klären, was die Ausnahmesituation von der Normalsituation unterscheidet. Wenn es zutrifft, dass die über die längere Frist unbefriedigende Einnahmesituation nicht auf einer konjunkturellen Abwärtsbewegung beruht, sondern auf einem strukturellen Defizit der deutschen Wirtschaft, dann ist es unabdingbar, sich mit den heutigen durchschnittlich sehr knappen Finanzen dauerhaft abzufinden. Auch hier kann im Zweifelsfall „die Verwaltung“ ruhiger abschätzen, wo – ohne Rücksicht auf kurzfristige Wahlüberlegungen – alte Ausgaben gekürzt und neue nicht veranschlagt werden sollten.

Aus diesem Blickwinkel ist „Politik“ der Gegenspieler der Verwaltung und zugleich die alleinige Ursache für die große Zahl der Haushaltsdefizite in deutschen Gemeinden. Gerade in fiskalisch normalen Zeiten hätte die Politik keinen Grund gehabt, Schulden aufzunehmen, nur um Ausgaben zu tätigen, die aus politischer Sicht und zumeist mit Blick auf den nächsten Wahltermin als opportun erschienen.

Die Gemeindepolitiker erscheinen bei dieser Sichtweise als Getriebene. Die treibenden Kräfte sind gemeindeintern in der Parteienkonkurrenz und gemein-

⁸ Diskussionsbeitrag des Leiters der Kämmereiverwaltung der Stadt Marburg, Gerhard Frank (H. Zimmermann: Kommunal финанzen, a.a.O., S. 262). Diese Auffassung wurde einige Jahre später von dem entsprechenden Vertreter einer Gemeinde mit etwa 4000 Einwohnern ausdrücklich bestätigt (Lorenz Herb im Gespräch mit dem Verfasser).

⁹ Vgl. P. Schilder: In die toten Winkel der Verwaltung leuchten; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. 2. 2006, S. 3.

deextern in der Bürgermeisterkonkurrenz zu sehen, wobei Letztere auf Erstere zurückgeführt werden kann, wenn mit Hinweis auf Pressemitteilungen über die Verfügbarkeit einer neuen öffentlichen Leistung in einer Nachbargemeinde die Parteien der eigenen Gemeinde unter Druck gesetzt werden, diese Leistung auch anzubieten. Es liegt also immer eine Verführbarkeit vor, die auf zusätzliche Ausgaben zielt. Nun könnten diese zusätzlichen Ausgaben auch durch Kürzungen bei anderen Ausgaben oder durch das Ausschöpfen der üblichen Einnahmen, also durch höhere Steuern und Gebühren, finanziert werden. Die besondere Problematik der Haushaltsdisziplin ergibt sich aber durch die Verfügbarkeit des Instruments der Verschuldung. Es beinhaltet eine besondere Qualität der Verführbarkeit, die mit dem Begriff der Schuldenillusion umschrieben wurde. Von ihr spricht man, wenn sich Bürger und gemeindliche Entscheidungsträger über die Folgebelastung der Kreditaufnahme, die im Schuldendienst (Verzinsung und spätere Rückzahlung) liegt, nicht ausreichend im Klaren sind.¹⁰ Die Schuldenillusion wird als einer der Gründe angeführt, warum es ständig zur überhöhten Kreditaufnahme kommt.

Im Ergebnis wird die überhöhte Kreditaufnahme hier politökonomisch erklärt. Sie entsteht dadurch, dass die immer vorhandene Verführbarkeit in Richtung erhöhter Ausgaben dadurch zu einem Problem wird, dass die Verfügbarkeit eines Instruments hinzutritt, dessen langfristige Folgen übersehen oder verdrängt werden. Diese politökonomische Erklärung passt im Übrigen zu den Versuchen, generell die beobachteten Phänomene der öffentlichen Finanzwirtschaft ökonomisch zu erklären. Die weiter oben aufgeführten eher neoklassischen Argumente zugunsten einer Kreditaufnahme können die empirisch beobachtete hohe Verschuldung aller Ebenen nicht erklären. Das hat in dem bekannten Aufsatz „Zwanzig Jahre ‚Neue Finanzwissenschaft‘“ von Richter und Wiegard zu dem eigenartigen Ergebnis geführt, dass hier nur für die Kreditaufnahme politökonomisch argumentiert wurde, während die übrigen Ausschnitte der öffentlichen Finanzwirtschaft überwiegend neoklassisch interpretiert wurden.¹¹

Ein Szenario ohne kommunale Haushaltsverschuldung

Die erwähnte Verführbarkeit der Politik ist als politisches Faktum weitgehend unabänderlich. Folglich

¹⁰ Vgl. H. Zimmermann: Kommunal финанzen, a.a.O., S. 199.

