

Eberbacher Gesprächskreis zur Haushalts- und Finanzpolitik

Stabilisierung und Sanierung von Kommunen

- Thesenpapier -

Stand: Frankfurt am Main, 19. September 2011

Eberbacher Kreis zur Haushalts- und Finanzpolitik
Helge C. Brixner, Dr. Karl Ihmels

c/o arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH
Emmericher Str. 17
90411 Nürnberg
Tel.: (09 11) 2 30 87-83
Fax: (09 11) 2 30 87-84
E-Mail: arf@arf-gmbh.de

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an: Helge C. Brixner und Ernst Welteke

Mitglieder des Eberbacher Kreises sind u.a.:
Helge C. Brixner, Richard Höptner, Dr. Karl Ihmels, Karl Starzacher, Ernst Welteke

Insolvenz - ein kommunales Problem?

Die Möglichkeiten und die Notwendigkeit von Insolvenzverfahren für staatliche Gebietskörperschaften sind in aller Munde - nicht zuletzt seit der sogenannten Eurokrise, die in Wahrheit eine staatliche Schulden- und Strukturkrise ist.

Der Fokus der öffentlichen Diskussion richtet sich in diesem Zusammenhang meist auf das Ausland. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Staatsinsolvenz vorwiegend als eine Fragestellung für Schwellen- und Entwicklungsländer betrachtet, entwickelte Volkswirtschaften schienen das Problem 'überwunden' zu haben. Heute wird über die sogenannten europäischen Peripheriestaaten wie Griechenland diskutiert; zunehmend aber auch über führende Industriestaaten wie die USA oder Japan. Dies legt die Frage nahe, ob auch in den europäischen Kernstaaten, namentlich in der Bundesrepublik Deutschland, Vorsorge für den Fall getroffen werden muss, dass ausreichende Kredite nicht mehr oder nicht mehr zu tragbaren Konditionen zur Verfügung stehen. Dazu muss geklärt werden, wann eine öffentliche Gebietskörperschaft insolvent ist oder zu werden droht und wie in diesem Fall verfahren werden soll. Diesen Fragen soll im vorliegenden Thesenpapier am Beispiel der deutschen Kommunen nachgegangen werden.

Spätestens seit dem Jahr 1992 verzeichnet das Statistische Bundesamt¹ ein stetiges Anwachsen kommunaler Kassenkredite. Dabei hat sich das Gesamtvolumen der Kassenkredite bundesweit von 1992 (1,7 Mrd. Euro) bis 2009 (34,7 Mrd. Euro) verzwanzigfacht. Demgegenüber blieb der Stand der Investitionskredite auf relativ gleichbleibendem Niveau. Diese Entwicklung ist ein starker Beleg für die Finanzierungsschwäche deutscher Kommunen. Eine hohe Verschuldung in kurzfristigen Kassenkrediten birgt zudem erhebliche Risiken für die finanzielle Stabilität der Kommune. Die Empfindlichkeit der kurzfristigen Kassenkredite auf Zinsschwankungen kann zu schwer kalkulierbaren Finanzverpflichtungen führen und Kommunen im Sinne einer 'Zins-Schulden-Zins-Spirale' schnell in eine finanzielle Notlage führen. Auch mehren sich die Berichte, wonach kommunale Gebietskörperschaften Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Krediten haben. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die bankinternen Vorgaben zur Risikostreuung der Kreditportfolios. Des Weiteren gibt es erste Anzeichen, dass Kommunen einem Rating und damit differenzierten Zinskonditionen unterworfen werden.

Alles in allem kann festgehalten werden, dass starke Indizien existieren, wonach sich - zumindest einige - deutsche Kommunen in einer Finanzlage wie Griechenland, Portugal oder Italien vor der akuten Zuspitzung der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise in den Jahren nach 2008 befinden. In dieser - zumindest angespannten - finanziellen Situation kommen mit dem demografischen Wandel, der Energiewende, der Globalisierung mit ihren Auswirkungen auf den Standortwettbewerb, Migration und Integration sowie den steigenden Reinvestitionsbedarfen in Bildung und Infrastruktur weitere erhebliche Lasten auf die deutschen Kommunen zu. Es scheint daher notwendig, präventiv die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine Zuspitzung wie in der Europäischen Währungsunion langfristig zu vermeiden.

