

**Art. 69 BayGO Vorläufige Haushaltsführung –  
von der Ausnahme zur Regel?**

**Inaugural – Dissertation**

**zur Erlangung der Würde eines  
doctor iuris der Juristischen Fakultät  
der Julius-Maximilians-Universität  
Würzburg**

**vorgelegt von**

**Anna Barbara Keck  
aus Kiel**

**2008**

**Erstgutachter: Prof. Dr. iur. Franz-Ludwig Knemeyer**

**Tag der mündlichen Prüfung: 26.11.2008**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Teil: Einleitung – Gegenstand und Gang der Untersuchung</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Probleme bei der rechtlichen Bewältigung andauernd unausgeglichener kommunaler Haushalte</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Gang der Untersuchung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Teil: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite</b> .....	<b>4</b>
<b>A. Ursachenkomplexe</b> .....	<b>6</b>
<b>B. Externe Ursachen</b> .....	<b>7</b>
I. Einnahmeseite.....	7
1. Finanzierungsstruktur der Gemeinden.....	7
a) Gewerbesteuer.....	11
(1) Struktur und Bedeutung .....	11
(2) Änderung und finanzielle Auswirkungen durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008.....	15
b) Grundsteuer .....	15
c) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.....	17
d) Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer .....	19
e) Finanzausgleich .....	20
f) Zwischenergebnis .....	23
2. Finanzierungsstruktur der anderen kommunalen Gebietskörperschaften	24
a) Landkreise.....	24
(1) Kreisumlage .....	24
(2) Kommunaler Finanzausgleich .....	26
b) Bezirke .....	26
II. Ausgabeseite.....	27
1. Kreisangehörige Gemeinden .....	28
a) Kreisumlage .....	28
b) Gewerbesteuerumlage .....	29
c) Pflichtaufgaben.....	30
d) Staatlich übertragene Aufgaben .....	31

2. Landkreise und kreisfreie Städte.....	31
a) Pflichtaufgaben.....	32
(1) Soziale Leistungen .....	32
(a) Sozialhilfe .....	33
(b) „Hartz IV“ .....	33
(c) Grundsicherung .....	35
(d) Jugendhilfe .....	36
(2) Andere Pflichtaufgaben .....	37
b) Umlagen.....	37
III. Zwischenergebnis .....	38
<b>C. Kommunalinterne Ursachen.....</b>	<b>38</b>
I. Einnahmeseite.....	39
1. Kreisangehörige Gemeinden .....	39
a) „Derivative“ Bereiche .....	39
(1) Gewerbesteuer.....	39
(2) Grundsteuer .....	40
(3) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer .....	41
(4) Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer .....	41
b) „Originäre“ Bereiche .....	41
(1) Besondere Entgelte.....	42
(a) Gebühren.....	42
(b) Beiträge .....	44
(2) Aufwands- und Verbrauchssteuern .....	45
(3) Kredite.....	47
2. Landkreise .....	48
a) Besondere Entgelte und Kredite.....	48
b) Kreisumlage .....	49
II. Ausgabeseite.....	50
1. Kreisangehörige Gemeinden .....	51
a) „Derivative“ Bereiche .....	51
(1) Sozialleistungen .....	51
(2) Kreisumlage .....	51

b) „Originäre“ Bereiche .....	51
(1) Personal .....	52
(2) Investitionen .....	54
(3) Freiwillige Leistungen .....	55
(4) Zinsausgaben und Verschuldung .....	56
(a) Langfristige Verschuldung .....	56
(b) Kassenkredite .....	57
(c) Zwischenergebnis .....	58
2. Landkreise .....	59
III. Zwischenergebnis .....	60
<b>D. Strukturelle Ursachen .....</b>	<b>60</b>
<b>E. Zwischenergebnis .....</b>	<b>61</b>
<b>F. Konkrete Ursachenschwerpunkte in den Beispielskommunen Würzburg und Hof .....</b>	<b>63</b>
I. Würzburg.....	63
1. Einnahmestruktur und Entwicklung der wesentlichen Einnahmepositionen der Jahre 2001 bis 2005 .....	64
a) Steuern und steuerähnliche Einnahmen .....	64
(1) Gewerbesteuer .....	64
(2) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer .....	65
(3) Grundsteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer .....	65
b) Zuweisungen .....	65
c) Kredite .....	66
d) Gebühren, Beiträge, Mieten, Pachten .....	66
2. Ausgabestruktur und Entwicklung der wesentlichen Ausgabepositionen .....	66
3. Freiwillige Leistungen .....	67
4. Strukturelle Ursachen .....	68
5. Zusammenfassung .....	68
II. Hof.....	69
1. Einnahmestruktur und Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten.....	69
a) Steuern und steuerähnliche Einnahmen .....	69
(1) Gewerbe- und Grundsteuern.....	69
(2) Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer .....	70

b) Zuweisungen .....	70
c) Kredite .....	71
d) Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten .....	71
e) Zwischenergebnis .....	72
2. Ausgabestruktur und Entwicklung der Ausgaben.....	72
3. Kassenkredite .....	73
4. Freiwillige Leistungen .....	73
5. Strukturelle Ursachen .....	74
6. Zusammenfassung .....	74
<b>G. Haushaltspolitik.....</b>	<b>76</b>
<b>H. Fazit .....</b>	<b>77</b>
<b>3. Teil: Rechtlicher Rahmen mit Anwendungsproblemen – Die gesetzliche Regelung der vorläufigen Haushaltsführung für Kommunen am Beispiel des Art. 69 BayGO .....</b>	<b>78</b>
<b>1. Kapitel: Vorliegen des Anwendungsbereiches des Art. 69 BayGO .....</b>	<b>80</b>
<b>A. Fehlender Haushaltsausgleich.....</b>	<b>80</b>
I. Einführung in das kamerale und doppische Rechnungswesen .....	81
II. Haushaltssatzung und Haushaltsplan .....	84
III. Kamerales Rechnungswesen.....	85
1. Haushaltssatzung .....	85
2. Haushaltsplan .....	86
a) Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.....	87
b) Gliederung und Gruppierung.....	88
3. Grundsatz des Haushaltsausgleichs.....	88
a) Pflichtzuführung.....	91
b) Sollzuführung .....	92
c) Mindestzuführung .....	93
d) Ausnahmefall des § 22 Abs. 3 KommHV .....	94
4. Zwischenergebnis: Haushaltsausgleich nach Kameralistik.....	96

IV. Doppisches Rechnungswesen .....	96
1. Haushaltssatzung .....	98
2. Haushaltsplan .....	98
a) Ergebnis- und Finanzplan.....	98
(1) Ergebnisplan .....	98
(2) Finanzplan.....	99
b) Produkt und Kontenplan .....	99
c) Bestandteile und Anlagen.....	99
d) Bilanz und Haushaltsausgleich.....	100
V. Umstellung des Rechnungswesens und die Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich .....	103
<b>B. Zwischenergebnis .....</b>	<b>104</b>
I. Fehlender Haushaltsausgleich in der Kameralistik.....	104
II. Fehlender Haushaltsausgleich in der Doppik .....	104
III. Fehlender Haushaltsausgleich im Vergleich.....	105
 <b>2. Kapitel: Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO und dessen Anwendungsprobleme in der Praxis .....</b>	 <b>106</b>
<b>A. Art. 69 BayGO .....</b>	<b>106</b>
I. Art 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO .....	107
1. Gesetzlicher Regelungsgehalt .....	107
2. Anwendung in der Praxis .....	111
a) Hof.....	111
b) Würzburg.....	113
c) Zwischenergebnis.....	114
II. Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO .....	116
1. Gesetzlicher Regelungsgehalt .....	116
2. Anwendung in der Praxis .....	117
a) Hof.....	117
b) Würzburg.....	118
c) Zwischenergebnis.....	119
III. Art. 69 Abs. 1 Nr. 3 BayGO .....	119

IV. Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO .....	120
1. Gesetzlicher Regelungsgehalt .....	120
2. Anwendung in der Praxis .....	123
a) Hof.....	123
b) Würzburg.....	123
c) Zwischenergebnis.....	124
V. Art. 69 Abs. 2 BayGO.....	125
1. Gesetzlicher Regelungsgehalt .....	125
2. Anwendung in der Praxis .....	126
a) Hof.....	126
b) Würzburg.....	127
c) Zwischenergebnis.....	128
VI. Art. 69 Abs. 3 BayGO.....	128
1. Gesetzlicher Regelungsgehalt .....	128
2. Anwendung in der Praxis .....	129
<b>B. Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung und damit der Anwendung des Art. 69 BayGO in den Beispielskommunen Würzburg und Hof .....</b>	<b>130</b>
I. Stadt Würzburg im Haushaltsjahr 2005.....	130
II. Stadt Hof im Haushaltsjahr 2005.....	131
III. Rechtliche Würdigung .....	131
<b>C. Fazit .....</b>	<b>133</b>
<b>3. Kapitel: Parallelnormen des Art. 69 BayGO in den Kommunalgesetzen der anderen Bundesländer.....</b>	<b>135</b>
<b>4. Kapitel: Exkurs: Rechtsaufsichtliche Begleitung finanziell angespannter Kommunalhaushalte .....</b>	<b>136</b>
<b>A. Regelungen des Genehmigungsverfahrens in den einzelnen Bundes- ländern .....</b>	<b>136</b>
I. Auflagen und Bedingungen .....	137
II. Weitere Möglichkeiten .....	138
<b>B. „Staatskommissar“ .....</b>	<b>138</b>
<b>C. Haushaltssicherungskonzept.....</b>	<b>140</b>
<b>D. Zwischenergebnis .....</b>	<b>140</b>

**4. Teil: Reformen, in der Wissenschaft und Praxis vorgeschlagene  
Lösungsvarianten und eigener Vorschlag zur Schaffung eines**

<b>Art. 69 a BayGO – Haushaltslose Zeit .....</b>	<b>141</b>
<b>A. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse .....</b>	<b>141</b>
I. Ursachen einer haushaltslosen Zeit .....	141
II. Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit mangels eigenständiger Rechtsgrundlage .....	143
1. Entstehende haushaltsrechtliche Probleme aus der Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit .....	143
a) Flucht in die Kassenkredite .....	143
b) Beschränkung freiwilliger Ausgaben .....	145
c) Wirkung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO als „Verbot“ notwendiger Einnahmesteigerungen .....	147
2. Vorliegen einer gesetzlichen Regelungslücke .....	147
<b>B. Gliederung des Vierten Teils .....</b>	<b>148</b>
<b>1. Kapitel: Reformen der Gemeindeordnungen im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>150</b>
<b>A. Freistaat Bayern: Reformen der Gemeindeordnung 2004 und 2007 in Bezug auf Art. 69 BayGO .....</b>	<b>150</b>
I. Änderungen des Art. 69 BayGO durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.2004 .....	150
1. Hintergrund .....	150
2. Ratio legis und Zielsetzung der Reform .....	151
3. Änderungen des Art. 69 BayGO .....	152
a) Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 .....	152
b) Art. 69 Abs. 2 BayGO .....	153
c) Art. 69 Abs. 4 BayGO .....	154
4. Kritik .....	155
a) Subsumtion der haushaltslosen Zeit unter Art. 69 BayGO .....	155
b) Erweiterung der Kassenkreditaufnahme .....	156
c) Erweiterung der Kreditaufnahme .....	158
5. Zusammenfassung .....	160

II. Änderung des Art. 69 BayGO durch die Reform der Bayerischen Gemeindeordnung 2007.....	161
1. Anpassung des Art. 69 BayGO an die Vorschriften der Doppik.....	161
2. Keine inhaltliche Veränderung des Art. 69 BayGO .....	162
<b>B. Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>163</b>
I. Situation der kommunalen Haushalte.....	163
II. Grundzüge des kommunalen Haushaltsrechts in Bezug auf die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW .....	165
1. Haushaltssatzung .....	165
2. Abgrenzung der Fallkonstellationen des genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes und der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW .....	166
a) Haushaltssicherungskonzept.....	167
(1) Zielsetzung .....	168
(2) Inhalt .....	169
(3) Genehmigungspflicht und Genehmigungsvoraussetzungen .....	169
b) Ergebnis .....	169
II. Regelungsgehalt des § 82 GO NRW.....	170
1. § 82 Vorläufige Haushaltsführung.....	170
2. Ergänzende Regelung der vorläufigen Haushaltsführung ab dem 01.04. eines Haushaltsjahres.....	171
3. Vergleich zur Regelung des § 81 GO NRW a.F.....	172
4. Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW .....	173
5. Ergänzungen des § 82 GO NRW durch Runderlasse des Nordrhein-Westfälischen Innenministeriums .....	173
a) Runderlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 04.06.2003 .....	173
(1) Kreditaufnahme .....	174
(2) Personalwirtschaftliche Maßnahmen.....	175
(3) Freiwillige Ausgaben .....	176
b) Runderlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.08.04 .....	176

c) Weitere Runderlasse des Innenministeriums des Landes Nordrhein- Westfalen .....	177
III. Kritik .....	177
1. Grundsätzliches .....	177
2. Detailkritik .....	180
<b>2. Kapitel: In der Wissenschaft und Praxis vorgeschlagene Lösungs- möglichkeiten für den Umgang mit defizitären Kommunalhaushalten.....</b>	<b>183</b>
<b>A. Konsolidierung aus eigener Kraft.....</b>	<b>183</b>
I. Wesentliche Aussagen .....	183
II. Kritik .....	184
<b>B. Staatsgarantie.....</b>	<b>185</b>
I. Ansprüche der Gemeinden gegenüber ihrem Bundesland.....	186
1. Verfassungsrechtliche Anspruchsgrundlagen.....	186
a) Gemeindefinanzausgleich nach Art. 106 ff GG .....	186
b) Art. 28 Abs. 2 GG als Anspruchsgrundlagen einer staatlichen Ausfallhaftung.....	187
c) Kritik .....	188
2. Einfachgesetzliche Anspruchsgrundlagen .....	190
a) Finanzausweisungen .....	190
b) Ansprüche der Kommune aus dem Gedanken der Anstaltslast .....	191
(1) Herleitung und Begründungsversuche .....	191
(2) Kritik .....	193
II. Ansprüche der Gemeinden gegenüber dem Bund .....	193
III. Vergleich mit der Situation der Haushaltsnotlage der Länder und der Möglichkeit eines Anspruches der Länder auf Sanierungshilfe gegenüber dem Bund.....	194
1. Ausgangslage der Bundesländer Bremen, Saarland und Berlin .....	194
2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	195
3. Fazit .....	197
IV. Kritik.....	199

<b>C. Insolvenzrecht für Kommunen</b> .....	201
I. Ausgangslage und Vergleich zu privaten Unternehmen.....	201
II. Insolvenzunfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach geltender Rechtslage .....	201
III. Vorschlag der Einführung einer Insolvenzfähigkeit für juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	202
1. Modellvorschlag des Internationalen Währungsfonds (IWF).....	202
2. Chapter 9 - Verfahren .....	203
3. Vorschläge auf nationaler Ebene .....	204
IV. Kritik.....	207
1. Vorliegen der Voraussetzungen bzw. Vergleichbarkeit zum privatrechtlichen Insolvenzverfahren.....	207
2. Beschränkung auf freiwillige Ausgaben .....	208
3. Mögliche Konsequenzen.....	209
<b>D. Zusammenfassende Würdigung der in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsmöglichkeiten</b> .....	210
<b>3. Kapitel: Eigener Lösungsvorschlag: Normierung einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage der haushaltslosen Zeit im Gegensatz zur vorläufigen Haushaltsführung</b> .....	<b>212</b>
<b>A. Regelungsbedarf</b> .....	212
<b>B. Regelungsziel und –zweck</b> .....	213
<b>C. Regelungsvoraussetzungen</b> .....	215
I. Definition der haushaltslosen Zeit .....	215
II. Bestimmung des Handlungsspielraums .....	215
1. Ausgaben.....	217
a) Wahrnehmung von Pflichtaufgaben .....	217
b) Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben .....	218
2. Einnahmen.....	220
a) Aufnahme der Einnahmemöglichkeiten in der gesetzlichen Normierung.....	220
b) Hebesatzanpassungsmöglichkeit bei Gewerbe- und Grundsteuer während der haushaltslosen Zeit.....	220

III. Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs .....	221
1. Aufnahme von Kassenkrediten .....	222
2. Aufnahme von Krediten .....	223
a) Investitionen .....	223
b) Deckung des Haushaltsdefizits .....	224
(1) Notwendigkeit.....	224
(2) Rechtsfolgen .....	225
(a) Aktueller Haushalt.....	225
(b) Sollfehlbetragsausgleichsregelung gemäß § 23 KommHV bzw. Jahresfehlbetragsausgleichsregelung § 24 Abs. 4 Satz 2 KommHV – Doppik.....	226
c) Genehmigungspflicht.....	228
IV. Geltungsdauer der haushaltslosen Zeit.....	228
<b>D. Vorschlag eines Art. 69 a BayGO – Haushaltslose Zeit .....</b>	<b>229</b>
I. Art. 69 a Abs. 1 BayGO (Legaldefinition).....	229
II. Art. 69 a Abs. 2 BayGO (Regelung der rechtliche zulässigen Einnahmen) .	229
III. Art 69 a Abs. 3 BayGO (Regelung der rechtlich zulässigen Ausgaben).....	230
IV. Art. 69 a Abs. 4 BayGO (Kassenkreditregelung).....	230
V. Art. 69 a Abs. 5 BayGO (Kassenkredit- und Kreditgenehmigung) .....	230
VI. Art. 69 a Abs. 6 BayGO (Geltungsdauer).....	231
<b>E. Ergebnis .....</b>	<b>231</b>
 <b>Literaturverzeichnis.....</b>	 <b>233</b>

# 1. Teil: Einleitung – Gegenstand und Gang der Untersuchung

## A. Probleme bei der rechtlichen Bewältigung andauernd unausgeglichener kommunaler Haushalte

Die Finanzsituation der Kommunen (Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte) in der gesamten Bundesrepublik Deutschland stellt sich aufgrund wegbrechender Einnahmen und wachsender Aufgaben und damit in der Konsequenz auch wachsender Ausgaben in zunehmendem Maße als problematisch dar<sup>1</sup>. Die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung eines genehmigungsfähigen und damit eines – vereinfacht gesagt – in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltes erweist sich mehr und mehr als äußerst schwierig und immer häufiger auch als nicht mehr durchführbar. Der Haushaltsausgleich ist dabei kein Selbstzweck, sondern Notwendigkeit dafür, dass eine Kommune politisch handlungsfähig und die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG erhalten bleibt<sup>2</sup>. Ein unausgeglichener Haushalt gefährdet langfristig die sachgerechte Aufgabenerfüllung und belastet schon jetzt künftige Haushalte<sup>3</sup>.

Aufgrund der Haushaltsumfrage des Deutschen Landkreistages ergibt sich nicht nur bei den Gemeinden, sondern auch bei den Landkreisen ein alarmierendes Bild: In Niedersachsen haben bereits 37 von 38 Landkreisen, in Sachsen-Anhalt 21 von 21 Landkreisen, in Hessen 20 von 21 Landkreisen, in Brandenburg 11 von 14 Landkreisen, in Schleswig-Holstein 11 von 11 Landkreisen und in Bayern 6 von 71 Landkreisen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr im Jahre 2006; für das Haushaltsjahr 2007 liegen entsprechende Daten noch nicht vor<sup>4</sup>. Die Problematik des rechtlichen Umgangs mit unausgeglichenen Kommunalhaushalten ist aktuell, wobei das grundsätzli-

---

<sup>1</sup> *Burgi, M.*, Kommunalrecht, § 18 Rdnr. 1.

<sup>2</sup> *Banner, G.*, Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis (HdKWP) Bd. 6, S. 427.

<sup>3</sup> *Gern, A.*, Deutsches Kommunalrecht, Rdnr. 689; *v. Mutius, A.*, Kommunalrecht, Rdnr. 561; *Pagenkopf, H.*, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, S. 8.

<sup>4</sup> Bayerischer Landkreistag - Mitteilungen Nummer 2 – April/Mai/Juni 2006, S. 9. Die Haushaltslage der Landkreise im Haushaltsjahr 2007 wird voraussichtlich im Juli 2008 vom Deutschen Landkreistag veröffentlicht werden, siehe dazu auch [www.kreise.de/landkreistag](http://www.kreise.de/landkreistag).

che Problem nicht neu ist, sich aber je nach finanzieller Gesamtsituation unterschiedlich häufig stellt<sup>5</sup>.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass ohne einen ausgeglichenen und damit genehmigungsfähigen Haushalt die Normen der regulären Haushaltswirtschaft nicht greifen können, sondern mangels anderweitiger Rechtsgrundlage statt dessen allein die Norm über die vorläufige Haushaltsführung, für die Art. 69 der Bayerischen Gemeindeordnung (BayGO) exemplarisch benannt wird, Anwendung findet<sup>6</sup>. Art. 69 BayGO normiert seiner gesetzgeberischen Intention nach eine bloß vorübergehende und absehbare Regelung zwischen der mit Jahresende außer Kraft getretenen Haushaltssatzung des vergangenen Jahres und Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung des bereits laufenden Haushaltsjahres<sup>7</sup>. Art. 69 BayGO sowie die parallel lautenden Normen der Kommunalgesetze der anderen Bundesländer<sup>8</sup> ermöglichen in ihren einzelnen Regelungen einerseits den Rückgriff auf die außer Kraft getretene Haushaltssatzung des vergangenen Haushaltsjahres und andererseits den Vorgriff auf die zu erwartende neue Haushaltssatzung des bereits begonnenen Haushaltsjahres unter Durchbrechung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Vorherigkeit<sup>9</sup>. Ohne eine gültige Haushaltssatzung gibt es keinen Haushaltsplan, ohne den keine Ausgaben geleistet werden könnten, so dass die Verwaltung zum Stillstand käme<sup>10</sup>. Um dieses Vakuum des Mangels eines wirksamen Haushaltsplanes zu schließen, wird die Haushaltsführung der Kommune ersatzweise vorübergehend durch das Gesetz selbst geregelt<sup>11</sup>. Nur und ausschließlich für diesen geschilderten Übergangszeitraum ist Art.

---

<sup>5</sup> bereits Mitte der 70 Jahre des letzten Jahrhunderts aktuell: siehe dazu: *Deperieux, S.*, Dürfen die Gemeinden unausgeglichene Haushaltspläne vorlegen?, der gemeindehaushalt 1975, S. 265 oder auch die Abschwächung der Formulierung der Pflicht zum Haushaltsausgleich zur „Soll“-Bestimmung siehe: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzrechts und anderer kommunalrechtliche Vorschriften, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 7/124, Einzelbegründung zu § 75 Abs. 3, S. 23.

<sup>6</sup> § 83 GO BW, § 80 GO Brb, § 99 HGO, § 51 KV MV, § 88 NGO, § 82 GO NRW, § 99 GO RP, § 88 KVSG Saarl, § 78 SächsGemO, § 96 GO LSA, § 81 GO SH, § 61 ThürKO.

<sup>7</sup> *Borchert, H.*, Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, S. 211.

<sup>8</sup> § 83 GO BW, § 80 GO Brb, § 99 HGO, § 51 KV MV, § 88 NGO, § 82 GO NRW, § 99 GO RP, § 88 KVSG Saarl, § 78 SächsGemO, § 96 GO LSA, § 81 GO SH, § 61 ThürKO.

<sup>9</sup> v. *Mutius, A.*, Kommunalrecht (Fn. 3), Rdnr. 564; *Gröpl, C.*, Jährlichkeit, Vorherigkeit und ihre Durchbrechungen, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 30, Rdnr. 27; *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht in Bayern, Rdnr. 212.

<sup>10</sup> *Gröpl, C.*, Jährlichkeit (Fn. 9), § 30, Rdnr. 27.

<sup>11</sup> *Gröpl, C.*, Jährlichkeit (Fn. 9), § 30, Rdnr. 27.

69 BayGO konzipiert worden<sup>12</sup>. Es mehren sich aber die Fälle von Kommunen, die nicht nur kurzfristig für den beschriebenen Zeitraum keine gültige Haushaltssatzung haben, sondern für das laufende Haushaltsjahr und zukünftige Haushaltsjahre keinen ausgeglichenen Haushalt aufstellen können und damit über keine gültige Haushaltssatzung als Rechtsgrundlage für die kommunale Finanzwirtschaft mehr verfügen<sup>13</sup>. In diesen Fällen verkehrt sich die vorübergehende Ausnahmesituation der vorläufigen Haushaltsführung, die der Gesetzgeber bei Schaffung des Art. 69 BayGO im Fokus hatte, ins Gegenteil und wird zum Regelfall als Grundlage kommunalen Haushaltens.

Zentrale Frage dieser Untersuchung ist deshalb, ob die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung in den deutschen Kommunalgesetzen auch für eine haushaltslose Zeit – ein- oder mehrjährig – rechtlich zutreffende Lösungen bietet, oder ob nicht vielmehr eine gesetzliche Regelungslücke existiert, die durch eine Modifikation des geltenden Haushaltsrechts für diese Fallgestaltung geschlossen werden müsste.

## **B. Gang der Untersuchung**

Im Rahmen der folgenden Untersuchung wird zunächst den wesentlichen Ursachenkomplexen für die Entstehung unausgeglichener kommunaler Haushalte anhand ihrer Einnahme- und Ausgabestruktur auf den Grund gegangen (2. Teil). Anschließend wird nach dem Aufzeigen des Vorliegens der maßgeblichen Voraussetzung für die Eröffnung des Anwendungsbereiches des Art. 69 BayGO in der für diese Untersuchung maßgeblichen Fallkonstellation – das Vorliegen eines unausgeglichene Haushaltes – die gesetzliche Regelung der vorläufigen Haushaltsführung für die deutschen Kommunalgesetze exemplarisch anhand der bayerischen Gemeindeordnung (Art. 69 BayGO) analysiert. Der durch Art. 69 BayGO vorgegebene rechtliche Rahmen wird im Detail untersucht und anhand von Beispielen (kreisfreie Städte Hof und Würzburg) die konkrete Anwendung in der Praxis illustriert. Dabei liegt der Fokus der Darstellung auf der Herausarbeitung der Schwierigkeiten der Handhabung des rechtlichen Hand-

---

<sup>12</sup> *Borchert, H.*, Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 212; für das staatliche Haushaltsrecht: BVerfGE 66, 26 (38).

<sup>13</sup> Siehe dazu aktuell die Untersuchung von *Duve, T.*, Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt in einer Haushaltsnotlage? Speyer 2007.

lungsinstrumentariums des Art. 69 BayGO in Zeiten mehrjähriger haushaltsloser Zeit. Es wird anhand dieser Beispiele erkennbar werden, dass die in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten daraus resultieren, dass einerseits mit dem Art. 69 BayGO eine gesetzliche Regelung existiert, andererseits diese jedoch für die konkreten Probleme einer mehrjährigen, haushaltslosen Zeit weder für die betroffene Kommune noch für die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde gesetzeskonforme Lösungsmöglichkeiten bietet. Lösungen sind in der Praxis derzeit nur kurzfristig tragfähig und durch Umgehung gesetzlicher Bestimmungen möglich (3. Teil). Im abschließenden Teil werden zunächst die Reformen des kommunalen Haushaltsrechts im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen beleuchtet. Danach sind die in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsmöglichkeiten für die Handhabung einer andauernden haushaltslosen Zeit zu diskutieren und einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Schließlich wird ein eigener Lösungsvorschlag in Form einer eigenständigen Normierung der haushaltslosen Zeit unterbreitet, der auf der Bejahung der Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns gründet (4. Teil). Diese Norm könnte im Fall der exemplarisch analysierten Regelung der bayerischen Gemeindeordnung Art. 69 a BayGO lauten, die aber parallel auch in allen Kommunalgesetzen der anderen Länder ergänzt werden könnte.

## 2. Teil: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite lassen sich tatsächlich und plakativ beschreiben mit dem Schlagwort: zu wenige Einnahmen und/oder zu viele Ausgaben<sup>14</sup>. Haushaltsrechtlich findet dieser Befund seinen Niederschlag im fehlenden Haushaltsausgleich mit der Konsequenz der Anwendung des Art. 69 BayGO bzw. seiner entsprechender Parallelnormen der anderen Bundesländer<sup>15</sup>.

Betrachtet man die Einnahmen der Gemeinden in ihrer Entwicklung über den Zeitraum der Jahre 1998 bis 2003, ist zunächst ein Einnahmerückgang im bundesdeutschen Durchschnitt von 144,7 Mrd. € auf 141,3 Mrd. € zu verzeichnen<sup>16</sup>. Im Jahre

---

<sup>14</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, *Recht der Kommunal Finanzen*, § 34, Rdnr. 3; *Knaier, W.*, *Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung*, S. 43.

<sup>15</sup> § 83 GO BW, § 80 GO Brb, § 99 HGO, § 51 KV MV, § 88 NGO, § 82 GO NRW, § 99 GO RP, § 88 KVSG Saarl, § 78 SächsGemO, § 96 GO LSA, § 81 GO SH, § 61 ThürKO.

<sup>16</sup> DStGB, Datenreport Kommunal Finanzen 2005, S. 5.

2004 entwickelten sich die Einnahmen der Kommunen insgesamt wieder positiver und stiegen im Vergleich zu 2003 um 2,8 %<sup>17</sup>. Im Jahre 2005 verbesserte sich die Einnahmesituation der Kommunen weiter, sie stieg im Vergleich zu 2004 um 3,9 % auf insgesamt 151,1 Mrd. €<sup>18</sup>. Auch im Jahre 2006 setzte sich dieser Trend der Einnahmen fort, der sich in einem positiven Saldo von 1,75 Mrd. € widerspiegelt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass allein 1 Mrd. € davon aus dem Verkauf von Wohnungen durch die Stadt Dresden stammt<sup>19</sup>. Der insgesamt leicht positive Saldo darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verwaltungshaushalte vieler Kommunen nach wie vor hochgradig defizitär waren und sind<sup>20</sup>. Trotz der positiven Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen konnten die Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten der Städte insgesamt nicht reduziert werden, sondern stiegen auf 10,8 Mrd. € an<sup>21</sup>.

Neben der Entwicklung der Einnahmesituation ist auf der anderen Seite ein stetiger Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen. Betrug im Jahre 1998 die Ausgaben der Gemeinden insgesamt 142,5 Mrd. €, waren es 2003 bereits 149,8 Mrd. €. Im Jahre 2005 stiegen die Gesamtausgaben aller deutscher Gemeinden auf 153,3 Mrd. € an<sup>22</sup>.

Aus der vorstehend kurz skizzierten Entwicklung der Einnahme- und Ausgabesituation der letzten Jahre ist ablesbar, dass die Einnahmeentwicklung der Kommunen im Durchschnitt sehr unterschiedlich tendiert, die Ausgaben aber kontinuierlich ansteigen. Auf die gesamte Zeit gesehen ist im Durchschnitt ein deutliches Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben zu konstatieren, das zur strukturellen, dauerhaften finanziellen Schieflage vieler Kommunen führen kann. Ob die einzelne Gemeinde betroffen ist, hängt dabei von ihrer individuellen Finanzsituation ab, die durch örtlich spezifische Gegebenheiten positiver oder negativer als die Durchschnittswerte der Statistiken ausfallen kann<sup>23</sup>. Die Durchschnittswerte zeigen aber andererseits sehr

---

<sup>17</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht April 2005, S. 1.

<sup>18</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juni 2006, S. 50.

<sup>19</sup> Schreiben des Deutschen Städtetages vom 09.02.2007, Az. 20.06.26 D, Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2006 und Prognose für 2007, S.1 (4).

<sup>20</sup> Schreiben des Deutschen Städtetages vom 09.02.2007, Aktuelle Finanzlage der Städte (FN. 19), S. 1 (4).

<sup>21</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht in: der städtetag 5/2006, S. 5.

<sup>22</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juni 2006, S. 51.

<sup>23</sup> *Röhl, H.C.*, Kommunalrecht in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 128.

deutlich, dass die kommunale Finanzstruktur generell strukturelle Probleme aufweist und dass diese Probleme zwangsläufig immer mehr Kommunen betreffen werden, die in der Folge ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen können<sup>24</sup>. Den möglichen Ursachen nachhaltiger kommunaler Haushaltsdefizite soll in dem 2. Teil dieser Arbeit nun näher auf den Grund gegangen werden. Zunächst werden die möglichen Ursachenkomplexe unausgeglichener Haushalte in externe, interne und strukturelle klassifiziert. Anhand der Haushaltsstruktur werden dann die für den Haushaltsausgleich maßgeblichen Einnahme- und Ausgabepositionen im Einzelnen bezüglich ihrer rechtlichen Besonderheiten und ihrem quantitativen Anteil am Gesamthaushalt untersucht. Herausgearbeitet werden soll dabei insbesondere, welche Möglichkeiten eine Gemeinde bei der jeweiligen Haushaltsposition besitzt, selbst zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation beizutragen. Auch die anderen Mitglieder der kommunalen Familie, Landkreise, kreisfreie Städte und die bayerischen Bezirke sollen dabei jeweils in ihren gegenüber der gemeindlichen Struktur abweichenden Besonderheiten kurz dargestellt werden. Den Abschluss der Darstellung möglicher, genereller Ursachen bilden die individuell, aufgrund örtlicher Gegebenheiten entstehenden Problemkreise, die kommunale Haushaltsdefizite mit verursachen können.

Im Anschluss an diese strukturelle Untersuchung der kommunalen Haushalte allgemein, wird bei den kreisfreien Städten Würzburg und Hof konkrete Ursachenforschung bezüglich der Entstehung der haushaltslosen Zeit betrieben. Beschlossen wird der zweite Teil dieser Arbeit mit einem Exkurs zur kommunalen Haushaltspolitik und einem abschließenden Fazit zu den Ursachen einer haushaltslosen Zeit.

## **A. Ursachenkomplexe**

Jede Kommune hat eine andere Größe, eine andere Einwohnerzahl und Einwohnerstruktur, keine oder unterschiedliche Gewerbebetriebe unterschiedlicher Größe, einen unterschiedlichen Standort, unterschiedliche Ressourcen und unterschiedliche finanzielle Rahmendaten. Die Ursachen, warum eine Kommune ihre Finanzwirtschaft nur noch im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung bei Vorliegen der Fallkonstellation eines unausgeglichene Haushalts abwickeln kann, sind vielfältig und einzelfallbe-

---

<sup>24</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept (Fn. 14), § 34 Rdnr. 3.

zogen. Systematisch ordnen lassen sich diese in intern und extern bedingte Finanzierungsprobleme<sup>25</sup>. Extern sind solche, auf die die Kommune keinerlei Einflussmöglichkeiten hat, wie z.B. Entscheidungen des Gesetzgebers oder gesamtwirtschaftliche Entwicklungen<sup>26</sup>. Intern hingegen sind solche, die auf eigenen, politischen, finanziell belastenden Entscheidungen der Kommune selbst beruhen<sup>27</sup>. Jeder Ursachenkomplex für sich betrachtet hat vielfältige Einfallstore, um einen Haushaltsausgleich unmöglich zu machen. Dabei muss nicht jedes Wegbrechen oder Zurückbleiben von Einnahmen den Haushaltsausgleich gefährden. Gleiches gilt für das Auftreten unerwarteter Ausgaben. Nicht jede Investition in ein neues Baugebiet, die das kommunale Gremium beschließt, obwohl es nicht unbedingt notwendig ist, muss sich negativ auf den Haushalt im Sinne eines Nicht – Erreichen – Könnens des Haushaltsausgleichs auswirken. Aber: kumulativ oder alternativ kann jede Komponente, die – extern oder intern – Auswirkungen auf Einnahmen oder Ausgaben hat, unmittelbar oder mittelbar, kurz-, mittel- oder langfristig den Haushaltsausgleich zu einem bestimmten Zeitpunkt verhindern.

## **B. Externe Ursachen**

### **I. Einnahmeseite**

#### **1. Finanzierungsstruktur der Gemeinden**

Die kommunale Haushaltsstruktur der Gemeinden wird zunächst durch verfassungsrechtliche Vorgaben bestimmt. An deren Spitze steht Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG). Dieser garantiert den Gemeinden verfassungsrechtlich ihre institutionelle Existenz<sup>28</sup>. Konsequenz und unabdingbare Notwendigkeit dieser verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden ist ihre Finanzhoheit, denn

---

<sup>25</sup> *Holtkamp, L.*, Kommunale Haushaltspolitik bei defizitären Verwaltungshaushalten, der gemeindehaushalt 2000, S. 159 (160); *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept (Fn.14) § 34 Rdnr. 16.

<sup>26</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Rdnr. 41, S. 39; *Banner, G.*, Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung (Fn. 2), S. 423.

<sup>27</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept (Fn. 14), § 34 Rdnr. 17, S. 668; *Banner, G.*, Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, (Fn. 2), S. 430; *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 40.

<sup>28</sup> *Scholz, R.* in: Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. IV, Art. 28 Rdnr. 45.

ohne diese ist ein eigenverantwortliches Handeln nicht denkbar<sup>29</sup> und die Selbstverwaltungsgarantie wäre „sinnentleert“<sup>30</sup>. Das Grundgesetz normiert in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Diese kommunale Finanzhoheit wird durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung näher konkretisiert als Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens<sup>31</sup>. Die Regelung des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ändert jedoch nicht die Position der Kommunen im System der grundgesetzlichen Finanzverfassung, sondern steht unter dem systematischen Vorbehalt des Art. 106 GG<sup>32</sup>. Danach werden die finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen ausschließlich Bund und Ländern zugewiesen. Der Finanzbedarf und die Finanzkraft der Gemeinden werden den Ländern zugeordnet, so dass die Gemeinden von bundes- und landesrechtlichen Vorgaben abhängig sind<sup>33</sup>.

Anhand der verfassungsrechtlichen Finanzausgleichsbestimmungen wird diese kommunale Abhängigkeit von Bund und Ländern deutlich: so wird der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 5 und Abs. 7 GG) durch Bundessteuergesetzgebung (Art. 106 Abs. 5 Satz 2 GG) und landesrechtliche Verteilungsregeln (Art. 106 Abs. 7 GG) bestimmt. Bei den Realsteuern räumt das Grundgesetz den Gemeinden nur ein Hebesatzrecht nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ein<sup>34</sup>. Für die örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern nach Art. 105 Abs. 2a GG. Erst einfachgesetzlich findet sich die Befugnis der Gemeinden zur Erhebung dieser Steuern in Ausformung der Verfassungsgarantie in den Kommunalabgabengesetzen der Länder, in Bayern konkret in Art. 3 Bayerisches Kommunalabgabengesetz (KAG)<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> BVerfGE 26, S. 228 (244); BayVerfGH VerwRspr. Bd. 12, S. 134 (139); *Knemeyer, F.-L.*, Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise in: v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe für von Unruh, S. 209 (223).

<sup>30</sup> *Kirchhof, P.*, Die Kommunale Finanzhoheit, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn. 2), S. 4.

<sup>31</sup> BVerfGE 26, 228 (244); 71, 26 (26).

<sup>32</sup> *Scholz, R.* in: Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Art. 28 Rdnr. 84a.

<sup>33</sup> *Wieland, J.*, Strukturvorgaben im Finanzverfassungsrecht der Länder zur Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung in: Henneke (Hrsg.), Steuerung der Kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, S. 43; *Kirchhof, P.*, Die kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), S. 5.

<sup>34</sup> *Kirchhof, P.*, Die kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), S. 5.

<sup>35</sup> *Waldhoff, C.*, Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, § 13 Rdnr. 5; *Knemeyer, F.-L.*, Finanzhoheit und Steuerfindungsrecht, BayGT 1997, S. 269 (271).

Im Rahmen dieser bundes- und landesgesetzlichen Einbettung der Finanzierungsströme verbleibt den Gemeinden originär die Ertragshoheit, das heißt, die den Gemeinden zugewiesenen Finanzquellen (Realsteuern, örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern, Anteil an Einkommens- und Umsatzsteuer) dürfen vor Ort eingesetzt werden<sup>36</sup>. Neben der Ertragshoheit steht den Gemeinden auch die Einnahmehoheit zu, die ihr ermöglicht, vor Ort eigenverantwortlich durch Erhebung gemeindeeigener Steuern, Gebühren, Beiträgen, durch Aufnahme von Krediten, Annahme von Finanzzuweisungen und der Möglichkeit der Einnahmebeschaffung aus wirtschaftlicher Tätigkeit selbstständig Einnahmen zu generieren<sup>37</sup>. Korrespondierend zur Einnahmehoheit hat die Gemeinde auch die Ausgabenhoheit<sup>38</sup>, die jedoch ebenfalls durch die bundes- und landesrechtlichen Zuweisungen finanziell belastender Aufgaben faktisch relativiert wird<sup>39</sup>.

Bund und Länder legen damit gesetzlich jeweils fest, welche Anteile Gemeinden aus den Bundes- und Landessteuern erhalten und welche Einnahmearten den Gemeinden zustehen. Diese gesetzliche Festlegung der den Gemeinden erlaubten Einnahmearten findet sich in den Regelungen des Kommunalen Haushaltsrechts der Länder. Im Folgenden wird auf die Regelungen der BayGO Bezug genommen, da die ausgewählten Beispilsstädte Würzburg und Hof in deren Anwendungsbereich fallen. Die Regelungen der BayGO stehen dabei jedoch exemplarisch für alle Kommunalverfassungsgesetze der Bundesländer. Das kommunale Haushaltsrecht der Bundesländer orientierte sich zunächst am Muster der Deutschen Gemeindeordnung von 1935<sup>40</sup>. Nachdem sowohl der Bund als auch die Bundesländer einheitliche Haushaltsordnungen erlassen hatten, entwickelten die Länder Musterentwürfe für ein Gemeindehaushaltsrecht, die von der ständigen Konferenz der Innenminister 1971/1972 beschlossen wurden<sup>41</sup>. Die Länder übernahmen diese Musterentwürfe bezüglich des kommunalen

---

<sup>36</sup> *Kirchhof, P.*, Die kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), S.10.

<sup>37</sup> *Wieland, J.*, Strukturvorgaben im Finanzverfassungsrecht der Länder (Fn. 33), S. 43 (44);

*Kirchhof, P.*, Die kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), S.10 (11).

<sup>38</sup> *Dreier, H.*, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rdnr. 142.

<sup>39</sup> *Schmidt-Jortzig, E.*, Kommunalrecht, Rdnr. 813.

<sup>40</sup> Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30.01.1935, RGBl. I. S. 49.

<sup>41</sup> *Gröpl, C.*, Spezialität, Gesamtdeckung und Durchbrechungen, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 29 Rdnr. 13; *Deperieux, S.*, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, S. 10; *Erichsen, H.-U.*, Kommunalrecht, Rdnr. 441.

Haushaltsrechts in ihre jeweiligen Kommunalgesetze<sup>42</sup> und in die dazu erlassenen Kommunal- bzw. Gemeindehaushaltsverordnungen<sup>43</sup>. Den vorläufigen Abschluss der Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts bildet die durch Beschluss der Innenministerkonferenz<sup>44</sup> verabschiedete Reformierung des kommunalen Haushaltsrechts durch Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements<sup>45</sup>. Die gesetzlich normierte Einnahmestruktur und -rangfolge ist in den Gemeindeordnungen der Länder verankert. Exemplarisch wird wiederum die bayerische Regelung mit Art. 62 Abs. 2 und Abs. 3 BayGO herangezogen: der Gemeinde stehen danach zunächst „sonstige Einnahmen“, „besondere Entgelte“ (Art. 62 Abs. 2 Nr.1 BayGO) und „Steuern“ (Art. 62 Abs. 2 Nr.2 BayGO) zu. Subsidiär darf die Gemeinde Kredite (Art. 62 Abs. 3 BayGO) nach den Vorgaben der Art. 71 ff BayGO aufnehmen<sup>46</sup>. Schließlich stehen den Gemeinden Einnahmen eigener Art (Art. 9 KAG) zu<sup>47</sup>.

Mit der Fokussierung auf die Problematik des nicht erreichbaren Haushaltsausgleichs werden bei den Einnahmearten schwerpunktmäßig folgende wesentliche Aspekte untersucht: nach der Darstellung der typischen Strukturmerkmale der jeweiligen Einnahmeart, wird auf ihren quantitativen Anteil am Gesamteinnahmenvolumen des kommunalen Haushaltes eingegangen. Neben den quantitativ bedeutsamen Einnahmearten werden insbesondere bei den sog. „kleinen Gemeindesteuern“<sup>48</sup> die qualitativ wesentlichen Merkmale im Hinblick auf die Verwirklichung der grundgesetzlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und des Steuerfindungsrechts nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG herausgearbeitet<sup>49</sup>.

---

<sup>42</sup> Musterentwurf der gesetzlichen Bestimmungen des neuen Gemeindehaushaltsrechts des Unterausschusses „Gemeindehaushaltsrecht“ des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer vom 3.3.1971, abgedruckt in: *Deperieux, S.*, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden (Fn. 41), Anhang 1, S. 225 ff.

<sup>43</sup> Musterentwurf der Gemeindehaushaltsverordnung des Unterausschusses „Gemeindehaushaltsrecht“ des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer vom 22.03.1972, abgedruckt in: *Deperieux, S.*, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden (Fn. 41), Anhang 1, S. 277 ff.

<sup>44</sup> Beschlussniederschrift der IMK am 21.11.2003 in Jena TOP 26.

<sup>45</sup> Siehe dazu S. 81, 3. Teil, 1. Kap. A. I. Einführung in das kamerale und doppische Rechnungswesen.

<sup>46</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 353.

<sup>47</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 354.

<sup>48</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 356.

<sup>49</sup> *Schwarting, G.*, Kommunale Steuern, Rdnr. 197.

## a) Gewerbesteuer

### (1) Struktur und Bedeutung

Inhalt der grundgesetzlich verankerten Finanzhoheit der Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz GG auch eine „den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“. Die Gewerbesteuer ist eine solche wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer<sup>50</sup>, denn den Gemeinden wird nach Art. 106 Abs. 6 GG verfassungsrechtlich das Aufkommen der Gewerbesteuer zugeordnet und die Art deren Festsetzung und Erhebung durch einfachgesetzliche, bundesrechtliche Bestimmungen des Gewerbesteuergesetzes (GewStG) normiert<sup>51</sup>. Die Gewerbesteuer zählt, neben dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, ihrer quantitativen Bedeutung im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen der Gemeinden nach, zu den wichtigsten Steuerarten. Ihr Nettoaufkommen lag im Jahre 2005 bundesweit bei 23,42 Mrd. € und entsprach damit einem Anteil von 18,8 % aller kommunaler Einnahmen<sup>52</sup>, bayernweit lag dieser bei 42,8 %<sup>53</sup>. Im Jahre 2006 stieg dieses bundesweit auf 28,28 Mrd. €<sup>54</sup>. Für das Jahr 2007 stehen die genauen Zahlen noch nicht fest. Waren zunächst Einnahmen von ca. 29 Mrd. € geschätzt<sup>55</sup>, ist nach dem Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages aber im dritten Quartal mit zurückgehenden Gewerbesteuer-einnahmen um 17,4 % zu rechnen, so dass fraglich ist, ob die genannte Größenordnung erreicht werden kann<sup>56</sup>.

Die Gewerbesteuer knüpft als Realsteuer an die Bestandsgröße an, so dass jeder inländische Gewerbebetrieb gemäß § 2 GewStG unter die Steuerpflicht fällt<sup>57</sup>. Ihrer ursprünglichen gesetzgeberischen Intention nach soll sie eine Klammer zwischen ört-

---

<sup>50</sup> Heine, P., Gewerbesteuer, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 8 Rdnr. 1.

<sup>51</sup> GewStG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.10.2002, BGBl. I 2002, S. 4167 – zuletzt geändert durch Art. 46 zum Dritten Zusatzprotokoll zum deutsch-niederländischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 15.12.2004, BGBl. II 2004, S. 1653.

<sup>52</sup> Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen 03/2005 – Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes der Gemeinden und Gemeindeverbände 1995 bis 2004.

<sup>53</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Kassenstatistik 2005.

<sup>54</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages 2007, der städtetag 5/2007, S. 5.

<sup>55</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007 (Fn. 54), der städtetag 5/2007, S. 5.

<sup>56</sup> Roßbach, C., Gemeinschaftssteuern entwickeln sich weiter positiv, Gewerbesteuer geht zurück, Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 17.10.2007, www.dstgb.de/.

<sup>57</sup> Schwarting, G., Der Kommunale Haushalt, Rdnr. 140.

licher Wirtschaft und der Kommune darstellen<sup>58</sup>. Trotz ihrer quantitativen Bedeutung für die Kommunen weist die Gewerbesteuer jedoch qualitativ – strukturelle Defizite auf<sup>59</sup>. Diese beruhen auf vielfältigen, struktur-verändernden Eingriffen des Gesetzgebers, die das Gewerbesteuerrecht in seiner Entwicklung erfahren hat (Steueränderungsgesetze von 1977 und 1979, Haushaltsbegleitgesetz 1983, Gesetz zur Fortentwicklung der Unternehmensteuerreform 1998, Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung 2001)<sup>60</sup>. Ergebnis dieser gesetzgeberischen Eingriffe ist eine Gewerbesteuer, die für die kommunale Finanzplanung eine unstete und unkalkulierbare Einnahmequelle geworden ist<sup>61</sup>. Grund hierfür ist die Veränderung der Bemessungsgrundlage seit 1998, die seither auf die Ertragskomponente abstellt. In der Konsequenz reagieren die Gewerbesteuereinnahmen außerordentlich stark auf konjunkturelle oder branchenstrukturelle Veränderungen<sup>62</sup>. Da die Haushaltswirtschaft zahlreicher Gemeinden von den Gewinnaussichten nur weniger gewerbesteuerpflichtiger Unternehmen abhängt, wirkt diese Steuer in Zeiten nachlassender Konjunktur destabilisierend<sup>63</sup>. Neben der Veränderung der Bemessungsgrundlage treten weitere, vom Gesetzgeber erlaubte Unternehmerentscheidungen als mögliche Probleme hinzu: entschließen sich Unternehmen beispielsweise dazu, zu fusionieren, ihre Betriebsstätten- oder -sitze zu verlagern, oder gewerbesteuerliche Organschaften zu bilden, beeinflussen diese unternehmerischen Entscheidungen maßgeblich das Steueraufkommen der ursprünglichen Sitzgemeinde dieses Unternehmens bis hin zum völligen Verlust der Gewerbesteuereinnahmen zugunsten der neuen Sitzgemeinde<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> Wohltmann, M., Gewerbesteuerumlage, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 9 Rdnr. 80.

<sup>59</sup> Hendricks, B., Die Vorstellung des Bundes zur Gemeindefinanzreform, der gemeindehaushalt 2002, S. 169.

<sup>60</sup> Heine, P., Gewerbesteuer (Fn. 50), § 8 Rdnr.11.

<sup>61</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzierungssystem, in: Nierhaus (Hrsg.), Kommunal Finanzen, KWI-Arbeitshefte 9, S. 69 (72).

<sup>62</sup> Milbradt, G.H., Die Gewerbesteuer, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn. 2), § 116 B S.138; Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 151.

<sup>63</sup> Kevenhörster, P., Wie nachhaltig ist die kommunale Haushaltspolitik? in: Robert/Kevenhörster (Hrsg.), Kommunen in Not, S. 19 (30); Fehr, H., Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzplanung, Ursachen und aktuelle Reformüberlegungen, BayGT 2003, S. 1 (3).

<sup>64</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen (Fn. 61), S. 69 (72).

Am meisten betroffen von der hohen Volatilität der Gewerbesteuer sind vor allem diejenigen Gemeinden, bei denen die Gewerbesteuer einen hohen Anteil am Gesamtvolumen des Haushaltes hat. Wirtschaftliche Ballungszentren und Großstädte sind naturgemäß in viel höherem Maße von der Gewerbesteuer abhängig als Gemeinden, deren Struktur kaum oder durch wenig Gewerbe, sondern überwiegend durch Wohngebiete geprägt ist<sup>65</sup>. Problematisch an der gegenwärtigen Struktur der Gewerbesteuer ist zudem, dass die Mehrzahl der Unternehmen von der Gewerbesteuer befreit ist. Oft zahlen nur wenige Großbetriebe überhaupt Gewerbesteuer, was die Instabilität des Aufkommens fördert<sup>66</sup>.

Zur Illustration der angesprochenen Instabilität des Gewerbesteueraufkommens dienen nachfolgende Daten: Im Jahre 2001 reduzierten sich die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen erheblich. Bei den westdeutschen Kommunen ergab sich eine Spannweite der Mindereinnahmen je nach individueller Struktur der Gemeinde von -6,3 % bis zu -22,4 %, bei den ostdeutschen Kommunen von -3,3 % bis zu -24,5 %<sup>67</sup>. Im Jahre 2004 stiegen die Gewerbesteuereinnahmen aller deutscher Kommunen wieder erheblich an, die Spannweite lag hier zwischen +4,5 % und +30,1 %<sup>68</sup>. Im Jahre 2006 setzte sich diese erfreuliche Tendenz mit Einnahmesteigerungen um 19,8 % auf rund 28 Mrd. € netto (ohne Stadtstaaten) fort<sup>69</sup>. Für das Jahr 2007 sind die genauen Zahlen noch abzuwarten, aufgrund des genannten Umfrageergebnisses des Deutschen Städtetags aber mit stagnierenden oder zurückgehenden Gewerbesteuereinnahmen zu rechnen. Diese Entwicklung ist insofern nicht verwunderlich, da die hohen gewerbesteuerlichen Kassenzuflüsse der Vergangenheit zum Großteil auf Anpassungen der Vorauszahlungen an gestiegene Unternehmensgewinne zurückzuführen waren. Die Struktur der gewerbesteuerlichen Kassenzuflüsse unterliegt damit zwangsläufig einer zyklischen Dynamik, so dass sich daraus auch die Abschwächung im Jahre 2007 erklären lässt<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Heine, P., Gewerbesteuer (Fn. 50), § 8 Rdnr. 54.

<sup>66</sup> Schmidt-Jortzig, E., Kommunalrecht, Rdnr. 765; Heine, P., Gewerbesteuer (Fn. 50), § 8 Rdnr. 12.

<sup>67</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Mai 2002, S. 63.

<sup>68</sup> Bundesministerium der Finanzen- Finanzsituation der Kommunen 2005, Mai 2006.

<sup>69</sup> Bundesministerium der Finanzen- Bundespolitik und Kommunalfinanzen, in: Monatsbericht Dez. 2006, S. 79.

<sup>70</sup> Roßbach, C., Gemeinschaftsteuern (Fn. 56), www.dstgb.de.

Angesicht dieser Zahlen wird deutlich, dass aufgrund der gegenwärtigen Struktur der Gewerbesteuer eine zutreffende Prognose des Gewerbesteueraufkommens für jede Kämmerei eine kaum zu meisternde Herausforderung ist.

Positive Einnahmeentwicklungen, wie aktuell zu beobachten, sind für jede Gemeinde willkommen. Die Entwicklung der jüngeren Vergangenheit zeigt jedoch, dass durch Sprünge nach unten in der dargestellten Spannbreite die Finanzsituation der Gemeinden dramatisch verschlechtert werden kann. Folge dieser Entwicklung der nicht mehr zu kompensierenden Einnahmeausfälle ist eine erhebliche finanzielle Schieflage kommunaler Haushalte, die letzten Endes nach Aufzehren eventuell bestehender finanzieller Polster in einem nicht mehr ausgleichbaren Haushalt und damit einer haushaltslosen Zeit mündet.

Festzuhalten bleibt, dass die Gewerbesteuer eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinde ist, jedoch erhebliche Schwierigkeiten in der Kalkulation mit sich bringt. Mit dem der Gemeinde eingeräumten Hebesatzrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG hat sie ein Instrument in der Hand, mit dem sie ihr Steueraufkommen durch Festsetzung des Hebesatzes eigenverantwortlich gestalten kann. Damit jedoch keine zu starke interkommunale Konkurrenzsituation der Gemeinden bezüglich des Hebesatzes entsteht, wurde durch den Bundesgesetzgeber § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG eingefügt, der einen Mindesthebesatz von 200 % vorgibt<sup>71</sup>.

Die Schwächen der derzeitigen Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Planungsunsicherheit und Konjunkturanfälligkeit<sup>72</sup> und dem sich auflösenden Band von örtlicher Wirtschaft und Kommune in der Kritik<sup>73</sup> sind bekannt. Sie ist deshalb immer auch ein wichtiger Bereich bei Gemeindefinanzreformüberlegungen, die zuletzt in der eingesetzten Gemeindefinanzreformkommission 2003 diskutiert wurden, dort aber zunächst zu keinem Ergebnis führten<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Siehe dazu BVerfG NVwZ 2005, S. 679 f.

<sup>72</sup> Sarrazin, T., Die Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung in: Henneke (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, S. 55 (59).

<sup>73</sup> Heine, P., Gewerbesteuer, (Fn. 50), § 8 Rdnr. 12.

<sup>74</sup> Heine, P., Gewerbesteuer, (Fn. 50), § 8 Rdnr. 22.

## **(2) Änderung und finanzielle Auswirkungen durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008**

Mit der Unternehmensteuerreform 2008<sup>75</sup> soll nun die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Europatauglichkeit der deutschen Unternehmensbesteuerung und die Planungssicherheit für die öffentlichen Haushalte verbessert werden, um deren Steuerbasis nachhaltig zu sichern<sup>76</sup>. Nach den Berechnungen der Bundesregierung ergibt sich als Folge der Reform jedoch zunächst eine erhebliche finanzielle Belastung für die Gemeinden: in 2008 ist mit einer Mindereinnahme von 851 Mio. €, in 2009 von 529 Mio. €, in 2010 von 484 Mio. €, in 2011 von 92 Mio. € und erst ab 2012 ist mit einer Mehreinnahme für die Gemeinden von 321 Mio. € zu rechnen<sup>77</sup>. Wie dies kompensiert werden kann, bleibt abzuwarten. Im Rahmen der Unternehmensteuerreform wird die Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer verbreitert, was sich stabilisierend auf die kommunalen Einnahmen in diesem Bereich auswirken soll. Durch diese Maßnahme soll die Gewerbesteuer in ihrer Struktur erhalten und in ihrem Aufkommen zwar nicht gesteigert, aber verstetigt werden<sup>78</sup>.

### **b) Grundsteuer**

Die zweite Realsteuer neben der Gewerbesteuer ist die Grundsteuer. Sie knüpft an das Vorhandensein einer Sache (Grundbesitz) an und belastet diese ohne Rücksicht auf die persönliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers<sup>79</sup>. Grundlage der Bemessung ist derzeit der Einheitswert von 1964 in Westdeutschland und 1935 in Ostdeutschland, die meistens nur einen Bruchteil des heutigen Verkehrswertes darstellen<sup>80</sup>.

Das Aufkommen aus der Grundsteuer steht den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 6 GG zu. Die absolute Höhe der Grundsteuer wird von den Gemeinden autonom als Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG bestimmt<sup>81</sup>. Folgerichtig

---

<sup>75</sup> Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14. August 2007, BGBl. I, S. 1912f.

<sup>76</sup> Bundesministerium der Finanzen – Monatsbericht September 2007, S. 59.

<sup>77</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, Vorblatt 2.

<sup>78</sup> Bundesministerium der Finanzen - Monatsbericht September 2007, S. 59.

<sup>79</sup> Eisele, D., Grundsteuer, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal финанzen, § 10 Rdnr. 3.

<sup>80</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen (Fn. 61), S. 69 (74).

<sup>81</sup> Eisele, D., Grundsteuer (Fn. 79), Rdnr. 4.

können die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrdStG) auch entscheiden, ob sie von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz Grundsteuer erheben oder nicht und wenn ja, wie hoch. Die Grundsteuer wird dabei in zwei Arten unterteilt, die Grundsteuer A gemäß § 14 GrdStG gilt für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die Grundsteuer B gemäß § 15 GrdStG betrifft Grundstücke.

Während die Gewerbesteuer einen erheblichen Anteil an der gemeindlichen Finanzierung ausmacht, kann die Grundsteuer als stetige, aber geringe gemeindliche Einnahmequelle mit örtlichem Bezug bezeichnet werden<sup>82</sup>. Dies belegen auch nachfolgende Zahlen: im Jahre 2005 lag das Grundsteueraufkommen der Gemeinden bundesweit bei 9,13 Mrd. € oder 7,1 % der kommunalen Gesamteinnahmen<sup>83</sup>, bayernweit bei 5,1 %<sup>84</sup>. Im Jahre 2006 stieg das Grundsteueraufkommen bundesweit leicht auf 9,28 Mrd. € an<sup>85</sup>.

Als traditionelle Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht und einer außerordentlich stetigen Aufkommensentwicklung erfüllt die Grundsteuer eine Reihe von strukturellen Anforderungen an ein Instrument zur Finanzierung kommunaler Aufgaben: die Einnahmen sind konjunkturunabhängig und damit verlässlich kalkulierbar<sup>86</sup>. Ferner stärkt das Hebesatzrecht der Städte und Gemeinden die kommunale Autonomie. Schließlich existieren Grundsteuern auch in anderen Ländern als lokale Steuern und wirken sich im Rahmen des Wettbewerbs- und Standortfaktors nicht negativ aus<sup>87</sup>.

Eine Anhebung des Steuersatzes kann aufgrund des geringen quantitativen Anteils der Grundsteuer an den Gesamteinnahmen nur in einem sehr begrenzten Umfang Haushaltsdefizite, die in finanziell gewichtigeren Haushaltspositionen entstehen, verringern.

---

<sup>82</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen (Fn. 61), S. 69 (74); Zimmermann, F., Das System der kommunalen Einnahmen, S. 78.

<sup>83</sup> Bundesministerium der Finanzen - Finanzsituation der Kommunen 2005, Mai 2006, Anlage: Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Gemeinden und Gemeindeverbände 1996 - 2005.

<sup>84</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Kassenstatistik 2005.

<sup>85</sup> Bundesministerium der Finanzen - Finanzsituation der Kommunen 2006, Mai 2007, Tabelle 1: Kommunale Steuereinnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände insgesamt, Stand April 2007.

<sup>86</sup> Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J., Handbuch des Kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts, Rdnr. 100.

<sup>87</sup> Friedrich, E., Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland, Kommunalfinanzen in Europa, [www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html](http://www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html).

### c) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Neben dem Aufkommen der Gewerbesteuer ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer quantitativ die zweite wichtige Säule der kommunalen Finanzausstattung<sup>88</sup>. Verfassungsrechtlich garantiert ist dieser den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 5 Satz 1 GG. Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer lag 2005 bundesweit bei 18,5 Mrd. € und entsprach damit einem Anteil von 15,5 % (alte Länder) bzw. 5,5% (neue Länder) aller kommunaler Einnahmen<sup>89</sup>, bayernweit bei 38,1 % und stellte damit neben der Gewerbesteuer auch hier die zweitgrößte Steuereinnahmequelle dar<sup>90</sup>.

Der Aufwärtstrend dieser Steuereinnahme ist bundesweit zu beobachten: Im Jahre 2006 stieg der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf 21,8 Mrd. €, was sich 2007 mit einer Steigerung auf geschätzte 23 Mrd. € fortsetzen wird<sup>91</sup>.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer und Grundsteuer ist der Anteil an der Einkommenssteuer keine originäre Kommunalsteuer, da die Gemeinden weder an der Erhebung noch an der Festsetzung der Steuer beteiligt sind. Diese wird von den staatlichen Finanzbehörden erhoben und an die Gemeinden überwiesen, ist aber im Vergleich zu den sonstigen staatlichen Zuweisungen „qualitativ höherwertig“, da im Gegensatz zu diesen die unmittelbare Ertragsbeteiligung der Gemeinden grundgesetzlich garantiert ist<sup>92</sup>. Der Nachteil an dieser Einnahmequelle ist für die Gemeinden, dass sie von der Bundesgesetzgebung und den damit verbundenen Veränderungsmöglichkeiten im Steuerrecht abhängig sind, ohne dass bisher ein eigenes Hebesatzrecht wie bei der Gewerbe- und Grundsteuer gesetzlich geregelt wurde<sup>93</sup>. Dessen Schaffung ist jedoch

---

<sup>88</sup> Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J., Kommunales Finanz- und Haushaltsrecht (Fn. 86), Rdnr. 139.

<sup>89</sup> Finanzbericht des Bundesministerium der Finanzen - Finanzsituation der Kommunen 2005, Mai 2006, Anlage: Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Gemeinden und Gemeindeverbände 1996 - 2005.

<sup>90</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Kassenstatistik 2005.

<sup>91</sup> DStGB – Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft, S. 4; Karrenberg, H./Münsternann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 13.

<sup>92</sup> Knemeyer, F.-L., Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 356; a.A. für eine eigene gemeindliche Einnahmequelle: Gern, A., Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rdnr. 359; Kirchhof, P., Die Kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), S. 2 (19).

<sup>93</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen (Fn. 61), S. 69 (73).

bereits in Art. 106 Abs. 5 GG als Möglichkeit vorgesehen. Das gesetzgeberische Absehen von der Einführung eines Hebesatzrechts erklärt sich aus der getroffenen Qualifizierung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer als Überweisungsanteil des Bundes an die Gemeinden aus der Gemeinschaftsfinanzmasse von veranlagter Einkommen- und Lohnsteuer. Denn nach dieser Qualifizierung ist eine nach dem Grundgesetz mögliche Anlegung eines Hebesatzes nicht mehr denkbar<sup>94</sup>.

Für die Gemeinden kann bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weiterhin problematisch sein, dass für die Berechnung des ihr zustehenden Anteils das Wohnsitzprinzip maßgeblich ist. Denn wenn sie als „Arbeitskommune“ stark ist, d.h. viele Arbeitsplätze durch ortsansässige Unternehmen stellt, kann es im Umkehrschluss auch bedeuten, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in anderen Kommunen ihren Wohnsitz haben, so dass der „Arbeitskommune“ bei der Einkommensteuer weniger an Anteil zufließt als der „Wohnkommune“<sup>95</sup>.

Auf die Berechnung des Einkommensteueranteils soll im Detail nicht näher eingegangen werden, sondern lediglich der grundsätzliche Berechnungsweg in aller Kürze verständnishalber aufgezeigt werden. Maßgeblich für die Ermittlung des Einkommensteueranteils einer Kommune ist zunächst das Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer des jeweiligen Bundeslandes<sup>96</sup>. Davon stehen den Kommunen 15 % zu<sup>97</sup>. Zur Ermittlung des auf die einzelne Gemeinde entfallenden Betrages wird eine Schlüsselzahl berechnet, die sich am örtlichen Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer orientiert<sup>98</sup>. Dieser Anteil ist die individuelle Schlüsselzahl für die Gemeinde<sup>99</sup>. Da diese nur eine relative Position der Gemeinde im Verteilungsverfahren bedeutet und zu allen übrigen Kommunen ins Verhältnis gesetzt wird, unterliegt die konkrete Verteilung ebenfalls Schwankungen. Dieser Berechnungsmodus hat zur Folge, dass ähnlich der Gewerbesteuer auch hier mit erheblichen Einnahmeschwankungen

---

<sup>94</sup> Pagenkopf, H., Kommunalrecht Bd. 2, S. 74.

<sup>95</sup> Klein, O., Fehlentwicklungen (Fn. 61), S. 69 (73).

<sup>96</sup> Schwarting, G., Kommunale Steuern (Fn. 49), Rdnr. 165.

<sup>97</sup> Lenz, D., Der Einkommensteuer – Anteil in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 6, § 116 C, S. 142.

<sup>98</sup> Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen – Kommunalfinanzbericht Juni 2006, S. 18.

<sup>99</sup> Schwarting, G., Kommunale Steuern (Fn. 49), Rdnr. 166.

zu rechnen ist, die aufgrund des durchschnittlich hohen Anteils an den Gesamteinnahmen maßgebliche Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich haben können.

#### **d) Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gilt als eine gut kalkulierbare Einnahme, da die Umsatz-, im Gegensatz zur Einkommensteuer, in ihrem Aufkommen stetig und wachsend ist<sup>100</sup>. Allerdings ist diese Einnahmequelle für die Gemeinden nachrangig. Ihr Aufkommen betrug 2005 bundesweit ca. 3,3 Mrd. € und entsprach damit gerade mal einem Anteil von ca. 2 % der kommunalen Gesamteinnahmen<sup>101</sup>, im Jahre 2006 belief sich er sich insgesamt auf 3,045 Mrd. €<sup>102</sup> und wird für das Jahr 2007 auf 3,13 Mrd. € geschätzt<sup>103</sup>

Für das Verständnis und die Entwicklung der Einnamemstruktur der Gemeinden ist ergänzend zu dieser Einnahmequelle zu bemerken, dass sie die bis dahin vorhandene Gewerbekapitalsteuer als gemeindliche Steuer mit eigenem Hebesatzrecht ersetzt hat<sup>104</sup>. Diese Änderung stellt aus kommunaler Sicht eine weitere Dezimierung der kommunalen Autonomie dar<sup>105</sup>. Daraus resultiert eine starke Abhängigkeit zur Bundespolitik: Ergebnis ist, dass die kommunale Ebene nicht aus Mehreinnahmen aus der Veränderung des Umsatzsteuersatzes wie bei der Erhöhung von 14 % auf 16 % zum 01.04.1998 und von 16 % auf 19 % zum 01.01.2007 profitieren kann<sup>106</sup>. Im Gegenteil ist nach Schätzungen des BMF davon auszugehen, dass die Städte und Gemeinden mit erheblichen Mindereinnahmen rechnen müssen, die vor allem in Form von Gewerbesteuerausfällen in 2008 und 2009 zutage treten werden. Diese Mindereinnahmen werden aufgrund der teilweisen Nicht-Überwälzbarkeit dieser Steuersatz-

---

<sup>100</sup> *Schwarting, G.*, Kommunale Steuern (Fn. 49), Rdnr. 195.

<sup>101</sup> Bundesministerium der Finanzen - Finanzsituation der Kommunen 2005, Mai 2006, Anlage: Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Gemeinden und Gemeindeverbände 1996 - 2005.

<sup>102</sup> Bundesministerium der Finanzen – Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, September 2007.

<sup>103</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 13.

<sup>104</sup> *Friedrich, E.*, Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, [www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html](http://www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html).

<sup>105</sup> *Friedrich, E.*, Gemeindeanteil (Fn. 104), [www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html](http://www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html).

<sup>106</sup> *Schwarting, G.*, Kommunale Steuern (Fn. 49), Rdnr. 195.

erhöhung um 3 Prozentpunkte den geringen Gemeindeanteil an den erhöhten Umsatzsteuereinnahmen überkompensieren<sup>107</sup>.

### e) Finanzausgleich

Kommunale Einnahmen werden des Weiteren wesentlich durch Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erzielt, die mindestens 20 % an den Gesamteinnahmen ausmachen<sup>108</sup>.

Der kommunale Finanzausgleich, der in Art. 106 Abs. 7 GG verankert ist, beruht auf dem Grundsatz, dass jeder Träger öffentlicher Aufgaben mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet sein muss, um seine notwendigen Aufgaben zu erfüllen<sup>109</sup>. Der Finanzausgleich nimmt dabei nicht nur die fiskalische Funktion eines technischen Ergänzungsausgleichssystems und einer Quelle subsidiärer Deckungsmittel der Gemeinde wahr, sondern ist zugleich auch ein nicht zu unterschätzendes Mittel landespolitischer Einflussnahmemöglichkeit auf die Kommunen<sup>110</sup>. „Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs“ sind die Schlüsselzuweisungen (in Bayern geregelt in Art. 2 ff Finanzausgleichsgesetz (FAG)), die diejenigen Gemeinden, die nicht über ausreichende eigene Einnahmen verfügen, erhalten, um dadurch in die Lage versetzt zu werden, ihre Aufgaben erfüllen zu können<sup>111</sup>. Neben dem genannten fiskalischen Ziel, werden aber noch zwei weitere wesentliche Ziele mit dem Finanzausgleich verfolgt: zum einen soll durch einen tendenziellen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Gemeinden dem verfassungsrechtlichen Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 106 Abs. 3 GG Rechnung getragen werden (sog. redistributives Ziel)<sup>112</sup>. Zum anderen soll durch den Finanzausgleich auch ein Ausgleich zwischen Stadt und Umland erreicht werden und dabei insbesondere dem erhöhten Sonderbedarf zentraler Orte Rechnung getragen werden, die aufgrund ihrer Lage

---

<sup>107</sup> Karrenberg, H/ Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 9.

<sup>108</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 10.

<sup>109</sup> Buckenhofer, B., Die Notwendigkeit des kommunalen Finanzausgleichs, Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 451; Kirchhof, F./Meyer, H., Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland, S. 25.

<sup>110</sup> Katz, A., Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn. 2), § 118, S. 307.

<sup>111</sup> Keller, J., Das Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden, Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 455.

<sup>112</sup> Buckenhofer, B., Kommunaler Finanzausgleich (Fn. 109), S. 452; Katz, A., Der kommunale Finanzausgleich, (Fn. 110), § 118, S. 308.

Funktionen und Infrastruktur für die ländlichen Umlandgemeinden vorhalten und damit notwendigerweise größere Ausgaben haben<sup>113</sup>. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen wird jedoch nicht ein tatsächlich vorhandenes Haushaltsdefizit von Gemeinden ausgeglichen. Die konkrete Schlüsselzuweisung wird ausgehend von der durchschnittlichen Ausgabebelastung mit der eigenen Steuerkraft verglichen und dann nach einem festgelegten Modus ermittelt<sup>114</sup>. Allerdings wird bei der Berechnung der Steuerkraft beispielsweise des Jahres 2008 auf die Daten des Jahres 2006 zurückgegriffen, da am 01.01.2008 die Daten für 2007 statistisch endgültig noch nicht bekannt sind<sup>115</sup>. Bezogen auf den Haushaltsausgleich ergibt sich aus diesem Rhythmus, dass für Haushaltsjahre, die eine geringe Steuerkraft mit sich bringen, im übernächsten Haushaltsjahr ein Ausgleich durch die Schlüsselzuweisungen erfolgt. Ebenso ergibt sich für Haushaltsjahre, die eine gute Steuerkraft mit sich bringen, dass im übernächsten Haushaltsjahr die Schlüsselzuweisungen deutlich zurückgehen. Die konkrete Schlüsselzuweisungshöhe der einzelnen Kommune ist abhängig von der Entwicklung in allen anderen Kommunen des Bundeslandes und des Landeshaushaltes<sup>116</sup>. So kann die Situation eintreten, dass die zu verteilende Schlüsselzuweisungsmasse des Landes zwar gleich bleibt, jedoch der Kreis der Anspruchsberechtigten steigt und damit die konkrete Höhe der Zuweisung an die einzelne Gemeinde von zufälligen, externen Gegebenheiten abhängt. Zudem ist der Ausgleichsmechanismus der Schlüsselzuweisungen nur bedingt in der Lage, gravierende Einnahmeausfälle der Kommunen zu kompensieren.

Dieser systembedingten Schwankungen des Zuweisungssystems muss sich jede Gemeinde bewusst sein und in ihre Haushaltsplanung mit einbeziehen.

In den Zuweisungen der Länder spiegelt sich zeitverzögert stets ihre eigene steuerliche Aufkommenssituation wider: der moderate Verlauf der Steuereinnahmen der Länder seit 1998 führte gleichzeitig zu Zuweisungsverlusten bei den Gemeinden<sup>117</sup>. Die Schlüsselzuweisungen fielen bundesweit im Durchschnitt seit 1998 jährlich um

---

<sup>113</sup> *Katz, A.*, Der kommunale Finanzausgleich (Fn. 110), § 118, S. 308.

<sup>114</sup> *Keller, J.*, Schlüsselzuweisungssystem (Fn. 111), S. 455.

<sup>115</sup> *Keller, J.*, Schlüsselzuweisungssystem (Fn. 111), S. 455.

<sup>116</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 92.

<sup>117</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 10.

-0,2 % und die Investitionszuweisungen um -2,3 % geringer aus<sup>118</sup>. Diese Kürzungen treffen diejenigen Städte und Gemeinden nachhaltig, deren Haushaltsfinanzierung sich in hohem Maße auf Zuweisungen und weniger auf eigene Steuereinnahmen stützt<sup>119</sup>. Denn laufende Zuweisungen und Investitionszuweisungen stellen mit 31, 84 und 4, 81 Mrd. € im Jahre 2006 (33, 8 Mrd. € und 5,1 Mrd. € geschätzt in 2007) einen wichtigen Baustein in der Finanzierung der Gemeinden dar<sup>120</sup>.

Neben den Schlüsselzuweisungen existieren Bedarfszuweisungen (Art. 11 FAG). Diese können grundsätzlich nur dann gewährt werden, wenn im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände eine außergewöhnliche Lage eingetreten ist, bei der trotz Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten ein Haushaltsausgleich nicht mehr möglich ist<sup>121</sup>. Diese Bedarfszuweisungen werden entweder als Zuwendung oder als zurückzahlende, zinslose Überbrückungsbeihilfe nur zum Ausgleich von Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt gewährt<sup>122</sup>. Ein Rechtsanspruch der Gemeinden auf Zahlung einer Bedarfszuweisung gegenüber ihrem Bundesland existiert nicht, es handelt sich dabei um eine freiwillige Leistung<sup>123</sup>.

Eine wesentliche Einnahmequelle der Gemeinden im Bereich der Finanzausgleichsleistungen sind die pauschalen staatlichen Zuweisungen, die die Gemeinde für die Erfüllung staatlicher Aufgaben, die im Wege der Auftragsverwaltung oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet sind, erhält<sup>124</sup>. Sie führen für die Gemeinden nicht zu einer Kostendeckung, so dass diese nur durch Erhebung von Verwaltungsgebühren oder den Einsatz eigener Deckungsmittel herbeigeführt werden kann. Diese kommunale Fremdverwaltung kann damit zutreffend als „billigste Form der Staatsverwaltung“ bezeichnet werden<sup>125</sup>.

---

<sup>118</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 10.

<sup>119</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 11.

<sup>120</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 2007, S. 13.

<sup>121</sup> *Henneke, H.-G.*, Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen*, § 25, Rdnr. 14; *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, *Kommunalverfassungsrecht Bayern*, Art. 22 GO Erl. 4.

<sup>122</sup> *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, *Kommunalverfassungsrecht Bayern*, Art. 22 GO Erl. 4.

<sup>123</sup> *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, *Kommunalverfassungsrecht Bayern*, Art. 22 GO Erl. 4.

<sup>124</sup> siehe dazu unten S. 30 f.

<sup>125</sup> *Wolff/Bachof/Stober II*, § 86 X d.

## f) Zwischenergebnis

Aufgrund der dargestellten Einnahmestruktur der Gemeinden zeigt sich, dass die Steuern, obwohl sie nach der gesetzlich vorgegebenen Reihenfolge des Art. 62 Abs. 2 BayGO an letzter Stelle stehen, in der Praxis die wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden sind<sup>126</sup>.

Die Gewerbesteuer ist im Durchschnitt gesehen die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Entwickelt sich die Gewerbesteuer konjunkturabhängig binnen Jahresfrist negativ, führt dies zu erheblichen Defiziten in den Verwaltungshaushalten der Gemeinden. Die quantitativ zweitwichtigste Einnahmequelle – der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – kann sich aufgrund zurückgehender Einwohnerzahlen oder anderer Einflussfaktoren ebenfalls negativ entwickeln. Angesichts der Bedeutung auch dieser Einnahmequelle, können sich in der Folge daraus ebenfalls Defizite im Verwaltungshaushalt ergeben, so dass der Grad der Handlungsspielräume und damit auch der Grad der Haushaltsautonomie der Kommunen maßgeblich von der Entwicklung der genannten Steuereinnahmen geprägt wird<sup>127</sup>. Weniger problematisch im Hinblick auf das Erfordernis des Haushaltsausgleichs ist der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, da dieser relativ stetig ist und damit eine konstant planbare Einnahmeposition im kommunalen Haushalt darstellt. Mit der Grundsteuer steht der Gemeinde aus verfassungsrechtlicher Sicht ein wichtiges Einnahmeinstrument zur Verfügung, das allerdings aufgrund der dargestellten Größenordnung einen Einbruch der Gewerbesteuer-einnahmen oder einen deutlichen Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nicht kompensieren kann. Neben den genannten steuerlichen Einnahmen stellen staatliche Zuweisungen in Form von Schlüssel- und allgemeinen Zuweisungen eine weitere wesentliche Einnahmequelle dar, die durch Bedarfszuweisungen im Ausnahmefall ergänzt werden.

---

<sup>126</sup> Keller, J., Die eigenen Einnahmen der Gemeinden und ihre Gestaltungsmöglichkeiten, Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 446.

<sup>127</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 5.

