

Herrmann, Karolin

Research Report

Kommunale Kassenkredite - Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge

KBI Schrift, No. 108

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2011) : Kommunale Kassenkredite - Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, KBI Schrift, No. 108, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48278>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kommunale Kassenkredite –
Missbrauchsgefahr
und Reformvorschläge

Kommunale Kassenkredite

Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge

Karolin Herrmann

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Berlin

Juni 2011

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.

Hersteller: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
ISSN 0173-3397

Geleitwort

„Unser Tun dient nicht nur der Stunde, dem Tag oder diesem Jahr. Wir haben die Pflicht, in Generationen zu denken.“ (Ludwig Erhard, 1963)

Dieses Zitat Ludwig Erhards trifft eines der Kernprobleme der gegenwärtigen Kommunalpolitik. Viele Gemeinden und Gemeindeverbände geben stetig und wissend mehr Geld aus als sie einnehmen können mit der Folge einer hohen Verschuldung. Die Lasten der heutigen Generation werden damit auf die zukünftige übertragen. Ein Beleg dafür sind vor allem die seit Anfang der 90er Jahre stark gestiegenen Bestände der Kassenkredite.

Kassenkredite sind eigentlich kurzfristige Kredite, die der Überbrückung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen dienen sollen. Tatsächlich werden Kassenkredite aber entgegen ihrer kommunalrechtlichen Bestimmung zur fortlaufenden Ausgabenfinanzierung verwendet und damit zweckentfremdet. Als Folge sind die Bestände der kommunalen Kassenkredite nahezu explodiert. Mittlerweile haben sich gigantische Sockel aufgetürmt, die nur schwer wieder abgebaut werden können.

Um dem einen Riegel vorzuschieben, hat das Karl-Bräuer-Institut in einer Studie die Ausprägungen und Ursachen der kommunalen Kassenkreditaufnahme untersucht und Lösungsvorschläge erarbeitet. Die mittlerweile in einigen Bundesländern aufgelegten Entschuldungsfonds gehören nicht dazu. Diese sollen die Kommunen – zum Beispiel in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen – von ihren Kassenkreditbeständen entlasten. Ein Missbrauch kommunaler Kassenkredite darf aber ebenso wenig geduldet werden wie eine kurzsichtige Bilanzkosmetik zu Gunsten einer unverantwortlichen Ausgabenpolitik und zu Lasten der Steuerzahler, die nachträglich für das Fehlverhalten einstehen müssen.

Im Gegensatz dazu sollen die in der Studie unterbreiteten Vorschläge einer kommunalen Schuldenbremse zu einer Haushaltsdisziplinie-

rung führen und einen verantwortungsvollen Umgang mit Steuermitteln fördern.

Es bleibt zu hoffen, dass diese Forderungen Gehör finden. Zukünftig kann sich die Lage der kommunalen Haushalte nämlich noch verschärfen. Da sich die Länder ab 2020 nicht mehr verschulden dürfen, die Kommunen aber von der grundgesetzlichen Schuldenbremse noch ausgeschlossen sind, muss eine Lastenverschiebung zu Ungunsten der Kommunen befürchtet werden. Es besteht also ein akuter Handlungsbedarf, um sowohl heutige als auch zukünftige Generationen vor einer Zuspitzung der Haushaltsnotlage zu schützen.

Berlin, im Juni 2011

Dr. K. H. Däke

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassung	1
1. Vorbemerkungen und aktuelle Relevanz der Kassenkredite im Kontext der Schuldenbremse.....	5
2. Der Kassenkredit als Instrument kommunaler Verschuldung	8
2.1 Bedeutung und Rechtsgrundlage von Kassenkrediten...	8
2.2 Zweckentfremdung kommunaler Kassenkredite	15
2.3 Verstärkung struktureller Mängel durch die Schuldenbremse	18
2.4 Bestandsaufnahme der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verschuldungslage	29
2.4.1 Gesamtüberblick	29
2.4.2 Nordrhein-Westfalen und das Saarland	39
2.4.3 Sachsen Anhalt und Brandenburg.....	44
2.4.4 Baden-Württemberg	47
2.4.5 Zwischenstand	50
3. Ursachen kommunaler Verschuldung und der Zweckentfremdung von Kassenkrediten.....	53
3.1 Einnahmenstruktur der Gemeinden	53
3.2 Aufgaben- und Ausgabenstruktur der Gemeinden.....	59
3.3 Von der Kameralistik zur Doppik	68
3.4 Schlussfolgerungen: Grundsätzliche Probleme der Kassenkreditaufnahme	74

4. Lösungsvorschläge.....	79
4.1 Negativbeispiel: Kommunale Entschuldungs- programme als Bailing-Outs	79
4.2 Lösungen institutionell-rechtlicher Probleme.....	82
4.3 Lösungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite.....	86
4.4 Einführung einer kommunalen Schuldenbremse	89
4.5 Insolvenzrecht für Gemeinden und Kreise.....	92
5. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	94
Anhang I Diagramme	97
Anhang II Die Kassenkreditverschuldung am Beispiel Duisburgs	109

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abbildung 1: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR	16
Abbildung 2: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 2009 und kumulierte Finanzierungssaldi für die Jahre 1995 bis 2009 in Mio. EUR ...	31
Abbildung 3: Kumulierte Finanzierungssaldi und Defizitfinanzierung zwischen 1995 und 2008 in Mio. EUR.....	33
Abbildung 4: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite und Kreditmarktschulden 1990 bis 2009 in Mio. EUR.....	36
Abbildung 5: Kassenkredite und Kreditmarktschulden pro Kopf sowie Kassenkreditanteile an gesamten Schulden zum 31.12.2009 in Mio. EUR.....	37
Abbildung 6: Struktur und Aufkommen der kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen 1998 und 2009 in Mio. EUR.....	54
Abbildung 7: Kommunale Doppik.....	70
Abbildung 8: EURIBOR-Zinssätze, Rendite-Indikation Öffentlicher Pfandbriefe DekaBank und PEX-Renditen für unterschiedliche Laufzeiten bis zu 5 Jahren und Pfandbriefrenditen sowie Zins für Hauptrefinanzierungsgeschäfte der EZB jeweils zum Monatsende zu unterschiedlichen Laufzeiten am 15.11.2010	97
Abbildung 9: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 1980 bis 2009 in Mio. EUR	98

Abbildung 10: Bestände der Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR.....	99
Abbildung 11: Bestände der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR.....	100
Abbildung 12: Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR.....	101
Abbildung 13: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Ge- meindeverbände in Baden-Württemberg 1980 bis 2009 in Mio. EUR.....	102
Abbildung 14: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen 1980 bis 2009 in Mio. EUR.....	103
Abbildung 15: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland 1980 bis 2009 in Mio. EUR.....	104
Abbildung 16: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt 1991 bis 2009 in Mio. EUR.....	105
Abbildung 17: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg zwischen 1991 bis 2009 in Mio. EUR.....	106
Abbildung 18: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen zwischen 1991 bis 2009 in Mio. EUR.....	107
Abbildung 19: Finanzierungssaldi, Kreditmarktschulden und Kassenkredite in Mio. EUR.....	109

Tabellen

Tabelle 1: Auswertung der Umfrage zur Zinsentwicklung der Investitions- und Kassenkredite	12
Tabelle 2: Entwicklung der Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern zwischen 1990 und 2009 zum 31.12. in Mio. EUR	19
Tabelle 3: Entwicklung der Kassenkreditbestände der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern 1990 bis 2009 in Mio. EUR	20
Tabelle 4: Kassenmäßige Einnahmen aus der Gewerbesteuer der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern 1991 bis 2009 in Mio. EUR	57

Kurzfassung

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich seit Anfang der 90er Jahre zunehmend verschlechtert. Dies schlägt sich nicht zuletzt im starken Anstieg der kommunalen Kassenkredite nieder. Kassenkredite dienen nach den Kommunalverfassungen der Bundesländer grundsätzlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten. Tatsächlich werden Kassenkredite aber immer mehr zur langfristigen Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet und daher zweckentfremdet. Zwischen 1995 und 2009 wiesen vor allem die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, im Saarland und in Sachsen-Anhalt hoch defizitäre kumulierte Finanzierungssaldi aus. Entsprechend stark ist gerade dort das Volumen der Kassenkredite gestiegen.

Vorbemerkungen und aktuelle Relevanz der Kassenkredite im Kontext der Schuldenbremse (S. 5 ff)

Das Problem der kommunalen Kassenkreditverschuldung erhält durch die grundgesetzlich festgeschriebene Schuldenbremse eine aktuelle Relevanz. Da Gemeinden und Gemeindeverbände formell von der Neuverschuldungsregel ausgeklammert sind, besteht die Gefahr, dass die Länder ihre Landesschulden zu Lasten der Kommunen verringern und so einer Ausweitung der kommunalen Kassenkredite Vorschub leisten. Dazu kann es sowohl durch eine Übertragung neuer, kostenintensiver Pflichtaufgaben (Ausgabenseite) als auch über eine Verringerung des kommunalen Finanzausgleichs (Einnahmenseite) kommen.

Der Kassenkredit als Instrument kommunaler Verschuldung (S. 8 ff)

Eine Verlagerung von Schulden an nachgeordnete Gebietskörperschaften durch die Länder verstößt gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Ein solcher Verstoß zeichnet sich ab, wenn der zusätzliche Aufgabenanfall der Kommunen – im Widerspruch

zum Konnexitätsprinzip – nicht durch eine entsprechende finanzielle Ausstattung gedeckt ist. Letztlich gefährden sich die Länder bei derartigen Verschuldungsverlagerungen selbst, da die kommunale Haftungskette eine Einstandspflicht der Länder zur Folge hat. Derartige Ausweichreaktionen der Länder wären insbesondere für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland in West- sowie für die Kommunen in Sachsen-Anhalt und Brandenburg in Ostdeutschland von entscheidender Tragweite. Die dortigen Gemeinden und Gemeindeverbände gehören nämlich zu den im Bundesdurchschnitt am höchsten verschuldeten Kommunen.

Insgesamt haben die Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten 15 Jahren hohe Finanzierungsdefizite aufgetürmt. Begünstigt wurde die zweckwidrige Aufnahme von Kassenkrediten durch eklatante kommunal- und aufsichtsrechtliche Mängel. Zum einen wurden die Genehmigungsvorbehalte für Kassenkredite aus den Kommunalverfassungen gestrichen. Zum anderen beinhalten die Kommunalverfassungen keine Beanstandungspflicht gegenüber dem Bürgermeister bei der rechtswidrigen Aufnahme von Kassenkrediten. In einigen Bundesländern wurden ministeriale Runderlasse herausgegeben, die eine längerfristige Aufnahme von Kassenkrediten und sogar einen Sockelbau derartiger Kredite legitimieren.

Ursachen kommunaler Verschuldung und Zweckentfremdung von Kassenkrediten (S. 53 ff)

Weitere Ursachen für die kommunale Kassenkreditverschuldung liegen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der Kommunen. Auf der Einnahmenseite führt vor allem das stark volatile und konjunkturempfindliche Aufkommen aus der Gewerbesteuer – die ertragreichste Gemeindesteuer – zu einer erschwerten Finanzplanung und prozyklischem Haushaltsgebaren. Auf der Ausgabenseite fallen vor allem die öffentlichen Personalausgaben sowie die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe ins Gewicht.

Auch die Kameralistik hat der verstärkten Aufnahme von Kassenkrediten Vorschub geleistet, weil sie eine Schuldenillusion begünstigt.

In der Kameralistik sind nämlich sowohl die Aufnahme als auch die Tilgung von Kassenkrediten haushaltsneutrale Vorgänge. Lediglich die Zinsen werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Demgegenüber werden in der doppischen Rechnungsführung sowohl langfristige Finanzierungskredite als auch Kassenkredite vermögenswirksam verbucht. Bei der Aufnahme von Finanzierungskrediten kommt es infolge der Aktivierung des Vermögensgegenstands zu einer Bilanzverlängerung, während bei den Verbindlichkeiten aus konsumtiv verwendeten Kassenkrediten der aktivische Gegenposten fehlt. Dadurch verringert sich aber das Eigenkapital der Gemeinde. Da die Doppik die Transparenz erhöht und alle Kredite gleichermaßen erfasst, sollte sie in allen Kommunen verbindlich eingeführt werden.

Lösungsvorschläge (S.79 ff)

Um die Kassenkreditverschuldung zu verringern, wurden in mehreren Bundesländern (Teil-) Entschuldungsfonds aufgelegt, die letztlich aber nur die Symptome und nicht die rechtlich-institutionellen Probleme der Verschuldung lindern. Neben der verpflichtenden Einführung der Doppik und einer Mindestuntergliederung der Verbindlichkeiten nach Finanzierungs- und Kassenkrediten sollte die Kommunalaufsicht die Höchstbeträge von Kassenkrediten an das bilanzielle Eigenkapital koppeln, deren Aufnahme unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen, eine rechtswidrige Aufnahme obligatorisch beanstanden und eine erneute Ermächtigung im Nothaushaltsrecht unter den Vorbehalt einer zu erteilenden Ermächtigung stellen.

Zur Verstetigung der Einnahmenseite sollte die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine gleichmäßig sprudelnde Einkommensquelle ersetzt werden. Um die Kommunen auf der Ausgabenseite zu entlasten, sind die Personalausgaben dem demografischen Wandel entsprechend zu begrenzen. Zudem sollten Einsparpotenziale genutzt werden, indem die Jugend- und Sozialausgaben verstärkt an der Bedürftigkeit ausgerichtet werden. Ergänzend sind umfassende Gebietsreformen und Service-Kooperationen anzustoßen. Zudem sollten zeitnah kommunale Schuldenbremsen für Gemeinden eingeführt werden, die nur noch eine unterjährige Aufnahme von Kassenkredi-

ten erlauben und die Gemeinden gegebenenfalls zum Abbau des aufgelaufenen Sockels verpflichten.

Die Kommunalverfassungen sollten weiterhin Regelungen beinhalten, die die Kommunen verpflichten, unverzüglich Konsolidierungspläne aufzustellen, die einen jährlichen Abbau des Kassenkreditsockels bis 2020 vorsehen. Mittelfristig sollte auch die Kompetenz der Rechnungsprüfungsämter über Sanktions- und Eingriffsmöglichkeiten erhöht werden. Zudem sollte ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zur Kontrolle der kommunalen Verschuldung eingeführt werden. Langfristig kann auch die Einführung eines kommunalen Insolvenzrechts zu einer nachhaltigen Haushaltsführung beitragen.

1. Vorbemerkungen und aktuelle Relevanz der Kassenkredite im Kontext der Schulden- bremse

Die Gemeindeordnungen sämtlicher Bundesländer unterscheiden bei der Form der Fremdfinanzierung zwischen Kommunal- und Kassenkrediten. Während erstere langfristige Finanzierungsinstrumente sind, sollen Kassenkredite kurzfristige Zahlungsschwierigkeiten und Einnahmen- bzw. Ausgabenschwankungen einer Kommune überbrücken.

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich seit Anfang der 90er Jahre zunehmend verschlechtert. Dies schlägt sich nicht zuletzt im starken Anstieg der kommunalen Kassenkredite nieder. Die Bestände der kommunalen Kassenkredite haben sich seit Ende 1990 von rund 0,91 Milliarden Euro auf rund 35 Milliarden Euro (Stand: 31.12.2009) erhöht.¹ Der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung variiert dabei relativ stark zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften und -ebenen. Der schnelle Anstieg und inzwischen sehr hohe Bestand an Kassenkrediten legt die Vermutung einer Zweckentfremdung der kurzfristigen Verbindlichkeiten nahe.

Die Problematik der Kassenkredite erhält durch die Einführung der Schuldenbremse² und deren Festschreibung in das Grundgesetz 2009 eine aktuelle Relevanz. Nach dieser dürfen sich die Länder ab 2020 nicht mehr verschulden.³ Der Bund darf ab 2016 nur noch Kredite im Umfang von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufnehmen.⁴

1 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2010, S. 20.

2 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder, Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II, Sonderinformation 58, Berlin 2009.

3 Artikel 109 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 143d Abs. 1, 2 und 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (GG), BGBl. I, S. 2248 zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.07.2010, BGBl. I, S. 944.

4 Artikel 115 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 143 d Abs. 1 Satz 5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (GG), BGBl. I, S. 2248 zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.07.2010, BGBl. I S. 944.

Ein Verschuldungsverbot für Städte, Gemeinden und Kreise sieht Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz aber nicht vor. In der Gesetzesbegründung heißt es:

„ ... eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“⁵

In der Wissenschaft wird das Ausklammern etwaiger kommunaler Defizite von der grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht zuletzt deshalb kritisch diskutiert, weil die Gemeinden ohnehin ihre Haushaltslage in den zukünftigen Jahren prognostizieren, ihre Haushalte planen und Bund und Länder darüber in Kenntnis setzen müssen.⁶ Infolge des Nichteinbeziehens kommunaler Defizite könnten die Länder nun versuchen, die Verschuldung auf Ebenen zu verlagern, die weniger strikten Verschuldungsregeln unterliegen. Dazu kann es sowohl durch eine Übertragung neuer, kostenintensiver Pflichtaufgaben (Ausgabenseite) als auch durch eine Verringerung des kommunalen Finanzausgleichs (Einnahmenseite) zuungunsten der Kommunen kommen.⁷ Eine Übertragung neuer Aufgaben bei struktureller Unterfinanzierung kann nämlich eine zusätzliche Kreditaufnahme nachgelagerter Gebietskörperschaften zur Folge haben. Dabei können sich die Länder mittel- bis langfristig aber selber schaden, denn nach herrschender Auffassung gehört es zum Wesensgehalt von Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz (Selbstverwaltungsgarantie), dass das jeweilige Bundesland für Verbindlichkeiten haftet, die den Kommunen infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben entstehen.⁸ Im Falle eines „faktischen Kommunalkonkurses“⁹ steht das Land für die Verbindlichkei-

5 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlussdatum 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, Berlin 2009, S. 7.

6 Vgl. *L. P. Feld*, Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Heft 3/2010, Band 8, S. 238f. Gleichwohl ist die Prognostizierung einer konjunkturellen Verschuldungskomponente auf kommunaler Ebene statistisch aber sehr schwierig.

7 Vgl. *K. Groh*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, Heft 1/2010, S. 1-48.

8 Vgl. *H. Rehm und S. Matern-Rehm*, *Kommunalfinanzen*, Wiesbaden 2010, S. 176 f.

9 Ebd., S. 176.

ten der Kommune ein. In der Vergangenheit kam es de facto schon zu sogenannten „Bailing-Outs“¹⁰ durch Bedarfszuweisungen oder einem Haushaltssicherungsfonds.¹¹

10 Ein Bailing-Out bezeichnet die Schuldenübernahme bzw. Haftung durch Dritte, insbesondere durch den Staat.

11 Siehe Kapitel 2.3, S. 18.

2. Der Kassenkredit als Instrument kommunaler Verschuldung

2.1 Bedeutung und Rechtsgrundlage von Kassenkrediten

Das Kommunalrecht definiert Kredite als „das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite.“¹² Kredite sind demnach langfristige Finanzierungsformen zur Deckung investiver Ausgaben. Kassenkredite sollen hingegen die laufende Liquidität einer Kommune sichern, indem sie kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenschwankungen überbrücken.¹³ Sowohl langfristige Finanzierungskredite als auch kurzfristige Liquiditätskredite zählen zu den Schulden einer kommunalen Gebietskörperschaft und werden auch als solche in den Gemeindehaushaltsverordnungen definiert.¹⁴ Da Kassenkredite nicht der dauerhaften Finanzierung von Ausgaben dienen sollen, werden sie nicht zu den Staatsschulden im engeren Sinn gezählt. Die nachfolgende Analyse wird sich auf die Kassenkredite der Städte und Gemeinden begrenzen.¹⁵

12 § 87 Nr. 24 und 26 ThürGemHV, siehe exemplarisch auch § 46 Nr. 18 GemHVO LSA a.F., § 45 Nr. 18 GemHVO NRW a.F., § 61 Nr. 24 und 28 GemHVO BW, § 98 Nr. 43 KommHV-Doppik Bayern, § 41 Nr. 19 und 21 GemHV Brandenburg, § 58 Nr. 21 und 31 GemHVO-Doppik Hessen.

13 Vgl. *H. Rehm und S. Matern-Rehm*, Kommunal финанzen, 2010, S. 188 f.

14 § 87 Nr. 24 und 26 ThürGemHV, § 46 Nr. 18 GemHVO LSA a.F., § 45 Nr. 18 GemHVO NRW a.F., § 61 Nr. 24 und 28 GemHVO BW, § 98 Nr. 43 KommHV-Doppik Bayern, § 41 Nr. 19 und 21 GemHV Brandenburg, § 58 Nr. 21 und 31 GemHVO-Doppik Hessen.

15 Ähnliches Vorgehen bei *F. Heinemann, L. P. Feld et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, in: ZEW (Hrsg.): ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 93, Mannheim 2009, S. 26. Vgl. § 48 LKrO BW, § 53 Abs. 1 KrO NRW, § 23 Abs. 2 LVerbO NRW und § 65 LKO LSA. Kassenkredite der Landkreise und der Gemeindeverbände unterliegen den Bestimmungen der (Land-) Kreisordnungen der Länder, die bei den Kassenkrediten in der Sache mit den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen übereinstimmen.

Bedeutung von Kassenkrediten

Kassenkredite dienen der Liquiditätssicherung, d. h. der rechtzeitigen, fristgerechten Leistung von Ausgaben bei Fälligkeit.¹⁶ Sie sind vergleichsweise zinsgünstige Darlehen, die in Form eines Kontokorrent- oder längeren Festbetragskredits bei Geschäftsbanken aufgenommen werden. Die Zinsgünstigkeit resultiert aus der hohen Bonität der kommunalen Gebietskörperschaften, die vom Kreditgeber mit einem Nullrisiko bewertet werden.¹⁷ Kassenkredite gelten nicht als Haushaltseinnahmen, da sie nicht der langfristigen Finanzierung von Ausgaben dienen. Daher sind die Aufnahme und Tilgung von Kassenkrediten in der Kameralistik haushaltsneutrale Vorgänge. Sie werden weder im Verwaltungs- noch im Vermögenshaushalt verbucht. Haushaltswirksam werden aber die Zinsen des Kassenkredits, die als Ausgaben in den Verwaltungshaushalt gestellt werden.¹⁸ Da Kassenkredite also nicht zu den Schulden im engeren Sinn zählen und in der Kameralistik haushaltsneutral sind, geht von ihnen eine besondere „Verführbarkeit“ aus. In der Finanzwissenschaft wird dies auch als „Schuldenillusion“ bezeichnet, das heißt, die kommunalen Entscheidungsträger sind sich der Folgebelastung einer Kassenkreditaufnahme nicht ausreichend bewusst und schätzen diese falsch ein. Dieser Effekt wird derzeit durch die relativ niedrigen Zinsen von Liquiditätskrediten zusätzlich verstärkt.

Exkurs: Zinsgünstigkeit von Kassenkrediten

Kassenkredite sind in der Regel variabel verzinslich, das heißt, die Zinsen werden – anders als bei den regulären Krediten – nicht für die gesamte Laufzeit festgelegt, sondern sie schwanken in Abhängigkeit vom Kreditvolumen und vom aktuellen Zinsniveau. Die Laufzeit von Kassenkrediten variiert in Abhängigkeit von den Bestimmungen

16 Vgl. § 89 GemO BW, Art. 73 GO Bayern, § 105 HGO, § 94 NGO, § 89 GO NRW, § 105 GemO Rheinland Pfalz, § 94 KSVG (Saarland), § 84 SächsGemO, § 102 GO LSA (hier wird von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit gesprochen), § 87 GO Schleswig-Holstein, § 65 ThürKO, § 53 KV-MV und § 94 KSVG Saarland.

17 Vgl. *F. Heinemann, L. P. Feld et al.*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 42 f.

18 Ebd., S. 36 f.

spezifischer Erlasse der Innenministerien, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen,¹⁹ zwischen einem Tag und bis zu fünf Jahren. Um die Zinsschwankung und das daraus resultierende Risiko einer Verteuerung dieser Fremdfinanzierung zu untermauern, haben *Junkernheinrich et al* den durchschnittlichen Zinssatz von Liquiditätskrediten für die Jahre 2010 und 2011 geschätzt. Dazu wurden unterschiedliche Zinssätze²⁰ herangezogen. *Junkernheinrich et al* haben aufgrund der hohen Bestände und des Sockelbaus der Kassenkredite²¹ die Annahme getroffen, dass Kassenkredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr mindestens 50 Prozent des Kassenkreditportfolios ausmachen. Daraus ergab sich für das Jahr 2010 ein Durchschnittszinssatz von etwa 1,5 Prozent. Hinzu kamen noch Aufschläge für kommunale Kassenkredite bzw. für Kassenkredite, die sich bereits im Portfolio der Kommune befanden und den höheren Zinssätzen vor der Finanzkrise unterworfen wurden. Insgesamt ermittelten *Junkernheinrich et al* für das Jahr 2010 einen durchschnittlichen Zinssatz von etwa 1,75 Prozent. Die Zinsen befinden sich derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau, folgen allerdings seit Juli 2010 wieder einem leichten Aufwärtstrend.²² Nach einer ähnlichen Herangehensweise ermittelten *Junkernheinrich et al* einen durchschnittlichen Zinssatz für Kassenkredite von zwei Prozent für das Jahr 2011. Für längerfristige Investitionskredite wurde ein Mittelwert von drei Prozent geschätzt. Der Mittelwert für den Zinssatz längerfristiger Investitionskredite liegt damit über dem der kurzfristigen Kassenkredite. Wenn sich die Kon-

19 Vgl. *Innenministerium Nordrhein-Westfalen*, Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden, Runderlass vom 09.10.2006, geändert durch Runderlass vom 04.09.2009, MBl. NRW, S. 428.

20 EURIBOR-Interbankenzinssätze (Die Euro Interbank Offered Rate beschreibt den Zinssatz, zu dem sich 57 europäische Banken – „Panel-Banken“ – im Durchschnitt Anleihen in Euro gewähren), DGZF-Rendite-Indikationen Öffentlicher Pfandbriefe der Deka Bank und PEX-Renditen (DGZF-Renditen werden von der Deka-Bank (zentraler Investmentdienstleister der Sparkassen) für Pfandbriefe ermittelt. Die PEX-Rendite ist ein Index, der aus einem Indexportfolio von 30 synthetischen Pfandbriefen berechnet wird.) Vgl. *M. Junkernheinrich et al*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau-Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern/Leipzig/Bottrop 2011, S. 175 ff und *Verband deutscher Pfandbriefbanken*, PEX-Renditen, online verfügbar unter: http://www.pfandbrief.de/cms/_internet.nsf/tindex/de_82.htm, Stand: 30.03.2011.

21 Dies gilt insbesondere für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Siehe Kapitel 2.2. auf Seite 15.

22 Siehe zum Trend und der volatilen Entwicklung Abbildungen 8 im Anhang.

junktur verbessert, werden sich auch die Leitzinsen der Europäischen Zentralbank erhöhen, sodass die Zinsen für Kassenkredite²³ wieder steigen werden. Dieses Zinsänderungsrisiko wurde bei der Anhäufung der Kassenkredite in den letzten Jahren nicht vorausschauend berücksichtigt, sodass höhere Kassenkreditzinsen in den nächsten Jahren zusätzlich negative Effekte auf die kommunalen Haushalte haben dürften.²⁴

Die These der relativen Zinsgünstigkeit von Kassenkrediten lässt sich exemplarisch auch auf eine Umfrage der KUBUS GmbH stützen. In dieser wurden 2010 223 Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein nach der Inanspruchnahme von Investitions- und Kassenkrediten befragt. Insgesamt wurden die Daten von 45 Kommunen ausgewertet. Aus den Angaben ergab sich ein Mittelwert für die Zinsen aller in Anspruch genommenen Kassenkredite von 1,44 Prozent. Im Vorjahr waren es 2,29 Prozent. Während die Zinsspanne von 0,46 bis 4 Prozent reichte, lag sie im Vorjahr zwischen 0,41 und 6,70 Prozent. Die Laufzeiten der Kassenkredite unterschieden sich bei den befragten Kommunen. Eine konkrete Abhängigkeit der Zinshöhe von der Laufzeit ließ sich daraus aber nicht ableiten.

Die Zinsen für die Investitionskredite betragen im Durchschnitt 2,46 Prozent. Der Mittelwert des Vorjahres lag mit 3 Prozent etwas über dem Ergebnis von 2010. Die Zinsspanne für Investitionskredite reichte zwischen 0,4 und 4,08 Prozent (Vorjahr 0,8 bis 4,3 Prozent). Bei den Zinsen der Investitions- bzw. Kassenkredite ließen sich keine bedeutenden Unterschiede zwischen den Kommunen in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern feststellen. Deutliche Unterschiede zeigten sich aber bei den durchschnittlichen Zinsen für

23 Die Zinsen für Kassenkredite korrelieren über den EURIBOR mittelbar positiv mit dem Leitzins der Europäischen Zentralbank.

24 Zwischen 1999 und 2009 lag der durchschnittliche Zins der EZB für die Hauptfinanzierungsgeschäfte bei etwa 3 Prozent. In Anlehnung an die EZB-Hauptfinanzierungsgeschäfte könnte der Zinssatz für die kurzfristigen Kassenkredite sich nach einer Erholung der Wirtschaft über den Konjunkturzyklus bei etwa 3 Prozent einpegeln. Vgl. *M. Junkernheinrich et al*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau-Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen (Fn. 20) und *B. Nöll/A. Wiedemann*, Plädoyer für ein modernes Schuldenmanagement in Kommunen, Siegen 2010, S. 15 f.

Investitions- und Kassenkredite, die zwar im Mittel und in der Tendenz von 2009 zu 2010 beide gesunken sind, aber dennoch in dieser Stichprobe eine deutliche Zinsspanne erkennen lassen.²⁵ Die nächste Tabelle fasst diese Ergebnisse zusammen:

Tabelle 1: Auswertung der Umfrage zur Zinsentwicklung der Investitions- und Kassenkredite

Jahre	Anzahl teilnehmender Kommunen	Investitionskredite; Mittelwert der Zinsen in %	Investitionskredite; Zinsspanne in %	Kassenkredite; Mittelwert der Zinsen in %	Kassenkredite; Zinsspanne in %
2010	45	2,46	0,40 – 4,08	1,44	0,46 – 4,0
2009	42	3,00	0,80 – 4,30	2,29	0,41 – 6,7

Quelle: KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH, Auswertung der Umfrage zur Zinsentwicklung für Kassenkredite und Investitionskredite von Kommunen im Jahr 2009 und 2010, Schwerin 2010/2011, S. 1 ff.

Im Ergebnis sind die Zinshöhen der Kassenkredite stark volatil und schwanken im Zeitablauf, woraus sich ein Zinsänderungsrisiko und damit die Gefahr einer zusätzlichen Verteuerung ergibt. Das Risiko steigt mit dem Volumen und angehäuften Sockelbetrag der Kassenkredite. Da die Kassenkreditaufnahme zudem im Durchschnitt nach Berechnungen von *Junkernheinrich et al* 2010 zinsgünstiger war als die Aufnahme eines langfristigen Investitionskredits, ging von ihnen eine Schuldenillusion aus.

Funktion von Kassenkrediten

Zahlungsengpässe können sich vor allem zu Jahresbeginn bei fällig werden von Personal-, Energie- und Mietausgaben ergeben. Da die Einnahmen der Gemeinden aus Grund- und Gewerbesteuer²⁶ erst Mitte Februar kassenwirksam werden, können so Liquiditätsengpässe

²⁵ Vgl. *KUBUS GmbH*, Auswertung der Umfrage zur Zinsentwicklung für Kassenkredite und Investitionskredite von Kommunen im Jahr 2010, Schwerin 2010, S. 1-5.

²⁶ Nach Bundesrecht werden die laufenden Einnahmen der Kommunen erst am 15. Februar kassenwirksam. Vgl. ferner § 19 Abs. 1 S. 1 GewStG und § 28 Abs. 1 GrStG.

se entstehen. Kassenkredite können ferner zur Zwischenfinanzierung eingesetzt werden. Dabei überbrückt der Kassenkredit kurzfristige Zahlungsverpflichtungen bis zur Aufnahme eines längerfristigen Kommunalkredits. Des Weiteren können Kassenkredite zur Vorfinanzierung objektgebundener Zuweisungen des Staates genutzt werden. Oft entstehen der Kommune auch bei Fortsetzungsinvestitionen hohe Ausgaben, die nicht mit den Einnahmen des laufenden Haushaltsjahrs gedeckt werden können. Diese Liquiditätslücken sind oft die Folge unzureichender Rücklagen.

