

Die Ratingmethodik - ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung?

Ferdinand Schuster

Inhalt

1. Vorbemerkung
2. Rating – die Methode der Finanzanalyse
3. Rating im öffentlichen Sektor
4. Was ist der Erfolg von Rating?
5. Die Methodik des Ratings – eine Steuerungshilfe?
6. Ausblick
7. Literatur

1 Vorbemerkung

Mit diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwiefern die in der privaten Wirtschaft verbreitete Methode des Ratings für die Steuerung der Kommunalverwaltung nutzbar gemacht werden kann¹. Dabei soll es nicht allein um die kreditwirtschaftlichen Zusammenhänge – Unterstützung bei Investitions- und Kreditvergabeentscheidung sowie Kreditbepreisung – gehen, in denen das Rating genutzt wird. Vielmehr sollen die Methoden im Vordergrund stehen, die von Agenturen („externes“ Rating) und Banken („internes“ Rating) angewandt werden. Ziel dieses Beitrages ist, die identifizierten Methoden in den Zusammenhang der kommunalen Steuerung zu stellen und einen möglichen Nutzen des Instruments Rating für eine verbesserte Steuerung abzuschätzen. Dazu erscheint es notwendig, die Sichtweise von Finanzinvestoren durch die von kommunalen Stakeholdern zu ergänzen, d.h. Rating fiktiv aus der Hand finanzwirtschaftlicher Akteure zu nehmen und mögliche neue Akteure einzubeziehen.

Anlass für die Fragestellung sind zwei Aspekte. Zum einen ist die finanzielle Lage zahlreicher deutscher Kommunen derart kritisch, dass es notwendig erscheint, jegliche nur denkbaren Instrumente auf ihre Eignung zu überprüfen, die Steuerung und letztlich die finanzielle Situation verbessern zu können. Zum an-

¹ Den Anstoß zu diesem Beitrag verdankt der Autor der Anregung von Manfred Pook, Programmereichsleiter bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln.

deren führt u.a. diese Situation dazu, dass Instanzen außerhalb der Kommunen, z.Zt. vor allem die Banken, beginnen, sich dieses Instrumentes zu bedienen. So kann aus Sicht der Kommunen auch defensiv begründet werden, warum es sinnvoll erscheint, sich mit der Frage der Anwendbarkeit des Ratings zu beschäftigen.

2 Rating – die Methode der Finanzanalyse

2.1 Entstehung des „externen“ Ratings

Rating (von engl. to rate: einschätzen, beurteilen, einstufen) etablierte sich zuerst um die Mitte des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten, als die ersten „kaufmännischen Kreditagenturen“ (mercantile credit agencies) entstanden. Deren Aufgabe war zunächst, die Fähigkeit von Kaufleuten einzuschätzen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, wobei diese Erkenntnisse in Form von „ratings guides“ der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Dieses Geschäft wurde Anfang des 20. Jahrhunderts auf die Bewertung von Schuldverschreibungen von Industrie- und Infrastrukturunternehmen, darunter auch der Eisenbahngesellschaften, ausgedehnt. Die Wurzeln der noch heute maßgeblichen „großen Drei“ unter den Ratingagenturen, Moody’s Investors Service, Standard & Poor’s und Fitch, reichen bis in die erste Hälfte der zwanziger Jahre zurück. Deren Geschäft internationalisierte und erweiterte sich gleichzeitig über die Einstufung von Schuldverschreibungen hinaus auf zahlreiche weitere Schuldtitel, darunter auch Staatsanleihen. Die dabei beurteilten Risiken beinhalten nun etwa auch das Konkursrisiko von Institutionen, die Fähigkeit von Versicherungsgesellschaften, Schäden zu bedienen oder das Leistungsrisiko von Hypothekenbanken (vgl. Cantor/Packer 1994: 1ff.).

Ursprünglich haben die Agenturen ihre Ratings erstellt und veröffentlicht, ohne dem Schuldner der betreffenden Anleihe Kosten zu verursachen. Die Agenturen finanzierten sich aus dem Verkauf ihrer Materialien. Erst ab 1970 begannen die großen Agenturen, den Emittenten Rechnungen auszustellen, deren Zahlungen heute bis zu vier Fünftel des Umsatzes der großen Ratingagenturen ausmachen dürften. Regionale Agenturen hingegen finanzieren sich nach wie vor weitgehend durch Abonnements ihrer Informationsschriften. Dabei wird eine ganze Reihe von Agenturen auch ohne Anforderung von Emittenten tätig, geben also Ratings bekannt, für die sie kein Geld erhalten (vgl. Basel Committee 2000: 25). Zwar schätzt der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht die Gesamtzahl der weltweit anzutreffenden Ratingagenturen zwischen 130 und 150 (Basel Committee 2000: 14), der Markt wird aber durch die bereits erwähnten „großen Drei“ unter ihnen in erster Linie Standard & Poor’s und Moody’s, dominiert. Trotz Kritik an Irrtümern im Zusammenhang mit mehreren großen Firmenzu-

sammenbrüchen der letzten Jahre haben die führenden Agenturen ihre beherrschende Macht an den Kapitalmärkten halten können. Viele Investoren auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten vertrauen den Ratings unverändert und richten ihre Investitionsentscheidungen danach aus. Diese Machtstellung wiederum hat zu Bedenken wegen mangelnden Wettbewerbs in der Ratingbranche geführt. Den führenden Agenturen werden überdies Interessenkonflikte wegen ihrer Finanzierung durch die Emittenten und des jüngst etablierten Beratungsgeschäfts unterstellt. Zu einem verstärkten Ruf nach staatlicher Regulierung der Ratingbranche hat auch die Tatsache beigetragen, dass die neuen internationalen Eigenkapitalvorschriften der Bankaufsichtsbehörden („Basel II“) die Höhe der Eigenkapitalunterlegung von Krediten auf der Grundlage von Ratings vorsehen (vgl. Economist 2005).

2.2 Methodik des „externen“ Ratings

Die meisten Agenturen (darunter die „großen Drei“) nutzen für ihr Ratingurteil Symbole in Form von Buchstaben bzw. Buchstabenkombinationen. Dabei kennzeichnet „AAA“ („triple A“) üblicherweise die beste Note, die bei den meisten Agenturen auf die Ausfallwahrscheinlichkeit abstellt, d.h. die Wahrscheinlichkeit, Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen zu können. Dabei liegt dem Rating meist nicht eine konkrete Zahl zugrunde, sondern eine relative Wahrscheinlichkeit, dass Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt werden. Die Skalen verlaufen dann mit zunehmender Ratingverschlechterung bis herunter zu C oder D, welche Schulden von Unternehmen mit hoher Ausfallwahrscheinlichkeit kennzeichnen. Von Marktteilnehmern und auch von Regulierungsbehörden werden meist Ratings bis herunter zu BBB (bei Moody's Baa) als „investment grade“ bezeichnet. So eingestufte Anleihen gelten also als gewissermaßen „sichere“ Investments. Darunter liegende Ratings gelten dagegen als risikobehaftet („speculative securities“). Investments in solche Titel werden von den amerikanischen Finanzaufsichtsbehörden diskriminiert bzw. in speziellen Fällen sogar ganz verboten (vgl. Basel Committee 2000: 15f., 23f., 54).

Dabei gilt zumindest in den Vereinigten Staaten, dass Ratingnote und Zinsen in einem engen Zusammenhang stehen. Jede Note niedriger auf der Skala bedeutet für den Emittenten einer Anleihe, dafür dem Markt höhere Zinsen zahlen zu müssen. Nach einer amerikanischen Langzeituntersuchung etwa musste ein privater Anleiheschuldner mit einem Standard & Poor's AAA-Rating bereits 43 Basispunkte (entspricht 0,43 Prozent) mehr Zinsen als bei einer US-Staatsanleihe zahlen. Nur ein Buchstabe weniger (AA) bedeutete schon 73 Basispunkte, bei B – einige Stufen unter „investment grade“ – waren es sogar 404 Punkte, d.h. über vier Prozentpunkte über den Staatsanleihen, was erhebliche Mehrkosten für den Schuldner nach sich zieht (vgl. Cantor/Packer 1994).

Trotz der hohen Bedeutung von Ratings scheinen unabhängige Untersuchungen über die Vorgehensweise und Methoden der Agenturen bei der Ermittlung ihrer Urteile kaum stattgefunden zu haben (exemplarisch SEC 2003: 25ff.). In Veröffentlichungen der jüngeren Zeit dominieren stattdessen Marktuntersuchungen, die prognostische Kraft von Ratings bei der Konkursvorhersage, Zyklik und Stabilität von Ratings sowie Folgen und Reaktionen von Markt und Emittenten auf Ratings².

Der Prozeß des Ratings läuft üblicherweise so ab, dass der Emittent eine oder mehrere Agenturen auffordert, ihn zu raten. Analysten verbringen dann Wochen oder gar Monate damit, Daten des Unternehmens auszuwerten und das Management zu befragen. Das Analytenteam berichtet anschließend einem aus höherrangigen Agenturmitarbeitern bestehendem „rating committee“, das auf der Grundlage der zum Teil vertraulichen Daten durch Abstimmung die Ratingentscheidung trifft. Einige Agenturen erlauben es dem Emittenten, gegen die Veröffentlichung des ersten Ratings ein Veto einzulegen. Ratings werden normalerweise jährlich überprüft, dieser Zyklus kann bei Auftreten wichtiger neuer Ereignisse oder Informationen auch verkürzt werden. Die Überprüfung kann zu einem neuen – besseren oder schlechteren – Rating oder auch zu einer Anpassung des so genannten „Ausblicks“ führen, der einen erwarteten Trend des Ratings üblicherweise mit der zusätzlichen Bezeichnung „positiv“, „negativ“ oder „stabil“ beschreibt. Emittenten können auch von selbst erneut an die Agentur herantreten, wenn sie ein Rating als nicht (mehr) gerechtfertigt ansehen und möglicherweise neue Informationen bereitstellen. Anders als beim Erstrating können sie aber hierbei i.d.R. kein Veto gegen die Veröffentlichung einlegen. Die Agenturen machen laufende Überprüfungen üblicherweise durch die Aufnahme des Emittenten auf so genannte „watch lists“ öffentlich und signalisieren so dem Markt, dass sich ein Rating in naher Zukunft verändern kann (vgl. Economist 2005, SEC 2003: 26f.).

