

Herrmann, Karolin

Article — Published Version

Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2011) : Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 10, pp. 686-693, <https://doi.org/10.1007/s10273-011-1285-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88790>

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.

Karolin Herrmann

Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich seit Anfang der 90er Jahre zunehmend verschlechtert. Der Kassenkreditbestand ist ein typischer Indikator zur Abbildung dieser defizitären Lage. Kassenkredite werden kommunalrechtlich als kurzfristige Instrumente zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten definiert. Tatsächlich dienen Sie aber immer mehr einer langfristigen Defizitdeckung.

Die Funktion von Kassenkrediten wird in den Kommunalverfassungen (Gemeindeordnungen, Selbstverwaltungsgesetzen) der Bundesländer definiert. Als kurzfristige Finanzierungsinstrumente sollen sie die Liquidität der Kommune sichern, indem sie Einnahmen- und Ausgabenschwankungen überbrücken.¹ Kassenkredite dienen demnach der rechtzeitigen und fristgerechten Leistung von Ausgaben bei Fälligkeit.²

Kassenkredite sind zinsgünstige Darlehen, die in Form eines Kontokorrent- oder längeren Festbetragskredits bei Geschäftsbanken aufgenommen werden. Die Zinsgünstigkeit von Kassenkrediten resultiert aus der hohen Bonität der kommunalen Gebietskörperschaften, die vom Kreditgeber als Nullrisiko bewertet werden. Die hohe Bonität kann mit einer faktischen Einstandspflicht der Länder begründet werden. Für diese spricht die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 II GG. Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen. Ausstattungsansprüche der Gemeinden richten sich – aufgrund der staatsrechtlichen Untergliederung – primär an die Länder. Die Bundesländer müssen den Gemeinden stets die Finanzmittel zur Verfügung stellen, die diese zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben benötigen. Selbstverwaltungsaufgaben führen die Kommunen in eigener Verantwortung durch. Im Gegensatz zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Schulbau und Feuerschutz) und Fremdverwaltungsaufgaben (z.B. Durchführung von Wahlen, Unterhaltung von Standesämtern) haben die Kommunen bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Theater, Museen) ein Aufgabenfindungsrecht.³ Aus der Selbst-

verwaltungsgarantie folgt demnach die finanzielle Verantwortung der Länder darüber, die Finanzausstattung der Kommunen so zu konsolidieren, dass diese neben den Pflichtaufgaben auch ein „Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“⁴ erfüllen können. Bei einer drohenden (faktischen) Insolvenz⁵ können die Gemeinden und Gemeindeverbände also auf Basis der im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierten Selbstverwaltung eine mittelbare Ausfallhaftung der Bundesländer ableiten.⁶

Empirische Beobachtungen

Dass Kassenkredite entgegen ihrer kommunalrechtlichen Definition nicht nur kurzfristig aufgenommen werden, sondern zur langfristigen Deckung kommunaler Defizite zweckentfremdet werden, legen empirische Beobachtungen nahe. Abbildung 1 bildet die Finanzierungssaldi der kommunalen Kernhaushalte der 13 Flächenländer ab. Von 1990 bis 2009 verzeichneten die Gemeinden und Gemeindeverbände einen kumulierten Finanzierungssaldo von insgesamt -44,2 Mrd. Euro und damit ein signifikantes Defizit.

Eine Finanzierung von Defiziten ist sowohl durch eine Entnahme aus Rücklagen als auch über eine Kreditaufnahme möglich. Per Saldo wurden den Rücklagen zwischen 1990 und 2009 aber mehr Mittel zugeführt als entnommen, so dass eine langfristige Defizitfinanzierung über Rücklagen nicht vorgelegen haben kann.⁷

1 Vgl. H. Rehm, S. Matern-Rehm: Kommunalfinanzen, Wiesbaden 2010, S. 188 f.

2 Vgl. § 89 GemO BW (Baden-Württemberg), Art. 73 GO Bayern, § 105 HGO (Hessen), § 94 NGO (Niedersachsen), § 89 GO NRW (Nordrhein-Westfalen), § 105 GemO Rheinland Pfalz, § 94 KSVG (Saarland), § 84 SächsGemO (Sachsen), § 102 GO LSA (Sachsen-Anhalt), § 87 GO Schleswig-Holstein, § 65 ThürKO (Thüringen) und § 53 KV-MV (Mecklenburg-Vorpommern).

3 Vgl. W. Scherf: Öffentliche Finanzen, Stuttgart 2009, S. 502 f.

4 Vgl. E. Schulze: Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 3, 2011, S. 49-58.

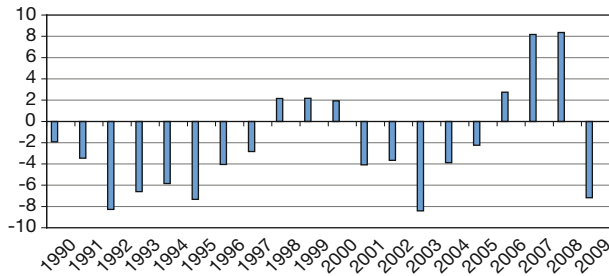
5 Ein Insolvenzrecht für Gemeinden gibt es nicht.

6 Vgl. E. Schulze, a.a.O., S. 49-58.

7 Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern, Entnahmen und Zuführungen an/aus Rücklagen, Wiesbaden 2011.

Abbildung 1
Finanzierungssalden¹ der Kommunen der 13 Flächenländer

in Mrd. Euro



¹ Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen einschließlich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011, S. 571..