## 2. Finanzierungsstruktur der anderen kommunalen Gebietskörperschaften

Im Hinblick auf die Frage der Ursachen unausgeglichener kommunaler Haushalte sind nicht nur die der Gemeinden zu berücksichtigen, sondern auch die weiteren Akteure auf kommunaler Ebene. Auch auf Ebene der Landkreise ist ein Haushaltsdefizit und in Konsequenz daraus eine längerfristig anhaltende haushaltslose Zeit, wie bereits in der Einleitung erwähnt, längst kein Einzelfall mehr<sup>128</sup>.

Die Finanzierungsstruktur der Landkreise weicht von der gemeindlicher Haushalte ab, weshalb auf ihre Besonderheiten eingegangen werden soll. Einfluss haben die Landkreise aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur auch auf die gemeindliche Haushaltssituation, denn über die Kreisumlage finanzieren die Gemeinden die Landkreise in erheblichem Maße.

Abschließend wird noch kurz ein Hinweis auf die anderen, in den Bundesländern teilweise existierenden umlagefinanzierten kommunalen Verbände gegeben. Ein besonderes Eingehen auf die kreisfreien Städte ist in diesem Zusammenhang entbehrlich, da sich in Bezug auf die Herausarbeitung der Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite keine Besonderheiten im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden bzw. Landkreisen ergeben.

### a) Landkreise

#### (1) Kreisumlage

Die Landkreise verfügen als einzige verfassungsrechtlich garantierte, bundesweit flächendeckend existierende Verwaltungsebene anders als Bund, Länder und Gemeinden nicht über eigene Steuereinnahmen, sondern stattdessen über die Kreisumlage<sup>129</sup>. Sie wurde 1931 eingeführt und löste die bisher vorhandenen eigenen Steuereinnahmen der Kreise ab, die bis dato bis zu 44,7 % des Kreishaushaltes ausmachten<sup>130</sup>. Nach dem Preußischen Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz war die Kreisumlage zu erheben, soweit die Reichssteuereinnahmen und die sonstigen

---

<sup>128</sup> Bayerischer Landkreistag (Fn. 4), S. 9.

<sup>129</sup> Henneke, H.- G., Einnahmen der Kreise und umlagefinanzierter Verbände, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinzen, § 14 Rdnr.1.

<sup>130</sup> Henneke, H.- G., Steuerbeteiligung der Kreise – ein notwendiges Element einer soliden Basis für Kommunalfinzen, Der Landkreis 4-5/2006, S. 251.

Einnahmen den Bedarf des Landkreises nicht deckten<sup>131</sup>. Mittlerweile hat sich jedoch diese zunächst als subsidiäre Einnahmequelle konzipierte Kreisumlage umgekehrt und ist in ihrer Entwicklung bis heute „die bedeutendste, der eigenständigen Ausschöpfung unterliegende Einnahmequelle der Landkreise“ geworden<sup>132</sup>. Mit der Kreisumlage soll, ohne dass eine Zurechnung zu bestimmten Aufgaben erfolgt, der anderweitig nicht abgedeckte Finanzbedarf der Kreise von den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gedeckt werden, wobei es auf den Gesichtspunkt von Leistung und Gegenleistung grundsätzlich nicht ankommt<sup>133</sup>. In Bayern ist diese Berechtigung in Art. 16 Abs. 2 Landkreisordnung (LkrO) und Art. 18 Abs. 1 FAG normiert. Die Berechtigung der Landkreise zur Kreisumlagehebesatzenerhebung zählt zur Finanzhoheit der Landkreise, aus der sich die Befugnis zur Erhebung der Kreisumlage an sich und das Recht zur eigenverantwortlichen Festsetzung des jeweiligen Umlagesatzes ergeben<sup>134</sup>. Die Kreisumlage ist für die Landkreise deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil sie die einzige, bewegliche Finanzierungsform neben den nicht beeinflussbaren staatlichen Finanzzuweisungen ist<sup>135</sup>. Verfassungsstrukturell ist diese Finanzierung der Kreise allerdings für sie unbefriedigend, weil sie zur Finanzierung auf andere Selbstverwaltungskörperschaften zugehen müssen und dabei ökonomisch gezwungen sind, ihre einzige selbstbestimmbare Finanzquelle allein nach ihren Haushaltsbedürfnissen auszurichten<sup>136</sup>. Die Kreisumlage wird in von Hundertsätzen der Umlagegrundlagen bemessen; diese sind die für die kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen sowie 80 v.H. von deren Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Haushaltjahres (Art. 18 Abs. 3 FAG)<sup>137</sup>. Sie betrug beispielsweise im Jahre 2006 im Freistaat Bayern 49, 33 v.H. im Landesdurchschnitt<sup>138</sup>.

---

<sup>131</sup> OVG Münster, NVwZ 1998, S. 96 (97).

<sup>132</sup> VerfGH RP, DÖV 1998, S. 505 (507); NdsOVG DVBl. 1999, S. 842 (843).

<sup>133</sup> *Schink, A.*, Die Kreisumlage, DVBl. 2003, S. 417(418); *Franzke, H.-G.*, Rechtsfragen der Kreisumlage in: Erichsen (Fn. 41), S. 177.

<sup>134</sup> NdsOVG, DVBl. 1986, S. 1063 (1067).

<sup>135</sup> OVG Schleswig-Holstein, DVBl. 1995, S. 469 (470); *Henneke, H.-G.*, Die Kreisumlage zwischen rechtl. Dürfen, finanziellem Können und Differenzierungsnotwendigkeiten, Der Landkreis 2-3/2003, S. 268 (269).

<sup>136</sup> *Kirchhof, F.*, Die Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage, S. 22.

<sup>137</sup> *Schneider, E.*, Kreisumlagen (Art.18 FAG), Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 464 (464).

<sup>138</sup> *Wohltmann, M.*, Entwicklung der Kreisfinanzen, Der Landkreis 4-5/2006, S. 214 (235).

## (2) Kommunalen Finanzausgleich

Die weitere, wesentliche, von außen bestimmte Einnahmequelle der Landkreise sind die Finanzausgleichsleistungen des Landes bzw. des Bundes<sup>139</sup>. Betrachtet man beispielsweise die Gesamteinnahmen der Landkreise im Jahre 2005, ergibt sich neben dem größten Einnahmeanteil der Kreisumlage von ca. 50 % ein Anteil von ca. 30 % an den Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte der Landkreise, der durch Finanzausgleichsleistungen bestritten wird<sup>140</sup>. In diese Ausgleichsleistungen fallen Zuweisungen vor allem aus dem allgemeinen Steuerverbund, dem Kfz – Steuerverbund, Schlüsselzuweisungen und Investitionspauschalen, aber auch die außerhalb der Steuerverbände gezahlten Finanzzuweisungen als Ersatz für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises<sup>141</sup>.

### b) Bezirke

Neben den Landkreisen als verfassungsrechtlich bundeseinheitlich verankerte Verwaltungsebene, gibt es bundesländerspezifische, unterschiedliche höhere Gemeindeverbände, die ebenso wie die Landkreise im Wesentlichen durch Umlagen und Finanzausgleichszahlungen finanziert sind<sup>142</sup>. In Bayern sind dies beispielsweise die sieben bayerischen Bezirke, denen als Finanzierungsquelle parallel zur Kreisumlage bei den Landkreisen gemäß Art. 21 und Art. 22 FAG die Bezirksumlage dient. Sie wird von den Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben. Die Bezirke nehmen insbesondere im Bereich der Sozialhilfe Aufgaben wahr, die nach Art. 81 Ausführungsgesetz zu den Sozialgesetzbüchern (AGSGB) den Bezirken zugewiesen ist<sup>143</sup>. Diese finanzieren sich extern weiterhin wie die Landkreise durch Finanzausgleichsleistungen des Freistaates Bayern. Die Bezirke sind hier der Vollständigkeit halber als in Bayern dritte Ebene erwähnt, allerdings ergeben sich im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit

---

<sup>139</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben S. 70f; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, S.16.

<sup>140</sup> Wohltmann, M., Kreisfinanzen (Fn. 138), S. 214 (218).

<sup>141</sup> Wohltmann, M., Kreisfinanzen (Fn. 138), S. 214 (219, 220); Tettinger/Erbguth, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 343.

<sup>142</sup> Henneke, H.- G., Einnahmen der Kreise (Fn.129), § 14, Rdnr. 6.

<sup>143</sup> § 3 Abs. 3 SGB XII iVm Art. 81 Abs. 1 AGSG, GVBl. Nr. 26/2006, S. 942 (961).

keine nennenswerten Besonderheiten im Vergleich zu den Landkreisen, so dass ein detailliertes Eingehen auf die Finanzierungsstruktur der Bezirke hier unterbleiben kann.

## II. Ausgabeseite

Zu den kommunalen Ausgaben lassen sich vorweg unabhängig von den bestehenden Unterschieden bei den jeweiligen kommunalen Ebenen folgende grundlegende und übergreifende Aussagen treffen: die rechtlich und / oder tatsächlich feststehenden Ausgabepositionen binden bereits ca. 90 % der kommunalen Finanzmittel<sup>144</sup>. Schwerpunktmäßig einteilen lassen sich diese in die Kosten des laufenden Verwaltungsbetriebes (v.a. Personalkosten und die Infrastruktur der Arbeitsplätze), Sozialausgaben und Investitionen. Betrachtet man allgemein die Ausgabeseite kommunaler Haushalte kann man feststellen, dass die bereinigten Ausgaben bundesweit jährlich von 1998 bis 2003 um 1,460 Mrd. € im Durchschnitt gestiegen sind<sup>145</sup>. In den Folgejahren lässt sich beispielsweise im Freistaat Bayern ein weiterer Anstieg der Gesamtausgaben aller Kommunen von 288,358 Mio. € im Jahr 2004 auf 380,95 Mio. € im Jahr 2005 beobachten<sup>146</sup>. Problematisch ist dabei das Auseinanderdriften von Einnahmen und Ausgaben, was sich im Finanzierungsdefizit kommunaler Haushalte niederschlägt, welches sich im Jahr 2005 bundesweit auf 13 Mrd. € belief<sup>147</sup>. Auch wenn sich aufgrund der günstigen Gewerbesteuerentwicklung in den Jahren 2006<sup>148</sup> und 2007<sup>149</sup> die Situation im Durchschnitt gebessert hat, wird sich die prekäre Finanzsituation der Kommunen strukturell und grundlegend nicht ändern<sup>150</sup> und die Haushalte vieler Städte und Gemeinden hochgradig defizitär bleiben<sup>151</sup>. Woraus dies resultiert, wird nun im

---

<sup>144</sup> *Schmidt-Jortzig, E.*, Kommunalrecht, Rdnr. 814; *Gröpl, C.*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, S. 27 für die Annahme eines freien Ausgabendispositionsvolumens von ca. 10%.

<sup>145</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinzen 2005, S. 15.

<sup>146</sup> Bayerischer Landkreistag, Landrätesschreiben v. 18.09.2006, AZ. V-416-8/1a.

<sup>147</sup> *Schmidt-Jortzig, E.*, Die Einnahmefächer der Kommunen, DVBl. 2007, S. 98 (98).

<sup>148</sup> Bundesministerium der Finanzen, Bundesreport und Kommunalfinzen Juni 2006, S. 49 (56).

<sup>149</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 5.

<sup>150</sup> *Schmidt-Jortzig, E.*, Einnahmefächer (Fn. 147), DVBl. 2007, S. 98 (98).

<sup>151</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 9.

Folgenden anhand der Ausgabestruktur der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Landkreise und kreisfreien Städte dargestellt werden.

## 1. Kreisangehörige Gemeinden

Bei den kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich hinsichtlich der extern vorgegebenen Ausgabestruktur vier wesentliche Bereiche: die Kreis- und Gewerbesteuerumlage, die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlich übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

### a) Kreisumlage

Korrespondierend zur Einnahmequelle „Kreisumlage“ der Landkreise, müssen auf der anderen Seite die kreisangehörigen Gemeinden diese als ihre Ausgabe an die Landkreise entrichten. Konsequenz der gegenseitigen Abhängigkeit der Haushaltswirtschaften der Kreise und ihrer Gemeinden ist ein spannungsgeladenes Verhältnis, das häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung ist<sup>152</sup> und Konfliktpotenzial im Kreistag bietet, besonders wenn dort Mitglieder mit Doppelmandat (Kreistag und Gemeinderat) vertreten sind<sup>153</sup>.

In Bayern ist die Verpflichtung zur Leistung der Kreisumlage in Art. 56 Abs. 2 Nr. 2 LKrO festgelegt. Anfang der 90iger Jahre des 20. Jh. ging rund ein Drittel der Steuereinnahmen im kreisangehörigen Bereich von den Gemeinden an die Landkreise; zwei Drittel verblieben bei den Gemeinden<sup>154</sup>. Mittlerweile hat sich dieses Verhältnis meistens hälftig eingependelt, z.T. sogar leicht überwiegend zugunsten der Landkreise. Dies zeigen die nachfolgenden Daten der Kreisumlagesätze, die jedoch aufgrund der in den Bundesländern jeweils unterschiedlichen Berechnungskriterien von den absoluten Zahlen her nicht vergleichbar sind. Dennoch ist an ihnen eine deutliche Tendenz erkennbar: so betrug beispielsweise in Bayern der durchschnittliche Kreisumlagesatz

---

<sup>152</sup> Schink, A., Die Kreisumlage, DVBl. 2003, S. 417 (417).

<sup>153</sup> Kirchhof, F., Rechtsmaßstäbe (Fn. 136), S. 23.

<sup>154</sup> Oster, M., Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, S. 16.

im Jahre 2004 47,44 v.H., im Jahre 2006 49,33 v.H.; in Niedersachsen 50,78 v.H. und 51,68 v.H. und im Saarland 53,23 v.H. und 55,47 v.H.<sup>155</sup>.

Insbesondere die gestiegenen Kosten im Bereich der Sozialausgaben, auf die nachfolgend noch im Detail einzugehen sein wird<sup>156</sup>, werden für die Anhebung der Kreisumlagesätze verantwortlich gemacht. So wuchs der Anteil der Sozialausgaben an den laufenden Ausgaben bei den Landkreisen von ursprünglich 17,4 % im Jahre 1980 auf 39,18 % im Jahre 2005<sup>157</sup>.

Angesichts der Höhe der Kreisumlagesätze, kann durchaus berechtigt daran gezweifelt werden, ob das Instrument der Kreisumlage für diese überproportionale Kostensteigerung überhaupt geeignet sein kann. Unter Umkehrung der historischen Entwicklung – Beseitigung der eigenen Steuereinnahmen bei den Landkreisen, Ersetzung durch die Kreisumlage – könnte man fast zynisch auf die Idee kommen, die entsprechende Einnahmequelle den Landkreisen direkt zu 100 % zur Verfügung zu stellen und den verbleibenden, „kleinen Rest“ an die Gemeinden weiter zu leiten<sup>158</sup>.

## **b) Gewerbesteuerumlage**

Die Gewerbesteuerumlage wurde mit dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) zum 01.01.1970 eingeführt, um eine Beteiligung des Bundes und der Länder am Aufkommen der Gewerbesteuer durch eine Umlage zu gewährleisten<sup>159</sup>. Hintergrund der Gemeindefinanzreform war, die stark von der Gewerbesteuer abhängigen Gemeindeeinnahmen zu verstetigen und die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen zu verringern<sup>160</sup>. Betrachtet man die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage, ist festzustellen, dass sie sich von ihrem ursprünglichen Zweck – Kompensation für den den Gemeinden aus der Einkommensteuer zufließenden Anteil<sup>161</sup> – hin entwickelt hat zu einem finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Instrument des Finanzaus-

---

<sup>155</sup> Wohltmann, M., Kreisfinanzen 2006: Landkreise trotz Defizitminderung weiterhin in tiefroten Zahlen, Der Landkreis 4-5/2006, S. 235.

<sup>156</sup> Siehe dazu unten: 2. Teil B II. 2. a) (1) Soziale Leistungen, S. 32 f.

<sup>157</sup> Haushaltsumfrage des Deutschen Landkreistages 2005/2006, Der Landkreis 2006, S. 244.

<sup>158</sup> Oster, M., Umlagen (Fn. 154), S. 20.

<sup>159</sup> Wohltmann, M., Gewerbesteuerumlage (Fn. 58), § 9 Rdnr. 2.

<sup>160</sup> Wohltmann, M., Gewerbesteuerumlage (Fn. 58), § 9 Rdnr. 18.

<sup>161</sup> Schwarting, G., Kommunalhaushalt (Fn. 57), Rdnr. 147.

gleichs zwischen Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits<sup>162</sup>. Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit (Fonds Deutsche Einheit und Solidarpakt) wurde die Gewerbesteuerumlage sukzessive erhöht, so dass sie aktuell einen Satz von 75 v.H. erreicht<sup>163</sup>.

### c) Pflichtaufgaben

Die Gemeinden nehmen ihre Aufgaben gemäß Art. 7 BayGO im eigenen und gemäß Art. 8 BayGO im übertragenen Wirkungskreis wahr. Im Rahmen des eigenen Wirkungskreises werden sowohl freiwillige als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt, bezüglich derer der Staat nur die Rechtsaufsicht gemäß Art. 110 BayGO ausübt<sup>164</sup>. Während im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben die Gemeinden an sich frei hinsichtlich des Entschließungs- und Auswahlermessens, anders ausgedrückt, des „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung sind<sup>165</sup>, sind die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben von der Gemeinde zwingend zu erledigen<sup>166</sup>. Bei diesen hat die Gemeinde kein Entschließungs-, aber ein Auswahlermessen, ist damit hinsichtlich der Art der Erledigung, des „Wie“, aber nicht des „Ob“ der Aufgabe frei<sup>167</sup>. Begründet werden sie durch Gesetz oder Rechtsverordnung und finden sich beispielsweise aufgrund von Landesrecht in der Bestimmung der Sachaufwandsträgerschaft für Grundschulen oder in der Festlegung der Straßenbaulast für Orts- und Gemeindeverbindungsstraßen<sup>168</sup>. Bundesrechtlich normierte pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten existieren beispielsweise in der Bauleitplanung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung und im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe<sup>169</sup>.

---

<sup>162</sup> Wohltmann, M., Gewerbesteuerumlage (Fn. 58), § 9 Rdnr. 14.

<sup>163</sup> Schwarting, G., Kommunalhaushalt (Fn. 57), Rdnr. 148.

<sup>164</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art.7 GO Erl. 2.1.

<sup>165</sup> Birkenfeld-Pfeiffer, D., Kommunalrecht, Rdnr. 64.; Bösche, E.D., Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 55.

<sup>166</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art.7 GO Erl. 2.1.

<sup>167</sup> Birkenfeld-Pfeiffer, D., Kommunalrecht, Rdnr. 65; Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 7 GO Erl. 2.1.

<sup>168</sup> Seewald, O., Kommunalrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 104.

<sup>169</sup> Seewald, O., Kommunalrecht (Fn. 168), Rdnr. 105.

## d) Staatlich übertragene Aufgaben

Im übertragenen Wirkungskreis hat die Gemeinde einerseits Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, andererseits Auftragsangelegenheiten durchzuführen. Bei letzteren bedienen sich Bund und Länder der Gemeinden zur Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Zuweisung an sie einerseits und kontrolliert deren Ausführung durch unbeschränkte Fachaufsicht andererseits<sup>170</sup>. Diese Aufgaben nehmen bezogen auf die Gesamtverwaltungstätigkeit der Gemeinde einen erheblichen Anteil ein: so kann man davon ausgehen, dass rund zwei Drittel aller hoheitlichen Aufgaben in Fremdverwaltung wahrgenommen und drei Viertel der Verwaltungskraft der Gemeinden dadurch beansprucht werden<sup>171</sup>. Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung unterliegen die Gemeinden einer Fachaufsicht, deren Inhalt durch die Vorgaben des jeweiligen Gesetzes beschränkt wird<sup>172</sup>. Beispiele für diese Aufgabenbereiche sind das Melde-, Pass-, Staatsangehörigkeits-, und Personenstandswesen, das örtliche Straßenverkehrs- und Rettungswesen und Schulangelegenheiten<sup>173</sup>. Auch wenn die Gemeinden diese Aufgaben „namens des Staates“ (Art. 8 Abs.1 BayGO) wahrnehmen, ändert dies nichts daran, dass diese kommunale sind<sup>174</sup>.

## 2. Landkreise und kreisfreie Städte

Bei den extern vorgegebenen Aufgaben- und damit immer auch Ausgabenbereichen der Landkreise und kreisfreien Städte, die gleichlautende Ausgabepositionen haben<sup>175</sup>, sind vor allem die gesetzlich normierten Aufgabenzuweisungen im Sozialbereich zu nennen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind örtliche Träger der Sozialhilfe, der Grundsicherung, der Jugendhilfe und Kostenträger für die Kosten der Unterkunft bei Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“). Aufgrund der hohen Kostenbelastung gerade im Sozialbereich ist im Folgenden auf die

---

<sup>170</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 140.

<sup>171</sup> *Schmidt-Jortzig, E.*, Gemeinde- und Kreisaufgaben DÖV 1993, S. 973 (978).

<sup>172</sup> *Seewald, O.*, Kommunalrecht (Fn. 168), Rdnr. 109.

<sup>173</sup> *Seewald, O.*, Kommunalrecht (Fn. 168), Rdnr. 112.

<sup>174</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Aufgabenkategorien im kommunalen Bereich, DÖV 1988, S. 398 (400).

<sup>175</sup> *Röhl, H.C.*, Kommunalrecht (Fn. 23), Rdnr. 53.

Entwicklung und die Bedeutung dieses erheblichen Kostenfaktors mit Hinblick auf das Erreichen des Haushaltsausgleichs einzugehen.

## **a) Pflichtaufgaben**

### **(1) Soziale Leistungen**

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben, unter denen allein die Sozialleistungen ohne Personal- und Sachkosten zu verstehen sind, über einen Zeitraum von 1998 bis zum Jahre 2003, ist bundesweit gesehen eine jährliche durchschnittliche Mehrbelastung der Kommunen von 900 Mio. € festzustellen<sup>176</sup>. Wenig verwunderlich ist in der Folge, dass der Anteil der gemeindlichen Sozialausgaben an den gemeindlichen Steuereinnahmen (Sozialsteuerquote) bundesdurchschnittlich bei 55 % liegt<sup>177</sup>. Für die bayerischen Kommunen ist eine Steigerung des Anteils der Sozial- und Jugendhilfeausgaben an der Umlagekraft von 43, 4 % in 2001 auf voraussichtlich 56, 2 % in 2007 zu erwarten<sup>178</sup>. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die bayerischen Kommunen mehr als die Hälfte ihrer Steuereinnahmen für gesetzlich normierte Sozialausgaben verwenden müssen<sup>179</sup>. Aus der bundes- und bayernweiten Entwicklung wird erkennbar, dass die Haushalte von Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden von der Ausgabendynamik der sozialen Leistungen stark belastet werden<sup>180</sup>. Problematisch daran sind für die zahlenden Kommunen die Vorgaben der Sozialleistungsgesetze, die die Sozialleistungen als Anspruch normieren und bereits in der Höhe konkret festschreiben, so dass die zahlende Kommune diese Ausgaben nicht beeinflussen kann. Konsequenz der hohen Sozialsteuerquote ist das kontinuierliche Schwinden kommunaler finanzieller Handlungsspielräume<sup>181</sup>.

---

<sup>176</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 15.

<sup>177</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 15.

<sup>178</sup> *Schneider, E.*, Kreisumlagen (Fn 137), S. 464 (465); Pressemitteilung des Bayerischen Landkreistages vom 19.10.2005, S.1(2).

<sup>179</sup> *Schneider, E.*, Kreisumlagen (Fn 137), S. 464 (465); Pressemitteilung des Bayerischen Landkreistages vom 19.10.2005, S.1(2).

<sup>180</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 20.

<sup>181</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 13.

### **(a) Sozialhilfe**

Die Landkreise und kreisfreien Städte waren als örtliche Sozialhilfeträger bis zum 31.12.2004 für die Leistungsgewährung nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gemäß § 9 BSHG iVm § 96 Abs. 2 Satz 1 BSHG iVm den Ausführungsgesetzen der Länder zum Bundessozialhilfegesetz (AGBSHG) zuständig, in Bayern nach Art. 1 AGBSHG. Durch die Reformen zum Arbeitsmarkt<sup>182</sup> („Hartz IV“) wurde das BSHG vom neuen Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit) abgelöst und die Sozialhilfe nach dem BSHG in die Sozialgesetzbücher als neues Sozialgesetzbuch XII eingeordnet<sup>183</sup>. Das BSHG trat gemäß Art. 68 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch zum 31.12.2004 außer Kraft. Die Landkreise sind nun gemäß § 3 Abs. 2 SGB XII iVm den Ausführungsgesetzen zu den Sozialgesetzbüchern der Länder (in Bayern Art. 80 AGSG) örtlicher Träger der Sozialhilfe. Sozialhilfe ist damit eine hoheitliche Aufgabe in Form einer Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 AGSG)<sup>184</sup>. Die Ausgaben der Landkreise für die Sozialhilfe betragen im bundesweiten Durchschnitt 9,9 Mrd. € im Jahre 2003<sup>185</sup>.

### **(b) „Hartz IV“**

Die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Leistung im Zuge der Arbeitsmarktreformen durch Inkrafttreten des SGB II<sup>186</sup> („Hartz IV“) sollte zu einer kommunalen Gesamtentlastung von 2,5 Mrd. € bundesweit führen<sup>187</sup>.

Aufgrund der Zuordnung der Aufgaben- und damit Ausgabenträgerschaft auf die Landkreise und kreisfreien Städte haben diese die Kosten der Unterkunft nach § 19 Abs. 2 SGB II für die Anspruchsberechtigten zu tragen. Der Personenkreis der An-

---

<sup>182</sup> Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I, S. 3002 ff.

<sup>183</sup> Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003, BGBl. I, S. 3022 ff.

<sup>184</sup> Schoch, D., Lehr- und Praxiskommentar zum Bundessozialhilfegesetz, § 9 Rdnr. 8.

<sup>185</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 18.

<sup>186</sup> Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I, S. 3002 ff.

<sup>187</sup> Wohltmann, M., Kreisfinanzen 2006 (Fn. 155), Der Landkreis 4-5/2006, S.241.

spruchsberechtigten ist jedoch aufgrund des sehr weit gefassten Gesetzeswortlautes weitaus größer als die Prognosen lauteten. Je nach dem Verhältnis der früheren Sozialhilfeempfänger zu den Arbeitslosenhilfeempfängern stellt sich auch die kommunale Finanzsituation dar: In Kommunen, die einen hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern im Verhältnis zu den Arbeitslosenhilfeempfängern hatten (Verhältnis 1:1 und >1:1), wirkt sich die Reform positiv aus; in Landkreisen oder kreisfreien Städten, in denen unter Geltung des BSHG weniger Sozialhilfeempfänger im Verhältnis zu den Arbeitslosenhilfeempfängern vorhanden waren (1: >1), wirkt sich die Arbeitsmarktreform kostenbelastend aus<sup>188</sup>. Grund hierfür ist, dass die Kommunen die Kosten der Unterkunft für alle Arbeitslosengeld – 2 Bezieher tragen müssen. Spürbar wird eine kommunale Entlastung nur, wenn für die Landkreise und kreisfreien Städte die Einsparungen durch den Wegfall der Sozialhilfe höher sind als die Aufwendungen für die Kosten des anspruchsberechtigten Personenkreises nach dem SGB II. Unter dem Strich bedeutet dies zum Beispiel für den Freistaat Bayern eine Bilanz im Jahre 2005 von 65 Landkreisen, die eine Belastung durch die Kostenträgerschaft des SGB II haben und 6 Landkreise, die eine Entlastung spüren<sup>189</sup>. Der Bund hat sich an den Kosten der Unterkunft mit 29,1 % in 2005 und 2006 beteiligt, allerdings war diese Beteiligung nicht auskömmlich und musste auf 31,8% für das Jahr 2007 angepasst werden<sup>190</sup>. Der Bund plant derzeit eine Reduzierung seiner Kostenbeteiligung von 4,3 Mrd. € auf 3,9 Mrd. € ab dem Jahre 2008; so dass nach den Berechnungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes den Kommunen damit eine Finanzierungslücke durch Hartz IV von insgesamt 930 Mio. € droht<sup>191</sup>.

Auch wenn die Landkreise und kreisfreien Städte als Kostenträger nach dem SGB II in erster Linie zuständig sind, darf nicht vergessen werden, dass bei den Landkreisen die kreisangehörigen Gemeinden letztlich diese Kosten über die Kreisumlage zu tragen haben. Das bedeutet, dass im Falle der kommunalen Mehrbelastung durch Hartz IV das Defizit im Kreishaushalt durch die Gemeinden mit deren Umlagezahlung an

---

<sup>188</sup> Bayerischer Landkreistag Anlage zum Rundschreiben 556/2006 SGBII Abschluss der Kommunaldatenerhebung für das Jahr 2005 vom 19.10.2006.

<sup>189</sup> Schreiben des Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 08.12.2006, Az. I 3/2337-6/06, Anlage: Übersicht zu den Einzelergebnissen des Belastungsausgleichs zu Hartz IV für das Jahr 2005.

<sup>190</sup> Bundesministerium der Finanzen – Monatsbericht September 2007, S. 61.

<sup>191</sup> Pressemitteilung des DStGB vom 17.10.2007, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de).

den Landkreis und damit von diesen als letztes Glied in der Kette geleistet werden muss.

### **(c) Grundsicherung**

Ein weiteres Sozialleistungsgesetz, das vom Bundesgesetzgeber eingeführt wurde und mit dessen Ausführung die Landkreise und kreisfreien Städte als eigene Selbstverwaltungspflichtaufgabe betraut wurden, ist das Grundsicherungsgesetz (GSiG), das am 01.01.2003 in Kraft trat und mit Wirkung zum 31.12.2004 in das SGB XII überführt wurde<sup>192</sup>. Eingeführt wurde das GSiG als Spezialgesetz zur Existenzsicherung, zugeschnitten auf ältere Menschen ab 65 Jahren bzw. für Menschen ab 18 Jahren, die dauerhaft aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht erwerbstätig sein können. Dem anspruchsberechtigten Personenkreis wollte man gesetzgeberisch nicht zumuten, Sozialhilfe mit dem dieser innewohnenden Makel beantragen zu müssen, um den Lebensunterhalt sicherstellen zu können, sondern eine Leistung außerhalb des geltenden Sozialhilferechts schaffen, die ihrem Charakter nach aber im wesentlichen modifizierte Sozialhilfe war<sup>193</sup>. Tatsächlich hat das GSiG den Kreis der Sozialleistungsberechtigten vergrößert und damit auch die kommunale Belastung. Der Bund hat den Kommunen nur einen Teil der durch die Einführung des GSiG verursachten Kosten erstattet. Für den Freistaat Bayern konkret in Zahlen festgemacht bedeutete die Leistungsverpflichtung aus dem GSiG einen Gesamtnettoaufwand im Jahr der Einführung des Gesetzes 2003 für die bayerischen Landkreise in Höhe von 46,465 Mio. € und für die kreisfreien Städte in Höhe von 75,4 Mio. €, von dem die Landkreise seitens des Bundes 12,782 Mio. € und die kreisfreien Städte 20,755 Mio. € mithin 27,5 % des Nettoaufwandes erstattet bekamen<sup>194</sup>. Im Zuge der Arbeitsmarktreformen und der Einführung des SGB II wurde gleichzeitig auch das SGB XII als neues Sozialhilferecht geschaffen. In dieses wurde entgegen der ursprünglichen gesetzgeberischen Intention das ehemalige Grundsicherungsgesetz integriert als Teil des SGB XII<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Art. 68 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, BGBl. I, 2003, S. 3022 (3070).

<sup>193</sup> BT-Dr 14/5150, 48f.; *Schoch, D.*, Kommentar zum BSHG (Fn. 184), Anhang I GSiG, Vorb. Rdnr. 3.

<sup>194</sup> Pressemitteilung des Bayerischen Landkreistages vom 19.01.2005, S. 1 (2).

<sup>195</sup> Art. 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (§ 8 Nr. 1 SGB XII), BGBl. 2003 I, S. 3022 (3026).

Zuständig für den Vollzug bleiben weiterhin die örtlichen Sozialhilfeträger (in Bayern Landkreise und kreisfreie Städte<sup>196</sup>). Die bundesweiten Kosten der Grundsicherung im Alter sind von 1,5 Mrd. € im Jahre 2003 auf mittlerweile 3,2 Mrd. € im Jahre 2006 gestiegen<sup>197</sup>.

Anhand der geschilderten Sozialgesetze, angefangen vom BSHG, fortgesetzt über das GSIG, SGB II und SGB XII zeigt sich, dass den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgaben aus den Sozialleistungsgesetzen durch Gesetz als Pflichtaufgaben übertragen werden und nur zum Teil wie im Bereich des SGB II oder des GSIG anteilige Kostenerstattungszahlungen vom Bund an die Landkreise und Kreisfreien Städte bezahlt werden. Für die Landkreise und kreisfreien Städte bedeutet dies, dass wesentliche Ausgabenblöcke ihrer Gesamtausgaben durch die Sozialleistungsgesetze bestimmt werden. Für die Gemeinden hat diese Ausgabelast der Landkreise zur Folge, dass sie als wesentliche Finanziers der Landkreise über die Kreisumlage diese Mehrbelastung zu schultern haben (Sozialsteuerquote von ca. 50 %)<sup>198</sup>, ohne dass sie irgendeine Einflussmöglichkeit hätten.

#### **(d) Jugendhilfe**

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind auch örtliche Jugendhilfeträger gemäß § 85 SGB VIII iVm den Ausführungsgesetzen zum Sozialgesetzbuch VIII, in Bayern Art. 3 Bayerisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (BayKJHG). Gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayKJHG liegt die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII und dem BayKJHG im eigenen Wirkungskreis.

Die Kommunen haben im Bundesdurchschnitt 1998 3,8 Mrd. € an Jugendhilfeleistungen bezahlt. 2003 waren es bereits 4,9 Mrd. €<sup>199</sup>. Die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe steigen weiter stetig an. Neben den zu gewährenden Jugendhilfeleistungen sind für die Kommunen auch die damit einhergehenden Infrastrukturkosten für den kommunalen Haushalt kostenbelastend. Beispielhaft herausgegriffen seien die Kindertagesstätten: die Kommunen geben allein in diesem Bereich etwa 10 Mrd. €

---

<sup>196</sup> Art. 80 AGSG, BayVBl. Nr. 26/2006, S. 942 (961).

<sup>197</sup> Pressemitteilung des DStGB, Nr. 78-2007 vom 16.11.2007, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de).

<sup>198</sup> Siehe S. 288.

<sup>199</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S.25.

jährlich an Infrastrukturkosten – vom laufenden Sachunterhalt bis zu den Personalkosten für die dort tätigen Erzieherinnen und Erzieher – aus<sup>200</sup>. Die Prognose für die kommenden Jahre kann nur von einer weiteren Kostensteigerung in diesem Bereich ausgehen. Grund dafür sind die gesetzlichen Neuregelungen durch Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes, das die Kommunen zu einem weiteren Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter 3 Jahren gesetzlich verpflichtet<sup>201</sup>. Problematisch hieran ist aus Sicht der Kommunen nicht die gesetzgeberische Intention, die Kindertagesbetreuung auszubauen und so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, sondern die Frage der Finanzierbarkeit. Nach den Annahmen des Bundesfamilienministeriums ergeben sich im Zuge des Ausbaus Investitionskosten von mindestens 10 Mrd. € und Betriebskosten ab 2013 in Höhe von 4,4 Mrd. € jährlich, die geschultert werden müssen<sup>202</sup>.

## **(2) Andere Pflichtaufgaben**

Die Landkreise erfüllen gemäß Art. 5 LKrO ebenso wie die kreisangehörigen Gemeinden vom Staat übertragene Angelegenheiten. Die Landratsämter sind gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO Staatsbehörde neben ihrer Eigenschaft als Kreisbehörde nach Abs. 1 Satz 1 LKrO. Die kreisfreien Städte übernehmen zusätzlich nach Art. 9 Abs. 1 BayGO diese Aufgaben der Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Zuweisung der Pflichtaufgaben erfolgt wie bei den kreisangehörigen Gemeinden, so dass hier ein detailliertes Eingehen unter Hinweis auf die bereits gemachten Ausführungen bei den kreisangehörigen Gemeinden<sup>203</sup> entfallen kann.

## **b) Umlagen**

Parallel zu den von den kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise zu bezahlende Kreisumlage, haben die Landkreise und Kreisfreien Städte in den Bundeslän-

---

<sup>200</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 25.

<sup>201</sup> Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27.12.2004, BGBl. I, 2004, S. 3852.

<sup>202</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 2007, S. 29.

<sup>203</sup> Siehe dazu S. 31.

dern, in denen eine dritte, übergeordnete kommunale Ebene existiert, wie z.B. in Bayern die Bezirke, an diese zur Finanzierung ihrer Aufgaben eine Umlage (in Bayern die Bezirksumlage nach Art. 21 und 22 FAG) zu entrichten<sup>204</sup>.

### III. Zwischenergebnis

Aus der dargestellten Einnahme- und Ausgabestruktur bezüglich der möglichen externen Ursachen einer haushaltslosen Zeit sind folgende wesentliche Ergebnisse festzuhalten: Die Kommunen sind sowohl auf der Einnahme- wie auch auf der Ausgabeseite ihrer Haushalte maßgeblich von Bund und Ländern rechtlich wie tatsächlich abhängig. Die zu leistenden Ausgaben binden bereits überwiegend die Finanzmittel der Gemeinden. Entwickeln sich dann die für diese Aufgabenfinanzierung notwendigen Einnahmen rückläufig, kann dies erhebliche Haushaltsdefizite mit verursachen. Die Handlungsspielräume und damit auch der Grad der Haushaltsautonomie der Kommunen wird damit maßgeblich von der Entwicklung der genannten Steuereinnahmen geprägt<sup>205</sup>.

### C. Kommunalinterne Ursachen

Ursachen für unausgeglichene Haushalte lassen sich des Weiteren auch in kommunalinternen Entscheidungsprozessen finden. Systematisch wird in der folgenden Darstellung in originäre und derivative Bereiche der Entscheidungskompetenz unterschieden. Mit dieser Unterscheidung wird beabsichtigt, herauszuarbeiten, welche Steuerungsmöglichkeiten die Gemeinde in diesen beiden Bereichen hat, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Der Blick richtet sich dabei auf die von der Kommune originär beeinflussbaren, kommunalen Einnahmen und Ausgaben mit der Fragestellung: was kann die Gemeinde selbstverantwortlich vor Ort an Einnahmen generieren und über welche Ausgaben – sowohl der Art als auch der Höhe nach – kann die Gemeinde autonom mit Hinblick auf die ihr eingeräumte verfassungsrechtlich verankerte kommunale Finanzhoheit entscheiden. Aber auch bei den extern vorgege-

---

<sup>204</sup> Henneke, H.-G., Einnahmen der Kreise (Fn. 129), § 14 Rdnr. 6.

<sup>205</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 5.

benen, bereits erörterten Einnahme- und Ausgabepositionen ist zu hinterfragen, welche Möglichkeiten an kommunalem Entscheidungsspielraum vor Ort, nicht originär, sondern in abgeleiteter (derivativer) Form bestehen. Auch hier kann und muss die Gemeinde bei jeder Haushaltsposition die innewohnenden finanziellen Ressourcen optimal nutzen, insbesondere vor dem Hintergrund eines drohenden oder bereits vorhandenen Haushaltsdefizits. Jedoch ist bei den kommunalinternen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten nicht zu unterschätzen, dass jede Entscheidung nicht nur rechtliche, sondern auch politische Dimensionen beinhaltet. Auf diese politische Dimension ist später noch genauer einzugehen<sup>206</sup>. In diesem Kontext wird das Augenmerk darauf gerichtet, bei welchen Positionen des Haushaltes jeweils – sowohl auf der Einnahme-, als auch auf der Ausgabeseite – Handlungsmöglichkeiten rechtlich und tatsächlich bestehen.

## **I. Einnahmeseite**

### **1. Kreisangehörige Gemeinden**

#### **a) „Derivative“ Bereiche**

##### **(1) Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer ist wie oben bereits dargestellt<sup>207</sup>, für die kreisangehörigen Gemeinden in ihren wesentlichen Determinanten extern durch die Verfassung und Bundesgesetze vorgegeben. Da die Gewerbesteuer aufgrund des dargestellten hohen quantitativen Anteils an den gemeindlichen Gesamteinnahmen eine zentrale Rolle für den Haushalt der Gemeinden spielt, die über ein nennenswertes Gewerbesteueraufkommen verfügen, muss die Gemeinde auch bestrebt sein, Einnahmesteigerungen in diesem Bereich zu realisieren. Für die Gemeinde bestehen zwei denkbare Möglichkeiten, ihr Gewerbesteueraufkommen zu erhöhen: sie kann zum einen versuchen, gewerbesteuerpflichtige Unternehmen in ihrem Gemeindegebiet anzusiedeln<sup>208</sup>. Zum

---

<sup>206</sup> Siehe dazu 2. Teil G. Haushaltspolitik, S. 76.

<sup>207</sup> Siehe dazu 2. Teil A. I. 1. a) Gewerbesteuer, S.11.

<sup>208</sup> *Bullinger, D.*, Die Einnahmensituation und Strategien zur Einnahmesteigerung, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn.2), § 115 C, S. 114; *Keller, J.*, Eigene Einnahmen der Gemeinden (Fn. 126), S. 446 (450).

ändern kann die Gemeinde durch ihre Hebesatzpolitik ihr Gewerbesteueraufkommen erhöhen<sup>209</sup>.

Zu beachten sind aber bei der Anhebung der Hebesteuersätze zwei wesentliche Gesichtspunkte: einerseits ist der Gewerbesteuerhebesatz für das ortsansässige Gewerbe und Interessenten ein Faktor, der nicht beliebig angespannt werden kann, ohne dass sich daraus Auswirkungen auf die Standortentscheidungen von Unternehmern ergeben<sup>210</sup>. Weil sich Gemeinden mit dem gegenseitigen Unterbieten von Hebesätzen untereinander Konkurrenz bezüglich der Ansiedlung von gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen machen können, empfiehlt sich hier eine moderate, stufenweise Anhebung, um Investoren nicht abzuschrecken. Andererseits hat die Höhe der Hebesätze auch Auswirkungen auf die Gewährung von Bedarfszuweisungen: verzichtet die Gemeinde auf eine zumutbare Erhöhung der festgelegten Hebesätze, verzichtet sie damit auf ihr mögliche Einnahmen des Verwaltungshaushaltes, was zum Ausschluss der Gewährung von Bedarfszuweisungen führt<sup>211</sup>.

## **(2) Grundsteuer**

Bei der Grundsteuer besteht wie bei der Gewerbesteuer die Möglichkeit, die Hebesätze zu erhöhen<sup>212</sup>. Einer Erhöhung - und somit einem Bedeutungszuwachs der Grundsteuer - steht jedoch ein sozialpolitisches Argument entgegen: die Grundsteuer B, welche deutlich über 90 % des Grundsteueraufkommens ausmacht, wird im Regelfall auf die Eigentümer und letztlich auf die Mieter umgelegt<sup>213</sup>. Aufgrund des dargestellten Anteils der Grundsteuer an den gesamten Einnahmen der Kommunen können Anhebungen nennenswerte Verluste bei quantitativ großen Einnahmequellen nicht kompensieren, jedoch Haushaltsdefizite zumindest verringern.

---

<sup>209</sup> *Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J.*, Handbuch (Fn. 86), Rdnr. 75; *Keller, J.*, Eigene Einnahmen der Gemeinden (Fn. 126), S. 446 (450).

<sup>210</sup> *Voigt, R.*, Kommunale Finanzen im Umbruch in: Mäding, H./Voigt, R., Kommunalfinanzen im Umbruch, S. 20; *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 169.

<sup>211</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 169.

<sup>212</sup> *Bullinger, D.*, Einnahmensituation (Fn. 208), S. 113.

<sup>213</sup> *Friedrich, E.*, Kommunalfinanzen in Europa – Grundsteuer, [www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html](http://www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html).

### (3) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Gemeinde kann diese Einnahmeart nur durch Vergrößerung der Anzahl der einkommensteuerzahlenden Einwohner verbessern<sup>214</sup>. Die Höhe dieses Anteils ist damit allenfalls im Wege einer sehr langfristigen Siedlungspolitik beeinflussbar<sup>215</sup>. Verfassungsrechtlich ist dem Bundesgesetzgeber nach Art. 106 Abs. 5 GG zwar die Möglichkeit eröffnet, den Gemeinden wie bei den Realsteuern ein Hebesatzrecht einzuräumen. Dieser hat sich jedoch entschlossen, das Hebesatzrecht hier nicht einzuführen. Grund hierfür ist zunächst der Charakter des Einkommensteueranteils als Steuerbeteiligung und damit nicht als Steuer. Zudem haben aber auch Argumente des erheblichen Verwaltungsmehraufwandes und des starken Ansteigens der Konjunkturreakibilität dazu geführt, dass der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die Einführung eines Hebesatzrechts bisher insgesamt für unzweckmäßig hält<sup>216</sup>.

### (4) Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist durch die Gemeinden nicht direkt beeinflussbar, er kann nur mittelbar durch eine gezielte Ansiedlungspolitik gestärkt werden<sup>217</sup>.

#### b) „Originäre“ Bereiche

Originäre Einnahmebereiche der Gemeinden sind nach den jeweiligen gesetzlichen Festlegungen in den Kommunalgesetzen der Länder<sup>218</sup>, besondere Entgelte, örtliche

---

<sup>214</sup> Bullinger, D., Die Einnahmesituation (Fn. 208), S. 114.

<sup>215</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 171.

<sup>216</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 121 ff.

<sup>217</sup> Keller, J., Eigene Einnahmen der Gemeinden (Fn. 126), S. 446 (451).

<sup>218</sup> Exemplarisch sei Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 BayGO angeführt: „Art. 62 BayGO – Grundsätze der Einnahmebeschaffung:

... (2) Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im übrigen aus Steuern zu beschaffen...

Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.“

Aufwands- und Verbrauchssteuern und die Aufnahme von Krediten. Der folgenden Darstellung werden exemplarisch die Regelungen des bayerischen Kommunalabgabengesetzes (KAG) zugrunde gelegt.

### **(1) Besondere Entgelte**

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Reihenfolge der Einnahmequellen, für die exemplarisch Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 BayGO<sup>219</sup> genannt sei, sind besondere Entgelte rechtlich vorrangig vor den subsidiären Finanzierungsmitteln, Steuern und Krediten, auszuschöpfen. Tatsächlich erreichen sie zusammen jedoch nur etwa einen Anteil von 10 % der kommunalen Einnahmen<sup>220</sup>. Die Kommunen erheben sie aufgrund kommunaler Satzungen, die nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder erlassen werden<sup>221</sup>. Unter den besonderen Entgelten sind beispielsweise Benutzungsgebühren nach Art. 8 Kommunalabgabengesetz (KAG), Verwaltungsgebühren nach dem Kostengesetz oder Beiträge nach Art. 5, 6, 7 KAG oder §§ 127 ff BauGB zu verstehen<sup>222</sup>. Diese besonderen Entgelte sind in erster Linie – wie auch die genannten Beispiele verdeutlichen – Geldleistungen nach dem KAG (z.B. Beiträge) oder ähnlichen Gesetzen und Gebühren für Tätigkeiten der Gemeinde. Insgesamt gesehen besteht ihr Zweck darin, dass derjenige, der eine gemeindliche Dienstleistung oder Leistung in Anspruch nimmt, zur Kostentragung herangezogen werden soll<sup>223</sup>.

#### **(a) Gebühren**

Gebühren sind vom öffentlichen Gemeinwesen einseitig auferlegte Geldleistungen für die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen<sup>224</sup>. Wesentliche Grundsätze bei der Erhebung von Gebühren sind das Äquivalenz<sup>225</sup> und das Kostendeckungsprinzip<sup>226</sup>.

---

<sup>219</sup> Siehe Fn. 218.

<sup>220</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 11.

<sup>221</sup> Röhl, H.C., Kommunalrecht (Fn. 23), Rdnr. 131.

<sup>222</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 62 GO, S. 2.

<sup>223</sup> Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 62 BayGO Rdnr. 6.

<sup>224</sup> Röhl, H.C., Kommunalrecht (Fn. 23) Rdnr. 131; Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. I, Einführung, 4.4.

<sup>225</sup> Kaufmann, M., Kommunale Gebühren, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 15 Rdnr. 15.

<sup>226</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 205.

Dabei besagt das Äquivalenzprinzip, dass die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger öffentlicher Verwaltung erbrachten Leistung stehen darf<sup>227</sup>. Verfassungsrechtlich gründet dies im allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Teil des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG<sup>228</sup>. Das Kostendeckungsprinzip beinhaltet, dass die Gemeinden mit den erhobenen Gebühren alle die für die Leistung insgesamt anfallenden Kosten decken müssen. Kostendeckende Gebühren vermeiden den Einsatz von Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt, denn Defizite im Gebührenhaushalt müssten sonst durch deren Verwendung aufgefangen werden<sup>229</sup>. Das Kostendeckungsprinzip wirkt deshalb in zwei Richtungen: zum einen beinhaltet es ein Kostendeckungsgebot, zum anderen ein Kostenüberschreitungsverbot<sup>230</sup>.

Zu beobachten ist eine bundesweit seit 1998 anhaltende Stagnation der Gebühreneinnahmen von 0,1 % pro Jahr<sup>231</sup>. Eine annähernde Kostendeckung ist nur im Bereich von Abfall und Abwasser erkennbar; in zahlreichen anderen Bereichen verzichten Kommunen aus sozialen Gründen auf eine volle Kostendeckung, da eine sozial unverträgliche Gebührenhöhe zahlreiche Menschen von der Benutzung kommunaler Einrichtungen wie Bädern, Kindergärten, Kultur- und Bildungseinrichtungen abhalten würde<sup>232</sup>. In den vorgenannten Bereichen wird teilweise eine Kostendeckung über Gebühren von deutlich unter 10 % erreicht<sup>233</sup>. Für die kulturellen Bereiche, Theater, Museen und Büchereien, ergeben sich beispielsweise im Jahre 2005 Kostendeckungsgrade bei den Mitgliedstädten des deutschen Städtetages von 9,6 %, 8,4 % und 6,2 %<sup>234</sup>. Das zeigt, dass betriebswirtschaftliche Argumente oft diametral den sozialen und politischen Aspekten entgegenstehen und damit in den Kommunen die Festlegung deutlich geringerer Gebühren trotz rechtlicher Möglichkeit als Instrument

---

<sup>227</sup> Kaufmann, M., Kommunale Gebühren (Fn. 225), § 15 Rdnr. 51.

<sup>228</sup> Schmitt, S., Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, S. 78.

<sup>229</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 205.

<sup>230</sup> Kaufmann, M., Kommunale Gebühren (Fn. 225), § 15 Rdnr. 14; Wagner, R. W., Das Recht der öffentlichen Abgaben – Kommunale Finanzierung in Zeiten knapper Kassen, apf 2006, S. 362 (366).

<sup>231</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 11.

<sup>232</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 11.

<sup>233</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 11.

<sup>234</sup> Karrenberg, H./ Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 21.

zur Lenkung einer kommunalpolitisch gewünschten Nachfrage eingesetzt wird<sup>235</sup>. Die daraus notwendigerweise entstehenden Defizite sind politisch gewollte<sup>236</sup>.

## (b) Beiträge

Während die Gebühren einzelfallbezogen für die Inanspruchnahme einer konkreten Leistung der Verwaltung stehen, sind Beiträge die Gegenleistung für eine durch den Beitragspflichtigen nicht konkret beantragte oder veranlasste Leistung des Gemeinwesens<sup>237</sup>. Sie sind vielmehr öffentliche Abgaben, die von denjenigen verlangt werden, die an der Errichtung und Unterhaltung einer öffentlichen Einrichtung besonders interessiert sind und denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme mit der Gewährung eines daraus entstehenden Vorteils geboten wird<sup>238</sup>. Das kommunale Beitragsrecht befasst sich mit der Heranziehung einzelner Bürger zu Abgaben wegen eines Vorteils, der ihnen aufgrund der Schaffung einer öffentlichen Einrichtung zugute kommt<sup>239</sup>. Während der Gebührenpflichtige selbst über das Maß der Nutzung sein Gebührenaufkommen beeinflussen kann, hat er diese Möglichkeit als Beitragspflichtiger nicht, denn allein die Gemeinde entscheidet über die Schaffung einer Einrichtung und der hierfür zu erhebenden Beiträge<sup>240</sup>. Das Recht zur Erhebung von Beiträgen korrespondiert stets mit einer der erhebungsberechtigten Körperschaft obliegenden Sachaufgabe, wie beispielsweise die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff BauGB als Konsequenz der Aufgabe der Erschließung nach § 123 Abs. 1 BauGB<sup>241</sup>. Die tragenden Prinzipien bei der Beitragserhebung sind die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes, des *Äquivalenzprinzips* und der Einmaligkeit<sup>242</sup>. Soweit die Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen berechtigt sind, folgt daraus grundsätzlich auch

---

<sup>235</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 21.

<sup>236</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung (Fn. 139), S. 25; Junkernheinrich, M., Gemeindefinanzen, S. 87.

<sup>237</sup> Arndt, M., Kommunale Beiträge, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 16 Rdnr. 7.

<sup>238</sup> Thimet, J. (Hrsg.), Kommunales Abgabenrecht Bayern, Bd.1, Art. 5 KAG, Abschnitt A IV, Erl. 1.1., S. 1; Schreml/Bauer/Westner, Bd. I, Einführung, 4.4.; Henneke, H.-G., Das Gemeindefinanzierungssystem, Jura 1986, S. 568 (578).

<sup>239</sup> Thimet, J. (Hrsg.), Kommunales Abgabenrecht, Art. 5 KAG, Abschnitt A, Erl. 1.1., S. 1.

<sup>240</sup> Arndt, M., Kommunale Beiträge (Fn. 237), § 16 Rdnr. 7.

<sup>241</sup> Küffmann, G., Die Finanzierung der Kommune, Rdnr. 111 f; Arndt, M., Kommunale Beiträge (Fn. 237), § 16 Rdnr. 9.

<sup>242</sup> Arndt, M., Kommunale Beiträge (Fn. 237), § 16 Rdnr. 14 - 16.

eine Beitragserhebungspflicht, auch aus dem Vorrangprinzip des Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 BayGO. Keine Beitragserhebungspflicht besteht im Anschlussbeitragsrecht, da hier eine Finanzierung auch allein durch Benutzungsgebühren denkbar ist<sup>243</sup>.

Wesentlich unter dem Blickwinkel der Sicherstellung des Haushaltsausgleiches ist zusammenfassend zum einen die richtige Kalkulation, um aus den Beitrags- und Gebührenhaushalten eine Kostendeckung zu erreichen, ohne dass eine ergänzende Finanzierung aus Mitteln des allgemeinen Haushalts notwendig wird und zum anderen eine konsequente Erhebung der Beiträge und Gebühren.

## (2) Aufwands- und Verbrauchssteuern

Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG weist den Gemeinden das Aufkommen der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern zu. Diese Steuern werden auch als „kleine Gemeindesteuern“ bezeichnet, denn ihr Anteil an den gemeindlichen Steuereinnahmen ist gering<sup>244</sup>. Er beläuft sich mittlerweile auf weniger als 2 %<sup>245</sup>. Bedeutung haben diese aber für die Steuerautonomie der Gemeinden<sup>246</sup>. Ausdruck der Steuerautonomie ist das Steuerfindungsrecht<sup>247</sup>, das aber kein Steuererfindungsrecht bedeutet. Die Erschließung neuer gemeindlicher Einnahmequellen und damit die Erhebung von Steuern unterliegt als Eingriffsregelung dem Gesetzesvorbehalt, für dessen Einhaltung die jeweilige Generalermächtigung zum Erlass von Satzungen in den deutschen Kommunalgesetzen nicht ausreichend ist<sup>248</sup>. Mangels verfassungs- und einfachgesetzlicher Ableitungsmöglichkeit eines Steuererfindungsrechts der Gemeinden, ist zu konstatieren, dass sich ihre Steuerhoheit nur bei den ihnen zugewiesenen Steuerquellen, den Aufwands- und Verbrauchssteuern, auswirkt<sup>249</sup>. Anhand dieser können beispielhaft wesentliche Kriterien einer kommunalen Steuer und ihre Bedeutung für den gemeind-

---

<sup>243</sup> Arndt, M., Kommunale Beiträge (Fn. 237), § 16 Rdnr. 12.

<sup>244</sup> Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, S. 193; Bayer, H.-W., Die Kleinen Gemeindesteuern, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn. 2), § 116, S. 200.

<sup>245</sup> Kasper, A., Entwicklung der Kommunalfinanzen 1947 – 2007, KStZ 2008, S. 1 (4).

<sup>246</sup> Henneke, H.-G., Das Gemeindefinanzierungssystem, Jura 1986, S. 568 (577); Schwarting, G., Kommunale Steuern, Rdnr. 197; v. Mutius, A., Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten? Gutachten E zum 53. DJT, Bd. 1, 1980, S. E 129.

<sup>247</sup> Flach, C., Kommunales Steuerfindungsrecht und Kommunalaufsicht, S. 15.

<sup>248</sup> Röhl, H.C., Kommunalrecht (Fn. 23), Rdnr. 130.

<sup>249</sup> Borchert, H., Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 37.

lichen Haushalt bestimmt werden: die Gemeinde kann ihre Steuersätze unter Beachtung landesrechtlicher Vorgaben selbst gestalten, das Aufkommen ist stetig, örtlich zuzuordnen und damit die daraus resultierende Belastung für die Gemeindebürger direkt spürbar<sup>250</sup>. Durch die Möglichkeit, örtliche Aufwands- und Verbrauchssteuern zu erheben, erhalten die Gemeinden auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte Gestaltungsmöglichkeiten und verwirklichen damit ein Stück ihrer Finanzhoheit als Ausdruck ihres verfassungsrechtlichen Selbstverständnisses<sup>251</sup>. Aufgrund ihrer Existenz kann eine ausschließliche finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von Bund und Ländern verhindert werden<sup>252</sup>.

In Bayern ist die Zulässigkeit der Erhebung örtlicher Aufwands- und Verbrauchssteuern in Art. 3 Abs. 1 KAG und die Notwendigkeit des Satzungserlasses in Art. 2 Abs. 1 KAG geregelt. Zu beachten hat die Gemeinde bei der Einführung gemeindlicher Verbrauchs- und Aufwandsteuern bestehende Verbote gemäß Art. 3 Abs. 3 KAG. Mit Änderung des Art. 3 Abs. 3 KAG hat der bayerische Landesgesetzgeber das vormals bestehende Verbot der Erhebung der Zweitwohnungsteuer aufgehoben und damit eine neue gemeindliche Steuerneinnahmequelle ermöglicht<sup>253</sup>.

Die folgenden Daten sollen zum Verständnis der fiskalischen Bedeutung der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern im Verhältnis zu den „großen“ Einnahmequellen, Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, eine zahlenmäßige Vorstellung ermöglichen: Die Hundesteuer als eine wesentliche „kommunale Kleinststeuer“ erbrachte bei allen bayerischen kreisangehörigen Gemeinden im Jahre 2000 Einnahmen von 15,289 Mio. € und im Jahre 2005 von 19,531 Mio. €<sup>254</sup>. Die Zweitwohnungsteuer als neue Einnahmequelle bescherte den Gemeinden erstmals im Jahre 2005 2,531 Mio. € zusätzlich<sup>255</sup>.

---

<sup>250</sup> *Schwarting, G.*, Kommunale Steuern, Rdnr. 197.

<sup>251</sup> *Grawert, R.*, Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit, in: v. Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (Fn. 29), S. 587 (590).

<sup>252</sup> v. *Mutius, A.*, GutachtenE (Fn. 246), Bd.1,1980, S. E 129.

<sup>253</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.2004, BayGVBl, S. 272; bestätigend zur Zulässigkeit der Zweitwohnungsteuer: BayVGh, Urteil vom 04.04.2006 – 4 N 04.2798.

<sup>254</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2005, S. 8.

<sup>255</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Fn. 254), S. 8.

Hingegen betrug das Brutto-Gewerbesteueraufkommen im Jahre 2000 4,482 Mrd. €, im Jahre 2005 5,408 Mrd. € und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahre 2000 4,188 Mrd. € und 3,799 Mrd. € im Jahre 2005<sup>256</sup>.

Abschließend ist zu den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern festzuhalten, dass die Gemeinde mit ihnen ein Handlungsinstrumentarium besitzt, mit dem sie Einnahmequellen öffnen und mit der konsequenten Einführung und Erhebung dem gemeindlichen Haushalt eine solide, zuverlässige, allerdings im Verhältnis gesehen geringfügige Einnahmegröße sichern kann.

### (3) Kredite

Kredite sind nach Art. 62 BayGO subsidiäre Finanzierungsmittel, die erst in Anspruch genommen werden dürfen, wenn alle anderen Einnahmearten ausgeschöpft sind<sup>257</sup>. Für die Gemeinden ermöglichen die im Wesentlichen gleichlautenden Vorschriften der Gemeindeordnungen<sup>258</sup> der Bundesländer, dass Kredite nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden dürfen. Hintergrund der Beschränkung der Kreditaufnahme auf die Investitionstätigkeit der Gemeinde ist, die Belastung künftiger Haushalte zu begrenzen, indem ein Vermögenswert durch die Investition als Äquivalent für die Kreditaufnahme geschaffen wird<sup>259</sup>. Im Gegensatz zu Bund und Ländern dürfen Kommunen damit keine konsumtiven Ausgaben durch Kredite finanzieren<sup>260</sup>.

Problematisch ist dabei die Kreditfinanzierung von Investitionsfördermaßnahmen, das heißt von gemeindlichen Zuwendungen für Investitionen Dritter. In diesem Fall steht der Weggabe von kommunalen Geldmitteln kein entsprechender Vermögenswert bei

---

<sup>256</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Fn. 254), S. 8.

<sup>257</sup> *Schwarting, G.*, Grundsätze für die Kreditaufnahme der Gemeinden, in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn. 2), § 124 B S. 626.

<sup>258</sup> § 87 Abs. 1 iVm. 79 Abs. 3 GO BW; Art. 71 Abs. 1 iVm. Art. 62 Abs. 3 BayGO; § 85 Abs. 1 Satz 1 iVm. § 75 Abs. 3 GO Brb; § 103 Abs. 1 iVm. § 93 Abs. 3 HGO; § 54 Abs. 1 iVm. § 44 Abs. 3 KV MV; § 92 Abs. 1 iVm. § 83 Abs. 3 NGO; § 85 Abs. 1 1.Hs. iVm. § 76 Abs. 3 GO NRW; § 103 Abs. 1 iVm. § 94 Abs. 3 GO RP; § 92 Abs. 1 iVm. § 83 Abs. 1 KSVG Saarl; § 82 Abs. 1 iVm. § 73 Abs. 4 Sächs-GemO; § 100 Abs. 1 iVm. § 91 Abs. 3 Satz 1 GO LSA; § 85 Abs. 1 iVm. § 76 Abs. 3 GO SH; § 63 Abs. 1 iVm. § 54 Abs. 3 ThürKO.

<sup>259</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinzenzen, § 31 Rdnr. 51.

<sup>260</sup> *Henneke, H.-G.*, Öffentliches Finanzwesen, Rdnr. 633.

der Gemeinde gegenüber, sondern wird bei einem privaten Dritten geschaffen<sup>261</sup>. Voraussetzung für eine Kreditaufnahme ist neben dem Zweck (Investition u.ä.) immer auch die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde<sup>262</sup>. Im Hinblick auf diese ist dabei folgendes zu bedenken: aufgrund der Kreditfinanzierung tritt zwangsläufig eine Belastung künftiger Haushalte durch Zins- und Tilgungslasten ein. Aber auch der durch die Nutzung der Investition entstehende Wertverlust und die Folgekosten wie z.B. Gebäudeunterhalt, Heizung, Reinigung, Hausmeisterkosten, Energie- und weitere Personalkosten je nach Nutzung der öffentlichen Investition (Schule, Kindergarten) wirken sich haushaltsbelastend aus<sup>263</sup>. Entscheidet sich die Gemeinde für eine Investition, muss sie sich damit insbesondere der Problematik der Folgekosten und der langjährigen Belastung zukünftiger, möglicherweise finanziell angespannterer Haushalte bewusst werden und sein. Aufgrund der Gefährlichkeit des Schuldenmachens ist der Umgang mit Kreditaufnahmen ein dem originären Entscheidungsbereich der Gemeinde zuzuordnender, maßgeblicher Risikofaktor mit Hinblick auf das Erreichen des Haushaltsausgleichs<sup>264</sup>.

## 2. Landkreise

### a) Besondere Entgelte und Kredite

Da die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen oder Beteiligungen an den Steuern wie die kreisangehörigen oder kreisfreien Städte verfügen, entfallen für sie auch intern begründete Ursachen der haushaltslosen Zeit auf der Einnahmeseite in derivativen Bereichen. Für sie bleiben demnach nur originäre Bereiche, die ihrer Gestaltung unterliegen. Für die besonderen Entgelte und Kredite ergeben sich im Vergleich zu den kreisangehörigen und kreisfreien Städten keine landkreisspezifischen Besonderheiten, so dass an dieser Stelle auf die Ausführungen bei jenen verwiesen werden darf. Landkreisspezifisch ist hingegen die Erhebung der Kreisumlage als „originäre“ Einnahmequelle, so dass auf diese nun im Detail noch näher eingegangen

---

<sup>261</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 64.

<sup>262</sup> *Schwarting, G.*, Grundsätze für die Kreditaufnahme (Fn. 257), § 124 B, S. 627.

<sup>263</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 64.

<sup>264</sup> *Püttner, G.*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rdnr. 370; Hessischer Rechnungshof, 16. Zusammenfassender Bericht 2006, Prüfungsergebnisse und Leitsätze, 1.5.; 103. vgl. Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Größere Gemeinden“, Leitsatz 5; [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de).

wird.

## b) Kreisumlage

Maßgeblich für den Finanzbedarf des Kreises und damit auch für die Höhe der Kreisumlage ist dessen Aufgabenprogramm: zu diesem gehören pflichtige und freiwillige Aufgaben, die insbesondere überörtlichen, ergänzenden oder ausgleichenden Charakter haben<sup>265</sup>. Für deren Inhalt stellt der Gesetzgeber keine starren Regeln auf, teilweise wird auch wie im Freistaat Bayern auf eine ausdrückliche Normierung ergänzender und ausgleichender Aufgaben verzichtet<sup>266</sup>. Der Kreistag ist ermächtigt, eigenständig im Rahmen seines kommunalpolitischen Beurteilungsspielraumes über die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben<sup>267</sup> (Entschließungsermessen<sup>268</sup>) zu entscheiden. Diese Festlegung haben die kreisangehörigen Gemeinden als rechtmäßig hinzunehmen<sup>269</sup>. Des Weiteren beschließt der Kreistag über die Quantität der Aufgaben und die Qualität ihrer Erfüllung mit dem dafür notwendigen, konkreten Personalaufwand (Auswahl- und Ausgestaltungsermessen). Schließlich trifft er die Entscheidung, ob und in welchem Umfang der durch die Kreistätigkeit veranlasste finanzielle Bedarf durch die Kreisumlage gedeckt werden soll (Finanzierungsermessen)<sup>270</sup>.

Die Befugnis zur Erhebung<sup>271</sup> und die Bestimmung der Höhe des Kreisumlagesatzes erfolgt im Rahmen des kommunalpolitischen Beurteilungsspielraumes des Kreises als Teil seines kommunalen Selbstverwaltungsrechts<sup>272</sup>. Eine gesetzliche Normierung maximaler Kreisumlagesätze existiert dabei nicht<sup>273</sup>. Die verfassungsrechtlich vertretbare Umlagequote kann jeweils nur individuell bestimmt werden<sup>274</sup>. Das Spannungs-

---

<sup>265</sup> Henneke, H.-G., Besonderheiten der Einnahmen der Kreise und umlagefinanzierter Verbände, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 14 Rdnr. 47 f.

<sup>266</sup> Henneke, H.-G., Die Kreisumlage – gestaltbare Einnahmequelle der Landkreise für alle Aufgabenarten, Der Landkreis 2-3/2004, S. 244 (256).

<sup>267</sup> für eine Garantie der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise siehe Kirchhof, F., Rechtsmaßstäbe (Fn. 136), S. 38; VerfGH NW, NWVBl. 1996, S. 426 (428).

<sup>268</sup> Henneke, H.-G., Einnahmen der Kreise (Fn. 129), § 14 Rdnr. 106.

<sup>269</sup> OVG RP DVBl. 1999, S. 846 (850).

<sup>270</sup> Henneke, H.-G., Einnahmen der Kreise (Fn. 129), § 14 Rdnr. 106.

<sup>271</sup> Schmidt-Jortzig, E., Gemeinde- und Kreisaufgaben, DÖV 1993, S. 971 (982).

<sup>272</sup> Schink, A., Kreisumlage (Fn.132), DVBl. 2003, S. 417 (420).

<sup>273</sup> Kirchhof, F., Rechtsmaßstäbe (Fn. 136), S. 83.

<sup>274</sup> Schink, A., Kreisumlage (Fn.132), DVBl. 2003, S. 417 (421); BVerwG NVwZ 1998, S. 63 (65), Henneke, H.-G., Öffentliches Finanzwesen, Rdnr. 1020; a.A. zur Maximalgrenze von 50 %: Schmidt-Jortzig, E., Kommunalrecht, Rdnr. 778; Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J., Handbuch (Fn. 86), Rdnr. 161.

feld gegenseitiger Abhängigkeit kommunaler Haushalte muss austariert werden, indem dem Kreis einerseits ein eigenständiger finanzieller Handlungsspielraum belassen und andererseits die Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit der zahlenden Gemeinden berücksichtigt wird<sup>275</sup>. Grenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden ist die Willkür: der Kreis darf nicht rücksichtslos Ziele zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden verfolgen<sup>276</sup>.

In den meisten Bundesländern muss die Kreisumlagefestsetzung in der Regel nur dann genehmigt werden, wenn sie einen bestimmten, gesetzlich geregelten Schwellenwert überschreitet, lediglich in Niedersachsen ist ein generelles Genehmigungserfordernis normiert<sup>277</sup>. Die staatliche Aufsicht ist dabei auf eine reine Rechtsaufsicht begrenzt<sup>278</sup>. Unvereinbar mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kreise wäre es beispielsweise, die Genehmigung mit der Begründung zu versagen, dass der Kreis freiwillige Aufgaben wahrnimmt<sup>279</sup>.

## II. Ausgabeseite

Auch auf der Ausgabeseite kommunaler Haushalte gibt es Handlungsspielräume, die durch gemeindeinterne Maßnahmen im Hinblick auf den Haushaltsausgleich nutzbar gemacht werden können. Worin sie jeweils bestehen, soll im Folgenden anhand der wesentlichen Haushaltssausgaben untersucht werden. Parallel zur Einnahmestruktur existieren auch hier bundesgesetzlich vorgegebene Haushaltspositionen, die von den Kommunen nur noch derivativ hinsichtlich des „Wie“, nicht mehr des „Ob“ gesteuert werden können, sowie originär gestaltbare Ausgaben. Wer dieses bei den einzelnen Positionen in unterschiedlichem Umfang vorhandene Potenzial seitens der Kommunen nicht nutzt, läuft auch in diesem Bereich Gefahr, den Haushaltsausgleich nicht mehr erreichen zu können. Nachfolgend wird wiederum einerseits differenziert zwischen kreisangehörigen, kreisfreien Gemeinden und Landkreisen und andererseits zwischen derivativen und originären Ausgabenbereichen.

---

<sup>275</sup> Schink, A., Kreisumlage (Fn. 132), DVBl. 2003, S. 417 (421).

<sup>276</sup> OVG RP DVBl. 1999, S. 846; OVG Schleswig DVBl. 1995, S. 469 (472).

<sup>277</sup> Henneke, H.-G., Einnahmen der Kreise (Fn. 129), § 14 Rdnr. 148.

<sup>278</sup> Schink, A., Kreisumlage (Fn. 132), DVBl. 2003, S. 417 (425).

<sup>279</sup> VerfGH NRW NWVBl. 1996, S. 426 (426).

## 1. Kreisangehörige Gemeinden

### a) „Derivative“ Bereiche

#### (1) Sozialleistungen

Bei den Sozialleistungen sind die Handlungsspielräume, wie oben bereits dargestellt, gering. Durch Bundesgesetz in Ob und Wie, Anspruch und Höhe, vorgeschriebene verankerte Ansprüche des Bürgers lassen kein kommunales Abweichen und/oder Gestalten zu<sup>280</sup>. In diesem Bereich sind die kommunalen Leistungen dergestalt zu untersuchen, ob sie überhaupt und wenn ja in Geldleistungen und in dieser Höhe erbracht werden müssen oder ob andere, kostengünstigere Alternativen bestehen. Auch wenn die Sozialhilfe formal als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe qualifiziert wird, stellt sich dies bei materieller Betrachtung anders dar: alle Merkmale einer „Selbst“-verwaltungsaufgabe fehlen bei ihr. Im Gegenteil: alle wesentlichen Bestimmungen des Rahmens und des Inhalts sind bereits bundes- und landesrechtlich durchnormiert<sup>281</sup>. Handlungsspielräume, die zu finanziellen Spielräumen führen können, sind hier kaum zu finden.

#### (2) Kreisumlage

Auf die durch den Kreistag beschlossene konkrete Höhe des Kreisumlagesatzes zur Bestreitung des jeweiligen Haushaltes, haben die betroffenen kreisangehörigen Gemeinden, wie bereits dargestellt<sup>282</sup>, keinen Einfluss. Gegen die Umlagefestsetzung durch Bescheid der Landkreise bleibt den Gemeinden nur der Klageweg vor den Verwaltungsgerichten<sup>283</sup>.

### b) „Originäre“ Bereiche

Zu den originär von den Gemeinden bestimmbaren Ausgabepositionen gehören der Personalhaushalt, die Entscheidung über die Tatigung von Investitionen sowie die

---

<sup>280</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung (Fn. 139), S. 103.

<sup>281</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung (Fn. 139), S. 103.

<sup>282</sup> Siehe 2. Teil C. I. 2. b) Kreisumlage, S. 49.

<sup>283</sup> Kirchhof, F., Rechtsmaßstäbe (Fn. 136), S. 24.

Leistung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Neben diese Ausgabepositionen tritt als Folge kreditfinanzierter Investitionen die Zins- und Tilgungslast. Ein weiterer gravierender Ausgabeposten stellt schließlich die Kassenkreditbelastung dar. Problematisch ist bei dieser die mangelnde Zuordnung als haushaltswirksame Einnahmequelle im Gegensatz zur Kreditaufnahme<sup>284</sup>. Anders als bei dieser wird mangels Einnahmeveranschlagung die Kassenkreditaufnahme nicht über eine ordentliche Tilgung zurückgeführt, sondern durch immer wieder neue Kassenkreditaufnahmen finanziert<sup>285</sup>. Auf dieses Problem wird gesondert einzugehen sein. Auch wenn die Kassenkreditbelastung keine Einnahme des kommunalen Haushaltes darstellt, sondern lediglich die infolge ihrer Aufnahme entstehende Zinsbelastung eine Ausgabeposition ist, wird sie der Vollständigkeit halber und ihrer besonderen Bedeutung für den kommunalen Haushalt nach bei der Darstellung der originär beeinflussbaren Ausgaben mit aufgenommen, da auch die Kassenkredite Schulden der Gemeinde sind<sup>286</sup>.

### **(1) Personal**

Neben der aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Finanzhoheit, ist die Personalhoheit weiterer wesentlicher Inhalt und Bestandteil der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden<sup>287</sup>. Die Personalhoheit dient der Verwirklichung der Eigenverantwortlichkeit<sup>288</sup>. Sie umfasst das Recht der Gemeinde, ihre Bediensteten auszubilden, anzustellen, zu befördern oder zu entlassen<sup>289</sup>. Um der Fülle der gemeindlichen Aufgaben gerecht zu werden, müssen Gemeinden entsprechend qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl beschäftigen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Kommunen als öffentliche Arbeitgeber sowohl Dienstherrenfunktion über die bei ihnen tätigen Beamten als auch Arbeitgeberfunktion für die bei ihnen täti-

---

<sup>284</sup> Gröpl, C., Jährlichkeit (Fn.9), § 30 Rdnr. 19.

<sup>285</sup> Siehe dazu 2.Teil C. II. 1. b) (4) (b) Kassenkredite S. 57.

<sup>286</sup> Brinkmeier, H.J., Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 3 Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungsrecht, S. 73.

<sup>287</sup> BayVerfGH BayVBl. 1980, S. 401; BVerwGE 1, S. 17 (175); Lorenz, S./Wollmann, H., Kommunales Dienstrecht und Personal, in: Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, S. 490; Knemeyer, F.-L., Kommunales Selbstverwaltungsrecht und Finanzausstattung der Städte, der städtetag 1988, S. 330 (330).

<sup>288</sup> Lecheler, H., Personalhoheit der Gemeinden, in: v. Mutius (Hrsg.), (Fn. 251), S. 541 (545).

<sup>289</sup> BVerfGE 17, 172 (182); Seewald, O., Kommunalrecht (Fn. 186), Rdnr. 63.

gen tariflich Beschäftigten ausüben<sup>290</sup>. Der Beamtenstatus wird durch ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis begründet und ist mit der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit ein grundsätzlich nicht mehr auflösbares personalrechtliches Verhältnis<sup>291</sup>. Die Gemeinden sind andererseits aufgrund ihrer Mitgliedschaft in den kommunalen Arbeitsgeberverbänden zur Anwendung der geltenden Tarifverträge verpflichtet, wodurch die Personalhoheit zulässigerweise beschränkt wird<sup>292</sup>. Die Beschäftigten nach dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVÖD), der die bis dato geltenden Tarifverträge BAT (Bundesangestelltentarifvertrag) und BMTG (Bundesmanteltarifvertrag) für die Angestellten und Arbeiter abgelöst hat, stehen zur Gemeinde anders als die Beamten in einem privatrechtlichen, durch Vertrag begründeten Arbeitsverhältnis und sind grundsätzlich kündbar<sup>293</sup>. Die Möglichkeiten der Gemeinden, Personal einzusparen sind bei den beiden Gruppen – Beamte und Beschäftigte – demzufolge unterschiedlich: Beschäftigte können gekündigt werden, Beamte nicht, so dass eine Stellenreduzierung nur dann in Betracht kommt, wenn Beamte in den Ruhestand gehen und die freiwerdende Stelle nicht nachbesetzt wird<sup>294</sup>. Trotz dieser Problematik reduzierten die Gemeinden ihre Stellen seit 1993 bundesweit jährlich um 40.200<sup>295</sup>. Gab es bundesweit bei den Kommunen 1993 noch 1,963 Mio. Beschäftigte, waren es 2003 nur noch 1,561 Mio.<sup>296</sup>. Die Gemeinden können Personaleinsparungen insbesondere dort vornehmen, wo sie im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die größten Spielräume haben; der Personalabbau ist deshalb vor allem in den Bereichen Gesundheit, Sport und Erholung vollzogen worden und damit durch Einschnitte bei den freiwilligen Leistungen<sup>297</sup>. Auch haben viele Kommunen stärker die Möglichkeiten des kommunalen Wirtschaftsrechts entdeckt und personalkostenintensive Bereiche aus ihren Haushalten ausgegliedert, um Personalkosten zu senken<sup>298</sup>. Sparpotential gibt es in jedem Betrieb und jeder Behörde, jedoch ist den Kommunen ein gesetzlich vor-

---

<sup>290</sup> Lorenz, S./Wollmann, H., Kommunales Dienstrecht (Fn. 287), Kommunalpolitik, S. 490 (491).

<sup>291</sup> Köpp, K., Öffentliches Dienstrecht, (Fn. 168), Rdnr. 61.

<sup>292</sup> Birkenfeld-Pfeiffer, D., Kommunalrecht, Rdnr. 44.

<sup>293</sup> Lorenz, S./Wollmann, H., Kommunales Dienstrecht (Fn. 287), S. 490 (491).

<sup>294</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn.26), Rdnr. 150.

<sup>295</sup> DSStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 30.

<sup>296</sup> DSStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 30.

<sup>297</sup> DSStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 32; Kunz, V., Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, S. 310.