Öffentliche Unterlagen, die Ratingagenturen im Ratingprozeß nutzen, umfassen typischerweise Medienberichte, Behördenunterlagen, Branchennachrichten, Zentralbankdaten. Nicht-öffentliche Unterlagen können sein: Kreditvereinbarungen, Kaufverträge, interne Geschäftsplanungen.

Um zu ihrem Rating zu gelangen, überprüfen die Agenturen eine Kombination aus finanziellen (quantitativen) und nicht-finanziellen (qualitativen) Kriterien. Welche Art von Kriterien im konkreten Fall im Vordergrund steht, hängt von

² Vgl. dazu insbesondere die Special Issue des Journal of Banking and Finance: Cantor 2004

der Branchensituation des betreffenden Emittenten ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Agenturen Ratings anstreben, die über einen längeren Zeitraum stabil bleiben können und daher vielfach versuchen „durch den Branchenkonjunkturzyklus hindurch“ zu raten (vgl. SEC 2003: 26).

Tabelle 1: Ratingkriterien der großen Agenturen

Standard & Poor's	Moody's	Fitch ³
<i>Finanzrisiko</i>	<i>Finanzrisiko</i>	<i>Quantitative Faktoren</i>
Bilanz und GuV	Cashflow	Cashflow
„Finanzpolitik“	Liquidität	
Ergebnis	Schuldenstruktur	Ergebnis und Cashflow
Kapitalstruktur	Eigenkapital und Reserven	Kapitalstruktur
Cashflow		
Finanzielle Flexibilität		Finanzielle Flexibilität
<i>Geschäftsrisiko</i>	<i>Wettbewerbs- und Geschäftsrisiko</i>	<i>Qualitative Analyse</i>
Branchenzugehörigkeit	Marktanteil, Wettbewerbsposition	Branchenrisiko
Wettbewerbssituation	Diversifikation	Unternehmensumfeld
	Umsatz, Kosten, Ergebnisse	Marktposition
	Warenverkauf und Einkauf	
	<i>Rechtl. Struktur und rechtl. Risiko</i>	
	Konzernkonsolidierung	Bilanzpolitik
	<i>Managementqualität</i>	
Management	Planung und Controlling	Management
	Erfahrungshintergrund	
	Organisationsstruktur	
	Unternehmensnachfolge	

Quelle: Struktur angelehnt an Krahen/Weber (2001): 9;
Angaben zu Standard & Poor's und Moody's ebenda; Angaben zu Fitch nach Fitch (2001)

³ Fitch selbst nennt die qualitativen Faktoren als erstes, vgl. Fitch (2001: 1ff.).

Aus der Übersicht in Tabelle 1 wird deutlich, dass die großen Agenturen ähnliche Kriterien zugrunde legen. Die Betonung des Cashflow, des „Maßstabs für das Innenfinanzierungspotential“ (Gräfer 2001: 150), erscheint folgerichtig, da Ratingagenturen wie Kreditinstitute in erster Linie an finanziellem Überschuss interessiert sind, aus dem die Tilgung von Verbindlichkeiten erwartet werden kann. Es ist davon auszugehen, daß generell die zeitliche Entwicklung einer Mehrzahl von Kennzahlen über eine Reihe von Jahren verfolgt wird, statt nur einer zeitpunktbezogenen Zahl (vgl. Fitch 2001).

Unter den qualitativen Größen spielt das Branchenrisiko eine wichtige Rolle. Hierbei geht es darum, das Unternehmensrating in sein Umfeld einzuordnen. Schrumpfende Branchen und hohe Wettbewerbsintensität werden als risikoreicher eingeschätzt als etwa oligopolistische Märkte mit hohen Eintrittsbarrieren. Zudem werden Chancen und Risiken aus sozialen, demographischen und technologischen Umfeldbedingungen sowie der staatlichen Regulierung bewertet. Von Bedeutung ist auch die individuelle Position des Emittenten im Markt. Hier bilden Marktanteile, Dominanz der eigenen Produkte, geographische Absatzstruktur und relative Kostensituation die betrachteten Faktoren.

Die Managementqualität heben gleichfalls alle Agenturen hervor. Fitch beurteilt in dieser Kategorie etwa die Unternehmensstrategie, Risikotoleranz und Finanzierungspolitik. Ob etwa eine aggressive, wachstumsorientierte oder eine konservative, langfristig ertragsorientierte Strategie als vorteilhaft für das Rating bewertet werden, wird von der jeweiligen Branchenstruktur abhängig gemacht. Hinsichtlich der Bilanzpolitik bezieht die Agentur u.a. Bewertungs- und Abschreibungsmethoden und Rücklagenpolitik ein und passt die vom betreffenden Unternehmen berichteten Zahlen – sofern nötig – auch an, um sie mit Wettbewerbern vergleichen zu können.

2.3 Methodik des „internen“ Ratings

Eine besondere Bedeutung bekommt Rating durch den Beschluß des aus den Bankenaufsichtsbehörden der führenden Industrienationen bestehenden Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, neue Regeln für die Eigenkapitalunterlegung bei der Kreditvergabe einzuführen. Die Grundlage für diese Unterlegung bildet anders als bei der bisherigen Eigenkapitalvorschrift von 1988, die bei Firmenkunden eine volle Anrechnung aller Risikoaktiva festlegte („Basel I“), nun die individuelle Bonität (Ausfallgefahr) der einzelnen Kreditnehmer, die wiederum durch Ratings bestimmt werden soll. Damit kann die Anrechnung nun je nach Risiko (Rating) niedriger aber auch höher als die bisherigen 100 % ausfallen. Diese unter dem Stichwort „Basel II“ bekannte Vorschrift wird voraussichtlich 2007 Verordnungskraft erhalten, wobei nicht nur die eben besprochenen „exter-

nen“, sondern auch bankeigene „interne“ Ratings genutzt werden können. Sofern die Banken ihre durch die Kundenbonität bestimmten Eigenkapitalkosten in den Zinssätzen ihrer Kredite berücksichtigen, würde dies für die Kreditnehmer mit einem überdurchschnittlichen Rating niedrigere Zinsen, für diejenigen mit einem unterdurchschnittlichen Rating höhere Zinsen bedeuten (vgl. Baseler Ausschuss 2004).

Nach Basel II wird zwischen zwei „Ratingdimensionen“ unterschieden: Die erste Dimension bildet das Bonitätsrating zur Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit des Kreditkunden, die zweite Dimension – die im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher betrachtet werden soll – betrifft das Transaktionsrating, bei dem einzelkreditbezogen vor allem die Besicherung der jeweiligen Kredite analysiert wird. Daneben sind drei verschiedene Ansätze zur Bestimmung der Eigenkapitalunterlegung festgelegt. Beim „Standardansatz“ wird die Risikogewichtung auf „externe“ Ratings durch Agenturen abgestellt, während den IRB- („internal ratings based“) Ansätzen bankeigene Ratingsysteme zugrunde liegen. Je nach Komplexität der Systeme wird zwischen dem IRB-Basisansatz und dem fortgeschrittenen IRB-Ansatz unterschieden (vgl. Bundesverband 2005: 10f.).

Ein idealtypisches bankinternes Ratingsystem hat folgende Bestandteile:

- Rating der Hardfacts
- Rating der Softfacts
- Branchenrating
- individuelle Ratingkomponente.

Dabei kann das Ratingsystem im Einzelfall von Bank zu Bank unterschiedlich sein. Unter Beachtung der Basler Qualitätsstandards, deren Erfüllung von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) überprüft wird, sind die Banken grundsätzlich frei in der Ausgestaltung. So können die einzelnen betrachteten Risikofaktoren unterschiedlich sein, wie auch die Gewichtung etwa zwischen Hard- und Softfacts. Der Baseler Akkord legt aber fest, dass die einzelne Bank alle relevanten quantitativen und qualitativen Daten über den Kreditnehmer berücksichtigen muss. Dazu muss das Ratingsystem regelmäßig im Hinblick auf Vorhersagegenauigkeit und Stabilität ggf. auch durch Wirtschaftsprüfer überprüft werden.

Wie beim Rating durch Agenturen mündet der Ratingprozeß in eine Note, die einem ebenfalls bankindividuell unterschiedlich ausgestalteten System folgen kann. Bankenaufsichtlich vorgeschrieben ist ein System aus sieben Klassen für nicht notleidende und einer Klasse für notleidende bzw. zweifelhafte Kredite

(„7-plus-1-System“), wobei die einzelne Bank auch feinere Gliederungen mit zusätzlichen Klassen vorsehen kann.

Ähnlich wie in der Vorgehensweise der Agenturen wird ein bankinternes Rating nicht nur einmal (etwa vor der Kreditvergabe) durchgeführt, sondern turnusmäßig einmal pro Jahr oder bei besonderen Ereignissen auch kurzfristiger aktualisiert. Notwendige Voraussetzung für ein überdurchschnittliches Rating sei aber nach Meinung des Bankenverbandes eine „offensive, transparente, nachvollziehbare, kooperative und unterjährige Informationspolitik“ seitens des Kreditnehmers (Bundesverband 2005: 18), auch wenn die Kredithöhe eigentlich noch keine Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse erforderlich mache. Unterlagen, die im Ratingprozeß genutzt werden, sind vor allem Jahresabschlüsse, aber auch Satzungen, Unterlagen zum Risikofrüherkennungssystem, zur Unternehmensstrategie und –organisation, betriebswirtschaftliche Auswertungen, Planungsrechnungen, Finanzpläne und Investitionsplanungen.

Für das Rating der Hardfacts kann eine Vielzahl von Kennzahlen des Jahresabschlusses verwendet werden. Es werden aber für die Ratingfunktion regelmäßig nicht mehr als zehn Kennziffern herangezogen, für die häufig Abschlüsse mehrerer Jahre zugrunde gelegt werden. Beispiele von Kennzahlen können sein: Gesamtkapitalrentabilität, Kapitalstruktur, Netto-Verschuldungsquote, Lohnproduktivität, Liquiditätsgrad, Zinsdeckungsgrad. Zusätzlich können beim bankinternen Rating auch Kennzahlen des Kontoführungsverhaltens des Kreditnehmers genutzt werden. Darunter können sich etwa (Kredit-) Limitausschöpfung, durchschnittlicher Saldo, Verhältnis Haben- zu Sollumsätzen sowie Anzahl der Überziehungstage befinden (vgl. Bundesverband 2005: 23ff.).