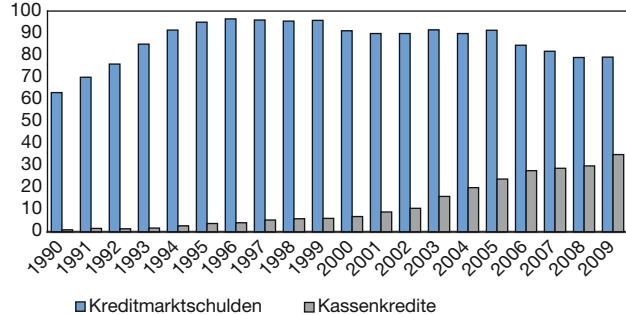
Zudem muss eine Finanzierung über langfristige, investive Kredite ausgeschlossen werden. Zu diesen gehören alle Darlehen, die kommunalrechtlich der mittel- bis längerfristigen Finanzierung nicht durch eigene Einnahmen gedeckter Ausgaben dienen. Die Kreditmarktschulden der Kernhaushalte haben sich zwischen 1990 und 2009 nur leicht von 63,1 Mrd. Euro auf 79,1 Mrd. Euro erhöht. Dem steht ein starker Anstieg der eigentlich kurzfristigen Kassenkredite in den Kernhaushalten von 913 Mio. Euro auf knapp 35 Mrd. Euro gegenüber. Damit haben sich diese gegenüber 1990 um ein Vielfaches erhöht und einen Sockel aufgebaut. Dies ist ein Verstoß gegen die kommunalrechtlich definierte Kurzfristigkeit der Kassenkredite, die demnach zur langfristigen Defizitdeckung zweckentfremdet wurden. Abbildung 2 verdeutlicht die gegenläufige Entwicklung der Kassenkredite und Kreditmarktschulden.

Deutlicher wird die Umschuldung durch Kassenkredite, wenn die Entwicklung auf Länderebene ausgewiesen wird. So verbuchten die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens, Sachsen-Anhalts, des Saarlandes, Niedersachsens, Hessens, Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs von 1995 bis 2009 ku-

Karolin Herrmann, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin für Haushaltspolitik am Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.

Abbildung 2
Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kommunen der 13 Flächenländer¹

in Mrd. Euro



¹ Zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Wiesbaden 2011, S. 48 ff.; gerundet auf ganze Zahlen.

mulierte Finanzierungsdefizite. Da im gleichen Zeitraum den Rücklagen mehr Geld zugeführt als entnommen wurde, wird eine Rücklagenfinanzierung ausgeschlossen. Im gleichen Zeitraum sind in den Kommunen dieser Länder die Kreditmarktschulden zurückgegangen. Die Kassenkreditbestände haben sich hingegen vervielfacht. Abbildung 3 fasst die Ergebnisse für die genannten Defizitländer zusammen.⁸ Die Gründe für die anscheinend zügellose Aufnahme kommunaler Kassenkredite liegen in

- institutionell-rechtlichen Mängeln,
- Informationsasymmetrien,
- der Art der Rechnungsführung.

Institutionell-rechtliche Mängel der Kassenkreditaufnahme

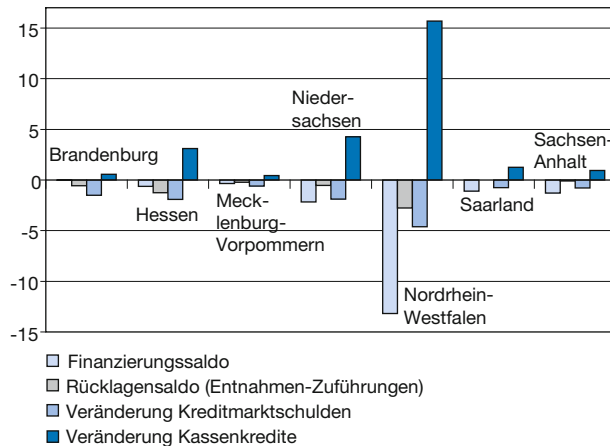
Kassenkredite können von den kommunalen Gebietskörperschaften nicht unbegrenzt aufgenommen werden. Aufnahme und Rückzahlung der Kreditsumme sind zwar nach der kameralistischen Rechnungsführung haushaltsneutrale Vorgänge, sie verursachen allerdings einen buchungswirksamen Zinsaufwand. Darum wird in der Haushaltssatzung auf Beschluss des Gemeinderats ein Höchstbetrag⁹ für die Aufnahme von Kassenkredi-

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 1995-2009, Wiesbaden 2011.

⁹ Die einzelnen Kassenkredite unterliegen nicht in ihrer Summe einer bestimmten Höchstgrenze, sondern die Kreditermächtigungen stellen laut Haushaltssatzung einen punktuellen Grenzwert für die Aufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt des Haushaltsjahres dar.

Abbildung 3
Die Verschuldungslage in ausgewählten Bundesländern von 1995 bis 2008

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 1995-2009, Wiesbaden 2011.

ten festgesetzt. Bis zum Aufstellen einer neuen Haushaltssatzung – gegebenenfalls über das Haushaltsjahr hinaus – wird die Verwaltung damit ermächtigt, Kassenkredite bis zur veranschlagten Höchstgrenze aufzunehmen. Müssen Kassenkredite darüber hinaus aufgenommen werden, kann der Gemeinderat dies auf dem Weg einer Nachtragshaushaltssatzung beschließen.

