

Stephan Brand*

Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?

Die drückende Finanznot vieler Kommunen lässt Wissenschaft und Praxis nach einer grundsätzlichen Lösung der Schuldenproblematik suchen. Dabei rückt zunehmend das Insolvenzverfahren für Kommunen in den Fokus. Es wird als eher marktwirtschaftlich-autonom wirkender Lösungsmechanismus den vielfach wirkungsschwachen politisch-rechtlichen Regelungen vorgezogen. Die deutschen Kommunen unterliegen allerdings einer grundgesetzlichen Garantie der Selbstverwaltung, sodass die Möglichkeit einer praktischen Umsetzung dieses Verfahrens fraglich bleibt.

Wenige Themen verunsichern zurzeit alle Beteiligten der Kommunalfinanzierung derart, wie das „Schreckgespenst“ der Kommunalinsolvenz. Vor dem Hintergrund der aktuellen Staatsschuldenkrise und der Pleite Griechenlands gewinnt auch die Frage nach der Zahlungsfähigkeit der vielen hoch verschuldeten Kommunen in Deutschland neue Brisanz. Die mögliche Pleite von Kommunen wurde zuletzt durch eine Umfrage untermauert, wonach mehr als ein Drittel der 300 befragten Kommunen davon ausgeht, die Schulden aus eigener Kraft nicht mehr tilgen zu können.¹

Die teils dramatisierende Berichterstattung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Kreis potenziell bankrotter Kommunen überschaubar ist. Die Struktur der kommunalen Finanzen in Deutschland ist durch ein Nebeneinander finanzstarker und -schwacher Gemeinden und Gemeindeverbänden geprägt. Während in konjunkturell schlechten Zeiten nahezu alle Kommunen Haushaltsdefizite erwirtschaften, entspannt sich die Lage dank steigender Steuereinnahmen in konjunkturell guten Zeiten. So rechnen die kommunalen Spitzenverbände für 2012 mit einem positiven Finanzierungssaldo von rund 2,3 Mrd. Euro.² Doch auch in fiskalisch guten Zeiten gibt es eine

Reihe von Kommunen, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können und zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben zunehmend auf Kassenkredite angewiesen sind. Derart betroffen sind vor allem die Kommunen in Nordrhein-Westfalen.³ Während im ganzen Bundesgebiet die kommunale Kassenkreditverschuldung von 6,9 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf knapp über 44,0 Mrd. im Jahr 2011 und damit um das 6,3-fache angestiegen ist, nahmen die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im gleichen Zeitraum bei den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2,2 Mrd. Euro auf rund 23,8 Mrd. Euro und damit um das 10,8-fache zu.⁴ An der Spitze stehen dabei seit Jahren einige wenige Kommunen (vgl. Abbildung 1). Darüber hinaus zählen auch die Städte in Rheinland-Pfalz, dem Saarland sowie neuerdings Hessen zu den fiskalischen „Problemkommunen“.⁵

Problem der Kommunalverschuldung

Zwar ist die Verschuldung bei den investiven Krediten mit hohen Aufwendungen für Zins und Tilgung verbunden, was zunehmend die finanzpolitischen Handlungs-

* Der Autor hat sich in seiner Dissertation vertiefend mit den Möglichkeiten und Folgen der Insolvenz von Kommunen sowie den Ansätzen eines Kommunalratings beschäftigt. Siehe S. Brand: Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik. Dissertation an der Technischen Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern 2012.

1 Vgl. Ernst & Young: Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen 2012/13, Stuttgart 2012, S. 17.

2 Vgl. Deutscher Städtetag: Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern, Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012 des Deutschen Städtetages, Berlin 2012, S. 9.

3 Vgl. F. Boettcher: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Dissertation an der Technischen Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern 2012, S. 12.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2011 beim nicht-öffentlichen Bereich, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenOeffentlHaushalte_2011.html (10.12.2012).

5 Vgl. S. Brand: Kommunale Kassenkredite 2011: Unterschiede verfestigen sich, 2012, http://www.forschung-fuer-kommunen.de/images/laendervergleich_kommunale-kassenkredite_2011.pdf.

