

Sidki, Marcus

Article

Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sidki, Marcus (2011) : Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 10, pp. 679-685,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-011-1284-9>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/88794>

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.

Marcus Sidki

Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung

Die Kommunen haben schon seit langem strukturelle Finanzierungsprobleme. Wie wirkt sich das auf die kommunale Verschuldung aus? Der Autor setzt in seinem Beitrag auf vier Ebenen an: den Konsequenzen aus der Doppikeinführung, der Umsetzung eines kommunalen Debt Managements, den Veränderungen im Verhältnis zwischen Kommunen und dem Bankengewerbe als Konsequenz aus der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Verschuldungsbegrenzung der öffentlichen Haushalte durch die 2009 beschlossene „Schuldenbremse“.

Auch wenn es gegenwärtig scheint, als sei das Tal der kommunalen Finanzierungsdefizite durchschritten und die Einnahmen-Ausgaben-Diskrepanz aufgrund der im Wesentlichen auf die Gewerbesteuer zurückzuführenden Konjunktursensitivität der Einnahmen rückläufig, existieren die strukturellen Finanzierungsprobleme der deutschen Städte und Gemeinden unvermindert fort.¹ Um sich jener Strukturdefizite jedoch annehmen zu können, muss auch das sich beständig verändernde Umfeld des ökonomischen Handelns der Städte und Gemeinden als Ausgangsbasis einer Analyse in Betracht gezogen werden.

Einführung der doppischen Buchführung

Politische Liberalisierungsbestrebungen sowie die zunehmende Internationalisierung ökonomischen Handelns, z.B. durch die Schaffung einheitlicher europäischer Märkte und Standards, implizieren auch für öffentliche Verwaltungen signifikante Veränderungen. Kommunalverwaltungen unterliegen bereits seit Längerem einem Anpassungsprozess zur Implementierung privatwirtschaftlich geprägter Managementtechniken. Der wichtigste auf die Finanzwirtschaft bezogene Teil dieses Umgestaltungsprozesses ist zweifellos die Abschaffung der kameralistischen zugunsten der doppelten Buchführung (Doppik). Die kommunale Verschuldung in der Doppik kann auf Basis von Bilanzkennzahlen analysiert und dargestellt werden. Hier sind

Elemente der thematisch verwandten kaufmännischen Buchführung jedoch nur bedingt anwendbar, da sich das kommunale Wesen von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheidet. Dies hat auch Auswirkungen auf die Interpretierbarkeit diverser Bilanzposten. Abbildung 1 beschreibt diese kommunalen Besonderheiten und ihre Konsequenzen für Bilanzanalysen in der Doppik.

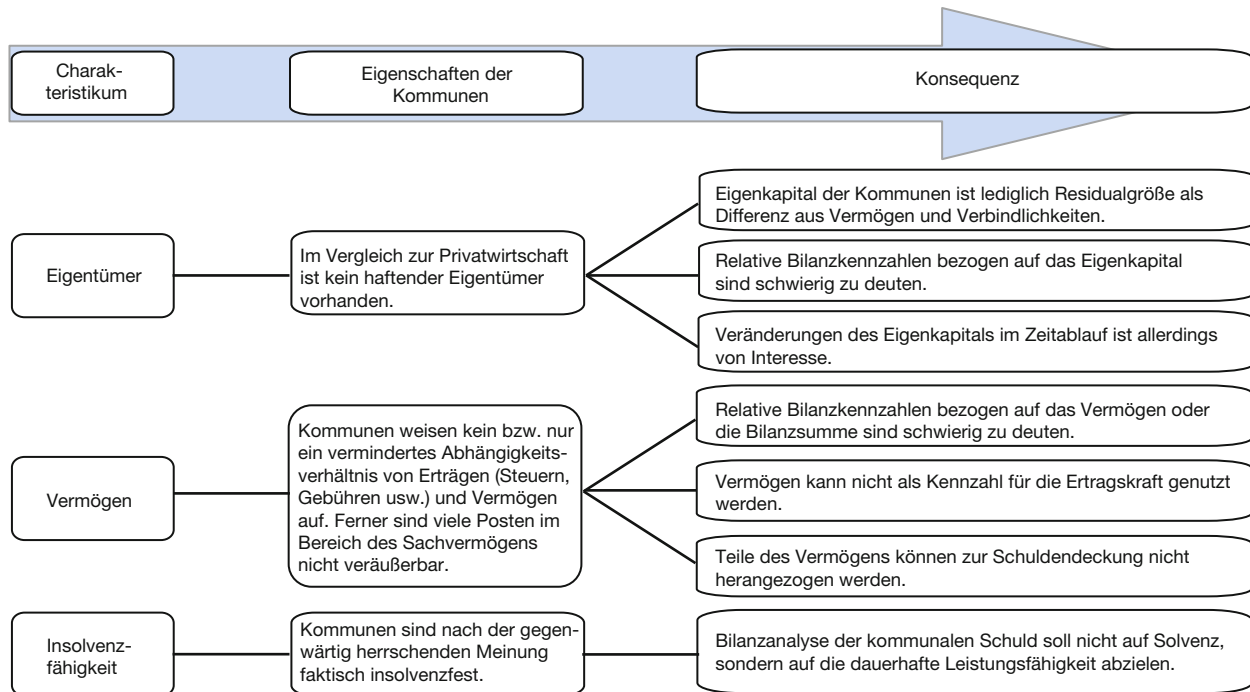
Es zeigt sich, dass es schwierig ist, eine Bilanzkennzahlenanalyse von Kommunen in der Doppik unter Beachtung der inhärenten Besonderheiten der Untersuchungsobjekte anhand üblicher Kennzahlensysteme durchzuführen. Derartige Überlegungen finden in der praktischen Anwendung jedoch nicht zwingend Zuspruch. So weist die Stadt Salzgitter im Rahmen eines Projekts zur Doppikeinführung in einer eigenständig durchgeführten Jahresabschlussanalyse den Verschuldungsgrad als Indikation für die Abhängigkeit von externen Gläubigern aus.² Insgesamt wurden lediglich vier Kennzahlen auf kommunale Belange