Je nach Bundesland gibt es unterschiedliche Genehmigungs- und Anzeigepflichten für Kassenkredite. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag der Kassenkredite durch die Kommunalaufsicht vor. Der Höchstbetrag unterliegt dabei entweder generell der Genehmigungspflicht oder dann, wenn dieser einen bestimmten Anteil des Verwaltungshaushalts übersteigt. Andere Gemeindeordnungen stellen weder die Haushaltssatzung noch den Höchstbetrag der Kassenkredite unter eine Genehmigungspflicht. Die Aufnahme von Kassenkrediten muss der zuständigen Kommunalaufsicht lediglich angezeigt werden.

Bis Anfang der 1990er Jahre war in allen Gemeindeordnungen eine Genehmigungspflicht bei Überschreiten der Höchstgrenze der Kassenkredite vorgeschrieben. 1994 ließ Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland den Genehmigungsvorbehalt entfallen. Bis dahin bedurfte der festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite laut Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn dieser ein Sechstel der im Verwal-

tungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg.¹⁰ In der Folgezeit hoben weitere Bundesländer (Bayern, Hessen, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) ebenfalls die Genehmigungspflicht auf. Dies ist wahrscheinlich eine der Ursachen für den starken Anstieg der Kassenkredite.¹¹

Aber auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, für die die Kommunalverfassungen noch einen Genehmigungsvorbehalt vorsehen, können Kassenkredite unter Umständen zweckentfremdet aufgenommen werden. Der Genehmigungsvorbehalt greift nämlich erst ab einer bestimmten Höhe.¹² Eine Aufnahme von Kassenkrediten kann aber bereits unterhalb der Höchstgrenze rechtswidrig sein, wenn diese mittel- bis langfristig zur Defizitdeckung oder zur Umschuldung investiver Ausgaben aufgenommen werden.

Informationsasymmetrien

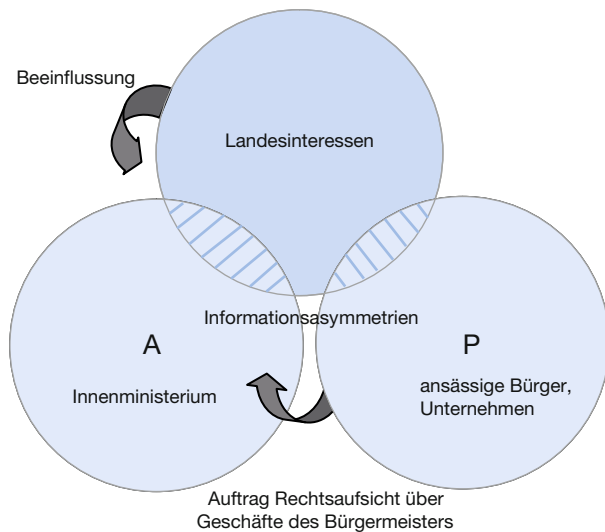
Die Verwaltungstätigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden wird unter eine staatliche Kommunalaufsicht gestellt. Diese Aufsicht ist in den Kommunalverfassungen der Bundesländer geregelt. Sie hat die Funktion einer Rechtsaufsicht und darf über die Rechtmäßigkeit der Aufnahme von Kassenkrediten entscheiden, jedoch nicht über die Zweckmäßigkeit. Die Kontrolle der Zweckmäßigkeit wäre ein Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen. Kassenkreditaufnahmen sind Geschäfte der laufenden Verwaltung, für die nach den Kommunalverfassungen der Bundesländer der Bürgermeister zuständig ist. Nur er darf im Rahmen seiner Finanzkompetenz entscheiden, ob die Kassenkreditaufnahme zweckmäßig ist oder beispielsweise eine Stundung mit dem Gläubiger vereinbart werden kann. Die Zweckmäßigkeit dieser Ermessensentscheidung ist für die Kommunalaufsicht nicht überprüfbar, wohl aber, ob die Aufnahme von Kassenkrediten

¹⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen: Bekanntmachung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13.8.1984, GV. NRW, S. 475.

¹¹ Vgl. F. Heinemann et al.: Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Baden-Baden 2009, S. 39-43; W. Hartisch: Rechtliche Rahmenbedingungen für Kassenkredite im Nothaushalt, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 4, 2008, S. 85 ff.

¹² Ein Genehmigungsvorbehalt ist weiterhin in den Kommunalverfassungen Baden-Württembergs, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens, Sachsens und Thüringens implementiert. Dieser greift aber bei baden-württembergischen Kommunen erst, wenn der Kassenkredit ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt. Ähnliche Regelungen sind in den Kommunen der anderen Bundesländer implementiert, siehe § 89 III GemO Baden-Württemberg, § 53 III KV-MV, § 94 II NGO, § 84 III SächsGemO, § 65 II ThürKO.

Abbildung 4
**Prinzipal-Agent-Konflikt zwischen
 Kommunalaufsicht und Auftraggebern**



Quelle: Eigene Darstellung.

rechtmäßig erfolgt ist.¹³ In den Kommunalverfassungen der Bundesländer wird der Kommunalaufsicht dafür aber nur ein Beanstandungsrecht gegenüber dem Bürgermeister eingeräumt. Wenn die Beschlüsse des Bürgermeisters gegen geltendes Recht verstoßen, kann die Aufsicht dies beanstanden. Sie ist jedoch innerhalb der „Kann-Regelung“ nicht verpflichtet, bei rechtswidrigem Verhalten der Kommunen einzugreifen (Opportunitätsprinzip).