spielräume der Kommunen einschränkt, problematisch sind aber insbesondere die Kassenkredite. Für die Kommunen, die diese Kredite nicht zurückführen können und zur Ablösung der alten Schulden auf neue, revolvingierende Kredite angewiesen sind, droht bei einer Zinssteigerung für den Kommunalkredit ein sprunghafter Anstieg der Kreditfinanzierungskosten. Aktuell sind die Kreditkosten für öffentliche Schuldner auf dem Kapitalmarkt historisch niedrig.⁶ In Zukunft kann daher eigentlich nur von einem Zinsanstieg, der zudem durch die Basel-III-Umsetzung auch erwartet wird, ausgegangen werden.⁷ Weil jedoch insbesondere den Kassenkrediten keine Vermögenswerte gegenüberstehen, die eine Rendite versprechen oder mindestens zur Liquidation herangezogen werden könnten, müssen die steigenden Kreditfinanzierungskosten durch harte Einsparungen oder zusätzliche Kredite aufgefangen werden. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die kommunalen Möglichkeiten der Generierung zusätzlicher Einnahmen aus eigener Kraft, beispielsweise durch die Erhöhung kommunaler Abgaben oder den Rückgriff auf die Vermögen der Einwohner und lokalen Unternehmen, sehr eingeschränkt sind. Zugleich sind viele Ausgabenposten derart verfestigt, dass die benötigte haushaltspolitische Flexibilität einzig durch die Aufnahme von Krediten gewahrt werden kann.

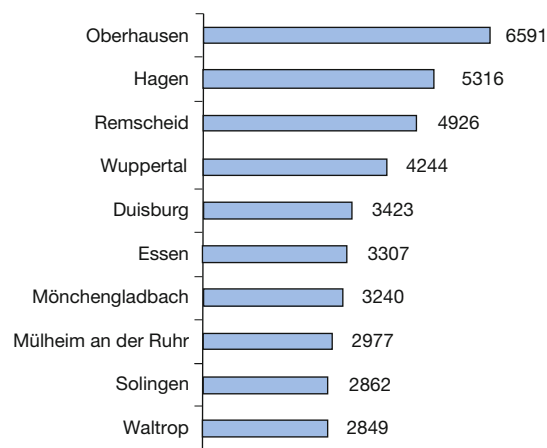
Weil im komplizierten Gemeindefinanzsystem die politischen Verantwortlichkeiten unklar und Konsolidierungsmaßnahmen mit großen politischen Widerständen behaftet sind, gibt es in der Politik die Tendenz, den leichteren Weg über die zusätzliche Verschuldung zu wählen, anstatt die Bürger (als Wähler und Steuerzahler) vor die unangenehme Entscheidung zwischen Abgabeanstieg oder Leistungskürzung zu stellen. Die fortschreitende Verschuldung der öffentlichen Hand droht daher zu einem Gang in die „Zinsfalle“ und „Schuldenspirale“ zu werden, wenn mit den aufgenommenen Krediten konsumtive Zwecke und öffentliche Aufgaben getätigt werden, die schon qua Definition

6 Vgl. PricewaterhouseCoopers: Zukunft der Kommunalfinanzierung, Vortrag auf der Tagung Deutscher Kämmerertag 2012 am 13.9.2012, Berlin 2012, S. 8.

7 Vgl. K. Herrmann: Auswirkungen von Basel III auf die Zukunft der Kommunalfinanzierung, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, KBI kompakt, Nr. 13, Berlin 2012.

Abbildung 1
Die zehn höchstverschuldeten Kommunen mit Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen

in Euro je Einwohner



Quelle: eigene Darstellung; zum 31.12.2010 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

keinen Gewinn oder zusätzliche staatliche Einnahmen versprechen.⁸ Damit besteht die Gefahr, dass Kommunen früher oder später einen Punkt der Überschuldung erreichen.

Gefahren einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit

Je früher die Kreditgeber ernstzunehmende Zweifel an der Kreditwürdigkeit ihrer kommunalen Schuldner haben und die zusätzliche Kreditvergabe einschränken, desto eher wird es zu einer Defacto-Insolvenz kommen. Bei vielen Kommunen ist dies bereits heute zu erkennen, weil sich zunehmend Kommunalfinanzierer aus dem Geschäftsfeld zurückziehen und viele Kämmerer über weniger und teurere Kreditangebote klagen.⁹ Damit erklärt sich auch die Furcht aller Beteiligten vor einer Intensivierung der Insolvenz-Debatte, die zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden droht. Unter den Folgewirkungen hätten nicht nur die Kommunen als Schuldner selbst, sondern auch die Banken als Gläubiger sowie die Länder als Garanten einer funktionsfähigen, kommunalen Selbstverwaltung zu leiden.

8 Zum Begriff der „Schuldenfalle“ vgl. C. Gröpl: Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, in: W. Kahl (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen 2011, S. 131.

9 Vgl. J. Osman: Banken lassen Kommunen im Stich, in: Handelsblatt vom 26.11.2008, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/kreditklemme-banken-lassen-kommunen-im-stich-seite-all/3061062-all.html> (10.12.2012).

Stephan Brand ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Kaiserslautern.

In der Konsequenz droht gerade den Kommunen eine Zahlungsunfähigkeit, die bereits mit hohen Kassenkrediten bzw. Kreditfinanzierungskosten gebeutelt sind und aufgrund ihrer strukturellen Schwächen nicht mit zusätzlichen Einnahmen in Zukunft rechnen können.

