

Auf dem Weg in die Pleite

Gastbeitrag – Der dramatische Anstieg der kommunalen Kassenkredite zeigt die abnehmende Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand

Den Kommunen geht es schlecht. Die Aufgaben – Betreuung von sozial Bedürftigen und Kindern, der Ausbau und Erhalt von Verkehrswegen, Kultureinrichtungen und Sportstätten – wachsen ihnen über den Kopf. Die Schulden auch. Städte, Gemeinden und Landkreise haben einen unvorstellbaren Schuldenberg aufgetürmt – bundesweit sind es aktuell über 120 Milliarden Euro. Dieses Geld haben sie schon ausgegeben, aber noch nicht eingenommen. Macht nichts: Es gibt ja Kredite. Und die Kommunen sind bei der Geldbeschaffung recht

einfallsreich. Man gibt ihnen gern, denn keine Bank zweifelt daran, dass sie das Geld irgendwann wiederbekommen wird. Ist das so? Das Beispiel Griechenlands zeigt: Auch ein Staat kann sich übernehmen. Deshalb schlägt der Kommunalexperte Karl Ihmels vor, für Städte und Gemeinden eine Insolvenzordnung zu schaffen. Sie soll abschreckend wirken und für den Fall einer Pleite ein geregeltes Verfahren vorsehen. Ihmels (70) ist promovierter Jurist, Sozialdemokrat und war von 1994 bis 2006 Landrat des Lahn-Dill-Kreises in Hessen.

VON KARL IHMELS

DARMSTADT. Der Wohlstand Deutschlands beruht auf der marktwirtschaftlichen Ordnung mit einem weitgehend funktionierenden Wettbewerb. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Rechnungswesen, das den wirtschaftlichen Erfolg der einzelnen Akteure nachvollziehbar dokumentiert oder gegebenenfalls auch verneint. So wird die Spreu vom Weizen getrennt. Ohne solche Informationen können Gläubiger ihr Risiko eines Zahlungsausfalls nicht beurteilen. Eine sorgfältige Bonitätsprüfung und somit eine strenge Überprüfung des Kreditnehmers sollte aber vor der Vergabe eines jeden Kredits stehen.

Für die öffentliche Hand galt dies bislang prinzipiell nicht. Sie unterliegt keinem derartigen Regulativ. Sie beschränkte sich im Rechnungswesen auf eine Dokumentation der Einnahmen und Ausgaben; der Vermögensbestand und dessen Veränderungen wurden nicht bilanziert. Parlamentarier, Bürgermeister, Landräte, Ministerpräsidenten und Kanzler beziehungsweise Finanzminister waren (und sind überwiegend noch) für das Vermögen der von ihnen geführten Körperschaft verantwortlich, ohne dieses zu kennen.

Diese Situation erweist sich zunehmend als unhaltbar. Ein modern geführter Staat verlangt nach einem kaufmännischen Rechnungswesen, im Fachjargon Doppik genannt (Doppelte Buchführung in Konten). Es gibt kontinuierlich Auskunft über die Vermögensentwicklung und damit über das für Leistungen bereitstehende Potenzial. Angestoßen durch entsprechende Aktivitäten auf der kommunalen Ebene haben mittlerweile auch Bundesländer begonnen, eine solche Rechnungslegung einzuführen, die dem gewandelten Charakter des Staatsverständnisses Rechnung trägt.

Ein Pionier der ehrlichen Buchführung wird abgestraft

Dieser Trend ist überfällig, wie das Beispiel des Lahn-Dill-Kreises zeigt. Er hat als hessischer Pilotkreis gemeinsam mit Darmstadt-Dieburg maßgeblich mitgewirkt an der Erarbeitung eines doppischen Rechnungswesens als Grundlage für ein neues hessisches kommunales Haushaltsrecht. Nach vollzogener Umstellung wurde ihm als Lohn für die Bekanntmachung der Eröffnungsbilanz durch eine Privatbank der Kassenkredit gekündigt.

