

Kommunale Verschuldung und Ansätze zu ihrer Prävention

Die Bedeutung und Stellung der Gemeinden

Die Selbstverwaltung der Gemeinden, die inzwischen zu einem europäischen Kulturgut geworden ist,¹ stellt nicht nur ein essentielles Element der Dezentralisierung dar, sondern ergänzt auch das Gewaltenteilungsprinzip und garantiert dadurch ein demokratisches Gemeinwesen.² Durch die Selbstverwaltung werden Bürgerinnen und Bürger an der Erledigung örtlicher und überörtlicher Aufgaben beteiligt, politisches Engagement gefördert, problemnahe Lösungen erreicht sowie Pluralismus auf allen Ebenen sichergestellt.³ Das deutsche Modell kommunaler Selbstverwaltung gilt inzwischen vielen Ländern als Vorbild, insbesondere den Ländern Zentral- und Osteuropas.⁴

Die herausragende Stellung der Gemeinden im Staat wird bei einer näheren Betrachtung ihrer Funktionen und Aufgaben deutlich. Mit ihren Investitionen, z. B. in kulturelle und soziale Einrichtungen sowie in die gemeindliche Infrastruktur, tragen sie entscheidend zum Wohlstand der Bevöl-

kerung bei.⁵ Damit verbunden ist auch die Bedeutung der Gemeinden als Träger der Daseinsvorsorge.⁶

Die Finanznot deutscher Gemeinden und die Notwendigkeit ihrer Prävention

Von der Gesamtverschuldung des Staates, die im Jahr 2008 eine Höhe von 1,58 Billionen Euro⁷ erreicht hatte, entfallen etwa 7 % auf die kommunale Ebene.⁸ Diese eher geringe Höhe der kommunalen Verschuldung kann jedoch nicht als Indiz einer geringen Ausprägung des Problems gedeutet werden. Gegenwärtig ist es die im Jahr 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise, welche die kommunalen Haushalte zusätzlich unter Druck setzt und sich auf die Verschuldungssituation vieler Gemeinden auswirkt. Doch die Finanzsituation der Kommunen hatte sich bereits lange vor der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert. Diese Entwicklung drückt sich unter anderem darin aus, dass immer mehr Kommunen ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen

können.⁹ Die in den letzten Jahren rasant angestiegenen Bestände an Kassenverstärkungskrediten belegen diese Entwicklung in erschreckender Weise.

Letztlich kann unter einer zu hohen Verschuldung das gemeindliche Leben nachhaltig leiden, wenn ein zu hoher Anteil der Einnahmen für den Zins- und Tilgungsdienst aufgebracht werden muss. Ein Rückgang der Investitionen wirkt sich folglich auch negativ auf die öffentliche Infrastruktur aus. Auch der Rückgang der freiwilligen Aufgaben, deren Erfüllung sich die Gemeinden immer weniger leisten können, gefährdet überdies nachhaltig das gesellschaftliche und kulturelle Leben innerhalb der Gemeinden.¹⁰

Zu Recht betonte das Bundesverfassungsgericht bereits 1962, dass „gesunde staatliche Finanzen die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens sind.“¹¹ Um das jedoch gewährleisten zu können, ist ein angemessenes Handeln hinsichtlich einer geordneten Haushaltsführung nicht erst beim Eintreten

¹ Vgl. Wolfgang Drechsler, Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven, in: Wolfgang Drechsler (Hrsg.), Die selbstverwaltete Gemeinde. Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa, Berlin 1999, S. 97.

² Vgl. Frido Wagener/Willi Blümel, Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 114.

³ Ebenda.

⁴ Vgl. Wolfgang Drechsler, Foundations of Municipal Autonomy: Karl Freiherr vom Stein at 250 and the Preußische Städteordnung at 200, in: NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Volume I, Number 1, 2008, S. 137.

⁵ Vgl. Winfried Raske, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur, Entwicklung, Bedeutung, Stuttgart u. a. 1971, S. 172–173.

