

Tallinn University of Technology Doctoral Theses  
Series I: Social Sciences, No. 10

**Die Verschuldung deutscher Gemeinden:  
Präventionsansätze im Spannungsverhältnis  
von kommunaler Selbstverwaltung  
und staatlicher Gesamtverantwortung**

THOMAS DUVE

**TUT**  
**PRESS**

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
Faculty of Social Sciences  
Department of Public Administration  
Chair of Governance

**The thesis was accepted for the defence of the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration on 23 April 2009.**

Supervisor: Professor Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonia

Opponents: Professor Dr. Sulev Mäeltsemees, Tallinn University of Technology, Estonia

Professor Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-University Bochum, Germany

Dr. Michael Kull, MTT Agrifood Research Finland

Defence of the thesis: 25 May 2009

Declaration: Hereby I declare that this doctoral thesis, my original investigation and achievement, submitted for the doctoral degree at Tallinn University of Technology has not been submitted for any other degree or examination.

Copyright: Thomas Duve, 2009  
ISSN 1406-4790  
ISBN 978-9985-59-906-8

# INHALT

LISTE DER ORIGINALEN VERÖFFENTLICHUNGEN.....	4
EINLEITUNG .....	5
1 Ausgangspunkt und Zielsetzung der Dissertation .....	5
1.1 Die Bedeutung und Stellung der Gemeinden im Staatsgefüge Deutschlands .....	5
1.2 Die Finanznot deutscher Gemeinden und die Notwendigkeit ihrer Prävention .....	7
1.3 Zielsetzung und Aufbau der Dissertation.....	8
2 Das Finanz- und Aufsichtsverhältnis der Länder und Gemeinden .....	9
2.1 Kommunale Aufgabenerfüllung und ihre Finanzierung im Spannungsfeld autonomen Handelns und staatlicher Vorgaben.....	10
2.2 Das Handeln der Gemeinden „im Rahmen der Gesetze“ und dessen Überwachung durch das Land.....	13
3 Verantwortung im Kontext gemeindlicher Verschuldung.....	17
3.1 Die Bedeutung gemeindlicher Verschuldung für die Gemeinden.....	17
3.2 Die Verantwortung der Länder für die Verschuldung der Gemeinden .....	19
4 Die bankrotte Gemeinde: Haushaltsnotlagen als undefinierter Tatbestand .....	21
4.1 Begriffseinordnung .....	21
4.2 Die Aussagekraft von Finanzindikatoren bei der Bestimmung von Haushaltsnotlagen .....	21
4.3 Staatskommissare als restriktive Maßnahme bei Haushaltsnotlagen .....	23
5 Präventive Ansätze zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen .....	24
5.1 Berater und Mentoren als Kommissarersatz .....	24
5.2 Kommunale Insolvenz als präventiver Disziplinierungsansatz.....	26
5.3 Systematische Frühdiagnostik kommunaler Haushaltsentwicklungen .....	27
6 Fazit .....	30
Literatur- und Quellenverzeichnis .....	32
ZUSAMMENFASSUNG .....	39
SUMMARY .....	42
SUMMARY IN ESTONIAN.....	44
DANKSAGUNG .....	47
ORIGINALE VERÖFFENTLICHUNGEN (Artikel I – III) .....	49
LEBENS LAUF.....	101
CURRICULUM VITAE.....	104
ELULOOKIRJELDUS .....	107

## **LISTE DER ORIGINALEN VERÖFFENTLICHUNGEN**

Diese Dissertation basiert auf den folgenden originalen Veröffentlichungen:

**I Duve, Thomas.** (2008) “Haushaltsnotlagen bei Kommunen – kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung.“ *Die Öffentliche Verwaltung*, 61. Jahrgang, Heft 1, S. 22-27.

**II Duve, Thomas.** (2008) “Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse.” *Verwaltung und Management*, 14. Jahrgang, Heft 6, S. 283-293.