2 Vgl. E. Grunwald, B. Frye, N. Hubrig: Die Analyse der kommunalen Bilanz, in: KGSt Info, Sonderdruck Mai 2006, S. 10-14. Der Verschuldungsgrad misst das Fremdkapital relativ zum Eigenkapital. Die geringe Aussagekraft der Kennzahl bestätigt sich am Beispiel Salzgitters: die Kommune wies ein negatives Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz aus.

1 Nach einem Finanzierungsdefizit in Höhe von nahezu 10 Mrd. Euro im Jahr 2010 erwartet der Deutsche Städtetag trotz der geschätzten Gewerbesteuerermehreinnahmen von über 8% auch für 2011 ein erneutes Defizit. Der Trend zur Verstärkung der strukturellen Probleme – z.B. die Verdoppelung des Bestandes an Kassenverstärkungskrediten seit 2004 auf nunmehr ca. 40 Mrd. Euro – setzt sich dabei ungebrochen fort. Vgl. Deutscher Städtetag: Steigende Steuereinnahmen sind gute Nachricht – Städte können Defizite reduzieren – Für Euphorie aber kein Anlass, Pressemitteilung vom 12.5.2011.

Marcus Sidki, Dipl.-Volkswirt, forscht und lehrt an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg Mannheim.

Abbildung 1
Bilanzierungsrelevante Besonderheiten von Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung, teilweise basierend auf D. Kempf, B. Eckstein: Städte und Gemeinden profitieren künftig von Kennzahlensystemen, in: Kommunalwirtschaft, 101. Jg. (2007), Sonderausgabe „Sparkassen im kommunalen Raum“, S. 67-69; C. Magin: Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen, in: der gemeindehaushalt, 108. Jg. (2007), Nr. 8, S. 175-180; C. Magin: Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts, in: der gemeindehaushalt, 107. Jg. (2006), Nr. 9, S. 202-206.

zugeschnitten. Entsprechend wurde die spezifische Rolle der Kommunen nur unzureichend herausgearbeitet.³

Dem Grundsatz nach bleiben die in der Kameralistik vorherrschenden Begrenzungsprinzipien der Kommunalverschuldung bestehen. So ist das Verschuldungspotenzial abhängig von der dauerhaften Leistungsfähigkeit. Diese wird als gegeben angesehen, falls eine Kommune in der Lage ist, ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Hierbei werden avisierte Neukreditaufnahmen nicht nur nach ihren zusätzlichen Belastungen im Haushaltsjahr, sondern anhand der Finanzplanung immer auch nach ihren künftigen Zusatzlasten bewertet.⁴ Zwischen bisheriger und künftiger Buchführungssystematik wird hingegen bei der Interpretation des Haushaltsausgleichs und dem daraus folgenden Spielraum für zusätzliche Geldleihen unterschieden. Tabelle 1 stellt die Regelungen der beiden Konzepte einander gegenüber.

³ Vgl. T. Lenk, O. Rottmann: Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig für die Commerzbank AG, Leipzig 2007.

⁴ Vgl. G. Schwarting: Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik, 4. Aufl., Berlin 2010, S. 191.

Risikomanagement und kommunales Debt Management

Bei der Implementierung betriebswirtschaftlicher Strukturen in Kommunen müssen – aufgrund des Wesens öffentlicher Güter – weitaus mehr Aspekte berücksichtigt werden als die fragwürdige Fokussierung auf privatwirtschaftliche Zielsysteme, wie z.B. das Ertragswachstum. Es geht vielmehr auch darum, ein Bewusstsein für im ökonomischen Sinne effiziente (Produktions-)Prozesse zu schaffen. Dies erfordert es, ein hinreichendes kommunales Risikobewusstsein zu schaffen, d.h. Risikomanagementprozesse umzusetzen, die ganzheitlich die vorliegenden Risiken von der Analyse bis hin zu aktiver Anwendung von Risikosteuerungsinstrumenten behandeln.⁵ Bezogen auf die Gruppe der finanziellen Risiken erfordert dies vor allem ein Konzept zum Management der kommunalen Schuld.

Eingebettet in ein ganzheitliches kommunales Risikomanagement wird die aktive Steuerung der kommunalen

⁵ Vgl. G. Schwarting: Risikomanagement: Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, in: Verwaltung und Management, 12. Jg. (2006), Nr. 5, S. 232-238.