⁶ Vgl. Ernst Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958.

⁷ Inklusive Kassenverstärkungskredite

⁸ Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2009, Kapitel Finanzen und Steuern, Unterkapitel Schulden der öffentlichen Haushalte.

⁹ Vgl. Hans-Günter Henneke, Die kommunale Position bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, in: Ralf Thomas Baus/Annegret Eppler/Ole Wintermann (Hrsg.), Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden 2008, S. 232.

¹⁰ Vgl. ebenda.

¹¹ BVerfGE 15, S. 141.

einer fiskalischen Krise geboten. Die Verantwortung für ein vorausschauendes Handeln im Bereich der kommunalen Finanzen sollte dabei nicht allein bei den Gemeinden, sondern auch bei den Aufsicht führenden Ländern liegen.

Ansätze zur Prävention kommunaler Haushaltsnotlagen

Um eine Haushaltsnotlage und damit einen für das gemeindliche Leben äußerst kritischen Zustand zu vermeiden, bedarf es eines stets nachhaltigen und vorausschauenden Wirtschaftens. Was so einfach klingt, stellt sich in der Praxis oft als weitaus schwieriger dar. Einige Ansätze, die teilweise in der Praxis bereits Anwendung finden, sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

Systematische Frühdiagnostik kommunaler Haushaltsentwicklungen

Einige Länder haben mit der Etablierung von Frühwarnsystemen begonnen. Eine Vorreiterstellung wird dabei von Sachsen eingenommen, wo bereits seit 2003 ein auf Kennzahlen basierendes System im Innenministerium Aufschluss über den Zustand der kommunalen Haushalte, inklusive der kommunalen Zweckverbände und Wohnungsunternehmen gibt. Aufgegriffen und umgesetzt wurde dieses Verfahren bislang auch von Mecklenburg-Vorpommern (Abbildung 1).¹²

Solche Frühwarnsysteme können helfen, Haushaltsveränderungen frühzeitig aufzuzeigen und Hinweise zu geben, wo ein Handlungsbedarf dringend nötig ist und ggf. auch Sanierungsmittel erforderlich sind. Die Ergebnisse können und sollten des Weiteren auch zur Reflexion und kritischen Hinterfragung der Landespolitik hin-

sichtlich der Finanzausstattung der Kommunen herangezogen werden. Darüber hinaus kann dadurch auch die Anwendung des strikten Konnexitätsprinzips, also des finanziellen Ausgleichs der vom Land übertragenen Aufgaben weiter optimiert werden.

Zu den Erfolgsfaktoren, ohne die solche Frühwarnsysteme nur bedingt wirksam wären, zählen: Aktualität der Daten, Öffentlichkeit des Systems, Kommunikation zwischen allen Ebenen, Bereitstellung von Finanzhilfen, Kontrolle. Bislang ist diese Form der Handlungsmöglichkeiten noch nicht voll ausgeschöpft worden. Die meisten Länder stehen erst am Anfang, Frühwarnsysteme anzuwenden.

Einzelfallbetrachtungen. Zudem ist das Erkennen von Fehlentwicklungen noch der einfachere Schritt. Das angemessene Handeln ist der weitaus schwierigere Schritt, denn dabei sind mitunter auch politische Hürden zu überwinden.

Berater und Mentoren

Zur Vermeidung einer Haushaltsnotlage ist, wie bereits erwähnt, nach dem Erkennen von Fehlentwicklungen ein rechtzeitiges Gegensteuern zwingend geboten. In Nordrhein-Westfalen wurden dazu in den Städten Waltrop (2006–2008), Marl (2007–2008) und Hagen (2008–2009) externe Berater eingesetzt, um das erforderliche Gegensteuern zu un-