¹ Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Fachserie 14 Reihe 5 vom 28. Juni 2010.

Eine Insolvenz ist auch in Deutschland denkbar.

Die öffentliche Hand in Deutschland schien über Jahrzehnte durch den wirtschaftlichen Aufschwung und die Möglichkeit, fast unbegrenzt Steuern erheben zu können, immer zahlungsfähig und - insgesamt betrachtet - auch nicht überschuldet zu sein. Gleichzeitig wird die Fiktion einer finanzpolitischen Solidargemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen mit entsprechenden Einstands-, Haftungs- und Transferpflichten (Bail Out) zum Teil systematisch gefördert. Trotz dieser Umstände können staatliche und kommunale Gebietskörperschaften aber in finanzielle Schieflagen geraten, die einem insolvenz-nahen Tatbestand entsprechen. Davon ist auszugehen, wenn eine Kommune mit den vorhandenen eigenen Mitteln nicht mehr ihre originären Aufgaben erfüllen kann, so dass sie auf Dauer entweder auf ständig steigende Kredite oder Transferleistungen anderer Gebietskörperschaften angewiesen ist.

Die Insolvenz öffentlicher Gebietskörperschaften ist nach dieser Definition historisch betrachtet kein Ausnahmefall. Insolvenzen hat es in den letzten 500 Jahren immer wieder gegeben. In der jüngeren Vergangenheit ist - zumindest im Ausland - keine signifikante Abnahme des Phänomens feststellbar². Deutschland ist nach dem zweiten Weltkrieg von entsprechenden Zahlungsausfällen wohl insbesondere wegen des starken Wachstums in der Nachkriegszeit und der Solidargemeinschaft der Gebietskörperschaften verschont geblieben. Die Bail Out Fiktion im deutschen Bundesstaat führte zu durchgehend relativ niedrigen und vor allem stabilen Zinssätzen, unabhängig von der Bonität des einzelnen Schuldners, und regelmäßig zu entsprechenden Solidaraktionen anderer Gebietskörperschaften, wenn die finanziellen Lasten problematisch wurden. Spätestens mit Einführung der Verschuldungsbremse in Art. 109 GG und der Begründung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Klage Berlins³ wurden jedoch der Bail Out Fiktion Grenzen gesetzt. Beide Entwicklungen weisen auf die ökonomische Selbstverständlichkeit hin, dass es eine bisher nicht exakt definierte Grenze gibt, ab welcher die Solidargemeinschaft nicht mehr für die Schulden einzelner Gebietskörperschaften haftet. Diese Grenze steht im Einklang mit dem Grundgesetz, das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 3 GG die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen und in Art. 109 GG diejenige der Länder betont. Zur Konsequenz aus dieser Eigenverantwortung gehört aus ökonomischer und demokratietheoretischer Sicht, dass die Kriterien einer Insolvenz definiert wird, um die Autonomie und das Budgetrecht gut wirtschaftender Gebietskörperschaften vor den Schulden schlecht wirtschaftender Gebietskörperschaften zu schützen. Der Regelungsbedarf liegt daher auf der Hand.

² Vgl. Reinhart/ Rogoff, Dieses Mal ist alles anders, München 2010.

³ Urteil vom 19.10.2006 – 2 BvF 3/03.

Stabilisierung und Sanierung von insolventen Gebietskörperschaften sind ökonomisch und sozial geboten.

Finanzielle Schieflagen öffentlicher Gebietskörperschaften gehen in der Praxis mit erheblichen Einschränkungen öffentlicher Leistungen und Nachteilen für Bürger (überproportional der sozial Schwachen) und öffentlich Bedienstete einher. Bereits im Vorfeld werden öffentliche Leistungen eingeschränkt und Einsparungen bei den Personalkosten realisiert. Nicht zufällig stellen die Personalkosten einen Großteil der Konsolidierungsbeiträge in den öffentlichen Haushalten im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts.

