



Universität Potsdam



René Geißler

Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung

Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich

René Geißler

Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung

Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2009

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0)331 977 4623 / Fax -4625,
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Gutachten wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Martin Anselm Meyerhoff
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISBN 978-3-940793-92-8

ISSN (print) 1439-8907
ISSN (online) 1866-5462

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3073/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-30734](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-30734)
[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-30734>]

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Begriffsabgrenzungen	9
3	Entstehung des Haushaltssicherungskonzeptes im Kommunalrecht NRW	15
4	Die kommunalrechtlichen Entwicklungen in den Bundesländern	27
5	Vergleich der kommunalrechtlichen Steuerungsansätze	67
6	Verfassungsrechtliche Grenzen	84
7	Kommunalpolitische Konsequenzen	93
8	Fazit	97
9	Abkürzungsverzeichnis	102
10	Bibliographie	104

1 Einleitung

Spätestens mit den fiskalischen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung haben die kommunalen Finanzprobleme die Wahrnehmungsschwelle der Innenministerien überschritten und diese zum Handeln veranlasst.¹ Entsprechend politischer Prioritäten und juristischer Rationalität der Behörden sahen diese die Lösung in einer Verschärfung des kommunalen Haushaltsrechts, um kommunale Verschuldung zu vermeiden und letztlich zu reduzieren. Seit Anfang der neunziger Jahre versuchen die Innenministerien der Länder die fiskalischen Regeln des Haushaltsrechts dahingehend zu gestalten, Haushaltsdisziplin zu stärken und effektiver Einfluss auf die Haushaltsplanungen der Kommunen zu nehmen.² Typische Ansatzpunkte sind die Gestaltung des Haushaltsausgleiches, die Definition dauerhafter Leistungsfähigkeit, die zulässige Gesamtverschuldung oder die Implementation von Sanktionen.

Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource bietet die Möglichkeit, verbindliche allgemeingültige fiskalische Regeln zu setzen und diesen Relevanz für die Handlungsoptionen der kommunalen Akteure aber auch der Rechtsaufsicht zu verleihen. Solche Regelungen finden sich in verschiedenen Rechtsnormen, so indirekt bereits im Grundgesetz, dem Haushaltsgrundsätzegesetz und speziell für die kommunale Ebene in den Gemeindeordnungen, Gemeindehaushaltsverordnungen und weiteren Normen. Zu einem der wesentlichen kommunalrechtlichen Steuerungsinstrumente der vergangenen zwanzig Jahre hat sich das Haushaltssicherungskonzept (HSK) entwickelt. Es hat sich zu einer verbreiteten Institution ausgebildet, kommunale Konsolidierung zu bewirken.³ Das HSK wurde und wird angewandt als Bedingung der Gewährung von Schuldendiensthilfen und als Sanktion verfehlter Haushaltsgrundsätze. Dabei kann es als treffendes Beispiel einer Normendiffusion über die verschiedenen Kommunalverfassungstypen und politischen Konstellationen der Länder hinweg bezeichnet werden. Die Verschärfung der Haushaltsregeln ist gleichsam ein Indikator gesteigerter Problemwahrnehmung auf Ebene der Innenministerien. Parallel wurden

1 Die kommunale Finanzkrise der achtziger Jahre hatte keine flächendeckenden Maßnahmen zu Folge.

2 Vgl. Held 2001

3 Genaue Zahlen über die bundesweite Verbreitung von HSK liegen nicht vor. In NRW unterlag Ende 2005 jede zweite Kommune einem HSK, in Sachsen Mitte 2008 jede vierte.

die kommunale Selbstverwaltung und der Gestaltungsspielraum der Politik eingeschränkt. Diese Arbeit widmet sich den Regelungen des Haushaltsausgleichs, Entschuldungshilfen und insbesondere den Haushaltssicherungskonzepten (HSK) als Sanktion der Gemeindeordnungen (GO). Besonders dieses Instrument hat Anlass für kontroverse Diskussion gegeben, so dass es von allgemeinem Interesse ist, die diesbezüglichen Entwicklungen nachzuzeichnen.⁴

Inhalt dieser verwaltungswissenschaftlicher Diskussion ist es zu untersuchen, welche Differenzen in der Ausgestaltung der HSK mit welchen Hintergründen vorliegen, welche Steuerungsansätze die Innenministerien wählten, wie diese sich im Zeitverlauf entwickelt haben und welche Konsequenzen sich daraus für die Beteiligten ergeben. Ausgehend von einer ausführlichen Betrachtung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen (NRW) geben die folgenden Kapitel einen Überblick über die relevanten Rechtslagen und Entwicklungen in den Flächenländern. Die Arbeit zeichnet die Rechtslagen von Beginn der neunziger Jahre bis Ende 2008 nach. Inwieweit die Steuerungsziele der Haushaltskonsolidierung über die Haushaltsregeln und das HSK als Sanktion erreicht werden konnten, ist an dieser Stelle nicht zu beantworten, da eine Vielzahl weiterer Faktoren in die Haushaltsentwicklungen der Kommunen eingreifen.⁵ Nichtsdestotrotz haben alle Bundesländer in den vergangenen Jahren ihr Haushaltsrecht dementsprechend novelliert.

Im Anschluss der Länderdarstellungen werden die rechtlichen Ausprägungen der HSK als zentrales Steuerungsinstrument verglichen. Weiterhin greifen die Kapitel 6 und 7 die kontroversen kommunalpolitischen und verfassungsrechtlichen Diskussionen über Wirkungen und Zulässigkeit rechtlicher Sanktionen auf. Die Ausführungen basieren auf einer Analyse der jeweiligen Rechtsnormen, Rechtskommentaren, einschlägiger Literatur und Experteninterviews. Die Thematik fiskalischer Regeln zur Begrenzung der Verschuldung gewann in den letzten Jahren zunehmend Relevanz auch auf Ebene des Bundes und der Ländern.⁶ Die Föderalismuskommission II befasst sich mit den Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung fiskalischer Disziplin.⁷ Die kommunalen Erfahrungen können hierbei wertvolle Anregungen liefern.

4 z. B. Diemert 2005; Holtkamp 2000, 2006b; Wimmer 1998; Gern 2003; Schwarting 2003; Mlynek 1995; Hufen 1998; Wimmer 1998

5 z. B. die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommune, Regelungen des FAG, Konjunktur, soziodemografische Rahmenbedingungen etc.

6 z. B. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.02.2007

7 Deutscher Bundestag Drs. 16/3885 vom 14.12.2006. Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2 Begriffsabgrenzungen

Diese Arbeit vergleicht die Ausprägungen der Haushaltssicherungskonzepte und Fehlbedarfszuweisungen sowie indirekt des Haushaltsausgleichs im Kommunalrecht der Länder. Einleitend werden hier die relevanten Begriffe definiert und abgegrenzt.

2.1 Haushaltsausgleich

Einer der wichtigsten Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts ist der Haushaltsausgleich. Dieser leitet sich bereits aus Art. 100 des Grundgesetzes ab und findet sich in allen GO. Der Haushaltsausgleich gilt als wichtiges Kriterium, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.⁸ Er ist nicht Selbstzweck oder Formalität, sondern soll vielmehr verhindern, dass die Kommune schleichend über die Jahre Haushaltsfehlbeträge anhäuft und so den Handlungsspielraum der Zukunft einschränkt.⁹ In einer sehr allgemeinen Definition ist der Haushaltsausgleich erreicht, wenn die Erträge im Haushaltsjahr gleich den Aufwendungen sind. Diese betriebswirtschaftliche Beschreibung wird den kommunalrechtlichen Besonderheiten jedoch nicht gerecht. Die Gesetz- und Verordnungsgeber haben den Begriff des Haushaltsausgleichs stets in GO oder Gemeindehaushaltsverordnung (Gem-HVO) weiter differenziert und in verschiedenen Ausprägungen definiert, um eine zu enge bürokratische Regelung zu vermeiden, den Kommunen höhere Flexibilität zu gewähren und das Haushaltsvolumen auszuweiten, woran auch die Länder ein Interesse haben.¹⁰ Sofern die dort beschriebenen Ersatzdeckungswege erfüllt waren, galt auch der Haushaltsausgleich als erfolgt. Es wird bereits an dieser Stelle deutlich, dass die auf den ersten Blick so klare Regel des Haushaltsausgleiches politischen Spielraum birgt, den die Länder aus verschiedenen Gründen in unterschiedlichem Maße und mit entsprechenden Folgen ausnutzten. Der materielle Gehalt, die Rigidität der Norm und die Verhinderungswirkung kommunaler Defizite sind daher von der tatsächlichen Detailregelung dieses Haushaltsgrundsatzes abhängig.

8 Darüber hinaus begrenzt er auch die Fülle öffentlicher Aufgaben.

9 Schwarting 2003, S. 72

10 Vgl. ausführlich Faber 2005, S. 665 ff.

Eine wesentliche Änderung ergab sich im Zuge der Haushaltsreform. Sie machte es notwendig, die Paragraphen zur Bestimmung des Haushaltsausgleiches zumindest auf Ebene der GemHVO zu überarbeiten. Das kameeralistische Haushaltswesen betrachtete den Haushaltsausgleich als erreicht, wenn die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes ausreichten, dessen Ausgaben zu decken und zusätzlich ein Überschuss an den Vermögenshaushalt abgeführt werden konnte, der mindestens die planmäßige Tilgung sicherte. Ersatzdeckungswege waren z. B. die Verwendung von Mitteln der allgemeinen Rücklage oder aus Veräußerungserlösen. Im Zuge der Doppik bezieht sich der Haushaltsausgleich konzeptionell auf den Ergebnishaushalt, da dort die laufenden Erträge und Aufwendungen verbucht werden. Auch hier sind Ersatzdeckungswege eröffnet. Einige Länder beziehen nun in die Regel des Haushaltsausgleichs auch den Finanzhaushalt mit ein, um die Liquidität der Kommunen hinsichtlich der Tilgungen zu gewährleisten.

Neben Rechnungsstoff, Rechnungsverfahren und Ersatzdeckungswegen ist auch der Zeitraum, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich erreicht werden muss, von Bedeutung. Das Gebot des jährlichen Ausgleichs wurde im Sinne einer Deregulierung verschiedentlich erweitert auf z. B. den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Der Rechtsbegriff des Haushaltsausgleichs weicht daher von der ökonomischen Bedeutung ab. Dementsprechend ist die Erfüllung dieses Haushaltsgrundsatzes immer im Zusammenhang des detaillierten Rechtsrahmens zu prüfen. Trifft einer der Ersatzdeckungswege zu, ist der Haushaltsausgleich formal erfüllt und der Tatbestand einer etwaigen Sanktion wie das HSK nicht gegeben.

2.2 Haushaltssicherungskonzept

Das HSK ist ein Maßnahmenbündel, mit dem Ziel, die Konsolidierung der kommunalen Finanzen in einem mittelfristigen Zeitraum dauerhaft zu erreichen. Es soll verbindlich aufzeigen, mit welchen Maßnahmen der Einnahmeverbesserung und Ausgabensenkung in welchem Zeitraum welche Konsolidierungserfolge erreicht, die Ursachen der Fehlbeträge ausgeschaltet und der Ausgleich langfristig gesichert wird.¹¹ Das HSK ist aufzustellen, sobald bestimmte Tatbestandsmerkmale der Haushaltswirtschaft, meist der nicht erreichte Haushaltsausgleich, erfüllt sind. Die Tatbestände können rechtlich in der Gemeindeordnung fixiert oder den Rechtsaufsichtsbehörden über Verwaltungsvorschriften (VwV) vorgegeben sein. Die Begrifflichkeiten variieren, so wird neben der ursprünglichen Bezeichnung Haushaltssicherungs-

11 Schwarting 2001, S. 207

konzept (Gemeindeordnungen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Thüringen) ebenso von Haushaltskonsolidierungskonzept (Finanzausgleichsgesetz Hessen, Sachsen-Anhalt) und jüngst auch von Haushaltsstrukturkonzept (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen) gesprochen. Die verschiedenen Begriffe deuten auch auf die Einsatzbereiche hin. Diente das Haushaltssicherungskonzept ursprünglich allein der schnellstmöglichen Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches, wurde der Begriff Haushaltskonsolidierungskonzept eher im Bereich der Fehlbedarfzuweisungen gewählt, welche ein langfristiges Sanierungsziel verfolgten. Der Begriff Haushaltsstrukturkonzept trat im Zusammenhang der Haushaltsreform an die Stelle des schon lang verwandten und wohl zwischenzeitlich negativ besetzten Begriffs. Es soll jedoch auch ganz bewusst darauf zielen, die Haushaltsstruktur zu verbessern, die Mittels der Doppik über die Bilanz erstmals offen zu Tage tritt. Abgesehen von diesen Begrifflichkeiten sind Inhalt, Rechtcharakter und Ziel gleich, sie sollen daher in der Folge der Arbeit nicht weiter thematisiert werden.

Das HSK ist als Annexkompetenz der Haushaltsplanung durch den Gemeinderat zu beschließen und der Kommunalaufsicht vorzulegen. Trotz der (meist) in erheblichem Maße gegebenen inhaltlichen Empfehlungen wird die Entscheidung über die enthaltenen Maßnahmen und Konsolidierungsbeiträge formal in der Gemeinde selbst getroffen. Obgleich hier je nach Bundesland eine deutliche Kontextsteuerung über das Kommunalrecht erfolgt, bleibt im Außenverhältnis der Gemeinderat zuständig, da die Finanzhoheit der Kommunen als wesentlicher Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung andernfalls zu stark eingeschränkt wäre. Das HSK ist Teil der rechtlichen Kompetenz der Länder, die Grundzüge der kommunalen Haushaltswirtschaft allgemeinverbindlich zu regeln. Es ist als solches ein Planungsinstrument der Kommunen. Es bezieht sich jeweils auf den aktuellen Haushalt, muss ggf. jährlich fortgeschrieben werden und ist mit der mittelfristigen Finanzplanung verknüpft.¹²

Unabhängig der noch darzustellenden variierenden Rechtslage lassen sich drei Arten von HSK unterscheiden:

Ein „freiwilliges HSK“ kann ohne spezielle Rechtsgrundlage oder Einfluss der Kommunalaufsicht nach Ermessen des Gemeinderates aufgestellt werden. Da der Gemeinde das Recht zusteht, im Rahmen der Gesetze die Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich zu regeln, ist sie selbstverständlich auch jederzeit befugt, Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten. Hierfür bedarf es keines ausdrücklichen Kompetenztitels.

12 Henneke 2006, RN 40 zu § 34

„Anreiz gesteuertes“ und „repressives HSK“ stellen klassische staatliche Steuerungsansätze gegenüber den Kommunen über Anreize und Regulierung Mittels der Steuerungsmedien Geld und Recht dar.¹³

Die Aufstellung und Umsetzung von HSK durch die Kommunen liegt im Interesse der Länder. Aus politischen Gründen kann es daher sinnvoll und geboten sein, diese mit Anreizen zu versehen. Ein HSK ist daher in vielen Ländern aufzustellen, um Fehlbedarfszuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs (FAG) zum Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen oder zur Teilentschuldung zu erhalten. Die Gemeinden unterwerfen sich dieser Art des HSK insoweit freiwillig, da es keine Rechtspflicht gibt, Bedarfszuweisungen zu beantragen. Die Zuweisung kann im Gegenzug als Preis betrachtet werden, den die Kommunalaufsicht zu zahlen hat, um sich weit gehenden Einfluss auf die kommunale Haushaltswirtschaft zu erkaufen. HSK als Voraussetzung der Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen sind damit ein klassischer Fall der Anreizsteuerung.

„Repressive HSK“ werden den Gemeinden entweder direkt durch die GO bzw. KV oder im Zuge der Haushaltsgenehmigung durch die Kommunalaufsicht auferlegt. Das repressive HSK ist juristisch eine Rechtsfolge der definierten Tatbestände. In diesen Fällen ist den Gemeinden kein eigenverantwortlicher Entscheidungsspielraum zur Aufstellung mehr eröffnet. Im Grunde bedarf es keiner expliziten Ausführungen zum HSK in den GO, da es den Rechtsaufsichtsbehörden stets offen gelassen ist, im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens anzuordnen, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Finanzwirtschaft zu treffen. Zu diesen Maßnahmen kann das HSK auch ohne ausdrückliche Nennung in den GO gehören. Die Gründe für die Formalisierung dieses Instrumentes lagen eher in der Durchsetzungsfähigkeit, der Transparenz der Rechtslage oder auch verfassungsrechtlichen Bedenken.

2.3 Fehlbedarfszuweisungen

Der Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen ist für letztere eine der wichtigsten Finanzierungsquellen.¹⁴ Über diesen vertikalen Ausgleich sind die Länder verpflichtet, bestimmte eigene Einnahmen mit den Kommunen zu teilen.¹⁵ Der Umfang der in die Finanzausgleichsmasse einfließenden Einnahmen und die Verteilungsquoten sind stets politisch kontrovers und

13 Dose 2003

14 Die tatsächliche Bedeutung ist vor Allem abhängig von der eigenen Steuerkraft. Die FAG wurden jüngst in Rheinland-Pfalz und Thüringen grundlegend umstrukturiert.

15 Henneke 2006, § 25

variieren zwischen den Ländern und im Zeitverlauf.¹⁶ Ziele des FAG sind die Aufstockung der kommunalen Finanzkraft, der horizontale Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzaufkommen zwischen den Kommunen und die Umsetzung landespolitischer Vorhaben.¹⁷ Innerhalb des FAG gibt es viele Ansatzpunkte der Ausgestaltung.¹⁸ Grundsätzlich teilen sich die FAG Mittel auf in allgemeine Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundene Zuweisungen (Zweckzuweisungen) und Zuweisungen zum Ausgleich besonderer kommunaler Bedarfe (Bedarfszuweisungen).¹⁹ Die Schlüsselzuweisungen erhalten alle Kommunen anhand bestimmter Kennzahlen. Bedarfszuweisungen erhalten die Kommunen auf Antrag unter bestimmten durch das Land vorgegebenen Bedingungen. Sie können der Förderung bestimmter Investitionen, dem Ausgleich bestimmter besonderer Belastungen oder wie in dieser Arbeit besonders berücksichtigt der Schuldendiensthilfe dienen. Diese Fehlbedarfszuweisungen genannten Bedarfszuweisungen können zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten oder zur Teilentschuldung verwandt werden.²⁰

Inwieweit diese damit auch als eine zaghafte Form des sogenannten „*Bailout*“ bezeichnet werden sollten, ist fraglich.²¹ Zum einen entstammen sie eben nicht dem Gedanken staatlicher Entschuldung der Kommunen durch den Staat, sondern sind notwendiges ergänzendes Element der FAG Struktur. Zusätzlich stammen die Gelder aus kommunalen und nicht staatlichen Mitteln. Eine tatsächliche geplante Übernahme kommunaler Schulden durch die Länder hat bisher nur in äußersten, politisch begründeten Einzelfällen stattgefunden.²²

Die Voraussetzungen der Gewährung von Bedarfszuweisungen sind sehr streng, da es sich hier um einen Akt interkommunaler Solidarität handelt. Daneben sind Bedarfszuweisungen auch verfassungsrechtlich geboten, um im Einzelfall den durch das pauschale System der Schlüsselzuweisungen nicht zu vermeidenden Verwerfungen zu begegnen. Die Voraussetzungen der Gewährungen sind unterschiedlich streng und setzen damit auch Anreize, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen.

16 Vgl. Münstermann 2002, 2003, 2004, 2005

17 Schwarting 2003, S. 149

18 Vgl. Lenk, Rudolph 2005

19 Gern 2003, S. 425 f.

20 Auch der Begriff „Fehlbetragszuweisung“ ist bei gleichem Inhalt gebräuchlich.

21 Als „*bailout*“ bezeichnet die Wissenschaft die Ablösung der Schulden einer Verwaltungsebene durch eine andere, in diesem Fall die Übernahme der kommunalen Schulden durch die Länder. Vgl. Rodden, Eskeland 2003

22 z. B. Stadt Oberhof in Thüringen, Stadt Bad Schmiedeberg in Sachsen-Anhalt; Zur frühen Entwicklung in NRW vgl. Kapitel 3.2

In den nachfolgenden Ausführungen werden, ausgehend von einer ausführlicheren Betrachtung der Entstehung des HSK in NRW, Entwicklungen und Ausprägungen der HSK in den Bundesländern nach GO und FAG sowie der Regelungen des Haushaltsausgleichs in den Bundesländern dargestellt.

3 Entstehung des Haushaltssicherungskonzeptes im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) führte das Rechtsinstitut HSK formell im Jahre 1987 innerhalb des Gesetzes über den FAG in das deutsche Kommunalrecht ein und betrat damit Neuland im Bereich fiskalischer Regeln.²³

3.1 Vorläufer

Als Geburtsstunde des Haushaltssicherungskonzeptes gilt gemeinhin und ebenso in dieser Arbeit das Jahr 1987. Obgleich das HSK somit eine vergleichsweise junge Institution des deutschen Kommunalrechts ist, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Problematik kommunaler Ver- und drohender Überschuldung die staatlichen Stellen schon ungleich länger beschäftigt.²⁴ So veranlasste die besorgniserregende Finanzsituation vieler Gemeinden den Reichspräsidenten bereits im Jahre 1931, eine „*Verordnung zur Sicherung der Haushalte der Länder und Gemeinden*“ zu erlassen.²⁵ Sie wurde in den Folgejahren vertieft und innerhalb der Deutschen Gemeindeordnung 1935 formalisiert.²⁶ Eine Parallele zur aktuellen Entwicklung, auf die noch einzugehen sein wird. Ohne an dieser Stelle die damalige Verwaltungs- und Rechtsstruktur näher beleuchten zu können, erlangte besagte Verordnung Mittels der Integration in die Deutsche Gemeindeordnung und deren weitgehende Übernahme in die Kommunalordnungen der Länder eine bis in die heutige Zeit gültige Nachwirkung. Auf formeller Ebene wurde darin auch erstmals der Begriff „*Haushaltssicherung*“ geprägt.²⁷

23 In anderen Bundesländern wird die Bezeichnung Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) verwandt.

24 Siehe auch: Köttgen 1931

25 Preußische Gemeindefinanzordnung vom 2.11.1932. In: Preußische Gesetzessammlung. S. 341 ff.

26 Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935. In: Reichsgesetzblatt I S. 49

27 Für einen ausführlichen Überblick zur Entwicklung des deutschen Kommunalrechts siehe: Paenkopf, 1972.

Die Volumina öffentlicher und besonders kommunaler Haushalte stiegen mit Beginn der siebziger Jahre bedingt durch die Zunahme öffentlicher Aufgaben vornehmlich im Bereich der Daseinsvorsorge, steigender Investitionen, Transferleistungen und öffentlicher Beschäftigung exponentiell an.²⁸ Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts 1972 (erstmal angewandt auf die Haushalte 1974) sollte ausdrücklich eine Erleichterung kommunaler Investitionen bewirken und hatte nominal eine steigende Verschuldung zur Folge.²⁹ Die parallel zyklisch aber beständig wachsende Arbeitslosigkeit, der deutlich einsetzende Strukturwandel in alten Industrieregionen und daraus wachsende Transferlasten führten vorerst nur regional zu steigenden Finanzierungsengpässen.³⁰ Dieser negative Zyklus kulminierte deutlich in den alten Industriestädten des Ruhrgebiets. Die hohe wirtschaftsstrukturelle Bedeutung dieser Region, die Größe der flächendeckend betroffenen Städte, deren überregionale Ausstrahlungswirkung und die absehbare Gefahr der Ausbreitung des Phänomens zwang das Innenministerium NRW als oberste Kommunalaufsicht des Landes erstmals, die Institution HSK gesetzlich zu fixieren. NRW nahm damit eine Entwicklung vorweg, welcher eine Reihe weiterer Bundesländer bis in die jüngste Zeit folgen sollten.

Nun ist es müßig zu glauben, das Thema Haushaltssicherung wäre Gemeinden und Kommunalaufsicht erst durch diesen formalen Akt des Gesetzgebers bewusst geworden. Die langfristige Erhaltung der gemeindlichen Verwaltungsfähigkeit ist vielmehr seit jeher von hohem Interesse für die staatliche Ebene selbst und damit die Kommunalaufsicht. Auch vor dem Jahre 1987, bzw. 1991 wurden Kommunalhaushalte nur unter Auflagen oder eben gar nicht genehmigt und wurde informell ohne spezialrechtliche Grundlage an der Sanierung der Haushalte gearbeitet. Die Einführung des HSK in die GO könnte somit als eine rein formelle nachträgliche Legitimation langjähriger Handels gelten (das geringe Echo in der damaligen Fachpresse würde diese These bestätigen), läge ihr nicht inhärent ein bedeutender Paradigmenwechsel zu Grunde. Soweit Politik als Wandel veraltungspolitischer Leitbilder erklärt und gedeutet werden kann, bedeutet die Einführung des HSK auch die Abkehr vom aktiven Staat der siebziger Jahre

28 Schwarting 2001, S. 70 f.

29 Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften des Landes NRW vom 11.7.1972. In: GVBl. NRW S. 218 Der Einfluss des Kommunalrechts auf die Kommunalverschuldung und hierbei speziell die Reform 1972 wird intensiv diskutiert: z. B. Faber, 2005. Eine Erleichterung des Investitionsverhaltens zieht finanzwirtschaftlich eine nominale Zunahme der Kredite nach sich. Die 1974 in der Innenministerkonferenz beschlossene Reform der Gemeindehaushaltsrechts bedeutete im Wesentlichen die Einführung des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes und des Grundsatzes der Gesamtdeckung zu Lasten des Grundsatzes der Einzeldeckung der Investitionsvorhaben.

30 Zum Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit siehe: Dannenbaum 1998.

und die Hinwendung zum schlanken Staat der achtziger.³¹ Die umfassende Reform des Gemeindehaushaltsrechts von 1972 geschah unter dem Leitbild des aktiven Staates, welcher Mittels öffentlicher Planung und Aufgaben gesellschaftliche Herausforderungen lösen zu können glaubte und eine starke Ausweitung der Budgets zu Folge hatte. Die Gefahren wachsender Staatsverschuldung traten vor dem Hintergrund des Glaubens an Regelbarkeit und Lösungskompetenz der Behörden in den Hintergrund (die heutige Finanzsituation war damals schlicht nicht vorstellbar). Diese Tendenz wurde in NRW durch die Abschwächung des Zieles ausgeglichener Kommunalhaushalte von einer „*muss*“ in eine „*soll*-Vorschrift“ zumindest bestärkt.³² Dieses Staatsbild wurde ergänzt durch ein keynesianisches, nachfrageorientiertes Wirtschaftsverständnis, welches die entscheidende Quelle wirtschaftlichen Wachstums in öffentlichen Investitionen sah.³³ Der Gedanke, die in der Phase des „*deficit spending*“ aufgehäuften Verbindlichkeiten mittelfristig tilgen zu können, verkannte in grotesker Weise die Rationalitäten der politischen und bürokratischen Akteure sowie die Einflusskraft organisierter Empfänger öffentlicher Leistungen, mit denen sich gerade kommunale Politiker tagtäglich konfrontiert sehen.³⁴

3.2 Das Finanzausgleichsgesetz 1987

War die Sanierung der Kommunalhaushalte eben nicht Intention der Reform 1972, so waren die kommunalen Finanzen einiger wichtiger Großstädte Mitte der achtziger Jahre in einem Maße zerrüttet, welches den Gesetzgeber zum Handeln zwang. Dieser politische Kurswechsel fand seinen Ausdruck in einer Änderung des geltenden Haushalts- und Kommunalrechts. Diese Regelung sollte dazumal nur auf wenige Fälle und kurzfristig Anwendung finden und war auch als Ausgleich der weggefallenen Lohnsummensteuer gedacht.³⁵ Die erstmalige Regelung des HSK fand sich somit nicht zufällig im FAG des Landes wieder. Das Haushalts- und Kommunalrecht, ohnehin großzügig ausgelegt und novelliert unter dem Blickwinkel der Investitionsförderung, konnte dazumal nur sehr bedingt geeignet sein, eine flächendeckende kommunale Konsolidierung zu begünstigen.³⁶ Dies zumal

31 Lepsius 1995; Jann 2005

32 Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften des Landes NRW vom 11.7.1972. In: GVBl. NRW S. 218

33 weiterführend: Cate 1997

34 Nispen 2003, S. 77

35 Vgl. Held 1995

36 Diemert 2005, S. 76

ein Konsolidierungszwang auch für die Rechtsaufsichtsbehörden nicht zur Erwägung stand. Das FAG im Speziellen war durch eine zusätzliche strukturelle Schwäche gezeichnet, welche hinsichtlich gebotener Sanierungsmaßnahmen gegenläufige Anreize setzte. Das FAG enthielt, wie viele andere Bundesländer auch, unter dem Abschnitt F Bedarfszuweisungen § 13 das Institut des kommunalen Ausgleichsstockes, der im Wege eines prozentualen Vorwegabzuges der FAG Masse mit gewissen kommunaleigenen Mitteln ausgestattet unter anderem dazu diente „in Ausnahmefällen einzelnen Gemeinden und Landkreisen beim Ausgleich ihres Haushaltes zu helfen...“³⁷ Es handelt sich bei diesen Zuweisungen eben nicht um Gelder des Landes, welches zur Förderung der Konsolidierung bereitgestellt werden, sondern um eine Umverteilung kommunaler Mittel und damit einen Akt interkommunaler Solidarität. Diese Regelung in § 13 Abs. 1 Nr. 3 FAG existierte seit Gründung des Landes NRW 1949 und zeichnete sich durch im Vergleich großzügige Tatbestandsvoraussetzungen aus: „... wenn ihnen der Ausgleich trotz angemessener Ausschöpfung ihrer Einnahmen und sparsamer Haushaltsführung nicht möglich ist.“ Die Änderung war zum einen finanzwirtschaftlich notwendig geworden, denn die Ausnahmefälle häuften sich bei sinkenden Mitteln des Landes, zum anderen setzte die bestehende Regelung falsche Anreize. Die in weiten Kreisen des kommunalen politisch-administrativen Systems verbreitete Sicherheit, Haushaltsfehlbeträge notfalls durch den Ausgleichsstock ersetzt zu bekommen, verhinderte eigene, schmerzhaft Konsolidierungsmaßnahmen.³⁸

Mit der Einführung des HSK in das FAG für das Jahr 1987 veränderte das Land bewusst die Spielregeln. Vorausgegangen waren unter anderem fiskalische Änderungen als auch die Einsicht in ein nicht mehr nur kurzfristiges, auf wenige strukturschwache Kleinstädte beschränktes Phänomen. Das nunmehr in Gemeindefinanzierungsgesetz umbenannte Gesetz erweiterte in dem äußerst ausführlichen § 17 Abs. 3 zum einen den Kreis Ausgleichsstock berechtigter Gemeinden auch auf solche über 25.000 Einwohner, nannte eine Reihe Tatbestandsvoraussetzungen und inhaltlicher Vorgaben, machte die Gewährung von Bedarfszuweisungen zum Ausgleich strukturell bedingter Defizite jedoch von einem Verwaltungs- und Vermögenshaushalt umfas-

37 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung vom 18.3.1986. In: Gesetzblatt des Landes NRW. S. 122 ff. Die Regelung sah kurzfristige Liquiditätshilfen, Hilfen zum Ausgleich von Fehlbeträgen in der Jahresrechnung und in engen Grenzen auch die Übernahme von Altschulden durch das Land (bailout) vor.

38 Zu dieser Einschätzung kam später auch das Innenministerium selbst: Arbeitsgruppe beim Innenministerium NRW: Bericht zur Situation der Ausgleichsstockgemeinden. Abgedruckt als Anlage zum Schreiben des IM NRW vom 11.9.1990

sendem, vom Rat zu beschließendem HSK abhängig.³⁹ Mit dieser Regelung beabsichtigte das Land sowohl die Freiheit kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten, indem es die Erarbeitung des HSK in die Hände der lokalen Mandatsträger legte, über die Bindung an die mittelfristige Finanzplanung den zu erzielenden Ausgleich nicht nur kurzfristig zu sichern und drittens für diese Hilfen eigene deutliche Maßnahmen zu fordern.⁴⁰ Mit Ausnahme der hälftigen Rückzahlungsverpflichtung erhaltener Bedarfszuweisungen war mit diesem § 17 Abs. 3 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 1987 der Rahmen gesteckt, innerhalb dessen sich strukturell alle weiteren Regelungen des Landes und anderer Bundesländer in der Folge bewegten.⁴¹

3.3 Einführung und Entwicklung in der Gemeindeordnung seit 1991

Die Regelung des GFG wurde in den Folgejahren, nunmehr wieder beschränkt auf Gemeinden kleiner 25.000 Einwohner und unter der verschärften Tatbestandsvoraussetzung „*sparsamster Wirtschaftsführung*“, weitergeführt. Bis zur Novellierung 1991 war die GO selbst hinsichtlich des Haushaltsausgleiches ein relativ stumpfes Schwert, welches zusätzlich Ausnahmen für finanzschwache Gemeinden vorsah.⁴² Die sich weiter verschlechternde finanzielle Lage der Gemeinden ließ innerhalb des Innenministeriums zunehmend den Gedanken Raum greifen, eine grundsätzliche Regelung des HSK über die GO herbeizuführen.⁴³ Das GFG wurde als Artikelgesetz gefasst und änderte in II gleichzeitig § 75 Abs. 2 der GO. Das GFG des Jahres 1991 sah in § 16 Abs. 2 nun letztmalig Bedarfszuweisungen zur Deckung von Fehlbeträgen vor.⁴⁴ Die ebenso ergänzte GO erwähnt das HSK nun erstmals sowohl in § 28 Abs. 1 h unter der Rubrik dem Rat pflichtig vorbehaltenen Entscheidungen und inhaltlich im Abschnitt Haushaltswirtschaft unter § 62 Abs. 3. Die vorstehend bemängelte „*soll-Formulierung*“ des Haushaltsausgleichs wird hiermit wieder in eine „*muss-Vorschrift*“ geändert und sieht bei

39 GFG des Landes NRW 1987 in der Fassung vom . In: Gesetzblatt des Landes NRW. S. 517

40 Diemert 2005, S. 78 ff.

41 Die Praxis der bedingten Bedarfszuweisungen mit hälftiger Rückzahlungsverpflichtung hat sich nach Ansicht des Innenministeriums bewährt (Held 1995, S. 60).

42 Körner 1990, S. 286

43 Bericht der Arbeitsgruppe beim IM NRW: Zur Situation der Ausgleichsstockgemeinden in NRW. 1990. Ursächlich für die deutliche Verschlechterung der finanziellen Lage war neben den Kosten der Wiedervereinigung auch der Wegfall der den Gemeinden zusätzlich zum FAG zufließenden Lohnsummensteuer (Held 1995, S. 60).