Das Verwaltungsermessen des Bürgermeisters kann auch durch bestimmte Verwaltungsvorschriften gelenkt werden. Beispiele dafür sind ministeriale Runderlasse. Einen solchen gab das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen im August 2004 heraus. Darin ist es Kommunen mit defizitärer Haushaltslage innerhalb des Haushaltssicherungskonzepts erlaubt, einen Kassenkreditsockel von bis zu 50% eines durchschnittlichen jährlichen Kassenkreditbestands zu bilden. Ziel der Maßnahme ist die Minimierung von Zinsrisiken, indem längerfristige Kassenkredite erlaubt werden.¹⁴

Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts ist für Kommunen Pflicht, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können, d.h. gegen das Gebot des Haus-

haltsausgleichs verstoßen.¹⁵ Genehmigt die Kommunalaufsicht das Haushaltssicherungskonzept nicht, fallen die Kommunen unter die „vorläufige Haushaltsführung“. In den Vorschriften der Kommunalverfassungen über die „vorläufige Haushaltsführung“ ist keine Kreditermächtigung enthalten, da die Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr weiter gilt.¹⁶ Aus einem Runderlass des Innenministeriums Brandenburg geht hervor, dass das Überschreiten der zulässigen Höhe von Kassenkrediten auch innerhalb der „vorläufigen Haushaltsführung“ dann nicht zu beanstanden ist, wenn sich die Überschreitung „aus unabweisbaren Zahlungsverpflichtungen“¹⁷ ergibt. In einem solchen Fall darf die Kommunalaufsicht¹⁸ lediglich auf den Gesetzesverstoß hinweisen.¹⁹ Solche Runderlasse verstoßen gegen das Kommunalrecht, das nur eine kurzfristige Kassenkreditaufnahme legitimiert und sind somit rechtswidrig.²⁰

Prinzipal-Agent-Konflikte

Die Ursache widersprüchlicher Runderlasse ist ein Zielkonflikt, der sich insbesondere bei den Innenministerien – als oberste Behörde der Kommunalaufsicht – in einem Prinzipal-Agent-Problem niederschlägt. Dies verdeutlicht die Abbildung 4.

Prinzipal-Agent-Konflikte haben ihren Ursprung in Informationsasymmetrien zwischen dem Prinzipal als dem Auftraggeber und dem Agenten, der durch den Prinzipal beauftragt wird, bestimmte Handlungen vorzunehmen bzw. Leistungen zu erbringen. Sowohl der Agent als auch der Prinzipal wollen ihren Nutzen maximieren. Die Einwohner einer Kommune bzw. ortsansässige Unternehmen nehmen die Rolle des Prinzipals ein. Es ist zu erwarten, dass sie ihren Nutzen bei einem ausgeglichenen Haushalt maximieren, denn bei einer nachhaltigen Wirtschaftsführung werden keine Schulden auf zukünftige Generationen übertragen. Zur Finanzierung investiver Ausgaben kann das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit hingegen eine längerfristige Kreditmarktverschuldung rechtfertigen. Dabei müssten dann aber Tilgungs- und Abschreibungsraten im Sinn dieses Prin-

13 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 49 ff.

14 Vgl. Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 32 ff. und 401 ff.; sowie Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: StGB NRW-Mitteilung 300/2009 vom 18.5.2009, Az. IV/1 912-03; und Innenministerium NRW: Runderlass vom 30.8.2004, Az. 33-46.09.40-9111/04, Düsseldorf 2004.

15 Vgl. W. Hartisch, a.a.O., S. 85 f.

16 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 39.

17 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten, Nr. 4/2004, Potsdam 2004, S. 6.

18 § 110 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg bestimmt für kreisangehörigen Städte und Gemeinden den Landrat als untere Kommunalaufsichtsbehörde und für kreisfreie Städte das Ministerium des Innern als obere Aufsichtsbehörde.

19 Vgl. ebenda.

20 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 53.

zips synchronisiert werden. Da Kassenkredite hingegen sowohl ökonomisch als auch kommunalrechtlich lediglich die Funktion einer Überbrückung kurzfristiger Einnahmen- und Ausgabenschwankungen haben, dürfen diese per se nicht auf zukünftige Generationen übertragen werden. Daher beauftragt der Prinzipal den Agenten (die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht) indirekt über Wahlen mit der Überwachung der Geschäftshandlungen des Bürgermeisters. Nimmt dieser langfristig und revolvierend Kassenkredite zur dauerhaften Finanzierung der laufenden Ausgaben auf oder nutzt diese, um langfristige Kreditmarktschulden zu tilgen, sollte die Kommunalaufsicht im Interesse des Prinzipals intervenieren.