Das Regelungsziel für ein Sanierungsverfahren muss vor allem die Beteiligung privater Gläubiger an den Insolvenzfolgen sein. Die Schaffung einer Insolvenzordnung für öffentliche Gebietskörperschaften ist somit nicht nur eine Frage der ökonomischen Effizienz, sondern (auch) eine Frage der sozialen Gerechtigkeit. Es ist ein angemessener Ausgleich zu finden zwischen den Interessen von Kreditgebern und Lieferanten am Erhalt ihrer Forderungen, der Funktionsfähigkeit der Gemeinde mit ihrem Auftrag der Daseinsvorsorge und den Interessen ihrer Beschäftigten. Im Gegensatz dazu stehen bei dem heutigen Rechtszustand die Interessen der privaten Gläubiger, insbesondere der Kreditgeber im Vordergrund.

Die Etablierung eines Verfahrens zur Stabilisierung und Sanierung öffentlicher Gebietskörperschaften ist (auch) eine ordnungspolitische Notwendigkeit. Sie fördert die ökonomische Effizienz, indem die Risikoausgleichsfunktion der Kapitalmärkte verbessert wird. Ein Stabilisierungs- und Sanierungsverfahren leistet dadurch gleichzeitig einen wirksamen Beitrag zur Begrenzung öffentlicher Verschuldung, weil die Insolvenzfolgen abschätzbar werden, eine Differenzierung der Zinssätze für öffentliche Schuldner erfolgt und so gute Schuldner belohnt und schlechte Schuldner bestraft werden. Dies stellt gleichermaßen für Schuldner wie Gläubiger einen wirksamen Anreiz zum sorgfältigen Umgang mit der öffentlichen Verschuldung dar. Der heutige Zustand fördert dagegen die Lastenverschiebung auf künftige Generationen oder solvente Gebietskörperschaften, zum Beispiel im Rahmen des Länderfinanzausgleichs oder auch im System der Kommunalfinanzierung, und setzt damit erhebliche Fehlanreize. Ein Verfahren zur Stabilisierung und Sanierung insolventer Gebietskörperschaften ist daher eine notwendige Ergänzung zur Schuldenbremse nach Art. 109 GG, um zu vermeiden, dass im Krisenfall eine Lastenverschiebung erfolgt.

Stabilisierung und Sanierung müssen sich ergänzen.

Eine öffentliche Gebietskörperschaft kann zwar nicht im klassisch privatwirtschaftlichen Sinn insolvent werden, aber sie kann in eine faktische Insolvenz geraten. Sie ist faktisch insolvent, wenn sie nicht mehr in der Lage ist, ihre laufenden Verpflichtungen ohne dauerhaft steigende Kreditaufnahmen zu erfüllen. Diese faktische Insolvenz ist nicht vergleichbar mit einer privatwirtschaftlichen Insolvenz, denn es fehlt an den klassischen Insolvenzgründen und der Verfügbarkeit der Haftungsmasse, da eine Gebietskörperschaft mit Blick auf die notwendigen Funktionen der Daseinsvorsorge nicht liquidiert werden kann. Daher ist es weder ökonomisch noch politisch zielführend, mit Blick auf öffentliche Gebietskörperschaften von einem Insolvenzverfahren zu sprechen – inhaltlich geht es vielmehr um eine Stabilisierung und / oder Sanierung der betroffenen Gebietskörperschaft.

Der vorliegende Vorschlag nimmt vor diesem Hintergrund zwar Anleihen beim klassischen Insolvenzverfahren, konzipiert aber zwei eigenständige Verfahrensarten nach dem Vorbild des Insolvenzplans gemäß §§ 217 ff. InsO. Die unterschiedliche Zielsetzung der Verfahren muss auch begrifflich deutlich gemacht werden.