Was im Falle einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit und bei einem Forderungsausfall kommunaler Gläubiger auf alle Beteiligten zukommt, ist ungewiss. Obwohl gemeinhin eine Einstandspflicht des Landes für seine Kommunen und eine Haftungskette bis zum Bund vermutet wird, ist die Rechtslage diesbezüglich unklar und höchst umstritten.¹⁰ Verschiedene Rechtsquellen und -prinzipien müssten im Falle einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit herangezogen und abgewogen werden. Bis dies durch die Gerichte ausgeurteilt und Rechtssicherheit geschaffen wurde, wird viel Zeit vergehen, in der weder der zahlungsunfähigen Kommune noch den Gläubigern geholfen ist. Daher obliegt die erste Reaktion der Landespolitik bzw. der Landesregierung, die – in der Regel vertreten durch den Innenminister – ad hoc die Wahl zwischen einem Bailout der Kommune und einem No-Bailout zu treffen hat.

Entscheidet sich das Land für den Bailout, übernimmt die Forderungen gegen die Kommune und stellt die Zahlungsfähigkeit wieder her, nimmt es zugleich in Kauf, auch solche kommunalen Schulden zu übernehmen, die leichtfertig und wider besseren Wissens aufgenommen wurden. Es verstößt damit gegen das Selbsthaftungsprinzip und erzeugt dauerhaft schädliche Anreize bei den Kommunen, welche die haushaltspolitische Disziplin über Bord werfen.¹¹ Wie lange ein Land wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen in Anbetracht einer kommunalen Gesamtverschuldung von rund 238 Mrd. Euro (darunter rund 57,7 Mrd. Euro Kassenkredite 2012) das tragen kann, bleibt abzuwarten.¹² Bei einem Bailout werden auch die Kreditgeber aus ihrer Pflicht entlassen, die Bonität ihrer Kreditnehmer kritisch zu prüfen und damit zu einer marktwirtschaftlich effizienten Allokation des Kapitals beizutragen. Die Versäumnisse der Banken

werden nicht bestraft, sondern letztendlich durch die Steuerzahler des Landes subventioniert.

Entscheidet sich das Land andererseits dafür, der zahlungsunfähigen Kommune nicht aus der Finanznot zu helfen, riskiert es den ungeordneten Funktionsverlust der kommunalen Aufgabenwahrnehmung.¹³ Dies ist nicht mit der grundgesetzlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar und müsste anderweitige Maßnahmen zur Sicherstellung der örtlichen Daseinsvorsorge nach sich ziehen. Zugleich würden die Gläubiger in ihren Ansprüchen schutzlos gestellt, was neben rechtlichen Bedenken¹⁴ vor allem eine schlagartige Reaktion für die Kommunalfinanzierung nach sich zieht.¹⁵ Wenn die Kreditgeber im Falle einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit Forderungen aus Kommunalkreditgeschäften nicht bedient bekommen, also eine Art des Schuldenschnitts erleiden, würden sie sich stärker als bislang aus der Kommunalfinanzierung zurückziehen, die verbleibenden Kredite verteuern und nach einer einzelgemeindlichen Bonitätsprüfung nur noch mit solchen Kommunen Geschäfte machen, bei denen aufgrund ihrer sozioökonomischen und finanziellen Stärke nicht von einem Zahlungsausfall auszugehen ist.¹⁶ Diese Verschlechterung der Kommunalfinanzierung würde genau solche Kommunen treffen, die zurzeit auf die Kreditaufnahme angewiesen sind.¹⁷

Entscheidungsmöglichkeiten und Verantwortung der Politik

Damit steht die Politik vor einer schweren Entscheidung und wird sich einem Kosten-Nutzen-Kalkül folgend für die Variante entscheiden, die bei möglichst geringen Kosten den höchsten Nutzen verspricht.¹⁸ Die Höhe

10 Vgl. beispielsweise J. Fink: Durchsetzung von Ansprüchen aus Kommunalkrediten bei Insolvenz der Gemeinde, in: ZInsO – Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht, 1999, H. 3, S. 127.

11 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur Finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Dokumentation Nr. 551, Berlin 2005, S. 28; oder C. Blankart, E. Fasten: Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10. Jg. (2009), H. 1, S. 39.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte am 31.3.2012 – Vorläufiges Ergebnis –, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden310312.html> (10.12.2012).

13 Vgl. K.-A. Schwarz: Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs von Kommunen“, Baden-Baden 1998, S. 16.

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

15 Vgl. A. Faber: Insolvenzfähigkeit für Kommunen? in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 2005, H. 12, S. 441-447.