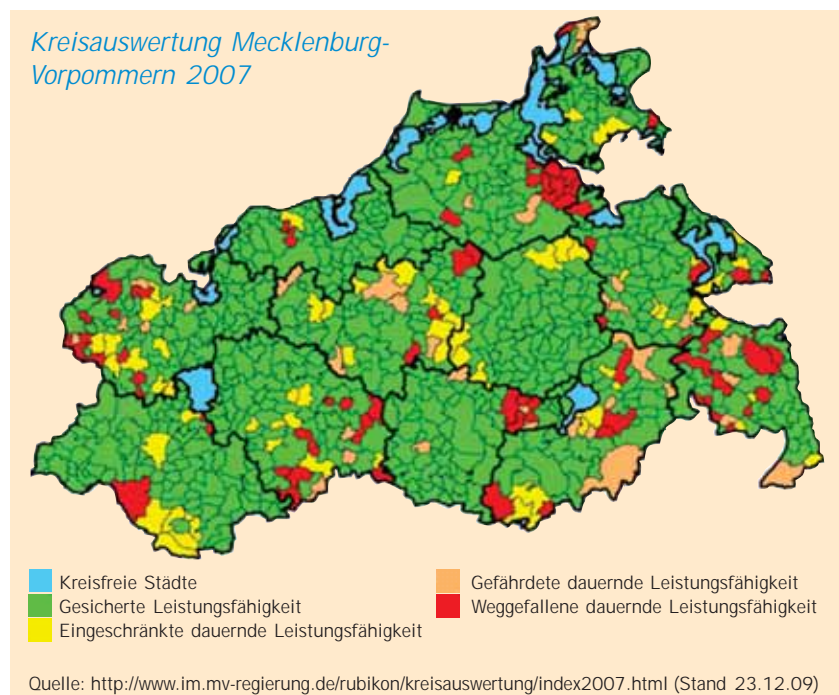


Abb. 1: Klassifikation der Gemeinden und Städte im RUBIKON (Rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen) im Jahr 2007.¹²

Frühwarnsysteme stellen kein Allheilmittel für Haushaltskrisen dar. Dafür sind die Ursachen oft zu heterogen ausgeprägt. Daher können sie nur eine Ergänzung darstellen und ersetzen keine

terstützen.¹³ Diese Berater, die in der Presse mitunter auch als Mentoren oder als beratende Sparkommissare bezeichnet werden, sind mit einem umfassenden Informationsrecht ausgestattet.

¹² Vgl. Michael Junker, Kennzahlengestützte Bestimmung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern – „RUBIKON“ als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, Landes- und Kommunalverwaltung 2007, S. 396ff.

¹³ Zu den einzelnen Fällen: www.sparkommissar-waltrop.de (Stand: 21.04.09)

Sie haben jedoch keine Weisungsbefugnis und sollen der entsprechenden Gemeinde bei der Haushaltskonsolidierung beratend, mahnend und empfehlend zur Seite stehen.¹⁴ Seitens der Kommunalaufsicht wird damit angestrebt, der entsprechenden Kommune die Gelegenheit zu geben, „die bestehende Haushaltsproblematik wesentlich aus eigener Kraft und Anstrengung zu lösen.“¹⁵ Die Kooperationsbereitschaft der Gemeinde wird dabei als unentbehrliche Voraussetzung für den Einsatz solcher Berater angesehen.¹⁶

Der Kommune bleibt dabei die Möglichkeit erhalten, den Konsolidierungsprozess weiterhin im Großen und Ganzen selbst zu gestalten. Der Erfolg externer Berater hängt u.a. davon ab, ob die von ihnen kommenden Hinweise und Vorschläge ernst genommen werden und eine Umsetzung durch die Kommune auch wirklich angestrebt und vollzogen wird.¹⁷ Unterlässt die Kommune am Ende die Umsetzung von Maßnahmen, kann es passieren, dass dringend notwendige Maßnahmen durch diesen ganzen Prozess hinausgezögert werden und die Finanzkrise dadurch noch weiter verschärft wird. Auch bleibt es bei dieser Methode aufgrund der mehr oder weniger erzwungenen Kooperationsbereitschaft bei einem Drahtseilakt zwischen Bevormundung und Selbstbestimmung.