44 Mit Abschaffung des Ausgleichsstocks gewährte das Land NRW letztmalig Schuldendiensthilfen über 210 Mio. DM. Vgl. Held 2005

Verfehlen dieser Vorgabe zwingend die Aufstellung eines HSK vor. Jenes muss danach in Anlehnung an die Regelung des FAG 1987 wiederum den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt umfassen, den Ausgleich mittelfristig sichern und konkrete Maßnahmen benennen. Im Gegensatz zum FAG 1987 wird jedoch kein Zeitraum des Ausgleichs mehr genannt, die neue GO Norm ist in diesem Sinne schwächer. Ebenso sucht man eine Fortschreibungspflicht vergeblich. Einer besonderen Ermächtigung zur Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen bedarf es hingegen nicht. Eine Nichtgenehmigung des HSK hatte auch keine direkten Folgen auf den Haushaltsplan selbst. Eine feste Frist wurde Seitens des Innenministeriums bewusst offen gelassen, jedoch mit der Empfehlung versehen, „den Ausgleich mittelfristig zu erreichen“. ⁴⁵ Die zusätzliche Besonderheit dieser Gesetzesänderung liegt in der expliziten Aufführung der Bestellung eines Beauftragten in Satz 5 im Falle des Nichtgelingens der Konsolidierung, welche nach § 110 GO ohnehin als ultimatives Aufsichtsmittel zulässig wäre. Vor dem Hintergrund der dazumal durch das Innenministerium als günstig eingeschätzten wirtschaftlichen Lage der Gemeinden zeigt dieses juristisch nicht erforderliche Detail die Ernsthaftigkeit, mit welcher das Land die Kommunen nunmehr zur Konsolidierung zwingen wollte. ⁴⁶ Dieses Ziel brachte auch der Runderrlass des Innenministeriums vom 29.7.1991 zum Ausdruck, welcher erstmalig ausführlich Hinweise zu Inhalten, Zielen, Maßnahmen, Aufstellung und Genehmigung enthält, de facto die Handlungsspielräume der Kommunen jedoch weiter einschränkte. Die Novellierung der GO 1991 bringt eine entscheidende Änderung der HSK Rechtslage. Bis dato fiel die Aufstellung eines HSK als Bedingung der Bewilligung von Bedarfszuweisungen in das Ermessen des Gemeinderates, welcher nicht gezwungen war, selbige zu beantragen. Nunmehr greift diese Pflicht automatisch und zwingend bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen. Das Ermessen Seitens des Rates wird damit auf null reduziert und der Selbstverwaltungsspielraum durch die Novellierung der GO entscheidend eingeschränkt. Bestand in kommunalen Kreisen Hoffnung, über inhaltlich etwas geringere Vorgaben hierfür einen Ausgleich zu erhalten, erübrigte sich diese mit besagtem Runderlass.

Die erste entscheidende Änderungswelle dieser jungen GO Norm erfolgte mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.5.1994. ⁴⁷ Dieses sah umfangreiche Reformen auf den Gebieten bürgerchaftlicher Mitwirkungsrechte, Gleichstellung, Ausländer oder der kommunalen Wirtschaft, bürokratische Entlastungen der Gemeinden sowie die „Schaffung der

45 Erlass des IM NRW vom 27.9.1991

46 Vgl. Landtag NRW DrS. 11/802. Erläuterung der Landesregierung zum Gesetzentwurf des GFG 1991. S. 38

47 GVBl. NRW S. 270

technischen und organisatorischen Voraussetzungen einer modernen Haushaltswirtschaft“ vor.⁴⁸ Von nicht zu unterschätzender Bedeutung war die Abschaffung sämtlicher Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsicht bezüglich der Haushaltssatzungen. Es ist nicht auszuschließen, dass diese kommunalfreundlich gedachte Deregulierung mit ursächlich für den beispiellosen Anstieg der Kassenkredite war, denn eine rechtlich formalisierte Begrenzung des Kassenkreditrahmens existierte nun nicht mehr.⁴⁹ Die Rechtsaufsicht war und ist nunmehr gezwungen, den aufwändigen und weniger wirkungsvollen Weg über Beanstandungen etc. zu gehen, um diesbezüglich Einfluss zu nehmen.⁵⁰

Hinsichtlich der HSK bedeutete die Novellierung einige Verschärfungen, welche nach Ansicht des Innenministeriums notwendig waren, um das Unterlaufen der Altregelung zu verhindern.⁵¹ Das HSK wanderte nun in § 62 Abs. 4 GO. Lediglich eine rechtliche Klarstellung bedeutet Satz 3 mit der Erläuterung des Zieles der HSK. Neu und von rechtlicher Bedeutung ist hingegen die Einstufung des HSK als Bestandteil des Haushaltsplans nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 der GemHVO, welche am 14. Mai 1995 ebenfalls neu bekannt gemacht wurde und neben dieser Formalität in § 23 Abs. 2 auch inhaltliche Aussagen zum HSK traf.⁵² In den HSK hat die Gemeinde die Ausgangslage der Haushaltswirtschaft, die Ursachen der Fehlbeträge sowie konkrete Maßnahmen zur schnellstmöglichen dauerhaften Beseitigung der Defizite aufzuzeigen. Das HSK verliert damit seinen bisher relativ unverbindlichen Charakter und wird feste Grundlage der Haushaltswirtschaft und Finanzplanung.⁵³ Eine weitere indirekte Belastung der Gemeinde ergab sich aus der aufschiebenden Wirkung der HSK Genehmigung für die Bekanntmachung des Haushaltsplanes selbst, was praktisch eine haushaltslose Zeit mit den entsprechenden Konsequenzen bedeutete (§ 81 GO NRW).

Die folgenden Jahre brachten noch einmal eine Verschlechterung der kommunalen Finanzlage und eine Vermehrung der HSK Städte in NRW mit sich. Es zeigte sich, dass die ursprünglich als Notregelung im Falle einer verzögerten Haushaltsplanaufstellung gedachte Norm in § 81 GO zur vorläufigen Haushaltsführung im Zuge der Verbindung zur § 62 Abs. 4 GO eine über Erwarten und nicht nur kurzfristige starke Anwendung fand. Die

48 Pünder 2003, S. 49

49 Zur Motivation des Gesetzgebers siehe Henneke 1996, S. 794. Anders verfährt die SächsGemO in § 84 Abs. 2, welche Kassenkredite ab einer Höhe von 20 Prozent der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes für genehmigungspflichtig erklärt.

50 Henneke et aleri 2006, RN 56 zu § 34

51 Held 1995, S. 59 ff.

52 GVBl. 1995, S. 516

53 Vgl. Landtag NRW Drs. 11/802. Erläuterung der Landesregierung zum Gesetzentwurf des GFG 1991, S. 18 ff.

Nichtgenehmigungsfähigkeit einer Reihe vorgelegter HSK unterwarf die Städte indirekt den enorm einschränkenden Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung. Dieser Umstand zwang das Innenministerium mit Wirkung zum 1. Januar 1998 zu einer erneuten Änderung des Paragraphen über die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (nun § 75) und zu einer deutlichen Ausweitung des Regelungsinhaltes der HSK über die neuen hinzugefügten Absätze 7 und 8. Im bereits seit 1994 bestehenden Absatz 4 wird Satz 2 ergänzt, welcher den Haushaltsausgleich „zum nächstmöglichen Zeitpunkt“ vorsieht. Spezifiziert wird diese Vorgabe durch Absatz 4 Satz 5, nach welcher der Haushaltsausgleich spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr erreicht sein muss. Dies ist folglich eine bindende Genehmigungsvoraussetzung und bedeutet neben der inhaltlichen Verschärfung vor Allem die strukturelle Anbindung an die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinde. Unbestritten ist diese Kopplung sinnvoll, praktisch ist die mittelfristige Prognose der Einnahmen und Ausnahmen mit hohen Unsicherheiten behaftet und eröffnet einen weiten Beurteilungsspielraum. Die beabsichtigte Genehmigungsvoraussetzung läuft dadurch quasi leer. Die unerwartet starke Anwendung der vorläufigen Haushaltsführung auf die HSK Städte führte das Innenministerium zum eigentlichen Reformbedarf des Paragraphen, welchem es über den neuen Absatz 7 nachkam. Dieser modifiziert die allgemeinen Regelungen des § 81 GO für den Spezialfall Nichtgenehmigung des HSK, allerdings ohne besondere materielle Konsequenzen für die Gemeinden. Erstmals wandert nun auch eine inhaltliche Bestimmung der HSK in die Gemeindehaushaltsverordnung. Nach § 23 Abs. 2 GemHVO hat das HSK konkrete Maßnahmen zu enthalten, mit Hilfe derer der Haushaltsausgleich langfristig sichergestellt wird. Die in 1998 novellierte GO Regelung mit besonderer Berücksichtigung der Städte ohne genehmigtes HSK und folglich ohne genehmigten Haushalt veranlasste das Innenministerium im Jahre 2003 zu einer weiteren Spezifizierung und Konkretisierung der diesbezüglichen Rechtslage. Im Runderlass vom 4. Juni 2003 gab es erstmals spezielle „Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes HSK“ Weitere sollten in 2004 und 2005 folgen, die sich insbesondere der Problematik Personalkosten, respektive Beförderungen in Notlagengemeinden annahmen.

3.5 Das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKFG)

Eine weitere grundlegende, wenn auch bezogen auf das HSK nur indirekt intendierte Weiterentwicklung, bahnte sich spätestens seit 2003 über die Reform

des kommunalen Haushaltswesens an, in welcher NRW Vorreiter war. Dieses bedeutet eine strukturelle Umgestaltung der Haushaltspläne in eine Drei-Komponenten-Rechnung mit Ergebnis-, Finanz- und Vermögensplan sowie deren Abrechnung in der Jahresrechnung. Zusätzlich bedeutet das Neue Gesetz über ein Kommunales Finanzmanagement (NKFG) einen Wandel des Rechnungstoffes, welcher nunmehr nicht nur Zahlungsbewegungen, sondern in der Ergebnisrechnung vollständige Ressourcenveränderungen ausweist. Die im November 2003 durch die Innenministerkonferenz beschlossene und in NRW am 16. November 2004 durch das NKFG mit Wirkung zum 1. Januar 2005 umgesetzte kommunale Haushaltsreform bedeutet solch gravierende Änderungen der bestehenden Rechtslage, dass auch das Rechtsinstitut HSK von dieser Reform nicht unberührt bleiben konnte. Inwieweit die Integration sämtlicher auch nicht Zahlungsbasierter Vorgänge in die Ergebnisplanung die materiellen Anforderungen an den Haushaltsausgleich tatsächlich erhöht, ist Gegenstand umfangreicher Diskussion und kann allgemeingültig kaum beantwortet werden, denn langfristig führen auch bei kameralistischer Rechnung Abschreibungen und Rückstellungen zu Auszahlungen.⁵⁴ Der Unterschied besteht hingegen in der Pflicht, diese Aufwendungen bereits im laufenden Haushaltsjahr zu erwirtschaften. Der in § 75 Abs. 2 NKFG weiterhin zwingend vorgesehene Haushaltsausgleich knüpft an die Ergebnisplanung und -rechnung an, bedeutet nunmehr jedoch zumindest die Deckung der Aufwendungen durch die Erträge.⁵⁵ Der Saldo der Ergebnisrechnung fließt in die Passivposition Allgemeine Rücklage (vergleichbar dem Eigenkapital) ein. Durch das NKFG wird das HSK zuerst einmal formal aufgewertet, indem ihm ein eigener § 76 eingeräumt wird.

Die Tatbestandsvoraussetzung zur pflichtigen Erstellung eines HSK bezieht sich auf die Verringerung der allgemeinen Rücklage, welche durch einen

54 Die Unterschiede zwischen Doppik und Kameralistik bezüglich der Komplexität des Haushaltsausgleiches sind vereinfacht dargestellt vom Verhältnis der Größen Nutzungsdauer, Tilgung, Abschreibung und Finanzierung der Vermögenspositionen abhängig. Die gegenwärtigen Pensionsleistungen werden auf kommunaler Ebene meist durch Versorgungsfonds bereits berücksichtigt, für die Zukunft müssen zusätzliche Rückstellungen gebildet werden. Vgl. Fudalla; Wöste 2005, S. 8 f. Bauer und Maier (2004) stellen in der Tendenz sogar eine Erleichterung des Haushaltsausgleiches fest.

55 § 75 Abs. 3 NKFG verringert die materielle Schärfe des Haushaltsausgleiches durch die Option, in der Eröffnungsbilanz eine Ausgleichsrücklage anzulegen, aus welcher Fehlbeträge der Ergebnisrechnung gedeckt werden können. Dies kann für wirtschaftlich schwache Gemeinden jedoch nur eine mittelfristige und nur eine scheinbare Lösung darstellen. Die Ausgleichsrücklage dient dem Ausgleich von Einnahmeschwankungen zwischen den Haushaltsjahren und damit der mittelfristigen Stabilisierung der Wirtschaftslage. Sie war bereits in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 bekannt.

negativen Saldo der Ergebnisrechnung verursacht wird.⁵⁶ Voraussetzung ist jedoch nicht mehr das alleinige Nichterreichen des Haushaltsausgleichs nach § 75 Abs. 2 NKFG, sondern die Verringerung der allgemeinen Rücklage über einen bestimmten Schwellenwert hinaus. Das NKFG gesteht somit erstmals eine Bagatellgrenze des nicht erreichten Haushaltsausgleichs zu, unterhalb derer, der Mittels des HSK verursachte schwere Eingriff in die Selbstverwaltung noch nicht stattfindet. § 76 Abs.2 NKFG kennt drei Tatbestände der Verringerung der allgemeinen Rücklage (verursacht durch einen negativen Saldo der Ergebnisrechnung), welche automatisch ein HSK nach sich ziehen: Zum Ersten ist dies die binnen eines Haushaltsjahres erfolgte Verringerung um mehr als ein Viertel, zum Zweiten die in zwei folgenden Haushaltsjahren erfolgte Verringerung um mehr als fünf Prozent und zum Dritten der gesamte Verzehr der allgemeinen Rücklage innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung.

Diese Tatbestände scheinen auf den ersten Blick relativ großzügig, werden jedoch entscheidend gemindert durch § 75 Abs. 4 Satz 2 NKFG, nach welchem jede Verringerung der allgemeinen Rücklage einer kommunalaufsichtlichen Genehmigung bedarf. Diese kann selbstredend wieder mit Bedingungen und unter Auflagen erteilt werden, welche ohne Frage auch die Aufstellung eines HSK beinhalten kann. Einen Sonderfall stellt § 75 Abs. 7 NKFG dar, welcher ein HSK verpflichtend fordert, sofern die Gemeinde nach Aufstellung der Bilanz als überschuldet gilt.⁵⁷ Die weiteren Regelungen des § 76 NKFG entsprechen der bekannten Rechtslage, nach welcher das HSK der Genehmigung bedarf und der Ausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung vorgesehen sein muss. Die Pflicht zur Fortschreibung ergibt sich analog aus § 76 Abs. 1 NKFG, welcher in jedem Haushaltsjahr neu geprüft wird.

Im Zuge des NKFG musste auch die GemHVO an das neue Haushaltsrecht angepasst werden.⁵⁸ Das HSK bleibt Bestandteil des Haushaltsplanes. Nähere inhaltliche Aussagen finden sich nun in § 5 wieder, wobei die Formulierung des Absatzes 2 aus § 23 der Altfassung fast wortgleich übernommen

56 Der Tatbestand könnte auch am Saldo der Finanzrechnung ansetzen, doch entspricht hier der Rechnungsstoff nicht dem vollständigen Ressourcenverbrauch und sagt diese Zahl daher nicht genug über die tatsächlichen Verhältnisse aus. Ebenso wäre denkbar, den Tatbestand an eine gewisse Mindesteigenkapitalquote zu binden, doch lässt sich diese betriebswirtschaftlich valide nicht allgemeingültig bestimmen. § 75 Abs. 7 NKFG ist lediglich eine ultima ratio des Eigenkapitals. Der Saldo der Ergebnisrechnung stellt damit nicht nur den einzig brauchbaren, sondern auch über den Inhalt dieser Rechnung einen geeigneten Indikator der wirtschaftlichen Verhältnisse dar.

57 Dieser Fall kann in Anbetracht der Regelungen des § 76 Abs. 1 NKFG höchstens bei der Eröffnungsbilanz auftreten, dürfte allerdings auch dort eher ein theoretisches Problem sein.

58 GVBl. NRW Nr. 41 vom 24. 11. 2004, S. 644

wurde. Zur Neufassung der GemHVO und damit auch zu § 5 veröffentlichte das Innenministerium umfangreiche Erläuterungen. Auch weiterhin soll es unabhängig von den inhaltlichen Vorgaben und Erläuterungen keine einheitlichen HSK-Muster geben, um die örtliche Kreativität nicht unnötig einzuschränken und die sehr differenzierten örtlichen Problemlagen berücksichtigen zu können.

Die §§ 75 und 76 NKFG bedeuten für das HSK eine neue Stufe der Formalisierung. Erstmals lässt sich nun durch die festgesetzten Schwellenwerte eine aus Sicht des Innenministeriums das HSK notwendig machende Schiefelage städtischer Finanzen nach § 76 Abs. 2 NKFG exakt berechnen. Dieser neue Umstand erhöht für alle Beteiligten die Transparenz und kann das aufwändige Verfahren der HSK Aufstellung schon bei Minimaldefiziten verhindern, wie es in der alten Regelung vorgesehen war. Gleichzeitig sichert sich die Kommunalaufsicht über § 75 Abs. 4 NKFG weiterhin die Option, auch bei drohenden Engpässen vorsorglich einzugreifen. Diese Verbesserungen werden jedoch nicht durch das NKFG ermöglicht, sondern wären auch in der kameralistischen Haushaltsrechnung möglich gewesen. Der Gesetzgeber hat mit dem NKFG jedoch die Möglichkeit genutzt, den mit der Reform allseits beabsichtigten betriebswirtschaftlichen Anspruch, Steuerbarkeit und Transparenz auch auf das HSK anzuwenden. Gleichzeitig wurden die Tatbestände über die Einführung der Bagatellgrenze und der Ersatzdeckung über die Ausgleichsrücklage jedoch auch gemindert.

Nach rund zwanzig Jahren HSK in NRW lässt sich feststellen, dass dieses eine bemerkenswerte, wenn auch nicht positiv stimmende, Verbreitung erfahren hat. Initiiert als Anreiz der Haushaltskonsolidierung, entwickelte es sich zur Sanktion und ist heute eine übliche und nicht mehr wegzudenkende Institution des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts, welche eine Vielzahl anderer Bundesländer bereitwillig aufnahmen. In den vergangenen zwanzig Jahren sind nicht nur Häufigkeit, sondern auch Formalisierung der HSK beständig gestiegen. Diese Formalisierung drückt sich aus in der Stellung der Regelung im Gesetz, ihrer inhaltlichen Tiefe und deren Rechtsfolgen. Bis zur grundlegenden Umgestaltung im Zuge des NKFG konnte die HSK Rechtsetzung als eine beständige nachträgliche Legitimierung der Rechtspraxis und Anpassung an die kommunale Haushaltslage durch die oberste Kommunalaufsicht gedeutet werden. Den zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen begegnete der Staat über eine Verschärfung der Konsolidierungsmaßstäbe und damit in vielen Städten materiellen Beendigung kommunaler Selbstverwaltung. Inwieweit die HSK tatsächlich einer weiteren Verschlechterung der kommunalen Finanzlage in NRW entgegenwirken konnten, lässt sich nicht quantifizieren. Sie waren zumindest nicht erfolgreich hinsichtlich einer substanziellen finanziellen Gesundung

der Kommunen, die sich nicht allein in positiven Finanzierungssalden, wie 2007 wieder erreicht, sondern in einem spürbaren Rückgang der Gesamtverschuldung und besonders der Kassenkredite ausdrücken muss. Die seit Anfang der neunziger Jahre aufgelaufenen Fehlbeträge haben seit Langem ein Niveau erreicht, das vielerorts endogene Sanierungsanstrengungen der Kommunen aussichtslos erscheinen lassen muss. Es besteht zumindest Anlass der Vermutung, dass das Instrument HSK auch in Folge der überaus weiten Verbreitung seine Sanktionswirkung damit verloren hat. Die nächste Eskalationsstufe des „*beratenden Sparkommissars*“ wurde 2005 in Waltrop eröffnet. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Aufsichtsmittel keine vergleichbare Verbreitung erfahren wird.

4 Die kommunalrechtlichen Entwicklungen in den Bundesländern

Das HSK blieb nur für kurze Zeit ein Unikat der GO NRW. Bis zum heutigen Tag führten zehn weitere Flächenländer dieses Institut in die GO oder die FAG ein. Dieses Kapitel legt die Entwicklungen in den Bundesländern dar und nimmt darauf aufbauend einen Vergleich des Rechtsstandes vor.

4.1 Baden-Württemberg

Im Land Baden-Württemberg existiert das HSK auf Ebene einer Verordnung seit dem Jahr 1994. Es war geplant, die umfangreichen Änderungen der Haushaltswirtschaft im Zuge der kommunalen Haushaltsreform für eine gesetzliche Verankerung des HSK zu nutzen. Die Referentenentwürfe vom 15.11. und 21.12.2007 sahen das HSK in einem neuen Absatz 3 des § 80 der GO und in § 24 Abs. 5 und 6 GemHVO-Doppik vor. Letztlich konnte sich das Innenministerium nicht durchsetzen.

Die Fassung der GO vom 24. Juli 2000 beinhaltet in § 80 Abs. 2 einen pflichtigen Haushaltsausgleich bezogen auf den Gesamthaushalt, knüpft an den Tatbestand des Haushaltsfehlbetrages jedoch keine gesetzlich verankerte Rechtsfolge.⁵⁹ Auch die GemHVO vom 7. Februar 1973 in ihrer aktuellen Fassung vom 10. Juli 2001 zeigt bei Verstoß gegen den Haushaltsausgleich nach § 22 keine besonderen Konsequenzen auf.⁶⁰

Das Land Baden-Württemberg führt in § 13 FAG den kommunalen Ausgleichsstock, ausgestattet mit FAG Mitteln im Wege des Vorwegabzugs nach § 3a Nr. 1. Aus diesem können Gemeinden in Ausnahmefällen Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Haushaltes gewährt werden. Innen- und Finanzministerium äußerten sich bereits in der VwV Ausgleichsstock vom 20. Dezember 1985 zu den Voraussetzungen und ergänzte diese mit

59 GBl. 2000, S. 581

60 GBl. 2001, S. 466

der Neufassung vom 9. Februar 1994.⁶¹ Voraussetzung der Gewährung im Einzelfall waren und sind angemessene Ausschöpfung der Einnahmen und sparsame Wirtschaftsführung.⁶² Die Leistungen des Ausgleichsstockes sind im Regelfall auf besonders leistungsschwache Gemeinden bis zu 20.000 Einwohnern beschränkt, wobei nur ein sehr geringer Anteil der Mittel als Fehlbedarfszuweisung gewährt wird.⁶³ Die aktuelle VwV Ausgleichsstock datiert vom 15. März 2002, geändert am 19. September 2005.⁶⁴ Die Zuweisungsvoraussetzungen wurden mit den Formulierungen Ausnutzung „*aller Einnahmemöglichkeiten*“ und „*jeder Sparmöglichkeit*“ noch einmal verschärft, ein HSK jedoch explizit nicht gefordert. Die Zuweisung kann auch zur außerordentlichen Tilgung von Krediten gewährt werden, wenn damit eine nachhaltige Konsolidierung möglich ist. Die Mittel des Ausgleichsstockes werden auf die Regierungsbezirke proportional verteilt und deren Vergabe durch einen Ausschuss gelenkt.

Seit jeher ist die Kommunalaufsicht verpflichtet, den Grundsatz dauernder Leistungsfähigkeit in die Beurteilung der kommunalen Finanzlage einzubeziehen und bei Gefährdung Hinweise oder Anordnungen zu geben. Mit der VwV Haushaltssicherung vom 6. Juli 1994 veröffentlichte das Innenministerium eine allgemeingültige Vorlage, nach welchem die Rechtsaufsichtsbehörden die wirtschaftliche Lage der Kommunen und die daraus abzuleitenden Maßnahmen zu beurteilen hatten.⁶⁵ In dieser VwV wird das HSK erstmals konkretisiert. Die VwV gab eine Reihe Möglichkeiten vor, die beginnend mit Hinweisen, Kürzungen von Kreditgenehmigungen und weiteren Auflagen, die Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes steigern sollten. Ebenso wurde ein verbindlicher, begründeter Maßnahmenkatalog gefordert, welcher den Haushaltsausgleich aus laufenden Einnahmen im Folgejahr und mittelfristig positive Zuführungsraten bewirken sollte. Diese VwV wurde durch mehrere Erlasse in den folgenden Jahren ergänzt und konkretisiert, ist zwischenzeitlich jedoch ausgelaufen.

Mit der grundlegenden Reform des ersten Abschnittes im dritten Teil der GO über die Haushaltswirtschaft ändert der Gesetzgeber auch die Regelungen des Haushaltsausgleiches. Nach langer Diskussion wird die Doppik als alleiniger Rechnungsstil zugelassen. Das Innenministerium war gewillt, in diesem Zuge in den § 80 Abs. 3 GO, welcher den Haushaltsausgleich regelt,

61 GABl. 1985, S. 245; GABl. 1994, S. 98

62 Finanzministerium 2006, S. 42 f.

63 Finanzministerium 2006, S. 42 f. Gleichzeitig sind jedoch eine Reihe besonders strukturschwacher Gemeinden dauerhaft von Leistungen des Ausgleichsstockes abhängig.

64 GABl. 2002, S. 382

65 GABl. 1994, S. 546

das HSK als Konsequenz einzuführen.⁶⁶ Der Referentenentwurf vom 27. November 2007 sah in Angesicht der kommunalen Kritik gemilderte Ausgleichsvorgaben vor. So wäre ein HSK unter Anderem erst dann aufzustellen gewesen, wenn im letzten Jahre der Finanzplanung der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushaltes die Höhe der Tilgung unterschritten hätte. Der Ausgleichszeitraum des HSK betrüge dann längstens fünf, im Kontext der Haushaltsreform sogar acht Jahre.⁶⁷

Diesem Ansinnen standen die kommunalen Verbände dennoch sehr ablehnend gegenüber, da sie befürchten, im Zuge der Haushaltsreform könnte die Masse der Kommunen betroffen sein. Gleichzeitig verwiesen sie auf die ausreichende bewährte Regelung auf dem Verordnungswege. Das Innenministerium plante daher von Anbeginn einen sehr langen Übergangszeitraum und großzügige Regelungen der HSK verursachenden Tatbestände ebenso wie eine „soll“ Formulierung des Haushaltsausgleiches. Dementsprechend lang zog sich auch die politische Diskussion im Land hin, die letztlich, wie der in Januar 2009 beschlossene Gesetzentwurf zeigt, zu Gunsten der kommunalen Verbände ausfiel. Der Haushaltsausgleich wird nach § 80 Abs. 2 GO allein auf den ordentlichen Saldo des Ergebnishaushaltes bezogen. Der Umstellungszeitraum ist nach jetzigem Stand bis 2016 vorgesehen, was im Bundesländervergleich die längste Frist ist. Der Haushaltsausgleich unter dem neuen Regime der Doppik kann damit längstes bis zum Jahr 2019 aufgeschoben werden.⁶⁸ Allerdings steht es der Kommunalaufsicht im Rahmen der Sicherung dauernder Leistungsfähigkeit der Kommunen natürlich frei, auch ohne explizite Norm ein HSK zu fordern. Das Innenministerium beabsichtigt, den durch die Gemeinde nur schwer zu beeinflussenden jährlichen Schwankungen der Einnahmen zwischen den einzelnen Haushaltsjahren Rechnung zu tragen und Bürokratisierungseffekte zu vermeiden.⁶⁹

Die GemHVO-Doppik ist zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht beschlossen. Der Referentenentwurf vom 21.12.2007 sieht das Haushaltsstrukturkonzept als Pflichtanlage vor. Das Innenministerium versuchte, den Widerständen der Kommunen gegen die Haushaltsreform an sich und die Normierung des HSK durch äußerst großzügige Regelungen des Haushaltsausgleichs in § 24 GemHVO-Doppik zu begegnen. In Verbindung mit den Normkonkretisierenden Inhalten des § 24 Abs. 5 GemHVO-Doppik muss das HSK die Ursachen des Defizits und Maßnahmen aufzeigen, Mittels derer der Haushaltsausgleich nachhaltig in spätestens fünf Jahren (in der

66 Baden-Württemberg wählt den Begriff Haushaltsstrukturkonzept.

67 Vgl. Art. 13 Abs. 5 Entwurf

68 Vgl. Erläuterung zum Gesetz vom, S. 48

69 Erläuterung des Innenministeriums zum Referentenentwurf GO vom 8. 8. 2005

Umstellungsphase acht Jahre) wieder erreicht wird. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Regelungsentwürfe die politische Diskussion überstehen. Das HSK ist der Rechtsaufsicht gemeinsam mit dem Haushaltsplan vorzulegen und ist Bedingung dessen Bestätigung. Die kommunalen Verbände traten der gesetzlichen Einführung repressiver HSK auf politischer Ebene mit der Befürchtung entgegen, mittelfristig einer massenhaften Ausbreitung und Einengung der kommunalen Handlungsspielräume gegenüber zu stehen. Sie übersahen dabei jedoch die betont sachlichen neuen doppischen Ausgleichsregeln ebenso wie die bereits bestehende Option, repressive HSK auf dem Ordnungswege zu fordern, die nun lediglich eine gesetzliche und damit begrüßenswerte Formalisierung erfahren soll.

Mit der Einführung der Doppik versuchte das Land Baden-Württemberg nicht nur, den Haushaltsausgleich betriebswirtschaftlich fundiert neu zu fassen, sondern parallel und konsequent das HSK in die GO und GemH-VO einzuführen. Die HSK wurden, obgleich seit 1994 vorhanden, in Baden-Württemberg bis dato selten von der Rechtsaufsicht gefordert. Das Ziel, ein transparentes, verbindliches und zwingendes Planungsinstrument für Gemeinden und Kommunalaufsicht über die GO zu schaffen, wurde nicht erreicht. Kommunen und Kommunalaufsicht sind daher bezüglich der HSK auf den wenig transparenten und für die Kommunalaufsicht suboptimalen Ordnungsweg angewiesen. An den Fehlbedarfszuweisungen nach FAG sind keine Änderungen geplant. Sie sind jedoch auch lediglich eine Randerscheinung.

4.2 Bayern

Das bayerische Kommunalrecht enthält auf gesetzlicher Ebene der GO und des FAG keine Ausführungen über das HSK. Verankert ist das HSK hingegen als optionale Voraussetzung zur Beantragung von Bedarfszuweisungen nach FAG in weiterführenden Verordnungen.

Die Gemeindeordnung wurde letztmalig durch Gesetz vom 10. April 2007 hinsichtlich der Haushaltsreform geändert, welche in Art. 61 Abs. 4 GO im Freistaat als Optionsmodell eingeführt wird.⁷⁰ Der Haushaltsausgleich ist nach Art. 64 Abs. 3 GO eine „*muss*“-Regelung. Ein Haushaltsfehlbetrag ist somit ein Gesetzesverstoß der Gemeinde, welcher durch die Kommunalaufsicht zu ahnden ist. Der bayerische Gesetzgeber hat in seiner Novellierung der GO vom 26. Juli 1997 das bis dahin geltende ermessensfreie

70 GVBl. 2007, S. 271

Legalitätsprinzip durch das Opportunitätsprinzip ersetzt.⁷¹ Diese Änderung bestätigte hingegen nur das praktische Vorgehen der Aufsichtsbehörden und verdeutlicht den in der bayerischen GO in Art. 108 besonders verankertem Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens. Neu eingefügt als spezielle Ausprägung des Zieles der Sicherung dauernder Leistungsfähigkeit ist das Überschuldungsverbot in Art. 61 Abs. 1 Satz 2 GO, dessen Bedeutung im Kontext der Doppik noch steigt.⁷² Auch an diesen Tatbestand knüpft das Gesetz keine spezifische Rechtsfolge. Im Freistaat Bayern existieren keine allgemeinen Regelungen oder Vorgaben zur Steuerung der kommunalen Konsolidierungsbemühungen. Es ist Intention des Innenministeriums, diese in Einzelfällen notwendige Steuerung durch die Kommunalaufsicht nicht einzugrenzen oder zu formalisieren, sondern im Kontext der örtlichen Verhältnisse erfolgen zu lassen. Das HSK wird als verzichtbar angesehen, da die Rechtsaufsicht über die Kreditgenehmigung Einwirkungsmöglichkeiten zur Mitgestaltung der Haushaltspläne besitzt.

Die aus dem Jahre 2000 stammende Fassung der Kommunalen Haushaltsverordnung (KommHVO), welche für die kameral buchenden Kommunen weiterhin gültig ist, beinhaltet in § 22 über den Haushaltsausgleich keine Aussagen über Konsequenzen etwaiger Rechtsverstöße.⁷³ Ein Fehlbetrag musste nach § 23 KommHVO im Regelfall spätestens im zweiten folgenden Haushaltsjahr ausgeglichen werden. Die Paragraphen 22 und 23 wurden in der jüngsten Novellierung vom 5. Oktober 2007 nicht berührt.

Die KommHV-Doppik vom 5. Oktober 2007 bezieht den Haushaltsausgleich systemkonform nach § 24 Abs. 1 auf den Ergebnishaushalt. Die nunmehr vorgesehene „soll“-Regelung steht nicht zwingend im Gegensatz zum pflichtigen Haushaltsausgleich nach Art. 64 Abs. 3 GO. Zum einen ist auch eine „soll“-Vorschrift im Regelfall verbindlich, zum zweiten ist die graduelle Entschärfung des Ausgleichsgebot im Kontext der Umstellung zu sehen und letztlich geht auch das Innenministerium offen davon aus, die Doppik Regelungen mittelfristig nach ersten Erfahrungen weiterentwickeln zu müssen.⁷⁴ Zum anderen räumt dieses Regelungsniveau der Rechtsaufsicht ein gewisses Ermessen ein und knüpft damit an die Novellierung der GO aus 1997 an. Das Innenministerium vermeidet auffällig weitere Sanktionen, wie es das HSK wäre, selbst im Falle der Ausbuchung mehrjährig vorgetragener Defizite aus dem Eigenkapital nach den Absätzen 4 und 5. Diese Regelung ist als solche außergewöhnlich großzügig im Bundesländervergleich

71 Lissack 2001, S. 204

72 Gesetzentwurf der Staatsregierung. DRS 15/603 vom 20.09.2006

73 GVBl. 2000, S. 799

74 Gesetzesbegründung in Landtags Drs. 15/6303

und erschwert die Bemühungen der Rechtsaufsicht, den Haushaltsausgleich notfalls zu erzwingen.

Der Freistaat Bayern gewährt den Kommunen nach Art. 11 FAG seit jeher Bedarfswweisungen zum Ausgleich besonderer Härten und ebenso zum Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen.⁷⁵ Diese Leistungen können auch als rückzahlbare Überbrückungshilfen gewährt werden. Die Voraussetzungen der Gewährung von Bedarfswweisungen sind ausgesprochen streng und sachlich beschränkt. So erhalten Gemeinden diese nur zum Ausgleich von Fehlbeträgen in Folge unvermeidbarer, durch sie selbst nicht zu vertretender Ereignisse und der vorherigen Ausschöpfung aller eigener Einnahmemöglichkeiten und sparsamer Haushaltsführung. Bezüglich auszuschöpfender Einnahmen gibt das Innenministerium konkrete Bereiche, so z. B. Hebesätze der Realsteuern, Gebühren oder Beiträge vor. Freiwillige Leistungen müssen nicht vollständig abgebaut werden, dürfen jedoch nicht überdurchschnittlich hoch sein.⁷⁶ Die Vorgaben des Innen- und Finanzministeriums sind als solche sehr eng, da sie eine Notwendigkeit zur Gewährung vornehmlich im Falle von unvorhersehbaren Gewerbesteuerbrüchen oder Naturkatastrophen, nicht jedoch im Falle struktureller Defizite sehen. Zur Verteilung der Mittel wird ein Verteilerausschuss aus Vertretern der Ministerien sowie der Kommunen herangezogen.⁷⁷ Diese Voraussetzungen der Ausgabenreduzierung und Einnahmenmaximierung formell niederschreiben, zu beschließen und verbindlich umzusetzen eröffnet die VwV der Kommunalaufsicht die Option, ein HSK zu fordern. Dies soll jedoch bewusst nicht der Regelfall sein, sondern eher der stärkeren Lenkung schwieriger Konsolidierungsfälle dienen.