Prinzipien und Rechtsgrundlagen der Kreditaufnahme

Eines der wichtigsten Prinzipien der kommunalen Kreditfinanzierung ist die sogenannte Subsidiarität. Unter allen gemeindlichen Einnahmequellen soll die Kreditaufnahme an rangletzter Stelle stehen. Die Kreditaufnahme hat daher nachrangig zu erfolgen, nachdem sämtliche Deckungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. In den Gemeindeordnungen der Bundesländer ist dieses Prinzip ausdrücklich geregelt. Die Verwendung von Kassenkrediten steht zudem unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit. Sie dürfen nur aufgenommen werden, wenn der Kassenbestand für Forderungen erhöht werden muss, die unabweisbar sind.²⁷

Kassenkredite können von den kommunalen Gebietskörperschaften nicht unbegrenzt aufgenommen werden. Aufnahme und Rückzahlung der Kreditsumme stellen zwar planungsfreie Vorgänge im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (Kameralistik) dar, verursachen allerdings einen Zinsaufwand. Darum wird als Begrenzung auf Beschluss des Gemeinderats ein Höchstbetrag²⁸ für sämtliche Kassen-

27 § 89 II GemO Baden-Württemberg, Art. 73 I GO Bayern, § 76 II BbgKVerf, Art. 67 I Ziffer 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 105 HGO (Hessen), § 94 I NGO (Niedersachsen), § 89 II GO NRW, § 105 II GemO Rheinland-Pfalz, § 94 I KSVG (Saarland), § 84 II SächsGemO, § 167 GO LSA, § 87 GO Schleswig-Holstein, § 65 I ThürKO. Vgl. ferner *Vogelsang et al*, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Auflage, 1997, S. 239 und Vgl. *F. Heinemann, L. P. Feld et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 35.

28 Der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag von Kassenkrediten bezieht sich nur auf einen bestimmten Zeitpunkt innerhalb eines Haushaltsjahrs. Die satzungsmäßige Ermächtigung zur Aufnahme eines Kassenkreditbetrags begrenzt damit nicht die

kredite in der Haushaltssatzung für ein bestimmtes Haushaltsjahr festgesetzt. Mit der Festlegung der Höchstgrenze wird die Verwaltung bis zum Aufstellen einer neuen Haushaltssatzung – gegebenenfalls über das Haushaltsjahr hinaus – ermächtigt, Kassenkredite bis zur veranschlagten Höchstgrenze aufzunehmen. Müssen Kassenkredite über die zulässige Höchstgrenze hinaus aufgenommen werden, kann der Gemeinderat dies auf dem Weg einer Nachtragshaushaltssatzung beschließen. Je nach Bundesland gibt es unterschiedliche Genehmigungs- bzw. Anzeigerfordernisse für Kassenkredite. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag an Kassenkrediten durch die Kommunalaufsicht vor. Dabei unterliegt der Höchstbetrag entweder generell der Genehmigungspflicht oder dann, wenn dieser einen bestimmten Anteil des Verwaltungshaushalts übersteigt. Andere Gemeindeordnungen stellen weder die Haushaltssatzung noch den Höchstbetrag der Kassenkredite unter die Genehmigungspflicht. Diese müssen der zuständigen Kommunalaufsicht lediglich angezeigt werden. Die Zulässigkeit einer Anzeige- bzw. Vorlagepflicht gab es bis Anfang der 1990er Jahre noch nicht. In allen Gemeindeordnungen war bis dato eine Genehmigungspflicht bei Überschreiten der Höchstgrenze der Kassenkredite vorgeschrieben. Nordrhein-Westfalen ließ 1994 als erstes Bundesland den Genehmigungsvorbehalt entfallen. Bis Mai 1994 bedurfte der festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite laut Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn dieser ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg.²⁹ Weitere Bundesländer³⁰

Summe der einzelnen Kassenkreditbeträge, sondern stellt eine punktuelle Begrenzung der Aufnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt dar. Vgl. *Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 39.

- 29 Vgl. *Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen*, Bekanntmachung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13.08.1984, GV. NRW, S. 475.
- 30 Lediglich eine Anzeige- bzw. Vorlagepflicht ist in folgenden Gemeindeordnungen festgeschrieben: § 65 II GO Bayern, § 67 IV BbgKVerf, § 97 IV HGO (Hessen), § 80 V GO NRW, § 97 I GemO Rheinland Pfalz, § 94 II KSVG Saarland, § 94 II GO LSA, § 79 II GO Schleswig-Holstein. Weiterhin ist die Genehmigungspflicht des Höchstbetrages an Kassenkrediten bzw. ab eines bestimmten Anteils des Verwaltungshaushalts in den folgenden Gemeindeordnungen festgeschrieben: § 89 III GemO Baden-Würt-

hoben in der Folgezeit ebenfalls die Genehmigungsbedürftigkeit auf. Die Aufhebung der Genehmigungsvorbehalte ist vermutlich eine der Ursachen für den starken Anstieg der Kassenkredite.

Die kommunale Aufsichtsbehörde übt nach den Kommunalverfassungen der Bundesländer lediglich die Funktion einer Rechtsaufsicht aus. Das heißt, sie darf nicht über die Zweckmäßigkeit der Aufnahme von Kassenkrediten entscheiden, sondern nur über deren Rechtmäßigkeit. Die Kontrolle der Zweckmäßigkeit wäre ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Insofern obliegt es dem Bürgermeister im Rahmen seiner Finanzkompetenz, Kassenkredite aufzunehmen oder beispielsweise eine Stundung mit dem Gläubiger zu vereinbaren. Die Zweckmäßigkeit dieser „Ermessensentscheidung“ ist für die Rechtsaufsicht nicht überprüfbar, wohl aber, ob die Aufnahme von Kassenkrediten nach den Kommunalverfassungen rechtmäßig war.³¹

2.2 Zweckentfremdung kommunaler Kassenkredite

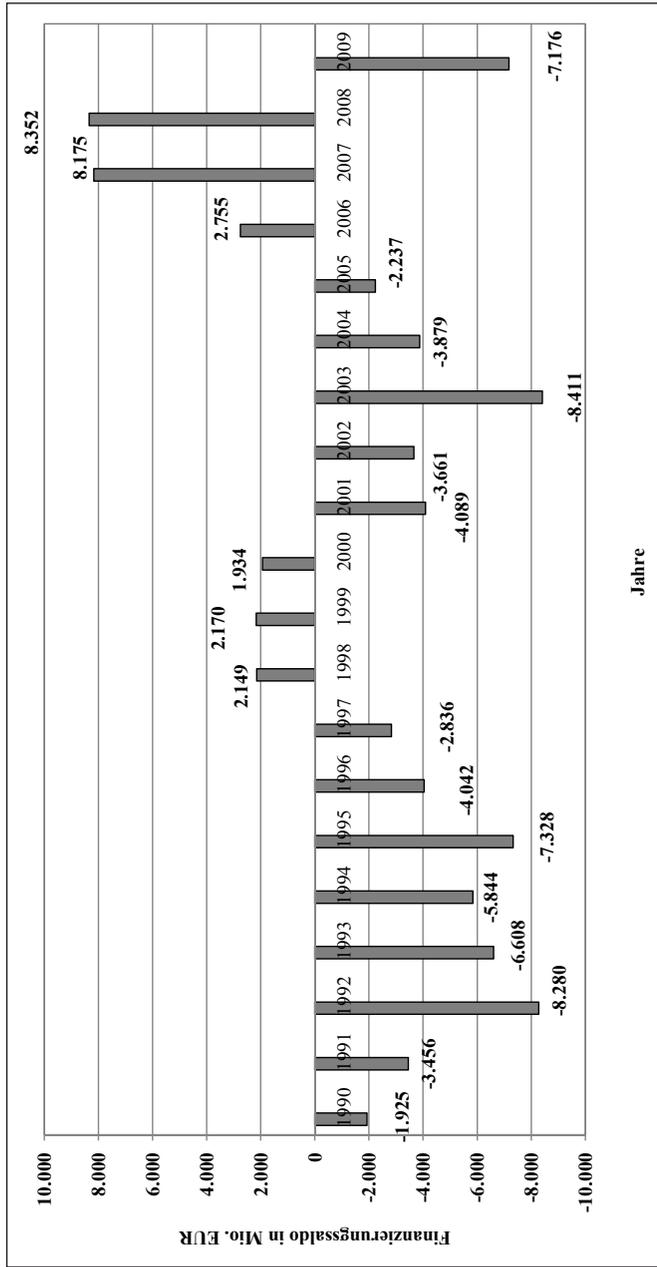
Wie bereits unter Punkt 2.1 angeführt, sind Kassenkredite kurzfristige Verbindlichkeiten zur Überbrückung von kassenmäßigen Liquiditätsschwankungen. Sie sollen nicht der längerfristigen Finanzierung von kommunalen Aufgaben dienen und stellen daher keine dauerhaften Deckungsmittel dar.

Indikatoren zur Beurteilung der finanziellen Situation der Städte, Gemeinden und Landkreise sind der Finanzierungssaldo, die Verschuldung und der Bestand der Kassenkredite. Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen laufender Rechnung und der Kapitalrechnung einschließlich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen. Letztere sind „interne Verrechnungen“, die zur Vermeidung von Doppelzählungen für die finanzstatistische Darstellung herausgerechnet werden. Ein defizitärer Finanzierungssaldo ergibt sich aus einem Ausgabenüberhang. Ein Fi-

temberg, § 53 III KV M-V, § 94 II NGO (Niedersachsen), § 84 III SächsGemO, § 65 II ThürKO.

31 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 39-43. und *W. Hartisch*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Kassenkredite im Nothaushalt, in: *Der Gemeindehaushalt 4/2008*, S. 85 ff.

Abbildung 1: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011.

finanzierungsüberschuss liegt hingegen vor, wenn die Einnahmen der öffentlichen Haushalte die Ausgaben übersteigen.³²

Finanzierung kommunaler Finanzierungsdefizite

Abbildung 1 auf Seite 16 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Überschüsse bzw. Defizite. Zwischen 1992 und 2000 haben sich die Finanzierungssaldi der Kernhaushalte positiv in Richtung eines Überschusses entwickelt.

Zwischen 2000 und 2005 verzeichneten die Gemeinden und Gemeindeverbände hingegen Finanzierungsdefizite. Nach einer zwischenzeitlichen Erholung entwickelten sie sich ab 2008 wieder negativ. Für das Jahr 2010 wird das größte Defizit der letzten 30 Jahre erwartet. Während die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2007 noch einen Finanzierungsüberschuss von 8,18 Milliarden Euro verzeichnen konnten, entwickelte sich dieser zum Jahresende 2009 mit -7,18 Milliarden Euro defizitär.³³ Die Lage hat sich für 2010 noch verschlimmert. Bereits im ersten Halbjahr 2010 belief sich das Finanzierungsdefizit auf 7,84 Milliarden Euro (2009: -4,21) und überstieg damit bereits den Endjahresbestand 2009.³⁴

Trotz der defizitären Entwicklung der Finanzierungssaldi sind die Kreditmarktschulden seit 1996 kontinuierlich gesunken. Zu den Kreditmarktschulden gehören alle Darlehen, die der mittel- bis längerfristigen Finanzierung nicht durch eigene Einnahmen gedeckter Ausgaben dienen, einschließlich ausgewählter Extrahaushalte. In die ausgewählten Extrahaushalte³⁵ sind nur die kameralistisch buchen-

32 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2010, Wiesbaden 2010, S. 571.

33 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistische Jahrbücher 2008, 2009 und 2010, Wiesbaden 2008-2010, S. 569 ff.

34 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern: Öffentliche Finanzen im ersten Halbjahr 2010, Wiesbaden 2010, S. 1021.

35 Zu den Extrahaushalten gehören rechtlich unselbstständige Sondervermögen wie Eigenbetriebe und Krankenhäuser, unselbstständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen und die Kameradschaftskassen (Feuerwehr) sowie selbstständige Rechtspersonen wie Zweckverbände, Gemeindeverwaltungsverbände, Unternehmen in Privatrechtsform und Treuhandvermögen, vgl. ferner *K. Reif*, Von der Kameralistik zur Doppik, in: BWGZ 12/2009, S. 526. Das Statistische Bundesamt wird in seinen Berechnungen ab August 2011 die gesamte Verschuldung der Kommunen, also die gesamten Sondervermögen sowie die selbstständigen Rechtspersonen, mit einbeziehen.

den Zweckverbände mit einbezogen. Nicht enthalten sind die Eigengesellschaften. Da die Kommunen ihre Kreditmarktschulden aber auch dadurch senken konnten, dass sie zunehmend dazu übergegangen sind, städtische Aufgaben in Eigengesellschaften auszulagern, müssten die Kreditmarktschulden eigentlich höher angesetzt werden. Nicht inbegriffen sind Kassenkredite, die nach den Gemeindeordnungen lediglich zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung aufgenommen werden sollten.

Die Finanzierungsüberschüsse zwischen 1996 und 2009 betragen in Summe 25.537 Millionen Euro, die Finanzierungsdefizite im gleichen Zeitraum 36.332 Millionen Euro.

Tabelle 2 auf Seite 19 zeigt eine tendenzielle Verringerung der kommunalen Kreditmarktschulden. Die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in den Kernhaushalten ist in Tabelle 3 auf Seite 20 dargestellt.

Die Kassenkreditbestände der Kernhaushalte haben sich nicht erst seit 1996 kontinuierlich erhöht. Betragen die Kassenkreditbestände der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 1990 noch 913 Millionen Euro, erhöhten sich diese über 4.178 im Jahr 1996 sukzessive auf einen Rekordstand von 34.991 Millionen zum 31.12.2009.³⁶ Dies deutet darauf hin, dass die konsumtiven Ausgaben zunehmend und dauerhaft über Kassenkredite finanziert wurden und werden.

2.3 Verstärkung struktureller Mängel durch die Schuldenbremse

Zum 01. August 2009 wurde die sogenannte Schuldenbremse verfassungsrechtlich verankert. Diese schreibt fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Eingeschränkt bestehen Ausnahmen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (konjunkturelle Komponente), Naturkatastrophen und Notsituationen. Zudem ist für den Bund weiterhin ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,35 Prozent

³⁶ Vgl. *F. Heinemann, L. P. Feld et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 46 ff.

Tabelle 2: Entwicklung der Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern zwischen 1990 und 2009 zum 31.12. in Mio. EUR

Jahre	BW	NW	NI	RP	HE	SH	SL	BAY	TH	MV	BB	SA	S	HH	BR	BER	Gesamt ¹
1990	7.380	22.676	8.339	3.670	8.833	1.782	1.567	8.857	-	-	-	-	-	9.271	7.370	6.425	63.104
1991	7.593	23.709	8.719	3.731	9.286	1.905	1.560	9.542	450	439	720	620	1.780	9.824	7.821	8.095	70.054
1992	7.824	24.870	9.016	3.827	9.757	1.969	1.602	10.225	1.251	773	1.091	1.530	2.238	10.418	8.412	10.514	75.973
1993	8.418	26.795	9.249	4.070	10.338	2.102	1.649	10.723	2.499	1.180	1.955	2.389	3.651	11.776	8.793	13.649	85.018
1994	9.279	27.022	9.379	4.209	10.389	2.182	1.687	11.482	3.741	1.612	2.550	2.978	4.919	12.858	8.649	16.193	91.429
1995	8.674	27.653	9.397	4.060	10.433	2.248	1.751	12.408	4.132	2.139	3.039	3.579	5.413	13.356	8.620	21.547	94.927
1996	8.549	27.882	9.345	4.066	9.837	2.329	1.705	13.218	4.381	2.326	3.203	3.866	5.745	14.314	8.519	24.895	96.454
1997	8.224	27.904	9.197	4.157	9.427	2.404	1.681	13.592	3.096	2.472	3.286	4.268	6.220	14.629	8.666	27.120	95.926
1998	7.843	27.487	8.887	4.068	9.289	2.351	1.684	13.834	3.170	2.555	3.322	4.704	6.243	14.929	8.494	29.421	95.442
1999	7.711	28.365	8.501	4.174	8.607	2.463	1.728	13.994	3.165	2.654	3.366	4.984	6.104	15.666	8.062	31.506	95.815
2000	7.392	28.337	8.270	4.282	8.375	2.335	1.848	13.808	3.107	2.092	1.820	3.258	6.134	16.626	8.522	33.453	91.058
2001	7.607	28.178	7.890	4.372	8.269	2.371	952	13.906	3.045	2.092	1.803	3.304	6.038	17.624	8.894	38.350	89.827
2002	6.981	28.132	7.949	4.500	8.312	2.318	931	14.572	3.019	2.129	1.797	3.339	5.835	18.183	9.584	44.647	89.814
2003	7.072	28.594	8.008	4.670	8.352	2.375	913	15.655	2.955	2.104	1.790	3.376	5.633	19.355	10.606	48.727	91.497
2004	6.961	28.392	7.931	4.733	8.476	2.422	892	16.187	2.944	2.056	1.817	3.389	5.589	20.359	11.270	53.876	89.789
2005	6.977	28.676	7.737	4.802	8.549	2.505	889	15.946	2.832	1.998	1.679	3.293	5.387	21.162	12.303	57.380	91.270
2006	7.037	23.891	7.628	4.923	8.460	2.497	960	15.239	2.730	1.822	1.647	3.185	4.508	21.604	13.384	58.995	84.527
2007	6.560	23.310	7.479	4.892	8.278	2.361	956	14.652	2.611	1.755	1.639	3.035	4.270	21.619	14.305	56.645	81.798
2008	6.032	23.310	7.299	4.878	7.951	2.229	1.032	13.704	2.458	1.616	1.606	2.899	3.994	21.618	15.277	55.961	79.008
2009	6.144	23.052	7.511	5.013	8.503	2.335	992	13.759	2.275	1.525	1.519	2.785	3.698	23.879	16.011	58.821	79.110

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 48 ff, gerundet auf ganze Zahlen.

1 Nur die Flächenländer, Kernhaushalte einschl. ausgewählter kameralistisch buchender Zweckverbände.

Tabelle 3: Entwicklung der Kassenkreditbestände der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern 1990 bis 2009 zum 31.12. in Mio. EUR

Jahre	BW	NW	NW	NI	RP	HE	SH	SL	BAY	TH	MV	BB	SA	S	HH	BR	BER	Gesamt ²
1990	120	237	72	25	199	35	102	123	-	-	-	-	-	-	-	-	-	913
1991	173	188	64	31	378	48	88	188	248	25	30	28	78	-	-	-	-	1.565
1992	192	234	79	37	264	87	104	73	52	99	24	38	157	189	-	-	-	1.441
1993	241	488	89	90	280	60	73	144	58	71	31	27	81	131	-	-	-	1.731
1994	209	991	108	231	343	63	99	177	61	76	35	50	301	323	131	-	-	2.745
1995	216	1.559	269	353	649	25	135	206	79	56	44	42	145	357	-	168	-	3.778
1996	341	1.440	551	340	533	56	221	319	68	67	75	46	121	806	70	2.247	-	4.178
1997	288	1.786	884	509	672	43	288	494	54	34	104	47	168	666	-	2.344	-	5.371
1998	305	1.995	1.188	614	815	43	379	213	26	33	129	58	120	892	-	2.026	-	5.919
1999	193	1.993	1.355	583	828	32	448	255	40	31	147	66	137	803	-	1.581	-	6.108
2000	200	2.235	1.408	777	877	18	546	412	64	56	187	76	96	583	-	2.252	-	6.950
2001	333	3.102	1.809	1.060	876	48	649	435	83	151	282	92	95	1.222	-	2.604	-	9.015
2002	366	4.161	2.038	1.393	1.045	96	735	276	74	62	230	132	113	998	-	1.489	-	10.719
2003	367	6.820	2.879	1.907	1.507	267	838	373	99	143	341	272	220	1.790	-	1.710	-	16.033
2004	262	8.468	3.537	2.324	2.139	436	979	334	79	224	565	549	111	1.434	104	189	-	20.007
2005	265	10.543	4.032	2.756	2.668	550	1.027	262	82	197	661	801	120	115	160	-	-	23.961
2006	213	12.518	4.496	3.026	3.212	521	1.060	242	103	477	748	958	141	58	109	-	-	27.717
2007	101	13.744	4.165	3.286	3.132	496	1.159	235	110	547	766	974	112	33	210	507	-	28.828
2008	97	14.606	4.093	3.694	3.206	447	1.240	242	99	497	609	977	49	33	-	2	-	29.857
2009	447	17.240	4.538	4.630	3.748	520	1.385	232	99	485	618	982	67	187	71	2	-	34.991

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 48 ff, gerundet auf ganze Zahlen.

2 Nur die Flächenländer, Kernhaushalte einschließlich ausgewählter kameralistisch buchender Zweckverbände.

des Bruttoinlandsprodukts erlaubt. Die neuen Schuldenregeln sind vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 zwingend einzuhalten. Bis dahin gilt eine Übergangsregelung. Gemeinden und Gemeindeverbände sind von der Neuverschuldungsregel ausgeklammert. In der Gesetzesbegründung der Föderalismuskommission II heißt es:

„[Das Neuverschuldungsverbot] beinhaltet den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern. Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.“³⁷

Formelle Adressaten der Verpflichtung aus Artikel 109 III GG sind demnach nur die Haushalte von Bund und Ländern. Da sowohl die Gemeinden als auch die Gemeindeverbände ihre Haushalte planen müssen und dafür ihre zukünftige Haushaltslage prognostizieren, erscheint das Argument „unerfüllbarer Informationsanforderungen“ nicht überzeugend. Die Übermittlung von Informationen über die kommunalen Haushalte ist Sache des Landesgesetzgebers, der die Informationsübermittlung ohne Weiteres durch entsprechende Gesetze an zeitliche Vorgaben oder Fristen binden kann. Die Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse legte eigentlich eine Einbeziehung der Kommunen nahe. Ursprünglich war neben der Verschuldungsgrenze von 0,35 Prozent des BIP für den Bund eine Legitimation für Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,15 Prozent des BIP für die Länder vorgesehen. Die Beträge von 0,15 und 0,35 Prozent hätten in der Summe exakt der im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Grenze von 0,5 Prozent entsprochen. Die 0,5 Prozent-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes schließt allerdings alle öffentlichen Haushalte, also auch die kommunalen

37 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlussdatum 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, Berlin 2009, S. 7.

Haushalte und Nebenhaushalte, mit ein. Anfangs war ein Ausschluss der kommunalen Haushalte von der Schuldenbremse wohl nicht vorgesehen. Im weiteren Verlauf der Beratungen zur Föderalismuskommission II verzichteten die Länder auf die 0,15- Prozent-Klausel, da sich die Aufteilung der Verschuldungsgrenze auf die Länder als schwierig erwies. Damit kam die Föderalismuskommission auch von der Einbeziehung der kommunalen Haushalte ab.³⁸

Ausweichreaktionen der Länder

Aus der Tatsache, dass die Kommunen formell nicht in die Schuldenbremse mit einbezogen worden sind, ergeben sich mehrere Probleme. Zum einen könnten die Länder versuchen, sich auch weiterhin über den Umweg der Gemeinden und Gemeindeverbände strukturell zu verschulden. Dazu kann es durch eine Kürzung von Zuweisungen oder Beteiligungen der Gemeinden am Aufkommen der Landesteuern, oder durch die Überwälzung kostenintensiver Pflichtaufgaben kommen. Derartige Ausweichreaktionen haben *Kiewiet* und *Szakaly* Mitte der 90er Jahre in den USA untersucht. Sie kamen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass ein Verschuldungsverbot des Staates, das vertikal nachgelagerte Gebietskörperschaften ausklammert, Anreize zur Schuldenumlage auf die Gebietskörperschaft auslöst, für die weniger strenge Schuldenregeln bestehen. Daher schlagen *Kiewiet* und *Szakaly* für einen effizienten Haushaltsausgleich eine zusätzliche Klausel vor, die es dem Bund bzw. den Ländern verbietet, Kosten auf nachgelagerte Gebietskörperschaften umzulegen.³⁹ Ausweichreaktionen der Länder auf Gemeinden und Gemeindeverbände erscheinen vor allem wegen des bereits angesprochenen Missbrauchs von Kassenkrediten und den institutionellen und rechtlichen Schwachstellen

38 Vgl. *E. Reimer*, Artikel 109 GG, in: *V. Epping*, und *C. Hillgruber* (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 109 Rn. 49 bis 53, Köln 2005. Vgl. ferner *Bundestag/Bundesrat*, Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Die Beratungen und Ergebnisse, Berlin 2010, S. 86 ff und *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll der 225. Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 29. Mai 2009 (zweite und dritte Lesung).

39 Vgl. *R. Kiewiet*, *D. Roderick* und *K. Szakaly*, Constitutional Limits on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 12/1, 1996, S. 93.

der kommunalen Verschuldung wahrscheinlich. Diese werden im dritten Kapitel genauer untersucht.⁴⁰

Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie

Ein zweites Problem stellen die Auswirkungen der neuen Schuldenregelung auf die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden dar. Die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunalen Zweckverbände berechtigt die kommunalen Körperschaften zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch eigene Organe. Sie ist in Artikel 28 II GG verfassungsrechtlich garantiert. Die Volksvertretungen (Länder) können zwar durch Gesetze Art und Umfang der Selbstverwaltung bestimmen und die Staatsaufsicht (Rechtsaufsicht) durchführen, stoßen aber im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie auf Schranken. Zum Grundbestand (Wesensgehalt) der Selbstverwaltungsgarantie gehören die gemeindlichen Hoheitsrechte: Die Gebietshoheit, die Organisationshoheit, die Personalhoheit, die Planungshoheit, die Finanzhoheit, die Steuerhoheit, die Satzungshoheit und die Kulturhoheit.⁴¹ Die Wesensgehaltsgarantie wird durch den Gesetzgeber aber verletzt, wenn von dem Hoheitsrecht nichts mehr übrigbleibt, indem die Gemeinde „... die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schattendasein führen kann.“⁴² Auch die Zuweisung von neuen Aufgaben durch die Länder kann das Recht auf Selbstverwaltung einschränken, wenn dies dazu führt, dass die Gemeinden keine Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen können, die zu ihrem verfassungsrechtlich geschütztem Aufgabenbereich gehören. Da eine zusätzliche Aufgabenzuweisung die Möglichkeit der Kommune einschränkt, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, kann dies auch

40 Vgl. C. Gröpl et al, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 11, Heft 3/2010, S. 179f.

41 Vgl. K. Vogelsang et al, Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, 2. Auflage, Berlin 1997, S. 30 ff.

42 G. Leibholz, et al, Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Leibholz et al (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Rechtsprechung des BVerfG, Köln 2005, Rz. 191 bis 194.

einen Eingriff in die Allzuständigkeit⁴³ der Gemeinden nach Artikel 28 II S. 1 GG darstellen.⁴⁴ Eine Aufgabenzuweisung hat nämlich das sogenannte Konnexitätsgebot zu beachten. Dieses Gebot besagt, dass die finanzielle Ausstattung der Kommunen durch deren Aufgabenanfall bestimmt sein muss, das heißt, dass die Länder die Finanzierungspflicht trifft, wenn sie zusätzliche Aufgaben an die Kommunen delegieren. Eine Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene infolge der Schuldenbremse verstieße somit bei Nichtbeachtung des Konnexitätsgebots gegen Kommunalverfassungsrecht.⁴⁵

Zur Finanzhoheit innerhalb der Selbstverwaltungsgarantie gehört das Recht einer eigenverantwortlichen kommunalen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Die Gemeinden müssen ihre Haushaltsführung und Vermögensverwaltung allein durchführen dürfen. Daraus folgt auch das Recht einer angemessenen Finanzausstattung, wobei die Finanzierungspflicht auf Seiten der Länder liegt. Diese ist in den Landesverfassungen festgelegt. Wie die Länder allerdings ihre Pflicht erfüllen, liegt in ihrem Ermessen.⁴⁶ Den Ländern steht regelmäßig ein Spielraum bei der Einschätzung, Bewertung und Gestaltung des kommunalen Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung zu. Nach herrschender Rechtsauffassung wird das Hoheitsrecht und damit der Kern der Selbstverwaltung erst dann verletzt, wenn infolge einer unzureichenden Finanzausstattung die nennenswerte Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich ist. Doch selbst wenn die kommunalen Gebietskörperschaften über keine angemessene Finanzausstattung verfügen, ist das keine Rechtfertigung für eine revolvingierende Aufnahme von Kassenkrediten. Vielmehr ist in einem solchen Fall, wegen einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts nach Artikel 93 I Nr. 4b GG, eine Kommunalver-

43 Die Allzuständigkeit der örtlichen Gemeinschaft ist in Artikel 28 II GG geregelt und gehört zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts. Es umfasst die gemeindliche Befugnis, sich ohne besonderen Kompetenztitel aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, soweit sie nicht durch Gesetz anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen worden sind. Siehe dazu *G. Leibholz, et al, Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, in: *G. Leibholz et al (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz* (Fn. 41), Rz. 221-223.

44 *Ebd.*

45 Vgl. *K. Vogelsang et al, Kommunale Selbstverwaltung* (Fn. 42), S. 42 f.

46 *Ebd.*

fassungsbeschwerde vorgesehen, die den Gemeinden nach § 42 II VwGO eine Klagebefugnis einräumt.⁴⁷ Von daher ist eine Schutzvorschrift in Landesverfassungen, die eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen garantiert, eigentlich entbehrlich. Zu denken gibt in diesem Kontext allerdings ein Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2002. Dieses zählte Kassenkredite faktisch zur kommunalen Finanzausstattung. Das Urteil wird in der Literatur weitgehend kritisiert. Würden Kassenkredite nämlich tatsächlich zur Finanzausstattung der Kommunen gehören, wäre dies ein Argument für die Länder, den Gemeinden vermehrt kostenintensive Aufgaben zu übertragen. Die Schuldenbremse könnte dann zu einer weiteren drastischen Zunahme von Kassenkrediten führen. Um dies zu verhindern, sollten in den Landesverfassungen Klarstellungen vorgenommen werden, wonach Kassenkredite ausdrücklich nicht zur kommunalen Finanzausstattung gehören.⁴⁸

Haftungskette zugunsten der Kommunen

In Hinblick auf die Länder ist zu bedenken, dass sich diese bei einer Weitergabe kostenpflichtiger Aufgaben bzw. der Verringerung von Zuweisungen und Beteiligungen letztlich selbst schaden können, weil im Fall hoher Kommunalverschuldung die Haftungskette der Finanzverfassung zu Gunsten der Kommunen auszulegen wäre. Dass es also einen kommunalen Anspruch auf eine Einstandspflicht

47 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 48.

48 Im vorliegenden Fall hatte sich die Klägerin (eine große selbstständige Stadt) gegen die Höhe der für das Haushaltsjahr 1999 zu entrichtenden Kreisumlage gewandt. Dabei berief sie sich auf das Gebot der interkommunalen Rücksichtnahme. Infolge der erhöhten Kreisumlage des Jahres 1999 würden die Mehreinnahmen aus der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen fast vollständig an den Beklagten fließen. Dies verstieße gegen die Selbstverwaltungsautonomie, da die Mindestausstattung der Kommune nicht ausreiche, um die Finanzhoheit auszuüben. Die Klage ging bis zum Niedersächsischen Staatsgerichtshof und wurde dort mit der Begründung abgewiesen, dass selbst eine vollständige Kreditfinanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nicht dafür spricht, einen Ausfall von freiwilligen Aufgaben anzunehmen. Auch bei über Kassenkredite finanzierten freiwilligen Aufgaben war die Klägerin in der Lage, den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung wahrzunehmen. Vgl. ferner *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 26 und *OVG Lüneburg*, Urt. V. 03.09.2002 – DVBl. 2003, S. 278.

der Länder gibt, bestätigte der Bundesgerichtshof in seinem, „Oderwitz-Urteil“ vom 12. Dezember 2002 erstmals. Demnach kann die Verletzung von Schutzpflichten der kommunalen Rechtsaufsicht zu Amts- oder Staatshaftungsansprüchen der Gemeinde führen. Dies begründet einen kommunalen Anspruch auf Schadensersatz gegenüber der Kommunalaufsicht, wenn diese Schutzpflichten verletzt.⁴⁹ Demnach müssen die Aufsichtsbehörden zum Zeitpunkt einer Entscheidung alle Informationen vollumfänglich berücksichtigen und prüfen, ob günstigere Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Dies gilt für jede Art der Betätigung der kommunalen Aufsichtsbehörde, auch für die Erteilung eines Rates.⁵⁰ Die Vorschriften über die Kommunalaufsicht sind in den Kommunalgesetzen der Bundesländer geregelt. Diese unterscheiden zwischen Fach- und Rechtsaufsicht. Die Genehmigung von Krediten (so auch Kassenkrediten) unterliegt der Rechtsaufsicht⁵¹, die über die Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns

49 Im konkreten Fall schloss der Bürgermeister einer ehemals selbstständigen Teilgemeinde von Oderwitz im Jahr 1995 einen Leasingvertrag mit einem Investor über eine Sporthalle ab. Der Sächsische Rechnungshof stellte in seinem Prüfbericht allerdings fest, dass die Aufnahme eines Kommunalkredits günstiger gewesen wäre als der Leasingvertrag. Daraufhin verlangte der Bürgermeister gegenüber der Kommunalaufsicht (damaliger Landkreis Löbau-Zittau) Schadensersatz wegen Verletzung der Amtspflicht. Diese hätte den Abschluss des Leasingvertrags nicht genehmigen dürfen. Nach erfolgloser Klage vor dem Amtsgericht Görlitz gab das OLG Dresden der Gemeinde Niederoderwitz recht. Nachdem der Landkreis in Revision ging, bestätigte auch der BGH die Schadensersatzpflicht der Kommunalaufsicht wegen Amtspflichtverletzung. Siehe dazu: *BGH*, Urt. V. 12.12.2002, AZ III ZR 201/01.