**III Duve, Thomas.** (2009) “Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien“, *Die Öffentliche Verwaltung*, 62. Jahrgang, im Druck.

# EINLEITUNG

## 1 Ausgangspunkt und Zielsetzung der Dissertation

### 1.1 Die Bedeutung und Stellung der Gemeinden im Staatsgefüge Deutschlands

In der heutigen Zeit sind in Deutschland die Begriffe *Gemeinde* und *Selbstverwaltung* eng miteinander verbunden, wobei die deutsche Selbstverwaltung historisch gewachsen ist.<sup>1</sup> Der Begriff „Selbstverwaltung“ im Sinne *kommunaler* Selbstverwaltung wird jedoch erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts gebräuchlich.<sup>2</sup> Ein bedeutender Meilenstein innerhalb dieser Entwicklung stellt die Einführung der Preußischen Städteordnung von 1808 dar, die maßgeblich von Karl Freiherr vom und zum Stein vorangetrieben wurde. Durch die Städteordnung sollten „die städtische Gemeinde und ihre Vorsteher eine zweckmäßige Wirksamkeit erhalten und sie nicht nur von den Fesseln unnützer schwerfälliger Formen befreit werden, sondern auch ihr Bürgersinn und Gemeingeist, der durch die Entfernung von aller Teilnahme an der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten vernichtet worden, wieder neues Leben empfangen.“<sup>3</sup>

Die kommunale Selbstverwaltung und damit verbunden die Gemeinden als ihr Träger haben in Deutschland eine hohe Ausstrahlungskraft entfaltet und als eine Art Schrittmacher wichtige Impulse für die gesellschaftliche Entwicklung gesetzt.<sup>4</sup> Die Selbstverwaltung der Gemeinden, die inzwischen zu einem europäischen Kulturgut geworden ist<sup>5</sup>, stellt nicht nur ein essentielles Element der Dezentralisierung dar, sondern ergänzt auch das Gewaltenteilungsprinzip und garantiert dadurch ein demokratisches Gemeinwesen.<sup>6</sup> Durch die Selbstverwaltung werden Bürgerinnen und Bürger an der Erledigung örtlicher und überörtlicher

---

<sup>1</sup> Vgl. *Georg-Christoph von Unruh*, Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 1, 2. Auflage, 1981, S. 58-59.

<sup>2</sup> Vgl. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungen und Kommunalordnungen, in: Arno Buschmann u. a. (Hrsg.), *Festschrift für Rudolf Gmür*, Bielefeld 1983, S. 137.

<sup>3</sup> *Karl von und zum Stein*, Immediat-Bericht der Minister Schroetter und Stein vom 9. November 1808, in: Botzenhart, Erich/Ipsen, Gunther (Hrsg.), *Freiherr vom Stein. Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften*, 2. Auflage, Stuttgart 1986, S. 174.

<sup>4</sup> Vgl. *Reinhard Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln u. a. 1984, S. 8.

<sup>5</sup> Vgl. *Wolfgang Drechsler*, Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven, in: Wolfgang Drechsler (Hrsg.), *Die selbstverwaltete Gemeinde. Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*, Berlin 1999, S. 97.

<sup>6</sup> Vgl. *Frido Wagener/Willi Blümel*, Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 114.

Aufgaben beteiligt, politisches Engagement gefördert, problemnahe Lösungen erreicht sowie Pluralismus auf horizontalen und vertikalen Ebenen sichergestellt.<sup>7</sup> Damit stärken selbstverwaltete Gemeinden letztlich auch den demokratischen Nationalstaat.<sup>8</sup> Das deutsche Modell kommunaler Selbstverwaltung gilt inzwischen vielen Ländern als Vorbild, insbesondere den Ländern Zentral- und Osteuropas und nicht zuletzt Estlands.<sup>9</sup>

Im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland lassen sich mehrere Ebenen unterscheiden (Tabelle 1). Die Gemeinden sind dabei staatsrechtlich den Ländern zugeordnet.