Die Begründung war nachvollziehbar: Der Lahn-Dill-Kreis hatte – wie zahlreiche andere Landkreise auch – über Jahre seinen Haushalt nicht ausgeglichen und dies auch nicht durch Rücklagen kompensieren können. Entgegen zwingendem Kommunalrecht hat er dann begonnen, seine Ausgaben mehr und mehr mit Kassenkrediten zu finanzieren, die kumuliert auf einen Betrag von etwa 100 Millionen Euro aufgelaufen waren. Der Kassenkredit entspricht in etwa dem privaten Dispokredit und soll eigentlich nur dazu dienen, kurzfristige Liquiditätsgenüge zu überbrücken.



Einem Balanceakt ohne Sicherheitsnetz gleicht das Jonglieren vieler Kommunalpolitiker mit Einnahmen und Ausgaben. Ein ausgeglichener Haushalt ist für viele Kämmerer eine Utopie. Unser Bild zeigt ein Werk des Bildhauers Hubertus von der Goltz auf dem Dach des Ausstellungsbauwerks der Mathildenhöhe in Darmstadt; rechts der Hochzeitsturm. FOTO: DPA

Außerdem hatte der Lahn-Dill-Kreis im Einklang mit dem Kommunalrecht darauf verzichtet, Rückstellungen für künftig überproportional wachsende Pensionszahlungen auszuweisen und entsprechende Rücklagen zu bilden. Die mit der Eröffnungsbilanz erfolgte Aufdeckung dieser aus doppischer Perspektive fehlerhaften Praxis hatte katastrophale Auswirkungen auf die Vermögensbilanz. Seit 2005 ist das Eigenkapital des Lahn-Dill-Kreises – wie auch vieler anderer hessischer Landkreise – negativ. Insofern war die Kündigung der Kassenkredite nicht unbegründet. Und dennoch war sie ungerecht, bestrafte sie doch eine Körperschaft, die im Unterschied zu ihresgleichen ihr nur minimales – immerhin zunächst noch positives – Eigenkapital offengelegt hatte. Im Übrigen war es für den Lahn-Dill-Kreis ein Leichtes, die gekündigten Kassenkredite durch neue zu ersetzen und somit die Gehälter pünktlich auszuzahlen.

Die Tendenz zur Finanzierung immer größerer Anteile kommunaler Budgets durch Kassenkredite ist ungebrochen (dazu die Grafik). Der Trend wird unterstützt durch die Tendenz der Rating-Agenturen, die Bonität von Kommunen aufgrund des steuerrechtlichen Verbundsystems derjenigen des Bundes gleichzusetzen. Diese Praxis findet ihre Bestätigung in den Bilanzierungsrichtlinien für Banken (Basel II), denen zufolge bei Kommunalkrediten auf die ansonsten den Kreditinstituten abverlangte Kapitalhinterlegung verzichtet werden kann. Zumindest hier könnte es demnächst eine Korrektur geben, da im aktuellen Entwurf einer EU-Verordnung die Kommunalkredite nicht mehr von der Hinterlegungspflicht ausgenommen bleiben sollen. Das würde sie teurer machen.

Bislang aber werden Kredite an Kommunen noch unabhängig von der Bonität der Körperschaft zu günstigeren Konditionen vergeben als beispielsweise an Privatleute oder Unternehmen. Dies gilt insbesondere für Kassenkredite. Weil es unvorstellbar ist, dass die Kommunen diese im laufenden Haushaltsjahr zurückzahlen könnten, erlauben es die Aufsichtsbehörden mittlerweile auch, Kassenkredite langfristig kreditvertraglich zu fixieren. Dies geschieht mit entsprechender Zinsbindung oder durch die Kopplung an ein Zinssicherungsgeschäft. Das kommt den Kommunen zwar entgegen, widerspricht aber in fundamentaler Weise geltendem Kommunalrecht, nach welchem der Kassenkredit nur zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsgenügen zulässig ist.

So wird der Schuldenberg mit Duldung der Aufsichtsbehörden immer höher. Diese Verletzung der grundlegenden Ziele kommunalen Haushaltsrechts, die bei Lichte besehen eine bereits eingetretene Zahlungsunfähigkeit

verdecken kann, wird bei der Mehrzahl der hessischen Landkreise als normal empfunden. In diesem Jahr konnte kein hessischer Landkreis seinen Haushalt ausgleichen. Zum Teil erhöhte sich dadurch der Kassenkreditbedarf um mehrstellige Millionenbeträge. Darmstadt hat seinen Rahmen für Kassenkredite kürzlich von 300 auf 450 Millionen Euro ausgeweitet.