Im Jahr 2006 setzten Innen- und Finanzministerium gemeinsam mit den kommunalen Verbänden ein Pilotprojekt Konsolidierungshilfen auf, welches erstmals das HSK, hier Haushaltskonsolidierungskonzept genannt, als Regelfall vorsieht. Dieses Projekt soll in einem Zeitraum von vier Jahren und ausgestattet mit Anfangs sieben Millionen Euro auf Basis Art. 11 FAG einem festgelegten Kreis von Gemeinen mittelfristig Konsolidierungsanreize geben, die bisher im FAG eben nicht enthalten waren. Die potentiell in Frage kommenden Gemeinden wurden durch die kommunalen Verbände vorgeschlagen und durch die Arbeitsgruppe ausgewählt. Es handelt sich sämtlich um kleine Kommunen zwischen 1.000 und 20.000 Einwohnern. In Folge der in 2008 aufgestockten Mittel und des großen Interesses von Seiten der Politik und der kommunalen Verbände wurde der Kreis der Pilotkommunen von ursprünglich 14 auf nunmehr 32 ausgeweitet. Innen- und

75 GVBl. 2008, S. 136

76 Bayerischer Landtag, Drs. 15/451 vom 12. 03. 2004

77 Bayersches Staatsministerium der Finanzen 2006, S. 44

Finanzministerium betonen umso stärker den Charakter des Projektes als Versuch. Die geforderten Eigenanstrengungen sind in einem durch die Rechtsaufsicht zu genehmigendes HSK festzusetzen. Sie müssen geeignet sein, binnen vier Jahren eine strukturelle Verbesserung zu bewirken. Einige Kommunen daher auf Anträge verzichtet. Die Konsolidierungshilfen werden in jährlichen Raten ausgezahlt, die durch die Arbeitsgruppe anhand der verfügbaren Mittel und der HSK Umsetzung verteilt werden. Widerspricht die Kommune in ihren Handlungen oder Ratsbeschlüssen den HSK Maßnahmen, können die Zuweisungen zurückgefordert werden.

Das Projekt soll die enge Fassung der Fehlbedarfszuweisungen des FAG ausgleichen und strukturell schwachen Gemeinden Sanierungsanreize geben. Der Freistaat kommt damit einer langjährigen Forderung der kommunalen Verbände nach, Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Das Projekt kann und soll jedoch gleichzeitig kein Entschuldungsprogramm der bayrischen Gemeinden sein, obgleich die Kommunen die Zuweisungen vorrangig zur Tilgung einsetzen sollen. Dennoch handelt es sich nicht um eine Schuldenübernahme, sondern um eine Hilfe zum Haushaltsausgleich. Bei näherer Betrachtung entsprechen dieses Vorgehen und die Beteiligung der kommunalen Verbände der langjährigen Praxis der Fehlbedarfszuweisungen in vielen Ländern. Der Begriff Fehlbedarfszuweisungen wird jedoch ebenso vermieden, wie bewusst keine VwV erlassen wurde. Die Abstimmung erfolgt formlos in einer Arbeitsgruppe direkt mit den kommunalen Verbänden. Das Pilotprojekt Haushaltskonsolidierung versucht vorerst nur punktuell, zwei deutliche Schwächen des bayerischen Kommunalrechts auszugleichen. Zum einen die fehlende Sanktion der Gemeindeordnung und zum anderen die fehlenden Konsolidierungsanreize nach FAG. Damit begibt sich auch der Freistaat Bayern auf den viel beschrittenen Weg Anreiz gesteuerter HSK. Die ersten Hilfen wurde Ende 2007 ausgezahlt. Belastbare Aussagen über den Erfolg sind daher erst mittelfristig zu erwarten.

Allgemeine Regelungen zum HSK existieren im Freistaat Bayern sowohl im Bereich der repressiven als auch der Anreiz gesteuerten HSK nach FAG nicht. Sowohl Gesetzgeber als auch Innenministerium sehen bestehende strukturelle Defizite offensichtlich in der Haushaltswirtschaft der Gemeinden begründet. Sie engen die Steuerungsmöglichkeiten der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden in der Begleitung der kommunalen Konsolidierung nicht ein und entlassen die Gemeinden ebenso wenig aus der eigenen Konsolidierungsverantwortung. Mit dem Pilotprojekt kann mittelfristig diesbezüglich ein Bewusstseinswandel einhergehen.

4.3 Brandenburg

Die GO des Landes Brandenburg wurde am 18.10.1993 bekannt gemacht und enthielt bereits in dieser ersten Fassung in § 74 Abs. 4 GO das HSK.⁷⁸ Zwischenzeitlich wurden die Regelungen über die kommunalen Körperschaften Gemeinde, Amt und Landkreis in einer Kommunalverfassung konsolidiert, welche bezüglich der Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2008 Gültigkeit erlangte und mit den restlichen Teilen nach der Kommunalwahl am 28. September 2008 in Kraft trat.⁷⁹

Konsequent machte bereits die erste Fassung der GO in § 77 Abs. 2 das HSK bei Vorliegen zum Bestandteil des Haushaltsplans. Diese Rechtsstellung bringt zum einen dessen Bedeutung für die kommunale Haushaltswirtschaft zum Ausdruck und verbindet zum anderen die Genehmigung des HSK mit der Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung in Gänze.⁸⁰ Der Haushaltsausgleich nach § 74 Abs. 3 GO war und ist eine „*muss*“-Vorschrift. Dessen Verfehlen ist eine Rechtswidrigkeit der Gemeinde, welche zwingend das HSK und eine Beanstandung durch die Rechtsaufsicht nach sich zieht. Eine längstmögliche Ausgleichfrist war und ist nicht genannt, der schnellstmögliche Ausgleich ergibt sich jedoch aus § 74 Abs. 3 GO. Die GO weist die Beschlussfassung über das HSK in § 35 Abs. 2 Nr. 16 ausdrücklich dem Gemeinderat zu. Diese Befugnis ist nicht übertragbar, was sich allerdings schon als Annexkompetenz aus der Haushaltsverantwortung des Rates nach § 39 GO ergibt. Über die Organzuständigkeit soll ferner die Selbstbindung des Gemeinderates symbolisiert werden.⁸¹ Das Ministerium des Innern veröffentlichte mit Runderlass vom 21.12.1993 quasi gleichzeitig mit der Bekanntmachung der GO nähere Ausgestaltungen über Aufstellung, Genehmigung und inhaltliche Anforderungen der HSK.⁸² In diesem Erlass findet sich als „*soll*“-Vorschrift auch die Bindung des HSK an die mittelfristige Finanzplanung. Konsolidierungsansätze sah das Innenministerium hauptsächlich im Bereich der Personalkosten, die es zusätzlich zur früheren Anmahnung in Runderlass 69 aus 1993 an dieser Stelle noch einmal verstärkte.

Mit Runderlass Nr. 2/1995 veröffentlichte das Innenministerium die Beurteilungskriterien der Haushaltssatzung und des Haushaltsausgleiches und erläuterte somit den Tatbestand des verfehlten Haushaltsausgleiches aus-

78 GVBl. I 1993, S. 398

79 GVBl. I 2007, S. 286, Rundschreiben vom 11. Juni 2008

80 Schuhmacher 2003, Kommentar zu § 77 S. 6. Die GemHVO schließt sich in der neu verkündeten Fassung vom 26.6.2002 in § 2 Abs. 1 Nr. 4 dieser Regelung an. GVBl. S. 414

81 Muth 1995, S. 379

82 Runderlass Nr. 121/1993 vom 21.12.1993

föhrlich.⁸³ Der Erlass gab Gemeinden und Rechtsaufsicht auch vor Verfehlen des Haushaltsausgleiches klar definierte Kriterien an die Hand, die auf einen nicht mehr gesunden Haushalt schließen lassen und die Aufstellung eines HSK zur Folge haben sollten. Besonders widmet sich das Innenministerium hierbei den Ausgleichsmöglichkeiten durch Ersatzdeckungsmittel, die zu einem nur noch formellen Ausgleich föhren.

Erlass 2/1995 wurde abgelöst durch Runderlass Nr. 5/2000 vom 23.2.2000. Dieser stand nunmehr einzig unter dem Titel Aufstellung, Ausgestaltung und Genehmigung von HSK und passte die Rechtslage an die Entwicklungen der vergangenen Jahre an. Kurzfristige Einnahmeschwächen und der Ansatz von Ersatzdeckungsmitteln sind damit nur noch für zwei Haushaltsjahre zulässig. Das Innenministerium gibt wieder eine Reihe inhaltlicher Vorschläge vornehmlich der Ausgabenseite, empfiehlt Maßnahmen der Verwaltungsreform, weist aber auch auf das „*Auswahlmessen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten*“ hin.⁸⁴ Der Erlass bedeutete wohl eine Verschärfung der Rechtslage für die Kommunen, diente aber auch der Vereinheitlichung der Rechtslage, die bisher in den Landkreisen nicht immer gegeben war. Damit sollten unterschiedliche Maßstäbe in der Beurteilung der HSK und der Konsolidierungsbemühungen vermieden werden. Weiter sah sich das Innenministerium nunmehr nach sieben Jahren kommunaler Konsolidierung auch in Anbetracht des eigenen Erfahrungsschatzes in der Lage, inhaltlich konkretere Ausführungen zu treffen.

Die Novellierung der GO vom 10.10.2001 bedeutete für das HSK nach § 74 Abs. 4 nur eine redaktionelle Klarstellung.⁸⁵ Die Erfassung des Vermögenshaushaltes sah schon Runderlass 5/2000 vor. Runderlass 4/2004 vom 22. Juni 2004 nahm sich der Problematik der wachsenden Zahl von Gemeinden ohne genehmigungsfähiges HSK an, welche sich folglich im Zustand des Nothaushaltsrechts nach § 80 GO befanden. Grundsätzlich fordert dieser aus Sicht des Selbstverwaltungsgedankens katastrophale Zustand von den Gemeinden noch deutlichere Sanierungsschritte, um schnellstmöglich zumindest ein rechtmäßiges HSK zu erreichen. Dieser Erlass blieb auch über die Verabschiedung der Kommunalverfassung hinaus gültig. Er definiert die einzelnen Folgen des § 80 und soll die Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden über die Regelung des § 80 GO hinaus partiell erweitern. Er gibt einen Rahmen vor, innerhalb dessen Verletzungen dieses Paragraphen durch die Kommunalaufsicht nicht beanstandet werden müssen. Diese Ausnahmen sollen den Gemeinden nach Punkt 1.2 und 3.2 als Anreiz

83 Runderlass Nr. 2/1995 vom 12.1.1995. Die Möglichkeiten, Ersatzdeckungsmittel vorübergehend zum Haushaltsausgleich heranzuziehen entsprechen der gängigen bundesdeutschen Praxis.

84 Runderlass 5/2000 Gliederungspunkt 3.1.1

85 GVBl. 2001 S. 154

dienen. Aus Sicht des Innenministeriums war es nicht zweckmäßig, Kommunen ohne genehmigungsfähiges HSK jedweden Investitionsspielraum zu nehmen. Der Erlass wies daher die Zulässigkeit von rentierlichen Investitionen aus, soweit diese der Haushaltskonsolidierung dienen. In Anbetracht der abnehmenden Fördermittel war diese Ausnahme auch politisch geboten, um nicht zukünftige Entwicklungschancen zu mindern. Darüber hinaus ermöglicht es dieser Ermessensspielraum der Kommunalaufsicht, Anreize weiterer Haushaltskonsolidierung für die örtlichen Akteure zu setzen. Dieser Anreiz ist umso bedeutender, da nach Rechtslage Brandenburg die Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK so lange bestehen bleibt, bis der Stadtrat ein solches genehmigungsfähiges beschlossen hat. Die vermeintlich bequeme Alternative der Nichtgenehmigung und des dann folgenden Nothaushaltsrechts existiert in Brandenburg nicht.

Das Innenministerium des Landes Brandenburg machte mit Rundschreiben vom 4. Mai und 21. Oktober 2005 die ersten Regelungsentwürfe des doppelten Haushaltsrechts (GO und GemHVO) bekannt. Die Änderungen der GO in § 74 waren gering. Sie bezogen sich bezüglich des Haushaltsausgleiches nach Absatz 3 nun logisch auf das ordentliche Ergebnis von Ergebnisplan- und Rechnung. Wird dieses nicht erreicht, zieht dieser Rechtsverstoß zwingend ein HSK nach Absatz 4 nach sich, welches keine systemischen Abweichungen zur bestehenden Rechtslage aufwies. Ersatzdeckungsmittel sollten weiterhin in Form von Vermögensveräußerungen und Rücklagenauflösungen grundsätzlich zulässig sein. Die GemHVO-Doppik griff in § 25 die Definition des Haushaltsausgleiches und die einzelnen möglichen Ersatzdeckungswege auf.

Mit der Bekanntgabe der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg vom 18. Dezember 2007 war die Umstellung des kommunalen Haushaltswesens auf die Doppik verbunden. Ein Wahlrecht besteht nicht. Die Regelung des HSK befindet sich nun in § 63 Abs. 5 Kommunalverfassung. Inhaltlich fand keine Änderung statt. Über die parallel am 14. Februar 2008 geänderte Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV) gilt nunmehr ein gestuftes Modell des Haushaltsausgleiches, das den früheren Möglichkeiten der Ersatzdeckungsmittel vergleichbar ist.⁸⁶ Ein HSK ist nach § 26 KomHKV erst dann aufzustellen, wenn das Defizit des Ergebnishaushaltes nicht mehr über Rücklagen des ordentlichen oder außerordentlichen Ergebnisses und auch trotz aller Möglichkeiten der Einsparung oder Einnahmeerhöhung nicht mehr auszugleichen ist. Die durch die kommunale Haushaltsreform ausgelösten Rechtsänderungen sind im Land Brandenburg auffällig begrenzt und bedeuten für die Gemeinden keine neuen, schärferen inhaltlichen Ansprüche. Die genannten Runderlasse 5/2000 und 4/2004,

hierin in seiner Funktion als materiell eigentlich relevante HSK Grundlage besonders 5/2000, werden von diesen Änderungen nicht berührt. Eine Änderung von Rechtswirkung, Genehmigung, inhaltlichen Sparvorschlägen und Verfahren ist auch nicht Intention der Doppik.

Das FAG des Landes Brandenburg führt seit jeher in § 16 den kommunalen Ausgleichfonds, welcher Mittel des FAG für besondere Bedarfe zur Verfügung stellt. Im Gegensatz zu der Mehrzahl der übrigen Bundesländer spricht das FAG nicht vom Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen sondern von Schuldendiensthilfen hoch verschuldeter Gemeinden, die sämtliche Konsolidierungsspielräume erfolglos ausgeschöpft haben. In der Praxis ist diese abweichende Formulierung von geringer Bedeutung, doch weist sie auf den oft diskutierten „*bail out*“ Ansatz hin, welcher die Lösung der Finanzprobleme in der Entschuldung und damit Entlastung von Zins und Tilgung sieht. Folgerichtig wurden aus diesen Mitteln auch Teilentschuldungen vorgenommen. Ein HSK ist Bewilligungsvoraussetzung. Das Innenministerium sieht die Praxis der Schuldendiensthilfen als sinnvoll und bewährt an. Im Jahr 2007 wurden auf diese Weise rund 31 Millionen Euro an 29 Kommunen verteilt.⁸⁷ Das Institut des kommunalen Ausgleichsfonds ist auch durch die Verfassungsrechtssprechung gesichert, seine Dotierung hingegen nicht. Um die Ausgestaltung des FAG zu begutachten und regelmäßig zu evaluieren, ist ein Beirat aus Mitgliedern des Finanz- und Innenministeriums, kommunalen Verbänden und Praktikern eingerichtet worden.

Das Land Brandenburg hat seit Anfang der neunziger Jahre parallel zur strengen Rechtslage den Weg direkter Konsolidierungsunterstützung durch Fehlbedarfswzuweisungen beschritten. Die frühe Einführung der HSK in die GO war notwendig, weil die langfristigen Finanzprobleme vieler strukturschwacher Kommunen absehbar war und die Alternative der Nichtgenehmigung der Haushalte und der daraus folgenden Nothaushaltsführung für die Landesentwicklung sehr nachteilig gewesen wäre. Das HSK war damit ein Kompromiss aus finanzieller Seriosität und Landesentwicklung. Die Praxis des Innenministeriums ist ebenso durch strenge Haushaltsregeln und gleichzeitig Nachsicht im Falle nicht konsolidierungsfähiger Kommunen gekennzeichnet. Dennoch konnte auch in Brandenburg in vielen Kommunen eine dauerhafte Konsolidierung nicht erreicht werden, obgleich die kommunale Gebietsreform in diesem Sinne hilfreich waren. Die HSK Rechtslage im Land Brandenburg stellt sich bei hoher Regulierungsdichte transparent dar. Die Ausführungen der GO und des FAG sind kompakt gehalten und seit 1993 quasi unverändert. Die wesentlichen Inhalte werden einzig im Runderlass 5/2000 festgelegt und durch die Haushaltsreform nicht berührt.

87 Pressemitteilung des Innenministeriums vom 12.08.2008, Nr. 132/2008

4.4 Hessen

Im hessischen Kommunalrecht wurde das HSK auf gesetzlicher Ebene in die GO mit Änderung vom 1. April 2005 eingeführt. Auf Ebene von VV existierte es über eine Richtlinie zur Beantragung von Fehlbedarfszuweisungen nach FAG bereits seit dem Jahre 1993.

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 1993 sprach in den Haushaltsgrundsätzen nach § 92 Abs. 3 lediglich von einem Sollausgleich des Haushaltes.⁸⁸ Die früher bereits geltende „muss“-Regelung wurde aufgehoben, um Abweichungen vom Ausgleichsgebot unter bestimmten besonderen Umständen dulden zu können.⁸⁹ Nichtsdestotrotz bleibt die grundsätzliche Verpflichtung zum Ausgleich auch über eine „soll“-Regelung bestehen. Die GemHVO vom 13. Juli 1973 gab in § 22, der seit Erlass nie geändert wurde, die Reihenfolge zulässiger Ersatzdeckungsmittel vor.⁹⁰

Das Bundesland Hessen gehörte zu den frühesten Anwendern der kommunalen Doppik, obgleich es lediglich das Optionsmodell einführte. Die GO wurde in dieser Angelegenheit bereits zum 1. April 2005 neu bekannt gemacht.⁹¹ Der Haushaltsausgleich selbst wurde nicht berührt. Kann der Haushaltsausgleich jedoch nun nicht erreicht werden, hat die Gemeindevertretung nach dem neu eingefügten Absatz 4 des § 92 HGO zwingend ein HSK zu beschließen, welches der Kommunalaufsicht mit der Haushaltssatzung vorgelegt werden muss und deren Genehmigung beeinflusst. Das HSK soll nach dem Willen der Landesregierung ein Instrument sein, Konsolidierung verbindlich und dauerhaft zu betreiben.⁹² Die Änderung war nach Ansicht der Landesregierung notwendig geworden, um Gemeinden und Rechtsaufsicht ein verbindliches Instrument zur nachhaltigen Konsolidierung an die Hand zu geben und gleichzeitig die Bedeutung des Ausgleichsgebotes zu betonen.⁹³ Auch vor Änderung der GO wurden HSK im Wege von Einzelanweisungen oder Auflagen durch die Kommunalaufsicht durchgesetzt. Die nunmehrige Rechtslage legitimiert das langjährige Vorgehen der Behörden und stellt es auf eine transparente, allgemeingültige und einfacher Hand zu habende Grundlage.

88 GVBl. I 1993, S. 534

89 Schmidt; Kneip 1994, S. 221

90 GVBl. I 1973, S. 275

91 GVBl. I 2005, S. 142

92 Amerkamp et al. 2005, S. 138

93 Begründung des Gesetzentwurfes Drs. 16/2423 vom 6.7.2004. Die Einführung des HSK in die GO ging im Zuge der Doppik Diskussion unter, zumal sie nur die formale Bestätigung langjährigen praktischen Handelns der Kommunalaufsicht darstellte.

Das Hessische Innenministerium als oberste Kommunalaufsicht sah sich in Folge der zunehmenden Verschlechterung der kommunalen Finanzlage und der steigenden Zahl unausgeglichener Haushalte zu verbindlichen Anweisungen an die nachgeordneten Behörden gezwungen.⁹⁴ Diese Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht vom 3. August 2005 gab konkrete Vorgaben besonders hinsichtlich der Verschuldung und der Ausschöpfung eigener Einnahmen, die formell an die Aufsichtsbehörden zur Beurteilung der inhaltlichen Qualität gerichtet waren, indirekt aber auch zur Grundlage der Kommunen in der Aufstellung der HSK wurden. Die Leitlinie war von außerordentlich hoher kommunalpolitischer Brisanz und wurde Seitens der kommunalen Spitzenverbände vehement bekämpft, musste schließlich jedoch akzeptiert werden.⁹⁵

Die im Zuge der Doppik Einführung am 2. April 2006 verabschiedete GemHVO-Doppik passt die Regelungen zum Haushaltsausgleich und die Wege der Ersatzdeckung auf den neuen Rechnungsstil an und stellt auf das ordentliche und Finanzergebnis der Ergebnisrechnung ab.⁹⁶ Neu ist die Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK nach § 22 Absatz 4 GemHVO Doppik, sofern der Ausgleich trotz der im Absatz 2 aufgezeigten Ersatzdeckungsmittel nicht möglich ist. Das HSK hat demnach verbindliche Maßnahmen, Konsolidierungsbeiträge und Fristen zu enthalten. § 92 Abs. 4 GO bezieht sich auf beide Rechnungsstile. Ist entsprechendes § 21 der GemHVO nach Verwaltungsbuchführung der Haushaltsausgleich nicht möglich, so zieht dies auch ohne weitere Ausführungen automatisch ein HSK nach sich.⁹⁷ Dahingegen ist ein pflichtig beschlossenes HSK nach beiden GemHVO zwingend Anlage des Haushaltsplans.

Die Neufassung der GO zog entsprechende Erläuterungen nach sich, welche notwendig waren, um eine einheitliche Handhabung der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht zu bewirken.⁹⁸ Das Innenministerium wurde daher unmittelbar nach Verkündung der GO Mittels eines Erlasses vom 3. August 2005, zwischenzeitlich durch Erlass vom 27. September 2005, tätig.⁹⁹ Diese „*Leitlinien zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht*“ geben konkrete Empfehlungen und Richtwerte zur Ausschöpfung der Einnahmepotentiale und Ausgabensenkung vor,

94 StAnz 2005, S. 3261

95 Dreßler, Adrian 2006, S. VI

96 GVBl. I 2006, S. 235. In Hessen werden alle Regelungen befristet.

97 GVBl. I 2006, S. 197

98 Zur Schwierigkeit der Feststellung kommunaler Überschuldung: Borchmann et al. 1997, S. 154

99 StAnz. 2005, S. 3261 und 4198

deren Umsetzung Genehmigungsvoraussetzung ist. Die Konsolidierungsmaßnahmen des HSK sind einzeln zu erläutern und deren Beiträge Haushaltsstellen scharf nachzuweisen. Der Rechtsaufsicht werden weite Einflussmöglichkeiten eröffnet, die diese zu nutzen verpflichtet ist, über Auflagen sicher zu stellen und jährlich zu evaluieren hat.

Seit jeher enthält das hessische FAG in § 28 den Landesausgleichsstock, der aus Mitteln des Steuerverbundes finanziert, unter anderem dazu dient, außergewöhnliche Belastungen einzelner Gemeinden zu mildern.¹⁰⁰ Das Hessische Ministerium des Innern regelt die Anspruchsvoraussetzungen und Verfahren in einer gemeinsamen Richtlinie mit dem Hessischen Finanzministerium. Der Landesausgleichsstock ist ein Ansatz zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land und soll daher vornehmlich Gemeinden in strukturschwachen Räumen begünstigen. Bereits die Richtlinie vom 2. Juni 1993 zählte zu den außergewöhnlichen Belastungen auch unvermeidbare Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt.¹⁰¹ Für die Gewährung solcher Fehlbedarfszuweisungen müssen alle zumutbaren Einnahmemöglichkeiten und Sparansätze ausgeschöpft werden und werden folglich nur solche Fehlbeträge ersetzt, deren Entstehung die Gemeinden nicht beeinflussen können und die aus Sicht der Gemeinden daher unvermeidbar sind. In diesem Sinne werden die Kosten der freiwilligen Leistungen und die Defizite der Gebührenhaushalte aus dem Jahresdefizit herausgerechnet, da diese auf politischen Entscheidungen der Gemeinden beruhen. Dieses Vorgehen ist ein außerordentlich strenger Maßstab und setzt die Gemeinden hinsichtlich ihrer politischen und finanziellen Spielräume zusätzlichem Druck aus. Die Leistungen des Ausgleichsstockes sind, da aus FAG Mitteln finanziert, sämtlichen eigenen Einnahmen und Einnahmepotentialen gegenüber nachrangig und als Selbstaktivierung der Gemeinde bestimmt. Bereits die Richtlinie aus 1993 forderte daher die Ausschöpfung der eigenen Einnahmepotentiale und eine hohe Ausgabendisziplin sowie Aufstellung, Beschluss und Umsetzung eines HSK, welches die Maßnahmen beschreiben sollte, über welche im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum der nachhaltige Ausgleich wieder erreicht werden sollte. Das HSK ist in dem Sinne kein zusätzlicher Aufwand der Antrag stellenden Gemeinden, da es bei Auftreten eines Defizits ohnehin aufzustellen ist. Eine Ablösung von Altschulden über die aufgelaufenen unvermeidbaren Fehlbeträge hinaus war und ist nicht vorgesehen. Mit Wirkung zum 1. Januar 2004 ersetzten die Ministerien besagte Zuwendungsrichtlinie durch die neue Richtlinie vom 20. Oktober 2003.¹⁰²

100 GVBl. 2004, S. 22

101 StAnz 1993, S. 1588

102 StAnz 2003, S. 4514

Die Zuwendungsvoraussetzungen wurden in Folge der steigenden Antragszahl verschärft. Die Richtlinie konkretisiert die Nachrangigkeit der Mittel, gibt Untergrenzen der Hebesätze der Realsteuern vor und schränkt das Ermessen der höheren Kommunalaufsicht als Bewilligungsbehörden ein.¹⁰³ Somit konnten zumindest auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden die unvermeidbaren Defizite durch die Bedarfszuweisungen stets voll abgedeckt werden.¹⁰⁴ Trotz der in diesem Bereich typischen Verwaltungsverfahren über die drei Ebenen der Kommunalaufsicht und des Finanzministeriums ist die Praxis für die kreisangehörigen Gemeinden zweckmäßig und steht politisch nicht zur Disposition. Innen- und Finanzministerium gewährten im Jahr 2007 rund 52 Millionen Euro.¹⁰⁵ Die letzte Änderung der Richtlinie datiert vom 17.02.2009.

Die Einführung des HSK in der HGO ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie nunmehr klare rechtliche Vorgaben für beide Seiten enthält. Irritationen aus den zwei parallel geltenden GemHVO sind unvermeidbar, inhaltlich abweichende Regelungen bezüglich der HSK sind damit jedoch nicht verbunden.¹⁰⁶ Die Anspruchsvoraussetzungen an die HSK zur Gewährung von Fehlbedarfzuweisungen nach FAG sind auch im Ländervergleich sehr streng und stellen einen außerordentlichen Eingriff in die Selbstverwaltungsspielräume der Gemeinden dar.

4.5 Mecklenburg-Vorpommern

Die Rechtsetzung zum HSK in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) teilt sich auf in die Bereiche FAG und KV.

Das FAG des Landes Mecklenburg-Vorpommern kennt seit der ersten Fassung vom 15. April 1991 in § 9 die Fehlbedarfzuweisung.¹⁰⁷ Diese konnten bei einem Haushaltsdefizit gewährt werden, sofern alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft und alle nicht notwendigen Ausgaben abgebaut, bzw. herausgerechnet, worden sind. Seit FAG 1993 wird in § 9 Abs. 3 zusätzlich ein HSK als Bedingung zur Beantragung von Fehlbedarfzuweisungen ge-

103 Nach Angaben des IM wurden in 2004 23 Mio. € aus dem Landesausgleichsstock gewährt.

104 Bei den strukturschwachen kreisfreien Städten Offenbach und Kassel können in Folge der Höhe der Defizite nur relativ geringe Quoten bedient werden.

105 Homepage des Innenministerium am 17.7.2008

106 An dieser Stelle sei verwiesen auf die Diskussion um die Unterschiede in der Erreichbarkeit des Haushaltsausgleichs zwischen kameralistischen und doppischen Rechnungswesen. Die Wahl des Rechnungsstils kann damit Auswirkungen auf die Verpflichtung haben, ein HSK aufzustellen.

107 GVBl. 1991, S. 130

fordert.¹⁰⁸ Das HSK ist vom Gemeinderat zu beschließen und musste unter Berücksichtigung der beantragten Fehlbedarfszuweisungen den Ausgleich im laufenden Haushaltsjahr und den regulären Haushaltsausgleich in „angemessener Zeit“ gewährleisten. Die Beantragung von Zuweisungen nach § 9 Abs. 3 FAG, auf die kein Rechtsanspruch besteht, ist eine freiwillige, wenn auch durch Anreize gelenkte, Entscheidung der Gemeinde.¹⁰⁹ Zwischenzeitlich wurden diese Anträge in vielen Fällen durch die Kommunalaufsicht empfohlen, da dieser Schritt zur Sicherstellung des pflichtigen Haushaltsausgleiches nach § 43 Abs. 2 KV als hilfreich erachtet wurde.¹¹⁰ Ab dem FAG für das Haushaltsjahr 1997 wurde das HSK nach § 9 Abs. 4 genehmigungspflichtig und musste bis zum 31. März des Jahres vorgelegt werden.¹¹¹ Auf diese Weise sollte zum einen der Einfluss der Rechtsaufsicht auf den Inhalt gestärkt und über die Vorlagefrist zum anderen die Wirksamkeit des HSK für das laufende Haushaltsjahr sichergestellt werden. Zur Vereinheitlichung der Anträge und Genehmigungsentscheidungen erließ das Innenministerium am 4. April 2003 eine Richtlinie über die Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen. Darin wird die Ausschöpfung aller eigener Einnahmequellen und jeder Sparmöglichkeit bis hin zu konkreten Fusionsbemühungen genannt. Auch § 9 Abs. 3 FAG wurde mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2004 neu gefasst.¹¹² Diese Änderung enthält materiell höhere Anforderungen an die Maßnahmenbeschreibung des genehmigungspflichtigen HSK.

Die tatsächliche Wirkung der Fehlbedarfszuweisungen ging in den letzten Jahren bedingt durch die zur Verfügung stehenden Mittel um ein Vielfaches übersteigenden Antragsvolumen stark zurück. Auch in Mecklenburg-Vorpommern mussten die Bewilligungen quotiert werden und konnten besonders im Falle der größeren Städte kaum einen realen Konsolidierungsbeitrag mehr leisten.¹¹³ Zusätzlich haben die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen bezüglich der Berücksichtigung freiwilliger Leistungen in der Beurteilung der unvermeidbaren Defizite ein Niveau erreicht, dessen politi-

108 GVBl. 1993, S. 618

109 Das Nähere regelt die Richtlinie zur Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen (aktuelle Fassung vom 4.4.2003). Über diese werden der Rechtsaufsicht starke Weisungsrechte eingeräumt und sind als weitere Bewilligungsvoraussetzung die Ausschöpfung aller zumutbaren eigenen Einnahmen und der Verzicht auf nicht notwendige Ausgaben vorgesehen.

110 Die in § 9 Abs. 5 FAG auch aktuell noch enthaltene Möglichkeit, Zuweisungen bei Zuwiderhandlung des Berechtigten zu widerrufen und zurück zu fordern bedarf keiner lex specialis Regelung, sondern wird bereits durch § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG M-V eröffnet.

111 GVBl. 1996, S. 2

112 GVBl. 2004, S. 96

113 Das Volumen der Fehlbedarfszuweisungen entwickelt sich parallel zur allgemeinen FAG Masse und zu den entsprechenden Steuereinnahmen. Das Maß der Quotierung ist daher im Jahresvergleich großen Schwankungen ausgesetzt.

sche Kosten durch die ebenso zunehmend geringeren Zuweisungen nicht mehr ausgeglichen werden. Grundsätzlich ist der Verwaltungsaufwand in diesem Bereich bekannt hoch und können Fehlbedarfszuweisungen keine Lösung für akkumulierte strukturelle Defizite der Gemeinden sein. In den vergangenen Jahren standen jährlich rund 2,5 Millionen Euro zur Verfügung. Mit dem 2. Haushaltsbegleitgesetz vom 17.12.2007 erhöhte der Gesetzgeber das Budget der Fehlbedarfszuweisungen für die Jahre 2008 und 2009 auf 7,5 Millionen Euro.

Die KV Mecklenburg-Vorpommern sieht das HSK ebenso seit erstmaliger Verabschiedung vom 18. Februar 1994 pflichtig nach § 43 Abs. 3 bei Verfehlen des Haushaltsausgleiches vor.¹¹⁴ Der Haushaltsausgleich nach § 43 Abs. 2 KV ist eine „*muss*“-Regelung.¹¹⁵ Das HSK ist durch den Gemeinderat zu beschließen, enthält Maßnahmen, mit welchen der Haushaltsausgleich schnellstmöglich und dauerhaft erreicht werden soll. Diese konsequente Regelung von Haushaltsausgleich und HSK war in der Anhörung des Entwurfes nicht strittig.¹¹⁶ Der einschlägige § 43 Abs. 3 der KV ist bis zur Doppik bedingten Reform unverändert geblieben. Das grundsätzliche Ausgleichsgebot des Haushaltes zur dauerhaften Sicherung der Verwaltungsfähigkeit der Gemeinde bezieht sich ebenso auf die Jahresrechnung.¹¹⁷ Der Gesetzgeber hatte jedoch in § 61 KV darauf verzichtet, bei Verfehlen des Ausgleiches in der Abrechnungskomponente gleichsam ein pflichtiges HSK vorzusehen. Nichtsdestotrotz hat die Kommunalaufsicht in diesem Fall den Rechtsverstoß zu rügen und Maßnahmen zu fordern, wozu das HSK ggf. zählen kann. Die KV macht die Wirksamkeit des HSK in § 43 Abs. 3 nicht von der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht abhängig. Dieser Umstand stellte sich als eine wesentliche Schwäche der Regelung heraus und führt zu teilweise inhaltlich ungenügenden Konzepten, welche grundsätzlich keinen direkten Einfluss auf die Haushaltsgenehmigungen haben. Die Kommunalaufsicht muss in diesem Fall, will sie wirksame Konsolidierung erreichen, Umwege über Beanstandungen oder die genehmigungspflichtigen Haushaltsbestandteile einschlagen. Das Innenministerium arbeitet momentan intern an einer Novellierung des Abschnittes der KV über die kommunale Haushaltswirtschaft mit gerade dem Ziel, die Stringenz der Regelung zu erhöhen, der Kommunalaufsicht stärkere Mittel an die Hand zu geben und entsprechende aufwändige Ersatz Einflussmöglichkeiten zu erübrigen.

114 GVBl. 1994, S. 249. Die Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 als Vorgängergesetz kannte diese Rechtsfolge nach § 34 nicht.