Tabelle 1: Gliederung der Verwaltungsebenen in Deutschland

1. Staatliche Ebene	1 Bund
2. Staatliche Ebene	16 Länder (davon 3 Stadtstaaten)
1. Kommunale Ebene	Regionale Gemeindeverbände (Landschaftsverbände, Bezirke)
2. Kommunale Ebene	323 Landkreise sowie 112 kreisfreie Städte
3. Kommunale Ebene	12188 kreisangehörige Gemeinden <sup>10</sup>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, 2007; Stand 30.06.2007.

Die herausragende Stellung der Gemeinden im Staat wird bei einer näheren Betrachtung ihrer Funktionen und Aufgaben deutlich. Die besondere Bedeutung der Gemeinden als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wurde bereits dargestellt. Hinzu kommt, dass die Gemeinden etwa 80% der Bundes- und Landesgesetze ausführen und damit die Basisverwaltung des Staates bilden.<sup>11</sup> Mit ihren Investitionen, z.B. in kulturelle und soziale Einrichtungen sowie in die gemeindliche Infrastruktur, tragen sie zudem entscheidend zum Wohlstand der Bevölkerung bei.<sup>12</sup> Damit verbunden ist auch die Bedeutung der Gemeinden als Träger der Daseinsvorsorge.<sup>13</sup>

Bei der Betrachtung der Gemeinden als Bestandteil des Staates lässt sich zudem festhalten, dass die Gemeinden mitunter weitaus älter sind als das Staatsgebilde und es somit die Gemeinden sind, auf denen letztlich das Staatsgebilde aufbaut und

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Vgl. *Wolfgang Drechsler*, Safeguarding Municipal Autonomy by the Supreme Court, *Juridica International* XIII/2007, S. 113.

<sup>9</sup> Vgl. *Wolfgang Drechsler*, Foundations of Municipal Autonomy: Karl Freiherr vom Stein at 250 and the Preußische Städteordnung at 200, in: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Volume I, Number 1, 2008, S. 137.

<sup>10</sup> In einigen Ländern haben sich die kreisangehörigen Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften in Form von Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz), Ämtern (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg) oder Samtgemeinden (Niedersachsen) zusammengeschlossen.

<sup>11</sup> Vgl. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 204.

<sup>12</sup> Vgl. *Winfried Raske*, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur, Entwicklung, Bedeutung, Stuttgart u.a. 1971, S. 172-173.

<sup>13</sup> Vgl. *Ernst Forsthoff*, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958.

nicht umgekehrt.<sup>14</sup> Sie bilden vielmehr das Fundament des Staates, weshalb ihnen eine bedeutende Stellung innerhalb des Staatsgefüges zukommt. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden ist der durch Bund und Ländern gegenüber gleichwertig.<sup>15</sup> Die staatsrechtliche Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern ist mit einem Aufsichtsrecht der Länder verbunden<sup>16</sup>, das den Ländern bestimmte Rechte, aber auch Pflichten auferlegt. Eine bundeseigene Aufsicht über die Gemeinden existiert aufgrund dieser Zuordnung nicht.<sup>17</sup> In der vorliegenden Dissertation wird daher bei der Betrachtung von staatlicher Verantwortung stets die der Länder in den Mittelpunkt gestellt.