¹¹ Vgl. W. Richter, W. Wiegard: Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 113, 1993, S. 169-224 und 337-400.

ist an der Verfügbarkeit des Instruments der Verschuldung anzusetzen. Dazu wird im Folgenden überlegt, was geschehen bzw. zusammenbrechen würde, wenn eine kommunale Verschuldung für den üblichen Gemeindehaushalt nicht mehr erlaubt wäre.

Dazu ist vorweg zu reflektieren, inwieweit die Situation bei den Kommunen anders ist als bei den Ländern oder dem Bund. Die Situation beim Bund ist von besonderer Art. Ein vollständiges Verbot der Verschuldung ist hier schon deshalb nicht gut denkbar, weil die konjunkturpolitische Verantwortung in allererster Linie beim Bund liegt und dieser für den Fall einer echten Rezession – aber auch nur hierfür und nicht für wirtschaftsstrukturelle Verwerfungen – in der Lage sein muss, zeitweilig Schulden aufzunehmen. Zugleich ist er die Ebene, die sich bei späteren Schwierigkeiten durch hohen Schuldendienst noch am ehesten helfen kann, nicht zuletzt durch den Zugriff auf eigene Steuern. Allerdings ist er zugleich insoweit in einer schwierigen Situation, als es, jedenfalls vor Einführung der Maastricht-Kriterien, keine externe Institution gab, die seine Verschuldung bremste. Bei den Ländern hingegen ist dies durch die Sanktionsmechanismen der Beistandspflicht in Haushaltsnotlagen gegeben, und bei den Gemeinden kontrolliert die Kommunalaufsicht das Verschuldungsverhalten. In der Gegenüberstellung der drei Ebenen gelten im Übrigen im internationalen Vergleich die nachgeordneten Ebenen der Länder und Gemeinden, was die Kreditaufnahme betrifft, als eher gefährdet als die Zentralebene.¹²

Im Vergleich der Instrumente, mit denen übermäßige Verschuldung auf der Gemeindeebene eingedämmt werden könnte, würde man vielleicht zuerst an Elemente der direkten Demokratie denken. So unterliegen in vielen Kantonen in der Schweiz oder auch in dortigen Gemeinden größere Verschuldungsvorhaben einem Referendum.¹³ In ökonomischen Studien hat sich gezeigt, dass Elemente der direkten Demokratie auf der Ebene der Kantone am ehesten nur den Staatsanteil begrenzen können, also zu weniger Ausgaben führen, dass sie aber auf das Defizitverhalten weniger Einfluss haben als quantitative Begrenzungen.¹⁴ Hingegen wirken Elemente der direkten Demokratie gerade auf der Gemeindeebene eindeutig auch in Richtung der Defizitbegrenzung.¹⁵ Das hat sicherlich auch

¹² Vgl. C. A. Schaltegger, L. P. Feld: Do large cabinets favor large governments? Evidence from Swiss sub-federal jurisdictions; in: CESifo Working Paper Nr. 1294, Oktober 2004, überarbeitete Fassung Februar 2006.

¹³ Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner: Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities; in: Public Choice, Bd. 109, 2001, S. 347-370.

¹⁴ Vgl. A. Schaltegger, L. P. Feld, a.a.O., S. 3.

damit zu tun, dass die Bürger hier besonders genau die Sinnhaftigkeit des Finanzgebarens einschätzen können, weil größere Investitionsprojekte dem Referendum unterliegen, in dem zugleich die erforderliche Erhöhung der Steuersätze angegeben und damit genehmigt werden muss. Daneben sind auch hier quantitative Begrenzungen hilfreich. In der Schweiz werden vielfältige quantitative Begrenzungen für die Verschuldung der Kantone und Gemeinden eingesetzt. Sie wirken nachweislich auf das Defizitverhalten ein.¹⁵ Diese Vorschriften sind zum Teil sehr komplex und unterscheiden sich zwischen den Kantonen spürbar. Hier wäre, wenn eine starke quantitative Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme für Deutschland erwogen wird, nach instrumentellen Varianten zu suchen, die dem angestrebten Ziel am nächsten kommen.