- Die drohende Insolvenz oder nachhaltige finanzielle Schieflage einer öffentlichen Gebietskörperschaft sollte in einem förmlichen **Stabilisierungsverfahren** abgewendet werden können, so dass sich alle Gläubiger, aber auch die Schuldnerin, ihre Organe und Bürger/innen, auf die drohende Situation einstellen und diese im Idealfall durch einvernehmliche Maßnahmen noch abwenden können.
- Die schon eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Insolvenz einer öffentlichen Gebietskörperschaft sollte dagegen zu einem **Sanierungsverfahren** führen, in welchem auch notwendige Maßnahmen gegen den Willen einzelner Verfahrensbeteiligter durchgesetzt werden können. Die Aufsicht über das Sanierungsverfahren sollte ein neutraler Verfahrensträger übernehmen, der das Verfahren (auf Antrag) einleitet, einen Sanierungsbeauftragten bestimmt und bei Konflikten zwischen Schuldnerin und Gläubigern eine Entscheidung fällt. Ziel des Sanierungsverfahrens ist die nachhaltige Reduzierung einer Überschuldung und / oder die wirksame Verbesserung der Einnahmehasis durch Strukturmaßnahmen.

Im Stabilisierungsverfahren sollten grundsätzlich die gleichen Instrumente zur Verfügung stehen wie im Sanierungsverfahren. Der Unterschied sollte vor allem in der Freiwilligkeit liegen: Im Stabilisierungsverfahren verlangt die Anwendung aller Instrumente die freiwillige und mehrheitliche Zustimmung der Gläubiger. Damit korrespondiert, dass die demokratischen Rechte der Kommunalorgane im Stabilisierungsverfahren nicht beschränkt werden. Im Sanierungsverfahren sollte dagegen vom Verfahrensträger ein Sanierungsbeauftragter mit weitgehenden Rechten eingesetzt werden.

Dem Stabilisierungsverfahren kommt mit Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltung eine besondere Bedeutung zu. Um einen angemessenen Interessenausgleich zwischen den Gläubigern, der Kommune und ihren Bürgern zu schaffen, sind im Vorfeld die Stabilisierungsmöglichkeiten besonders sorgfältig auszuschöpfen. Aus diesem Grund sollte – anders als in der Insolvenzordnung vorgesehen – jedem Sanierungsverfahren ein Stabilisierungsverfahren vorgeschaltet werden.

Verfahrensträger mit weitgehenden Eingriffsrechten.

Besondere Beachtung bedarf die Auswahl des Verfahrensträgers, da diesem wesentliche Bedeutung im Verfahrensverlauf zukommt. Es sollte sich bei Stabilisierungs- und Sanierungsverfahren um den gleichen Verfahrensträger handeln, der über hinreichenden ökonomischen Sachverstand verfügt, um Stabilisierungs- oder Sanierungspläne auf ihre Tragfähigkeit überprüfen zu können. Im Sanierungsverfahren müssten im Einzelfall auch notwendige Maßnahmen gegen einzelne Verfahrensbeteiligte vom Verfahrensträger durchgesetzt werden können. Daher sollte der Verfahrensträger neben der Verfahrenskennntnis wirtschaftliche und öffentlich-rechtliche Kompetenzen bereitstellen und gleichzeitig unabhängig sein. Gegen Entscheidungen des Verfahrensträgers sollte eine Appellationsinstanz angerufen werden können (z.B. die Verwaltungs- oder Insolvenzgerichte). Mit Blick auf die Aufsichtstätigkeit beim Entstehen der finanziellen Schieflage kommt die Kommunalaufsicht als Verfahrensträger kaum in Betracht.

Besonderheiten im Stabilisierungsverfahren.

Das Stabilisierungsverfahren sollte im Regelfall durch die betroffene Gebietskörperschaft beantragt werden. Eine mögliche Zahlungsunfähigkeit könnte bei überhöhten Zinsdifferenzen (Spreads) oder bei Überschuldung vorliegen. In diesen Fällen sollte die Kommunalaufsicht gesetzlich verpflichtet werden, einen Antrag auf ein Stabilisierungsverfahren anzuregen, um so eine entsprechende Debatte in der Vertretung der Gemeinde zu erreichen. Die Gemeindevertretung soll einen solchen Antrag ablehnen können.