115 Das Ausgleichsgebot bezieht sich ebenso auf die Jahresrechnung.

116 Bereits der Entwurf des Innenministeriums enthielt diesen Paragraphen. De Beor 1995, S. 15 ff.

117 Schmidt-Eichstaed 1990, S. 124; Diemert 2005, S. 244

Die KV verpflichtet die Gemeinden nach § 43 Abs. 3 Satz 4 die beschlossenen HSK der Rechtsaufsicht vorzulegen und zu beraten. In die Aufstellung selbst muss die Kommunalaufsicht nicht einbezogen werden. Die GemHVO enthält keine Regelungen zum HSK, welches nach § 46 KV und § 2 GemHVO auch weder Bestandteil noch Anlage des Haushaltsplanes war. Intention des HSK ist es, die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu sichern. Mit Runderlass vom 28. August 2001 hat das Innenministerium erstmals klare Kriterien aufgestellt, diese dauernde Leistungsfähigkeit zu beurteilen und die Aufstellungspflichten des HSK nach § 43 Abs.3 KV erläutert. Hier wird das vier-Stufen-Modell der Haushaltsbeurteilung eingeführt, welches bei entfallener Leistungsfähigkeit als vierte und letzte Stufe die Pflicht zur Aufstellung eines HSK vorsieht. In der Stufe drei, bei bloßer Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit besteht diese Pflicht nicht und ist auch die Rechtsaufsicht nicht befugt, ein HSK anzuordnen.¹¹⁸ Die wichtigste Regelung der HSK im Land Mecklenburg-Vorpommern stellt der Runderlass des Innenministeriums vom 30. Juni 2003 dar, welcher ausführlich Inhalte, Anforderungen, Rechts- und Genehmigungsverhältnisse erläutert.

Wesentliche Änderungen der kommunalen Haushaltswirtschaft erfolgten in 2007 und 2008 bedingt durch die Umstellung des Haushaltswesens auf die Doppik. Anfang 2007 legte das Innenministerium als Ergebnis der Beratungen mit den kommunalen Spitzenverbänden einen ersten Entwurf der Neufassung des Abschnittes 4 des ersten Teiles der KV vor, über welchen § 43 deutlich geändert und der Regelungsinhalt verschärft wird.¹¹⁹ Mit dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007 wurde auch § 43 KV über die Grundsätze der Haushaltswirtschaft deutlich erweitert.¹²⁰ § 43 Abs. 6 KV schreibt nun den jährlichen Ausgleich in Planung und Rechnung vor. Sofern dies nicht erreicht wird, verlangt Absatz 7 ein HSK, in welchem Ursachen, Maßnahmen und Zeitraum beschrieben werden.

Die GemHVO-Doppik wurde am 25. Februar 2008 bekannt gemacht.¹²¹ Der Ausgleich bezieht sich nach § 16 GemHVO-Doppik auf den Ergebnis- und Finanzhaushalt. Die Bezugnahme auf den Finanzhaushalt ist in dieser Form ungewöhnlich und im Grunde von der Systematik des doppelischen Rechnungswesens her auch nicht notwendig, da der Rechnungsstoff des Finanzhaushaltes enger gefasst denn der des Ergebnishaushaltes ist. Es soll damit vor Allem die planmäßige Tilgung sichergestellt werden. Über die Bestimmung des Haushaltsausgleichs hinaus enthält die GemHVO-Doppik keine weiteren Ausführung zum HSK, diesbezüglich bleibt der Runderlass

118 Dieser Runderlass wurde ersetzt durch die Neufassung vom 10.01.2007.

119 NKHR-MV Entwurf vom 24.01.2007

120 GVBl. Nr. 19 2007, S. 410

121 Gesetz- und Verordnungsblatt MV 2008 Nr. 3, S. 34

vom 30. Juni 2003 aktuell. Das neu eingefügte Überschuldungsverbot nach § 43 Abs. 3 KV zieht hingegen bei Verstoß kein automatisches HSK nach sich. Unabhängig der nicht explizit genannten, praktisch aber gegebenen Genehmigung der HSK durch die Rechtsaufsicht, soll selbiges weiterhin nicht Bestandteil oder Anlage des Haushaltsplans sein.

Am 10. Januar 2007 erließ das Innenministerium einen Runderlass zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen. Hierin werden verbindliche Kennzahlen festgelegt, die auf elektronischer Basis über das RUBIKON System regelmäßig erhoben und ausgewertet werden.¹²² Die Kommunen werden in Leistungsgruppen klassifiziert, woraus sich spezifische Handlungsnotwendigkeiten für die Kommunen als auch die Rechtsaufsicht ableiten. Dazu gehören auch steigende Ansprüche an die HSK.

Das Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat spätestens seit 2001 eine klare Position zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte bezogen. Diese Position, bekräftigt durch den aktuellen Koalitionsvertrag, sieht den Abbau der strukturellen Defizite und der aufgelaufenen Altschulden als wesentliche Aufgabe der Kommunen an, welche vorwiegend von diesen selbst geleistet werden muss. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vom 6. November 2006 spricht in Punkt 330 von einer mittelfristigen Anpassung des Ausstattungsstandes an das Niveau der westdeutschen Flächenländer.¹²³ In Anbetracht der hohen finanziellen Zukunftslasten in Folge der demografischen Entwicklung und des Auslaufens des Solidarpaktes II besteht hierzu, wie in allen ostdeutschen Ländern, keine Alternative. Demzufolge sind die Aufsichtsbehörden momentan in der besonderen Pflicht und in Folge der politischen Konstellation auch in der Lage, einen hohen Druck gegenüber den Kommunen aufzubauen, diese schmerzhaften Konsolidierungsschritte vorzunehmen. Zusätzliche Mittel durch das Land sind nicht zu erwarten. Die Hilfen beschränken sich auf inhaltliche Beratungen und das Angebot finanzieller Anreize Mittels FAG, die oft nur noch symbolisch waren, für kleine Gemeinden jedoch durchaus auch sinnvoll sein können. Mecklenburg-Vorpommern versucht über Wege stringenter Finanzaufsicht, möglichst alle Gemeinden mittelfristig in den Bereich der dauernden Leistungsfähigkeit zurück zu führen. Das Land hat damit in den letzten Jahren einen vergleichbar repressiven Weg eingeschlagen. Es bleibt jedoch für den Großteil der Kommunen fraglich, ob in Anbetracht der gegebenen Strukturschwäche und der demografischen Entwicklung die Finanzierung der notwendigen kommunalen Aufgaben möglich sein wird.

122 Vgl. Junker 2007

123 Vereinbarung zwischen SPD und CDU über die Bildung einer Regierung für die fünfte Legislaturperiode vom 6. November 2006

4.6 Niedersachsen

Das HSK fand mit Änderung vom 1. April 1996 als eingefügter Absatz 3 des § 84 Eingang in die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO), auf dem Verordnungswege wurde es zur Voraussetzung der Gewährung von Bedarfszuweisungen nach FAG.¹²⁴ Die Ausführungen der NGO wurden jüngst im Zuge der Haushaltsreform erweitert.

Der Haushaltsausgleich nach § 82 Abs. 3 NGO blieb eine „soll“-Formulierung, an deren Verfehlung seit Novellierung aus 1996 sich zwingend ein HSK anschließt.¹²⁵ Der Haushaltsausgleich ist dennoch im Regelfall als zwingend anzusehen.¹²⁶ Vor Novellierung der NGO 1996 waren HSK jedoch ebenso bereits als Auflage der Kommunalaufsicht zur Sicherung des Oberziels, der dauernden Leistungsfähigkeit, gebräuchlich. Die Einfügung des § 84 Abs. 3 NGO stellte daher sowohl eine Klarstellung als auch eine Formalisierung der tatsächlichen Praxis dar. Inhaltlich hatte das HSK den Zeitraum und die Maßnahmen darzustellen, um den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen und dauerhaft zu sichern. Es ist vom Rat zu beschließen und gleichzeitig mit der Haushaltssatzung der Kommunalaufsicht vorzulegen. Die Novellierung stärkte damit die Stellung der Kommunalaufsicht, indem es das HSK von einem Verhandlungsgegenstand zur Rechtsfolge machte. Die Ausgleichsfrist lässt sich aus der allgemeinen Regelung des § 23 GemHVO ableiten und beträgt demnach zwei auf das laufende Haushaltsjahr folgende Jahre. Das Gesetz spricht nicht von einer Genehmigung des HSK. Die GemHVO vom 27. August 1973 in der Fassung vom 10. Oktober 1995 enthielt noch keine direkten Aussagen zum HSK.¹²⁷

Die im Zuge der Doppik novellierte NGO trat am 1.1.2006 in Kraft und wurde mit Gesetz vom 28.10.2006 geändert.¹²⁸ Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze finden sich weiterhin in § 82 NGO. Die Ausgleichsregelung bezieht sich nun sowohl auf das ordentliche als auch das außerordentliche Ergebnis in Ergebnisplan und Ergebnisrechnung. § 82 Absatz 6 NGO sieht als Folge des nicht gelungenen Haushaltsausgleiches weiterhin das HSK vor. Mit dieser Novellierung nutzte der Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit, weitergehende Aussagen über Form und Inhalt des HSK festzulegen. Die GemHKVO-Doppik weist das HSK als pflichtige Anlage des Haushaltsplans nach § 2 Absatz 2 Nr. 4 aus.¹²⁹

124 GVBl. 1996, S. 96. Hardt; Schmidt 1998, S. 23 ff.

125 Der Gesetzgeber wählte in dieser Fassung der GO den Begriff „Haushaltskonsolidierungskonzept“.

126 Ipsen 1999, S. 290

127 GVBl. 1973, S. 301; GVBl. 1995, S. 321

128 Nds. GVBl. 2006, S. 473

129 Nds. GVBl. 2006, Nr. 23, S. 441

Das Vorgehen Niedersachsens hinsichtlich der repressiven HSK nach GO ist dahingehend gekennzeichnet, dass das Innenministerium keinerlei weitere VwV, welche die Aufstellung der HSK durch die Gemeinden lenken und der Kommunalaufsicht Beurteilungskriterien vorgeben könnten, erließ. Der nunmehr erweiterte Absatz 6 des § 82 NGO enthält zumindest einige Klarstellungen. Das repressive HSK ist durch die Kommunalaufsicht weiterhin nicht genehmigungspflichtig. Es ist wohl vorzulegen, dessen Qualität kann jedoch formell durch die Kommunalaufsicht nicht zum Beurteilungskriterium der Haushaltspläne gemacht werden. Allenfalls besteht die Option, über die Genehmigungspraxis der Kredite Druck aufzubauen und Einfluss auszuüben. Demgegenüber stärkt die Pflicht der Kommunen, einen Haushaltsicherungsbericht über die durchgeführten HSK die Rolle der Kommunalaufsicht und soll die Kommune selbst zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme der Konsolidierungsmaßnahmen anregen.

Das FAG des Landes Niedersachsen enthält in Grundzügen trotz diverser Reformen seit erstmaliger Verkündung 1955 in § 13 das Institut der Bedarfszuweisungen, die durch das Innenministerium im Einzelfall zum Ausgleich besonderer Aufgaben oder außergewöhnlicher Lagen an die Kommunen gewährt werden können.¹³⁰ Voraussetzungen und Verfahren werden in Richtlinien durch das Innenministerium geregelt, so in den Runderlassen vom 15. August 1994 und 13. Februar 1996.¹³¹ In begründeten Ausnahmefällen fallen hierunter auch im Verwaltungshaushalt entstandene Fehlbeträge, welche im Rahmen einer Antragsbezogenen Einzelfallprüfung über Bedarfszuweisungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel ausgeglichen werden können. Bedarfszuweisungen können finanzschwachen Kommunen (anknüpfend an die Steuerkraft) nach Ausschöpfung aller Einnahmen, sparsamster Haushaltsführung und drohendem Kassennotstand gewährt werden.¹³² Der zur Verfügung stehende Betrag bewegte sich in den vergangenen Jahren jeweils im Bereich von fünfzig Millionen Euro. Spätestens seit Eskalation der kommunalen Finanzkrise in 2003 überstiegen die Antragsvolumina diese Mittel bei Weitem und sanken die Zuweisungsquoten auf bis zu zehn Prozent. Dennoch steht die Abschaffung dieses Institutes aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zur Diskussion, da der Staatsgerichtshof verschiedentlich die Notwendigkeit eines Einzelfallausgleichs im FAG neben den pauschalen Schlüsselzuweisungen festgestellt hat. Auch von politischer Seite ist hier kein Änderungsinteresse erkennbar. Da das Volumen

130 In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116). Zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2006 (Nds. GVBl. S. 178). Zum FAG Niedersachsen vgl. Schmidt und Hardt 1998

131 MinBl. 1994, S. 1338; MinBl. 1996, S. 244

132 Maas 2004, S. 99

der Bedarfszuweisungen der FAG Masse entnommen wird, besteht auch keine Aussicht auf die Erhöhung dieser Mittel. Das Innenministerium hat dahingehend Konsequenzen ziehen müssen, die Anspruchsvoraussetzungen sukzessive zu erhöhen und zu formalisieren, um transparente Verteilungsmaßstäbe anlegen zu können. Es sieht die Bedarfszuweisungen als Anreiz der Selbsthilfe und prüft gleichsam das ernsthafte Bemühen der Kommune zur Konsolidierung wie die Hintergründe der Defizite. Liegen diese nach Ansicht des Innenministeriums in zu großzügigem Ausgabeverhalten, was anhand der Steuereinnahmekraft festgemacht wird, so scheidet ein Anspruch dieser Kommune auf Bedarfszuweisungen aus. Somit kamen in der Vergangenheit quasi nur Kommunen mit nachweislich unterdurchschnittlicher Einnahmekraft in den Genuss dieser Zuweisungen. Dennoch kann das Problem der nur anteiligen Bewilligung der Antragsvolumen nicht gelöst werden. Das HSK ist Bewilligungsvoraussetzung, jedoch im Zuge eines Haushaltsfehlbetrages ohnehin nach § 82 GO aufzustellen. Die Übernahme von Altschulden der Gemeinden ist theoretisch möglich, praktisch jedoch im Zuge der geringen Mittel und verfassungsrechtlich ebenso im Zuge des Gleichbehandlungsgebotes nicht denkbar.

Auch in Niedersachsen wurde die letzte große Novellierung der GO durch die kommunale Haushaltsreform ausgelöst, welche durch Gesetz vom 15. November 2005 ihren Niederschlag in § 82 der GO fand.¹³³ Der Haushaltsausgleich bleibt weiterhin eine „soll“-Regelung und wird auf das ordentliche Ergebnis des Ergebnishaushaltes bezogen, wobei die Formulierung „in Planung und Rechnung“ lediglich klarstellenden Charakter hat. Die im Zuge der Haushaltsreform ebenso am 22. Dezember 2005 novellierte Gemeinde Haushalts- und Kassenverordnung (GemHKV) erklärt das HSK in § 2 Abs. 2 Nr. 4 GemHKV neu zur pflichtigen Anlage des Haushaltsplanes.¹³⁴ Auch dies hat eher klarstellende Funktion, da das HSK ohnehin zeitgleich mit der Haushaltssatzung vorgelegt werden musste. § 82 GO sieht in Absatz 6 einige systembedingt neuartige Ersatzdeckungswege vor, lässt die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK jedoch unberührt.¹³⁵ Die GemHKV differenziert die Tatbestände weiter aus. Ausgehend vom grundsätzlichen staatlichen Anliegen, die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinden langfristig zu gewährleisten, nennt § 23 GemHKV nun erstmals konkrete Tatbestände, bei deren Vorliegen von dieser dauernden Leistungsfähigkeit nicht mehr ausgegangen werden kann. Ein HSK ist demnach nun unter Anderem auch dann aufzustellen, wenn die Verlustvorträge innerhalb

133 GVBl. 2005, S. 342

134 GVBl. 2005, S.458

135 Mit der Novellierung übernimmt Niedersachsen auch die Begrifflichkeit „Haushaltssicherungskonzept“.

des Finanzplanungszeitraums nicht ausgeglichen werden können oder das Eigenkapital in der Bilanz negativ ist. Eine Erläuterung der Rechtslage ist der Einbezug der ausgelagerten Verbindlichkeiten in die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und die Vermeidung der Überschuldung.¹³⁶

In den letzten Jahren hat das Innenministerium eine engere Steuerung der begünstigten Gemeinden über Zielvereinbarungen begonnen, um die Umsetzung der Konsolidierung und den Einsatz der Gelder besser überwachen zu können. Dieser Ansatz drückt sich unter Anderem in den neuen Sätzen vier und fünf des § 82 Abs. 6 GO aus. Im Falle der Fortschreibung der HSK ist mit der neuen Haushaltssatzung jeweils ein Bericht über den Erfolg der letztjährigen Maßnahmen vorzulegen. Der neue Satz fünf räumt der Kommunalaufsicht zusätzlich das Recht ein, von der für die Rechnungsprüfung zuständigen Stelle eine Stellungnahme zum vorgelegten HSK einzuholen, bzw. zu verlangen. Haushaltssicherungsbericht und Stellungnahme sind in diesem förmlichen Sinne neuartige Instrumente der Kommunalaufsicht zur Beurteilung der Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden. Das durch das Innenministerium erklärte Ziel, mit der Haushaltsreform die finanzwirtschaftliche Transparenz zu erhöhen, geschieht, wie diese Einfügungen zeigen, auch im Interesse der Kommunalaufsicht.

Die Haushaltsreform wurde bezüglich des HSK vom Innenministerium genutzt, einige bisher nicht speziell geregelte Formvorschriften festzuschreiben und den Katalog der Tatbestände deutlich zu erweitern. Die systemischen Schwächen des repressiven HSK konnten dadurch gemildert werden. Hinsichtlich der FAG Praxis treten in Niedersachsen die bekannten strukturellen Schwächen und daraus folgend marginale Bewilligungsquoten auf. Verstärkt werden diese durch die besonders kleinteilige kommunale Struktur.

4.7 Rheinland-Pfalz

Das Land Rheinland-Pfalz führte das HSK als Konsequenz des nicht erreichten Haushaltsausgleiches mit Gesetz vom 12. März 1996 ein und entfernte diese Regelung mit Gesetz vom 5. April 2005.¹³⁷

Die 1996 eingeführte Regelung des § 93 Abs. 4 GO entsprach dem gängigen Stand. Das HSK war nunmehr eine Folge des nicht erreichten Haushaltsausgleichs, welcher nach § 93 Abs. 3 GO pflichtig in jedem Jahr zu erreichen

¹³⁶ Siehe auch Innenministerium: „Eckpunkte für die Reform des kommunalen Haushaltswesens“ vom 15. 12. 2003.

¹³⁷ GVBl. 1996, S. 152; GVBl. 2005, S. 98

war. Das HSK umfasste den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt und musste den Zeitpunkt beschreiben, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden sollte. Die Beschlussfassung über das HSK ist, obgleich ohnehin Annexkompetenz der Beschlussfassung über den Haushaltsplan selbst, nach § 32 Abs. 2 Nr. 2 GO auch formell dem Gemeinderat als nicht übertragbare Aufgabe zugewiesen. Eine Frist gibt das Gesetz nicht vor, da es sich bei einem Fehlbetrag jedoch um einen Rechtsverstoß handelt, ist der Konsolidierungszeitraum möglichst kurz zu halten. Die GemHVO spricht von einem Ausgleich durch Haushaltsüberschüsse binnen fünf Jahren. Die Regelung räumte der Kommunalaufsicht einen gewissen Ermessensspielraum in der Beurteilung des Tatbestandes ein. Sie konnte Gemeinde von der Aufstellungspflicht befreien, wenn der Fehlbetrag nicht erheblich war, der Haushaltsausgleich also im Folgejahr als auch ohne weitere Aufsichtsmittel als erreichbar angesehen wurde. Das HSK war kein Bestandteil und keine Anlage des Haushaltsplans.

Die Streichung des Absatzes 4 aus § 93 GO begründete sich aus den politischen Zielen des Bürokratieabbaus und der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung. Seit April 2004 wird der Bürokratieabbau als eines der wichtigsten politischen Programme der Landesregierung kommuniziert. Die Streichung des besagten Absatzes war ein Ergebnis der Projektgruppe und sollte die Kommunen von der bürokratischen Pflicht der HSK-Aufstellung bei Fehlbeträgen entlasten. Diese an den Tatbestand geknüpfte Rechtsfolge war allerdings seit jeher kein Automatismus, sondern stand in geschilderten Ermessen der Rechtsaufsicht. Bei hintergründiger Betrachtung drängt sich der Gedanke auf, die Abschaffung dieses unter den Kommunen unbeliebten Instituts sei eher politisch denn sachlich motiviert gewesen. Zu Gute gehalten werden kann dem Innenministerium jedoch die Tatsache, auf Ebene unterrangigen Rechts in VV keine Ersatzregelungen getroffen zu haben. Soweit es sich also eher um einen Akt symbolischer Politik handelt, war dieser zumindest konsequent.

Die Reform des kommunalen Haushaltswesens wurde mit Gesetz vom 2. März 2006 vorgenommen.¹³⁸ § 93 GO über die Haushaltsgrundsätze beinhaltet zum einen die Klarstellung bezüglich des Haushaltsausgleiches, welcher in Planung und Rechnung erreicht werden muss, und zum anderen den neuen Absatz 6, welcher ein Überschuldungsverbot der Gemeinden einführt. Der Haushaltsausgleich bezieht sich nach § 18 GemHVO vom 18. Mai 2006 sowohl auf den Ergebnis- als auch den Finanzhaushalt in Planung und Rechnung.¹³⁹ Das Innenministerium erließ am 5. November 2007

138 GVBl. 2006, S. 57

139 GVBl. 2006, S. 203

einen Leitfaden für die aufsichtbehördliche Prüfung doppischer Haushalte, in welchem der Umfang des Ausgleichsgebotes und die Rangfolge der Ausgleichsvarianten erläutert werden. Ein Haushaltsdefizit ist nach § 18 Abs. 4 GemHVO nunmehr durch Haushaltsüberschüsse binnen fünf Jahren auszugleichen. Konsequenzen des verfehlten Haushaltsausgleiches sehen GO und GemHVO nun nicht mehr vor.

Das FAG des Landes Rheinland-Pfalz führt in § 17 den kommunalen Ausgleichsstock.¹⁴⁰ Dieser dient nach Absatz 1 dem Ausgleich unvermeidbarer Fehlbeträge des Verwaltungshaushaltes finanzschwacher Kommunen über Bedarfszuweisungen. Das Gesetz selbst nennt als Voraussetzungen die Ausschöpfung der eigenen Einnahmepotentiale und der Verzicht auf nicht unabwendbare Ausgaben. Die entsprechende VwV wurde und wird wiederum durch Innen- und Finanzministerium gemeinsam verordnet. Eine solche VV wurde erstmal am 22. März 1995 erlassen und am 28. November 2000 geändert.¹⁴¹ Die letzte VV-Ausgleichsstock datiert vom 2. Juli 2004.¹⁴² Die VwV sprechen ebenso wenig wie das FAG von einem HSK als Bewilligungsvoraussetzung. Sie lassen jedoch beständig anspruchsvollere Bewilligungsvoraussetzungen gerade bezüglich der Ausgabenlenkung erkennen und engen die Spielräume der Gemeinden zunehmend ein. Zwar spricht die VwV aus 2004 nur von der „*angemessenen Ausschöpfung aller Einnahmepotentiale*“, gibt jedoch trotzdem bestimmte Mindesthebesätze vor. Detaillierter sind die Ausführungen hinsichtlich der Begrenzung der Ausgabeverpflichtungen, worauf das Hauptaugenmerk der Konsolidierung liegen soll. Zusätzlich muss der unvermeidbare Haushaltsfehlbetrag als Bewilligungsvoraussetzung erheblich sein, auch die folgenden zwei Jahre andauern und aktuell höher als 5% der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes sein.

Mit Gesetz zur Änderung des FAG hat das Land Rheinland-Pfalz die Fehlbedarfszuweisungen als traditionelles Instrument der Unterstützung finanzschwacher Gemeinden abgeschafft. Die dem Ausgleichsstock aus FAG Mitteln diesbezüglich zugeführten Gelder fließen nunmehr direkt in die Schlüsselzuweisungen ein.¹⁴³ Ursache dieser Rechtsänderung war das offensichtliche Versagen des Institutes in den vergangenen, für die Kommunen wirtschaftlich außerordentlich schwierigen Jahren. So stieg die Zahl der Anträge nach § 17 Abs. 1 FAG zwischen 2000 und 2005 von 311 auf 482 an, die beantragten Volumina verdreifachten sich.¹⁴⁴ Da die Ausstattung des

140 Bekanntmachung vom 30. 11. 1999 (GVBl. 1999, S. 415). In der Fassung vom 2.3.2006 (GVBl. 2006, S. 57).

141 MinBl. 1995, S. 215; MinBl. 2000, S. 420

142 MinBl. 2004, S. 294

143 In den Jahren 1996 bis 2005 wurden über 487 Millionen Euro bewilligt.

144 Schreiben des Innenministeriums vom 21.12.2005

Ausgleichsstockes systembedingt stagnierte, sanken die Bewilligungsquoten der berechtigten Anträge auf zuletzt 15%.¹⁴⁵ Die Bedarfszuweisungen des Ausgleichsstockes konnten somit ihrer Unterstützungsfunktion nicht mehr gerecht werden. Parallel wurden die aufwändigen Verfahren zunehmend unverhältnismäßig. Die Landesregierung kam daher zu dem Schluss, dass Bedarfszuweisungen kein taugliches Mittel sein können, den Finanzproblemen der Kommunen in der Breite entgegenzuwirken und daher auf diese zu Gunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen verzichtet werden kann.¹⁴⁶

Mit den geschilderten jüngeren Novellierungen stellt sich die Rechtslage in Rheinland-Pfalz einzigartig und unter dem Blickwinkel des staatlichen Steuerungsanspruches besonders schwierig dar. Die Abschaffung der repressiven HSK entzog der Kommunalaufsicht die spezielle Sanktion, gegen Defizite vorzugehen und begrenzt deren Handlungsspielräume auf informelle Verhandlungen oder die Praxis der Kreditgenehmigung. Dieser Umstand wird zusätzlich erschwert durch den Mangel an Konsolidierungsanreizen, den die Fehlbedarfszuweisungen ehemals darstellten. Demgegenüber entstand zumindest eine bürokratische Entlastung.

4.8 Sachsen

Das HSK besitzt im Freistaat Sachsen eine lange Tradition. Es findet sich seit jeher in § 22 FAG, wurde jedoch erst im Jahre 2003 in die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) § 72 Abs. 4 und 5 eingefügt.¹⁴⁷ Ähnlich der Rechtsgeschichte in NRW war das HSK im FAG bis 2003 lediglich eine Bedingung zur Beantragung von Bedarfszuweisungen nach § 22 Abs. 2 Nr. 1 und 5 FAG. Der Haushaltsausgleich war nach § 72 Abs. 3 SächsGemO seit Bestehen der Norm eine „*muss*“ Vorschrift. An das Verfehlen dieses Ordnungsprinzips waren zum damaligen Zeitpunkt noch keine speziellen Sanktionen über die regulären Einwirkungspflicht der Kommunalaufsicht (Bestandung und Anordnung nach §§ 114, 115 GO) und die Nachholpflicht des Ausgleichs hinaus geknüpft.

Die damalige Norm des § 22 Abs. 2 Nr. 1 FAG bezog sich nur auf die Beantragung von Bedarfszuweisungen zum Ausgleich eines Fehlbetrages. Sie war in der Formulierung „*sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung*“ und der „*Ausschöpfung der zustehenden Einnahmemöglichkeiten*“ noch milde. Eine Übernahme von Altschulden hat es nicht gegeben und der über das HSK

145 Noch im Jahr 2003 lag diese bei 100%.

146 Gesetzesbegründung vom 21.12.2006 DrS. 15/627

147 SächsGemO in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2003. GVBl S. 55

zu erreichende Haushaltsausgleich unterlag noch keiner festen Frist. Das HSK war und ist durch den Gemeinderat zu beschließen. Intention war es dazumal weniger, über Zuweisungen als Anreize die Umsetzung von HSK und damit die Konsolidierung der Kommunen zu fördern, sondern eher, den Missbrauch der Mittel zu verhindern und die Kontrolle des Mitteleinsatzes zu gewährleisten.

Mit dem FAG 1995 wurde eine bis heute erhalten gebliebene Besonderheit des sächsischen Kommunalrechts eingefügt. Sie liegt in der Förderung wissenschaftlicher bzw. beratender Gutachten zur Haushaltskonsolidierung nach Abs. 2 Nr. 5 § 22 FAG.¹⁴⁸ Eine erste stärkere Formalisierung und inhaltliche Verschärfung erfuhr das HSK im FAG 1997, nach welcher selbiges den Haushaltsausgleich spätestens binnen dreier Jahre nachweisen musste.¹⁴⁹ Eher eine inhaltliche Klarstellung ist die Erwirtschaftung der notwendigen Zuführungen zum Vermögenshaushalt, denn hierzu waren die Gemeinden nach § 22 Abs. 1 GemHVO ohnehin verpflichtet.¹⁵⁰ Dieser Passus des FAG blieb inhaltlich bis einschließlich zum FAG 2007 unverändert. Es bleibt festzuhalten, dass das HSK nach FAG eine freiwillige Maßnahme des Gemeinderates zur Beantragung von Bedarfszuweisungen war und ist. Eine Pflicht zur Aufstellung, ebenso wie zur Beantragung, besteht nicht, obgleich die Rechtsaufsicht im Interesse der Konsolidierung darauf hinwirkt. Der Freistaat gedachte über den § 22 Abs. 2 Nr. 1 FAG die seit Gründung notwendige kommunale Konsolidierung in der Planung und Durchführung zu stützen sowie mit Anreizen zu versehen. Die FAG Mittel waren dazumal der Preis den der Freistaat zahlen musste, um direkt einzelgemeindlich Einfluss auf die kommunale Haushaltsgestaltung nehmen zu können. Paradoxerweise wird dieser Preis aus Mitteln der Kommunen finanziert.

In den letzten zehn Jahren ging die Kommunalaufsicht mehr und mehr dazu über, nicht den Ausgleich von jährlichen Fehlbeträgen, sondern die langfristige Konsolidierung zu finanzieren. Bedarfszuweisungen werden heute im Freistaat überwiegend zur Finanzierung von Beratungsprojekten verwandt. Diese Regelung ist deutschlandweit einzigartig und steht seit Einführung unter Kritik des Rechnungshofes.¹⁵¹ Das Innenministerium beabsichtigt in erster Linie, den Kommunen eine strategische Unterstützung

148 Die Norm wurde in den Folgejahren in § 22 Abs. 2 Nr. 1 FAG als Satz 4 mit eingefügt. Der Sächsische Rechnungshof hat diesen Passus wiederholt bemängelt, da die regelmäßige Anteilsförderung über 80% Fehlanreize setzt, die Gutachten inhaltlich nicht valide waren und bei zusätzlichen Kosten keine höheren Konsolidierungserfolge ergaben. Sächsisches Rechnungshofes 2006, S. 45 f.

149 FAG 1996 vom 10.12.1996. GVBl S. 25

150 GemHVO vom 8.1.1991. GVBl. S. 18

151 Theobald; Schmidt 2007, S. 205

zukommen zu lassen. Doch die Anreizfunktion ist fraglich, da eine solche geförderte Beratung selbst noch keine Konsolidierung bedeutet, sondern bestenfalls geeignete Maßnahmen aufzeigt, diese zu erreichen. Neben den nicht vorhandenen direkten Sanierungsbeiträgen verringert die Möglichkeit, Konsolidierungsmaßnahmen extern aufstellen zu lassen den Druck auf die örtliche Politik, etwaige Ursachen der Defizite selbst zu benennen.

Die sich abzeichnende Verschlechterung der kommunalen Finanzen in der Breite führte im Jahre 1996 erstmals zum Erlass der VwV Haushaltssicherung, welche unabhängig der Beantragung von Bedarfszuweisungen erste Tatbestandsvoraussetzungen pflichtiger HSK formulierte.¹⁵² Grundsätzliches Ziel ist es, die Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit zu verhindern. Damit wurde das Recht der Kommunalaufsicht konkretisiert, bei Vorlage bestimmter und in der VwV beschriebener Fehlentwicklungen die Aufstellung eines HSK anzuordnen oder zur Genehmigungsaufgabe der Haushaltssatzung zu machen. Diese ersten Regelungen erwiesen sich bald als nicht mehr ausreichend und wurden 1999 ausgebaut und konkretisiert.¹⁵³ Die Verbreitung des HSK nahm unterdessen stark zu, in den Jahren zwischen 1996 und 2003 waren 307 von 525 Gemeinden gezwungen, ein HSK aufzustellen.¹⁵⁴

Die entscheidende Änderung und aus Sicht der Gemeinden wesentliche Verschärfung der Rechtslage trat mit der Novellierung der SächsGemO über die neu eingefügten Absätze 4 und 5 des § 72 (allgemeine Haushaltsgrundsätze) in 2003 ein. Dieser Paragraph sieht nun zwingend und unverzüglich die Aufstellung eines HSK bei Nichterreichen des Haushaltsausgleichs und zusätzlicher bei hoher Gesamtverschuldung der Gemeinde vor. Die entsprechende VwV Kommunale Haushaltswirtschaft definiert nominale Verschuldungsgrenzen, bei deren Erreichen das Innenministerium die Gefährdung der dauerhaften Leistungsfähigkeit als gegeben ansieht und ein HSK für nötig erachten soll.¹⁵⁵ In die Gesamtverschuldung werden ausdrücklich auch sämtliche kreditähnlichen sowie die Verpflichtungen sämtlicher ausgelagerter Betriebe einbezogen. Ziel ist es, über die erzwungene Konsolidierung die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde einschließlich der mittelbaren Verwaltungsteile zu sichern. Das Nichtbefolgen des § 72 Abs. 4 SächsGemO hat explizit genannte repressive Aufsichtsmittel der Kommunalaufsicht (Anordnung) zur Folge. Das HSK bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsicht.

152 VwV Haushaltssicherung ABl. 1996, S. 382

153 VwV Haushaltssicherung ABl. 1999, S. 494

154 Sächsischer Rechnungshof 2006, S. 44

155 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft ABl. 2003, S. 275. Dies sind keine starren Grenzen. Das Erreichen dieser verpflichtet die Rechtsaufsicht jedoch zur besonderen Prüfung der dauernden Leistungsfähigkeit. In der Praxis führt dies zur HSK Pflicht der Gemeinde. Brüggem 2003, S. 61

§ 72 Abs. 5 GO verpflichtet die Gemeinde darüber hinaus zu vierteljährlichen Berichten an den Gemeinderat und die Rechtsaufsicht.

Ein Jahr nach Einführung des pflichtigen HSK über die GO veröffentlichte das Innenministerium in ausführlicher erläuternder Weise die inhaltlichen und formellen Anforderungen und Ziele in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004.¹⁵⁶ Diese widmet sich in Gliederungspunkt III den Tatbestandsmerkmalen, Grundsätzen für die Erstellung, inhaltlichen Anforderungen, Verfahren, Formalitäten und Befugnissen der Rechtsaufsichtsbehörde. Wird der Haushaltsausgleich erreicht, ist das HSK zu genehmigen, andernfalls kann die Rechtsaufsicht jedwede Konsolidierungsmaßnahme fordern.

Im Jahre 2005 wurde auch die KomHVO geändert und das HSK über den neuen Abschnitt 7 in den §§ 25 bis 27 zusätzlich formalisiert.¹⁵⁷ Inhaltlich stellt dieser Abschnitt eine Kurzform der in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft ausführlich erläuterten Punkte dar. Das HSK ist im Freistaat Sachsen kein Bestandteil des Haushaltsplanes. Die Nichtgenehmigung des HSK hat daher formell grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Haushaltsplanung, eröffnet der Kommunalaufsicht jedoch weitere repressive Aufsichtsmittel. In § 27 KomHVO wird der Spezialfall Aufstellung des HSK nach Bekanntmachung der Haushaltssatzung geregelt. Hier kann die Kommunalaufsicht die Regelungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach § 78 GO für anwendbar erklären.