Beim Rating der Softfacts werden Faktoren analysiert, die für die Unternehmensentwicklung eine zentrale Bedeutung haben. Darunter wird etwa die Branchensituation betrachtet, bei der u. a. die Wettbewerbsintensität, Konjunkturzyklen, Technologiewandel und das regulatorische Umfeld eine Rolle spielen. Die Wettbewerbsposition des Unternehmens wird anhand von Faktoren wie Marktanteilen, Standort, Produkt- und Firmenimage und Kosteneffizienz eingeschätzt. Das Management des Unternehmens wird hinsichtlich der fachlichen und persönlichen Qualifikation beurteilt. Dazu können eine ganze Reihe weiterer Faktoren in das Softfact-Rating einfließen. Dazu gehören u.a. das Bilanzierungsverhalten, die Qualität von Finanzsteuerungs- und Controllingsystemen sowie die Plausibilität von Unternehmensplanungen. Im Mittelstand kann dazu auch die Frage der Unternehmensnachfolge eine Rolle spielen. Das bereits erwähnte Informationsverhalten des Kreditnehmers gegenüber der Bank gehört ebenfalls in diese Ratingkategorie. Sogar die Beurteilung von Rationalisierungspotentialen,

der IT-Sicherheit, Organisationsstruktur, Vertrieb, Auftragsbestand oder die Qualität des Forderungsbestandes können als Softfacts bewertet werden.

Das Branchenrating ist bereits in einzelnen Faktoren der Hard- und Softfacts enthalten, gleichwohl werden Risikofaktoren wie Branchenwachstum, Rentabilität und Insolvenzrate für alle Unternehmen eines Wirtschaftszweigs ermittelt und in das individuelle Rating einbezogen. Im Unterschied zum Vorgehen mancher Agenturen ist aber ein überdurchschnittliches Rating für ein Unternehmen einer problematisch eingeschätzten Branche nach wie vor möglich. Die „individuelle Ratingkomponente“ sorgt dafür, dass trotz eines sonst standardisierten Ratingverfahrens einer Bank eine „menschliche Beurteilung“ des damit befassten Mitarbeiters etwa aufgrund von zusätzlichen Informationen über den Kunden erfolgt und die vorläufige Note noch nach oben oder unten angepaßt werden kann (vgl. Bundesverband 2005: 28f.).

Der Bundesverband deutscher Banken plädiert dafür, das Bonitätsrating als „Chance für den Kreditnehmer“ zu sehen, wobei das regelmäßige „Ratinggespräch“ zwischen Bank und Kunde die Methode der Bank zwar nur teilweise offen legen kann, wohl aber die Ergebnisse des Ratings darstellen soll. Überdies könnten eine Reihe von Softfact-Erkenntnissen überhaupt erst im Gespräch mit dem Kreditnehmer ermittelt oder plausibilisiert werden (vgl. Bundesverband 2005: 35f.).

3 Rating im öffentlichen Sektor

Wie bereits erwähnt, sind Ratings traditionell auch im öffentlichen Sektor anzutreffen. Bereits Mitte der neunziger Jahre beobachteten Cantor und Packer eine „dramatische Steigerung“ der Anzahl von Ratings von Nationalstaaten (vgl. Cantor/Packer 1996: 37). Hier gilt wie im Privatsektor, dass ein Rating den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erleichtern soll. Kriterien sind etwa Pro-Kopf-Einkommen, Wachstum des Bruttosozialproduktes, Inflationsrate, Haushaltsdefizit, Zahlungsbilanz, Schuldenstand, Wirtschaftsentwicklung und Kredithistorie (Zahlungsverzug in der Vergangenheit). Empirisch lässt sich nachweisen, dass vor allem höhere Pro-Kopf-Einkommen, niedrige Inflationsraten und niedrige Schuldenstände mit guten Ratings belohnt werden. Entsprechend ist auf den Märkten zu beobachten, dass Staatsanleihen mit sinkendem Rating steigende Zinsen aufweisen (vgl. Cantor/Packer 1996: 39f.; 43f.).

Agenturen nehmen nicht nur Ratings von Nationalstaaten, sondern auch von Regionalregierungen (wie den deutschen Ländern) und Kommunen vor. Stan-

dard & Poor's stellen den Ratingprozeß folgendermaßen dar⁴. Nach der Anforderung eines Ratings durch die Regierung („Emittent“) und dem Abschluss der entsprechenden Vereinbarung sichtet das eigens dafür aufgestellte Analysteam öffentlich zugängliche und interne Quellen und Informationen über den Emittenten und erstellt eine vorläufige Analyse. Anschließend wird der Emittent vom Team aufgesucht, die vorläufige Analyse vorgestellt und die offenen Fragen geklärt, daraufhin schließlich das finale Ratingprofil verfasst und zunächst agenturintern dem „rating committee“ präsentiert, das wiederum die Ergebnisse diskutiert und über eine Note abstimmt. Die Note wird dem Emittenten bekannt gemacht und die Chance gegeben, durch zusätzliche Informationen die Note zu beeinflussen und eine erneute (ggf. modifizierte) Entscheidung des Committees herbeizuführen. Mit dem Einverständnis des Emittenten wird die Note öffentlich gemacht und der Emittent in die laufende Beobachtung der Agentur aufgenommen (vgl. Standard & Poor's 2005: 2). Die Kriterien sind in der Tabelle 2 zusammengefasst dargestellt.

⁴ Der beschriebene Prozess kann im wesentlichen als idealtypisch für alle Ratingverfahren von Agenturen, auch bei privaten Unternehmen, angesehen werden.

Tabelle 2: Ratingkriterien für Regionen (Bundesländer) und Kommunen

Faktoren	Datengruppen	Kennzahlen (Beispiele) bzw. Beschreibung	
Bonität des (National-) Staates	Rating des Staates		
Wirtschaft	Demographische Daten	Größe, Dichte, Wachstumsrate, Altersstruktur der Bevölkerung	
	Wirtschaftsstruktur	Pro-Kopf-Einkommen, BSP, Diversifizierung der Wirtschaft, Arbeitsmarktdaten, Schattenwirtschaft	
	Wachstumsaussichten	Entwicklung von Beschäftigungszahlen, Industrieproduktion, Investitionen	
	Struktur der intergouvernementalen Beziehungen	Mittelzuweisungen höherer staatlicher Ebenen, Transferleistungen (Finanzausgleich), Unterstützungsleistungen, Erfüllung des Konnexitätsprinzips	
System und Verwaltung	Kreditaufnahmehoheit	Rechtlicher Rahmen, Genehmigungsvorbehalte	
	Budgetierung und Implementation	Verhältnis Haushaltsplanung zu Rechnungsabschluss, Ausgestaltung der Systeme und Kontrollen	
	Einnahmequellen und –flexibilität	wesentliche Einnahmequellen, Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen, eigener Einfluss darauf	
Haushaltsflexibilität und Performance	Ausgabentrends- und flexibilität	Anteil der nicht gebundenen Ausgaben, Höhe/Anteil Zins- und Personalausgaben, politischer Wille zur Ausgabenbegrenzung	
	Haushaltsabschluss und Finanzierungserfordernisse	Abweichung zwischen Planung und Ergebnis, Defizite, Finanzierung der laufenden Kosten über Kredite, Verhältnis Nettoverschuldung zu Gesamteinnahmen	
	Finanzlage	Liquidität	Investitionspolitik, Bank- oder Kreditlinien, Verhältnis Kassenbestand zu Gesamtausgaben, Cash Management
		Schuldenlast	Jährlicher Schuldendienst, Schuldenstand, Kostendeckung öffentl. Unternehmen, Verhältnis Schulden zu BSP/Einwohner, Schuldenmanagement
	Eventualverbindlichkeiten	Verbindlichkeiten öffentl. Unternehmen, Garantien, Pensionsverpflichtungen	

Quelle: eigene Darstellung nach Standard & Poor's 2001

Die Berücksichtigung der Wirtschaftsstruktur, demographischer Daten und Wachstumsaussichten wird vor allem mit ihrer Eigenschaft als Indikator für

künftiges Steueraufkommen – und damit die Finanzkraft zur Bedienung von Schulden – begründet. Bemerkenswert ist hierbei, dass auch die Schattenwirtschaft „so weit wie möglich“ berücksichtigt wird, deren Beitrag zur Schuldentilgung einer Kommune wohl eher gering sein dürfte. Besonders wesentlich ist bei Regional- oder Kommunalratings, dass die Bonität des Staates, in dem der Emittent seinen Sitz hat, einen erheblichen Einfluss auf das Rating ausübt: sein Rating stellt die Obergrenze der Note dar. Eine spezielle Bedeutung entfaltet dieses Kriterium beim Rating der deutschen Bundesländer. Standard & Poor's sieht diese aktuell gegenüber vergleichbaren Regionen hinsichtlich Haushalts- und Finanzdaten deutlich negativ, die deutschen Länder seien höher verschuldet als alle von der Agentur gerateten Regionen auf der Welt. Die trotz einiger Herabstufungen⁵ immer noch sehr guten Ratings im „AA“-Bereich stützten sich daher „sehr stark“ auf das „AAA“-Rating der Bundesrepublik Deutschland und auf deren Finanzausgleichssystem, wobei dies keine explizite und bedingungslose Beistandspflicht für ein einzelnes Bundesland vorsehe (vgl. Standard & Poor's 2005: 47f.).

Offenbar ist sich die Agentur nicht vollkommen sicher, ob tatsächlich ein zahlungsunfähiges Bundesland von den anderen Ländern oder vom Bund „gerettet“ würde. Wenn dies der Fall wäre, dürfte kaum etwas dagegen sprechen, allen Ländern das Rating des Bundes zuzugestehen. Interessanterweise argumentiert genau so die Agentur Fitch, die dem Land Berlin zwar ein hohes Ausgabenniveau, ein strukturelles Defizit und erhebliche Schulden attestiert, trotzdem aufgrund eines „strengen Unterstützungssystems“ Berlin das Rating des Bundes, die Bestnote „AAA“ zugesteht (vgl. Fitch 2003). Wiederum anders beurteilt Moody's die Situation, als sie der Stadt Düsseldorf, nach deren eigenem Bekunden der ersten Gemeinde Deutschlands mit einem Rating⁶, die Note „Aa1“, die zweitbeste mögliche Note, zukommen ließ. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hingegen erreichte bei dieser Agentur nur „Aa2“⁷. Für das gute Rating seien vor allem die guten finanziellen Fundamentaldaten (nicht zuletzt der

⁵ Seit Dezember 2003 verfügt bei Standard & Poor's nur noch Bayern über ein „AAA“-Rating, Hessen und Baden-Württemberg haben die Bestnote unterdessen verloren. Die Agentur hat z. Zt. zehn Bundesländer geratet, vier davon nur in ihrer Eigenschaft als Gewährträger der jeweiligen Landesbank.