50 Vgl. *H. Rehm* und *S. Rehm-Matern*, *Kommunal финанzen* (Fn. 8), S. 176.

51 Die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden werden für Baden-Württemberg nach §§ 89 III, 118 I und 119 GemO (Landratsamt, Regierungspräsidium, Innenministerium) bestimmt, für Bayern nach Art. 108 und 109 GO (Landratsamt, Regierung, Staatsministerium des Innern), für Brandenburg nach §§ 76II, 109 und 110 BbgKVerf (Landrat, Ministerium des Innern), für Bremen nach § 64 VerfBrhV der Senat der Freien Hansestadt Bremen, für Hamburg nach Artikel 33 Verf der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, für Berlin nach Art. 67 Verf der Senat, für Hessen nach § 136 HGO (Landrat, Regierungspräsident, Minister des Innern), für Mecklenburg-Vorpommern nach §§ 53 und 79 KV M-V (Landtag, Innenministerium), für Niedersachsen §§ 94 II § 127 I und 128 I NGO (Ministerium des Innern, Landkreis der Kommunalaufsichtsbehörde), für Nordrhein-Westfalen § 120 GO NRW (Landrat, Bezirksregierung, Innenministerium), für Rheinland-Pfalz § 118 GemO (Kreisverwaltung, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, fachlich zuständiges Ministerium), für das Saarland nach § 128 KSVG (Landesverwaltungsamt, Ministerium für Inneres und Sport), für Sachsen §§ 84 III und 121 I SächsGemO (Landratsamt, Landesdirektion, Staatsministerium des Innern), für Sachsen-Anhalt nach § 134 GO LSA (Landkreis, Landesverwaltungsamt, Ministerium des Innern), für Schleswig-Holstein nach § 121 GO (Landrat, Innenministerium), für

entscheidet, also auch, ob diese (Kassen)kredite tatsächlich nur subsidiär aufnehmen. Wie bereits erläutert, ist nur noch in wenigen Gemeindeordnungen eine Genehmigungspflicht für Höchstbeträge von Kassenkrediten enthalten. Ein Vorbehalt ist nur noch in den Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen festgeschrieben. Da die Genehmigungsschwellen aber relativ hoch liegen, werden auch in diesen Bundesländern große Volumina an kommunalen Kassenkrediten legitimiert.⁵² Den Gemeinden steht innerhalb der Finanzhoheit ein Entscheidungsspielraum bei der Haushaltsführung zu. Dennoch muss die Rechtsaufsicht den Gemeinden die Genehmigung von Kassenkrediten per se versagen, wenn diese ihr Defizit fortlaufend über revolvingierende Kassenkredite finanzieren. Denn eben dies schränkt die finanziellen Spielräume der Kommunen ein und widerspricht damit der Selbstverwaltungsgarantie. Aus rechtswidrigem und schuldhaftem Verhalten der Kommunalaufsicht kann sich für die Länder daher eine Amtshaftung ergeben. Die Gemeinde könnte dann auf Basis des „Oderwitz-Urteils“ Schadenersatzansprüche geltend machen.⁵³ Für eine staatliche Einstandspflicht spricht letztlich auch die Selbstverwaltungsgarantie von Gemeinden. Eine finanzielle Mindestausstattung gehört nach herrschender Meinung⁵⁴ zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass die Bundesländer den

Thüringen nach § 118 I ThürKO (Landratsamt, Landesverwaltungsamt, Ministerium des Innern).

- 52 In Baden-Württemberg unterliegt der Höchstbetrag an Kassenkrediten der Genehmigungspflicht, wenn dieser ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt (§ 89 GemO), in Mecklenburg-Vorpommern, wenn dieser ein Zehntel der im Finanzhaushalt veranschlagten laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit übersteigt (§ 53 KV M-V), in Niedersachsen, wenn er ein Sechstel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigt (§ 94 NGO), in Sachsen, wenn er ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt (§ 84 SächsGemO) und in Thüringen, wenn der Höchstbetrag für die Haushaltswirtschaft ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigt (§ 65 II ThürKO).
- 53 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 43), S. 51-53.
- 54 Obwohl das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht entschieden hat, ob zu der durch Artikel 28 II GG garantierten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder Mindestausstattung gehört und in welcher Höhe diese anzusetzen ist. Vgl. *G. Leibholz*, et al, Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, (Fn. 44), Rz. 322.

Gemeinden stets die Finanzmittel zur Verfügung stellen müssen, die die Gemeinden zur Erfüllung substantieller Aufgaben der Selbstverwaltung benötigen. Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich demnach, dass sich die Haftung der Länder darauf bezieht, die Finanzausstattung der Kommunen so zu konsolidieren, dass sie neben den Pflichtaufgaben auch ein „Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“⁵⁵ erfüllen können. Die Länder sind also primäre Adressaten zur Gewährung der Selbstverwaltungsautonomie, das heißt, dass sich die Ausstattungsansprüche der Gemeinden – aufgrund der staatsrechtlichen Untergliederung der Kommunen – an die Länder richten. Bei einer drohenden (faktischen) kommunalen Insolvenz können die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Basis der im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierten Selbstverwaltung eine mittelbare Ausfallhaftung der Bundesländer ableiten.⁵⁶ Ein Insolvenzrecht für Gemeinden gibt es nicht. Die Zinsgünstigkeit von Kassenkrediten infolge guter Bonitätsschätzungen lässt vermuten, dass auch die Banken bisher latent die Einstandspflicht der Länder unterstellt haben.⁵⁷

Wenn demnach letztlich die Länder für die Verbindlichkeiten der Gemeinden einstehen müssten, würden Ausweichreaktionen der Länder und eine vermeintliche Entschuldung über die Gemeinden spätestens dann in eine Sackgasse führen, wenn die Kommunen durch hohe Kassenkredite in eine finanzielle Schieflage geraten. Die Länder würden dann wegen ihrer Einstandspflicht und hoher nachträglicher Bedarfszuweisungen Gefahr laufen, das Verschuldungsverbot des Grundgesetzes zu verletzen. Eine Verschuldung der Länder über den Umweg der Kommunen kann demnach allenfalls kurzfristig funktionieren. Langfristig bleiben nur restriktive Vorschriften bei den Kassenkrediten und eine kommunale Schuldenbremse als Ausweg.

55 Vgl. *E. Schulze*, Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, in: *Der Gemeindehaushalt 3/2011*, S. 49-58.

56 *Ebd.*, S. 52.

57 Vgl. *H. Rehm* und *S. Rehm-Matern*, *Kommunal финанzen* (Fn. 8), S. 176f.

2.4 Bestandsaufnahme der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verschuldungslage

2.4.1 Gesamtüberblick

Wie bereits unter Punkt 2.2 beleuchtet, unterlagen die Finanzierungssaldi⁵⁸ der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 großen Schwankungen. Die kumulierten Finanzierungsüberschüsse der Kernhaushalte für die Jahre 1996 bis 2009 betragen 25.536,5 Mio. Euro, während die Defizite sich auf eine Summe von 36.332 Mio. Euro beliefen. Trotz der Defizite sind die Kreditmarktschulden⁵⁹ seit 1996 kontinuierlich gesunken. Dem steht ein signifikanter Anstieg der Kassenkredite gegenüber. Dass dieses Bild in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich ist, verdeutlicht Abbildung 2 auf Seite 31. Die größten Finanzierungsüberschüsse konnten im Jahr 2009 die Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen mit 276,1 Mio. Euro verbuchen, gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 121,5 Mio. Euro und Brandenburg mit 112,1 Mio. Euro. Die größten Finanzierungsdefizite wiesen im Jahr 2009 die Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg⁶⁰ mit 2.548,5 Mio. Euro gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 1854,3 Mio. Euro und Rheinland-Pfalz mit 854,3 Mio. Euro aus.

Kumulierte Finanzierungssaldi in 9 von 13 Flächenländern defizitär

Bei Betrachtung des Gesamtzeitraums von 1995 bis 2009 ergaben sich für Nordrhein-Westfalen (-13.203 Mio. Euro), Rheinland-Pfalz (-5.131 Mio. Euro) und Niedersachsen (-3.774 Mio. Euro)

58 Hier der Saldo der gesamten bereinigten Einnahmen und der gesamten bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (Vermögensveränderung).

59 Kreditmarktschulden und Kassenkredite beziehen sich nur auf die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände und ausgewählte kameralistisch buchende Zweckverbände, d. h. ohne Eigengesellschaften.

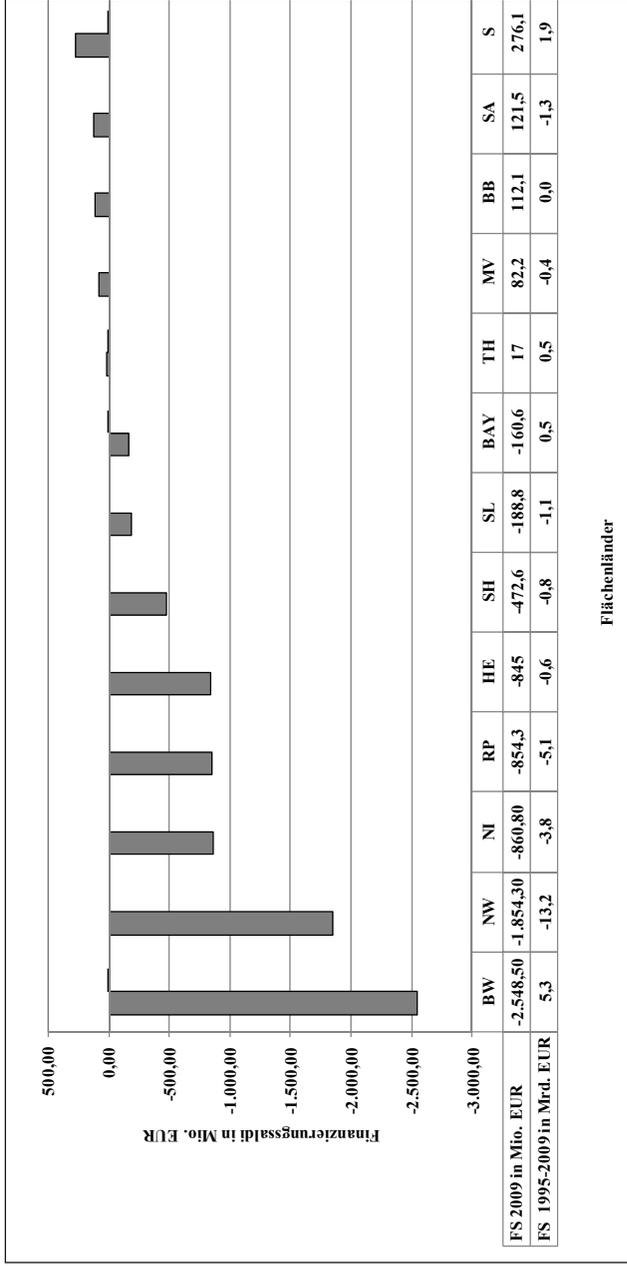
60 Da hier die kumulierten Finanzierungssaldi betrachtet werden, lässt sich anhand der Abbildung keine Aussage über die Entwicklungen der Ausgaben- bzw. Einnahmenüberhänge treffen. Überwiegend positive Finanzierungssaldi konnten in den letzten fünf Jahren vor allem die Gemeinden und Gemeindeverbände Baden-Württembergs, Bayerns, Brandenburgs, Hessens, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Thüringens und Schleswig-Holsteins ausweisen.

tiefrote kumulierte Finanzierungssaldi. In diesem Zeitraum konnte Rheinland-Pfalz in keiner Periode einen Überschuss erwirtschaften, Nordrhein-Westfalen konnte lediglich in vier von 15 Perioden einen Finanzierungsüberschuss verbuchen und Niedersachsen wenigstens in sechs Perioden. Für den betrachteten Zeitraum insgesamt positive Saldi und damit Finanzierungsüberschüsse wiesen hingegen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg (5.288 Mio. Euro), Sachsen (1.865,4 Mio. Euro), Thüringen (539,6 Mio. Euro) und Bayern (501,5 Mio. Euro) aus. Trotz des Finanzierungsdefizits am Jahresende der letzten Periode konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände Baden-Württembergs in neun der fünfzehn betrachteten Perioden positive Saldi ausweisen, in Sachsen waren es sogar zehn und in Thüringen acht Perioden (siehe Anhang).

Über alle Flächenländer betrachtet, wiesen die Bundesländer im früheren Bundesgebiet ein kumuliertes Defizit auf. Die neuen Bundesländer kamen in Summe auf einen Finanzierungsüberschuss.

Nun soll der Frage auf den Grund gegangen werden, wie die Flächenländer mit hohen kumulierten Finanzierungsdefiziten ihre Ausgaben finanziert haben. Eine Finanzierung von Defiziten ist sowohl über eine Kreditaufnahme als auch über Entnahmen aus Rücklagen möglich. Entnahmen oder Zuführungen aus/an Rücklagen sind Finanztransaktionen, die als Ausgaben oder Einnahmen periodenübergreifend zum Ausgleich des kommunalen Haushalts verwendet werden können. Entnahmen aus Rücklagen stellen besondere Finanzierungsvorgänge von Gemeinden und Gemeindeverbänden dar, die sich als Einnahmen widerspiegeln. Zuführungen an Rücklagen sind Ausgaben. Der Saldo der Entnahmen und Zuführungen aus/an Rücklagen bezieht sich hier nur auf den Kernhaushalt und die kameralistisch buchenden Zweckverbände, um vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. In Abbildung 3 „Kumulierte Finanzierungssaldi und Defizitfinanzierung zwischen 1995 und 2008 in Mio. EUR“ auf Seite 33 sind die kumulierten, saldierten Rücklagen der Gemeinden und Gemeindeverbände, sortiert nach Bundesländern, dargestellt. Zum Vergleich sind auch die Finanzierungssaldi sowie die Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände, sortiert nach Bundesländern für den Zeitraum 1995 bis 2008 abgebildet.

Abbildung 2: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 2009 und kumulierte Finanzierungssaldi für die Jahre 1995 bis 2009 in Mio. EUR



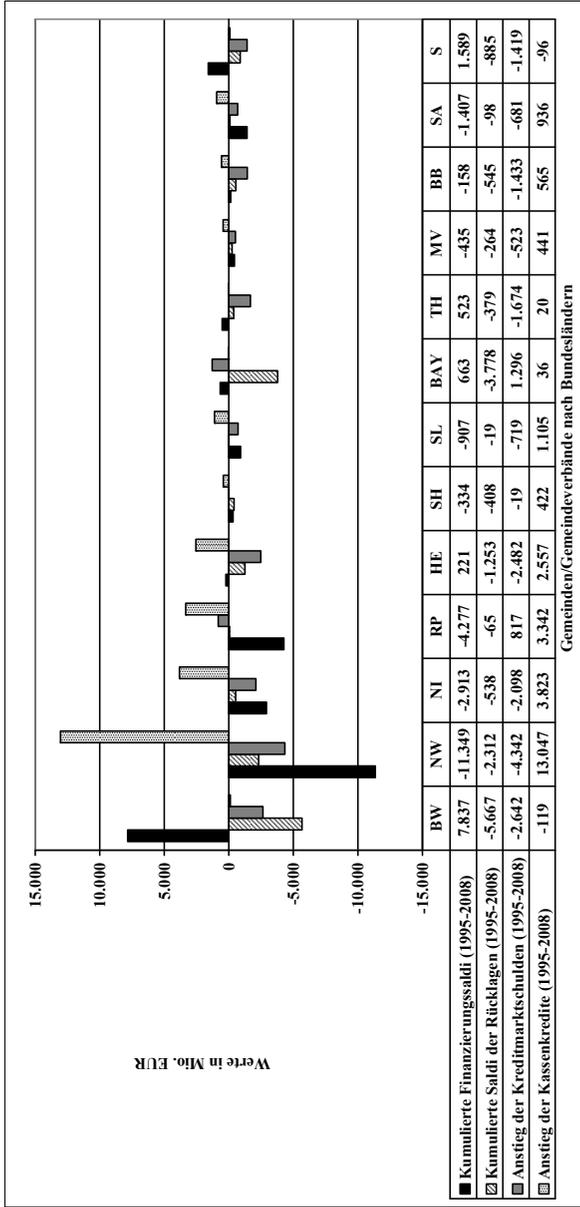
Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011 und Statistisches Bundesamt Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung, Wiesbaden 2011, gerundet auf eine Kommastelle.

Zwischen 1995 und 2008 mussten die Gemeinden und Gemeindeverbände in sieben der dreizehn Flächenländer ein kumuliertes Defizit ausweisen. In sieben der neun Bundesländer sind die Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände im gleichen Zeitraum gesunken. Das betraf die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens, des Saarlandes, Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts. Die Bestände der (eigentlich kurzfristigen) Kassenkredite sind zwischen 1995 und 2009 in eben diesen Gemeinden zum Teil erheblich angestiegen.

Eine Finanzierung der Defizite über Rücklagen kann in den Gemeinden und Gemeindeverbänden dieser Bundesländer nur eine untergeordnete und kurzfristige Rolle gespielt haben, da die kumulierten Saldi der Rücklagen (kumulierte Entnahmen abzüglich kumulierte Zuführungen an Rücklagen) im betreffenden Referenzzeitraum negativ waren. Exemplarisch für die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens wurde zwischen 1995 und 2008 ein kumuliertes Finanzierungsdefizit von 11.349 Mio. Euro erwirtschaftet. Im gleichen Zeitraum wurden insgesamt 9.517 Mio. Euro aus den Rücklagen entnommen und 11.828 Mio. den Rücklagen zugeführt, so dass eine Defizitfinanzierung über Rücklagen per Saldo nur kurzfristig eine Rolle gespielt haben kann. Die Kreditmarktschulden sind im Referenzzeitraum um 4.342 Mio. Euro gesunken, so dass die Defizite auch nicht durch diese gedeckt werden konnten. Die Kassenkredite haben sich hingegen um 13.047 Mio. Euro erhöht. Es muss daher eine langfristige Defizitdeckung über das eigentlich kurzfristige Instrument zur Liquiditätsüberbrückung, der Kassenkredite, angenommen werden.

Insgesamt wurden den Rücklagen der Gemeinden und Gemeindeverbände über alle Flächenländer kumuliert zwischen 1995 und 2008 mehr Mittel zugeführt als aus ihnen entnommen wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei allen Werten nur die Kernhaushalte und kameralistisch buchenden Zweckverbände einbezogen wurden. Die Schulden, die in Eigengesellschaften ausgelagert wurden, sind nicht enthalten. Das Statistische Bundesamt geht aber ab August 2011 dazu

Abbildung 3: Kumulierte Finanzierungssaldi und Defizitfinanzierung zwischen 1995 und 2008 in Mio. EUR¹



Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts, Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden, S. 49 ff. und Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbänden nach Ländern, Gruppierung 91 und 31, Wiesbaden. Eigene Berechnungen,

¹ Hier wurden nur die Zeiträume 1995 bis 2008 betrachtet, da der Haushaltsabschluss als Basis der Jahresrechnungsstatistik zeitlich hinter dem Stichtag der Kassenergebnisse des 31.12. liegt und sich die endgültigen Werte für die Entnahmen/Zuführungen aus/an Rücklagen für 2009 und 2010 (Kassenwerte) daher noch ändern können. Zu beachten ist ferner, dass die Rücklagen nicht die doppelischen Teilmengen der Länder enthalten, die bereits auf Doppik umgestellt haben oder im Umstellungsprozess sind. Gemeinden, die bis 2008 bereits die Doppik verwendeten, sehen in ihrem Kontenplan keine Rücklagenentnahmen bzw.- Zuführungen vor. Bis einschließlich 2008 war die Doppik aber für keine Kommune verbindlich. Vgl. ferner C. Marettek *et al*, Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten, München 2009, S. 15.

über, auch diese in ihre Verschuldungsrechnung mit einzubeziehen, da die tatsächliche Verschuldungshöhe sowohl durch das zweckentfremdete Instrument der Kassenkredite als auch durch eine Auslagerung städtischer Schulden in Eigengesellschaften höher anzusetzen ist.

Kreditmarktschulden in 12 von 13 Flächenländern gesunken

Die Entwicklung der Kreditmarktschulden ist in Tabelle 2 auf Seite 19 dargestellt. Die Kreditmarktschulden haben sich in allen Bundesländern bis auf Rheinland-Pfalz seit Mitte der 90er Jahre rückläufig entwickelt. In Bayern war der Rückgang marginal. Insbesondere die Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen haben zwischen 1995 und 2008 hohe Defizite bei ihren kumulierten Finanzierungssaldi ausgewiesen. Die Kreditmarktschulden haben sich hingegen nur leicht erhöht oder sind im entsprechenden Referenzzeitraum sogar gesunken (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.) In den Bundesländern Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Thüringen haben sich die Finanzierungssaldi positiv entwickelt. So konnten diese Flächenländer kumuliert für die Jahre 1995 bis 2008 Finanzierungsüberschüsse ausweisen. Die Kreditmarktschulden gingen dementsprechend zurück. Da die Defizite in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Problemländer nicht über eine zusätzliche Verschuldung am Kreditmarkt mittels Kommunalkrediten finanziert wurden, soll nun die Entwicklung der Bestände der kommunalen Kassenkredite (wieder ohne Eigengesellschaften) in den Jahren 1990 bis 2009 untersucht werden.

Kassenkredite in 11 von 13 Flächenländern gestiegen

Tabelle 3 auf Seite 20 stellt die Entwicklung der Kassenkredite dar. Außer in Sachsen und Baden-Württemberg haben sich die Bestände der Kassenkredite in den Flächenländern seit 1990 zum Teil erheblich erhöht. Ein besonders starker Anstieg war zwischen den Jahren 2000 und 2009 zu beobachten. In Nordrhein-Westfalen haben sich die Bestände der Kassenkredite in den neun Jahren fast veracht-

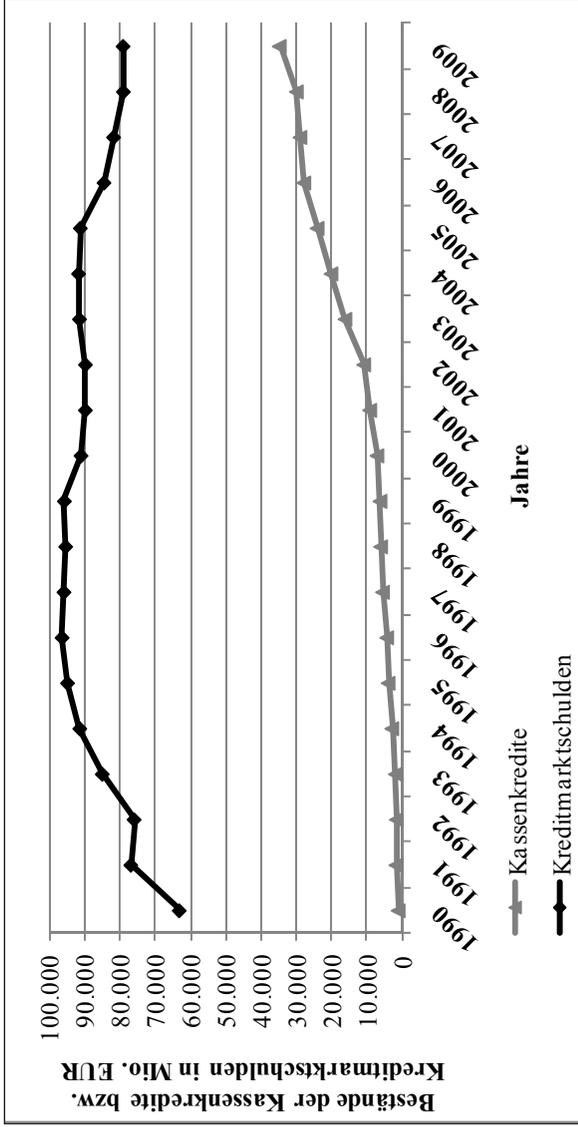
facht. Sie stiegen von 2.235 Mio. Euro auf 17.240 Mio. Euro. Um das achtundzwanzigfache stiegen die Bestände der Kassenkredite in Schleswig-Holstein. Waren es im Jahr 2000 noch 18 Mio. Euro, so waren es 2009 bereits 520 Mio. Euro. Fast dreizehnmal so hoch wie im Jahr 2000 waren die Kassenkreditbestände in Sachsen-Anhalt. Sie starteten auf einem relativ niedrigen Niveau von 76 Mio. Euro und lagen Ende 2009 bei 982 Mio. Euro. In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Schleswig-Holstein, Saarland, Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben sich die Bestände sogar stetig erhöht, so dass die Sockel der Vorjahre nicht getilgt wurden. Dies spricht gegen die in den Gemeindeordnungen festgeschriebene Kurzfristigkeit der Kassenkredite. Die Kassenkredite haben sich also insbesondere in den Flächenländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) stark erhöht, in denen die Finanzierungsdefizite sehr hoch waren.⁶¹ Außer in Rheinland-Pfalz haben sich aber in gerade diesen Ländern die Kreditmarktschulden reduziert, während die Kassenkredite nahezu explodiert sind. Dies lässt nur einen Schluss zu: Die Defizite wurden in den letzten Jahren zunehmend über Kassenkredite finanziert. Es wird demnach vermutet, dass Kassenkredite zunächst kurzfristig aufgenommen und dann immer wieder verlängert wurden, um sich im Vorhinein einen teureren langfristigen Kommunalkredit zu sparen. Eine weitere Vermutung ist, dass einige Kommunen Kassenkredite aufnehmen, um ihre fundierten Schulden zu bedienen und Zins- und Tilgungszahlungen sicherzustellen.⁶² Kassenkredite sind aber keine Finanzierungskredite und werden so auch nicht in den Gemeindeordnungen definiert. Eine dauerhafte Finanzierung kommunaler Ausgaben über Kassenkredite ist rechtswidrig. Die gegenläufige Entwicklung der Kassenkredite und Kreditmarktschulden in den Kommunen der Flächenländer verdeutlicht Abbildung 4.

Die Zweckentfremdung von Kassenkrediten verstößt gleich gegen zwei Prinzipien der Kommunalverfassungen: Die Kurzfristigkeit

61 Siehe Abbildung 2, S. 31..

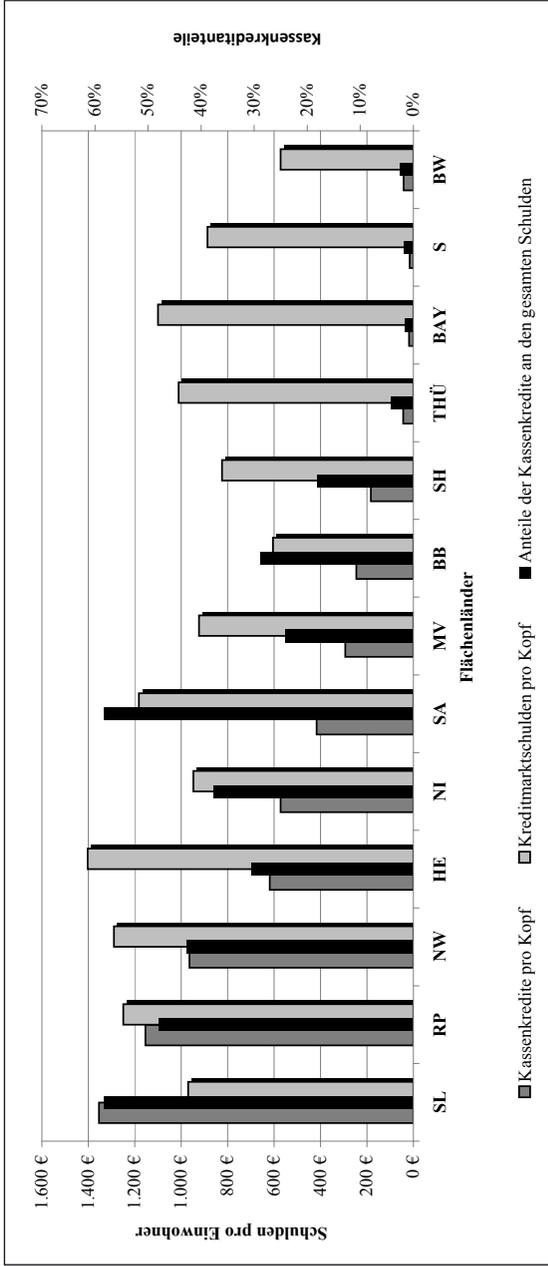
62 Vgl. B. Nöll und A. Wiedemann, Plädoyer für ein modernes Schuldenmanagement in den Kommunen, Siegen, S. 15 und vor allem für NRW vgl. ferner M. Junkernheinrich und G. Micosatt, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Gütersloh, S. 45 ff.

Abbildung 4: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite und Kreditmarktschulden 1990 bis 2009 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden 2009, S. 48 ff.

Abbildung 5: Kassenkredite und Kreditmarktschulden pro Kopf sowie Kassenkreditanteile an gesamten Schulden zum 31.12.2009 in Mio. EUR¹



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 48 ff. Eigene Berechnungen.

¹ Hier sind nur die Werte der Kernhaushalte und kameralistisch buchender Zweckverbände einbezogen. Die Schulden, die in Eigengesellschaft ausgelegt wurden, sind nicht enthalten. Das Statistische Bundesamt geht aber ab August 2011 dazu über, auch diese in ihre Verschuldungsrechnung mit einzubeziehen, da die tatsächliche Verschuldungshöhe sowohl durch das zweckentfremdete Instrument der Kassenkredite als auch durch eine Auslagerung städtischer Schulden in Eigengesellschaften höher anzusetzen ist.

und das Verbot des Defizitausgleichs. Kassenkredite sind keine Finanzierungskredite und dürfen daher nicht zur Deckung investiver Ausgaben aufgenommen werden.⁶³ Werden Kassenkredite nicht nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung aufgenommen, hat dies neben einem Verstoß gegen die Kommunalordnungen zur Konsequenz, dass die revolvierende Aufnahme von Kassenkrediten zu Zinsnachteilen im Vergleich zu langfristigen Finanzierungskrediten führt.⁶⁴ Werden auslaufende Kassenkreditlinien im Rahmen einer Umschuldung durch neue Kassenkredite ersetzt, widerspricht das also dem Gebot der Kurzfristigkeit.⁶⁵

In Abbildung 5 auf Seite 37 werden die Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bundesländern pro Kopf dargestellt, um der unterschiedlichen Größe der Flächenländer Rechnung zu tragen. Insgesamt lässt sich also feststellen: Insbesondere für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland waren die kumulierten Finanzierungssaldi zwischen 1995 und 2009 hoch defizitär. Dennoch sind die Kreditmarktschulden in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und im Saarland seit 1995 gesunken. Ihnen standen aber steigende Kassenkreditbestände gegenüber.

Abbildung 12 „Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR“ auf Seite 101 im Anhang verdeutlicht zusammenfassend, dass der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte nicht mehr nur auf die langfristigen Kreditmarktschulden begrenzt werden darf, sondern auch die Kassenkredite in den Schuldenstand mit einbezogen werden müssen.

Im Folgenden soll die kommunale Verschuldungslage von zwei alten und zwei neuen Bundesländern untersucht und dem Positivbeispiel Baden-Württemberg gegenübergestellt werden. Die Gemeinden und

63 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Öffentliche Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 18 ff.

64 Dieser Nachteil ist allerdings von der Zinsstruktur abhängig. Bei einer inversen Zinsstruktur und damit niedrigeren Zinsen bei langen Laufzeiten müssen keine Zinsnachteile entstehen.

65 Vgl. *F. Heinemann, L. P. Feld et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 46 ff.

Gemeindeverbände Baden-Württembergs konnten in den Jahren 1995 bis 2009 kumuliert einen Finanzierungsüberschuss erwirtschaften. Zudem sanken die Kreditmarktschulden und die Bestände der Kassenkredite. In den alten Bundesländern sollen zunächst die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen und im Saarland analysiert werden, in den neuen Bundesländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg. In diesen Bundesländern nahmen die Gemeinden und Gemeindeverbände seit 1995 bei sinkenden Kreditmarktschulden und hohen Finanzierungsdefiziten mit die höchsten Kassenkredite in Anspruch.

2.4.2 Nordrhein-Westfalen und das Saarland

Im Folgenden werden exemplarisch zwei westdeutsche Bundesländer, in denen die Gemeinden und Gemeindeverbände hohe Bestände an Kassenkrediten ausweisen, untersucht. Dabei sollen zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen, dann der Status Quo der Verschuldung und letztlich aktuelle politische Entwicklungen aufgezeigt werden.

Rechtlicher Rahmen der Kassenkredite

Nach dem Grundgesetz gehören die Kommunen zum Verfassungsreich der Länder. Demnach unterliegen auch die Regelungen zur Kreditaufnahme der Gesetzgebung durch die Bundesländer. Regelungen bezüglich der kommunalen Verschuldung werden in den Gemeindeordnungen (bzw. Kommunalselbstverwaltungsgesetz im Saarland)⁶⁶ und in den darauf beruhenden Rechtsverordnungen getroffen. Die wichtigsten Rechtsverordnungen für die kommunale Kreditaufnahme sind in den Gemeinde- bzw. Kommunalhaushaltsverordnungen implementiert. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens erlaubt den Kommunen eine Kreditaufnahme nur zur Finanzierung von Investitionen und zur Umschuldung.⁶⁷ Eine ähnliche Regelung trifft das

⁶⁶ Im Folgenden kurz KSVG-SL.

⁶⁷ § 86 I S. 1 GemO NRW.

Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes.⁶⁸ Kassenkredite gehören nicht zu den Finanzierungskrediten. Ferner war sowohl die Aufnahme als auch die Rückzahlung von Kassenkrediten in der kameralistischen Rechnungsführung ein planungsfreier und haushaltsneutraler Vorgang.⁶⁹ Kassenkredite wurden nicht im Haushaltsplan, einem Teil der Haushaltssatzung, veranschlagt und unterlagen somit auch nicht den Beschlüssen des Gemeinderats. Da aber auch die Aufnahme von kurzfristigen Kassenkrediten zu Verbindlichkeiten der Kommunen führte, wurde und wird in den Gemeindeordnungen die Festsetzung eines Höchstbetrages von Kassenkrediten in der Haushaltssatzung (außerhalb des Haushaltsplans) festgeschrieben.⁷⁰

In der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens wurde der in der jeweiligen Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag der Kassenkredite nach § 75 II der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13.08.1984 zunächst unter den Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde gestellt, wenn dieser ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg. In der Neufassung der Gemeindeordnung vom 14.07.1994 wurde die Genehmigungsbedürftigkeit aufgehoben. Im Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen wurde die kameralistische Buchführung durch das doppelte Rechnungswesen ersetzt, das Instrument der Kassenkredite blieb aber erhalten. § 89 II der GO NRW regelt:

„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.“⁷¹

31 § 92 I KSVG-SL.

69 Innerhalb der mittlerweile verbindlich eingeführten Doppik sind die Aufnahme und Tilgung von Kassenkrediten innerhalb des Neuen Kommunalen Finanzmanagements haushaltsrelevant.

70 Vgl. C. Gröpl et al, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse (Fn. 40), S. 185 f.

71 § 89 II Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen vom 16.11.2004, GV. NRW, S. 644.

Damit war Nordrhein-Westfalen das erste Land, das seinen Genehmigungsvorbehalt abschaffte. Im Saarland folgte die Abschaffung im Jahr 2007, § 94 der KSVGSL regelt:

„(1) 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 zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

(2) Ist aufgrund des Haushaltssanierungsplans nach § 82a erkennbar, dass ein Haushaltsausgleich in konkret absehbarer Zeit nicht möglich ist, kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung mit Laufzeiten über das Haushaltsjahr hinaus aufnehmen, soweit dies wirtschaftlich geboten ist.“⁷²

Das KSVG-SL ließ zwar den Genehmigungsvorbehalt deutlich später fallen, erlaubte aber im Vorhinein bereits längere Laufzeiten, so dass die Kassenkredite den Charakter von normalen Haushaltskrediten bekamen. Die Folge waren hohe Bestände an Kassenkrediten. Die Kreditmarktschulden haben sich hingegen nahezu halbiert.

Institutioneller Rahmen der Kommunalaufsicht

Infolge der Abschaffung der Genehmigungspflicht besteht gegenüber der Aufsichtsbehörde⁷³ nur noch eine Anzeigepflicht bei Vorlage der Haushaltssatzung.⁷⁴ Die Aufsichtsbehörde muss die Höchstgrenze der Kassenkredite nun nicht mehr genehmigen. Ihr Wirken ist auf die Prüfung und eine eventuelle Stellungnahme begrenzt. Die Kommunen waren sich ihrer besonderen Verantwortung infolge der Abschaffung der Genehmigungspflicht offenbar nicht bewusst. Wie Abbildung 2 und Tabellen 1 bis 3 entnommen werden kann, finanzieren die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland ihre Finanzierungsdefizite zunehmend über Kassenkredite. Die Kreditmarktschulden verringerten sich, die Kassenkredite vervielfachten sich. Es ist davon

72 § 94 Kommunalselfstverwaltungsgesetz (KSVG-SL) vom 15. Januar 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997, Amtsbl., S. 682, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Februar 2009, Amtsbl., S. 1215.

73 Nach § 120 GemO NRW der Landrat, die Bezirksregierung und das Innenministerium bzw. nach § 128 KSVG-SL das Landesverwaltungsamt und das Ministerium für Inneres und Sport.

74 § 80 V GO NRW bzw. § 86 KSVG-SL.

auszugehen, dass die Kassenkreditlinien immer wieder über ein Jahr hinaus verlängert wurden, so dass die Sockel nicht vollständig abgetragen werden konnten. Dies widerspricht dem eigentlichen Sinn und Zweck der Kassenkredite.⁷⁵

In § 122 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen wird der Kommunalaufsicht ein Beanstandungsrecht gegenüber dem Bürgermeister eingeräumt, wenn dessen Beschlüsse gegen geltendes Recht verstoßen. Für die Kommunalaufsichtsbehörden im Saarland wird das Beanstandungsrecht in § 130 KSVGSL geregelt. Die Kommunalaufsicht ist jedoch innerhalb der „Kann-Regelung“ nicht verpflichtet, bei rechtswidrigem Verhalten der Kommunen einzugreifen.

Die Aufnahme und der Vollzug von Kassenkrediten ist ein sogenanntes Geschäft der laufenden Verwaltung für das der Bürgermeister zuständig ist.⁷⁶ Der Bürgermeister kann Kassenkredite aufnehmen, wenn Ausgaben zu leisten sind und für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Das muss er aber nicht. Im Wort „kann“ (§ 89 II GO NRW bzw. § 94 KSVG-SL) kommt das sogenannte Verwaltungsermessen des Bürgermeisters zum Ausdruck. Dieser muss also keine Kassenkredite aufnehmen, sondern kann beispielsweise auch eine Stundung des Kredites mit dem Gläubiger vereinbaren. Für die Kommunalaufsicht ist die Zweckmäßigkeit der Aufnahme von Kassenkrediten im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht nicht überprüfbar. Zumindest die rechtswidrige Aufnahme von Kassenkrediten (revolvierend, langfristig und als Deckungsmittel) dürfte allerdings den Aufsichtsbehörden im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nicht entgehen. Das Verwaltungsermessen kann durch Verwaltungsvorschriften, z. B. ministeriale Runderlasse, gelenkt werden. Einen solchen Runderlass gab das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen im August 2004 heraus. Darin ist es den Kommunen innerhalb des Haushaltssicherungskonzepts⁷⁷ erlaubt, Maßnahmen zur

75 Vgl. H. Rehm und S. Rehm-Matern, Kommunal финанzen (Fn. 8), S. 176 f.

76 § 62 III in Verbindung mit § 41 I und II GO NRW bzw. § 59 III KSVG-SL.

77 Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts ist für die Kommune Pflicht, wenn diese keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann. Dieses muss in NRW durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden. Auch wenn der Höchstbetrag der Kassenkredite im Rahmen der Haushaltssatzung nur der Anzeigepflicht unterliegt, darf die

kostenminimierenden Gestaltung von Zinskonditionen zu ergreifen. Das Innenministerium hält es in dem Rahmen für vertretbar, dass ein Kassenkreditsockel von bis zu 50 Prozent eines durchschnittlich jährlichen Kassenkreditbestands festgelegt wird. Der Ermittlung des Durchschnitts sollen dabei die Bestände zum Jahresende des Vorjahres und des Vorvorjahres zu Grunde gelegt werden. Ziel dieser Maßnahme soll die Option sein, längerfristige Kassenkredite aufnehmen zu können, um Zinsrisiken zu minimieren.⁷⁸ Genau dies widerspricht dem Charakteristikum von Kassenkrediten und führte zur Erhöhung der Bestände. Daher verstoßen entsprechende Runderlasse gegen geltendes Recht, indem sie Vorgaben zum Umgang mit Kassenkrediten machen, die gegen die Vorschriften der Gemeindeordnungen verstoßen. Derartige Erlasse müssen insofern unterbunden werden, als die Rechtsaufsicht sich darüber im Klaren ist, wann gegen die Kommunalgesetze verstoßen wird oder nicht.

Die Kommunalaufsicht in Nordrhein-Westfalen sieht für Gemeinden und Gemeindeverbände mit hohen Defiziten zwei Sanktionsstufen vor. Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden und verstößt die Kommune damit gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs gemäß § 75 I und II GO NRW (spiegelbildlich § 189a KSVG-SL), muss die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Wird dieses durch die zuständige Kommunalaufsicht gemäß § 76 II GO NRW (§ 82a KSVG-SL) nicht genehmigt, fallen die Gemeinden unter das sogenannte Nothaushaltsrecht (vorläufige Haushaltsführung).⁷⁹ In den Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung ist keine Kreditermächtigung enthalten, da die Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr nach § 89 II GO

Haushaltssatzung nach § 80 V GO NRW erst nach der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts durch die Kommunalaufsicht bekannt gemacht werden. Vgl. ferner *W. Hartisch*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Kassenkredite im Nothaushalt, in: *Der Gemeindehaushalt 4/2008*, S. 85 f.

78 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 32 ff und 41 ff. sowie *Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen*, StGB NRW-Mitteilung 300/2009 vom 18.05.2009, Az. IV/1 912-03 und *Innenministerium NRW*, Runderlass vom 30.08.2004, Az. 33-46.09.40-9111/04, Düsseldorf 2004.

79 Vgl. *L. Holtkamp*, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: *APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2011, 7-8/2011, S. 13 ff.

NRW (bzw. spiegelbildlich § 94 I KSVG-SL) weiter gilt.⁸⁰ Diese Regelung sollte auf jeden Fall schon daher überdacht werden, weil 2010 rund ein Drittel aller Kommunen in NRW keinen genehmigten Haushalt hatten und sich die Schulden Spirale über die Kassenkredite immer weiter fortsetzen kann.⁸¹

2.4.3 Sachsen Anhalt und Brandenburg

Die Aufnahme von Kassenkrediten wird auch in den Kommunalgesetzen der ostdeutschen Bundesländer Sachsen-Anhalt und Brandenburg geregelt. Die Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts erlaubt den Kommunen nach § 100 I GO LSA die langfristige Aufnahme von Finanzierungskrediten nur zur Finanzierung von Investitionen und zur Umschuldung. Die Kommunalverfassung Brandenburgs sieht eine ähnliche Regelung im § 74 I BbgKVerf vor.

Rechtlicher Rahmen der Kassenkredite

Kassenkredite gehören auch hier nicht zu den Finanzierungskrediten. In der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5.10.1993 wurde der Höchstbetrag der Kassenkredite zunächst unter den Genehmigungsvorbehalt durch die Kommunalaufsichtsbehörde gestellt, wenn dieser ein Fünftel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg.⁸² Im Jahr 2003 wurde der Genehmigungsvorbehalt für Kassenkredite durch das Zweite Gesetz zur Erleichterung von Investitionen im Land Sachsen-Anhalt vom 16.07.2003 abgeschafft. Die aktuelle Regelung zu Kassenkrediten in der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt lautet nun nach § 102 GO LSA:

„Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit

80 Vgl. F. Heinemann, L. P. Feld et al, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 39.

81 Vgl. L. Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen (Fn. 82), S. 15.

82 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 05.10.1993, GVBl. LSA 1993, S. 568.

dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Ermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Jahr erlassen ist.⁸³

Die Kommunalverfassung Brandenburgs löste die bis Ende 2007 geltende Gemeindeordnung für das Land Brandenburg ab. In § 87 GO sah diese eine Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag an Kassenkrediten vor, insofern dieser ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen überstieg. Die Kommunalverfassung für das Land Brandenburg sieht in der aktuellen Fassung in Artikel 76 II BbgKVerf vor:

„Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem von der Gemeindevertretung durch Beschluss festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Der Beschluss über die Höhe des Kassenkredites ist der Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen.“⁸⁴

Der Genehmigungsvorbehalt wurde demnach auch für die Gemeinden in Brandenburg abgeschafft. Infolgedessen besteht gegenüber der Aufsichtsbehörde⁸⁵ nur noch eine Anzeigepflicht bei Vorlage der Haushaltssatzung.⁸⁶ Auch in Sachsen-Anhalt und Brandenburg sind sich die Kommunen ihrer Verantwortung infolge der Abschaffung der Genehmigungsbedürftigkeit offenbar nicht bewusst. Abbildung 1 sowie die Tabellen 1 bis 3 belegen die zunehmende Finanzierung von Defiziten über Kassenkredite. Die Kreditmarktschulden in beiden Bundesländern verringerten sich, die Bestände der Kassenkredite erhöhten sich hingegen um ein Vielfaches.

Institutioneller Rahmen der Kommunalaufsicht

In Brandenburg und Sachsen-Anhalt wird der Kommunalaufsicht bei rechtswidrigen Beschlüssen und Maßnahmen ein Beanstandungs-

83 § 102 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 05.10.1993, GVBl. LSA 2009, S. 383.

84 § 76 II Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18.12.2007, GVBlI/07, Nr. 19, S. 286.

85 Nach § 134 GO LSA der Landkreis, das Landesverwaltungsamt bzw. das Ministerium des Innern und nach § 110 der BbgKVerf der Landrat bzw. das Innenministerium.

86 § 94 II GO LSA bzw. § 67 BbgKVerf.

recht gegenüber der Gemeinde eingeräumt.⁸⁷ Ebenso wie in den zuvor analysierten Negativbeispielen in Westdeutschland ist das Beanstandungsrecht keine Pflicht. Im Rahmen der „Kann-Regelung“ wird die Kommunalaufsicht demnach nicht verpflichtet, bei rechtswidrigen Beschlüssen und Maßnahmen der Gemeinde einzugreifen. Aufnahme und Vollzug von Kassenkrediten sind auch in den Kommunalverfassungen Brandenburgs und Sachsen-Anhalts Geschäfte der laufenden Verwaltung, die in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fallen.⁸⁸ Der Bürgermeister kann im Rahmen seiner Ermessensentscheidung Kassenkredite aufnehmen, muss dies aber nicht.⁸⁹

Das Verwaltungsermessen des Bürgermeisters kann durch ministeriale Runderlasse gelenkt werden, die es den Aufsichtsbehörden verwehren, durch Beanstandungsverfügung einzuschreiten. Einen solchen Runderlass des Innenministeriums Brandenburg gab es am 22.06.2004 für die brandenburgischen Gemeinden ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Dies sind Gemeinden, die ihren Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen konnten und somit gegen das in den Kommunalverfassungen festgeschriebene Gebot des Haushaltsausgleichs nach § 63 IV BbgKVerf verstoßen. In diesem Fall müssen die Gemeinden nach § 63 V BbgKVerf ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Dieses wird von der Gemeindevertretung gesondert beschlossen und bedarf der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde. Bei Nichtgenehmigung fallen die Gemeinden unter die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 69 BbgKVerf.⁹⁰ In den Vorschriften für dieses sogenannte Nothaushaltsrecht ist keine Kassenkreditermächtigung enthalten. Diese ist darum nicht erforderlich, weil die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung gültig ist.⁹¹ Aus dem Runderlass des Innenminis-

87 § 113 BbgKVerf und § 136 GO LSA.

88 § 53f. BbgKVerf und § 63 GO LSA.

89 § 76 II BbgKVerf und § 167 GO LSA.

90 Vgl. *L. Holtkamp*, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen (Fn. 82), S. 13 ff.

91 § 87 I S. 2 GO Brandenburg a.F. in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001, GVBl.I/01, S. 154, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Juni 2005, GVBl.I/05, S. 210. Zum 28. September 2008 hat der Landtag eine neue Kommunal-

teriums Brandenburg geht hervor, dass das Überschreiten der zulässigen Höhe der Kassenkredite in der vorläufigen Haushaltssatzung dann nicht zu beanstanden ist, wenn sich die Überschreitung „aus unabwiesbaren Zahlungsverpflichtungen“⁹² ergibt. Die Kommunalaufsicht darf in dem Fall nur auf den Gesetzesverstoß hinweisen.⁹³ Solche Runderlasse beschneiden die Eingriffsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht und verstoßen gegen die Kommunalverfassungen. Damit sind Runderlasse o. ä. Anordnungen der Innenministerien, die gegen geltendes Recht der Kommunalverfassungen verstoßen, ihrerseits rechtswidrig.⁹⁴

2.4.4 Baden-Württemberg

Die für Baden-Württemberg maßgebliche Vorschrift für Kassenkredite ist in § 89 II GemO BW geregelt:

„Zur rechtzeitigen Leistung der Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Ermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Jahr erlassen ist.“⁹⁵

verfassung für das Land Brandenburg beschlossen. Nach dieser werden die Höchstbeträge der Kassenkredite nicht mehr in der Haushaltssatzung festgelegt, sondern durch Beschluss der Gemeindevertretung. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten bis zu einem Höchstbetrag gilt dann bis zu einer neuen Beschlussfassung der Gemeindevertretung. Die Höhe der Kassenkredite in der vorläufigen Haushaltsführung ist nicht mehr an die Bestimmungen der letzten rechtsgültigen Haushaltssatzung geknüpft. In Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung ermöglicht dies eine Aufweichung des kurzfristigen Liquiditätsinstruments insofern, dass der Höchstbetrag der Kassenkredite durch Beschluss der Gemeindevertretung den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden kann. Vgl. ferner *Ministerium des Innern des Landes Brandenburg*, Begründung Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz-KommRRRefG), 2008, S. 142.

92 Vgl. *Ministerium des Innern des Landes Brandenburg*, Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 4/2004, Potsdam 2004, S. 6.

93 *Ebd.*

94 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 53f.

95 § 89 II der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) in der Fassung vom 24. 07.2000, GBl. 2000, S. 581.

Der dritte Absatz regelt ferner:

„Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt.“⁹⁶

In der Kommunalverfassung Baden-Württembergs gibt es demnach wie vor einen Genehmigungsvorbehalt, der eine zulässige Schranke der kommunalen Selbstverwaltung darstellt. Die Genehmigung wird von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde erteilt, die in Baden-Württemberg nach § 119 GemO BW durch das Landratsamt als unterste Verwaltungsbehörde, das Regierungspräsidium für Stadtkreise und große Kreisstädte sowie das Regierungspräsidium als obere Rechtsaufsichtsbehörde für alle Gemeinden und das Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde wahrgenommen wird. Im Gegensatz zu den Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Brandenburg unterliegt die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten, wenn deren Höchstbetrag ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt, nicht nur der Anzeige- bzw. Vorlagepflicht bei Vorlage der Haushaltssatzung. Der Genehmigungsvorbehalt greift allerdings erst, wenn die Kassenkreditermächtigung bestimmte Höchstbeträge überschreitet, die in der Haushaltssatzung geregelt sind. Die satzungsmäßigen Genehmigungsschwellen sind unterschiedlich hoch.⁹⁷ Nur in Sachsen und Thüringen sind die Bestände der Kassenkredite zwischen 1991 und 2009 zurückgegangen. In Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sind sie trotz des Genehmigungsvorbehalts gestiegen. Das kann daran liegen, dass unterhalb der Schwellenwerte für die Höchstbeträge der Kassenkredite dennoch hohe Kassenkre-

96 § 89 III der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) in der Fassung vom 24. 07.2000, GBl. 2000, S. 581.

97 Sie liegen in Baden-Württemberg bei einem Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen. Auch in Sachsen liegt die Schwelle bei einem Fünftel (§ 84 III SächsGemO). In Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen bedürfen die Höchstbeträge der Kassenkredite einer Genehmigungspflicht, wenn diese 10 Prozent bzw. ein Sechstel der im Finanzhaushalt veranschlagten laufenden Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen (§ 53 III KV M-V bzw. § 94 II NGO). In Thüringen bedarf eine Überschreitung des Höchstbetrags von einem Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen bzw. für den Eigenbetrieb ein Sechstel des Höchstbetrags der im Erfolgsplan vorgesehenen Erträge einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 65 II ThürKO).

ditvolumina möglich sind. Eine Herabsetzung der Genehmigungsschwellen sollte daher in Betracht gezogen werden.⁹⁸

Institutioneller Rahmen der Kommunalaufsicht

Auch die Kommunalaufsicht Baden-Württembergs hat gegenüber der Gemeinde nach § 121 GemO BW ein Beanstandungsrecht bei Beschlüssen und Anordnungen der Gemeinde, die das Gesetz verletzen. Dieses ist aber keine Pflicht, so dass die Nutzung dieses Rechts vom Pflichtgefühl und der Unbefangenheit der Rechtsaufsichtsbehörde abhängt. Aufgrund des niedrigen Kassenkreditbestands in Baden-Württemberg (Genehmigungsvorbehalt) erscheint die Umwandlung in eine Interventionspflicht nicht dringend erforderlich, mag aber präventive Wirkung entfalten. Die in den anderen Gemeindeverfassungen kritisierte weiterlaufende Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten in der vorläufigen Haushaltsführung bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung bzw. neuem Beschluss der Gemeindevertretung hat hier zu keinem amoralischen Verhalten der Gemeinden geführt. Institutionell sollte eine erneute Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten nur unter strengen Auflagen durch die Kommunalaufsicht in das Nothaushaltsrecht integriert werden.

Der Genehmigungsvorbehalt in Baden-Württemberg ist ein Indiz für die seit Anfang der 90er Jahre sinkenden Bestände der Kassenkredite. Tabelle 3 verdeutlicht dies. Zudem haben aber die Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen 1980 und 2009 in 15 Jahren einen Finanzierungüberschuss erwirtschaftet. In 14 Jahren waren die Finanzierungssaldi defizitär. Kumuliert über die Jahre 1980 bis 2009 ergibt sich für die baden-württembergischen Gemeinden und Gemeindeverbände ein Finanzierungüberschuss von fast 3.000 Mio. Euro.⁹⁹

98 Vgl. F. Heinemann et al, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 50.

99 Vgl. Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011. Siehe Abbildung 13 auf Seite 102.

2.4.5 Zwischenstand

Die Untersuchung der Verschuldungssituation zweier ostdeutscher und zweier westdeutscher Bundesländer sowie Baden-Württembergs hat gezeigt, dass sich vor allem in denjenigen Ländern die Kassenkredite drastisch erhöht haben, bei denen die Genehmigungsvorbehalte abgeschafft wurden. Dies zeigt sich beispielhaft in Nordrhein-Westfalen und im Saarland.¹⁰⁰ Zwischen 1980 und 2009 erreichten die Gemeinden und Gemeindeverbände in beiden Bundesländern in nur fünf Jahren einen Finanzierungsüberschuss.¹⁰¹ In den anderen Jahren waren die Finanzierungssaldi defizitär. Die Defizite erreichten in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 und im Saarland 2009 ihren bisherigen Höchststand. Da die rückläufigen Kreditmarktschulden mit stark gestiegenen Kassenkrediten einhergingen, kann eine Umschuldung von kurzfristigen zu längerfristigen Kassenkrediten vermutet werden. Im Jahr 2009 machten die Kassenkreditbestände in Nordrhein-Westfalen fast 43 Prozent der gesamten Schulden (Kreditmarktschulden einschließlich Extrahaushalte und Kassenkredite) aus. Im Saarland waren es sogar mehr als 58 Prozent.

Ein ähnliches Ergebnis muss für Ostdeutschland am Beispiel der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg und in Sachsen-Anhalt konstatiert werden. Zwischen 1990 und 2009 konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg lediglich in sieben von 19 Haushaltsjahren einen Finanzierungsüberschuss erwirtschaften, in Sachsen-Anhalt in nur fünf Haushaltsjahren. In allen anderen Haushaltsjahren waren die Finanzierungssaldi defizitär. Da auch in den Kommunen Brandenburgs und Sachsen-Anhalts die rückläufigen Kreditmarktschulden mit steigenden Kassenkreditbeständen einhergingen, kann auch hier eine Substitution der Schulden zu Lasten der Kassenkredite vermutet werden.¹⁰²

100 Siehe dazu Abbildungen 14 und 15 im Anhang S. 103 f.

101 Siehe dazu Abbildungen 16 und 17 im Anhang S. 105 f.

102 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 48 ff. Eigene Berechnungen; *Gröpl et al.*, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse (Fn 42), S. 182-183.

Darum ist die Wiedereinführung der Genehmigungsvorbehalte in die Kommunalverfassungen dringend zu empfehlen. Die alleinige Implementierung der Genehmigungspflicht greift allerdings nicht weit genug und ist daher zwar eine hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung zur Vermeidung einer Zweckentfremdung. So sind in Baden-Württemberg nur Kassenkredite, die bestimmte Höchstbeträge überschreiten, genehmigungspflichtig. Auch eine Aufnahme von Kassenkrediten unterhalb der Höchstgrenze kann aber bereits rechtswidrig sein. Insbesondere die Innenministerien als oberste Behörden der Kommunalaufsicht befinden sich in einem Zielkonflikt, der sich in einem Prinzipal-Agent-Problem niederschlägt. Auf der einen Seite sind sie gegenüber dem Prinzipal, also den Einwohnern der Kommune, zu einem ausgeglichenen kommunalen Haushalt verpflichtet, andererseits sind sie gegenüber der Länderseite infolge der schwierigen Haushaltslage zu Einsparungen gezwungen. Es ist für den Agenten daher sinnvoll, die Kommunalaufsichtsbehörden zu bitten, die Aufnahme von Kassenkrediten nicht zu restriktiv zu behandeln. Andernfalls können die Kommunen gegen eine Unterfinanzierung vorgehen und diese den Ländern in Rechnung stellen. Daher müssen die Kommunalaufsichtsbehörden zu einer schärferen Gangart verpflichtet werden.¹⁰³ Eine Beanstandungspflicht bei der rechtswidrigen Aufnahme von Kassenkrediten kann als obligatorisches Instrument die Haushaltsdisziplin der Kommunen stärken.

Eine weitere Option zur Stärkung der kommunalen Aufsicht wäre die Ausweitung der Kompetenzen der Rechnungshöfe. Die Landesrechnungshöfe kontrollieren bislang die Landesverwaltung, ihre Kompetenz erstreckt sich aber nicht auf die Haushaltsführung der Kommunen. Dies ist der Finanzautonomie innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung nach Artikel 28 II GG geschuldet. Darum gibt es

103 Die zuständige Kommunalaufsicht sollte schon in Anbetracht des „*Oderwitz-Urteils*“ restriktiver vorgehen. Siehe Kapitel 2.3, S. 18. Weil die zuständige Kommunalaufsicht Kassenkredite im Rahmen der Haushaltssatzung genehmigte, obwohl das Kriterium der Subsidiarität nicht erfüllt war, bestätigte der BGH eine Schadensersatzpflicht der Kommunalaufsicht wegen Amtspflichtverletzung. In den Bundesländern (NRW, Saarland), die die Genehmigungspflicht in ihren Kommunalgesetzen abgeschafft haben, ist davon auszugehen, dass der Landesgesetzgeber mögliche Schadensersatzansprüche im Vorhinein umgehen wollte.

auf kommunaler Ebene durch Kommunen geschaffene Prüfungsämter. Wären diese mit Interventionsbefugnissen ausgestattet und würden unabhängig von der Kommune agieren können, wäre auch in der Form eine effizientere Kontrolle möglich.¹⁰⁴

Die hohen Bestände der Kassenkredite im Saarland haben die zuständige Kommunalaufsicht veranlasst, eine Schuldenbremse für Gemeinden einzuführen. Anfang des Jahres 2011 trat ein Mitte Dezember von Innenministerium und Städtetag verabschiedeter Haushaltserlass in Kraft, der einen schrittweisen Abbau der Kassenkredite bis 2020 vorsieht. Für das Jahr 2011 ist eine Verminderung der Kassenkredite um fünf Prozent vorgesehen. Im Gegenzug können die Kommunen an einem Entschuldungsfonds partizipieren und außerdem wird der kommunale Finanzausgleich mit Landesmitteln aufgestockt, so dass das Fördervolumen verstetigt wird. Der Abbau der Kassenkredite scheint aber letztlich nicht konsequent geplant zu sein. Zum einen ist er an eine konjunkturelle Komponente gekoppelt¹⁰⁵ und zum anderen werden einige kommunale Gebietskörperschaften, zum Beispiel Saarbrücken, von der Regelung ausgenommen.¹⁰⁶

104 Vgl. C. Gröpl et al, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse (Fn. 40), S. 188 f.

105 Vgl. *Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten des Saarlandes*, Haushalts- und Finanzwirtschaft 2010, Az.: C 3-4350-12 vom 10.12.2010, Tz. 1.3, Saarbrücken 2010, S. 3 ff.

106 Im Anhang wird diese Analyse exemplarisch für den Kommunalhaushalt Duisburgs durchgeführt.

3. Ursachen kommunaler Verschuldung und der Zweckentfremdung von Kassenkrediten

3.1 Einnahmenstruktur der Gemeinden

Zur verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nach Art. 28 II GG gehört auch die Finanzhoheit. Das eigenverantwortliche Treffen von Entscheidungen hängt von der Verfügungsgewalt über finanzielle Mittel ab. Aus Art. 28 II GG erwächst der Anspruch auf eine eigenverfügbare und angemessene Finanzausstattung.¹⁰⁷ Wie diesem Anspruch gerecht wird, lässt Artikel 28 II GG offen. Demnach besteht kein kommunaler Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems. Essentiell für die Finanzautonomie ist, dass den Kommunen überhaupt Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Der kommunalen Selbstverwaltung wird demnach Rechnung getragen, wenn ein wesentlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus ureigenem, kommunalem Recht entspringt und dieser es den Kommunen ermöglicht, Handlungs- und Entfaltungsspielräume zu nutzen.¹⁰⁸

Auch wenn die Kommunen keine originäre Erhebungskompetenz¹⁰⁹ haben, wird ihnen verfassungsrechtlich im Rahmen der Steuerertragskompetenz ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer und das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer zugestanden. Ferner wird den Gemeinden das Recht eingeräumt, die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer im Rahmen ihrer Gesetze festzulegen. Das Grundgesetz bestimmt zudem, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt vom Länderanteil am Gesamtaufkom-

107 Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings noch nicht entschieden, ob über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus zu der durch Artikel 28 II GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung bzw. eine finanzielle Mindestausstattung gehört.

108 Vgl. *K. Vogelsang et al*, Kommunale Selbstverwaltung (Fn. 41), S. 231 f und *H. Rehm* und *S. Matern-Rehm*, Kommunalfinanzen (Fn. 8), S. 100 ff.

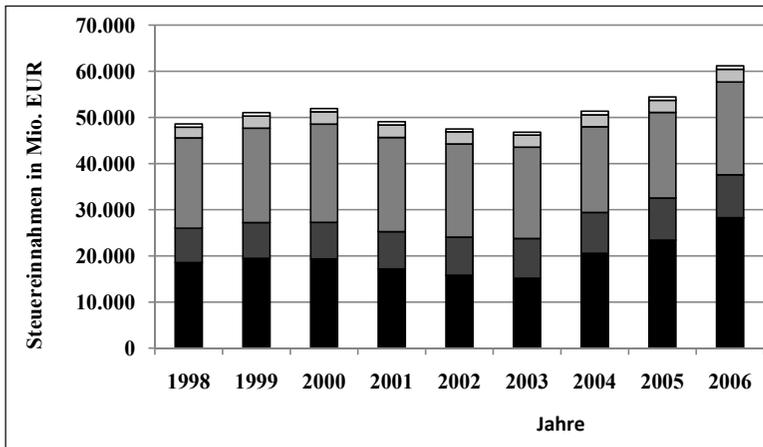
109 Nach dem Grundgesetz haben die Kommunen keine Steuergesetzgebungskompetenz. Eine derivative Gesetzgebungshoheit leitet sich aber durch eine vom Bund (Hebesatzrecht an Gewerbesteuer, Grundsteuer) oder vom Land (örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, Schankerlaubnissteuer als „Bagatellsteuern“) beispielsweise in den Kommunalabgabengesetzen aktivierte bzw. übertragene Rechtsetzungsbefugnis ab.

men der Gemeinschaftssteuern (Mehrwertsteuer) ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz zufließt.¹¹⁰

Kommunales Aufkommen der Realsteuern

Realsteuern werden im § 3 II AO auf die Grund- und Gewerbesteuer beschränkt. Unter den Gemeindesteuern ist die Gewerbesteuer die ertragsreichste. Abbildung 6 stellt die Zusammensetzung der Steuereinnahmen der kommunalen Haushalte dar.

Abbildung 6: Struktur und Aufkommen der kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen 1998 und 2009 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden nach der Steuerverteilung für die Jahre 1991 bis 2009, lange Reihen, Wiesbaden 2011.

Wie ersichtlich, machte die Gewerbesteuer (netto)¹¹¹ bislang den größten Anteil der kommunalen Steuereinnahmen aus und ist da-

¹¹⁰ Ebd., S. 105 f.

¹¹¹ Die Gewerbesteuererinnahmen (brutto) sind von den Gewerbesteuererinnahmen (netto) durch die Gewerbesteuerumlage zu unterscheiden. Die seit 1970 infolge des Gemeindefinanzreformgesetzes an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage mindert die kommunalen Gewerbesteuererinnahmen. Als Ausgleich für Mindereinnah-

mit für die Gemeinden und Gemeindeverbände eine der wichtigsten Steuern.¹¹² Das Karl-Bräuer-Institut hat bereits in mehreren Schriften und Sonderinformationen¹¹³ auf die Nachteile der Gewerbesteuer hingewiesen. Diese verletzt das Äquivalenzprinzip, verstößt gegen die Steuergerechtigkeit im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips, steht im Widerspruch zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch Mehrfachbelastungen und verzerrt den Wettbewerb, weil sie standortgebunden und nicht rechtsformneutral ist. Für die kommunalen Haushalte ist die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer durch den hohen Anteil der Gewinnbesteuerung wohl der größte Nachteil. Das Gewerbesteueraufkommen unterliegt großen konjunkturellen Schwankungen. Für die Kommunen ist dies nicht nur deswegen nachteilig, weil ihre Finanzplanung beeinträchtigt wird. Es verleitet die Gemeinden vor allem zu prozyklischem Haushaltsgebaren. Daher schlägt das Karl-Bräuer-Institut auf mittlere Sicht einen Abbau¹¹⁴ und einen Ersatz der Gewerbesteuer vor.¹¹⁵

men erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommenssteuer. Die Umlage diene seit der Wiedervereinigung auch als Instrument, um die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Finanzierung der Einigung zu beteiligen. In den 90er Jahren wurde die Umlage viermal zu Gunsten der Länder erhöht. Im Jahr 2000 erhöhte sich die Gewerbesteuerumlage mit dem Steuersenkungsgesetz vom 23.10. noch einmal stufenweise von 20 auf 30 Prozent. Dies kam sowohl dem Bund als auch den Ländern zugute. Die Umlage sollte die vermuteten Mehreinnahmen der Kommunen abschöpfen. Die schwierige Prognostizierbarkeit und Fehleinschätzungen zukünftiger Aufkommen aus der Gewerbesteuer führten dazu, dass die Umlage Ende 2003 wegen starker Einbrüche des Gewerbesteueraufkommens wieder auf 20 Prozent zurückgeführt wurde.