Die Inhalte der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft sind hinsichtlich der materiellen Konsolidierungsvorgaben mit Ausnahme geringfügiger eher redaktioneller Änderungen bis in das Jahr 2007 konstant geblieben. Eine Klarstellung bedeutet die Veröffentlichung der Indikatoren für eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit in der Version vom 7. Oktober 2005.¹⁵⁸ Mit Wirkung zum 9. Februar 2008 erließ das Innenministerium eine neue Fassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft einschließlich umfangreicher Anwendungshinweise.¹⁵⁹ Die Änderung wurde notwendig aus formalen Gründen exakterer Abgrenzung zwischen Regelungen und dazugehörigen Erläuterungen. Inhaltliche Änderungen wurden vorgenommen zum Einsatz von Derivaten, Anpassungen in Folge der Gebietsreform, zur Genehmigungspflicht von Tilgungstreckungen und reduzierten Verschuldungsrichtwerte. Ziel bleibt weiterhin die Sicherung der dauerhaften kommunalen Leistungsfähigkeit, welche wiederum über Kennzahlen beurteilt wird. Besonderes Augenmerk legt das Innenministerium auf den weiteren

156 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27.5.2004. ABl. S. 25

157 Verordnung des SMI zur Änderungen der KomHVO und KomKVO vom 7.10.2005.

158 VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 7.10.2005. ABl. S. 48

159 Sonderdruck des Sächsischen Amtsblatts vom 8.2.2008

Personalabbau, nunmehr auch durch die demografische Entwicklung begründet. Umfangreiche materielle Aussagen zu den HSK einschließlich den Kürzungsanregungen wurden in die Anwendungshinweise transferiert, die keinen förmlichen Regelungscharakter aufweisen.

Die GO wurde am 7. November 2007 im Zuge der Doppik geändert.¹⁶⁰ Der seit 1996 Seitens des Innenministeriums eingeschlagene Regulierungszyklus setzte sich fort, fällt jedoch inhaltlich im Kontext der Haushaltsreform großzügiger aus. Der Haushaltsausgleich bezieht sich auf das ordentliche Ergebnis des Ergebnishaushaltes. § 72 Absatz 4 SächsGemO sieht ein HSK vor, sofern der Ergebnishaushalt unter Nutzung aller Spar- und Einnahmefähigkeiten auch im zweiten Folgejahr nicht auszugleichen ist. Das HSK hat den Ausgleich dann binnen vier Jahren darzustellen. In der Gesetzesbegründung verpflichtet sich das Innenministerium gemeinsam mit dem Sächsischen Städtetag die Auswirkungen der HSK Regelung drei Jahre nach pflichtiger Umstellung der Haushalte, also 2016, zu evaluieren und auch im Zusammenhang mit der grundsätzlichen kommunalen Finanzausstattung zu diskutieren. Die GO-Doppik ist im Vergleich zur alten Regelung bezüglich des auslösenden Tatbestandes großzügiger. Hatte ein Haushaltsfehlbetrag früher unverzüglich ein HSK zur Folge, soll diese Konsequenz zukünftig nach § 72 Abs. 4 erst nach dem zweiten Folgejahr gelten. Zusätzlich wird das Defizit des Ergebnishaushaltes erstmals auch inhaltlich tiefer beleuchtet und hat bei Gegebenheit bestimmter Relationen kein HSK zur Folge.¹⁶¹ Erfahrungen mit der Haushaltskonsolidierung im doppischen Haushaltsrecht konnten in Sachsen noch nicht gewonnen werden.

Am 8. Februar 2008 erließ das Innenministerium die SächsKomHVO-Doppik.¹⁶² Die KomHVO wurde erst in 2005 ausführlich in Bezug auf das HSK novelliert. Sie weist nun in § 24 die gestuften Varianten des Haushaltsausgleiches und sieht in Absatz 6 das HSK vor, sofern die Möglichkeiten der Absätze 1 bis 5 nicht erfolgreich sind. Selbiges hat den Ausgleich im vierten Folgejahr auszuweisen. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 24 Absatz 2 bis 5 wurden, mit Rücksichtnahme auf die Umstellungskomplexität des Haushaltsrechts, großzügiger gefasst. § 24 Abs. 6 KomHVO sieht das nunmehr in Haushaltsstrukturkonzept umgetaufte HSK lediglich aus ultima ratio vor und eröffnet in den Absätzen 1 bis 5 andere vorgehende Wege, den Haushaltsausgleich zu behandeln. Auffallend ist dabei die Regelung des § 24 Abs. 4 KomHVO. Der Haushaltsausgleich kann alternativ trotz eines Defizits im Ergebnishaushalt erreicht werden, wenn der Finanzplan im zweiten

160 SächsGVBl 2007, S. 478

161 Inwieweit die in § 72 Abs. 4 Satz 2 GO-Doppik eine Erleichterung darstellt, lässt sich nur im Einzelfall und Angesichts der gemeindlichen Verhältnisse beurteilen.

162 GVBl. 2008, Nr. 4, S. 202

Folgejahr ausgeglichen ist. Ein HSK ist dann nicht aufzustellen. Im Zuge der Umstellung hat das Innenministerium die Frist des Haushaltsausgleiches damit verlängert, was dazu führt, dass eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen, HSK aufzustellen aus diesem Tatbestand erst mittelfristig wieder erwachsen wird.

Eine enge Steuerung der Haushaltskonsolidierung erfolgt neben der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft über ein elektronisches auf Kennzahlen basierendes Frühwarnsystem. Es ist ähnlich dem Mecklenburger Modell RUBIKON aufgebaut. Die Veröffentlichung der Daten erfolgt vorerst jedoch wegen des kommunalen Widerstandes nicht. Über dieses System sind bestimmte Kommunen monatlich berichtspflichtig, um die Entwicklung wichtiger Kennzahlen zu überwachen.

Das HSK ist im sächsischen Kommunalrecht ausgesprochen stark formalisiert. Es findet sich seit 1991 im FAG, seit 1996 in zwei speziellen VwV, wurde 2003 in die GO und 2005 in die KomHVO eingefügt. Die Regelungs-dichte ist damit sehr hoch, der Ermessensspielraum der Rechtsaufsicht und der Gemeinden in der Formulierung erheblich eingeschränkt. Als Besonderheit ist die trotz aller Finanzmängel eröffnete Möglichkeit anzumerken, geförderte Konsolidierungsgutachten zu erstellen. Die Umstellung des Haushaltswesens auf die Doppik bedeutet eine Versachlichung der HSK Behandlung im Kommunalrecht. Die Erleichterungen im Zuge der Haushaltsreform stellen einen Erfolg des Städtetages dar, dienen jedoch auch der zügigeren Umsetzung und sind mit Blick auf die günstigere wirtschaftliche Entwicklung in den Augen des Innenministeriums gerechtfertigt. Diese Haltung ist nicht ganz konsistent, da bestimmte Kennzahlen mit Begründung dieser Entwicklung in der VwV jüngst verschärft wurden. Nichtsdestotrotz lässt sich unbeachtet aller weiteren denkbaren Einflussfaktoren die These vertreten, dass die im bundesdeutschen Vergleich relativ stabile Finanzlage der sächsischen Kommunen auch auf den hohen Regulierungsstand und die personelle Stärke der Kommunalaufsicht zurückzuführen ist.¹⁶³

4.9 Sachsen-Anhalt

Das Innenministerium des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erließ die GemHVO am 22. Oktober 1991 noch auf Grundlage der KV DDR.¹⁶⁴ Der Landtag

163 Trotz der personellen Stärke der dreistufigen Kommunalaufsicht attestiert der Sächsische Rechnungshof qualitative Mängel der Belegschaft vor Allem auf der unteren Ebene. Vgl. Sächsischer Rechnungshof 2006

164 GVBl. 1991, S. 378

verabschiedete die GO am 5. Oktober 1993.¹⁶⁵ Diese beiden wesentlichen Fundamente der kommunalen Haushaltswirtschaft schrieben wohl den Haushaltsausgleich als „*muss*“-Regelung (§ 90 Abs. 3 GO) mit den üblichen Ersatzdeckungsmitteln (§ 22 GemHVO) vor, knüpften an das Verfehlen dieser Rechtspflicht jedoch keine unmittelbaren Konsequenzen und beinhalten folglich noch keine Aussagen über das HSK.

Gerade der Verzicht auf einen entsprechenden Absatz unter § 90 GO verwundert, da sich das Innenministerium bereits wenige Wochen nach Verkündung des Gesetzes in einem Runderlass umfassend zur sich ausbreitenden Problematik nicht ausgeglichener Haushalte äußerte. Der Runderlass vom 8. Dezember 1993 sah die Genehmigung unausgeglichener Haushalte nur ausnahmsweise und unter der Bedingung vor, dass ein HSK durch den Gemeinderat beschlossen und vorgelegt wurde.¹⁶⁶ Dieser Erlass wies der Rechtsaufsicht zum einen eine Beratungsfunktion zu, was deren Einwirkungsmöglichkeiten erhöhte und gab zum anderen umfangreiche Empfehlungen zur Ausgabenreduzierung als erstrangig zu wählende Konsolidierungsrichtung.¹⁶⁷ In der Konsequenz bedeutet dieser Erlass die Abhängigkeit der Haushaltsgenehmigung von der Genehmigungsfähigkeit des HSK, welche trotz der Bestimmungen nicht exakt geregelt war und der Kommunalaufsicht erhebliche Ermessensspielräume eröffnete. Bei Nichtgenehmigung der HSK fiel die Gemeinde somit automatisch in die vorläufige Haushaltsführung nach § 96 GO. Sofern der Landtag mit dem Verzicht einer gesetzlichen HSK-Regelung bemüht war, in dieser frühen Phase kommunaler Selbstverwaltung die Finanzhoheit der Gemeinden nicht gleich wieder einzuschränken, so hatte dieses Vorgehen eine deutlich höhere Abhängigkeit von der Kommunalaufsicht zur Folge.

Dieser frühen und starken Einschränkung der Kommunen wurde über die Einführung des kommunalen Ausgleichsstockes in § 7 GFG vom 27. April 1993 entgegengewirkt. Im Zuge des Antrags auf solche Bedarfszuweisungen ist die äußerste Einschränkung der Ausgaben und die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten nachzuweisen sowie ein HSK beizufügen.¹⁶⁸ Die hohen Hürden der Bewilligung von Bedarfszuweisungen sind gerechtfertigt, da der Ausgleichsstock im Wege eines Vorwegabzugs den FAG Mitteln entnommen wird und daher einen Akt interkommunaler Solidarität

165 GVBl. 1993, S. 568

166 MBl. LSA Nr. 4/1994, S. 114. Die Bezeichnung lautet in Sachsen-Anhalt Haushaltskonsolidierungskonzept. Inhaltlich bestehen keine Unterschiede zur üblichen Formulierung Haushaltssicherungskonzept, daher wird die Abkürzung HSK beibehalten.

167 Wiegand; Grimberg 1997, S. 589 f.

168 Becker et al. 1994, S. 148

darstellt.¹⁶⁹ Unabhängig der jährlich schwankend festgelegten Quotierung, zugehöriger VwV und der Neuformulierung in § 12 FAG vom 12. Juli 1999 ist der Ausgleichsstock als Institution des FAG erhalten geblieben. Die Zuwendungsvoraussetzungen, die Ausgestaltung des Verfahrens, Genehmigung und Mitwirkung der Rechtsaufsicht sowie vornehmlich und mit steigender Intensität das HSK wurden in Runderlassen des Innenministeriums geregelt, welche bereits in erster Verkündung vom 5. März 1996 ein HSK vorsahen und umfangreiche Empfehlungen zur Ausgabenreduzierung und Einnahmenverbesserung gaben.¹⁷⁰

Mit Änderung der GemHVO durch die Verordnung vom 25. Februar 2001 wurde das HSK nun nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 GemHVO zur Anlage des Haushaltsplanes.¹⁷¹ Nur die Bestandteile des Haushaltsplanes haben jedoch Einfluss auf dessen Satzungs- und Rechtsqualität. Das HSK als Anlage kann hingegen durch den Gemeinderat über einen einfachen Beschluss, selbstverständlich unter Berücksichtigung der Erlasse, geändert werden.¹⁷² Erst mit der Gesetzesänderung vom 23. März 2004 wurde das HSK als neuer Absatz 3 des § 92 in die GO eingefügt.¹⁷³ Die Pflicht zur Aufstellung des HSK bei Verfehlung des Haushaltsausgleiches wurde nunmehr auch formalgesetzlich gefasst. Das HSK ist spätestens mit der Haushaltssatzung zu beschließen und der Rechtsaufsicht parallel zum Haushaltsplan vorzulegen. Diese Regelung zwingt die Gemeinderäte zu einer frühen Klärung der Thematik und erleichtert der Kommunalaufsicht die Prüfung der Vorlagen. Gleichzeitig ergibt sich hieraus auch die Rechtsfolge, dass der nicht ausgeglichene Haushaltsplan ohne Vorliegen des HSK nicht genehmigt wird. Auffallend großzügig ist der Gesetzgeber bezüglich des eingeräumten Ausgleichszeitrahmens, welcher mit dem fünften des auf das letzte Finanzplanungsjahr folgenden Jahres festgesetzt ist. Die Änderung der GO sollte der Erleichterung der Haushaltsführung der Kommunen dienen. Der Gesetzgeber sah die finanzielle Schieflage der Kommunen als nur vorübergehend und zumindest teilweise selbstverschuldet an. Der eröffnete Zeitrahmen stellt in diesem Sinne

169 Zu den negativen Anreizwirkungen Diemert 2005, S. 77 f.

170 Runderlass des MI vom 05.03.1996 (MBL LSA S. 780), geändert durch Runderlass des MI vom 20.06.2001 (MBL LSA S. 543) und vom 08.01.2003 (MBL LSA S. 37) und vom 18.03.2003 sowie vom 4.06.2003. Die Leistungen des kommunalen Ausgleichsstockes sind nicht auf kleine Gemeinden beschränkt. Im Jahre 2007 stand der kommunale Ausgleichsstock daher vor Problemen, da die Anträge der kreisfreien Städte Halle und Magdeburg das Volumen um ein Mehrfaches überstiegen.

171 GVBl. 2001, S. 94

172 Gern 2005, S. 438 f.

173 GVBl. 2004, S. 230

eine befristete Vereinfachung der Haushaltswirtschaft dar, Mittels derer die Konsolidierung nachhaltig gelingen soll.¹⁷⁴

Die Doppik bedingten Änderungen der GO ließen § 92 Abs. 3 unberührt.¹⁷⁵ Allerdings kam das Innenministerium den Kommunen entgegen und verlängerte den Zeitraum, innerhalb dessen das HSK den Ausgleich gewährleisten muss auf 8 Jahre. Lediglich der Haushaltsausgleich nach § 90 Abs. 3 GO und § 23 GemHVO-Doppik wird umgestaltet und nun auf das ordentliche Ergebnis des Ergebnishaushaltes in Plan und Rechnung bezogen. Die GemHVO-Doppik wurde am 30. März 2006 neu verabschiedet.¹⁷⁶ Das HSK bleibt nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 GemHVO-Doppik Anlage des Haushaltsplans. Mit der Änderung werden nun erstmals auch inhaltliche Aussagen zum HSK in der GemHVO-Doppik getroffen. § 23 Abs. 7 GemHVO-Doppik hat pflichtig die Aufstellung eines HSK zur Folge, sofern die in den Absätzen 2 bis 6 des Paragraphen aufgezeigten Ersatzdeckungsmöglichkeiten nicht zum Haushaltsausgleich führen. Ergänzend zum § 92 Abs. 3 GO muss das HSK die Ursachen des Defizits erläutern.

Auch in Sachsen-Anhalt besitzt die kommunale Haushaltskonsolidierung für das Innenministerium hohe Priorität, da die langfristigen Perspektiven hinsichtlich Demografie, Wirtschaftsstruktur und Solidarpakt eher eine Verschlechterung der Finanzlage erwarten lassen. Das HSK in GO und FAG ist nach Ansicht des Innenministeriums ebenso bewährt wie notwendig. Die Minderung der HSK Anforderungen über den mit acht Jahren langen Ausgleichszeitraum der Defizite erklärt sich aus den absehbaren formalen Haushaltsschwierigkeiten in Folge der Doppik Reform und stellte in diesem Sinne einen Kompromiss dar.

4.10 Schleswig-Holstein

Das Kommunalrecht Schleswig-Holsteins vermeidet direkte Ausführungen oder Vorgaben zur Haushaltssicherung. Weder GO und FAG noch die GemHVO kennen oder kannten in Schleswig-Holstein den Begriff HSK. Der Haushaltsausgleich ist nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen in § 75 Abs. 3 GO eine „soll“-Regelung, spezielle Konsequenzen sieht das schleswig-holsteinische Kommunalrecht auf Ebene der GO und GemHVO nicht vor. Die Fassung der GO vom 14. Dezember 2006 berücksichtigt bereits die kommunale Haushaltsreform und räumt den Gemeinden über das

174 Becker et al. 2004, S. 205 f.

175 Gesetz über ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen vom 22. März 2006. GVBl. S. 128 ff.

176 GVBl. 2006, S. 204

Optionsmodell ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik ein.¹⁷⁷ Von der Doppik Option machen die Kommunen Mitte 2008 sehr zurückhaltend Gebrauch, auch weil nach ihrer Einschätzung der Konsolidierungsdruck dadurch weiter steigt.

Bis auf weiteres nimmt das Land Schleswig-Holstein Abstand von einer pflichtigen Haushaltsreform und eröffnet den Kommunen entgegen des IMK Beschluss offen die Möglichkeit, die frühere Kameralistik mit lediglich minimalen Änderungen fortzuführen.¹⁷⁸ Das Innenministerium erließ am 15. August 2007 die doppische KomHVO. Diese sieht im Vorbericht des Haushaltsplans Ausführungen zu den Maßnahmen und Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung, Ähnliches auch für den Lagebericht nach § 52 KomHVO vor.

Auf Ebene des FAG führt das Land Schleswig-Holstein seit vielen Jahren in den §§ 16 und 18 institutionelle Ansätze zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung. Fehlbedarfszuweisungen nach § 16 FAG dienen dem Ausgleich unvermeidbarer Haushaltsfehlbeträge unter den Voraussetzungen strikter Ausgabendisziplin und zumutbarer Einnahmenmaximierung. Bis zum Haushaltsjahr 2003 waren die Mittel des Fonds im Wesentlichen ausreichend, um die beantragten und bestätigten Fehlbedarfe abzudecken. In den letzten Jahren sanken die Abdeckungsquoten auf teilweise unter zehn Prozent. Im Gegensatz zum Vorgehen in Rheinland-Pfalz stellt das Innenministerium nicht die Einrichtung des Ausgleichsstockes selbst, sondern lediglich dessen Ausstattung in Frage, die langfristig zu Lasten der Schlüsselzuweisungen erhöht werden soll. Nach § 18 FAG hat zusätzlich jeder Landkreis einen Kreisfonds zu bilden, aus welchem Fehlbedarfszuweisungen in bestimmter Höhe für kreisangehörige Kommunen direkt gewährt werden.¹⁷⁹ Tatsächlich können nur wenige Landkreise dieser Vorgabe Folge leisten, da sie über die finanziellen Spielräume nicht verfügen. Die näheren Ausgestaltungen bleiben VwV bzw. Satzungen vorbehalten, auf welche das Innenministerium kaum Einfluss nimmt. Die zweistufige Verwaltungsstruktur der Landesverwaltung mit dem Verzicht auf eine mittlere Kommunalaufsichtsstufe hat zur Folge, dass die Haushaltspläne und Anträge auf Fehlbedarfszuweisungen der mittleren und kreisfreien Städte sowie der Landkreise durch das Innenministerium selbst bearbeitet werden müssen.

Das Innenministerium begann auf Ebene von Erlassen und Ausführungsbestimmungen in den letzten Jahren, die Anreiz gesteuerten Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden stärker zu lenken und griff dabei auf

177 GVBl. 2006, S. 285

178 Nach einer Umfrage des Innovationsrings Schleswig-Holstein sind Mitte 2008 90% der Kommunen bestrebt, die Doppik einzuführen.

179 GVBl. 2006, S.

die bekannten inhaltlichen Vorgaben zurück. In diesem Sinne sind die Erlasse vom 19. April 2004 und 26. September 2005 zu verstehen, in welchen das Innenministerium im Falle der Beantragung von Fehlbedarfszuweisungen bestimmte Mindesthebesätze gemeindlicher Steuern vorgibt. Generelle Aussagen zum Umgang mit Haushaltsfehlbeträgen folgten in den Erlassen vom 27. Januar und 27. Juni 2006 sowie vom 14. Januar 2008, in denen Hinweise für Maßnahmen der Einnahmeerhöhung und Ausgabenminderung zum Zwecke des wiederherzustellenden Haushaltsgleiches gemacht und diese nachdrücklich empfohlen werden. Auch das Haushaltsrundschreiben vom 30. August 2006 enthält einige Ausführungen zur Konsolidierung. Eine weitere intensive Prüfung der örtlichen Verhältnisse vor Gewährung der Fehlbedarfszuweisungen, besonders bezüglich der Ausgangssituation, kann durch das Innenministerium in Folge der begrenzten Kapazitäten nicht stattfinden.¹⁸⁰ Auf örtlicher Ebene der Kommunalaufsicht hingegen ist es Aufgabe der Gemeindeprüfungsämter, die Voraussetzungen Ausschöpfung eigener Einnahmen und sparsame Haushaltsführung der Antragstellenden kreisangehörigen Gemeinden zu begutachten und dem Innenministerium eine Stellungnahme abzugeben.

Besondere repressive Maßnahmen stehen der Kommunalaufsicht im Zuge der Haushaltsgenehmigung nicht zu. In den letzten Jahren wurden die Regelungen der GO dahingehend novelliert, dass Kreditrahmen und Verpflichtungsermächtigungen nur noch im Falle vorjähriger Defizite genehmigungspflichtig sind. Kassenkredite selbst unterliegen auch dieser Norm nicht. Bei einer sich andeutenden Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden bleibt der Kommunalaufsicht nur der Weg eröffnet, weitere Kreditgenehmigungen zu versagen.

Die Änderung der GemHVO vom 20. Juli 2006 stellt eine Verstärkung der Tendenz dar, die Regelungen zur Haushaltskonsolidierung zu formalisieren.¹⁸¹ Der Vorbericht zum Haushaltsplan nach § 3 GemHVO muss nun entsprechend der neuen Nummer 9 im Falle der Konsolidierung die geplanten und umgesetzten Maßnahmen nebst den damit verbundenen Konsolidierungsbeiträgen, die Zuschüsse an Vereine und Verbände sowie Angaben zur Ausschöpfung der Einnahmequellen ausweisen. Die dazugehörigen in einem Runderlass bekannt gegebenen Ausführungshinweise des Innenministeriums vom 30. Juli 2006 stellen in Punkt 5.16 die zwingende Verbindung zwischen verfehltem Haushaltsausgleich und den Inhalten des Vorberichtes her. Wird nunmehr ein Fehlbedarf ausgewiesen, sind die Maßnahmen der Einnahmeerhöhung und Ausgabenminderung darzulegen, welche

180 Der Landesrechnungshof prüft die kreisfreien Städte stichprobenartig.

181 GVBl. 2006, S. 196

diesen Umstand beseitigen sollen. Obgleich der Begriff HSK noch immer nicht genannt wird, sind dies dessen klassische Inhalte. Die neu entworfene und verabschiedete KomHVO-Doppik übernimmt materiell die Altregelung und sieht ebenso in § 6 Abs. 1 Nr. 8 eine Übersicht der Konsolidierungsmaßnahmen vor.

In einem Erlass vom 13. August 2007 veröffentlichte das Innenministerium erstmals eine Liste denkbarer Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und empfahl deren Beachtung ausdrücklich auch im Rahmen des Haushaltserlasses 2008.

Offensichtlich scheut das Innenministerium Schleswig-Holstein weniger den offenen Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden, welcher die Aufnahme einer zwingenden HSK-Regelung in die GO oder GemHVO darstellen würde, als vielmehr den dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber bisher ganz bewusst auf die Aufnahme einer HSK-Rechtsfolge in die GO verzichtet, da in Anbetracht der aktuellen und absehbaren Finanzlage eine große Zahl Gemeinden dieser unterliegen würden. Die Beratung, Prüfung, Genehmigung und Überwachung der HSK übersteigt die Möglichkeiten gerade des Innenministeriums jedoch bei Weitem. Im Gegensatz einer in vielen Ländern zu beobachtenden Verschärfung der Genehmigungspraxis der Haushaltspläne fand in Schleswig-Holstein ein Abbau der Genehmigungsrechte der Kommunalaufsicht statt. Dennoch sind Ansätze einer Formalisierung der Haushaltskonsolidierung über die Berichte zum Haushaltsplan und Empfehlungen des Innenministeriums erkennbar.

Das Land Schleswig-Holstein zieht sich in Folge begrenzter Verwaltungskapazitäten bewusst auf den Bereich der Anreiz gesteuerten Konsolidierungshilfen über FAG und gering verbindlicher Empfehlungen zurück. Die rechtliche Situation ist durch verschiedene Vorgaben mit Teils nur informellen Rechtscharakter geprägt, über welche das Innenministerium versucht, die Gemeinden zu lenken.

4.11 Thüringen

Die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) vom 16. August 1993 sah in § 53 Abs. 3 den Haushaltsausgleich zwingend vor, knüpfte jedoch an das Verfehlen dieses Gebotes noch keine gesetzlich fixierten Konsequenzen.¹⁸² Das HSK ist auf gesetzlicher Ebene des Thüringer Kommunalrechts seit der Än-

182 GVBl. 1993, S. 501. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht nach §§ 119 bis 122 KO sind natürlich unbenommen. Zur ThürKO vgl. Schmidt 2003

derung der KO vom 18. Dezember 2002 in dieser als eingefügter Absatz 4 des § 53 über die Haushaltsgrundsätze enthalten.¹⁸³ Die GemHVO vom 26. Januar 1993 verlangt als Bestandteil des Vorberichts im Falle der Haushaltskonsolidierung in der geänderten Fassung vom 30. November 2001 in § 3 Nr. 7 Aussagen zu den voraussichtlichen Auswirkungen der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen im Finanzplanungszeitraum.¹⁸⁴ Diese Regelung zwingt die Gemeinde dazu, Maßnahmen mit monetären Konsolidierungsbeiträgen im Haushaltsplan offen auszuweisen.

Das FAG des Landes Thüringen kennt seit erstmaliger Verkündung vom 1991 in § 24 den Landesausgleichsstock, nach welchem Gemeinden und Landkreise im Einzelfall Bedarfszuweisungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Lagen oder außergewöhnlicher Aufgaben beantragen können.¹⁸⁵ Erste notwendige Erläuterungen enthielt die interne Richtlinie des Innenministeriums vom 26. Oktober 1993. Tiefere Ausführungen betreffend Fördertatbeständen, Voraussetzungen, Konditionen etc. wurden in der zugehörigen VwV des Innenministeriums vom 15. September 1998 getroffen, welche letztmalig mit VwV vom 27. Februar 2002 geändert wurde.¹⁸⁶ Bereits die frühere Fassung sah als Bedingung zur Beantragung von Bedarfszuweisungen zum Ausgleich von Fehlbeträgen einen wesentlichen eigenen Konsolidierungsbeitrag der Gemeinden vor.¹⁸⁷ Dies bedeutet die zumutbare Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten, die Begrenzung der konsumtiven Ausgaben auf das Notwendige und Beschluss sowie Umsetzung eines HSK. Eine Übernahme von Altschulden „*bailout*“ ist nicht vorgesehen. Gleichwohl hat es unter Berücksichtigung außerordentlicher Konstellationen einzelne Entschuldungen über einen Kabinettsbeschluss gegeben.¹⁸⁸ Die Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen ist unter diesen Umständen relativ selten und hat in den drei Jahren 2000 bis 2002 als Beispiel nur 27 Mal stattgefunden.¹⁸⁹ Das FAG wurde in Folge eines Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (Az. VerfGH 28/03) umstrukturiert, wobei der Landesausgleichsstock erhalten blieb.¹⁹⁰

183 GVBl. 2002, S. 467

184 GVBl. 1993, S. 181; GVBl. 2001, S. 460

185 Das FAG soll mittelfristig strukturell reformiert werden und die Kommunen Zuweisungen zum Ausgleich wahrgenommener einzelner Aufgaben erhalten. Mittlerweile findet sich die Regelung in §28.

186 StAnz Nr. 8/1998 und StAnz Nr. 11/2002

187 Nach Richtlinie vom 23.10.1993 wurden regelmäßig nur 50% der Bemessungsgrundlagen (Fehlbetrag) als Bedarfszuweisung gewährt.

188 So z. B. die Stadt Oberhof, welche mit den Infrastrukturkosten als Sportzentrum überfordert war.

189 Kleine Anfrage der SPD Fraktion vom 14. Juni 2002. DRS 3/2591

190 Vgl. Thüringer Innenministerium 2007

Mit der umfangreichen Änderung der ThürKO in 2002 verankerte auch der thüringische Gesetzgeber das HSK als logische Konsequenz des Haushaltsausgleichgebotes. Die Aufstellungspflicht ist jedoch nicht allein an das oftmals rein formale Verfehlen des Haushaltsausgleiches gebunden, sondern orientiert sich an der grundlegenden Gewährleistung dauerhafter Leistungsfähigkeit der Kommunen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird hier definiert über Haushaltsfehlbeträge in einer mittelfristigen Betrachtung, die jeweils die drei vorhergehenden (Haushaltsrechnung) und die drei folgenden Haushaltsjahre (mittelfristige Finanzplanung) umfasst. Ein HSK ist dann aufzustellen, wenn innerhalb des betrachteten siebenjährigen Zeitraumes der Haushaltsausgleich nach § 53 Abs. 3 ThürKO zweimal nicht erreicht wird. Diese mittelfristige am grundlegenden Ziel der Sicherung dauerhafter Leistungsfähigkeit ausgerichtete Betrachtung soll und kann unnötige aufwändige HSK-Aufstellungsverfahren der Gemeinde verhindern. Dem nicht zu bestreitenden Bürokratisierungseffekt wird im Freistaat ebenso durch den der Rechtsaufsicht eingeräumten Ermessensspielraum entgegengewirkt, nach welchem diese von der Aufstellungspflicht absehen kann, sofern der Haushaltsfehlbetrag nicht erheblich und die dauernde Leistungsfähigkeit somit nicht gefährdet ist. Auf Gesetzesebene sind keine Maßnahmenbeschreibung und keine maximale Ausgleichsfrist ausgeführt. Die Bindungswirkung des HSK wird auf gesetzlicher Ebene auch nicht über dessen Einstufung als Bestandteil oder Anlage des Haushaltsplanes gestärkt. Die nunmehr gesetzliche Regelung der HSK und Aufstellungspflicht soll der amtlichen Begründung folgend wirtschaftlichen Fehlentwicklungen wirkungsvoll und frühzeitig entgegenwirken, welche häufig in Fehlbeträgen der Vorjahre begründet liegen.¹⁹¹ Gleichzeitig ist es natürlich auch Intention, über diese klare und transparente Regelung den Gemeinden objektive Tatbestände und der Rechtsaufsicht wirkungsvolle Mittel an die Hand zu geben.

Der Freistaat Thüringen führt die kommunale Haushaltsreform als Optionsmodell ein, welches den Gemeinden das Wahlrecht lässt, ihre Haushaltsführung über die erweiterte Kameralistik fortzuführen oder auf doppische Grundsätze umzustellen.¹⁹² Daraus ergeben sich Unterschiede in den auslösenden Tatbeständen der HSK zwischen doppisch und kameral buchenden Kommunen. Für kameral buchende Kommunen gilt die novellierte ThürKO, für doppisch buchende das Thüringer Gesetz über das Neue Kommunale Finanzwesen (ThürNKFG).¹⁹³ Dieses Gesetz widmet sich in § 4 ausführlichst den Tatbeständen und Regelungen des HSK. Die novellierte kameral

191 Begründung des Gesetzes zur Änderung der ThürKO vom 13.02.2002. DrS 3/2206. Ähnlich Schmidt 2003, S. 8

192 Kabinettsbeschluss vom 24. Januar 2006

193 GVL. 2008, S. 381

ThürKO behält die auslösenden Tatbestände bei, widmet dem HSK nunmehr jedoch einen eigenen § 53a. Auslösende Tatbestand ist in der Doppik nach § 4 ThürNKFG der auch innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung nicht erreichte Haushaltsausgleich oder die Überschuldung. Als Neuerung treten die explizite Genehmigung der HSK sowie deren öffentliche Auslegung in den Kommunen hinzu. Die HSK sind nicht Bestandteil oder Anlage des Haushaltsplans. Die ThürKomHVO treffen jeweils keine Aussagen zu HSK.

Die thüringische Gesetzesregelung ist jedoch durch eine wohltuend sachliche und kommunalfreundliche Ausgestaltung geprägt, die vom deutlichen Bemühen des Innenministeriums gekennzeichnet ist, formale Tatbestandsvoraussetzungen und daraus unnötige aufwändige Verfahren zu vermeiden. Die Rechtslage wird gleichzeitig durch das Optionsmodell der Haushaltsreform verkompliziert. Die Ursachen der kommunalen Finanzschwäche werden damit jedoch nicht behoben.¹⁹⁴

194 Der Freistaat Thüringen weist bereits im FAG des Jahres 2006 eine mittelfristig stark sinkende Verbundquote zu Gunsten der Gemeinden aus. Dies führt auf kommunaler Ebene insbesondere zu Verärgerung, da Prof. Seitz in seinem Gutachten aus September 2006 der Landesregierung eine mangelhafte Finanzpolitik mit zu hohen Ausgabenbeständen der Landesverwaltung attestierte.

5 Vergleich der kommunalrechtlichen Steuerungsansätze

Aus den vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass alle Bundesländer seit Beginn der neunziger Jahre dazu übergangen, auf die Verschuldung der Kommunen stärker Einfluss zu nehmen. Dabei schlugen die Innenministerien verschiedene Pfade einer eher Anreiz gesteuerten oder eher repressiven Vorgehensweise ein. Mit Ausnahme Bayerns und Schleswig-Holsteins nahmen alle Gesetzgeber das repressive HSK zwischenzeitlich in die GO auf, gleichzeitig experimentierten alle Länder mit Fehlbedarfszuweisungen nach FAG. Dieses Kapitel beinhaltet einen Vergleich der wesentlichen Ausgestaltungsvariablen. Ein solcher Vergleich auf Basis gesetzlicher Regelungen oder VwV muss stets mit Zurückhaltung vorgenommen werden. Die Länder verteilen die Regelungsinhalte in unterschiedlichem Maße zwischen Gesetzen und nachrangigen Rechtsvorschriften. Darüber hinaus sagt auch die Rechtslage selbst noch nicht allzu viel über deren tatsächliche Anwendung durch die Behörden aus und zusätzlich steht den Rechtsaufsichtsbehörden ein weites Ermessen in der Bestückung ihrer Verwaltungsakte mit Auflagen zu. Auch informelle Absprachen vor Erlass eines Verwaltungsaktes können die Rechtslage ergänzen. Schlussendlich bleibt ein formeller Rechtsvergleich in seiner Aussagekraft stets begrenzt. Nichtsdestotrotz lassen sich aus den gesetzlichen Regelungen politische Richtungsentscheidungen der Länder im Umgang mit kommunalen Defiziten ablesen.