⁶ Standard & Poor's hat im Februar 2005 auch den Landkreis Miesbach geratet (AA-), allerdings nur im Zusammenhang mit dem Rating der Kreissparkasse Miesbach-Tegernsee (vgl. Standard & Poor's 2005: 44). Düsseldorf verfügt jedoch über ein eigenes Emittentenrating.

⁷ Bei Standard & Poor's wurde Nordrhein-Westfalen 2004 sogar auf „AA-“ herabgestuft, was bei dieser Agentur „nur“ noch der viertbesten Note entspricht (vgl. Standard & Poor's 2005: 50).

eingeschlagene Sanierungskurs, der die Schulden in fünf Jahren um ein Drittel verringerte) und das vergleichsweise günstige wirtschaftliche Umfeld ausschlaggebend gewesen (vgl. Düsseldorf 2005). Damit kann bei Moody's offenbar eine Kommune durchaus besser dastehen als die nächsthöhere staatliche Ebene. Zu beachten ist hier aber, dass das Verhältnis Bund – Land nicht ohne weiteres mit dem Verhältnis Land – Kommune gleich gesetzt werden kann.

Ob das Rating von deutschen Kommunen durch Agenturen, abgesehen von der unterdessen ohnehin ausgelaufenen Gewährträgerfunktion für öffentliche Banken, weitere Verbreitung finden wird, ist offen. Anders sieht es mit bankinternen Ratings aus, deren Auswirkungen im Augenblick in der kommunalen Landschaft diskutiert werden. Von Seiten der kommunalen Spitzenverbände wird die Ansicht vertreten, Kommunen seien von bankinternen Ratings ganz auszunehmen (sogenannter „Partial Use“ von Basel II). Wie die Umsetzung der Basel II-Vorschriften im einzelnen aussehen wird, ist derzeit noch offen. Mindestens für international tätige Banken (und das sind alle größeren Banken in Deutschland), so eine Vermutung aus der Literatur, könnte ein Rating auch von Kommunen verpflichtend werden. Dies würde ähnlich wie beim oben dargestellten Agenturverfahren aus quantitativen und qualitativen Größen bestehen und neben der Eigenbonität der Kommune auch einen „Support“-Faktor enthalten, der Finanzausgleichsverpflichtungen berücksichtigt und damit – wie am Beispiel der deutschen Länder dargestellt – einen hohen Einfluß auf die Ratingnote haben könnte (vgl. Walter 2004: 2ff.).

Die Beurteilung der Eigenbonität einer Kommune dürfte weitgehend den Kriterien des „externen“ Ratings, wie in Tabelle 2 dargestellt, folgen. Damit würden haushaltsbezogene Kennzahlen die Einnahme-/Ausgabensituation des Verwaltungshaushalts und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben, darunter das Gewicht der eigenen Einnahmen sowie die Personal- und Zinsaufwendungen erfassen. Die Verschuldungssituation würde ebenso abgebildet wie Trendaussagen zur künftigen Entwicklung der finanziellen Situation. Qualitative Kriterien könnten sogar ein noch höheres Gewicht als die erwähnten Finanzgrößen erhalten und würden etwa die Qualität von Informations- und Finanzmanagement sowie (mit besonderem Gewicht) volkswirtschaftliche Faktoren zur Abbildung der Wirtschafts- und Steuerkraft, der Arbeitsmarktsituation sowie der Qualität der Infrastruktur enthalten (vgl. Walter 2004: 3).

4 Was ist der Erfolg von Rating?

Die Agenturen sehen als wichtigste Aufgabe des Ratings den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Teilnehmern am Kapitalmarkt. Durch eine weltweit standardisierte Ratingskala würden sie Transparenz vor allem für An-

leger bewirken, erhöhten so die Nachfrage nach (gut gerateten) Anleihen und damit die Liquidität, Effizienz und Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte. Dabei stützten sich die Agenturen selbst auf den Markt, der durch das fortgesetzte Vertrauen in die Zuverlässigkeit ihrer Urteile die Glaubwürdigkeit des Ratings laufend unter Beweis stelle (vgl. Moody's 2002: 4f.; Hinrichs 2004). Ökonomisch ausgedrückt senkt ein Rating die Transaktionskosten am Kapitalmarkt. Klar ist aber, dass dies nur für die in der Regel öffentlichen Ratings durch Agenturen, nicht aber für die bankinternen Ratings gelten kann, die zunächst nur der Bank selbst nutzen. Gesamtwirtschaftlich bewirkt Rating in jedem Fall, „schlechte“ Schuldner zu identifizieren und die Zinsen an das individuelle Risiko anzupassen.

In diesem Zusammenhang soll auch die wichtige Rolle von Ratings in der Finanzmarktkommunikation von Unternehmen erwähnt werden. Gute Ratings werden als Ausweis der eigenen Kreditwürdigkeit und Qualitätssiegel offensiv eingesetzt und sind Bestandteil der Kommunikationsstrategie von vor allem international tätigen Unternehmen. Ratings von Agenturen sind wie erwähnt seit Anbeginn generell der Öffentlichkeit zugänglich und haben damit eine lange Tradition der Unterrichtung der Marktteilnehmer, die eine mindestens vom eigenen Anspruch her unabhängige und sachverständige „Meinung“⁸ über die zukünftige Zahlungsfähigkeit von Schuldnern bei ihren Investitionsentscheidungen offenbar sehr verbreitet nutzen. Dies kann für das betroffene Unternehmen (bei guten Ratings) ein Vorteil sein, jedoch bei Herabstufungen – und dies kann auch schon durch Aufnahme in die „watch list“ oder durch einen negativen Ausblick geschehen – auch schnell zu ernsthaften Schwierigkeiten führen, etwa indem infolgedessen Aktienkurse abstürzen oder Banken Kreditlinien zurückziehen. Letzteres ist gerade in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs den Agenturen auch zum Vorwurf gemacht worden, sie würden so Unternehmenskrisen auslösen und „pro-zyklisch“ den Abschwung beschleunigen. Die Agenturen haben darauf mit verstärkter Öffentlichkeitsarbeit reagiert, ihre Unabhängigkeit von den Emittenten betont und ihre Kriterien stärker als bisher offen gelegt (vgl. Hinrichs 2004). Für interne Ratings spielt der Faktor „Öffentlichkeit“ hingegen keine Rolle. Ratings sind Bestandteil der vertraulichen Kunde-Bank-Beziehung und werden wohl kaum für die eigene Reputation herangezogen werden können.

Für die Kommunalverwaltung, die bisher kaum mit Ratings in Berührung gekommen ist, kann die Kommunikationsfunktion von Ratings auf den ersten Blick durchaus attraktiv erscheinen. Der bereits erwähnte Fall Düsseldorf könnte ein Hinweis darauf sein, dass (große) Kommunen angesichts von gestiegenen Finanzierungsnotwendigkeiten Ratings durch Agenturen anstreben, um finan-

⁸ So bezeichnen Agenturen selbst die Natur von Ratings, vgl. Moody's 2002: 2

zielle Spielräume zu erweitern und die eigene Kreditwürdigkeit kommunikativ zu verwerthen.

In diesem Zusammenhang steht auch eine weitere Funktion des Ratings: Es führt zum Ranking von Schuldnern. Das dem Anspruch nach weltweit standardisierte Verfahren, vor allem der Agenturen, führt zu Vergleichbarkeit über Größenklassen und Ländergrenzen hinweg. Durch die Notengebung lassen sich relativ einfach „Rangtabellen“ aufstellen, die wie im Sport sozusagen „auf einen Blick“ signalisieren, wer „der Beste“ ist. Durch den Einbezug der qualitativen Größen kann hier von der rein kreditwirtschaftlichen Sicht auf die Qualität des Managements und die Stellung im Markt (im Falle der Verwaltung auf die Qualität der Verwaltungsführung und die politisch-wirtschaftlichen Verhältnisse) geschlossen werden. Wie das Beispiel Düsseldorf zeigt, kann auch ein politischer Kurs (-wechsel) durch ein Rating honoriert werden, in diesem Fall wegen der dort seinerzeit eingeleiteten Haushaltssanierung. Unter Berücksichtigung der normativen Prägung der Agenturen im Hinblick auf finanzielle Bonität und ökonomische Effizienz, die andere (etwa sozialpolitische) Aspekte des politischen Zielsystems nicht unmittelbar berücksichtigt, ist damit letztlich auch eine externe, unabhängige Beurteilung der politisch-strategischen Führung erfolgt.

Legt man die in Tabelle 2 dargestellten Kriterien für Länder und Kommunen zugrunde, kann das Rating als eine Evaluation von Finanz- und Wirtschaftspolitik aufgefasst werden. Je nach betrachteter Datengruppe kann es sich um eine Prozess- oder Ergebnisevaluation handeln. Durch den Einbezug von Daten zum Arbeitsmarkt und zum Pro-Kopf-Einkommen ist aus Sicht der Verwaltung auch die Wirkungskomponente mit enthalten („Outcome“-Evaluation)⁹. Typischerweise sind Wirkungsevaluationen wegen der komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sehr schwierig darzustellen und es muss betont werden, dass Rating nicht ausdrücklich den Anspruch erhebt, eine Politikevaluation zu leisten. Dadurch, dass die Agenturen den Begriff der Zahlungsfähigkeit aber sehr weit auslegen und künftige Einkommensströme der öffentlichen Hand aus der wirtschaftlichen Lage ableiten, die wiederum durch politische Entscheidungen beeinflusst wird, fließen Elemente der Wirkungsevaluation ein. Noch mehr gilt dies für die Daten der Finanzlage (u. a. Schuldenlast), die eine direkte Folge politischen Handelns darstellen. Beim bankinternen Rating wird mindestens in der Privatwirtschaft sogar die Qualifikation des Managements unmittelbar einbezogen und, wie bereits dargestellt, viele weitere betriebliche Managementergebnisse analysiert, die z. T. Output-Charakter haben.