- 112 Vgl. *H. Rehm* und *S. Matern-Rehm*, *Kommunal Finanzen* (Fn. 8), S. 119 ff und *S. Winheller*, *Quo Vadis Gewerbesteuer? – Die Gemeindefinanzen auf dem Prüfstand*, 2003, S. 7.
- 113 Siehe *Karl-Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler*, *Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau*, Heft 94 der Schriftenreihe, 2002; *dasselbe*, *Aktuelle Empfehlungen zum Abbau der Gewerbesteuer*, Sonderinformation 60, Berlin 2010.
- 114 Nach einem Urteil des *Bundesverfassungsgerichts* zum Mindesthebesatz für die Gewerbesteuer vom 27. Januar 2010 weist es in seiner Entscheidungsbegründung ausdrücklich darauf hin, dass die verfassungsrechtliche Begründung des Bestands der Gewerbesteuererhebung nicht mit der Nennung der Steuer in der Finanzverfassung nach Art. 106 VI GG bzw. der Gewährleistung der Kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG gerechtfertigt werden kann. Für die Gewerbesteuer gibt es demnach keine „Ewigkeitsgarantie“. Vgl. BVerfG, Urt. V. 27.01.2010, 2 BvR 2185/04, Absatz (1-108), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100127_2bvr218504.html.
- 115 Zum Ausgleich der Mindereinnahmen sollen die Gemeinden eine ergänzende, neu einzurichtende Aufkommensbeteiligung an der Körperschaftssteuer erhalten. Zudem sollte der kommunale Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer von 2,2 auf 18 Prozent erhöht werden. Der Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Körperschaftssteuer

Tabelle 4 auf Seite 57 zeigt die hohe Volatilität der kassenmäßigen Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1998 bis 2009. Während sich das Aufkommen aus der Grundsteuer zwischen 1998 bis 2009 stetig von 7,42 Mio. Euro auf 9,64 Mio. Euro erhöht hat, unterlag das Gewerbesteueraufkommen hohen Schwankungen. Die starken Schwankungen und hohe Aufkommenselastizität erschweren eine nachhaltige und stabile kommunale Haushaltsplanung. Die Kommunen müssen ihre Ausgaben an den instabilen Einnahmen aus der Gewerbesteuer orientieren, was zu prozyklischen Kommunalausgaben geführt hat.¹¹⁶

So kann der hohe Bestand an Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen beispielsweise auf die hohe Volatilität des Gewerbesteueraufkommens der Gemeinden und Gemeindeverbände zurückgeführt werden. Tabelle 4 verdeutlicht, dass sich das Gewerbesteueraufkommen zwischen 1995 und 2007 von 4.876,2 Mio. Euro auf 8.556,8 Mio. Euro erhöht hat und 2009 auf 6.888,8 Mio. Euro zurückgefallen ist.¹¹⁷

soll auf 15 Prozent festgesetzt werden. Um der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden, sollen den Gemeinden begrenzte Hebesatzrechte an den kommunalen Anteilen der Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt werden. Der Körperschaftsteuersatz sollte belastungsneutral auf 28 Prozent angehoben werden. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aktuelle Empfehlungen zum Abbau der Gewerbesteuer, Sonderinformation 60, Berlin 2010, S. 23 ff

116 Vgl. *W. Scherf*, Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: *Wirtschaftsdienst*, 10/2002, Hamburg, S. 603 f.

117 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden nach der Steuerverteilung für die Jahre 1991 bis 2009, lange Reihen, Wiesbaden 2011.

Tabelle 4: Kassenmäßige Einnahmen aus der Gewerbesteuer der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern 1991 bis 2009 in Mio. EUR ¹

	BW	NW	NI	RP	HE	SH	SL	BAY	TH	MV	BB	SA	S
1991	5.696,5	10.580,7	3.099,4	1.692,5	3.637,4	891,1	346,2	5.898,0	54,6	56,5	84,2	73,7	172,2
1992	5.620,8	11.647,5	3.335,8	1.633,5	3.800,1	1.014,8	419,8	6.190,7	104,9	64,3	94,3	118,2	280,2
1993	5.799,8	10.481,6	3.498,0	1.651,2	3.981,3	1.052,8	390,9	6.320,6	162,4	113,1	188,4	192,3	444,2
1994	5.495,8	10.011,0	3.222,4	1.589,6	3.783,0	968,1	410,4	6.249,6	313,2	213,1	375,3	341	711,8
1995	2.395,4	4.876,2	1.408,6	749,4	1.766,0	467,8	161,6	2.833,0	144,9	94,0	146,4	149,3	345,1
1996	2.725,8	5.318,4	1.579,1	868,2	1.937,3	495,6	201,2	2.995,6	151,8	108,6	193,1	180,8	387,3
1997	2.862,4	5.541,6	1.790,9	883,8	2.121,3	569,3	222,7	3.178,3	196,1	143,6	256,6	264,7	489,9
1998	2.875,1	5.320,0	1.707,0	831,3	2.163,1	564,2	184,2	3.442,8	224,1	174,5	271,3	267,8	518,5
1999	3.194,4	5.454,8	1.857,5	827,4	2.472,1	543,9	190,3	3.527,7	214,1	156,2	264,0	258,2	525,0
2000	3.076,6	5.564,0	1.823,8	913,9	2.281,0	523,6	179,9	3.447,0	218,5	180,1	315,5	290,3	529,9
2001	2.841,8	5.914,7	1.517,2	709,1	1.964,4	475,4	168,6	3.197,2	211,4	153,2	238,2	251,8	500,4
2002	2.508,3	4.472,7	1.600,4	740,5	1.571,0	467,8	185,2	2.884,4	218,07	140,8	245,3	273,6	486,9
2003	2.573,5	4.356,2	1.273,9	638,8	1.659,0	501,6	160,7	2.581,6	217,4	151,3	228,0	261,5	546,1
2004	3.579,52	5.549,8	1.819,3	919,3	2.181,3	574,2	249,2	3.824,3	285,4	200,7	326,3	363,4	691,6
2005	3.739,9	6.546,9	2.090,3	1.000,1	2.463,4	697,4	296,2	4.268,8	347,6	232,7	424,6	455,4	857,4
2006	4.593,1	8.064,5	2.412,7	1.245,8	3.072,2	857,9	362,1	5.060,7	426,0	270,2	454,3	509,9	946,4
2007	4.975,3	8.556,8	2.483,1	1.281,1	3.480,6	799,5	402,2	5.465,9	469,1	259,0	564,9	514,4	1.029,4
2008	5.038,9	8.401,0	2.767,4	1.303,1	3.537,1	812,6	415,8	5.661,4	544,0	274,3	632,0	583,6	1.167,6
2009	3.866,5	6.888,8	2.172,2	1.020,4	2.706,0	627,9	301,0	4.705,1	414,2	261,6	559,4	462,1	966,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden nach der Steuerverteilung für die Jahre 1991 bis 2009, lange Reihen, Wiesbaden 2011

¹ 1991-1994 In Mio. DM, gerundet auf eine Kommastelle.

Auch wenn die Grundsteuer als zweite Realsteuer gegen viele steuerpolitische Grundsätze, wie das persönliche Leistungsfähigkeitsprinzip, verstößt und eine steuerliche Mehrfachbelastung bewirkt,¹¹⁸ ist das Aufkommen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt weniger volatil. In den Gemeinde- und Gemeindeverbänden Nordrhein-Westfalens erhöhten sich die Aufkommen aus der Grundsteuer A und B zwischen 1998 und 2009 stetig von rund 33 Mio. bei Grundsteuer A und 1.963 Mio. aus Grundsteuer B auf knapp 37 Millionen Euro aus Grundsteuer A und 2.576 Mio. Euro aus Grundsteuer B. Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen konnten im Zeitablauf jeweils die bundesweit höchsten Einnahmen aus der Grundsteuer erzielen. Die nächstgrößten Aufkommen konnten 2009 die Gemeinden- und Gemeindeverbände in Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen erzielen. Dies kann demnach kein Erklärungsansatz für die Erhöhung der Kassenkreditbestände sein. In den Gemeinden und Gemeindeverbänden der anderen Bundesländer gab es zwar auch unterschiedlich starke Zunahmen aber keine größeren Ausreißer oder Schwankungen im Aufkommen aus der Grundsteuer A und B.¹¹⁹

An den kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland hatten die Grundsteuer A und B 2009 einen Anteil von knapp 16 Prozent. Die Gewerbesteuer (abzüglich der Umlage, netto) hatte einen Anteil von rund 40 Prozent. Einen Anteil von knapp 38 Prozent an den kassenmäßigen Steuereinnahmen verbuchten die Anteile der Lohn- und veranlagten Einkommenssteuer und der Zinsabschlag. Mit weiteren 5 Prozent fielen die Anteile an der Umsatzsteuer sowie die sonstigen Steuern (knapp ein Prozent) kaum ins Gewicht. Die Einnahme aus der Gewerbesteuer ist demnach für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei den kassenmäßigen Steuereinnahmen die wichtigste Quelle. Ihre Konjunkturanfälligkeit

118 Siehe dazu insbesondere *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts, Wiesbaden 1971, S. 84 f und C. Kraft und G. Kraft, Grundlagen der Unternehmensbesteuerung, 3. Auflage, Wiesbaden 2009, S. 202 f.

119 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gemeinden nach der Steuerverteilung für die Jahre 1991 bis 2009, lange Reihen, Wiesbaden 2011. Daten erhältlich in Kontakt mit Herrn Ottfried Schönberger/Gemeindefinanzen.

fällt daher umso stärker ins Gewicht. So machte die Gewerbesteuer (netto) um die Jahrtausendwende noch knapp 38 Prozent der gesamten kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern aus und sank infolge der „Dot-com-Blase“ 2003 auf knapp 33 Prozent.¹²⁰

Insgesamt haben sich die gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer im Vermögens- und Verwaltungshaushalt nach dem Einbruch Anfang des neuen Jahrtausends stetig von 184.015 Mio. Euro 2004 auf 212.800 Mio. Euro 2008 erhöht. Eine tendenzielle Erhöhung der Einnahmen zeichnete sich auch für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg, Brandenburg, im Saarland und Sachsen-Anhalt ab. Die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens konnten zwar ihre Einnahmen zwischen 2004 und 2007 von 47.108 Mio. auf 49.776 Mio. steigern, fielen aber 2008 wieder auf 48.545 Mio Euro zurück. Da die Einnahmen aber insgesamt gestiegen sind, soll nun die Ausgabenseite betrachtet werden.¹²¹

3.2 Aufgaben- und Ausgabenstruktur der Gemeinden

Artikel 28 II GG garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. In diesem Rahmen wird den Gemeinden „ein grundsätzlich alle örtlichen Angelegenheiten umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung dieser Geschäfte zuerkannt.“¹²² Auch den Gemeindeverbänden wird im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung das Recht zu eigenverantwortlichem Handeln im Rahmen der Gesetze und des gesetzlichen Aufgabenbereichs zugesprochen. Der Gesetzgeber darf dieses Recht nicht verletzen, indem er den Gemeinden Aufgaben entzieht oder neue Aufgaben zuweist, die es ihnen erschweren, ihre grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungs-

120 *Ebd.*

121 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern, Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Tabelle 3.1, Wiesbaden 2004-2008. Eigene Berechnungen.

122 G. Leibholz et al (2005): Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Fn. 43), Rz. 193.

gaben wahrzunehmen. Bei den Gemeinden trifft dies bereits dann zu, wenn sie durch die Zuweisung neuer Aufgaben nicht eigenverantwortlich neue Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen können. Die Allzuständigkeit (Universalität) der Gemeinden bedeutet, dass die Gemeinden alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft übernehmen dürfen, insofern diese per Gesetz nicht anderen Trägern zugewiesen wurden.¹²³ Diese Universalität beinhaltet allerdings nicht, dass ein bestimmter Bestand an Aufgaben dauerhaft im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gesichert ist. Nicht nur die Autonomie des Aufgabenkreises ist Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, sondern auch die kommunale Finanzhoheit, die den Gemeinden eine Flexibilität in der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft zusichert. Eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft wird aber in den Gemeindeordnungen insofern beschränkt, als diese den Grundsätzen einer eigenverantwortlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft unterliegt. Demnach dürfen die Gemeinden auch nur freiwillige Aufgaben wahrnehmen, die für sie auch finanzierbar sind bzw. das Land oder der Bund dürfen die Gemeinden nicht mit Aufgaben überlasten, so dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausgehöhlt oder sogar ein ungedeckter Aufwand verursacht wird.¹²⁴ Der Landesgesetzgeber hat das Recht die kommunale Selbstverwaltung insofern zu beschränken (aber nicht auszuhöhlen), als er den Gemeinden im Rahmen der Gesetze (Kommunalverfassungen, also Gemeindeordnungen bzw. kommunale Selbstverwaltungsgesetze) kommunale Aufgaben zuordnet. Zu diesen Aufgaben können Selbstverwaltungs- und Fremdverwaltungsaufgaben gehören. Erstere können in freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben differenziert werden. Beide werden von den Kommunen in eigener Verantwortung wahrgenommen. Zur Übernahme der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet. Ihnen steht allerdings das Recht zu, über die Art und das „Wie“ der Aufgabenerfüllung selbst zu entscheiden. Entgegen den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben können die Kommunen bei freiwilligen

123 *Ebd.*

124 Vgl. *W. Scherf*, Öffentliche Finanzen (Fn. 119), S. 502 und *K. Vogelsang*, et al, Kommunale Selbstverwaltung (Fn. 41), S. 231 f.

Selbstverwaltungsaufgaben auch über das „Ob“ entscheiden, das heißt, ob sie eine Aufgabe überhaupt übernehmen wollen (Aufgabenfindungsrecht¹²⁵).

Selbstverwaltungsaufgaben

Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen zum Beispiel die Sozialhilfe, die Grundsicherung für Arbeitssuchende¹²⁶ sowie die Grundschule und die Abfall- und Abwasserbeseitigung. Ein Aufgabenfindungsrecht haben die Kommunen zum Beispiel bei kulturellen Institutionen (Theater, Museen) oder sozialen Einrichtungen (Sozialstationen). Demgegenüber gibt es neben den Selbstverwaltungsaufgaben auch Fremdverwaltungsaufgaben. Diese sind oftmals allerdings schwer von den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden. Fremdverwaltungsaufgaben sind Auftragsangelegenheiten übergeordneter Gebietskörperschaften, die von Bund und Ländern im Rahmen der Gesetze auf die Kommunen übertragen wurden, zum Beispiel das Vorhalten von Einwohnermeldeämtern, Standesämtern, Wohngeldstellen oder die Durchführung von Wahlen. Die Kommunen dürfen bei Fremdverwaltungsaufgaben allerdings über die Art der Erledigung entscheiden, das heißt, wie sie die Durchführung dieser Aufgaben organisieren und wie sie das Personal einsetzen.¹²⁷

125 In Bezug auf das Aufgabenfindungsrecht bestehen zwischen den Gemeinden und Kreisen Unterschiede. Die Kreise sind die unterste Ebene im staatlichen Verwaltungsaufbau, was gegenüber den Gemeinden zu einer höheren Belastung mit Fremdverwaltungsaufgaben führt. Siehe *W. Scherf*, *Öffentliche Finanzen* (Fn. 119), S. 503.

126 Die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben sich seit 2005 von 1.752 Mio. auf 2.003 Mio. (2008) Euro stark erhöht. Ähnlich ist es bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, bei der sich die Ausgaben gegenüber 2005 von 10.416 Mio. Euro auf 12.331 Mio. Euro (2008) erhöht haben. Damit haben sich die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes für die Grundsicherung nach dem SGB XII sowie für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II von rund 7,4 Prozent 2005 und auf rund 8,1 Prozent des gesamten Verwaltungshaushaltes der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2008 erhöht. Die kommunalen Ausgaben für die soziale Sicherung sind demnach seit der Integration der Rechtsgrundlage der Sozialhilfe in das Sozialgesetzbuch als SGB XII zum 01.01.2005 gestiegen, vgl. Statistisches Bundesamt, *Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*, Fachserie 14, Reihe 3.3, Tabelle 3.1, Wiesbaden 2002-2009.

Vgl. *W. Scherf*, *Öffentliche Finanzen* (Fn. 119), S. 503 f.

127 *Ebd.*

Das Konnexitätsprinzip

Zur Erfüllung dieser Aufgaben müssen die Kommunen über eine bestimmte Finanzausstattung verfügen. Das sogenannte Konnexitätsgebot besagt, dass die „finanzielle Ausstattung der Kommunen durch ihren Aufgabenanfall bestimmt wird“¹²⁸ Das Konnexitätsprinzip des Artikels 104 a I GG beschränkte sich vor allem auf die Bund-Länder-Beziehung:

„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“¹²⁹

Das Konnexitätsprinzip ist in die Landesverfassungen der Flächenländer integriert.¹³⁰ Werden den Gemeinden durch die Länder Aufgaben übertragen, haben sie das Recht auf einen finanziellen Ausgleich. Der Bund darf keine Aufgaben direkt an die Gemeinden übertragen.¹³¹ Eine Umgehung würde die Organisationshoheit der Länder verletzen. Daher richtet sich der kommunale Anspruch für eine Kostenerstattung von übertragenen Pflichtverwaltungsaufgaben an das Land. Die Höhe der Kostendeckung bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen hängt von den landesverfassungsrechtlichen Regelungen ab. In der Literatur wird zwischen einem strikten und einem relativen Konnexitätsprinzip unterschieden. Legen die Landesverfassungen nach dem Wortlaut des entsprechenden Gesetzes zum Beispiel einen „entsprechenden“ oder „erforderlichen“ Ausgleich fest, soll das strikte Konnexitätsprinzip erfüllt sein.¹³² Das relative Konnexitätsgebot

128 K. Vogelsang et al, Kommunale Selbstverwaltung (Fn. 41), S. 240.

129 Artikel 104a I des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949, BGBl. I, S. 1, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010, BGBl. I, S. 944.

130 Art. 71 III BadWürttVerf, Art 83 III BayVerf, Art. 97 III BbgVerf, Art. 137 VI HessVerf, Art. 72 III MVVerf, Art 57 IV NdsVerf, Art 78 III NWVerf, Art 49 V RhPfVerf, Art 120 SaarlVerf, Art. 85 II SächsVerf, Art. 49 II SchlHVerf, Art. 93 I ThürVerf.

131 Artikel 84 I und 85 I GG regeln, dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden dürfen. Demnach dürfen die Kommunen nur durch Landesgesetze zur Wahrnehmung von Aufgaben verpflichtet werden.

132 Dieses ist in folgenden Landesverfassungen festgeschrieben: Art 71 III BadWürttVerf, Art 83 III BayVerf, Art. 97 III BbgVerf, Art. 137 VI HessVerf, Art. 72 III MVVerf, 57 IV NdsVerf, Art 78 III NWVerf, Art 49 V RhPfVerf, Art 120 SaarlVerf, Art. 85 II SächsVerf, Art. 49 II SchlHVerf, Art. 93 I ThürVerf.

ist hingegen erfüllt, wenn die Länder sich in ihren Verfassungen auf einen „angemessenen“¹³³ Ausgleich festlegen. Das relative Konnexitätsprinzip sieht demnach keine Vollddeckung der durch Aufgabenübertragung entstandenen Mehrkosten vor.

Gegen das Konnexitätsgebot wird verstoßen, wenn die Aufgabenübertragung der Länder an die Gemeinden zu einer Mehrbelastung der kommunalen Kosten führt. Dies kann sowohl die Folge einer Übertragung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben als auch durch Auftragsangelegenheiten sein.¹³⁴ Ein Beispiel ist die Grundsicherung. Bleiben den Kommunen infolge der zusätzlichen Kostenbelastungen weniger finanzielle Spielräume, um ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, wird Art. 28 II GG verletzt. Daher muss das Konnexitätsprinzip, insbesondere im Kontext der neuen Schuldenbremse, die Kommunen vor einer Überwälzung zusätzlicher kostenintensiver Aufgaben und deren Ausgaben schützen. Gleichzeitig müssen die Kommunen aber die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer Effektivitäts- und Effizienzprüfung unterziehen, um dem Gebot der sparsamen Haushaltsführung gerecht zu werden. Andernfalls könnten aus jeglichen Mindereinnahmen der kommunalen Finanzausstattung (auch über den vertikalen Finanzausgleich) Ansprüche mit der Begründung abgeleitet werden, die Selbstverwaltungsgarantie werde ausgehöhlt.¹³⁵

133 Dieses ist in der Landesverfassung Sachsen-Anhalts festgelegt: § 87 III SachsAnhVerf.

134 Ein Nachteil der praktischen Auslegung des Konnexitätsprinzips ist, dass dieses zum Teil nur auf die Übertragung von neuen Aufgaben angewendet wird, d. h. die Ausweitung oder Umgestaltung bereits bestehender Aufgaben werden nicht vom Konnexitätsgebot erfasst. Siehe zum Beispiel: Wortlaut der Landesverfassung in den entsprechenden Gesetzen: § 97 III BbgVerf, Vgl. ferner *K. Speyer*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: LKV Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, 20. Jahrgang, 1/2010, S. 1-8.

135 Vgl. *W. Scherf*, Öffentliche Finanzen (Fn.119), S. 502 und *K. Vogelsang et al*, Kommunale Selbstverwaltung (Fn. 41), S. 517 ff und *K. Speyer*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: LKV Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, 20. Jahrgang, 1/2010, S. 1-8.

Einsparungen auf der Ausgabenseite

Zum ökonomischen Einsatz begrenzter Haushaltsmittel gehört auch, dass freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben einer regelmäßigen Prüfung unterzogen werden müssen. Wie eingangs erwähnt, gehören zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben vor allem kulturelle bzw. soziale Einrichtungen und die kommunale Wirtschaftsförderung. Insbesondere in Zeiten klammer Kassen müssen die freiwilligen Aufgaben überprüft werden, um auf der Ausgabenseite Einsparungen vornehmen zu können. Umso mehr verwundert daher ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2009, indem dieses die freie Ermessensentscheidung bei der Entledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verneinte. Konkret dürften die Gemeinden den Inhalt ihrer kommunalen Selbstverwaltung nicht aushöhlen, indem sie Aufgaben nicht wahrnehmen oder abstoßen.¹³⁶ Im wissenschaftlichen Schriftentum stößt dieses Urteil nicht zuletzt deswegen auf Kritik, weil eine Rigidität freiwillig übernommener Selbstverwaltungsaufgaben wiederum die Spielräume der kommunalen Selbstverwaltung einschränkt und diese konserviert. Zudem können derartige Inflexibilitäten zu einem Verstoß der Grundsätze der sparsamen Haushaltsführung führen. Die kommunale Selbstverwaltung umfasst eben auch die eigenverantwortliche Ausgabenführung, die durch das Gerichtsurteil nun beschränkt wird. In früheren Entscheidungen wurde in der Rechtspraxis ein Regel-Ausnahme-Verhältnis geschaffen.

¹³⁶ Im konkreten Fall übertrug die Stadt Offenbach im Jahr 1997 die Ausrichtung des jährlich seit 1979 veranstalteten Weihnachtsmarkts durch Vertrag an einen Verein. Der Verein wiederum übertrug die Ausrichtung zu gleichen Bedingungen an einen Dritten. In den Jahren 2004 und 2005 wurde ein Imbissbetrieb nicht zum Weihnachtsmarkt zugelassen, woraufhin der Inhaber 2005 gegenüber der Stadt Offenbach vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt Klage erhob. Diese begründete er damit, dass die Stadt Offenbach die Standplatzvergabe nicht an einen Dritten übertragen dürfe und allein entscheiden müsse. Das Verwaltungsgericht wies die Klage zurück. Das Bundesverwaltungsgericht urteilte schließlich, es läge zwar im Ermessen der Kommune, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, wie die eines traditionellen Volksfests, zu übernehmen, nicht aber, sich dieser wieder zu entledigen. Aus Artikel 28 II ergibt sich nicht nur, dass der Kernbestand der kommunalen Aufgaben vor Eingriffen durch den Bund und die Länder geschützt sind, sondern auch die Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Bestandes an Aufgaben, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen. Siehe *J. Müller*, Kommunale Selbstverwaltung – institutionell garantierte Pflicht?, in: *Der Gemeindehaushalt* 12/2010, S. 268 ff und *BVerwG*, Urt. V. 27.05.2009- 8C 10.08, *VG* 3E 1555.05, *VG* 8 UE 1263/07.

So entschied das Verwaltungsgericht Freiburg in einem Urteil vom 18.12.2000, dass die Durchführung von Volksfesten keine Pflichtaufgabe der Kommune sei und es daher erlaubt wäre, sich dieser einmal übernommenen freiwilligen Selbstaufgabe auch wieder zu entledigen.¹³⁷ Angesichts des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts scheinen die Konsolidierungsmöglichkeiten der kommunalen Haushalte nun schlecht zu stehen. Dies verstärkt den bereits vorhandenen Interessenkonflikt der Kommunalaufsichtsbehörden: Infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts müssten die Aufsichtsbehörden gegen eine Entledigung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben vorgehen, andererseits haften die Länder für hohe Defizite der Gemeinden. Nach dem „Oderwitz-Urteil“ sind die Kommunalaufsichten zudem dazu verpflichtet, nur die jeweils günstigste Finanzierungsalternative zu genehmigen. Wenn diese nun eine Privatisierung oder eine Auslagerung von traditionellen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft darstellt, herrscht Rechtsunsicherheit.

Die höchsten Ausgabenposten bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben waren 2009 die Personalausgaben, Baumaßnahmen, Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe in und außerhalb von Einrichtungen sowie die Tilgung von Krediten und Rückzahlung von inneren Darlehen¹³⁸. Dabei stellen die öffentlichen Personalausgaben den höchsten Posten der Ausgaben des Verwaltungshaushalts dar. Diese erreichten 2009 unter allen Flächenländern bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden 44.269,5 Mio. Euro. Dieser Ausgabenposten betrug damit etwa ein Viertel der gesamten Ausgaben aller Verwaltungshaushalte und übertraf damit noch das kassenmäßige Aufkommen aus der Gewerbesteuer (brutto) der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer um fast 15 Mio. Euro. Die öffentlichen Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Flächenländern haben sich seit 1991 um über 20 Prozent erhöht. Der stärkste Anstieg war in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Ba-

¹³⁷ *Ebd.* und *VG Freiburg*, Urt. V. 18.12.2000 – 10 K 1666/00, NVwZ-RR 2002, 139.

¹³⁸ Innere Darlehen bezeichnen die vorübergehende Inanspruchnahme von Rücklagemitteln, die für einen anderen Zweck angesammelt waren. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Begriffserläuterungen für den Bereich Finanzen, Steuern, Öffentlicher Dienst, Wiesbaden 2011.

den-Württembergs, Bayerns und Nordrhein-Westfalens zu verzeichnen. Der starke Anstieg der Personalausgaben ist insbesondere in den Bundesländern nicht zu rechtfertigen, in denen der Bevölkerungsstand zurückgegangen ist.¹³⁹ Zukünftig müssen die defizitären Gemeinden und Gemeindeverbände den demografischen Bedarfsrückgang für Personaleinsparungen nutzen. Dazu sollten die Kommunen gesetzlich verpflichtet werden und jährlich gegenüber der Kommunalaufsicht Rechenschaft über den Stand des Personalabbaus ablegen und weitere Einsparpotenziale aufzeigen. Einsparungen sind durch die Privatisierung öffentlicher Leistungen,¹⁴⁰ Kürzungen der Sonder- und Pensionszahlungen, Einstellungsstopps, eine konsequente Leistungsorientierung bei der Vergütung, Gehaltsanpassungen oder auch durch eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements möglich.¹⁴¹

Eine weitere Option für Einsparungen bei den Personalausgaben ist eine Zusammenlegung von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung zwischen mehreren kommunalen Gebietskörperschaften. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat 2003 einen Bericht zu den Verwaltungsstrukturen und der Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich veröffentlicht. In diesem werden verschiedene Möglichkeiten von Verwaltungskooperationen aufgezeigt, die zum Teil

139 Nominal steigende Personalausgaben trotz sinkendem Bevölkerungsstand müssen vor allem die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen beklagen. Dort haben sich die Personalausgaben zwischen 2003 und 2009 bei einem Bevölkerungsrückgang von 1,1 Prozent um 763 Mio. auf 10.741 Mio. Euro erhöht. Real sind die Kosten damit relativ konstant geblieben. Sie sollten aber in Anbetracht der hohen Kassenkreditbestände weiter real sinken. Ein ähnliches Bild zeigte sich für die Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs, die bei einem Bevölkerungsrückgang von 2,4 Prozent eine Erhöhung der Personalausgaben um 164 Mio. Euro verzeichneten. Nominal steigende Personalausgaben bei sinkendem Bevölkerungsstand offenbarte auch eine Analyse der Verwaltungshaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz (gestiegene Ausgaben von 227 Mio. Euro bei einem Rückgang von 1,1 Prozent), Niedersachsen (gestiegene Ausgaben von 191 Mio. Euro bei einem Rückgang von 0,8 Prozent) und dem Saarland (gestiegene Ausgaben von 43 Mio. Euro bei einem Rückgang von 3,7 Prozent). Statistisches Bundesamt, *Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Personalausgaben*, Wiesbaden 2011.

140 Insbesondere für Leistungen wie kommunaler Winterdienst, Gebäudereinigung etc. Siehe dazu das problematische Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zur Entledigung öffentlicher Angelegenheiten.

141 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Öffentliche Personalausgaben, Weitere Einsparungen möglich und nötig, Stellungnahme Nummer 31, Berlin 2006.

schon genutzt werden.¹⁴² Im Rahmen sogenannter „shared services“ sollten Modelle wie die Übertragung der Personal- und Beihilfeabrechnung auf eine Versorgungskasse, gemeinsame Nutzung von Callcentern im Bereich des Bürgerservice bzw. bei kommunalen Unternehmen oder auch die Einrichtung gemeinsamer Fuhrparks diskutiert werden.¹⁴³

Den zweitgrößten Posten stellten 2008 die Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe innerhalb der sozialen Sicherung in Höhe von 22.619 Mio. Euro dar. Diese werden durch das Statistische Bundesamt in Sozial- und Jugendhilfe in und außerhalb von Einrichtungen unterteilt. Den höchsten Posten in Einrichtungen stellten die Eingliederungshilfen für Behinderte mit 11.199 Mio. Euro dar. Die Hilfen zur Erziehung innerhalb des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) vereinten mit 1.367 Mio. Euro den zweithöchsten Posten auf sich.¹⁴⁴

142 Beispiele sind die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, bei der ein Partner der gemeinsamen Kooperation für den anderen Aufgaben übernimmt, die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft, bei der ein Kooperationspartner auch die Verwaltung des anderen Kooperationspartners nutzen kann, um eigene Aufgaben zu erledigen, die Fusion oder der Zweckverband, bei dem gemeinsame Aufgaben übernommen werden. Der Landesrechnungshof hat verschiedene Schwellenwerte ermittelt, ab welcher sich eine Kooperation senkend auf die Personalkosten auswirkt. Dabei liegt die Optimalgröße für eigene Ämter nicht unter 9.000 Einwohnern. Entsprechend kleine Kommunen sollten ihre hauptamtlichen Verwaltungen daher zusammenlegen, um die wirtschaftliche Effizienz zu erhöhen. Vgl. ferner *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein*, Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich, Eine Bestandsaufnahme und Bewertung, 2003.

143 Vgl. *G. Schwarting*, Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz – Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinanzen?, in: *Der Gemeindehaushalt 2/2011*, S. 26.

144 Insgesamt wurden 2008 16.560 Mio. Euro von den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Flächenländer für die Sozial- und Jugendhilfe in Einrichtungen ausgegeben. Die Sozial- und Jugendhilfeausgaben außerhalb von Einrichtungen stellen mit 6.058 Mio. Euro einen kleineren Ausgabenposten dar. Innerhalb dessen überwiegen wieder die Eingliederungshilfen für Behinderte und die Erziehungshilfen im Rahmen des KJHG. Die Eingliederungshilfen für Behinderte und Erziehungshilfen im Rahmen der Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen sind in allen Ländern zwischen 1994 und 2008 stetig gestiegen. Insbesondere bei den Sozial- und Jugendhilfen ist es notwendig, die Sozialleistungen an der tatsächlichen Bedürftigkeit zu orientieren. Daher wäre es beispielsweise denkbar, hohe Einkommen oder auch vermögende Angehörige zur Finanzierung heranzuziehen. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Tabelle 3.1, 2002-2009 sowie *Statistisches Bundesamt*, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Gruppierung 76: Leistungen der Jugendhilfe außerhalb und in Einrichtungen, Wiesbaden 2011 und *M. Wohlmann*, Finanzaussichten der Kommunen düster – hohe Erwartungen an die Gemeindefinanzkommission, in: *Der Gemeindehaushalt 09/2010*, S. 193 ff.