In diesem Beitrag soll hingegen eine radikale Variante der quantitativen Begrenzung als Gedankenexperiment, also als offene Form eines Szenarios, durchgespielt werden: Was würde geschehen, wenn in Deutschland die Haushaltsverschuldung auf der kommunalen Ebene völlig verboten würde? Es dürften also im Vermögenshaushalt keine Schulden aufgenommen werden (und im Verwaltungshaushalt ohnehin nicht). Kreditaufnahme würde nur für echte Kassenkredite zulässig sein, und des Weiteren kann man sich eine sehr spezielle Ausnahme für „sich selbst finanzierende Objekte“ vorstellen. Im Ergebnis würde das realisiert werden, was dem finanziellen Normalfall einer Gemeinde entspricht. Investitionen werden aus dem Überschuss der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben zuzüglich eventueller Investitionszuweisungen von Bund und Land finanziert. Wenn dies im einzelnen Jahr nicht möglich ist, müssen zunächst Rücklagen gebildet werden, die dann zum Zeitpunkt der Investition wieder aufgelöst werden. Reichen auch diese Instrumente nicht aus, müssen Gebühren und Beiträge erhöht werden.

Ein Schuldenverbot auf der Gemeindeebene hätte zugleich Auswirkungen auf die Politik von Land und Bund. Diese wären stärker als bisher verantwortlich dafür, dass die Gemeinden finanziell ausreichend ausgestattet werden. Dazu gehören ausreichende Bemessungsgrundlagen der kommunalen Steuern¹⁷ ebenso wie angemessene Zuweisungen. Heute hingegen lassen Bund und Land die Gemeinden in die Schuldenfalle laufen. Fast noch wichtiger ist aber, dass auf di-

ese Weise, vielleicht verbunden mit einer doch einmal eingeführten Konnexität von der Bundesebene zur Gemeindeebene,¹⁸ auch die Zuordnung der Aufgaben, die Definition von Standards für gemeindliche Leistungen usw. überprüft würden. Die Zuwächse der kommunalen Ausgaben beziehen sich ganz überwiegend auf den sozialen Bereich, und dieser ist sehr stark durch Bund und Land vorbestimmt. Auf diese Weise hätte ein kommunales Verschuldungsverbot zugleich eine heilsame Wirkung auf die Beziehungen zwischen den drei Ebenen.

Die Frage, welche Form dieses Verbot nehmen würde, wäre gesondert zu klären. Die für den Gesamtstaat vorgeschlagenen drei Stufen, wonach indikatorgestützt in einer ersten Stufe jede Kreditaufnahme erlaubt, in einer zweiten Stufe diese nur in Verbindung mit einem Schuldenrückzahlungsplan zulässig ist und in einer letzten Stufe durch Verfassungsorgane der Rückgang auf die zweite Stufe erzwungen wird,¹⁹ sind im Falle der einzelnen Gemeinde kaum definierbar. Eine Regel für die kommunale Ebene müsste vielmehr so ausgestaltet sein, dass sie durch die Kommunaufsicht auch sanktioniert werden kann. Dieser Anforderung dürfte der nachfolgende Ausnahmetatbestand entsprechen.

Sich selbst finanzierende Objekte als Ausnahme

Wenn man die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand mit der Kreditaufnahme eines privaten Unternehmens vergleicht, so würden Unternehmen immer dann Schulden aufnehmen, wenn die Rendite der dadurch finanzierten Investition unter anderem den Schuldendienst zu tragen verspricht. Wenn ein Unternehmen bei jeder Kreditaufnahme so verfährt, wird es typischerweise keine Schulden ansammeln, deren Schuldendienst durch die erwarteten Erträge nicht gedeckt ist. Voraussetzung ist, dass das Unternehmen die Kreditaufnahme auf die Fälle beschränkt, in denen jede einzelne Investition den Schuldendienst zu tragen erlaubt.