⁹ Zu den Begriffen vgl. Kuhlmann/Wollmann 2004: 2

Zwar ist auch in der privaten Wirtschaft durchaus fraglich, ob von den Banken derart weitreichende und breite „Softfact“-Analysen allein schon aus Wirtschaftlichkeitserwägungen in der Praxis wirklich vorgenommen werden. Der Bankenverband betont aber, dass das Rating als Basis für eine „Stärken-Schwächen-Analyse“ des betroffenen Unternehmens genutzt werden kann (vgl. Bundesverband 2005: 36). Diese Chance bestünde, ähnliche Kriterien vorausgesetzt, auch für eine Kommunalverwaltung. Wobei die Analyse etwa der (persönlichen) Managementqualifikation oder der Personalführung eine tief in politische Prozesse eingreifende Evaluation mit der Gefahr bedeutete, dass Rating selbst in die politische Auseinandersetzung geraten könnte¹⁰. Auf jeden Fall könnte eine verwaltungsexterne Instanz mit Hilfe des Ratingprozesses eine unabhängige Meinung zum – wie gezeigt nicht nur – finanzpolitischen Erfolg der Verwaltung abgeben, gewissermaßen eine sachverständige „second opinion“ im politischen Meinungsbildungsprozess.

Vor allem beim bankinternen Rating fällt die Initiierung eines Dialogs zwischen Ratinginstanz und Geratetem als Effekt des Ratingverfahrens ins Auge. Mit Basel II soll sich der Informationsaustausch zwischen Bank und Kreditnehmer intensivieren und zum beiderseitigen Nutzen eine verstärkte Transparenz in das Geschäftsverhältnis Einzug halten. Auch die Agenturen legen Wert auf regelmäßigen direkten Austausch mit dem Emittenten (der Fall des unaufgeforderten Ratings sei ausgeklammert). Es ist immerhin denkbar, dass eine verbesserte Kommunikation zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern auch im Falle der Kommunalverwaltung Vorteile verspricht, sofern sich, was im Rahmen dieses Beitrags nicht diskutiert werden soll, die Art der Kommunalfinanzierung stärker der privatwirtschaftlichen Praxis annähern sollte.

5 Die Methodik des Ratings – eine Steuerungshilfe?

5.1 Politische Steuerung in der Kommune

Kommunen können als erfolgreich gelten, wenn ihre politische Führung vor allem „regelmäßig die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken einer Kommune bewertet, darauf eine (...) Entwicklungsstrategie aufbaut und deren Umsetzung und Anpassung an veränderte Bedingungen sicherstellt“ (Banner 2001: 43). Dazu soll die Politik bürgerfreundliche und wirtschaftliche kommunale Leistungen gewährleisten sowie den Bürgern regelmäßig Rechenschaft über den

¹⁰ Auf die „eminent politische“ Bedeutung von Evaluationen hat bereits vor Jahrzehnten Hellmut Wollmann aufmerksam gemacht, vgl. Hellstern/Wollmann 1984: 47f.

Erfolg ablegen. Dies sei politische Steuerung¹¹. Das erste Ziel, die Bewertung von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken könnte grundsätzlich wie oben gezeigt durch die Ratingmethodik geleistet werden, unabhängig davon, ob es sich um externes oder internes Rating handelt. Dabei soll aber nicht vor-schnell der Versuchung erlegen sein, ein aus der privaten Wirtschaft stammendes Konzept pauschal auf die Verwaltung anzuwenden, wovor Christoph Reichard bereits vor geraumer Zeit gewarnt hat (vgl. Reichard 1987: 148f.).

Auf der anderen Seite ist es seit der erstmaligen Vorstellung des Neuen Steuerungsmodells 1991 in fast allen deutschen Kommunen zu einer Welle betriebswirtschaftlich geprägter Reformen gekommen, die im Sinne des dem Modell zugrunde liegenden New Public Managements u.a. an Privatunternehmen orientierte Managementkonzepte gefördert haben. Darauf hat nicht zuletzt Reichard hingewiesen, wenn er auch schon früh die stark binnenstrukturell ausgerichtete und nur selten in allen Bestandteilen konsequente Umsetzung sowie „Politikabstinenz“ kritisiert hat (vgl. Reichard 1996/97: 650f., Reichard 2002a: 48ff.). Insofern scheint ein aus dem Wettbewerb entstandenes Konzept wie das Rating vom Prinzip her sozusagen „in die Landschaft zu passen“. Dies soll aber den Gegensatz zwischen privatwirtschaftlicher Managementrationalität (Gewinnorientierung) und politisch-administrativen Anreizstrukturen (Gemeinwohlorientierung, Wiederwahlinteresse, bürokratische Eigeninteressen) nicht verwischen. Privatwirtschaftliche Konzepte sind vielfach in der Gefahr, an der „Politikschwelle“ stehen zu bleiben¹². Es gibt aber Hinweise für den Fall der Länderratings, dass die Politik Interesse an einer kommunikativen Verwertung eines guten Ratings hat. Auch der Fall Düsseldorf könnte ein Indiz dafür sein, dass die Politik dieses Instrument mindestens nicht als störend in der Verfolgung der eigenen Interessen empfindet.

Immerhin ist die Nutzung von Controlling und Berichtswesen ein zentraler Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells und damit haben vor allem diejenigen Kommunen in Deutschland, die sich an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligt haben, Kosten- und Leistungsrechnung oder Produkthaushalte einsetzen, Erfahrungen in der Steuerung mit Kennzahlen. Wie gezeigt, sind Kennzahlen, vor allem finanzielle, ein zentraler Bestandteil von Ratingsystemen, mithin ein weiterer Hinweis, dass die Methode in der Kommunalverwaltung zunehmend niedrigere Hürden vorfindet. Die überwiegende Mehrzahl der Kennzahlen im Agenturrating von Regionen und Kommunen betrifft zudem direkt oder indi-

¹¹ Gerhard Banners ausführlicher Diskussion folgend soll hier „politische Steuerung“ als synonym zu den Begriffen „politisch-administrative Steuerung“ und „strategisches Management“ verwendet werden, vgl. Banner 2001: 43.

¹² So etwa im Fall des interkommunalen Leistungsvergleiches, vgl. Schuster 2003: 296ff.

rekt den Haushalt und damit das zentrale politische Steuerungsinstrument der Kommune (vgl. Banner 2001: 55). Demnach spricht einiges dafür, dass Rating im Instrumentarium der politischen Steuerung einen Platz haben kann.

5.2 Verwandte Verfahren

An dieser Stelle erscheint es angebracht, in der Praxis bereits angewandte Verfahren näher zu betrachten, die dem Rating ähnlich sind. Dabei fällt als „nächster Verwandter“ das in der britischen Kommunalverwaltung angewandte „Comprehensive Performance Assessment“ ins Auge. In Deutschland sind es die bereits erwähnten Leistungsvergleiche sowie Kommunalrankings.

5.2.1 Comprehensive Performance Assessment

Im Rahmen ihres Programms „Strong Local Leadership – Quality Public Services“ hat die britische Regierung die Audit Commission im Jahr 2001 beauftragt, für jede Gemeindeverwaltung ein „klares Leistungsprofil“ aufzustellen und sie in fünf Kategorien einzustufen. Guten Verwaltungen werden größere Freiräume von der Zentralregierung, etwa bei der Verwendung ihrer Haushaltsmittel, zugestanden, während als „poor“ eingestufte Verwaltungen Interventionen zu befürchten haben (vgl. DTLR 2001: 2ff.).

Die Audit Commission hat daraufhin 2002 alle Grafschaften und Gemeinden einer umfassenden vergleichenden Leistungsbewertung (Comprehensive Performance Assessment: CPA) unterzogen. Demnach wurden alle Verwaltungen in fünf Kategorien eingestuft: excellent, good, fair, weak und poor. Als „excellent“ sieht die Audit Commission u.a. Westminster, Kensington & Chelsea und Cornwall County Council an. Zu den als „poor“ eingeschätzten Councils gehören Hackney, Islington und Swindon (vgl. Audit Commission 2002b).

Grundlage der Einstufung ist ein so genanntes „corporate assessment“, eine mehrwöchige Untersuchung vor Ort, die unter der Leitung der Audit Commission hauptamtliche Prüfer wie auch aus anderen Gemeinden stammende leitende Verwaltungsmitarbeiter und Gemeinderatsmitglieder umfasst. Hierbei erfolgt der Hauptteil der Untersuchung als Selbstbewertung, die zusammen mit existierenden Leistungsindikatoren die Grundlage für die Vor-Ort-Untersuchung bilden. Dabei werden nicht nur Befragungen mit Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern durchgeführt, sondern auch u.a. mit Bürgern, darunter speziell Mieter und bestimmte andere Nutzergruppen. Der Endbericht wiederum wird der betroffenen Behörde erneut vorgestellt und die Gelegenheit zur Diskussion eingeräumt.

Im Endbericht wird eine nach vier Schlüsselfragen (Was versucht die Verwaltung zu erreichen? Was steht der Verwaltung zur Verwirklichung ihrer Ziele zur

Verfügung? Was hat die Verwaltung bis heute erreicht/nicht erreicht? Was plant die Verwaltung vor dem Hintergrund des Gelernten als nächstes?) unterteilte Scorecard erstellt, die in insgesamt neun Kategorien („themes“) zerfällt. Jede dieser Kategorien wird mit Noten von eins (niedrigste) bis vier (höchste Note) bewertet, die gewichtet in die Endnote („overall corporate assessment score“) eingehen (vgl. Audit Commission 2002a: 5, 25).