## 1.2 Die Finanznot deutscher Gemeinden und die Notwendigkeit ihrer Prävention

Von der Gesamtverschuldung des Staates, die im Jahr 2007 eine Höhe von 1,53 Billionen Euro erreicht hatte, entfallen auf die kommunale Ebene etwa 7%.<sup>18</sup> Die absolute Höhe der kommunalen Verschuldung kann jedoch nicht als Indiz einer geringen Ausprägung des Problems gedeutet werden. Gegenwärtig ist es die im Jahr 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise, welche die kommunalen Haushalte zusätzlich unter Druck setzt und sich auf die Verschuldungssituation vieler Gemeinden auswirkt. Besonders stark sind von der Krise zunächst vor allem die Gemeinden betroffen, die Cross-Border-Leasingverträge mit amerikanischen Banken geschlossen haben. Dabei wurde ein Teil der gemeindlichen Infrastruktur (z.B. Straßenbahngleise, Kläranlagen, Abwasserleitungen) an amerikanische Banken verkauft und anschließend von den Gemeinden zurückgemietet. Die Laufzeit solcher Verträge beträgt in der Regel 99 Jahre.<sup>19</sup> Durch die Finanzprobleme und Pleiten vieler amerikanischer Banken und Versicherer drohen vielen der involvierten deutschen Gemeinden Millionenverluste.<sup>20</sup>

Die Finanzsituation der Kommunen hatte sich jedoch bereits in den letzten Jahren lange vor der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert. Diese Entwicklung drückt sich unter anderem darin aus, dass immer mehr Kommunen ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen können.<sup>21</sup> Die in den letzten Jahren rasant angestiegenen Bestände an Kassenverstärkungskrediten (so genannte Kassenkredite) belegen diese Entwicklung eindrucksvoll.

---

<sup>14</sup> Vgl. *Drechsler* (FN 8), S. 111; siehe auch *Georg von Brevem*, Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate, Leipzig 1835, S. 10.

<sup>15</sup> Vgl. *Frido Wagener/Willi Blümel* (FN 6), S. 114.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda.

<sup>17</sup> Vgl. *Alfons Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2003, S. 520.

<sup>18</sup> Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2008, Kapitel Finanzen und Steuern, Unterkapitel Schulden der öffentlichen Haushalte.

<sup>19</sup> Vgl. *Rüdiger Bäßler*, Teure Spargeschäfte, *Zeit-online* vom 17. Oktober 2008, unter: <http://www.zeit.de/online/2008/43/finanzkrise-kommunen> (Stand: 2.4.09).

<sup>20</sup> Vgl. *Roland Kirbach*, Für dumm verkauft, *DIE ZEIT* vom 12.3.2009, auch unter: <http://www.zeit.de/2009/12/DOS-Cross-Border-Leasing> (Stand 2.4.2009).

<sup>21</sup> Vgl. *Hans-Günter Henneke*, Die kommunale Position bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, in: Ralf Thomas Baus/Annegret Eppler/Ole Wintermann (Hrsg.), *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*, Baden-Baden 2008, S. 232.

Letztlich kann unter einer zu hohen Verschuldung das gemeindliche Leben nachhaltig leiden, wenn ein zu hoher Anteil der Einnahmen für den Zins- und Tilgungsdienst aufgebracht werden muss. So können die Investitionen der Gemeinden zurückgehen, was sich folglich auch negativ auf die öffentliche Infrastruktur auswirkt. Auch der Rückgang der freiwilligen Aufgaben, die sich die Gemeinden immer weniger leisten können, gefährdet überdies das gesellschaftliche und kulturelle Leben innerhalb der Gemeinden.<sup>22</sup> „Das ‚traditionelle‘ deutsche Kommunalmodell der Allzuständigkeit und eines umfassenden gebietsbezogenen Aufgabenprofils, in welchem Deutschland international zu den Spitzenreitern gehörte, erodiert.“<sup>23</sup>

Zu Recht betonte das Bundesverfassungsgericht bereits 1962, dass „gesunde staatliche Finanzen die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens sind.“<sup>24</sup> Um das jedoch gewährleisten zu können, ist ein angemessenes Handeln hinsichtlich einer geordneten Haushaltsführung nicht erst beim Eintreten einer fiskalischen Krise geboten, da vorausschauendes Tätigwerden weitaus eher das Eintrittsrisiko einer Krisensituation vermeiden kann. Der Präventionsgedanke ist dabei keineswegs neu. So haben Präventionsansätze zur Risikominimierung bereits in anderen Bereichen staatlichen Handelns, wie z. B. im Umweltrecht, Immissionsschutzrecht, in der Arzneimittelüberwachung oder im Polizeirecht Einzug gehalten.<sup>25</sup> Die Verantwortung für ein vorausschauendes Handeln im Bereich der kommunalen Finanzen sollte dabei nicht allein bei den Gemeinden, sondern auch bei den aufsichtsführenden Ländern liegen.