Die Kreise haben keine Chance, ihre Schulden abzutragen

Zumindest die hessischen Landkreise haben mittelfristig keine Chance, ihre aufgetürmten Schulden abzutragen, und es ist auch nicht erkennbar, dass das Land Hessen dabei in absehbarer Zeit nennenswert helfen könnte. Wies doch dessen Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 ein negatives Eigenkapital von

58 Milliarden Euro aus. Auch ist das Land durch die Schuldenbremse gehalten, seinen eigenen Haushalt durch massive Ausgabenkürzungen strukturell zu verändern. Dazu hat es als ersten Schritt den kommunalen Finanzausgleich um 320 Millionen Euro jährlich reduziert, die kommunale Verschuldung also noch verschärft.

Anzunehmen, dass spätere Generationen mit dem Problem fertig werden könnten, ist sehr gewagt. Die prognostizierte zunehmende Altersarmut lässt eher eine Verschärfung erwarten. Auch vom Bund ist aufgrund der für ihn verhängten Schuldenbremse und seiner aktuellen Haushaltsstruktur, insbesondere nicht ausgewiesener (und bis gegen Ende dieses Jahrzehnts steigender) Pensionslasten, keine signifikante Entlastung der Länder oder gar der kommunalen Ebene zu erwarten. Vor allem aber werden die im Zuge der Eurokrise eingegangenen Verpflichtungen in den Bilanzen des Bundes noch gar nicht berücksichtigt.

Diese Sorglosigkeit beruht auf der überkommenen Annahme, der Staat könne aufgrund unbegrenzter Steuerhebungsmöglichkeiten jede Form von Zahlungsunfähigkeit abwenden. Dieser Einschätzung ist spätestens durch die Globalisierung mit ihrem internationalen Standortwettbewerb der Boden entzogen. Der auf ihr basierende Insolvenzausschluss für die öffentliche Hand wird dennoch aufrechterhalten.

Die hessische Landesregierung hat in dem Zusammenhang beschlossen, einen Schirm zur Rettung besonders gefährdeter Kommunen aufzuspannen. Sie will dafür einen mit drei Milliarden Euro gespeisten Fonds auflegen und zu diesem Zweck die Belastung des Landes entsprechend anheben (die Zinsen will sie nach dem derzeitigen Verhandlungsstand aber der kommunalen Ebene auferlegen).

Den hessischen Landkreistag hat dies nicht gehindert, eine Klage gegen das Land auf eine angemessene Finanzausstattung vorzubereiten. Zu Recht, muss man sagen. Der Rettungsschirm zielt auf die Abmilderung der Symptomatik und ist für die Kommunen eine aufsichtsbehördliche Absicherung des „Weiter so“. Die durch die Doppik in Hessen offengelegte negative kommunale Vermögensentwicklung unterstreicht die Notwendigkeit einer auskömmlichen Finanzierung der kommunalen Ebene und einer korrespondierenden Insolvenzordnung für den Fall der Fälle.

Solche Insolvenzordnungen wären wirkungsvoller als Schuldenbremsen. Machen sie doch den politisch Verantwortlichen wie auch den Wählern unmissverständlich klar, welche Folgen haushaltswirtschaftliche Grenzüberschreitungen ab einer bestimmten Größenordnung verbunden haben können.

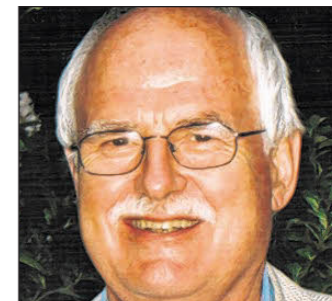
Der Gesetzgeber müsste dafür Obergrenzen der Kreditbelastungen festlegen, die künftigen Generationen zugemutet werden können. Dabei wäre die Belastbarkeit der Kommunen durch Pflichtaufgaben zu thematisieren. Insbesondere wären die nationalen Steuerhebungsmöglichkeiten neu zu bewerten. Und nicht zuletzt wären die Auswirkungen des demografischen Wandels einzubeziehen.