<sup>298</sup> Hafner, W., Finanzanalyse als Instrument in der Haushaltskonsolidierung, KommJur 2005, S. 409 (411).

geschriebener Aufgabenkatalog vorgegeben, den sie zu erfüllen haben. Sollen diese kommunalen Leistungen auch zukünftig qualifiziert angeboten werden können, kann das Personal nicht immer weiter abgebaut werden, sondern gelangt über kurz oder lang an seine natürliche Grenze<sup>299</sup>. Dass die Gemeinden in diesem Bereich Kostenbewusstsein haben, zeigt neben dem bereits dargestellten Stellenabbau auch die Entwicklung der Personalausgaben von 1992 bis 2006 sehr deutlich: diese betragen 1992 in den alten und neuen Ländern zusammen 39,72 Mrd. €, im Jahre 2006 40,90 Mrd. € trotz steigender Personalnebenkosten, Tarifierhöhungen bei den Beschäftigten und wachsender Pensionslasten bei den Beamten<sup>300</sup>. Auch für das Jahr 2007 wird mit einer in etwa konstante Ausgabebelastung in Höhe von 40,45 Mrd. € gerechnet<sup>301</sup>. Gemeinden sind damit insgesamt gesehen personal- und damit kostenintensive Dienstleistungsbetriebe<sup>302</sup>. Dies spiegelt sich auch im Anteil der Personalkosten mit 30 % der kommunalen Gesamtausgaben wieder<sup>303</sup>.

## (2) Investitionen

Kommunale Investitionen haben wesentliche Auswirkungen auf den gemeindlichen Haushalt: sie belasten den Haushalt eines oder mehrerer Haushaltsjahre zum Zeitpunkt und durch Tötigung der Investition als Ausgabe. Neben der schon angesprochenen Zins- und Tilgungslast bei Kreditfinanzierung<sup>304</sup>, belasten Investitionen künftige Haushalte durch permanente Unter- und Erhaltungskosten in der Zukunft<sup>305</sup>. Die kommunalen Investitionen sind bundesweit von 24,7 Mrd. € im Jahr 1998 auf 21,4 Mrd. € in 2003 gesunken<sup>306</sup>. Auch für den Zeitraum der Jahre 2005 bis 2007 ist eine Zurückhaltung bei den Investitionen erkennbar: im Jahre 2005 wurden lediglich 18,6 Mrd. € bundesweit investiert, 2006 19,05 Mrd. € und auch für das Jahr 2007 sind Investitionen im Umfang von 20,35 Mrd. € vorgesehen<sup>307</sup>. Wesentliche Bereiche kom-

---

<sup>299</sup> Voigt, R., Kommunale Finanzen (Fn. 210) S. 23; Rosenschon, J.E., Gemeindefinanzierungssystem und Selbstverwaltungsgarantie, S. 180.

<sup>300</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 80.

<sup>301</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 8.

<sup>302</sup> Fuchs, M., Die bestehende Haushaltsstruktur in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6 (Fn.2), S. 419.

<sup>303</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 149.

<sup>304</sup> Siehe oben 2. Teil C. I. 1. b) (3) Kredite, S. 47.

<sup>305</sup> Fromme, J.K., Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), Rdnr. 64.

<sup>306</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 26.

<sup>307</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 5.

munaler Investitionen dabei sind Straßenbau und Schulen<sup>308</sup>. Beides sind bedeutende Standortfaktoren für eine Kommune: Gute Straßen sind ein wichtiger Infrastrukturfaktor im Hinblick auf wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung der Regionen. Schulen sind Investitionen in die Bildung der Jugend und damit genauso Standortfaktor für die Gemeinden. Andererseits können investive Fehlentscheidungen der Kommune zu nachhaltigen Finanzierungsdefiziten führen.

### (3) Freiwillige Leistungen

Freiwillige Leistungen sind Aufgaben, zu denen die Gemeinde nicht verpflichtet ist, die sie aber jederzeit übernehmen kann<sup>309</sup>. Bei diesen bestimmt die Gemeinde selbst, ob und wie sie die Aufgabe wahrnehmen will<sup>310</sup>. Sie kann diese Aufgaben jedoch nur dann übernehmen, wenn ihr nach ordnungsgemäßer Erfüllung der ihr obliegenden Pflichtaufgaben noch finanzielle Mittel zur Verfügung stehen<sup>311</sup>. Fehlen diese, kann sie sich jederzeit von dieser Aufgabe wieder trennen<sup>312</sup>. Mit der Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben realisiert die Gemeinde vor allem ihre gesellschaftliche Verantwortung in den Bereichen Umweltschutz, Kultur, Soziales, Versorgung, Verkehr und der kommunalen Wirtschaftsförderung<sup>313</sup>. Bei diesen hat die Kommune alle Möglichkeiten des Einsparens in der Hand. Die Gemeinde sollte selbstkritisch die Standards ihrer Leistungen überprüfen. Existieren beispielsweise „Phantomstandards“<sup>314</sup>, das heißt, werden obsoletere Richtlinien angewandt, sind diese zu überprüfen und gegebenenfalls zu beseitigen. Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Gemeinde über „Luxusstandards“ verfügt, das heißt, setzt die Kommune sich Standards, ohne dass sie dazu rechtlich verpflichtet wäre<sup>315</sup>. Bei diesen Luxusstandards gilt es, Leistungen zu entdecken, die über das notwendige Maß hinausgehen und damit Mehrausgaben verursachen. In einem weiteren Schritt ist dann unter Umständen

---

<sup>308</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 26.

<sup>309</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Die Rechtsstellung der bayerischen Gemeinden, in: Knemeyer (Hrsg.), *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag*, S. 108; *Birkenfeld-Pfeiffer, D.*, Kommunalrecht, Rdnr. 64.

<sup>310</sup> *Birkenfeld-Pfeiffer, D.*, Kommunalrecht, Rdnr. 64.

<sup>311</sup> *Püttner, G.*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rdnr. 342.

<sup>312</sup> *Lee, K.-W.*, Kommunalaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in Korea, S. 50.

<sup>313</sup> *Birkenfeld-Pfeiffer, D.*, Kommunalrecht, Rdnr. 64.

<sup>314</sup> *Müller, U.*, Finanzen der Kommunen – schwierig, aber nicht hoffnungslos, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de).

<sup>315</sup> *Müller, U.*, Finanzen der Kommunen (Fn. 314).

ein echter Leistungsabbau mit schmerzhaften Einschnitten zur Verbesserung der Haushaltssituation notwendig. Darunter fallen z.B. die Schließung von kommunalen Schwimmbädern, die Verringerung des kulturellen Angebots oder die Reduzierung von Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen<sup>316</sup>. Im Bereich der freiwilligen Leistungen kollidieren damit haushaltsrechtliche Notwendigkeiten zwangsläufig mit dem Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG<sup>317</sup>. In Zeiten notwendiger Haushaltskonsolidierung führen zwingende Einsparungen auch in diesem Bereich möglicherweise zu einem dauerhaften Verzicht auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, was nicht im Einklang mit der Selbstverwaltungsgarantie stehen kann. Auf dieses rechtliche Spannungsfeld wird detailliert noch im dritten und vierten Teil dieser Arbeit eingegangen werden<sup>318</sup>.

#### **(4) Zinsausgaben und Verschuldung**

Ein weiterer entscheidender belastender Faktor kommunaler Haushalte ist die stetig wachsende Verschuldung. Dabei ist zwischen lang- (Kredite) und kurzfristiger Verschuldung (Kassenkredite) zu differenzieren.

##### **(a) Langfristige Verschuldung**

Die langfristige Verschuldung ist bundesweit im Zeitraum von 1998 bis 2003 von 89,4 Mrd. € auf 88,8 Mrd. € leicht gesunken<sup>319</sup>. Bis zum Jahre 2006 konnte sie weiter auf 82 Mrd. € abgesenkt werden<sup>320</sup>. Diese Entwicklung ist den gesetzgeberischen Vorgaben zu verdanken: wie bereits dargestellt, ist die Aufnahme von Krediten nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen oder zur Umschuldung möglich. Weitere Voraussetzung der Kreditaufnahme ist die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemein-

---

<sup>316</sup> Winter, T., Kommunale Kulturpolitik in Zeiten knapper Kassen, in: Kevenhörster/Robert (Hrsg.), (Fn. 63), S. 197.

<sup>317</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 141.

<sup>318</sup> Siehe dazu 4. Teil A. II. 1. b) Beschränkung freiwilliger Ausgaben, S.145.

<sup>319</sup> DStGB, Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 35.

<sup>320</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag, S. 26.

den<sup>321</sup>. Fehlen diese Voraussetzungen, ist den Gemeinden der Weg in eine ordentliche Kreditaufnahme wirksam verwehrt.

## (b) Kassenkredite

Die Entwicklung der Kassenkreditverschuldung der Gemeinden ist hingegen alarmierend: betrug die Verschuldung der Gemeinden durch Kassenkredite 1995 bundesweit noch 3,673 Mrd. €, waren es nach kontinuierlichem Anstieg im Jahre 2004 bereits 20,159 Mrd. €, 2005 24 Mrd. €<sup>322</sup> und schließlich im Jahre 2006 27,5 Mrd. €<sup>323</sup>. Woher resultiert nun diese enorme Steigerung der Kassenkreditverschuldung? Nachdem den Gemeinden eine Kreditaufnahme nur für Investitionen nach den gesetzlichen Regelungen der Kommunalgesetze der Länder<sup>324</sup> und nur bei dauernder finanzieller Leistungsfähigkeit möglich ist, ist ihnen eine Kreditaufnahme zur Finanzierung eines Defizits im Bereich der laufenden Ausgaben verwehrt<sup>325</sup>. Weil die Gemeinden aber nun Geldmittel benötigen, um ihre laufenden Ausgaben leisten zu können, nehmen sie stattdessen Kassenkredite auf<sup>326</sup>. Ein besonderes Risiko der Kassenkreditaufnahme stellt dabei die Belastung mit kurzfristigen Zinsen dar, die in besonderem Maße den Zinsschwankungen des Marktes unterliegen und damit in der Regel teurer sind als Zinsen für langfristige „ordentliche“ Kredite<sup>327</sup>. Kassenkredite sind jedoch ihrer Konzeption nach nur für vorübergehend auftretende Liquiditätsengpässe der Gemeinden gedacht, die ausschließlich zur Finanzierung eines Kassendefizits und nicht eines Haushaltsdefizits aufgenommen werden dürfen<sup>328</sup>. Richtigerweise werden sie auch als

<sup>321</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 37.

<sup>322</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 5.

<sup>323</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 7.

<sup>324</sup> § 87 Abs. 1 iVm § 78 Abs. 3 GO BW; Art. 71 Abs. 1 iVm Art. 62 Abs. 3 BayGO; § 85 Abs. 1 Satz 1 iVm § 75 Abs. 3 GO Brbg; § 103 Abs. 1 Satz 1 iVm § 93 Abs. 3 HGO; § 54 Abs. 1 iVm § 44 Abs. 3 KV MV; § 92 Abs. 1 iVm § 83 Abs. 3 NGO; § 85 Abs. 1 1.HS iVm § 76 Abs. 3 GO NRW; § 103 Abs. 1 iVm § 94 Abs. 3 GO RP; § 92 Abs. 1 iVm § 83 Abs. 3 Satz 1 KSVG Saarl; § 82 Abs. 1 iVm § 73 Abs. 4 SächsGemO; § 100 Abs. 1 iVm § 91 Abs. 3 Satz 1 GO SA; § 85 Abs. 1 iVm § 76 Abs. 3 GO SH; § 63 Abs. 1 iVm § 54 Abs. 3 ThürKO.

<sup>325</sup> *Widtmann/Grasser*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>326</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 5; *Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J.*, Handbuch (Fn. 86), S. 38; *Schemmel, L.*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, S. 194.

<sup>327</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 84; *Schmid, H.*, Liquiditätsplanung und Kassenkredite, apf 2007, S. 227 (230).

<sup>328</sup> *Mohl, H./Fritz, V.*, Überlegungen zu Grenzen, Folgen und Vermeidungsmöglichkeiten kommunaler Verschuldung, KStZ 2002, S. 125 (125); DStGB, Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 36.

Kassenverstärkungskredite bezeichnet<sup>329</sup>. Sie haben eine Laufzeit von maximal 12 Monaten, da eine längere Laufzeit den Kassenkredit haushaltsrechtlich unzulässig über das Haushaltsjahr hinaus ausdehnen würde<sup>330</sup>. Kassenkredite sind ihrer Natur nach zudem Festbetragskredite, die stets in einer Summe zurückzuzahlen und damit nicht wie ordentliche Kredite tilgungsfähig sind<sup>331</sup>. Angesichts der enormen Kostenexplosion der Kassenkreditverschuldung der Gemeinden innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren zeigt sich deutlich, dass die Kassenkredite sich von ihrer ursprünglichen Funktion, der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen im Vorgriff auf ausstehende, aber noch nicht eingegangene kommunale Einnahmen, weit entfernt haben und nicht mehr vorübergehende Kassen-, sondern anhaltende Haushaltsdefizite ausgleichen<sup>332</sup>. Dadurch aber, dass bei der Inanspruchnahme von Kassenkrediten nicht differenziert wird, wofür sie verwendet werden, ergibt sich die systemwidrige Situation, dass die laufenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte kassenkreditfinanziert werden<sup>333</sup>.

### (c) Zwischenergebnis

Die langfristige kommunale Kreditverschuldung ist relativ konstant. Jedoch nimmt die Kassenkreditverschuldung in einem Maße zu, dass die Kommunen durch die Notwendigkeit der permanenten Neuaufnahme von Kassenkrediten zur Tilgung der alten, bereits aufgenommenen, immer mehr in den finanziellen Abwärtsstrudel geraten<sup>334</sup>. Es scheint sich zu bewahrheiten, was bereits Mitte der 70 Jahre des letzten Jahrhunderts prognostiziert wurde: *„Es steht... zu befürchten, dass vor allem finanzschwache Gemeinden bei der Suche nach Einnahmequellen... Kassenkredite als einen zweiten*

---

<sup>329</sup> Bräse, U., Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, Anm. zu § 13 GemHVO, S. 155; DStGB, Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 36.

<sup>330</sup> Schwarting, G., Kommunales Kreditwesen, Rdnr. 45.

<sup>331</sup> Schwarting, G., Kreditwesen (Fn. 330), Rdnr. 254.

<sup>332</sup> Robert, R., Reform der Kommunalfinanzen zwischen „Flickschusterei“ und „großem Wurf“, in: Kevenhörster/Robert (Hrsg.), (Fn. 63), S. 35 (40); DStGB, Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 36; Quasdorff, E., Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) in Nordrhein-Westfalen, in: Hill (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, S. 107 (113).

<sup>333</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 5.

<sup>334</sup> Albers, H., Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte, NdsVBl. 2005, S. 57 (59).

*Kreditrahmen fehlinterpretieren, innerhalb dessen dann Verwaltungsausgaben dauerhaft fremdfinanziert werden*<sup>335</sup>.

Noch genießen Kommunen bei Banken angesichts ihrer Insolvenzunfähigkeit<sup>336</sup> einen Bonitätsbonus. Aufgrund des Baseler Eigenkapitalakkord II-Übereinkommens (kurz: Basel II) ist ein Kredit – Rating aber grundsätzlich auch für Gemeinden denkbar<sup>337</sup>. Bei diesem steht neben anderen Gesichtspunkten auch die individuelle Bonität des Kreditnehmers und damit das tatsächliche Risiko der Kreditvergabe für die Bank im Vordergrund<sup>338</sup>. Banken verbinden mit diesem Rating vor allem ein Instrument zu Einschätzung der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens. Allerdings ist aktueller Stand für die Bundesrepublik Deutschland, dass dieses derzeit für die deutschen Gemeinden und die anderen Gebietskörperschaften nicht eingeführt wird<sup>339</sup>. Dieses ist sicherlich auch vor dem Hintergrund der Finanzsituation vieler Kommunen zu sehen, für die sich bei einem durchgeführten Rating eine negative Veränderung hinsichtlich ihrer Kreditwürdigkeit und damit ein Ansteigen der Kreditfinanzierungskosten ergeben würden. In anderen europäischen Ländern ist aber bereits zum Teil ein kommunales Kredit – Rating eingeführt<sup>340</sup>.

## 2. Landkreise

Intern beeinflussbare Ausgaben der Landkreise existieren wie bei den kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Personal, Investitionen und freiwillige Aufgaben. Das hierzu bei den kreisangehörigen Gemeinden Ausgeführte gilt für die Landkreise in gleicher Weise, wobei erwähnenswerte Besonderheiten mit Hinblick auf den Haushaltsausgleich der Landkreise nicht vorhanden sind.

---

<sup>335</sup> *Rakers, J.*, Kommunale Verschuldung, S. 31.

<sup>336</sup> Siehe dazu unten: 4. Teil 2. Kap. C. Insolvenzrecht für Kommunen, S. 201.

<sup>337</sup> *Walter, J.*, Banken - Rating für Kommunen, der gemeindehaushalt 2004, S. 1; *Noll, S.*, Erstes deutsches Städte-Rating in Düsseldorf, der gemeindehaushalt 2006, S. 64.

<sup>338</sup> *Pfitzer, I.*, Änderungen durch Basel II bei der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune, der gemeindehaushalt 2003, S. 49.

<sup>339</sup> *Schwarting, G.*, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Genser (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, S. 131 (158).

<sup>340</sup> *Schwarting, G.*, Gedanken zur fiskalischen Disziplin (Fn. 339), S. 131 (156).

### III. Zwischenergebnis

Die Gemeinde besitzt haushaltsrechtliche Möglichkeiten, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Die Einnahmen sind insbesondere durch die Anpassung der Realsteuerhebesätze zu erhöhen. Aber auch Gebühren, Beiträge und kleine Kommunalsteuern müssen hinsichtlich ihrer Kostendeckungsgrade überprüft, gegebenenfalls angepasst und konsequent erhoben werden. Schwerpunkt autonomer kommunaler Haushaltssteuerung ist und bleibt dennoch der originäre Bereich kommunaler Ausgaben. Freiwillige Leistungen, die Tötigung von Investitionen, Kredit- und Kassenkreditaufnahmen sind aufgrund ihrer finanziellen und nachhaltigen Belastungswirkung hauptsächlich die internen Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite.

#### D. Strukturelle Ursachen

Neben den genannten in- und externen möglichen Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, lassen sich auch strukturell bedingte finden. Bei Gemeinden im ländlichen Raum, in denen, wenn überhaupt, oft nur ein oder zwei Gewerbebetriebe zu finden sind, wirkt sich die Schließung oder Sitzverlagerung eines Unternehmens hinsichtlich der Arbeitsplatz- und Gewerbesteuersituation gravierend negativ aus: weniger oder keine Unternehmen bedeuten wenige oder keine Arbeitsplätze. Weniger Arbeitsplätze führen gegebenenfalls zu einem Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und reduzierte Kaufkraft führt zu einem geringeren Anteil an der Umsatzsteuer<sup>341</sup>. Eine geringe Anzahl an Arbeitsplätzen hat auch auf die Bevölkerungsstruktur und die Höhe der zu gewährenden Sozialleistungen Auswirkungen<sup>342</sup>. Hat eine Kommune in der Konsequenz viele Arbeitslosengeld II – Bezieher, sind die diesbezüglich anfallenden Kosten entsprechend hoch. Wandert die Bevölkerung in größerem Maße in die Ballungszentren ab, um dort überhaupt eine Chance zu haben, einen Arbeitsplatz zu finden, bluten ländliche Regionen, verstärkt auch in Ostdeutschland, nach und nach aus. Trotzdem bleiben für die Kommunen Infrastrukturkosten in beträchtli-

---

<sup>341</sup> Hoppe, W., Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, DVBl. 1992, S. 117 (118).

<sup>342</sup> Hoppe, W., Aufgabengerechte Finanzausstattung (Fn. 341), DVBl. 1992, S. 117 (118).

cher Höhe bestehen, da ein gewisser Standard an gemeindlichen Einrichtungen aufrechterhalten werden muss. Die Einflussmöglichkeiten der einzelnen, betroffenen Gemeinden sind vorhanden, aber in geringem Umfang. Größere Städte haben hingegen oft das Problem, dass sie für ihr Umland ein hohes Maß an Infrastruktur in den Bereichen Kultur, Bildung und Freizeit vorhalten<sup>343</sup>. Vergegenwärtigt man sich den Grad der Kostendeckung in diesen Bereichen, sind auch „gemeindeexterne“ Besucher keine Garanten für eine Kostendeckung. Auf der einen Seite wird der Standortfaktor einer größeren Stadt immer durch Besonderheiten geprägt, etwa ein eigenes Theater oder andere kulturelle Einrichtungen. Diese sind wichtig für die Attraktivität der Stadt, die Ansiedlung neuer Wirtschaftsbetriebe und auch die Gewinnung neuer Einwohner, die wiederum für höhere Steuereinnahmen sorgen. Auf der anderen Seite kostet diese Infrastruktur auch sehr viel Geld.

## **E. Zwischenergebnis**

Aus der vorgenannten Darstellung der Ursachenkomplexe wird für die unterste kommunale Ebene, die kreisangehörigen Gemeinden, deutlich, dass ihre Haushalte trotz der verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG in überwiegendem Maße von bundes- und landesgesetzgeberischen Vorgaben bestimmt sind. Betrachtet man zusammenfassend die Einnahmestruktur der kreisangehörigen Gemeinden, wird deutlich, dass diese ihre Einnahmen nur zu einem geringen Teil selbst gestalten können (besondere Entgelte, örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, Kredite, Hebesatzrechte bei Gewerbe- und Grundsteuer), bei den maßgeblichen quantitativen Einnahmepositionen der Gewerbesteuer und dem Anteil an der Einkommensteuer der Entwicklung dieser Bundessteuern machtlos gegenüber stehen. Die Gemeinden können über die ihnen eingeräumten Möglichkeiten der kostendeckenden Gebühren- und Beitragskalkulation, der Anpassung der Hebesätze und der Einführung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern Einnahmen gerieren. Brechen jedoch die wesentlichen Einnahmesäulen der Gewerbesteuer oder des Anteils an der Einkommensteuer weg, können die kleinen Stell-schrauben, die die Gemeinde anziehen kann, ein Haushaltsdefizit im Bereich der

---

<sup>343</sup> *Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 05/2007, S. 41.*

größten Einnahmen nicht kompensieren. Führt man sich zudem die Ausgabestruktur der kreisangehörigen Gemeinden zusammenfassend vor Augen, gehen von den Einnahmen über die Kreisumlage ca. 50 % an die Landkreise v.a. für die Bestreitung der immer höher steigenden Sozialausgaben. Ferner sind durch die seitens des Staates zugewiesenen Aufgaben wesentliche, weitere Ausgabepositionen fixiert, für die zwar Erstattungsleistungen erfolgen, die allerdings nicht kostendeckend sind. Die Kommunen insgesamt benötigen zudem für den Betrieb und die Aufrechterhaltung des „Unternehmens Gemeinde“ Infrastruktur in Form von Personal und laufendem Sachunterhalt. Mit dem dann noch verbleibenden Anteil kommunaler Einnahmen – wenn überhaupt vorhanden – kann die kreisangehörige Gemeinde sich den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben widmen.

Die Landkreise hingegen sind aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur mangels eigener Steuereinnahmen einerseits auf staatlichen Zuweisungen und andererseits auf die sie durch die Kreisumlage finanzierenden Gemeinden angewiesen und damit von deren jeweiliger konkreter Haushaltssituation abhängig. Ist einer der oder beide Hauptfinanziers jedoch selbst notleidend, hat das für den Landkreis aufgrund seiner „Sandwich“-Position erhebliche Auswirkungen, da er selbst keine anderen Einnahmequellen öffnen und damit sein Finanzierungsdefizit selbst nicht lösen kann. Neben der Einnahmesituation ist auch die Ausgabesituation von Fremdbestimmung gekennzeichnet. Für das Ansteigen der wesentlichen Ausgaben der Landkreise – insbesondere im Sozialbereich – und damit für die in der Konsequenz einhergehende, notwendige Anhebung der Kreisumlagesätze, sind diese nicht verantwortlich, sondern der Bundesgesetzgeber. Vergegenwärtigt man sich abschließend die eingangs erwähnten statistischen Zahlen des Jahres 2006 für den Haushaltsausgleich der Landkreise<sup>344</sup> zeigt sich daran deutlich die strukturelle Problematik der kommunalen Haushalte und der nicht mehr kompensierbaren Finanzierungsdefizite insgesamt sehr deutlich. Wenn die Landkreise, die über zwei an sich starke Finanziers mit den Gemeinden und dem Bundesland verfügen, schon in diesem Ausmaß nicht mehr in der Lage sind, ausgeglichene Haushalte aufzustellen, lässt dies Rückschlüsse auf die kommunale Haus-

---

<sup>344</sup> Siehe oben: S. 1.

haltungssituation vieler kreisangehöriger, aber auch kreisfreier Gemeinden bundesweit zu.

## **F. Konkrete Ursachenschwerpunkte in den Beispielskommunen Würzburg und Hof**

Nachdem der Fächer theoretisch denkbarer Ursachen einer dauerhaft vorläufigen Haushaltsführung aufgezeigt wurde, werden nun anhand der kreisfreien Städte Würzburg und Hof die konkreten Ursachenschwerpunkte herausgearbeitet. Diese Städte waren die ersten Kommunen im Freistaat Bayern, bei denen sich das Problem der mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung stellte.

### **I. Würzburg**

Die Stadt Würzburg ist eine kreisfreie Stadt mit 133.539 Einwohnern<sup>345</sup> und gehört zum Regierungsbezirk Unterfranken. Als kreisfreier Stadt sind ihr neben den Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde, auch die Aufgaben der Landkreise als kommunale wie auch als untere staatliche Verwaltungsbehörde übertragen<sup>346</sup>. In den Haushaltsjahren 2003 und 2004 konnte die Stadt Würzburg jeweils keinen genehmigungsfähigen, weil unausgeglichenen Haushalt vorlegen. Sie befand sich über zwei Jahre in einer „vorläufigen Haushaltsführung“ nach Art. 69 BayGO. Die Entwicklung hin zu dieser vorläufigen Haushaltsführung soll im Folgenden anhand der Einnahme- und Ausgabestruktur der Stadt Würzburg dargestellt werden.

---

<sup>345</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Statistikdaten, Einwohnerzahlen Bayerns zum Stichtag 31.12.2004.

## 1. Einnahmestruktur und Entwicklung der wesentlichen Einnahmepositionen der Jahre 2001 bis 2005

### a) Steuern und steuerähnliche Einnahmen

Betrachtet man die Einnahmestruktur der Stadt Würzburg anhand des wieder genehmigten Haushaltes 2005, der in den wesentlichen Positionen identisch mit dem der Haushaltsjahre 2003 und 2004 ist, ergibt sich folgendes Bild: Das Gesamthaushaltsvolumen des Verwaltungshaushaltes betrug im Jahre 2005 insgesamt 272.127.750 €<sup>347</sup>. Davon wurden 153.087.300 € (48%) aus Steuern- und steuerähnlichen Einnahmen bestritten<sup>348</sup>. Die Gewerbesteuereinnahmen beliefen sich mit einem Hebesatz von 420 % auf 46,8 Mio. €, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf 36,5 Mio. €, die Grundsteuern A und B auf ca. 20,2 Mio. € und der Anteil an der Umsatzsteuer auf 7,2 Mio. €<sup>349</sup>. Im Einzelnen:

#### (1) Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer entwickelte sich seit dem Haushaltsjahr 2000 un stet und rückläufig. Betrug die Gewerbesteuer nach dem Rechnungsergebnis 2000 ca. 34 Mio. €, stieg sie in 2001 auf 52,865 Mio. € an, brach dann 2002 auf 38,684 Mio. € ein und blieb 2003 bei 38,925 Mio. € in etwa konstant<sup>350</sup>. Infolgedessen wurde auch der Haushaltsansatz für das Jahr 2004 mit 39 Mio. € angesetzt<sup>351</sup>, der aufgrund der positiven Entwicklung der Gewerbesteuer im Jahresrechnungsergebnis 2004 mit 49,871 Mio. €<sup>352</sup> jedoch deutlich übertroffen werden konnte.

---

<sup>346</sup> Röhl, H.C., Kommunalrecht (Fn. 23), Rdnr. 53.

<sup>347</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2005, Vorbericht, S. VIII.

<sup>348</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2006 - B. Vermögenshaushalt, Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen, der allgemeinen Finanzaufweisungen und der Umlagen, S. 964.

<sup>349</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2005 - A. Verwaltungshaushalt Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 680.

<sup>350</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplanentwurf 2003 - A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 764.

<sup>351</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplanentwurf 2003 - A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 764.

<sup>352</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2006, A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 - Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 638.

## **(2) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

Die nach der Gewerbesteuer wichtigste Einnahmequelle in der Stadt Würzburg ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Dieser entwickelte sich von 42,726 Mio. € im Jahre 2001 auf 38,76 Mio. € im Jahre 2003 und auf 36,74 Mio. € im Jahre 2004, somit insgesamt konstant rückläufig<sup>353</sup>.

## **(3) Grundsteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Die Einnahmen aus der Grundsteuer B blieben hingegen konstant. Im Jahre 2001 lag ihr Aufkommen bei 16,83 Mio. €, im Jahre 2003 bei 17,06 Mio. € und im Jahre 2004 bei 17,312 Mio. €<sup>354</sup>. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer blieb über den gesamten Zeitraum ebenfalls auf einem konstanten Niveau: so lagen die Jahresrechnungsergebnisse 2003 und 2004 bei jeweils ca. 7 Mio. €<sup>355</sup>.

## **b) Zuweisungen**

In den Jahren 2003 und 2004 erhielt die Stadt Würzburg Schlüsselzuweisungen in Höhe von 22,69 Mio. € und 28,544 Mio. €, des Weiteren jeweils eine Bedarfszuweisung in Höhe von 1,5 Mio. €. In den Jahren 2004 und 2005 bekam die Stadt Würzburg allgemeine Zuweisungen in Höhe von jeweils ca. 42 Mio. €, die abzüglich der genannten Schlüssel- und Bedarfszuweisungen aus allgemeinen Zuweisungen wie z.B. pauschale Finanzzuweisungen des Freistaates Bayern für die Erledigung von Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis bestanden<sup>356</sup>.

---

<sup>353</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplanentwurf 2003, A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 764; dies., Haushaltsplan 2005 Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9- Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 680; Haushaltsplan 2006 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 638.

<sup>354</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplanentwurf 2003, A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 764; dies., Haushaltsplan 2005 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9- Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 680; Haushaltsplan 2006 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 638.

<sup>355</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 680; Haushaltsplan 2006 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 638.

<sup>356</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005 A. Verwaltungshaushalt, Einzelplan 9 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9000, S. 680; *Stadt Würzburg* Haushaltsplan 2005 B. Vermögenshaushalt, Finanzplan, S. 931.

### c) Kredite

Kredite konnten in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 während der Geltung des Art. 69 BayGO nicht aufgenommen werden. Infolgedessen wurden verstärkt Kassenkredite zur Bestreitung der laufenden Ausgaben eingesetzt. Aufgrund des Fehlbetrages des Verwaltungshaushaltes im Jahre 2003 von ca. 21 Mio. € (s.u.), musste dieser im Jahre 2005 nach § 23 Kommunale Haushaltsverordnung (KommHV) veranschlagt und damit abgedeckt werden. Dazu wurde im Jahre 2005 im Vermögenshaushalt, der ein Gesamtvolumen von 46,52 Mio. € hatte, ein Kredit in Höhe von 26,806 Mio. € aufgenommen, der in Höhe des Fehlbetrages des Jahres 2003 zu dessen Deckung eingesetzt wurde<sup>357</sup>. Auf diese Tatsache wird insbesondere im dritten Teil und vierten Teil noch detailliert eingegangen werden<sup>358</sup>.

### d) Gebühren, Beiträge, Mieten, Pachten

Der Vollständigkeit halber soll noch kurz ein Blick auf die sonstigen Einnahmen geworfen werden. Neben den Zuweisungen als Form der sonstigen Einnahmen, auf die bereits gesondert eingegangen wurde, sind die von der Stadt Würzburg selbst steuerbaren Einnahmequellen durch Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten im Verhältnis zum Gesamteinnahmenvolumen mit einer Summe von 23,7 Mio. € oder 7% der Gesamteinnahmen als gering einzustufen<sup>359</sup>.

## 2. Ausgabestruktur und Entwicklung der wesentlichen Ausgabepositionen

Die größten Ausgabefaktoren des Würzburger Haushaltes sind die Personalausgaben mit 99,518 Mio. € oder 31 % des Gesamthaushaltsvolumens und der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand mit 77,151 Mio. € (24 %) <sup>360</sup>. Des Weiteren sind Sozi-

---

<sup>357</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, B. Vermögenshaushalt, Einzelplan 9 Allgemeine Finanzwirtschaft, Unterabschnitt 9121, S. 925.

<sup>358</sup> Siehe dazu 3. Teil 2. Kap. B. "Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung und damit der Anwendung des Art. 69 BayGO in den Beispielskommunen Würzburg und Hof", S. 130 und 4. Teil A. II. 1. a) „Flucht in die Kassenkredite“, S. 143.

<sup>359</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, S. L..

<sup>360</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, S. LI.

alausgaben in Höhe von 50,44 Mio. € (16%) und der Schuldendienst in Höhe von 15,23 Mio. € (5 %) zu leisten<sup>361</sup>. Die restlichen Ausgaben entfallen zu 17 % auf sonstige Finanzausgaben, zu 5 % auf Baumaßnahmen, zu je 1 % auf den Vermögenserwerb und auf die Gewährung von Investitionskostenzuschüssen und Darlehen<sup>362</sup>.

### 3. Freiwillige Leistungen

Das Finanzreferat der Stadt Würzburg stellte für das Haushaltsjahr 2003 aufgrund der negativen Haushaltsentwicklung eine Liste der durch den Stadtrat beeinflussbaren bzw. nicht beeinflussbaren Ausgaben auf. Für die Einzelpläne 0 bis 9, d.h. den gesamten Haushalt, ergab sich bezüglich der beeinflussbaren Ausgaben bzw. Einnahmen für 2003 ein theoretisches Einsparvolumen von insgesamt 3,4 Mio. €<sup>363</sup>. Nicht Bestandteil dieser Liste ist aber zum Beispiel der Zuschuss an den städtischen Eigenbetrieb Mainfranken Theater. Die Aufrechterhaltung dieses Drei-Sparten-Hauses ist aufgrund eines großen Personalkörpers (Opernsänger, Orchester, Theater, Bühnenpersonal etc<sup>364</sup>), der zu erhaltenden Infrastruktur und des defizitären Betriebs kostenintensiv<sup>365</sup>. Für die Stadt Würzburg bedeutet die Aufrechterhaltung des Mainfranken Theaters ein jährliches Zuschussvolumen von ca. 5 Mio. €<sup>366</sup>. Auch dieser Zuschuss ist eine freiwillige Auf- und Ausgabe, der zu den theoretisch einsparfähigen freiwilligen Leistungen der Stadt zählt. Nachdem das geltende kommunale Haushaltsrecht nicht bei den einzelnen Haushaltsstellen differenziert, ob es sich um eine freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handelt, ist auch die erarbeitete Liste nur eine Einschätzung der Stadtverwaltung, die nur über einen begrenzten Aussagewert verfügt. Ein wirkliches Bild der einsparfähigen Ausgaben würde nur zu gewinnen sein, wenn man eine Klassifizierung der Ausgabearten im angedeuteten Sinne vornehmen würde. Es zeigt sich jedoch an dieser Liste und dem Vorhandensein und Aufrechter-

---

<sup>361</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, S. LI.

<sup>362</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, S. LI.

<sup>363</sup> *Stadt Würzburg*, Haushalt 2003 Verwaltungshaushalt – Übersicht über die theoretisch beeinflussbaren Ausgaben und Einnahmen, S. 66.

<sup>364</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 2, S. 1025 ff.

<sup>365</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd. 1, S. XLV.

<sup>366</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 2, Erfolgsplan laufender Theaterbetrieb, S. 1018.

halten des Mainfranken Theaters, dass auch der Bereich der freiwilligen Ausgaben Einsparungen unterzogen werden könnte.

#### 4. Strukturelle Ursachen

Bei der Stadt Würzburg ist zu erwähnen, dass sie als kreisfreie Stadt mit Zentralortsfunktion über zahlreiche kulturelle Einrichtungen (z.B. Mainfranken-Theater s.o.) verfügt, die sie auch für das ländliche Umland infrastrukturell aufrechterhält. Zudem befinden sich eine Vielzahl von Schulen in der Sach- und Personalaufwandsträgerschaft der Stadt, so dass auch hier enorm hohe Personal- und Unterhaltskosten in einer den Haushalt enorm belastenden Höhe anfallen<sup>367</sup>.

#### 5. Zusammenfassung

Aufgrund der dargestellten Entwicklung insbesondere dem Rückgang der wesentlichen Einnahmequellen Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, beginnend im Haushaltsjahr 2002, bei gleichbleibend hohen Ausgabekosten, ergab sich für das Haushaltsjahr 2003 das Bild, dass bereits bei der Haushaltsplanaufstellung erkennbar war, dass ein Haushaltsausgleich nicht mehr zu bewerkstelligen sein würde. Der Verwaltungshaushalt 2003 schloss mit Einnahmen in Höhe von 241,084 Mio. € und Ausgaben in Höhe von 262,582 Mio. € ab und damit mit einem Fehlbetrag und Verwaltungshaushaltsdefizit in Höhe von 21,498 Mio. €. Um den rechnerischen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes herzustellen, wurde eine kreditfinanzierte Zuführung vom Vermögenshaushalt in Höhe von 21,498 Mio. € veranschlagt und die Haushaltssatzung am 20.03.2003 vom Stadtrat der Stadt Würzburg beschlossen. Die rechtsaufsichtliche Genehmigung des vorgelegten Haushaltes wurde mit Schreiben der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde nach Art. 110 BayGO, der Regierung von Unterfranken, vom 25. Juni 2003 versagt und die Haushaltssatzung für nichtig erklärt<sup>368</sup>. Für das Haushaltsjahr 2004 ergab sich ebenfalls ein Verwaltungshaushaltsdefizit: Die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes konnten mit 256,156 Mio. € ver-

---

<sup>367</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, S. 11 Ausgaben für den Bereich Schulen, Einzelplan 2, 62,871 Mio. €.

<sup>368</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Vorbericht, S. V.

anschlagt werden, die Ausgaben hingegen mit 266,232 Mio. € und damit einem erneuten Fehlbetrag von 10,076 Mio. €. Auch im Haushaltsjahr 2004 lag damit ein nicht genehmigungsfähiger Haushalt vor, der auch nach dem gesamten Haushaltsjahr 2003 die Anwendung des Art. 69 BayGO im Jahre 2004 weiterhin notwendig machte<sup>369</sup>. Auf die rechtlichen Probleme aus der Anwendung des Art. 69 BayGO in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 wird im dritten Teil dieser Arbeit eingegangen werden<sup>370</sup>.

## II. Hof

Die Stadt Hof ist ebenso wie Würzburg eine kreisfreie Stadt, allerdings mit 49.685 Einwohnern<sup>371</sup> deutlich kleiner als Würzburg und gehört zum Regierungsbezirk Oberfranken. Aufgrund der wesentlichen Einnahme- und Ausgabearten sowie ihrer Entwicklung, sollen auch für die Stadt Hof die wesentlichen Ursachen für die Entstehung der mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung aufgezeigt werden.

### 1. Einnahmestruktur und Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten

Die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes des Haushaltsjahres 2003 betragen in der Stadt Hof insgesamt 119,7 Mio. €<sup>372</sup> und im Jahre 2004 115,7 Mio. €<sup>373</sup>. Die Einnahmen des Vermögenshaushaltes beliefen sich insgesamt im Jahr 2003 auf 24,4 Mio. €<sup>374</sup> sowie auf 28,1 Mio. € im Jahr 2004<sup>375</sup>.

#### a) Steuern und steuerähnliche Einnahmen

##### (1) Gewerbe- und Grundsteuern

Die Gewerbesteuererinnahmen wurden im Planansatz für das Haushaltsjahr 2003 auf 11 Mio. € (9,2 % Anteil an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes) ange-

---

<sup>369</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Vorbericht, S. VII.

<sup>370</sup> Siehe unten 3. Teil 2. Kapitel: Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO und dessen Anwendungsprobleme in der Praxis, S. 106f.

<sup>371</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005, Vorbericht, A 1.

<sup>372</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 43.

<sup>373</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A 38.

<sup>374</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 45.

<sup>375</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A 41.

setzt<sup>376</sup>. Das Rechnungsergebnis 2003 belegte jedoch, dass tatsächlich nur 6, 74 Mio. € eingenommen werden konnten<sup>377</sup>. Für das Haushaltsjahr 2004 wurde deshalb der Gewerbesteueransatz vorsichtig auf 7,5 Mio. € geschätzt (6,5 % an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes 2004)<sup>378</sup>. Im Jahre 2004 entwickelte sich die Gewerbesteuersituation aber wieder deutlich besser, so dass im Rechnungsergebnis 2004 13,31 Mio. € ausgewiesen werden konnten<sup>379</sup>.

Die Grundsteuern A und B hielten sich mit einem Gesamtvolumen von zusammen ca. 7,2 Mio. € in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 konstant, da auch die Hebesätze nicht angehoben wurden<sup>380</sup>.

## **(2) Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer**

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer belief sich im Haushaltsjahr 2003 auf 13,1 Mio. € bzw. 10,9 % der Gesamteinnahmen<sup>381</sup>. Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2002 war ein Rückgang von ca. 2,5 Mio. € zu verkräften<sup>382</sup>. Im Jahr 2004 belief sich der Einkommensteueranteil auf 12,7 Mio. € oder 11 % der Gesamteinnahmen<sup>383</sup>. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer betrug in den Jahren 2003 und 2004 jeweils ca. 2 Mio. € oder 1,8 % der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes<sup>384</sup>.

### **b) Zuweisungen**

Die Stadt Hof erhielt im Jahre 2003 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 11,35 Mio. € und damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 2002 rund 1 Mio. € weniger. Diese Reduzierung basierte auf der Absenkung des einheitlichen Grundbetrages für die Schlüs-

---

<sup>376</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 43.

<sup>377</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2003 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 27.

<sup>378</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A 38.

<sup>379</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 26.

<sup>380</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2003 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 81.

<sup>381</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 43.

<sup>382</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 19.

<sup>383</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A 38.

<sup>384</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A 38.

selzuweisungen<sup>385</sup>. Im Haushaltsjahr 2004 erhielt sie diese in Höhe von 16,073 Mio. €<sup>386</sup>. Die Höhe der gewährten Bedarfszuweisungen im Jahr 2003 lag insgesamt bei 2,47 Mio. €<sup>387</sup>. Ein diesbezüglicher Antrag für das Jahr 2004 wurde abgelehnt, da der Haushalt 2004 aufgrund wieder steigender Gewerbesteuerereinnahmen entgegen den Erwartungen bei seiner Aufstellung wieder ausgeglichen werden konnte. Folge daraus war, dass die zunächst als Überbrückungsbeihilfe für das Haushaltsjahr 2004 gezahlten 30.000 € seitens des Freistaats Bayern wieder zurückgefordert wurden<sup>388</sup>.

### **c) Kredite**

Die wesentlichste Einnahmequelle der Vermögenshaushalte der Stadt Hof – auch in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 – waren bereits aufgenommene Kredite. Im Jahr 2003 waren 19,6 Mio. € von 24,4 Mio. € Gesamteinnahmen und damit 80,3 % der Einnahmen des Vermögenshaushaltes Kredite, im Jahr 2004 waren es 20,8 Mio. € von 28,1 Mio. € Gesamteinnahmen und damit 74 %<sup>389</sup>. Neue Kreditaufnahmen waren während der Geltung des Art. 69 BayGO nicht möglich.

### **d) Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten**

Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten machten im Jahre 2004 einen Anteil von zusammen 18 Mio. € bzw. 16 % der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes aus<sup>390</sup>.

---

<sup>385</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Vorbericht, A 19.

<sup>386</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 16.

<sup>387</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 27.

<sup>388</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2005 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 98.

<sup>389</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Vorbericht, A. 40.

<sup>390</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, A. 38.

## **e) Zwischenergebnis**

Auch am Beispiel der kreisfreien Stadt Hof lassen sich die bereits theoretisch dargestellten Ursachen in ihren Schwerpunkten in der Praxis nachweisen: maßgebend für das Defizit des Verwaltungshaushaltes sowohl in den Jahren 2003 als auch 2004 waren zum einen der Rückgang der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Die weiteren Einnahmequellen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und die Grundsteuern waren durchweg konstante Einnahmen, die aber anteilmäßig gering sind und die Defizite bei den zwei größten Einnahmequellen nicht wettmachen konnten. Neben den steuerlichen Einnahmequellen machten die staatlichen Zuweisungen einen erheblichen Anteil der Einnahmen aus. Zu den Schlüsselzuweisungen kamen für das Jahr 2003 auch Bedarfszuweisungen in nicht unbeträchtlicher Höhe hinzu, die dennoch einen Haushaltsausgleich nicht mehr möglich machen konnten. Die originären Einnahmebeschaffungsquellen der Stadt Hof waren vor allem Krediteinnahmen in Höhe von 19,6 Mio. bzw. ca. 80% des Vermögenshaushaltes im Jahr 2003 und 20,8 Mio. € bzw. ca. 75 % im Haushaltsjahr 2004. Diese Krediteinnahmen mussten im Haushaltsjahr 2003 in Höhe von 12 Mio. € für die Zuführung zum Verwaltungshaushalt verwendet werden, da sich hier ein entsprechendes Haushaltsdefizit auftat, das anders nicht gedeckt werden konnte. Neben den Krediten stellen die weiteren originären Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen, Mieten und Pachten mit einem Anteil von zusammen ca. 18 Mio. € in jedem Haushaltsjahr einen ebenfalls bedeutsamen Baustein der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes dar. Erkennbar wird zudem, dass die nach der gesetzlich vorgeschriebenen Reihenfolge des Art. 62 BayGO de iure subsidiären Finanzierungsmittel Kredite de facto nicht nur ergänzende, sondern zentrale Bausteine der Finanzierung des städtischen Haushalts sind.

## **2. Ausgabestruktur und Entwicklung der Ausgaben**

Die Ausgabestruktur wird bestimmt von den Personal-, Verwaltungs- und Betriebsausgaben sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Im einzelnen: im Haushaltsjahr 2003 betragen die Personalausgaben 30,4 Mio. € oder 25,4 % der Gesamtausgaben

des Verwaltungshaushaltes<sup>391</sup>. Mit 39,4 Mio. € bzw. 32,9 % schlagen die Ausgaben für Verwaltung und Betriebsausgaben zu Buche, weitere 29,5 Mio. € bzw. 24,6% entfallen auf Zuweisungen und Zuschüsse, davon Leistungen der Sozialhilfe allein in Höhe von 12 Mio. €<sup>392</sup>. An Umlagen sind zum einen die Bezirksumlage in Höhe von 8,4 Mio. € bzw. 7 %, sowie die Gewerbesteuerumlage in Höhe von 3,3 Mio. € bzw. 2,8 % zu nennen<sup>393</sup>.

### 3. Kassenkredite

Die Kassenkreditverschuldung der Stadt Hof stieg im Zeitraum vom 31.12.2001 bis zum 31.12.2004 von 6,397 Mio. € auf 23,249 Mio. €<sup>394</sup>. Die langfristige Verschuldung blieb mit 109,528 Mio. € am 31.12.2001 im Vergleich zum 31.12.2003 mit einem Schuldenstand von 108,953 Mio. € im Wesentlichen mit leicht rückläufiger Tendenz konstant<sup>395</sup>. Auf die Problematik insbesondere der enormen Kassenkreditverschuldung und der daraus entstehenden haushaltsrechtlichen Problematiken wird im dritten Teil der Arbeit noch im Detail einzugehen sein<sup>396</sup>.

### 4. Freiwillige Leistungen

In der Stadt Hof ist ein reichhaltiges kulturelles und sportliches Angebot vorhanden, das weit über das Normalmaß einer Stadt dieser Größenordnung hinausgeht. So existiert in Hof nicht nur ein Theater, sondern es gibt mit den Hofer Symphonikern auch ein prestigeträchtiges Orchester, das neben den positiven Effekten finanziell natürlich eine erhebliche Belastung darstellt. Darüber hinaus sind als weitere freiwillige Leistungen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Zuschüsse an Vereine zu nennen.

---

<sup>391</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A 44.

<sup>392</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A 4.

<sup>393</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A. 44.

<sup>394</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A. 44.

<sup>395</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 9.

<sup>396</sup> Siehe dazu unten S. 120 zu Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO.

## 5. Strukturelle Ursachen

Zu den in- wie externen Ursachen kommen auch im Fall der Stadt Hof wesentliche strukturelle Probleme der gesamten Region hinzu. Gelegen in Ostoberfranken, nahe der tschechischen Republik, unmittelbar benachbart zu Thüringen und Sachsen haben sich wirtschaftlich nach der Wiedervereinigung nur sehr kurzzeitig positive Effekte gezeigt. Auf die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig negativ wirkte sich der Konkurrenzdruck zu den benachbarten Bundesländern Thüringen und Sachsen aus, die durch niedrigere Lohnkosten und höhere Förderungen ein Abwandern der Betriebe aus der Region Hof verursachten<sup>397</sup>. Dazu kommen in der Stadt Hof und der Region eine hohe Arbeitslosigkeit, ein unterdurchschnittliches Lohnniveau und eine ungünstige Branchenstruktur. Daraus folgt ein verstärktes Abwandern junger Menschen und Familien, die qualifizierte Arbeitsplätze zunehmend nur noch an anderen Orten finden können<sup>398</sup>.

## 6. Zusammenfassung

Wesentliche Faktoren der nachhaltigen Haushaltsschwäche der Stadt Hof sind geringe und geringer werdenden Steuereinnahmen, wachsende Ausgaben und strukturelle Probleme der gesamten Region. Insbesondere der Einbruch der Gewerbesteuer beginnend im Jahre 2002 war nicht mehr kompensierbar. Bereits für dieses Haushaltsjahr ergab sich aufgrund dieser Entwicklung ein Sollfehlbetrag in Höhe von 4, 372 Mio. €<sup>399</sup>. Hinzu kamen Kostensteigerungen insbesondere im Sozialbereich. Die Entwicklung des Zuschussbedarfs zum Einzelplan 4 Soziale Sicherung, der die Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe abbildet, ist signifikant für das Ausgabeproblem vieler Städte: betrug der Zuschussbedarf im Jahre 1988 für diesen Bereich noch 5,150 Mio. € entwickelte er sich stets nach oben und erreichte im Jahr 2003 eine Höhe von

---

<sup>397</sup> *Stadt Hof – Zukunft der Stadt Hof? – Chancen und Risiken der Stadtentwicklung – in: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A. 30.*

<sup>398</sup> *Stadt Hof – Zukunft der Stadt Hof? – Chancen und Risiken der Stadtentwicklung – in: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, A. 31.*

<sup>399</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 23.

13,118 Mio. €<sup>400</sup>. Aufgrund der Einnahme- und Ausgabeentwicklung ergab sich letztlich für das Jahr 2003 ein Sollfehlbetrag von 12,849 Mio. €, der nur durch eine kreditfinanzierte Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt ausgeglichen werden konnte. Damit konnte der Haushalt 2003 nicht rechtmäßig ausgeglichen werden. Im Jahre 2004 kam erschwerend hinzu, dass gemäß § 23 KommHV der Fehlbetrag aus dem Jahre 2002 zu veranschlagen und abzudecken war. Auch im Jahre 2004 konnte ein Haushaltsausgleich nicht mehr erreicht werden und Art. 69 BayGO diente weiterhin als einzige rechtliche Handlungsgrundlage. Für das Haushaltsjahr 2005 ergab sich in der Folge des hohen Defizits aus dem Haushaltsjahr 2003 (12,849 Mio. €) wiederum die Ausgleichspflicht nach § 23 KommHV. Auf die Lösung dieser Problematik wird im dritten Teil der Arbeit im Detail einzugehen sein<sup>401</sup>.

An der Einnamemstruktur der Stadt Hof wird im Gegensatz zur Würzburg deutlich, dass der Haushalt von den Einnahmearten her gleichgewichtiger zwischen Steuereinnahmen, Zuweisungen und besonderen Entgelten strukturiert ist. Erkennbar wird auch an der Höhe der Steuereinnahmen das strukturelle Problem der Stadt Hof: dieses besteht in der Nichtauskömmlichkeit der Einnahmen für die anstehenden Ausgaben und damit in einer chronischen Unterfinanzierung. So ist es wenig überraschend, dass die Entwicklung, die 2003 und 2004 in der haushaltslosen Zeit zunächst gipfelte, bereits 1995 mit einem ausgewiesenen Fehlbetrag von 3,32 Mio. € begann. Diese Entwicklung wurde fortgesetzt: 1996 mit einem Fehlbetrag von 1,37 Mio. €, 2000 mit einem Fehlbetrag von 1,043 Mio. €, 2002 mit einem Fehlbetrag von 4,372 Mio. €, 2003 in Höhe von 12,849 Mio. € und 2004 mit 2,756 Mio. €<sup>402</sup>.

Nach auflagengenehmigten Haushalten für die Haushaltsjahre 2005 und 2006, auf deren Inhalt im dritten Teil noch im Detail einzugehen sein wird, hat sich die Situation in der Stadt Hof aktuell im Haushaltsjahr 2007 wieder derart verschlechtert, dass kein genehmigungsfähiger Haushalt aufgestellt werden konnte und sich damit die Stadt Hof auch im Haushaltsjahr 2007 wieder in der vorläufigen Haushaltsführung nach Art.

---

<sup>400</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 51.

<sup>401</sup> Siehe dazu unten: 3. Teil 2. Kap. B. Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung und damit der Anwendung des Art. 69 BayGO in den Beispielskommunen Würzburg und Hof, S.130 f.

<sup>402</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 23.

69 BayGO befindet mit einer Prognose für die Finanzplanungsjahre, die eine Verbesserung der finanziellen Lage und damit ein endgültiges Entkommen aus der vorläufigen Haushaltsführung nicht erwarten lässt.

## G. Haushaltspolitik

Seit Anfang der 90er Jahre des 20. Jh. ist die defizitäre Haushaltslage vieler Kommunen das kommunalpolitisch dominierende Thema<sup>403</sup>. In einem abschließenden Schritt zur Darstellung der Ursachen darf deshalb auch nicht unerwähnt bleiben, dass der kommunale Haushalt nicht nur von den gesetzlich vorbestimmten Rahmenbedingungen und der Struktur der Einnahmen und Ausgaben bestimmt wird, sondern dass dieser auch ganz wesentlich Ausdruck des politischen Willens des kommunalen Entscheidungsgremiums ist. Genauer gesagt wird der Haushaltsplan zum Mittel, mit dem politische Entscheidungen der willensbildenden Organe in bestimmte Programme übertragen werden und ziffernmäßig ihren exakten Ausdruck darin finden<sup>404</sup>. Hier entsteht zwangsläufig ein Widerspruch zwischen wirtschaftlich Sinnvollem und politisch Gewolltem, das nicht immer im Einklang stehen kann<sup>405</sup>. Zudem ist zu berücksichtigen, dass kommunale Mandatsträger wiedergewählt werden möchten. Als politisches Instrument kann der Haushalt so eingesetzt werden, um Wähler zu gewinnen, indem sehr moderate Gebühren erhoben werden oder der Eigenanteil der Gemeinde bei Investitionen auf 100 % festgesetzt wird, um den Geldbeutel ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schonen. Diese Darstellung mag überzogen und so in der Praxis nicht vorhanden sein, allerdings ist der Kern getroffen: mit dem Streichen von gemeindlichen Leistungen und der höheren finanziellen Heranziehung der Bürgerinnen und Bürger lässt sich aller Erfahrung nach ein Wahlkampf kaum gewinnen. Die Wählerin bzw. der Wähler mag demjenigen wohl eher seine Stimme geben, der im Gegenteil eine Beibehaltung bzw. den Ausbau gemeindlicher Leistungen zum Wohl aller Bürgerinnen und Bürger propagiert. Einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, obwohl wünschenswert, können politische Entscheidungen nicht immer optimal entspre-

---

<sup>403</sup> *Bogumil, J./Holtkamp, L.*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, S. 131.

<sup>404</sup> *Bräse, U.*, Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein (Fn. 403), S. 11.

<sup>405</sup> *Kevenhörster, P.*, Wie nachhaltig ist die Kommunale Haushaltspolitik? in: Kevenhörster/Robert (Hrsg.), (Fn. 63), S. 19 (24).

chen. Auch diese Selbstverständlichkeit des kommunalpolitischen wie staatspolitischen Systems hat ihren Einfluss – zurückhaltend formuliert – in nicht unbeachtlichem Maß auf die kommunalen Haushalte.

## H. Fazit

Eine Kommune kann aus vielfältigen Ursachen (in-, externen oder strukturellen) in eine dauerhaft vorläufige Haushaltsführung geraten. Es ist wichtig, diese Ursachen zu kennen und zu wissen, welches Risikopotential sich hinter den einzelnen Positionen des Haushaltes verbirgt. Eine genaue Analyse der eigenen Stärken und Schwächen und eine stringente, konsequente Verfolgung der gesetzten Ziele und des obersten Ziels – der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung – , ist angesichts der hohen Defizite und der enormen Verschuldung, die exemplarisch an den Beispielskommunen Würzburg und Hof dargestellt wurden, notwendig, wenn auch zwangsläufig mit einschneidenden und damit schmerzhaften Veränderungen verbunden. Angesichts der knappen Kassen ist ein Handeln mehr als notwendig. Daneben eröffnet sich das spannende Feld zwischen Politik und Verwaltung, überspitzt ausgedrückt einerseits zwischen politisch Gewolltem und manchmal vielleicht auch Opportunem und andererseits dem Finanzier- und Machbaren. Eine Entscheidung, eine Schule oder eine Mehrfachturnhalle mit Baukosten in Millionenhöhe zu errichten, mag unter gegebenen Umständen und bei entsprechenden Schülerzahlen aktuell richtig sein. Auch die Ausweisung neuer Baugebiete und der Ankauf von Baugrundstücken durch die Gemeinde kann sinnvoll sein, um neue Einwohner in die Gemeinden zu ziehen. Sinken in den Beispielen aber mittelfristig absehbar die Schülerzahlen und / oder die Einwohnerzahlen und ist ein Abwanderungstrend erkennbar, der sich über kurz oder lang realisiert, dann sind die vorgenannten politisch opportunen Entscheidungen im Sinne des Wohles der Bürger unter Umständen dazu geeignet, auf Dauer die Gemeinde in ihrer finanziellen Existenz nachhaltig zu belasten. Wichtig ist bei allen Entscheidungen, dass sich die Kommune die finanziellen Auswirkungen einer intern beeinflussbaren oder bedingten Ausgabe auf Dauer vor Augen führt und das Risiko in den Abwägungsprozess einfließen lässt. Vor möglichen Fehlentscheidungen ist letztlich niemand gefeit.

Doch kann die Gemeinde noch gegensteuern, wenn wesentliche Einnahmen plötzlich und unerwartet weg brechen? Problematisch ist hieran, dass wesentliche Ausgaben

wie dargestellt Fixausgaben sind, die nicht sofort in der Größenordnung des Haushaltsdefizits reduziert werden können. Personalkosten z.B. lassen sich nur mittelfristig einsparen. Gefordert wird in dieser Situation des fehlenden Haushaltsausgleichs bei weiterlaufenden Kosten ohne entsprechende Einnahmen rechtlich eine „Vollbremsung aus voller Fahrt“. Wann aufgrund des geltenden Haushaltsrechts kein Haushaltsausgleich mehr vorliegt, welche rechtliche Rahmenbedingungen dann zu beachten sind und wie sich diese – rechtlich und tatsächlich – in der Praxis auswirken, wird nun im folgenden dritten Teil der Arbeit aufgezeigt werden.

### **3. Teil: Rechtlicher Rahmen mit Anwendungsproblemen – Die gesetzliche Regelung der vorläufigen Haushaltsführung für Kommunen am Beispiel des Art. 69 BayGO**

Die im zweiten Teil dargestellten möglichen tatsächlichen Ursachen einer dauerhaften „vorläufigen Haushaltsführung“ liegen zusammenfassend ausgedrückt in der Unberechen- und Unbeeinflussbarkeit wesentlicher Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte, aber auch ganz wesentlich im politischen Umgang der Gemeinde mit den einzelnen Positionen, insbesondere den von ihr beeinflussbaren, haushaltsrechtlich bedeutsamen.

Im dritten Teil ist nun die Frage zu stellen, wie die Situation mit den zur Verfügung stehenden Rechtsgrundlagen zu bewältigen ist.

Den Fall einer vorläufigen Haushaltsführung regelt Art. 69 BayGO. Dieser beschreibt mit seinem Wortlaut – *„Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde...“* – den Sonderfall in Abweichung zur regulären Haushaltsführung, dass zu Beginn des Haushaltsjahres noch keine Haushaltssatzung iSd Art. 63 Abs. 1 Satz 1 BayGO erlassen ist und damit eine gültige Rechtsgrundlage für das gemeindliche Wirtschaften fehlt<sup>406</sup>. Der Gesetzgeber hat mit der Normierung des Art. 69 BayGO erkennbar nur das Ziel verfolgt, der Gemeinde eine Übergangswirtschaft trotz fehlender Haushaltssatzung und damit gültiger Rechtsgrundlage zu ermöglichen, indem die Haushaltswirtschaft auf der Basis des Vorjahres weitergeführt werden kann und zum Teil bereits Vorgriffe auf die zukünftige, zu

---

<sup>406</sup> Brinkmeier, H.J., Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 2 Haushaltsrecht, S. 125.

zu erwartende Haushaltsatzung des laufenden Haushaltsjahres erlaubt werden<sup>407</sup>. Die Gründe, warum in diesem Fall der vorläufigen Haushaltsführung noch keine gültige Haushaltssatzung iSd Art. 63 Abs. 1 Satz 1 BayGO vorliegt, sind rechtlich kaum problematisch, da keine gravierenden Probleme dahinter stehen. Diese Ursachen liegen in der Regel in extern bestimmten Positionen des Haushaltes begründet, die als notwendige Daten in den Haushalt einfließen müssen, wie etwa Schlüsselzuweisungen oder Kreisumlagesätze, deren konkrete Höhen noch nicht bekannt sind und deshalb die endgültigen Festlegungen in der Haushaltssatzung und damit ihre gültige Inkraftsetzung verhindern<sup>408</sup>. All diese Ursachen sind bloße Verzögerungen und stellen, weil sie nur für einen kurzen Übergangszeitraum den Erlass der Haushaltssatzung hindern – auch sog. Interimswirtschaft<sup>409</sup> –, den vom Gesetzgeber ins Auge gefassten Regelfall der vorläufigen Haushaltsführung dar<sup>410</sup>.

Der andere, schwerwiegendere Fall der „vorläufigen Haushaltsführung“ ist derjenige, der durch das Finanzierungsdefizit aufgrund des Ungleichgewichts zwischen der Einnahme- und Ausgabensituation der Gemeinden entsteht. Diese Konstellation bedingt strukturelle und grundlegende Probleme, denn bei dieser ist der Haushaltsausgleich bereits bei der Aufstellung des Haushaltes unmöglich und besteht oft nicht nur für ein Jahr, sondern auf unabsehbare Zeit. Diese Fallkonstellation ist vom Gesetzgeber bei der Schaffung des Art. 69 BayGO gänzlich unberücksichtigt geblieben<sup>411</sup>. Der Frage, ob Art. 69 BayGO auch dieser Situation gewachsen ist und einen rechtlichen Rahmen bietet, der sachgerechte Lösungen in der Praxis ermöglicht, wird nun im Detail nachgegangen werden.

Der dritte Teil dieser Arbeit gliedert sich nach Vorgenanntem in vier Kapitel: im ersten Kapitel wird dargestellt, wann aufgrund der gesetzlichen Voraussetzungen eine vorläufige Haushaltsführung in der Fallkonstellation des unausgeglichene Haushaltes

---

<sup>407</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Art. 69 Rdnr. 1; Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur bayerischen Gemeindeordnung Art. 69 GO Rdnr. 1; Schwarting, G., Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – richtig lesen und verstehen, Rdnr. 160; Bernhardt, H./Höttler, W., Gemeindliches Haushaltsrecht, S. 59.

<sup>408</sup> Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 1, S. 2.

<sup>409</sup> Bräse, U., Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein (Fn. 329), § 81 GO SH Vorläufige Haushaltsführung Anmerkungen, C 1 S. 75; Schaller, H., Die haushaltslose Zeit – Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung der Kommunen, VR 1998, S. 332.

<sup>410</sup> Büchner, H., Änderung des Kommunalrechts, apf 11/2004, B 81, B 83.

<sup>411</sup> Bayerischer Landtag, Drucksache 15/1063 S. 15.

gegeben ist. Daran anschließend wird im zweiten Kapitel der Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO im Detail untersucht, die wesentlichen Fragestellungen seiner Handhabung bei dauerhaften Finanzierungsdefiziten anhand der gesetzlichen Normierung herausgearbeitet und am Beispiel der Städte Hof und Würzburg die konkrete Anwendung und die dabei entstehenden rechtlichen Probleme aufgezeigt. Im dritten Kapitel wird ein Blick über die Bayerische Gemeindeordnung hinaus auf die Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer geworfen. Auch wenn die Gemeindeordnungen der Länder aufgrund des historischen Vorbildes der deutschen Gemeindeordnung von 1935<sup>412</sup> folgen und daher das kommunale Haushaltsrecht im Wesentlichen in allen Gemeindeordnungen gleich geregelt ist, gibt es doch teilweise erwähnenswerte abweichende Regelungen zum Art. 69 BayGO. Im abschließenden vierten Kapitel erfolgt ein Exkurs auf das Verfahren der Haushaltsgenehmigung bzw. das in Nordrhein-Westfalen stattdessen vorgesehene Anzeigeverfahren<sup>413</sup>. Oftmals ist diese „vorläufige Haushaltsführung“ Endpunkt einer sich abzeichnenden kontinuierlichen Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation. Im Rahmen des Exkurses soll deshalb auf die Möglichkeiten der Rechtsaufsichtsbehörde im Vorfeld und im Rahmen einer „vorläufigen Haushaltsführung“ eingegangen werden, denn gerade die rechtsaufsichtliche Begleitung in dieser für die Kommune immer schwieriger werdenden Situation ist auch für das Ausmaß und die Dauer einer „vorläufigen Haushaltsführung“ mit von Bedeutung. Zudem wird der rechtliche Rahmen nicht nur durch die gesetzliche Regelung des Art. 69 BayGO gezogen, sondern insbesondere auch durch dessen Ausfüllung in Ausübung der Rechtsaufsicht.

## **1. Kapitel: Vorliegen des Anwendungsbereiches des Art. 69 BayGO**

### **A. Fehlender Haushaltsausgleich**

Der in diesem Kontext nun näher zu untersuchende Ausnahmefall des Art. 69 BayGO ist dadurch gekennzeichnet, dass Ursache seiner Anwendung der fehlende Haushaltsausgleich ist. Welche Anforderungen stellt das kommunale Haushaltsrecht an

---

<sup>412</sup> Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30.01.1935, RGBl. I. S. 49 ff.

<sup>413</sup> § 80 Abs. 5 GO NRW.

den Haushaltsausgleich, welche Arten des Haushaltsausgleiches mit welchen daraus ableitbaren Konsequenzen für die finanzielle Situation des kommunalen Haushalts gibt es, wann ist er nicht mehr erreicht und welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Zur Klärung dieser Bereiche muss der Fokus von dem beschriebenen „doppelten“ Ausnahmefall des Art. 69 BayGO auf den Normalfall des ausgeglichenen Musterhaushaltes, für den die Regelungen des kommunalen Haushaltsrecht konzipiert wurden, gerichtet werden.

Nach der Bestimmung des Art. 64 Abs.3 Satz 1 BayGO liegt der Haushaltsausgleich vor, wenn „der Haushaltsplan ausgeglichen“ ist. Wie dieser Ausgleich zustande kommen kann, normiert nicht das Haushaltsrecht der Gemeindeordnungen, sondern die Kommunalen Haushaltsverordnungen der Länder, in denen die Festlegungen des Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen erfolgen<sup>414</sup>. Maßgeblich für den Haushaltsausgleich sind die Regelungen des Rechnungswesens, denn durch sie wird bestimmt, wie technisch im Sinne von buchungstechnisch der Haushaltsplan in seiner Gesamtheit von Einnahmen und Ausgaben systematisch aufgebaut wird und als verbindlicher Handlungsrahmen der Verwaltung zur Ausführung dient<sup>415</sup>. Diese buchhaltungstechnischen Funktionsweisen sind Voraussetzung für das Verständnis der Problematik des Erzielens des Haushaltsausgleichs und sollen deshalb kurz erläutert werden.

## **I. Einführung in das kamerale und doppische Rechnungswesen**

Aktuell ergibt sich für das kommunale Rechnungswesen folgendes Bild: zum einen existiert das kamerale Rechnungswesen, das bis zum Jahre 2003 einheitlich in allen Gemeindehaushaltsverordnungen, die zu den Gemeindeordnungen aller Bundeslän-

---

<sup>414</sup> z.B. für Bayern: Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik-Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik (KommHV-Kameralistik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 707 und die Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommHV-Doppik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 678.

<sup>415</sup> *Deperieux, S.*, Haushaltsrecht der Gemeinden (Fn. 41), S. 134.

der erlassen wurden, galt<sup>416</sup>. Zum anderen wurde mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom Herbst 2003 der Weg eröffnet, neben dem herkömmlichen kameralen System jetzt ein mehr an kaufmännischer Buchführung orientiertes Rechnungswesen (Doppik) einführen zu können<sup>417</sup>.

Bisher haben die Bundesländer Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg die verbindliche Umstellung der kameralen kommunalen Haushalte auf die Doppik geregelt<sup>418</sup>. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben ihren Kommunen ein Wahlrecht zwischen der erweiterten Kameralistik und der Doppik zugestimmt<sup>419</sup>. Der Freistaat Bayern hat als einziges Bundesland seinen Kommunen das Wahlrecht zwischen der herkömmlichen Kameralistik und der Doppik eingeräumt<sup>420</sup>.

Je nachdem, welches Rechnungssystem zugrunde gelegt wird, unterscheiden sich die wesentlichen Grundpfeiler der regulären Haushaltswirtschaft – Haushaltssatzung und als deren zwingend vorgeschriebener Bestandteil der Haushaltsplan – in ihrem Inhalt und Aufbau deutlich voneinander. Aufgrund der unterschiedlichen systematischen Ansätze von Kameralistik und Doppik, ist auch die Frage, ob und wann ein Haushalt ausgeglichen ist, nach anderen Kriterien zu beurteilen<sup>421</sup>.

Da die weit überwiegende Anzahl der Bundesländer die Umstellung auf die Doppik vollzogen haben, könnte man zu der Einschätzung kommen, dass die Doppik als das modernere, betriebswirtschaftlich orientierte Rechnungswesen die Kameralistik abgelöst hat. Andererseits ist jedoch zumindest für den Freistaat Bayern aktueller Rechtsstand, dass beide Rechnungssysteme parallel angewandt werden dürfen und auch kein Zeitpunkt für die Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen gesetzlich bestimmt wurde<sup>422</sup>. Anders als in den Bundesländern, die den Umstieg auf die Doppik

---

<sup>416</sup> Pünder, H., Kommunales Haushaltsrecht – System und Bewertung, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 27 Rdnr. 3.

<sup>417</sup> Beschlussniederschrift der Ständigen Konferenz der Innenminister am 21.11.2003 in Jena TOP 26.

<sup>418</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 34.

<sup>419</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 34.

<sup>420</sup> Entwurf der Staatsregierung für ein Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrecht, Vorblatt Stand 18.05.2006, S. 1; Art. 61 Abs. 4 BayGO n.F., geändert durch Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975.

<sup>421</sup> Maier, M., Regelungen und Buchungssystematik des doppelten Haushaltsausgleichs für Kommunen, der gemeindehaushalt 2004, S. 197.

<sup>422</sup> Art. 61 Abs. 4 BayGO n.F., geändert durch Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975.

vorgeschrieben haben, wird in Bayern das kamerale Rechnungswesen nach heutiger Einschätzung dennoch Bedeutung behalten. Der Bayerische Gemeindetag führt in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung vom 08.08.2006 aus, dass in Bayern mehr als 75 % der Gemeinden bis zu 5000 Einwohner haben, sich die Vorteile aus der Umstellung des Rechnungswesens für diese nicht erkennen lassen und vielmehr der personelle und finanzielle Aufwand (in diesen kleineren Kommunen bis zu 60.000 € pro Umstellung) in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Ergebnissen aus der Umstellung zur Doppik stehen<sup>423</sup>. Deshalb werden aller Voraussicht nach 80 – 90 % der Gemeinden in Bayern beim herkömmlichen, kameralen System verbleiben<sup>424</sup>.

Durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.12.2006 wurde in der Bayerischen Gemeindeordnung mit Art. 61 Abs. 4 BayGO den Kommunen das Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik eingeräumt und die einzelnen Normen des kommunalen Haushaltsrechts in der Gemeindeordnung für beide Rechnungsstile gefasst<sup>425</sup>. Die Gemeindehaushaltsverordnungen wurden ebenfalls angepasst, so dass eine Kommunale kamerale Haushaltsverordnung und eine Kommunalen Haushaltsverordnung nach doppischen Rechnungswesen vorliegen<sup>426</sup>. Auf diese werden im Folgenden Bezug genommen.

Für die vorliegende Untersuchung ergibt sich dadurch die weitere Vorgehensweise hinsichtlich der Darstellung der Voraussetzungen für das Vorliegen des Haushaltsausgleichs:

Zunächst werden anhand der auf die kamerale Haushaltssystematik bezogenen haushaltsrechtlichen Normen der Gemeindeordnung sowie der kameralen Haushaltsverordnung (KommHV) die wesentlichen Regelungen und Zusammenhänge für den Haushaltsausgleich dargestellt und erläutert, auf welche Arten dieser kameral hergestellt werden kann. In einem zweiten Schritt wird anhand der auf die doppische Haus-

---

<sup>423</sup> Stellungnahme des Bayerischen Gemeindetages vom 08.08.2006 an das Bayerische Staatsministerium des Innern, S.2.

<sup>424</sup> Stellungnahme des Bayerischen Gemeindetages (Fn. 423), S. 2.

<sup>425</sup> Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975.

<sup>426</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik-Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik (KommHV-Kameralistik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 707 und die Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommHV-Doppik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 678.

haltssystematik bezogenen haushaltsrechtlichen Normen der Gemeindeordnung und der doppelte Haushaltverordnung (KommHV-Doppik) die zentralen Regelungen für den Haushaltsausgleich in der Doppik dargestellt. In einem dritten, abschließenden Schritt zur Frage des Vorliegens des Haushaltsausgleiches wird dann noch kurz darauf eingegangen werden, ob die Umstellung vom kamerale auf das doppelte Rechnungswesen auch den Haushaltsausgleich beeinflussen kann und wenn ja wie und wodurch. Bevor im Einzelnen auf die Unterschiede des Rechnungswesens eingegangen wird, soll vorab kurz das Gemeinsame zusammenfassend erläutert werden.

## II. Haushaltssatzung und Haushaltsplan

Die wichtigsten Instrumente eigenverantwortlicher, durch das Selbstverwaltungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften geschützter Haushaltswirtschaft als Teil ihrer Finanzhoheit<sup>427</sup> sind die Haushaltssatzung nach Art. 63 Abs.1 Satz 1 BayGO und ihr wesentlicher Bestandteil – der Haushaltsplan nach Art. 64 BayGO. In Zeiten der regulären Haushaltsführung bildet die von der Gemeinde jährlich zu erlassende Haushaltssatzung gemäß Art. 63 Abs. 1 Satz 1 BayGO die Rechtsgrundlage für die gemeindliche Finanzwirtschaft eines Haushaltsjahres und entspricht damit den für Bund und Länder geltenden Haushaltsgesetzen<sup>428</sup>. Dabei handelt es sich um eine Satzung der besonderen Art, deren Regelungen im Vergleich zu den sonstigen, von der Gemeinde zu erlassenden Satzungen nach Art. 23 BayGO, bis auf die Festsetzung der Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuer keine Normqualität zukommt<sup>429</sup>. Die Regelungen sind nur verwaltungsintern verbindlich bis auf die genannte Festsetzung der Abgabensätze in Art. 63 Abs. 2 Nr. 4 BayGO, die insoweit auch materielle Rechtsnormqualität besitzen<sup>430</sup>. Die haushaltsrechtlichen Grundregelungen der BayGO wer-

---

<sup>427</sup> BVerGE 26, 228 (244); v. *Mutius, A.*, GutachtenE zum 53. DJT 1980 (Fn. 246), S. E 115f; *Schmidt-Jortzig, E.*, Kommunalrecht, Rdnr. 747.

<sup>428</sup> *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 34; *Schulz/Wachsmuth/Zwick*, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 63 GO Erl. 1.

<sup>429</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 379; *Pagenkopf, H.*, Haushaltssatzung (Fn.3), S. 15; *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 63 GO Rdnr. 1.

<sup>430</sup> BVerwGE 21, 51 (60); 38, 126 (127).

den durch die nach Maßgabe des Art. 123 BayGO erlassenen Verordnungen (KommHV-Kameralistik<sup>431</sup> und KommHV-Doppik<sup>432</sup>) ergänzt<sup>433</sup>.

### III. Kamerales Rechnungswesen

Kennzeichnend für die sogenannte kameralistische Buchführung sind die Rechengrößen „Ein- und Auszahlungen“ (sog. Geldverbrauchskonzept)<sup>434</sup> und nicht wie bei einer kaufmännischen Buchführung das Vermögen, die Schulden, die Erträge und die Aufwendungen (sog. Ressourcenverbrauchskonzept)<sup>435</sup>. Zentrale Grundlage der kameralistischen Buchführung hinsichtlich der zu berücksichtigten Ein- und Auszahlungen ist damit das sogenannte Kassenwirksamkeitsprinzip, das besagt, dass im Haushaltsplan nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einzahlungen und zu leistenden Auszahlungen zu veranschlagen sind<sup>436</sup>. Charakteristisch ist ferner das sog. Gesamtdeckungsprinzip, d.h. das Verbot, einzelne Einnahmen im Rahmen der Haushaltsplanung an einzelne Aufgaben zu binden<sup>437</sup> und das Gebot, den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt als Teile des Gesamthaushalts auszugleichen<sup>438</sup>.

#### 1. Haushaltssatzung

Gemäß Art 63 Abs. 2 BayGO enthält die Haushaltssatzung nach kameralem Rechnungswesen die Festsetzungen des Haushaltsplans unter Angabe des Gesamtbetrages der Einnahmen und der Ausgaben des Haushaltsjahres (Nr. 1), des Gesamtbe-

---

<sup>431</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik – Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik (KommHV-Kameralistik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 707.

<sup>432</sup> Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommHV-Doppik) vom 05.10.2007, BayGVBl. 2007, S. 678.

<sup>433</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 61 GO Rdnr. 5.

<sup>434</sup> *Gröpl, C.*, Haushaltsrecht und Reform, S. 386.

<sup>435</sup> *Pünder, G.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 416), § 27 Rdnr. 3.

<sup>436</sup> *Schwarting, G.*, Gegenstand und Gliederung der Veranschlagungen, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, § 28 Rdnr. 107; *Weeber, W.*, Das Kassenwirksamkeits- und das Fälligkeitsprinzip im Gemeindehaushalt, der gemeindehaushalt 1986, S. 234 (235), der statt dessen von „Haushaltswirksamkeit“ sprechen möchte, um „die auf das Haushaltsjahr bezogene Abwicklung der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben griffig“ zu bezeichnen.

<sup>437</sup> *Gröpl, C.*, Spezialität, Gesamtdeckung und Durchbrechungen (Fn. 41), § 29 Rdnr. 62.

<sup>438</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept (Fn. 14), § 34 Rdnr. 4.

trages der vorgesehenen Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigungen) (Nr. 2), des Gesamtbetrages der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen) (Nr. 3), der Abgabesätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind (Nr. 4), und des Höchstbetrages der Kassenkredite (Nr. 5).

Unter dem Gesichtspunkt der Fragestellung des Vorliegens des Haushaltsausgleichs wird im Rahmen der vorgenannten Festlegungen der Haushaltssatzung im folgenden das Augenmerk ausschließlich auf den Haushaltsplan gelegt und dieser in seinen wesentlichen Gesichtspunkten erläutert, da sich in ihm die für den Haushaltsausgleich wesentlichen Aussagen finden.