### 1.3 Zielsetzung und Aufbau der Dissertation

Die vorliegende Dissertation befasst sich daher mit der Fragestellung, durch welche Ansätze insbesondere die Länder die ihnen zukommende Mitverantwortung für die Verschuldung der Gemeinden wahrnehmen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei das Handeln der Kommunalaufsicht der Länder hinsichtlich der Prävention kommunaler Haushaltsnotlagen. Zudem sollen Einflussfaktoren ermittelt werden, die sich auf den Erfolg bezüglich der unternommenen Maßnahmen auswirken.

Die drei Aufsätze, auf denen diese Dissertation beruht, bauen in der Argumentation aufeinander auf. Da es bei der Verschuldung der Gemeinden darum geht, eine Haushaltsnotlage zu vermeiden, ist zunächst eine Auseinandersetzung mit der Terminologie „Haushaltsnotlage“ erforderlich (**I**). Dabei wird insbesondere die

---

<sup>22</sup> Vgl. ebenda.

<sup>23</sup> Jörg Bogumil, Grundlinien moderner Kommunalpolitik, in: Demokratische Gemeinde 2/2006, S. 10.

<sup>24</sup> BVerfGE 15, S. 141.

<sup>25</sup> Siehe Rainer Wahl (Hrsg.): Prävention und Vorsorge. Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn 1995; Erhard Denninger, Der Präventions-Staat, Kritische Justiz 1988, S. 1-15; Roland Fleury, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Köln u. a. 1994.; Udo di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994.



Abgrenzung zu staatlichen Haushaltsnotlagen diskutiert. Aufgrund der den Ländern zukommenden Aufsichts- und Schutzpflicht gegenüber den Gemeinden wird des Weiteren auch die staatliche Mitverantwortung an dieser Situation angesprochen. Es folgt mit dem zweiten Artikel eine Betrachtung der Frage, wie die Länder im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Mittel auf die Beseitigung von Haushaltsnotlagen reagieren. Der Fokus liegt dabei auf dem Einsatz von so genannten „Beauftragten“, die als Staatskommissare des Landes in besonderen Ausnahmefällen auch zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung eingesetzt werden können (II). Der Artikel ist darauf angelegt, anhand eines konkreten Praxisfalls die Wirkungen und Erfolgsaussichten dieser Maßnahme zu analysieren. Darüber hinaus wird auch der Einsatz von externen Beratern in die Betrachtung einbezogen. Da die Untersuchung erkennen lässt, dass insbesondere der Staatskommissar als ex-post-Instrument aufgrund bestimmter identifizierter Umstände geringe Chancen auf Erfolg hat, wurden weitere Untersuchungen vorgenommen, die in den dritten Artikel eingeflossen sind. Dort wird die Frage verfolgt, welche Ansätze präventiv von den Aufsichtsbehörden der Länder verfolgt werden, um Haushaltsnotlagen gar nicht erst eintreten zu lassen und den Einsatz von ex-post-Instrumenten überflüssig zu machen (III). Zunächst wird dazu die bereits in der Wissenschaft diskutierte kommunale Insolvenz näher betrachtet, ihr Für und Wider herausgearbeitet und ihre derzeitige Praxisrelevanz beurteilt. Im zweiten Teil dieses Aufsatzes werden anschließend aktuelle Präventionsansätze in den Ländern und damit verbundene Erfahrungen betrachtet und bewertet.