Weitere hohe Posten auf der Ausgabenseite sind die Baumaßnahmen und die Tilgungen von Krediten bzw. Rückzahlung von inneren Darlehen. Die Baumaßnahmen stellten 2008 mit 15.802 Mio. Euro knapp 37 Prozent des gesamten Vermögenshaushalts aller Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern dar. 1991 beliefen sie sich auf 22.879 Mio. Euro. Seit Anfang der 90er Jahre gingen die Ausgaben für Baumaßnahmen in allen Ländern tendenziell zurück. Diese positive Entwicklung sollte fortgesetzt werden.¹⁴⁵

3.3 Von der Kameralistik zur Doppik

Am 11. Juni 1999 billigte die Innenministerkonferenz die „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“. In dieser Konzeption beabsichtigten die Bundesländer, die herkömmliche Kameralistik durch eine erweiterte Kameralistik bzw. ein doppisches Haushalts- und Rechnungssystem zu ersetzen. Die Bundesländer sollten dabei selbst entscheiden können, ob die Kommunen ihre Haushalte fakultativ oder obligatorisch innerhalb einer bestimmten Übergangsfrist umstellen sollten. Am 21.11.2003 stimmte die Innenministerkonferenz den Leittexten zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts zu. Diese bestimmen, dass das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden und die Steuerung der Kommunalverwaltung von der Bereitstellung von Ausgabenermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) übergehen soll. Da der Beschluss vom 21.11.2003 keine einheitlichen Regeln für alle Kommunen vorsah, gab es in der Folgezeit drei unterschiedliche Haushalts- und Rechnungssysteme, die nebeneinander existierten. Dies erschwerte die statistische Erfassung und Transparenz der kommunalen Haushalte. Alle 13 Flächenländer haben seit dem Haushaltsjahr 2009 eine Umstellung von der kameralistischen zur doppischen Buchführung beschlossen und dafür gesetzliche Regelungen vorgesehen. Davon lassen Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen neben der doppischen optional auch die bisherige Kame-

¹⁴⁵ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Tabelle 3.1, Wiesbaden 2002-2009.

ralistik zu, während Hessen für die Kommunen die Option für eine erweiterte Kameralistik ermöglicht.¹⁴⁶ Der Beschluss der Innenministerkonferenz erlaubt

„Regelungsvorschläge ... [, die] für länderspezifische[n] Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lassen. Es besteht Übereinstimmung, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts in Frage stellen sollen.“¹⁴⁷

Da diese Einheitlichkeit eben nicht gewahrt wurde, existieren länderspezifisch differenzierte Doppik-Varianten. Die Unterschiede treten allerdings vor allem in der in der Bewertung des Anlagevermögens und von Rückstellungen, im Haushalts sicherungskonzept und in der Evaluierung der Gesetze zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf und finden sich allerdings vor allem in der Bewertung des Anlagevermögens und von Rückstellungen, im Haushaltssicherungskonzept und in der Evaluierung der Gesetze zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts und spielen für die Kassenkredite zunächst keine wesentliche Rolle.¹⁴⁸

Von haushaltsneutralen zu haushaltswirksamen Kassenkrediten

Mit der Einführung der doppischen Buchführung wird die Zweiteilung des Kommunalhaushalts in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt¹⁴⁹ aufgegeben. Im doppischen Rechnungssystem gibt es

146 Art. 61 IV Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08. Dezember 2006, GVBl, S. 975, § 75 IV des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) vom 14. Dezember 2006, GVBl. 17, S. 285, § 26 I Gesetz für die Gemeindegewirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (ThürKommDoppikG) vom 01. Oktober 2007, GVBl., S. 381, § 92 III Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, GVBl., S. 54.

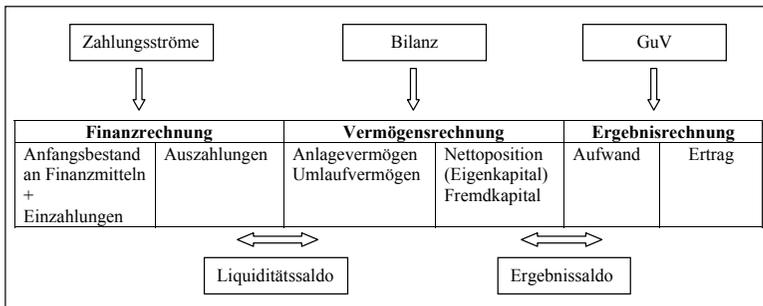
147 *IMK*, Beschlussniederschrift zur 171. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, Reform des Gemeindehaushaltsrechts; von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, 2003, S. 2.

148 Vgl. *G. Wolfrum*, Der lange Weg zur Reform der kommunalen Finanzstrukturen in Deutschland, in: *Der Gemeindehaushalt 02/2010*, S. 25 ff.

149 Der Verwaltungshaushalt erfasst alle Einnahmen und Ausgaben, die vermögensunwirksam sind. Aufstellung, Gliederung und Inhalt des Verwaltungshaushalts werden in den Gemeindehaushaltsverordnungen geregelt. Zur Einnahmenseite des Verwaltungshaushalts gehören Steuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Zuweisungen etc.) und zur Ausgabenseite Personal- und Sachkosten,

dafür die neuen Kategorien der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der Vermögensrechnung, aus der die Vermögensübersicht (Bilanz) folgt. Der Haushaltsplan ist entsprechend in den Ergebnis-, Finanzplan und Teilplänen gegliedert. Eine wesentliche Änderung der doppischen Haushaltsführung ist der Übergang von der Geld- bzw. Zahlungsrechnung der Kameralistik zu wertorientierten Größen in der Doppik. Während die Rechnungsgrößen im Vermögens- und Verwaltungshaushalt bisher auf Einnahmen und Ausgaben beruhten, sind diese zwar immer noch Größen der Finanzrechnung in der Doppik, es werden aber innerhalb der Ergebnisrechnung wertorientierte Rechnungsgrößen berücksichtigt. Siehe Abbildung 7 „Kommunale Doppik“.¹⁵⁰

Abbildung 7: Kommunale Doppik



Quelle: In Anlehnung an F. Heinemann et al (2009), Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 171.

Ausgaben der Jugend- und Sozialhilfe, Energiekosten, Umlagen etc. Die vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben werden im Vermögenshaushalt erfasst. Dazu gehören nach den Gemeindehaushaltsverordnungen zunächst die Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt. Einnahmen des Vermögenshaushalts sind der Erwerb von Anlagevermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen oder auch die Einnahmen aus Krediten oder inneren Darlehen (keine Kassenkredite). Zu den Ausgaben des Vermögenshaushalts gehören beispielsweise die Tilgung von Krediten (keine Kassenkredite, nur die Zinsen werden im Verwaltungshaushalt verbucht), die Zuführung zu Rücklagen oder auch die Ausgaben für eine Veränderung des Anlagevermögens. Siehe J. Bogumil, und W. Jann, Verwaltungs- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Auflage, 2009, S. 126 ff.

150 Vgl. F. Heinemann et al, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 163 f.

In der Doppik wird weiterhin zwischen Finanzierungs- und Kassenkrediten unterschieden. Während langfristige Finanzierungskredite nach den Kommunalverfassungen der Länder nur für investive Zwecke aufgenommen werden dürfen, dienen Kassenkredite – wie auch in der Kameralistik – der Liquiditätssicherung und rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen. Innerhalb der kameralistischen Buchführung stellen die Aufnahme und Tilgung von Kassenkrediten haushaltsneutrale Vorgänge dar. Lediglich die Aufwendungen der Schuldzinsen werden als Ausgaben im Verwaltungshaushalt verbucht. Nur wenn die Fehlbeträge im Haushaltsjahr nicht ausgeglichen werden, müssen die Kassenkredite in das nächste Jahr übertragen werden, so dass auch die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten im Haushaltsplan des Folgejahrs als Ausgaben ausgewiesen werden. Daran ist eine rechtswidrige, längerfristige und zweckentfremdete Aufnahme von Kassenkrediten erkennbar.

Im doppischen Rechnungswesen folgt jegliche Kreditaufnahme den gleichen Buchungsregeln. So werden sowohl Finanzierungs- als auch Kassenkredite als Verbindlichkeit in der Vermögensrechnung passiviert. Bei den Finanzierungskrediten kommt es infolge der Aktivierung des Vermögensgegenstands zu einer Bilanzverlängerung. Bei den Kassenkrediten fehlt der aktivische Gegenposten, so dass sich das Eigenkapital aufgrund der Bilanzverkürzung verringert. Ergibt sich daher ein Fehlbetrag, wirkt sich dieser auf der Passivseite der Bilanz ergebnismindernd aus. Ergibt sich auch aus der Ergebnisrechnung für den Jahresabschluss ein Fehlbetrag, muss dieser nach den Gemeindeordnungen in einigen Bundesländern der Kommunalaufsicht angezeigt werden.¹⁵¹ Dass die Aufsichtsbehörde dann Anordnungen trifft, um einen geordneten Haushaltszustand herzustellen, ist

151 75 V GO NRW: „Weist die Ergebnisrechnung bei der Bestätigung des Jahresabschlusses gem. § 95 III trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplans einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im Ergebnisplan ausgewiesen aus, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall Anordnungen treffen, erforderlichenfalls diese Anordnungen selbst durchführen oder – wenn und solange diese Befugnisse nicht ausreichen – einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. §§ 123 und 124 gelten sinngemäß.“ Ähnlich § 82 IV KSVG Saarland und § 72 VII SächsGemO.

wieder nicht verpflichtend, sondern unterliegt einer Kann-Regelung (Opportunitätsprinzip).

Werden in hohem Maß für konsumtive Zwecke Kassenkredite aufgenommen, kommt es demnach zu einem Passivtausch, denn in dem Maße, indem die Verbindlichkeiten steigen, sinkt das Eigenkapital. Es kann aber solange ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden, wie der negative Ergebnissaldo das Eigenkapital nicht „aufgezehrt“ hat.¹⁵² Daher müssen Regelungen zum Schutz des kommunalen Haushalts bereits bei jeglichem Verzehr von Eigenkapital greifen. In Sachsen-Anhalt gibt es dafür eine entsprechende Regelung. Nach § 92 III GO muss dort bereits dann verpflichtend ein Haushaltskonsolidierungskonzept von den Kommunen erarbeitet werden, wenn das Eigenkapital infolge eines Fehlbetrags verringert wird.¹⁵³

Mindestgliederung der Verbindlichkeiten

Kassenkredite werden innerhalb der doppelten Buchführung in der Bilanz in der Regel¹⁵⁴ als „Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liqui-

152 Ein Beispiel ist der Gemeindehaushalt Gelsenkirchen. Bei der Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2004 wies der Gemeindehaushalt ein Eigenkapital von 800 Millionen Euro aus. Trotz negativer Ergebnissaldi in den Jahren 2004 und 2005 konnte durch Verrechnung des defizitären Ergebnisses mit dem Eigenkapital ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden. Im Jahr 2013 wäre aber auch dieses spätestens aufgezehrt worden. Daher koppelte das Innenministerium NRW den Eigenkapitalverzehr 2006 an eine mittelfristige Finanzplanung. Nachteilig ist hingegen, dass der Verzehr des Eigenkapitals erst eine gewisse Höhe erreichen muss, bevor nach § 76 I GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss. Dieses tritt ein, wenn die allgemeine Rücklage innerhalb eines Jahres um 25 Prozent aufgebraucht wird, in zwei aufeinanderfolgenden Jahren um mehr als fünf Prozent verringert werden soll oder innerhalb des Zeitraums, in dem die mittlere Ergebnis- und Finanzplanung erfolgt, ganz aufgezehrt wird. Dieses Problem wird durch die Ausgleichsrücklage in § 75 II und III GO NRW verstärkt, indem ein Haushalt trotz eines Defizits solange als ausgeglichen gilt, wie das Defizit durch den Verzehr der Ausgleichsrücklage gedeckt wird. Eine ähnliche Regelung findet sich in § 82 III KSVG Saarland.

153 Ähnliche Regelungen finden sich in § 63 IV und V BbgKVerf, §§ 92 IV und 114b IV HGO, § 43 VII KV-MV und § 82 IV und V NGO. Vgl. ferner *F. Heinemann et al.*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, in: ZEW (Hrsg.): ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 93, Mannheim 2009, S. 169-176.

154 Nur vier der 13 Flächenländer untergliedern ihre Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung nach den Gemeindehaushaltsverordnungen nicht nach Kassenkrediten. Das sind Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Hessen. Die Gliederungstiefe beschränkt sich zumeist auf sechs bis sieben Kategorien von Verbindlichkeiten. Zur besseren Übersichtlichkeit und Transparenz sollten auch die Gemeindehaushaltsverordnungen der vier Flächenländer einen gesonderten Posten für Verbindlichkeiten aus

ditätssicherung“ verbucht, während Finanzierungskredite als „Verbindlichkeiten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“ gebucht werden. In den Ländern, in denen Liquiditätskredite nicht extra unter den Verbindlichkeiten als gesonderter Posten ausgewiesen werden, sollte die Gemeindehaushaltsverordnung zur Erhöhung der Transparenz diese gesondert ausweisen. Damit finden sich beide Verschuldungsarten (im weiteren Sinn) auf der Passivseite der Vermögensrechnung. Eigentlich ist ein unterschiedlicher Ausweis von Kassen- und Finanzierungskrediten nicht erforderlich, da es in der Doppik nicht auf die Art des Kredits ankommt. Werden Kredite in der Vermögensrechnung erfasst, führen sie dann zu einer Bilanzverlängerung, wenn sie aufgenommen wurden, um investive Ausgaben zu finanzieren. Das Eigenkapital bleibt dann unverändert. Werden Kredite allerdings zu konsumtiven Zwecken aufgenommen, gibt es einen Passivtausch und das Eigenkapital verringert sich. Zur Wahrung der Transparenz ist eine Untergliederung dennoch zu befürworten. Da sich die Aufnahme von Kassenkrediten in der Doppik vermögenswirksam auch auf das Ergebnis auswirkt, offenbart die doppelische Buchführung eher als die Kameralistik, ob einer nachhaltigen Haushaltsführung entsprochen wird. Infolge des vermögenswirksamen Ausweises von Kassenkrediten werden die Verschuldung von heute und die Lasten der Zukunft transparent dargestellt. In der Kameralistik wurden lediglich die Zinsen im Verwaltungshaushalt verbucht, die Kreditaufnahme und Tilgung waren haushaltsneutral und tauchten lediglich im Haushaltsanhang auf. Durch die vermögenswirksame Verbuchung und die Auswirkung auf das Eigenkapital werden das Bewusstsein und die Transparenz für die kommunale Verschuldung gestärkt. Da sich die Aufnahme von Kassenkrediten nach der Doppik nun auf das Eigenkapital auswirken kann, sollte die Kommunalaufsicht bei jeglichem Verzehr von Eigenkapital einschreiten. Die Regelung Sachsen-Anhalts in § 92 III in Verbindung mit § 90 III GO LSA hat daher eine Vorbildfunktion. Nach dieser ist ein kommunaler Haushalt bereits dann nicht ausgeglichen, wenn die Aufwendungen höher sind als die Erträge. Dann ist ein Haushaltssicherungskonzept

Kredit zur Liquiditätssicherung ausweisen. Vgl. *M. Gnädiger* und *T. Grieger*, Der kommunale Liquiditätskredit, in: *Der Gemeindehaushalt 12/2009*, S. 265 ff.

verpflichtend aufzustellen. Dieses muss der Kommunalaufsicht vorgelegt werden. Die Doppik erhöht indes lediglich die Transparenz und kann nur im Gleichschritt mit einer Änderung der Interventionsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht die Kassenkreditverschuldung verringern.¹⁵⁵

3.4 Schlussfolgerungen: Grundsätzliche Probleme der Kassenkreditaufnahme

Die Kommunen haben in den letzten Jahren hauptsächlich aus drei Gründen Kassenkredite aufgenommen:

- Erstens aufgrund des begrenzten Spielraums der kommunalen Kreditaufnahme,
- zweitens wegen der Herabsetzung der Hürden zur Kassenkreditaufnahme und
- drittens weil sie kurzfristig relativ zinsgünstig sind.

Der eingeschränkte Spielraum zur Kreditaufnahme ergibt sich aus den implementierten Schranken für Investitionskredite auf kommunaler Ebene. Investitionskredite sind das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen aufgenommene Kapital, das nach seinem Verwendungszweck für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen wurde. Geregelt werden Investitionskredite in den Kommunalverfassungen der Länder (Gemeindeordnungen bzw. Kommunale Selbstverwaltungsgesetze). Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme muss im Rahmen der Haushaltssatzung durch die zuständige Kommunalaufsicht genehmigt werden (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung erfolgt nur bei Erfüllung folgender Bedingungen: Es muss eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegen und die Verbindlichkeiten dürfen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht entgegenstehen (Regelung in Kommunalverfassungen). Das heißt, es muss ein ordentlicher Ergebnisausgleich erreicht werden. Dazu müssen die aus den Verbindlichkeiten resultierenden Zinsaufwendungen zumindest durch die Erträge gedeckt werden. Es darf kein Fehlbetrag aus-

¹⁵⁵ Vgl. F. Heinemann et al, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 169-192.

gewiesen werden, der das bilanzielle Eigenkapital schmälert. Neben der Gesamtgenehmigung gibt es auch Einzelgenehmigungen. Zum Beispiel kann die Ermächtigung zur Aufnahme von Kommunalkrediten zum Zweck der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung und des Bundesrates beschränkt werden. Das gilt aber nicht für Kredite, die von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden zur Finanzierung von Investitionsvorhaben ihrer wirtschaftlichen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit aufgenommen werden.¹⁵⁶

Die Innenministerien der Bundesländer haben zudem Erlasse und Leitlinien herausgegeben, die die Aufnahme von Investitionskrediten beschränken, siehe zum Beispiel der Erlass des Ministerium des Innern des Saarlandes vom 21. August 1990, der die Kommunalaufsichtsbehörden beauftragt, Investitionskredite von Gemeinden mit nicht ausgeglichenem Haushalt nicht über den Betrag der Schuldentilgung hinaus zu genehmigen.¹⁵⁷ Ein weiteres Beispiel ist der Leitfaden des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW, nach dem die Aufsichtsbehörden die Aufnahme von neuen Investitionskrediten innerhalb der vorläufigen Haushaltsführung nur erlauben dürfen, wenn diese in der Summe nicht zwei Drittel der ordentlichen Tilgung übersteigen.¹⁵⁸ Ähnlich auch der Leitfaden des Ministerium für Inneres und Sport in Rheinland-Pfalz: Investitionskredite dürfen durch die Kommunalaufsicht nur genehmigt werden, wenn dem Gebot des Haushaltsausgleichs entsprochen wird, das heißt, wenn der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen positiv oder gleich hoch wie die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von

156 Vgl. *M. Gnädiger* und *D. Hilgers*, Deutsche Schuldenbremsen, Etablierte Modelle und ökonomischer Fortentwicklungsbedarf, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen*, 33. Jahrgang, Heft 3/2010, S. 181-200.

157 Vgl. *Ministerium des Innern des Saarlandes*, Erlass des Ministeriums des Innern zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) vom 21. August 1990, Gemeinsames Ministerialblatt des Saarlandes vom 28. September 1990, Saarbrücken 1990, S. 236, Rn.132.

158 Vgl. *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, Leitfaden 3, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf, S. 44 f.

Investitionskrediten ist.¹⁵⁹ Ähnliche Regelungen finden sich in allen anderen Flächenländern.

Zudem sind die institutionellen und rechtlichen Erfordernisse und Restriktionen zur Aufnahme von Kassenkrediten gesunken. Die Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsicht für punktuelle Höchstgrenzen von Kassenkrediten nach der Haushaltssatzung wurden in mehreren Bundesländern durch Anzeige- bzw. Vorlagepflichten ersetzt. Dies betrifft die Kommunen in Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Es existiert zudem keine Beanstandungspflicht der Kommunalaufsicht bei der rechtswidrigen Aufnahme von Kassenkrediten durch den Bürgermeister. Weiterhin lenken ministeriale Runderlasse das Verwaltungsermessen durch eine Erlaubnis zur Sockelbildung oder der längerfristigen Aufnahme von Kassenkrediten (Beispiele Saarland und Brandenburg).

Ein weiterer Vorteil von Kassenkrediten aus Sicht der Gemeinden ist ihre Zinsgünstigkeit. Kassenkredite sind zinsgünstige Darlehen nach §§ 488 ff BGB, die in Form eines Kontokorrent- oder längeren Festbetragskredits bei Geschäftsbanken aufgenommen werden. Die Zinsgünstigkeit resultiert aus der hohen Bonität der kommunalen Gebietskörperschaften, die vom Kreditgeber mit einem Nullrisiko bewertet werden. Die Finanzierung von Deckungslücken in den laufenden Ausgaben durch Kassenkredite kann kurzfristig sinnvoll sein. Langfristig werden Kassenkredite kurzer Laufzeiten durch Kassenkredite längerer Laufzeiten umgeschuldet, wodurch der Zinsaufwand steigt.

Aus der ungezügelter Aufnahme von Kassenkrediten haben sich folgende Probleme ergeben:

- Kassenkredite können erstens in eine Schuldenspirale führen,
- die Länder stehen ferner letztlich für die Verbindlichkeiten der Kommunen ein und
- eine rechtswidrige Aufnahme von Kassenkrediten verstößt ferner gegen geltendes Kommunalrecht.

¹⁵⁹ Vgl. *Ministerium für Inneres und Sport in Rheinland-Pfalz*, Leitfaden „Aufsichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“, Mainz, S. 15.

Kassenkredite sind keine „fundierten Schulden“, das heißt, ihnen stehen im Gegensatz zu den Investitionskrediten keine realen Werte wie Schulen oder Straßen gegenüber. Das Geld ist demnach weg. Gab es innerhalb der Kameralistik eine Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben, die sich in einem Fehlbetrag niederschlug, wurde diese häufig durch Kassenkredite gedeckt. Nach den Kommunalverfassungen der Bundesländer sollen die Kassenkredite schnell wieder abgebaut werden. Da die Kommunen aber auch in den Folgejahren Fehlbeträge ausgewiesen haben, konnten sie die alten Kassenkredite nicht tilgen und mussten diese durch neue Kassenkredite längerer Laufzeiten umschulden. Jedes Jahr kamen neue Kassenkredite dazu, um die Fehlbeträge und Zinsen früherer Haushaltsjahre auszugleichen, so dass Kassenkredite zur dauerhaften und rechtswidrigen Finanzierung von laufenden Ausgaben genutzt wurden. Dies setzte eine Schulden Spirale in Gang. Diese Spirale zeigt sich in einer Sockelbildung von Kassenkrediten und wird durch das Bestehen von Zinsänderungsrisiken zusätzlich verstärkt.¹⁶⁰

Kassenkredite schmälern innerhalb des doppischen Rechnungswesens unmittelbar das Eigenkapital. Folgt daraus ein „faktischer Kommunalkonkurs“, müssen die Länder aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG für die Verbindlichkeiten der Kommunen einstehen. Die Länder sind primäre Adressaten zur Gewährung der Selbstverwaltungsautonomie, das heißt, dass sich die Ausstattungsansprüche der Gemeinden aufgrund der staatsrechtlichen Untergliederung der Kommunen an die Länder richten. Bei einer drohenden (faktischen) kommunalen Insolvenz können die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Basis der im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierten Selbstverwaltung eine mittelbare Ausfallhaftung der Bundesländer ableiten.¹⁶¹

160 Vgl. *M. Gnädiger* und *D. Hilgers*, Deutsche Schuldenbremsen, Etablierte Modelle und ökonomischer Fortentwicklungsbedarf, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen*, 33. Jahrgang, Heft 3/2010, S. 181-200.

161 Vgl. *E. Schulze*, Einstandspflicht der Länder für faktische Insolvenz von Kommunen: Voraussetzungen, Umfang und Konsequenzen der verfassungsrechtlich normierten Staatshaftung, in: *Der Gemeindehaushalte 3/2011*, S. 49-58.

Länder haften zudem nach Art. 104a VI S. 1 GG für kommunale Defizite im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes. Bei der Ermittlung des gesamtstaatlichen Defizits in Deutschland werden die Finanzierungssalden der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengerechnet.¹⁶²

Wenn die Länder letztlich für die Verschuldung der Kommunen einstehen müssen, können sie hinsichtlich der grundgesetzlichen Schuldenbremse und des Neuverschuldungsverbots ab 2020 selbst in Bedrängnis kommen.

Werden Kassenkredite längerfristig, revolving, zur Umschuldung oder Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen, verstößt das gegen die Bestimmungen der Gemeindeordnungen, Gemeindehaushaltsverordnungen bzw. kommunalen Selbstverwaltungsgesetze. Die Kommunalaufsicht sollte dies eigentlich beanstanden. Tut sie das aufgrund von Interessenkonflikten nicht und wirkt damit nicht disziplinierend auf die strukturellen Mängel des kommunalen Haushalts ein, kann damit eine expansive Ausgabenpolitik der Gemeinden zusätzlich begünstigt werden.

¹⁶² § 2 Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz-SZAG) vom 5. September 2006, BGBl. I S. 2098, 2104.

4. Lösungsvorschläge

4.1 Negativbeispiel:

Kommunale Entschuldungsprogramme als Bailing-Outs

Als Lösungsansatz zum Abbau der hohen Kassenkreditbestände haben einige Bundesländer (Teil-) Entschuldungsfonds eingerichtet. Dass dies nur eine Symptombekämpfung ist, mit der strukturelle Mängel auf der Ausgabenseite nicht beseitigt werden, zeigt eine Analyse der kommunalen Entschuldungsprogramme in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. In den verabschiedeten Entschuldungsprogrammen dieser Länder werden befristet Landesmittel bzw. Landesmittel und kommunale Mittel zur Substitution kommunaler Schulden eingesetzt. In Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sollen dadurch vor allem die Bestände der Kassenkredite reduziert werden. In Sachsen-Anhalt soll der Bestand an langfristigen (Finanzierungs-)krediten verringert werden.

In Rheinland-Pfalz können die Kommunen freiwillig bis zum 31.12.2012 einem Entschuldungsfonds beitreten. Anhand von Rahmenvereinbarungen plus bilateralen Vereinbarungen zwischen Kommune und Landesregierung verpflichten sich die Kommunen, ein Drittel der Kassenkredite einschließlich der Zinsen im Rahmen individueller Konsolidierungspläne abzubauen. Zwei Drittel der Kassenkredite einschließlich Zinsen (Stand: 31.12.2009) werden durch den Fonds innerhalb eines festgelegten Zeitraums (2012–2026) übernommen. Der Fonds speist sich aus Landesmitteln, dem kommunalen Finanzausgleich und Eigenmitteln der Kommune zu je einem Drittel.¹⁶³

Auch in Niedersachsen soll für einen Teilentschuldungsfonds innerhalb von 20 Jahren ab 2012 eine freiwillige kommunale Teilnahme möglich sein. Zudem wird ein Sondervermögen in Höhe von bis zu 70 Mio. pro Jahr gebildet, das sich aus Landesmitteln und einer Umlage aller teilnehmenden Kommunen speist. Der Fonds sieht die Übernahme von 75 Prozent der Kassenkredite einschließlich der Zin-

¹⁶³ Vgl. F. Zipfel, „Bail-Out“ für Kommunen, das bündische Prinzip in der Praxis, DB Research, Frankfurt/Main 2010, S. 2 bis 5.

sen vor. Dafür müssen die Kommunen individuelle Konsolidierungspläne ähnlich wie in Rheinland-Pfalz erstellen. Zudem müssen sie ihre Bereitschaft zu Gebietsreformen erklären.¹⁶⁴

Ein faktisches Bail-Out ist ordnungspolitisch keine Lösung. Die tatsächlichen strukturellen und institutionellen Probleme werden nicht gelöst, sondern auf zukünftige Generationen verschoben. Es bleibt zu vermuten, dass die Kommunen nach der Gewährung der staatlichen Hilfen wieder in ihre alten Muster verfallen und Kassenkredite aus bereits genannten Gründen aufnehmen. Werden die rechtlichen Probleme, wie die Aufhebung der Genehmigungspflicht, des Opportunitätsprinzips bei der Beanstandung zweckentfremdeter Kredite durch die Kommunalaufsicht, die Ermächtigung von Kassenkrediten im Nothaushaltsrecht etc., nicht gelöst, bestehen sogar Anreize, sich noch stärker zu verschulden, weil letztlich das Land haftet. Änderungen der Rahmenbedingungen durch das Anstoßen von Gebietsreformen oder den verpflichtenden Abbau von Personalausgaben sollten durch die zuständige Rechtsaufsicht ohnehin angestoßen und nicht nur mit der Gewährung einer Teilentschuldung verknüpft werden. Nachteilig ist ferner, dass die Entschuldungshilfen nicht an die Erfolge einzelner Sparziele gekoppelt, sondern in einem Schritt ausgezahlt werden. Eine nachhaltige Konsolidierungspolitik der Kommunen steht allein schon deswegen in Frage.¹⁶⁵

Auch in Hessen wird mit der Einführung der Schuldenbremse für den Landeshaushalt per Volksabstimmung im März 2011 ein kommunaler Schutzschirm diskutiert. Dazu hat die hessische Landesregierung eine Arbeitsgruppe beauftragt, bis Ende April 2011 ein Konzept für einen kommunalen Entschuldungsfonds zu erarbeiten. Dieser soll zum 01.12.2012 in Kraft treten. Geplant ist die Auflage eines Drei-Milliarden-Entschuldungsfonds, der aus Landesmitteln gespeist wird. Um an diesem teilhaben zu können, müssen sich die Kommunen auf einen Ausgleich der Ergebnishaushalte verpflichten. Zugangskriteri-

164 *Ebd.*

165 Vgl. *W. Müller* und *H. Meffert*, Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: *Der Gemeindehaushalt*, 2/2011, S. 33.

en und die genaue Ausgestaltung einer kommunalen Schuldenbremse werden derzeit noch diskutiert.¹⁶⁶

Auch für Nordrhein-Westfalen ist ein Modell für eine kommunale Entschuldung vorgesehen. Im September 2010 vereinbarte die Landesregierung Nordrhein-Westfalens zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Eckpunktepapier für die Stärkung der defizitären Haushalte. Den Kern des „Aktionsplans“ Kommunal Finanzen bilden Finanzhilfen von 300 Mio. Euro als Soforthilfe, die unmittelbare Weiterleitung von Bundesmitteln für den Ausbau der Kinderbetreuung sowie eine Konsolidierungshilfe im Rahmen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“. Dazu wurde durch das Innenministerium ein Gutachten an Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) und Thomas Lenk (Universität Leipzig) vergeben.¹⁶⁷ Das Gutachten wurde am 08.03.2011 fertiggestellt. Die wichtigste Empfehlung des Gutachtens ist die Rückführung der Liquiditätskredite (mindestens Halbierung) innerhalb von zehn Jahren bis 2020. Dafür werden Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, wie strukturelle Entlastungen (höhere Bundesbeteiligungen an den Soziallasten, Aufstockung der Finanzausgleichsmasse) sowie Konsolidierungshilfen durch das Land und die kommunale Solidargemeinschaft, vorgeschlagen. Die Mittelempfänger müssen sich dafür verpflichten, ihre Haushalte auszugleichen und nur kurzfristige Kassenkredite aufzunehmen.¹⁶⁸

In Schleswig-Holstein soll durch das Finanz- und Innenministerium ein Maßnahmenpaket zur kommunalen Entschuldung erarbeitet werden. Über die konkrete Ausgestaltung eines Schuldenfonds wird derzeit noch zwischen den Kommunen und dem Land Schleswig-

166 Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen*, Kommunaler Schutzschirm – Gemeinsam für starke Kommunen in Hessen, Wiesbaden 2011 und *Hessischer Städtetag*, Zum Entschuldungsfonds der Hessischen Landesregierung: Arbeitsgruppe Schutzschirm am 27.10.2010 gegründet, Pressemeldung des Hessischen Städtetages vom 28. Oktober 2010, Wiesbaden 2010.

167 Vgl. *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*, Aktionsplan Kommunal Finanzen, Düsseldorf 2010.

168 Vgl. *M. Junkernheinrich et al*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Zusammenfassung, Kaiserslautern/Leipzig/Bottrop, S. 11 ff. Ein Bail-Out durch das Land NRW begründen die Gutachter mit der Mitverantwortung des Landes an der kommunalen Verschuldung infolge einer nachlässigen Kommunalaufsicht.

Holstein beraten. Zudem sollen die Kommunen stärker an der Grunderwerbsteuernerhöhung beteiligt werden. Auch in Bayern werden mit dem Pilotprojekt „Struktur- und Konsolidierungshilfen“ notleidenden Kommunen staatliche Hilfen zur Verfügung gestellt. Diese werden unter der Voraussetzung eines durch die Rechtsaufsicht gebilligten Konsolidierungskonzepts an 32 Kommunen befristet für die Jahre 2006 bis 2012 vergeben.¹⁶⁹

In vielen Ländern wurden mittlerweile kommunale Entschuldungsfonds aufgelegt. Dass diese keine Lösung, sondern nur Ausdruck einer kurzfristigen Sympompolitik sind, die langfristig die Haushaltsdefizite sogar verschärfen kann, wurde in diesem Kapitel untersucht. Eine ernstzunehmende Lösung kann nicht die Verlagerung der strukturellen Mängel der kommunalen Haushalte in die Zukunft bzw. auf spätere Generationen sein.¹⁷⁰ Nachhaltige Reformen können nur durch eine Beseitigung institutionell-rechtlicher Mängel angestoßen werden:

4.2 Lösungen institutionell-rechtlicher Probleme

Verbindliche Einführung der Doppik

Im Interesse der Transparenz und Vergleichbarkeit sollte die Doppik in den Kommunen sämtlicher Bundesländer verbindlich eingeführt werden. Eine Mindestuntergliederung der Verbindlichkeiten nach Kassen- bzw. Finanzierungskrediten in der Vermögensrechnung der Doppik kann die Transparenz zusätzlich erhöhen. Werden Kredite

169 Vgl. W. Müller und H. Meffert, Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, 2/2011, S. 28-33 und G. Schwarting, Der Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz – Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinanzen?, in: Der Gemeindehaushalt 2/2011, S. 25-28.