Tabelle 1

Ausgestaltung der dauerhaften Leistungsfähigkeit in Kameralistik und Doppik

	Kameralistik	Doppik
Haushaltsausgleich	<p>Der Haushaltsausgleich erfordert die Erfüllung zweier Komponenten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Im Verwaltungshaushalt, der die laufenden Einnahmen und Ausgaben abbildet, darf kein Fehlbedarf entstehen. 2. Ein Einnahmeüberschuss muss erwirtschaftet werden, der dem Vermögenshaushalt zugeführt wird, um die dort abgebildeten Tilgungszahlungen aus Fremdkapitalaufnahmen zu kompensieren. 	<p>Der Haushaltsausgleich erfordert die Erfüllung zweier, in manchen Ländern auch dreier Komponenten</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Das Eigenkapital darf nicht negativ sein. Übersteigen die Verbindlichkeiten das kommunale Vermögen, liegt hingegen eine unzulässige Überschuldung vor. 2. Die im Ergebnishaushalt ausgewiesenen Erträge müssen die Aufwendungen unter Beachtung eventueller Vorjahresfehlbeträge zumindest decken. Ungedeckte Aufwendungen reduzieren das Eigenkapital. 3. Manche Länder fordern außerdem einen ausgeglichenen Finanzhaushalt, d.h. eine Deckung der Ein- und Auszahlungen im Haushaltsjahr.
Potenzial für Neuverschuldung	<p>Ein ausgeglichener Haushalt ist das Mindestziel, das eine Kommune zu erreichen verpflichtet ist. Die Gewährung einer Aufnahme an fundierter Verschuldung erfordert die Erwirtschaftung einer „freien Spitze“, d.h. eines die Tilgungsverpflichtungen übersteigenden Einnahmeüberschusses im Verwaltungshaushalt, der dem Vermögenshaushalt zugeführt wird.</p>	<p>Ein erreichter Haushaltsausgleich stellt die Eingangsvoraussetzung zur Neukreditaufnahme dar. Zur regulären Durchführung weiterer Geldleihen müssen zwei Bedingungen erfüllt sein:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Notwendige Bedingung: Vorliegen eines nicht-negativen Eigenkapitals. 2. Hinreichende Bedingung: Erwirtschaftung von Überschüssen im Ergebnishaushalt und gegebenenfalls im Finanzhaushalt. Dies bildet die neue „freie Spitze“ in der Doppik.

¹ Für einen Vergleich der unterschiedlichen Länderregelungen siehe H. Mühlenkamp, A. Glöckner: Rechtsvergleich kommunale Doppik: Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyerer Forschungsberichte Nr. 260, Speyer 2010.

Quelle: Eigene Darstellung, teilweise basierend auf G. Schwarting: Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik, 4. Aufl., Berlin 2010.

len Schuld durch die Einführung zeitgemäßer finanzwirtschaftlicher Strukturen und unter Nutzung moderner Finanzinstrumente gewährleistet. Ein derartiges kommunales Debt Management zielt als kontinuierlicher Prozess darauf ab, die kommunale Schuld qualitativ zu optimieren. Die Höhe der Verschuldung als quantitative Dimension wird hingegen nicht behandelt. Kern einer qualitativen Schuldenlastoptimierung ist die Minimierung der Zinsbelastung, wobei die zeitliche Komponente besonders herausfordernd ist, da eine Minimierung der Zinslast auch immer künftige Erwartungshaltungen, in Hinblick auf z.B. Zinsveränderungen durch die Zentralbank, berücksichtigen muss.⁶ Hieraus ergeben sich vielfältige operative Entscheidungserfordernisse, die an die jeweilige Situation individuell angepasst werden müssen:

6 Vgl. K. Birkholz: Aktives kommunales Debt Management in Deutschland – ein bisher vernachlässigtes Sparpotenzial, in: K. Birkholz et al. (Hrsg.): Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis: Festschrift für Christoph Reichard, Potsdam 2006, S. 257–280. Der Autor verweist auf Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft, wonach eine dauerhafte Leitzinserhöhung um 50 Basispunkte die deutschen Gebietskörperschaften mit zusätzlichen Mehrausgaben von 7 Mrd. Euro belasten. Von geringerer Bedeutung sind etwaige Transaktions- oder Verwaltungskosten, die ebenfalls mit der Schuldenaufnahme einhergehen. Eher unbedeutend für den kommunalen Sektor sind ferner Währungsrisiken, die aus der Verschuldung in Fremdwährungen resultieren.