Diese Methode ähnelt in gewisser Weise dem Agenturrating. Zwar fehlt der finanzielle Fokus mit dem Ziel der Bonitätsermittlung, letztlich geht es aber auch darum, eine breit angelegte Evaluation in eine standardisierte Endnote zu überführen, die eine umfassende Stärken-Schwächen-Analyse vorausgeht. Hierbei wird weniger auf Kennzahlen abgestellt, sondern offenbar stark auf qualitative Einschätzungen. Dabei werden auch die Qualität der Mitarbeiter und Gemeinderäte sowie die eingesetzten Managementinstrumente beurteilt. Bemerkenswert erscheint, dass die Beurteilungsteams „Peers“, also Angehörige anderer Gemeinden, einbeziehen und sich in starker Weise auf eine Selbstbewertung der betroffenen Verwaltung stützen. Normativ erscheint das Verfahren der Audit Commission stark auf Aspekte eines effektiven Bürgerservices und hohen Lebensstandards ausgerichtet zu sein, wobei weniger die Abweichung von nationalen „Best-Practice“-Standards als die Formulierung und Erreichung selbst formulierter politischer Zielsetzungen sowie Lernfähigkeit eine Rolle spielt. Vereinfacht ausgedrückt, scheint das CPA eine Variante des Ratings zu sein, die deutlich stärker als die Verfahren von Agenturen und Banken der politisch-administrativen Wertestruktur Rechnung trägt, wobei das Fehlen der Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit die Anwendbarkeit als Steuerungsmittel für deutsche Kommunen in Frage stellt.

5.2.2 Interkommunale Leistungsvergleiche

Ähnlich privatwirtschaftlicher Verfahren des Benchmarkings entstanden Anfang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts systematische und längerfristige Leistungsvergleiche zwischen Kommunen. In Deutschland sind neben unterschiedlichen Initiativen von Kommunalverbänden und einzelnen Kommunen vor allem die Ansätze der Bertelsmann Stiftung und – ab 1996 – des IKO-Netzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) prägend geworden (vgl. Schuster 2003: 103ff.). Beide Ansätze beruhen grundsätzlich auf z. T. sehr fein gegliederten und umfangreichen aufgabenbezogenen Kennzahlensystemen, welche bei Bertelsmann in vier Dimensionen unterteilt wurden:

- Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages
- Kundengerechte Dienstleistung
- Zufriedenheit der Mitarbeiter

- Wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen.

Obwohl sich vor allem im Rahmen der frühen Bertelsmann-Projekte ein hohes Gewicht von Kostenkennzahlen und damit der Wirtschaftlichkeitsdimension herausgestellt hat, so liegt doch eine mindestens gleich große Bedeutung bei leistungs- und qualitätsbezogenen Größen, etwa Durchlaufzeiten und qualitativen Kriterien, etwa der Kundenzufriedenheit. Gleich ist beiden Ansätzen, dass sie auf Vergleichsringe abstellen, die jeweils Gruppen von Kommunen zusammenfassen, die untereinander Kennzahlen vergleichen, Austausch über unterschiedliche Verwaltungsverfahren und Lösungsansätze pflegen und gegenseitiges Lernen zum Ziel haben. Grundsätzlich ist der Vergleichsprozess trotz gegenteiliger Bemühungen bisher eine interne Angelegenheit der Verwaltung geblieben. Im IKO-Netz sind auf diese Weise bereits 2001 über 400 Kommunen aktiv geworden.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Ansätzen des Leistungsvergleiches ist, dass die Projekte der Bertelsmann Stiftung stets auf allgemeinverbindliche Kennzahlensysteme aller Beteiligten abstellten, während das IKO-Netz es den jeweiligen Vergleichsringen selbst überlässt, welche Zahlen sie für den Vergleich einsetzen. Daraus folgt, dass nur der Bertelsmann-Ansatz mit seinem standardisierten System mit Rating verglichen werden könnte, da nur er eine über den einzelnen Vergleichsring und einzelne Aufgabenbereiche hinausreichende Einschätzung der beteiligten Verwaltungen ermöglicht. Im Unterschied zu Rating sind auch über reine Unterstützungsfunktionen keine externen Evaluationsteams beteiligt, die eine unabhängige Beurteilung der beteiligten Verwaltungen sicherstellen könnten. Dazu sind die Daten der Vergleichsergebnisse grundsätzlich nicht öffentlich, was mindestens dem externen Rating mit seinen meist öffentlichen Daten entgegensteht.

Zwar haben Leistungsvergleiche zur Etablierung von kennzahlengestützter Leistungsmessung und –steuerung sowie einzelnen Leistungssteigerungen in deutschen Kommunen beigetragen, zur externen Einschätzung des gesamten Verwaltungshandelns (und dessen Wirkungen) sind sie jedoch nicht geeignet. Zudem hat die politische Führung dieses Instrument bisher kaum als Hilfsmittel der Steuerung begriffen, sondern den beteiligten Ämtern überlassen (vgl. Schuster 2003: 257ff.). Dies könnte sich möglicherweise ändern, wenn den verschiedenen Appellen zur Offenlegung der Vergleichsergebnisse entsprochen würde (vgl. Banner 2001: 65; Schuster 2004: 357ff.).

5.2.3 Kommunalrankings

Bei der Untersuchung der Ratingmethodik im Rahmen dieses Beitrags wurde deutlich, dass die standardisierten Noten ein Ranking nach der Bonität ermöglichen. Rankings sind in der kommunalen Welt nicht ungewöhnlich. Deutsche Kommunen sehen sich aus der Publikumspresse, meist großen Wirtschaftsmagazinen, regelmäßig mit Rangtabellen zu ganz unterschiedlichen Aspekten konfrontiert, wobei meist die Wirtschaftsfreundlichkeit oder die Lebensqualität der Gemeinden untersucht werden. Hierbei werden von der Presse meist externe Forschungseinrichtungen beauftragt, wobei Breite und Tiefe der Untersuchung und auch die angewandten Methoden sehr unterschiedlich sein können: Eher aufwendige Erhebungen von Primärdaten, etwa durch Befragungen von Unternehmen oder Bürgern, stehen neben mehr oder minder intensiven Auswertungen von allgemein zugänglichen statistischen Daten.

Ein Beispiel ist die für das Magazin „Focus“ erstellte Untersuchung zum Thema „Lebenswerte Stadt“ aus dem Jahr 2000, wobei 83 deutsche Städte nach 170 Indikatoren und drei „Facetten“ städtischen Lebens („Job und Karriere“, „Spaß haben“, „Zukunft gestalten“) eingestuft wurden. Hierbei gelangten damals Hamburg, Köln und München auf die ersten drei Plätze (vgl. Empirica Delassasse 2000). Ein Ranking jüngerer Datums wurde im Auftrag des Magazins „Wirtschaftswoche“ unter Beteiligung des Instituts der deutschen Wirtschaft unter den 50 größten deutschen Städten aufgestellt. Nach 120 ökonomischen und strukturellen Indikatoren, darunter Produktivität, Bruttoeinkommen und Investitionen, wurde München als „erfolgreichste Stadt Deutschlands“ vor Frankfurt am Main und Stuttgart identifiziert. Im „Dynamikranking“, das die Entwicklung der Indikatoren in den letzten fünf Jahren abbilden sollte, kam Freiburg vor Frankfurt am Main und Bremen auf den ersten Platz (vgl. Initiative 2005).

Solche Rankings sind nicht unumstritten. Exemplarisch für die Kritik an den Rangtabellen der Presse steht der Kommentar von Mäding (vgl. Mäding 2001), der sie als „Informationsangebot vom Typ der vertrauten Fußballtabellen“ bezeichnet, ihre Aussagekraft sei „uneinheitlich: von solide bis dubios“, ihnen aber gleichwohl politische Bedeutung zusteht, da Politiker auf gute Plazierungen bedacht sein müssten. Mäding kritisiert die Rankings vor allem methodisch, etwa wegen zu kleiner Stichprobe und der Tatsache, dass schon sehr kleine Kennzahlabweichungen über erhebliche Rangunterschiede entscheiden würden. Kennzahlen seien vielfach zu hoch aggregiert, häufig zeitpunktbezogen, statt auf Zeitreihen aufgesetzt und komplexe Ursache-Wirkungsketten seien nicht explizit berücksichtigt. Seiner Ansicht nach seien Rankings „besser zur Einschätzung der Vergangenheit als der Zukunft (geeignet), besser verwertbar für die Unternehmen und Bürger zur Beeinflussung ihres Handelns als für die Verwaltung selbst“ (Mäding 2001: 3), die hieraus nur wenig lernen könne, weil der Bench-

marking-typische Aspekt des „Lernen(s) von Vorreitern“ mit Hilfe von Rankings kaum möglich sei.

Interessant erscheint, dass einige der Vorbehalte von Mäding gegenüber Rankings auch eine Kritik an Ratingverfahren sein könnten, so etwa die hohe Aggregation komplexer Daten zu einer Note und die schwierige Zurechnung von Ursache und Wirkungen. Der Gefahr des einseitigen Vergangenheits- bzw. Zeitpunktbezugs versuchen die Agenturen aber wie dargestellt durch Zeitreihen und wirtschaftliche Indikatoren zukünftiger Zahlungsströme zu begegnen. Bestehend erscheint aber mindestens auf den ersten Blick die Ähnlichkeit der Vorgehensweise, etwa in der Mischung statistischer Daten und Befragungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass Rankings methodisch alles andere als einheitlich sind. Zudem handelt es sich bei den Instanzen (idealtypisch: Presse und Institute) um verwaltungsexterne Einrichtungen, so dass theoretisch keine Interessenkonflikte beim Urteil auftreten dürften, was etwa auf die verwaltungsgesteuerten Leistungsvergleiche und die Audit Commission als Instanz der Zentralregierung (damit der Kommunalaufsicht) zutreffen könnte. Die auch von kritischer Seite attestierte Fähigkeit von Rankings, handlungsleitend für verwaltungsexterne Akteure wie Bürger (etwa auf der Suche nach einem Wohnsitz) oder Unternehmen (etwa auf der Suche nach einem Standort) wirken zu können, deutet ebenfalls auf eine Parallele zu (externen) Ratings hin, deren Zweck es ist, Handlungen von Investoren (auf der Suche nach einem sicheren Schuldner) zu unterstützen.