16 Vgl. ebenda, S. 447; oder F. Hornfischer: Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, in: E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch (Hrsg.): Schriften zum deutschen und europäischen Wahlrecht, Bd. 39, Stuttgart 2010, S. 177.

17 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz(verfahrens)fähigkeit von Gebietskörperschaften – ein geeigneter Ansatz zur Sanierung öffentlicher Haushalte?, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 11. Jg. (2008), H. 3, S. 103.

18 Vgl. J. Prosenjak: Insolvenz subnationaler Gebietskörperschaften – Eine Reformoption für die deutsche Finanzverfassung?, München 2009, S. 10 f.

der Kosten wird dabei zum einen durch die Zahl der betroffenen Wähler bestimmt, die bei einer spürbaren Leistungseinschränkung der Kommune bzw. Anhebung der Abgaben die Politik an der Wahlurne abstrafen werden. Zudem werden die Kosten durch die möglichen negativen Ansteckungseffekte auf andere Kommunen (Verteuerung der Kreditkosten, Ausfall zentralörtlicher Funktionen für das Umland, usw.) beeinflusst (vgl. Abbildung 2).¹⁹ Je größer und bedeutender eine Kommune ist, desto eher wird die Politik demnach zu einem Bailout bereit sein („too big to fail“). Handelt es sich hingegen um eine kleine und unbedeutende Kommune, wird die Politik mit Blick auf die Wähler und Steuerzahler in anderen Landesteilen eher auf einen Bailout verzichten („small enough to fail“) und ein Exempel statuieren. Auf der anderen Seite ergeben sich die Kosten für einen Bailout auch aus der unmittelbaren Höhe der notwendigen Finanzhilfe (gesamthaft oder je Einwohner), sodass auch Fälle abgeleitet werden können, bei denen die Finanzprobleme einer Kommune so klein sind, dass das Land einen Bailout leicht stemmen kann („too small to fail“) oder aber so groß, dass das Land selbst bei politischem Willen an die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit gerät („too big to bail-out“).²⁰

Zugleich werfen diese Überlegungen natürlich im besonderen Maße die Frage nach den Ursachen und der Verantwortung für die kommunale Finanzmisere auf. Neben dem eigenen Verschulden durch kommunalpolitische Fehlentscheidungen ist die Finanznot vieler Kommunen die Folge der Aufgabenübertragung von Bund und Land, die bei unzureichender Finanzausstattung und missachteter Konnexität zu einer defizitären Haushaltlage und damit einer steigenden Verschuldung führt.²¹ So zeigt sich beispielsweise eine enge Korrelation zwischen Kassenkrediten und der Höhe der örtlichen

Abbildung 2
Politische Gründe für einen Bailout oder No-Bailout des Landes für zahlungsunfähige Kommunen

	große Kommune	kleine Kommune
Bailout	too big to fail	too small to fail
Default	too big to bail-out	small enough to fail

Quelle: S. Brand: Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik, Kaiserslautern 2012, S. 125.

Soziallasten, die durch den Bundesgesetzgeber ausgestaltet wurden.²² Könnte man voraussetzen, dass Bund und Land ihren Finanzausstattungspflichten nachkommen und übertragene Aufgaben mit einer angemessenen Kostenerstattung versehen würden, wäre die Zahlungsunfähigkeit unwahrscheinlicher.²³ In den wenigen Fällen, in denen eine Kommune dann tatsächlich in Zahlungsschwierigkeiten käme, könnte man davon ausgehen, dass dies selbst verschuldet ist. Dies würde harte Konsolidierungsmaßnahmen und Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung rechtfertigen.²⁴ Solange die Rahmenbedingungen jedoch so nicht gegeben sind, bleibt die Frage nach dem Umgang mit zahlungsunfähigen Kommunen sowohl aus politisch-administrativer wie aus juristischer Sicht umstritten.

Vorschläge für ein kommunales Insolvenzverfahren

Vor dem Hintergrund einer möglichen Zahlungsunfähigkeit deutscher Kommunen ist es umso überraschender,

19 Vgl. F. Boettcher: Finanzhilfen für Kommunen? – Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften, in: Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 02/2012, Kaiserslautern 2012, S. 6, http://www.forschung-fuer-kommunen.de/images/ffk_ap_02_2012.pdf (10.12.2012).

20 Beispielsweise wäre ein Bailout der Stadt Saarbrücken mit Schulden in Höhe von rund 670 Mio. Euro alleine an Kassenkreditverbindlichkeiten durch das Saarland in Anbetracht des großen Anteils dieser Stadt für das kleine Bundesland und der eigenen Verschuldung des Saarlandes in Höhe von rund 406 Mio. Euro Kassenkrediten durchaus schwierig zu bewerkstelligen. Die Kommunen des Saarlandes sind bundesweit die einzigen, die höhere Kassenkreditverbindlichkeiten als fundierte Schulden (Kreditmarktschulden bzw. Wertpapierschulden, direkte Darlehen und Ausgleichsforderungen) aufweisen. Auf die Kommunen des Saarlandes entfallen rund ein Fünftel der Gesamtschulden von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden. Das Land hingegen ist vergleichsweise höher als die Kommunen mit fundierten Krediten verschuldet. Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes für 2009 und 2011.