- **Zinsstruktur:** Die Rückzahlungskonditionen einer Fremdkapitalleihe können variabel oder fest verzinst sein. Die Entscheidung stellt sich als ein Trade-off aus Zinsänderungsrisiko und Marktwertisiko dar. Variable Verzinsung birgt das Risiko, dass Zinserhöhungen zu einer ansteigenden Zinslast führen. Eine fixe Verzinsung bietet demgegenüber Planungssicherheit, unterliegt jedoch dem Risiko, dass ein sinkendes Zinsniveau Opportunitätskosten der fest verzinsten Schuld verursacht, da diese nun zu günstigeren Zinsen möglich wäre. Dies senkt den Marktwert des Schuldtitels. Die optimale Entscheidung im Spannungsfeld dieses Trade-off hängt maßgeblich von der Erwartungshaltung über die künftige Zinsentwicklung sowie der Risikoaffinität des Entscheiders ab. Letzterer ist vermutlich – wie es dem Wesen der Kommunen entspricht – eher risikoscheu, so dass bei der Festlegung der Zinsstruktur immer als strategische Zielsetzung einer Minimierung des Zinsänderungsrisikos verfolgt werden sollte.
- **Dauer der Zinsbindungsfrist:** Ausgehend von einer normalen Zinsstrukturkurve, wonach Geldleihen und -anlagen kurzfristig niedriger verzinst sind als langfristig, weist eine lange Zinsbindung höhere Zinsbelastungen auf. Kurzfristige Kreditaufnahmen unterliegen jedoch weniger Planungssicherheit, d.h. eine eventuelle Pro-

longation der Verschuldung kann zu schlechteren Konditionen führen. Die optimale Entscheidung richtet sich somit nach den gegenwärtigen Zinsniveaus und deren erwarteten künftigen Entwicklungen sowie der Risikoaffinität des Entscheiders. Die strategische Zielsetzung muss sein, die durchschnittliche Zinsbelastung des kommunalen Kreditportfolios zu minimieren.

Ein kommunales Debt Management umfasst nach diesen Kriterien die Schuldenlastoptimierung sowohl für die Neuverschuldung als auch für das Bestandportfolio an Krediten. Bei Ersterer können Zinsstruktur und Verschuldungsdauer mit den Kreditinstituten den individuellen Erfordernissen entsprechend vor Vertragsbeginn ausgehandelt werden. Letztere erfordert darüber hinaus die nachvertragliche Anpassung der Zinsstruktureigenschaften bereits bestehender Verbindlichkeiten. Im klassischen Sinne ist dies nur im Rahmen von fristgemäßen Umschuldungsvorgängen sowie bei vorfristigen Umschuldungen unter Inkaufnahme entstehender Transaktionskosten durch die Leistung von Vorfälligkeitsentschädigungen möglich. Seit einigen Jahren kann durch die Nutzung von Zinsderivaten jedoch auch ohne Umschuldungsvorgänge die Zinsstruktur bestehender Schulden an aktuelle Erfordernisse angepasst werden. Diese Instrumente ermöglichen somit die Trennung von Zinsstruktur und Liquiditätswirkung eines Schuldtitels und werden auch von Kommunen verstärkt genutzt.⁷

Empirische Ergebnisse zum Stand der Implementierung kommunaler Debt-Management-Prozesse liefert eine im Jahr 2006 durchgeführte Studie. Untersucht wurde eine Stichprobe von 215 deutschen Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern zum Stichtag 31. Dezember 2004 unter anderem zu den Themenbereichen Kreditmanagement, Zinsstrukturmanagement durch Derivate sowie organisationale Aspekte des kommunalen Risikomanagements.⁸ Die Studie zeigt, dass in vielen Gemeinden eine aktive Schuldenoptimierung nur unzulänglich betrieben wird. So erfolgt die Verschuldung überwiegend in Form von langen Zinsbindungsfristen. Zugunsten der damit verbundenen Planungssicherheit werden höhere Zinskosten in Kauf genommen. Dies deutet auf eine überwiegend passive Schuldensteuerung hin. Weiterhin ist die Inanspruchnahme von Derivaten zur Steuerung der Zinsstruktur des Schuldenportfolios von Kommunen mit niedrigen Schuldenständen

deutlich geringer als bei höher verschuldeten Kommunen. Auch hier bleiben Einsparpotenziale ungenutzt.⁹ Ferner weist ein überwiegender Teil der befragten Städte und Gemeinden bislang kein adäquates System zum Management finanzieller Risiken auf, das aus der Privatwirtschaft bekannten Mindeststandards entspricht.

Kommunale Insolvenzfähigkeit und Rating

Die Kreditvergabe nach individueller Bonitätsbemessung, die durch die Solvabilitätsverordnung (SolvV) nunmehr zwingend vorgesehen ist, hat die Diskussion um die kommunale Insolvenzfestigkeit neu entfacht.¹⁰ So bewerten Blankart, Fasten und Klaiber die Insolvenzfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften als einen Anreizmechanismus zur Vermeidung moralischer Risiken.¹¹ Die Insolvenzunfähigkeit führt hiernach zu unproduktiven und unvorsichtigen Verhaltensweisen sowie zu einer erhöhten Risikobereitschaft der Entscheidungsträger. Eine Insolvenzunfähigkeit der öffentlichen Hand wird gemeinhin vor allem dadurch begründet, dass die hoheitliche Aufgabenerfüllung staatlicher Institutionen im Falle einer vorliegenden Insolvenz nicht mit der Bedienung von Gläubigeransprüchen vereinbar ist. Schwarz beschreibt hierzu zum einen die Veränderung des Insolvenzrechts nach US-amerikanischem Vorbild als Lösungsmöglichkeit zur Umsetzung kommunaler Insolvenzen, da dort weniger die Zerschlagung der insolventen Institution als vielmehr deren Restrukturierung verfolgt wird. Als zweite Möglichkeit ist ferner eine beschränkte Insolvenzfähigkeit denkbar, die auf den Bereich der freiwilligen Aufgabenerfüllung begrenzt ist.¹²