## 2. Haushaltsplan

§ 1 der Haushaltssatzung enthält die Festsetzung des Haushaltsplanes (Art. 64 BayGO) als ihren notwendigen und unverzichtbaren Bestandteil<sup>439</sup>.

Durch diese Festsetzung wird der Haushaltsplan mit seinen Bestandteilen gemäß § 2 Abs. 1 KommHV für die Gemeindeverwaltung verbindliche Grundlage für die Haushaltswirtschaft (Art. 63 Abs. 3 BayGO), indem er zum einen die Verwaltung zur Verausgabung der bereitgestellten Mittel ermächtigt und zum anderen zur Beschaffung der veranschlagten Deckungsmittel verpflichtet<sup>440</sup>. Der Haushaltsplan enthält gemäß Art. 64 Abs.1 Satz 1 BayGO alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde zu erwartenden Einnahmen (Nr. 1), die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (Nr. 2) und die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen (Nr. 3).

---

<sup>439</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1 Art. 63 GO Erl. 2.

<sup>440</sup> Brinkmeier, H.J., Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 3 (Fn. 286), S. 1; v. Mutius, A., Kommunalrecht, Rdnr. 545.

## a) Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Der Haushaltsplan nach dem kameralem System ist ein Einheitshaushaltsplan und untergliedert sich in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt<sup>441</sup>. Im Gegensatz zum einheitlichen Staatshaushalt, der diese Unterteilung nicht als zwingende Vorgabe kennt<sup>442</sup>, wird sie im kommunalen Haushalt vorgenommen, um zum einen den konsumtiven und zum anderen den investiven Einnahme/Ausgabe-Block darzustellen<sup>443</sup>. Diese Aufteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wurde im Rahmen der Neuregelung des kommunalen Haushaltsrechts 1974/75 aufgrund des hohen Gewichts der Investitionstätigkeit in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingeführt, dessen Ausmaß sich jetzt im Vermögenshaushalt abgebildet widerspiegelt<sup>444</sup>. Sie erleichtert die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und erhöht die Durchsichtigkeit des Haushaltes<sup>445</sup>. Die Zugehörigkeit der jeweiligen Einnahmen und Ausgaben zu den Haushaltsarten (Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt) ergibt sich aus § 1 KommHV. § 1 Abs.1 KommHV stellt enumerativ fest, welche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dem Vermögenshaushalt zuzuordnen sind. Negativ abgegrenzt wird davon der Verwaltungshaushalt: ihm gehören alle Einnahmen und Ausgaben an, die nicht dem Vermögenshaushalt zugehören (§ 1 Abs. 2 KommHV). Vereinfachend kann man zusammenfassen, dass im Verwaltungshaushalt alle laufenden Einnahmen und Ausgaben und im Vermögenshaushalt alle Investitionen und die damit verbundenen Finanzierungsvorgänge sowie Veränderungen der Rücklagen veranschlagt werden<sup>446</sup>.

---

<sup>441</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 64 Erl. 1; Knemeyer, F.-L., Bayerisches Kommunalrecht, Rdnr. 380.

<sup>442</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 73; Schwarting, G., Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 7.

<sup>443</sup> Brommer, H., Haushaltsausgleich und Fehlbetragsausweisung, der gemeindehaushalt 1984, S. 1.

<sup>444</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 50.

<sup>445</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 64 GO, Erl. 4, S. 3.

<sup>446</sup> Schwarting, G., Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 9.

## b) Gliederung und Gruppierung

Zum besseren Verständnis soll ein kurzer Abriss über den Aufbau des Haushaltsplanes gegeben werden: Der Haushaltsplan enthält einen Gliederungsplan, der die Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabenbereichen sortiert von 0 für Allgemeine Verwaltung bis 9 Allgemeine Finanzwirtschaft<sup>447</sup>. Diese 10 Einzelpläne werden in weitere Abschnitte und Unterabschnitte eingeteilt, die nach Maßgabe des Gruppierungsplanes gegliedert sind, der nach Einnahme- und Ausgabearten differenziert<sup>448</sup>. Durch die verbindliche Anwendung sollen Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Kommunen geschaffen werden<sup>449</sup>. Zudem kann über die Zusammenlegung von Abschnitten und Unterabschnitten die Möglichkeit von Budgetierungen eingeführt werden, so dass Haushaltsmittel innerhalb einzelner Bereiche flexibler eingesetzt werden können, soweit sie gegenseitig deckungsfähig sind<sup>450</sup>. Gegenseitige Deckungsfähigkeit bedeutet vereinfacht gesagt, dass einzelne Haushaltsstellen, Unterabschnitte oder Abschnitte in der Summe zusammengezogen werden können, so dass Über- bzw. Unterschreitungen einzelner Ansätze innerhalb des für deckungsfähig erklärten Bereichs ausgeglichen werden können, ohne dass Nachtragshaushaltssatzungen erlassen werden müssen, die gegebenenfalls nötig würden, wenn einzelne Ansätze erheblich den Planansatz übersteigen<sup>451</sup>.

## 3. Grundsatz des Haushaltsausgleichs

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist zentraler Grundsatz des Haushaltsrechts, da er den vorrangigen Zielen der stetigen Aufgabenerfüllung sowie der geordneten Haushaltswirtschaft dient<sup>452</sup>. Geregelt ist dieser in Art. 64 Abs. 3 Satz 1 BayGO, der

---

<sup>447</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 53.

<sup>448</sup> *Brinkmeier, H.J.*, Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 2 Haushaltsrecht, S. 57; *Schreml/Bauer/Westner*,

Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 2, Haushaltssystematik, Erl 2.4., S. 6; *Deperieux, S.*, Haushaltsrecht (Fn. 41), S. 60.

<sup>449</sup> *Schreml/Bauer/Westner* Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 2, Haushaltssystematik, Erl 2.3., S. 6.

<sup>450</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 54.

<sup>451</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 578.

<sup>452</sup> *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 28; *Foraita, K.*, Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt anhand der Pflicht-, Soll- und Mindestzuführung – Grundsätzlicher Abriß und Reformansätze, der gemeindehaushalt 1994,

besagt, dass der Haushalt ausgeglichen sein „soll“. Eine gleichlautende Formulierung als „soll“ - Bestimmung findet sich parallel in den Bundesländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein<sup>453</sup>, ansonsten wird eine „ist“ - Bestimmung normiert<sup>454</sup>. Aus diesem Formulierungsunterschied ergibt sich allerdings keine geringere Verbindlichkeit für das Herstellen des Haushaltsausgleichs<sup>455</sup>. Problematisch ist insofern die Formulierung des schleswig-holsteinischen Landesgesetzgebers anlässlich der Veränderung von einer Muss- zu einer Sollvorschrift: dieser verweist darauf, dass in ganz „außergewöhnlich gelagerten Einzelfällen besonders finanzschwache Gemeinden auch bei Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Einnahmequellen ihren Haushalt möglicherweise nicht mehr ausgleichen können.“ In diesen Fällen soll verhindert werden, dass die Gemeinden einen Gesetzesverstoß begingen<sup>456</sup>. Diese Auffassung der „Soll“-Vorschrift begegnet erheblichen Bedenken. Sie ist deshalb abzulehnen, da die Pflicht zum Haushaltsausgleich als einzigem Garanten der Sicherung der dauerhaften Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht in Form einer „Kapitulation vor dem Faktischen“ relativiert werden kann, indem auf diesen verzichtet wird<sup>457</sup>.

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs fordert zunächst, dass der Haushaltsplan auszugleichen ist, gilt aber auch für die weiteren Phasen des Haushaltskreislaufes – der Ausführung im Verlauf des Haushaltsjahres und der Jahresrechnung<sup>458</sup>.

Fraglich ist jedoch, ob sich das Gebot des Haushaltsausgleichs auf den Gesamthaushalt oder auch auf die Teilhaushalte (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) bezieht. Zieht man den Wortlaut der gesetzlichen Normierungen des Haushaltsausgleichs heran, wird nur vom Ausgleich „des Haushaltes“ gesprochen, so dass man der Auffassung sein kann, dass der Haushaltsausgleich übergeordnet über dem Verwaltungs-

---

S. 265.

<sup>453</sup> § 92 Abs. 2 HGO, § 82 KVSG Saarl, § 75 Abs. 3 GO SH.

<sup>454</sup> siehe exemplarisch § 75 Abs. 2 GO NRW.

<sup>455</sup> *Faber, A.*, Insolvenzfähigkeit für Kommunen, DVBl. 2005, S. 933 (934).

<sup>456</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzrechts und anderer kommunalrechtliche Vorschriften, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 7/124, Einzelbegründung zu § 75 Abs. 3, S. 23.

<sup>457</sup> *Faber, A.*, Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (934, Fn. 5).

<sup>458</sup> *Deperieux, S.*, Unausgeglichene Haushaltspläne (Fn. 5), der gemeindehaushalt 1975, S. 265; *Schaller, H.*, Überschüsse und Fehlbeträge im kommunalen Haushalt, KommunalPraxis

und dem Vermögenshaushalt steht und dass deshalb nicht jeder Teilhaushalt für sich, sondern nur der gesamte Haushalt der Kommune ausgeglichen sein soll<sup>459</sup>. Aus den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder ergibt sich jedoch, dass auch der Verwaltungs- und der Vermögenshaushalt jeweils für sich als getrennte Deckungskreise ausgeglichen sein müssen<sup>460</sup>. Beides ist richtig und bedeutet keinen Widerspruch: zunächst ist der jeweilige Haushalt in sich auszugleichen<sup>461</sup>. In einem weiteren Schritt wird der Haushaltsausgleich kameralistisch durch das System der Zuführungsarten zwischen dem Verwaltungs- und dem Vermögenshaushalt bewerkstelligt<sup>462</sup>.

Das kommunale, kamerale Haushaltsrecht kennt für diesen Ausgleich des Gesamthaushaltes drei Regeln: erstens die Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt, zweitens die Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt und drittens die Zuführung eines Überschusses des Vermögenshaushaltes an die allgemeine Rücklage<sup>463</sup>. Die einzelnen Möglichkeiten, auf welche Arten dies geschehen kann, sollen im Folgenden näher dargestellt werden.

Zunächst ist der Regelfall der Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt zu untersuchen, von dem die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder ihrer Konzeption nach ausgehen und der beinhaltet, dass die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes höher sind als die Ausgaben<sup>464</sup>. Alle Einnahmen des Verwaltungshaushaltes, die nicht zur Deckung seiner Ausgaben benötigt werden, sind dem Vermögenshaushalt gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 KommHV zuzuführen. Diese Zuführung oder auch dieser vom Verwaltungshaushalt erwirtschaftete Überschuss wird als „freie Finanzspanne“, „Investitionsrate“<sup>465</sup> oder „kameralistischer Cash-flow“<sup>466</sup> bezeichnet. Je höher die freie Finanzspanne ist, umso finanzstärker ist die Gemeinde. Diese Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt, die den Regelfall darstellen

---

spezial, Sonderausgabe 01/2005, S. 13; *Borchert, H.*, Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 132.

<sup>459</sup> *Brommer, H.*, Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1;

*Schmidt-Jortzig, E./Makswit, J.*, Handbuch (Fn. 86), S. 25.

<sup>460</sup> *Pünder, H.*, Haushaltsrecht im Umbruch, S. 79.

<sup>461</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungskonzept (Fn. 14), § 34 Rdnr. 10.

<sup>462</sup> *Schwarting, G.*, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – (Fn. 407), Rdnr. 14.

<sup>463</sup> *Brommer, H.*, Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1.

<sup>464</sup> *Pünder, H.*, Haushaltsrecht im Umbruch, S. 79.

<sup>465</sup> *Hözl/Hien/Huber*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 62 GO, Erl. 5 a., S. 3.

<sup>466</sup> *Foraita, K.*, Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265; *Hafner, W.*, Kameralistik oder Doppik? der gemeindehaushalt 1995, S. 121 (127); *Junkernheinrich, M.*, Gemeindefinanzen, S. 204.

sollte, ist deshalb wünschenswert und hat größte Bedeutung, da nur sie den Werte- und damit den Substanzverzehr des Vermögens der Gemeinde verhindert<sup>467</sup> und zwar in zweierlei Hinsicht: zum einen soll innerhalb des Vermögenshaushalts unterbunden werden, dass die Tilgung von Krediten wiederum aus neuen Kreditaufnahmen finanziert werden kann<sup>468</sup>; zum anderen soll im Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen vermieden werden, dass der Werteverzehr der Anlagegüter, der im Verwaltungshaushalt als Abschreibung ausgewiesen und über die Gebühreneinnahmen abgedeckt ist, in der Gesamtfinanzierung des Verwaltungshaushaltes untergeht<sup>469</sup>.

Bei der Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt gibt es mit der Pflicht-, Soll- und Mindestzuführung unterschiedliche Arten der Zuführung, die sich in ihrer konkreten Höhe unterscheiden und auf die kurz in ihren wesentlichen Inhalten eingegangen werden soll. Für den Haushaltsausgleich ist diese Unterscheidung wichtig, da an der konkreten Art der Zuführung abgelesen werden kann, wie finanzstark eine Gemeinde ist und damit auch, ob die dauernde Leistungsfähigkeit gegeben ist oder ob bereits ein Substanzverzehr eingesetzt hat.

### a) Pflichtzuführung

Allen Zuführungsarten gemein ist zunächst, dass ein bestimmter Betrag (sog. Einnahmeüberhang<sup>470</sup>) zwingend vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt abgeführt werden muss<sup>471</sup>. Bei der Pflichtzuführung bestimmt sich die Höhe nach § 22 Abs. 1 Satz 2 KommHV. Danach muss die Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt mindestens so hoch sein, dass die ordentliche, fällig werdende Tilgung von Krediten sowie die Kreditbeschaffungskosten (Disagio) davon bestritten werden können<sup>472</sup>. Dahinter steht folgende Überlegung: bei der kameralen Darstellung

---

<sup>467</sup> Gabbert, U., Kommunale Finanzwirtschaft – zwischen nachhaltiger Haushaltssicherung und Vermögensverzehr, S. 118.

<sup>468</sup> Brommer, H., Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1.

<sup>469</sup> Foraita, K., Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265.

<sup>470</sup> Steenbock, R., Kommunales Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen, in: Klein (Hrsg.), Öffentliches Finanzwesen, S. 629 (688); Bräse, U., Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, Anm. zu § 21 GemHVO, S. 182.

<sup>471</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 62 GO, Anm. 5 bb.

<sup>472</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 79.

werden allein tatsächliche Zahlungen berücksichtigt<sup>473</sup>. Der Werteverzehr wird wegen fehlender Vermögensrechnungen nicht als Abschreibung erfasst<sup>474</sup>. Als Ersatz hierfür ist die ordentliche Kredittilgung aus den laufenden Einnahmen zu erwirtschaften, so dass dadurch mittelbar die Sicherung des Eigenkapitals der Gemeinde erreicht wird<sup>475</sup>.

## b) Sollzuführung

Die Zuführung „soll“ gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 KommHV außerdem der Gemeinde ermöglichen, Rücklagen zu bilden, soweit diese nach § 20 Abs. 3 KommHV erforderlich sind, und die Ausgaben des Vermögenshaushaltes abdecken. § 20 Abs. 3 KommHV konkretisiert dabei die Verpflichtung der Gemeinde zum Ansammeln von Rücklagen nach Art. 76 BayGO. Der Begriff der „Soll“-Zuführung ist auch als solcher zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bedeutung von Soll-Vorschriften für die Verwaltung, ist in deren konkreter Anwendung der zur Ansammlung von Rücklagen erforderliche Betrag dem Vermögenshaushalt zuzuführen, solange die Verwaltung nicht eine z.B. bedrohliche Haushaltssituation darlegen kann, die ausnahmsweise ein Abweichen von dieser Regel zulässt<sup>476</sup>. Rücklagen sind gemeindeeigene Geldbestände, die aus der Haushaltswirtschaft der Gemeinde ausgeschieden und entweder für allgemeine Zwecke des Vermögenshaushalts der Sammelrücklage oder für einen besonderen Zweck einer Sonderrücklage zugewiesen werden<sup>477</sup>. Die allgemeine Rücklage muss die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern, also gewährleisten, dass stets ausreichend Betriebsmittel vorhanden sind<sup>478</sup>. In ihr muss zwingend ein Betrag vorhanden sein („Bodensatz“<sup>479</sup>). Das Zuführungserfordernis zur allgemeinen Rücklage kann sich aus verschiedenen Gründen ergeben: zum einen kann die Gemeinde eine Rücklagenentnahme bis in den Bereich des Mindestbestandes hinein vorgenommen haben oder dessen Höhe hat sich aufgrund ei-

---

<sup>473</sup> *Schwarting, G.*, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch (Fn. 407), Rdnr. 7.

<sup>474</sup> *Schwarting, G.*, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch (Fn. 407), Rdnr. 7.

<sup>475</sup> *Brommer, H.*, Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1 (1).

<sup>476</sup> BVerwG DVBl. 1960, S. 252.

<sup>477</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Bayern, Bd. 2, § 20 KommHV Erl. 2.

<sup>478</sup> *Pünder, H.*, Haushaltsrecht im Umbruch, S. 80.

<sup>479</sup> *Steenbock, R.*, Kommunale Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen (Fn. 470), S. 629 (677).

nes Volumenwachstums des Verwaltungshaushaltes ebenfalls verändert<sup>480</sup>. Des Weiteren kann sich der Aufstockungsbedarf auch aus dem Bereich der Pflichtbestände des § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1- 3 KommHV ergeben<sup>481</sup>.

Über die Sollzuführung wird den wichtigen Zielen der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und der dauernden Leistungsfähigkeit Rechnung getragen, indem aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowohl die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, als auch des Vermögenshaushaltes abgedeckt werden können und zudem eine Rücklagenbildung erfolgt, die die dauernde Leistungsfähigkeit dokumentiert, indem sie Substanz und Vermögen schafft und mehrt<sup>482</sup>.

### c) Mindestzuführung

Die Zuführung an den Vermögenshaushalt soll jedoch mindestens so hoch sein wie die aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungen<sup>483</sup>.

Grund hierfür ist, dass z.B. Baukosten für die jeweilige Einrichtung (z.B. Abwasserbeseitigungseinrichtung) Ausgaben des Vermögenshaushaltes gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 7 KommHV, § 87 Nr. 3.1.KommHV iVm § 94 BGB waren, die Einnahmen (Gebühren nach Art 8. KAG) gemäß § 1 Abs. 2 KommHV aber zum Verwaltungshaushalt zählen. In diesen Gebühren sind anteilmäßig auch Abschreibungsbeträge (sog. Kalkulatorische Abschreibung) enthalten, mit denen die Gemeinde ihre Investitionen refinanziert. Durch die Regelung des § 22 Abs. 1 Satz 3 KommHV soll sichergestellt werden, dass die in kostenrechnenden Einrichtungen durch Gebühren oder sonstige Entgelte aufgebrauchten Abschreibungsbeträge nicht in der allgemeinen Deckung des Verwaltungshaushaltes untergehen, sondern über die Zuführung zum Vermögenshaushalt wieder vermögenswirksamen Zwecken (Kredittilgung oder Finanzierung neuer Investitionen) zugeführt werden<sup>484</sup>. Allerdings ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass

---

<sup>480</sup> Foraita, K., Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265 (270).

<sup>481</sup> Foraita, K., Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265 (270).

<sup>482</sup> Foraita, K., Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265 (270).

<sup>483</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 62 GO Anm. 5 dd.

<sup>484</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 213.

die Abschreibungsbeträge zwar durch die Zuführung zum Vermögenshaushalt gelangen, dort aber nicht allein der kostenrechnenden Einrichtung dienen<sup>485</sup>. Aufgrund des Gesamtdeckungsgrundsatzes gemäß § 16 KommHV, der besagt, dass die Einnahmen des Verwaltungs- bzw. des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben dienen<sup>486</sup>, entsteht bei den kostenrechnenden Einrichtungen folgende Problematik: die Gesamtbeträge der dafür im Haushaltsplan veranschlagten Abschreibungen und Zinsen aus dem Anlagekapital werden zusätzlich zu der Veranschlagung bei der einzelnen kostenrechnenden Einrichtung nochmals nach § 12 KommHV veranschlagt, bei dem auch eine Gegenbuchung vorgenommen werden muss<sup>487</sup>. Durch diese Gegenbuchung der entsprechenden Beträge im Einzelplan 9 stehen sie, wenn die Gemeinde kostendeckende Gebühren erhebt, als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung<sup>488</sup>. Damit besteht die Möglichkeit, dass diese vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt abgeführten Abschreibungen für Zwecke nicht kostenrechnender Einrichtungen eingesetzt werden und dass im Fall der Erneuerung der kostenrechnenden Einrichtung keine Finanzmittel mehr zur Verfügung stehen und dafür dann gegebenenfalls Kredite aufgenommen werden müssen<sup>489</sup>.

#### **d) Ausnahmefall des § 22 Abs. 3 KommHV**

Reichen die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes nicht aus, um dessen Ausgaben auszugleichen oder ist die zwingende Pflichtzuführung höher als der Überhang der Einnahmen gegenüber den Ausgaben, entsteht im Verwaltungshaushalt eine Deckungslücke<sup>490</sup>. Da in diesem Fall die Einnahmemöglichkeiten des Verwaltungshaushaltes erschöpft und nicht ausreichend sind, um die Ausgeglichenheit des Haushaltes sicherzustellen, muss der Haushaltsausgleich im Vermögenshaushalt gesucht werden<sup>491</sup>. Diese Möglichkeit besteht nach § 22 Abs. 3 KommHV aber zulässigerweise nur hinsichtlich zweier Einnahmearten:

---

<sup>485</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 213; S. 280.

<sup>486</sup> Steenbock, R., Kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Fn. 470), S. 398 (416).

<sup>487</sup> Brinkmeier, H.J., Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 2 Haushaltsrecht, S. 269.

<sup>488</sup> Steenbock, R., Kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, (Fn. 470), S. 398 (440).

<sup>489</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 280; Steenbock, R., Kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Fn. 470), S. 398 (441).

<sup>490</sup> Schaller, H., Überschüsse und Fehlbeträge (Fn. 458), KommunalPraxis spezial 01/2005, S. 13.

<sup>491</sup> Steenbock, R., Kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Fn. 470), S. 398 (453).

Zum einen stehen Mittel der allgemeinen Rücklage (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 KommHV) , zum anderen Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen (§ 1 Abs.1 Nr. 2 KommHV, § 87 Nr. 3 KommHV) zur Verfügung<sup>492</sup>. In beiden Fällen müssen Finanzreserven der Gemeinde angegriffen werden, wobei das Anlagevermögen nur einmal veräußerbar ist. Leistet die Gemeinde ihren Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt über mehrere Jahre hinweg durch Veräußerung von Vermögensgegenständen, läuft sie Gefahr durch den Einsatz von Gemeindevermögen zur Deckung laufender Ausgaben die stetige Aufgabenerfüllung nach Art. 61 Abs. 1 Satz 1 und Art. 75 Abs. 1 BayGO zu gefährden<sup>493</sup>.

Damit liegt im Fall des § 22 Abs. 3 KommHV dem Grunde nach nur ein „formaler“ Haushaltsausgleich, nicht ein „struktureller“ vor. Als „formal“ kann er deshalb bezeichnet werden, da er den rechtlichen Rahmenbedingungen von BayGO und KommHV entspricht, indem zulässigerweise durch die Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt der Haushaltsausgleich erreicht wird<sup>494</sup>. Im Gegensatz dazu liegt ein sog. „struktureller“ Haushaltsausgleich dann vor, wenn die Gesamtheit der laufenden Einnahmen mindestens gleich der laufenden Ausgaben ist, d.h. der Verwaltungshaushalt sichert sich selbst durch die Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben und bedarf keiner Deckung durch die Inanspruchnahme von Ersatzdeckungsmitteln aus dem Vermögenshaushalt<sup>495</sup>. Der strukturelle Haushaltsausgleich muss immer der von der Gemeinde angestrebte sein, denn nur so ist die gesetzlich vorgeschriebene Sicherheit der stetigen Aufgabenerfüllung auf Dauer gesichert, anders wird die vorhandene Substanz allmählich aufgezehrt<sup>496</sup>. Der „formale“ Haushaltsausgleich kann daher sinnvoller Weise nur zur vorübergehenden Abdeckung entstandener Defizite herangezogen werden. Dies dürfte aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinden jedoch eher die Ausnahme als die Regel sein<sup>497</sup>. Rechtlich ist jedoch auch ein formaler Haushaltsausgleich ein wirksamer.

---

<sup>492</sup> Schaller, H., Überschüsse und Fehlbeträge (Fn. 459), KommunalPraxis spezial 01/2005, S. 13.

<sup>493</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 2, § 22 KommHV, Erl. 10., S. 8; Mohr, M., Der Einfluß der Kommunalverfassung auf die Kommunalverschuldung, S. 112.

<sup>494</sup> Gabbert, U., Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 467), S. 118.

<sup>495</sup> Gabbert, U., Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 467), S. 118.

<sup>496</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 934.

<sup>497</sup> Foraita, K., Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den

#### 4. Zwischenergebnis: Haushaltsausgleich nach Kameralistik

Zusammenfassend ist zum Haushaltsausgleich nach dem kameralen Rechnungswesen festzustellen, dass der Haushaltsausgleich iSd Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayGO immer dann genau erreicht ist, wenn entweder die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes zur Bestreitung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes zuzüglich der Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt ausreichen oder zulässigerweise Ersatzdeckungsmittel zum Ausgleich herangezogen werden können.

Von den genannten Möglichkeiten der Herstellung des technischen Haushaltsausgleiches<sup>498</sup> ist allein die Sollzuführung geeignet, die Gemeinde dauerhaft leistungsfähig zu erhalten. Der Einsatz von Ersatzdeckungsmitteln auf Dauer ist problematisch, da Rücklagen und damit die finanzielle Reserven aufgebraucht werden und Veräußerungserlöse zu einem Substanzverlust im Vermögenshaushalt führen<sup>499</sup>. Für zukünftige Investitionen bedeutet dies eine Erhöhung der Fremdkapitalquote durch die Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Krediten, die zum einen den Verwaltungshaushalt durch höhere Zinsausgaben und zum anderen den Vermögenshaushalt durch höhere Tilgungsleistungen nachhaltig belasten<sup>500</sup>.

#### IV. Doppisches Rechnungswesen

Der Begriff „Doppik“ bedeutet inhaltlich **Doppelte Buchführung in Konten**<sup>501</sup>. Hintergrund der Schaffung eines doppelischen Rechnungswesens für Kommunen war das Ziel der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der bisher zahlungsorientierten Darstellungsform der Kameralistik auf eine ressourcenorientierte, um die wirtschaftliche Tragweite kommunalen Handelns transparenter zu machen, indem auch Ressourcenaufkommen und Werteverzehr, die nicht mit Geldzahlungen verbunden sind, wie z.B. Abschreibungen, vollständig erfasst und berücksichtigt werden

---

Vermögenshaushalt (Fn. 452), der gemeindehaushalt 1994, S. 265; *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Die Finanzlage der Kommunen 2003 und 2004, der gemeindehaushalt 2004, S. 217; *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 2006, S. 5.

<sup>498</sup> *Steenbock, R.*, Kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Fn. 470), S. 398 (452).

<sup>499</sup> *Brommer, H.*, Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1 (2).

<sup>500</sup> *Brommer, H.*, Haushaltsausgleich (Fn. 443), der gemeindehaushalt 1984, S. 1 (2).

können<sup>502</sup>. Das kommunale Finanzwesen orientiert sich dabei eng an den handelsrechtlichen Regelungen<sup>503</sup>. Grundlagen des doppischen Haushaltsrechts sind wie bei der Kameralistik auch Haushaltssatzung und Haushaltsplan, jedoch tritt an die Stelle der Festsetzungen für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt nun die Gesamtbeträge des Ergebnis- und des Finanzplanes<sup>504</sup>.

Kern des doppischen Rechnungssystems ist die Vermögensrechnung, die einer handels- und steuerrechtlichen Bilanz gleicht<sup>505</sup>. Die Bilanz enthält Informationen, die die bisherige Jahresrechnung nicht enthält: sie stellt zum Stichtag Vermögen und Finanzierungsmittel der Kommune dar<sup>506</sup>. Sie wird durch die Finanzrechnung, die die laufenden Verwaltungsausgaben darstellt, und durch die Ergebnisrechnung gespeist, die in Form des Jahresüberschusses bzw. -fehlbetrages in die Passivseite der Bilanz in das Eigenkapital einfließt<sup>507</sup>. Die kommunale Doppik sieht damit für den Haushaltsausgleich nicht nur einen Rechenkreis wie die Kameralistik mit ihrer Gegenüberstellung von Einnahme und Ausgaben, sondern das beschriebene Drei-Komponenten-Rechnungssystem vor<sup>508</sup>. Der doppische Haushalt folgt dabei zwei unterschiedlichen Rechnungssystemen: im Mittelpunkt steht der Ergebnishaushalt, der alle Erträge und Aufwendungen enthält und damit betriebswirtschaftlichen Prinzipien folgt<sup>509</sup>. Ohne die weitere Komponente des Finanzhaushaltes, der alle Zahlungsströme erfasst, wären die Investitionen nur über die laufenden Abschreibungen erkennbar und würden im Übrigen im Haushalt nicht unmittelbar enthalten sein<sup>510</sup>.

---

<sup>501</sup> [www.doppik-bayern.de/doppik\\_wissen.htm#000](http://www.doppik-bayern.de/doppik_wissen.htm#000)

<sup>502</sup> Beschlussniederschrift zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, TOP 26, S. 2; Begründung der Bayerischen Staatsregierung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalrechts vom 18.05.2006, S. 40.

<sup>503</sup> Vogel, R., Der steinige Weg zu einem konsolidierten Gesamtabchluss für den „Konzern Stadt“, der gemeindehaushalt 2004, S. 151 (153).

<sup>504</sup> Schwarting, G., Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 35.

<sup>505</sup> Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, Arbeitskreis III, Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, S. 29.

<sup>506</sup> Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, Arbeitskreis III, Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, S. 29.

<sup>507</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 68.

<sup>508</sup> Wagenführer, A., Veränderungen des Haushaltsausgleichs durch eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts, der gemeindehaushalt 2003, S. 7 (8).

<sup>509</sup> Schwarting, G., Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 37.

<sup>510</sup> Schwarting, G., Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 37.

## 1. Haushaltssatzung

Gemäß Art. 63 Abs. 2 BayGO n.F. enthält die Haushaltssatzung bei Anwendung der doppelten Haushaltssystematik die Festsetzungen des Haushaltsplans unter der Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Ergebnishaushalts, des Gesamtbetrags der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Finanzhaushalts.

## 2. Haushaltsplan

Der Haushaltsplan nach doppelseitigen Rechnungssystem enthält gemäß § 1 KommHV-Doppik den Gesamthaushalt gemäß Nr. 1 (bestehend aus Ergebnis- und Finanzhaushalt gemäß §§ 2 und 3), die Teilhaushalte gemäß Nr. 2 und den Stellenplan gemäß Nr. 3. Neben weiteren Festlegungen enthält der Gesamthaushalt nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 KommHV – Doppik noch eine Übersicht zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit. Der doppelseitige Haushaltsplan wird im Gegensatz zum kameralen Haushalt mit seiner Unterteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in einen Ergebnis- und einen Finanzplan differenziert<sup>511</sup>.

### a) Ergebnis- und Finanzplan

#### (1) Ergebnisplan

Der Ergebnisplan hat die Aufgabe, über die Art, Höhe und Quellen der Erträge und Aufwendungen vollständig und klar zu informieren und weist den sich daraus ergebenden Überschuss oder Fehlbetrag aus<sup>512</sup>. Im Unterschied zum kameralen System werden die Aufwendungen und Erträge im Ergebnisplan grundsätzlich in der Periode gebucht, in der sie verursacht worden sind<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> *Schwarting, G.*, Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 35.

<sup>512</sup> Amtl. Begründung zur GemHVO NW, zu § 2, S. 113.

<sup>513</sup> Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, Arbeitskreis III, Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppelseitiges Haushalts- und Rechnungswesen, S. 8.

## (2) Finanzplan

In der doppischen Haushaltswirtschaft gewährleistet der Finanzplan durch die Aufnahme aller kassenwirksamen Ein- und Auszahlungen aussagekräftige Informationen über die tatsächliche finanzielle Situation der Gemeinde<sup>514</sup>. Folgende Zielsetzungen sind dabei von Bedeutung: Der Finanzplan soll eine zeitraumbezogene Abbildung sämtlicher Zahlungsströme sein, die Finanzierungsquellen und die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes darstellen<sup>515</sup>.

### b) Produkt und Kontenplan

An die Stelle des bisherigen Gliederungsplans nach kameralem System tritt der Produktplan, der die unterschiedlichen „Produkte“ kommunalen Handelns ausweist<sup>516</sup>. Als Produkte in diesem Sinne werden alle kommunalen Aktivitäten verstanden<sup>517</sup>. Der Produktplan ist länderspezifisch unterschiedlich definiert<sup>518</sup>. Der Produktplan des Freistaats Bayern sieht 6 Gruppen vor, die von Innerer Verwaltung über Sicherheit und Ordnung, Soziale Leistungen, Bauen und Wohnen bis hin zu Wirtschaft und Tourismus und Stiftungen reichen und damit das gesamte Spektrum der Tätigkeit kommunaler Verwaltung in diesen Produktgruppen abbilden<sup>519</sup>.

### c) Bestandteile und Anlagen

Bestandteile und Anlagen des Haushaltes sind neben dem Ergebnis- und Finanzplan auch die Teilpläne. Diese Teilpläne richten sich nach den Produktgruppen und bestehen wiederum in sich aus einem Ergebnis- und Finanzplan. Sie ersetzen die Einzelpläne des herkömmlichen, kameralen Systems<sup>520</sup>. Zu den wesentlichen Anlagen gehören nach § 3 KommHV-Doppik der Vorbericht, der Stellenplan, die Bilanz des Vor-

---

<sup>514</sup> *Schwarting, G.*, Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 37.

<sup>515</sup> *Pünder, H.*, Haushaltsrecht im Umbruch, S. 357.

<sup>516</sup> *Schwarting, G.*, Gegenstand und Gliederung (Fn. 436), § 28 Rdnr. 47.

<sup>517</sup> *Schwarting, G.*, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – (Fn. 407), Rdnr. 24.

<sup>518</sup> *Schwarting, G.*, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – (Fn. 407), Rdnr. 24.

<sup>519</sup> Standard Produktplan für den Freistaat Bayern, [www.doppik-bayern.de](http://www.doppik-bayern.de).

<sup>520</sup> *Schwarting, G.*, Gegenstand und Gliederung (Fn. 407), § 28 Rdnr. 40.

vorjahres, eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen, den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten und die Entwicklung des Eigenkapitals.

#### **d) Bilanz und Haushaltsausgleich**

Die Systematik des Haushaltsausgleichs nach doppischen Rechnungswesen regelt § 24 KommHV-Doppik als alleiniger Tatbestand. In der Begründung heißt es zu dieser Regelung: „wenngleich der Haushaltsausgleich ein zentrales Problem des neuen Haushaltsrechts darstellt, ist er anders als bisher in einer einzigen Bestimmung geregelt“, die „stufenweise den Besonderheiten von Erträgen und Aufwendungen Rechnung trägt“<sup>521</sup>. Die Ergebnisse aus dem Finanzhaushalt einerseits und dem Ergebnishaushalt andererseits laufen zusammen in die Bilanz gemäß § 85 KommHV-Doppik. Sie besteht nach handelsrechtlichen Grundsätzen aus einer Aktiv- (§ 85 Abs. 2 KommHV-Doppik) und einer Passivseite (§ 85 Abs. 3 KommHV-Doppik). Auf der Aktivseite gemäß § 85 Abs. 2 KommHV-Doppik werden im Wesentlichen alle Vermögensgegenstände, unterteilt in Anlage- (Nr. 1) und Umlaufvermögen (Nr. 2) erfasst sowie der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag (Nr. 4). Auf der Passivseite gemäß § 85 Abs. 3 KommHV-Doppik wird zunächst das Eigenkapital (Nr. 1), danach Rückstellungen (Nr. 3), beispielsweise für Pensionen, und die Verbindlichkeiten (Nr. 4), beispielsweise aus Krediten, dargestellt.

§ 24 KommHV-Doppik regelt stufenweise folgendes: Für den doppischen Haushaltsausgleich ist zunächst der Ergebnishaushalt maßgebend<sup>522</sup>. Danach ist der Haushalt nach § 24 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik ausgeglichen, wenn unter Berücksichtigung von ausgleichspflichtigen Fehlbeträgen und heranziehbaren Rücklagen der Gesamtbetrag der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Wird ein Überschuss erwirtschaftet, der nicht zum Ausgleich eines vorgelegten Jahresfehlbetrages benötigt wird, ist dieser der Ergebnisrücklage oder der Allgemeinen Rücklage gemäß Abs. 2 zuzuführen. Wird ein Jahresfehlbetrag erwirtschaftet, soll dieser durch Verrechnung mit der Ergebnisrücklage unverzüglich nach Abs. 3 ausgeglichen werden.

---

<sup>521</sup> Amtl. Begründung zum Entwurf der KommHV-Doppik Bayern, Erl. Nr. 3, S. 65.

<sup>522</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich in der Doppik, der Gemeindehaushalt 2003, S. 97.

Ist ein solcher Ausgleich nicht möglich, muss der Jahresfehlbetrag nach Abs. 4 vorge-  
tragen und spätestens nach drei Jahren ausgeglichen werden. Steht für die Deckung  
von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung, ist dieses gemäß Abs. 5 auf der  
Aktivseite der Bilanz im Posten „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ aus-  
zuweisen. Diese Systematik erlaubt damit nicht nur die nachvollziehbare Buchung von  
Ergebnissen, sie dient außerdem als Instrument zur Haushaltsplanung, da sie auf-  
zeigt, welche Fehlbeträge zu decken sind<sup>523</sup>

Im Finanzhaushalt schließlich ist nach Abs. 6 zu gewährleisten, dass die dauernde  
Zahlungsfähigkeit einschließlich der Liquidität zur Finanzierung künftiger Investitionen  
und Investitionsförderungsmaßnahmen sichergestellt ist.

Aus dem Vorgenannten ergeben sich folgende wesentliche Aussagen hinsichtlich der  
Systematik des Haushaltsausgleichs nach § 24 KommHV-Doppik: Zentrales Element  
ist die Ergebnisrechnung, die das Ressourcenaufkommen und den -verbrauch einer  
Periode aufzeigt<sup>524</sup>. Ein ausgeglichener doppischer Haushalt liegt damit sowohl in der  
Planung als auch in der Rechnung vor, wenn die Summe der Erträge mindestens die  
Summe der Aufwendungen erreicht<sup>525</sup>. Bei einer ausgeglichenen Ergebnisrechnung  
kann die Kommune die in der Periode verbrauchten Ressourcen vollständig durch die  
Erträge der Periode ersetzen, die Haushaltswirtschaft ist dauerhaft stabil, das Eigen-  
kapital bleibt bei ausgeglichener Ergebnisrechnung automatisch konstant<sup>526</sup>. Es er-  
höht bzw. vermindert sich bei Überschüssen bzw. Fehlbeträgen in der Ergebnisrech-  
nung<sup>527</sup>. Neben dem Ergebnishaushalt ist damit auch das Eigenkapital als zweites  
Kriterium für den Haushaltsausgleich heranzuziehen, denn wenn der Ergebnishaus-  
halt in sich den Ausgleich nicht bewerkstelligen kann, muss der Ausgleich durch Ein-  
satz von Eigenkapital erreicht werden. Unter dem Begriff des „Eigenkapitals“ wird übli-  
cherweise aus handels- bzw. steuerrechtlicher Sicht das Stammkapital im Sinne eines  
eigenen Vermögens verstanden<sup>528</sup>. Im gemeindlichen Kontext passt dieser Vergleich

---

<sup>523</sup> *Maier, M.*, Regelungen und Buchungssystematik des doppischen Haushaltsausgleichs für Kommune-  
nen, der gemeindehaushalt 2004, S. 197 (198).

<sup>524</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97.

<sup>525</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), der gemeindehaushalt 2004, S. 169; *Große Lan-  
wer, C./Mutschler, K.*, Neues Kommunales Finanzmanagement – Was ändert sich beim Haushaltsaus-  
gleich?, der gemeindehaushalt 2002, S. 7 (7).

<sup>526</sup> *Bauer, L./Maier, M.*, Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich,  
der gemeindehaushalt 2004, S. 265 (265).

<sup>527</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97 (97).

<sup>528</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97 (98).

zu einem privaten Unternehmen nicht<sup>529</sup>. Denn im öffentlichen Haushalt stammt das Eigenkapital immer vom Bürger, auch wenn dieser es nicht wie ein Privatanleger „einggelegt“ hat. Es stellt im kommunalen Haushalt eine Forderung des Bürgers an die Kommune dar<sup>530</sup>. Das Eigenkapital ist deshalb auch nicht wie im handels- oder steuerrechtlichen Kontext als finanzielle Reserve der Gemeinde zu verstehen, sondern lediglich als die Summe von Aktiva, denen keine Verbindlichkeiten gegenüberstehen<sup>531</sup>. Zum Eigenkapital zählen auch Rücklagen. Im Übrigen ist das ausgewiesene Eigenkapital jedoch eine fiktive Größe, der anders als im Privatunternehmen keine wirklichen Einzahlungen gegenüberstehen<sup>532</sup>. Durch die Festlegung des § 24 Abs. 3 KommHV-Doppik, dass ein Jahresfehlbetrag mit der Ergebnizrücklage zu verrechnen ist, werden neben den Erträgen im Ergebnishaushalt im Falle des Defizits weitere Mittel aus dem Eigenkapital zum Haushaltsausgleich eingesetzt, was sich dadurch sukzessive zwangsläufig vermindert. Damit ist der Haushaltsausgleich im Normalfall erreicht, wenn der Ergebnishaushalt ausgeglichen ist. Trifft dies nicht zu, ist Eigenkapital einzusetzen, um den Ausgleich zu schaffen. Ist dieses nicht oder nicht mehr vorhanden, ist der Fehlbetrag als „nicht durch Eigenkapital gedeckt“ in der Bilanz auszuweisen. Der Haushaltsausgleich ist strukturell, nachhaltig und andauernd nur durch einen Ausgleich im Ergebnishaushalt gesichert. Formal ist er auch durch Inanspruchnahme von Eigenkapital erreicht, was aber zu dessen Verzehr führt. Der Haushaltsausgleich ist unter diesen Voraussetzungen nur erreicht, wenn das Eigenkapital nicht negativ ist<sup>533</sup>. Aus der kommunalen Haushaltsbilanz lassen sich damit zusammenfassend folgende wesentliche Informationen gewinnen: der in der Finanzrechnung ausgewiesene Bestand an liquiden Mitteln geht in die Aktivseite der Bilanz ein, sowie Kredite zur Liquiditätssicherung als kurzfristige Verbindlichkeiten auf der Passivseite<sup>534</sup>. Die Ergebnisrechnung zeigt, ob sie in sich ausgeglichen ist und damit ob eine „gesunde“ Finanzierungsstruktur der Gemeinde gegeben ist. Schließlich zeigt das Eigenkapital und dessen Einsatz zum Ausgleich etwaiger Fehlbeträge, ob ein

---

<sup>529</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 643.

<sup>530</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97 (98).

<sup>531</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 643.

<sup>532</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), der gemeindehaushalt 2004, S. 169 (170).

<sup>533</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97 (98).

<sup>534</sup> *Bauer, L./Maier, M.*, Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen (Fn. 526), der gemeindehaushalt 2004, S. 265.

Substanzverzehr durch Erzielung eines formalen Haushaltsausgleichs eingesetzt hat. Schließt die Ergebnisrechnung hingegen mit einem Überschuss ab, kann dieser der Rücklage zugeführt werden, so dass sich das Eigenkapital der Gemeinde erhöht<sup>535</sup>.

## V. Umstellung des Rechnungswesens und die Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich

Der Haushaltsausgleich wird inhaltlich wesentlich bestimmt vom Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben. Das Haushaltsrecht ist insoweit nur die technische und rechtliche Hülle. Selbstverständlich ist eine Gemeindehaushaltsrechtsreform keine Gemeindefinanzreform<sup>536</sup>, denn die Doppik erschließt weder neue Geldquellen noch senkt sie bestehende finanzielle Belastungen<sup>537</sup>. Festzuhalten ist, dass in der Doppik wie in der Kameralistik für den Haushaltsausgleich genau die gleichen Beträge einfließen, allerdings zu anderen Zeitpunkten<sup>538</sup>. Der Haushaltsausgleich kann durch die Umstellung auf die Doppik schwerer werden, da z.B. Abschreibungen, die in der Kameralistik nicht in der Art und Weise auftauchen, vielfach höher sein werden als die Tilgung<sup>539</sup>. Aufgrund einer bundesweiten Umfrage der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG schätzten viele der teilnehmenden Kommunen, dass der Haushaltsausgleich zunächst erschwert wird<sup>540</sup>. Diese Erschwernis kann auf die Kommune zukommen, muss es aber nicht zwangsläufig. Bestehende Haushaltsprobleme werden nach doppischem Rechnungswesen aber transparenter<sup>541</sup>. Ob der Haushaltsausgleich in der Doppik schwieriger oder einfacher zu erreichen ist als in der Kameralistik, ist immer einzelfallbezogen, abhängig von der konkreten Struktur und aktuellen Situation der Gemeinde<sup>542</sup>.

---

<sup>535</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 645.

<sup>536</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97.

<sup>537</sup> *Fudalla, M./Schwarting, G./Wöste, C.*, Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik? der gemeindehaushalt 2005, S. 53 (54).

<sup>538</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97.

<sup>539</sup> *Bickeböller, H./Pehlke, G.*, Haushaltsausgleich (Fn. 522), der gemeindehaushalt 2003, S. 97.

<sup>540</sup> *Blees, T.*, KPMG-Umfrage 2004 zur Haushaltsführung, KommunalPraxis spezial Nr. 1/2005, S. 12.

<sup>541</sup> *Frielinghaus, S. N.*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, S. 86.

<sup>542</sup> *Bauer, L./Maier, M.*, Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen (Fn. 534), der gemeindehaushalt 2004, S. 265 (267).

## B. Zwischenergebnis

### I. Fehlender Haushaltsausgleich in der Kameralistik

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Haushaltsausgleich in der Kameralistik dann nicht mehr erreicht ist, wenn entweder der Verwaltungs- oder der Vermögenshaushalt jeweils für sich nicht ausgeglichen sind und diese Defizite über die wechselseitigen Zuführungsregelungen nicht abgedeckt werden können.

Als „gesund“ ist ein Haushalt zu bezeichnen, der im Verwaltungshaushalt einen Überschuss erwirtschaftet und an den Vermögenshaushalt abführt („freie Spitze“<sup>543</sup>). Wird die Sollzuführung unterschritten, beginnt der kommunale Haushalt von der Substanz zu leben. Erwirtschaftet der Verwaltungshaushalt hingegen ein Defizit, muss der Ausgleich im Vermögenshaushalt gesucht werden. Hier wird die kritische Schwelle überschritten, denn der Ausgleich ist nur noch formal. „Formal“ bedeutet, dass der vorhandene Ausgleich den rechtlichen Anforderungen entspricht, jedoch die eigene Substanz des Haushaltes durch beispielsweise Inanspruchnahme von Ersatzdeckungsmitteln nach § 22 Abs. 3 KommHV schmälert<sup>544</sup>. Dieser „formale“ Haushaltsausgleich führt bei stetiger Verwendung über kurz oder lang zum Substanzverzehr und damit zur vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 69 BayGO. Angestrebt werden muss ein sog. „struktureller oder materieller Haushaltsausgleich“<sup>545</sup>, der nach kameralistischem System nur dann erfüllt ist, wenn die Gemeinde die Zins- und Tilgungslast nebst ihrer laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen bestreiten kann.

### II. Fehlender Haushaltsausgleich in der Doppik

Im doppischen System gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens alle Aufwendungen decken. Erfasst werden damit auch außerordentliche Vorgänge, die einmaliger Natur sind, wie etwa die Veräußerung von Vermögen. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, kann der Haushaltsausgleich durch Inanspruch-

---

<sup>543</sup> Mohl, H./Schick, R., Sind der Kommunalverschuldung rechtliche Grenzen gesetzt? KStZ 1995, S. 201 (202).

<sup>544</sup> Gabbert, U., Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 467), S. 118.

<sup>545</sup> Gabbert, U., Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 467), S. 118; Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (934).

nahme der zu bildenden Ergebnismittel erreicht werden. Reichen auch diese Mittel nicht aus, ist der Haushalt nicht ausgeglichen. Da die Ergebnismittel Teil des Eigenkapitals ist, führt ihre Inanspruchnahme zu dessen Reduzierung. Dem Eigenkapitalverzehr ist rechtlich die Grenze mit dem Verbot der Überschuldung gesetzt, die überschritten würde, wenn ein negatives Eigenkapital in der Bilanz ausgewiesen werden müsste<sup>546</sup>.

### III. Fehlender Haushaltsausgleich im Vergleich

Aus der Gegenüberstellung von kameraler und doppischer Haushaltssystematik wird deutlich, dass entscheidend, unabhängig vom zugrunde liegenden Rechnungswesen, immer für einen nachhaltigen, gesicherten Haushaltsausgleich bleibt, dass die laufenden Kosten – kameral Einnahmen und Ausgaben plus Tilgung, doppisch Erträge decken die Aufwendungen – aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Gerät dieser Mechanismus in die Schiefelage, d.h. müssen Rücklage oder Ersatzdeckungsmittel nach § 22 KommHV bzw. Eigenkapital nach doppischem Verständnis in Anspruch genommen werden, fängt die Gemeinde an, von ihrer Substanz zu leben und sie damit nach und nach aufzuzehren. Hat die Gemeinde diesen Weg einmal beschritten und muss sie immer mehr auf die finanzielle Reserve zurückgreifen, ist diese irgendwann aufgebraucht und die Gemeinde steht überschuldet da. Daran zeigt sich auch die Problematik des geltenden Haushaltsrechts. Der Begriff des ausgeglichenen Haushalts suggeriert, dass die Finanzen und ihre Struktur in Ordnung sind. Dies ist jedoch im Sinne eines „gesunden“ Haushaltes nur der Fall, solange – kameral wie doppisch – Ersatzdeckungsmittel oder Eigenkapital nicht benötigt werden. Diese wesentliche Unterscheidung zwischen strukturell und formell trifft das geltende Haushaltsrecht jedoch nicht. Ist der Haushalt unter den genannten Aspekten unausgeglichen und das auf eine gewisse oder ungewisse Dauer, bedeutet dies, dass die Gemeinde weder aus dem laufenden Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalt noch unter Einsatz von Ersatzdeckungsmitteln bzw. Eigenkapital einen Ausgleich erzielen kann. Ohne die Inanspruchnahme von Fremdkapital, wäre die Gemeinde in diesem Moment

---

<sup>546</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 491.

zahlungs- und damit handlungsunfähig, da sie mit ihrer eigenen Finanzkraft am Ende ist.

Dies ist die Ausgangssituation des Art. 69 BayGO in seiner doppelten Abweichung vom Normalfall. Es zeigt sich sehr deutlich, dass in dieser Fallkonstellation die gemeindlichen Finanzen „am Ende“ sind, denn erst wenn alle eigenen finanziellen Reserven aufgezehrt sind und zulässigerweise kein weiteres Fremdkapital durch die Aufnahme von Krediten gewonnen werden kann, ist der Haushaltsausgleich nicht mehr zu schaffen. In dieser äußerst schwierigen Finanzsituation der Gemeinde greift Art. 69 BayGO nun ein und regelt, was die Gemeinde nach geltendem Recht jetzt noch tun kann – eine „Vollbremsung aus voller Fahrt“, wie aufzuzeigen sein wird.

## **2. Kapitel: Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO und dessen Anwendungsprobleme in der Praxis**

Ist der Haushaltsausgleich – doppisch oder kameral – nicht zu erreichen, ist kein gültiger Haushaltsplan aufgestellt und kein rechtsgültiger Erlass einer Haushaltssatzung möglich<sup>547</sup>. Die vorläufige Haushaltsführung ist dadurch gegeben und damit die alleinige Anwendbarkeit des Art. 69 BayGO. Was regelt Art. 69 BayGO nun im Einzelnen und zu welchen konkreten Anwendungsproblemen kommt es hierbei in der Praxis, wenn Art. 69 BayGO längerfristig die Grundlage kommunaler Finanzwirtschaft bildet? Dies soll im Folgenden anhand der einzelnen Regelungsinhalte des Art. 69 BayGO zunächst theoretisch und anschließend praktisch am Beispiel der Städte Hof und Würzburg aufgezeigt werden.

### **A. Art. 69 BayGO**

In der Grobstruktur stellt sich der Art. 69 BayGO mit seinen 4 Absätzen wie folgt dar: In Absatz 1 Nr. 1 ist geregelt, welche Ausgaben die Gemeinde unter welchen Voraussetzungen leisten darf, in Nr. 2, welche Abgaben erhoben werden dürfen, in Nr. 3 die Möglichkeit der Kreditumschuldung und in Nr. 4 die Möglichkeit der Kassenkreditaufnahme unter bestimmten, genannten Voraussetzungen.

---

<sup>547</sup> Borchert, H., Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 217.

Absatz 2 regelt die Inanspruchnahme von Krediten für Investitionen und die dafür zwingend zu beachtenden Voraussetzungen, Abs. 3 die Weitergeltung des Stellenplanes des Vorjahres.

Absatz 4 normiert neu nach der Reform des Kommunalen Haushaltsrechts im Jahre 2004<sup>548</sup> die Genehmigungstatbestände für die Kassen- und Investitionskredite. Die Regelungen des Abs. 4 werden an dieser Stelle nicht detailliert untersucht, da sie in den maßgeblichen Untersuchungszeiträumen 2003 und 2004 noch keine Geltung besaßen. Praxiserfahrungen mit Abs. 4 in einer mehrjährig andauernden vorläufigen Haushaltsführung existieren derzeit noch nicht. Allerdings wurde im Jahre 2007 in der Stadt Hof die Anwendung des Art. 69 BayGO aufgrund des erneuten Vorliegens einer haushaltslosen Zeit fast im gesamten Haushaltsjahr wieder notwendig. Auf Art. 69 Abs. 4 n.F. und die Erfahrungen im Jahre 2007 in der Stadt Hof wird daher erst im abschließenden vierten Teil<sup>549</sup> dieser Arbeit eingegangen werden.

## **I. Art 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO**

### **1. Gesetzlicher Regelungsgehalt**

Gemäß Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO darf die Gemeinde Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen. Der Begriff „darf“ deutet zunächst auf ein Ermessen hin. Dagegen spricht jedoch, dass ohne eine wirksame Haushaltssatzung grundsätzlich keine Ausgaben geleistet werden dürfen. Liegt jedoch eine rechtliche Verpflichtung vor, ergibt sich deren Einhaltung zwangsläufig aus dieser selbst. Der Ausdruck „darf“ räumt damit im Ergebnis kein Ausgabeermessen ein, sondern stellt nur die Ausnahme zum grundsätzlichen Ausgabeverbot klar<sup>550</sup>.

Die rechtliche Verpflichtung zur Leistung durch die Gemeinde kann sich zum einen aus einer Rechtsnorm selbst ergeben, zum anderen aus einer vertraglichen Vereinba-

---

<sup>548</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalen Haushaltsrechts vom 26.07.2004, BayGVBl. 2004, S. 272.

<sup>549</sup> Siehe dazu die Ausführungen zur Erweiterung der Kreditaufnahme ab S. 158 durch die Neufassung von Art. 69 Abs. 4 BayGO und die Anwendung in der Stadt Hof im Haushaltsjahr 2007.

<sup>550</sup> *Borchert, H.*, Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 212.

nung, die die Gemeinde eingegangen ist, wie z.B. der Erfüllung kaufvertraglicher Verpflichtungen<sup>551</sup>. Gemeinden, die solche Verpflichtungen eingegangen sind, bevor es zu einer vorläufigen Haushaltsführung gekommen ist, müssen bei diesen Verpflichtungen nicht die strengen Maßstäbe des Art. 69 BayGO anlegen, so dass sie diese dadurch unterlaufen können<sup>552</sup>.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Ausgabeleistung besteht grundsätzlich nicht bei der Durchführung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben<sup>553</sup>.

Die Gemeinde darf ferner weitere Ausgaben nur leisten, wenn sie „unaufschiebbar“ sind. Unaufschiebbar ist eine Ausgabe dann, wenn sie nicht ohne Schaden für die Gemeinde oder für die zu erfüllende Aufgabe bis zur Wirksamkeit des neuen Haushalts aufgeschoben werden kann<sup>554</sup>.

Bei der Frage der Beurteilung der Unaufschiebbarkeit steht der Gemeinde grundsätzlich ein Entscheidungsspielraum zu, da es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt<sup>555</sup>. Zu berücksichtigen sind dabei die unterschiedlichen Aufgabenarten der Gemeinde. Die Notwendigkeit der Erfüllung und des Vollzuges der Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich (Art. 7, Art. 8, Art. 57, Art. 58 BayGO) ist gesetzlich definiert<sup>556</sup>. Bei den Pflichtaufgaben gibt es für die Gemeinde kaum nennenswerten Entscheidungsspielraum. Sie muss diese Aufgaben erfüllen und die damit verbundenen Ausgaben leisten<sup>557</sup>. Aufgrund rechtlicher Verpflichtung sind als Ausgaben des Verwaltungshaushaltes z.B. die Personal- und Sozialausgaben, Zinsen für aufgenommene Kredite, Zahlungen für Miet- oder Pachtverträge oder im Vermögenshaushalt Ausgaben für die Tilgung von Krediten unaufschiebbar<sup>558</sup>. Deshalb findet die Prüfung der Unaufschiebbarkeit im Wesentlichen im Bereich der freiwilligen Aufgaben statt<sup>559</sup>.

---

<sup>551</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO 4.

<sup>552</sup> Maier, N., Können durch Ratsbeschluss Korrekturen am Haushaltssicherungskonzept oder im Rahmen des § 81 GO NRW vorgenommen werden? der gemeindehaushalt 2003, S. 59 (61).

<sup>553</sup> Articus, S./Schneider, B.-Hamacher, C., Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar, § 81 GO Erl. 2, S. 386.

<sup>554</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO S. 2, Erl. 2.1.

<sup>555</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO S. 2, Erl. 2.1.

<sup>556</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 4.

<sup>557</sup> Borchert, H., Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 215.

<sup>558</sup> Becker, F./Gruber, K., Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 213.

<sup>559</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 61 GO Erl. 3.

Kommt die Gemeinde zur positiven Entscheidung, darf sie diese Aufgabe, „weiterführen“, jedoch keine weiteren Aufgaben übernehmen oder bestehende ausweiten<sup>560</sup>. Der rechtliche Spielraum der Gemeinden ist in diesem Bereich durch die Reform des kommunalen Haushaltsrechts 1972 deutlich vergrößert worden, denn Ausgaben sind jetzt für alle Selbstverwaltungsaufgaben möglich, während nach alter Rechtslage Ausgaben nur zur Erhaltung bestehender Einrichtungen getätigt werden durften<sup>561</sup>. Damit waren nach alter Rechtslage, Ausgaben nur zulässig zur Leistung von Auftragsangelegenheiten und gesetzlichen Pflichtaufgaben, nicht aber für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben<sup>562</sup>. Denn soweit aufgrund der Finanzsituation davon ausgegangen werden kann, dass die Aufgaben als solche fortgeführt werden können und sollen, darf der laufende Betrieb und die Unterhaltung sportlicher, kultureller und ähnlicher Einrichtungen nicht allein durch das vorübergehende Fehlen der haushaltsrechtlichen Grundlage gefährdet werden<sup>563</sup>. Erkennbar ist diese Erweiterung auf die Leistung freiwilliger Ausgaben nach Sinn und Zweck nur bezogen auf den „Normalfall“ des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO, der vorübergehend ohne gültige Haushaltssatzung stattfindenden vorläufigen Haushaltsführung. In der hier näher zu untersuchenden Fallkonstellation der vorläufigen Haushaltsführung infolge eines unausgeglichenen Haushaltes, ist die Gemeinde nicht mehr in der Lage, ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen. Nachdem die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unter dem gesetzlichen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit stehen<sup>564</sup>, kann die Gemeinde freiwillige Aufgaben nur dann übernehmen oder weiterführen, wenn ihr nach ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Pflichtaufgaben noch Mittel zur Verfügung stehen<sup>565</sup>. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung infolge eines unausgeglichenen Haushaltes, präziser formuliert – einer haushaltslosen Zeit –, stehen diese Mittel gerade nicht mehr zur Verfügung. Rechtlich stellt sich hier das Problem, ob die Gemeinde auch in dieser Fallkonstellation noch freiwillige

---

<sup>560</sup> *Widtmann/Grasser*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 4; *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 69 GO Erl.2.4.

<sup>561</sup> *Deperieux*, S., Haushaltsrecht (Fn. 41), S. 43; *Borchert*, H., Kommunalaufsicht (Fn. 41), S. 215.

<sup>562</sup> *Hölzl*, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, (Stand: Okt. 1971), Art. 94 a.F., Erl. 2 zit. nach: *Borchert*, H. Kommunalaufsicht (Fn. 7), S. 212.

<sup>563</sup> *Articus*, S./*Schneider*, B. – *Hamacher*, C., Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar, Erl. 2 § 81 GO, S. 387.

<sup>564</sup> „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit“ Art. 57 BayGO.

<sup>565</sup> *Birkenfeld-Pfeiffer*, D., Kommunalrecht, Rdnr. 64.

Leistungen tätigen darf und wenn nicht, ob diese restriktive, nach teleologischen Gesichtspunkten erfolgte Auslegung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO in Zusammenschau mit Art. 57 Abs.1 BayGO im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 11 Abs. 2 Bayerische Verfassung (BV) zulässig sein kann. Wie die weiteren Ausführungen zu Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO in seiner Anwendung in der Praxis zeigen werden, ist insbesondere die Frage der Leistung freiwilliger Ausgaben während der haushaltslosen Zeit ein Kernproblem. Im Rahmen der Darstellung zu Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO beschränken sich die Ausführungen zunächst aber auf das Aufwerfen dieser Rechtsfrage und die sich um diese in der Praxis entzündeten Problemstellungen. Im abschließenden vierten Teil dieser Arbeit wird dann eine rechtliche Lösungsmöglichkeit dieses Spannungsfeldes erarbeitet werden<sup>566</sup>.

Wirft man einen weitergehenden Blick in die Binnenstruktur der Gemeinde, ist zu fragen, wer die Entscheidung der „Unaufschiebbarkeit“ trifft. Zuständig für die Verabschiedung der Haushaltssatzung ist das kommunale Gremium (Stadt- oder Gemeinderat)<sup>567</sup>. Nach der Verabschiedung wird sie der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt<sup>568</sup>. Nach erfolgter Genehmigung muss die Gemeinde die Haushaltssatzung bekannt und damit rechtsgültig machen<sup>569</sup>. Die anschließende Umsetzung des Haushaltsplanes steht nun in der Verantwortung der Verwaltung<sup>570</sup>. Wird die vorgelegte Haushaltssatzung nicht genehmigt, muss der Erste Bürgermeister bzw. der Landrat mit der Verwaltung den Haushaltsplan unter Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 69 BayGO so weit wie möglich umsetzen<sup>571</sup>. Die Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt auch jetzt anhand des Haushaltsplans, da ansonsten die Verwaltung handlungsunfähig wäre<sup>572</sup>. Den mittelbewirtschaftenden Stellen und damit der Exekutive kommt dabei ein bedeutender Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Beurteilung des Kriteriums der Unaufschiebbarkeit zu<sup>573</sup>. Die Budgethoheit des kommunalen

---

<sup>566</sup> Siehe unten zur Problematik der Beschränkung freiwilliger Ausgaben in der haushaltslosen Zeit: S. 218 f.

<sup>567</sup> z.B.für den Freistaat Bayern, Art. 32 Nr.2 BayGO.

<sup>568</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 72.

<sup>569</sup> *Schwarting, G.*, Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 544.

<sup>570</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 30, Rdnr. 34.

<sup>571</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 30, Rdnr. 34.

<sup>572</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 30, Rdnr. 27.

<sup>573</sup> *Scheel, W./Steup, J.*, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, § 81 GO NRW, Rdnr. 2.

Gremiums ist damit für den Zeitraum des Art. 69 BayGO weitgehend ausgeschaltet<sup>574</sup>. Für den Bereich des staatlichen Nothaushaltsrechtes hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass dieses nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Gesetzgebers ersetzen darf und nur kurzfristig als Ausnahmesituation existent sein kann, da ansonsten der Vorrang des Haushaltsgesetzgebers gegenüber der Exekutive nicht mehr gewährleistet ist<sup>575</sup>. Art. 111 GG gibt allerdings inhaltlich keine genaue zeitliche Definition vor, sondern ist unbefristet bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes anwendbar<sup>576</sup>.

Übertragbar sind diese Grundsätze auch auf die kommunale Ebene, denn der Gemeinderat trifft im Rahmen seiner Steuerungskompetenz und aufgrund demokratischer Legitimation, auch wenn er kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne ist, die wesentlichen politischen Grundentscheidungen, die in den Festsetzungen des Haushaltsplanes zum Ausdruck kommen<sup>577</sup>. Dauert die vorläufige Haushaltsführung an, kehrt sich die interorganschaftliche Zuständigkeitsregelung zugunsten der Verwaltung und seiner Spitze um. Die vorläufige Haushaltsführung kann insofern zutreffend als „dysfunktional“ beschrieben werden<sup>578</sup>. In konsequenter Durchhaltung der binnenorganisatorischen Zuständigkeiten müsste jedoch der Gemeinderat bei jeder Ausgabe, die nicht durch Gesetz oder Vertrag nach Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO gebunden ist, erneut entscheiden, ob sie unaufschiebbar ist.

## 2. Anwendung in der Praxis

### a) Hof

Der Stadt Hof wurde die vom Stadtrat am 07.02.2003 beschlossene Haushaltssatzung nicht von der Regierung von Oberfranken als zuständiger Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt. Aufgrund der bereits im zweiten Teil angesprochenen Ursachen lag ein Defizit im Verwaltungshaushalt von ca. 12 Mio. € vor, für das ein rechtlich zulässiger

---

<sup>574</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 30 Rdnr. 32.

<sup>575</sup> BVerfGE 45, 1 (33).

<sup>576</sup> *Theiss, H.*, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, S. 71.

<sup>577</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte, (Fn. 259), § 30 Rdnr. 31.

<sup>578</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte, (Fn. 259), § 30 Rdnr. 32.

Haushaltsausgleich nicht zu erzielen war<sup>579</sup>. Unter Berücksichtigung der wahrscheinlichen Entwicklung des Haushaltsjahres 2003 – kein Haushaltsausgleich und damit Geltung des Art. 69 BayGO – wurden seitens des Oberbürgermeisters innerdienstliche Anordnungen zum Verwaltungsvollzug hinsichtlich der Anwendung des Art. 69 BayGO erlassen. Bereits mit innerdienstlicher Anordnung Nr. 1 /2003 wurde für den Verwaltungshaushalt festgelegt, dass nur unaufschiebbare Ausgaben aufgrund rechtlicher Verpflichtungen oder für die Weiterführung notwendiger Ausgaben geleistet werden dürfen, freiwillige Leistungen hingegen nicht<sup>580</sup>. Für die Ausgaben des Vermögenshaushaltes wurde inhaltlich auf die gesetzliche Regelung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO verwiesen und für alle weiteren Haushaltsstellen Zahlungen für unzulässig erklärt, so dass neue Maßnahmen nicht in Angriff genommen werden durften<sup>581</sup>. Mit Innerdienstlicher Anordnung Nr. 5/2003 wurden die Vorschriften zum Vollzug des Haushaltsplanes 2003 weiter konkretisiert, indem für den Verwaltungshaushalt auf die Leitlinien zur Durchführung der flächendeckenden Budgetierung verwiesen wurde, die insbesondere besagen, dass die Ausgabeansätze, die zum Budgethaushalt gehören, gegenseitig deckungsfähig nach § 18 Abs.1 KommHV sind, Mehreinnahmen für Mehrausgaben innerhalb des jeweiligen Budgetbereiches nach § 17 Abs. 2 KommHV verwendet werden können und eine Aufgabenausweitung durch Verwendung von Minderausgaben oder Mehreinnahmen der Beschlussfassung des Stadtrates bedürfen<sup>582</sup>. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass vor der Abgabe verpflichtender Erklärungen sicherzustellen ist, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Rechtsgeschäfte auch vorliegen<sup>583</sup>.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben des Vermögenshaushaltes waren weiterhin nur zulässig, soweit sie unabweisbar waren und ihre Deckung gemäß Art. 66 BayGO gewährleistet war. Zu ihrer Finanzierung waren von den Fachbereichen Einsparungen oder im Ausnahmefall Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen des Vermögenshaushaltes heranzuziehen<sup>584</sup>. Mit Innerdienstlicher Anweisung Nr. 7/2003 verfügte der

---

<sup>579</sup> Siehe zu den Einzelheiten der Ursachen Konkrete Ursachenschwerpunkte in den Beispielskommunen Würzburg und Hof speziell zu Hof ab S. 69.

<sup>580</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 1/2003 vom 07.01.2003, S. 1.

<sup>581</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 1/2003 vom 07.01.2003, S. 1.

<sup>582</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 5/2003 vom 19.03.2003, S. 1.

<sup>583</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 5/2003 vom 19.03.2003, S. 1, S. 2.

<sup>584</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 5/2003 vom 19.03.2003, S. 4.

Oberbürgermeister für den Unterhalt und die Bewirtschaftung der Gebäude, den Unterhalt des sonstigen unbeweglichen Vermögens und der Verwaltungs- und Betriebsausgaben eine Haushaltssperre in Höhe von 10% der jeweiligen Haushaltsansätze<sup>585</sup>. Freiwillige Zuschüsse an Dritte und alle Haushaltsansätze des Vermögenshaushaltes waren ebenfalls von der Haushaltssperre hier in Form eines sofortigen Auszahlungsstopps betroffen<sup>586</sup>.

Bei Erlass der Innerdienstlichen Anordnung Nr. 13/2003 ist bereits klar, dass keine Genehmigung des Haushaltes 2003 zu erreichen ist und dass sich die Situation im Haushaltsjahr 2004 nicht ändern wird<sup>587</sup>. Bei Aufstellung des neuen Haushaltes werden deshalb die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung 2003 erfolgten Kürzungen (=Sperrungen) der einzelnen Haushaltsstellen als Minderung im Planansatz berücksichtigt<sup>588</sup>. Für die Ausgabenansätze des Vermögenshaushaltes wurde auf den Wortlaut des Art. 69 Abs.1 Nr. 1 BayGO Bezug genommen und darauf hingewiesen, dass alle anderen Maßnahmen nicht mehr ergriffen werden dürfen<sup>589</sup>. Mit Innerdienstlicher Anordnung Nr. 12 /2004 wurde festgelegt, dass die Ergebnisse des in Auftrag gegebene Gutachtens des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes (BKPV) umzusetzen und die empfohlenen Einsparungen vorzunehmen sind<sup>590</sup>. Im Jahr 2004 konnte wie schon 2003 kein genehmigungsfähiger Haushalt mehr aufgestellt werden, sondern schloss mit einem Fehlbetrag von 2,756 Mio. € ab<sup>591</sup>.

## **b) Würzburg**

Die Stadt Würzburg konnte weder in den Jahren 2003 noch 2004 aufgrund der bereits im zweiten Teil beschriebenen Ursachen einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen. Für das Jahr 2003 ergab sich ein Sollfehlbetrag von 21,498 Mio. € und für das Haushaltsjahr 2004 in Höhe von 10 Mio. €, der jeweils nur durch eine kreditfinanzierte Zuführung vom Vermögenshaushalt ebenso wie in Hof haushaltstechnisch zutreffend,

---

<sup>585</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 7/2003 vom 07.07.2003, S. 2.

<sup>586</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 7/2003 vom 07.07.2003, S. 2.

<sup>587</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 13/2003 vom 19.09.2003, S. 1.

<sup>588</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 13/2003 vom 19.09.2003, S. 2.

<sup>589</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 13/2003 vom 19.09.2003, S. 2.

<sup>590</sup> Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 12/2004 vom 14.07.2004, S. 1.

<sup>591</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 23.

aber haushaltsrechtlich unzulässig ausgeglichen wurde<sup>592</sup>. Die Regierung von Unterfranken als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde versagte mit Schreiben vom 25.06.2003 die Genehmigung der vorgelegten Haushaltssatzung und stellte die Nichtigkeit dieser fest<sup>593</sup>. Der Vollzug des Haushaltes musste infolgedessen über den gesamten Zeitraum der Jahre 2003 und 2004 nach den Vorgaben des Art. 69 BayBayGO abgewickelt werden. Bei der Anwendung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO trat die Problematik auf, welche Ausgaben unter seiner Geltung geleistet werden dürfen. Zur Verdeutlichung erarbeitete die Finanzverwaltung eine Übersicht über die theoretisch beeinflussbaren Einnahmen und Ausgaben<sup>594</sup>. Als nicht beeinflussbar wurden entsprechend der gesetzlichen Regelung des Art. 69 Abs. 1 Nr.1 BayGO die Ausgaben bewertet, die vertraglich oder gesetzlich bereits gebunden waren<sup>595</sup>. Der Stadtrat beschloss am 18.03.2004 aufgrund der vorgelegten Übersicht, gekürzte freiwillige Leistungen, insbesondere an Sportvereine, soziale Verbände und Vereinigungen, unter Bejahung der Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit, auszuführen<sup>596</sup>. Mit Beschluss des Stadtrates vom 28.04.2004 wurde der Haushaltsplanentwurf und die auf dieser Grundlage beschlossenen Änderungen für verbindlich erklärt, um der Verwaltung eine Grundlage für ihr Handeln zu geben<sup>597</sup>.

### c) Zwischenergebnis

Problematisch erweist sich bei Anwendung des Art. 69 Abs. 1 Satz 1 BayGO zunächst die Definition des Begriffs „unaufschiebbar“. Die wesentlichen haushaltsrechtlichen Maßnahmen trifft der Oberbürgermeister durch die Innerdienstlichen Anordnungen und nicht der Stadtrat. Grundlage der Haushaltsbewirtschaftung ist dabei der nicht genehmigte Haushaltsplan. Mit dem hier angewandten Instrument der „Haushaltssperre“ muss auf das reguläre Haushaltsrecht zurückgegriffen werden, da kein eigenständiges Handlungsinstrumentarium im Rahmen des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO zur

---

<sup>592</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, Vorbericht S. III.

<sup>593</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, Vorbericht S. III.

<sup>594</sup> *Stadt Würzburg*, Haushalt 2003 Verwaltungshaushalt – Übersicht über die theoretisch beeinflussbaren Ausgaben und Einnahmen.

<sup>595</sup> *Stadt Würzburg*, Haushalt 2003 Verwaltungshaushalt – Übersicht über die theoretisch beeinflussbaren Ausgaben und Einnahmen.

<sup>596</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, Vorbericht S. VII.

<sup>597</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, Vorbericht S. VII.

Verfügung steht. Haushaltssperren werden normalerweise verfügt, wenn sich im Rahmen des laufenden Haushaltsvollzuges eines genehmigten Haushaltsplanes zeigt, dass der Haushalt Gefahr läuft, nicht mehr ausgeglichen werden zu können, um damit gegenzusteuern und den Ausgleich noch zum Ende des Jahres zu erreichen<sup>598</sup>. Durch die Haushaltssperre wird damit lediglich die Bewirtschaftungsbefugnis der Verwaltung des Haushaltsplans des laufenden Jahres eingeschränkt, der Haushaltsplan mit seinem vom Gemeinderat beschlossenen Zahlenwerk bleibt gültig<sup>599</sup>. Während der Geltung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO ist jedoch im Prinzip eine generelle Ausgabesperre bereits durch Gesetz verfügt, die nur in den durch ihn normierten Ausnahmefällen durchbrochen werden kann.

Die gleichen Problemkreise – Leistung freiwilliger Ausgaben und Mittelbewirtschaftung mit ungültigem Haushaltsplan unter Kürzung der Haushaltsplanansätze – zeigten sich auch in Würzburg.

Deutlich wird auch, dass der in Hof verfügte Ausgabestopp und die in Würzburg vorgenommenen Ausgabekürzungen nur den Bereich der freiwilligen Leistungen betreffen. Die Pflichtaufgaben als Pflichtausgaben bleiben hingegen unangetastet. Gerade in der hier untersuchten Fallkonstellation des unausgeglichenen Haushalts führt die Regelung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO mit seiner Forderung der „Unaufschiebbarkeit“ in der Praxis dazu, dass mangels finanzieller Leistungsfähigkeit allein freiwillige Leistungen von dessen gesetzlichen Restriktionen betroffen sind. Rechtlich und faktisch führt Art. 69 Abs. 1 Satz 1 BayGO damit zu einer verfassungsrechtlich äußerst problematischen Einschränkung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, die bis zum denkbaren völligen „Verbot“ freiwilliger Leistungen führen kann.

---

<sup>598</sup> § 28 KommHV Bayern.

<sup>599</sup> Raith, G., Die Haushaltssperre, apf 2002, B 89.

## II. Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO

### 1. Gesetzlicher Regelungsgehalt

Art. 69 Abs. 1 Nr.2 BayGO enthält keine klarstellende Regelung darüber, dass auch während der vorläufigen Haushaltsführung alle für das neue Jahr eingehenden Einnahmen, sowie auch übertragene Mittel des Vorjahres, soweit vorhanden (§§ 19, 79 Abs. 2 KommHV) herangezogen werden können<sup>600</sup>. Explizit regelt Art. 69 Abs.1 Nr. 2 BayGO, dass die Gemeinde die in der Haushaltssatzung jährlich festzusetzenden Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben kann und verweist damit auf Art. 62 Abs. 2 BayGO. Nach diesem sind die Gemeinden befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen und die besonderen Entgelte hierfür nicht ausreichen.

Zu den Abgaben zählen nach der Legaldefinition des § 3 Abgabenordnung (AO) Steuern, Gebühren und Beiträge. Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft<sup>601</sup>. Unter diese letzte Gruppe fallen im Wesentlichen die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und die sog. Kleinen Kommunalsteuern<sup>602</sup>.

Die Regelung der Festlegung der Höhe der Steuersätze muss in Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO deshalb auftauchen, da die Abgabefestsetzung in der vergangenen Haushaltssatzung ausgesprochen war und diese nun nicht mehr gilt<sup>603</sup>. Ohne gültige Haushaltssatzung hat die Gemeinde keine gültige Rechtsgrundlage, aufgrund derer sie von den Bürgern Steuern erheben kann<sup>604</sup>. Art. 69 Abs. 1 Nr.2 BayGO regelt deshalb explizit diese Einnahmebeschaffungsmöglichkeit und ersetzt damit die sonst für deren Erhebung notwendige Haushaltssatzung, damit die Gemeinde handlungsfähig bleibt.

---

<sup>600</sup> *Brinkmeier, H.J.*, Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 406), S. 124; *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 213; *SchremlBauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd 1. Art. 69 GO Erl. 6, S. 5.

<sup>601</sup> *Widtmann/Grasser*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung Art. 22 GO Exkurs, Rdnr. 2.

<sup>602</sup> *Schwarting, G.*, Kommunale Steuern, Rdnr. 197.

<sup>603</sup> *Hölzl/Hien/Huber*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO 2.2.

<sup>604</sup> *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 213.

Weiterhin darf die Gemeinde auch „sonstige Einnahmen“ gerieren. Zu diesen zählen Vermögenserträge wie Mieten, Pachten, Zinsen oder auch die Ablieferung von Eigenbetrieben, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gemäß Art. 106 Abs. 5 GG, der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter und Entnahmen aus Rücklagen nach §§ 20, 21 KommHV<sup>605</sup>. Diese stehen der Gemeinde auch während der vorläufigen Haushaltsführung weiterhin uneingeschränkt zu<sup>606</sup>. Die Gemeinde kann darüber hinaus die Leistungsentgelte auch während ihrer Geltung erhöhen<sup>607</sup>. Für die Einnahmen aus sonstigen Einnahmen und besonderen Entgelten bedarf es keiner Regelung in Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO, da diese in den jeweiligen Satzungen oder Verträgen außerhalb der Haushaltssatzung geregelt sind und damit unabhängig von deren Bestand von den Abgabepflichtigen oder Vertragspartnern zu leisten sind<sup>608</sup>. Das Fehlen der Haushaltssatzung in Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung tangiert die sonstigen Einnahmen und besonderen Entgelte nicht und führt deshalb zu keinerlei rechtlichen Problemen<sup>609</sup>.