21 Vgl. D. Roßmüller: Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, in: J. Ipsen, T. Mann, A. v. Mutius, J. Suerbaum (Hrsg.): Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 54, Bremen 2008, S. 72.

22 Vgl. F. Boettcher, S. Brand, M. Junkernheinrich unter Mitarbeit von G. Micosatt: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2010, S. 104 f.; oder M. Junkernheinrich, F. Boettcher, B. Holler, S. Brand: Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Kaiserslautern 2012, S. 78 f.

23 Vgl. K.-A. Schwarz: Systematische Überlegungen ..., a.a.O., S. 53; oder A. Faber, a.a.O., S. 445.

24 Vgl. A. Naguschewski: Kommunale Insolvenz, Untersuchungen zu einem Insolvenzverfahren nach Vorbild des US-amerikanischen Chapter 9, Frankfurt a.M. 2011, S. 41.

dass offensichtlich weder Bund, Länder und Kommunen noch die Banken ein sonderlich großes Interesse an einer grundsätzlichen Regelung eines kommunalen Finanznotstandes haben. Durch die Vorgabe des § 12 der Insolvenzordnung ist ein Insolvenzverfahren gegen die Kommunen nicht möglich. Damit werden Gläubiger wie Schuldner in der trügerischen Sicherheit gewiegt, dass es einen entsprechenden Zahlungsausfall nicht geben könnte. Zwar kann eine Zwangsvollstreckung nach der Zivilprozessordnung gegen Kommunalvermögen, das nicht für die Funktionserhaltung der Kommune notwendig ist, angewandt werden. Dies stellt jedoch keinen zufriedenstellenden Ersatz für ein grundsätzliches, im Vorfeld geregeltes Verfahren dar.²⁵ Ein derartiges Verfahren müsste die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen und weder der einen noch der anderen Seite mehr Verhandlungsmacht zukommen lassen. Es müsste zudem im Vorhinein so viel Rechtssicherheit bieten, dass alle Beteiligten frühzeitig ihre Risiken abschätzen können.

In der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird daher die Implementierung eines Kommunalinsolvenzverfahrens diskutiert, das auf Sanierung und Funktionserhalt der Kommunen fokussiert ist und zugleich die Befriedigung der Gläubiger im Auge behält.²⁶ Das überkommene Konkursrecht zielte vor allem darauf ab, Vermögenswerte des Schuldners zu liquidieren, um die Gläubigeransprüche zu befriedigen. Das neue Insolvenzrecht ermöglicht nun den Fortbestand und die Restrukturierung des Schuldners im Zuge eines Planverfahrens, an dem die Gläubiger beteiligt werden. Damit bieten sich Ansätze für ein kommunales Insolvenzverfahren nach dem Vorbild der Privat- bzw. Verbraucherinsolvenz, das auch den Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltung genügt.²⁷ Jedoch bleibt

die Notwendigkeit, ein Kommunalinsolvenzverfahren auf die Besonderheiten der deutschen Kommunen anzupassen. Damit sind die Möglichkeiten, sich an ausländischen Vorbildern wie beispielsweise dem Chapter 9-Verfahren aus den USA zu orientieren, begrenzt.²⁸

Einschränkungen für ein kommunales Insolvenzverfahren

Ein Insolvenzverfahren ist mit schweren Eingriffen in die Handlungsautonomie des Schuldners verbunden. Verfassungsrechtlich bleibt aber fraglich, wie weit in einem Kommunalinsolvenzverfahren in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen werden darf. Bei einer fremdverschuldeten Finanznot, wovon in Anbetracht des Einflusses von Bund und Ländern auf die kommunale Haushaltslage durchaus ausgegangen werden kann, wäre ein Insolvenzverfahren gegen die Kommune mit unbilliger Härte verbunden.²⁹ Weitestgehender Konsens besteht dahingehend, dass bei einer selbstverschuldeten Zahlungsunfähigkeit die Eingriffe und Auflagen weitreichend sein können, um eine funktionierende Haushaltswirtschaft wiederherzustellen.³⁰ Weil einerseits Bund und Land auf alle Kommunen gleichermaßen einwirken, kann die Zahlungsunfähigkeit einer einzelnen Kommune durchaus ihrer eigenen Verantwortung zugerechnet werden.³¹ Zugleich gestaltet sich andererseits die Finanzlage so vieler Kommunen derart prekär, dass Bund und Länder eben nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden können. Die in der Literatur diskutierten Vorschläge für ein Kommunalinsolvenzverfahren blenden die schwierige Abgrenzung der ursächlichen Verantwortung daher vielfach aus.