Nach dem gegenwärtigen Stand müssen die Kommunen bei einer Fremdkapitalleihe keiner besonderen Kreditwürdigkeitsprüfung durch Kreditinstitute unterzogen werden, da diese keine Eigenmittel für eine Kreditvergabe an Kommunen vorhalten müssen. Dennoch ermöglicht die doppelte Buchführung den Banken, aufgrund der Nähe der Doppik zur kaufmännischen Bilanzierung, mit überschaubarem Aufwand entsprechende Bonitätsbeurteilungen durchzuführen. Somit könnten sich unabhängig von den gegenwärtigen gesetzlichen Vorgaben bonitätsabhängige Preise für die kommunale Geldleihe entwickeln. Bestätigung für diese Vermutung liefert eine Umfrage unter 73 deutschen Kommunen und 14 deutschen Banken, die

7 Solche Finanzprodukte sind unter der Bezeichnung Derivate geläufig, da deren Wertentwicklung immer auf einen bestimmten Basiswert referenziert und losgelöst von dessen fundamentaler Entwicklung erfolgen kann. Zinsderivate werden demnach genutzt, um die Zinscharakteristika bestehender oder künftiger Verbindlichkeiten zum heutigen Zeitpunkt zu verändern bzw. festzulegen.

8 Vgl. K. Birkholz: Kommunales Debt Management in Deutschland: Eine empirische Analyse, KWI Arbeitshefte Nr. 12, Potsdam 2006, S. 9 f.

9 Vgl. ebenda, S. 22. Der Autor verweist darauf, dass vor allem finanziell gut aufgestellte Städte und Gemeinden die Nutzung von Derivaten als nicht notwendig erachten und daher unter Opportunitätskostenaspekten ein durchaus hohes Sparpotenzial vorhanden ist.

10 Vgl. G. Schwarting, a.a.O., S. 233.

11 Vgl. C. Blankart, E. Fasten, A. Klaiber: Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), Nr. 9, S. 567-571.

12 Vgl. K. A. Schwarz: Systematische Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Deutschland, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 60. Jg. (2010), H. 3, S. 49-56.

überwiegend ansteigende, der individuellen Finanzkraft angepasste Zinsen für Kommunen als Folge der Einführung der SolvV sowie der Doppik erwarten.¹³ Weitere Aussagen über die tatsächliche Bonität deutscher Kommunen sind anhand einer Untersuchung der Rating-Agentur Fitch Ratings ableitbar, die einen Datensatz von 11 426 Kommunen (inklusive Landkreisen) aus den Jahren 2006 bis 2008 analysiert. Die Ergebnisse beruhen dabei nur auf historischen Daten, weshalb sie Beurteilungskategorien zugeordnet werden, die allerdings nicht mit Ratings vergleichbar sind, da diese auch immer künftige Entwicklungen berücksichtigen. Immerhin 40% aller Städte und Gemeinden weisen demnach eine eigenständige Bonität von „durchschnittlich“, „schwach“ oder „sehr schwach“ aus.¹⁴

Ziel einer Bonitätsbeurteilung von Kommunen ist im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen dabei weniger das Risiko einer Insolvenz als das Risiko des Verlustes der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit. Basis dieser Leistungsfähigkeit bildet vor allem die Identifizierung, Quantifizierung, aktive Steuerung und Kontrolle der finanziellen Risiken. Abgesehen von den Regelungen der SolvV zu bankinternen Ratings kann außerdem eine externe Ratingbeurteilung von Kommunen erfolgen. So hat beispielsweise die Stadt Düsseldorf auf eigene Initiative von der Rating-Agentur Moody's Investors Service 2005 ein langfristiges Emittentenrating von Aa1 erhalten, was der zweitbesten Bonitätsnote der Ratingskala entspricht. Damit signalisiert die Kommune transparent ihre Kreditqualität und beugt eventuellen Problemen der adversen Selektion vor. Ratings dienen dazu, rein formal die Leistungsfähigkeit in Form einer Evaluation der Finanzlage zu beurteilen, sie können eine nachhaltige Wirtschafts- und Finanzpolitik signalisieren, können aber auch als Kommunikationsinstrument mit Dritten genutzt werden. Externe Ratings von Kommunen eignen sich ferner als Steuerungsinstrument, weil sie die Effizienz von Prozessabläufen in Folge des Ratingprozesses transparent evaluieren.¹⁵