5.1 Anreizsteuerung über Fehlbedarfszuweisungen

Bedarfszuweisungen, teilweise in den kommunalen Ausgleichsstock integriert, zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung nach FAG waren oder sind in allen Bundesländern verbreitet. Bedarfszuweisungen lassen sich grundsätzlich auf den verfassungsmäßigen Anspruch der Kommunen gegen die Länder auf angemessene Mindestausstattung und Berücksichtigung örtlicher Einzelfalllagen zusätzlich zur standardisierten Finanzverteilung zurückführen. Der Sonderfall der Bedarfszuweisungen zum Ausgleich

von Fehlbeträgen und damit indirekt zur Haushaltskonsolidierung wurde zwischenzeitlich in NRW und Rheinland-Pfalz nach einigem Gebrauch wieder abgeschafft. Die Beantragung und Gewährung solcher Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes, Finanzierung von Konsolidierungsmaßnahmen oder zur Teilschuldung setzt erhebliche eigene Anstrengungen der Kommunen voraus, die finanzwirtschaftliche Lage selbständig zu verbessern.¹⁹⁵ Die grundsätzliche Wirksamkeit dieser Fehlbedarfszuweisungen ist begrenzt, da es sich zum einen lediglich um eine Umverteilung von FAG Mitteln handelt und zum anderen die Mittel meist zu gering sind, die aufgehäuften Fehlbeträge abzubauen. Sie können allenfalls kurzfristig helfen, den Haushaltsausgleich zu erreichen.¹⁹⁶ Gleichzeitig werden in einigen Ländern, wie z. B. Brandenburg jedoch auch regelmäßige Zuweisungen deutlich. Eine strukturelle Entlastung ist über Fehlbedarfszuweisungen nicht möglich und auch nicht Intention. Die erhaltenen Zuweisungen sind heute, dies im Gegensatz zur früheren NRW Regelung, grundsätzlich nicht rückzahlbar.

Einige Bundesländer sehen als Bedingung der Zuweisung pflichtig ein HSK vor (Thüringen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg), in Baden-Württemberg ergibt es sich implizit aus der GO. Bayern wählt im Pilotprojekt ein sinngemäßes Vorgehen. Das HSK hat hier den Zweck, die Ursachen der Defizite über den Abbau der Ausgaben und die Erhöhung der Einnahmen abzuschalten. Gleichzeitig soll es nachweisen, dass die Gemeinden tatsächlich alle eigenen Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft haben, bevor die interkommunale Solidarität in Anspruch genommen wird. In anderen Ländern steht es der Kommunalaufsicht frei, ein HSK zu fordern, wenn z. B. die angedachten Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden nicht als ausreichend oder glaubhaft angesehen werden. In dieser Kategorie der Anreiz gesteuerten HSK ist der Verwaltungsaufwand ausgesprochen hoch, da hier Zuweisungen bewilligt, Verwendungen kontrolliert und nicht zuletzt die Ebenen der Kommunalaufsicht und die Finanzministerien am Verfahren beteiligt werden müssen. Der hohe Verwaltungsaufwand verbunden mit systemischen Schwächen und praktischen Grenzen hat in Rheinland-Pfalz dazu geführt, diese Form der Anreiz gesteuerten Haushaltskonsolidierung wieder aufzugeben. NRW hat die Praxis der Schuldendiensthilfen gestoppt und sieht Fehlbedarfszuweisungen nunmehr lediglich im verfassungsrechtlich notwendigen Maße vor, um Verwerfungen des FAG im Einzelfall auszugleichen.

195 Es sind noch weitere Arten von Bedarfszuweisungen wie z. B. Investitionsförderung oder besonderer Lastenausgleich bekannt, welche jedoch keine direkte Verbindung zur Haushaltskonsolidierung zeitigen.

196 Die Begrifflichkeiten variieren bei gleicher Bedeutung.

Die Verwendung der Fehlbedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich steht in Rivalität zu anderen Zwecken wie der Finanzierung von Investitionen oder Einrichtungen. Tendenziell sank der Anteil der Fehlbedarfszuweisungen mit Konsolidierungshintergrund in den vergangenen Jahren. Im Regelfall können die Gemeinden unter spürbaren Voraussetzungen lediglich einen Teil des Defizits ihrer Jahresrechnung erstattet bekommen. Ein Rechtsanspruch auf die Gewährung dieser Fehlbedarfszuweisungen besteht nicht. Es handelt sich stets um die Prüfung von Einzelfällen, wobei eine Fülle Kriterien zur Beurteilung herangezogen werden. Die Genehmigungspraxis der Anträge ist auch abhängig vom Verhältnis der Mittel zu den Anträgen und durch Ermessen in weitestem Maße geprägt. Nichtsdestotrotz darf der Einwand begrenzter Mittel im Grunde nicht erhoben werden, da der verfassungsmäßige Anspruch der Kommunen davon unabhängig ist und im Zweifelsfall das Budget zu Lasten anderer Verwendungen erhöht werden müsste.

Von verschiedenen Seiten wurde in den letzten Jahren der Vorschlag erhoben, der Überschuldung der Kommunen durch einen „*konditionierten Bailout*“ zu begegnen, da diese ihre aufgebauten Fehlbeträge allein nicht tilgen werden können und die hohen Kapitalkosten das Jahresdefizit mit verursachen.¹⁹⁷ Auch dieser Ansatz wurde und wird getestet. NRW beendete den Versuch in Anbetracht nicht beabsichtigter Anreizwirkungen, systemischer Probleme der FAG Finanzierung, zu geringen Mitteln und grundsätzlicher politischer Überlegungen. Wirksame Teilentschuldungen wurden in der jüngeren Vergangenheit auf Ebene kleiner Gemeinden und oft unter deutlichen politischen Abwägungen in Thüringen und Sachsen-Anhalt vorgenommen. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung der Kommunen lassen die Länder hier größte Zurückhaltung walten.

Schleswig-Holstein sieht im Ansatz der Fehlbedarfszuweisungen den Hauptweg, kommunale Konsolidierung zu fördern und gedenkt diese Mittel auszuweiten. Die übrigen Länder halten Teils aus verfassungsrechtlichen Gründen, Tradition oder politischen Erwägungen daran fest, schränken aber gleichzeitig den Gebrauch ein. Bayern wählt aktuell den entgegengesetzten Weg und testet ein entsprechendes Pilotprojekt. Eine Abschaffung wie jüngst in Rheinland-Pfalz wird in mehreren Ländern nur aus dem Grund nicht in Erwägung gezogen, da das grundsätzliche System der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen neben pauschalen Schlüsselzuweisungen ergänzend Wege benötigt, daraus entstehende Unzulänglichkeiten individuell auszugleichen. So gewähren einige Länder Fehlbedarfszuweisungen ausschließlich oder vornehmlich zum Ausgleich unzumutbarer Härten aus

dem FAG.¹⁹⁸ Der Sonderbedarf ist stets atypisch, woraus sich die besonders strenge Fassung der Bewilligungsmaßstäbe ergibt.

Es zeigt sich in allen Ländern, dass die Praxis der Bedarfszuweisungen spätestens bei Anträgen der kreisfreien Städte oder Landkreise an strukturelle Grenzen stößt. Für die kleineren kreisangehörigen Gemeinden können die Zuweisungen durchaus hilfreich sein. Der „*konditionierte Bailout*“ kann jedoch nur dann Erfolg haben, wenn das Land zusätzliche eigene Mittel in relevanten Größenordnungen zur Verfügung stellt und gleichzeitig absolute Verschuldungsverbote für die Zukunft verankert, die von den Kommunen auch eingehalten werden können. Diesen finanziellen Aufwand wollen und können die Länder aktuell nicht betreiben, ebenso scheuen sie den starken Eingriff in die kommunale Finanzhoheit.

Die Praxis der Fehlbedarfszuweisungen krankt an der Finanzierung aus kommunalen FAG Mitteln, die im Wege des Vorwegabzuges andernorts den Umfang der Schlüsselzuweisungen senken und daher vielerorts besonders in Kritik der Großstädte stehen, die von ihnen kaum profitieren können. Auf diese Weise fand stets nur eine Umverteilung statt, welche schließlich auch für Verstimmung unter den Kommunen selbst sorgte. Die zweite Schwäche liegt in der parallelen Entwicklung der zur Verfügung stehenden Mittel mit den allgemeinen Mitteln des Steuerverbundes.¹⁹⁹ Paradoxaerweise steigen dann die Mittel des Ausgleichsstockes an, wenn in Folge allgemeiner Mehreinnahmen der Bedarf zu sinken beginnt. Die starke Einschränkung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Länder war daher in den vergangenen Jahren weniger durch sachliche Erwägungen denn durch den Mangel an Mitteln bedingt. Dieses Problem ist dann, wie eben in Hessen, nur noch eine Frage der Definition der Anspruchsvoraussetzungen. Den konjunkturellen Schwankungen der FAG Mittel können die Länder durch eine Ausgleichsrücklage begegnen, wie sie z. B. Rheinland-Pfalz oder Sachsen führen.

Die Formulierungen der Anspruchsvoraussetzungen haben sich in den letzten Jahren in die Richtung „*äußerster Sparsamkeit*“, und „*Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten*“ bewegt. Grundsätzlich liegt der Fokus jedoch weiterhin eher auf der Ausgabensenkung denn auf der Einnahmenerhöhung. Was im Einzelnen unter diesen unbestimmten Rechtsbegriffen verstanden werden muss, ist teilweise in VwV festgelegt, wird ebenso häufig aber auch durch die Rechtsaufsicht unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse entschieden.

198 z. B. NRW

199 Einige Länder bilden Rücklagen, um die FAG Masse über den Konjunkturzyklus konstant halten zu können.

Von besonderer Brisanz ist die Behandlung der freiwilligen Leistungen durch die Kommunalaufsicht in der Beurteilung der Haushaltsfehlbeträge. Alle VwV sprechen grundsätzlich von hoher Ausgabendisziplin, was nicht zwangsläufig eine Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben notwendig macht. Da die Länder grundsätzlich aus Selbstschutz davon ausgehen müssen, dass kommunale Finanzprobleme auf örtliche Misswirtschaft zurück zu führen sind, werden als Lösungsansatz zuerst die freiwilligen Aufgaben und Ausgaben in Frage gestellt. Relativ großzügig zeigen sich hier Bayern und Schleswig-Holstein, die freiwillige Aufgaben in bestimmten Grenzen auch bei der Beantragung von Fehlbedarfszuweisungen als gerechtfertigt ansehen. Die meisten Länder prüfen diese Ausgaben besonders intensiv, kürzen die Fehlbeträge partiell oder rechnen freiwillige Ausgaben grundsätzlich, wie in Hessen, aus den Fehlbeträgen heraus.

Eines Genehmigungsrechtes der Kommunalaufsicht hinsichtlich der HSK als Antragsvoraussetzung bedarf es hingegen hier nicht. Zum einen ist jede Genehmigung eine Einzelfallentscheidung ohne Rechtsanspruch und zum anderen sind der Rechtsaufsicht ohnehin in äußerst großem Ausmaß Ermessenstatbestände und damit Sanktionsmittel eröffnet. Das praktisch gegebene weite Ermessen in der Behandlung der Anträge ermöglicht es der Rechtsaufsicht, Erwägungen über die reine Zahlenbasis hinaus anzustellen und z. B. den bloßen Konsolidierungswillen dort zu berücksichtigen, wo Konsolidierung kaum mehr möglich ist. In diesen Fällen können Fehlbedarfszuweisungen gezielt als Anreiz weiterer Anstrengungen bzw. als Belohnung eingesetzt werden. Zuständig für die Gewährung sind stets Finanz- und Innenministerium gemeinsam. Häufig werden die kommunalen Verbände in einem Ausschuss beteiligt und in die Prüfung der Anträge und Bewilligung einbezogen.

Mit der Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen unterliegen die Ministerien beständig der praktischen Gefahr, in Einzelfällen Misswirtschaft der Gemeinden auf Kosten der kommunalen Gemeinschaft zu belohnen. Zu differenziert sind die örtlichen Verhältnisse, zu groß sind die Möglichkeiten durch die Gemeinden, diese tendenziös darzustellen und zu gering die Verwaltungskapazitäten der Behörden, diese objektiv zu prüfen. Diese beständige Unsicherheit der Entscheidungen, gepaart mit den hohen Ermessensfreiräumen der Bewilligungsbehörden führte in einigen Ländern dazu, die kommunalen Verbände als Vertreter der einerseits Begünstigten, andererseits aber auch Belasteten, in die Entscheidungsfindung mit einzu beziehen. In einem solchen Verteilerausschuss, wie ihn die Länder Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und sinngemäß wiederum im Rahmen des Pilotprojektes Bayern vorsehen, sitzen Vertreter der Ministerien und Verbände und entscheiden über die Anträge im Einzelfall. Das Land sichert

sich auf diese Weise rechtlich ab, gewinnt ein Mehr an Kompetenz und verhindert politische Grabenkämpfe der Verbände gegen einzelne Bewilligungen. Die übrigen Länder verzichten auf diesen Ausschuss und übertragen die Bewilligung allein den Innen- und Finanzministerien.

Fehlbedarfszuweisungen waren ursprünglich einmal gedacht, um in Einzelfällen einmalige Hilfen zum Ausgleich zu geringer eigener Leistungskraft im Wege interkommunaler Solidarität zu geben. In den letzten zehn Jahren sind die Anträge vornehmlich im Zuge weg brechender Einnahmen in Zahl und Volumen in einem Maße gestiegen, die die Grenzen des Systems in den meisten Ländern weit überschritten haben. In der Folge kam es zu Kettenzuweisungen über mehrere Jahre und minimalen Bewilligungsquoten, was einmal die Anreizfunktion der lokalen Politik schmälerte und zusätzlich keinen realen Konsolidierungsbeitrag mehr erbrachte. De facto konnten die Fehlbedarfszuweisungen selbst ihren geringen Anspruch der Liquiditätssicherung kaum noch erfüllen.

5.2 Repressive Steuerung über Sanktionsinstrumente

Die politische Lösung zur Bekämpfung des Problems kommunaler Verschuldung bestand aus Sicht der Innenministerien in der stärkeren Sanktionierung des Haushaltsausgleiches als Haushaltsgrundsatz. Als formelles Instrument wurde durch die meisten Innenministerien das HSK gewählt. Informelle Ansätze waren z. B. zurückhaltende Kreditgenehmigungen oder das Nothaushaltsrecht. Damit stieg der Druck auf die Gemeinden, ihre Haushaltsprobleme selbständig zu lösen. Die HSK folgen dem in Kapitel 2 erwähnten Aufbau. Es zeigen sich jedoch Teils deutliche Unterschiede hinsichtlich der Bestimmung der Tatbestände, Ausgleichsfristen, Bagatellgrenzen, Stellung der Kommunalaufsicht, Rechtsnatur des HSK und Bezugnahme auf einzelne Haushaltsteile. Der Großteil der HSK relevanten Bestimmungen findet sich in VwV und Erlassen, da zum einen die GO diesen Umfang nicht leisten können und zum anderen VwV flexibler durch die Innenministerien anzupassen sind. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang auch die Erlasse, welche in formellem Sinne nur Innenwirkung haben aber über ihre Orientierungsfunktion für die Kommunen indirekt auch Außenwirkung erlangen. Die Transparenz der Rechtslage wird dadurch jedoch ebenso in Mitleidenschaft gezogen wie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses erheblichen Eingriffes in die kommunale Selbstverwaltung zweifelhafter wird.

Grundsätzlich steht es den Rechtsaufsichtsbehörden frei, bei einer Gefährdung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Gemeinden, über Anordnun-

Bundesland	FAG	Verwendung u. A.
Baden-Württemberg	FBZ Ausgleichsstock §13 Abs. 3	Haushaltsausgleich
Bayern	FBZ Art. 11	Haushaltsausgleich
Brandenburg	FBZ §16	Haushaltsausgleich Schuldendiensthilfe
Hessen	FBZ Landesausgleichsstock § 28	Haushaltsausgleich
Mecklenburg-Vorpommern	FBZ und Konsolidierungshilfen § 9	Haushaltsausgleich
Niedersachsen	FBZ § 13	Haushaltsausgleich
NRW	Ausgleichsstock bis 1991 Sonderbedarfszuweisungen § 19 Abs. 2 Nr. 5	Teilentschuldung bis 1991 Haushaltsausgleich
Rheinland-Pfalz	Bis 2005 FBZ Landesausgleichsstock § 17	Haushaltsausgleich
Sachsen	FBZ § 22 Abs. 2 Nr. 1	Beratungsfinanzierung
Sachsen-Anhalt	FBZ Ausgleichsstock § 12 Abs. 3	Haushaltsausgleich Teilentschuldung
Schleswig-Holstein	FBZ § 16	Haushaltsausgleich
Thüringen	Landesausgleichsstock § 27	Haushaltsausgleich Schuldendiensthilfe

Abbildung 1: Fehlbedarfszuweisungen nach FAG der Bundesländer

gen, Empfehlungen oder Auflagen entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen zu fordern. Das HSK ist in diesem Sinne das mildere Mittel, gegenüber der Nichtgenehmigung defizitärer Haushaltspläne und dem dann eintretenden Nothaushaltsrecht. Darin kommt eine grundsätzliche Funktion der Kommunalaufsicht zur Geltung, die kommunalen Finanzen zu stabilisieren. Das HSK kann somit im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch ohne spezialrechtliche Ermächtigung angeordnet werden. Der Vorteil der in den GO verankerten repressiven HSK besteht jedoch darin, eine unmittelbar und ohne notwendiges Zutun der Kommunalaufsicht greifende rechtssichere Sanktion installiert und inhaltliche Maßstäbe zur Hand zu haben. Der darin verankerte Automatismus zwischen Tatbestand und Rechtsfolge kann jedoch auch sachlich übertrieben und selbst aus Sicht der Rechtsaufsicht unverhältnismäßig sein. Die Praxis der Haushaltsgenehmigungen unter Auflagen ist oft von politischen Einflussversuchen, Tauschgeschäften oder informellen Absprachen gekennzeichnet, in jedem Falle für die Rechtsaufsicht sehr aufwändig. Die Einführung des repressiven HSK in die GO stärkt die Position der Aufsichtsbehörden, sofern die Sanktion HSK wirksam ausgestaltet ist. Im Unterschied zum HSK als Bedingung der Anreizsteuerung ist das repressive HSK Rechtsfolge eines definierten Tatbestandes. Dieser besteht grundsätzlich im nicht erreichten Haushaltsausgleich, dessen Definition als „soll“ oder „muss“ der Rechtsaufsicht, nicht etwa den Gemeinden, ein gewisses Ermessen über die Rechtsfolgen einräumt.²⁰⁰ Einzig Thüringen mindert den Tatbestand und bezieht ihn auf einen mittelfristigen Zeitraum, Sachsen geht darüber hinaus und macht die Gefährdung der dauerhaften Leistungsfähigkeit ebenso zum Tatbestand. Dies entspricht eher der Intention kommunaler Selbstverwaltung. Haushaltsausgleich oder nominale Verschuldung dienen dann nur noch der Präzisierung.

Der Haushaltsausgleich kann auf die Planung oder ausdrücklich auch auf die Jahresrechnung (z. B. Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) bezogen sein. Letzteres stellt für die Kommunen eine zusätzliche Verpflichtung dar, denn die geplanten Haushaltsansätze werden regelmäßig mehr oder minder im Verlaufe des Haushaltsvollzuges durch kurzfristige Entwicklungen überholt. Demgegenüber ist es durch die Rechtsaufsicht umso weniger zu dulden, bereits in der Planung ein Defizit auszuweisen. Unabhängig dieser Unterscheidung belastet ein Fehlbetrag in der Jahresrechnung stets die Haushaltsplanung des kommenden Planjahres und wird spätestens an dieser Stelle prüfungsrelevant.

Neben den in den GO genannten auslösenden Tatbestand des verfehlten Haushaltsausgleiches tritt meist der Aspekt der kommunalen Verschuldung

200 Faber 2005, S. 933 f.

hinzu, welcher jedoch aus Gründen der Praktikabilität in VwV festgehalten wird. Nichtsdestotrotz nahmen einige Länder, z. B. NRW, Sachsen, Bayern, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ein Überschuldungsverbot in die GO auf.

Sind die Tatbestände erfüllt, haben die Gemeinden ein HSK aufzustellen und dieses der Rechtsaufsicht zuzuleiten. An diesem Punkt treten die wichtigsten und folgenreichsten Differenzen der Rechtsetzung auf, die über Praktikabilität und Effektivität der repressiven HSK entscheiden. In einigen Bundesländern ist dass repressive HSK vorlage- aber nicht genehmigungspflichtig und somit bloße Etikette. Einzigartig und nicht logisch ist das Vorgehen Niedersachsens, langjährig auf jedwede weitere Regelung über Inhalt oder Verfahren der HSK zu verzichten. Der Sinn repressiver HSK, Ersatzsanktionen ebenso wie Verhandlungen zu vermeiden, wird hier ausgehebelt. Die Genehmigung des HSK ist dabei keine bloße Formalität, denn der Rechtsaufsicht stehen darüber hinaus keine direkte Möglichkeiten offen, auf den Inhalt des HSK einzuwirken und sie muss, will sie dies dennoch, den aufwändigen und fragwürdigen Umweg über Kreditgenehmigungen oder Beanstandungen gehen. Sind keine genehmigungspflichtigen Kredite im Haushaltsplan veranschlagt, läuft auch dieser Umweg leer. Sehr viel günstiger aus Sicht der Rechtsaufsicht ist das HSK dort zu steuern, wo es genehmigungspflichtig ist und somit zur Genehmigungsvoraussetzung der Haushaltssatzung wird (NRW, Sachsen, Brandenburg, Thüringen).²⁰¹ Hier führt die Nichtgenehmigung des HSK die Gemeinde automatisch in das Nothaushaltsrecht, welches eine weitere Sanktion und Eskalationsstufe darstellt, die in der Regel noch immer abschreckend wirkt. Allerdings wird diese erhöhte Wirksamkeit der HSK erkauf mit einem deutlich stärkeren Eingriff in die kommunale Finanzhoheit.

Die Genehmigung der HSK kann aus verfassungsrechtlichen Gründen wiederum kritisch gesehen werden, da auf diese Weise den Aufsichtsämtern letztlich die Entscheidung über die kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen zufällt, was gelegentlich als mit der Finanzhoheit schwer vereinbar angesehen wird. Auch aus diesem Grund sind einige Bundesländer sehr zurückhaltend in der direkten inhaltlichen Vorgabe der HSK und beschränken sich auf den indirekten Weg, formell nur an die Aufsichtsbehörden Richtlinien zur Beurteilung der HSK zu erlassen und gegenüber den Kommunen selbst lediglich mit Empfehlungen aufzutreten.

Praktische Erfahrungen haben eine Reihe Bundesländer dazu veranlasst, die eigentlich selbstverständliche parallele Vorlage von HSK und Haus-

201 In der HGO, der GO LSA und dem aktuellen Entwurf Baden-Württemberg deutet die Formulierung auf den Zusammenhang HSK und Haushaltsgenehmigung hin.

haltssatzung noch einmal zu fixieren (Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Mecklenburg-Vorpommern). Auch hier sind die Rechtsaufsichtsbehörden dann in einer schwierigen Situation, wenn das HSK selbst nicht genehmigungspflichtig ist und sie keine Sanktionen besitzen, dessen Vorlage einzufordern. Dennoch kann grundsätzlich ohne HSK der Normdispens, um den es sich ja bei einem nicht ausgeglichenen Haushaltsplans handelt, durch die Rechtsaufsicht nicht erfolgen. Auch hier haben die in den vergangenen Jahren vorgenommenen Deregulierungen der GO den Rechtsaufsichtsbehörden Potentiale genommen, da die Haushaltssatzungen im Regelfall nur noch Anzeigepflichtig sind.

Den GO folgend variiert die Funktion der Kommunalaufsicht. Sprechen einzelne GO, wie NRW, Sachsen, Brandenburg und Thüringen explizit von einer Genehmigung der HSK durch die Behörden, weist die KV Mecklenburg-Vorpommern der Rechtsaufsicht lediglich eine Beratungsfunktion zu und fordern andere GO lediglich die Vorlage der HSK ohne weitere Konsequenzen. Verbreitet und im eigentlichen Sinne selbstverständliches Gegenstück staatlicher Aufsicht ist die inhaltliche Unterstützung bzw. direkte Beratung der Gemeinden. Sie ist ungeschriebener Bestandteil des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens, wird jedoch in sehr verschiedenen Ausprägungen umgesetzt. Das Land Brandenburg geht den sehr löblichen Weg, mit eigenen personellen Kapazitäten einen Beitrag zu leisten, während der Freistaat Sachsen eher fragwürdig externe Beratungen finanziert. Es ist durchaus denkbar, dass der Gesetzgeber durch die Varianz in der GO verschiedene Leitbilder und Vorstellungen von der Art der Kommunalaufsicht und der Ausprägung des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens aufzeigen wollte, im Prozess der HSK, siehe die Praxis in Mecklenburg-Vorpommern, verschwinden diese Rollen jedoch.

Die Kommunalaufsicht hat die inhaltliche Qualität der HSK zu prüfen, unabhängig davon, ob das HSK formell selbst genehmigt wird oder sie selbst in die Aufstellung einbezogen war. Schlussendlich stellt sich dann die Frage, welche Wege der Rechtsaufsicht offen stehen, ein inhaltlich ungenügendes HSK berichtigen zu lassen. Das Genehmigungsrecht reduziert den Druck auf die Rechtsaufsicht, sich selbst aufwändig in die lokale Diskussion einzuschalten, da Notfalls Änderungen erzwungen werden können. Wo diese Option nicht besteht, müssten die Rechtsaufsichtsämter im Interesse inhaltlicher Einflussnahme bestrebt sein, sich in die Planungen der HSK einzubringen. Tatsächlich stehen diesem Gedanken beschränkte Kapazitäten entgegen und werden, wo rechtliche Sanktionen nicht bestehen, inhaltlich ungenügende HSK meist stillschweigend akzeptiert.

Tatsächliche Entscheidungen in der Ausgestaltung der HSK hat der Gesetz-, bzw. Verordnungsgeber hinsichtlich der Laufzeiten der HSK getroffen.

Grundsätzlich sollte der Haushaltsausgleich nach allen GemHVO so schnell als möglich wieder hergestellt sein. Das HSK stellt auch diesbezüglich eine *lex specialis* Regelung dar und erweitert den Zeitraum. Soweit der Ausgleichszeitraum die mittelfristige Finanzplanung umfasst wie es in NRW und sinngemäß in Sachsen der Fall ist, so ist diese Frist in dem Sinne konsequent, da dieser Zeitraum durch die Gemeinden ohnehin beplant werden muss und die äußerste vertretbare Prognose der Haushaltssituation erlaubt. Die meisten Länder lassen die Ausgleichsfrist in Kenntnis der mittelfristigen Prognoseprobleme aber bewusst offen (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) und schwächen damit das Instrument. Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg fallen auf, da dort der Ausgleichszeitraum im Kontext der Haushaltsreform sehr lang gefasst wurde. Diese Regelung ist insoweit kritisch, dass diese Perioden zum einen nicht mehr planbar sind und zum anderen den Druck von den lokalen Politikern nehmen. Die im Zuge der Haushaltsreform großzügigeren Ausgleichsfristen waren eher politisch geboten, um den Widerstand der Kommunen und Verbände gegen die Reform selbst zu reduzieren.

Aus den Ausgleichsfristen ergibt sich für die Kommunalaufsicht eine Schwächung ihrer Steuerungsfähigkeit gegenüber der Kommune, da die Umsetzung der Maßnahmen und der Haushaltsausgleich in die Zukunft verschoben werden und die Kommunalaufsicht keine Möglichkeit der Ersatzvornahme hat. Noch ungünstiger erweist sich die Lage, wenn HSK durch die Kommunen zwar beschlossen aber folgend nicht umgesetzt werden. Hier werden regelmäßige erhebliche Zeiträume verstreichen, bevor die Kommunalaufsicht weitere Sanktionsstufen anlegt, die Kommune zur Haushaltskonsolidierung und zur Umsetzung ihres HSK Beschlusses zu zwingen. HSK bergen daher für die Kommunalaufsicht nicht allein ein Handlungsinstrument, sondern entziehen ihr parallel kurzfristig mögliche Eingriffsmöglichkeiten zu Gunsten eines längerfristigen, in der Wirkung vagen Instruments.

Ursprünglich richteten sich die Konsolidierungsmaßnahmen der HSK nur auf den Verwaltungshaushalt, da unwirtschaftliche Mittelverwendungen vornehmlich bei konsumtiven Ausgaben unterstellt wurden und die Zukunftschancen der Kommunen nicht durch Abbau von Investitionen im Vermögenshaushalt gemindert werden sollten. Zwischenzeitlich wurde diese etwas naive Vorgabe fallengelassen und das HSK ausdrücklich auf beide Haushalte bezogen. Mit der Haushaltsreform erübrigt sich diese Unterscheidung. Investitionen finden über die Kapitalkosten und Abschreibungen wiederum ihren Ausdruck im Ergebnishaushalt. Die explizite Berücksichtigung des Finanzhaushaltes in der Beurteilung des Haushaltsausgleiches führt die kameralistische Tradition zum Teil fort.

Die Rechtsstellung des HSK ergibt sich aus seiner Einstufung als Bestandteil oder Anlage des Haushaltsplanes. Pflichtiger Bestandteil des Haushaltsplanes ist das HSK in NRW und Brandenburg (Pflichtanlage ist es in Hessen, Sachsen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen-Anhalt). Die Konsequenzen bestehen in der strukturellen Konsequenz der Genehmigung des HSK auf die Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung. Diese Verbindung wurde in anderen Bundesländern über VwV hergestellt, die besagen, dass die Haushaltssatzung so lange nicht genehmigungsfähig ist, wie kein genehmigungsfähiges HSK vorliegt (z. B. Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern). Die Rechtsfolgen der Einstufung als Bestandteil des Haushaltsplanes gehen jedoch darüber hinaus, denn nunmehr ist zur Änderung des HSK eine Satzungsänderung mit all ihren Formvorschriften erforderlich. Die Selbstbindung des Gemeinderates an das HSK wird hierdurch gestärkt, allerdings um den Preis geringer Flexibilität und hoher Verfahrenskosten. In anderen Bundesländern soll die symbolische Funktion der Selbstbindung der Politik durch die Einstufung des HSK als Pflichtanlage des Haushaltsplans erreicht werden. Anlagen sind änderbar ohne die Haushaltssatzung zu beeinflussen. Die übrigen Bundesländer treffen keine Regelung zur Rechtsstellung der HSK im Haushaltsplan.

Einige GO sind durch Überregulierung gekennzeichnet. So ergibt sich die Beschlusskompetenz des Gemeinderates als Annexkompetenz des Haushaltsplanes von selbst. Ebenso selbstverständlich ist die Formulierung, den Haushaltsausgleich schnellstmöglich wieder zu erreichen, was bereits aus den Haushaltsgrundsätzen folgt. Auch die der Kommunalaufsicht offenen Nebenbestimmungen bei Genehmigung eines HSK oder des Haushaltsplans der Bedingung und Auflage ergeben sich im Grunde von selbst.

Das HSK ist für die Steuerung der Haushaltswirtschaft durch die Rechtsaufsicht von zentraler Bedeutung, da nach Genehmigung der Haushaltssatzung unterjährig Eingriffsmöglichkeiten wie z. B. Kreditgenehmigungen kaum noch bestehen. Der starke Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden durch die HSK sollte im Zuge des Wesentlichkeitsgebotes gesetzlich verankert sein. Aus den Entwicklungen der vergangenen Jahre sind zwei Tendenzen auffällig: zum einen nahmen mehr und mehr Bundesländer zumindest grundsätzliche Ausführungen zum HSK in die GO auf, was z. B. in Hessen, Sachsen oder Baden-Württemberg als nachholende Legitimation praktischen Vorgehens gedeutet werden kann. Zum anderen wurde der wachsende inhaltliche Regelungsbedarf in VwV oder Erlasse verlagert. Die Verteilung der Regelungsinhalte zwischen GO, GemHVO und VwV variiert dabei zwischen den Ländern. NRW und Sachsen haben sehr ausgebaute gesetzliche Regelungen, während Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sich auf

VwV stützen. Damit hält das Innenministerium Detailfragen vom Parlament fern und sich gleichzeitig hohe Regelungsspielräume offen.

Aus bürokratischen Gesichtspunkten ist dieses Vorgehen nachvollziehbar und wohl auch notwendig. Demokratietheoretisch ist es gerade in Anbetracht der im folgenden Abschnitt dargelegten verfassungsrechtlichen Kritik bedenklich, da der Gesetzgeber selbst auf die Ausgestaltung dieses für die Kommunen elementaren Rechtsinstitutes keinen Einfluss mehr hat. Vor diesem Hintergrund sind die ausführlichen Regelungen zum HSK in den GO und KonHVO NRW und Sachsen positiv zu werten. Neben die Verlagerung der Bestimmungen in unterrangige Rechtsnormen tritt ein zweiter Effekt, welcher ebenso einen Konflikt zwischen bürokratischem Pragmatismus und demokratietheoretischen Gefahren erkennen lässt. In Anbetracht der örtlich komplexen Lage und kaum verallgemeinerbarer Verhältnisse räumen die Innenministerien den Rechtsaufsichtsbehörden stetig wachsende Ermessensspielräume ein. Damit kann gewährleistet werden, örtlich sinnvolle Lösungen zu finden, andererseits sind die Kommunen den, meist nur formlos geäußerten, Ansprüchen der Rechtsaufsicht relativ ausgeliefert. Ebenso stellt ein durch die Rechtsaufsicht im Einzelfall angeordnetes HSK regelmäßig einen geringeren Eingriff in die kommunale Finanzhoheit als eine gesetzliche, allgemeingültige Regelung dar. Ein Rechtsvergleich ist dann jedoch kaum mehr möglich, wenn rechtliche Grenzen nicht gezogen sind, bzw. die Ermessensspielräume jede Entscheidung ermöglichen. In diesem Sinne sind die in den GO genannten konkreten HSK auslösenden Tatbestände ebenso wie der Umfang der HSK Maßnahmen, die Rolle der Rechtsaufsicht oder Rechtsnatur des HSK eher Anhaltspunkte denn abschließend.

Allgemein fällt auf, dass die neuen Bundesländer dem Instrument offener gegen über standen. Dies kann aus der besonderen Lage der Kommunen nach der Wiedervereinigung mit den hohen Personalbeständen, geringen eigenen Einnahmen und dem auslaufendem Solidarpakt begründet werden, welche Haushaltskonsolidierung dringlicher erscheinen ließ und gleichzeitig die Option Nothaushaltsrecht, wie z. B. in NRW verbreitet, unzweckmäßig machte. Bis heute haben lediglich Bayern und Schleswig-Holstein auf repressive HSK verzichtet, wobei sich in letzterem eine langsame Formalisierung abzeichnet. Abgeschafft wurde das HSK bisher lediglich in Rheinland-Pfalz, jedoch nicht allein aus sachlichen Gründen.