## 2. Anwendung in der Praxis

### a) Hof

Die Möglichkeiten der Einnahmesteigerungen durch konsequente Ausschöpfung der Abgaben waren begrenzt. Die Stadt Hof wies erstmals mit Innerdienstlicher Anordnung Nr. 5/2003 darauf hin, dass Einnahmen umgehend durch die Fachbereiche geltend zu machen sind<sup>610</sup>. Eine weitere Konkretisierung wurde mit Innerdienstlicher Anordnung Nr. 7/2003 vorgenommen: Einnahmen sollen zeitnah in Rechnung gestellt bzw. auch rechtzeitig eingezogen werden. Alle Ersatz- und Erstattungsansprüche sind demnach gründlich zu überprüfen und rechtzeitig festzusetzen. Gegebenenfalls sind Außenstände umgehend durch Zwangsbeitreibung zu realisieren. Weiterhin wurden

---

<sup>605</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung Art. 62 GO Rdnr. 5.

<sup>606</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. I, Art. 69 GO Erl. 6.

<sup>607</sup> *Bracker/Dehn*, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein Kommentar, § 81 Erl. 3., S. 454.

<sup>608</sup> *Hölzl/Hien/Huber*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung Art. 69 BayGO 2.2.

<sup>609</sup> *Brinkmeier, H.J.*, Kommunale Finanzwirtschaft (Fn. 406), S. 125.

<sup>610</sup> Innerdienstliche Anordnung Nr.5/2003 der Stadt Hof vom 19.03.2003, S.1.

alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgefordert, sich um zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zu bemühen bzw. eine Kostendeckung bei den Ausgaben anzustreben<sup>611</sup>.

Bei den Realsteuern konnte aufgrund der Normierung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO keine Einnahmeerhöhung erzielt werden, da während seiner Geltung die Abgaben nur nach den Hebesätzen des Vorjahres erhoben werden dürfen. Die in der Haushaltssatzung 2002 festgelegten Hebesätze für die Grundsteuer A von 300 v.H., für die Grundsteuer B von 390 v.H. und für die Gewerbesteuer von 380 v.H. mussten demzufolge auch in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 zugrunde gelegt werden<sup>612</sup>.

Die Stadt Hof bemühte sich ferner um eine Zuschussgewährung und damit um sonstige Einnahmen. Mit Schreiben vom 25.02.2003 beantragte sie bei der Regierung von Oberfranken die Gewährung einer Bedarfszuweisung nach Art. 11 FAG in Höhe von 4.300.000 € zum Ausgleich des Fehlbetrages 2002, sowie mit Schreiben vom 15.05.2003 eine weitere Bedarfszuweisung in Höhe von 12 Mio. € wegen der drohenden Zahlungsunfähigkeit im Haushaltsjahr 2003. Die Regierung von Oberfranken gewährte mit Schreiben vom 28.08.2003 für das Haushaltsjahr 2003 eine Bedarfszuweisung in Form einer zurückzuzahlenden Überbrückungsbeihilfe in Höhe von 1,5 Mio. €<sup>613</sup>. Diese wurde später mit Schreiben vom 28.05.2004 in eine verbleibende Bedarfszuweisung umgewandelt. Am 25.02.2004 beantragte die Stadt Hof erneut die Gewährung einer weiteren Bedarfszuweisung nach Art. 11 FAG in Höhe von 12.849.964, 88 € (Fehlbetrag 2003), erhielt aber nur 800.000 €. Für das Haushaltsjahr 2003 hat die Stadt Hof damit insgesamt Bedarfszuweisungen in Höhe von 2,5 Mio. € erhalten<sup>614</sup>.

## **b) Würzburg**

Während der haushaltslosen Zeit der Jahre 2003 und 2004 mussten die Gewerbesteuer- und Grundsteuerhebesätze in Würzburg aufgrund der bereits genannten Vorgabe des Art. 69 Abs.1 Nr. 2 BayGO unverändert bleiben. Erst im Haushaltsjahr 2005, in dem wieder eine gültige Haushaltssatzung erlassen werden konnte, wurden die

---

<sup>611</sup> Innerdienstliche Anordnung Nr.7/2003 der Stadt Hof vom 07.07.2003, S. 1.

<sup>612</sup> *Stadt Hof*, Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2002.

<sup>613</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2003 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 82.

<sup>614</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 87.

Realsteuerhebesätze für die Grundsteuer beider Arten um 60 Punkte erhöht, bei der Grundsteuer A von 280 v.H. auf 340 v.H. und bei der Grundsteuer B von 390 v.H. auf 450 v.H., wodurch Mehreinnahmen in Höhe von ca. 2,7 Mio. € erzielt wurden<sup>615</sup>.

Auch die Stadt Würzburg erhielt wie die Stadt Hof in den Jahren 2003 und 2004 Bedarfswzuweisungen nach Art. 11 FAG in Höhe von 1,557 Mio. € sowie 1,3 Mio. €<sup>616</sup>.

### c) Zwischenergebnis

Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO ermöglicht zunächst notwendigerweise die Erhebung der Realsteuern auch während einer vorläufigen Haushaltsführung, indem er die sonst für ihre Erhebung notwendige Haushaltssatzung ersetzt und selbst als Rechtsgrundlage dient. Andererseits führt aber die Bezugnahme auf die Abgabensätze des Vorjahres dazu, dass die Gemeinde in der für sie ohnehin äußerst schwierigen finanziellen Situation der haushaltslosen Zeit, wichtige Einnahmesteigerungen durch Erhöhung der Abgabensätze nicht erreichen kann, da sie gesetzlich an die Abgabensätze des Vorjahres gebunden bleibt. Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO verhindert damit eine gerade in einer haushaltslosen Zeit so notwendige Einnahmeerhöhung.

### III. Art. 69 Abs. 1 Nr. 3 BayGO

Art. 69 Abs.1 Nr. 3 BayGO ermöglicht während der vorläufigen Haushaltsführung die Umschuldung von Krediten, für die eine gültige Haushaltssatzung nicht Voraussetzung ist<sup>617</sup>. Denn Umschuldungskredite (§ 87 Nr. 32 KommHV) gehören nicht zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen iSd Art. 63 Abs. 2 Nr. 2 BayGO. Inhaltlich werden bei ihnen lediglich bereits bestehende Kredite durch neue mit günstigeren Konditionen ersetzt. Sie sind damit auch in der Zeit der vorläufi-

---

<sup>615</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd. 1, Vorbericht, S. XVII.

<sup>616</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 2, Vermögenshaushalt, Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen, der allgemeinen Finanzausweisungen und der Umlagen, S. 964.

<sup>617</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1, Art. 69 GO Erl. 8, S. 7.

gen Haushaltsführung nach Art. 69 BayGO rechtlich unproblematisch<sup>618</sup> und führten auch in der praktischen Anwendung bei den Beispielskommunen Hof und Würzburg zu keinen Problemen.

## **IV. Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO**

### **1. Gesetzlicher Regelungsgehalt**

Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO ermöglicht ferner die Aufnahme von Kassenkrediten bis zu dem zuletzt in einer Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag. Mit der Formulierung „zuletzt“ und „einer“ Haushaltssatzung ist gewährleistet, dass Kassenkredite auch dann aufgenommen werden können, wenn im letzten Haushaltsjahr vor der vorläufigen Haushaltsführung keine aufgenommen wurden, jetzt aber benötigt werden<sup>619</sup>. Diese Änderung wurde im Zuge der Reform des kommunalen Haushaltsrechts im Jahre 2004 vorgenommen. Vor der Reform schloss die bisher in Art. 73 Abs. 1 BayGO a.F. normierte Ermächtigung einen Rückgriff auf das Vor-Vorjahr aus<sup>620</sup>. Die Regelung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 n.F. BayGO übernimmt die ehemals in Art. 73 Abs.1 Satz 2 BayGO enthaltene Regelung und überführt sie in den systematisch zugehörigen Kontext der vorläufigen Haushaltsführung<sup>621</sup>.

Bezüglich der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Kassenkrediten verweist Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO auf Art. 73 BayGO, der den Begriff des Kassenkredits definiert, modifiziert ihn jedoch hinsichtlich der Höhe und seiner Voraussetzungen. Nach Art. 73 Abs. 1 BayGO kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Ein Kassenkredit ist kein Kredit iSd Art. 71 BayGO, sondern wird zur Überbrückung bestehender Liquiditätsengpässe der Gemeindekasse aufgenommen bis wieder ausreichend Zahlungsmittel zur Verfügung stehen<sup>622</sup>. Bei der Inan-

---

<sup>618</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 8; *Bracker/Dehn*, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein Kommentar, § 81 Erl. 4, S. 454.

<sup>619</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1, Art. 69 Erl. 7, S. 6.

<sup>620</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1, Art. 69 Erl. 7, S. 6.

<sup>621</sup> *Vilgertshöfer, C.*, Gesetz zur Änderung des Kommunalrecht, KommunalPraxis Bayern, 2005, S. 4.

<sup>622</sup> *Brinkmeier, H.J.*, Kommunale Finanzwirtschaft, Bd. 3, Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und

spruchnahme dieser „Kassenbestandsverstärkung“ wird nicht zwischen Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts unterschieden<sup>623</sup>. Die Verwendung der Kassenkreditmittel ist für „die Ausgaben“ der Gemeinde vorgesehen<sup>624</sup>. Anders als ein Kredit nach Art. 71 BayGO ist der Kassenkredit folgerichtig auch nicht im Haushaltsplan als Einnahme zu veranschlagen<sup>625</sup>. Es wäre deshalb rechtlich unzulässig, wenn die Gemeinde zur Deckung eines Fehlbetrages einen Kassenkredit aufnimmt, denn das wäre das Bestreiten einer Ausgabe mit Hilfe eines unter Verletzung des Art. 71 BayGO aufgenommenen Kredits<sup>626</sup>. Kredite dürfen, wie bereits ausgeführt, nur für Ausgaben des Vermögenshaushaltes und nicht zur Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen werden, da ansonsten der Kreditaufnahme mit der Konsequenz langfristiger Zins- und Tilgungsbelastungen kein geschaffener Gegenwert gegenübersteht<sup>627</sup>.

Nach Art. 73 Abs. 2 BayGO soll der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen nicht übersteigen. Werden Kassenkredite unter Überschreitung der geltenden Höchstbeträge aufgenommen, kann die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Befugnisse nach Art. 111 ff BayGO einschreiten<sup>628</sup>. Allerdings hat dieses mögliche Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung nur gemeindefrechtliche Bedeutung, da die Verträge über die aufgenommenen Kassenkredite als zivilrechtliche Darlehensverträge keiner Genehmigung unterliegen<sup>629</sup>. Eine Verpflichtung darüber, dass Kassenkredite innerhalb einer bestimmten Frist aus Einnahmen des Haushaltsplans zurückgezahlt werden müssen, enthält die Gemeindeordnung nicht mehr<sup>630</sup>.

---

Prüfungsrecht, S. 29.

<sup>623</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1, Art. 73 GO Erl.1, S. 1.

<sup>624</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1, Art. 73 GO Erl.1, S. 1.

<sup>625</sup> Deperieux, S., Haushaltsrecht (Fn. 41), S. 57; Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2; Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>626</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>627</sup> Fromme, J.K., Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 51.

<sup>628</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 4.

<sup>629</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>630</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 5.

Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung wird die Inanspruchnahme von Kassenkrediten im Unterschied zur regulären Haushaltsführung dahingehend modifiziert, dass mangels vorhandener, aktueller Haushaltssatzung auf die letzte, gültige, einen festgesetzten Höchstbetrag der Kassenkredite enthaltende Haushaltssatzung Bezug genommen wird (Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 1 BayGO) oder besondere Umstände im Einzelfall eine darüber hinausgehende Inanspruchnahme rechtfertigen (Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2 BayGO). Diese letzte Ausnahme (Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2 BayGO) bedarf allerdings nach Art. 69 Abs. 4 Satz 1 BayGO der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Regelung bezüglich der Kassenkredite muss in Art. 69 BayGO deshalb enthalten sein, weil die Festsetzung der Höchstbeträge der Kassenkredite Bestandteil der Haushaltssatzung ist, damit deshalb grundsätzlich mit Ablauf des Haushaltsjahres endet, so dass in der Konsequenz ohne neue Haushaltssatzung keine Kassenkredite aufgenommen werden könnten<sup>631</sup>. Die Höhe der Kassenkredite richtet sich nach dem letzten Höchstbetrag, der in einer gültigen Haushaltssatzung der Vorjahre festgesetzt war. Die Gemeindeordnung ist in diesem Punkt durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts im Jahre 2004<sup>632</sup> maßgeblich geändert worden: der vor Inkrafttreten der Reform 2004 gültige Text und damit Rechtsgrundlage für die Städte Hof und Würzburg während ihrer haushaltslosen Zeit 2003 und 2004, war Art. 73 Abs. 1 Satz 2 BayGO a.F. Danach galt die Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BayGO für den Fall der vorläufigen Haushaltsführung weiter bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung. In der Konsequenz bedeutete dies, dass die Gemeinde in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung Kassenkredite in der Höhe aufnehmen konnte, die in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgelegt war<sup>633</sup>. War darin keine Kassenkreditbeanspruchung festgelegt, konnte auch während der haushaltslosen Zeit überhaupt kein Kassenkredit in Anspruch genommen werden<sup>634</sup>.

---

<sup>631</sup> *Stadt Hof*, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplanes der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 9.

<sup>632</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.1994, BayGVBl 2004, S. 272 – S. 281.

<sup>633</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO a.F., 75. Erg.lieferung, Rdnr. 4.

<sup>634</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung Art. 73 GO a.F., 75. Erg.lieferung, Rdnr. 9.

## 2. Anwendung in der Praxis

### a) Hof

Die letztgültige Haushaltssatzung der Stadt Hof aus der Sicht der Haushaltsjahre 2003 und 2004 war die des Jahres 2002. In dieser war ein Höchstbetrag der Kassenkredite von 15,5 Mio. € ausgewiesen. Vergewenwärtigt man sich die Kassenkreditentwicklung im Verlauf der Jahre 2003 - 2005 ergibt sich folgendes Bild: Betrag der Stand der Kassenkredite am 31.12.2001 noch 6,397 Mio. €, waren es am 31.12.2004 23,249 Mio. €<sup>635</sup>. Die Gründe hierfür sind klar erkennbar: ursächlich für diesen exorbitanten Anstieg der Kassenkredite waren die Haushaltsdefizite der Jahre 2002 bis 2004 und die Ablehnung der Aufnahme ordentlicher Kredite im Vermögenshaushalt seit 2002<sup>636</sup>. Dass bedeutet, dass die Kassenkredite hier entgegen ihrer Bestimmung und der Art. 71 und Art. 73 BayGO zum kreditfinanzierten Auffangen von Defiziten im Verwaltungshaushalt herangezogen wurden. Dies wird auch daran deutlich, dass die Kassenkredite, die in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 je eine Größenordnung von 24,346 Mio. € bzw. 23,249 Mio. € erreichten, im Jahre 2005, in dem die Haushaltssatzung erstmals wieder genehmigt wurde, wieder auf 8, 532 Mio. € zurückgingen. Auf diese Entwicklung wird im Bereich des Art. 69 Abs. 2 BayGO noch einzugehen sein. Auch die Rechtsaufsichtsbehörde konnte keine Alternative für das starke Ansteigen der Kassenkredite aufzeigen, sondern lediglich mit Schreiben vom 25.07.2003 zusage, dass sie rechtsaufsichtlich nicht einschreiten würde, wenn der Höchstbetrag der Kassenkredite überschritten würde<sup>637</sup>.

### b) Würzburg

Die Kassenlage der Stadt Würzburg war im Haushaltsjahr 2003 als Folge der haushaltslosen Zeit wesentlich stärker angespannt als im Haushaltsjahr 2002, das unter regulären Haushaltswirtschaftsgesichtspunkten abgewickelt werden konnte. Der Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes belastete mit Fortschreiten des Haushaltsjah-

---

<sup>635</sup> *Stadt Hof*, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplanes der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 9.

<sup>636</sup> *Stadt Hof*, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplanes der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 9.

<sup>637</sup> Zit. nach dem Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 92.

betrag des Verwaltungshaushaltes belastete mit Fortschreiten des Haushaltsjahres die Kasse sehr stark<sup>638</sup>. Im Haushaltsjahr 2004 war die Kassenlage insbesondere infolge höherer Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen sowie Einnahmen aus einem kreditähnlichen Geschäft mit Bayerngrund weniger angespannt als im Vorjahr<sup>639</sup>. Auch diese knappen Hinweise bezüglich des Kassenkreditbestands zeigen deutlich, dass auch hier das Verwaltungshaushaltsdefizit durch die verstärkte Aufnahme von Kassenkrediten finanziert wurde.

### c) Zwischenergebnis

Weder Kassenkredite noch reguläre Kredite dürfen nach ihren jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen Verwaltungshaushaltsdefizite finanzieren. Werden Kassenkredite über längere Zeit am Höchstbetrag oder deutlich darüber benötigt, liegt der Verdacht nahe, dass diese unzulässiger Weise zur Deckung laufender Ausgaben verwendet wird<sup>640</sup>. Dieser „Verdacht“ findet seine Bestätigung in den Beispielen Hof und Würzburg. Hier wurden Kassenkredite gerade für die Finanzierung der Verwaltungshaushaltsdefizite eingesetzt. Dass dies kein Einzelfall ist, zeigt ein Blick auf die Kassenkreditentwicklung der Städte bezogen auf die letzten Jahre. Seit dem Jahr 2000 haben sich diese mehr als verdreifacht und ein Rekordniveau von 26,3 Mrd. € erreicht<sup>641</sup>. Im Zeitraum von 1992 bis 2006 stiegen sie von ca. 2 Mrd. € auf 26,3 Mrd. €<sup>642</sup>. Parallel dazu ist die Entwicklung der Defizite der städtischen Verwaltungshaushalte zu sehen: lagen diese Defizite 1992 noch unter 1 Mrd. €, sind diese bis zum Jahre 2005 auf 10,8 Mrd. € gestiegen<sup>643</sup>. Auch wenn dies auf den ersten Blick aufgrund der zahlenmäßigen Diskrepanz nicht gleich erkennbar ist, sind die beschriebenen Defizite maßgebend für das Ansteigen der Kassenkredite. Da keine Einnahmen erzielt werden können, die eine vollständige Rückzahlung der Kassenkredite zeitnah ermöglichen, deshalb zur Finanzierung wiederum neue Kassenkredite in Anspruch genommen werden müssen, steigen sie exorbitant an.

---

<sup>638</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2005, Bd. 1, Vorbericht, S. IV, S. V.

<sup>639</sup> Stadt Würzburg, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. V.

<sup>640</sup> Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 11.

<sup>641</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 2006, S. 5.

<sup>642</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 2006, S. 7.

<sup>643</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 2007, S. 7.

Anders als bei der Kreditaufnahme, ist die Aufnahme bzw. das Überschreiten der Höchstbeträge der Kassenkredite nach der gesetzlichen Formulierung möglich, denn diese Höchstbeträge „sollen“ nicht überschritten werden. Damit ist gesetzgeberisch beabsichtigt, dass die Kommunen die Höhe der Kassenkredite durch eine wirkungsvolle Liquiditätsplanung möglichst auf das unabdingbare Maß beschränken<sup>644</sup>. Eine gesetzgeberische Forderung, die in der Praxis nicht erfüllbar scheint.

Dennoch benötigen Kommunen auch während einer haushaltslosen Zeit Geldmittel, um laufende Ausgaben zu bestreiten. Nachdem die ordentliche Kreditaufnahme nicht erlaubt ist, ist der einzig gangbare Weg, den auch Würzburg und Hof in diesem Fall beschritten haben, die Aufstockung der Kassenkredite.

## **V. Art. 69 Abs. 2 BayGO**

### **1. Gesetzlicher Regelungsgehalt**

Art. 69 Abs. 2 BayGO regelt die Möglichkeit der Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts, soweit die vorgesehenen Mittel im Haushaltsplan eines Vorjahres nach Art. 69 Abs. 1 Nr. 1 BayGO nicht ausreichen. Der Berechnungsmodus bei der Kreditaufnahme wurde durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts angepasst. Der vorher geltende Zeitraum von zwei Jahren wurde auf vier Jahre ausgedehnt, um einen übermäßigen Einfluss von Jahren mit Sonderentwicklungen, bei denen entweder kein, ein niedriger oder ein sehr hoher Kreditbedarf bestand, zu neutralisieren<sup>645</sup>.

Art. 69 Abs. 2 Satz 2 BayGO sieht eine angemessene Erhöhung über das Viertel des durchschnittlichen Betrages für die vier Vorjahre (Abs. 2 Satz 1 BayGO) vor, wenn besondere Umstände im Einzelfall eine Erhöhung rechtfertigen.

Diese besonderen Umstände können beispielsweise darin bestehen, dass in einem Vorjahr keine Kreditaufnahme in der Haushaltssatzung festgesetzt worden war oder

---

<sup>644</sup> *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>645</sup> *Schreml/Bauer/Westner*, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1 Art. 69 GO Erl.10, S. 7.

wenn Instandsetzungsmaßnahmen zur Vermeidung weitreichender Substanzverluste unabweisbar sind<sup>646</sup>.

Die wesentliche Einschränkung, die Art. 69 Abs. 2 BayGO im Vergleich zur regulären Haushaltswirtschaft mit sich bringt, ist die Tatsache, dass Kreditaufnahmen nur zur *Fortsetzung* von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen erlaubt sind, und damit eine Kreditfinanzierung einer neuen Maßnahme während der haushaltslosen Zeit unzulässig ist<sup>647</sup>. Des Weiteren dürfen diese Ausgaben nur dann geleistet werden, wenn dafür in einem früheren Haushaltsplan bereits Ausgaben veranschlagt waren, die aber verbraucht sind. Die Unaufschiebbarkeit der Ausgabe wird insofern vermutet<sup>648</sup>.

## 2. Anwendung in der Praxis

### a) Hof

Die Stadt Hof durfte in den Jahren 2003 und 2004 keine Kredite aufnehmen, da sie weder eine rechtsaufsichtliche Genehmigung der Haushaltssatzung noch eine gesonderte Genehmigung für Kredite erhielt<sup>649</sup>. Problematisch war dies insbesondere für die im Haushalt veranschlagte Kreditaufnahme für Investitionen in sogenannte kostenrechnende Einrichtungen, die sich nach der Definition des § 12 Abs.1 KommHV aus Entgelten finanzieren.<sup>650</sup> Die Stadt Hof wollte diese Kredite größtenteils für Zwecke der Straßenreinigung, Abwasser- und Abfallbeseitigung und damit für kostenrechnende Einrichtung einsetzen. So ging es dabei konkret um Ersatzbeschaffungen, wie z.B. Fahrzeuge der Müllabfuhr oder um Baumaßnahmen, insbesondere die Erneuerung der Abwasserkanäle<sup>651</sup>. Weil die angesprochenen Einrichtungen seit Jahren kostendeckend arbeiten, konnte man bei den sie betreffenden Investitionen von einer siche-

---

<sup>646</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1 Art. 69 GO, Erl. 10, S. 8.

<sup>647</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd.1 Art. 69 GO, Erl. 4, S. 4.

<sup>648</sup> Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 5.

<sup>649</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 92.

<sup>650</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 2 § 12 KommHV Erl. 2, S 1.

<sup>651</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 93.

ren Refinanzierung innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes rechnen. Entscheidender Gesichtspunkt für die Versagung der Kreditgenehmigung durch die Regierung von Oberfranken war die Tatsache, dass es sich hierbei nicht um die *Fortsetzung* von Maßnahmen handelte, sondern neue Maßnahmen begonnen werden sollten, was nach dem Gesetzeswortlaut des Art. 69 Abs. 2 BayGO nicht zulässig wäre. Vorgetragen wurde von der Stadt Hof, dass es sich zwar um neue, kreditfinanzierte Maßnahmen handeln würde, dass aber auch unter Berücksichtigung der Kommentierungen zur Gemeindeordnung anerkannt wäre, dass der Neubeginn einer Maßnahme nur der Grundsatz sein könne und man Ersatzbeschaffungen nicht deswegen unterlassen könne, weil noch keine Haushaltssatzung existiere<sup>652</sup>. In der Konsequenz bedeutete das, dass mangels erteilter Genehmigung für „ordentliche“ Kredite diese notwendigen Investitionen nur durch die weitere Inanspruchnahme von Kassenkrediten gedeckt werden konnten<sup>653</sup>.

## b) Würzburg

Auch in der Stadt Würzburg konnten infolge der Nichtgenehmigung der Haushalte 2003 und 2004 neue Maßnahmen nicht angefangen, sondern nur bereits begonnene fortgesetzt werden. Die neu aufgenommenen Kredite des Vermögenshaushaltes betrugen im Haushaltsjahr 2003 6,215 Mio. €, so dass sich im Laufe des Haushaltsjahres 2003 die langfristige Gesamtverschuldung der Stadt Würzburg von 223,668 Mio. € auf 227,866 Mio. € erhöhte<sup>654</sup>. Im Jahr 2004 kamen weitere Kreditaufnahmen von 4,711 Mio. € hinzu, die zu einer Erhöhung der langfristigen Verschuldung auf insgesamt 230,593 Mio. € führte<sup>655</sup>.

---

<sup>652</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 93.

<sup>653</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 92.

<sup>654</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2005, Bd.1, Vorbericht S. IV.

<sup>655</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd.1, Vorbericht S. V.

### c) Zwischenergebnis

Art. 69 Abs. 2 BayGO ermöglicht seinem Wortlaut nach nur eine Kreditaufnahme für die Fortsetzung und nicht für den Beginn von Investitionsvorhaben. In der Konsequenz betrifft diese Einschränkung auch kostenrechnende Einrichtungen, für die im Gegensatz zu den anderen Investitionen eine kostendeckende Refinanzierung der dafür eingesetzten Kreditmittel über die Beitragszahlungen der Vorteilsberechtigten sicher ist. Ersatzbeschaffungen beispielsweise für ein unvorhergesehen ausgefallenes Einsatzfahrzeug der Straßenreinigung oder Müllabfuhr, sind als neue Investitionsmaßnahmen rechtlich durch Kreditaufnahmen nicht zulässig. Tatsächlich ändert jedoch dies nichts an der aktuell bestehenden, tatsächlichen Notwendigkeit der Beschaffung. Es verbleibt für diesen Fall nur der Ausweg über die Finanzierung durch Kassenkredite. Die gesetzgeberische Intention des Art. 69 Abs. 2 BayGO, die Vermeidung weiterer ordentlicher Verschuldung, wird zwar verwirklicht, aber in der Praxis durch die Aufnahme von Kassenkrediten konterkariert.

## VI. Art. 69 Abs. 3 BayGO

### 1. Gesetzlicher Regelungsgehalt

Gemäß Art. 69 Abs. 3 BayGO gilt der Stellenplan des Vorjahres weiter bis die neue Haushaltssatzung erlassen ist. Ohne diese Regelung würde die Grundlage für die beamtenrechtlichen Einweisungen in Planstellen und die Bewirtschaftung der Stellen der Beschäftigten während der vorläufigen Haushaltsführung fehlen, da der Stellenplan Bestandteil des Haushaltsplans gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 und § 6 KommHV ist<sup>656</sup>. Ergebnis wäre neben der personellen Handlungsfähigkeit auch die damit möglicherweise einhergehende Gefährdung der Aufgabenerfüllung durch die Kommune<sup>657</sup>. Durch die Bestimmung der Weitergeltung des Stellenplanes als Bestandteil der letzten genehmigten Haushaltssatzung, können freiwerdende Stellen wieder nachbesetzt und

---

<sup>656</sup> *Becker, F./Gruber, K.*, Kommunales Haushaltsrecht (Fn. 9), Rdnr. 217; *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 13.

<sup>657</sup> *Tölle, C.*, Beförderungen während der vorläufigen Haushaltsführung, VR 2004, S. 233 (234).

Höhergruppierungen bzw. Beförderungen im Rahmen der durch den Stellenplan ausgewiesenen Höchstgrenzen vorgenommen werden<sup>658</sup>.

## 2. Anwendung in der Praxis

Mit der Bestimmung des Art. 69 Abs. 3 BayGO ist es möglich, dass Beamtinnen oder Beamte im Rahmen der Vorgaben des Stellenplanes befördert werden können. Ist beispielsweise im Stellenplan eine Planstelle des höheren Dienstes mit der Endstufe A 15 vorgesehen, sind die Beförderungen der Planstelleninhaberin bzw. des Planstelleninhabers von A 13 nach A 14 und von A 14 nach A 15 vom Stellenplan gedeckt und damit auch in den Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung rechtlich nach Art. 69 Abs. 3 BayGO zulässig. Auch Neueinstellungen bei Ausscheiden von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern sind unter Beachtung des Stellenplans zulässig. Andererseits ist die Intention des Art. 69 BayGO insgesamt, die Ausgaben restriktiv zu handhaben und damit insbesondere freiwillige Leistungen zu stoppen. Da auf die Beförderung seitens der Beamtin oder des Beamten kein Rechtsanspruch gegen die Anstellungskörperschaft besteht<sup>659</sup>, handelt es sich bei ihr um eine freiwillige Leistung, anders als bei tariflich Beschäftigten, bei denen sich der Anspruch auf tätigkeitsentsprechende, höhere Eingruppierung und damit Bezahlung aus dem Tarifvertrag ergibt<sup>660</sup>.

Die Regierung von Oberfranken vertrat im Fall der Stadt Hof eine restriktive Auffassung zur Personalarbeitswirtschaftung und zum Stellenplan. Sie brachte diese mit dem Hinweis zum Ausdruck, dass während der Geltung des Art. 69 BayGO Ausgaben nur noch geleistet werden dürfen, wenn die Stadt rechtlich dazu verpflichtet ist und eine Beamtin oder ein Beamter grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf eine Beförderung hat, andererseits kein generelles und absolutes Beförderungsverbot besteht<sup>661</sup>.

---

<sup>658</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Erl. 4; Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Erl. 12.

<sup>659</sup> Gröpl, C., Haushaltsrecht und Reform, S. 540; Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 119.

<sup>660</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 119.

<sup>661</sup> Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplanes 2003 der Stadt Hof (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV), S. 80.

Die Regierung von Unterfranken vertrat im Fall der Stadt Würzburg die gleiche Ansicht<sup>662</sup>.

Der gesetzgeberischen Intention des Art. 69 GO – Beschränkung auf das Notwendigste – widerspricht Abs. 3, indem er freiwillige und damit nicht notwendige Leistungen wie die Beförderung von Beamtinnen und Beamten ermöglicht. In der Praxis tauchen damit zwei Problemkreise in seiner Anwendung auf: verzichtet die Gemeinde auf eine Beförderung und damit eine freiwillige Leistung kann sich dieses intern demotivierend auswirken<sup>663</sup>. Befördert die Gemeinde andererseits, ist dies rechtlich zulässig im Rahmen des Art. 69 Abs. 3 BayGO, allerdings handelt es sich um eine freiwillige Ausgabe, die unter Geltung des Art. 69 BayGO besonders geprüft werden sollte.

## **B. Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung und damit der Anwendung des Art. 69 BayGO in den Beispielskommunen Würzburg und Hof**

In den Beispielskommunen Würzburg und Hof endete die haushaltslose Zeit der Jahre 2003 und 2004 mit dem Haushaltsjahr 2005, in dem die Haushaltssatzungen von den jeweiligen Regierungen von Unter- und Oberfranken rechtsaufsichtlich genehmigt wurden. Diese Städte konnten damit die Anwendungspflicht des Art. 69 BayGO beenden und zur regulären Haushaltswirtschaft zurückkehren.

Doch ein Blick auf die Haushaltsgenehmigungen wird in beiden Fällen ergeben, dass unter konsequenter Anwendung des geltenden Haushaltsrechts die Genehmigungen nicht hätten erteilt werden dürfen und damit Hof wie Würzburg sich unter konsequenter Anwendung des geltenden Haushaltsrechts seit 2003 in einer dauerhaften haushaltslosen Zeit befinden würden. Im Einzelnen:

### **I. Stadt Würzburg im Haushaltsjahr 2005**

Im Haushaltsjahr 2005 konnte aufgrund steigender Gewerbesteuererinnahmen, die bereits im Haushaltsplanansatz mit 46,8 Mio. € angesetzt werden konnten, wieder

---

<sup>662</sup> Mündliche Mitteilung der Kämmerei der Stadt Würzburg.

<sup>663</sup> Tölle, C., Beförderungen (Fn. 657), VR 2004, S. 233 (237).

eine deutlich bessere Einnahmesituation festgestellt werden<sup>664</sup>. Belastend für das Haushaltsjahr 2005 war trotz dieser der nach § 23 KommHV zwingend spätestens nach zwei Jahren auszugleichende Sollfehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 2003, der mit 20 Mio. € zu Buche schlug<sup>665</sup>. Die Regierung von Unterfranken genehmigte dennoch den Haushalt 2005 unter der Auflage, dass der vollständig auszugleichende Sollfehlbetrag des Haushaltsjahres 2003 in Raten von jeweils 2 Mio. €, die aus dem Verwaltungshaushalt zu erwirtschaften und dem Vermögenshaushalt zuzuführen sind, über den Zeitraum von 10 Jahren abzubauen ist<sup>666</sup>. Zur Abdeckung des Sollfehlbetrages wurde ein entsprechender Kredit in Höhe von 20 Mio. € im Vermögenshaushalt aufgenommen und diese Mittel zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltsdefizits eingesetzt. Die Refinanzierung des aufgenommenen Kredits erfolgt durch eine Ratenzahlung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt, indem 2 Mio. € jährlich zusätzlich zur Pflichtzuführung hinzu erwirtschaftet werden müssen<sup>667</sup>.

## II. Stadt Hof im Haushaltsjahr 2005

Gleichermaßen wurde der Haushalt 2005 der Stadt Hof von der Regierung von Oberfranken genehmigt. Auch hier musste der Sollfehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 2003 in Höhe von 10 Mio. € gemäß § 23 KommHV veranschlagt werden. Aufgrund der Haushaltssituation des Haushaltsjahres 2005 war jedoch wie in Würzburg auch ein Ausgleich des Sollfehlbetrages in einer Summe bei gleichzeitigem Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes nicht möglich. Die Regierung von Oberfranken genehmigte den Haushalt 2005 deshalb unter der Auflage, dass der Sollfehlbetrag über einen Zeitraum von 5 Jahren in Raten ausgeglichen werden muss.

## III. Rechtliche Würdigung

Die beschriebene Art und Weise der Haushaltsgenehmigungen ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zunächst wird deutlich, dass seitens der Rechtsaufsichtsbehörde versucht wird, schnellst möglich wieder zur regulären Haushaltsführung zurückzukehren. In den genannten Fällen der Städte Hof und Würzburg gelang dies nur un-

---

<sup>664</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. IX.

<sup>665</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. III.

<sup>666</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. VIII.

<sup>667</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. XVI.

ter Außerachtlassung der Bestimmung des § 23 KommHV zum Ausgleich des Sollfehlbetrages, der eine solche Vorgehensweise in Form von Ratenzahlungen nicht vorsieht. Des Weiteren ist zu diesem Vorgehen zu bemerken, dass der Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes durch eine Kreditaufnahme im Vermögenshaushalt finanziert wurde. Eine Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushaltsdefizits über eine Kreditaufnahme des Vermögenshaushaltes zur Deckung dieses Defizits widerspricht aber dem Verbot der Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushalts<sup>668</sup>.

Die Refinanzierung durch den Verwaltungshaushalt mit der jährlichen Ratenzahlung zuzüglich zur Pflichtzuführung ist konsequent und auch notwendig, damit es nur eine Vor- und nicht eine Vollfinanzierung durch den Vermögenshaushalt bedeutet. Bereits ab dem Haushaltsjahr 2006<sup>669</sup> taucht jedoch das Problem in den Beispielskommunen auf, dass die jährlichen Ratenzahlungen von jeweils 2 Mio. € nicht mehr aus dem Verwaltungshaushalt zusätzlich zur Pflichtzuführung erwirtschaftet werden können. Dies führt im Endeffekt doch dazu, dass das Verwaltungshaushaltsdefizit über die Kreditaufnahme des Vermögenshaushaltes nicht nur vor-, sondern auch restfinanziert wird.

Aus diesem Ergebnis muss der Schluss gezogen werden, dass im Falle eines unausgeglichenen Haushaltes auf längere Sicht bei geltendem Haushaltsrecht Lösungen nur gefunden werden können, die wesentlichen Grundpfeilern des geltenden Haushaltsrechts widersprechen, konkret hier dem Verbot der Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushaltes<sup>670</sup>.

Für die Stadt Hof war die reguläre Haushaltswirtschaft bereits im Haushaltsjahr 2007 am Ende ihrer Gültigkeit, denn für dieses Haushaltsjahr konnte erneut kein genehmigungsfähiger Haushalt aufgestellt werden. Der Haushaltsplan wies einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt in Höhe von 3,88 Mio. € aus<sup>671</sup>. Diese Lücke wurde in Absprache mit der Rechtsaufsichtsbehörde als Zuführung aus dem Vermögenshaushalt

---

<sup>668</sup> *Döpking, D.*, Verdeckte Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushaltes – gesetzlich toleriert oder gesetzwidrig, der gemeindehaushalt 1997, S. 271 (272).

<sup>669</sup> *Stadt Würzburg*, Vorbericht zum Haushaltsplan 2006, S. XVI.

<sup>670</sup> Art. 71 Abs. 1 BayGO.

<sup>671</sup> *Stadt Hof*, Haushaltsplan 2007 vom 08.12.2006.

dargestellt, wobei diese Zuführung über Kredite finanziert werden sollte. Eine Genehmigung des Haushaltes konnte daraufhin nicht erfolgen<sup>672</sup>.

Erst im Dezember 2007 gelang es aufgrund stark angestiegener Steuereinnahmen im Bereich der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, der am 18.12.2007 rechtsaufsichtlich genehmigt werden konnte<sup>673</sup>. Allerdings wurde im Rahmen der Haushaltsgenehmigung ausgeführt, dass zwar im Vergleich zum Jahresbeginn deutlich höhere Steuereinnahmen zu verzeichnen sind, die „jedoch 2007 noch nicht zu einer dauernden Leistungsfähigkeit führt“<sup>674</sup>.

Auch in der Stadt Würzburg konnte bereits im Haushaltsjahr 2006 die Mindestzuführung nur zum Teil in Höhe von 1,525 Mio. € und wird in den Finanzplanungsjahren voraussichtlich nicht erreicht werden können<sup>675</sup>. Die allgemeine Rücklage, die zur Zeit 5 Mio. € beträgt, geht im Verlauf der Finanzplanungsjahre auf 1 Mio. € zurück<sup>676</sup>. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass die Haushalte der Städte Hof und Würzburg trotz Genehmigung der Haushaltssatzungen nach wie vor erhebliche finanzielle Probleme aufweisen, die eine Rückkehr in die haushaltslose Zeit auch auf längere Dauer je nach Entwicklung der wesentlichen Steuereinnahmequellen befürchten lässt.

### C. Fazit

Zusammenfassend kann zur Problematik der „haushaltlosen Zeit“ festgehalten werden, dass diese im Falle eines unausgeglichenen Haushaltes gegeben ist und damit in einer finanziellen Situation der Gemeinde, in der keine eigenen Finanzmittel mehr vorhanden sind, noch fremde durch Kreditaufnahme in rechtlich zulässigerweise aufgrund erwiesener andauernder Leistungsunfähigkeit aufgenommen werden können. Mangels anderweitig vorhandener Rechtsgrundlage muss auch in dieser Situation auf Art. 69 BayGO zurückgegriffen werden. Dieser regelt jedoch die „vorläufige Haushaltsführung“ und damit eine bloß vorübergehende Interimswirtschaft zwischen Außerkraft-

---

<sup>672</sup> Sitzungsvortrag zum TOP Neufestsetzung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2007 der 99. Vollsitzung des Stadtrates Hof vom 23.11.2007.

<sup>673</sup> Schreiben der Regierung von Oberfranken vom 18.12.2007 Nr. 12-1512.01n-1/07 an die Stadt Hof.

<sup>674</sup> Schreiben der Regierung von Oberfranken vom 18.12.2007 Nr. 12-1512.01n-1/07 an die Stadt Hof, S. 2.

<sup>675</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. XXII.

<sup>676</sup> *Stadt Würzburg*, Haushaltsplan 2006, Bd. 1, Vorbericht, S. XXII.

treten der Haushaltssatzung des vergangenen und dem Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung des laufenden Haushaltsjahres<sup>677</sup>. Seiner Konzeption nach geht er von der sicheren Gewissheit der späteren Genehmigung der neuen Haushaltssatzung im Sinne einer bloßen Verzögerung aus<sup>678</sup>. Die Festsetzungen, die Art. 69 BayGO trifft, sind deshalb nicht nur „vorläufig“, wie der Begriff es nahe legt, sondern endgültig<sup>679</sup>. Denn sie stellen bereits eine verbindliche Vorwegbindung des Haushaltsgebers dar, die mit Erlass der neuen Haushaltssatzung rückwirkend die bereits im Haushaltsplan festgesetzte Mittelverausgabung nachträglich bestätigt<sup>680</sup>. Der Begriff der haushaltslosen Zeit für die geltende Normierung des Art. 69 BayGO wäre deshalb auch falsch, da er nicht die haushaltslose Zeit, sondern die verzögerte Inkraftsetzung der genehmigungsfähigen Haushaltssatzung im Blick hat. Im Fall der „haushaltslosen Zeit“ tritt die Haushaltssatzung jedoch nicht lediglich verzögert, sondern überhaupt nicht in Kraft.

Bei praktischer Anwendung des Art. 69 BayGO auf die Fälle der „haushaltslosen“ Zeit zeigt sich aufgrund der grundsätzlichen Unterschiedliche beider Fälle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, dass er mit allein seinen Detailregelungen keine sachgerechten Lösungen für die haushaltslose Zeit bieten kann, weil seine Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen lediglich auf die vorläufige Haushaltsführung zugeschnitten sind. Für die „haushaltslose“ Zeit infolge eines unausgeglichenen und damit nicht genehmigungsfähigen Haushalts auf gewisse bzw. ungewisse Dauer liegt im Ergebnis damit eine gesetzliche Regelungslücke vor.

Bevor im vierten Teil der Arbeit ein Vorschlag zur Schließung dieser Regelungslücke unterbreitet wird, soll abschließend in den folgenden zwei Kapiteln auf die Parallelnormen des Art. 69 BayGO in den Kommunalgesetzen der Länder hinsichtlich der bestehenden Abweichungen in Details und der rechtsaufsichtlichen Begleitung vor und während einer haushaltslosen Zeit eingegangen werden.

---

<sup>677</sup> Bräse, U., Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, § 81 GO SH Vorläufige Haushaltsführung Anmerkungen, C 1 S. 75.

<sup>678</sup> Büchner, H., Änderung des Kommunalrechts, apf 2004, B 81 (B 83).

<sup>679</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 244.

<sup>680</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 244.

### 3. Kapitel: Parallelnormen des Art. 69 BayGO in den Kommunalgesetzen der anderen Bundesländer

Vergleicht man die Parallelnormen des Art. 69 BayGO in den Kommunalgesetzen der anderen Bundesländer, zeigt sich ein Unterschied in der Normierung der vorläufigen Haushaltsführung nach (noch) kameralem<sup>681</sup> und nach bereits doppischen Rechnungswesen und damit in der andersartigen Terminologie<sup>682</sup>. Unterschiede ergeben sich ferner hinsichtlich des Genehmigungserfordernisses der Kassenkreditaufnahme, das nur zum Teil besteht. Die Höhe der Kreditermächtigung ist in den meisten Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung wie bei Art. 69 BayGO auf ein Viertel des durchschnittlichen Betrages festgelegt<sup>683</sup>, allerdings unterschiedlich hinsichtlich des zeitlichen Rahmens, der in Art. 69 BayGO die letzten 4 Jahre, in anderen Regelungen nur das Vorjahr<sup>684</sup> bzw. die letzten zwei Vorjahre<sup>685</sup> betrifft. Nur in Sachsen-Anhalt gibt es eine Ausnahme: hier regelt § 96 GO LSA in Abs. 2, dass Kredite bis zur Hälfte des durchschnittlichen Betrages der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufgenommen werden dürfen.

Bemerkenswert sind noch zwei weitere Regelungen, die bei den übrigen Gemeindeordnungen jeweils fehlen: In Thüringen wird normiert, dass Kredite mit Genehmigung zur Rückzahlung von Wasser- und Abwasserbeiträgen in der Höhe aufgenommen werden dürfen, wie es zur Einhaltung der Rückzahlungsfristen nach dem Thüringer Kommunalabgabengesetz erforderlich ist<sup>686</sup>. Die nordrhein – westfälische Gemeindeordnung geht als einzige darauf ein, dass der Zustand der „vorläufigen Haushaltsführung“ länger andauert: § 82 Abs. 3 GO NRW trifft in Nr. 1 die weitere Restriktion, dass die Gemeinde weitergehende haushaltswirtschaftliche Beschränkungen für die Besetzung von Stellen, andere personalwirtschaftliche Maßnahmen und das höchstzulässige Aufwandsvolumen des Ergebnishaushalts zu beachten hat. § 82 Abs. 3 Nr. 2 GO NRW regelt weitere Kreditaufnahmemöglichkeiten. Geltung haben diese verschärfte-

---

<sup>681</sup> § 80 GO Brb, § 99 HGO, § 51 KV MV, § 78 GO SächsGemO, § 81 GO SH, § 61 ThürKO.

<sup>682</sup> § 88 NGO, § 99 GO RP, § 114 f HGO, § 88 KVSG, § 96 GO LSA, § 82 GO NRW.

<sup>683</sup> § 80 Abs. 2 GO Brb, § 114 f Abs. 2 HGO, § 88 Abs. 2 KVSG, § 51 Abs. 2 KV MV, 88 Abs. 2 NGO, § 82 Abs. 2 GO NRW, § 99 Abs. 2 GO RP, § 78 Abs. 2 SächsGemO, § 81 Abs. 2 GO SH, § 61 Abs. 2 ThürKO.

<sup>684</sup> § 114 f Abs. 2 HGO, § 51 Abs. 2 KV MV, § 88 Abs. 2 KVSG, § 88 Abs. 2 NGO, § 82 Abs. 2 GO NRW, § 99 Abs. 2 GO RP, § 81 Abs. 2 GO SH.

<sup>685</sup> § 78 Abs. 2 SächsGemO.

<sup>686</sup> § 81 Abs. 1 Nr. 4 ThürKO.

ren Regelungen ab dem 01.04. eines Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt oder bis zur Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes<sup>687</sup>. Im vierten Teil dieser Arbeit wird auf diese nordrhein – westfälische Besonderheit noch detailliert eingegangen werden, dabei ein vertiefterer rechtlicher Blick auf die Thematik des Haushaltssicherungskonzeptes geworfen und hinterfragt, ob diese im Vergleich zu Art. 69 BayGO erweiterte Regelung der vorläufigen Haushaltsführung geeignet ist, rechtlich sachgerechte Lösungen zu bieten.

## 4. Kapitel: Exkurs: Rechtsaufsichtliche Begleitung finanziell angespannter Kommunalhaushalte

### A. Regelungen des Genehmigungsverfahrens in den einzelnen Bundesländern

Die Finanzhoheit gehört zum Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, so dass die diesbezüglichen Befugnisse der Kommunalaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt sind<sup>688</sup>. Diese Rechtsaufsicht darf sich nicht zu einer „Einmischungsaufsicht“ verdichten, sondern hat die den Gemeinden eingeräumten Handlungsspielräume zu respektieren<sup>689</sup>. Eigene Ermessenserwägungen zur Zweckmäßigkeit bestimmter Maßnahmen sind den Aufsichtsbehörden im Rahmen der allgemeinen Kommunalaufsicht versagt<sup>690</sup>. In der Konsequenz unterliegen nur wenige Bestandteile der Haushaltssatzung der Genehmigung, insbesondere der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme, der in allen Bundesländern<sup>691</sup> bis auf Nordrhein – Westfalen, das nur die Anzeigepflicht kommunaler Haushaltssatzungen vorsieht<sup>692</sup>, genehmigungspflichtiger Bestandteil ist.

---

<sup>687</sup> § 82 Abs. 4 GO NRW.

<sup>688</sup> VG Köln, Urteil vom 19.03.2004, Az: 4 K 3270/03.

<sup>689</sup> BVerfGE 78, 331 (341); VerfGH NW, NVwZ-RR 1997, 249; siehe zur Entwicklung der Rechtsaufsicht: *Knemeyer, F.-L.*, Rechtsaufsicht als Vertrauensaufsicht, BayVBl. 1999, S. 193 ff.

<sup>690</sup> OVG NW, NVwZ 1990, S. 689 ff.

<sup>691</sup> Art. 71 Abs. 2 BayGO; § 87 Abs. 2 GO BW, § 85 Abs. 2 GO Brb, § 103 Abs. 2 HGO, § 49 Abs. 1 GO MV, § 103 Abs. 2 GO RP, § 92 Abs.2 KVSG Saarl, § 82 Abs. 2 SächsGemO, § 100 Abs. 2 GO LSA, § 85 Abs. 2 GO SH, § 63 Abs. 2 ThürKO.

<sup>692</sup> § 80 Abs. 5 GO NRW.

Bei der Prüfung der Kreditaufnahme hat die Rechtsaufsichtsbehörde den Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft (Sparsam- und Wirtschaftlichkeit), die Beachtung gesamtwirtschaftlicher Ziele und den Grundsatz der Subsidiarität der Kreditfinanzierung zu berücksichtigen<sup>693</sup>. Die aufsichtsrechtliche Genehmigung ist danach zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen<sup>694</sup>. Hintergrund des Genehmigungserfordernisses von Kreditaufnahmen ist der Umstand, dass haushaltsrechtliche Fehlentscheidungen auf kommunaler Ebene nicht nur die Gemeinde selbst, sondern die öffentlichen Finanzen insgesamt betreffen<sup>695</sup>.

Weiterer genehmigungspflichtiger Bestandteil der Haushaltssatzung ist der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, sofern in den Jahren, in denen sie zu Ausgaben führen, eine Kreditaufnahme vorgesehen ist<sup>696</sup>.

Der Höchstbetrag der Kassenkredite, sofern er einen bestimmten Anteil an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes übersteigt, ist in den meisten Bundesländern bis auf Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz genehmigungspflichtig<sup>697</sup>. Bei diesem ist zu berücksichtigen, dass je größer der Höchstbetrag ist, auch die Gefahr eines Mißbrauchs des Kassenkredits zur Deckung von Haushaltsdefiziten steigt<sup>698</sup>. Schließlich unterliegt vereinzelt auch der Stellenplan bei unausgeglichenem Haushalt, so in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, dem Genehmigungserfordernis<sup>699</sup>.

## I. Auflagen und Bedingungen

Konsequenz der Beschränkung der Genehmigungspflicht auf die genannten Bestandteile der Haushaltssatzung ist, dass sich auch die möglichen Auflagen und Bedingungen, die die Rechtsaufsichtsbehörde an die Genehmigung des kommunalen Haushaltes knüpfen kann, auf diese Bereiche und im Besonderen auf die Kreditermächtigun-

---

<sup>693</sup> Schwarz, K.-A., Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs von Kommunen“? S. 60.

<sup>694</sup> Art. 71 Abs. 2 BayGO „Genehmigung ist in der Regel zu versagen“; Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 74.

<sup>695</sup> Bracker, R., Theorie und Praxis der Kommunalaufsicht, in: v. Mutius (Hrsg.), (Fn. 251), S. 459 (476).

<sup>696</sup> Art. 67 Abs. 4 BayGO.

<sup>697</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 74.

<sup>698</sup> Peus, F.-J., Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zur Kreditaufnahme der Gemeinde, S. 178.

<sup>699</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 74.

gen beziehen<sup>700</sup>. Diese sind als mildere Mittel vorrangig vor einer Versagung der Genehmigung zu prüfen<sup>701</sup>. Bedingungen kommen vor allem in Betracht, wenn sie im Rahmen des Vollzugs der Haushaltssatzung erfüllt werden können, so z.B. die Verbesserung der Einnahmen<sup>702</sup>. Durch Auflagen kann z.B. sichergestellt werden, dass der Schuldendienst aus neuen Kreditverpflichtungen eine bestimmte Höhe nicht überschreitet<sup>703</sup>. Dadurch wird eine weitere Zunahme der Verschuldung verhindert, indem die Kreditaufnahme auf den Tilgungsbetrag begrenzt wird<sup>704</sup>. Für die Kreditgenehmigung haben die Innenministerien der Länder den Aufsichtsbehörden Kriterien an die Hand gegeben, anhand derer insbesondere die dauernde Leistungsfähigkeit und die freie Finanzspanne beurteilt werden<sup>705</sup>. Können unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssatzung und der in der Finanzplanung ausgewiesenen erwarteten weiteren Haushaltsentwicklung danach keine weiteren Kreditaufnahmen genehmigt werden, führt dies oft zur schon beschriebenen „Flucht in die Kassenkredite“<sup>706</sup>.

## II. Weitere Möglichkeiten

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann die Kommune auch dazu anhalten, die ihr zur Verfügung stehenden Einnahmen vermehrt auszuschöpfen. Dazu zählt beispielsweise die Anregung der Anpassung der Realsteuerhebesätze oder die Erhöhung der Kostendeckung in den Gebührenhaushalten. Allerdings darf die Rechtsaufsichtsbehörde die Hebesätze der Realsteuern nicht gegen den Willen der Gemeinde anheben<sup>707</sup>.

## B. „Staatskommissar“

Tritt die Situation ein, dass die Kommune den Auflagen und / oder Bedingungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nachkommt, kann die Rechtsaufsichtsbehörde deren

---

<sup>700</sup> Mayer, H., Haushaltswirtschaft und Genehmigungsmaßstäbe – Aus der Sicht der Kommunen, der Gemeindehaushalt 2002, S. 51 (52); Prandl/Zimmermann/Büchner, Art. 69 GO, Erl. 13, S. 3.

<sup>701</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 71 GO Erl. 3.6.

<sup>702</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 71 GO Erl. 3.7.

<sup>703</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Bd. 1, Art. 71 GO Erl. 3.6.

<sup>704</sup> Schwarting, G., Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 76.

<sup>705</sup> Siehe z.B. Schreiben des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 28.09.2001, Az. II 320, [www.mv-regierung.de/Innenministerium-Kommunales](http://www.mv-regierung.de/Innenministerium-Kommunales).

<sup>706</sup> Albers, H., Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (60).

<sup>707</sup> VG Köln, NVwZ 2005, S. 1341 (1343).

Einhaltung durchsetzen. Die ihr dabei zur Verfügung stehenden Instrumente sind keine speziellen, sondern diejenigen, die auch sonst im Rahmen der Durchsetzung rechtsaufsichtlicher Maßnahmen vorhanden sind. So kann die Rechtsaufsichtsbehörde Beschlüsse der Gemeindevertretung, die den Vorgaben der Haushaltsgenehmigung widersprechen, beanstanden und gegebenenfalls die Erfüllung der erteilten Auflagen und Bedingungen anordnen<sup>708</sup>. Werden diese Vorgaben dennoch nicht umgesetzt, kann mit der Begründung, dass eine nicht geordnete Haushaltswirtschaft vorliegt, unter weiteren sehr engen Voraussetzungen ein Beauftragter bestellt werden<sup>709</sup>. Dieser sog. „Staatskommissar“ ersetzt Organe oder einzelne Beschäftigte der Gemeinde, nicht die Kommune als ganzes, und führt anstelle der sonst kommunal Verantwortlichen die Geschäfte der Kommune<sup>710</sup>. Er handelt als Vertreter der Rechtsaufsichtsbehörde und hat zugleich die Rechtstellung des ersetzten Organs bzw. des Beschäftigten mit allen seinen Befugnissen<sup>711</sup>. Durch die Einsetzung eines solchen Beauftragten wird für die Zeit seiner Bestellung die kommunale Selbstverwaltung im Prinzip abgeschafft. Dieses „schärfste Aufsichtsmittel“<sup>712</sup> kann daher nur in extremen Ausnahmefällen überhaupt in Betracht kommen<sup>713</sup>. Eine mildere Form ist der „beratende Sparkommissar“, der in den nordrhein-westfälischen Städten Waltrop seit 2006, Marl seit Juni 2007 und Hagen seit Januar 2008 eingesetzt ist<sup>714</sup>. Ziel und Aufgabe seiner Einsetzung ist, zusammen mit den in der Stadt Verantwortlichen mittelfristig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten<sup>715</sup>.

---

<sup>708</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 78.

<sup>709</sup> *Frielinghaus, S. N.*, Die Kommunale Insolvenz (Fn. 541), S. 94.

<sup>710</sup> Art. 114 Abs. 1 und Abs. 2 BayGO; § 124 GO BW; § 128 GO Brb; § 141 HGO; § 83 KV MV; § 132 NGO; § 121 GO NRW; § 124 GO RP; § 134 KVSG Saarl; § 117 SächsGemO; § 139 GO LSA; § 127 GO SH; § 122 ThürKO; *Lübking/Vogelsang*, Die Kommunalaufsicht, Rdnr. 247.

<sup>711</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: Püttner/Mann (Hrsg.), HdKWP, Bd. I, § 12 Rdnr. 54; *Maier, N.*, Der „Sparkommissar“ als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NRW, der gemeindehaushalt 1995, S. 265.

<sup>712</sup> *Lübking/Vogelsang*, Die Kommunalaufsicht, Rdnr. 245; *Gern, A.*, Kommunalrecht, Rdnr. 815; *Knemeyer, F.-L.*, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht) (Fn. 711), § 12 Rdnr. 54.

<sup>713</sup> *Knemeyer, F.-L.*, Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, S. 521 (523, 524).

<sup>714</sup> [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de).

<sup>715</sup> *Holtkamp, L.*, Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW, der gemeindehaushalt 2006, S. 41 f; [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de); siehe dazu auch: *Holtkamp, L.*, Ein Jahr beratender Sparkommissar – Eine Zwischenbilanz, der gemeindehaushalt 2007, S. 134 (135).

### C. Haushaltssicherungskonzept

Kann die Gemeinde keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, kann auch keine Haushaltsgenehmigung mehr mit Bedingungen oder Auflagen versehen werden, denn diese Möglichkeiten bestehen nur bei einer trotz erheblichen finanziellen Schwierigkeiten noch genehmigungsfähigen Haushaltssatzung. In diesem Stadium kann die Rechtsaufsichtsbehörde aber die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes verlangen. Inhalt des Haushaltssicherungskonzeptes ist es, darzustellen, mit welchen konkreten Maßnahmen und zu welchem Zeitpunkt die Gemeinde den Haushaltsausgleich wieder erreichen kann<sup>716</sup>. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines solchen ist in der bayerischen, anders als beispielsweise in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung<sup>717</sup> nicht vorgesehen. Dennoch bleibt es der Rechtsaufsichtsbehörde im Einzelfall belassen, ein solches anzufordern, wenn sie es für notwendig erachtet<sup>718</sup>. Auf das Haushaltssicherungskonzept wird im vierten Teil der Arbeit noch vertiefend eingegangen.

### D. Zwischenergebnis

Die von der Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu treffenden Entscheidungen, hängen immer von der individuellen Haushaltssituation ab. Sie reichen von Anregungen zur Einnahmeverbesserung, der Verfügung von Bedingungen und/oder Auflagen, der Forderung, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen bis hin zur ultima ratio der Einsetzung eines Staatskommissars. Im Normalfall eines Haushaltsgenehmigungsverfahrens kann die Rechtsaufsichtsbehörde nur sehr begrenzt Einfluss auf den kommunalen Haushalt nehmen, da nur wenige Bestandteile der Haushaltssatzung überhaupt genehmigungsbedürftig sind. Dies ist angesichts des hohen Guts der kommunalen Selbstverwaltung in seiner Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit auch richtig. Dennoch müssen die adäquaten Aufsichtsmittel rechtlich ergriffen werden.

In der haushaltslosen Zeit ergibt sich für die Rechtsaufsichtsbehörden das Problem, dass wie bereits aus Sicht der Kommunen dargestellt, Art. 69 BayGO keine sachge-

---

<sup>716</sup> *Schwarting, G.*, Haushaltskonsolidierung (Fn. 26), Rdnr. 79.

<sup>717</sup> § 82 Abs. 3 und Abs. 4 iVm § 76 GO NRW.

<sup>718</sup> Amtl. Begründung zum Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts 2004, Nr. 1.8.3, Bayerischer Landtag, LT-Drs. 15/1063.

rechten Lösungen bieten kann. Er wirkt sogar zum Teil mit Hinblick auf den Haushaltsausgleich kontraproduktiv, beispielsweise durch Festhalten an der Höhe der Realsteuerhebesätze des Vorjahres. Das bestehende Dilemma für die Rechtsaufsichtsbehörden wird insbesondere auch bei der Kassenkreditproblematik deutlich: diese dürften rechtlich nicht zur Finanzierung des Verwaltungshaushaltsdefizits herangezogen werden. Da die Rechtsaufsichtsbehörde aber bereits aufgrund der Regelungen des Art. 69 Abs. 2 und Art. 71 BayGO die ordentliche Kreditaufnahme zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben verbieten muss, würde eine Durchsetzung des Verbots der erhöhten Kassenkreditaufnahme dazu führen, dass die Kommune tatsächlich handlungs-, weil zahlungsunfähig wäre. Der Rechtsaufsichtsbehörde verbleibt in dieser Situation mangels anderer rechtlich zulässiger Möglichkeiten nur, diese rechtswidrige Kassenkreditaufnahme zu tolerieren. Für die Beendigung der haushaltslosen Zeit hat die Rechtsaufsichtsbehörde derzeit nur die Möglichkeit, unter rechtsfortbildender Ausfüllung der vorhandenen gesetzlichen Regelungslücke, zu rechtlich nicht einwandfreien Lösungen zu kommen.

## **4. Teil: Reformen, in der Wissenschaft und Praxis vorgeschlagene Lösungsvarianten und eigener Vorschlag zur Schaffung eines Art. 69 a BayGO**

### **A. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

Aus den vorangegangenen Themenkomplexen „Ursachen einer haushaltslosen Zeit“ und „Rechtlicher Rahmen (Art. 69 BayGO) mit Anwendungsproblemen“ ergeben sich zusammengefasst folgende maßgebliche Aussagen und Fragestellungen, die Grundlage für die Erarbeitung einer eigenständigen gesetzlichen Regelung sind:

#### **I. Ursachen einer haushaltslosen Zeit**

Für das Verständnis der Problematik einer haushaltslosen Zeit, ist es zunächst wichtig zu wissen, wodurch sie entsteht. Ursachen dafür lassen sich in der verfassungs- sowie einfachgesetzlich vorgegebenen Einnahme- und Ausgabestruktur kommunaler Haushalte ausmachen<sup>719</sup>. Durch bundes- und landesrechtliche Festlegungen der Ein-

---

<sup>719</sup> Siehe dazu: 2. Teil: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite S. 4f.

nahme- und Ausgabearten wird den Gemeinden die Möglichkeit genommen, die quantitativ maßgeblichen Einnahmen und Ausgaben selbst zu beeinflussen<sup>720</sup>. Gemeindliche Finanzierungsspielräume hängen damit entscheidend von extern vorgegebenen Einnahme- und Ausgabeentwicklungen ab. Dies zeigte sich in den Beispielsstädten Würzburg und Hof insbesondere beim Gewerbesteueraufkommen und dem gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer, das jeweils in den Jahren 2003 und 2004 so stark einbrach, dass der Haushalt nicht mehr ausgeglichen werden konnte<sup>721</sup>.

Neben diesem für alle Gemeinden geltenden haushaltsstrukturellen Problemkomplex, gibt es regional bedingte Faktoren und individuell bestehende Ausgabepositionen, die bei negativen finanziellen Entwicklungen im Zusammenwirken miteinander in eine haushaltlose Zeit führen können.

Nicht immer oder ausschließlich ist es, wie oft auf den ersten Blick vermutet, Missmanagement der Kommune. Die Feststellung, dass die Gemeinden allein an ihrer Haushaltsmisere schuld seien, greift deshalb auch zu kurz<sup>722</sup>. Allerdings führen in Zeiten kontinuierlich hoher Einnahmen geschaffene Ausgabestandards bei gravierenden Einnahmeeinbrüchen zu existentiellen haushaltsrechtlichen Problemen. Diese Verzahnung externer Entwicklungen mit internen ausgabeträchtigen Strukturen führt bei mangelnder Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen mittel- bis langfristig zu einem kontinuierlich steigenden Auseinanderfallen dieser beiden. Das Finanzierungsdefizit im Haushalt wird so sukzessive höher, kann zunächst über den Einsatz von Rücklagemitteln oder der Rückzuführung vom Vermögenshaushalt kaschiert werden, endet aber zwangsläufig bei Aufzehrung der finanziellen Eigenmittel in einer haushaltslosen Zeit.

---

<sup>720</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich (Fn.14), § 34 Rdnr. 18.

<sup>721</sup> Siehe dazu: Konkrete Ursachenschwerpunkte in den Beispielskommunen Hof und Würzburg, S.63.f.

<sup>722</sup> *Held, F.W.*, Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung durch Haushaltssicherungskonzepte, in: Henneke (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, S. 63 (67).

## II. Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit mangels eigenständiger Rechtsgrundlage

Ist aufgrund einzelner gravierender oder im Zusammenwirken mehrerer externer und / oder interner Ursachen die finanzielle Schieflage nicht nur vorübergehend oder vorläufig, liegt ein nachhaltiges, strukturelles Finanzierungsdefizit vor, das sich in einem rechtlich nicht zulässigen, unausgeglichenen Haushalt manifestiert. Auf diese „haushaltslose Zeit“ findet mangels eigenständiger, gesetzlicher Grundlage Art. 69 BayGO oder einer ihm entsprechenden Parallelnorm in den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer Anwendung<sup>723</sup>.

### 1. Entstehende haushaltsrechtliche Probleme aus der Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit

Aus dieser Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit entstehen folgende gravierende, haushaltsrechtliche Probleme:

#### a) Flucht in die Kassenkredite

Art. 69 BayGO konsequent auf die haushaltslose Zeit angewandt, bedeutet im Wesentlichen: völliger Stopp aller freiwilligen Leistungen sofort und gegebenenfalls auch auf Dauer, sowie Kreditaufnahme nur für bereits begonnene Investitionsmaßnahmen<sup>724</sup>. Konsequenz daraus ist die Flucht in die Kassenkredite, die im Ergebnis zu einer fortwährenden Spirale in die Verschuldung ohne Rückkehr führt<sup>725</sup>. Grund hierfür ist, dass Kassenkredite im Haushaltsplan nicht erfasst werden, denn sie stellen rechtlich keine Einnahme des Haushaltes dar<sup>726</sup> (!). Anders als bei „normalen“ Krediten werden bei den Kassenkrediten deshalb weder Zins noch Tilgung im Haushalt er-

---

<sup>723</sup> für Art. 69 BayGO siehe Amtliche Begründung zur Reform der Gemeindeordnung 2004, Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 15.

<sup>724</sup> Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO; siehe dazu S. 116f.

<sup>725</sup> *Karrenberg, H./ Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 05/2006, S. 5.

<sup>726</sup> *Deperieux, S.*, Haushaltsrecht (Fn. 41), S. 57; *Bauer/Böhle/Ecker*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2; *Widtmann/Grasser*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 Rdnr. 2.

fasst<sup>727</sup>. Folge daraus ist fehlende Transparenz und Übersicht über die wirkliche Finanz- und Haushaltslage. Ohne Erfassung und Veranschlagung von Zins und Tilgung im Haushaltsplan ist es auch nicht möglich, die aufgenommenen Kassenkredite im Gegensatz zu „normalen Krediten“ zu tilgen<sup>728</sup>. Eine mittel- bis langfristige Perspektive zum Abbau der Schulden kann somit nicht entstehen. Statt dessen müssen stetig neue Kassenkredite zur Finanzierung der laufenden Ausgaben in Anspruch genommen werden, um die bereits aufgenommenen und verbrauchten Kassenkredite zu finanzieren, ohne dass die Chance bestünde, aus dieser zwangsläufig entstehenden Spirale der Verschuldung herauszukommen<sup>729</sup>. Dass dies kein Einzelfall, sondern vielerorts seit Jahren Realität ist, zeigt eindrucksvoll die bundesweite Entwicklung der Kassenkreditverschuldung, die ein Rekordniveau erreicht hat<sup>730</sup>. Insbesondere in den Bundesländern, in denen überhaupt keine Begrenzung der Kassenkredite existiert, ist diese Entwicklung deutlich zu beobachten<sup>731</sup>. Aber auch bei gesetzlicher Normierung der Genehmigung der Höchstbeträge für Kassenkredite, wie nach Art.69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO, ließ sich anhand der untersuchten Praxisbeispiele im dritten Teil der Arbeit zeigen, dass diese Höchstbetragsgenehmigung in der Realität genauso ins Leere laufen muss und so wirkungslos bleibt wie eine Nicht-Normierung des Genehmigungserfordernisses. Aufgrund des Verbots der regulären Kreditaufnahme hat die Gemeinde keine andere Möglichkeit, ihre Ausgaben zu leisten, als Kassenkredite aufzunehmen. Unabhängig vom Vorhandensein einer gesetzlichen Höchstbetragsgrenze kann rechtsaufsichtlich mangels vorhandener Lösungsalternativen nicht wirksam gegengesteuert bzw. die Höchstbetragsgrenzen durchgesetzt werden. Notgedrungen führte dies zur im dritten Teil näher beschriebenen Duldung ihrer Überschreitung<sup>732</sup>, die aber keine spezifischen Einzelfälle, sondern vielfach Realität sind<sup>733</sup>.

---

<sup>727</sup> Schmid, H., Liquiditätsplanung (Fn. 327), apf 2007, S. 227 (228).

<sup>728</sup> Schmid, H., Liquiditätsplanung (Fn. 327), apf 2007, S. 227 (230).

<sup>729</sup> Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 2006, der städtetag 2006, S. 5.

<sup>730</sup> Karrenberg, H., Aktuelle Finanzlage der Städte, Deutscher Städtetag, Schreiben vom 09.02.2007, Az: 20.06.26 D, S. 4.

<sup>731</sup> Innenministerium Nordrhein-Westfalen (NRW), Kommunalfinanzbericht 05/2007, S. 51 ff.

<sup>732</sup> Schreiben der Regierung von Oberfranken an die Stadt Hof zitiert nach dem Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2005 der Stadt Hof (§ 77 Abs.2 Nr. 5 KommHV), S. 92.

<sup>733</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (941); Albers, H., Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (58).

## b) Beschränkung freiwilliger Ausgaben

Nach dem gesetzgeberischen Grundgedanken bei Schaffung des Art. 69 BayGO als Interimslösung von kurzer Dauer im sicheren Wissen, eine rechtmäßige Haushaltssatzung kommt zustande<sup>734</sup>, sind die darin vorgesehenen haushaltsrechtliche Einschränkungen unproblematisch. Freiwillige Ausgaben etwa werden nicht grundsätzlich oder auf Dauer verboten, sondern nur, wenn sie nicht ausnahmsweise als „unaufschiebbar“ angesehen werden, verschoben auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der gültigen Haushaltssatzung<sup>735</sup>. Anders als im Normalfall der vorläufigen Haushaltsführung taucht bei der haushaltslosen Zeit durch die restriktive Ausgabebeschränkung auf „notwendige und unaufschiebbare Ausgaben“ in Bezug auf die Leistung freiwilliger Ausgaben ein rechtlich gravierendes Problem auf. Im Gegensatz zur Erfüllung der Pflichtaufgaben, sind der Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nach Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayGO mit den unbestimmten Rechtsbegriffen „Erforderlichkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ Grenzen gesetzt<sup>736</sup>. Bei Leistungsschwäche und/oder mangelnder Erforderlichkeit ist die Gemeinde von deren Erfüllung entbunden<sup>737</sup>. Unter der Prämisse der Leistungsfähigkeit ist zu berücksichtigen, dass die Erfüllung von Pflichtaufgaben Vorrang hat, das heißt, die Gemeinde darf nur dann freiwillige Aufgaben wahrnehmen, wenn sie die Pflichtaufgaben erfüllt hat und die gemeindliche Leistungsfähigkeit diese danach noch zulässt<sup>738</sup>. Wenn die Gemeinde mangels ausgeglichenen Haushalts nicht in der Lage ist, ihre Pflichtaufgaben vollumfänglich wahrzunehmen, stellt sich insbesondere die Frage, wie mit den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu verfahren ist. Vor diesem Hintergrund dürfte sich die zunächst nach dem Wortlaut des Art. 69 BayGO auf den ersten Blick nicht gänzlich ausgeschlossene Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben auch im Rahmen der haushaltslosen Zeit anders darstellen. Nachdem sich die Gemeinde gesetzlich erlaubter Weise von dieser Aufgabenwahrnehmung mangels Leistungsfähigkeit lösen darf, stellt sich die

---

<sup>734</sup> Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Art. 69 Rdnr 1; Hoppe, D., Die Prinzipien der Jährlichkeit und Vorherigkeit, S. 132; Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Rdnr. 1; Schwarting, G., Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch (Fn. 407), Rdnr. 160; Bernhardt, H./Höttler, W., Gemeindliches Haushaltsrecht, S. 59.

<sup>735</sup> Büchner, H., Änderung des Kommunalrechts, apf 11/2004, B 81 (B 83).

<sup>736</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 GO Erl. 4.1.1., S. 9.

<sup>737</sup> Widtmann/Grasser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 57 GO Rdnr. 15.

<sup>738</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 57 GO Erl. 8, S. 14.

Frage, ob es unter der Geltung des Art. 69 BayGO in der Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit rechtlich überhaupt freiwillige Ausgabeleistungen geben darf. Denn was ist „notwendig und unaufschiebbar“ bei einer freiwilligen Leistung, wenn die Leistungsfähigkeit erwiesenermaßen nicht mehr vorhanden ist und die Gemeinde sich gesetzlich damit von den freiwilligen Aufgaben lösen könnte? Im Rahmen der haushaltslosen Zeit, in der schon die Leistung der Pflichtausgaben nicht mehr aus eigener Leistungskraft vollständig möglich ist, können rechtlich nicht noch freiwillige Selbstverwaltungsausgaben getätigt werden. Notwendig und unaufschiebbar kann damit während einer haushaltslosen Zeit nur die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben sein. Art. 69 BayGO könnte damit in dieser Fallkonstellation zu einer verfassungswidrigen Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG führen, da ohne freiwillige Leistungen kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck kommunalen Entscheidungs- und Ermessensspielraumes nicht denkbar ist<sup>739</sup>. Gerade von diesen freiwilligen Leistungen hängen viele soziale und kulturelle Einrichtungen existenziell ab. Auch diese Zuschüsse müssen kritisch hinterfragt und gegebenenfalls kostengünstigere Alternativen gefunden werden. Aber oftmals sind gerade diese Zuschüsse an soziale Einrichtungen oder Vereine bereits die kostengünstigere Variante als die Aufgabe durch eigenes Personal mit den daraus entstehenden Kosten zu erfüllen<sup>740</sup>. Die Anwendung des Art. 69 BayGO würde für den Fall der haushaltslosen Zeit bedeuten, dass unter Umständen all diese zuschussfinanzierte, überwiegend soziale und kulturelle Infrastruktur in ihrer Existenz substantiell gefährdet bzw. zerstört würde. Wie dieses tatsächliche und verfassungsrechtliche Problem gelöst werden könnte, wird im Rahmen des zu unterbreitenden Vorschlags der Normierung einer eigenständigen Rechtsgrundlage für die haushaltslose Zeit vorgestellt.

---

<sup>739</sup> BVerfGE 72, 330, 383; *Henneke, H.-G.*, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 1998, S. 330 (334).

<sup>740</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (7).

### **c) Wirkung des Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO als „Verbot“ notwendiger Einnahmesteigerungen**

Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO will der Gemeinde ermöglichen, die Realsteuern nach den normalerweise in der Haushaltssatzung festgelegten Hebesätzen auch ohne eine solche erheben zu können. Eine eigenständige Regelung der Hebesätze durch Art. 69 BayGO kann deshalb nicht erfolgen, weil in der kommenden, neuen Haushaltssatzung die endgültige Festlegung der Hebesätze rückwirkend zum 01.01. des Haushaltsjahres erfolgen wird. Für diesen „Schwebezustand“ der vorläufigen Haushaltsführung wird deshalb auf die Hebesätze des Vorjahres zurückgegriffen, um der Gemeinde die Einziehung der Realsteuereinnahmen überhaupt zu ermöglichen. Im Fall der haushaltslosen Zeit hingegen müsste es der betroffenen Kommune aber gerade möglich sein, alle ihr zur Verfügung stehenden Einnahmen steigern zu können und damit gegebenenfalls auch die Realsteuerhebesätze zu erhöhen. Dieses ist bei Anwendung von Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO nur möglich, wenn die Gemeinde die Realsteuerhebesätze in einer von der Haushaltssatzung getrennten eigenen Satzung geregelt hat<sup>741</sup>. In diesem Fall kann problemlos eine Anpassung durch neuen Satzungserlaß vorgenommen werden. Hat die Gemeinde die Festlegungen der Realsteuerhebesätze in der Haushaltssatzung geregelt, knebelt im Fall der haushaltslosen Zeit Art. 69 Abs. 1 Nr. 2 BayGO durch seine Bezugnahme auf die Höhe der Realsteuerhebesätze des Vorjahres die Gemeinde derart, dass eine dringend notwendige Anhebung während seiner Geltung verhindert und der Gemeinde damit die einzig nennenswerten Einnahmesteigerungsmöglichkeit in einer haushaltslosen Zeit verwehrt wird.

## **2. Vorliegen einer gesetzlichen Regelungslücke**

Deutlich geworden ist schließlich durch die Untersuchungen der Ursachen und der Anwendung des Art. 69 BayGO auf die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit, dass Ansatzpunkt und Situation der Regelung der vorläufigen Haushaltsführung des Art. 69 BayGO eine völlig andere ist als die des unausgeglichenen Haushalts oder der haushaltslosen Zeit. Die Regelungen des Art. 69 BayGO sind, wie bereits im dritten Teil

---

<sup>741</sup> Schaller, H., Die haushaltslose Zeit (Fn. 409), VR 1998, S. 323 (333).

der Arbeit gezeigt, nicht nur „vorläufig“, sondern bereits endgültig, da sie in der Kombination von Rückgriff auf die Haushaltssatzung des letzten Haushaltsjahres und Vorgriff auf die Haushaltssatzung des aktuellen Jahres immer auf der Annahme basieren, dass eine wirksame Haushaltssatzung erlassen wird, nur der genaue Zeitpunkt noch nicht endgültig bestimmt, aber zumindest zeitlich bestimmbar ist<sup>742</sup>. Für die haushaltslose Zeit passt die Anwendung des Art. 69 BayGO in der Konsequenz nicht, da er für diese keine haushaltsrechtlich adäquaten Lösungen der Probleme bieten kann, wie auch an den Beispielen Hof und Würzburg sichtbar wurde<sup>743</sup>. Dieses Ergebnis ist insoweit verständlich, als dass der Gesetzgeber nach dem haushaltsrechtlichen Grundsatz - Postulat der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ nicht damit gerechnet hat, dass eine haushaltslose Zeit überhaupt entstehen könnte. Es bleibt damit offensichtlich für diese eine gesetzliche Regelungslücke, zu deren Schließung eine zwingende Regelungsnotwendigkeit besteht. Eine Schließung durch eine analoge Anwendung des Art. 69 BayGO ist aufgrund der dargestellten grundlegenden Verschiedenheit der Fallkonstellationen der vorläufigen Haushaltsführung und der haushaltslosen Zeit nicht möglich. Es verbleibt mithin nur die Möglichkeit der Schließung dieser Regelungslücke durch die Schaffung einer eigenständigen Norm, mithilfe derer die im Rahmen dieser Arbeit herausgearbeiteten haushalts- und verfassungsrechtlichen Probleme der Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit, gelöst werden können.

## **B. Gliederung des vierten Teils**

Zunächst werden die bereits vollzogenen Reformen des kommunalen Haushaltsrechts wie auch die in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsvarianten einer Untersuchung unterzogen. Diese wird zeigen, warum sie nicht geeignet und / oder ausreichend sind, die grundsätzlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit zu lösen. Darauf aufbauend wird ein eigener, gesetzgeberischer Lösungsvorschlag vorgestellt werden.