Eine Missachtung der Interessen des Prinzipals ist aber dann zu erwarten, wenn der Agent die erwünschte Handlung nur mit einem zusätzlichen Aufwand durchführen kann, der sich beispielsweise in einem Interessenkonflikt widerspiegelt, und das Handeln des Agenten für den Prinzipal nicht vollständig erkennbar ist. Auf der einen Seite ist die Aufsicht (Innenministerien, Bezirksregierung, Landrat) als Agent gegenüber dem Prinzipal zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet, andererseits ist der Agent der Länderseite gegenüber ebenfalls verpflichtet. Daher ist es für den Agenten sinnvoll, nicht – oder zumindest weniger restriktiv – gegen die revolvierende Aufnahme von kommunalen Kassenkrediten vorzugehen. In der Prinzipal-Agent-Theorie ist dies der Ausdruck einer „Hidden Action“. Der Prinzipal kann die Handlungen der Kommunalaufsicht aufgrund von Informationsasymmetrien nur unvollständig beobachten. Daher kann er den potenziellen Zielkonflikt der Kommunalaufsicht zwischen den (Haushalts-)Interessen des Landes und denen der Kommune nur unvollständig einschätzen und kontrollieren. Die Aufsicht nutzt daraufhin die Grauzone der fakultativen Beanstandung bzw. legitimiert die Kassenkreditaufnahme durch entsprechende Erlasse, obwohl dies gegen den kommunalrechtlich definierten Sinn und Zweck von Kassenkrediten verstößt. Der Grund dafür ist, dass der Agent befürchtet, die Kommunen könnten andernfalls gegen eine Unterfinanzierung vorgehen und diese den Ländern in Rechnung stellen. Nach dem Konnexitätsprinzip müssen die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Fremdverwaltungsaufgaben, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) über eine bestimmte Finanzausstattung verfügen. Sind die Kommunen infolge hoher finanzieller Belastungen, z.B. durch einen zusätzlichen Aufgabenanfall durch die Länder, nicht in der Lage, neben den pflichtigen auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, wird die Allzuständigkeit der Gemeinden verletzt. Die Kommunen können mit dieser Verletzung einen Verstoß gegen die kommunale

Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG begründen und gegen das Land klagen.²¹

In den letzten Jahren hatten besonders zwei Urteile einen nicht unerheblichen Einfluss auf diese Konfliktsituation. Das Niedersächsische Obergericht hat Kassenkredite in seinem Urteil aus dem Jahr 2002 zur Finanzausstattung einer Kommune gezählt.²² Nach diesem Urteil wäre es für die Kommunalaufsicht vorteilhafter, die „Finanzausstattung“ der Kommunen mit Kassenkrediten aufzufüllen als letztlich über eine Erhöhung von Zuweisungen für Finanzierungslücken der Kommunen bürgen zu müssen. Zu einem anderen Ergebnis kommt hingegen das „Oderwitz-Urteil“: Ende 2002 bestätigte der Bundesgerichtshof erstmals, dass die Verletzung von Schutzpflichten der kommunalen Rechtsaufsicht zu Amts- oder Staatshaftungsansprüchen der Gemeinde führen kann. Dies begründet einen kommunalen Anspruch auf Schadensersatz gegenüber der Kommunalaufsicht, wenn diese Schutzpflichten verletzt werden.²³ Werden demnach Kassenkredite aufgenommen, obwohl eine andere Finanzierungsalternative günstiger erscheint, kann sich die Rechtsaufsicht ausnahmsweise auch auf die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung ausdehnen. Dies ist der Fall, wenn Kassenkredite beispielsweise längerfristig oder zur Umschuldung aufgenommen werden und somit gegen geltendes Kommunalrecht verstoßen wird. Auch zum Schutz vor möglichen Schadensersatzansprüchen wird die Kommunalaufsicht daher zu einer schärferen Gangart verpflichtet.

Art der Rechnungsführung

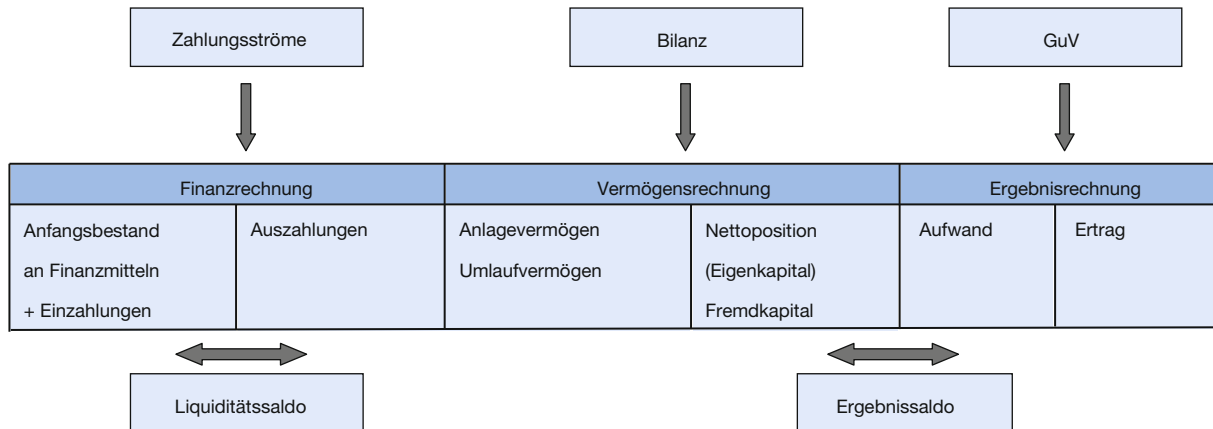
Mitte des Jahres 1999 billigte die Innenministerkonferenz der Länder eine Konzeption zur Ergänzung des kameralistischen um das doppische Rechnungssystem. Alle Bundesländer einigten sich darauf, die kommunalen Haushalts- und Rechnungssysteme mittel- bis langfristig umzustellen. Die Bundesländer sollten jedoch selbst entscheiden können, ob die Kommunen ihre Haushaltsführung fakultativ oder obligatorisch innerhalb einer bestimmten Übergangsfrist anpassen. Derzeit existieren daher drei unterschiedliche Haushalts- und Rechnungssysteme nebeneinander. In den 13 Flächenländern wurde die kommunale Doppik bereits eingeführt. Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen lassen aber neben der Doppik optional auch die bisherige Kameralistik zu,

21 Vgl. W. Scherf, a.a.O., S. 502; und K. Vogelsang et al.: Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, 2. Aufl., Berlin 1997, Rz. 193.