Im öffentlichen Sektor hingegen hat es sich eingebürgert, Schulden ohne Bezug zu den damit finanzierten Aktivitäten aufzunehmen. Nach dem Haushalts-

¹⁵ Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner: Public debt and budgetary procedures: Top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities; in: J. M. Poterba, J. von Hagen (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance, Chicago, London 1999, S. 151-179.

¹⁶ Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner, a.a.O., Teil 2.

¹⁷ Hier könnten die derzeitigen Reformüberlegungen zur Unternehmenssteuerreform sozusagen nebenher eine Verbesserung erbringen. Vgl. NN: Union treibt Unternehmenssteuerreform voran; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 3. 2006, S. 13.

¹⁸ Einen ersten Ansatz bildet die im Gesetzentwurf vom 6.3.2006 zur Föderalismusreform enthaltene neue Grundgesetzformulierung: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

¹⁹ D. Wentzel: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach dem Scheitern des Stabilitätspaktes; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 9, S. 609-610.

recht können die neu aufgenommenen Schulden überhaupt nicht mehr dem einzelnen Verwendungszweck zugerechnet werden.²⁰ Nun gibt es aber im öffentlichen Sektor und insbesondere auf der Gemeindeebene zahlreiche Einrichtungen und neue Projekte, die durch Entgelte, also Erwerbseinkünfte, Gebühren oder Beiträge, ihren Schuldendienst erwirtschaften können. Sie erlauben es folglich auch in ihrer Gesamtheit, den Schuldendienst der jeweiligen Gebietskörperschaft so zu decken, dass auf Dauer keine zusätzlichen Schulden angehäuft werden. Es handelt sich mithin um sich selbst finanzierende Objekte.

Die Diskussion knüpft damit an den letzten so genannten „klassischen Deckungsgrundsatz“ an, der besagte, dass ein sich selbst finanzierendes Objekt, das einzelwirtschaftlich zu kostendeckenden öffentlichen Einnahmen in Form von Entgelten führt, über Kreditaufnahme finanziert werden dürfe.²¹ Zur Begründung einer Regelverschuldung kann dieses Argument aber nur insoweit dienen, wie solche sich selbst finanzierenden Objekte zu den permanenten Aufgaben staatlicher Tätigkeit zu rechnen sind. Zwar sollte unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten immer zuerst geprüft werden, ob nicht eine Privatisierung möglich ist. Soweit dies aber technisch nicht möglich oder politisch nicht gewollt ist, können solche sich selbst finanzierenden Objekte zu den ständigen gemeindlichen Tätigkeiten gerechnet werden und kann darin eine Begründung für eine Regelverschuldung gesehen werden.

Stärkung des Äquivalenzprinzips

Die so finanzierten Objekte sind dadurch gekennzeichnet, dass die sie durchführende öffentlich geführte Institution mit (nahezu) Vollkostendeckung arbeitet. Die Fälle umfassen beispielsweise kommunale Einrichtungen für Abwasserbehandlung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung oder auch die Friedhofsverwaltung. Die entgeltfähigen Bereiche umfassen nennenswerte Teile der kommunalen Finanzwirtschaft, wie der Anteil der Entgelte an den Gesamteinnahmen der Gemeinden von über 20% zeigt. Wenn eine solche öffentlich geführte Einrichtung gegründet oder erweitert wird, so stellt sich durchaus die Frage, warum die entsprechenden Finanzmittel über Steuern statt über Kredit-

aufnahme finanziert werden sollten. Eine Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sollte zumindest erlaubt sein, denn ein Haushaltsproblem entsteht hier in aller Regel nicht, wenn die Fälle richtig eingegrenzt werden. Genau genommen dürfte eine Verschuldung der Gemeinde sogar geboten sein. Zum einen können durch eine anfängliche Kreditfinanzierung und spätere Gebührenzahlungen die sonst vielleicht erforderlichen kurz- bis mittelfristig höheren Steuersätze vermieden werden (Tax Smoothing). Zum anderen wird das Äquivalenzprinzip gestärkt, denn es kommt bei den so finanzierten Objekten zu einer stärkeren Verknüpfung von öffentlichen Ausgaben und ihnen gegenüberstehenden Einnahmen aus Entgelten als bei einer Steuerfinanzierung.