Der vierte Teil dieser Arbeit gliedert sich demnach in folgende drei Kapitel:

---

<sup>742</sup> Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch, S. 244.

<sup>743</sup> Siehe dazu 3. Teil 2. Kapitel: Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO und dessen Anwendungsprobleme in der Praxis, S. 106f.

Im ersten Kapitel werden die Reformen der Gemeindeordnungen im Freistaat Bayern<sup>744</sup> sowie in Nordrhein-Westfalen<sup>745</sup> in ihren Zielsetzungen und konkreten Veränderungen für Art. 69 BayGO bzw. § 82 GO NRW dargestellt. Die Wahl zweier für die anderen Bundesländer repräsentativer Gemeindeordnungen basiert auf folgenden wesentlichen Gründen: Erstens enthält die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 Abs. 4 GO NRW eine erweiterte Regelung der vorläufigen Haushaltsführung ab dem 01.04. eines Haushaltsjahres, wovon sie sich von der bayerischen Gemeindeordnung und den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer unterscheidet. Zweitens sieht die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung im Gegensatz zur bayerischen und den Gemeindeordnungen weiterer Bundesländer<sup>746</sup> das Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes<sup>747</sup> vor. Drittens existiert in Nordrhein-Westfalen rechtlich die Fallkonstellationen einer vorläufigen Haushaltsführung mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept und ohne ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept mit unterschiedlichen rechtlichen Konsequenzen, die im Detail erläutert werden<sup>748</sup>. In einer dieses Kapitel abschließenden kritischen Auseinandersetzung, wird aufgezeigt werden, warum diese Reformen weder im Freistaat Bayern noch in Nordrhein-Westfalen geeignet waren, die grundsätzlichen rechtlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit zu lösen.

Im zweiten Kapitel werden anschließend die in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsvarianten dargestellt und diskutiert. Zunächst ist dies die These, dass es keiner Veränderungen des Haushaltsrechts bedarf, sondern eine Konsolidierung der Gemeinden aus eigener Kraft bei Beibehaltung des geltenden Haushaltsrechts möglich sei<sup>749</sup>. Zur Lösung des Problems der katastrophalen Finanzlage vieler Kommunen wird ferner der Vorschlag der Annahme einer verfassungsrechtlich abgeleiteten Staatsgarantie unterbreitet mit der Folge der Schuldenübernahme durch das jeweilige

---

<sup>744</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.1994, BayGVBl. 2004, S. 272ff; Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 8.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975f.

<sup>745</sup> Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Kommunen im Land Nordrhein – Westfalen vom 16.11.2004, NRW GVBl. 2004, S. 644.

<sup>746</sup> Kein Haushaltssicherungskonzept enthalten des Weiteren die Gemeindeordnungen von Baden–Württemberg, Hessen, Schleswig–Holstein, Sachsen, Sachsen–Anhalt.

<sup>747</sup> § 76 GO NRW.

<sup>748</sup> Siehe dazu unten: 4. Teil 1. Kap. B. II. 2 a) Haushaltssicherungskonzept, S. 167f.

<sup>749</sup> Müller, U., Finanzen der Kommunen – (Fn. 314), [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de).

Bundesland<sup>750</sup>. Schließlich wird auch die Möglichkeit der Einführung eines Insolvenzrechts für Kommunen diskutiert und als denkbare Lösungsalternative aufgeworfen<sup>751</sup>. Den Abschluss dieses Kapitels bildet wiederum jeweils eine kritische Auseinandersetzung mit den in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsvarianten und dem Ergebnis, dass auch diese die grundsätzlichen rechtlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit nicht lösen können.

Im dritten und abschließenden Kapitel steht deshalb ein gesetzgeberischer Vorschlag für die Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage der haushaltslosen Zeit, Art. 69 a BayGO.

## **1. Kapitel: Reformen der Gemeindeordnungen im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen**

### **A. Freistaat Bayern: Reformen der Gemeindeordnung 2004 und 2007 in Bezug auf Art. 69 BayGO**

#### **I. Änderungen des Art. 69 BayGO durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.2004**

##### **1. Hintergrund**

Hintergrund des Gesetzes zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.2004<sup>752</sup> waren die Erfahrungen der kreisfreien Städte Hof und Würzburg mit der Anwendung des Art. 69 BayGO auf einen längeren Zeitraum<sup>753</sup>. Diese Erfahrungen zeigten, „dass die Vorschriften nicht uneingeschränkt auf den Fall einer längeren ggf. mehrjährigen

---

<sup>750</sup> Nierhaus, M./Gebhard, I., Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen; Engelsing, F., Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts; Schwarz, K.-A., Staatsgarantie (Fn. 693).

<sup>751</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933f; Katz, A., Haftung und Insolvenz der Kommunen und ihrer Unternehmen, der gemeindehaushalt 2004, S. 49f.

<sup>752</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.1994, BayGVBl 2004, S. 272-281.

<sup>753</sup> Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Kommunalrechts, Bayerischer Landtag, Drucksache 15/1063, S. 1.

Haushaltsführung ohne wirksame Haushaltssatzung passen, so dass Änderungen und Ergänzungen notwendig wurden<sup>754</sup>.

## 2. Ratio legis und Zielsetzung der Reform

Ratio legis und Zielsetzung der Reform bezogen auf die Thematik der „Vorläufigen Haushaltsführung“ waren Anpassungen und Ergänzungen des Art. 69 BayGO sowie seinen entsprechenden Parallelnormen in der Landkreis- und Bezirksordnung<sup>755</sup>. In der amtlichen Begründung wird dazu ausgeführt, dass bei den Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung (Art. 69 BayGO, Art. 63 LkrO, Art. 61 BezO) ersichtlich nur von dem Fall einer kürzeren, vorläufigen Haushaltsführung ausgegangen wurde, weil sich bei einzelnen Gemeinden der Erlass der Haushaltssatzung aus besonderen Gründen verzögern könnte<sup>756</sup>. Die amtliche Begründung führt weiter aus:

„Offensichtlich nicht in Betracht gezogen wurde der tatbestandlich allerdings erfasste Fall („ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht,...“) gravierender, auch mehrjähriger Hindernisse beim Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung infolge Finanzknappheit der Kommune, wie sie in letzter Zeit zunehmend aufgetreten sind“<sup>757</sup>. Indiz für Haushaltsschieflagen und die damit verbundene Sanierungsnotwendigkeit ist vor allem, dass bei Beachtung der Haushaltsgrundsätze – insbesondere der Haushaltswahrheit – der vom Gesetz geforderte Haushaltsausgleich (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayGO, Art. 58 Abs. 3 Satz 1 LkrO, Art. 56 Abs. 3 Satz 1 BezO) nicht erreicht werden kann.

Als Lösungsmöglichkeit wird folgender Weg dargestellt: „Auch in Sanierungsphasen soll an dem Postulat eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushaltes festgehalten werden. Kann ein ausgeglichener Haushalt nicht vorgelegt werden, führt dies in der Konsequenz zu einer ggf. längeren Periode vorläufiger Haushaltsführung. In diesen Fällen muss den Kommunen im Einzelfall besondere Maßnahmen, insbesondere eine erweiterte Aufnahme von Kassenkrediten ermöglicht werden. Dieser Weg führt zwar vorübergehend zu einer nicht unbedenklichen

---

<sup>754</sup> Bayerischer Landtag, Drucksache 15/1063, Vorblatt zum Gesetzentwurf, A) Problem (5), S. 1.

<sup>755</sup> Art. 63 LkrO, Art. 61 BezO.

<sup>756</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 15.

<sup>757</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 15.

Ausweitung der Kassenkredite. Eine solche Entwicklung lässt sich aber, wie die Erfahrungen auch anderer Länder zeigen, nicht gänzlich vermeiden. Dieses Verfahren stellt die geringst mögliche Abweichung vom geltenden Haushaltssystem dar, erfordert aber auch auf Seite der Kommunen die nachvollziehbare Prüfung, welche Maßnahmen unabdingbar notwendig sind, kann flexibel gehandhabt werden, und vermeidet unnötigen Verwaltungsaufwand<sup>758</sup>. Im Einzelnen haben diese Überlegungen und der aufgezeigte Lösungsweg ihren Niederschlag in den Änderungen in Art. 69 Abs. 2 und Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 sowie Art. 69 Abs. 4 BayGO gefunden. Dazu im Einzelnen im Folgenden.

### **3. Änderungen des Art. 69 BayGO**

#### **a) Art. 69 Abs. 1 Nr. 4**

Der in Art. 69 BayGO neu eingefügte Abs. 1 Nr. 4 enthält folgenden Wortlaut

*„4. Kassenkredite bis zu dem zuletzt in einer Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag oder, wenn besondere Umstände im Einzelfall eine Erhöhung rechtfertigen, auch darüber hinaus aufnehmen.“*

Die Änderungen in Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 sind zunächst redaktioneller Art. Bisher regelte Art. 73 BayGO die Kassenkreditaufnahme auch im Bereich der vorläufigen Haushaltsführung durch Anordnung der Fortgeltung der Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten aus der Haushaltssatzung, die der vorläufigen Haushaltsführung vorangegangen war. Diese Fortgeltung gehörte systematisch zu Art. 69 BayGO und wurde deshalb in die Regelungen in Art. 69 BayGO direkt in Abs. 1 Nr. 4 aufgenommen, inhaltlich jedoch nicht geändert<sup>759</sup>.

Darüber hinausgehend wird Abs. 1 Nr. 4 mit der Regelung ergänzt, dass aufgrund „besonderer Umstände im Einzelfall“ eine über den Höchstbetrag hinausgehende Kassenkreditaufnahme gestattet wird. Als Begründung wird darauf verwiesen, dass Fälle vorgekommen sind, in denen in der Haushaltssatzung Höchstbeträge deutlich

---

<sup>758</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 15, S. 16.

<sup>759</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Erl. 2.4., S. 3.

unterhalb des genannten Sechstels festgesetzt wurden, die in der nachfolgenden Periode der vorläufigen Haushaltsführung dann nicht ausgereicht haben<sup>760</sup>. Zudem können die Erfordernisse einer mehrjährigen Haushaltssanierung Kassenkredite über das als Sollvorschrift formulierte Sechstel hinaus notwendig machen. Hierzu sind laut Begründung aber Umstände von einigem Gewicht zu verlangen<sup>761</sup>. Die erhöhte Kassenkreditaufnahme ist genehmigungspflichtig (Abs. 4 neu). Dabei soll sich weder die systematische Eingliederung der Kassenkreditermächtigung in Art. 69 BayGO noch die Möglichkeit einer erhöhten Kassenkreditaufnahme in der haushaltslosen Zeit auf die eigentliche Funktion der Kassenkredite als Überbrückungsmittel für Liquiditätsschwierigkeiten auswirken<sup>762</sup>.

### **b) Art. 69 Abs. 2 BayGO**

Art. 69 Abs. 2 BayGO regelt die Aufnahme von Investitionskrediten. Vor der Reform lautete er:

*„Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushaltes nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrages der für die beiden Vorjahre festgesetzten Kredite oder, falls in einem oder in beiden Vorjahren keine Kredite festgesetzt wurden, bis zu einem Viertel der im Finanzplan des Vorjahres für das Haushaltsjahr vorgesehenen Kredite aufnehmen. Sie bedarf dazu der Genehmigung. Artikel 71 Abs. 2 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend.“*

Geändert wurde Art. 69 Abs. 2 BayGO durch die Reform lediglich in Satz 1 darin, dass nicht mehr auf die letzten beiden Vorjahre, sondern auf die letzten vier Vorjahre abgestellt wird, um einen übermäßigen Einfluss von Jahren mit Sonderentwicklungen zu begrenzen<sup>763</sup>.

---

<sup>760</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 69 GO Erl. 1.4, S. 3.

<sup>761</sup> Bayerischer Landtag, Drucksache 15/1063, S. 19.

<sup>762</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 69 GO Erl. 1 S. 4.

<sup>763</sup> Bayerischer Landtag, Drucksache 15/1063, S. 16.

Ergänzt wurde Art. 69 Abs. 2 BayGO um einen weiteren Satz 2: *„Eine angemessene Erhöhung dieser Kreditaufnahme ist zulässig, wenn besondere Umstände im Einzelfall die Erhöhung rechtfertigen“*<sup>764</sup>. Als besondere Umstände im Einzelfall wären dabei nach der amtlichen Begründung denkbar, dass in kostenrechnerisch arbeitenden Einrichtungen wie der Abwasserbeseitigung investiert wird, wobei Zins und Tilgung von Dritten aufzubringen sind, oder die Deckung von Zins und Tilgung aus Erträgen im Zusammenhang mit der kreditfinanzierten Maßnahme gewährleistet ist, wie dies bei der Erschließung und Veräußerung von Bauland der Fall sein kann oder Instandsetzungsmaßnahmen zur Vermeidung weitreichender Substanzverluste unabwendbar sind<sup>765</sup>.

### **c) Art. 69 Abs. 4 BayGO**

Die dritte und letzte Änderung innerhalb des Art. 69 BayGO durch diese Reform stellt die Einfügung eines neuen Absatzes 4 mit folgendem Inhalt dar:

*„(4) Maßnahmen nach Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2 und Abs. 2 bedürfen der Genehmigung. Die Gemeinde hat im Antrag darzulegen, wie und wann sie den Erlass einer Haushaltssatzung sicherstellen kann. Die Genehmigung darf den Zielen der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit nicht widersprechen; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden.“*

Der neu geschaffene Abs. 4, der die bisherigen Genehmigungsvorschriften des Abs. 2 Satz 2 ersetzt, gilt für alle Fälle der Kreditaufnahme sowie für die erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten. Genehmigungsmaßstab ist nun nicht wie bisher die Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit, denn diese ist ja aufgrund des unausgeglichenen Haushalts gerade nicht gegeben, sondern ihre Wiederherstellung<sup>766</sup>. Gewährleistet werden soll damit, dass die Haushaltssanierung Priorität hat<sup>767</sup>. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Reform auf das Erfordernis eines zwingend zu erstellenden Haus-

---

<sup>764</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 16.

<sup>765</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 19.

<sup>766</sup> Vilgertshöfer, C., Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts, KommunalPraxis BY 2005, S. 4 (5).

<sup>767</sup> Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 69 GO Erl. 4 S. 6.

haltssicherungskonzeptes verzichtet, so dass die Kommune im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die Sanierung eigenverantwortlich betreiben können soll<sup>768</sup>.

#### 4. Kritik

##### a) Subsumtion der haushaltslosen Zeit unter Art. 69 BayGO

Problematisch und zugleich Kernpunkt der Kritik an der Reform des Art. 69 BayGO durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts ist die Grundannahme der Reform, dass der Fall der „mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung“ von den tatbestandlichen Voraussetzungen des Eingangssatzes des Art. 69 BayGO erfasst wäre. Die amtliche Begründung geht von der zutreffenden Annahme aus, „dass es über mehrere Jahre hinweg Hindernisse beim Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung infolge Finanzknappheit der Kommune“ geben kann, kommt aber zur falschen Schlussfolgerung, diesen Fall tatbestandlich unter Art. 69 BayGO zu subsumieren. Dass dies nicht der Fall sein kann, erklärt sich sowohl nach dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck der Regelung des Art. 69 BayGO selbst.

Zieht man den Wortlaut des Art. 69 Abs. 1 heran, lautet dieser: „ist bei Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung **noch nicht bekannt gemacht**, ...“ . Die Bekanntmachung regelt Art. 65 Abs. 3: „*Haushaltssatzungen mit genehmigungspflichtigen Bestandteilen sind sogleich nach der Genehmigung amtlich bekannt zu machen. Haushaltssatzungen ohne solche Bestandteile sind frühestens einen Monat nach Vorlage an die Rechtsaufsichtsbehörde amtlich bekannt zu machen, sofern nicht die Rechtsaufsichtsbehörde die Satzung beanstandet...*“ . Unter Zugrundelegung dieser beiden Wortlaute wird deutlich, dass Art. 69 BayGO tatbestandlich nur den Fall einer genehmigungsfähigen Haushaltssatzung erfasst, denn nur diese kann auch bekannt gemacht werden. Art. 69 BayGO hat die Fälle im Blick, in denen aufgrund einer wie auch immer bedingten Verzögerung die Haushaltssatzung noch nicht rechtzeitig vor Beginn des neuen Haushaltsjahres beschlossen, genehmigt und bekannt gemacht werden konnte. In der Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit, ist das Zustandekommen einer rechtmäßigen Haushaltssatzung unter Wahrung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs unmöglich und damit auch in letzter Konsequenz eine Bekannt-

---

<sup>768</sup> Hölzl/Hien/Huber, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Erl. 5 S. 5.

machung ausgeschlossen. Ein weiteres Indiz dafür, dass die haushaltslose Zeit tatbestandlich nicht unter Art. 69 BayGO subsumierbar ist, ist die Formulierung „noch nicht“, in der das zeitliche Moment der Verzögerung der Bekanntmachung der Haushaltssatzung zum Ausdruck kommt. „*Noch nicht*“ bedeutet, dass die Haushaltssatzung in absehbarer Zeit bekannt gemacht werden kann. „*Noch nicht*“ bedeutet hingegen nicht, dass die Haushaltssatzung überhaupt „*nicht*“ bekannt gemacht werden kann. Aber auch der ratio legis nach ist Art. 69 BayGO auf die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit nicht anwendbar. Er lebt essentiell von der Annahme, dass die Haushaltssatzung im Laufe des begonnenen Haushaltsjahres rechtmäßig bekannt gemacht werden kann und erlaubt deshalb sowohl Rückgriffe auf die zum 31.12. des vergangenen Haushaltsjahres außer kraft getretene Haushaltssatzung als auch Vorgriffe auf die sicher kommende Haushaltssatzung des bereits begonnenen Haushaltsjahres. Art. 69 BayGO regelt nur die Interimswirtschaft zwischen zwei rechtmäßigen Haushaltssatzungen, von denen der Erlass der zukünftigen Haushaltssatzung sicher und zeitlich bestimmbar, allerdings derzeit nicht genau bestimmt ist<sup>769</sup>. Bei der haushaltslosen Zeit ist im Gegensatz zur vorläufigen Haushaltsführung klar, dass die neue Haushaltssatzung mangels erreichten Haushaltsausgleichs nicht in Kraft treten kann und wird. Damit regelt Art. 69 BayGO in dieser Fallkonstellation keine bloße Interimswirtschaft mehr, sondern den möglicherweise länger andauernden Zustand einer haushaltslosen Zeit, für die aufgrund der elementaren Unterschiede im Vergleich zur vorläufigen Haushaltsführung anderweitige Regelungen notwendig sind, die den zugrundeliegenden, völlig anderen Problemlagen Rechnung tragen.

## **b) Erweiterung der Kassenkreditaufnahme**

Die Erweiterung der Möglichkeit der Kassenkreditaufnahme begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken. In der amtlichen Begründung wird zunächst unter Anführung der Haushaltsgrundsätze und der Verneinung der Möglichkeit der Kreditfinanzierung der Verwaltungshaushalte dargelegt, dass ggf. ein unausgeglichener Haushalt zu einer „mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung“ führt, wenn man keine Kredite zulässt.

---

<sup>769</sup> Bräse, U., Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, § 81 GO SH Vorläufige Haushaltsführung

Dann wird jedoch als Lösung aufgezeigt, dass gerade für die ggf. auch mehrjährige Sanierung desolater Gemeindehaushalte „besondere Maßnahmen“ , „insbesondere eine erweiterte Kassenkreditaufnahme ermöglicht werden soll“. Begründet wird diese Lösung mit dem geringst möglichen Abweichen von Haushaltsgrundsätzen. Bei der Einzelbegründung zu Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 BayGO wird abschließend ausgeführt, dass sich „am Zweck der Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben durch die Kasse bei Fehlen anderer Mittel“ nichts ändert<sup>770</sup>. Vergegenwärtigt man sich nochmals den Sinn und den rechtlichen Charakter von Kassenkrediten: Kassenkredite sind für vorübergehend auftretende Liquiditätsengpässe der Gemeinden gedacht, die streng genommen nur zur Finanzierung eines Kassen- und nicht eines Haushaltsdefizits aufgenommen werden dürfen<sup>771</sup>. „Es wäre deshalb unzulässig und von der Rechtsaufsichtsbehörde zu unterbinden, dass eine Gemeinde, bei der eine Einnahme hinter dem Anschlag im Haushaltsplan zurückbleibt oder eine Ausgabe über den Anschlag hinausgeht und bei der sich deshalb, weil Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nicht zu erwarten sind, die Gefahr eines Rechnungsfehlbetrages abzeichnet, zur Deckung des Unterschiedsbetrages einfach einen Kassenkredit aufnimmt; das wäre Bestreiten einer Ausgabe mit Hilfe eines – unter Verletzung des Art. 71 BayGO aufgenommenen Kredites<sup>772</sup>“. Übertragen auf den Fall des Art. 69 BayGO ist ein Sollfehlbetrag bereits bei der Aufstellung des Haushalts aufgrund des im Haushaltsplan ersichtlichen Defizits erkennbar. Die Aufnahme eines Kassenkredits zur Deckung von Haushaltsdefiziten ist und bleibt rechtswidrig. Mit der Erweiterung der Kassenkreditaufnahme „auch darüber hinaus“ bricht die Novelle der Gemeindeordnung mit dem Grundsatz der Kreditaufnahme ohne Grenze. Anstatt auf die Einhaltung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen als Aufsichtsbehörde zu drängen, kann aufgrund dieser Erweiterung wohl zu Recht die Meinung vertreten werden, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung als Aufsichtsbehörde über die Kommunen stiehlt, provokant formuliert „einem Arzt gleicht, der einem Drogensüchtigen mehr Drogen zugesteht, um den Patienten möglichst lange nicht mehr wieder zu sehen“<sup>773</sup>.

---

Anmerkungen, C 1 S. 75.

<sup>770</sup> Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 19.

<sup>771</sup> DStGB Datenreport Kommunalfinanzen 2005, S. 36.

<sup>772</sup> *Widtmann/Grasser*, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 73 GO Rdnr. 2.

<sup>773</sup> *Zeller, F.*, Kassenkredite in Hülle und Fülle – Die Novelle der Bayerischen Gemeindeordnung zeigt einen Staat ohne Verantwortung, VM 2005, S. 204 (205).

### c) Erweiterung der Kreditaufnahme

Der dritte wesentliche Punkt der Reform – die Möglichkeit der Erweiterung der Kreditaufnahmen begegnet hingegen keinen rechtlichen Bedenken, sondern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Durch die Anhebung der Bemessungsgrenze von bisher den beiden letzten Vorjahren auf nunmehr die letzten 4 Vorjahre, können im Wesentlichen einmalige Sonderentwicklungen abgefangen werden, da über den Zeitraum von 4 Jahren sich ein repräsentativerer Durchschnitt des Kreditvolumens und des Kreditbedarfs ergibt.

Eine Einzelfallregelung zur Erweiterung des Kreditrahmens ist grundsätzlich zu begrüßen. Die in der Begründung angeführten denkbaren 3 Einzelfälle sind aber nicht alle passend: Die Erlaubnis der Kreditaufnahme für Investitionen in kostenrechnende Einrichtungen, bei denen sicher ist, dass sich über die Gebührenzahler diese Investitionen sowohl in Zins und Tilgung tragen, bedeutet langfristig gesehen keine weitergehende Verschuldung für die Gemeinde, sondern stellt lediglich eine Zwischenfinanzierung dar. Der zweite Fall der Refinanzierung der Investition durch Erträge aus der Investition am Beispiel des Baulanderwerbs, dessen Erschließung und dem anschließenden Verkauf ist theoretisch kostendeckend, birgt aber das erhebliche Risiko, dass die Gemeinde im Fall der Nichtverkäuflichkeit der Baugrundstücke ein erhebliches Defizit aus dieser Investition zurückbehält. Der dritte genannte Fall, eine Kreditaufnahme für Instandsetzungsmaßnahmen zur Vermeidung weitreichender Substanzverluste, ist als „geringeres Übel“ im Hinblick auf eine sonst später womöglich anfallende Generalsanierung bzw. einen Abriss und Neubau sowohl wirtschaftlich sinnvoll als auch haushaltsrechtlich vertretbar.

Mit dieser Regelung konnte in der Stadt Hof im Jahre 2007 während der erneuten Geltung des Art. 69 BayGO, dieses Mal in seiner reformierten Variante, bereits eine Kreditaufnahme in Höhe von ca. 1 Mio. € genehmigt und so eine Kassenkreditanspruchnahme verhindert werden<sup>774</sup>. Auch bei der Haushaltsgenehmigung des Jahres 2007, die erst am 18.12.2007 erteilt werden konnte, war maßgeblicher Gesichtspunkt

---

<sup>774</sup> Schreiben der Regierung von Oberfranken an die Stadt Hof vom 15.03.2007 zit. nach Schreiben der Regierung von Oberfranken an die Stadt Hof zur Genehmigung der Haushaltssatzung vom 23.11.2007 vom 18.12.2007 Nr. 12-1512.01n-1/07.

der Kreditgenehmigung wie auch schon unter der Geltung des Art. 69 BayGO während des Haushaltsjahres 2007, dass der Stadt Hof damit die Möglichkeit eröffnet werden konnte, zinsgünstigere, langfristige Kredite im Vergleich zu Kassenkrediten aufzunehmen<sup>775</sup>.

Neben der eingangs bereits kritisierten nicht vertretbaren Annahme, dass die „mehrjährige vorläufige Haushaltsführung“ ebenfalls tatbestandlich von Art. 69 BayGO erfasst wäre, ist weiterhin zu bemängeln, dass beide Fallkonstellationen – vorläufige Haushaltsführung und haushaltslose Zeit - bei der Kreditgenehmigung den gleichen Voraussetzungen unterworfen werden. Dies ist zwar der Annahme nach konsequent und folgerichtig, vermischt aber wesentlich Ungleiches, wird dadurch unübersichtlich und unklar: Art. 69 Abs. 4 Satz 1 BayGO regelt zunächst, dass alle Arten von Krediten der Genehmigung bedürfen. Satz 2 fordert des Weiteren, dass die Gemeinde in ihrem Antrag auf Kreditgenehmigung darlegen muss, wie und bis wann sie den Erlass einer Haushaltssatzung sicherstellen kann. Satz 2 bezieht sich damit sowohl auf die Einzelfallgenehmigung der Erhöhung der Kassenkredite über den zunächst genehmigten Höchstbetrag hinaus (Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2), als auch auf alle Kreditgenehmigungen nach Abs. 2. Durch den Verweis auf den gesamten Absatz 2 betrifft die Genehmigung nach Abs. 4 Satz 1 alle Kreditgenehmigungen, sowohl während der vorläufigen Haushaltsführung als auch in der haushaltslosen Zeit. Nachdem hier nicht weiter differenziert wird, betreffen die normierten Voraussetzungen „*wie und bis wann sie den Erlass einer Haushaltssatzung sicherstellen kann.*“ und „*Die Genehmigung darf den Zielen der Wiederherstellung eine geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit nicht widersprechen;...*“ auch den Kredit für die vorläufige Haushaltsführung. Bei dieser besteht aber das Problem nicht in der mangelnden dauernden Leistungsfähigkeit, sondern im verspäteten Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung. Insofern müsste die gesetzliche Formulierung präzisiert werden, indem die Erfordernisse nach Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 nur für die erhöhte Kassenkreditaufnahme nach Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 2 und die erhöhte Kreditaufnahme nach Abs. 2 Satz 2 gelten würden.

---

<sup>775</sup> Schreiben der Regierung von Oberfranken an die Stadt Hof zur Genehmigung der Haushaltssatzung vom 23.11.2007 vom 18.12.2007 Nr. 12-1512.01n-1/07.

Zu kritisieren ist ferner, dass die Kreditaufnahme sowohl für Investitionen als auch für Investitionsfördermaßnahmen möglich bleibt. Die Kreditaufnahme für Investitionen ist haushaltsrechtlich deshalb erlaubt, da mit der Investition ein materieller Gegenwert geschaffen wird, der auf Dauer gesehen, das Gemeindevermögen nicht verringert, sondern erhält<sup>776</sup>. Investitionsfördermaßnahmen hingegen erfüllen dieses Kriterium nicht. Bei diesen werden die Investitionen Dritter durch gemeindliche Gelder bezuschusst, der materielle Gegenwert entsteht bei dem Dritten, der die Investition tätigt<sup>777</sup>. Für die Gemeinde bedeutet dies eine einmalige Weggabe von Gemeindevermögen ohne Schaffung eines materiellen Gegenwertes für sie. Insbesondere vor dem Hintergrund einer anhaltenden Haushaltssanierungsphase, dürfte eine Kreditaufnahme zur Finanzierung einer Investitionsfördermaßnahme kritisch zu bewerten sein.

## 5. Zusammenfassung

Als Fazit zum Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26.07.2004 in Bezug auf die Änderungen des Art. 69 BayGO ist zusammenfassend festzustellen, dass bei allen Reformüberlegungen, Änderungen und Ergänzungen in Art. 69 BayGO selbst von der rechtlich unzutreffenden Annahme, der Fall der „mehrjährigen vorläufigen Haushaltsführung“ wäre tatbestandlich von Art. 69 BayGO erfasst, ausgegangen wird. Die Möglichkeit der Erweiterung der Kassenkreditaufnahme ist vor dem Hintergrund der im dritten Teil aufgezeigten Problematik als sehr kritisch anzusehen. Aus den Erfahrungen vieler Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland ist erkennbar, dass der Weg über die Kassenkredite zwangsläufig bei mehrjähriger andauernder haushaltsloser Zeit in die Verschuldungsspirale führt. Diese Schulden sind immer nur über neue Schulden finanzierbar. Ein Teufelskreis beginnt, aus dem es im worst case kein Zurück mehr gibt.

Die Erweiterung der Kreditaufnahme für Investitionen im Einzelfall, insbesondere für Investitionen in kostenrechnende Einrichtungen sowie Substanzerhaltungsmaßnahmen sind vor allem vor einer längerfristig gesehenen haushaltsrechtlichen Perspektive rechtlich vertretbar. Im ersten Fall entsteht über den Gesamtfinanzierungszeitraum für

---

<sup>776</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 63.

<sup>777</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 62.

den Haushalt kein Defizit, da sich die gesamte Investition über Zins und Tilgung über einen gewissen Zeitraum hinweg trägt.

Ebenfalls über einen längeren Zeitraum gedacht, sind Substanzerhaltungsmaßnahmen bei Zeiten als Minus wirtschaftlich sinnvoll, bevor nach dem Zerfall eine Generalsanierung oder eine Investition für einen Neubau stünde. Vergegenwärtigt man sich abschließend nochmals die Probleme, die in Hof und Würzburg bei der Handhabung des Art. 69 BayGO in seiner damals geltenden Fassung entstanden sind, ist bezüglich der Kassenkredite festzustellen, dass das legitimiert wurde, was vorher geduldet werden musste, nämlich die Überziehung des genehmigten Höchstbetrages. Bei den regulären Krediten ist nun das zumindest im Einzelfall denkbar, was von den Städten angemahnt wurde: Kreditaufnahme für Investitionen in Substanzerhaltung und kostenrechnende Einrichtungen. Die Reform der Gemeindeordnung hat im Ergebnis nur die notwendigsten Modifizierungen am Art. 69 BayGO vorgenommen, damit er zum Teil im Fall der haushaltslosen Zeit handhabbar wird. Die grundsätzlichen rechtlichen Probleme, die Art. 69 BayGO in seiner Anwendung auf die haushaltslose Zeit aufwirft, sind damit nicht gelöst. Im Gegenteil: durch die erweiterte Kassenkreditaufnahme wird eine bedenkliche Entwicklung beschritten, für deren Ergebnisse die exorbitant hohen Kassenkreditstände anderer Bundesländer bereits heute eine Mahnung sein sollte<sup>778</sup>.

## **II. Änderung des Art. 69 BayGO durch die Reform der Bayerischen Gemeindeordnung 2007**

### **1. Anpassung des Art. 69 BayGO an die Vorschriften der Doppik**

Die zweite Reform erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts zum 01.01.2007<sup>779</sup>. Kern der Reform war nicht die Veränderung des kommunalen Haushaltsrechts an sich, sondern die Veränderung des diesem zugrundeliegenden Rechnungswesens<sup>780</sup>. Nachdem sich der Freistaat Bayern dafür entschieden

---

<sup>778</sup> Siehe etwa die bundesweite Kassenkreditentwicklung: *Karrenberg, H./Münstermann, E.*, Gemeindefinanzbericht 2007, der städtetag 2007, S. 7; für Nordrhein-Westfalen siehe: Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Perspektiven Kommunalfinanzen, Stand der Kassenkredite Ende 2006: 12, 538 Mrd. €, S. 11.

<sup>779</sup> Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 8.12.2006, BayGVBl. 2006, S. 975.

<sup>780</sup> *Lindt, P.*, Bayern: Gesetzliche Grundlagen für neues kommunales Haushaltsrecht in Kraft getreten,

hat, die Umstellung auf das doppische Rechnungswesen nicht gesetzlich vorzuschreiben, sondern den Kommunen ein Wahlrecht zwischen herkömmlicher Kameralistik und neuer Doppik nach Art. 61 Abs. 4 BayGO eingeräumt hat, muss zwangsläufig die Gemeindeordnung auch auf beide Rechnungswesen Bezug nehmen, nicht länger nur auf kamerale Termini tecnici<sup>781</sup>. Art. 69 BayGO wurde vor diesem Hintergrund ebenfalls verändert, allerdings nur in Abs. 1 Nr. 1, dessen neue Fassung lautet: ... „so darf die Gemeinde,

1. finanzielle Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushaltes beziehungsweise des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen“.

## 2. Keine inhaltliche Veränderung des Art. 69 BayGO

Für Art. 69 BayGO trifft zu, was für weite Teile des Haushaltsrechts in diesem Zusammenhang gilt: sie sind in ihren inhaltlichen Kernaussagen und Regelungen unabhängig vom zugrundeliegenden, gewählten Rechnungswesen und bedürfen daher nur einer punktuellen Anpassung<sup>782</sup>. Die Änderung, die Art. 69 BayGO durch dieses Reformgesetz erfahren hat, sind demnach keine inhaltlichen Veränderungen, sondern lediglich die redaktionelle Anpassung an das nunmehr ebenfalls neben dem herkömmlichen kamerale mögliche doppische Rechnungswesen. So umfaßt der Begriff der „finanziellen Leistungen“ sowohl Ausgaben im Sinn des kamerale Systems als auch Auszahlungen im Sinn der Doppik<sup>783</sup>. Der Regelungsgehalt des Art. 69 BayGO ist identisch geblieben, so dass ein vertieftes Eingehen auf diese Reform hier unterbleiben kann, da daraus in Bezug auf die Fragestellung der Handhabung einer haushaltslosen Zeit keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden können.

---

KommunalPraxis spezial 1/2007, S. 39 (40).

<sup>781</sup> Lindt, P., Grundlagen (Fn. 780), S. 39 (40).

<sup>782</sup> Puhr, K./Hahn, E., Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts, KommHV und Bewertungsrichtlinie, Der Bayerische Bürgermeister 2007, S. 100.

<sup>783</sup> Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 69 GO Erl. 1 a, S. 2.

## B. Nordrhein-Westfalen

### I. Situation der kommunalen Haushalte

Wendet man den Blick nach Nordrhein-Westfalen, stellt sich dort die Problematik andauernder, haushaltsloser Zeit sehr viel deutlicher als im Freistaat Bayern: Während im Freistaat Bayern die Zahl der Kommunen, die in einer haushaltslosen Zeit länger verweilen müssen, noch vergleichsweise gering ist, zeigt sich in Nordrhein-Westfalen bereits ein anderes Bild: Im Oktober 2005 betrug die Zahl der nichtausgeglichenen Haushalte im Freistaat Bayern gerade 20 kreisangehörige Gemeinden und damit weniger als 1 % aller<sup>784</sup>. In Nordrhein-Westfalen hingegen befanden sich im Juni 2005 179 Kommunen von insgesamt 427 in der haushaltslosen Zeit<sup>785</sup>, was einem Anteil von 41,92 % entspricht. Ende 2005 waren es bereits 193 Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen<sup>786</sup>. Nach dem Stand vom Mai 2007 befanden sich im Haushaltsjahr 2006 insgesamt 190 Kommunen in der Haushaltssicherung, darunter 113 in der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach § 82 GO NRW n.F.<sup>787</sup>.

Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass trotz allgemein steigender Steuereinnahmen in 2006 und 2007 sich die Situation der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen nicht wesentlich verändert hat, sondern auf einem hohen Niveau relativ konstant bleibt. Auch die Entwicklung der Kassenkredite im 4-Jahres Vergleich ist bemerkenswert: von 6,81 Mrd. € im Jahre 2003, stiegen diese über 8,55 Mrd. € im Jahre 2004, auf 10,54 Mrd. € im Jahre 2005 und schließlich auf 12,54 Mrd. € im Jahre 2006<sup>788</sup>. Zur Veranschaulichung der Haushaltssituation in Nordrhein-Westfalen soll die nachfolgende Übersichtskarte<sup>789</sup> mit dem Stand der Haushaltsslage vom 14.03.2007, die das Ergebnis der vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen durchgeführten Haushaltsumfrage für das Haushaltsjahr 2007 dienen:

---

<sup>784</sup> Antwort des Bayerischen Staatsministeriums des Innern auf die Schriftliche Abgeordnetenfrage im Bayerischen Landtag betreffend die Finanzsituation der Kommunen in Bayern vom 25.07.2006, Az: IB4-1517.5-57 vom 06.09.2006, S. 3.

<sup>785</sup> Innenministerium NRW, Kommunalfinanzbericht Juni 2005, S. 44.

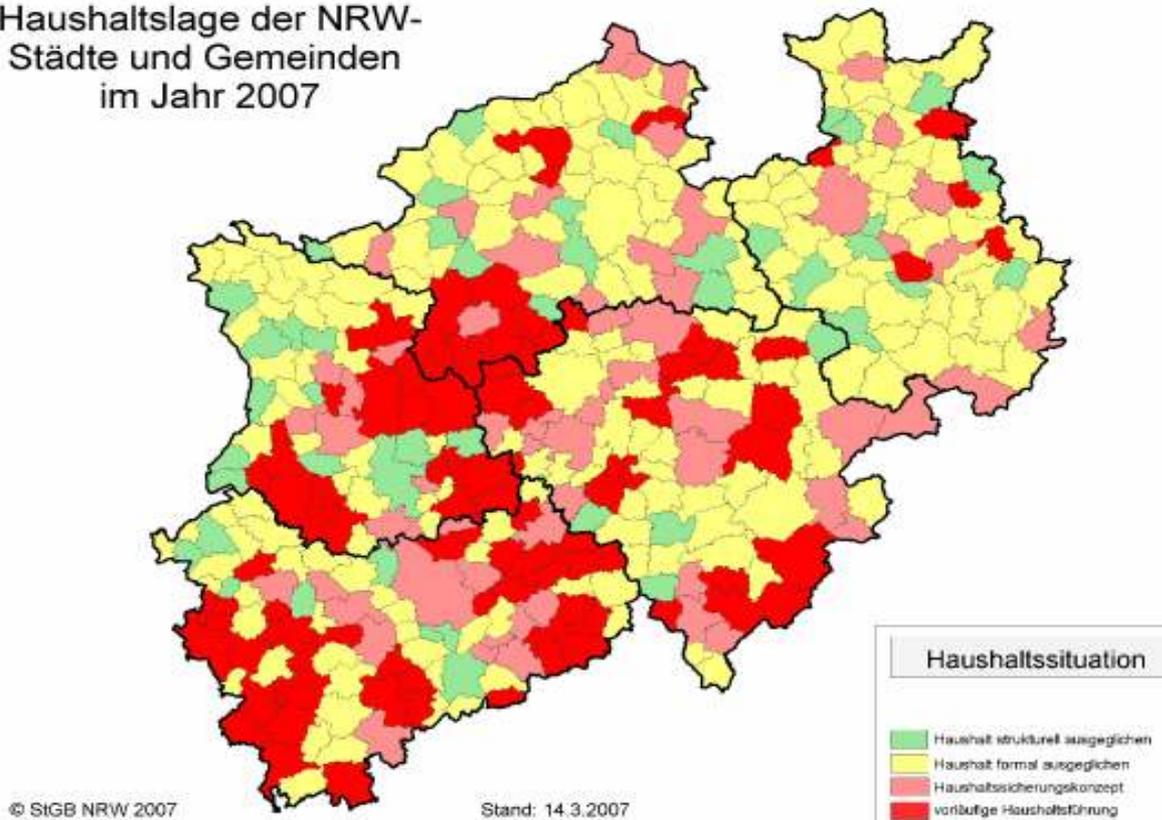
<sup>786</sup> Innenministerium NRW, Kommunalfinanzbericht Juni 2006, S. 53.

<sup>787</sup> Innenministerium NRW, Kommunalfinanzbericht Mai 2007, Anlage 3, S.12.

<sup>788</sup> Innenministerium NRW, Kommunalfinanzbericht Mai 2007, S. 52.

<sup>789</sup> Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Perspektiven Kommunalfinanz, S. 7.

### Haushaltssituation der NRW-Städte und Gemeinden im Jahr 2007



Aus dieser Übersichtskarte ist die Bedeutung und Aktualität der Problematik einer andauernden haushaltslosen Zeit für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen deutlich zu ersehen. Die Legende zeigt auf, dass es hier im Gegensatz zum Freistaat Bayern die Besonderheit des Haushaltssicherungskonzeptes gibt, auf dessen Konzeption, Bedeutung und Rechtsqualität im Nachfolgenden noch im Detail eingegangen wird. Wichtig ist bei der erfassten Haushaltssituation auch die Differenzierung zwischen strukturellem und formalem Haushaltsausgleich, anhand derer der Stand und die Entwicklung der kommunalen Haushalte zu ersehen ist.

Rechtsgrundlage für die vorläufige Haushaltsführung in Nordrhein-Westfalen ist § 82 GO NRW. Letztmals reformiert wurde das kommunale Haushaltsrecht inhaltlich zum 01.01.2005 durch Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Kommunen<sup>790</sup>. Zentraler Hintergrund der Reform war die Einführung der verbindlichen Anwendung des doppischen Rechnungswesens, spätestens ab dem Haushaltsjahr

<sup>790</sup> Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen vom 16.11.2004, NRW GVBl. 2004, S. 644.

2009<sup>791</sup>. Aber auch die Vorschrift über die vorläufige Haushaltsführung, § 81 GO NRW a.F. wurde überarbeitet und ergänzt und findet sich in ihrer neuen Fassung nunmehr in § 82 GO NRW n.F.

## **II. Grundzüge des kommunalen Haushaltsrechts in Bezug auf die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW**

Bevor jedoch im einzelnen auf die Regelungen des § 82 GO NRW eingegangen werden kann, muss zum Verständnis der von der bayerischen Gemeindeordnung erheblich abweichenden gesetzlichen Bestimmungen der Kontext der haushaltsrechtlichen Zentralregelungen, in die § 82 GO NRW eingebettet ist, kurz in seinen wesentlichen Eckpunkten erläutert werden.

### **1. Haushaltssatzung**

Grundlage der Haushaltswirtschaft ist die Haushaltssatzung nach § 78 GO NRW. Diese muss im Gegensatz zur bayerischen Gemeindeordnung rechtsaufsichtlich nicht genehmigt werden, sondern lediglich nach § 80 Abs. 5 GO NRW rechtsaufsichtlich angezeigt werden. § 78 GO NRW normiert die wesentlichen Grundsätze und Inhalte, die beim Erlass der Haushaltssatzung zu berücksichtigen sind wie folgt:

#### § 78 Haushaltssatzung

*(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.*

*(2) Die Haushaltssatzung enthält die Festsetzung*

*1. des Haushaltsplans*

*a) im Ergebnisplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und der Aufwendungen des Haushaltsjahres,*

*b) im Finanzplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres,*

*c) unter Angabe der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (Kreditermächtigung),*

*d) unter Angabe der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),*

---

<sup>791</sup> Neues Kommunales Finanzmanagement, Handreichung für Kommunen, Einleitung, S. 9.

2. der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der Verringerung der allgemeinen Rücklage,

3. des Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung,

4. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind,

5. des Jahres, in dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist.

Sie kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge und die Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen, den Stellenplan des Haushaltsjahres und das Haushaltssicherungskonzept beziehen.

(3) Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. Sie kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten.

(4) Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, soweit für einzelne Bereiche durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

Im Unterschied zur Normierung der Haushaltssatzung in der bayerischen Gemeindeordnung in Art. 63 BayGO enthält § 78 GO NRW zunächst rein doppelte Termini. Besonderheiten bestehen inhaltlich insbesondere bei den Regelungen in Abs. 2 Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 5.

In § 78 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW ist geregelt, dass die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und die Verringerung der allgemeinen Rücklage auszuweisen ist. Damit wird der einsetzende Vermögensverzehr deutlich gemacht und erkennbar, dass kein struktureller Haushaltsausgleich möglich ist<sup>792</sup>.

§ 78 Abs. 2 Nr. 3 GO NRW benennt die geläufigerweise als „Kassenkredite“ bezeichneten kurzfristigen Verbindlichkeiten nunmehr als „Kredite zur Liquiditätssicherung“.

§ 78 Abs. 2 Nr. 5 GO NRW enthält schließlich die Festlegung, dass das Jahr angegeben werden muss, in dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist. Diese letzte Regelung zeigt die wesentlichste Abweichung von der bayerischen Gemeindeordnung auf: in Nordrhein-Westfalen kann eine Haushaltssatzung rechtmäßig erlassen werden, auch wenn ein Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann.

## **2. Abgrenzung der Fallkonstellationen des genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes und der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW**

Nachdem es in Nordrhein-Westfalen mit § 82 GO NRW eine Parallelnorm zu Art. 69 BayGO gibt, die ebenfalls wie in Bayern auf die Fallkonstellation einer mehrjährigen,

---

<sup>792</sup> Neues Kommunales Finanzmanagement, Handreichung für Kommunen, 2. Teil: Gemeindeordnung NRW, § 78, S. 78.

vorläufigen Haushaltsführung Anwendung findet<sup>793</sup>, sowie den Fall eines unausgeglichene Haushaltes, der zum Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung führt, sind die beiden Fälle tatbestandlich sowie in ihrer unterschiedlichen Rechtsfolge voneinander abzugrenzen. Für diese Abgrenzung spielt das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes die maßgebliche Rolle. § 78 Abs. 2 Nr. 5 GO NRW muss deshalb auch im Zusammenspiel einerseits mit § 76 GO NRW gesehen werden, der das Erfordernis und den Inhalt des Haushaltssicherungskonzeptes normiert, und andererseits mit Art. 82 GO NRW.

### a) Haushaltssicherungskonzept

Das Land Nordrhein-Westfalen war das erste Bundesland, das das Haushaltssicherungskonzept als Instrument der Haushaltssicherung mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 als Voraussetzung für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an notleidende Gemeinden einführte<sup>794</sup>. Die Bedarfszuweisungen wurden in der Folge abgeschafft<sup>795</sup>. Das Haushaltssicherungskonzept wurde jedoch in die Gemeindeordnung als finanzwirtschaftliches Planungsinstrument integriert<sup>796</sup>. Eingeführt wurde es inzwischen in sechs weiteren Bundesländern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen<sup>797</sup>. Unterschiedlich ist jedoch der Rechtscharakter, der dem Haushaltssicherungskonzept zugemessen wird: in Nordrhein-Westfalen beispielsweise ist es Teil des Haushaltsplans<sup>798</sup>, der wiederum als Teil der Haushaltssatzung Rechtssatzqualität erhält<sup>799</sup>. Als Teil des Haushaltsplans ist es für die Haushaltsführung der Gemeinde durch Beschluss des Gemeinderats nach § 41 Abs. 1 Buchstabe h GO NRW verbindlich<sup>800</sup>. Hintergrund hierfür ist, dass durch die Zuständigkeit des Rates eine höhere Selbstbindung der

---

<sup>793</sup> Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass mit Hinweisen für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (Nothaushaltsrecht nach § 81 GO), vom 04.06.2003; Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 2. Teil: Gemeindeordnung NRW, § 82 GO NRW, Erläuterungen 3 und 4 zu § 82 GO NRW, S. 95 (96).

<sup>794</sup> Faber, A., Haushaltsausgleich (Fn. 14), § 34 Rdnr. 38.

<sup>795</sup> Schwarting, G., Kommunaler Haushalt (Fn. 57), Rdnr. 499.

<sup>796</sup> Faber, A., Haushaltsausgleich (Fn. 14), § 34 Rdnr. 38.

<sup>797</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (936).

<sup>798</sup> § 1 Nr. 4 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO NRW).

<sup>799</sup> § 78 Abs. 2 GO NRW.

<sup>800</sup> Faber, A., Haushaltsausgleich (Fn. 14), § 34 Rdnr. 46.

Gemeinde an ihr Haushaltssicherungskonzept und die darin vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden soll<sup>801</sup>. Das Haushaltssicherungskonzept dient dazu, die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu sichern<sup>802</sup>.

Normiert sind die Voraussetzungen für seine Erstellung in § 76 GO NRW:

## § 76 Haushaltssicherungskonzept

*(1) Die Gemeinde hat zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn bei der Aufstellung des Haushalts*

- 1. durch Veränderungen der Haushaltswirtschaft innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder*
- 2. in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern oder*
- 3. innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.*

*Dies gilt entsprechend bei der Bestätigung über den Jahresabschluss gem. § 95 Abs. 3.*

*(2) Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 wieder erreicht wird. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.*

### **(1) Zielsetzung**

Die Zielsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes oder Haushaltskonsolidierungskonzeptes<sup>803</sup> ist es, innerhalb eines Zeitraumes von 4 Jahren nachvollziehbar darzulegen, mit welchen konkreten Einzelmaßnahmen es gelingen wird, entstandene Fehlbedarfe abzubauen, neue zu vermeiden und den Zeitpunkt zu definieren, wann der Haushaltsausgleich wieder hergestellt werden kann<sup>804</sup>. Solange der Haushaltsaus-

---

<sup>801</sup> Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 3. Teil: Gemeindehaushaltsverordnung, Erl. zu § 5 Satz 2 GemHVO NRW.

<sup>802</sup> Held, F.W., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 76 GO NRW Erl. 2.1.

<sup>803</sup> § 84 Abs. 3 NGO.

<sup>804</sup> Faber, A., Haushaltsausgleich (Fn.14), § 34 Rdnr. 39.

gleich nicht hergestellt werden kann, ist das Haushaltssicherungskonzepts regelmäßig fortzuschreiben<sup>805</sup>.

## **(2) Inhalt**

Für den Inhalt ist keine besondere Form vorgeschrieben. Der Zeithorizont entspricht in der Regel dem der Finanzplanung, kann aber auch darüber hinausreichen. Mit der Finanzplanung ist das Haushaltssicherungskonzept besonders verknüpft, da jeweils die gleichen Werte veranschlagt werden müssen<sup>806</sup>.

## **(3) Genehmigungspflicht und Genehmigungsvoraussetzungen**

Das Haushaltssicherungskonzept bedarf der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 GO NRW. Genehmigt werden kann es nur, wenn nachvollziehbar dargestellt werden kann, dass mithilfe der konkret dargelegten Einzelmaßnahmen innerhalb eines Zeitraumes von 4 Jahren der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann<sup>807</sup>.

## **b) Ergebnis**

Die in § 76 Abs. 1 Nr. 1 – 3 GO NRW genannten Voraussetzungen dafür, wann ein Haushaltssicherungskonzept erstellt werden muss, gelten erkennbar nicht für die vorläufige Haushaltsführung, sondern setzen bereits im Rahmen des ausgeglichenen, regulären Haushalts ein, um dem in diesen Fallkonstellationen beginnenden Substanzverzehr steuernd entgegen wirken zu können.

Für die mehrjährige, vorläufige Haushaltsführung verweist § 82 GO NRW in Abs. 3 und Abs. 4 auf § 76 GO NRW und fordert zwingend die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Kann dies nach Erstellung nicht genehmigt werden, verbleibt es bei der Anwendung des § 82 GO NRW. Liegt hingegen ein genehmigungsfähiges und

---

<sup>805</sup> *Faber, A.*, Haushaltsausgleich (Fn.14), § 34 Rdnr. 39.

<sup>806</sup> *Schwarting, G.*, Der Kommunale Haushalt, Rdnr. 500.

<sup>807</sup> § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW; Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 2. Teil: Gemeindeordnung NRW, Erl. zu § 76 Abs. 2 GO NRW, S. 72.

in der Folge rechtsaufsichtlich genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vor, kann eine Haushaltssatzung nach § 78 Abs. 2 Nr. 5 GO NRW rechtmäßig erlassen werden. Für diese Gemeinde gelten trotz unausgeglichenen Haushaltes nicht mehr die restriktive Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW, sondern das reguläre Haushaltsrecht mit den Maßgaben des Haushaltssicherungskonzepts. Mit diesen Festlegungen unterscheiden sich das nordrhein-westfälische und das insofern gleichlautende brandenburgische kommunale Haushaltsrecht systematisch erheblich von dem anderer Bundesländer. Nachdem dieser für das Verständnis wichtige Grundsatz einleitend dargestellt wurde, soll nun die Regelung des § 82 GO NRW als Parallelnorm zu Art. 69 BayGO insbesondere auf die Unterschiede eingehend untersucht werden.

## II. Regelungsgehalt des § 82 GO NRW

### 1. § 82 Vorläufige Haushaltsführung

*(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde ausschließlich*

*1. Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsleistungen, für die im Haushaltsplan des Vorjahres*

*Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen,*

*2. Realsteuern nach den Sätzen des Vorjahres erheben,*

*3. Kredite umschulden.*

*(2) Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzplans nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen. Die Gemeinde hat dem Antrag auf Genehmigung eine nach Dringlichkeit geordnete Aufstellung der vorgesehenen unaufschiebbaren Investitionen beizufügen. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht in Einklang stehen.*

§ 82 GO NRW ist in Absatz 1 in Aufbau, Wortlaut und Inhalt zunächst mit Art. 69 Absatz 1 BayGO identisch. Auffallend im direkten Vergleich der Normen zueinander ist, dass eine Regelung über Kassenkredite wie in Art. 69 Abs. 1 Nr. 4 Abs. 1 BayGO zunächst fehlt. Sie findet sich jedoch an anderer Stelle, in § 89 Absatz 2 GO NRW:

## § 89 Liquidität

(1) ...

*(2) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung*

Bezüglich des zweiten Absatzes lassen sich weitere Abweichungen zu Art. 69 BayGO erkennen: Der Bemessungsbetrag für den Gesamtbetrag der festgesetzten Kredite bezieht sich nicht wie im Rahmen des Art. 69 BayGO auf vier Jahre, sondern lediglich auf das Vorjahr. Des Weiteren sieht § 82 GO NRW in Satz 2 als Leistung der Gemeinde vor, dass diese eine Prioritätenliste hinsichtlich der unaufschiebbaren Investitionen dem Antrag auf Kreditgenehmigung beizufügen hat<sup>808</sup>. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Art. 69 BayGO neben den Krediten für Investitionen auch solche für Investitionsfördermaßnahmen zulässt, während § 82 GO NRW dieses auf Investitionen beschränkt.

## **2. Ergänzende Regelung der vorläufigen Haushaltsführung ab dem 01.04. eines Haushaltsjahres**

§ 82 GO NRW regelt abweichend von Art. 69 BayGO in Abs. 4, dass ergänzend zu den genannten Bestimmungen des Abs. 1 ab dem 01.04. eines Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt oder bis zur Erteilung der Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept die Regelungen des Abs. 3 gelten. Diese lauten:

*(4) Die Bestimmungen des Absatzes 3 gelten ab dem 1. April des Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt oder bis zur Erteilung der Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept auch dann, wenn bis zu dem Termin kein ausgeglichener Haushalt beschlossen worden ist.*

*(3) Ist im Fall des § 76 Abs. 1 die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, gelten ergänzend zu den Regelungen der Absätze 1 und 2 die nachfolgenden Bestimmungen vom Beginn des Haushaltsjahres - bei späterer Beschlussfassung*

---

<sup>808</sup> Zur Problematik der Dringlichkeit siehe: OVG NRW Beschluss vom 04.04.2007, Az. 15 B/266/07.

über die Haushaltssatzung vom Zeitpunkt der Beschlussfassung - bis zur Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes:

1. Die Gemeinde hat weitergehende haushaltswirtschaftliche Beschränkungen für die Besetzung von Stellen, andere personalwirtschaftliche Maßnahmen und das höchstzulässige Aufwandsvolumen des Ergebnishaushalts sowie die Regelungen zur Nachweisführung gegenüber der Aufsichtsbehörde zu beachten, die durch Rechtsverordnung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgelegt werden.
2. Der in Absatz 2 festgelegte Kreditrahmen kann mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde überschritten werden, wenn das Verbot der Kreditaufnahme anderenfalls zu einem nicht auflösbaren Konflikt zwischen verschiedenen gleichrangigen Rechtspflichten der Gemeinde führen würde. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

Die Absätze 3 und 4 regeln damit sowohl die Fallkonstellation der vorläufigen Haushaltsführung („...gelten ab dem 1. April des Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt...“) als auch die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit („... oder bis zur Erteilung der Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept...“). Abs. 3 Nr. 1 bringt Verschärfungen insbesondere hinsichtlich der personalwirtschaftlichen Maßnahmen und der Nachweisführung gegenüber der Aufsichtsbehörde mit sich, während Abs. 3 Nr. 2 auch die Möglichkeit einer erweiterten Kreditaufnahme allerdings nur für den Fall, dass es ansonsten zu einem „nicht auflösbaren Konflikt zwischen verschiedenen Rechtspflichten der Gemeinde“ kommen würde, vorsieht.

### **3. Vergleich zur Regelung des § 81 GO NRW a.F.**

Im Gegensatz zur Vorgängerregelung des § 81 GO NRW a.F. bringt § 82 GO NRW n.F. Verschärfungen der Bedingungen mit sich, die den Handlungsspielraum eher kleiner denn größer machen dürften<sup>809</sup>. Nunmehr darf die Gemeinde nicht mehr nur Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist, sondern bereits vorgelagert solche Aufwendungen gar nicht mehr entstehen lassen. Durch die in § 82 Abs. 4 Nr. 1 GO NRW eingefügte Regelung der Möglichkeit, dass die Rechtsverordnungen des Innenministeriums bezogen auf personalwirtschaftliche Maßnahmen sowie des höchstzulässigen Aufwandsvolumens des Ergebnishaushaltes und der Nachweispflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde nunmehr verbindlich in ihrer Anwendung

---

<sup>809</sup> Prümm, A., Ändert sich das Nothaushaltsrecht mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)? der gemeindehaushalt 2006, S. 159 (160).

durch die gesetzliche Ermächtigung in § 82 GO NRW gilt, werden die Restriktionen verstärkt und die Rechtsaufsicht gewinnt mehr an Einflussnahme<sup>810</sup>.

#### **4. Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW**

§ 82 Abs. 3 und Abs. 4 GO NRW nehmen Bezug auf die zwingend notwendige Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW im Fall der haushaltslosen Zeit. Gelingt es, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, gilt ab diesem Zeitpunkt § 82 GO NRW nicht mehr<sup>811</sup>. Im Anwendungsbereich von § 82 GO NRW verbleiben damit im Ergebnis nur die Kommunen, die über kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept verfügen und bei denen eine länger andauernde „vorläufige Haushaltsführung“ vorliegt<sup>812</sup>.

#### **5. Ergänzungen des § 82 GO NRW durch Runderlasse des Nordrhein-Westfälischen Innenministeriums**

##### **a) Runderlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 04.06.2003**

Aufgrund der Vielzahl der aufgetretenen Fälle anhaltender „vorläufiger Haushaltsführung“ bei den nordrhein-westfälischen Kommunen, ergab sich die Notwendigkeit, allgemeingültige Hinweise für die Kommunalaufsichtsbehörden im Umgang mit dieser Problematik zu erteilen, um eine möglichst einheitliche Handhabung durch die Kommunalaufsichtsbehörden zu erreichen<sup>813</sup>.

Diese Hinweise ergingen zunächst innerhalb der staatlichen Behördenhierarchie von der oberen Rechtsaufsichtsbehörde (Innenministerium) an die zuständigen, unteren Kommunalaufsichtsbehörden und besaßen unter der Geltung des § 81 GO NRW a.F:

---

<sup>810</sup> Prümm, A., Nothaushaltsrecht (Fn. 809), der Gemeindehaushalt 2006, S. 159 (160).

<sup>811</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, „Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (Nothaushaltsrecht nach § 81 GO)“ S. 1 (3).

<sup>812</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (2) „Gleichwohl sind die Grundsätze auch für längere Zeiträume eines nicht rechtsgültigen Haushalts verbindlich.“

<sup>813</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, Präambel, S. 1.

deshalb zunächst<sup>814</sup> nur Binnenwirkung und keine rechtlich bindende Außenwirkung gegenüber den Gemeinden<sup>815</sup>. Den Hinweisen lag die Erfahrung zugrunde, dass „die Kommunalaufsicht Städten und Gemeinden, die sich über einen längeren Zeitraum - unter Umständen mehrere Jahre – in der vorläufigen Haushaltswirtschaft bewegen, mit der strikten Durchsetzung des rechtlichen Rahmens, den die GO bietet, nicht in jedem Fall gerecht werden kann“<sup>816</sup>. Die bestehende Erlasslage ist deshalb auch offensichtlich bemüht, den harten Zügel der Gemeindeordnung zumindest ein wenig zu lockern<sup>817</sup>.

Im Runderlass vom 04.06.2003, der die Basis des kommunalaufsichtlichen Handelns während der Geltung des § 82 GO NRW darstellt<sup>818</sup>, wird deutlich gemacht, dass oberstes Ziel in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ist, zu einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept zu gelangen<sup>819</sup>. Zielrichtung der Hinweise ist es, Leitlinien für die praktische Handhabung der für die Konsolidierung wichtigen Einzelthemen aufzustellen. Wesentlich erscheinen die Hinweise zum Thema „Kreditaufnahme“, „Personalwirtschaftliche Maßnahmen“ und „Freiwillige Ausgaben“. Im Einzelnen:

### **(1) Kreditaufnahme**

Im Rahmen der Möglichkeit einer Kreditaufnahme wird zunächst in zwei Bereiche unterschieden: Bereich I – rentierliche Investitionen und Bereich II- teilweise oder völlig unrentierliche Investitionen<sup>820</sup>. Für den Bereich der unrentierlichen Investitionen gibt es die grundsätzliche eine Kreditdeckelung bei „Null“<sup>821</sup>. Bei den rentierlichen Investitionen ist eine Prioritätenliste zu erstellen und nach drei Kategorien zu systematisieren: In die Kategorie 1 fallen Investitions- oder Investitionsfördermaßnahmen, die im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Pflichten notwendig sind (gesetzliche Ver-

---

<sup>814</sup> Zur Änderung der Rechtslage durch die Neufassung des § 82 Abs.4 Nr. 2 NRW GO n.F. siehe S. 171f.

<sup>815</sup> *Meier, N.*, Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept- zur Rechtsnatur des Erlasses des Innenministeriums NRW vom 4.6.2003, der gemeindehaushalt 2004, S. 107.

<sup>816</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.03.2003, Präambel, S. 1.

<sup>817</sup> *Grehling, A.*, Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, der gemeindehaushalt 2005, S. 25 (26).

<sup>818</sup> *Grehling, A.*, Nothaushaltsrecht der Kommune (Fn. 817), der gemeindehaushalt 2005, S. 25 (26).

<sup>819</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (3, 4).

<sup>820</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (5).

<sup>821</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (4).

pflichtungen, aus denen sich der Zwang zum Handeln ergibt, Bsp.: Verkehrssicherungsmaßnahmen, Schulbau). In die Kategorie 2 dringend notwendige Maßnahmen zur Sicherung der kommunalen Vermögenssubstanz, wenn der Verzicht eindeutig unwirtschaftlich wäre. Und schließlich in die Kategorie 3: Weitere Investitions- oder Investitionsfördermaßnahmen, für die Fördermittel der EU, des Bundes oder des Landes bewilligt werden<sup>822</sup>. Aufgrund dieser Regelungen dürfte es deshalb auch haushaltsrechtlich unzulässig sein, wenn eine Gemeinde eine Investition tätigt, die die wirtschaftliche Ertragslage nicht verbessern kann<sup>823</sup>.

## (2) Personalwirtschaftliche Maßnahmen

Zu dem Themenkomplex personalwirtschaftliche Maßnahmen wird zunächst darauf verwiesen, dass bei Geltung des § 81 GO NRW (entspricht § 82 GO n.F.) Beförderungen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ausgeschlossen sind<sup>824</sup>. Gleichzeitig wird aber auch erkannt, dass auf längere Dauer das absolute Beförderungsverbot, das bei Beachtung von § 81 GO NRW gilt, in der Praxis zu erheblichen Problemen führt. Denn gutes Personal, das weiß, dass es in absehbarer Zeit nicht mehr befördert werden kann, sucht sich einen qualifizierten Arbeitsplatz mit entsprechenden Aufstiegschancen. Für eine Gemeinde, die darauf angewiesen ist, dass die anstehenden Aufgaben effizient erledigt werden, ist der Weggang guten Personals ein herber Verlust und auch die Attraktivität für neue Mitarbeiter nicht unbedingt vorhanden. Diese Erkenntnis liegt auch den nachfolgenden Regelungen zugrunde<sup>825</sup>: Die Hinweise setzen zunächst eine „Sperrfrist“ für Beförderungen von mindestens zwei Jahren nach dem Beginn der vorläufigen Haushaltswirtschaft. Im Anschluss an diese kann für Beförderungen im Rahmen verfügbarer Stellen unter Anwendung der Stellenobergren-

---

<sup>822</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (6).

<sup>823</sup> Prüm, A., Kann eine Gemeinde, die unter vorläufiger Haushaltsführung steht, eine Investition tätigen, die die wirtschaftliche Ertragslage nicht verbessert? der gemeindehaushalt 2005, S. 232 (233).

<sup>824</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (6).

<sup>825</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, „Wenn die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes – im Interesse der Aufgabenerfüllung und der Beschäftigten – ausnahmsweise nicht zur kommunalaufsichtlichen Beanstandung führen soll, können sich solche Fälle nur in einem engen Rahmen bewegen.“, S. 1 (6).

zenverordnung ein sog. „geduldeter“ Beförderungskorridor von nicht höher als 2,5 % der besetzten Planstellen in Betracht kommen<sup>826</sup>.

### **(3) Freiwillige Ausgaben**

Für die freiwilligen Ausgaben wird zunächst darauf hingewiesen, dass neue freiwillige Leistungen in der vorläufigen Haushaltsführung nicht zulässig sind. Vorhandene freiwillige Leistungen sind zu überprüfen und gegebenenfalls zurückzuführen. Interessant ist jedoch vor allem der zu diesem Punkt ergangene ergänzende Hinweis:

„Häufig sind wirksame Konsolidierungsmaßnahmen eher bei Pflichtaufgaben, vertraglich gebundenen Leistungen oder zum Beispiel beim Personalaufwand durchzusetzen als bei Zuschüssen an Vereine oder an Einrichtungen zu finden, die für die kommunalen Aufgaben kostengünstig erledigen. Deshalb wäre es nicht angemessen, die Lösung von Konsolidierungsproblemen in HSK allein bei den sog. freiwilligen Leistungen zu suchen“<sup>827</sup>.

Diese Erkenntnis ist vor allem auch vor dem Hintergrund der Erarbeitung eines gesetzgeberischen Lösungsvorschlages im 3. Kapitel zu vermerken. Dort wird vertiefend darauf eingegangen werden<sup>828</sup>.

### **b) Runderlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.08.04**

Dieser Runderlass betrifft die Frage eines Zinsmanagements bei Kommunen, die sich in einer längeren, vorläufigen Haushaltsführung befinden.

Von wesentlicher Bedeutung im Rahmen dieser Untersuchung ist die Aussage, dass „Kassenkredite infolge der Fehlbetragsentwicklung in den kommunalen Verwaltungshaushalten, insbesondere in den drei vergangenen Haushaltsjahren, immer mehr zur indirekten Vor- oder Zwischenfinanzierung von Ausgaben<sup>829</sup>“ gedient haben. Trotz

---

<sup>826</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (7).

<sup>827</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (7).

<sup>828</sup> Siehe dazu 4. Teil 4. Kap. C. II. Bestimmung des Handlungsspielraums S. 215.

<sup>829</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 30.08.2004, S. 1 (2).

dieser Entwicklung wird aber an den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen und Differenzierungen zwischen Kassenkrediten einerseits und Investitionskrediten andererseits festgehalten.

### **c) Weitere Runderlasse des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen**

Das Innenministerium hat in weiteren Runderlassen aktuelle Themenstellungen wie die Entwicklung der Beförderungen<sup>830</sup>, Kredite<sup>831</sup> oder auch Realsteuerhebesätze<sup>832</sup> und deren zukünftige Behandlung im Rahmen einer anhaltenden, vorläufigen Haushaltsführung aufgegriffen und fortgeschrieben. Auf diese soll nicht vertiefend eingegangen werden, da anhand der in ihren wesentlichen Regelungen dargestellten Runderlasse vom 04.06.2003 und vom 30.08.2004 exemplarisch aufgezeigt werden konnte, worin die wesentlichen Problemfelder bei der Handhabung des § 82 GO NRW n.F. in einer andauernden haushaltslosen Zeit liegen.

## **III. Kritik**

### **1. Grundsätzliches**

Die Kritik am geltenden, reformierten nordrhein-westfälischen Haushaltsrecht ist zunächst an der grundlegenden Konzeption zu üben, zwischen ausgeglichenen, genehmigungsfähigen Haushalten und unausgeglichenen, nicht genehmigungsfähigen Haushalten eine dritte Zwischenebene der „genehmigten, unausgeglichenen Haushalte“ ohne Geltung des § 82 GO NRW eingeführt zu haben.

Durch diese dritte Ebene wird im Ergebnis für die Zeit der Geltung des Haushaltssicherungskonzeptes und ggfls. dessen Fortschreibungen der wesentlichste haushaltsrechtliche Grundsatz, der des Haushaltsausgleiches, aufgegeben. Das Haushaltssicherungskonzept nimmt in diesem Rahmen als Surrogat die Stelle des unausgeglichenen Haushaltsplanes ein und dient als verbindliche Grundlage gemeindlichen Wirtschaftens, nachdem es als Teil des Haushaltsplanes nach § 1 Abs. 2 Nr. 4

---

<sup>830</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 01.03.2006.

<sup>831</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 09.10.2006.

<sup>832</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 05.01.2006.

GemHVO und § 78 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW Rechtssatzqualität gemeindeintern entfaltet. Mit diesem gesetzgeberischen Kunstgriff wird es ermöglicht, die offenbar für länger andauernde Haushaltskonsolidierungsphasen als zu restriktiv empfundenen Einschränkungen, insbesondere des § 82 Abs. 3 und Abs. 4 GO NRW aufheben zu können, um mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept formal wieder dem regulären Haushaltsrecht folgen zu können. Denn die Gemeinde, die ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept hat, befindet sich nicht mehr in der vorläufigen, sondern in der regulären Haushaltsführung.

Ein Haushaltssicherungskonzept hat viele positive Eigenschaften: es zwingt die Gemeinde, konkret darüber nachzudenken, bei welchen einzelnen Einnahmen- und Ausgabepositionen des gemeindlichen Haushaltes Steigerungen wie Verringerungen möglich sind, sich für konkrete Maßnahmen zu entscheiden, dies verbindlich festzulegen und auch verbindlich umzusetzen<sup>833</sup>. Mit der Zuständigkeit des Gemeinderates als oberster Organ der Gemeinde ist dem Haushaltssicherungskonzept auch eine starke Bedeutung beigemessen. Des weiteren existiert für die haushaltslose Zeit eine Grundlage, auf derer gemeindliches Wirtschaften und Handeln möglich wird und bleibt. Es soll konkret den Weg vorzeichnen, auf dem die Gemeinde aus der Haushaltskrise aus eigener Kraft und Verantwortung mit eigener Konsolidierungsstrategie gehen kann. Das Ziel ist der ausgeglichene Haushalt am Ende des zumeist längeren Weges.

Es hat aber auch gravierende Nachteile: in einer haushaltslosen Zeit suggeriert es durch die Anwendung des regulären Haushaltsrechts einen Zustand, der zwar de iure aber nicht de facto so ist. Mit der Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes hat die Gemeinde eine konkrete Planung vorgelegt, mit der es nachvollziehbar möglich sein müsste, am Ende des Planungszeitraums einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Doch wie jede Planung birgt auch diese erhebliche Unwägbarkeiten: entwickeln sich Einnahmen, wie in den vergangenen Jahren leider oft, nicht in dem erhofften Maße oder kommt es zu unvorhergesehenen, maßgeblichen Ausgaben, ist der Planung die Grundlage wieder entzogen. Die Beispiele vieler Städte zeigen, dass Haushaltssi-

---

<sup>833</sup> *Oebbecke, J.*, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, DV (29) 1996, S. 323 (339).

cherungskonzepte über einen sehr langen und damit kaum noch real planbaren Zeitraum erstellt werden, teilweise bis zu 40 Jahren<sup>834</sup>.

Das Haushaltssicherungskonzept als Instrument der Neuen Steuerung einzusetzen und ihm auch eine Verbindlichkeit zu verleihen, damit man einen konkreten Handlungsrahmen hat, ist sicher sinnvoll. Die rechtliche Konsequenz aber daraus zu ziehen, einen unausgeglichenen Haushalt bei Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes rechtmäßig werden zu lassen, ist mit dem wesentlichsten Haushaltsgrundsatz, dem des Haushaltsausgleichs nicht vereinbar.

Auch die Nachhaltigkeit der Umsetzung und die Einhaltung von Haushaltssicherungskonzepten ist kritisch zu hinterfragen. So führt beispielsweise das Innenministerium des Landes Niedersachsen aus: ein kommunaler Haushalt, der einen Sollfehlbetrag ausweise, sei nicht per se als rechtswidrig anzusehen, sondern „besondere Umstände könnten es rechtfertigen, wenn den Festlegungen des Haushaltssicherungskonzeptes nicht nachgekommen werde“, so dass bei entsprechender Begründung trotz Sollfehlbetragsausweisung „in diesem Sinne keine rechtswidrigen Haushalte bekannt wären“<sup>835</sup>. Problematisch ist an diesen Aussagen, dass sie die verbindliche Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen, es muss nur eine gute Begründung vorgebracht werden. Die Defizite in den Kommunalhaushalten wurden und werden so toleriert<sup>836</sup>.

Deutlich wird unter Heranziehung der Runderlasse des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalens zudem, dass erkannt wird, dass die gesetzliche Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW in einer andauernden, haushaltslosen Zeit zu restriktiv ist, insbesondere in den Bereichen Kreditaufnahmen, personalwirtschaftlichen Maßnahmen und freiwillige Leistungen, und in der Praxis nicht leistbar. Zum einen wird deshalb versucht, mit genehmigten Haushaltssicherungskonzepten aus dem Anwendungsbereich des § 82 GO NRW herauszugelangen, zum anderen wird § 82 GO NRW durch Runderlasse und gegebene Hinweise untergesetzlich

---

<sup>834</sup> Haushaltssicherungskonzept der Stadt Marl: Zeitraum 1992-2031, für die Haushaltsjahre 2005/2006 die mittlerweile dreizehnte Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 1992, [www.marl.de](http://www.marl.de).

<sup>835</sup> Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage im Niedersächsischen Landtag am 24.01.2003, Pressemitteilung des Niedersächsischen Innenministeriums, Die Gemeindekasse A 2003, Rdnr. 43 zit. nach *Albers, H.*, Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005 S. 57 (61).

<sup>836</sup> *Albers, H.*, Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (61).

„modifiziert“, um ihn wenigstens einigermaßen handhabbar zu machen. Nur: im Ergebnis wird § 82 GO NRW nicht nur modifiziert, sondern seine Regelungen werden aufgehoben. § 82 GO NRW erlaubt streng genommen genauso wenig wie Art. 69 BayGO Beförderungen während der haushaltslosen Zeit, erweiterte Kreditaufnahmen und freiwillige Leistungen.

So weit die gesetzliche Theorie: die Praxis ist das genaue Gegenteil: Beförderungen werden in einem gewissen Rahmen erlaubt, Kreditaufnahmen in einem erweiterten Umfang ermöglicht und freiwillige Leistungen können ebenfalls weiterhin durchgeführt werden. Zudem wird es hier wie dort hingenommen, dass Kassenkredite entgegen ihrer normierten Konzeption für Defizite der Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalte verwendet werden. So ist es wenig verwunderlich, dass trotz Haushaltssicherungskonzepten, sinkender langfristiger Verbindlichkeiten (Kredite) die Kassenkreditverschuldung weiter steigt.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass es zunächst den „normalen“ ausgeglichenen Haushalt gibt. Daneben den unausgeglichenen, dank eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes aber dennoch nicht der vorläufigen Haushaltsführung des § 82 GO NRW unterstehenden Haushalt. Schließlich den unausgeglichenen und mangels genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes auch unter der Anwendung des § 82 GO NRW stehenden Haushalt.

Da versucht wird, die Normierung des § 82 GO NRW auch auf diese Fälle der eigentlich haushaltslosen Zeit anzuwenden, entsteht ein kompliziertes Nebeneinander zu berücksichtigender Regelwerke. Zum Haushaltsrecht in Form der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung, treten Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte und Runderlasse, die ständig fortgeschrieben werden müssen. Auf untergesetzlicher Ebene geschieht damit etwas, was auf gesetzlicher Ebene nicht vollzogen wird oder werden will. § 82 GO NRW wird nicht nur modifiziert, sondern grundlegend geändert und damit für die haushaltslose Zeit konterkariert.

## **2. Detailkritik**

Neben der grundsätzlichen Kritik am geltenden Haushaltssystem, darf abschließend noch auf ein paar wesentliche Detailregelungen des § 82 GO NRW eingegangen wer-

den: Problematisch erweist sich die Kreditregelung nach Abs. 4 iVm Abs. 2 : Kredite dürfen nur in Höhe eines Viertels des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgelegt wurde, aufgenommen werden. Im Fall der mehrjährigen, vorläufigen Haushaltsführung existiert diese Bezugsgröße nicht mehr. Auch die Erweiterung der Kreditmöglichkeit in Abs. 4 über diese Grenze hinaus, geht dem Wortlaut nach ins Leere. Als Bezugsgröße müsste entweder auf die letzte, reguläre Haushaltssatzung oder das letzte genehmigte Haushaltssicherungskonzept verwiesen werden. Positiv ist bezüglich der Kreditregelung zu werten, dass Kredite lediglich für Investitionen und gerade nicht mehr für Investitionsförderungsmaßnahmen zulässig sind. Wie bereits oben unter der Kritik zu Art. 69 BayGO dargestellt, sind Investitionskredite nur deshalb zulässig, da die Gemeinde sich mit der Investition einen materiellen Gegenwert schafft, der das Gemeindevermögen nicht schmälert. Investitionsförderungsmaßnahmen hingegen sind nicht geeignet, das Gemeindevermögen zu stabilisieren oder positiv zu fördern<sup>837</sup>.

Negativ zu bemerken ist wie schon im Rahmen des Art. 69 BayGO, dass die Fallkonstellationen der vorläufigen Haushaltsführung und der haushaltslosen Zeit wiederum unter denselben Tatbestand subsumiert werden. Auch hier ist eine rechtmäßige Bekanntmachung der Haushaltssatzung nicht denkbar. Da im Fall eines nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept auch nicht der nach § 78 Abs. 2 Nr. 5 zwingend notwendige Zeitpunkt des Jahres für den beabsichtigten Haushaltsausgleich benannt werden kann, wird auch in diesen Fällen die Haushaltssatzung nie rechtmäßig bekannt gemacht werden können<sup>838</sup>. Dieses regelt auch § 80 Abs. 5 Satz 5 GO NRW.

Auch der noch restriktivere Ansatz, der mit den Regelungen in Abs. 3 und Abs. 4 verfolgt wird, ist kritisch zu hinterfragen. Vergewahrtigt man sich die Einnahme- und Ausgabestruktur der Gemeinden und die Einnahme- und Ausgabeentwicklung der letzten Jahre sowie den Anteil der freiwilligen gegenüber den Pflichtaufgaben,

---

<sup>837</sup> *Fromme, J.K.*, Belastung künftiger Haushalte (Fn. 259), § 31 Rdnr. 64.