22 OVG Lüneburg, Urteil vom 3.9.2002 – DVBl. 2003, S. 278.

23 Vgl. BGH, Urteil vom 12.12.2002, AZ III ZR 201/01; und H. Rehm, S. Rehm-Matern, a.a.O., S. 176.

Abbildung 5
Kommunale Doppik



Quelle: In Anlehnung an F. Heinemann et al.: Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Bd. 93, Mannheim 2009, S. 171.

während Hessen den Kommunen die Option einer erweiterten Kameralistik ermöglicht.²⁴

Innerhalb der Kameralistik gibt es eine Zweiteilung des Kommunalhaushalts in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt. Der Verwaltungshaushalt erfasst alle Einnahmen und Ausgaben, die vermögensunwirksam sind. Zur Einnahmenseite des Verwaltungshaushalts gehören z.B. Steuern und Zuweisungen, zur Ausgabenseite beispielsweise Personal- und Sachkosten, Ausgaben der Jugend- und Sozialhilfe und Energiekosten. Die vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben werden im Vermögenshaushalt erfasst. Dazu gehören nach den Gemeindehaushaltsverordnungen zunächst die Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt. Einnahmen des Vermögenshaushalts sind z.B. der Erwerb von Anlagevermögen oder auch die Einnahmen aus investiven Krediten. Kassenkredite gehören nicht dazu. Ausgaben des Vermögenshaushalts sind beispielsweise die Tilgung von investiven Krediten oder auch die Zuführung zu den Rücklagen.²⁵

Im doppelten Rechnungssystem wird die Zweiteilung des Kommunalhaushalts zu Gunsten der neuen Kategorien der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der

Vermögensrechnung, aus der die Vermögensübersicht (Bilanz) folgt, aufgegeben. Eine wesentliche Änderung ist der Übergang von der Geld- bzw. Zahlungsrechnung der Kameralistik zu wertorientierten Größen in der Doppik. Während die Rechnungsgrößen im Vermögens- und Verwaltungshaushalt bisher auf Einnahmen und Ausgaben beruhten, sind diese zwar immer noch Größen der Finanzrechnung in der Doppik, es werden aber innerhalb der Ergebnisrechnung auch wertorientierte Rechnungsgrößen (Aufwand und Ertrag) berücksichtigt (vgl. Abbildung 5).²⁶

In der Doppik wird wie auch in der Kameralistik zwischen Finanzierungs- und Kassenkrediten unterschieden. Innerhalb der kameralistischen Buchführung stellen die Aufnahme und die Tilgung von Kassenkrediten haushaltsneutrale Vorgänge dar. Lediglich die Aufwendungen der Schuldzinsen werden als Ausgaben im Verwaltungshaushalt verbucht. Im doppelten Rechnungswesen folgt jegliche Kreditaufnahme den gleichen Buchungsregeln. So werden sowohl Finanzierungs- als auch Kassenkredite als Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung passiviert. Bei den Finanzierungskrediten kommt es infolge der Aktivierung eines Vermögensgegenstands zu einer Bilanzverlängerung. Bei den Kassenkrediten fehlt der aktivische Gegenposten, so dass sich das Eigenkapital aufgrund der Bilanzverkürzung verringert. Ergibt sich daher ein Fehlbetrag in der Vermögensrechnung, wirkt sich dieser auf der Passivseite der Bilanz ergebnismindernd aus. Kommt auch die Ergebnisrechnung (GuV) für den Jahresabschluss zu einem Fehlbetrag, muss dieser nach den Gemeindeordnungen in ei-

24 Art. 61 IV Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 8.12.2006, in: Gesetzes- und Verordnungsblatt (GVBl.), S. 975, § 75 IV des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) vom 14.12.2006, in: GVBl. 17, S. 285, § 26 I Gesetz für die Gemeindeführung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (ThürKommDoppikG) vom 1.10.2007, in: GVBl., S. 381, § 92 III Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31.1.2005, in: GVBl., S. 54.

25 Vgl. J. Bogumil, W. Jann: Verwaltungs- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 126 ff.

26 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 163 f.

nigen Bundesländern, z.B. in Nordrhein-Westfalen, der Kommunalaufsicht angezeigt werden.²⁷ Dass die Aufsichtsbehörde dann Anordnungen trifft, um wieder einen geordneten Haushaltszustand herzustellen, ist nicht verpflichtend, sondern unterliegt der Kann-Regelung (Opportunitätsprinzip).²⁸

Kassenkredite werden innerhalb der doppischen Buchführung in der Bilanz in der Regel²⁹ als „Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung“ verbucht, während Finanzierungskredite als „Verbindlichkeiten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“ gebucht werden. Damit finden sich beide Verschuldungsarten (im weiteren Sinn) auf der Passivseite der Vermögensrechnung. Eigentlich ist eine unterschiedliche Ausweisung von Kassenkrediten und Finanzierungskrediten nicht erforderlich, da es in der Doppik nicht auf die Art des Kredits ankommt. Zur Wahrung der Transparenz ist eine Mindestuntergliederung dennoch zu befürworten. Da sich die Aufnahme von Kassenkrediten in der Doppik auch vermögenswirksam auf das Ergebnis auswirkt, macht dieses Buchführungsverfahren die langfristigen Folgen dieser Kreditaufnahme transparent. Durch die vermögenswirksame Verbuchung und die Auswirkung auf die Eigenkapitalentwicklung wird das Bewusstsein für die kommunale Verschuldung geschärft und die Transparenz verbessert.³⁰

Lösungsansätze: Einführung einer Mengen- und Zeitregel

Diese Überlegungen führen zu der folgenden Forderung an die Kommunalpolitik: Die Aufnahme von Kassenkrediten sollte sowohl in ihrer Höhe (Mengenregel) als auch in ihrer Tilgungsfrist (Zeitregel) rechtlich beschränkt werden.