Auf der kommunalen Ebene gibt es genügend Anknüpfungspunkte für eine solche Kreditaufnahme mittels verselbstständigter Einheiten. Schon heute tragen kommunale Unternehmen rund 50% der kommunalen Investitionstätigkeit,²² und nur die andere Hälfte machen Investitionen der Kämmereihaushalte aus. Es wird lediglich darauf ankommen, Rechtsformen zu wählen, die möglichst „haushaltsfern“ sind, d.h. privatrechtliche Unternehmen oder entsprechend gestaltete Zweckverbände sind zu bevorzugen. Die zusätzliche Aufgabe besteht dann darin, die Verbindungen zum Kommunalhaushalt zuverlässig zu durchschneiden. Dabei könnten die Rating-Agenturen unterstützend wirken, wenn sie nach dem Regelwerk von Basel II die Kreditwürdigkeit zu untersuchen haben; denn eine verdeckte Pflicht zur Abführung an den Gemeindehaushalt würde natürlich die Kreditwürdigkeit herabsetzen.

Für die Kommunalaufsicht ändert sich die Aufgabe und wird tendenziell leichter. Es geht dann nicht mehr darum, die zukünftige Schuldendienstfähigkeit abzuschätzen und zu diesem Zweck mit Indikatoren wie der „freien Spitze“ usw. zu arbeiten. Dennoch müsste die Kommunalaufsicht mit Blick auf die kommunale Verschuldung auch in dieser neuen Situation tätig sein, denn es wird dabei bleiben, dass de facto das Land eine Bailout-Position innehat. Auch wenn unter juristischen Aspekten nicht sicher ist, dass das Land letztlich für die Gemeinde und insbesondere die kommunale Verschuldung haften muss,²³ so ist in der politischen Wirklichkeit in Deutschland eine solche Haftung wohl anzunehmen. Folglich muss beispielsweise wie bisher geprüft werden, inwieweit die Kassenkredite wirklich nur die Überbrückungsfunktion innerhalb des Haushaltsjahres wahrnehmen oder inwieweit sie

²⁰ Im früheren Haushaltsrecht war dies zwar in der Form vorgesehen, dass die Kreditaufnahme nur für die im außerordentlichen Haushalt ausgewiesenen außerordentlichen Ausgaben, insbesondere Investitionen, zulässig war. Die Vorschriften waren aber so unpräzise und durchlässig, dass man vom außerordentlichen Haushalt als einem „Verschiebebahnhof“ sprach. Für eine erneute Schuldenbegrenzung sollte dieser Pfad daher nicht erneut beschriftet werden.

²¹ Zusammenfassend H. Zimm er m a n n : Der letzte „klassische“ Deckungsgrundsatz; in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 24, 1965, S. 70-83.

²² Wortlaut des Titels bei M. Reidenbach: Kommunale Unternehmen tragen rund fünfzig Prozent der kommunalen Investitionstätigkeit; in: Deutsches Institut für Urbanistik, Berichte 1/2006, Berlin 20.3.2006, S. 24.

verdeckt doch, wie heute häufig zu beobachten,²⁴ der Haushaltsfinanzierung dienen. Vor allem aber muss die Kommunalaufsicht die neuen besonderen Institutionen mit ihrem Verschuldungsrecht im Auge behalten. Es muss gesichert sein, dass deren Haushaltsführung vom Gemeindehaushalt strikt getrennt bleibt. Dies müsste die Kommunalaufsicht auch dann prüfen, wenn zuvor eine externe Beurteilung, etwa im Zusammenhang mit dem Regelwerk nach Basel II, erfolgt ist. Diese Institutionen selbst können sich nämlich überschulden (so wie jedes private Unternehmen auch), und dann würde wiederum die Haftung des Landes einsetzen, denn es handelt sich ja nicht um privatwirtschaftliche Unternehmen, die zweifelsfrei dem üblichen Insolvenzverfahren unterliegen.

Analoge Folgerungen auch für Bund und Land?