Als Besonderheit der kommunalen Verschuldung im Gegensatz zur Fremdkapitalaufnahme im privatwirtschaftlichen Sektor gilt außerdem, dass es hier keine bonitätsbedingte Verschuldungsgrenzen gibt. Finanziert sich ein privatwirtschaftliches Unternehmen übermäßig durch Fremd-

kapital, so wirkt sich dies negativ auf dessen Bonität aus. Steigende Verschuldung schmälert den relativen Anteil der beherrschenden Eigentümerschaft am Unternehmenswert und kann zu Anreizproblemen bei der Festlegung der Unternehmenspolitik führen.¹⁶ Dies vermindert die Bonität des Unternehmens und dessen Marktbewertung, was sich beispielsweise in Form höherer Fremdkapitalkosten äußert. Dieser als Verschuldungsbegrenzung wirkende Mechanismus greift jedoch gegenwärtig nicht für Kommunen, da sie durch eine anzunehmende Haftungskette der Bundesländer gedeckt sind. Somit wirkt sich die Höhe der Verschuldung nicht auf die Bonität der Kommunen aus, da die Länder als „lender of last resort“ fungieren. Tatsächlich existiert zwar keine unmittelbare Haftung der Bundesländer für ihre Gemeinden. Aufgrund deren Einflussnahme auf die Kommunen, beispielsweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder der bei den Ländern angesiedelten Kommunalaufsicht, lässt sich jedoch zumindest eine mittelbare Haftungsbeziehung vermuten.¹⁷ Die Ausnahme der Kreditvergabe an Gemeinden von der regulatorischen Eigenmittelunterlegungspflicht als Risikobegrenzung von Banken bestätigt diese Sichtweise. In der Praxis ist jedoch bislang kein Fall einer Kommunalinsolvenz eingetreten, so dass keine endgültige Rechtssicherheit existiert.

Leverage Ratio

Eine aktuelle Entwicklung im Bankensektor mit Konsequenzen für die kommunale Fremdkapitalaufnahme bildet die Diskussion um die Einführung einer regulatorischen Kennzahl, der „Leverage Ratio“, zur volumenmäßigen Begrenzung der ökonomischen Aktivität von Banken. Mit dieser Maßnahme soll der Entwicklung Rechnung getragen werden, dass Finanzintermediäre in zunehmendem Ausmaß Aktivitäten durchführen, die mit der klassischen Kreditvergabe nicht vergleichbar sind oder außerhalb der Bankbilanzen verbucht werden.¹⁸ Geplant ist, alle bilanziellen und außerbilanziellen Tätigkeiten eines Kreditinstituts nur in Höhe eines bestimmten Verhältnisses zu dessen Eigenkapital zuzulassen. Die Höhe der Leverage Ratio ist dabei noch nicht festgelegt worden. Ein aktueller Report der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich an die G20-Staaten nennt einen Minimumwert von 3% als Ausgangsbasis für weitere Kalkulationen.¹⁹ Bei Einführung die-

13 Vgl. PricewaterhouseCoopers: Basel II und kommunales Rating – Wissen, Erwartungen und Vorbereitungen von Kommunen und Banken, 2006, S. 94.

14 Vgl. Fitch Ratings: Deutsche Kommunen – Wichtige Rolle im föderalen System, Special Report 2010, S. 7.

15 Vgl. C. Esters: Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, in: Finanzwirtschaft, 57. Jg. (2003), Nr. 2, S. 37-42; F. Schuster: Die Ratingmethodik – ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung?, in: K. Birkholz et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 171-200, der Ratingverfahren gar als eine mögliche künftige Steuermethodik der Kommunalaufsicht ansieht.

16 Dies geht auf das in der finanzwirtschaftlichen Literatur als „Underinvestment“-Problem bezeichnete Phänomen zurück. Vgl. hierzu S. C. Myers: Determinants of Corporate Borrowing, in: Journal of Financial Economics, 5. Jg. (1977), Nr. 2, S. 147-175.

17 Vgl. H. Rehm, M. Tholen: Management der öffentlichen Schuld: Befund, Probleme, Perspektiven, Stuttgart 2005, S. 241 f.

18 Vgl. Basel Committee on Banking Supervision: Strengthening the resilience of the banking sector, Consultative Document, Basel 2009, S. 68.

19 Vgl. Basel Committee on Banking Supervision: The Basel Committee's response to the financial crisis: report to the G20, Basel 2010, S. 5.

ser Regelung wäre die maximale ökonomische Betätigung des Bankensektors somit auf das in etwa 33-fache des jeweiligen Eigenkapitals begrenzt.

Die Besonderheit dieser Kennzahl liegt in der Unabhängigkeit der Leverage Ratio vom zugrunde liegenden Risiko der damit gemessenen Aktivitäten. Eine margenschwache Geldleihe an eine – zumindest im aufsichtsrechtlichen Sinne – insolvenzfeste Kommune würde ebenso hoch gewichtet werden, wie ein margenstärkerer Kredit in gleicher Höhe an ein risikoreiches Unternehmen. Sofern Banken durch diese Begrenzung gezwungen würden, ihr ausstehendes Portfolio zu verringern, wären daher Umschichtungen vom margenschwachen, risikolosen ins margenstarke, risikoreiche Geschäft zu erwarten, was ultimativ zu Problemen bei der Kreditversorgung der Kommunen führen könnte.²⁰ Zwei mögliche Szenarien sind dabei denkbar: Die Banken könnten nur noch gegen höhere Margen Kommunalkredite vergeben, um vergleichbare Erträge wie bei der risikoreichen Kreditvergabe zu generieren. Oder einige Banken verringern ihre Kommunalkredite bzw. ziehen sich aus dem Marktsegment vollkommen zurück, wodurch das gesamtwirtschaftliche Kreditangebot sinkt. Bei unverminderter Nachfrage wäre somit ebenfalls eine Preiserhöhung für Kommunalkredite die Folge. Die aus der Einführung einer Leverage-Ratio resultierende Problematik kann deshalb den Druck auf die Kommunen erhöhen, sich neue Alternativen zur klassischen Kreditfinanzierung zu erschließen.