Mit dem von der Gemeindevertretung beschlossenen Antrag auf Einleitung eines Stabilisierungsverfahrens sollten alle eigenverantwortlichen Zahlungs- und Leistungspflichten der Gemeinde ruhen, soweit sie nicht durch den Hauptverwaltungsbeamten ausdrücklich anerkannt werden. Soweit Zahlungen und Leistungen anerkannt werden, sollten die Zahlungsverpflichtungen, insbesondere auch bei Gegenleistungspflichten, zu 20 Prozent auf ein Sperrkonto entrichtet werden. Dieses Zahlungs- und Leistungsmoratorium erhöht den Druck auf alle Beteiligten zu entsprechenden Kompromissen im Stabilisierungsverfahren. Das Sperrkonto soll vom Verfahrensträger verwaltet werden und erst nach Abschluss des Stabilisierungsverfahrens für die entsprechenden Zahlungsanteile freigegeben.

Falls die Voraussetzungen für eine Bestätigung des Stabilisierungsplans durch den Verfahrensträger nicht gegeben sind (z.B. weil die Zustimmung aller Betroffenen fehlt oder eine dauerhafte Stabilisierung nicht erreicht werden kann), sollte der Verfahrensträger prüfen, ob die Gemeinde in der Lage ist, ihre Geschäfte ohne Stabilisierungsplan fortzuführen oder ob die Voraussetzungen für ein Sanierungsverfahren (Zahlungsunfähigkeit oder drohende Zahlungsunfähigkeit) gegeben sind. In letzterem Fall soll der Verfahrensträger ohne weiteren Antrag das Sanierungsverfahren einleiten.

Besonderheiten im Sanierungsverfahren.

Ein Sanierungsverfahren sollte prinzipiell nur bei Vorliegen objektivierbarer Insolvenzgründe eröffnet werden, um die Selbstverwaltungsrechte der Gebietskörperschaft zu wahren. Diese könnte den Antrag auf Einleitung eines Sanierungsverfahrens mit einfacher Mehrheit beschließen, wenn Zahlungsunfähigkeit vorliegt oder die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde nicht gesichert ist (drohende Zahlungsunfähigkeit). Der Einleitung des Verfahrens auf Antrag der Gemeinde soll die Einleitung durch den Verfahrensträger nach einem gescheiterten Stabilisierungsverfahren gleichstehen.

Das Sanierungsverfahren unterscheidet sich vom Stabilisierungsverfahren vor allem durch die Bestellung eines Sanierungsbeauftragten durch den Verfahrensträger. Der Sanierungsbeauftragte soll im Sanierungsverfahren die Stellung übernehmen, die der Hauptverwaltungsbeamte in dem Stabilisierungsverfahren inne hat.

Im Sanierungsverfahren soll die mehrheitliche Zustimmung der Gläubigergruppen und der Vertretung der Gemeinde mit Ablauf von sechs Monaten seit dem Antrag auf Verfahrenseröffnung durch den Verfahrensträger ersetzt werden können.

Die bestehende Notlage wird umfangreiche Maßnahmen zur Sanierung des Haushaltes erfordern. Die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen sollte daher durch eine Neuwahl legitimiert werden, um konstruktive Debatten zu fördern. Gleichzeitig begründet die klare

Umsetzungsbeauftragung durch Wahl eine Schutzwirkung für die Gemeindeorgane. Die Notwendigkeit einer Sanierungslegitimation ist auf staatlicher Ebene derzeit an den Protesten in Griechenland zu erkennen. Mit Beantragung des Sanierungsverfahrens sollte die zuständige Wahlbehörde daher zwingend ein Neuwahlverfahren für die Vertretung der Gemeinde und das verwaltungsführende Gemeindeorgan einleiten. Der Wahltermin soll nicht vor der Vorlage des Sanierungsplans durch den Sanierungsbeauftragten liegen.

Brückenfinanzierung zum Erhalt der Handlungsfähigkeit.