<sup>838</sup> *Held, F.W.*, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur GO, § 76 GO NRW Erl. 3.2.

ist auch bei vielen realisierten Einsparmöglichkeiten irgendwann der Punkt erreicht, an dem es nicht mehr weiter geht. Beispiel Personal: In diesem Bereich werden der Kommune zwingend zu beachtende Vorgaben beispielsweise bezüglich der Stellenbesetzung durch das höchstzulässige Aufwandsvolumen gemacht und damit die Restriktionen verschärft<sup>839</sup>. Der Hinweis auf den vorzunehmenden Personalabbau findet sich, nachdem es eine beeinflussbare Ausgabegröße ist, oft und gern<sup>840</sup>. Wirft man einen Blick auf die Personalausgabeentwicklung bei den Kommunen, ist anhand dieser Entwicklung sehr deutlich erkennbar, wie sehr dort gerade in den letzten Jahren Einsparpotential gehoben wurde, aber: um Aufgaben in der geforderten Effizienz mit entsprechendem Erfolg zu erfüllen, wird gut ausgebildetes, motiviertes und nicht überlastetes Personal benötigt. Dem Einsparpotenzial sind hier deutliche und natürliche Grenzen gesetzt.

Zu diesem Themenkomplex ist auch der entsprechende Runderlaß des Innenministeriums zu personalwirtschaftlichen Maßnahmen während der vorläufigen Haushaltsführung vom 03.06.2003<sup>841</sup> zu kritisieren. Für das darin ausgesprochene Beförderungsverbot während der haushaltslosen Zeit fehlt eine nachvollziehbare Begründung<sup>842</sup>.

Abschließend ist zur nordrhein-westfälischen Rechtslage festzustellen, dass sie die grundsätzlichen rechtlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit gesetzlich nicht löst, sondern deren Handhabung erschwert. Durch die Konstruktion des genehmigten Haushaltssicherungskonzepts mit der Konsequenz der Herausnahme dieser Fälle aus dem Anwendungsbereich des § 82 GO NRW wird eine weitere Ebene zwischen genehmigten und nicht genehmigungsfähigen Haushalten installiert, um den für die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit als unpassend empfundenen § 82 GO NRW möglichst weitgehend aus dessen Anwendungsbereich heraushalten. Die verbleibenden Fälle werden durch Runderlasse fortlaufend untergesetzlich so weit modifiziert, dass sie sich vom Wortlaut und Regelungsinhalt des § 82 GO NRW weit entfernen. Erkennbar wird auch an dieser Praxis, dass § 82 GO NRW für die haushaltlose Zeit

---

<sup>839</sup> Prümm, A., Nothaushaltsrecht, S. 159 (160).

<sup>840</sup> Held, F.W., Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung (Fn. 722), S. 63 (70): „Alle Analysen kommunaler Haushalte haben gezeigt, dass beispielsweise die Personalkosten einer Kommune zum wichtigsten Konsolidierungspotential gehören.“

<sup>841</sup> Innenministerium NRW, Runderlass vom 04.06.2003, S. 1 (6).

<sup>842</sup> Tölle, C., Beförderungen (Fn. 657), VR 2004, S. 233 (235).

nicht passt, sonst wäre weder der Kunstgriff über die genehmigten Haushaltssicherungskonzepte noch die Notwendigkeit fortlaufender Runderlasse zur Regelung auftretender Probleme notwendig.

## **2.Kapitel: In der Wissenschaft und Praxis vorgeschlagene Lösungsmöglichkeiten für den Umgang mit defizitären Kommunalhaushalten**

In der Wissenschaft und Praxis werden drei wesentliche Lösungsmöglichkeiten diskutiert, um mit gravierenden Finanzierungsproblemen kommunaler Haushalte umzugehen. Neben einer Konsolidierung aus eigener Kraft, wird ferner eine Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten, sowie als dritte Lösung die Einführung eines Insolvenzrechts für Kommunen in Erwägung gezogen.

### **A. Konsolidierung aus eigener Kraft**

#### **I. Wesentliche Aussagen**

Nach der ersten Lösungsvariante bedarf es keinerlei Veränderungen, weder des kommunalen Haushaltsrechts noch sonstiger Rahmenbedingungen, da die Kommunen ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren könnten<sup>843</sup>.

Es habe sich grundsätzlich gezeigt, dass nicht etwa eine konstant geringe Einnahmekraft, sondern schwankende Einnahmen für Haushaltsdefizite ursächlich wären. Insbesondere sei bezüglich der hessischen Kommunen zu beobachten, dass die größten Haushaltsdefizite nicht bei „armen“, einkommenschwachen Gemeinden vorhanden wären, sondern bei den „reichen“, die in guten Zeiten überdurchschnittliche Einnahmewachse verzeichnen konnten. Die Lösung kommunaler Haushaltsdefizite wird darin gesehen, dass diese nur mit der konsequenten Zurückführung kommunaler Ausgaben gelingen könnte. Die Anhebung der Einnahmen in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen würde sich allerdings sowohl für die Einwohner als auch mögliche Investoren negativ auswirken.

---

<sup>843</sup> Müller, U., Finanzen der Kommunen – schwierig, aber nicht hoffnungslos, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de).

Ausgaben könnten wirksam durch Effizienzsteigerungen, Überprüfung der Leistungsstandards nach den Kategorien „Phantom- und Luxusstandards, sowie echten Leistungsabbau“ gesenkt werden<sup>844</sup>.

## II. Kritik

Natürlich ist es zutreffend, dass sich Haushaltsdefizite grundsätzlich nur durch die Steigerung von Einnahmen sowie die Reduzierung von Ausgaben beheben lassen<sup>845</sup>. Jedoch ist dies ein Prozess, der im Rahmen einer andauernden haushaltslosen Zeit nicht sofort umgesetzt werden kann, sondern erst mittel- bis langfristig wirkt. Selbstverständlich sind Leistungsstandards zu diskutieren und auch zu überprüfen. Aber jeder der Einschnitte muss gut abgewogen und auch die Auswirkungen bedacht werden. Problematisch dürften sicherlich hier nur die so genannten Luxusstandards und der echte Leistungsabbau sein, da diese gegebenenfalls einen erheblichen Standortnachteil für eine Gemeinde bedeuten. Denn diesen stehen im interkommunalen Wettbewerb zueinander. Konsolidierung ist notwendig, allerdings nicht nur auf der Ausgabe-, sondern auch auf der Einnahmenseite, jedoch beides mit dem notwendigen Augenmaß. Die Einnahmenseite völlig aus Konsolidierungsstrategien herauszulassen, ist zum einen verständlich, zum anderen allerdings bei verlangten Einschnitten bei den Ausgaben, sowohl freiwilligen wie auch pflichtigen, nicht konsequent. Beide Arten von Einschnitten treffen Bürger wie Investoren. Die aufgezeigten grundsätzlichen rechtlichen Probleme der haushaltslosen Zeit werden durch diese, lediglich die inhaltliche Ausfüllung des rechtlichen Rahmens betreffenden, berechtigten Lösungsvorschläge jedoch nicht gelöst.

---

<sup>844</sup> Müller, U., Finanzen der Kommunen (Fn. 843), [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de), S. 6.

<sup>845</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen im Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts, Bayerischer Landtag Drucksache 15/1063, S. 15.

## B. Staatsgarantie

Als Lösungsweg für die Beseitigung kommunaler Haushaltsdefizite wird des Weiteren eine Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten vorgeschlagen mit der Konsequenz, dass das Bundesland, zu dem die einzelne Gemeinde als deren staatsorganisationsrechtlich Teil<sup>846</sup> gehört, im Fall eines sie betreffenden „faktischen Konkurses“<sup>847</sup> finanziell für sie einstehen müsste<sup>848</sup>. Für die Gemeinden ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zunächst der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung<sup>849</sup>. Darüber hinausgehend soll sich dieser Anspruch aber auch auf eine solche finanzielle Ausstattung, die die umfängliche kommunale Aufgabenerfüllung gestattet und gewährleistet, beziehen<sup>850</sup>. Im Fall eines bestehenden kommunalen Haushaltsdefizits könnte sich daraus ein Anspruch der Gemeinde gegen das Bundesland als Adressat der finanzverfassungsrechtlichen Ausgleichsbestimmungen des Grundgesetzes ergeben. Sowohl die verfassungsrechtlich als auch die einfachgesetzlich denkbaren Anspruchsgrundlagen der Gemeinden gegenüber ihrem Bundesland sollen deshalb nachfolgend im Einzelnen dargestellt werden, kurz die Anspruchssituation der Gemeinden gegenüber dem Bund angesprochen und letztlich ein Blick über die kommunale Ebene hinaus auf das finanzverfassungsrechtliche Verhältnis der Bundesländer zum Bund geworfen werden. Letzteres dient insbesondere dazu, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Themenkomplex zu beleuchten und die von diesem herausgearbeiteten Voraussetzungen eines Anspruchs auf Sanierungshilfe eines Bundeslandes gegenüber dem Bund zum Ausgleich des nicht verfassungsgemäßen Haushaltes darzustellen. Hintergrund ist dabei die Frage der Übertragbarkeit dieser Voraussetzungen auf das Verhältnis zwischen Kommunen und ihrem Bundesland mit dem Ziel, ob dadurch die Problematik der haushaltlosen Zeit gelöst werden könnte.

---

<sup>846</sup> Nierhaus, M./Gebhardt, I., Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 29.

<sup>847</sup> Schwarz, K.-A., Staatsgarantie (Fn. 693), S. 13.

<sup>848</sup> Engelsing, F., Zahlungsunfähigkeit von Kommunen (Fn. 750), S. 165.

<sup>849</sup> BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36).

<sup>850</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung (Fn. 139), S. 89.

## I. Ansprüche der Gemeinden gegenüber ihrem Bundesland

### 1. Verfassungsrechtliche Anspruchsgrundlagen

#### a) Gemeindefinanzausgleich nach Art. 106 ff GG

Kommunale Selbstverwaltung erfordert, um leistungsfähig zu sein, die notwendigen Finanzmittel, da ansonsten eine sachgerechte Durchführung der öffentlichen Aufgaben nicht möglich ist<sup>851</sup>. Zur Beseitigung des geschilderten Finanzierungs- und Haushaltsdefizits wäre es denkbar, dass die Gemeinde einen Anspruch auf Ausgleich dieses Defizits gegen ihr eigenes Bundesland hätte. Dieser Anspruch könnte aus Art. 106 Abs. 7 GG hergeleitet werden, der die Länder verpflichtet, den Kommunen einen prozentualen Anteil von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG nach Abzug des gemeindlichen Einkommensteueranteils nach Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG zur Verfügung zu stellen<sup>852</sup>. Des Weiteren findet sich in Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG die Regelung, dass es im Ermessen der Landesgesetzgebung steht, inwieweit die Kommunen am Aufkommen der Landessteuern beteiligt werden<sup>853</sup>. Diese Regelungen des Gemeindefinanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist damit für die Gemeinden als Komplementärsystem<sup>854</sup> zu ihren originären Einnahmequellen anzusehen. Es soll die kommunale Finanzmasse aufstocken und dadurch den Kommunen eine ihrem Aufgabenbestand angemessene Finanzausstattung sichern<sup>855</sup>. Zu berücksichtigen ist dabei aber auch der Finanzbedarf und die Haushaltssituation des Bundeslandes, denn die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und der ihr immanente Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung begründet keinen Anspruch auf ein einmal erreichtes Finanzniveau. Der Landesgesetzgeber hat damit die Möglichkeit, das für alle Gemeinden zur Verfügung stehende Finanzausgleichsvolumen durch gesetzgeberische Eingriffe zu verringern<sup>856</sup>. Teilweise wird als weitere Voraussetzung das Vorliegen eines „Verschuldens von Bund und Ländern“ an der „Zahlungsunfähigkeit“ der

---

<sup>851</sup> Schwarz, K.-A., Staatsgarantie (Fn. 693), S. 29.

<sup>852</sup> Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 106 GG Rdnr. 83.

<sup>853</sup> Kirchhof, P., Die kommunale Finanzhoheit (Fn. 30), § 112 S. 22.

<sup>854</sup> Henneke, H.-G., Öffentliches Finanzwesen, Rdnr. 761.

<sup>855</sup> Katz, A., Der kommunale Finanzausgleich in: Püttner (Hrsg.), HdKWP Bd. 6, § 118, S. 307.

<sup>856</sup> Albers, H., in: v. Mutius (Hrsg.), (Fn. 251), S. 1225 (1232).

Kommune verlangt, da im Falle selbstverschuldeter gemeindlicher Haushaltsdefizite ein solcher Anspruch ausgeschlossen sein soll<sup>857</sup>.

Wie bereits anhand des zweiten Teils dieser Arbeit dargelegt, gibt es eine Vielzahl alternativer und kumulativer Ursachen für das Entstehen einer „kommunalen Bankrottlage“. Eine Differenzierung der Ursachen nach Verschulden als Voraussetzung einer möglichen staatlichen Einstandspflicht ist wenig zielführend, da diese in der Praxis zum einen nicht leistbar und zum anderen auch die Bestimmung der Ursache, die letztlich für das aktuelle Entstehen eines Haushaltsdefizits entscheidend war, aufgrund der Ursachenkomplexität unmöglich ist<sup>858</sup>.

Im Rahmen des Finanzausgleichsverfahrens dürfte im Ergebnis ein justizialer Anspruch der Kommune nur dann ableitbar sein, wenn das Bundesland überhaupt keinen Finanzausgleich mehr vornehmen würde.

### **b) Art. 28 Abs. 2 GG als Anspruchsgrundlagen einer staatlichen Ausfallhaftung**

Nach der verfassungsrechtlichen Ausgangslage gehört zum Bereich der institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG auch die Finanzhoheit der Gemeinden, zu der eine eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabewirtschaft im Rahmen des gesetzlich geordneten Haushaltswesens gehört<sup>859</sup>. Seinem Charakter nach ist Art. 28 Abs. 2 GG eine Norm des Staatsorganisationsrechts, die die Zuständigkeiten der Gemeinden und Kreise untereinander und gegen höherstufige Verbände abgrenzt<sup>860</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG „verfassungskräftig ein materiell bestimmter Aufgabenbestand gewährleistet“<sup>861</sup>. Indem Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen örtlich radizierten Aufgabenbestand zusichert, werden als notwendige, unmittelbare Konsequenz daraus zugleich die für die Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel als untrennbarer Annex bundesverfassungsrechtlich garantiert<sup>862</sup>.

---

<sup>857</sup> Schwarz, K.-A., Staatsgarantie (Fn. 693), S. 71.

<sup>858</sup> Nierhaus, M./Gebhardt, I., Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 9; a.A. für eine Differenzierung nach Verschulden: Duve, T., Haushaltsnotlagen bei Kommunen, DÖV 2008, S. 22 (27).

<sup>859</sup> BVerfGE 26, S. 228 (244); BVerfGE 83, S. 383 (386).

<sup>860</sup> v.Münch/Kunig – Löwer, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rdnr. 40.

<sup>861</sup> Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung (Fn. 139), S. 179

<sup>862</sup> Nierhaus, M./Gebhardt, I., Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 48.

Art. 28 Abs.2 GG würde nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch seine Schutzwirkung für die Gemeinde erst in dem Moment entfalten, in dem die kommunale Finanzausstattung ausgehöhlt werden würde<sup>863</sup>. In Übereinstimmung mit der bundes- hat auch die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung einen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung bestätigt<sup>864</sup>: Das Bundesland trifft danach die Pflicht, die finanzielle Grundlage für eine ausreichende und eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten, so dass sich eine „Aushöhlung“ der finanziellen Basis der kommunalen Selbstverwaltung verbiete<sup>865</sup>. Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat dazu festgestellt, dass es sich bei diesem Anspruch nicht um einen kollektiven Anspruch der Kommunen, sondern einen kommunalindividuellen handelt. Danach liegt nicht erst dann eine verfassungswidrige Situation vor, wenn in der Gesamtheit der Kommunen diesbezügliche Defizite zu verzeichnen sind, sondern schon dann, wenn eine einzelne Kommune die erforderlichen Mittel zur Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben vorenthalten werden<sup>866</sup>. Das Selbstverwaltungsrecht nach Landesverfassungsrecht und Grundgesetz könnte damit im Ergebnis einen Anspruch der Kommunen auf eine angemessene, aufgabenadäquate finanzielle Ausstattung für Kommunen begründen<sup>867</sup>.

### c) Kritik

Auch wenn die verfassungsrechtliche Rechtsprechung abstrakt betrachtet eine Lösungsvariante anbietet, ist jedoch ernüchternd zu konstatieren, dass trotz vorgetragener Finanzprobleme und ausgewiesener Haushaltsdefizite die Verfassungsbeschwerden vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof abgelehnt und die Kommunen auf die Beantragung von Bedarfszuweisungen verwiesen wurden<sup>868</sup>. Leider führte auch dieser eingeschlagene Weg zu keiner Lösung für die Kommunen: unter Bezugnahme auf

---

<sup>863</sup> BVerfGE 83, 363 (386); *Nierhaus, M./Gebhardt, I.*, Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 47.

<sup>864</sup> *Henneke, H.-G.*, Landesverfassungsrechtliche Finanzierungsgarantien der Kommunen im Spiegel der Rechtsprechung, *Der Landkreis* 2004, S. 166 (196).

<sup>865</sup> VerfGH NW DVBl. 1985, S. 685 (687).

<sup>866</sup> NdsStGH NdsVBl. 2001, S.184 (189).

<sup>867</sup> VerfGH NW DVBl. 1985, S. 685 (687); *Knemeyer, F.-L.*, Finanzausstattung der Städte (Fn. 287), *der städtetag* 5/1988, S. 330 (333); *Dombert, M.*, Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, DVBl. 2006, S. 1136 (1137).

<sup>868</sup> *Albers, H.*, Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (62).

das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs lehnte das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht und in der Folge die Verwaltungsgerichte Stade und Göttingen die Gewährung eines Anspruchs auf Bedarfszuweisungen wegen außergewöhnlicher Belastungen ab<sup>869</sup>. Maßgebend war die Aussage im Urteil des NdsOVG, dass die Klägerin faktisch in der Lage war, den Kernbereich ihrer kommunalen Selbstverwaltung gestaltend wahrzunehmen, auch wenn die Finanzierung der freiwilligen Leistungen, wenn auch im bescheidenen Maße, nur durch die Inanspruchnahme von Kaschenkrediten möglich war<sup>870</sup>.

Auch der bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung vom 28.11.2007 im Popularklageverfahren von 268 bayerischen Kommunen gegen verschiedene Gesetzesvorschriften des kommunalen Finanzausgleichs mit der Frage einer angemessenen Finanzausstattung, dem Inhalt der durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie begründete Finanzausstattung und der Verfassungsgemäßheit des Finanzausgleichs insgesamt sowie der einzeln angegriffenen Normen beschäftigt. In seiner Entscheidung kam er zu dem Ergebnis, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV eine angemessene Finanzausstattung umfasst, die so zu bemessen ist, dass die Kommunen neben Pflichtaufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen können<sup>871</sup>. Der Anspruch der Kommunen ist dabei abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, so dass es bei Vorliegen besonderer Ausnahmesituationen auch dazu kommen kann, dass die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unterschritten wird; andererseits muss sich eine günstige Entwicklung der staatlichen Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich niederschlagen<sup>872</sup>. Mit den vorgebrachten inhaltlichen Rügen gegen einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes hatten die Kommunen keinen Erfolg. Allerdings kommt der Bayerische Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung, dass die Regelungen des Finanzausgleichs „einer prozeduralen Absicherung“ bedürfen: die derzeitige Praxis, die Gesamtsumme des Finanzausgleichs zwischen Finanzministerium und kommunalen Spitzenverbänden frei auszuhandeln, ist verfas-

---

<sup>869</sup> NdsOVG NdsVBl. 2002, S. 101 (104); VG Stade Urt. V.4.7.2003, 1 A 200/02 (nicht veröffentlicht) und VG Göttingen, Urteil vom 29.04.2004, 1 A 1341/01 zit. nach *Albers, H.*, Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (62).

<sup>870</sup> NdsOVG NdsVBl. 2002, S. 101 (104).

<sup>871</sup> VerfGH FStBay Rdnr. 4/2008, S. 10.

<sup>872</sup> VerfGH FStBay Rdnr. 4/2008, S. 10 (11).

sungswidrig. Es verletzt das kommunale Selbstverwaltungsrecht, indem eine Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses in Form eines der eigentlichen Entscheidung vorausgehenden transparenten Verfahrens und damit die Nachvollziehbarkeit fehlt<sup>873</sup>. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, nach seinem Ermessen diesen prozeduralen Schutz bis zum 31.12.2009 zu verwirklichen<sup>874</sup>. Im Ergebnis lassen sich aus den dargestellten verfassungsrechtlich denkbaren Anspruchsgrundlagen unter Berücksichtigung der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen sowie verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung keine konkreten Ansprüche auf Gewährung finanzieller Mittel zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten ableiten und damit keine „Staatsgarantie“ für kommunale Verbindlichkeiten im Sinne einer konkret begründeten.

## 2. Einfachgesetzliche Anspruchsgrundlagen

### a) Finanzausweisungen

Eine weitere Möglichkeit zur Minderung bzw. zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten besteht in der Beantragung von Bedarfszuweisungen, soweit sie in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen der Länder vorgesehen sind<sup>875</sup>. Bedarfszuweisungen sind besondere Finanzausweisungen des Bundeslandes an einzelne Gemeinden, die in ihren Haushalten erhebliche Defizite aufweisen und aus eigener Kraft keinen Haushaltsausgleich bewerkstelligen können<sup>876</sup>. Voraussetzung ist, dass die betroffene Kommune alle, die ihr zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten, in einem zumutbaren Rahmen ausgeschöpft hat<sup>877</sup>. Aber auch die Bedarfszuweisungssumme, die insgesamt für die Gemeinden im Freistaat Bayern beispielsweise im Staatshaushalt eingestellt ist, ist im Verhältnis als gering einzustufen<sup>878</sup>. Die Gewährung einer Bedarfszuweisung kann deshalb nur Einzelfallhilfe in gewisser Größenordnung sein und nicht, schon allein aus quantitativen Aspekten, ein grundsätzlicher Baustein einer

---

<sup>873</sup> VerfGH FStBay Rdnr. 4/2008, S. 10 (15).

<sup>874</sup> VerfGH FStBay Rdnr. 4/2008, S. 10 (15).

<sup>875</sup> Z.B. Art. 11 FAG Bay; § 17 Abs. 1 FAG RP; § 28 FAG Hessen.

<sup>876</sup> Faber, A., Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 35 Rdnr. 18.

<sup>877</sup> Henneke, H.-G., Öffentliches Finanzwesen, Rn. 784.

<sup>878</sup> Für den Freistaat Bayern beispielsweise wurde im Staatshaushalt 2007/2008 eine Gesamtsumme der Bedarfszuweisungen in Höhe von 20 Mio. € eingestellt und damit die Summe im Vergleich zum vorangegangenen Haushalt um ca. 6 Mio. € erhöht, siehe dazu: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, Starkes Bayern- Starke Kommunen 2007, S. 12.

adäquaten gemeindlichen Finanzausstattung. Da es sich bei der Gewährung einer Bedarfszuweisung um eine Ermessensentscheidung handelt<sup>879</sup>, scheidet ein direkter Anspruch der einzelnen Gemeinde gegen ihr Bundesland auf Zahlung des Haushaltsdefizitsbetrages aus.

## **b) Ansprüche der Kommune aus dem Gedanken der Anstaltslast**

### **(1) Herleitung und Begründungsversuche**

Das Bundesverfassungsgericht hält gesetzliche Regelungen, durch die die Konkursunfähigkeit einer juristischen Person ausgeschlossen wird, in ständiger Rechtsprechung für verfassungsrechtlich zulässig<sup>880</sup>. Grund hierfür ist das Funktionserhaltungsinteresse an der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben, deren Beeinträchtigung im Gemeinwohlinteresse ausgeschlossen sein soll<sup>881</sup>. Die Insolvenz ist eine solche Beeinträchtigung, da mit Eröffnung des Verfahrens der Schuldner die Verfügungsbefugnis über sein Vermögen verliert. Ohne die entsprechende Verfügungsbefugnis über das Vermögen, kann dieses nicht mehr seiner Zweckbestimmung nach eingesetzt werden, was im Ergebnis das Ende der Existenz der juristischen Person des öffentlichen Rechts bedeutet<sup>882</sup>.

Nachdem die Bundesländer übereinstimmend die kommunalen Gebietskörperschaften für insolvenzunfähig erklären<sup>883</sup> und auch die Zwangsvollstreckung in das kommunale Vermögen durch Dritte nur bei Erteilung einer Zulassungsverfügung durch die Kommunalaufsichtsbehörde<sup>884</sup> möglich ist, stellt sich die Frage, ob aufgrund dieser Regelungen Gläubiger der Kommunen einen Anspruch gegen das Bundesland herleiten könnten. Dies könnte bei Annahme einer Gewährträgerhaftung des Bundeslandes der Fall sein. Sie ist ihrem Wesen nach eine öffentlich-rechtliche Ausfallgarantie eines

---

<sup>879</sup> Pagenkopf, H., Kommunalrecht (Fn. 94), S. 101.

<sup>880</sup> BVerfGE 60, 135 (157); BVerfG NJW 1994, S. 1465 (1466).

<sup>881</sup> BVerfGE 89, 144 (153).

<sup>882</sup> BVerfGE 60, 135 (157).

<sup>883</sup> Art. 77 Abs. 3 BayGO; § 129 Abs. 2 GO Brb; § 146 HGO; § 62 Abs. 2 KV MV; § 136 Abs. 2 NGO; § 125 GO NRW; § 143 GO LSA iVm § 1 Gesetz über die Gesamtvollstreckungsunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts S–A vom 18.12.1992 (GVBl. LSA 1992, S. 869); § 138 Abs. 2 KSVG Saarl; § 122 Abs. 4 SächsGemO; § 131 Abs. 2 GO SH; § 69 Abs. 3 ThürKO.

<sup>884</sup> § 127 GO BW; § 129 Abs. 1 GO Brb; § 146 Abs. 1 HGO; § 62 Abs. 1 KV MV; § 136 Abs. 1 NGO; § 125 Abs. 1 GO NRW; § 128 GO RP; § 128 Abs. 1 KSVG Saarl; § 122 Abs. 1-3 SächsGemO; § 143 GO LSA; § 131 Abs. 1 GO SH.

aus Gläubigersicht solventen Kapitalgebers<sup>885</sup>. Für die Fragestellung, ob die Gemeinde einen Anspruch gegen das Bundesland auf Ausgleich des Haushaltsdefizits hat, ist jedoch nicht das Außenverhältnis zu Dritten entscheidend, sondern das Innenverhältnis zwischen Gemeinde und Bundesland. Das Pendant zur Gewährträgerhaftung im Außenverhältnis ist im Innenverhältnis die Anstaltslast<sup>886</sup>. Aus dem Gedanken der Anstaltslast heraus wäre ein Anspruch gegen das Bundesland gegeben, wenn die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum einen eine objektive Rechtsinstitutsgarantie<sup>887</sup> und zum andern das ordentliche Funktionieren der Gemeinde unter Einschluss einer ausreichenden Finanzausstattung für die Aufgabenwahrnehmung beinhalten würde<sup>888</sup>. Seinen originären Anwendungsbereich finden die Rechtsinstitute von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast im Bereich des Sparkassenwesens; ihre Ursache hat die Gewährträgerhaftung für das kommunale Kreditinstitut in dessen rechtlicher, funktioneller und örtlicher Bindung an die jeweilige Kommune<sup>889</sup>.

Unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Anstaltslast würde dies übertragen auf das Verhältnis von Bundesland zu Gemeinde bedeuten, dass jedes Land für ein nicht abdeckbares Kommunaldefizit einzustehen hätte<sup>890</sup>. Begründet wird diese Übertragung der Grundsätze dadurch, dass eine „Ausgründung von Körperschaften als mittelbare Staatsverwaltung und damit eine Übertragung von Aufgaben das Land entlaste und ihm deshalb noch die Restverantwortung belässt, seine „Abkömmlinge“ oder „Trabanten“ finanziell hinreichend zum ordnungsgemäßen Verwalten auszustatten“<sup>891</sup>.

---

<sup>885</sup> *Koenig, C.*, Begründen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unabhängig von ihrer Kodifizierung tragfähige Kreditmerkmale öffentlicher Finanzinstitute?, WM 1995, S. 821 (822).

<sup>886</sup> *Schwarz, K.-A.*, Staatsgarantie (Fn. 693), S. 95; *Kirchhof, F.*, Gemeinden und Kreise in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Ipsen (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, S. 53 (59).

<sup>887</sup> BVerfGE 76, 107 (119).

<sup>888</sup> *Schwarz, K.-A.*, Staatsgarantie (Fn. 693), S. 96.

<sup>889</sup> *Stern/Burmeister*, Die kommunalen Sparkassen, S. 64 ff.

<sup>890</sup> *Kirchhof, F.*, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: Deutscher Juristentag, Ständige Deputation (Hrsg.), Verhandlungen des 61. Dt. Juristentages 1996, Gutachten D, S. D 91

<sup>891</sup> *Kirchhof, F.*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden? (Fn. 890), S. D 91.

## (2) Kritik

Gegen die Annahme dieser Anstaltslast ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Verhältnis von Kommune zu Sparkasse nicht vergleichbar ist mit dem von Bundesland zu Gemeinden. Diese sind nur staatsorganisationsrechtlich Bestandteil der Länder, jedoch keine „Abkömmlinge“ oder „Trabanten“, sondern unterstaatliche Personen des öffentlichen Rechts mit verfassungsrechtlich institutionell garantierten Status nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG<sup>892</sup>. Sparkassen hingegen sind kommunale Anstalten, bei denen kraft Sparkassengesetz die Kommune den Vorsitz des Verwaltungsrates innehat, Verwaltungsratsmitglieder entsendet, bei der Bestellung des Vorstandes mitwirkt und weitere wesentliche Bestimmungsrechte innehat, so dass eine enge Verflechtung von Kommune und Sparkasse besteht<sup>893</sup>. Eine derartige Verzahnung ist im Verhältnis von Bundesland zu Kommune nicht denkbar, da sie kraft Selbstverwaltungsgarantie vom „Staat emanzipiert“ und rechtlich eigenständig ist<sup>894</sup>. Schließlich sind Gemeinden auch keine Anstalten, sondern wie Bund und Länder Gebietskörperschaften<sup>895</sup>.

## II. Ansprüche der Gemeinden gegenüber dem Bund

Aufgrund der Zweigliedrigkeit des Staatsaufbaus und der Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern sowie der Regelung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG, wonach der Landesgesetzgeber verpflichtet ist, durch einen kommunalen Finanzausgleich den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung eine finanzielle Mindestausstattung zur Verfügung zu stellen, gibt es keinen Anspruch der Gemeinden aus finanzausgleichrechtlichen Gesichtspunkten gegenüber dem Bund<sup>896</sup>.

---

<sup>892</sup> Nierhaus, M./ Gebhardt, I., Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 37.

<sup>893</sup> BVerfGE 75, 192 (198).

<sup>894</sup> Nierhaus, M./ Gebhardt, I., Ausfallhaftung (Fn. 750), S. 37.

<sup>895</sup> Schmitt, S., Kommunale Finanzhoheit (Fn. 228), S. 62 ff.

<sup>896</sup> Nierhaus, M., in: Sachs, Grundgesetz–Kommentar, Art. 28 Rdnr. 70 a.

### III. Vergleich mit der Situation der Haushaltsnotlage der Länder und der Möglichkeit eines Anspruches der Länder auf Sanierungshilfe gegenüber dem Bund

Auch auf der Länderebene gibt es mit der kommunalen haushaltslosen Zeit vergleichbare Problemlagen: im Jahre 2003 verstießen 11 Bundesländer gegen Art. 115 GG, indem sie konsumtive Ausgaben, im wesentlichen Zinsen, zumindest teilweise aus Krediten finanzierten<sup>897</sup>. Von diesen 11 Bundesländern finanzierten 3 nicht nur ihre Nettoinvestitionen und die enorm hohen Zinsausgaben, sondern auch die konsumtiven Primärausgaben, darunter z.B. Gehälter<sup>898</sup>, aus Krediten.

#### 1. Ausgangslage der Bundesländer Bremen, Saarland und Berlin

In zwei Fällen ist bisher die Frage nach dem Anspruch eines Bundeslandes gegen den Bund auf Sanierungshilfe höchstrichterlich entschieden worden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.05.1992<sup>899</sup> betraf die klagenden Bundesländer Bremen und Saarland. Das zweite Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.10.2006 betraf das Land Berlin<sup>900</sup>. Ausgangslage war im Fall der Länder Bremen und Saarland das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage. Das Bundesverfassungsgericht legte sowohl Grundsätze als auch einen konkreten Weg der Sanierung fest. Dennoch konnte diese bis heute nicht hergestellt werden. Grund hierfür ist nicht eine Untauglichkeit des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Lösungsansatzes für extreme Haushaltsnotlagen, sondern das Zurückbleiben der tatsächlichen Zahlen hinter den für die Sanierung prognostizierten<sup>901</sup>. Ursache der entstandenen Haushaltsnotlagen war folgender Mechanismus: Aus einer jährlichen Unterdeckung von Einnahmen und Ausgaben und der dadurch erforderlichen Kreditaufnahme wuch-

---

<sup>897</sup> Dannemann, G., Stadtstaaten in der Krise?!, in: Dannemann, G./Luft, S., Die Zukunft der Stadtstaaten, S. 11 (12); BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz - Nr. 1, Nr. 228, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>898</sup> Dannemann, G., Stadtstaaten in der Krise?! (Fn. 897), S. 11 (12,13).

<sup>899</sup> BVerfGE 86, 148 ff.

<sup>900</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1 – 256, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>901</sup> Stauch, M., Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung, in: Dannemann, G./Luft, S., Die Zukunft der Stadtstaaten, S. 119 (125).

sen Zinslasten, die bei weiterer hinzukommender Verschuldung durch eine anhaltende defizitäre Haushaltslage zu einer Zins-Schulden-Spirale führten<sup>902</sup>. Ein der Kassenkreditproblematik auf kommunaler Ebene vergleichbares Problem. In dem zweiten Urteil klagte das Land Berlin gegen den Bund im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit dem bundesstaatlichen Prinzip zum Zwecke der Haushaltssanierung<sup>903</sup>. Dieser Weg wurde gewählt, da eine ausdrückliche Regelung, wie extremen Haushaltsnotlagen zu begegnen ist, in der Finanzverfassung fehlt<sup>904</sup>. Diese vom Land Berlin im Rahmen des Normenkontrollverfahrens begehrten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind dem horizontalen Finanzausgleich lediglich als ergänzendes Ausgleichsinstrument nachgeschaltet und nicht als Instrument zur Überwindung extremer Haushaltsnotlagen konzipiert<sup>905</sup>.

## 2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27.05.1992 als Voraussetzung für den Anspruch auf Haushaltsnotlagenhilfe bestimmt, dass die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze und die antizyklische Handlungsfähigkeit des Landes bei diesem dauerhaft nicht mehr gegeben sein müssen. Dies ist dann der Fall, wenn die Zinslasten in dem betroffenen Land doppelt so hoch sind wie im Durchschnitt der Länder und Gemeinden<sup>906</sup>. Wesentliches Tatbestandsmerkmal der extremen Haushaltsnotlage ist, dass der Prozess aus eigener Kraft nicht mehr beherrschbar ist, weil hinreichende finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume aufgrund der bereits eingetretenen Zinsbelastungen nicht mehr bestehen<sup>907</sup>. Wenn ein Land trotz aller Anstrengungen nicht in der Lage ist, sich selbst aus einer Haushaltsnotlage zu befreien, müssen die anderen Glieder des Bundes ihm aus dem verfassungsrechtlich verankerten

---

<sup>902</sup> *Stauch, M.*, Extreme Haushaltsnotlagen – gibt es einen Anspruch auf weitere Hilfen? NordÖR 2006, S. 133 (135).

<sup>903</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 1, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>904</sup> *Musil, A./Kroymann, J.*, Die extreme Haushaltsnotlage, DVBl. 2005, S. 1204.

<sup>905</sup> *Musil, A./Kroymann, J.*, Die extreme Haushaltsnotlage, DVBl. 2005, S. 1204.

<sup>906</sup> BVerfGE 86, 148 (259).

<sup>907</sup> BVerfGE 86, 148 (260).

Bundesstaatsprinzip heraus zu Hilfe kommen<sup>908</sup>. Extrem ist eine Haushaltsnotlage, wenn ein Land über viele Jahre hinweg die rechtlichen Grenzen für Kreditaufnahmen überschritten hat<sup>909</sup>. Die einfache Haushaltsnotlage hingegen ergibt sich aus den Finanzierungsquoten hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Netto-Kreditaufnahme und den Einnahmen sowie Ausgaben der jeweiligen Landeshaushalte<sup>910</sup>.

Präzisiert hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung im Urteil vom 19.10.2006<sup>911</sup>: Sanierungshilfen unterliegen dem ultima-ratio-Prinzip und sind verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes absolut nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben ein so extremes Ausmaß erreicht, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist. Dies setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbleibender Ausweg darstellt<sup>912</sup>. Aufgabe von Bundesergänzungszuweisungen ist es nicht, aktuelle finanzielle Schwächen zu beheben, die eine unmittelbare und vorhersehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes sind<sup>913</sup>. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken haben<sup>914</sup>. Die so genannte Verschuldensfalle schnappt nicht überraschend von heute auf morgen zu, vielmehr handelt es sich um langfristige Prozesse vor und nach dem Zeitpunkt des Eintritts einer Notlage<sup>915</sup>. Führt die Betrachtung vergangenen Verhaltens des Notlagenlandes im Vergleich zu den anderen Ländern zu

---

<sup>908</sup> BVerfGE 86, 148 (263, 264).

<sup>909</sup> *Wieland, J.*, Die „extreme Haushaltsnotlage“ in der Rechtsprechung, in: Dannemann, G./Luft, S., Die Zukunft der Stadtstaaten, S.191 (198).

<sup>910</sup> *Waldhoff, C.*, Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“, NVwZ 2004, S. 1062 (1062).

<sup>911</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1 –256, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>912</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 172, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>913</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 181, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>914</sup> BVerfGE 72, 330 (405); 86, 148 (260); 101, 158 (225).

<sup>915</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 199, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

dem Ergebnis, dass erhebliche Handlungs-, insbesondere Veräußerungs- und Sparmöglichkeiten, in der Vergangenheit nicht ausgeschöpft wurden, so indiziert das, dass solche Möglichkeiten noch vorhanden und mit Erfolg zu mobilisieren sind, mit dem Ergebnis, dass ein bundesstaatlicher Notstand noch nicht eingetreten ist<sup>916</sup>. Liegt jedoch im Ergebnis eine extreme Haushaltsnotlage vor, muss das betroffene Land mittels eines entsprechenden Sparkurses auf der Grundlage eines schlüssigen Sanierungskonzepts seinen Beitrag zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage leisten<sup>917</sup>.

### 3. Fazit

In den entschiedenen Fällen stellte das Bundesverfassungsgericht für die Bundesländer Saarland und die Freie und Hansestadt Bremen das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage fest und die Begründetheit des Anspruchs auf Sanierungshilfe gegen den Bund. Für das Land Berlin lehnte das Bundesverfassungsgericht aufgrund der vorliegenden haushaltsrechtlichen Kennzahlen das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage ab, lediglich eine angespannte Haushaltsslage sei zu konstatieren. Zudem bestehen für das Land Berlin erfolgsversprechende Möglichkeiten, aus eigener Kraft die vorhandenen Haushaltsengpässe zu bewältigen<sup>918</sup>. Die Grobbetrachtung der Einnahmen und Ausgaben Berlins führte insgesamt zu dem Schluss, dass dessen Haushaltsprobleme im Schwerpunkt nicht auf der Einnahme-, sondern auf der Ausgabeseite liegen. Trotz der guten bis überdurchschnittlichen Höhe der Einnahmen haben etwaige Konsolidierungsbemühungen es im Zeitraum zwischen 1995 und 2004 nicht vermocht, die hohen Ausgaben zu reduzieren<sup>919</sup>. Bereits deshalb sind noch nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale in erheblichem Umfang zu vermuten<sup>920</sup>. Angesprochen wird damit ein zentrales Problem: es wird mehr ausgegeben, als eingenommen wer-

---

<sup>916</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 199, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>917</sup> BVerfGE 86, 148 (265, 270).

<sup>918</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 230, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>919</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 236, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

<sup>920</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 236, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html).

den kann. Ursache hierfür ist, dass durch die ökonomische Globalisierung, eine veränderte Steuergesetzgebung, eines verschärfte soziale Lage, aber auch gewachsene Ansprüche der Bürger, die Staatsfinanzen immer mehr unter Druck geraten<sup>921</sup>. Hier müssen politische Entscheidungsspielräume genutzt werden und nur im wirklichen Ausnahmefall, der extremen Haushaltsnotlage, kann Hilfe beansprucht werden<sup>922</sup>. Im Falle Berlins hat sich zudem auch das eigene, zum Antrag widersprüchliche Verhalten im Ergebnis negativ ausgewirkt: liegt eine extreme Haushaltsnotlage vor, kann das Land auch keine aktiv-konjunktursteuernde Ausgabenpolitik mehr betreiben. Wer sich zugleich auf die Überschreitung der Kreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beruft, unterminiert seine Behauptung, er befinde sich in einer extremen Haushaltsnotlage<sup>923</sup>. Denn eine Überschreitung der Kreditgrenze wäre dann gerechtfertigt, wenn nur so die zwingenden Ausgaben des Landes bestritten werden könnten, und nicht, wenn die Mittel für eine antizyklisch aktiv steuernder Konjunkturpolitik verwendet würden<sup>924</sup>.

Insgesamt zeigt sich, dass eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, anhand derer das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage und die dann zu ergreifenden Maßnahmen bestimmt werden kann<sup>925</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 27.06.1992<sup>926</sup> klar herausgestellt, dass ein solches Bundesgesetz, dass insbesondere auch das Verfahren und die zu ergreifenden Maßnahmen regelt, als „normative Vorkehrung gegen Haushaltsnotlagen durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahe gelegt, sondern geboten ist“<sup>927</sup>. Den Bundesgesetzgeber trifft nach dieser Rechtsprechung die Pflicht, die Grenzen der Kreditfinanzierung festzuschreiben und bei Überschreiten bestimmter Grenzen verbindliche Obliegenheiten zu schaffen<sup>928</sup>. Eine dauerhafte gesetzliche Nichtregelung der extremen Haushaltsnotlage würde die Gefahr in sich bergen, dass einzelne Bundesländer in dauerhaft verfassungswidrigen

---

<sup>921</sup> Ekardt, F./Pöhlmann, K., Länderfinanzausgleich und Stadtstaatenförderung, NordÖR 2006, S. 233 (235).

<sup>922</sup> Ekardt, F./Pöhlmann, K., Länderfinanzausgleich (Fn. 921), NordÖR 2006, S. 233 (235).

<sup>923</sup> Waldhoff, C., Verfassungsrechtlicher Sparzwang (Fn. 910), NVwZ 2004, S. 1062 (1063).

<sup>924</sup> Waldhoff, C., Verfassungsrechtlicher Sparzwang (Fn. 910), NVwZ 2004, S. 1062 (1063).

<sup>925</sup> Stauch, M., Anspruch Bremens auf weitere Hilfe (Fn. 901), S. 119 (133).

<sup>926</sup> BVerfGE 86, 148 ff.

<sup>927</sup> BVerfGE 86, 148 (266).

<sup>928</sup> Stauch, M., Anspruch Bremens auf weitere Hilfe (Fn. 901), S. 119 (133).

Zuständen verbleiben müssten und sich dadurch möglicherweise eine tatsächliche Handlungsunfähigkeit dieser ergeben würde<sup>929</sup>.

#### IV. Kritik

Ausstattungspflichten des Landes gegenüber notleidenden Kommunen sind deshalb grundsätzlich als schwierig zu beurteilen, da sie als Freibrief für ein undiszipliniertes und unwirtschaftliches kommunales Ausgabeverhalten missbraucht werden könnten<sup>930</sup>. Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen führt für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern aus, dass eine Garantie der bundesstaatlichen Gemeinschaft, einzelnen Gliedstaaten im Fall von Finanzkrisen zu helfen, die Anreize für die einzelnen Regierungen auf dezentraler Ebene, Haushaltsdisziplin zu wahren, einschränken würde<sup>931</sup>.

Übertragen auf die kommunale Ebene und das Problem der haushaltslosen Zeit zeigt sich, dass ein solcher Anspruch auf Sanierungshilfe nur im extremen Ausnahmefall greift, wenn alle eigenständigen Maßnahmen des Landes ausgeschöpft sind. Bei den Kommunen wird eine extreme Haushaltsnotlage in der Regel nicht gegeben sein, da freiwillige Leistungen auch noch in der haushaltslosen Zeit geleistet werden<sup>932</sup>. Auch greift ein möglicher Anspruch auf Sanierungshilfe nicht unmittelbar, sondern erst nach einer anhaltenden Zeit verfassungswidriger Haushalte ein. Für die Bewältigung aktueller Haushaltskrisen in Form der haushaltslosen Zeit, käme die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zwischen Ländern und Kommunen zu spät.

Problematisch ist weiterhin, dass auch die Gewährung einer „Sanierungshilfe“ durch das Bundesland an seine Kommunen abhängig ist von der eigenen Leistungsfähigkeit. Für finanziell starke Länder wie den Freistaat Bayern ist die Gewährung von Bedarfszuweisungen, die ihrem Charakter nach ähnlich der Sanierungshilfe, allerdings im Umfang deutlich geringer sind, möglich<sup>933</sup>. Für Länder wie das Saarland, das selbst

---

<sup>929</sup> Siehe dazu auch: *Rossi, M./Schuppert, F.*, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, ZRP 2006, S. 8 ff; *Stauch, M.*, Anspruch Bremens auf weitere Hilfe (Fn. 901), S. 119 (133).

<sup>930</sup> *Faber, A.*, Insolvenzfähigkeit (Fn. 455) DVBl. 2005, S. 933 (943).

<sup>931</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“, S. 12.

<sup>932</sup> Siehe dazu beispielsweise die Ausführungen zu den Städten Hof (S. 73 ff) und Würzburg (S. 67 ff).

<sup>933</sup> Siehe Fn. 878: Anhebung der Bedarfszuweisungssumme von 14 auf 20 Mio. € im Doppelhaushalt 2007/2008.

von Sanierungshilfen abhängig ist, sind weitere Zuwendungen an seine Kommunen nicht denkbar.

Im Ergebnis kann die Problematik der haushaltslosen Zeit in der Regel nicht über die Heranziehung der Grundsätze über den Anspruch auf Sanierungshilfe gelöst werden. Erst wenn die Kommune alles ihr Mögliche – damit auch die völlige Aufgabe freiwilliger Leistungen – zur Konsolidierung getan hätte und dieser verfassungswidrige Zustand auf unabsehbare Zeit anhalten würde, wäre ein Anspruch auf Sanierungshilfe gegebenenfalls verfassungsrechtlich einklagbar.

Auch die Annahme einer staatlichen Ausfallhaftung begegnet erheblichen Bedenken: ein starkes Indiz dafür, dass das Verfassungsrecht von Bund und Ländern gerade keine generelle Ausfallhaftung für die Kommunen kennt, ergibt sich aus der Begrenzung der Kreditaufnahme. Die verfassungsrechtlichen Kreditgrenzen setzen bei jedem einzelnen Haushalt an. Diese Grenzen setzen voraus, dass es keine „praktisch relevante finanzielle Kreditpermeabilität“ zwischen den verschiedenen Haushalten gibt<sup>934</sup>. Eine Bemessung der Verschuldungsgrenzen eines Landes an der Höhe nur seiner eigenen Kredite wäre „dysfunktional“, wenn es letztlich auch für die Schulden seiner Gemeinden einzustehen hätte<sup>935</sup>.

Aus den verfassungsrechtlich denkbaren Anspruchsgrundlagen lässt sich im Ergebnis nur ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung herleiten. Wie die Auswertung der verfassungs- wie verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Thema gezeigt hat, lassen sich trotz vorliegender erheblicher Haushaltsdefizite im Ergebnis keine Ansprüche auf weitere Finanzmittel zum Ausgleich ableiten. Durch die faktische Möglichkeit der Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch Kassenkreditaufnahmen wird auch eine Verletzung des Kernbereichs der Kommunalen Selbstverwaltung verneint. Dass die Kassenkreditaufnahme dabei keine wirkliche Lösung, sondern einen „Irrweg“<sup>936</sup> darstellt, wurde bereits deutlich dargestellt. Wünschenswert, aber wie beschrieben nicht justiziabel, ist es natürlich, wenn das Bundesland, dessen Rechtsaufsicht Kredite genehmigt hat, die sich im nachhinein als „falsch“

---

<sup>934</sup> Oebbecke, J., Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen, in: Erichsen, Kommunale Verwaltung im Wandel, S. 165 (175).

<sup>935</sup> Oebbecke, J., Ausfallhaftung (Fn. 934), S. 165 (175).

<sup>936</sup> Albers, H., Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. S. 57 (63).

herausstellen, Schulden mitübernimmt oder anderweitig Haushaltsnothilfegelder bereitstellen<sup>937</sup>. Schließlich spricht auch gegen die Annahme einer staatlichen Ausfallhaftung, dass eine sehr viel stärkere Aufsicht des Bundeslandes gegenüber seinen Kommunen notwendig wäre, die auf Kosten der nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG geschützten kommunalen Selbstverwaltung ginge. Selbstverwaltung besteht letztlich auch darin, auf eigene Kosten Fehler machen zu dürfen<sup>938</sup>.

## C. Insolvenzrecht für Kommunen

Eine weitere Lösungsvariante für den Umgang mit defizitären Haushalten besteht in der Einführung einer Insolvenzfähigkeit für Kommunen, mit deren Hilfe sie über das Schuldenmanagement hinausgehende Handlungsspielräume wieder zurückgewinnen sollen<sup>939</sup>.

### I. Ausgangslage und Vergleich zu privaten Unternehmen

Überschreiten Kommunen die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, befinden sie sich in einer Situation, in der ein Unternehmen gezwungen wäre, Insolvenz anzumelden<sup>940</sup>. Sinn und Zweck des privatrechtlichen Insolvenzverfahrens ist es, dass der Schuldner vorrangig seine Gläubiger gemeinschaftlich befriedigt und dadurch nachrangig die Chance erhält, sich von seinen restlichen Verbindlichkeiten zu befreien<sup>941</sup>.

### II. Insolvenzunfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach geltender Rechtslage

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 Insolvenzordnung (InsO) ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines

---

<sup>937</sup> *Duve, T.*, Haushaltsnotlagen bei Kommunen, DÖV 2008, S. 22 (27).

<sup>938</sup> *Oebbecke, J.*, Ausfallhaftung (Fn. 934), S. 165 (175).

<sup>939</sup> *Faber, A.*, Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933.

<sup>940</sup> *Paulus, C.*, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, ZInsO 2003, S. 869.

<sup>941</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Rdnr. 136 a; *Albers, H.*, Konkursunfähigkeit (Fn. 334), NdsVBl. 2005, S. 57 (58).

Landes untersteht, unzulässig, wenn das Landesrecht dies bestimmt. Sämtliche Bundesländer schließen dies landesrechtlich aus<sup>942</sup>. Grund für den Ausschluss der Insolvenzfähigkeit ist, dass der Schuldner mit der Eröffnung des Verfahrens gemäß § 80 Abs. 1 InsO das Recht verliert, das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen zu verwalten und darüber zu verfügen. Nachdem Kommunen Teil des Staates sind und als solche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, würde eine Insolvenz die Funktionsfähigkeit des Staates in Frage stellen und ist damit nach geltender Rechtslage unzulässig<sup>943</sup>. Einzelzwangsvollstreckung in das kommunale Vermögen ist im Gegensatz zur Gesamtvollstreckung möglich, allerdings unter privilegierenden Einschränkungen, die in den jeweiligen Kommunalverfassungen der Länder geregelt sind<sup>944</sup>. Hintergrund dieser Privilegierungen ist wie im Fall der Gesamtvollstreckung der Schuldnerschutz der Kommune, der ihre Funktionsfähigkeit und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beinhaltet<sup>945</sup>.

### **III. Vorschlag der Einführung einer Insolvenzfähigkeit für juristische Personen des öffentlichen Rechts**

#### **1. Modellvorschlag des Internationalen Währungsfonds (IWF)**

Im Jahre 2001 wurde das Thema der Einführung eines Insolvenzrechts für souveräne Staaten erstmals international öffentlich aufgegriffen<sup>946</sup>. Zielsetzung des vorgeschlagenen Verfahrens ist es, hochverschuldete Staaten aus ihrer Schuldenfalle durch Umstrukturierungen zu befreien und die privaten Gläubiger zur Lösung des Verschuldungsproblems zu beteiligen<sup>947</sup>. Inhaltlich sieht es vor, dass Länder in Zahlungsschwierigkeiten Schuldnerschutz beantragen können, was zur Aussetzung der Zah-

---

<sup>942</sup> Art. 77 Abs. 3 BayGO; § 129 Abs. 2 GO Brb; § 146 HGO; § 62 Abs. 2 KV MV, § 136 Abs. 2 NGO; § 125 GO NRW; § 143 GO SA iVm § 1 Gesetz über die Gesamtvollstreckungsunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts SA vom 18.12.1992 (GVBl. LSA 1992, S. 869); § 138 Abs. 2 KSVG Saarl, § 122 Abs. 4 SächsGemO, § 131 Abs. 2 GO SH; § 69 Abs. 3 ThürKO; vgl. auch § 116 Abs. 2 Deutsche Gemeindeordnung vom 30.01.1935 (RGBl. I S. 49).

<sup>943</sup> Uhlenbruck, W., Insolvenzordnung Kommentar, § 12 Rdnr. 7.

<sup>944</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl.2005, S. 933 (938).

<sup>945</sup> Engelsing, F., Zahlungsunfähigkeit von Kommunen (Fn. 750), S. 38.

<sup>946</sup> Krueger, A., International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.html>.

<sup>947</sup> Hefeker, C., Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, Wirtschaftsdienst 2002, S. 684 (685).

lungen führt. Das Verfahren betrifft nur ausländische, private Gläubiger, da der betroffene Staat mit seiner Gesetzgebung die internen Gläubiger selbst beeinflussen kann<sup>948</sup>. Der IWF sieht sich dabei als regulierende Stelle an, die die Aussetzung auf Antrag des Schuldnerlandes vornimmt. Voraussetzung dafür ist, dass eine auf Dauer nicht tragbare Verschuldung besteht und das Schuldnerland aufgrund seiner Situation auf den ihm deshalb versperrten Kapitalmärkten keine Mittel bekommen kann<sup>949</sup>. Der IWF würde damit finanzielle Aufbauhilfe leisten und Gläubiger werden, zugleich aber neutrale Stelle sein wollen, was problematisch erscheint<sup>950</sup>. Ergebnis des vorgeschlagenen Verfahrens wäre eine Umschuldung unter starkem Verzicht der Gläubiger auf das von Ihnen eingesetzte Kapital. Umsetzbar wäre ein solches nur, wenn in allen Ländern parallel interne Zahlungsunfähigkeitsverfahren für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts eingerichtet würden, damit nicht durch interne Strukturen das internationale Verfahren konterkariert würde<sup>951</sup>. Ein solches Verfahren wird international wie national derzeit allerdings abgelehnt<sup>952</sup>.

## 2. Chapter 9 - Verfahren

Modell bzw. Orientierungspunkt der Vorschläge zur Einführung eines Insolvenzrechts für kommunale Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene ist das us - amerikanische chapter 9 - Verfahren. In seinen wesentlichen Grundzügen soll es deshalb vorab kurz erläutert werden.

Dieses Gemeindeinsolvenzverfahren wurde 1934 eingeführt und seitdem ca. 500 Mal durchgeführt, unter anderem in der Stadt New York Mitte der siebziger Jahre<sup>953</sup>. Oft als Erfolgsmodell gepriesen, darf einschränkend bemerkt werden, dass diese Zahl über die Zeitdauer gesehen und im Verhältnis zur Größe der USA eine vergleichswei-

---

<sup>948</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven (Fn. 941), Rdnr. 112.

<sup>949</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven (Fn. 941), Rdnr. 114.

<sup>950</sup> *Hefeker, C.*, Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, Wirtschaftsdienst 2002, S. 684 (686).

<sup>951</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven (Fn. 941), Rdnr. 117.

<sup>952</sup> Die Kommission der Vereinten Nationen für Handelsrecht (UNCITRAL) hat im Jahre 2004 Richtlinien für ein Insolvenzrecht vorgelegt, in denen ausdrücklich ein Insolvenzrecht für Staaten und Kommunen ausgeklammert wurde zit. nach: BT-Drs 15/5095 vom 15.03.2005 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten BT-Drs. 15/4968.

<sup>953</sup> *US-Courts*, Municipality Bankruptcy–Chapter 9, <http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics/chapter9.html>.

se geringe ist, das Verfahren nicht flächendeckend in allen Bundesstaaten der USA gilt und damit einer ernsthaften Belastungsprobe bisher nicht ausgesetzt war<sup>954</sup>. Gegenstand und Aufgabe des chapter 9 Verfahrens ist die Sanierung der Kommunen und anderer erfasster Körperschaften, durch Zugriffsschutz gegenüber Gläubigern und der dadurch ermöglichten Reorganisation auf der Basis eines Plans<sup>955</sup>. Antragsberechtigt ist nur die betroffene Körperschaft, dem Insolvenzgericht obliegt die Entscheidung über die Zulassung des Verfahrens<sup>956</sup>. Durch Zulassung des Verfahrens wird der Schuldner vor individuellen Zugriffen von Gläubigern geschützt („automatic stay“)<sup>957</sup>. Er darf nach der Eröffnung weiterhin über sein Vermögen verfügen, neue Schulden zur Finanzierung wesentlicher kommunaler Aufgaben aufnehmen und ohne nennenswerte Veränderungen im Hinblick auf die Situation vor Eröffnung des Verfahrens eigenständig agieren<sup>958</sup>. Ein externer Insolvenzverwalter darf ebenso wenig eingesetzt werden, wie auch das Insolvenzgericht nicht gegen den Willen des Schuldners in seine politischen Befugnisse eingreifen darf<sup>959</sup>. Der Schuldner muss einen Plan entwickeln, der von der Gläubigermehrheit akzeptiert, vom Gericht bestätigt und vom Schuldner umgesetzt werden muss<sup>960</sup>.

### 3. Vorschläge auf nationaler Ebene

Obwohl sich bereits auf internationaler Ebene der internationale Währungsfonds für ein geordnetes Insolvenzverfahren für staatliche Schuldner ausgesprochen hatte<sup>961</sup>, wurde dies auf nationaler Ebene zunächst meistens als kontraproduktiv bewertet und als Tabuthema betrachtet<sup>962</sup>. Mittlerweile wird dieses Thema verstärkt diskutiert.

---

<sup>954</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven (Fn. 941), Rdnr. 98.

<sup>955</sup> *Cranshaw, F.*, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven (Fn. 941), Rdnr. 101.

<sup>956</sup> *Olschinka-Rettig, A.*, Das U.S.– amerikanische Schuldenrestrukturierungsverfahren Chapter 9 für insolvente Kommunen, ZInsO 1998, S. 214 (217).

<sup>957</sup> *Paulus, C.*, Staatliche Schuldenregulierung: Verfahren und mögliche Inhalte, S. 13, <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial038pdf.pdf>.

<sup>958</sup> *Olschinka-Rettig, A.*, Chapter 9 (Fn. 956), ZInsO 1998, S. 214 (217).

<sup>959</sup> *Olschinka-Rettig, A.*, Chapter 9 (Fn. 956), ZInsO 1998, S. 214 (217).

<sup>960</sup> *Paulus, C.*, Staatliche Schuldenregulierung (Fn. 957), S. 13.

<sup>961</sup> *Uhlenbruck, W.*, Insolvenzordnung Kommentar, § 12 Rdnr. 2.

<sup>962</sup> *Katz, A.*, Haftung und Insolvenz der Kommunen (Fn. 751), der gemeindehaushalt 2004, S. 49 (50).

Ein Vorschlag zur Einführung eines Insolvenzrechts für Gemeinden wird dabei in der Modifizierung der Regelungen der Insolvenzordnung durch den Bundesgesetzgeber gesehen<sup>963</sup>. Diese Modifizierung des Insolvenzrechts zielt nicht auf eine Zerschlagung des Schuldners, sondern soll vielmehr eine Reorganisation ermöglichen. Das Planverfahren nach § 217 ff InsO stelle bereits einen geeigneten Rahmen dar, mit dessen Hilfe eine Sanierung beschränkt werden könne<sup>964</sup>. Orientierung für eine solches Gemeindeinsolvenzverfahrens soll dabei das „ausgefeiltste und am weitesten entwickelte Modell“ einer insolvenzrechtlichen Behandlung einer souveränen, öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft, das us-amerikanische chapter 9 Verfahren, bieten<sup>965</sup>. Ausgehend von dem bestehenden Insolvenzverfahren nach der Insolvenzordnung, wäre bei Übertragung der Grundsätze aus dem chapter 9 Verfahren ein Insolvenzverfahren für Kommunen erheblichen Einschränkungen unterworfen: Initiativ für die Einleitung eines solchen Verfahrens dürfte dabei nur die Gemeinde selbst sein<sup>966</sup>. Ein neutraler Dritter müsste den ordnungsgemäßen Verfahrensablauf sicherstellen, die Planinitiative dürfte entgegen § 218 InsO allein bei der Schuldnerkommune sein und das Planverfahren entsprechend den Regeln der Insolvenzordnung durchgeführt werden<sup>967</sup>.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat im Rahmen seines Gutachtens zum Thema „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ die Entwicklung eines Insolvenzverfahrens für kommunale Gebietskörperschaften vorgeschlagen<sup>968</sup>. Als wesentlich wird inhaltlich mit der Einführung eines solchen Verfahrens ein Disziplinierungseffekt hinsichtlich einer weiteren Verschuldung gesehen<sup>969</sup>. Eine Überschuldung könnte danach nicht mehr entstehen, da die Kreditinstitute rechtzeitig die Kreditgewährung einstellen würden, nachdem über ein Rating das Maß der

---

<sup>963</sup> Paulus, C., Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit (Fn. 940), ZInsO 2003, S. 869 ff.

<sup>964</sup> Paulus, C., Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit (Fn. 940), ZInsO 2003, S. 869 (871).

<sup>965</sup> Paulus, C., Staatliche Schuldenregulierung (Fn. 957), S. 12.

<sup>966</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (939).

<sup>967</sup> Paulus, C., Staatliche Schuldenregulierung (Fn. 957), S. 17ff; ders., Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit (Fn. 940), ZInsO 2003, S. 869 (871, 872).

<sup>968</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 48.

<sup>969</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 19.

Kreditwürdigkeit bestimmt worden wäre<sup>970</sup>. Für die institutionelle Gestaltung eines solchen Insolvenzverfahrens wird ebenfalls auf das us-amerikanische chapter 9 Verfahren verwiesen. In Anlehnung an dieses könnte eine neutrale Instanz, beispielsweise ein Bundesgericht oder ein Rechnungshof mit der Feststellung, Ausführung und Überwachung des Insolvenzverfahrens beauftragt werden. Antragsberechtigt wäre nur die betroffene Gebietskörperschaft. Alle Gläubiger müssten nach dem Insolvenzantrag von individuellen Zugriffshandlungen abgehalten werden und an einem Schuldenbereinigungsplan mitarbeiten<sup>971</sup>.

In einem weiteren Ansatz wird ein gesondertes Insolvenzrecht für öffentliche Gebietskörperschaften vorgeschlagen, dass ebenfalls wie das modifizierte Planverfahren die Schaffung einer Grundlage für die Zukunft und nicht die Gläubigerbefriedigung im Vordergrund sieht. Bei der Rangfolge der Gläubigerbefriedigung solle dem Gesichtspunkt Rechnung getragen werden, ob der jeweilige Gläubiger die Möglichkeit hatte, auf die Begründung des Schuldverhältnisses zur Kommune Einfluss zu nehmen oder aber wie z.B. als Empfänger einer gesetzlich normierten Leistung nicht<sup>972</sup>.

Vorgeschlagen wird bei einer angenommenen Insolvenzfähigkeit von Kommunen vereinzelt, dass diese sich nur auf den Bereich der freiwilligen und nicht auf die hoheitlichen Aufgaben beziehen sollen. Ziel wäre dabei, Handlungsspielräume wiederzugewinnen und sich von einer Überschuldung zu befreien<sup>973</sup>. Durch das Insolvenzverfahren würden alle ausgabewirksamen Beschlüsse der Gemeinde für den Bereich der freiwilligen Ausgaben außer Kraft gesetzt. Anstelle des Gemeinderats würde dann ein von der Kommunalaufsicht bestellter „Insolvenzverwalter“ diese Aufgaben des Gemeinderates wahrnehmen<sup>974</sup>.

---

<sup>970</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 19.

<sup>971</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 21.

<sup>972</sup> *Faber, A.*, Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (946).

<sup>973</sup> *Borchert, H.*, Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, Die Gemeinde SH 2004, S. 2.

<sup>974</sup> *Borchert, H.*, Beschränkte Insolvenzfähigkeit? (Fn. 973), S. 2 (3).

## IV. Kritik

### 1. Vorliegen der Voraussetzungen bzw. Vergleichbarkeit zum privatrechtlichen Insolvenzverfahren

Die Einleitung eines Insolvenzverfahrens setzt nach geltendem Recht das Vorliegen eines Eröffnungsgrundes voraus. Gemäß § 17 InsO ist die Zahlungsunfähigkeit des Schuldners ein solcher Eröffnungsgrund. Nach der Legaldefinition des § 17 Abs. 2 Satz 1 InsO ist der Schuldner zahlungsunfähig, wenn er nicht in der Lage ist, seine fälligen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Ausreichend ist hierbei schon das Vorliegen einer geringfügigen Liquiditätslücke zu einem bestimmten Zeitpunkt<sup>975</sup>. Übertragen auf die Situation der Gemeinden, passt dies nicht, da bei diesen eine Liquiditätslücke durch zeitliche Verschiebung regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen, entstehen kann. Diese Situation ist aber mit der genannten nach § 17 Abs, 2 Satz 1 InsO nicht zu vergleichen, da im Gegensatz zu dieser feststeht, dass Einnahmen in ausreichender Höhe kommen und damit diese Liquiditätslücke keine Aussage über die finanzielle Situation der Gemeinde im Sinne einer Zahlungsunfähigkeit bedeutet. Bei Gemeinden müßte deshalb vielmehr auf eine Zeitraumilliquidität<sup>976</sup> abgestellt werden. Danach wäre eine Gemeinde erst dann zahlungsunfähig, wenn auch unter Berücksichtigung der sicheren, künftigen Einnahmen keine entscheidende Besserung der finanziellen Situation eintreten würde<sup>977</sup>.

Ein weiterer Eröffnungsgrund für das Insolvenzverfahren ist die drohende Zahlungsunfähigkeit des Schuldners. Kommunen können ihre fälligen Zahlungsverpflichtungen oft nur durch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten nachkommen<sup>978</sup>. Wie bereits erläutert, dürfen Kassenkredite nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe verwendet werden<sup>979</sup>. Dennoch verhindert diese rechtswidrige Verwendung von Kassenkrediten durch die Gemeinden sowie die rechtswidrige Duldung der Aufnahme durch die Rechtsaufsicht<sup>980</sup> im Ergebnis, dass die Gemeinde ihren fälligen Zahlungsverpflichtungen nachkommen und damit auch das Eintreten der tatbestandlichen Vor-

---

<sup>975</sup> Uhlenbruck, W., Insolvenzordnung, Kommentar, § 17 Rdnr. 10.

<sup>976</sup> RGZ 100, S. 62 (65); BGH NJW 1962, S. 102 (103); BGH NJW 1992, S. 1960 (1960).

<sup>977</sup> Engelsing, F., Zahlungsunfähigkeit von Kommunen (Fn. 750), S. 129.

<sup>978</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (941).

<sup>979</sup> Albers, H., Konkursunfähigkeit (Fn. 334), Nds. VBl. 2005, S. 57 (58).

<sup>980</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (941).

aussetzung der Zahlungsunfähigkeit bzw. der drohenden Zahlungsunfähigkeit nicht gegeben ist<sup>981</sup>.

Neben der drohenden und der bereits eingetretenen Zahlungsunfähigkeit, ist auch eine Überschuldung nach § 19 InsO Grund für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens. Nach der Legaldefinition des § 19 Abs. 2 Satz 1 InsO ist diese gegeben, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr decken kann. Übertragen auf das Vermögen der Gemeinde wäre zu berücksichtigen, dass nach dessen konkreter Bewertung die nicht pfändbaren, für die öffentliche Aufgabewahrnehmung benötigten Gegenstände herausgenommen werden müssten, da diese nicht zum verwertbaren Vermögen und damit zur Insolvenzmasse gehören dürfen<sup>982</sup>. Eine Beurteilung des Vorliegens einer Überschuldung wäre nach den Voraussetzungen des § 19 InsO damit nicht möglich.

Schließlich würden die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bei Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nicht mehr durch die demokratisch legitimierten Organe geregelt, sondern durch den eingesetzten Insolvenzverwalter mit der Konsequenz des Entzugs der gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung<sup>983</sup>.

## 2. Beschränkung auf freiwillige Ausgaben

Begrenzt man das Insolvenzverfahren auf die freiwilligen Aufgaben, würden alle Gegenstände, die der Erfüllung freiwilliger Aufgaben dienen, in die Insolvenzmasse fallen und damit verwertet werden müssen. Beispielsweise müsste so ein städtisches Theater zwangsversteigert und das Mobiliar verwertet werden, so dass im Ergebnis dieser freiwilligen Aufgabe auf Dauer die Grundlage entzogen wäre<sup>984</sup>. Die Sanierung der Kommune würde vollständig auf Kosten der freiwilligen Aufgaben erfolgen, was unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig sein

---

<sup>981</sup> A.A. *Frielinghaus*, S. N., Die kommunale Insolvenz (Fn. 541), S. 230, der in der Kassenkreditfinanzierung für längerfristige Finanzierungen bereits das Tatbestandsmerkmal der „drohenden Zahlungsunfähigkeit“ erfüllt sieht.

<sup>982</sup> *Kind*, T., in: Braun, E. (Hrsg.), Insolvenzordnung, Kommentar, § 19 Rdnr. 6.

<sup>983</sup> *Lehmann*, J., Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, S. 104.

<sup>984</sup> *Faber*, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (945).

dürfte, da damit die kommunale Selbstverwaltung in erheblichem Umfang ausgehöhlt würde<sup>985</sup>. Eine derartige Beschränkung der Insolvenzfähigkeit führt zwangsläufig zum Ausverkauf der freiwilligen Aufgaben als wichtigstem Bereich kommunaler Selbstverwaltung und damit zur „Liquidation der kommunalen Selbstverwaltung“<sup>986</sup>.

### 3. Mögliche Konsequenzen

Ginge man von der Annahme einer Insolvenzfähigkeit von Kommunen aus, unabhängig von der konkreten, inhaltlichen Ausgestaltung des kommunalen Insolvenzverfahrens, würde dies auch erhebliche Auswirkungen etwa für die Kommunalkredite haben. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Kommunen von den Veränderungen durch Basel II nicht betroffen<sup>987</sup>. Bei Annahme einer Insolvenzfähigkeit ließe sich diese Ausnahme und der kommunale Bonitätsbonus wohl nicht mehr ohne weiteres halten. In der Konsequenz wären die Banken bei der Kreditvergabe durch Einführung eines vergleichenden Kommunalratings sehr viel zurückhaltender als bisher. Kreditwürdigkeit und Konditionen würden sich für notleidende Kommunen verschlechtern<sup>988</sup>. Auch die Frage der finanziellen Verlässlichkeit von Kommunen als Vertragspartner dürfte negativ beurteilt werden.

Die Annahme einer beschränkten Insolvenzfähigkeit auf die freiwilligen Aufgaben begegnet natürlich den bereits genannten Bedenken. Allerdings ist diese bei konsequenter Überlegung dessen, was überhaupt an „Insolvenzmasse“ zur Verfügung stände, nicht von der Hand zu weisen<sup>989</sup>. Muss bei einem kommunalen Insolvenzverfahren all das von vornherein der Insolvenzmasse entzogen sein, was der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient, bleibt im Ergebnis der Anwendungsbereich eines möglichen Insolvenzverfahrens nur die dafür nicht benötigten Mittel übrig, und damit letztlich die freiwilligen Ausgaben. Nach dem beschriebenen Anteil der freiwilligen Ausgaben an

---

<sup>985</sup> BVerfGE 38, 258 (278 f); BVerfGE 76, 107 (118).

<sup>986</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (945).

<sup>987</sup> Schwarting, G., Gedanken zur fiskalischen Disziplin (Fn. 339), S. 131 (158).

<sup>988</sup> Albers, H., Haftung für kommunale Verbindlichkeiten, Der Landkreis 2006, S. 750 (756).

<sup>989</sup> Frielinghaus, S. N., Die Kommunale Insolvenz (Fn. 541), S. 183 zur aktuellen Praxis in Anwendung des chapter 9 - Verfahrens: „...im Rahmen der gerichtlichen Auslegung fällt sehr wenig gemeindliches Vermögen in den insolvenzrechtlich gesehen quasi privatwirtschaftlichen und damit verwertungsfähigen Bereich“.

den Gesamtausgaben kommunaler Haushalte dürfte zweifelhaft sein, ob überhaupt über diesen geringen Anteil allein eine Sanierung denkbar wäre.

Auch auf die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen hätte die Annahme eines Insolvenzrechts für Gebietskörperschaften Auswirkungen, denn diese stände zu bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismen sowie Beistandspflichten im Widerspruch<sup>990</sup>. Diese müssten in der Konsequenz eingeschränkt werden. Problematisch wäre es auch, wenn Gläubiger Zugriff auf Steueransprüche erhielte, da so staatliche Einnahmen in die Verfügungsbefugnis privater Dritter gelangen würden<sup>991</sup>. Allein die Existenz eines Insolvenzrechts für Gebietskörperschaften würde die staatliche Refinanzierung grundlegend negativ verändern und möglicherweise aufgrund der steigenden Zinsbelastungen zur Zahlungsunfähigkeit führen<sup>992</sup>. Auch auf die Beurteilung der Bonität von Bund und Ländern international würde sich eine Insolvenzfähigkeit erheblich auswirken<sup>993</sup>. Noch ist die Bundesrepublik Deutschland bei der Ratingagentur Standard & Poor´s mit AAA geratet<sup>994</sup> und ihre Kommunen als Teil des Staates nach dem Prinzip des Partial Use ebenfalls<sup>995</sup>. Ob sich dieses bei einer Einführung einer Insolvenzfähigkeit für Gemeinden wie für den Staat halten ließe, ist jedoch stark zu bezweifeln.

## **D. Zusammenfassende Würdigung der in der Wissenschaft und Praxis vertretenen Lösungsmöglichkeiten**

Die Lösungsvariante „Konsolidierung aus eigener Kraft“ bietet keine rechtliche Lösung einer haushaltslosen Zeit an, sondern zeigt mögliche inhaltliche Ansatzpunkte zur Behebung von Haushaltsdefiziten auf. So richtig und wichtig diese inhaltliche Ansatzpunkte sind, ändern diese doch nichts an der dargestellten Notwendigkeit einer Notwendigkeit eines rechtlichen Lösungsinstrumentariums.

---

<sup>990</sup> *Gumbert, N.*, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte, ZRP 2006, S. 3 (7).

<sup>991</sup> *Gumbert, N.*, Institutionelle Reformen (Fn. 990), ZRP 2006, S. 3 (7).

<sup>992</sup> *Gumbert, N.*, Institutionelle Reformen (Fn. 990), ZRP 2006, S. 3 (7).

<sup>993</sup> *Paulus, C.*, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit (Fn. 940), ZInsO 2003, S. 869.

<sup>994</sup> *Pfitzer, I.*, Änderungen durch Basel II (Fn. 338), der gemeindehaushalt 2003, S. 49 (51).

<sup>995</sup> *Eckstein, B.*, Prüfung für Kommunen, Kommune 21 2007, S. 46.

Die Annahme einer Staatsgarantie ist deshalb keine rechtlich haltbare Lösung, da sie contra legem dazu führen würde, dass die verfassungsrechtlichen Kreditgrenzen der jeweiligen Haushalte (Gemeinden, Land und Bund) beseitigt würden, indem mit ihrer Annahme die kommunalen Schulden zu ihren eigenen würden. Mit dieser Vermischung der Haushalte verfassungsrechtlich eigenständiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts, würde die kommunale Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden abgeschafft werden, denn diese besteht letztlich auch darin, auf eigene Kosten Fehler machen zu dürfen<sup>996</sup>. Die Auswertung der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Thema hat zudem gezeigt, dass aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 11 Abs. 2 BV und Art. 58 NV nur ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ableitbar ist, der jedoch von der individuellen Leistungsfähigkeit des Bundeslandes abhängig ist. Auch der vom niedersächsischen Staatsgerichtshof in Ablehnung eines verfassungsrechtlichen Anspruches auf finanzielle Mittel gegenüber dem Bundesland aufgezeigte Weg der Beantragung von Bedarfszuweisungen scheiterte vor den Verwaltungsgerichten. Diese wiesen die jeweiligen Klagen gegen das Land Niedersachsen mit der bedenklichen Begründung ab, dass freiwillige Aufgaben mit Hilfe von Kassenkrediten wahrgenommen werden konnten und damit keine Verletzung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung vorliegt.

Die Übertragung und Modifizierung des privatrechtlichen Insolvenzrechts auf juristische Personen des öffentlichen Rechts schließlich ist aufgrund der so eben zu diesem Vorschlag angebrachten Kritik im Ergebnis abzulehnen.

Die Lösung der rechtlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit kann deshalb nur im kommunalen Haushaltsrecht durch Schließung der bestehenden Regelungslücke gefunden werden.

---

<sup>996</sup> Oebbecke, J., Ausfallhaftung (Fn. 934), S. 165 (175).

### 3. Kapitel: Eigener Lösungsvorschlag: Normierung einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage der haushaltslosen Zeit im Gegensatz zur vorläufigen Haushaltsführung

Im Rahmen des abschließenden Kapitels soll deshalb nun eine eigenständige Lösung durch einen Normierungsvorschlag für eine haushaltslose Zeit unterbreitet werden. Nach kurzer Darstellung des Regelungsbedarfes, des Regelungsziels und -zweckes sollen die einzelnen, durch die bisherige Untersuchung herausgearbeiteten rechtlichen Problemfelder gelöst und der Handlungsspielraum für eine Gemeinde in einer haushaltslosen Zeit definiert werden. Zusammenfassend mündet dieses in dem Formulierungsvorschlag eines Art. 69 a BayGO – Haushaltslose Zeit.

#### A. Regelungsbedarf

Festzustellen ist zunächst, dass es für die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit in den Kommunalgesetzen der Länder keine eigenständige gesetzliche Normierung gibt, so dass sie immer unter die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung subsumiert wird. Wie die Erfahrungen aus der Praxis anhand der im dritten Teil der Arbeit dargestellten Fallbeispiele gezeigt haben, gibt es für die auftretenden Probleme in der haushaltslosen Zeit mit der Anwendung des Art. 69 BayGO keine adäquaten und rechtlich zulässigen Lösungsmöglichkeiten. Auch führen Regelungen, die wie in § 82 GO NRW weitere Restriktionen für den Fall einer über den 1. April eines Haushaltsjahres andauernden „vorläufigen Haushaltsführung“ vorsehen<sup>997</sup>, nicht zu Lösungen der auftretenden Probleme. „Vorläufige Haushaltsführung“ auf längere Sicht oder sogar auf Dauer bedeutet in der Praxis häufig Fortschreibung des Status Quo<sup>998</sup>. Die Versuche durch die Reformen der jüngeren Zeit, die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit durch Modifizierungen der Regelungen des Art. 69 BayGO bzw. § 82 GO NRW in den Griff zu bekommen, lösen aufgrund der aufgezeigten Unterschiedlichkeit und der mangelnden tatbestandlichen Vergleichbarkeit der Fallkonstellationen die grundsätzlichen rechtlichen Probleme einer haushaltslosen Zeit nicht. Zusammen-

---

<sup>997</sup> § 82 GO Abs. 4 NRW.