Auch konzentrieren sich viele Vorschläge auf die freiwilligen Aufgaben der Kommunen, weil übertragene Aufgaben weiterhin erbracht werden müssen.³² Hierin

25 A. Faber, a.a.O., S. 940; oder mit besonderem Blick auf die Bund-Länder-Beziehung: P. Selmer: Der „bundesstaatliche Notstand“ eines Landes – eine ungelöste Verfassungsaufgabe, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 91. Jg. (2008), H. 2, S. 171; oder S. Niederste Frielinghaus: Das Tabu der kommunalen Insolvenz, in: Die öffentliche Verwaltung, 2008, H. 23, S. 993.

26 Eine Auswahl an relevanter Literatur des Schrifttums: vgl. F. Hornfischer, a.a.O., S. 31; H. Borchert: Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Die Gemeinde, 56. Jg. (2004), H. 1, S. 2; F. Cranshaw: Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, Schriften zum deutschen, europäischen und internationalen Insolvenzrecht, Bd. 7, Berlin 2007, S. 103; J. Prosenjak, a.a.O., S. 63-64; A. Naguschewski, a.a.O., S. 151-152.

27 Vgl. A. Olschinka-Rettig: Das U.S.-amerikanische Schuldenrestrukturierungsverfahren Chapter 9 für insolvente Kommunen, in: Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht, 1998, H. 5, S. 215; K.-A. Schwarz: Systematische Überlegungen ..., a.a.O., S. 50; oder G. Schuppert, M. Rossi: Bausteine eines bundestaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, in: Hertie School of Governance, working papers, Berlin 2006, Nr. 3, S. 42.

28 Vgl. A. Olschinka-Rettig, a.a.O., S. 214-219, S. 216; oder A. Naguschewski, a.a.O.

29 Vgl. F. Engelsing: Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart 1999, S. 205.

30 Vgl. H. Fehr, B. Genser: Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin 2005, S. 138; oder L. Holtkamp: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: polis, Nr. 64, 2007, S. 3.

31 Zwar können sich die gleichen Vorgaben bei strukturell unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kommunen sehr unterschiedlich auswirken, jedoch lassen sich damit kaum die großen Spannweiten der Haushaltsergebnisse bei prinzipiell vergleichbaren Kommunen erklären, sodass hier verstärkt auf endogene Gründe in der Kommune selbst geschaut werden muss. Vgl. L. Holtkamp, a.a.O., S. 24.

32 Vgl. H. Borchert: Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen, Berlin 2012, S. 2, http://www.steuerzahler.de/files/19386/BdST_Kom_Insolvenzfaehigkeit__2_.pdf (10.12.2012).

zeigt sich aber eine Missachtung der Gleichwertigkeit kommunaler und bundesstaatlicher Aufgaben, zumal ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben zum Kern einer kraftvollen Selbstverwaltung zählt.³³

Damit ergibt sich bei der praktischen Umsetzung eines Insolvenzverfahrens das Problem, kommunale Vermögenswerte zu identifizieren, die im Zweifelsfall zur Liquidierung und Befriedigung der Gläubigeransprüche herangezogen werden können. Im Zuge der Umstellung auf die doppische Buchführung und der damit verbundenen Erfassung des gesamten Kommunalvermögens könnte eine derartige Abgrenzung vorgenommen werden.³⁴ Hierbei können der Kommune große Spielräume gewährt werden, denn sie profitiert von einem umfangreich ausgewiesenen Vermögen: Je größer die Insolvenzmasse ist, desto kleiner fällt der Risikoaufschlag der Kreditgeber aus. Wichtig ist vor allem, dass diese Insolvenzmasse im Vorfeld bekannt ist. Streitpunkt wird bei vielen Vermögensposten jedoch der Wertansatz sein, den die Kommune möglichst hoch ansetzen wird, dem jedoch bei vielen Gegenständen kein belastbarer Marktpreis gegenübergestellt werden kann.³⁵ Dies verdeutlicht auch, dass die rechnerische Überschuldung, also höhere Verbindlichkeiten als Vermögen, als Auslösungsgrund einer Kommunalinsolvenz nicht geeignet ist. Betriebswirtschaftliche Kennziffern, die auf Vermögenswerten beruhen, sind zudem mit Vorsicht zu interpretieren.³⁶ Damit bleibt als Auslösungsgrund einer Kommunalinsolvenz in erster Linie die Illiquidität, die unter Umständen ergänzt durch den Barwert künftig zu erwartender Einnahmen herangezogen werden kann.³⁷