170 Eine Art Fonds kann unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips höchstens auf Eigeninitiative der Gemeinden angestoßen werden, wenn diese sich freiwillig dazu entschließen, einen Fonds zu gründen. Dieser könnte durch einen Bruchteil des kommunalen Steueraufkommens gespeist werden, so dass Kommunen, die kurzfristige Liquiditätsschwierigkeiten haben, sich ohne Zinsrisiko an diesem bedienen können. Die Frage ist nur, wie sich bei solch einem Konstrukt amoralisches Verhalten (Moral-Hazard) vermeiden lässt, so dass es nicht schon im Vorhinein zu einer adversen Selektion der Risiken kommt.

zur dauerhaften Finanzierung konsumtiver Ausgaben aufgenommen, kommt es zu einer Verminderung des Eigenkapitals. Weist das Ergebnis infolgedessen für den Jahresabschluss einen Fehlbetrag aus, sollte dieser verpflichtend in allen Gemeindeordnungen der Anzeigepflicht gegenüber der Kommunalaufsicht unterliegen. Bislang findet sich diese Regelung nur in den Kommunalverfassungen Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes und Sachsens. Zudem sollte die Kommunalaufsicht in den Gemeindeordnungen der Länder verpflichtet werden Anordnungen zu treffen, um einen geordneten Haushaltszustand wiederherzustellen oder einen Beauftragten für die Konsolidierung des Gemeindehaushalts einzusetzen (Sparkommissar). Die Kommunalaufsicht sollte dringend vom Opportunitätsprinzip zum Legalitätsprinzip, mit dem eine Beanstandung zur Regel wird, übergehen, um sie zum Tätigwerden zu verpflichten und nicht auf die Anwendung einer „Kann-Klausel“ vertrauen. Ein Tätigwerden darf nicht erst einsetzen, wenn der Verzehr des Eigenkapitals bereits eine bestimmte Höhe erreicht hat. Ähnlich der Regelungen in den Gemeindeordnungen Sachsen-Anhalts, Brandenburgs, Hessens, Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns sollte durch die Gemeinden und Gemeindeverbände bereits dann verpflichtend ein Haushaltskonsolidierungskonzept bzw. Haushaltssicherungskonzept ausgearbeitet werden, wenn das Eigenkapital infolge eines Fehlbetrags verringert wird.

Stärkung der Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht muss darüber hinaus mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet werden, um die rechtswidrige Aufnahme von Kassenkrediten zu ahnden. Die Rechtsaufsichtsbehörden der Gemeinden müssen ferner verpflichtet werden, bei rechtswidrigen Beschlüssen des Bürgermeisters, wie einer unerlaubten Aufnahme von Kassenkrediten (dauerhafte Finanzierung kommunaler Leistungserstellung), einzugreifen. Das Opportunitätsprinzip muss an dieser Stelle durch das Legalitätsprinzip ersetzt werden, damit der Eingriff der Rechtsaufsichtsbehörde nicht allein von deren Unbefangenheit und Pflichtgefühl abhängt. Da sich die Rechtsaufsicht der Kommunen in einem Spannungsfeld zwischen Landes- und Gemeindeinteressen befindet, muss der Fokus einer Reformüberlegung auf einer weniger interes-

senabhängigen Aufsicht liegen. Eine erwähnenswerte Überlegung ist eine mögliche Kompetenzerweiterung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter. Diese Option ist aber erst sinnvoll, wenn deren Unabhängigkeit und Eingriffsmöglichkeiten erweitert werden. Die gesetzlichen Grundlagen zur überörtlichen Prüfung sehen in keinem Bundesland konkrete Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten vor.¹⁷¹

Eine weitere Option ist die Bestellung eines Beauftragten durch die Kommunalaufsicht. Diese Option wurde bislang nur selten und vorwiegend bei kleineren Kommunen genutzt. Der Beauftragte übernimmt im Auftrag der Rechtsaufsicht einzelne Aufgaben der Kommune, wenn diese von den Erfordernissen einer ordnungs- bzw. gesetzmäßigen Verwaltung abweicht und die Kompetenzen der Rechtsaufsicht für die Herstellung eines gesetzmäßigen Verwaltungshandelns nicht ausreichen. Die Bereitstellung eines Beauftragten wird in den Kommunalverfassungen der Länder geregelt.¹⁷²

Wiedereinführung von Genehmigungsvorbehalten

Von großer Bedeutung ist die Wiedereinführung von Genehmigungsvorbehalten durch den Landesgesetzgeber. Auf Beschluss des Gemeinderates wird ein Höchstbetrag für sämtliche Kassenkredite in der Haushaltssatzung für ein bestimmtes Haushaltsjahr festgesetzt. Für die Aufnahme von Kassenkrediten bestehen in den Kommunalverfassungen unterschiedliche Genehmigungs- bzw. Anzeigebestimmungen. Einen Genehmigungsvorbehalt haben die Landesgesetzgeber für die Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens,

171 Zum Beispiel des *Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes*, der *Gemeindeprüfungsanstalt NRW* oder der *Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg*. Die *Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalens* setzt sich aus dem Verwaltungsrat und dem Präsidenten zusammen. Zum Verwaltungsrat gehören je drei Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes NRW, des Landkreistages NRW und des Städtetages NRW sowie ein Vertreter des Innenministeriums NRW. Funktion ist die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 105 GO NRW sowie die Prüfung der Eröffnungsbilanz, siehe: *GPA NRW* (2011): Überörtliche Prüfung § 105 GO NRW, verfügbar unter: http://www.gpa-in-nrw.de/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=2, 01.03.2011.

172 § 124 GemO BW, Art. 114 GO Bayern, § 117 BbgKVerf, § 141 HGO, § 83 KV-MV, § 132 NGO, § 124 GO NRW, § 124 GemO RP, § 131 KSVG-SL, § 117 SächsGemO, § 139 GO LSA, § 127 GO SH, § 122 ThürKO.

Bayerns, Brandenburgs, Hessens, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes, Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins in eine Anzeigepflicht umgewandelt. Daher wird an dieser Stelle dringend empfohlen, die Höchstbeträge der Kassenkredite unter die Genehmigungspflicht der Kommunalaufsichtsbehörde zu stellen. Dabei sollten die Genehmigungsschwellen möglichst niedrig sein. Beispielsweise könnte festgelegt werden, dass der Höchstbetrag der Kassenkredite der Genehmigungspflicht unterliegt, soweit er einen bestimmten Prozentsatz des Eigenkapitals übersteigt. Nach der doppischen Rechnungsführung schmälern Ausgaben, die über Kassenkredite finanziert sind, das Eigenkapital. Daher müssen diese in ihrem Volumen beschränkt werden. Kassenkredite müssen bei Überschreitung einer bestimmten Höchstgrenze (Genehmigungsvorbehalt), bei fortlaufender Defizitfinanzierung (Beanstandungspflicht) und bei Verstoß gegen eine ordnungsgemäße Haushaltsführung untersagt werden.

Zudem sollte die Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme in der Haushaltssatzung nicht automatisch über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung gelten. Können die Gemeinden keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, müssen sie ein Haushaltssicherungskonzept erarbeiten. Wird dieses durch die zuständige Kommunalaufsicht nicht genehmigt, fallen die Gemeinden unter das Nothaushaltsrecht. Die Kassenkreditermächtigung des abgelaufenen Haushaltsjahrs würde dann weiterlaufen und eine fortlaufende Defizitfinanzierung durch Kassenkredite legitimieren. Eben dies darf aber nicht sein. Daher sollte eine automatisch weiterlaufende Ermächtigung untersagt werden.

Eine Zweckentfremdung von Kassenkrediten wird bisher zum Teil auch direkt in den Kommunalverfassungen legitimiert. Beispielsweise erlaubt das Kommunale Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes, dass Kassenkredite über das Haushaltsjahr hinaus aufgenommen werden dürfen, wenn aufgrund des Haushaltssanierungsplans nicht erkennbar ist, dass ein Haushaltsausgleich in absehbarer Zeit möglich ist. Dies sollte geändert werden. Bedenklich sind auch ministeriale Runderlasse, die das Verwaltungsermessen lenken und zu einer zusätzlichen Rechtsunsicherheit führen. So werden in Nordrhein-

Westfalen per Erlass Kassenkreditsockel innerhalb des Haushaltssicherungskonzepts erlaubt und in Brandenburg dürfen in der vorläufigen Haushaltssatzung Kassenkredite über die zulässige Höhe hinaus aufgenommen werden, wenn unabweisbare Zahlungsverpflichtungen bestehen. Innerhalb des Nothaushaltsrechts sollte die Aufnahme von Kassenkrediten einem erneuten Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden.

4.3 Lösungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite

Das Aufkommen der Gewerbesteuer macht den größten Anteil der kommunalen Steuereinnahmen aus, so dass die Gewerbesteuer die wichtigste und ertragreichste Gemeindesteuer ist. Daher wiegen die Nachteile der Gewerbesteuer sehr schwer. Besonders problematisch ist die Konjunkturanfälligkeit, was die kommunale Finanzplanung beeinträchtigt und die Kommunen zu prozyklischem Haushaltsgebaren verleitet. Daher sollten Abschaffung und Ersatz der Gewerbesteuer in den Verhandlungen zur Gemeindefinanzreform aufgegriffen werden.

Da das Kernproblem jeglicher Verschuldung und damit auch der Kassenkredite in überhöhten Ausgaben begründet ist, sollten die Kommunen auf der Ausgabenseite Einsparungen vornehmen. Dies betrifft insbesondere die öffentlichen Personalausgaben, die an den demografischen Wandel anzupassen sind. Zudem sollte die Vergütung leistungsorientiert sein. Die Sozial- und Jugendhilfe sollte verstärkt an der tatsächlichen Bedürftigkeit ansetzen. Pflichtaufgaben sollten aus Kostengründen nicht übererfüllt werden.¹⁷³ Gebietsreformen sind weitere Anknüpfungspunkte kommunaler Sparmaßnahmen. Zudem sollten auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer Effi-

¹⁷³ Eine Übererfüllung der Pflichtaufgaben kann am Beispiel der Vergütung von Erzieherinnen in kommunalen Kindertageseinrichtungen konstatiert werden. Die Personalkosten für Erzieher in kommunalen Einrichtungen liegen deutlich über den Personalkosten von Erziehern in Kindertageseinrichtungen freier Trägerschaft. Diese sind in ihrer Vergütung flexibler und können ihre Angestellten nach freien Haustarifen bezahlen. Die tarifliche Bezahlung nach TVöD bzw. TV-L überschreitet in der Regel eine flexible Vergütung freier Träger. Vgl. *M. Seithe*, Schwarzbuch Soziale Arbeit, Wiesbaden 2010, S. 104.

zienz- und Effektivitätsprüfung unterzogen und – wenn möglich – ausgelagert werden.¹⁷⁴

Ausweitung der Klagebefugnisse

Ausweichreaktionen der Länder infolge der grundgesetzlichen Schuldenbremse können sich bei den Kommunen sowohl auf die Einnahmen- als auch auf die Ausgabenseite auswirken. Auf der Einnahmenseite besteht die Gefahr einer Kürzung von Zuweisungen oder einer verminderten Beteiligung der Kommunen am Aufkommen der Landessteuern. Auf der Ausgabenseite droht die verstärkte Übertragung kostenintensiver Pflichtaufgaben durch die Länder. Bei der Umgehung des Konnexitätsprinzips wird allerdings in die Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 II GG eingegriffen. In einem solchen Fall bleibt der Kommune die Klagebefugnis der Kommunalverfassungsbeschwerde, um die Einstandspflicht der Länder zu erzwingen.¹⁷⁵ Eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach Artikel 93 I

174 Beispielsweise können die Bundesländer den Kommunen die Wasserversorgung als pflichtige oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe zuweisen. In den Ländern, in denen Kommunen diese als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen ist (zum Beispiel in Hessen und Rheinland-Pfalz), können die Kommunen nicht entscheiden „ob“, sondern nur „wie“ sie diese bereitstellen. Eine vollständige Privatisierung ist schwierig, da die Kommune dies von ihrer Pflichtaufgabe entbinden würde. Der Kommune bleibt aber zumindest die Option einer Gründung von Eigenbetrieben oder einer Beteiligung Privater an der Erfüllung der Pflichtaufgabe im Rahmen einer formellen oder funktionalen Privatisierung. Bei der kommunalen Zuweisung der Wasserversorgung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe ist eine echte (materielle) Privatisierung oder ein Kooperationsmodell mit Minderheitsbeteiligung der Kommune möglich. Vgl. C.-A. Llewellyn, Rahmenbedingungen für die Privatisierung in der kommunalen Trinkwasserversorgung in Deutschland, Berlin 2007, S. 5 f.

175 Ein Beispiel ist die Kommunalverfassungsbeschwerde 17 kreisfreier Städte, vier kreisangehöriger Städte und zweier Kreise im November 2009 gegen das Kinderförderungsgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Beschwerdeführer beklagten, dass das am 11. November 2008 in Kraft getretene „Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes“ (AG-KLJHG) gegen Art. 78 III LV NRW und damit gegen das landesverfassungsrechtlich garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung verstoße, weil keine Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich der Kommunen getroffen worden ist. Dies betraf insbesondere die finanziellen Mittel für die Zurverfügungstellung von Kindergartenplätzen für Unterdreijährige. In seinem Urteil gab der Verfassungsgerichtshof NRW den Beschwerdeführern Recht und erklärte, dass die Änderung des AG-KJHG mit Art. 78 III der Landesverfassung NRW unvereinbar ist, da keine gleichzeitige Regelung über die Deckung der Kosten getroffen und somit gegen das Konnexitätsgebot verstoßen wurde. Das Urteil war insbesondere in Hinblick auf den

Nr. 4b GG ist aber nur möglich, wenn eine landesrechtliche Vorschrift (Gesetz oder Rechtsverordnung) in die Selbstverwaltungsautonomie der Kommune eingreift. Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist näher in §§ 90 ff BVerfGG geregelt. Das Bundesverfassungsgericht zieht als Prüfungsmaßstab neben dem Recht auf die kommunale Selbstverwaltung auch die Bestimmungen heran, die nach ihrem Inhalt das verfassungsrechtliche Bild der Selbstbestimmung mitzubestimmen geeignet sind. Diese Bestimmung sollte auch durch den Gesetzgeber in § 91 Satz 1 BVerfGG integriert werden. Damit wird die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts bei der Kommunalverfassungsbeschwerde auch formal ausgeweitet. Verstößt hingegen eine Maßnahme (Verwaltungsakt) gegen die kommunale Selbstverwaltung, haben die Kommunen nach § 42 II VwGO eine Klagebefugnis.¹⁷⁶

In der Literatur wird verschiedentlich diskutiert, die Verwaltungsgerichte mit der Kontrolle kommunalrechtlicher Kreditvorschriften zu betrauen. Dazu müsste ein verwaltungsgerichtliches Verfahren implementiert werden, das die Gerichte dazu legitimiert, von Amts wegen tätig werden zu dürfen. Kläger kann nur sein, wer sich in seinen eigenen Rechten infolge eines bestimmten Verhaltens der öffentlichen Gewalt verletzt fühlt. Dabei ergeben sich zwei Probleme: Zum einen stehen die kommunalaufsichtsrechtlichen Vorschriften im öffentlichen, nicht individuellen, Interesse d. h. für den einzelnen Bürger ergibt sich kein Anspruch auf ein Einschreiten der Kommunalaufsicht, und zum anderen kann auch aus den Bestimmungen des Haushaltsrechts kein subjektiv-öffentliches Recht abgeleitet werden. Nur wenn sich eine Norm auf den Schutz von Individualinteressen bezieht, kann sich der Kläger nach der herrschenden Schutznormlehre auf eine bestimmte Rechtsnorm berufen. Daher sollte der Gesetzgeber hier subjektive Rechtspositionen schaffen. Beispielsweise könnten bestimmte Quoren (ein Drittel) des Gemeinderats mit Rechtsposi-

ab August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Unterdreijährige von Bedeutung. Vgl. *VerfGH NRW*, Urt. V. 12.10.2010 – *VerfGH 12/09*, Rn. 8-10 und 29.

176 Vgl. *M. Wohltmann*, Finanzaussichten der Kommunen düster – hohe Erwartungen an die Gemeindefinanzkommission, in: *Der Gemeindehaushalt 9/2010*, S. 196.

tionen ausgestattet werden, um vor den Verwaltungsgerichten, beispielsweise bei einem verfehlten Haushaltsausgleich oder Fehlern der Kommunalaufsicht, zu klagen. Jedes einzelne Gemeindemitglied mit wehrfähigen Rechtspositionen auszustatten, hätte wohl eine übermäßige Klagewelle zur Folge.¹⁷⁷

4.4 Einführung einer kommunalen Schuldenbremse

Um den hohen Sockel der Kassenkredite, der sich infolge des Missbrauchs des ursprünglich kurzfristigen Instruments aufgebaut hat, abzutragen, sollte eine kommunale Schuldenbremse eingeführt werden.¹⁷⁸ Das Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten des Saarlandes hat in Kooperation mit dem Städtetag ein Konzept erarbeitet, das sich in einem am 10. Dezember 2010 unterzeichneten Haushaltserlass niederschlug. In diesem wurde eine Schuldenbremse formuliert, die sich auf die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte bezog. Da die Kreditmarktschulden zum 31.12.2009 mit 992 Mio. Euro deutlich unter den Kassenkreditbeständen in Höhe von 1.385 Mio. Euro lagen, wird sich die Schuldenbremse vor allem auf die Kassenkredite auswirken. Zudem sind die investiven Kredite bereits durch einen Krediterlass aus dem Jahr 1990 gedeckelt. Investive Kredite dürfen demnach nur maximal in der Höhe aufgenommen werden, in der ältere Investitionskredite im gleichen Haushaltsjahr getilgt wurden.¹⁷⁹ Die Saarländische Schuldenbremse gilt demnach

177 Vgl. *F. Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr (Fn. 15), S. 186f. und *G. Leibholz et al*, Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden, in: *Leibholz et al* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 44), Rz. 761 bis 790.

178 Die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse für die gesamte kommunale Verschuldung soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden, erscheint aber aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden nach Art. 28 II GG, der sich daraus ergebenden Einstandspflicht der Länder bei einem faktischen Kommunalkonkurs sowie infolge der Haftungsbeteiligung der Länder nach Art. 104a VI S. 1 GG für kommunale Defizite im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes rechtlich nicht zwingend erforderlich. Sie kann aber aus politökonomischen Gründen und als präventives Signal durchaus Wirkung erzielen, wenn vermutet werden muss, dass sich die Länder ihrer Haftung und Verantwortung nicht bewusst sind.

179 Vgl. *Ministerium des Innern des Saarlandes*, Erlass des Ministeriums des Innern zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) vom 21. August 1990, Gemeinsames Ministerialblatt des Saarlandes vom 28. September 1990, Saarbrücken 1990,

vor allem für die konsumtiven Kredite. Ziel der Schuldenbremse ist es, dass ab 2020 nahezu keine Nettokreditaufnahme mehr möglich ist. Bis 2020 darf der Schuldenstand zwar noch weiter ansteigen, aber in abnehmenden Schritten. Konkret darf der Jahreshaushalt 2011 nur noch 95 Prozent der Nettokreditaufnahme (neue Kredite minus Tilgung) des Haushaltsjahres 2010 ausweisen. 2012 bis 2020 muss die Nettokreditaufnahme dann jährlich um zehn Prozent sinken. Der Jahreshaushalt 2012 darf also nur noch 85 Prozent der Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 ausweisen, der Jahreshaushalt 2020 dann nur noch 5 Prozent der Nettokreditaufnahme des Jahres 2010.¹⁸⁰

In Anlehnung an die Schuldenbremse des Saarlandes sollten auch von den Aufsichtsbehörden der anderen Bundesländer ähnliche Erlasse ausgehen. Geboten erscheint ein Abtragen des Kassenkreditsockels bis 2020 und eine rechtliche Fixierung in die Kommunalverfassungen. Auch die Schuldenbremse für die Länder schreibt nach Art. 143 d I GG einen Haushaltsausgleich bis 2020 vor, so dass sich die kommunale Schuldenbremse für Kassenkredite an dieser orientieren kann. Um den Sockel an Kassenkrediten abzutragen, sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände rechtlich verpflichtet wer-

S. 236, Rn.132. Dieser macht eine Schuldenbremse für investive Kredite überflüssig. Auch in den anderen Flächenländern existieren Einschränkungen bei der Aufnahme investiver Kredite. Vgl. ferner *Ministerium für Inneres und Kommunalen NRW*, Leitfaden 3, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf, S. 44f. Nach diesem Leitfaden wird die Aufnahme von neuen Krediten in der vorläufigen Haushaltsführung nur akzeptiert, wenn ihre Summe die Höhe von zwei Dritteln der ordentlichen Tilgung nicht übersteigt. *Ministerium für Inneres und Sport in Rheinland-Pfalz*, Leitfaden „Aufsichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“, Mainz, S. 15. In dem Leitfaden ist geregelt, dass dem Gebot des Haushaltsausgleichs entsprochen wird, wenn der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen positiv und größer oder gleich hoch wie die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von (verzinsten und zinslosen) Investitionskrediten ist. Die Gesamtbeträge kommunaler Kredite bedürfen in allen Kommunalverfassungen der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltssatzung (§ 87 II GemO BW, § 71 II GO Bayern, § 74 II BbgKVerf etc.) Diese ist zu versagen, wenn die Verbindlichkeiten aus den Krediten so hoch sind, dass sie dem Ziel eines ordentlichen Ergebnisausgleichs widersprechen. Insofern gibt es innerhalb der Doppik eine Schuldenbremse für investive Kredite. Wichtig ist nun, wie diese zukünftig durch die Aufsicht beachtet wird. Vgl. ferner *M. Gnädiger et al*, Deutsche Schuldenbremse(n), etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, Hamburg, S. 14 ff.

180 Vgl. *Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten des Saarlandes*, Haushalts- und Finanzwirtschaft 2010, Az.: C 3-4350-12 vom 10.12.2010, Saarbrücken 2010, Tz. 1.3, S. 3 ff.

den, Haushaltskonsolidierungspläne vorzulegen, innerhalb derer sie sich verpflichten, bis 2020 die Kassenkreditbestände abzubauen. Die Tilgung kann beispielsweise in Anlehnung an die Regelung des Saarlandes jährlich zwischen 5 und 10 Prozent des Bestandes eines bestimmten Referenzjahrs betragen.

Auch zukünftig sollte die Aufnahme von Kassenkrediten möglich sein. Um einen Missbrauch der Kassenkredite durch eine revolvingende Aufnahme zu verhindern, müssen diese aber spätestens innerhalb einer bestimmten unterjährigen Frist getilgt werden. Die Kassenkredite müssen zudem unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Eine solche Vorschrift könnte exemplarisch in Anlehnung an den alten Genehmigungsvorbehalt¹⁸¹ in Nordrhein-Westfalen lauten:

- „Die Kommune darf Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten und von der Aufsichtsbehörde genehmigten Höchstbetrag aufnehmen.
- Die Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde darf nur in Ausnahmefällen für einen höheren Betrag als ein Sechstel der haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmen (Genehmigungsvorbehalt) erteilt werden.
- Kassenkredite, die zum Zeitpunkt einer neuen Genehmigung nicht zurückgezahlt sind, müssen ggf. bei einer erneuten Genehmigung berücksichtigt werden. Kassenkredite sind ferner innerhalb von neun Monaten zurückzuzahlen.
- Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten gilt nicht automatisch über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung.“

Zudem muss die Kommunalaufsicht zur Beanstandung einer rechtswidrigen Aufnahme von Kassenkrediten in den Gemeindeordnungen bzw. Selbstverwaltungsgesetzen verpflichtet werden. Zusätzlich sollte in den Haushaltssatzungen und den Haushaltsverordnungen ein Höchstbetrag von Kassenkrediten festgelegt werden, der maximal aufgenommen werden darf. Dieser kann einen Prozentsatz des Eigenkapitals oder der ordentlichen Erträge darstellen. Wenn Kommu-

181 Der Genehmigungsvorbehalt kann sich in Anlehnung an § 74 II GO NRW a.F. an einem bestimmten Prozentsatz oder Anteil der Einnahmen des Verwaltungshaushalts orientieren: „Der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn er ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigt.“ Sind die Einnahmen der Kommune gering, dürfen dann demzufolge auch weniger Kassenkredite aufgenommen werden. Vgl. ferner *Heinemann et al*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Fn. 15, S. 29 ff.

nen bereits über hohe Kassenkredite verfügen, wirkt sich dies in der doppelten Rechnungsführung eigenkapitalmindernd aus. Bei einer Bindung an das Eigenkapital werden somit Kommunen mit bereits geringem Eigenkapital an einer zusätzlichen Verschuldung mit Kassenkrediten gehindert.

4.5 Insolvenzrecht für Gemeinden und Kreise

§ 12 I der deutschen Insolvenzordnung bestimmt:

„Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen,

1. Des Bundes oder eines Landes;
2. Einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“¹⁸²

Die Insolvenzunfähigkeit des Bundes und der Länder erstreckt sich nach allen entsprechenden Landesgesetzen auch auf die Kommunen.¹⁸³ Wenngleich die kommunale Insolvenz damit ausgeschlossen ist, sollte diese Option für die Restrukturierung des kommunalen Haushalts Einzug in das Kommunalrecht finden. Ein Insolvenzrecht für Kommunen vermindert die Schuldenillusion, da die übergeordnete Gebietskörperschaft bei einem faktischen Kommunalkonkurs eintreten muss. Allein die Gewissheit über die Eintrittspflichtung des Landes wirkt sich negativ auf die Budgetdisziplin der kommunalen Haushalte aus. Die Schuldenillusion wird also infolge der guten Bonität der Kommune und einer zinsgünstigen Verschuldung verstärkt. Durch die Gefahr eines möglichen Kommunalkonkurses (ohne Einstandspflicht der Länder) wären die Kommunen also gezwungen, bereits im Vorhinein ausgeglichene Haushalte vorzulegen, um über ein gutes Rating zinsgünstig Kredite aufnehmen zu können. Wichtigster Grund dafür, dass der Landesgesetzgeber die Möglichkeit eines kommunalen Insolvenzverfahrens bislang verneint hat, ist, dass die

182 § 12 I der Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (InsO), BGBl. I S. 2866, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.2010, BGBl. I, S. 1885.

183 § 12 I Nummer 2 überlässt den Ländern die Entscheidung, ob sie die nachgelagerten Gebietskörperschaften einer Insolvenzordnung unterwerfen. Prinzipiell steht es den Landesgesetzgebern demnach frei, eine kommunale Insolvenzfähigkeit in das Landesrecht zu implementieren. Bislang haben aber alle Landesgesetzgeber in den Kommunalverfassungen diese Option verneint, siehe zum Beispiel Art 77 III GO Bayern, § 128 II GO NRW oder § 138 II KSVG Saarland.

Gläubiger im Fall der Insolvenz gegenüber der Gemeinde das Recht hätten, einen Insolvenzantrag zu stellen. In Anlehnung an § 80 I InsO verlöre der Schuldner, also die Kommune, damit das Recht, das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen zu verwalten. Diese Verfügung ginge dann auf einen Insolvenzverwalter über. Eben dies würde aber gegen die kommunale Selbstverwaltung, de facto gegen die Finanzautonomie und öffentliche Aufgabenerledigung der Kommunen, verstoßen. Einen Ausweg könnte Artikel 217 InsO bieten. Als Alternative zur Liquidation kann auch ein Insolvenzplan erstellt werden. Dies ist eine Möglichkeit, um dem gesetzlichen Liquidationsverfahren zu entgehen, indem durch die schuldnerische Kommune und den Gläubiger ein Sanierungs- oder Planverfahren zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs entwickelt und eingeleitet wird.¹⁸⁴

Um dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung eher gerecht zu werden, könnte ein kommunales Insolvenzverfahren auch von § 13 I der deutschen Insolvenzordnung abweichen. § 13 I InsO legt fest, dass das Insolvenzverfahren durch den Gläubiger oder Schuldner eröffnet werden darf. Bei einer abweichenden Regelung würde das Recht zur Antragstellung einer Gemeindeinsolvenz und der Eröffnung des Insolvenzverfahrens dann ausschließlich beim Schuldner liegen, d. h. die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens würde freiwillig und damit im Einklang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfolgen. Ob ein solches Verfahren in Zukunft diskutiert wird und auch durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten. Die Implementierung eines Insolvenzverfahrens von Gebietskörperschaften in das deutsche Insolvenzrecht und als Rechtsfolge die verpflichtende Sanierung nach einem Insolvenzplan stellt aber gleichwohl eine Option dar, um die kommunalen Haushalte langfristig und nachhaltig zu disziplinieren.¹⁸⁵

184 Ein ähnliches Verfahren ist im US-amerikanischen Insolvenzrecht, dem „*Bankruptcy Code*“, vorgesehen. Dieses differenziert im Gegensatz zur deutschen Insolvenzordnung stärker nach den Insolvenzobjekten. Das 9. Kapitel der US-amerikanischen Insolvenzordnung betrifft das Insolvenzverfahren von Gemeinden. Daher heißt die Gemeindeinsolvenz auch in Anlehnung an den *Bankruptcy Code* „Chapter-9-Verfahren“. Siehe für weitere Informationen auch: S. *Niederste-Frielingshaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Haushalte, Dissertation, Stuttgart 2007.

185 Vgl. H. *Rehm und S. Matern-Rehm*, Kommunalfinanzen (Fn. 8), S. 179 ff.

5. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend ergeben sich als Handlungsoptionen zur kommunalen Entschuldung in Bezug auf die hohen Kassenkreditbestände folgende Empfehlungen:

Kurzfristig:

1. Kommunale Schuldenbremse für Kassenkredite in die Kommunalverfassungen der Länder implementieren, die vorsieht, dass
 - a) Höchstbeträge von Kassenkrediten unter den Genehmigungsvorbehalt der Rechtsaufsicht gestellt werden (diese können prozentual an der Höhe des bilanziellen Eigenkapitals oder der ordentlichen Erträge der Ergebnisrechnung ausgerichtet werden),
 - b) diese Mengenregel um eine Zeitregel ergänzt wird, so dass keine revolvierende Aufnahme von Kassenkrediten oder eine Sockelbildung erfolgen kann,
 - c) die Aufnahme von Kassenkrediten und deren Rechtskonformität unter eine Beanstandungspflicht der Kommunalaufsicht gestellt wird und
 - d) die Kommunen verpflichtet werden, unverzüglich Haushaltskonsolidierungspläne aufzustellen, die sie binden, ihren Kassenkreditsockel bis 2020 abzubauen. Der Abbausatz sollte idealerweise jährlich zwischen und fünfzehn und zwanzig Prozent des Bestands eines bestimmten Referenzjahrs (letztes Haushaltsjahr) betragen.
2. Verbindliche Einführung der doppelten Haushaltsführung sowie einer Mindestgliederung der bilanziellen Verbindlichkeiten nach Finanzierungs- und Kassenkrediten in die kommunalen Haushaltsverordnungen bzw. Kommunalverfassungen der Länder implementieren.

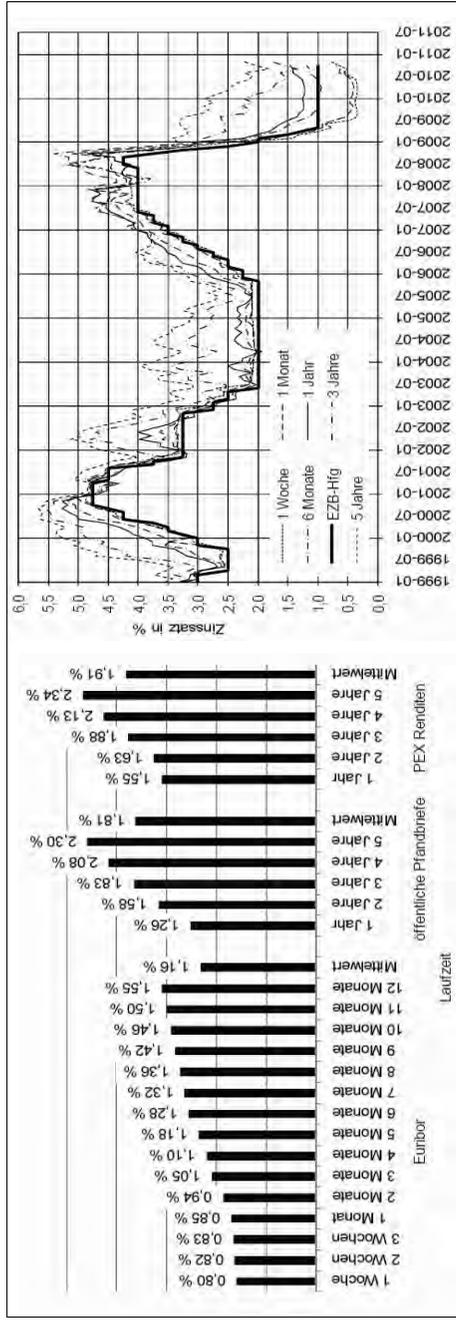
3. Auf der Einnahmenseite: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer. Auf der Ausgabenseite: Effektivitäts- und Effizienzprüfung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben, Ausgabenkürzungen (öffentliche Personalausgaben, Gebietsreformen) und Privatisierungen. Übererfüllung kommunaler Pflichtaufgaben vermeiden.
4. Jegliche Eigenkapitalverringerung infolge eines Fehlbetrags in der Ergebnisrechnung oder steigender Verbindlichkeiten konsumtiver Kredite muss verpflichtend gegenüber der Kommunalaufsicht angezeigt werden und zur Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts führen. Eine derartige Vorschrift sollte ebenfalls in alle Kommunalverfassungen der Bundesländer eingefügt werden.