<sup>998</sup> Hessischer Rechnungshof, 6. außerordentlicher zusammenfassender Bericht, 3. 33. Handlungsempfehlungen für das Land Hessen, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de).

fassend ergibt sich daraus die Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Regelungsbedarfs für die haushaltslose Zeit.

## **B. Regelungsziel und –zweck**

Das Ziel einer eigenständigen Regelung der haushaltslosen Zeit ist deshalb die Schließung der vorhandenen Gesetzeslücke durch eine eigenständige Normierung in den Kommunalgesetzen der Länder zum Zwecke der Rechtssicherheit und -klarheit. Für die zu schaffenden rechtlichen Rahmenbedingungen ist dabei die inhaltliche Ausfüllung mit Leben in der einzelnen Gemeinde nicht von Bedeutung. Das Portfolio der einzelnen Möglichkeiten der Einnahmesteigerungen und/oder Ausgabekürzungen ist vielfältig beschrieben, die Umsetzung einzelner oder mehrerer Optionen obliegt der Gemeinde innerhalb ihres Selbstverwaltungsrechts. Zu berücksichtigen ist bei diesen inhaltlichen Ansätzen aber, dass Gemeinden nicht mit privaten Wirtschaftsunternehmen vergleichbar sind, da sie aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben notwendigerweise im Sinne der Allgemeinheit defizitäre Aufgaben erfüllen, die ein privates Wirtschaftsunternehmen nach Analyse der Entwicklung dieses Produktes nicht mehr verfolgen würde. Diese Möglichkeiten gibt es in bestimmten Bereichen des breitgefächerten Aufgabenkataloges der Gemeinden sicherlich und unbestritten. Allerdings nur in einem bestimmten Umfang. Auch hat sich mittlerweile gezeigt, dass nach dem Trend des kommunalen Outsourcings defizitärer Bereiche an private Wirtschaftsunternehmen und der damit einhergehenden Steuerungsverluste der Kommunalvertretung<sup>999</sup>, jetzt wieder der gegenteilige Trend des „Re-Insourcings“, wenn man dies so in Parallele zum Outsourcing betiteln darf, zu beobachten ist. Denn: Aufgabenerfüllung durch die Kommunen ist nicht notwendigerweise qualitativ geringwertiger und teurer im Vergleich zur Wahrnehmung durch private Dritte.

Keinesfalls kann es jedoch rechtlich hingenommen werden, dass Gemeinden über Jahre und gegebenenfalls auch Jahrzehnte hinaus, wie die Haushaltssituation vieler Kommunen zeigt, über unausgeglichene und damit rechtswidrige Haushalte verfügen.

---

<sup>999</sup> *Bogumil, J./Holtkamp, L.*, Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem in: Libbe/Tomerius/Trapp, Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 71 (76).

Die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen einer Bewältigung der haushaltslosen Zeit kann natürlich auch keine sofortige, unmittelbare Lösung darstellen. Sie kann nur die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Gemeinde handlungsfähig bleibt, wieder stärker wird und bestehende Rechtsunsicherheiten aus der Anwendung der bisherigen Regelung der vorläufigen Haushaltsführung auf die haushaltslose Zeit sowohl für die Gemeinde als auch die sie begleitende Rechtsaufsichtsbehörde entfallen. Nur wenn auch in dieser schwierigen Phase unausgeglichener Haushalte das tragende Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung beachtet wird, kann eine so motivierte Gemeinde das Ziel des Haushaltsausgleichs wieder erreichen. Eine immer stärkere Restriktion und Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde bis hin zum Sparkommissar<sup>1000</sup> bedeutet für den ganz überwiegenden Normalfall der Gemeinden, in denen Haushaltsdefizite nicht vorsätzlich durch Entscheidungen des Gemeinderates herbeigeführt wurden, einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung.

Gerade aufgrund der existentiellen Bedeutung des kommunalen Haushalts und Haushaltsrechts für die Kommune bedarf insbesondere auch der Ausnahmefall des nicht ausgeglichenen Haushaltes einer rechtlichen Grundlage in den Kommunalgesetzen der Länder. Denn Tatsache ist, dass diese Situation rechtlich eintreten kann und dieses mittlerweile auch kein exotischer Einzelfall mehr ist, sondern vielfach tägliche Realität. Nur mithilfe einer gesetzlichen Grundlage können Gemeinden im partnerschaftlichen Zusammenarbeiten mit den Rechtsaufsichtsbehörden zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zurückkehren.

Das Festhalten an der Meinung, dass mit der geltenden Regelung über die vorläufige Haushaltsführung alles Notwendige vorhanden ist, um den Fall der haushaltslosen Zeit rechtlich adäquat zu bewältigen, führt eher zu rechtswidrigen oder rechtsfreien Zuständen. Die Untersuchungsergebnisse der Beispielskommunen Hof und Würzburg haben deutlich gezeigt, dass eine „Lösung“ der haushaltslosen Zeit im Sinne der Kommunen nicht auf dem Boden des geltenden Haushaltsrechts gefunden werden konnte. Wie insbesondere die Kassenkreditentwicklung generell wie auch in diesen

---

<sup>1000</sup> Siehe Stadt Waltrop (NRW) als Beispiel für die Einsetzung eines Sparkommissars, [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de).

konkreten Beispielen verdeutlicht, verdrängen bei Anwendung des Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit die tatsächlichen Handlungsnotwendigkeiten die rechtlichen Möglichkeiten, was im Ergebnis mangels vorhandener rechtlicher Lösungsalternativen zwangsläufig zur Duldung rechtswidriger Zustände führen muss.

## **C. Regelungsvoraussetzungen**

Vor diesem Hintergrund ergeben sich nachfolgende notwendige Voraussetzungen für die einzelnen gesetzlichen Regelungen in der haushaltslosen Zeit:

### **I. Definition der haushaltslosen Zeit**

In Abgrenzung zur vorläufigen Haushaltsführung ist eine Legaldefinition der haushaltslosen Zeit den einzelnen inhaltlichen Regelungen voranzustellen. Maßgebliches Abgrenzungskriterium kann nur das Vorliegen des Haushaltsausgleichs sein. Ergibt sich nach Aufstellung des Haushaltsplanes, dass eine genehmigungsfähige Haushaltssatzung beschlossen werden kann, ist der Fall der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 69 BayGO ab dem 01.01. des neuen Haushaltsjahres bis zur Erteilung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung gegeben. Kann kein genehmigungsfähiger Haushalt mangels erreichbaren Haushaltsausgleichs aufgestellt und beschlossen werden, ist ab dem 01.01. des neuen Haushaltsjahres die haushaltslose Zeit nach Art. 69 a BayGO gegeben.

### **II. Bestimmung des Handlungsspielraums**

Eine Gemeinde ohne ausgeglichenen Haushalt kann zwingend nicht denselben Handlungsspielraum erhalten wie eine Gemeinde, die über ausreichend Finanzmittel und einen ausgeglichenen Haushalt verfügt. Sie muss wie alle Kommunen, ihre Ausgaben den Einnahmen anpassen. Nachdem Ausgabestandards meistens in finanziell guten Zeiten über einen längeren Zeitraum nach und nach geschaffen wurden, braucht es auch eine gewisse Zeit, um Ausgaben verträglich wieder abzubauen. Um diese Notwendigkeiten kommt eine Kommune nicht umhin.

Gerade Gemeinden, die nicht über große Steuereinnahmen wie die Gewerbesteuer verfügen, sondern auf die konstanteren, aber quantitativ geringeren Einnahmen angewiesen waren, haben im Verhältnis zu den Kommunen, die erhebliche Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Vergangenheit hatten, überwiegend ausgeglichene Haushalte. Finanzschwache Kommunen haben nicht etwa die höchsten Schulden, sondern die finanzstärksten<sup>1001</sup>. Die Gemeinden haben es damit auch bei allen Schwierigkeiten der extern dominierten Einnahmen sowie Ausgaben in der Hand, ob ihre Haushalte ausgeglichen sind oder nicht. Wie sich auch anhand der Entwicklung der städtischen Haushalte von Würzburg und Hof erkennen ließ, kommen Haushaltsdefizite nicht überraschend, sondern entwickeln sich sukzessive. Die Kommunen müssen in Zusammenarbeit mit der Rechtsaufsichtsbehörde bei Zeiten anfangen, sich auf die veränderten Verhältnisse einzustellen. Versäumen sie dieses oder konsolidieren sie nicht mit Nachdruck, endet die Entwicklung zwangsläufig in der haushaltslosen Zeit, was nicht sein müsste. Für die haushaltslose Zeit bedeutet dies als Regelungsvoraussetzung, dass der finanzielle Handlungsspielraum in der Gemeinde im Ergebnis zwar vorhanden sein muss, aber nicht in vollem Umfang wie im Falle eines ausgeglichenen Haushaltes gegeben sein kann. Die Gemeinde muss notwendigerweise im Sinne der Allgemeinheit ihr gesamtes, verfassungsrechtlich garantiertes Aufgabenspektrum wahrnehmen können. Während der haushaltslosen Zeit bedeutet dies konsequenterweise qualitativ ja, quantitativ nein. Insbesondere muss die Gemeinde auch in dieser Zeit in die Lage versetzt werden, ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können. Art. 69 BayGO sowie seine Parallelnorm in den anderen Bundesländern<sup>1002</sup> schließt die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben während seiner Geltung in der haushaltslosen Zeit unter teleologischen Auslegungsgesichtspunkten und in Zusammenschau mit Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayGO wie bereits erläutert<sup>1003</sup> aus. Damit begegnen seine Regelungen für diese Fallkonstellation erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Im Fall der vorläufigen Haushaltsführung stellt dies kein verfassungsrechtliches Problem dar, da Art. 69 BayGO seiner gesetzgeberisch konzipierten Form nach lediglich für einen Über-

---

<sup>1001</sup> *Held, F.W.*, Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung (Fn. 722), S. 63 (70).

<sup>1002</sup> § 83 GO BW, § 80 GO Brb, § 99 HGO, § 51 KV MV, § 88 NGO, § 82 GO NRW, § 99 GO RP, § 88 KVSG Saarl, § 78 SächsGemO, § 96 GO LSA, § 81 GO SH, § 61 ThürKO.

<sup>1003</sup> „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“

gangszeitraum Geltung besitzt und insbesondere nicht die Leistung freiwilliger Ausgaben verbietet, sondern ausdrücklich unter Anlegung des Maßstabes der Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit der freiwilligen Leistungen erlaubt<sup>1004</sup>. Auch die nicht unter diesen Maßstab subsumierbaren freiwilligen Leistungen werden nicht verboten, sondern es wird nur der Zeitpunkt der Ausgabeleistung auf den Erlass der rechtmäßigen Haushaltssatzung verschoben. Anders ist diese Situation im Fall der haushaltslosen Zeit zu beurteilen, insbesondere, wenn sie zum Dauerzustand wird. In diesem Fall führt die Anwendung des Art. 69 BayGO zu einem einfachgesetzlichen, völligen Verbot der Leistung freiwilliger Ausgaben und verstößt damit gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

Um grundsätzlich überhaupt entscheiden zu können, müssten auch alle Ausgabepositionen im Haushaltsplan systematisch nach Arten, pflichtige oder freiwillige Aufgaben, gekennzeichnet werden. Was für die einzelnen Aufgabentypen demnach in einer haushaltslosen Zeit unter Berücksichtigung des so eben Ausgeführten gelten könnte, soll nun im Einzelnen dargestellt werden.

## **1. Ausgaben**

### **a) Wahrnehmung von Pflichtaufgaben**

Notwendigerweise muss die Gemeinde während der haushaltslosen Zeit ihren Pflichtaufgaben nachkommen können. Allerdings können auch bei den Pflichtaufgaben, etwa der Straßenbaulast, Investitionszeitpunkte bestimmt werden. Die Pflichtaufgabe zwingt nicht immer zu einem sofortigen Handeln und damit zu einer unmittelbaren, kommunalen Ausgabe. Der Bereich der Pflichtaufgaben darf deshalb nicht von Einsparungsüberlegungen und Prioritätenfestlegungen ausgenommen werden, da ansonsten die Haushaltskonsolidierung allein über die Reduzierung oder Streichung freiwilliger Leistungen zu deren Lasten erfolgt. Aufgrund des dargestellten Verhältnisses von Pflichtaufgaben zu freiwilligen Aufgaben, kann eine Haushaltssanierung ohne die Einbeziehung der Pflichtaufgaben auch nicht erzielt werden<sup>1005</sup>.

---

<sup>1004</sup> Articus, S./Schneider, B. – Hamacher, C., Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar, Erl. 2 § 81 GO NRW, S. 387.

<sup>1005</sup> Held, F.W., Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung (Fn. 722), S. 63 (72).

In puncto Einsparpotential ist zunächst beim „Ob“ der Aufgabenerfüllung zu prüfen, ob die Aufgabe und damit Ausgabe aktuell geleistet werden muss und dann im zweiten Schritt, beim „Wie“ der Aufgabenerfüllung, welche Einsparmöglichkeiten es bei der Aufgabenausführung gibt. Der Maßstab, den Art. 69 BayGO mit der Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit anlegt, kann auf den Bereich der Ausgabeleistung während der haushaltslosen Zeit übertragen werden. Um jedoch klarzustellen, dass es sich hier nicht lediglich um eine zeitliche Verzögerung handelt, ist der Begriff der „Unaufschiebbarkeit“ durch den der „Unabweisbarkeit“ zu ersetzen. Bei jeder einzelnen Pflichtaufgabe ist daher zu überprüfen, ob ihre Ausführung notwendig und unabweisbar ist. Nur wenn dieses beides kumulativ erfüllt ist, darf diese Ausgabe während der haushaltslosen Zeit erfolgen. Alle anderen dürfen während der haushaltslosen Zeit nicht vorgenommen werden.

## **b) Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben**

Die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben gehört, wie bereits dargestellt, zu den verfassungsrechtlich verbrieftem Recht der Gemeinden aus Art. 28 Abs.2 Satz 1 GG. Sie sind Ausdruck kommunalen Gestaltens vor Ort und für die einzelne Gemeinde individuell prägend. Vor diesem Hintergrund sind Einsparungen im Bereich der freiwilligen Ausgaben besonders schwierig, da die Möglichkeiten kommunalpolitischen Gestaltens sehr stark begrenzt werden. Zwar nehmen freiwillige Ausgaben wie bereits dargestellt quantitativ im Verhältnis zu den Gesamtausgaben eine geringe Rolle ein. Dennoch sind Einsparüberlegungen in diesem Bereich sehr wichtig, da diese Ausgaben ohne externe Vorgaben von der Gemeinde allein entschieden werden können. Für die haushaltslose Zeit muss für dieses Spannungsfeld möglichst beiden Gesichtspunkten Rechnung getragen werden: einerseits besteht die zwingende Notwendigkeit, Ausgaben den Einnahmen anzupassen, wozu auch die freiwilligen Ausgaben gehören, andererseits muss die Bestreitung freiwilliger Aufgaben auch während der haushaltslosen Zeit möglich sein.

Vorgeschlagen wird deshalb, den Gemeinden zwar die Erfüllung freiwilliger Aufgaben explizit in der Normierung der Regelung über die haushaltslose Zeit zuzugestehen, andererseits aber ein Mindesteinsparvolumen von 10 % im Vergleich zum Vorjahr vorzugeben, damit der Konsolidierung in diesem Bereich der notwendige Nachdruck verliehen wird. Dieses dürfte auch verfassungsrechtlich zulässig sein, da freiwillige Aufgaben möglich bleiben, zwangsläufig aber der kommunalen Haushaltslage angepasst werden.

Die aufgetretene Problematik der Beförderungen während einer haushaltslosen Zeit, kann hierin mit gelöst werden. Als freiwillige Ausgaben bleiben sie rechtlich zulässig. Der Stellenplan kann damit auch während der haushaltslosen Zeit fortentwickelt werden, wenn er zusammen mit den anderen freiwilligen Ausgaben die Einsparungsquote nicht überschreitet. Die Gemeinden haben es somit in der Hand, entweder Einsparpotenziale zu nutzen, indem sie freiwerdende Stellen nicht oder nicht sofort nachbesetzen und damit Ausgaben ersparen oder es für notwendig erachten, Stellen nachzubersetzen bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der insgesamt möglichen freiwilligen Ausgaben zu befördern. Diese Entscheidungsfreiheit im Rahmen der Personalhoheit ist Ausdruck ihrer grundgesetzlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie<sup>1006</sup>.

Erstreckt sich eine haushaltslose Zeit über mehrere Haushaltsjahre, ist auch hier eine weitere Mindesteinsparvorgabe in die gesetzliche Regelung mit aufzunehmen, die gewährleistet, dass über einen überschaubaren Zeitraum die notwendigen Anpassungen der Ausgaben auch der freiwilligen Ausgaben erfolgen. So dient eine sukzessive Einsparung der freiwilligen Aufgaben von 10 % jährlich dazu, Ausgaben zu reduzieren, gleichzeitig aber insbesondere denjenigen, die sich wesentlich über kommunale Zuschüsse finanzieren, Gelegenheit zu geben, sich auf die veränderten Verhältnisse einzustellen, um so den Personalbedarf und das vorgehaltene Angebot zu überprüfen. Dies ist sinnvoll, da ansonsten gewachsene Strukturen sofort und unmittelbar vollständig zerschlagen würden. Diese Zeitschiene ist auch deshalb wichtig, um einen Umdenkungsprozess bei den geförderten Einrichtungen beginnen zu lassen, derge-

---

<sup>1006</sup> Tölle, C., Beförderungen (Fn. 657), VR 2004, S. 233 (237).

stalt, dass nicht automatisch und vollständig von der Kommune in einer konstanten Höhe gefördert werden kann, sondern auch weitere Finanziers gesucht und gefunden werden müssen. Die Gemeinden müssen auch aufgrund des geltenden Subsidiaritätsprinzips nicht nur auf wirtschaftliche Betätigung verzichten, sondern auch nur und ausschließlich dort finanziell einspringen, wo vorrangig rechtlich niemand anderes dafür aufkommen kann. In die Verantwortung sollten Private wie Wirtschaftsunternehmen genommen werden, um die Verhältnisse vor Ort aktiv und gemeinsam gestalten zu können.

Um jedoch nicht bei anhaltender haushaltsloser Zeit durch das jährlich kontinuierlich geringer werdende Volumen freiwilliger Ausgaben letztlich zu einem völligen Abschmelzen zu gelangen, ist es erforderlich eine Mindestgrenze gesetzlich zu definieren. Ausgangspunkt ist das Jahr des Beginns der haushaltslosen Zeit.

## **2. Einnahmen**

### **a) Aufnahme der Einnahmemöglichkeiten in der gesetzlichen Normierung**

Für die Gestaltung der Einnahmen der Gemeinde im Rahmen der haushaltslosen Zeit, sollte zunächst in die gesetzliche Regelung mit aufgenommen werden, auf welche Einnahmequellen die Gemeinde in der haushaltslosen Zeit zurückgreifen kann.

### **b) Hebesatzanpassungsmöglichkeit bei Gewerbe- und Grundsteuer während der haushaltslosen Zeit**

Des Weiteren muss für die wichtigsten, von der Gemeinde beeinflussbaren Steuerarten, der Gewerbe- und der Grundsteuer jeweils mit der Regelung des Hebesatzes, eine Hebesatzanpassung auch während der haushaltslosen Zeit möglich sein, auch wenn diese in der Vergangenheit in der Haushaltssatzung erfolgte. Nach derzeitiger Rechtslage kann eine Gemeinde, die in der letztgültigen Haushaltssatzung vor Beginn einer haushaltslosen Zeit die Hebesätze festgelegt hat, diese nicht verändern, sondern ist an diese Festsetzungen auch in der vorläufigen Haushaltsführung gebunden. Für die haushaltslose Zeit macht diese Regelung keinen Sinn. Die Haushaltssatzung ist zum Ende des Haushaltsjahres außer Kraft getreten. Damit kann die Festlegung der Hebesätze für die Grund- und die Gewerbesteuer auch in einer separaten Sat-

zung erfolgen. Hat eine Gemeinde vor der haushaltslosen Zeit die Hebesätze in einer eigenständigen Satzung festgelegt, kann sie dies auch während der Geltung des Art. 69 BayGO, kann die Hebesätze erhöhen und damit ein Stück in Richtung Haushaltsausgleich erreichen. Gerade in der haushaltslosen Zeit ist die Gemeinde auf alle Möglichkeiten der Einnahmesteigerung angewiesen. Einen stichhaltigen Grund, ihr dies vorzuenthalten, nur weil diese Hebesatzregelungen in der letztgültigen Haushaltssatzung beinhaltet waren, ist nicht ersichtlich. Auch unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte, wie etwa Betriebsverlagerungen in das Umland, ist eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes nicht von vornherein ungeeignet, Einnahmeverbesserungen zu erzielen, da alle realistischen Konsolidierungsspielräume ausgenutzt werden müssen<sup>1007</sup>.

### III. Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs

Weiterhin muss es Ziel sein, dass die Gemeinde den Haushaltsausgleich schnellstmöglich wieder herstellen kann. Die Analyse des Umgangs mit Kommunen in der haushaltslosen Zeit sowohl im Freistaat Bayern als auch in Nordrhein-Westfalen, lässt bei aller Unterschiedlichkeit im Detail und des gravierendsten grundsätzlichen Unterschiedes, des Haushaltssicherungskonzeptes und seiner Rechtsfolgen, doch in beiden Fällen sehr deutlich die Tendenz erkennen, dass die Rechtsaufsichtsbehörde das Ziel verfolgt, aus dem nicht handhabbaren Art. 69 BayGO bzw. § 82 GO NRW schnellstmöglich wieder herauszukommen. Dass dieses in Nordrhein-Westfalen nur mithilfe der Behelfskonstruktion eines „genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes“ in rund der Hälfte der Fälle der haushaltslosen Zeit gelingt und im Freistaat Bayern in den Fällen von Würzburg und Hof nur mit der Kreditgenehmigung für die Defizite der Verwaltungshaushalte, zeigt schon für sich gesehen, die Notwendigkeit einer eigenständigen, rechtlichen Lösung für die haushaltslose Zeit. Bei aller Kritik an dieser rechtlich nicht ganz unbedenklichen Vorgehensweise birgt sie dennoch den richtigen Ansatz, indem durch diese Lösungen jeweils in beiden Fällen die Verantwortlichkeit

---

<sup>1007</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz- Nr. 1, Nr. 251, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html) für die Frage des Anspruchs des Landes Berlin auf Sanierungshilfe gegenüber dem Bund.

auf die Gemeinde wieder zurückverlagert wird und die aus der mangelnden Passgenauigkeit des Art. 69 BayGO bzw. § 82 GO NRW resultierende Notwendigkeit der Einbindung der Rechtsaufsicht in fast aller Einzelentscheidungen der Gemeinde zugunsten der Einnahme der eigentlichen Rolle als Rechtsaufsicht und nicht als kommunale Entscheidungsinstanz gelöst wird.

## 1. Aufnahme von Kassenkrediten

In der Praxis werden Kassenkredite aufgrund des Verbotes der Kreditaufnahme für Ausgaben des Verwaltungshaushalts und der Restriktionen hinsichtlich der Aufnahme für Kredite des Vermögenshaushaltes in der haushaltslosen Zeit, gerade für diese Bereiche mangels anderer Möglichkeiten zur Deckung des Finanzierungsdefizits herangezogen. Die Aufnahme von Kassenkrediten zur Deckung des Haushaltsdefizits ist rechtswidrig und in mehrfacher Hinsicht für das Ziel des Erreichens des Haushaltsausgleichs auch zweckwidrig und daher als Lösung zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs abzulehnen<sup>1008</sup>.

Insofern ist der Gedanke, den die Rechtsaufsichtsbehörden in den Fällen Würzburg und Hof für den Haushalt 2005 angewandt haben, genau richtig: hier wird keine Kassenkreditaufnahme gewährt oder geduldet, sondern ein regulärer Kredit, der im Haushalt erscheint und der vom Verwaltungs – an den Vermögenshaushalt intern getilgt werden muss und - was den entscheidenden Unterschied ausmacht – extern im Gegensatz zu Kassenkrediten auch getilgt werden kann. Kassenkredite dürfen deshalb nicht zur Deckung des Haushaltsfehlbetrages herangezogen werden, da die Zulassung oder Duldung dieser Kassenkreditaufnahme auf Dauer den nahezu unumkehrbaren Abwärtstrend in die dauerhafte Verschuldung bedeutet.

Aufschluss über die gesetzmäßige Verwendung von Kassenkrediten gibt letztlich nur die erfasste Entwicklung des jeweiligen Standes. Nach geltendem Haushaltsrecht werden lediglich die Höchstbeträge der Kassenkredite genehmigt, über deren Verlauf über das Haushaltsjahr gesehen bzw. auch über den Stand der Entwicklung über mehrere Haushaltsjahre hinweg, gibt es normalerweise keine der Rechtsaufsicht vor-

---

<sup>1008</sup> Faber, A., Insolvenzfähigkeit (Fn. 455), DVBl. 2005, S. 933 (941).

liegende Daten. Sinnvoll und notwendig ist es deshalb, dass der Verlauf der Höhe der Inanspruchnahme der Kassenkredite erfasst und vorgelegt wird. Nur wenn in graphischer Umsetzung der Werte sich eine Sinuskurve in der Entwicklung darstellt, sind die Kassenkredite in ihrer gesetzmäßigen Form, der vorübergehenden Überbrückung von Liquiditätsengpässen, verwendet worden. Ergibt die graphische Darstellung der Werte eine über ein oder mehrere Haushaltsjahre hinweg stetig ansteigende Linie, wird erkennbar, dass Kassenkredite als Haushaltsausgleichskredite rechtswidrig verwendet wurden und damit eine Finanzierung konsumtiver Ausgaben kommunaler Haushalte durch diese erfolgt ist.

## **2. Aufnahme von Krediten**

Nachdem in der haushaltslosen Zeit keine finanziellen Überschüsse aus dem Verwaltungshaushalt bestehen, keine Rückzuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt und auch keine Mittel der Rücklage mehr vorhanden sind, kann die Gemeinde aus eigenem Kapital das Haushaltsdefizit unmöglich abdecken. Sie kann versuchen, beim Bundesland, soweit vorgesehen, eine Bedarfszuweisung beantragen, die möglicherweise das Defizit abdeckt, in der Regel jedoch bei weitem nicht ausreichend sein wird, wie die Erfahrungen aus den Beispielskommunen Würzburg und Hof aufgezeigt haben. Die Kommune ist damit auf Fremdkapital angewiesen, es verbleibt nur die Möglichkeit der Kreditaufnahme.

### **a) Investitionen**

Das Investitionsvolumen muss bezogen auf die finanziellen Verhältnisse reduziert werden. Notwendige Investitionen, die dem Substanzerhalt dienen, müssen getätigt werden können, da langfristig durch das Zuwarten sonst ein viel größerer finanzieller Schaden für die Gemeinde entstehen würde. Die Fortsetzung bereits begonnener Investitionen muss wie auch schon bei Art. 69 BayGO möglich bleiben.

Darüber hinaus sind aber auch neue Investitionen in gewissem Umfang zuzulassen, allerdings ist Voraussetzung, dass diese rentierlich sind und deshalb aufgrund einer mittelfristig garantierten Refinanzierung der gemeindlichen Ausgaben diese auch langfristig zu keiner Erhöhung der Verschuldung führen.

Investitionsförderungsmaßnahmen hingegen dürfen nicht im Rahmen der haushaltslosen Zeit getätigt werden, da sie aufgrund ihrer Struktur gerade in der haushaltslosen Zeit ein zusätzliches, nicht vertretbares finanzielles Risiko für den Fall darstellen, dass der private Vertragspartner seinen Verpflichtungen nicht nachkommen kann.

## **b) Deckung des Haushaltsdefizits**

### **(1) Notwendigkeit**

Neben der Möglichkeit der Kreditaufnahme für notwendige Investitionen in den Fallkonstellation des Substanzerhaltes sowie der Rentierlichkeit und damit einhergehend der Abfederung des Haushaltsdefizits durch ermöglichte Kreditaufnahme für diese wichtigen Bereiche, verbleibt des weiteren das Haushaltsdefizit in vielen Fällen im Verwaltungshaushalt vorhanden. Nach den geltenden Bestimmungen in den Kommunalgesetzen der Bundesländer ist eine Kreditaufnahme für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes grundsätzlich ausgeschlossen. Allerdings ist es nach geltendem Haushaltsrecht aber möglich, dass zum Ausgleich des Haushaltsdefizits im Bereich des Verwaltungshaushalts eine Rückzuführung vom Vermögenshaushalt stattfindet. Nachdem Kredite für die Bestreitung von Ausgaben des Vermögenshaushaltes grundsätzlich möglich sind, keine Zweckbindung der Kredite im Rahmen der Kreditgenehmigung festgelegt wird und auch die Inanspruchnahme der Kredite ihrer Höhe nach seitens der Rechtsaufsicht in der Regel nach der Genehmigung nicht nachgeprüft wird und damit nicht sichergestellt ist, dass die Kreditmittel ausschließlich für die beantragte Investitionen verwendet werden, ist es auch nach geltendem Haushaltsrecht denkbar, dass eine Rückzuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt kreditfinanziert ist.

Kassenkredite dürfen für die Abdeckung von Haushaltsdefiziten aus den bereits benannten Gründen ebenfalls nicht herangezogen werden, so dass als Fremdkapital letztlich nur die Aufnahme regulärer Kredite zur Abdeckung des Haushaltsdefizits übrig bleibt. Dieses hat den Vorteil, dass die Kredite und damit Zins und Tilgung im Haushalt erfasst und damit gleichzeitig als existente Belastung des Haushaltes sowohl aktuell als auch langfristig erkennbar werden. Kassenkredite werden somit auch nicht als dauerhafte Finanzierungsinstrumente missbraucht. Damit ist auch ein Disziplinierungseffekt für die Gemeinde erreicht, die nunmehr im Haushalt diese Belastun-

gen ausweisen muss und damit auch bei jedem neuen Gedanken an weitere Kredite diese Belastungen anders als bei der Parallelwirtschaft der Kassenkredite mit zu berücksichtigen hat.

## **(2) Rechtsfolgen**

### **(a) Aktueller Haushalt**

Vorgeschlagen wird deshalb im Rahmen der Normierung des Art. 69 a BayGO die Möglichkeit der Abdeckung des Haushaltsdefizits durch ordentliche Kreditaufnahme. Die Einräumung der Möglichkeit der Kreditaufnahme darf aber nicht als Freibrief missverstanden werden: Sie muss Ausnahme bleiben für den Sonderfall der haushaltslosen Zeit und im Umfang so gering als möglich. In der Konsequenz entsteht daraus allerdings formal ein ausgeglichener Haushalt, denn die Einnahme aus der Kreditaufnahme führt zur Kompensation des Defizits und damit zum Ausgleich. Dies hat den Vorteil, dass nach dem vorgelegten Haushaltsplan gearbeitet werden kann. Aus dieser Konsequenz wären zwei unterschiedliche Rechtsfolgen denkbar: zum einen den Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung durch den kreditfinanzierten Haushaltsausgleich oder zum anderen Beibehaltung der haushaltslosen Zeit bei kreditfinanziertem Haushaltsausgleich.

Gegen die erste Konsequenz spricht, dass mit der Genehmigung einer solchen Haushaltssatzung die Gemeinde sofort ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen bei einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept zur regulären Haushaltswirtschaft, dort mit der Modifizierung durch die Festlegungen im Haushaltssicherungskonzept zurückkehren würde. Gegenüber den Gemeinden, die einen echten Haushaltsausgleich aus eigener Kraft bewerkstelligen, wäre das eine nicht zu rechtfertigende Gleichbehandlung und Besserstellung der finanziell deutlich schwächeren Gemeinden.

Die zweite Variante würde in der Konsequenz bedeuten, dass die Gemeinde aufgrund des aufgetretenen Haushaltsdefizits nicht in die reguläre Haushaltsführung auch bei formal ausgeglichenem Haushalt zurückkehren dürfte. Sie müsste solange der eigenständigen Regelung über die haushaltslose Zeit unterliegen, bis dieses Defizit ausgeglichen ist. Nicht zwingend notwendig erscheint, dass der Abbau des Defizits allein aus dem Verwaltungshaushalt bewerkstelligt werden muss wie in den Beispielfällen

Würzburg und Hof angeordnet. Ebenfalls erscheint die Festlegung der Erwirtschaftung von 2 Mio. € jährlich zusätzlich zur Pflichtzuführung zum Abbau des Defizits über 5 bzw. 10 Jahre bei solch strukturell problematischen Haushalten nicht zwingend notwendig. Nachdem im regulären Haushaltsrecht auch die Möglichkeit der Rückzuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt und damit ein Ausgleich eines Defizits durch Einnahmeüberschüsse des Vermögenshaushalts denkbar ist, wäre einzig die Möglichkeit des Abbaus durch eine weitere Kreditaufnahme zur Finanzierung gesetzlich auszuschließen. Wie und in welchem Zeitraum dieses Defizit getilgt wird, kann dann der Gemeinde überlassen werden, da sie unter den besonderen Regelungen der haushaltslosen Zeit solange bleibt, bis dieses Defizit ausgeglichen ist. Damit wäre es auch nicht mehr notwendig, die exakte Modalitäten der genehmigten Kreditrückzahlung seitens der Rechtsaufsichtsbehörde wie in den Beispielfällen festzulegen. Die haushaltslose Zeit müsste konsequent auch bei einer Kreditaufnahme, die haushaltsrechtlich zu einer Einnahme führen würde, damit so lange andauern, bis dieser Kredit getilgt ist.

**(b) Sollfehlbetragsausgleichsregelung gemäß § 23 KommHV bzw. Jahresfehlbetragsausgleichsregelung § 24 Abs. 4 Satz 2 KommHV-Doppik**

Mit der Möglichkeit der Kreditaufnahme für das sich abzeichnende Haushaltsdefizit bei Vorlage des Haushaltes an die Rechtsaufsichtsbehörde entsteht in der Konsequenz auch kein Sollfehlbetrag mehr, der nach § 23 KommHV spätestens im übernächsten Haushaltsjahr bzw. als Jahresfehlbetrag nach § 24 Abs. 4 KommHV-Doppik spätestens nach drei Jahren ausgeglichen werden müsste. Dies hatte sich in Würzburg und Hof verschärfend als Problem des Haushaltsjahres 2005 gestellt. Nach § 23 KommHV wäre der Sollfehlbetrag des Haushaltsjahres 2003 von 20 Mio. € im Haushalt 2005 zu veranschlagen gewesen mit der Konsequenz, dass auch dieser Haushalt mangels Ausgeglichenheit nicht genehmigungsfähig gewesen wäre. Die einzige Möglichkeit, die haushaltslose Zeit hier zu beenden, bestand in der Erlaubnis der Kreditaufnahme für das Haushaltsdefizit 2003.

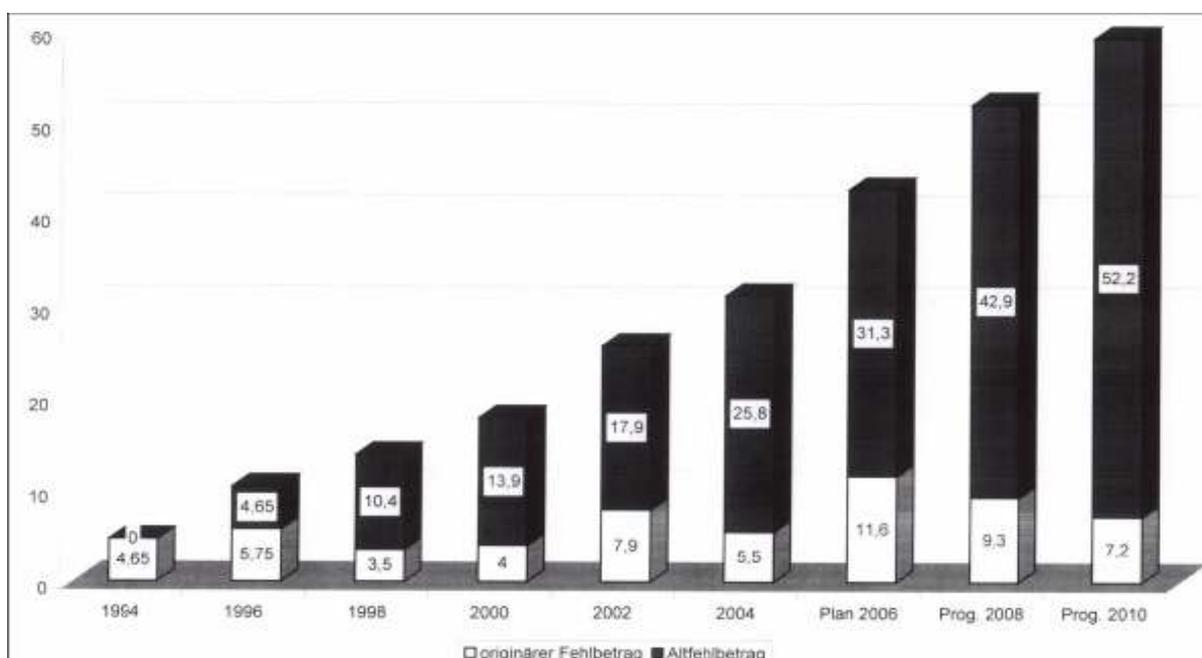
Durch diese Sollfehlbetragsausgleichsregelung entsteht ein permanentes Vortragen von Haushaltsdefiziten auf Folgejahre. Ist bei einer Gemeinde beispielsweise in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren 1 und 2 jeweils ein Sollfehlbetrag entstanden,

ist dieser des Haushaltsjahres 1 im Jahre 3 und des Haushaltsjahres 2 im Jahre 4 auszugleichen. Gelingt es einer Gemeinde, sich gerade aus der defizitären Haushaltslage in Richtung des Haushaltsausgleichs zu bewegen, steht die Veranschlagung des Sollfehlbetrages mit dem Ergebnis an, dass auch dieser Haushalt wiederum nicht ausgleichsfähig sein kann. Die Gemeinde trägt damit ihr „altes“ Haushaltsdefizit möglicherweise immer weiter vor sich her und verursacht damit ständig neue möglicherweise fast allein aus der Veranschlagungspflicht des alten Fehlbetrages.

Zu beachten ist ferner, dass nach geltendem Schlüsselzuweisungssystem positive Ausgleichseffekte für die Gemeinden spürbar werden, die zu deutlicher Entlastung bzw. auch durchaus wieder positiven Abschlüssen führen. Ständig neue Haushaltsdefizite sind daher nur bei einer den veränderten finanziellen Verhältnissen nicht nachhaltig angepassten Einnahme- und Ausgabesteuerung denkbar.

Die Kreditaufnahme zur Abdeckung des Haushaltsdefizits wird unter Berücksichtigung der Einflüsse des Schlüsselzuweisungssystems auch nur maximal in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren gewährt.

Ein besonders anschauliches Beispiel für das dargestellte Problem des vorgetragenen Fehlbetrags ist der Haushalt der nordrhein-westfälischen Stadt Waltrop<sup>1009</sup>:



<sup>1009</sup> Holtkamp, L., Der Sparkommissar ist da! – Über die neuen Spielregeln, S. 4, [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de)

Anhand der Entwicklung der Altfehlbeträge in Kumulation mit neu entstehenden Haushaltsdefiziten, ergibt sich in Extremfällen, wie in diesem Beispiel, die ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr beherrsch- und einholbare Entwicklung im vorher beschriebenen Sinn. Bei der Stadt Waltrop kommt aber zusätzlich zur Altfehlbetragsproblematik ganz erschwerend hinzu, dass trotz der schwierigen Finanzsituation immer neue Defizite aufgebaut werden, anstatt die Ausgaben den Einnahmen anzupassen. Durch die Schaffung der Möglichkeit der Kreditaufnahme zur Abdeckung des Haushaltsdefizits entsteht kein fortzuschreibender Sollfehlbetrag mehr. Ohne fortzuschreibende bzw. zu veranschlagende Sollfehlbeträge wird das Defizit nicht fortlaufend in kommende Haushalte mit übernommen, sondern durch einmalige Kreditaufnahme dem Haushalt der Entstehung zugeordnet und bei den kommenden Haushalten über Zins und Tilgung als Belastung erfasst. Die Höhe und die Art der Tilgung, mit Ausnahme einer erneuten Kreditaufnahme für das alte Defizit und damit auch das Andauern der haushaltslosen Zeit kann damit die Gemeinde in erheblichem Umfang steuern.

### **c) Genehmigungspflicht**

Sowohl die Kassenkreditaufnahme als auch die Kreditaufnahme muss der rechtsaufsichtlichen Genehmigung unterliegen. Bei der Kassenkreditgenehmigung ist insbesondere ihre rechtmäßige Verwendung zu überprüfen. Bei den unterschiedlichen Arten der Kreditgenehmigungen ist insbesondere die Höhe der Gesamtverschuldung zu berücksichtigen. Bei der Kreditgenehmigung zum Fehlbetragsausgleich ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass hier nur der geringst mögliche Betrag ausgeglichen wird.

## **IV. Geltungsdauer der haushaltslosen Zeit**

Die haushaltslose Zeit besitzt solange Geltung, bis der Kredit zur Deckung des oder der Fehlbeträge getilgt werden konnte. Das Verbleiben unter der Sonderregelung des Art. 69 a BayGO bringt zwar Restriktionen im Sinne der Gemeinde mit sich, ermöglicht

aber andererseits eine eigenständige Handlungsfähigkeit im Rahmen der haushaltslosen Zeit.

## **D. Vorschlag eines Art. 69 a BayGO – Haushaltslose Zeit**

Art. 69 a BayGO könnte nach den herausgearbeiteten zu berücksichtigenden inhaltlichen Regelungsvoraussetzungen folgenden Wortlaut haben:

### **I. Art. 69 a Abs. 1 BayGO (Legaldefinition)**

(1) Kann die Gemeinde keine genehmigungsfähige Haushaltssatzung erlassen, weil sie den Haushaltsausgleich gemäß Art. 63 BayGO nicht bewerkstelligen kann, befindet sie sich ab dem 01.01. des Haushaltsjahres in einer haushaltslosen Zeit.

### **II. Art. 69 a Abs. 2 BayGO (Regelung der rechtliche zulässigen Einnahmen)**

(2) Während der haushaltslosen Zeit nach Abs. 1 darf die Gemeinde

1. alle Einnahmen nach Art. 62 Abs. 2 BayGO heranziehen, insbesondere die jährlich festzusetzenden Abgaben nach den in der zuletzt gültigen Haushaltssatzung eines Vorjahres festgelegten Sätzen erheben oder aufgrund einer neu zu erlassenden Abgabesatzung festlegen und erheben. Bei den kostenrechnenden Einrichtungen hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass eine vollständige Kostendeckung erreicht wird.

2. wenn die Einnahmen nach Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 BayGO nicht ausreichend sind

a) Kredite gemäß Art. 71 BayGO für den Beginn notwendiger und unabweisbarer Investitionsmaßnahmen aufnehmen, wenn die vollständige Refinanzierung der getätigten Investition nachgewiesen werden kann,

b) Kredite gemäß Art. 71 BayGO für die Fortsetzung bereits begonnener Investitionsmaßnahmen aufnehmen, wenn deren Fortsetzung notwendig und unabweisbar ist,

c) Kredite zur Deckung des Haushaltsdefizits aufnehmen. Diese Möglichkeit besteht maximal für zwei aufeinander folgende Haushaltsjahre. Ab dem dritten Jahr bis zur Beendigung der haushaltslosen Zeit nach Abs. 6 ist eine weitere Kreditaufnahme zur Deckung von Haushaltsdefiziten nicht zulässig. Die Kredite nach Satz 1 sind gesondert im Haushaltsplan aufzuführen und bleiben bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs außer Betracht.

### **III. Art 69 a Abs. 3 BayGO (Regelung der rechtlich zulässigen Ausgaben)**

(3) Die Gemeinde darf Ausgaben leisten bzw. Aufwendungen entstehen lassen,

1. zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unabweisbar sind,

2. die sie freiwillig leistet, wobei deren Gesamtausgabevolumen im Vergleich zum Vorjahr jährlich um mindestens 10 % zu reduzieren ist. Verpflichtend ist diese Reduzierung bis auf einen Mindestsockel von 10 % im Vergleich zum Jahr des Beginns der haushaltslosen Zeit nach Abs. 1. Freiwillige Leistungen sind als solche im Haushaltsplan kenntlich zu machen. Der Stellenplan kann unter Einhaltung der Gesamtvorgaben des Satzes 1 weiterentwickelt werden.

### **IV. Art. 69 a Abs. 4 BayGO (Kassenkreditregelung)**

(4) Kassenkredite dürfen nur zur Sicherung der Kassenliquidität aufgenommen werden. Der Stand und die Entwicklung der Kassenkredite ist zu erfassen und der Rechtsaufsichtsbehörde vierteljährlich vorzulegen.

### **V. Art. 69 a Abs. 5 BayGO (Kassenkredit- und Kreditgenehmigung)**

(5) Der Höchstbetrag der Kassenkredite nach Abs. 4, die Kreditaufnahme für Investitionen nach Abs. 2 Nr. 2 a) und b) sowie die Kreditaufnahme zum Ausgleich des Haushaltsdefizits nach Abs. 2 Nr. 2 c) ist genehmigungspflichtig. Bei der Kreditgenehmi-

gung ist insbesondere das Vorliegen der Notwendigkeit und Unabweisbarkeit, die Höhe der Verschuldung und die Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

## **VI. Art. 69 a Abs. 6 BayGO (Geltungsdauer)**

(6) Die Gemeinde verbleibt solange in der haushaltslosen Zeit bis die Kredite nach Abs. 2 Nr. 2 a) getilgt sind. Zu deren Tilgung dürfen keine neuen Kredite aufgenommen werden. Neue Haushaltsdefizite dürfen ab dem dritten Jahr der haushaltslosen Zeit nicht mehr entstehen. Oberste Priorität muss die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Kreditaufnahme nach Abs. 2 Nr. 2 a) sein.

## **E. Ergebnis**

Bezugnehmend auf die gestellte Ausgangsfrage der Untersuchung, ob Art. 69 BayGO in Anwendung auf die Fallkonstellation der haushaltslosen Zeit rechtlich zutreffende Lösungen bieten kann, ist festzuhalten, dass dies aufgrund der dargestellten völlig andersartigen zugrundeliegenden rechtlichen Voraussetzungen beider Fallkonstellationen nicht gelingen kann. Wie die Untersuchungen des Versuchs der Übertragung der Regelung des Art. 69 BayGO und § 82 GO NRW in der praktischen Umsetzung gezeigt haben, bieten diese keine klare Rechtsgrundlage für den Fall der haushaltslosen Zeit, sondern schreiben im Prinzip den bisherigen Status quo nur fort. Rechtlich und tatsächlich völlig unterschiedliche und nicht zueinanderpassende Situationen werden über einen Kamm geschoren. Konsequenz ist, dass, verfassungsrechtlich im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bedenklich, insbesondere freiwillige Leistungen zum Zankapfel zwischen Gemeinde und Rechtsaufsichtsbehörde werden. Gerade in diesem Bereich führt Art. 69 BayGO in Zusammenschau mit Art. 57 BayGO, der die Erfüllung freiwilliger Aufgaben unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit stellt, dazu, dass diese aufgrund erwiesener Leistungsunfähigkeit überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden dürften. Verfassungsrechtlich eine nicht haltbare Konsequenz der Anwendung von Art. 69 BayGO auf die haushaltslose Zeit. Weiterhin werden Investitionen und laufende Ausgaben mangels gesetzlicher Lösungsalternativen über Kas-

senkredite finanziert. Ohne die völlige Handlungsunfähigkeit der Gemeinde zu riskieren, bleibt der Rechtsaufsichtsbehörde nur die Duldung dieser Kassekreditanspruchnahme übrig. Die Gemeinde setzt damit im Prinzip auch in der haushaltslosen Zeit das fort, was sie in der regulären Haushaltswirtschaft begonnen hat unter rechtswidrigem Einsatz von Kassenkrediten. Das erschreckende Rekordniveau, das diese in den letzten Jahren bundesweit erreicht haben, sollte deutliche Mahnung sein, dass hier auch ein grundsätzliches, rechtliches Problem besteht.

Festzuhalten ist, dass die „vorläufige Haushaltsführung“ bei dauerhafter Anwendung zum Normalfall wird und durch die Fortsetzung des Vorherigen häufig unter Einsatz von Kassenkrediten keine wirkliche und wirksame Konsolidierung vorgenommen wird, so dass sie im Ergebnis wirkungslos bleibt.

Nur durch die Normierung einer eigenständigen Rechtsgrundlage der haushaltslosen Zeit im kommunalen Haushaltsrecht – wie der hier unterbreitete Vorschlag eines Art. 69 a BayGO - kann dem begegnet werden, denn nur durch sie hat Gemeinde wie Rechtsaufsichtsbehörde eine verlässliche Rechtsgrundlage, die den Besonderheiten der haushaltslosen Zeit Rechnung trägt. Nur wenn die Gemeinde einerseits weiß, was sie darf und die Umsetzung welcher Ergebnisse von ihr erwartet werden, und die Rechtsaufsichtsbehörde andererseits mit Hilfe der bestehenden Rechtsgrundlage auch der Gemeinde die Grenzen des Möglichen, aber auch Wege des Machbaren aufzeigen kann, kann eine eigenverantwortliche Rückkehr der Gemeinde in die reguläre Haushaltswirtschaft gelingen.

## Literaturverzeichnis

- Albers, Heinrich**, Haftung für kommunale Verbindlichkeiten, Der Landkreis 2006, S. 750 - S. 756
- Albers, Heinrich**, Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte, NdsVBl. 2005, S. 57 - S. 66
- Articus, Stephan/Schneider, Bernd Jürgen**, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2004
- Bauer, Martin/Böhle, Thomas/Ecker, Gerhard**, Bayerische Kommunalgesetze Kommentar, 88. Ergänzungslieferung, Stand August 2007, Stuttgart 2007
- Bauer, Ludwig/Maier, Michael**, Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich, der gemeindehaushalt 2004, S. 265 - S. 272
- Bayerischer Gemeindetag**, Stellungnahme zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.08.2006 an das Bayerische Staatsministerium des Innern zum Schreiben vom 21.06.2006, Az. IB4-1508-10
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung**, Statistikdaten Bevölkerung, [www.statistikdaten.bayern.de](http://www.statistikdaten.bayern.de)
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung**, Kassenstatistik 2005, München 2006
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung**, Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich, München 2006
- Bayerischer Landkreistag**, Anlage zum Rundschreiben 556/2006 SGB II Abschluss der Kommunaldatenerhebung für das Jahr 2005 vom 19.10.2006
- Bayerischer Landkreistag**, Pressemitteilungen, [www.baylt.de](http://www.baylt.de)
- Bayerischer Landkreistag**, Mitteilungen Nummer 2 - April/Mai/Juni 2006, München 2006
- Bayerisches Staatsministerium des Innern**, Antwortschreiben auf die Schriftliche Abgeordneten-anfrage im Bayerischen Landtag betreffend die Finanzsituation der Kommunen in Bayern vom 25.07.2006, Az: IB4-1517.5-57 vom 06.09.2006
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen**, Starkes Bayern – Starke Kommunen 2007, München 2007
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen**, Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, München 2006

**Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen,**

Schreiben vom 08.12.2006, Az. I 3/2337-6/06, Anlage: Übersicht zu den Einzelergebnissen des Belastungsausgleichs zu Hartz IV für das Jahr 2005

**Becker, Friedrich/ Gruber, Klaus,** Kommunales Haushaltsrecht in Bayern,

2. Auflage, München 1988

**Bernhardt, Horst/ Höttler, Wolfgang,** Gemeindliches Haushaltsrecht, Neuwied 1975

**Bickeböller, Helga/Pehlke, Gunther,** Haushaltsausgleich in der Doppik, der gemeindehaushalt 2003 , S. 97 - S. 101

**Birkenfeld-Pfeiffer, Daniela,** Kommunalrecht, Baden - Baden 1996

**Blees, Thomas,** KPMG Umfrage 2004 zur Haushaltsführung, KommunalPraxis Bayern Spezial 1/2005, S. 12

**Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars,** Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Wiesbaden 2006

**Borchert, Hartmut,** Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, Siegburg 1976

**Borchert, Hartmut,** Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen? Die Gemeinde Schleswig-Holstein 2004, S. 2 - S. 3

**Bösche, Ernst Dieter,** Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1989

**Bracker, Reimer/Dehn, Klaus-Dieter,** Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Wiesbaden 2007

**Braun, Eberhard,** Insolvenzordnung Kommentar, 3. Auflage, München 2007

**Bräse, Uwe,** Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein, Kiel 1997

**Brinkmeier, Hermann,** Finanzwirtschaft, Band 2 Haushaltsrecht, 6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997

**Brinkmeier, Hermann,** Finanzwirtschaft, Band 3 Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungsrecht, 6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997

**Brommer, Harald,** Haushaltsausgleich und Fehlbetragsausweisung, der gemeindehaushalt 1984, S. 1 - S. 4

**Buckenhofer, Bernd,** Die Notwendigkeit des kommunalen Finanzausgleichs, Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 451 - S. 454

**Bundesministerium der Finanzen,** Monatsberichte Kommunalfinanzen, verschiedene Jahrgänge, [www.bmf.de](http://www.bmf.de)

**Burgi, Martin,** Kommunalrecht, München 2006

**Büchner, Hermann,** Änderung des Kommunalrechts, apf (Ausbildung, Prüfung, Fortbildung) 2004, B. 81 - B. 88

- Cranshaw, Friedrich**, Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 2007
- Dannemann, Günter/Luft, Stefan**, Die Zukunft der Stadtstaaten – Extreme Haushaltsnotlagen und begründete Sanierungsleistungen, Bremen 2006
- Deperieux, Stefan**, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, Siegburg 1972
- Deperieux, Stefan**, Dürfen die Gemeinden unausgeglichene Haushaltspläne vorlegen? der gemeindehaushalt 1975, S. 265 - S. 266
- Deutscher Juristentag**, Ständige Deputation (Hrsg.), Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages 1996, München 1996
- Deutscher Städtetag**, Schreiben vom 09.02.2007, Az. 20.06.26 D, Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2006 und Prognose für 2007
- Deutscher Städte- und Gemeindebund**, Datenreport Kommunalfinanzen, Dokumentation Nr. 48, Burgwedel 2005
- Deutscher Städte- und Gemeindebund**, Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft, Dokumentarion Nr. 68, Burgwedel 2007
- Deutscher Städte- und Gemeindebund**, Pressemitteilung vom 17.10.2007, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund**, Pressemitteilung vom 16.11.2007 Nr. 78-2007, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)
- Dombert, Matthias**, Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, DVBl. 2006, S. 1136 - S. 1143
- Döpking, Dieter**, Verdeckte Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushaltes – gesetzlich toleriert oder gesetzwidrig, der gemeindehaushalt 1997, S. 271 - S. 273
- Dreier, Horst**, Grundgesetz Kommentar, Band II, Art. 20 - 82, Tübingen 2006
- Duve, Thomas**, Befindet sich die Gemeinde Johangeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage? Speyerer Arbeitsheft Nr. 192, Speyer 2007
- Duve, Thomas**, Haushaltsnotlagen bei Kommunen, DÖV 2008, S. 22 - S. 27
- Ekardt, Felix/Pöhlmann, Katharina**, Länderfinanzausgleich und Stadtstaatenförderung, NordÖR 2006, S. 233 - S. 236
- Eckstein, Bernd**, Prüfung für Kommunen, Kommune 21 2007, S. 46 - S. 47
- Engelsing, Felix**, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1999
- Ericksen, Hans-Uwe**, Kommunale Verwaltung im Wandel, Köln, Berlin, Bonn, München, 1999
- Faber, Angela**, Insolvenzfähigkeit für Kommunen, DVBl. 2005, S. 933 - S. 946

**Fehr, Hans**, Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzplanung – Ursachen und aktuelle Reformüberlegungen, BayGTZeitung 2003, S. 1 - S. 8

**Flach, Christian**, Kommunales Steuerfindungsrecht und Kommunalaufsicht, Frankfurt am Main 1998

**Foraita, Knut**, Die Beurteilung der errechneten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt anhand der Pflicht-, Soll- und Mindestzuführung, der gemeindehaushalt 1994, S. 265 - S. 276

**Friedrich, Eric**, Kommunalfinanzen in Europa, [www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html](http://www.kommunaler-wettbewerb/kofi/index.html)

**Frielinghaus, Stefan Niederste**, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2007

**Fudalla, Mark/Schwarting, Gunnar/Wöste, Christian**, Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik?, der gemeindehaushalt 2005, S. 53 - S. 56

**Gabbert, Ulrich**, Kommunale Finanzwirtschaft – zwischen nachhaltiger Haushaltssicherung und Vermögensverzehr, Analyse der Haushaltsentwicklung der Stadt Frankfurt (Oder) 1996 - 2000, Hamburg 2004

**Genser, Bernd**, Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin 2005

**Gern, Alfons**, Deutsches Kommunalrecht, Baden - Baden, 1997

**Gern, Alfons**, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Auflage, Baden - Baden 2005

**Grehling, Annekathrin**, Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, der gemeindehaushalt 2005, S. 25 - S. 31

**Große-Lanwer, Claudia/Mutschler, Klaus**, Neues Kommunales Finanzmanagement – Was ändert sich beim Haushaltsausgleich, der gemeindehaushalt 2002, S. 7 - S. 10

**Gröpl, Christoph**, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001

**Gröpl, Christoph**, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Berlin 2005

**Gumbert, Nico**, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, S. 3 - S. 7

**Hafner, Wolfgang**, Kameralistik oder Doppik? der gemeindehaushalt 1995, S. 121 - S. 139

**Hafner, Wolfgang**, Finanzanalyse als Instrument in der Haushaltskonsolidierung, KommJur 2005, S. 409 - S. 413

**Hefeker, Carsten**, Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten, wirtschaftsdienst 2002, S. 684 - S. 688

**Held, Friedrich-Wilhelm**, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Bd. 1, Wiesbaden 2008

**Hendricks, Barbara**, Die Vorstellung des Bundes zur Gemeindefinanzreform, der gemeindehaushalt 2002, S. 169 - S. 172

**Henneke, Hans-Günter**, Öffentliches Finanzwesen, 2. Auflage Heidelberg 2000

**Henneke, Hans-Günter**, Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1996

**Henneke, Hans-Günter**, Die Kreisumlage – gestaltbare Einnahmequelle der Landkreise für alle Aufgabenarten, Der Landkreis 2-3/2004, S. 244 - S. 260

**Henneke, Hans-Günter**, Das Gemeindefinanzierungssystem, Jura 1986, S. 568 - S. 577

**Henneke, Hans-Günter**, Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kommunen im Spiegel der Rechtsprechung, Der Landkreis 2004, S. 166 - S. 221

**Henneke, Hans-Günter**, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 1998, S. 330 - S. 348

**Henneke, Hans-Günter**, Steuerbeteiligung der Kreise – ein notwendiges Element einer soliden Basis für Kommunalfinanzen, Der Landkreis 4-5/2006, S. 251 - S. 256

**Henneke, Hans-Günter**, Kreisumlage zwischen rechtlichem Dürfen, finanziellem Können und Differenzierungsnotwendigkeiten, Der Landkreis 2-3/2003, S. 268 - S. 297

**Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert**, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2006

**Henneke, Hans-Günter/Pünder, Hermann/Waldhoff, Christian**, Recht der Kommunalfinanzen, München 2006

**Hessischer Rechnungshof**, 6. außerordentlicher zusammenfassender Bericht 1998, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)

**Hessischer Rechnungshof**, 16. Zusammenfassender Bericht 2006, Prüfungsergebnisse und Leitsätze, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)

**Hill, Hermann**, Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, Baden - Baden 2005

**Holtkamp, Lars**, Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NW, der gemeindehaushalt 2006, S. 41 - S. 43

**Holtkamp, Lars**, Kommunale Haushaltspolitik bei defizitären Verwaltungshaushalten, der gemeindehaushalt 2000, S. 159 - S. 161

**Holtkamp, Lars**, Der Sparkommissar ist da! [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de)

**Holtkamp, Lars**, Ein Jahr beratender Sparkommissar – Eine Zwischenbilanz, der gemeindehaushalt 2007, S. 134 - S. 135

**Holtkamp, Lars**, Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden - über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, GAR- (Grüne und Alternative in den Räten von Baden-Württemberg) Rundbrief 1/2003, S. 6 - S. 8

**Hölzl, Josef/Hien, Eckart/Huber, Thomas**, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, 40. Aktualisierung Okt. 2007, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2007

**Hoppe, Damian**, Die Prinzipien der Jährlichkeit und Vorherigkeit im kommunalen Haushaltsrecht Nordrhein-Westfalens, Bad Iburg, 1999

**Hoppe, Werner**, Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, DVBl. 1992, S. 117 - S. 124

**Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern**, Schreiben vom 28.09.2001, Az. II 320, [www.mv-regierung.de](http://www.mv-regierung.de)

**Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen**, Kommunalfinanzberichte, verschiedene Jahrgänge, [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

**Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen**, Runderlasse vom 04.06.2003, vom 03.08.2004, vom 01.03.2006, vom 09.10.2006 und vom 05.01.2006, [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

**Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen**, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 2. Teil: Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage, Düsseldorf, Dezember 2006, [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

**Ipsen, Jörn** (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, Baden - Baden 1995

**Junkernheinrich, Martin**, Gemeindefinanzen, Berlin 1991

**Karrenberg, Hanns**, Aktuelle Finanzlage der Städte, Deutscher Städtetag, Schreiben vom 09.02.2007, Az: 20.06.26 D, [www.dst.de](http://www.dst.de)

**Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert**, Die Finanzlage der Kommunen 2003 und 2004, der gemeindehaushalt 2004, S. 217 - S. 223

**Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert**, Gemeindefinanzbericht 2006, Der Städtetag Heft Nr. 5, 2006

**Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert**, Gemeindefinanzbericht 2007, Der Städtetag Heft Nr. 5, 2007

**Kasper, Andreas**, Entwicklung der Kommunalfinanzen 1947 - 2007, KStZ 2008, S. 1 - S. 7

**Katz, Alfred**, Haftung und Insolvenz der Kommunen und ihrer Unternehmen, der gemeindehaushalt 2004, S. 49 - S. 52

**Keller, Johann**, Die eigenen Einnahmen der Gemeinden und ihre Gestaltungsmöglichkeiten, Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 446 - S. 451

- Keller, Johann**, Das Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden, Der Bayerische Bürgermeister 2006 , S. 455 - S. 458
- Kevenhörster, Paul/Robert, Rüdiger**, Kommunen in Not, Münster 2004
- Kirchhof, Ferdinand/Meyer, Hubert**, Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland, Baden - Baden 1996
- Kirchhof, Ferdinand**, Die Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage, Baden - Baden 1995
- Klein, Franz**, Öffentliches Finanzrecht, Neuwied, Kriffel, Berlin 1993
- Knaier, Werner**, Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung, Baden - Baden 1999
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Finanzhoheit und Steuerfindungsrecht, Bayerische Gemeindetagszeitung (BayGT) 1997, S. 269 - S. 277
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag, Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag, München 1987
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Bayerisches Kommunalrecht, 12. Auflage 2007
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Aufgabenkategorien im kommunalen Bereich, DÖV 1988, S. 397 - S. 404
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Kommunales Selbstverwaltungsrecht und Finanzausstattung der Städte, der städtetag 1988, S. 330 - S. 338
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Rechtsaufsicht als Vertrauensaufsicht, BayVBl. 1999, S. 193 - S. 197
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, S. 521 - S. 525
- Knemeyer, Franz-Ludwig/Hofmann, Jochen**, Gemeinden und Kreise: zur verfassungsrechtlichen Aufgabenbestimmung und -abgrenzung, Hannover 1984
- Koenig, Christian**, Begründen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unabhängig von ihrer Kodifizierung tragfähige Kreditmerkmale öffentlicher Finanzinstitute, WM 1995, S. 821 - S. 828
- Krueger, Anne**, International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.html>.
- Küffmann, Gerold**, Die Finanzierung der Kommune: Teil 1 Beiträge und Kostenerstattungen, Berlin 2004
- Kunz, Volker**, Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen 2000
- Lee, Ki-Wu**, Kommunalaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in Korea, Berlin 1990
- Lehmann, Jens**, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Berlin 1999

**Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik**, Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Berlin 2003

**Lindt, Peter**, Bayern: Gesetzliche Grundlagen für neues kommunales Haushaltsrecht in Kraft getreten, KommunalPraxis Bayern spezial 1/2007, S. 39 - S. 42

**Loh, Ernesto/Wimmer, Norbert**, Aktuelle Fragen bei der Vergabe von Kommunalkrediten, WM 1996, S. 1941 - S. 1948

**Lübking, Uwe/Vogelsang, Klaus**, Die Kommunalaufsicht: Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation, Berlin 1998

**Maier, Michael**, Regelungen und Buchungssystematik des doppischen Haushaltsausgleichs für Kommunen, der gemeindehaushalt 2004, S. 197 - S. 202

**Mädling, Heinrich/Voigt, Rüdiger**, Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen 1998

**Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman**, Kommentar zum Grundgesetz, Band. 4, Art. 28 - 69, Stand: Juni 2007, München 2007

**Mayer, Hubert**, Haushaltswirtschaft und Genehmigungsmaßstäbe – Aus Sicht der Kommunen, der gemeindehaushalt 2002, S. 251 - S. 255

**Meier, Norbert**, Der „Sparkommissar“ als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW, der gemeindehaushalt 1995, S. 265 - S. 267

**Meier, Norbert**, Können durch Ratsbeschluss Korrekturen am Haushaltssicherungskonzept oder im Rahmen des § 81 GO NW vorgenommen werden?, der gemeindehaushalt 2003, S. 59 - S. 62

**Meier, Norbert**, Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, der gemeindehaushalt 2004, S. 107 - S. 109

**Mohl, Helmut/Schick, Rainer**, Sind der Kommunalverschuldung rechtliche Grenzen gesetzt?, KStZ 1995, S. 201 - S. 203

**Mohl, Helmut/Fritz, Vera**, Überlegungen zu Grenzen, Folgen und Vermeidungsmöglichkeiten kommunaler Verschuldung, KStZ 2002, S. 125 - S. 129

**Mohr, Matthias**, Der Einfluß der Kommunalverfassung auf die Kommunalverschuldung, Marburg 1999

**Mückl, Stefan**, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1998

**Musil, Andreas/Kroymann, Johannes**, Die extreme Haushaltsnotlage – Zum verfassungsrechtlichen Anspruch eines Bundeslandes auf Sanierungshilfen, DVBl. 2005, S. 1204 - S. 1210

**von Mutius, Albert**, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Christoph Friedrich von Unruh, Heidelberg 1983

**von Mutius, Albert**, Kommunalrecht, München 1996

**von Mutius, Albert**, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten? Gutachten E zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980, München 1980

**von Münch, Ingo/Kunig, Philip**, Grundgesetz - Kommentar, Band 2, Art. 20 - Art. 69 GG, München 2001

**Müller, Udo**, Finanzen der Kommunen – schwierig, aber nicht hoffnungslos, [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)

**Nierhaus, Michael/Gerhardt, Inno**, Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, Berlin 1999

**Nierhaus, Michael**, Kommunalfinanzen, Beiträge zur aktuellen Debatte, KWI Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005

**Noll, Sabine**, Erstes deutsches Städte-Rating in Düsseldorf, der gemeindehaushalt 2006, S. 64 - S. 65

**Oebbecke, Janbernd**, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, DV (29) 1996, S. 323 – S. 339

**Olschinka-Rettig, Anette**, Das U.S.- amerikanische Schuldenrestrukturierungsverfahren Chapter 9 für insolvente Kommunen, ZInsO 1998, S. 214 - S. 219

**Oster, Rudolf**, Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, Gießen 2006.

**Pagenkopf, Hans**, Kommunalrecht, Band 2 Wirtschaftsrecht, Köln - Berlin - Bonn - München, 1976

**Pagenkopf, Hans**, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Bonn 1965

**Paulus, Christoph G.**, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, ZInsO 2003, S. 869 - S. 872

**Paulus, Christoph G.**, Staatliche Schuldenregulierung: Verfahren und mögliche Inhalte, <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial038pdf.pdf>

**Peus, Franz-Josef**, Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zur Kreditaufnahme der Gemeinde, Münster 1977

**Pfitzer, Iris**, Änderungen durch Basel II bei der wirtschaftliche Betätigung einer Kommune, der gemeindehaushalt 2003, S. 49 - S. 53

**Prandl, Josef/Zimmermann, Hans/Büchner, Hermann**, Kommunalrecht in Bayern, Stand: Juni 2007, Kronach 2007

**Prümm, Axel**, Kann eine Gemeinde, die unter vorläufiger Haushaltsführung steht, eine Investition tätigen, die die wirtschaftliche Ertragslage nicht verbessert? der gemeindehaushalt 2005, S. 232 - S. 233

**Prümm, Axel**, Ändert sich das Nothaushaltsrecht mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)? der gemeindehaushalt 2006, S. 159 - S. 160

- Puhr, Klaus/Hahn, Edith**, Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts, KommHV und Bewertungsrichtlinie, Der Bayerische Bürgermeister 2007, S. 100 - S. 102
- Pünder, Hermann**, Haushaltsrecht im Umbruch, Stuttgart 2003
- Püttner, Günter**, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, 1999
- Püttner, Günter/ Mann, Thomas** (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin 2007
- Püttner, Günter** (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6: Kommunale Finanzen, 2. Auflage, Berlin 1985.
- Raith, Gilbert F.**, Die Haushaltssperre, apf 2002, B. 89 - B. 90
- Regierung von Oberfranken**, Schreiben vom 18.12.2007 an die Stadt Hof, Az 12-1512.01n-1/07
- Rakers, Johannes**, Kommunale Verschuldung – Dimensionen und Konsequenzen finanzieller Restriktionen, Frankfurt 1979
- Rosenschon, Jürgen Ekkehard**, Gemeindefinanzierungssystem und Selbstverwaltungsgarantie, Köln, Stuttgart, Berlin, Hannover, Kiel, Mainz, München 1980
- Roßbach, Christine**, Gemeinschaftssteuern entwickeln sich weiter positiv, Gewerbesteuer geht zurück, Pressemitteilung des Deutschen Städte und Gemeindebundes vom 17.10.2007, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de).
- Rossi, Matthias/Schuppert, Folke**, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, ZRP 2006, S. 8 - S. 10
- Sachs, Michael (Hrsg.)**, Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, München 2007
- Schaller, Hans**, Die haushaltslose Zeit - Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung der Kommunen, Verwaltungsrundschau 1998, S. 332 - S. 333
- Schaller, Hans**, Überschüsse und Fehlbeträge im kommunalen Haushalt, KommunalPraxis spezial 01/2005, S. 13 - S. 13
- Scheel, Werner/Steup, Johannes**, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, Köln 1997
- Schemmel, Lothar**, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Berlin 2006
- Schink, Alexander**, Die Kreisumlage, DVBl. 2003, S. 417 - S. 425
- Schmid, Hansdieter**, Liquiditätsplanung und Kassenkredite, apf 2007, S. 227 - S. 234
- Schmidt-Aßmann, Eberhard** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Berlin 2005
- Schmidt-Jortzig, Edzard**, Kommunalrecht, Stuttgart 1982
- Schmidt-Jortzig, Edzard**, Die Einnahmefächer der Kommunen zwischen Stärkung der Eigengestaltung und landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien, DVBl. 2007, S. 96 - S. 102.

- Schmidt-Jortzig, Edzard**, Gemeinde- und Kreisaufgaben, DÖV 1993, S. 971 - S. 984
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Makswit, Jürgen**, Handbuch des Kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts, München 1991
- Schmitt, Susanne**, Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, Stuttgart 1996
- Schneider, Emil**, Kreisumlagen (Art. 18 FAG), Der Bayerische Bürgermeister 2006, S. 464 - S. 468
- Schoch, Dietrich**, Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 6. Auflage, Baden -Baden 2003
- Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim**, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden - Baden 1995
- Schreml, Arthur/Bauer, Anton/Westner, Siegfried**, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern in drei Bänden, Stand: Oktober 2007, München 2007
- Stadt Hof**, Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2002
- Stadt Hof**, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003
- Stadt Hof**, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004
- Stadt Hof**, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005
- Stadt Hof**, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007
- Stadt Hof**, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2003 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV)
- Stadt Hof**, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2004 der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2004 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV)
- Stadt Hof**, Rechenschaftsbericht über die Ausführung des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2005 (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 KommHV)
- Stadt Hof**, Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 1/2003 vom 07.01.2003
- Stadt Hof**, Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 5/2003 vom 19.03.2003
- Stadt Hof**, Innerdienstliche Anordnung der Stadt Hof Nr. 7/2003 vom 07.07.2003
- Stadt Hof**, Innerdienstliche Anordnung Nr. 13/2003 der Stadt Hof vom 19.09.2003
- Stadt Hof**, Innerdienstliche Anordnung Nr. 12/2004 der Stadt Hof vom 14.07.2004
- Stadt Hof**, Sitzungsvortrag zum Tagesordnungspunkt „Neufestsetzung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans der Stadt Hof für das Haushaltsjahr 2007“ der 99. Vollsitzung des Stadtrates Hof vom 23.11.2007
- Stadt Marl**, Haushaltssicherungskonzept, [www.marl.de](http://www.marl.de)
- Stadt Würzburg**, Haushaltsplanentwurf 2003
- Stadt Würzburg**, Haushalt 2003 Verwaltungshaushalt – Übersicht über die theoretisch beeinflussbaren Ausgaben und Einnahmen.
- Stadt Würzburg**, Haushaltsplan 2005

**Stadt Würzburg**, Haushaltsplan 2006

**Ständige Konferenz der Innenminister**, Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, Arbeitskreis III, Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen

**Städte- und Gemeindebund Nordrhein Westfalen**, Kommunal финанzen in Nordrhein-Westfalen – Perspektiven 2007, Düsseldorf 2007

**Schulz, Norbert/ Wachsmuth, Hans-Joachim/Zwick, Wolfram**, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Band I, Stand: Juli 2007, München 2007

**Schwarting, Gunnar**, Der kommunale Haushalt, Berlin 2006

**Schwarting, Gunnar**, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin 2003

**Schwarting, Gunnar**, Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – richtig lesen und verstehen, Berlin 2006

**Schwarting, Gunnar**, Haushaltskonsolidierung – Konsolidierung in der Doppik – geht jetzt alles leichter? der gemeindehaushalt 2004, S. 169 - 174

**Schwarting, Gunnar**, Kommunales Kreditwesen, Berlin 1994

**Schwarting, Gunnar**, Kommunale Steuern, Berlin 1999

**Schwarz, Kyrill-Alexander**, Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs“ von Kommunen?, Baden - Baden 1998

**Stauch, Matthias**, Extreme Haushaltsnotlagen – gibt es einen Anspruch auf weitere Hilfen? – Föderale und finanzverfassungsrechtliche Grundsatzfragen zur Sanierung Bremens und des Saarlandes – Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2006, S. 133 - S. 140

**Steiner, Udo**, Besonderes Verwaltungsrecht, 8.Auflage, Heidelberg, München 2006

**Stern, Klaus/Burmeister, Joachim**, Die kommunalen Sparkassen – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme, Stuttgart 1972

**Tettinger, Peter J./Erbguth, Wilfried**, Besonderes Verwaltungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht, 8. Auflage, Heidelberg 2005

**Theiss, Hermann**, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, Berlin 1975

**Thimet, Juliane (Hrsg.)**, Kommunalabgabenrecht in Bayern, Bd. 1, Stand: Juli 2007, München 2007

**Tölle, Christian**, Beförderung während der vorläufigen Haushaltsführung, VR 2004, S. 233 - S. 236

**Turner, Werner**, Das Nothaushaltsrecht der Gemeinden und die vorläufige Haushaltsführung während der haushaltslosen Zeit, apf 1989, S. 253 - S. 257

**Tremer, Gerhard/Heinrichs, Friedrich Wilhelm**, Kommunalkredit, Stuttgart, München 1980

**US – Courts**, Municipality Bankruptcy–Chapter 9, <http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics/chapter9.html>.

**Vilgertshofer, Claudia**, Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts, KommunalPraxis Bayern 2005, S. 4 - S. 9

**Vogel, Roland**, Der steinige Weg zu einem konsolidierten Gesamtabchluss für den „Konzern Stadt“, der gemeindehaushalt 2004, S.151 - S. 155

**Waechter, Kay**, Kommunalrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 1997

**Wagenführer, Andreas**, Veränderungen des Haushaltsausgleich durch eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts?, der gemeindehaushalt 2003, S. 7 - S. 12

**Wagner, Raimond W.**, Das Recht der öffentlichen Abgaben – Kommunale Finanzierung in Zeiten knapper Kassen, apf 2006, S. 362 - S. 368

**Waldhoff, Christian**, Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“, NVwZ 2004, S. 1062 - S. 1067

**Walter, Jochen**, Banken - Rating für Kommunen, der gemeindehaushalt 2004, S. 1 - S. 4

**Watzka, Bodo**, Staatliches Haushaltsrecht, Herford 1988

**Weeber, Waldemar**, Das Kassenwirksamkeits- und das Fälligkeitsprinzip im Gemeindehaushalt, der gemeindehaushalt 1986, S. 234 - S. 235

**Widtmann, Julius/Grasser, Walter**, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: 10/2007, München 2008

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen**, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin 2005

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen**, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982

**Wohltmann, Markus**, Kreisfinanzen 2006: Landkreise trotz Defizitminderung weiterhin in tiefroten Zahlen, Der Landkreis 4-5/2006, S. 214 - S. 250

**Wolff, Hanns Joachim/Bachof, Otto/Stober, Rolf**, Verwaltungsrecht Band 2, München 2000

**Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland**, Kommunalpolitik, Opladen 1999

**Zeller, Friedrich**, Kassenkredite – in Hülle und Fülle, Die Novelle der Bayerischen Gemeindeordnung zeigt einen Staat ohne Verantwortung, Verwaltung und Management (VM) 2005, S. 204 - S. 205

**Zimmermann, Franz**, Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988

**Zimmermann, Horst**, Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden - Baden 1999

## Lebenslauf

Am 18.04.1976 wurde ich als Tochter von Dr. med. Barbara und Dr. med. Heinz Keck in Kiel geboren. Nach berufsbedingtem Umzug meiner Eltern zwecks Niederlassung in einer Gemeinschaftspraxis in der Hansestadt Lübeck besuchte ich zunächst die Grundschule am Stadtpark und anschließend den humanistischen Zweig des Katharineums zu Lübeck. Nach meinem Abitur im Jahr 1995, begann ich zum Wintersemester 1995/1996 an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel Rechtswissenschaften zu studieren. Das Studium schloss ich mit dem Ersten Juristischen Staatsexamen im sog. Freiversuch nach 7 Semestern ab.

Meine Referendarzeit absolvierte ich im Zuständigkeitsbereich des Oberlandesgerichts Bamberg, überwiegend in Coburg. Nach Ablegung des Zweiten Juristischen Staatsexamens in Bamberg und München trat ich in den Höheren Dienst der Allgemeinen Inneren Verwaltung des Freistaats Bayern als Regierungsrätin zur Anstellung ein. Nach kurzer Einarbeitungszeit im Rahmen eines Trainee-Programms bei der Regierung von Unterfranken nahm ich meine Tätigkeit am Landratsamt Bad Kissingen auf. Dort bin ich seit November 2003 Abteilungsleiterin für Kommunale und Soziale Angelegenheiten, seit März 2006 als Regierungsrätin. Aus dem Aufgabenfeld der Kommunalaufsicht heraus erklärt sich auch das Interesse für die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellung und deren aufgezeigter möglicher Lösung.

Danken möchte ich an dieser Stelle in erster Linie meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. iur. Franz-Ludwig Knemeyer, für die Bereitschaft der Übernahme der Betreuung dieser Arbeit und seine Begleitung bei diesem Vorhaben.

Ebenfalls herzlich danken möchte ich meinem Kollegen, Herrn Dr. iur. Michael Deubert, für seine fachliche Beratung von Anfang bis zum Abschluss dieser Arbeit.

Meinem verständnisvollen, ermutigenden und unterstützenden beruflichen wie privatem Umfeld gilt, insbesondere letzterem, mein besonderer Dank.

Widmen möchte ich diese Arbeit meinen Eltern, die mich auf meinem Weg immer uneingeschränkt begleitet und unterstützt haben und deren Vorbild auch Ansporn dieser Arbeit war.

Anna Barbara Keck

Bad Kissingen, im Dezember 2008