Für die Dauer des Stabilisierungsverfahrens und für eine **maximale Zeitspanne von beispielsweise drei Jahren** danach kann die Notwendigkeit einer „Brückenfinanzierung“ für die betroffene Gebietskörperschaft bestehen. Für diesen Fall sollten Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich des jeweiligen Bundeslandes oder aus einem Sonderfonds bereitgestellt werden. Die Verwendung entsprechender Mittel im Rahmen eines Stabilisierungsplans sollte der Zustimmung des Verfahrensträgers und des Ministeriums des Inneren bedürfen.

Die Brückenfinanzierung ist notwendig, um ein erfolgreiches Stabilisierungsverfahren zu ermöglichen, darf aber nicht schleichend in eine neue Transferfinanzierung für finanz- und strukturschwache oder überschuldete Kommunen münden. Andernfalls werden alle Anreizwirkungen von Stabilisierungs- und Sanierungsverfahren geschwächt. Aus diesem Grund sollte die Reichweite der Brückenfinanzierung streng zu limitieren und die Brückenfinanzierung konditional an die Einhaltung des Stabilisierungsplans zu knüpfen sein. Beide Voraussetzungen sollten jährlich im Rahmen von Tragfähigkeitsprüfungen durch den Verfahrensträger überprüft werden. Reicht die maximale Finanzierungsreichweite nach dem Stabilisierungsplan nicht aus oder wird dies später im Rahmen einer jährlichen Tragfähigkeitsprüfung festgestellt, so soll vom Verfahrensträger statt eines Stabilisierungsverfahrens ein Sanierungsverfahren eingeleitet werden, um eine zeitlich unbefristete Stabilisierung auszuschließen.

In einem Sanierungsverfahren soll eine Brückenfinanzierung für einen längeren Zeitraum möglich. Stellt der Verfahrensträger in dieser Zeitspanne im Rahmen von regelmäßigen Tragfähigkeitsprüfungen fest, dass die Brückenfinanzierung nicht ausreicht, soll ein neues Sanierungsverfahren eingeleitet werden.

Restitution handlungsfähiger und tragfähiger Strukturen.

Die bloße Entschuldung überschuldeter Gebietskörperschaften (hair cut) reicht in aller Regel nicht aus, um in einem Sanierungsverfahren die nachhaltige Tragfähigkeit wieder herzustellen. In den meisten Fällen werden erhebliche Eingriffe in die Wirtschafts-, Leistungs- und Organisationsstrukturen der betroffenen Kommunen erforderlich sein. Dies betrifft die Herstellung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen und Infrastrukturleistungen für Bürger und Unternehmen (z.B. durch Erschließung von Bauland oder Gewerbeflächen, Infrastrukturleistungen wie Breitbandverkabelung und Energieversorgung). Andererseits sind auch die gesamten Infrastrukturleistungen auf ihre Tragfähigkeit zu untersuchen. Dies gilt insbesondere für Leistungen der Bildung (Kindergärten und Schulen) und der Daseinsvorsorge (Wasserver- und -entsorgung). In vielen Fällen wird mit dem Blick auf die langfristige demografische und wirtschaftliche Entwicklung über die Gründung und Erweiterung von Zweckverbänden mit der Schließung und Optimie-

zung von Angeboten und Standorten nachzudenken sein. In Einzelfällen kann auch die Kooperation von Kommunen (z.B. im Sinne von Verwaltungsgemeinschaften) oder die Fusion unausweichlich sein.

Der Verfahrensträger sollte daher im Sanierungsverfahren neben der Umschuldung auch die Herstellung einer tragfähigen Einnahmebasis und von wettbewerbsfähigen Strukturen im Blick haben. Entsprechende Maßnahmen sollten im Einzelfall nicht nur der Zustimmung der Verfahrensbeteiligten, sondern auch von Nachbarkommunen oder sogar legislativer Akte bedürfen. In derartigen Fällen soll der Verfahrensträger entsprechende Entscheidungsprozesse über das Ministerium des Inneren einleiten.