Mittel- bis langfristig:

1. Neben einer verstärkten Kompetenz der Rechtsaufsicht durch den Übergang vom Opportunitäts- zum Legalitätsprinzip (siehe Punkte 1b) und 1c)) können sich die Zuständigkeiten der Kommunalaufsicht auch auf die Rechnungsprüfungsämter ausweiten, die mit entsprechenden Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten auszustatten sind.
2. Die Bestellung eines Beauftragten bei wiederholter rechtswidriger Verschuldung oder einem nachhaltigen Rückgang des bilanziellen Eigenkapitals innerhalb zweier Haushaltsjahre kann in der Kommunalverfassung angeordnet werden.
3. Ausweitung der Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts bei der Kommunalverfassungsbeschwerde und Implementierung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zur Kontrolle kommunalrechtlicher Verschuldungsregeln.
4. Implementierung eines kommunalen Insolvenzverfahrens in die deutsche Insolvenzordnung.

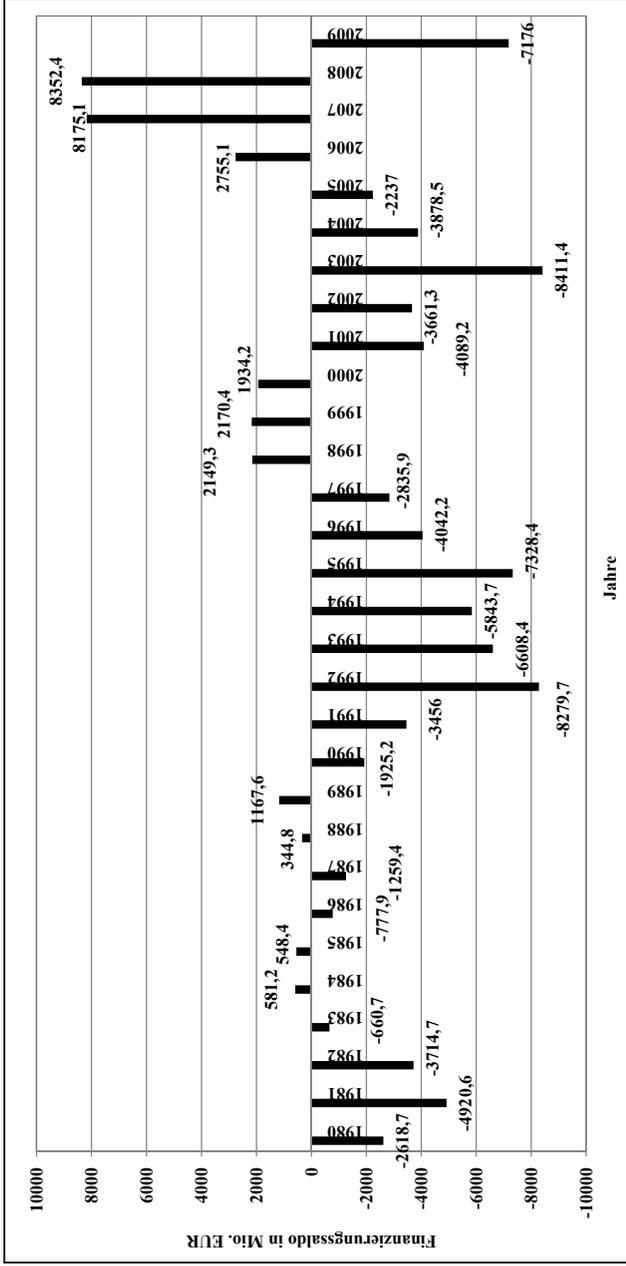
Anhang I Diagramme

Abbildungen 8: EURIBOR-Zinssätze, Rendite-Indikation Öffentlicher Pfandbriefe DekaBank und PEX-Renditen für unterschiedliche Laufzeiten bis zu 5 Jahren (linke Seite) und Pfandbriefrenditen sowie Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank jeweils zum Monatsende zu unterschiedlichen Laufzeiten am 15.11.2010 (rechte Seite)



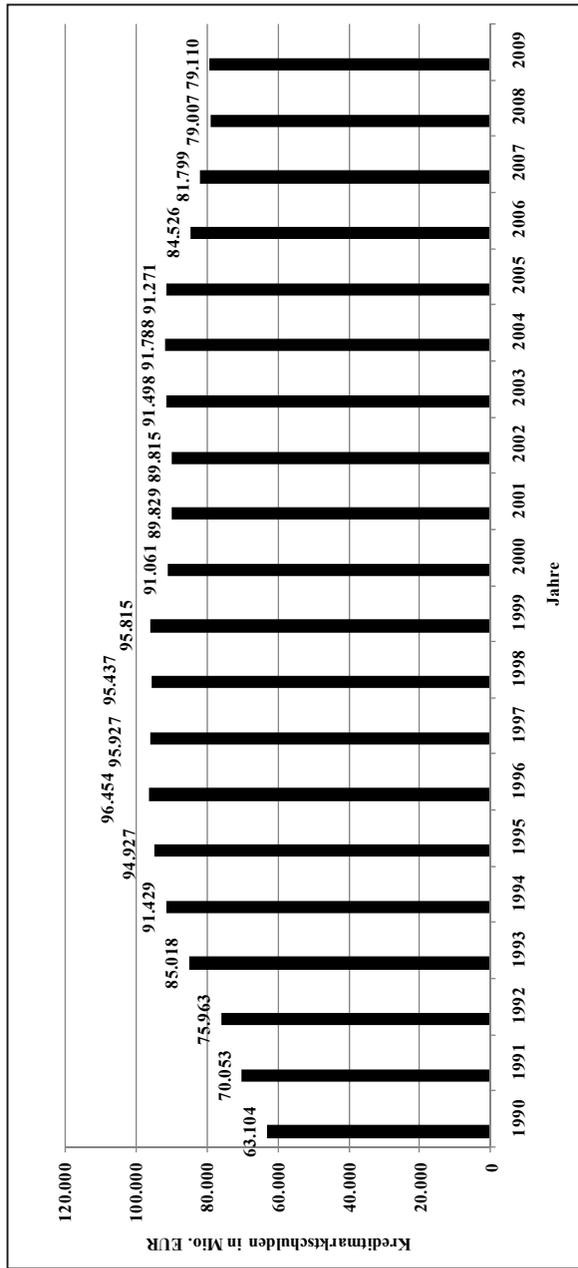
Quelle: *Junkernheinrich et al.*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau-Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern/Leipzig/Boitrop 2011, S. 176 und 179.

Abbildung 9: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände 1980 bis 2009 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011.

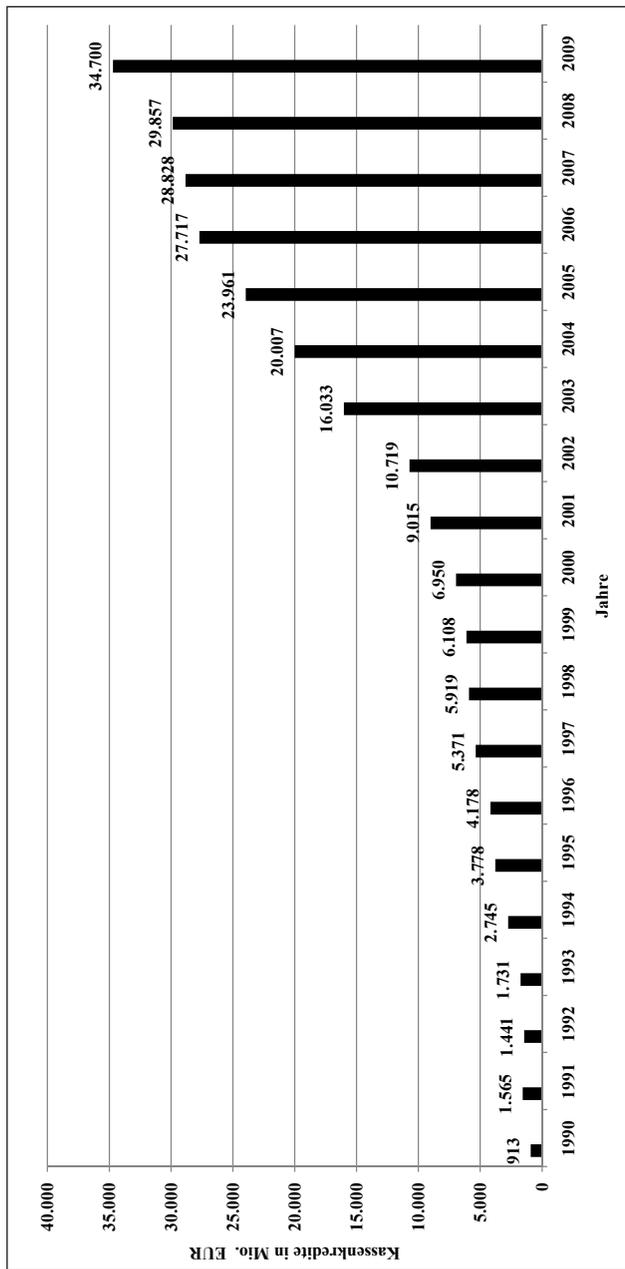
**Abbildung 10: Bestände der Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009
in Mio. EUR¹⁸⁶**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 19.

¹⁸⁶ Kernhaushalte einschließlich ausgewählter kameral buchender Zweckverbände.

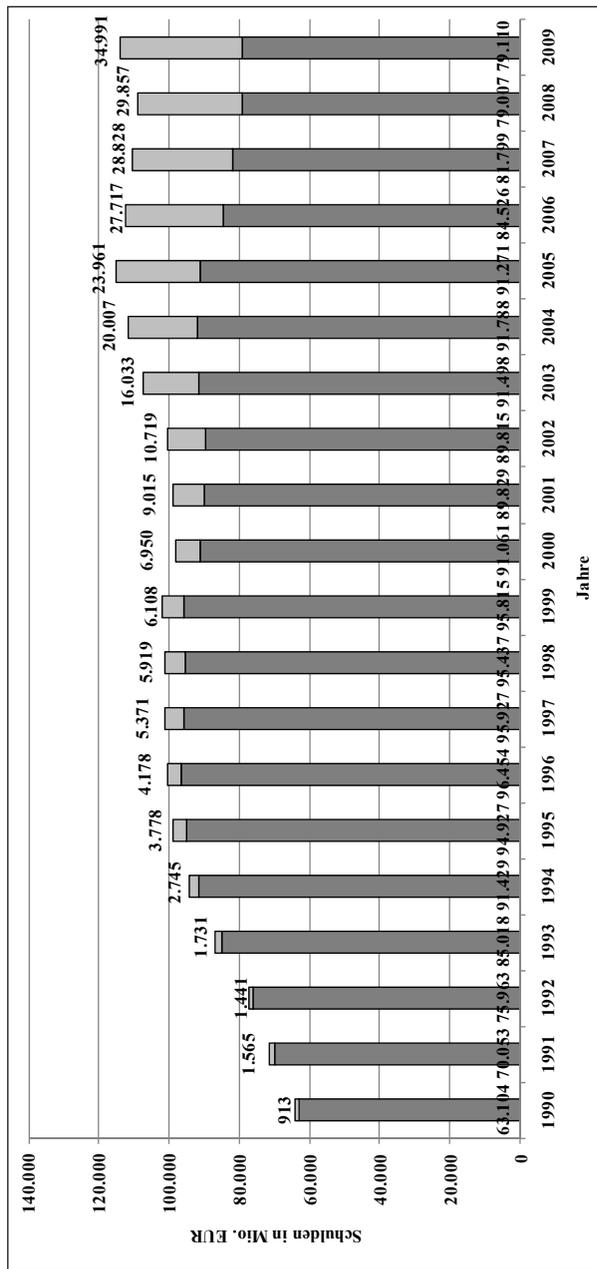
Abbildung 11: Bestände der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR¹⁸⁷



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 20.

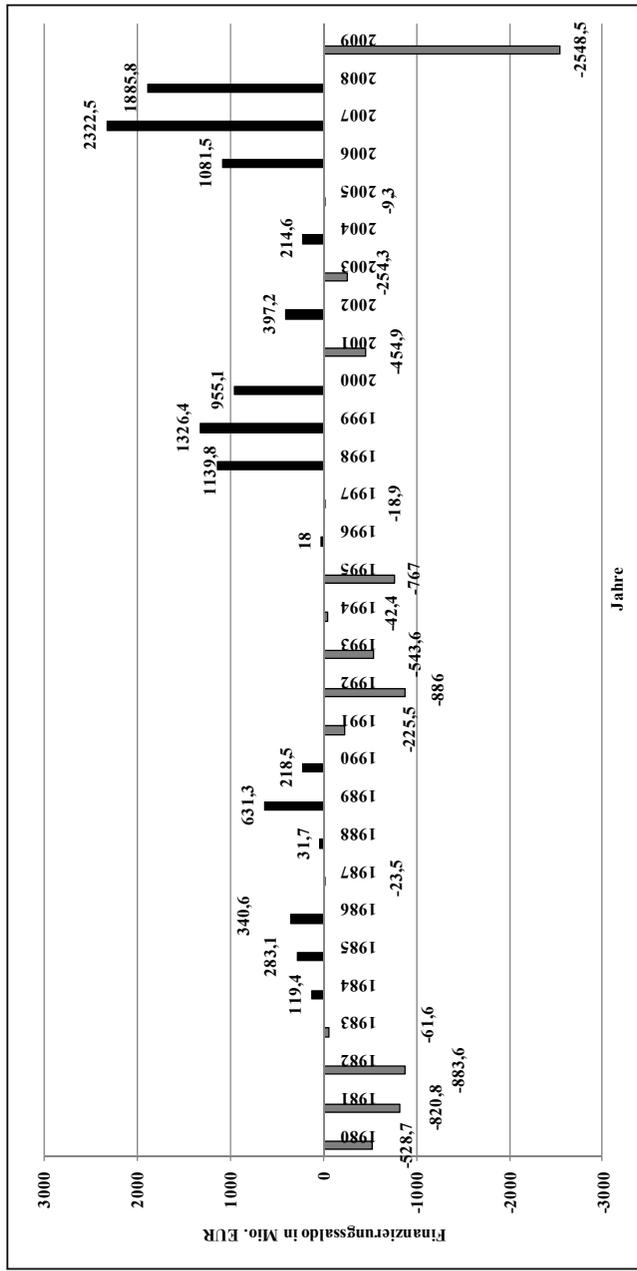
¹⁸⁷ Kernhaushalte einschließlich ausgewählter kameral buchender Zweckverbände.

Abbildung 12: Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 1990 bis 2009 in Mio. EUR⁹⁰



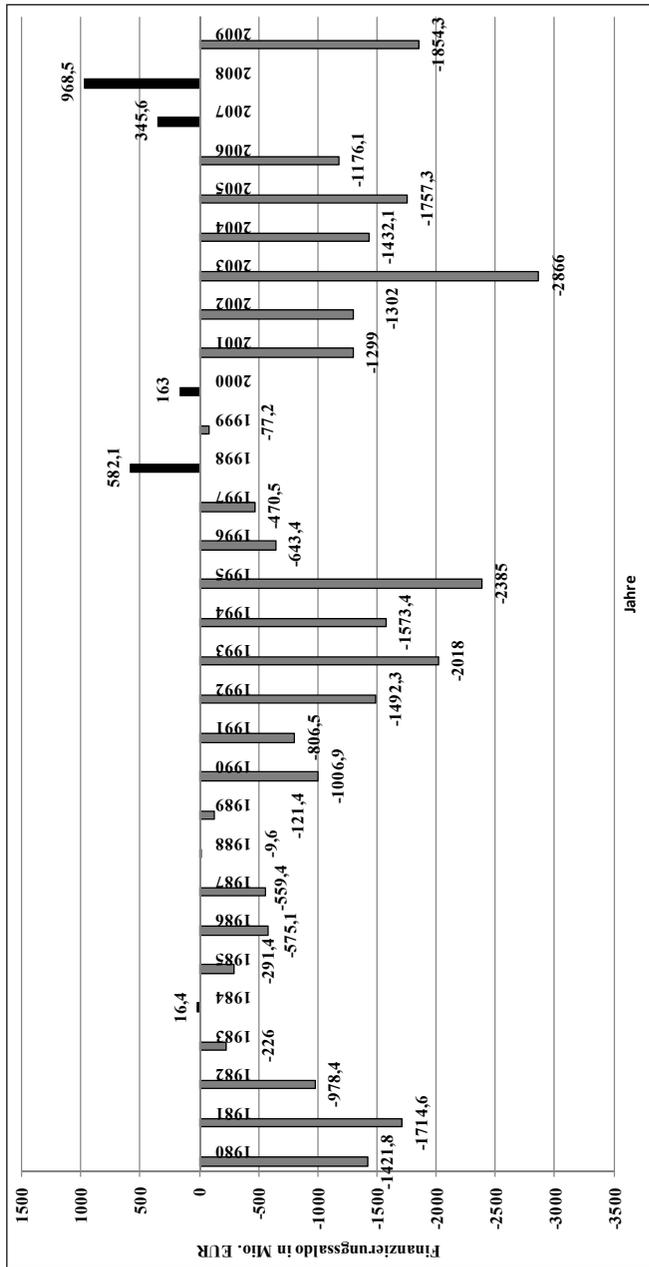
Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fn. 1), S. 19 ff.

Abbildung 13: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg 1980 bis 2009 in Mio. EUR



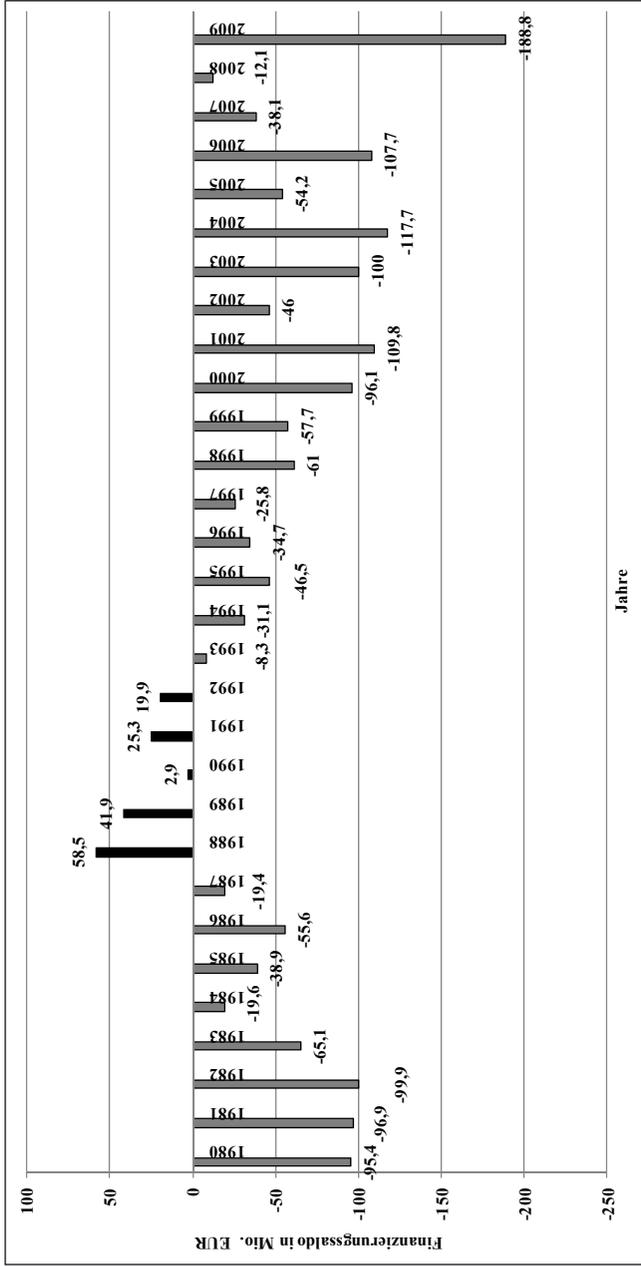
Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Wiesbaden 2011.

Abbildung 14: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen 1980 bis 2009 in Mio. EUR



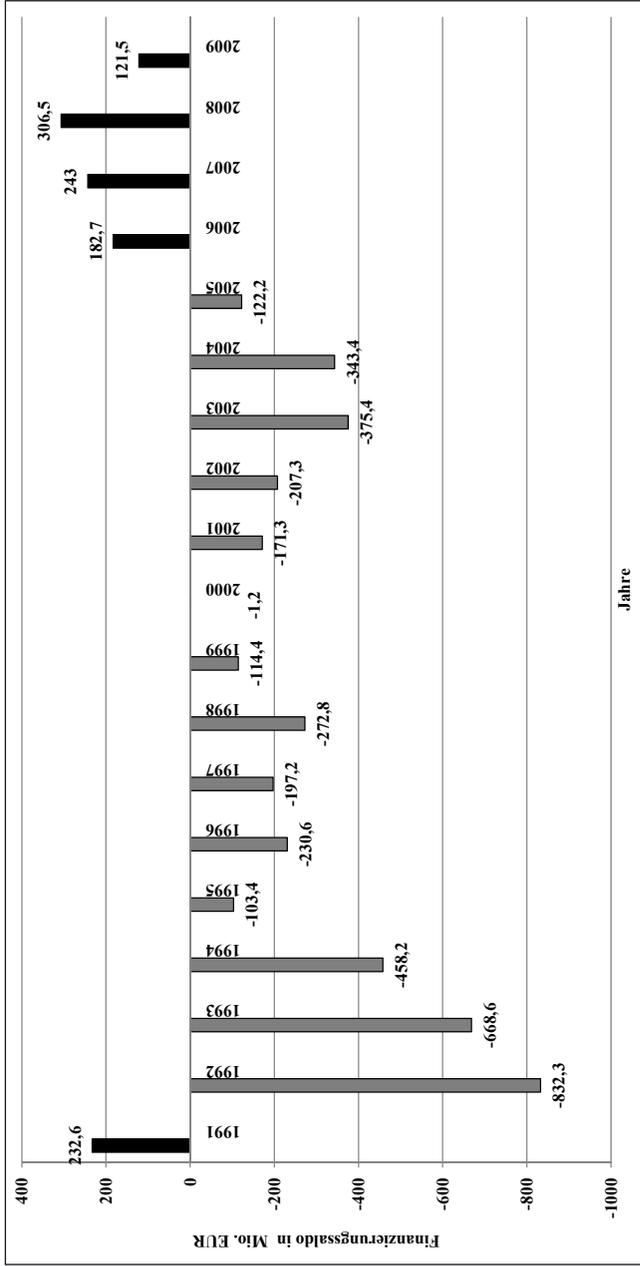
Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern (Fn. 102).

Abbildung 15: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland 1980 bis 2009 in Mio. EUR



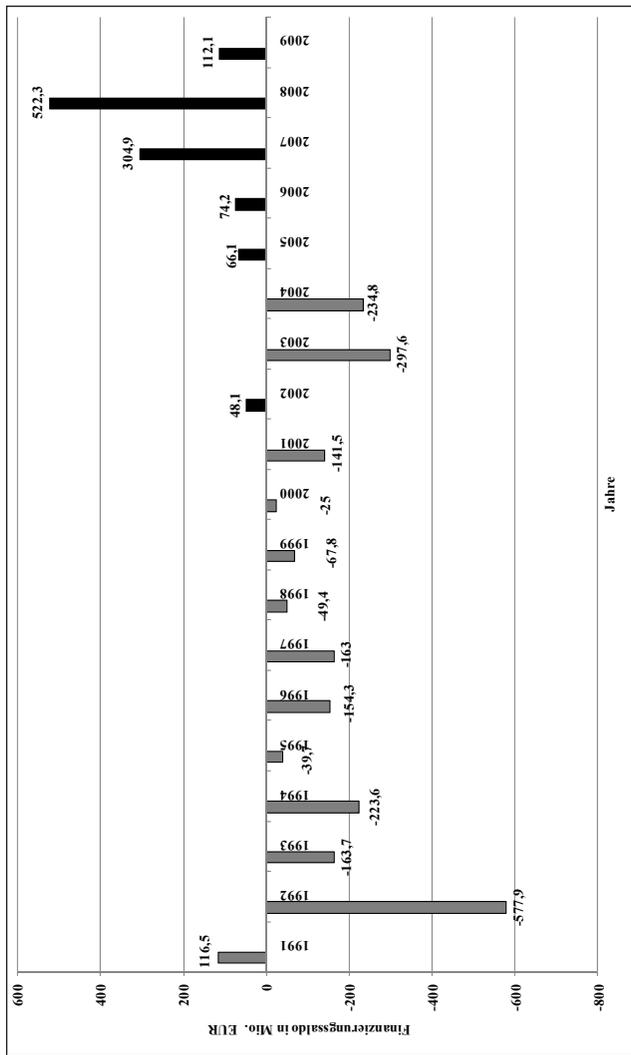
Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern (Fn. 102).

Abbildung 16: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt 1991 bis 2009 in Mio. EUR



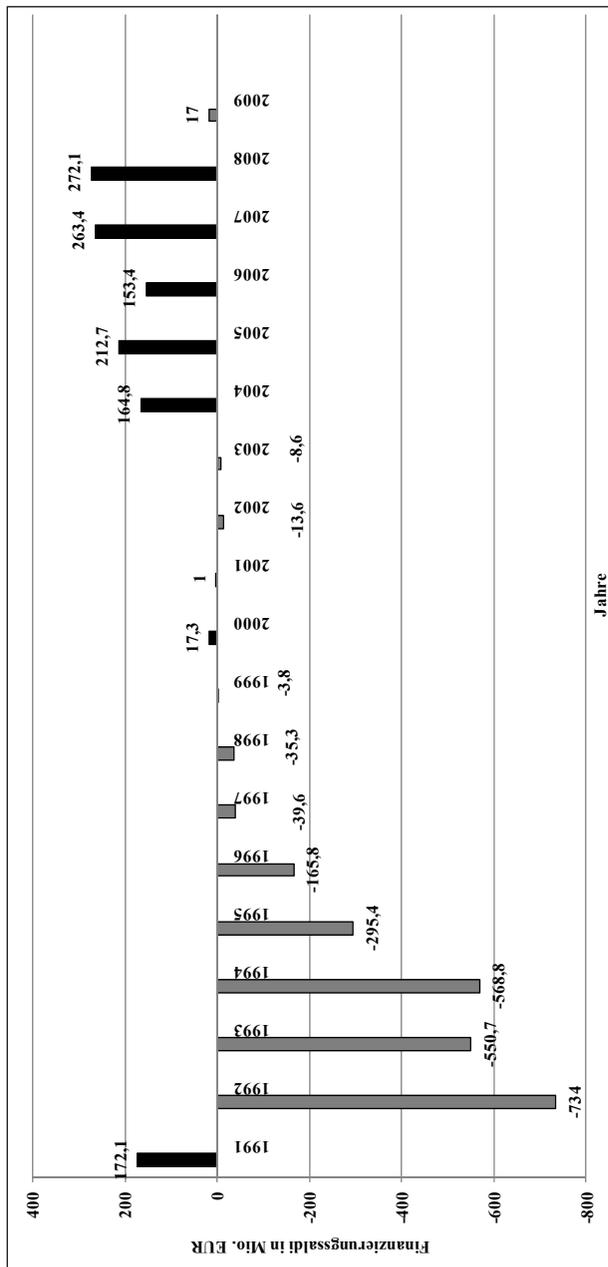
Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern (Fn. 102).

Abbildung 17: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg zwischen 1991 bis 2009 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, lange Reihe (Fn. 102).

Abbildung 18: Finanzierungssaldi der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen zwischen 1991 bis 2009 in Mio. EUR

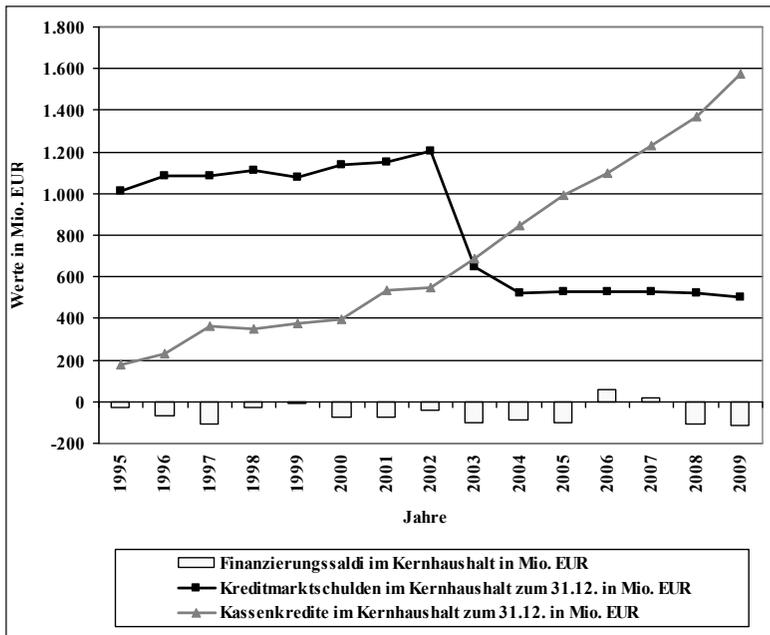


Quelle: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern (Fn. 102).

Anhang II Die Kassenkreditverschuldung am Beispiel Duisburgs

Der institutionell-rechtliche Rahmen für die Aufnahme von Kassenkrediten ist für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen gelockert worden (siehe Ausführungen in Kapitel 2.4.2 auf Seite 39 ff). Im Fall Duisburgs hat dies dazu beigetragen, dass der Stand der Kassenkredite zwischen 1995 und 2009 von 174 Mio. Euro auf rund 1,6 Mrd. Euro explodiert ist.¹⁸⁸ Abbildung 19 verdeutlicht dies.

Abbildung 19: Finanzierungssaldi, Kreditmarktschulden und Kassenkredite in Mio. EUR



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen, Düsseldorf 2011.

¹⁸⁸ Vgl. *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen, Düsseldorf 2011.

Dass mit der Ausweitung der Kassenkredite eine langfristige Finanzierung konsumtiver Ausgaben erfolgt ist, wird anhand der Entwicklung der Finanzierungssaldi und deren Deckung ersichtlich. So weist der Haushalt Duisburgs für die Jahre 1995 bis 2009 ein kumuliertes Finanzierungsdefizit von insgesamt 848 Mio. Euro aus. Da die Rücklagen der Stadt in diesem Zeitraum per Saldo sogar aufgestockt worden sind, hat eine Finanzierung der Defizite durch den Einsatz von Rücklagen offensichtlich nicht stattgefunden.¹⁸⁹ Folglich sind die über die laufenden Einnahmen hinausgehenden laufenden (Konsum-) Ausgaben in diesem Zeitraum im Wesentlichen über (Kassen-)Kredite finanziert worden.

Ganz anders ist die Entwicklung der Kreditmarktschulden der Stadt. Diesbezüglich sind die rechtlichen Vorgaben in NRW so, dass Duisburg kaum noch Spielräume hat. Nach einem Leitfaden des Innenministeriums Nordrhein-Westfalens zu Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung wird die Aufnahme von neuen Krediten in der vorläufigen Haushaltsführung nämlich nur akzeptiert, wenn deren Summe zwei Drittel der ordentlichen Tilgung nicht übersteigt.¹⁹⁰ Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme für Investitionen muss zudem im Rahmen der Haushaltssatzung durch die zuständige Kommunalaufsicht genehmigt werden. Diese Genehmigung erfolgt nur bei Erfüllung folgender Bedingungen: Es muss eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegen und die Verbindlichkeiten dürfen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht entgegenstehen (Regelung in Kommunalverfassungen). Das heißt, es muss ein ordentlicher Ergebnisausgleich erreicht werden.¹⁹¹ Da dies in Duisburg in den vergangenen Jahren regelmäßig nicht der Fall war, ergaben sich für die Stadt enge Begrenzungen für die Aufnahme neuer Investitionskredite. Demgemäß ist der Stand der Kreditmarktschulden zwischen

189 Vgl. *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen, Düsseldorf 2011.

190 Vgl. *Ministerium für Inneres und Kommuner NRW*, Leitfaden 3, Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf, S. 44 f.

191 Vgl. *M. Gnädiger und D. Hilgers*, Deutsche Schuldenbremsen, Etablierte Modelle und ökonomischer Fortentwicklungsbedarf, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen*, 33. Jahrgang, Heft 3/2010, S. 181-200.

1995 und 2009 von 1,02 Mrd. Euro auf „nur“ noch 501 Mio. Euro gesunken.¹⁹² Die Gesamtverschuldung der Stadt (Investitions- und Kassenkredite) ist gleichwohl von 1,2 Mrd. Euro auf 2,1 Mrd. Euro gestiegen und hat sich damit nahezu verdoppelt.

¹⁹² Vgl. *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen, Düsseldorf 2011.