Mit Blick auf die Gläubiger muss bei der Einführung einer Kommunalinsolvenz eine Regelung für die bestehenden Altschulden gefunden werden. Denkbar wäre eine Auslagerung in einen Altschuldenfonds unter dem alten Rechtsregime, um Bedenken hinsichtlich der Eigentumsgarantie und des Vertrauensschutzes für die Gläubiger

zu begegnen.³⁸ Eine Zustimmung der Kreditgeber zu einem neuen Insolvenzrecht wird davon abhängen, ob sie sich eine größere Berechenbarkeit bei der Durchsetzung ihrer Forderungen versprechen. Solange keine Kommune zahlungsunfähig geworden ist, stellt der als risikolose klassifizierte Kommunalkredit eine willkommene Möglichkeit der Portfolio- und Risikosteuerung dar. Dabei sind aktuell durchaus vereinzelte Beispiele bekannt, in denen deutsche Kommunen den Zahlungsverpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern nicht mehr vollständig nachgekommen sind.³⁹ Ohne ein geregeltes Verfahren sind Ansprüche gegen eine zahlungsunfähige Kommune unter Umständen nicht durchsetzbar. Zudem droht die Gefahr eines einseitigen Schuldenschnitts, wenn sich die Politik auf radikalem Wege dem Verschuldungsproblem entledigen möchte, was die Verhandlungsposition der Gläubiger schwächt. Im Insolvenzrecht wäre hingegen im Vorfeld Rechtssicherheit gegeben und den Kreditgebern könnte bei der Ausgestaltung des Planverfahrens ein quotaler Schuldenschnitt angeboten werden, der mindestens einen Teil ihrer Ansprüche sicherstellt.⁴⁰

Folgewirkungen einer Kommunalinsolvenz

Eine Kommunalinsolvenz würde wahrscheinlich die Kommunalfinanzierung verteuern, weil das Ausfallrisiko eines Kommunalkredits geschätzt und damit in Form höherer Zinsen eingepreist werden kann.⁴¹ Auch müsste von den Banken ein einzelgemeindliches Kommunalarating durchgeführt werden, das weit über die bislang praktizierte interne Bonitätsprüfung hinausgeht und gerade die Kreditaufnahme haushaltspolitischer Problemkommunen deutlich erschwert.⁴² Diese Befürchtung verleitet die Kommunen und ihre Spitzenverbände dazu, die Kommunalinsolvenz abzulehnen, zumal andere Finanzierungswege rar oder mit ganz anderen Risiken als der klassische und etablierte Kommunalkredit verbunden sind.⁴³

33 Vgl. F. Hornfischer, a.a.O., S. 272; oder auch M. Nierhaus: Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: M. Nierhaus (Hrsg.): Kommunal Finanzen, Beiträge zur aktuellen Debatte, in: Kommunalwissenschaftliches Institut (Hrsg.): KWI-Arbeitshefte, H. 9, Potsdam 2005, S. 14.

34 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz(verfahrens)fähigkeit ..., a.a.O., S. 101.

35 Vgl. M. Sidki: Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 10, S. 679.

36 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz(verfahrens)fähigkeit ..., S. 101; oder S. Niederste Frielinghaus: Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, Stuttgart 2005, S. 245; siehe auch bei A. Faber, a.a.O., S. 445.

37 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven ..., a.a.O., S. 19; oder K.-A. Schwarz: Systematische Überlegungen ..., a.a.O., S. 50.

38 Vgl. K. Konrad: Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Freie Universität Berlin (Hrsg.), Berlin 2008, S. 12-13.

39 Vgl. F. Hornfischer, a.a.O., S. 25; oder R. Bauermeister, H. Schwintowski: Bleiben die Gemeinden kreditwürdig?, in: Die Zeit, Nr. 49 vom 29.11.2012, S. 37.

40 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz(verfahrens)fähigkeit ..., a.a.O., S. 98.

41 Vgl. K. Konrad, a.a.O., S. 11.

42 Vgl. A. Faber, a.a.O., S. 447.

43 Vgl. H. Henneke: Finanzspritze für Kommunen, Kurzmeldung des Deutschen Landkreistages vom 9.7.2012, http://www.kreise.de/_cms1/presseforum/nachrichten/815-kurzmeldung-vom-9-juli-2012.pdf (28.8.2012); oder vgl. beispielsweise Deutscher Landkreistag: Umsetzung von Basel III darf die Kreditversorgung des Mittelstands und der Kommunen nicht gefährden, Pressemitteilung vom 8.3.2012, http://www.kreise.de/_cms1/presseforum/pressemitteilungen/733-pressemitteilung-vom-8-maerz-2012.pdf (10.12.2012).