Die im Rahmen dieser Dissertation vorgenommenen empirischen Untersuchungen zu den Handlungsansätzen der Länder haben ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen der kommunalen Autonomie und der staatlichen Verantwortung aufgezeigt. Da dieses Verhältnis einen gewichtigen Einfluss auf das Handeln der Länder sowie der Gemeinden hat, sollte es entsprechend berücksichtigt und in die Betrachtung von Präventionsansätzen einbezogen werden. In der Einleitung wird dieses Spannungsverhältnis, welches mit einer Aufgaben- und Finanzverflechtung zwischen Land und Gemeinden sowie geteilten Verantwortlichkeiten einhergeht, näher erläutert. Des Weiteren werden die Ergebnisse der Untersuchungen im Überblick dargestellt und bewertet.

## 2 Das Finanz- und Aufsichtsverhältnis der Länder und Gemeinden

In Deutschland stehen die Gemeinden in einem besonderen Verhältnis zu den ihnen staatsrechtlich übergeordneten Ländern. Ausschlaggebend sind dabei einerseits die Aufgabenverteilung bzw. -übertragung und ihre Finanzierung und andererseits die Aufsichtsbefugnisse bzw. -pflichten der Länder über die Gemeinden.

## 2.1 Kommunale Aufgabenerfüllung und ihre Finanzierung im Spannungsfeld autonomen Handelns und staatlicher Vorgaben

Das Grundgesetz gewährleistet durch Art. 28 Abs. 2 den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Hinzu kommt jedoch eine erhebliche Anzahl an staatlichen Vorgaben, die das Ausmaß an Autonomie und Eigenverantwortung beschränkt. Die Kommunen nehmen neben Selbstverwaltungsaufgaben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) auch staatliche Auftragsangelegenheiten (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) wahr. Im eigenen Wirkungskreis handelt es sich um freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Können die Kommunen bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben über das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung selbst entscheiden, so reduziert sich diese Freiheit bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben lediglich auf das Wie.<sup>26</sup> In jedem Fall steht die Eigenständigkeit der Wahrnehmung unter Gesetzesvorbehalt, wodurch die Freiräume für die Eigenständigkeit begrenzt sind.<sup>27</sup>

Dass die Gemeinden per Gesetz Aufgaben übertragen bekommen können, ist in den Verfassungen der Länder festgelegt. So heißt es beispielsweise in der rheinland-pfälzischen Verfassung: „Den Gemeinden ... können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden ... auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.“<sup>28</sup>

Die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene ist dabei auch Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben auf der Ortsebene lässt sich mit den damit verbundenen Vorteilen hinsichtlich der dezentralen Organisation, der Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Bedürfnisse sowie den damit verbundenen direkten und indirekten Kostenvorteilen rechtfertigen.<sup>29</sup> Als schwierig wird hinsichtlich der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben unter den Gesichtspunkten der Ressourcenausstattung und der politischen Verantwortung die Identifizierung einer Trennlinie zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben angesehen.<sup>30</sup> Das

---

<sup>26</sup> Vgl. *Martin Burgi*, Kommunalrecht, München 2006, S. 87.

<sup>27</sup> Vgl. *Matthias Falk*, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 50, Baden-Baden 2006, S. 117.

<sup>28</sup> Art. 49 Abs. 4 Landesverfassung Rheinland-Pfalz.

<sup>29</sup> Vgl. *Stephan Articus/Stefan Ronnecker/Markus Söbbeke*, Kommunen in den föderalen Finanzbeziehungen, in: *Martin Junkernheinrich/Henrik Scheller/Matthias Woisin* (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzepte und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin 2007, S. 164.

<sup>30</sup> Vgl. *Jörg Bogumil/Falk Ebinger*, Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Hubert Heinelt/Angelika Vetter* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 168.