5.3 Rating als Hilfsmittel der Governance

Zusammenfassend kann nach dem Abschnitt 4.2 festgehalten werden, dass bereits rating-ähnliche Elemente in der kommunalen Wirklichkeit auch außerhalb des finanzanalytischen Zusammenhangs anzutreffen sind. Das britische CPA-Verfahren zeigt deutlich, dass die in der Vorbemerkung angesprochene Möglichkeit, dass Rating ein Instrument der Kommunalaufsicht werden kann, im Ausland schon Realität geworden ist. Es braucht daher keine sonderliche Phantasie, um eine solche Entwicklung auch in Deutschland für möglich zu erklären, hier wahrscheinlich eher von der Landes- als von der Bundesebene initiiert. Der interkommunale Leistungsvergleich wiederum zeigt, dass mindestens ein Teil der deutschen Kommunen schon seit über zehn Jahren Anstrengungen unternimmt, um solche Vergleichsdaten im Wege der Selbstorganisation in die Hand zu bekommen, die nicht aus amtlichen Statistiken ablesbar sind. Möglicherweise sind eine ganze Reihe von im Rahmen von Vergleichsringen erhobene Kennzahlen auch für Ratingverfahren nutzbar. In jedem Fall setzt auch das Agenturrating auf den (auch internationalen) Vergleich mit ähnlichen Regionen oder Kommunen zur Einschätzung der individuellen Leistungsfähigkeit.

Das regelmäßige Auftreten von Rankings zeigt offenbar einen Bedarf der Öffentlichkeit nach transparenter Darstellung der Leistungsfähigkeit von Kommunen. Was Rankings bisher noch nicht beinhalten, sind Aspekte der finanziellen Leistungsfähigkeit, was wiederum ein Ranking nach Ratingnoten leisten würde. Sofern die Ratingnoten aus von den Kommunen selbst angeforderten Ratings bestehen, hätten die Kommunen im Unterschied zu den von der Presse veröffentlichten Rankings den Prozeß auch selbst in der Hand und könnten entscheiden, ob sie die Noten öffentlich zugänglich machen wollen¹³.

Im Sinne der Banner-Definition von politischer Führung zu Beginn des Abschnitts 4.1 kann das Rating durch Agenturen in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht die Bewertung der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken offenbar leisten, zudem noch durch eine externe und dem Anspruch nach unabhängige Instanz. Demnach liegt nahe, im Rating ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung zu vermuten. Im Hinblick auf andere Politikfelder reicht das von den Agenturen und Banken angewandte Kriteriensystem, wie es in Tabelle 2 dargestellt ist, nicht aus. Da es denkbar erscheint, den finanzwirtschaftlichen Fokus von Rating durch Hinzunahme weiterer Kriterien und Kennzahlen zu erweitern, bliebe die Frage, in welchen Situationen und unter welchen Rahmenbedingungen das Ratingverfahren für die Verwaltung steuerungsrelevante Daten liefern kann. Damit sei die bisher betrachtete konventionelle institutionelle Verankerung von Ratings bei Agenturen und Banken verlassen, wobei die Frage, welche Instanz(en) ein solches „erweitertes Rating“ anbieten könnte, am Schluss wieder aufgegriffen werden soll.

Dazu erscheint es angezeigt, den bisher verfolgten Begriff der politischen Steuerung nach Banner zu erweitern. Dieser Begriff wird ohnehin in der neueren Literatur zunehmend durch den Ausdruck Governance ersetzt, wobei dieser nicht immer auf ein reines Synonym zum erwähnten Steuerungsbegriff reduziert werden kann, sondern diesen vielfach als Bezeichnung nicht-hierarchischer, nicht-staatlicher Koordination gesellschaftlicher Prozesse in Kooperation mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren deutlich erweitert und somit „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ bezeichnet (vgl. Mayntz 2004: 66ff.).

Da der Staat sich im Sinn dieses Governance-Begriffs in weitaus stärkerem Maße als bisher als „öffentliches Dienstleistungsnetzwerk“ darstellt, ist er zur Erfüllung seiner Aufgaben auf die Mitwirkung der unterschiedlichsten staatlichen und privaten Akteure angewiesen, die im Verbund öffentliche Leistungen planen

¹³ Der Deutsche Städtetag hat kürzlich seine Mitglieder aufgefordert, keine externen Ratings einzuholen; vgl. Deutscher Städtetag 2005.

und erbringen (vgl. Reichard 2002b: 27f.). Christoph Reichard hat hierfür den Begriff „Public Governance“ verwendet, der die Selbststeuerung der einzelnen Akteure mit ihren eigenen Koordinationsmodi einbezieht. Der Staat als „Gewährleister“ der öffentlichen Leistungen hat dabei sicherzustellen, dass Leistungen zu politisch gewünschten Standards erbracht werden (vgl. Reichard 2002b: 30f.). Die Vollzugsverantwortung liegt dabei nicht zwangsläufig beim Staat, sondern bei der Institution, die die Leistung selbst produziert. Die Beobachtung und Kontrolle von Leistungserbringern außerhalb der eigenen hierarchischen Strukturen bedingt beim Staat auch neue, „marktgerechte“ Instrumente der Evaluation.

Externe Zuschussempfänger, etwa Unternehmen oder Organisationen im „Dritten Sektor“, die in staatliche Leistungserbringungsprozesse eingebunden sind, könnten möglicherweise mithilfe von Ratings eingeschätzt, regelmäßig überprüft und bei negativer Entwicklung auch aus dem weiteren Leistungserbringungsprozess ausgeschlossen werden. Rating erscheint deshalb „passend“ als Instrument der Governance, da es – wie eingangs anhand des externen Ratings gezeigt – selbst als eine marktliche „Selbsthilfe“ ohne staatliche Intervention entstanden ist und sich seither auch ohne wesentliche Regulierung als glaubwürdig und unabhängig behaupten konnte.

5.4 Skizze für ein Neues Kommunales Rating

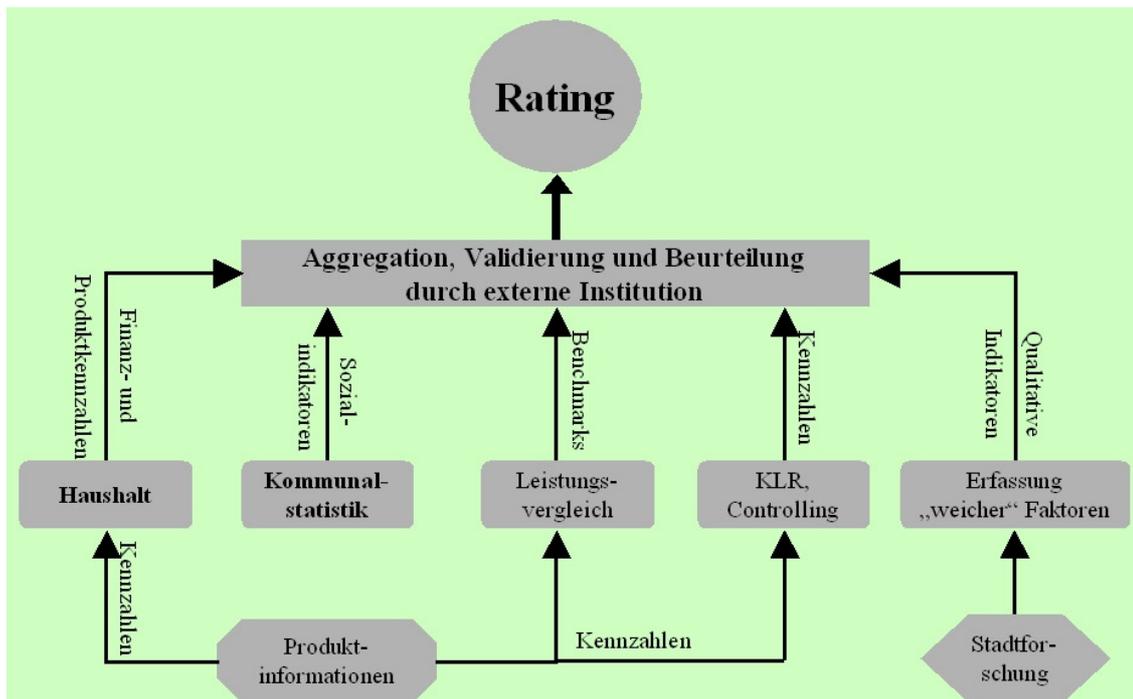
Unter den Bedingungen der für die Bundesrepublik typischen Politikverflechtung könnte das Ratinginstrumentarium auch für staatliche Akteure selbst Anwendung finden. Die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen beruht in starkem Maße auf der Kommunalverwaltung, deren individuelle Leistungsfähigkeit, nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht, bislang kaum differenziert hinterfragt wird. Diese Frage verstärkt sich im dem Maße, in dem bisher (bundes-) staatliche Aufgaben (ein Beispiel sind die aktuellen „Hartz IV“-Regelungen zur Arbeitsverwaltung) „rekommunalisiert“ werden. Vor dem Hintergrund sich immer weiter verschärfender Haushaltslagen bis hin zu einzelnen echten Zahlungsschwierigkeiten einzelner Kommunen und dem – noch unwahrscheinlichen – Fall eines Kommunalkonkurses erscheint Rating ein nützliches Hilfsmittel zu sein.

Die Grenzen der derzeit anzutreffenden externen und internen Ratingverfahren sollen jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Rating beurteilt die kommunale Politik wie gezeigt ausschließlich durch die „Brille“ von (internationalen) Finanzinvestoren. Für die kommunale Politik wesentliche Aspekte wie soziale Lage, Bürgerzufriedenheit, Sicherheit, Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, in vieler Hinsicht auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung

und der politische „Kernbereich“, etwa Wahlergebnisse und die Stabilität der (Rats-) Mehrheit, bleiben ausgeblendet. Hier liegen auch die Felder, die ein mögliches neues kommunales Ratingverfahren mit dem Anspruch einer umfassenden (politischen) Evaluation in Form von Kennzahlen oder qualitativen Kriterien ergänzend heranziehen müsste. Hierfür könnten etwa die klassische Statistik oder die Stadtforschung Daten bereitstellen. Weitere Leistungs- und Qualitätsdaten würden aus den aufgabenbezogenen Leistungsvergleichsringen kommen. Auch bislang interne Daten der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings (soweit vorhanden) und aus den teilweise bereits vorliegenden Produkthaushalten könnten in ein Rating einfließen. Ein solches System stellt die Abbildung 1 dar.