Ansatzpunkt einer Mengenregel ist die Wiedereinführung von Genehmigungsvorbehalten durch den Landesgesetzgeber. Die acht Flächenländer, die die Kassenkreditaufnahme für ihre Kommunen nicht mehr unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen, sollten diesen wieder

einführen. Dabei sollten die Genehmigungsschwellen möglichst niedrig sein. Die Festlegung der Höchstbeträge in der Haushaltssatzung ist Aufgabe und Funktion des Gemeinderates. Der Landesgesetzgeber kann aber die Aufgreifschwelle des Genehmigungsvorbehalts dadurch verringern, dass er den Höchstbetrag der Kassenkredite (laut Satzung) bereits dann unter Vorbehalt stellt, wenn dieser einen bestimmten Prozentsatz des Eigenkapitals übersteigt.

Auch innerhalb der „vorläufigen Haushaltsführung“ sollte der Gesetzgeber Reglements für die Aufnahme von Kassenkrediten erlassen. So sollte die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten nicht automatisch weiterlaufen, sondern erneut einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden.

An die Mengenregel zur quantitativen Begrenzung der Kassenkreditaufnahme sollte eine Zeitregel anknüpfen. Kassenkredite, die nach Jahresfrist nicht zurückgezahlt wurden, sollten einer erneuten Genehmigung unterliegen und zudem innerhalb einer unterjährigen Frist (neun bis zwölf Monate) zurückgezahlt werden müssen.

Um den hohen Sockel der Kassenkredite abzutragen, sollte eine kommunale Schuldenbremse eingeführt werden. So hat das Ministerium für Inneres und Europaan gelegenheiten des Saarlandes am 10. Dezember 2010 einen Haushaltserlass mit einer kommunalen Schuldenbremse veröffentlicht. Ziel der Saarländischen Schuldenbremse ist es, ab 2020 nahezu keine Nettokreditaufnahme mehr zuzulassen. Bis 2020 darf der Schuldenstand zwar noch weiter ansteigen, jedoch lediglich in abnehmenden Schritten. Da die investiven Kredite bereits durch einen Krediterlass aus dem Jahr 1990 gedeckelt sind, gilt die Schuldenbremse vor allem für Kassenkredite.³¹ In Anlehnung an das Saarland sollten auch in den anderen Bundesländern ähnliche Schuldenregeln implementiert werden.

Geboten scheinen ein Abtragen des Kassenkreditsockels in den nächsten Jahren und eine rechtliche Fixierung dieser Verpflichtung in den Kommunalverfassungen. Eine kommunale Schuldenbremse für Kassenkredite kann sich zeitlich an der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder orientieren. Art. 143d I GG schreibt den Ländern einen Haushaltsausgleich bis 2020 vor. Um den Sockel der Kassenkredite abzutragen, sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände recht-

27 § 75 V GO NRW; ähnlich § 82 IV KSVG Saarland und § 72 VII Sächs-GemO.

28 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 169-176.

29 Nur vier der 13 Flächenländer untergliedern ihre Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung gemäß den Gemeindehaushaltsverordnungen nicht nach Kassenkrediten: Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Hessen. Die Gliederungstiefe beschränkt sich zumeist auf sechs bis sieben Kategorien von Verbindlichkeiten. Zur besseren Übersichtlichkeit und Transparenz sollten auch die Gemeindehaushaltsverordnungen der vier Flächenländer einen gesonderten Posten für Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung ausweisen. Vgl. M. Gnädiger, T. Grieger: Der kommunale Liquiditätskredit, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 12, 2009, S. 265 ff.

30 Vgl. F. Heinemann et al., a.a.O., S. 169-176.

31 Vgl. Ministerium des Innern des Saarlandes: Erlass des Ministeriums des Innern zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) vom 21.8.1990, Gemeinsames Ministerialblatt des Saarlandes vom 28.9.1990, Saarbrücken 1990, S. 236, Rn. 132. Dieser macht eine Schuldenbremse für investive Kredite überflüssig.

lich verpflichtet werden, Haushaltskonsolidierungspläne vorzulegen, innerhalb derer sie sich verpflichten, die Kassenkreditbestände bis 2020 abzubauen. Die Tilgung kann beispielsweise jährlich zwischen 10% und 15% des Bestands eines bestimmten Referenzjahres betragen.