Bundesland	GO	KomHVO	Besonderheiten
Baden-Württemberg	Erstmalig im Entwurf vom 27.12.2007; § 80 Abs. 3 GO	Erstmalig im Entwurf vom 21.12.2007 § 1 Abs. 3 Nr. 3; § 24 Abs. 4, 5	Pflichtanlage Haushaltsplan
Bayern	Keine Regelung		
Brandenburg	Seit 1994; Fassung vom 18.12.2007 § 63 Abs. 5 KV	Fassung vom 14.02.2008 § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 26 Abs. 4	Bestandteil Haushaltsplan Genehmigung
Hessen	Seit 2005; Fassung vom 1.04.2005 § 92 Abs. 4 GO	Doppik Fassung vom 2. April 2006* § 1 Abs. 4 Nr. 3; § 24 Abs. 4	Pflichtanlage Haushaltsplan
Mecklenburg-Vorpommern	Seit 1994; Fassung vom 14.12.2007 § 43 Abs. 7 GO	Keine Aussage	
Niedersachsen	Seit 1996; Fassung vom 28.10.2006, § 82 Abs. 6 GO	Fassung vom 14.09.2006 § 2 Abs. 2 Nr. 4	Pflichtanlage Haushaltsplan
NRW	Seit 1991; Fassung vom 24.07.2008, § 75 Abs. 4, § 76 GO	Fassung vom 16.11.2004 § 1 Abs. 4; § 5	Genehmigung Bestandteil Haushaltsplan
Rheinland-Pfalz	Regelung bestand in der Fassung vom 12.03.1996 bis zum 1.03.2006; § 93-5 GO		
Sachsen	Seit 2003; Fassung vom 7.11.2007 § 72 Abs. 4 und 6 GO	In der Fassung vom 8.02.2008 § 1 Abs. 3 Nr. 3; § 25 und 26	Genehmigung Pflichtanlage Haushaltsplan
Sachsen-Anhalt	Seit 2004; In der Fassung vom 16.11.2006 § 92 Abs. 3 GO	In der Fassung vom 30.03.2006 § 1 Abs. 2 Nr. 8	Pflichtanlage Haushaltsplan
Schleswig-Holstein	Keine Regelung		
Thüringen	Seit 2002; NKFG Fassung von November 2008* § 4 GO	Keine Aussage	Genehmigung

Abbildung 2: Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument im kommunalen Haushaltsrecht der Länder

5.3 Auswirkungen der Haushaltsreform auf die Haushaltssicherungskonzepte

Die Reform des Haushaltswesens stellt eine so grundlegende Änderung dar, dass an dieser Stelle die bereits vorstehend im Ländervergleich angesprochenen Konsequenzen der Doppik für die HSK gesondert erörtert werden. Grundsätzlich kann die Haushaltsreform Haushaltskonsolidierung begünstigen, da sie Transparenz der tatsächlichen Lage schafft, Wirtschaftlichkeitsdenken fördert und das Betrachtungsspektrum erweitert. Die Diskussion um die Auswirkungen der Haushaltsreform auf den Haushaltsausgleich der Kommunen wird breit geführt und tendiert auf Seiten der Kommunen dazu, eine Erschwernis des Haushaltsausgleichs festzustellen.²⁰² Über diesen Aspekt gewinnt die DOPPIK auch Einfluss auf die Praxis repressiver HSK, welche als Tatbestand auch eben auf diesen Gesichtspunkt abstellen. Die grundsätzliche Struktur und Funktion der HSK wird hingegen nicht berührt. Nichtsdestotrotz nahmen viele Bundesländer die ohnehin umfangreichen Änderungen der GO und KomHVO zum Anlass, die Regelungen der HSK gleich mit zu novellieren. Der Eindruck täuscht jedoch, da tatsächlich im Regelfall lediglich die Tatbestände auf den neuen Rechnungsstoff und die neue Struktur des Haushaltsplans angepasst wurden.

Die Doppik bietet mit ihren drei Haushaltskomponenten Ergebnis-, Finanz- und Vermögenshaushalt drei Ansatzpunkte, Tatbestände der HSK festzulegen. Im Zuge der Doppik wird der Haushaltsausgleich systemkonform vornehmlich auf die Ergebnishaushalt bezogen. Hier eröffnen sich verschiedene Ansätze der Definition, so bezieht Baden-Württemberg das Ausgleichsgebot ausdrücklich auf den ordentlichen Saldo und versucht NRW besonders die Ersatzdeckungswege über Rücklagenentnahmen einzuschränken. Auch der Saldo des Finanzhaushalts wird als Tatbestand in Anspruch genommen, da auch die Gefährdung der Liquidität und Investitionsfinanzierung ein Anzeichen unstabiler Haushaltslagen sein kann, dem über ein HSK entgegengewirkt werden sollte. Rheinland-Pfalz, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern wählen zusätzlich diesen Bezug. Schließlich eignet sich auch die Position Eigenkapital in der kommunalen Bilanz als Tatbestand, da das jährliche Defizit des Ergebnishaushaltes über sie saldiert wird. Dem Eigenkapital kommt zwar zumindest mittelfristig nur eine mathematische Funktion zu, dennoch sollten deutliche Minderungen und damit ausgewiesene ungünstige Finanzierungsstrukturen des Vermögens Anlass zur Besorgnis geben.

202 Vgl. Bauer 2004; Bolsenkötter 2007; Körner, Schultze 2005; Fudalla, Wöste 2005 So erhöhte sich das Defizit der Landeshauptstadt Potsdam im Haushaltsplan 2008 allein durch die Umstellung des Rechnungswesens von kamerale 10 auf doppische 19 Millionen Euro. Vgl. Haushaltsplan 2008

Erst die doppische Bilanz eröffnet die Möglichkeit, Finanzierungsstrukturen und Verschuldungsgrade zu beurteilen.

Der Ergebnishaushalt ist in dem Sinne der systembedingt richtige Ansatzpunkt zur Beurteilung der Haushaltsentwicklung, da hier der laufende Geschäftsverlauf der Kommunen deutlich wird. Im Gegensatz zur Kameralistik sind nun auch Abschreibungen ergebniswirksam. Die Kameralistik erfasste diese nicht regulär, sie tauchten höchstens in Form von Investitionen im Vermögenshaushalt auf, dessen Einbindung in die HSK jedoch nicht einheitlich geregelt war. Das doppische Rechnungswesen verbessert die Transparenz der Haushaltsdiskussion auch bezüglich der Konsolidierungsmaßnahmen, da z. B. Instandhaltungsaufwand in Form der Abschreibung sichtbar wird, welcher in der Kameralistik einer der ersten Kürzungspositionen war.

Ähnlich der Kameralistik kennt auch das doppische Haushaltswesen verschiedene Ersatzdeckungswege, mit denen der Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt erreicht und ein HSK vermieden werden kann. Diese sehen meist stufenweise Optionen vor, wie den Rückgriff auf das außerordentliche Ergebnis, ordentliche- und außerordentliche Ergebnisrücklagen sowie weiterer Rücklagen bis zu einem Höchstanteil und ggf. mit Genehmigung der Kommunalaufsicht.

Es gehört zu den großen Vorteilen des doppischen Rechnungswesens gegenüber der Kameralistik, in Struktur und Rechnungsstoff nun ein System vorliegen zu haben, das eine betriebswirtschaftlich fundierte Beurteilung der Verhältnisse überhaupt erst möglich macht. Waren der verfehlte Haushaltsausgleich oder die hohe Gesamtverschuldung vormals eher Indizien einer gefährdeten Gesamtlage, so lässt sich diese nunmehr über die Ergebnisrechnung oder die Bilanz objektiver bestimmen. Folgerichtig nahmen einige Bundesländer vom strengen Maß des jährlichen Haushaltsausgleichs Abstand und bezogen diesen auf die mittelfristige Finanzplanung (Niedersachsen, Thüringen, Baden-Württemberg). Bagatellgrenzen der Fehlbeträge, welche noch keine HSK Pflicht nach sich ziehen, räumen in diesem Sinne Thüringen und NRW ausdrücklich in der GO ein. Das doppische Haushaltswesen eröffnete über seine betriebswirtschaftliche Orientierung sachlich günstigere Tatbestände, den Haushaltsausgleich z. B. mittelfristig zu verlangen.

Neben den Vorteilen der Doppik treten jedoch gerade in der Umstellungsphase Nachteile zu Tage, die auf den Konsolidierungserfolg von Nachteil sein können. Diese sind vornehmlich psychologisch und bestehen darin, dass im Zuge des hohen Umstellungsaufwandes die Priorität HSK in den Hintergrund rückt. Begünstigt wird diese Tendenz durch die in vielen Bundesländern gegebene Verlängerung der Ausgleichsfristen (extensiv z. B. Baden-Württemberg theoretisch bis 2031, Sachsen-Anhalt). Ebenso geht durch den ganzheitlichen Wechsel des Haushaltssystems die rückblickende

Vergleichbarkeit der Haushaltspläne verloren, was es Kämmererei und Kommunalaufsicht erschwert, Kürzungspositionen zu beurteilen. Auch die Stadträte können durch die Umstellung des Haushaltswesens und den damit für sie verbundenen Fortbildungsaufwand das, meist ohnehin geringe, verbliebene Haushaltsinteresse verlieren. Über Abschreibungen, Rückstellungen und Bewertungsfragen eröffnen sich dem Kämmerer hingegen ganz neue Spielräume der Haushaltskosmetik zu Lasten Transparenz und Kommunalaufsicht. Je nach Regelung in den Bundesländern ist es auch möglich, dass die aufgelaufenen Jahresdefizite nicht in den Ergebnishaushalt überführt werden können, da sie in ihrer Entstehung den neuen Haushaltsbestandteilen nicht zuordenbar sind. Sofern kein neues strukturelles doppisches Defizit vorliegt, erlischt damit auch die rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK und die Kommune hat sich formal ihrer Konsolidierungspflicht vorerst entledigt. Dies wird jedoch nicht die Masse der HSK Kommunen betreffen, zumal die Defizite in der Bilanzposition Kredite wieder auftauchen und natürlich getilgt werden müssen.

Schlussendlich muss jedoch das doppische Rechnungswesen auch unter Berücksichtigung der unvermeidlichen Umstellungsprobleme als grundsätzlich positiv für die Diskussionen um Haushaltskonsolidierung und repressive HSK gesehen werden. Der zu beobachtende begriffliche Wandel von Haushaltssicherungs- zu Haushaltskonsolidierungskonzept birgt auch einen neuen, höherwertigen Anspruch. Denn erst durch die neue Haushaltssystematik, den vollständigen Ausweis aller Ressourcenbewegungen und die Integration der Beteiligungen kann Konsolidierung wirklich angegangen werden. Die betriebswirtschaftliche Fundierung der Haushaltsdiskussion, die Integration von kommunalen Beteiligungen und die Ausweisung des Vermögens in der Bilanz rechtfertigen auch aus dem Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung diese Reform, zumal entsprechende Evaluationen Seitens der Innenministerien angekündigt sind.

6 Verfassungsrechtliche Grenzen

Die Ausbreitung der HSK und die damit verbundene Begrenzung der kommunalen Selbstverwaltung hat umfangreiche verfassungsrechtliche Diskussionen über die zulässige Eingriffstiefe und grundsätzliche Zulässigkeit der Institution im Rahmen des Art. 28 GG ausgelöst. Die verfassungsrechtliche Einordnung repressiver HSK wird in diesem Abschnitt aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht diskutiert.

Artikel 28 des Grundgesetzes als auch die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen garantieren den Gemeinden das Recht der kommunalen Selbstverwaltung mit dem Ziel, „*die Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten zu aktivieren*“.²⁰³ Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung liegt unter anderem in den Gemeindehoheiten begründet, zu denen die hier einschlägige Finanzhoheit zählt. Diese historisch gewachsene und mit den Novellierungen 1994 und 1997 gestärkte Hoheit beinhaltet das Recht auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, die sachliche Entscheidungsfreiheit und das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung.²⁰⁴ Finanzhoheit kann demnach definiert werden als ein Grundmaß an Einnahmen- und Ausgabenhoheit in einem gesetzlich geordneten Haushaltswesen.²⁰⁵

Kommunale Selbstverwaltung und damit auch die gemeindliche Finanzhoheit sind einem Gesetzvorbehalt unterworfen. Diese Schranken sind wiederum formell und inhaltlich begrenzt. Die formale Grenze staatlicher Regelungsbefugnis bezieht sich der Wesentlichkeitstheorie folgend auf die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes als Eingriffsgrundlage. Soweit dieses Gesetz eine entsprechende Ermächtigung enthält, ergeben sich daraus wiederum eine Fülle abgeleiteter untergesetzlicher Normen. So wird die eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft regelmäßig nicht allein durch die GO sondern auch vertiefend durch die GemHVO und weitere Verordnungen eingegrenzt. Die Verankerung der repressiven HSK in den GO wurde verschiedentlich auch mit verfassungsrechtlichen Fragen begründet und erfüllt

203 BVerfGE 11, S. 266

204 Abschlussbericht der gemeinsamen Verfassungskommission. BT DrS 12/6000. S. 46

205 BVerfGE 26, S. 244

zunehmend dieses Wesentlichkeitsgebot. Neben grundsätzlichen gesetzlichen Regelungen wird die Finanzhoheit auch durch spezielle Eingriffe anderer meist staatlicher Behörden beeinträchtigt, welche wiederum eine gesetzliche Grundlage haben müssen. Eine inhaltliche Eingriffsgrenze des Staates in die Finanzhoheit wird analog zur Wesensgehaltstheorie der Grundrechte über die Kernbereichstheorie angenommen.²⁰⁶ Danach dürfen die Gesetzgeber „Identitätsbestimmende Merkmale kommunaler Selbstverwaltung weder faktisch noch rechtlich beseitigen“.²⁰⁷ Viele Jahre kontrovers diskutiert, gehört die Anerkennung eines absolut geschützten Kernbereiches kommunaler Selbstverwaltung spätestens mit dem Rasteder Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur herrschenden Lehre des Verfassungsrechts.²⁰⁸

Bezogen auf den Aspekt der Finanzhoheit bedeutet die Verletzung des Kernbereichs die Beendigung eines eigenverantwortlichen finanziellen Spielraumes in Folge staatlichen Handelns. Dieses staatliche Handeln kann in der allgemeinen Finanzausstattung, der Aufgabenübertragung oder der rechtlichen Einengung der kommunalen Haushaltsspielräume begründet liegen. Eine finanzielle Mindestausstattung, welche auch einen Mindestraum für freiwillige Aufgaben lässt, gehört somit zum Kernbereich der Finanzhoheit.²⁰⁹ Jenseits des absolut zu schützenden Kernbereichs existiert eine relative Eingriffsgrenze, welche praktisch schwer zu bestimmen ist. Der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung kann mit Hilfe der historisch entwickelten Hoheiten beschrieben werden.²¹⁰ Die Finanzhoheit ist eine dieser Hoheiten und ermächtigt die Gemeinde zu einer eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabewirtschaft.

Die Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzhoheit und Teil deren Kernbereichs.²¹¹ Dieses Recht korreliert im Anspruch einer bezogen auf die Selbstverwaltungsaufgaben angemessenen Finanzausstattung gegenüber den Ländern.²¹² Als angemessen wird eine Ausstattung angesehen, die neben den staatlichen übertragenen Angelegenheiten noch Raum für eigene Aufgaben lässt, wobei beide Aufgabenkategorien gleichberechtigt sind.²¹³ Dieser Anspruch kann

206 BVerfGE 56, S. 298

207 BVerfGE 107, S. 1

208 BVerfGE 79, S. 127 ff.

209 so auch Nierhaus in Sachs 2007, RN 84 zu Art. 28 GG

210 Schmehl 2006, S. 328

211 Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, in der Fassung vom 28.8.2006 (BGBl. S. 2034), z. B. Art. 71 LV Baden-Württemberg, Art. 137 LV Hessen, Art. 78 LV NRW

212 Henneke 2006, RN 9; z. B. BVerfGE 71, S. 25 ff., LSA LVerfGE 10, S. 440; Brandenburger LVerfGE 10, S. 237; VerfGH NRW OVGE 10, S. 249. Verschiedentlich wird die Untergrenze kommunaler Finanzausstattung mit einer freien Spitze von 5 % definiert. Hufen 1998, S. 280

213 Hufen 1998, S. 278

durch die Länder nicht durch den Verweis auf eigene finanzielle Engpässe gemildert werden. Er begünstigt im Gegenzug jedoch ebenso wenig die einzelne Gemeinde sondern alle Kommunen in ihrer Gesamtheit.²¹⁴ Das Grundgesetz zielt in Art. 28 ganz klar auf die Gewährleistung einer effektiven kommunalen Selbstverwaltung, für welche ein finanzielles Fundament substanzial ist. Der Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Ausstattung gegen das Land drückt sich somit in einer gestuften Schutzkonzeption aus: im Kernbereich existiert der Anspruch auf eine aufgabenadäquate Mindestausstattung und im Randbereich gilt die Gleichwertigkeit der Ebenen in der Finanzverteilung und damit eine Verteilungsasymmetrie.²¹⁵ Reichen die zur Verfügung stehenden Mittel hierfür nicht aus, so hat das Land eine Aufgabenkritik durchzuführen und die Kommunen sachlich zu entlasten. Der in den letzten Jahren in vielen Ländern gestärkte Konnexitätsanspruch der Gemeinden tritt diesem Recht ergänzend hinzu und beinhaltet den Kostenausgleich für zusätzliche übertragene Aufgaben.²¹⁶ Diese dualistische Unterscheidung in allgemeine Finanzgewährleistungspflicht im Rahmen des FAG und die Verpflichtung zu Kostenerstattung bei Aufgabenübertragung haben nunmehr alle Flächenländer umgesetzt.²¹⁷

Die Pflicht zur Aufstellung eines HSK ist materiell und formell ein Eingriff in die gemeindliche Finanzhoheit, der gesetzlich begründet sein muss.²¹⁸ Das HSK begrenzt die Eigenverantwortlichkeit der Haushaltswirtschaft über allgemeine Rechtsnormen (GemHVO) hinaus auf einzelgemeindlicher Ebene und führt damit zumindest indirekt zu einer Begrenzung der kommunalen Aufgabenvielfalt.²¹⁹ Es ergibt sich daraus die Frage nach der verfassungsrechtlich zulässigen Eingriffsintensität.

Die Pflicht, ein HSK aufzustellen, bedeutet praktisch eine Einschränkung der eigenverantwortlichen Haushaltswirtschaft und der Finanzhoheit zu Gunsten staatlicher Regulierung, die jedoch dem legitimen Ziel langfristig stabiler kommunaler Finanzen dient. Ist der Eingriffstatbestand in die

214 So wurden in der Vergangenheit eine Reihe Klagen einzelner Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung im Rahmen des FAG negativ beschieden. z. B. VerfGH NRW Urteil vom 1.12.1998 5/97; VerfGH Bayern Urteil vom 27.2.1997 Vf. 17-VN-94

215 Die Verteilungsasymmetrie soll den Konflikt zwischen Finanzanspruch der Gemeinden und Leistungsfähigkeit des Landes lösen helfen.

216 Neuaufnahme in die LV in Schleswig-Holstein 1998, Saarland 1999, Hessen 2002, Bayern 2003, Rheinland-Pfalz 2004; Präzisierung und Ausbau in Brandenburg 1999, Mecklenburg-Vorpommern 2000, NRW 2004

217 Nierhaus bei Sachs 2007, Rn 88

218 Dieses Kapitel bezieht sich allein auf das repressive HSK nach GO. Im Bereich der Bedarfszuweisungen nach FAG ist das Land frei, Bedingungen der Gewährung, wie das HSK, zu definieren.

219 Der Erlass des Innenministeriums NRW vom 4.6.2003 schreibt sogar den Abbau jedweder nicht pflichtiger Aufgabe vor.

Finanzhoheit unbestritten, so stellt sich die Frage nach dessen Rechtfertigung. Die Argumentation der Innenministerien liegt in der Unterstellung unwirtschaftlicher oder zu umfassender kommunaler Verwaltung begründet. Wirtschaftlichkeitsreserven sollen über die HSK gehoben und Überausstattungen abgebaut werden. Die kommunale Selbstverwaltung gilt grundsätzlich innerhalb des bestehenden, in vorliegender Thematik, landesrechtlichen Gesetzesrahmens. Die Grenzen kommunaler Selbstverwaltung waren und sind Gegenstand unzähliger Gerichtsverfahren und Abhandlungen. Unbestritten ist jedoch die Kompetenz der Länder, die Haushaltswirtschaft durch Gesetze im materiellen Sinne zu lenken.²²⁰ Dass die Wirkung eines HSK im Einzelfall oft mehr bedeutet, als nur eine wünschenswerte Konsolidierung des Haushaltes, sondern die materielle Aufhebung kommunaler Selbstverwaltung, ist bedauerlich, jedoch nicht auf die Regelung des HSK, sondern den Mangel an Finanzen zurück zu führen.²²¹ Die vorrangige Reduzierung der Selbstverwaltungsaufgaben kann als Verletzung der Finanzhoheit interpretiert werden, sie ist jedoch aus Sicht des Landes unvermeidbar, soll eine flächendeckende Versorgung mit Verwaltungsleistungen sichergestellt werden. Eine eigenverantwortliche gemeindliche Aufgabenpriorisierung findet dabei in HSK-Gemeinden nicht mehr statt.²²²

Nicht von der Hand zu weisen ist der Einwand interkommunaler Solidarität bzw. der Solidarität zwischen Land und Kommune. Bedarfszuweisungen nach FAG werden aus Mitteln der kommunalen Gemeinschaft finanziert. Diese hat einen Anspruch darauf, eigene Mittel einzelnen Kommunen zu Lasten der Gemeinschaft nur zukommen zu lassen, die alle Alternativen im Voraus ausgeschöpft haben. Dies gewährleistet das HSK als Bedingung der Gewährung von Bedarfszuweisungen. Schwieriger ist die Argumentation im Mehrebenenverhältnis. Eine individuelle Ausfallhaftung kann nur zu Gunsten einer Kommune durch das Land bestehen. Die Länder verweisen daher darauf, dass die Kommunen vorrangig ihre eigenen Potentiale restlos ausschöpfen müssen, bevor das Land aus Steuermitteln einzelnen Kommunen hilft. Eine solche Schuldenübernahme aus Landesmitteln ist bisher jedoch auch aus grundsätzlichen Erwägungen noch nicht vorgekommen. Die Länder vermeiden tunlich die Schaffung von Präzedenzfällen und aus kommunaler Sicht bequemer Lösungsoptionen.

Jedwede Einschränkung der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie muss darüber hinaus dem Übermaßverbot entsprechen, wonach staatliche Maßnahmen einen legitimen Zweck verfolgen, die Maßnahmen selbst

220 Dreier 2006, RN 118

221 Gern 2003, S. 79 ff.

222 Hufen 1998, S. 283

geeignet und erforderlich sein müssen.²²³ Die sich in jeder GO wieder findende Verpflichtung zum Haushaltsausgleich stellt ohne Frage einen legitimen Zweck dar, soll es doch die dauernde kommunale Leistungserfüllung sichern, welche für das Funktionieren des Staates notwendig ist.²²⁴ Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken erhebt jedoch z. B. WIMMER, welcher feststellt, dass, angelehnt an die wachsende Zahl der HSK Städte, die Maßnahme HSK in NRW offensichtlich nicht geeignet ist, den Haushaltsausgleich der Gemeinden in der Fläche zu sichern.²²⁵ In diesem Sinne wäre das HSK ein nicht zweckmäßiger, somit nicht rechtmäßiger und unzulässiger Eingriff in die Finanzhoheit und die Selbstverwaltung der Gemeinden. Dem gegenüber steht das durch MLYNEK vertretene verfassungsrechtliche Argument, wonach die Finanzhoheit der HSK Gemeinden stets bei der Gemeinde verbleibt, auch wenn ihr kein Handlungsspielraum mehr inne wohnt.²²⁶ Die Bundesländer sind in ihren Verfahren peinlich darauf bedacht, HSK Entscheidungen im kommunalen Kompetenzgefüge treffen zu lassen und sehen daher eine bloße Vorlagepflicht der Konzepte und lediglich empfehlenden Charakter der Verwaltungsvorschriften vor.²²⁷ Eine Genehmigung der HSK durch die Rechtsaufsicht wie in NRW erhöht die verfassungsrechtliche Angreifbarkeit, da die Finanzhoheit noch stärker eingeengt wird. Die praktischen verhandlungsintensiven HSK-Verfahren zwischen Gemeinde und Kommunalaufsicht nähren zusätzlich den Verdacht staatlicher Willkür. Denn in vielen Ermessensfällen entscheidet die Kommunalaufsicht nicht allein nach haushaltswirtschaftlichen Kriterien, zu deren Beurteilung sie auf Mithilfen der Gemeinden angewiesen ist. Die Pflicht, ein HSK aufzustellen, ist dann nicht mehr wirtschaftlich begründet, sondern trifft willkürlich jene Gemeinden, die nicht in der Lage sind, ausreichende Lobbyarbeit in politischen Kreisen zu betreiben oder ihrer tatsächlichen Verhältnisse zu verbergen.²²⁸

Eine Untersuchung durch SCHMIDT-JORTZIG kam bereits im Jahre 1978 in einer empirischen Erhebung zu dem Ergebnis, dass rund 95% der kommunalen Einnahmen durch die Wahrnehmung übertragener und

223 BVerfGE Band 35, S. 382 ff.

224 Haushaltsausgleich bedeutet nicht das Verbot der Neuverschuldung, denn auch Kredite sind in bestimmten Grenzen zulässige allgemeine Deckungsmittel.

225 Wimmer 1998, S. 379 ff.; Schwarting 2005, S. 169

226 Mlynek 1995, S. 54

227 De facto scheuen sich die Kommunalaufsichtsbehörden jedoch nicht, die inhaltlichen Vorgaben notfalls auch gerichtlich durchzusetzen: z. B. OVG NRW Beschluss vom 24.5.2007 15 B 77/07; VG Köln Urteil vom 19.3.2004 4 K 3720/03; VG Sigmaringen Urteil vom 12.8.2003 4 K 1737/02; VG München Gerichtsbeschluss vom 14.8.2006 1 K 200/01; VG Magdeburg Beschluss vom 5.4.2004 9 B 581/03

228 Holtkamp 2006b

pflichtiger Aufgaben gebunden sind.²²⁹ De facto können die Defizite der Kommunen kaum in übermäßiger Erfindung zusätzlicher Selbstverwaltungsaufgaben begründet liegen, sondern in einer strukturellen Unterfinanzierung durch die Länder, welche damit ihrer Verfassungsverpflichtung der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden nicht nachkommen.²³⁰ Selbst der politisch und verfassungsrechtlich undenkbare Verzicht auf sämtliche freiwilligen Aufgaben könnte eine Sanierung der Gemeindehaushalte in vielen Fällen daher nicht mehr bewirken. Inwieweit es unter Beachtung der Finanzsituation der Länder mildere Mittel gäbe, den Haushaltsausgleich zu erreichen, ist fraglich.²³¹ Eine deutliche Aufstockung der Zuweisungen steht aus Gründen eigener finanzieller Engpässe der Länder nicht zur Debatte. Nicht unterschlagen werden soll an dieser Stelle der ebenso verfassungsrechtlich geprägte Grundsatz wirtschaftlicher Verwaltung, welcher alle öffentlichen Verwaltungsträger in Ihrem Handeln verpflichtet, Effizienz zumindest anzustreben.²³² Das HSK kann ein Instrument sein, Effizienzreserven der Kommunalverwaltungen zu heben. Auch hier wäre ein legitimes Ziel verfolgt, der Eingriff in die Finanzhoheit jedoch zu weitreichend.

Es kann an dieser Stelle nicht grundsätzlich erörtert werden, woher die Finanzprobleme rühren, welche letztlich in Deutschland zur Entstehung und Verbreitung der HSK führten.²³³ Unter den vielen Ansatzpunkten sticht jedoch eine häufig und seit Langem vertretene These besonders heraus, welche die zunehmenden Finanzprobleme der Kommunen in der umfangreichen Aufgabenüberwälzung durch Bund und Länder, neuerdings indirekt auch der Europäische Union, begründet sieht.²³⁴ Die verfassungsrechtliche Problematik liegt unter Anderem in den nicht vorhandenen Mitsprachrechten

229 Schmidt-Jortzig 1978

230 Diemert 2005, S. 180. Das eigene Verschulden an der finanziellen Schieflage der Kommunen unterstellt die oberste Kommunalaufsicht regelmäßig, indem sie eine Begrenzung der freiwilligen Aufgaben fordert. Auch HUFEN 1998 sieht die Grundlage kommunaler Defizite in der langjährigen Aufgabenübertragung begründet. Siehe auch Nierhaus 2006

231 Bedarfszuweisungen aus dem kommunalen Ausgleichsstock wie sie eine Reihe Bundesländer kennt, können keine grundsätzliche Lösung bewirken, da sie zum Einen nicht am Ausgabeverhalten und Aufgabenbestand ansetzen und zum anderen lediglich eine Umverteilung der begrenzten FAG Mittel bedeuten.

232 Schmidt-Aßmann 1997, S. 245

233 Schwarting 2003, S. 39-54

234 Mückl 1998, S. 30 ff.; Gern 2002, S. 174. Das Bundesgesetz SGB III benennt z. B. die Kreise und kreisfrei en Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe, ähnlich bestimmt auch SGB VIII den Kindergartenanspruch. Ob die Übertragung der Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder als übertragene staatliche Aufgabe innerhalb eines monistischen oder dualistischen Modells, innerhalb des FAG oder direkt stattfindet, ist in dieser Hinsicht für die Gemeinden nicht von Belang. Überdies ist auch die Aufgabenübertragung rechtsdogmatisch ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung.

der Gemeinden, da diese als Bestandteile der Länder zählen. Der gemeindliche Konnexitätsanspruch, welcher im Kern die Verknüpfung von Aufgabenträgerschaft und Finanzierungslast fordert, gilt eben nur im Verhältnis Kommunen zum Land. Inwieweit die Länder, die ihnen durch den Bund zufließenden Mittel an die Kommunen weitergeben, ist unbestimmt. In jedem Fall wirkt es sich für die Kommunen tendenziell negativ aus, dass ihnen verfassungsrechtlich direkte Finanzbeziehungen zum Bund nicht eröffnet und sie somit einmal mehr auf die Länder angewiesen sind. Das Problem der Aufgabenüberwälzung durch den Bund auf die Kommunen wurde für die Zukunft zumindest in der Föderalismuskommission I gelöst. In die Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG wurde jeweils das ausdrückliche Verbot dieses langjährigen Vorgehens eingefügt.

Die grundsätzliche Problematik der Kommunalisierung anerkennend haben einige Bundesländer in den letzten Jahren den Konnexitätsanspruch der Gemeinen über die Landesverfassungen gestärkt.²³⁵ Unbeachtet der mehr oder minder strikt verankerten Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen ist es praktisch kaum möglich, die im Zuge der übertragenen Aufgaben entstehenden Kosten exakt abzugrenzen und zu beziffern.²³⁶ Diese Abgrenzungsproblematik verbunden mit den Haushaltsengpässen der Länder selbst führt tendenziell zu einem nicht ausreichenden Lastenausgleich mit der Folge, dass die Kommunen zur Bewältigung staatlicher Aufgaben verfassungswidrig auch eigene Mittel einsetzen müssen. Ist den Ländern bezüglich der Ausgestaltung der FAG ein gewisser Spielraum eröffnet, so kann der direkte Kostenausgleich im Zuge der Konnexität in keinem Falle unter einem Finanzierungsvorbehalt der Länder stehen, sondern bemisst sich allein nach dem Umfang der übertragenen Aufgaben.²³⁷ Im Gegenteil leitet sich aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes der kommunale Anspruch gegenüber den Bundesländern auf eine angemessene Finanzausstattung ab und tritt der Konnexitätsgedanke dieser Verpflichtung nicht ablösend sondern aufstockend hinzu.²³⁸ Die pauschalierte, zwangsläufig unvollständige praktische Ausgestaltung der Konnexität bewirkt jedoch eine Beschneidung der Selbstverwaltungsmittel der Kommunen, welche den Gemeinden für ihre gemeindlichen Aufgaben fehlen. Aufgabenübertragung kann damit indirekt auch einen Abbau freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben auslösen. Gemein-

235 Art. 78 Abs. 3 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 LV Rheinland-Pfalz; Art. 83 Abs. 3 LV Bayern. Skeptisch: Natter 2005

236 Höppner 2003; Natter 2005. Einen Vergleich der Konnexitätsregelungen der Länder bietet Gern 2003, S. 172 ff. Die negativen Folgen der Konnexität schildert: Benzing, 2007

237 Maas 2004, S. 62

238 Buschmann 2004, S. 414

dert wird die grundsätzlich zu begrüßende Wirkung der Konnexität durch ihre Begrenzung auf die Länder als Verursacher der Aufgaben.

Der gemeindliche Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung durch die Länder kann dauerhaft mit dem Hinweis auf die eigenen Defizite nicht zurückgewiesen werden. Dieser Anspruch lässt sich nur eben nicht objektiv bestimmen.²³⁹ Demgegenüber vertritt SCHOCH die Auffassung, das HSK stelle Seitens der Länder den rechtswidrigen Versuch dar, zum einen nicht mehr nur formell über die Rechtsnormen sondern auch in Einzelfällen die Haushaltspläne der Gemeinden selbst zu gestalten und zum anderen den Bedarf an FAG Mitteln zu reduzieren.²⁴⁰ Damit wäre ein Kernbereich des Art. 28 GG, nämlich die von Zweckmäßigkeitsüberlegungen des Staates freie Haushaltsplanung der Gemeinden, gestört. Das von DIEMERT angebrachte Argument, die Aufstellung des HSK belässt die Entscheidung über Einsparungen bei der Gemeinde, offenbart eine juristisch-formale Problematik und ist angesichts der weitreichenden Regulierung durch die Kommunalaufsicht und bezogen auf die wachsende Gruppe der Notlagengemeinden fraglich.²⁴¹ De facto beseitigt die Kommunalaufsicht den gemeindlichen finanziellen Handlungsspielraum, indem sie in einem HSK absolute Sparsamkeit, Einnahmenerhöhung, Ausgabenreduzierung und den notfalls vollständigen Abbau freiwilliger Leistungen bis hin zur Kommunalfusion fordert.

Zusammengefasst treten dem HSK aus verfassungsrechtlicher Sicht Vorbehalte entgegen, denen jedoch schlüssig begegnet werden kann. Vorbehalte resultieren aus dem nicht zweckmäßigen, weil offensichtlich nicht erfolgreichem, Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, der unvollständigen Konnexität, der ungenügenden allgemeinen Finanzausstattung durch die Länder oder dem Verlust innergemeindlicher sachlicher Prioritätensetzung. Aufgabenübertragung und mangelhafte Finanzausstattung stellen einen inhärenten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, welcher sich Mittels der darauf folgenden HSK potenziert und in einigen Bundesländern, zumindest in den neunziger Jahren, nicht durch ausreichende gesetzliche Grundlagen gedeckt war. Dass diesbezüglich keine Klagen der Kommunen gegen die Rechtsaufsicht angestrengt wurden, ist kein Indiz deren Einverständnis sondern eher Resultat zweckmäßiger Abwägung. Die Vorbehalte gegen HSK gehen jedoch dahingehend fehl, dass es nicht Anspruch der HSK war, eine flächenmäßige Gesundung der Kommunen zu bewirken, sondern lediglich das Ausufern von Problemen zu verhindern. Gleichsam ist das Recht der Länder zu werten, die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen

239 z. B. BVerfGE Band 71, S. 25 ff.

240 Schoch 1994, S. 81. Dem widerspricht entschieden Diemert 2005, S. 192

241 Diemert 2005, S. 186

der Kommunen unter dem legitimen Ziel stabiler Verwaltung zu regeln. HSK sind eine solche Regelung, die dem Ziel dient, die Akkumulation von Defiziten zu verhindern. Da die Kommunen Teil des Staates sind und letztlich von dessen Finanzkraft in Form der FAG und der Gewährträgerhaftung profitieren, ist das Interesse des Staates an solider Verwaltung gerechtfertigt. Das Gebot des Haushaltsausgleichs ist unbestritten notwendig, ohne eine spürbare Sanktion liefe es, das zeigen die staatlichen Ebenen, leer. Übersehen wird in der Diskussion auch häufig der Umstand, dass die Regelung der HSK im Grunde eine Milderung rechtsaufsichtlicher Vorgehensweisen ist, bestünde die Alternative doch in der Nichtgenehmigung des Haushaltsplans und dem für die Kommunen noch deutlich einschränkenderem Nothaushaltsrecht.