Schuldenbremse für die öffentlichen Haushalte

Die Höhe der Verschuldung der öffentlichen Hand ist in Art. 115 GG geregelt. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1969 war demnach die Verschuldung auf die Höhe der Investitionsausgaben begrenzt. Die direkte Beziehung von Geldleihe und Investitionen folgt seither dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit bzw. der intertemporalen Äquivalenz. Diese Regelung stellte sich im Laufe der Zeit jedoch als unzureichend heraus. Hausner und Simon haben im Zeitraum 1969 bis 2007 insgesamt in 16 Jahren Überschreitungen der Regelung registriert.²¹ Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass ein

großer Teil der öffentlichen Schuldenaufnahme außerhalb der Verfassungsnorm des Art. 115 GG, insbesondere im Bereich des Sondervermögens, stattfand.²² Ferner wird künftig ein tendenziell steigender Verschuldungsdruck erwartet, was speziell auf die demographische Entwicklung, d.h. wachsende altersabhängige Staatsausgaben, zurückzuführen ist.

Deshalb wurde 2009 im Zuge der Föderalismusreform eine „Schuldenbremse“ genannte Neuregelung des Art. 115 GG beschlossen, die im Wesentlichen ein Neuverschuldungsverbot für Bund und Länder vorsieht, wobei die Erhaltung von Flexibilität zur Reaktion auf konjunkturelle Entwicklungen sowie Notstandsregelungen berücksichtigt werden.²³ Die Neuregelung zielt vor allem darauf ab, eine stringente Antizyklicität sowie die nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Verschuldung von Bund und Ländern zu gewährleisten.²⁴ Die Kommunen sind hingegen von der Schuldenbegrenzung formal ausgenommen.²⁵ Doch auch wenn keine direkten Einschränkungen bei der Kreditaufnahme der Kommunen durch die Schuldenbremse vorgesehen sind, lassen sich dennoch indirekte Wirkungen auf und daraus abgeleitet Konsequenzen für die Kommunen und deren Handeln ausmachen, wie Abbildung 2 aufzeigt.

20 Vgl. Standard & Poor's: The Basel III Leverage Ratio Is A Raw Measure, But Could Supplement Risk-Based Capital Metrics, RatingsDirect on the Global Credit Portal, 2010, S. 3.

21 Vgl. K. H. Hausner, S. Simon: Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 4, S. 265-271. Der seit 1997 außerdem in Kraft getretene Stabilitäts- und Wachstumspakt ist in seiner Wirksamkeit als probates Mittel zur Vermeidung bzw. Verminderung der ansteigenden Staatsverschuldung, speziell seit einer im Jahr 2005 erfolgten Abschwächung der Regelung, ebenfalls beschränkt. Vgl. K. H. Hausner: Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 4, S. 238-243.

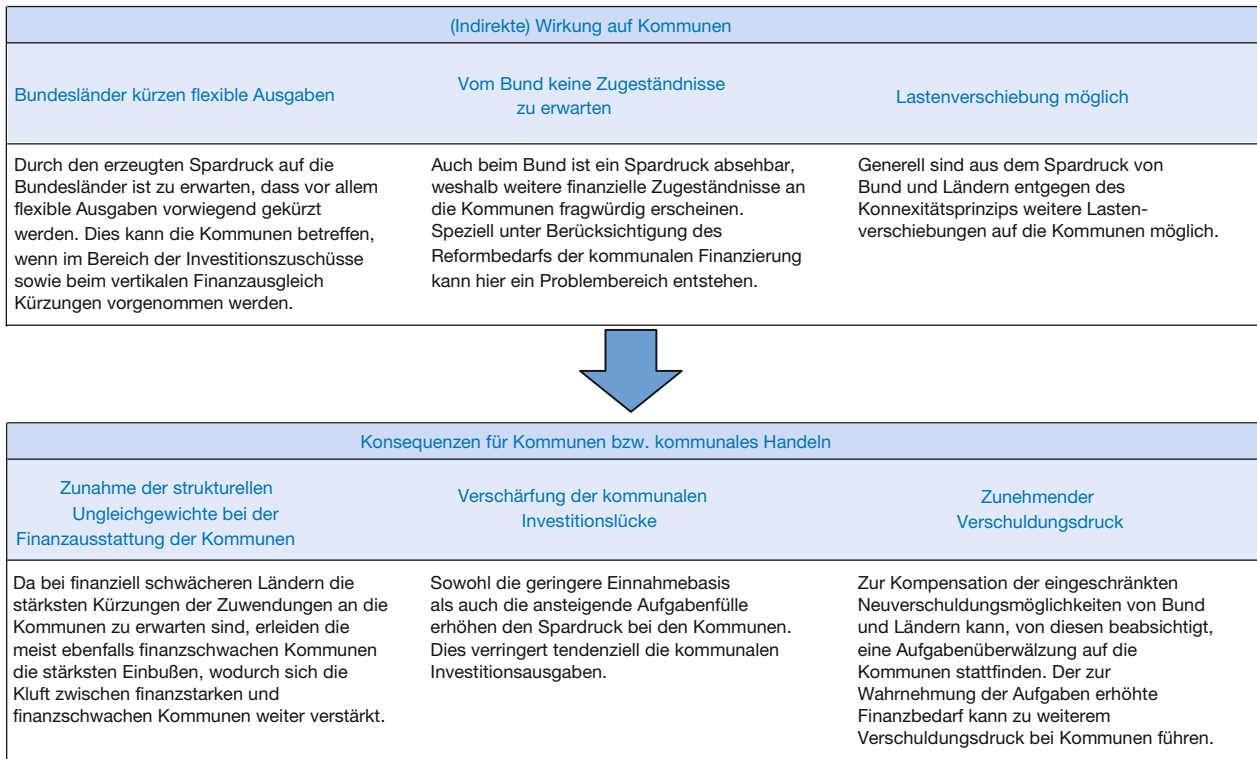
22 R. Aprill, D. Hugo: Staatsverschuldung und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze – Ansätze für eine stärkere Begrenzung der Neuverschuldung im Bundeshaushalt – Teil 1: Strukturelle Entwicklung der Bundesfinanzen, in: Finanzwirtschaft, 54. Jg. (2000), Nr. 4, S. 73-78. Für eine ausführliche Kritik der alten Regelung vgl. B. Scholl: Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung, 63. Jg. (2010), Nr. 4, S. 160-169.