Dabei ist die Kreditfinanzierung nicht die Lösung des Gemeindefinanzproblems, sondern Symptom grundsätzlicher Systemfehler. Daher wird von anderer Seite die Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten als notwendig angesehen. Dies dürfte aber eher durch einen autonom wirkenden, marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus wie der Insolvenz erreicht werden als durch politisch-rechtliche Vorgaben, die sich regelmäßig als unzureichend und unwirksam erweisen.⁴⁴ Der sogenannten Marktdisziplinierungshypothese nach führt die Verknappung und Verteuerung des Kommunalkredits zwar nicht zu einer geringeren Verschuldungsneigung der öffentlichen Hand, aber zu einer Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten.⁴⁵ Stattdessen muss wieder verstärkt politisch diskutiert werden, welche öffentlichen Leistungen von den Bürgern tatsächlich gewünscht sind, wenn sie nämlich zugleich unmittelbar zur Finanzierung dieser Leistungen über Abgaben herangezogen werden und nicht der „Fiskalillusion“ unterliegen.⁴⁶ Auch der Druck auf Bund und Land würde steigen, ihren Finanzausstattungs- und Konnexitätspflichten nachzukommen, wenn sie keine insolvente Kommunallandschaft in Kauf nehmen wollen.⁴⁷ Damit ist die Kommunalinsolvenz bei der Lösung des aktuellen Schuldenproblems (sofern das neue Insolvenzrecht auch für Altschulden gilt) nicht nur ex post, sondern auch ex ante effizient.⁴⁸ Zugleich können durch den Gläubiger-Bailin auch die Kreditgeber, die bislang gute und sichere Geschäfte mit der Schuldenpolitik der

öffentlichen Hand gemacht haben, stärker zur Finanzierung öffentlicher Haushalte herangezogen werden.⁴⁹

Fazit und politische Handlungsempfehlungen

Die Kommunalinsolvenz ist ein möglicher Baustein einer grundlegenden Reform des Gemeindefinanzsystems. Bei der Umsetzung muss jedoch darauf geachtet werden, dass der damit verbundene Paradigmenwechsel Anpassungen an vielen anderen Stellen erforderlich macht, andernfalls drohen Wechsel- und Folgewirkungen, die im Endeffekt unerwünscht und schädlich sind.⁵⁰

Wer durch die Insolvenz stärker auf die Eigenverantwortung auf der Ausgabenseite setzt, muss auf der anderen Seite auch höhere Freiheitsgrade auf der Einnahmenseite schaffen.⁵¹ Dies geht einher mit größeren Ungleichheiten und stärkerem Wettbewerb zwischen den Kommunen. Wenn die Kommunen besser mit Finanzmitteln ausgestattet wären und die explizite Einstandspflicht der Länder für kommunale Verbindlichkeiten erhalten bliebe, ist aber eine stärkere politisch-rechtliche Regulierung notwendig, die effektiver als bestehende Regeln wirkt und damit die kommunale Selbstverwaltung stärker einschränkt, als es heute schon der Fall ist. Unabhängig davon, für welchen Mechanismus sich die Politik entscheidet, müssen die Weichenstellungen frühzeitig getroffen werden, denn die Auswirkungen der Finanzprobleme mancher Kommunen können unerwartet und schneller akut werden, als es allen Beteiligten lieb sein kann.

44 Vgl. J. Prosenjak, a.a.O., S. 11-12; oder Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur Finanziellen Stabilität ..., a.a.O., S. 29.

45 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven ..., a.a.O., S. 99.

46 Zum Begriff der Fiskalillusion siehe bei F. Boettcher: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite ..., a.a.O., S. 110.

47 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin 2005, S. 48.

48 Voraussetzung ist jedoch, dass die Kommunen auch „marktkonform“ agieren können, also ihren bestehenden Finanzierungsbedarf anderweitig decken und sich nicht irrational verhalten.

49 Vgl. S. Schlote: Viel zu tun für wenig Geld, in: Deutsche Bank (Hrsg.): results. Sonderdruck Kommunale Finanzierung, Frankfurt a.M. 2012, S. 2.

50 Vgl. F. Cranshaw: Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven ..., a.a.O., S. 106-107.

51 Vgl. G. Schuppert: Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, herausgegeben vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2007, S. 7.

Title: *Municipal Bankruptcy as a Result of Municipal Financial Distress?*

Abstract: *Many municipalities in Germany suffer from fiscal distress. The high level of communal debt seems problematic against the background of the European sovereign debt crisis. The regulation of bankruptcy and insolvency for German municipalities could be a solution, but such regulation would have to take their specific characteristics into consideration. On the one hand, the consequences of a collapse of local authorities would be harsh and would further limit the scope of German municipalities. On the other hand, doing nothing is not an option, because the problems require a fundamental solution.*

JEL Classification: H31, R11, R51