Als tatsächliche präventive Maßnahme kann man den „Berater-Ansatz“ in den erwähnten Fällen jedoch nur eingeschränkt betrachten, da sie vielmehr erst zur Beseitigung bereits bestehender Krisen eingesetzt wurden.

Generell gilt: Je frühzeitiger angemessene Maßnahmen ergriffen werden, desto wahrscheinlicher ist es, dass die eventuell vorzunehmenden Einschnitte gering ausfallen und eine Haushaltsnotlage vermieden werden kann. Wird jedoch zu spät gehandelt, reicht ein gemäßiger Konsolidierungskurs zumeist nicht mehr aus.¹⁸

Kommunale Insolvenz als präventiver Disziplinierungsansatz?

Die Einführung einer Insolvenzfähigkeit für die Gemeinden ist in Deutschland bislang eine eher auf die Wissenschaft begrenzte Diskussion.

Die Befürworter dieses Ansatzes stellen nicht das eigentliche Insolvenzverfahren in den Mittelpunkt, sondern gehen eher von einer präventiven Wirkung dieses Instruments aus. So wird davon ausgegangen, dass „die Politik“ zukünftig bestrebt sein wird, die Verschuldung ihrer Gemeinde niedrig zu halten, wenn ihnen andernfalls ein schlechtes Rating und damit gegebenenfalls schlechtere Kreditkonditionen drohen würden. Eine schlechte Haushaltsführung wird somit schnell spürbar. Ein tatsächlicher Insolvenzfall soll auf diese Weise gar nicht eintreten. Vielmehr soll allein die Möglichkeit dazu abschreckend und damit disziplinierend wirken.

Kritiker dieses Ansatzes verweisen auf zahlreiche Konflikte mit der kommunalen Daseinsvorsorge, der Selbstverwaltungsgarantie und der Verflechtung zwischen Ländern und Gemeinden. Hinzu kommt, dass diejenigen, die durch die Insolvenzfähigkeit diszipliniert werden sollen, auch die Möglich-

keiten haben müssten, frei über ihre Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden. Vielen Kommunen fehlt jedoch dieser notwendige Spielraum. Aufgrund von landesgesetzlichen Vorgaben haben Kommunen häufig eine eingeschränkte Ausgaben- und Einnahmeautonomie.

Da zudem in der Praxis eine breite Ablehnung dieses Ansatzes feststellbar ist, sind politische Initiativen zur Einführung eines Insolvenzverfahrens für Kommunen derzeit sehr unwahrscheinlich.

Fazit

Es liegt auf der Hand, dass ein frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen und ein daran anknüpfendes, angemessenes Handeln, Haushaltskrisen abwenden können. Gute Erfahrungen wurden diesbezüglich bereits mit Frühwarnsystemen gesammelt, die Haushaltsentwicklungen transparent machen, die notwendige Kommunikation über das Thema frühzeitig fördern können und damit einen geeigneten Ansatz darstellen, gezielt und nachhaltig notwendige Maßnahmen zu ergreifen.

Gewinn bringend wäre für die Zukunft ein regelmäßiger, Ebenen übergreifender Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Bislang mangelt es noch an einer Plattform, wo die in den einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen erfasst, diskutiert und weitergegeben werden können.

*Dr. Thomas Duve ist Verwaltungswissenschaftler und bei der AWW als Fachreferent für **Verwaltungsvereinfachung** tätig.*

¹⁴ Vgl. Begründung der Bezirksregierung Münster zur Bestellung eines externen Beraters in der Stadt Waltrop gemäß § 124 GO NRW analog, vom 11. Januar 2006, S. 10.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Vgl. Antwort des Innenministeriums vom 23. Januar 2007 auf die kleine Anfrage 1266 vom 20. Dezember 2006, Landtag NRW, Drucksache 14/3617.

¹⁷ Vgl. Stefan Bajohr, Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune, *Verwaltung und Management* 2009, S. 171–186.

¹⁸ Vgl. ebenda.