23 Hinsichtlich der Wirksamkeit der Schuldenbremse auf die Flexibilität bei konjunkturellen Schwankungen existieren jedoch durchaus gegensätzlichen Meinungen. Vgl. hierzu G. Horn: Schuldenbremse – Untaugliches Instrument, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 6, S. 357.

24 Die Verschuldungsbegrenzung greift auf der Ebene der Bundesländer dabei unabhängig davon, ob die kameralistische oder die doppische Haushaltsführung angewandt wird. Für Details zu deren Anwendung in der Doppik und zu möglichen Problemfeldern vgl. H. Tappe: Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 4, S. 269-271.

25 Gemäß der Begründung der Grundgesetzänderung sei das Ziel die Erreichung „... eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern. Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt“ (Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Drucksache 16/12410, 24.03.2009).

Abbildung 2

Wirkungen auf und Konsequenzen für die Kommunen durch Einführung der Schuldenbremse

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlussfolgerungen

Durch die schrittweise Umsetzung der doppelischen Buchführung in den Kommunen verbleibt der ökonomische Kern der Verschuldungsbegrenzung unverändert, lediglich die konkrete Ausgestaltung ändert sich entsprechend der Systematik der doppelten Buchführung. Mangels Erfahrungswerten, die erst nach einer bundesweit flächendeckend erfolgten Umsetzung der Doppik sowie Beobachtungen der Entwicklungen im Zeitablauf erhoben werden können, sind die Effekte der hier beschriebenen Neuregelungen jedoch noch nicht absehbar und kurzfristige Nachbesserungen bei den gesetzlichen Regelungen nicht auszuschließen. Dennoch lässt sich vermuten, dass auch in Zukunft zumindest die Hürden zur Aufnahme von Neuverschuldung nicht abgeschwächt werden.

Der Umgang mit der Einführung und Umsetzung von Prozessen eines kommunalen Debt Managements zeigt, dass eine Schuldenoptimierung und aktive Steuerung der finanziellen Risiken für viele Städte und Gemeinden mittlerweile kein Fremdwort mehr ist – wobei nichtsdestotrotz noch einiger Nachholbedarf fortbesteht. Insbesondere aus der Diskussion um eine mögliche zunehmende bonitätsabhängige Verzinsung der kommunalen Fremdkapitalleihe

entsteht ein weiterer unter Risikomanagementaspekten relevanter Handlungsbedarf. Dieser erhöht sich zusätzlich durch die Veränderungen in der Bankenindustrie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007, was nicht zuletzt in ansteigenden Hürden für die Kreditvergabetätigkeit von Finanzinstitutionen resultiert und somit negative Rückkopplungen auf die in der Regel wenig ertragreichen Finanzierungstransaktionen mit den Kommunen impliziert. Wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich, sollten Kommunen daher verstärkt weitere Finanzierungsquellen, die unabhängig vom Bankensektor sind, in Erwägung ziehen. Eine derartige Diversifikation der Finanzierungsquellen senkt das Klumpenrisiko, wonach der Übergang zu einer bonitätsabhängigen Bepreisung der kommunalen Schuld eine deutlich ansteigende Zinsbelastung bewirkt.

Letztlich ergeben sich aus der Neuregelung der Verschuldungsbegrenzung von Bund und Ländern auch für die Kommunen vorwiegend negative Konsequenzen. Durch die Nichtbeteiligung an der Schuldenbremse laufen die Kommunen Gefahr, die Rolle eines „Prellbocks“ von Bund und Ländern einzunehmen. Der Bedarf nach Lösungsmöglichkeiten der angespannten Kommunalfinanzen wird in Zukunft demnach tendenziell weiter zunehmen.