Schlussendlich können nicht einzelne gesetzliche oder administrative Entscheidungen für die kommunale Finanzmisere verantwortlich gemacht werden, vielmehr handelt es sich um eine Wirkungskette unterschiedlichster Einflüsse, welche erst in der Summe verfassungsrechtlich bedenklich werden.²⁴² Wann der auch nach höchstrichterlicher Rechtsprechung unangreifbare Kernbereich beginnt, ist kaum bestimmbar, da dieser doch selbst einem historischen Wandel unterworfen und bei einem komplexen Gefüge unterschiedlichster Angriffe die entscheidende Verletzung nicht mehr feststellbar ist.²⁴³

242 Die relative Wirkungslosigkeit des Art. 28 GG gegen solche kausalen Wirkungsketten bemängelte schon Schmidt-Jortzig 1982, RN. 524 ff.

243 Schmidt-Jortzig 1996, S. 97

7 Kommunalpolitische Konsequenzen

Die Beeinträchtigung der Gemeinden durch das HSK beschränkt sich nicht allein auf die vorstehend beschriebene verfassungsrechtliche Position nach GG und Landesverfassung (LV), sondern stellt auch einen Eingriff in das Wesen der Gemeinde als freie Gebietskörperschaft nach § 1 der GO dar.

Daraus folgt eine nicht lediglich institutionell und finanzielle sondern auch eine politische Eingrenzung der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten. Unbeschadet der in der Rechtswissenschaft diskutierten etwaigen Verfassungswidrigkeit der HSK, leiten sich aus ihrer Eingliederung in der GO spezifische rechtliche Konsequenzen ab. Folgender Abschnitt zeigt kurzorisch typische im Zuge der HSK entstehende Problemlagen im Bereich der Konsolidierungsverfahren, der Rolle der Kommunalaufsicht und der Wirkungen auf lokales Engagement.

Alle HSK anwenden Bundesländer verbinden es mit inhaltlichen Vorgaben zur Begrenzung der Verwaltungsausgaben und Erhöhung eigener Einnahmen versuchen, diese informell, offiziell oder notfalls auch gerichtlich durchzusetzen.²⁴⁴ Da die individuellen Verhältnisse der Gemeinden durch die oberste Kommunalaufsicht nicht durchschaubar sind, belässt sie ihre Empfehlungen bei den großen, einfach zu beurteilenden Kostenblöcken, denen sie quasi schon routinemäßig Effizienzreserven unterstellt. Klassisch sind hierbei die Personalkosten. Ebenso in allen Ausführungsbestimmungen zu finden sind die Aufforderungen, Zuweisungen an Vereine zu kürzen und freiwillige Aufgaben zu reduzieren. Auf der Einnahmeseite verlangt die Kommunalaufsicht stets, Gebührenspielräume auszuschöpfen und Hebesätze zu erhöhen.²⁴⁵ Diese einfachen und grundlegendsten Anforderungen der Kommunalaufsicht an ein HSK sind nicht eben konstruktiv und zeigen, welche großen Interventionen in die kommunale Selbstverwaltung mit diesem Instrument einhergehen. Die klassischen Werkzeuge der Kommunalpolitik,

244 z. B. OVG NRW Beschlus vom 24.5.2007 15 B 77/07; VG Köln Urteil vom 19.3.2004 4 K 3720/03; VG Sigmaringen Urteil vom 12.8.2003 4 K 1737/02; VG München Gerichtsbeschluss vom 14.8.2006 1 K 200/01; VG Magdeburg Beschluss vom 5.4.2004 9 B 581/03. Die Rechtslage Niedersachsen kennt keine formellen weiteren inhaltlichen Vorgaben, jedoch prüft die zuständige Kommunalaufsicht die HSK natürlich auch qualitativ.

245 NRW hat diese Vorgabe gestoppt, um eine „Hebesatzspirale“ zu vermeiden.

wie Vereinsförderung, Hebesätze, Gebühren oder Investitionen kommen quasi zum Erliegen. Im Resultat verbleiben den Gemeinden die Auftragsangelegenheiten, in deren Umsetzung sie relativ wenig Gestaltungsspielraum haben. Kommunalpolitisches Engagement verliert so zusehends an Attraktivität. Es ist verständlich, dass der Konsolidierungswille in Politik und Verwaltung begrenzt ist, wenn ein durch nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen verursachtes Defizit durch die Aufgabe freiwilliger Leistungen und damit den eigentlichen Spielraum kommunaler Selbstverwaltung und Politik bekämpft werden soll. Daneben verlieren angesichts der aufsichtsrechtlichen standardisierten Vorgaben die örtlichen Verhältnisse an Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung, was einen Verlust an Fachwissen bedeutet.

In der Praxis ist die Aufstellung und Umsetzung der HSK mit hohen politischen Kosten gegenüber den Wählern als auch gegenüber den Verwaltungsmitarbeitern behaftet. Die Kommunen versuchen daher, politisch schmerzhaft Entscheidungen zu vermeiden, bzw. die Verantwortung hierfür der Kommunalaufsicht zuzuweisen. Die oft geforderten strategischen Konsolidierungsansätze auf Basis einer konsequenten Aufgabenkritik oder organisatorischen Neuausrichtung der Verwaltung kann es vor diesem Hintergrund zu erwartender interner und externer Widerstände kaum geben.²⁴⁶ Stattdessen sind die Gemeinden geneigt, die inkrementalistischen Verfahren der Haushaltsplanung auch in Zeiten der Kürzung fortzuführen. Das Hinterfragen von Besitzständen, Strukturen, Haushaltsstellen und Aufgaben unterbleibt zu Gunsten pauschaler Kürzungen und Haushaltssperren, auf die sich die kommunalen Akteure bereits eingestellt haben. Inkrementalismus kann ein gangbares Mittel sein, lediglich konjunkturelle Schwächephasen zu überbrücken und den kommunalen Frieden als Basis weiterer Politik und Verwaltung zu wahren, strukturelle Änderungen sind jedoch so nicht erreichbar.²⁴⁷ Die Gefahren inkrementalistischer Konsolidierung wurden schon früh deutlich und liegen darin, eben nicht die Ursachen der Defizite zu bekämpfen, sondern Mittels des nahe liegenden Verzichts auf Investitionen zukünftige Chancen zu verspielen.²⁴⁸ Auf diese Weise verstärkt sich die fehlerhafte Struktur vieler Haushalte, die im Übergewicht der konsumtiven vor den investiven Mitteln liegt.

Kommunale Politik bezieht ihre Attraktivität nicht allein aus materiellen Faktoren, sondern der intrinsischen Motivation, das eigene kommunale Lebensumfeld mit gestalten zu können. Finanzielle Restriktionen und der gegebene Druck, schmerzhaft Entscheidungen treffen zu müssen, wirken

246 Holtkamp 2006 b

247 Lindblom 1968

248 Mäding 1983

sich auf die Attraktivität ehrenamtlicher Kommunalpolitik natürlich nicht positiv aus. Wo Gestaltungsspielräume nicht mehr existieren, stellt sich für den einzelnen Gemeinderat die Frage, wozu er eine eigentlich gestaltende Rolle mit erheblichen privaten Zeitinvestitionen überhaupt noch ausfüllen soll. Erlebt die Bürgerschaft Kommunalpolitik als eine Politik der Einschnitte, so sinkt die Wertschätzung kommunaler Selbstverwaltung, was sich in geringen Wahlbeteiligungen ablesen lässt. Die Kommune als Schule der Demokratie gerät in Gefahr. Erschwerend wirkt sich die Tatsache mangelnder Anreize aus, wenn man bedenkt, dass kommunalpolitische Funktionen neben erheblichen zeitlichen Freiräumen auch eine steigende fachliche Qualifikation erfordert und eben nicht mehr mit dem einfachen „gesunden Menschenverstand“ effektiv erledigt werden kann.²⁴⁹

Die gravierendste mit dem HSK einhergehende Änderung ist wohl der Einfluss der Kommunalaufsicht auf quasi jedwede Entscheidung und jeden Haushaltsansatz. Die Verbreitung der HSK ist für die Kommunalaufsicht mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden, da sie diese genehmigen, prüfen und oftmals indirekt mit erarbeiten muss. Aus dem Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens ergibt sich eine Beratungspflicht der Kommunalaufsicht gegenüber den Gemeinden bei der Aufstellung der HSK, welche die Gemeinden gern wahrnehmen, um die Verantwortung missliebiger Entscheidungen gegenüber Bürgern und Beschäftigten abwälzen zu können. Unter günstigen Umständen kann die Rechtsaufsicht auf diesem Wege eine strategische Konsolidierungsrichtung durchsetzen. Im ungünstigen Fall erfolgt lediglich eine Verschiebung der Verantwortlichkeit, die die Kommunalaufsicht auch verfassungsrechtlich nicht akzeptieren darf.

Das Selbstverständnis der Kommunalaufsicht besteht im Wesentlichen jedoch darin, zukünftige Defizite zu vermeiden. Je nach Rechtslage der Länder war die Kommunalaufsicht gezwungen, mehr oder weniger Energie darauf zu lenken, die Kommunen zur Aufstellung der HSK zu bewegen. Dies war oft nur über rechtliche Maßnahmen wie Auflagen, Androhungen von Ersatzaufnahme oder durch langwierige persönliche Gespräche zu erreichen. War dies erfolgreich, so galt es, die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu überwachen. Bei der Bewältigung dieser Aufgaben kann sie nicht auf die Unterstützung durch die Kommunen zählen, sondern muss mit beständigen Winkelzügen rechnen, Mittels derer diese sich dem Einfluss des HSK und der Kommunalaufsicht entziehen zu versuchen.²⁵⁰ Typische Ausweichreaktionen sind die Ausgliederung von Verwaltungsteilen, die Veranschlagung unrealistischer Prognosen, das Versäumen von Vorlagefristen, die

249 Fruth 1989

250 Holtkamp 2006 a

Lieferung zu großer Datenmengen, die Aktivierung von Lobbygruppen oder politischer Verbindungen gegen die Kommunalaufsicht. Die Steuerung der HSK Gemeinden bedeutet für die Rechtsaufsicht einen enormen Arbeitsaufwand und die beständige Gefahr der Benachteiligung, der sie nur durch zusätzliche bürokratische Maßnahmen begegnen kann.

Die Auswirkungen der HSK auf das lokale politisch-administrative System sind erheblich. Der Verlust kommunaler Gestaltungsspielräume reduziert die Haushaltsplanungen auf Verhandlungen mit der Kommunalaufsicht und lässt Anreize zu politischem Engagement verloren gehen. Auf diese Weise verkümmern die Kommunen zur fremd gesteuerten staatlichen Verwaltungsinstanz.

8 Fazit

Schlussendlich können die Länder der durch die Verschuldung bedingten wachsenden Gefährdung dauerhafter Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht tatenlos zusehen. Zum einen fallen die kommunalen Verbindlichkeiten letztlich auf sie selbst zurück, zum anderen sind die Kommunen für die Verwaltung der Länder unverzichtbar und schlussendlich wollten die Länder die im Rahmen des FAG weitergereichten Mittel wirtschaftlich verwandt wissen. Die Innenministerien ergriffen über das Rechts die ihnen gewohnte und zur Verfügung stehende Steuerungsressource, wissend, dass damit die Ursachen der kommunalen Finanzkrise allenfalls zum Teil lösbar sind. Die nicht gegebenen Mitbestimmungsrechte der Kommunen eröffneten den Ländern und Innenministerien als oberster Kommunalaufsicht jedoch weite Spielräume institutioneller Regelungen zur Begrenzung der kommunalen Verschuldung und damit letztlich derer Finanzhoheit. Das HSK gehörte in diesem Zusammenhang zu den beliebtesten Instrumenten, Haushaltsdisziplin über schärfere Haushaltsregeln umzusetzen. Die heutige Rechtslage ist damit einerseits ein Resultat der wirtschaftlichen Verhältnisse, aber auch ein gutes Beispiel einer Normdiffusion quer durch die Länder. Nicht zu übersehen wohnt dem repressiven HSK auch ein politisches Urteil der Länder inne, die Ursachen kommunaler Defizite auf der kommunalen und nicht etwa der staatlichen Ebene zu vermuten

Die Diskussion und Kritik bezieht sich in erster Linie auf die repressiven HSK, welche als Sanktion der Haushaltsfehlbeträge greifen.²⁵¹ Daneben wurden HSK als Bedingung der Gewährung von Fehlbedarfszuweisungen stets auch durch die kommunalen Verbände unkritisch und gerechtfertigt betrachtet. Die meisten Länder haben die Länder die Praxis der Fehlbedarfszuweisungen aus faktischen Gründen zu geringer Mittel jedoch weitgehend und stillschweigend eingestellt.

Die HSK entstanden in beiden Funktionen unter dem Eindruck zunehmend stärker gefährdeter kommunaler Finanzen. Dennoch ging der wachsende Implementierungsstand der repressiven Variante in die GO einher mit steigenden Defiziten. Daraus auf die generelle Unzweckmäßigkeit des Instrumentes zu schließen wäre jedoch ebenso verfehlt, wie es als einzigen Lösungsansatz zu betrachten. Die Defizite rühren im Wesentlichen aus der

251 Wimmer 1998

Finanzierung der Wiedervereinigung, konjunkturellen Einbrüchen und zusätzlichen Aufgaben her.²⁵² Trotz dieser externen Einflüsse beinhaltet die kommunale Selbstverwaltung neben dem Recht auf eigene Einnahmen, eigene Haushalte und Aufgaben auch ein grundsätzliches Konsolidierungsgebot zu Lasten der Kommunen. Neben die externen Ursachen der Defizite treten ebenso die örtlichen politischen Akteure, welche tendenziell eher wenig bereit sind, die finanzpolitischen Fakten anzuerkennen. Dieser Ansatz, lokale Akteure zu steuern, ließ sich über die HSK besser umsetzen, als über die früheren, formloseren und intransparenten Mittel. Das eigentliche Problem öffentlicher Verschuldung waren in der Vergangenheit weniger die schwach formalisierten Verschuldungsgrenzen, als vielmehr die nicht vorhandenen Sanktionen, die unmittelbar und spürbar greifen, wenn die festgesetzten Grenzen verletzt werden. Eine solche Sanktion wurde auf kommunaler Ebene mit den repressiven HSK geschaffen. Unabhängig der differierenden Ausgestaltung bedarf das HSK der Umsetzung durch vornehmlich die unteren Rechtsaufsichtsbehörden. Diese sehen sich damit den einhergehenden häufigen politischen Einflussnahmen, den Täuschungsmanövern der Gemeinden, rechtlichen Unsicherheiten und dem oft erheblichen Arbeitsaufwand ausgesetzt. Es zeigt sich, dass die Einführung des repressiven HSK in die GO allein noch kein wirksames Mittel bedeutet, sondern ergänzt werden muss durch entsprechende Erläuterungen der Innenministerien und politische Unterstützung.

Die kommunale Praxis lehrt uns, dass erst das Zusammenspiel der drei Elemente Verschuldungsgrenzen, Sanktion und mit repressiven Kompetenzen ausgestattete Rechtsaufsichtsbehörden eine wirksame Begrenzung kommunaler Verschuldung erreichen kann.



Abbildung 3: Kommunalrechtliches Steuerungssystem

252 Vgl. Wollmann 2008, S. 250 f.; Holtkamp 2007

Man kann davon ausgehen, dass die verschiedenen Ausgestaltungsgrade der repressiven HSK in den GO nicht zufällig, sondern Ergebnis langwieriger Verhandlungen zwischen Innenministerien, Landtag und kommunalen Verbänden sind. Die inhaltliche Stärke der Regelung ist daher auch ein Maß für die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure und die Rücksichtnahme des Gesetzgebers auf kommunale Belange. Mit der in die GO aufgenommenen gesetzlichen Verpflichtung ging für die Kommunalaufsicht eine Erleichterung einher, da sie von der früher oftmals nötigen Ermessensentscheidung entbindet und sie auf den festgelegten Automatismus verweisen kann. Das Recht ist auf diesem Gebiet auch weiterhin die zentrale Steuerungsressource und Rechtsetzung impliziert den Versuch der Innenministerien, die Steuerungsspielräume und Mittel zu erweitern, um letztlich das Verhalten der Adressaten zu lenken.²⁵³ Die Rechtswissenschaft bleibt auch eine Steuerungswissenschaft und kann bei guter Konstruktion eine mittelbare Lenkung der Akteure durch den Aufbau von rahmenhaften Regelungsstrukturen bewirken.²⁵⁴

Rechtliche basierte Steuerungsinstrumente stellen die klassische Form staatlicher Steuerung dar. Sie ergeben sich im Politikfeld Haushaltskonsolidierung vor Allem aus der GO und dem kommunalen Haushaltsrecht. Über das Recht lassen sich wesentliche Kontextbedingungen des politisch-administrativen Systems gezielt gestalten und damit die Handlungsspielräume der Akteure begrenzen. Auf diese Weise kann die Problemlösungsfähigkeit des Systems verbessert werden. Verschuldungsgrenzen, Sanktionen oder Regelungen des Haushaltsausgleichs stellen den Versuch des Gesetzgebers dar, Haushaltspolitik in Richtung Konsolidierung zu beeinflussen, ohne direkte inhaltliche Vorgaben zu tätigen. Das Normengefüge grenzt im Wege der Kontextsteuerung den Diskussions- und Entscheidungsspielraum der Politik deutlich ein, dies umso stärker, je schwieriger die Haushaltslage ist. Kontextsteuerung hat jedoch lediglich eine indirekte Steuerungswirkung, da die letztliche Entscheidung, seien die Optionen auch gering, beim Steuerungsobjekt Kommune verbleibt. Somit ist es fraglich und eines der Hauptthemen sozialwissenschaftlicher Steuerungsdiskussionen, in welchem Maße eine Steuerung Mittels des Rechts angesichts der Komplexität der gesellschaftlichen Subsysteme noch möglich sein kann. Dies birgt Ansätze für vertiefende Forschung auch in diesem Politikfeld.

Nicht zu vergessen ist der Umstand, dass das Recht wohl Handlungsoptionen aufbaut, deren tatsächliche Anwendung vor Ort jedoch wiederum von einer Vielzahl weiterer Faktoren abhängig ist. Auch bildet das Recht

253 Jann 2001, S. 25

254 Schuppert 2006, S. 382

nicht das einzige Steuerungsmedium. Die vor Einführung repressiver HSK zwangsläufig genutzten Verhandlungen bleiben parallel bestehen, allerdings haben diese „*Verhandlungen im Schatten der Hierarchie*“ nunmehr eine höhere Kooperationsbereitschaft der Kommunen zur Folge.²⁵⁵ So verwundert es auch nicht, dass trotz der proklamierten massenhaften verfassungswidrigen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung bisher kein gerichtliches Grundsatzverfahren bekannt geworden ist. Die Länder haben sich mit der Einführung der repressiven HSK auf einen Regulierungspfad eingelassen, der in den meisten Ländern beständige Anpassungen und Verschärfungen nach sich zog und der bisher in nur einem Fall, aber auch dort weniger aus sachlichen sondern politischen Gründen, wieder verlassen werden konnte. Gleichzeitig droht das ehemals scharfe Schwert des repressiven HSK durch übermäßige Nutzung und Gewöhnung bereits wieder abzustumpfen, so sind erneut in NRW die Gemeinden nun mit dem Nothaushaltsrecht und dem Sparbeauftragten als neuer Eskalationsstufe konfrontiert.

Alle Bundesländer sind im Bereich der Regulierung oder finanzieller Anreize aktiv, kommunale Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen. Soweit eine Beurteilung der Rechtslagen möglich ist, kann NRW die stringentste Ausgestaltung der HSK bescheinigt werden. Gleichsam ist diese jedoch nur ein Indikator des tatsächlichen Konsolidierungsdrucks, der eben auch politisch getragen und örtlich umgesetzt werden muss. Das HSK war gedacht als Planungsinstrument zur Förderung der Selbsthilfe einiger weniger Problemkommunen, entwickelte sich zur ultima ratio der Rechtsaufsicht und ist nunmehr eine Regelmäßigkeit geworden. Fraglich ist, welche weiteren Sanktionsstufen bestehen, Haushaltskonsolidierung zu bewirken, da die Länder nicht bereit sind, eigene Finanzmittel in Größenordnungen einzusetzen.

Die große Schwäche und hauptsächlicher Kritikpunkt der repressiven HSK liegt in dem rein statischen und auf die Gemeinde bezogenen Fokus, der für sich weder neue Konsolidierungswege noch strategische Ausrichtungen impliziert und die Ursachen nur soweit bekämpft, wie sie im kommunalen Bereich liegen. Auf der anderen Seite stehen die Innenministerien in der Verantwortung, die Kommunen vor finanzieller Überforderung zu schützen. Im interministeriellen Machtkampf verlieren sie meist, auf dem ihnen eigenen Gebiet des Kommunalrechts ist es jedoch ihre Aufgabe, gemeindliche finanzielle Überlastungen zu verhindern. Auch dazu dienen fiskalische Regeln. HSK sind damit ein Instrument des Landes, ihre Verantwortung für die kommunale Ebene wahrzunehmen. Die eigentliche Kritik an der Praxis repressiver HSK sollte sich daher weniger auf deren Rechtfertigung oder notwendige Anwendung, sondern die Frage der dahinter liegenden staatlichen

Leitbilder von Stellung und Funktion der Kommunen beziehen. Das Ziel der Länder ist heute weniger die Fortentwicklung des Gedankens kommunaler Selbstverwaltung, denn die reine Erhaltung der Verwaltungsfähigkeit der Gemeinden und damit mittelbar die des Landes. Das Erfolgskriterium der HSK ist dann weniger die nachhaltige Konsolidierung kommunaler Finanzen, sondern eher die kurzfristige Sicherung deren Liquidität. Obgleich fiskalische Regeln ohne Frage notwendig sind, Haushaltsdisziplin zu erreichen, basiert dieser Steuerungsansatz jedoch auf der Unterstellung einer durch die Kommunen selbst verschuldeten Krise. Eine tatsächliche Lösung unter Wahrung des Gedankens kommunaler Selbstverwaltung wird sich auf diese Weise nicht erreichen lassen.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
DM	Deutsche Mark
DRS	Drucksache
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GABl.	Gesetz- und Amtsblatt
GBI	Gesetzblatt
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verkündungsblatt
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
KO	Kommunalordnung
KomHVO	Kommunale Haushaltsverordnung
KomKVO	Kommunale Kassenverordnung
KV	Kommunalverfassung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
MBI.	Ministerialblatt
MinBl.	Ministerialblatt
NFAG	Niedersächsisches Finanzausgleichsgesetz

NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NKFG	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nds.	niedersächsisch
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVBL	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen
RIP	Rheinland-Pfalz
RN	Randnummer
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
StAnZ	Staatsanzeiger
ThürKO	Thüringische Kommunalordnung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

Bibliographie

- Amerkamp, Kurt: *Die hessische Kommunalrechtsnovelle 2005*. Stuttgart 2005
- Bauer, Ludwig; Maier, Michael: *Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen: Ein kritischer Ländervergleich*. In: Bayerischer Gemeindetag. Nr. 10/2004. S. 406-409
- Becker, Kurt et aliteri: *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt: Kommentar*. Stuttgart 1994
- Becker, Kurt et aliteri: *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt: Kommentar*. 2. Auflage. Stuttgart 2004
- Benzing, Stefan et aliteri: *Hemmt das Konnexitätsprinzip politische Innovationen?* In: Die öffentliche Verwaltung. Nr. 13/2007. S. 550-555
- Bolsenkötter, Heinz: *Haushaltssicherungskonzepte nach neuem kommunalem Haushaltsrecht*. In: Brüggemeier, Martin et aliteri (Hrsg.): *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*. Bern 2007. S. 157-163
- Borchmann, Michael et aliteri: *Kommunalrecht in Hessen*. 2. Auflage. Köln 1997
- Brüggemeier, Martin et aliteri (Hrsg.): *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*. Bern 2007
- Brüggen, Georg: *Kommentar zur sächsischen Gemeindeordnung*. Dresden 2003
- Buschmann, Marco: *Das neue Konnexitätsgebot der Landesverfassung von NRW*. In: Der Kommunaljurist. Nr. 11/2004. S. 412-416
- Cate, Thomas: *An encyclopedia of Keynesian economics*. Elgar 1997
- Dannenbaum, Joachim: *Der Strukturwandel in Deutschland und seine Bedeutung für die Arbeitslosigkeit*. Frankfurt am Main 1998
- De Boer, Hendrik: *Die Kommunalverfassung*. Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Entscheidungen für unser Land. Band II. Rostock 1995
- Diemert, Dörte: *Das Haushaltssicherungskonzept*. Münster 2005
- Dose, Nicolai: *Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie*. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer: *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden 2003. S. 19-55
- Dreier, Horst: *Grundgesetz: Kommentar. Band II*. Tübingen 2006
- Dreßler, Ulrich; Hess, Adrian: *Hessische Kommunalverfassung*. Stuttgart 2006

- Faber, Gisela: *Insolvenzfähigkeit für Kommunen*. In: Deutsches Verwaltungsblatt. Nr. 15/2005. S. 933-946
- Fiedler, Jobst et al.: *Die finanzielle Zukunft Berlins: Vorschlag eines konditionierten Sanierungsverfahrens für die Hauptstadt*. Berlin 2006
- Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Sparstrategien*. Berlin 1995
- Fruth, Hanno: *Sind unsere ehrenamtlichen Stadträte überfordert?* München 1989
- Fudalla, Mark; Wöste, Christian: *Doppik schlägt Kameralistik*. 4. Auflage. Köln 2005
- Genser, Bernd (Hrsg.): *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*. Berlin 2005
- Gern, Alfons: *Deutsches Kommunalrecht*. 8. Auflage. Baden-Baden 2003
- Grande, Edgar; Prätorius, Rainer: *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden 2003
- Grimberg, Michael; Wiegand, Bernd: *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt*. 2. Auflage. München 1997
- Hardt, Ulrike; Schmidt, Jörg: *Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen*. Hannover 1998
- Hartwich, Hans-Herrmann (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Herausforderung und Anstoß von Politik*. Opladen 1983
- Held, Friedrich Wilhelm: *Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme: Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen*. In: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Sparstrategien*. Berlin 1995. S. 58-68
- Held, Friedrich Wilhelm: *Wir erinnern uns: wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre*. In: Innenministerium des Landes NRW: Forum Kommunalaufsicht: Im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung. Düsseldorf 2001. S. 35-68
- Henneke, Hans Günter: *Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht*. Stuttgart 1996
- Henneke, Hans Günther: *Recht der Kommunal Finanzen: Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*. Berlin 2006
- Holtkamp, Lars: *Kommunale Haushaltspolitik in NRW*. Opladen 2000
- Holtkamp, Lars (a): *Kommunale Konsolidierung: Viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz*. In: Verwaltungsrundschau 9/2006. S. 294-298
- Holtkamp, Lars (b): *Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren: Der Wandel von polity, politics und policy*. In: Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policy-orientierte Einführung*. Wiesbaden 2006. S. 55-73

- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policy-orientierte Einführung*. Wiesbaden 2006
- Holtkamp, Lars: *Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite*. Polis Nr. 64. Hagen 2007
- Höppner, Johannes: *Rettung für verschuldete Kommunen?*. In: Die niedersächsische Gemeinde. Nr. 1/2003. S. 24-27
- Hufen, Friedhelm: *Verwaltungsprozessrecht*. München 1998
- Innenministerium NRW: *Forum Kommunalaufsicht: Im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung*. Düsseldorf 2001
- Ipsen, Jörn: *Niedersächsisches Kommunalrecht*. 2. Auflage. Osnabrück 1999
- Jann, Werner: *Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung*. In: Schröter, Eckart. (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen 2001
- Jann, Werner: *Governance als Reformstrategie: Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder*. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) *Governance Forschung*. Baden-Baden 2005
- Junker, Michael: *Kennzahlengestützte Bestimmung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern: RUBIKON als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung*. In: Landes- und Kommunalverwaltung. Nr. 9/2007. S. 396-401
- Körner, Hans: *Gemeindeordnung NRW: Kommentar*. 5. Auflage. Köln 1990
- Körner, Horst; Schultz, Christian: *Wirksame Grundlage zur Konsolidierung? Neues Kommunales Finanzmanagement und Haushaltssteuerung*. In: Stadt und Gemeinde. Nr. 3/2005. S. 75-77
- Köttgen, Arnold: *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*. Tübingen 1931
- Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Jochaim: *Die Kommunalfinanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Nierhaus, Michael (Hrsg.): *Kommunalfinanzen: Beiträge zur aktuellen Debatte*. Potsdam 2005. S. 57-68
- Lepsius, Raine: *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik*. In: Nedelmann, Brigitta. *Politische Institutionen im Wandel*. S. 392-403. Opladen 1995
- Lindblom, Charles: *The policy making process*. Prentice-Hall 1968
- Lissack, Gernot: *Bayerisches Kommunalrecht*. 2. Auflage. München 2001
- Maas, Carsten: *Die verfassungsrechtliche Entfaltung kommunaler Finanzgarantien*. Baden-Baden. 2004
- Mädling, Heinrich: *Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit*. In: Hartwich, Hans-Herrmann (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Herausforderung und Anstoß von Politik*. Opladen 1983. S. 397-405

- Maier, Bauer, Ludwig, Michael: *Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen: Ein kritischer Ländervergleich*. In: Bayerischer Gemeindetag. Nr. 10/2004. S. 406-409
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt. 1995
- Mlynek, Dieter: *Anmerkungen zur Kommunalaufsicht in Zeiten knapper Kassen*. In: Niedersächsisches Verwaltungsblatt. Nr. 2/1995. S. 54-59
- Muth, Michael et al.: *Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg*. Potsdam 1995
- Mückl, Stefan: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung: kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast*. Stuttgart 1998
- Münstermann, Engelbert: *Der Kommunale Finanzausgleich als politischer Prozess*. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen. Nr. 6/2002. S. 129-140 und Nr. 7/2003. S. 161-167 und Nr. 9/2003. S. 226-232 und Nr. 11/2003. S. 289-296
- Münstermann, Engelbert: *Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“: Strukturfragen und aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern*. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen. Nr. 10/2004. S. 245-250 und Nr. 1/2002. S. 5-8 und Nr. 2/2005. S. 25-32
- Natter, Werner: *Konnextität: Ein modernes Märchen?* In: Der Bayerische Bürgermeister. Nr. 12/2005. S. 447-448
- Nedelmann, Brigitta: *Politische Institutionen im Wandel*. Opladen 1995
- Nierhaus, Michael (Hrsg.): *Kommunalfinanzen: Beiträge zur aktuellen Debatte*. Potsdam 2005
- Nispen, France K. M.: *Budgeting and Finance*. In: Peters, Guy, Pierre, Jon: *Handbook of Public Administration*. London 2003. S. 77-79
- Pagenkopf, Hans: *Die Haushaltssatzung*. Köln 1971
- Pünder, Herrmann: *Haushaltsrecht im Umbruch: Eine Untersuchung am Beispiel der Kommunalverwaltung*. Münster 2003.
- Rodden, Jonathan; Eskeland, Gunnar: *Lessons and Conclusions*. In: dies.: *Fiscal Decentralisation: The Challenge of Hard Budget constraints*. S. 431-460. MIT Press. Cambridge 2003
- Sachs, Michael et al.: *Grundgesetz: Kommentar*. 4. Auflage. München 2007
- Sächsischer Rechnungshof: *Kommunalaufsicht: Beratende Äußerung*. Leipzig 2006
- Scharpf, Fritz W; Mayntz, Renate. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt. 1995
- Schmehl, Arndt: *Zur Bestimmung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung*. In: Bayerische Verwaltungsblätter. Nr. 11/2006. S.325-329

- Schmidt, Annett; Theobald, Udo: *Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes zur Kommunalaufsicht vom Januar 2006: Bericht und Ausblick*. In: LKV. Nr. 5/2007. S. 200-206
- Schmidt, Axel W.-O.: *Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung. Textausgabe mit Einführung*. Wiesbaden 2003
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsresource*. Bade-Baden 1997
- Schmidt, Jörg; Hardt, Ulrike: *Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen*. Hannover 1998
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd et aliteri: *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR: Kommentar*. Köln 1990
- Schmidt-Jortzig, Edzart: *Aktuelle Perspektiven der kommunalen Finanzverfassung*. In: DÖV. Nr. 11/1978. S. 705-712
- Schmid-Jortzig, Edzart: *Kommunalrecht*. Stuttgart 1982
- Schmidt-Jortzig, Edzart: *Stärkung der kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielräume*. In: Henneke, Hans Günter: *Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht*. Stuttgart 1996. S. 97-112
- Schmidt, Fritz; Kneip, Hans-Otto: *Hessische Gemeindeordnung: Kommentar*. München 1995
- Schoch, Friedrich: In: *Der Landkreis*. Nr. 8/1994, S. 531-534
- Schröter, Eckart. (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen 2001
- Schuhmacher, Paul et aliteri: *Kommunalverfassungsrecht Brandenburg*. Loseblattsammlung. Wiesbaden 1993. Letzte Aktualisierung 2003
- Schultz, Christian; Körner, Horst: *Wirksame Grundlage zur Konsolidierung? Neues Kommunales Finanzmanagement und Haushaltssteuerung*. In: *Stadt und Gemeinde*. Nr. 3/2005. S. 75-77
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) *Governance Forschung*. Baden-Baden 2005
- Schuppert, Gunnar Folke: *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Auflage. Baden-Baden 2006
- Schuppert, Gunnar Folke: *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*. In: ders.: *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Auflage. Baden-Baden 2006. S. 371-469
- Schwarting, Gunnar: *Der kommunale Haushalt*. 2. Auflage. Berlin 2001
- Schwarting, Gunnar: *Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Ein Leitfaden für Rat und Verwaltung*. Berlin 2003
- Schwarting, Gunnar: *Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland*. In: Genser, Bernd (Hrsg.): *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*. Berlin 2005

- Theobald, Udo; Schmidt, Annett: *Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes zur Kommunalaufsicht vom Januar 2006: Bericht und Ausblick.* In: LKV. Nr. 5/2007. S. 200-206
- Wiegand, Bernd; Grimberg, Michael: *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt.* 2. Auflage. München 1997
- Wimmer, Raimund: *Kommunale Haushaltssicherung zwischen Selbstverwaltung und Staatsaufsicht.* In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter. Nr. 10/1998. S. 377-383
- Wollmann, Helmut: *Reformen in Kommunalpolitik und Verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich.* Wiesbaden 2008

Spätestens mit den fiskalischen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung haben die Haushaltsprobleme der Kommunen die Wahrnehmungsschwelle der Innenministerien überschritten. Sie sahen die Ursache in mangelnder Haushaltsdisziplin der Kommunen und reagierten in den folgenden Jahren entsprechend ihrer juristischen Rationalität mit einer Novellierung des Haushaltsrechts und Verschärfung der fiskalischen Regeln. Zum wichtigsten Instrument dieser Art entwickelte sich das Haushaltssicherungskonzept, welches sowohl als Anreiz zur Haushaltskonsolidierung als auch als Sanktion von Haushaltsdefiziten eingesetzt wird. Es verändert die Aufsichtsposition der Behörden entscheidend, stellte einen wesentlichen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit dar und hat flächendeckende Verbreitung erfahren. Diese Arbeit bietet einen Überblick über die historische Entwicklung und Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts in den Flächenländern seit 1987. Ziel ist es, die Entwicklungslinien der Länder aufzuzeigen, dahinter liegende Strategien und Leitbilder aufzudecken und zu vergleichen. Darüber hinaus lassen sich Anregungen zu deren kritischer Reflektion und zukünftigen Anpassungen ableiten.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1439-8907
ISBN 978-3-940793-92-8



9 783940 1793928