Damit ist es notwendig, die Instanzenfrage zu beantworten: Wäre ein solches Verfahren bei den etablierten Agenturen und den Banken in den richtigen Händen? Was die Beurteilung der finanziellen Lage angeht, könnte die Antwort wahrscheinlich ja lauten, was eine umfassende Evaluation der Kommune etwa analog des britischen CPA-Verfahrens angeht, sicher nein. Voraussetzung für das hier so genannte „Neue Kommunale Rating“ wäre somit eine unabhängige Instanz mit hoher Reputation und Know-how im kommunalen Bereich, welche die kommunalen Daten prüft, zusammenfasst und mit eigenen Erkenntnissen zu einer Gesamtbeurteilung verdichtet. Dabei bezieht diese Ratingnote sehr viel mehr ein als die reinen Haushalts- und Statistikdaten (in der Abb. 1 fett gedruckt), die bisher von den Ratingagenturen herangezogen werden.

Abbildung 1: Neues Kommunales Rating und seine Datenquellen



Quelle: Eigene Darstellung

Der Nutzen des Verfahrens besteht vor allem in der bereits beschriebenen Reputationssteigerung nicht zuletzt zur Verbesserung der eigenen Position im Standortwettbewerb, was vor allem durch das einfache Ranking im Verhältnis zu anderen Kommunen, möglicherweise sogar über nationale Grenzen hinweg, erreicht wird. Den wichtigsten Impuls aber dürfte das Neue Kommunale Rating dann erhalten, wenn es Leistungssteigerungen der Verwaltung und der Kommune insgesamt erreichen kann.

Es bliebe daher zu prüfen, ob Rating, dessen Ergebnisse öffentlich gemacht werden, ähnlich dem Instrument Benchmarking Lerneffekte bei den Kommunen initiieren könnte. Die immer noch andauernde Teilnahme an Leistungsvergleichsringsen zeigt offenbar, dass gegenseitiges Vergleichen von Kennzahlen und die Implementation von Bestlösungen attraktiv sind. Genau wie beim Leistungsvergleich bliebe dann aber auch die Frage, wer innerhalb oder außerhalb der Verwaltung ein (dauerhaftes) Interesse an Rating entwickelt und es zur Verwirklichung seiner Ziele effektiv einsetzen kann. Ob der Faktor „Öffentlichkeit“ allein ausreicht, etwa für die Politik oder die Verwaltungsführung einen Anreiz zu bilden, sich raten zu lassen, ist durchaus fraglich. Die Erfahrungen mit Leistungsvergleichen zeigen recht deutlich, dass der Weg in die Öffentlichkeit, wenn überhaupt, nur zögerlich gesucht wird und dann kaum Wirkungen entfaltet (vgl. Schuster 2003: 265ff.).

6 Ausblick

Obwohl Rating, wie gezeigt, unter Umständen einen Platz im Steuerungsinstrumentarium haben kann, darf eine bevorstehende „Ratingwelle“ unter deutschen Kommunen als unwahrscheinlich gelten. Im Unterschied zu den Bundesländern, die wegen ihrer Eigenschaft als Anleiheschuldner praktisch flächendeckend von den großen Agenturen geratet werden, sind externe Ratings unter Kommunen sehr selten und dürften es wohl bleiben. Anders sieht es, wie bereits erwähnt, im Hinblick auf bankinterne Verfahren aus, wo die nationale Adaption der Basel II-Vorgaben unter Umständen eine Anwendung bankaufsichtlich erzwingen könnte. Abgesehen von möglichen Folgen für die Kommunalfinanzierung dürfte der Nutzen des internen Ratings als Steuerungshilfsmittel aufgrund der Vertraulichkeit und bankspezifischen Individualität gering bleiben. Hier bleibt möglicherweise noch Raum für weitere Forschung.

Für die deutschen Kommunen kann ein Steuerungsnutzen durch das Instrumentarium des Ratings angesichts des in diesem Beitrag gezeigten nicht ausgeschlossen werden. Auf mittlere Sicht könnte die prekäre finanzielle Lage sogar derart tiefgreifende Veränderungen im Kommunalfinanzierungssystem erzwingen, die trotz des derzeitigen Widerstands der kommunalen Spitzenverbände externe Ratings für Kommunen erforderlich machen würden. Für diesen Fall wäre es durchaus von Vorteil, mit Hilfe des Neuen Kommunalen Ratings das Instrumentarium „in der kommunalen Welt“ bereits erprobt und mit ihm gelernt zu haben. Zudem eröffnet der eigene Umgang damit die Chance, den einseitig finanziellen Fokus zu erweitern.

Die nicht vollkommen auszuschließende Wahrscheinlichkeit, dass die Kommunalaufsicht ein Ratingverfahren einsetzt¹⁴, ist bereits erwähnt worden. Wenn dem aber eine kommunale Selbstorganisation zuvorkommt, könnte sich der Staat dann, wie es Gerhard Banner einmal für den Leistungsvergleich gefordert hat (vgl. Banner 2001: 65), darauf beschränken, eine öffentliche Rechenschaftspflicht der Kommunen über Ratings festzulegen. Ob es jemals soweit kommt, ist jedoch offen.

7 Literatur

Audit Commission (2002a): Westminster City Council, Corporate Assessment. London December.

¹⁴ Ob die Anwendung von Rating oder rating-ähnlichen Instrumenten durch die Kommunalaufsicht im rechtlichen Rahmen der deutschen Kommunalverfassungen überhaupt möglich ist, soll im Rahmen dieses Beitrags nicht geprüft werden.

- Audit Commission (2002b): Website www.audit-commission.gov.uk/cpa, abgefragt am 14. Februar 2003.
- Banner, Gerhard (2001): Kann man die politische Steuerung der Kommunen mit Hilfe von Indikatoren und Benchmarking verbessern? Ein deutscher Lernprozeß. In: Hofmeister, Albert (Hrsg.): Bewerten – Vergleichen – Gewinnen – Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards, Bern.
- Basel Committee on Banking Supervision (2000): Credit ratings and complementary sources of credit quality information. Working papers No. 3, August, Bank for International Settlements, Basel.
- Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2004): Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen. Überarbeitete Rahmenvereinbarung. Übersetzung der Deutschen Bundesbank, Juni.
- Bundesverband deutscher Banken (2005): Bankinternes Rating mittelständischer Kreditnehmer im Zuge von Basel II. Berlin, Juni .
- Cantor, Richard (Hrsg.) (2004): Recent Research on Credit Ratings. *Journal of Banking and Finance* 28 (11), special issue.
- Cantor, Richard/Packer, Frank (1994): The credit rating industry. In: Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, Summer-Fall, S. 1-26.
- Cantor, Richard/Packer, Frank (1996): Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings. In: Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, October, S. 37-53.
- Deutscher Städtetag (2005): Rundschreiben der Ständigen Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers, Monika Kuban, an die Mitgliedsstädte und Landesverbände betreffs „Aktuelle Angebote zur Einholung eines externen Rating zur Finanzsituation Ihrer Stadt“, Aktenzeichen 20.14.00 D, vom 27. Juni.
- DTLR (2001): Department for Transport. Local Government and the Regions. News Release 2001/0535, 11 December.
- Düsseldorf, Landeshauptstadt (2005): Erstmaliges Rating einer Kommune in Deutschland, Moody's bewertet die Bonität der Stadt Düsseldorf mit Aa 1. Pressemitteilung der Stadt vom 9. Juni, zitiert nach www.duesseldorf.de (abgerufen am 14. Juni 2005).
- Economist, The (2005): Credit Rating Agencies: Who rates the raters? Ausgabe 23rd March, zit. nach www.economist.com (Printarchiv, abgerufen am 2. September 2005).
- Empirica Delasasse (2000): Lebenswerte Stadt. Fun, Job, Boomtown. 83 deutsche Städte im Test. Köln, 18. Dezember (Ms.).
- FitchRatings (2001): Corporate Rating Methodology. Criteria Report, New York.
- FitchRatings (2003): International Public Finance. Germany Credit Update. State of Berlin (Land Berlin), January.
- Gräfer, Horst (2001): Bilanzanalyse. 8. Aufl, Herne, Berlin.
- Hinrichs, Torsten (2004): Rolle und Vorgehensweise von Ratingagenturen. Anmerkungen von Standard & Poor's als Vorbereitung auf die Anhörung durch den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages am 3. März.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (1984): Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene. Ein Überblick. In: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut

- (Hrsg.): Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung. Basel, Boston, Stuttgart, S. 10-57.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftswoche (Initiative 2005): München ist die erfolgreichste Stadt Deutschlands – Freiburg ist der Aufsteiger des Jahres. Zweites wissenschaftliches Städteranking von 50 deutschen Großstädten. Pressemitteilung 9/05 – 11. Mai.
- Krahn, Jan Pieter/Weber, Martin (2001): Generally accepted rating principles: A primer. In: Journal of Banking and Finance 25, S. 3-23.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2004): „Transformationskosten“ von Verwaltungspolitik auf der lokalen Ebene. Diskussionsskizze für den Workshop des Arbeitskreises „Verwaltung und Evaluation“ anlässlich der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation in Wien, 10.-12.11.
- Mädig, Heinrich (2001): And the winner is... Standpunkt: Städte-Rankings. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): DifU-Berichte 2/2001, S. 2-3.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.
- Moody's Investors Service (2002): Anleihe-Ratings und der Ratingprozeß bei Moody's – ein Leitfaden für die Teilnehmer am Kapitalmarkt, Ratinggrundlagen, New York, Frankfurt/Main, November.
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York.
- Reichard, Christoph (1996/97): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S. 641-660.
- Reichard, Christoph (2002a): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2002/II, S. 44-60.
- Reichard, Christoph (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und Problemfelder. Linz-Hamburg.
- Schuster, Ferdinand (2003): Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin.
- Schuster, Ferdinand (2004): Nicht wie Feuer und Wasser: Leistungsvergleiche und Öffentlichkeit – ein Zwischenruf. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, Wiesbaden.
- (SEC 2003) U.S. Securities and Exchange Commission: Report on the Role and Function of Credit Rating Agencies in the Operation of the Securities Markets, January.
- Standard & Poor's (2001): Ratingkriterien für Regionen und Kommunen, März.
- Standard & Poor's (2005): Western European Local & Regional Government Credit Survey 2005, International Public Finance Ratings, May.
- Walter, Jochen (2004): Banken-Rating für Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt 1/2004, S. 1-4.