Mit einer derartigen Gesetzgebung im Rücken könnte die Politik in Zukunft finanzwirtschaftlichen Erfordernissen stärker als bisher Rechnung tragen und wahlpolitischen Verlockungen besser widerstehen. Außerdem müssten die Banken erstmals ernsthaft ein eigenes Risiko in Kommunalkredit einpreisen und klammen Kämmerern gegebenenfalls die Rote Karte zeigen. Rechnungsprüfer und Aufsichtsbehörden – bislang mehr oder weniger zahnlöse Tiger – hätten endlich eine klare Orientierung.

Was wir aus dem Fall Griechenland lernen können

Manch einer wird einwenden, dass Deutschland mit seiner Gesamtverschuldung von 80 Prozent der Wirtschaftsleistung angesichts seiner Wirtschaftskraft keineswegs vor einer Insolvenz steht. Das kann sich indes schnell ändern, wenn es zu ernsthaften Konjunkturerbrüchen einerseits kommen sollte und Deutschland entgegen allen Beschworungen auf europäischer Ebene in großem Stil in Haftung genommen werden müsste. Man mag sich nicht vorstellen, wie das ausgeht, wenn vor dem Hintergrund eines globalen Abschwungs auch noch Volkswirtschaften mit dem Volumen Italiens an den Tropf der Eurozone gehängt werden.

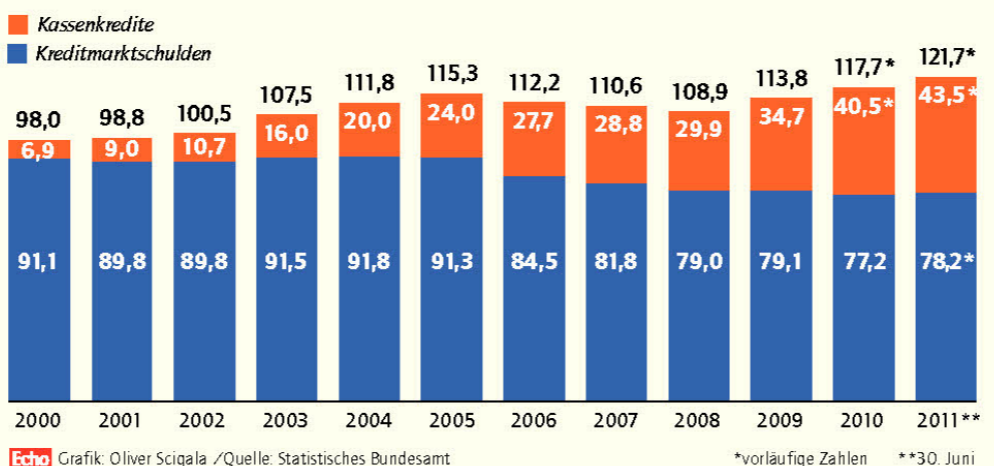
Rückblickend wird immer klarer, dass es ein Fehler war, Griechenland vor dem Bankrott derartigen Fehlbeurteilungen im eigenen Kompetenzbereich keine Chance einräumen und vorbeugend gesetzgeberisch tätig werden, bevor es zu spät ist. Dies umso mehr, als die bloße Möglichkeit einer Insolvenz der sicherste Weg ist, diese im Vorfeld abzuwenden. Eine europäische Insolvenzordnung hätte uns davor bewahrt, dass die EU auf kaltem Wege zur Transferunion wird. Sie hätte die Finanzwirtschaft angemessen zur Kasse gebeten und der Treibjagd von Hedgefonds und Großbanken auf die Budgets der Euro-Staaten den Boden entzogen. All das hätte dem Primat der Politik als konstitutivem Element demokratisch verfasster Gesellschaften mehr Geltung verschafft.



Der Autor, Karl Ihmels, arbeitet mit anderen Experten zurzeit am Entwurf einer Insolvenzordnung für die öffentliche Hand. FOTO: PRIVAT

Die Finanzlage der Kommunen

Gesamtverschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland (in Mrd. Euro, jeweils am Jahresende)



Kassenkredite waren vor zehn Jahren noch die Ausnahme, mittlerweile machen sie mehr als ein Drittel der Gesamtverschuldung der Kommunen aus. Eigentlich sind sie nur für kurzfristige Engpässe gedacht.