Stärkung der Kommunalaufsicht und Umgehung von Informationsasymmetrien

Darüber hinaus muss die Kommunalaufsicht verpflichtet werden, bei einer rechtswidrigen Aufnahme von Kassenkrediten einzugreifen. Da sich die Rechtsaufsicht der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Landes- und Gemeindeinteressen befindet, müssen Kontrollsysteme greifen, die eine „Hidden Action“ verhindern. Dafür sollte das Opportunitätsprinzip der Rechtsaufsicht durch das Legalitätsprinzip ersetzt werden. Beschließt der Bürgermeister im Rahmen seiner Finanzkompetenz also eine Kassenkreditaufnahme, die nach den Kommunalverfassungen rechtswidrig ist, muss die Rechtsaufsicht zur Beanstandung verpflichtet werden. Da sich die Aufnahme von Kassenkrediten in der doppelten Rechnungsführung zudem direkt eigenkapitalmindernd auswirkt, sollte jeglicher Verzehr des Eigenkapitals eine Anzeigepflicht des Bürgermeisters gegenüber der Aufsicht nach sich ziehen.

Um dem Prinzipal-Agent-Problem entgegenzuwirken, kann die Kompetenz der kommunalen Aufsicht auch auf kommunale Rechnungsprüfungsämter übertragen werden. Dazu dürfen diese aber dann nicht mehr selbst durch die Kommunen gebildet werden. Derzeit sind sie in den meisten Bundesländern Teile der Kommunalverwaltung. Zudem müssten sie mit konkreten Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet werden. Eine weitere Option ist die Bestellung eines Beauftragten durch die Kommunalaufsicht. Diese Möglichkeit sehen die Kommunalverfassungen zwar vor, sie wurde bislang aber nur selten und vorwiegend bei kleineren Kommunen genutzt. Im Auftrag der Rechtsaufsicht kann der Beauftragte einzelne Aufgaben der Kommune übernehmen, wenn diese von den Erfordernissen einer ordnungs- bzw. gesetzmäßigen Verwaltung abweicht und die Kompetenzen der Rechtsaufsicht für die Herstellung eines gesetzmäßigen Verwaltungshandelns nicht ausreichen.³²

Eine Stärkung der Rechtsaufsicht allein ergibt allerdings wenig Sinn, wenn die Zweckentfremdung von Kassenkrediten zum Teil direkt in der Kommunalverfassung le-

gitimiert wird. So erlaubt beispielsweise das Kommunale Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes, dass Kassenkredite über ein Haushaltsjahr hinaus aufgenommen werden dürfen, wenn ein Haushaltsausgleich in absehbarer Zeit nicht möglich ist.³³ Weiterhin lenken ministeriale Runderlasse das Verwaltungsermessen und führen zu einer zusätzlichen Rechtsunsicherheit. Diese Erlasse laufen der eigentlichen Definition des Kassenkredits zuwider und müssen – insbesondere in Anbetracht der defizitären kommunalen Haushaltslagen – unterlassen werden.

Im Interesse der Transparenz und Vergleichbarkeit sollte die Doppik in den Kommunen sämtlicher Bundesländer verbindlich eingeführt werden. Zudem kann eine Mindestuntergliederung der Verbindlichkeiten nach Kassen- bzw. Finanzierungskrediten in der Vermögensrechnung der Doppik die Transparenz zusätzlich erhöhen.

Ausblick

Das Problem der Kassenkreditverschuldung erhält durch die im Jahr 2009 grundgesetzlich festgeschriebene Schuldenbremse eine aktuelle Relevanz. Die neuen Schuldenregeln sind vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 zwingend einzuhalten. Da nur Bund und Länder formale Adressaten der Schuldenbremse sind, besteht die Möglichkeit, dass die Länder versuchen, sich vermehrt über den Umweg der Kommunen zu verschulden, indem sie Zuweisungen oder Beteiligungen kürzen oder kostenintensive Pflichtaufgaben auf die nachgelagerten Gebietskörperschaften überwälzen. Das Prinzipal-Agent-Problem würde dadurch zusätzlich verstärkt werden. Vor dem Hintergrund derartiger Ausweichreaktionen erscheint die Implementierung einer kommunalen Schuldenbremse umso wichtiger. Da es für Investitionskredite bereits restriktive kommunalrechtliche Vorschriften³⁴ in den Kommunalverfassungen und Leitlinien der Innenministerien aller Bundesländer gibt, die Hürden zur Aufnahme von Kassenkrediten aber gesunken sind, sollte die Implementierung einer „Kassenkreditregel“ prioritär diskutiert werden.

33 § 94 Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes.

34 Die Genehmigung der Kreditaufnahme durch die Kommunalaufsicht erfolgt nur bei einer geordneten Haushaltswirtschaft, bzw. wenn die Verbindlichkeiten der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht entgegenstehen, d.h. kein Fehlbetrag ausgewiesen wird, der das bilanzielle Eigenkapital schmälert (Regelungen in den Kommunalverfassungen). Zudem haben die Innenministerien der Bundesländer Erlasse und Leitlinien herausgegeben, die die Aufnahme von Investitionskrediten beschränken, z.B. Ministerium des Innern des Saarlandes: Erlass des Ministeriums des Innern zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) vom 21.8.1990, Gemeinsames Ministerialblatt des Saarlandes vom 28.9.1990, Saarbrücken 1990, S. 236, Rn. 132; Ministerium für Inneres und Kommunales NRW: Leitfaden 3, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf, S. 44 f.

32 § 124 GemO BW, Art. 114 GO Bayern, § 117 BbgKVerf, § 141 HGO, § 83 KV-MV, § 132 NGO, § 124 GO NRW, § 124 GemO RP, § 131 KSVG-SL, § 117 SächsGemO, § 139 GO LSA; § 127 GO SH, § 122 ThürKO.