Wenn man die vorangegangenen Überlegungen zum Gedankenexperiment einer kommunalen Nullverschuldung zusammenfasst, so lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

1. Eine solche Null-Verschuldung wäre in den meisten Fällen auch ohne externe Begrenzung möglich, wenn die Entscheidung der politischen Ebene entzogen würde und der Vorschlag der Verwaltung Vorrang hätte.
2. Eine externe Begrenzung – mit dem Extremfall des Verbots der Kreditaufnahme – würde der Rationalität der Verwaltung entsprechen. Die sich selbst finanzierenden Objekte sollten hiervon ausgenommen werden.
3. Zugleich würde der Zwang zur kommunalen Nullverschuldung auch Bund und Land in die Verantwortung nehmen, die Kommunen ausreichend mit eigenen Einnahmequellen und mit Zuweisungen auszustatten, so dass die eigen- und fremdverantwortlichen Aufgaben erfüllt werden können. Insbesondere würden Aufgabenübertragungen und vorgegebene Standards dann genauer überprüft.

Mit der letzten Folgerung wurden Bund und Land bereits angesprochen. Aber über diese eher indirekte Beziehung hinaus ist auch direkt zu fragen, ob die hier für die kommunale Ebene angestellten Überlegungen und Schlussfolgerungen nicht in analoger Weise auch auf Bund und Land angewendet werden sollten. Auf diesen Ebenen ist die Verschuldungssituation keineswegs besser, und die Gewohnheit der „kontinuierlichen“ Verschuldung ist dort ebenso weit verbreitet.

²³ F. Engelsing: Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart u. a. O. 1998.

²⁴ Vgl. etwa Gemeindefinanzbericht 2005, a.a.O., S. 10.

Initiativen für neue Verschuldungsregeln

Allerdings mehren sich die Stimmen, die der Verschuldung von Bund und Ländern ein Ende setzen wollen. Interessanterweise entstammt eine frühe, aber umso nachdrücklichere Forderung von einer Seite, die man eher der Verwaltung als der Politik zurechnen würde und die daher politökonomisch zusätzlich beachtet werden sollte. Es geht um die Rolle der Rechnungshöfe von Bund und Land. Sie kann man zur Verwaltung im oben umschriebenen Sinne rechnen, denn sie sollen in politisch abgehobener Form die öffentliche Haushaltswirtschaft bewerten. Die Chefs der Rechnungshöfe haben einstimmig einen Aufruf erlassen, der die eindeutige Empfehlung enthält, dass eine neue Verschuldungsregel mit mehr „Biss“ geschaffen werden solle. Außer in wirtschaftlichen Krisenzeiten soll überhaupt keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt sein. Zugleich sei die Tilgung der in Krisenzeiten aufgenommenen Kredite schon bei der deren Aufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind nach diesem Aufruf sogar Haushaltsüberschüsse anzustreben, damit begonnen werden kann, den bereits angehäuften Schuldenberg abzutragen.²⁵

Doch auch von Seiten der Politik nehmen entsprechende Stimmen zu. Abgesehen von Landespolitikern, die immer wieder einmal einen ausgeglichenen Haushalt für ein Haushaltsjahr der nahen Zukunft versprechen, ist der Aufruf von Ministerpräsident Wulff hier zu nennen, sich für einen Entschuldungspakt zu engagieren, und er denkt als eine Möglichkeit für solch einen Pakt daran, die Neuverschuldung nur mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit zu erlauben,²⁶ fasst also eine konkrete Maßnahme ins Auge. Bundesfinanzminister Steinbrück verweist seinerseits auf das „ungeheure Verschuldungstempo“ und kündigt weitere drastische Sparmaßnahmen an.²⁷

Nicht zuletzt hat die ständige Diskussion um die Aufweichung der Maastricht-Kriterien, die auf die zusammengefasste Verschuldung aller drei Ebenen zielen, gezeigt, dass alle Ebenen zusammen eine zu starke Neigung zur öffentlichen Verschuldung aufweisen. Daher ist es wahrscheinlich an der Zeit, die Kreditfinanzierung auf allen Ebenen zu begrenzen, weil mit ihr unter dem Druck der politischen Konkurrenz mehr Unheil als Segen gestiftet wird.

²⁵ Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung, Pressemitteilung, Bonn, 7.5.2004, S. 3.

²⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.3.2006, S. 1.

²⁷ Handelsblatt News am Abend, 7.4.2006, S. 4.