Subsidiaritätsprinzip verpflichtet den Staat neben der Selbstbeschränkung ebenso zur Aktivität.<sup>31</sup>

Im Zuge von Funktionalreformen wurden in der Vergangenheit immer wieder Aufgaben von staatlichen Sonderbehörden auf die Kommunen übertragen.<sup>32</sup> Eine Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben fand in vielen Fällen nicht statt, da die betreffenden Aufgaben nicht zu Selbstverwaltungsaufgaben gemacht, sondern die Kommunen zu staatlichen Aufgabenträgern wurden. Das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung ist in solchen Fällen weiterhin staatlich vorgegeben.<sup>33</sup>

Nicht zuletzt durch die Pflicht zur Erfüllung staatlicher Auftragsangelegenheiten hat die Verzahnung der kommunalen Ebene mit der unteren Ebene der Verwaltungsorganisation der Länder zugenommen.<sup>34</sup> Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bilden ein Kernelement der Selbstverwaltungsgarantie und sind daher auch Ausdruck einer kraftvollen Kommunalpolitik.<sup>35</sup> Prozentual überwiegen in den Kommunen jedoch die vom Staat vorgegebenen Aufgaben. Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben machen inzwischen in der Mehrheit der Kommunen weniger als 10% der Ausgaben aus.<sup>36</sup>

Bei der Übertragung von Auftragsangelegenheiten, aber auch bei den zugewiesenen Pflichtaufgaben spielt die angemessene Finanzausstattung durch das Land eine zentrale Rolle. In der Vergangenheit erfolgten insbesondere im Sozialbereich – auch durch Bundesgesetzgebung – häufig Aufgabenübertragungen ohne angemessenen Kostenausgleich, welche die Finanzkrise der Gemeinden mitverursachten.<sup>37</sup> Dieser Umstand hat sich in den letzten Jahren in zweierlei Hinsicht verändert. Zum einen wurde im Jahr 2006 im Ergebnis der Föderalismusreform I<sup>38</sup> unter anderem der Bundesdurchgriff abgeschafft. Zukünftig

---

<sup>31</sup> *Manfred Spieker*, Herrschaft und Subsidiarität: Die Rolle der Zivilgesellschaft, in: Wolfgang J. Mückel (Hrsg.), Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn u. a. 1999, S. 49.

<sup>32</sup> Vgl. *Burgi* (FN 26), S. 89.

<sup>33</sup> Vgl. *Hellmut Wollmann*, „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform, Landes- und Kommunalverwaltung 1997, S. 105 f.

<sup>34</sup> Vgl. *Burgi* (FN 26), S. 88.

<sup>35</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, Haushaltskonsolidierung – ein aktuelles Thema?, Zeitschrift für Kommunalfinanzen 2008, S. 269.

<sup>36</sup> Vgl. *Schwarting Gunnar*, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Bernd Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin 2005, S. 142.

<sup>37</sup> Vgl. *Schwarting* (FN 35), S. 268; *Heinrich Albers*, Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2005, S. 61; *Angela Faber*, Insolvenzfähigkeit von Kommunen, Deutsches Verwaltungsblatt 2005, S. 945; Vgl. *Birgit Frischmuth*, Neues kommunales Finanzwesen – Von der Kameralistik zur Doppik, in: Wolfgang H. Lorig (Hrsg.), Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 136.

<sup>38</sup> Mit der Föderalismusreform I wurde das Ziel verfolgt, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.“ (Bundestags-Drucksache 16/813 vom 7.3.2006).

dürfen demnach durch Bundesgesetze den Gemeinden keine Aufgaben übertragen werden.<sup>39</sup> Zum anderen haben alle Länder ein striktes Konnexitätsprinzip eingeführt<sup>40</sup>, wonach bei einer Übertragung neuer Aufgaben durch das Land die anfallenden Kosten ermittelt und entsprechende Mittel vom Land bereitgestellt werden müssen. Die einzelnen Verfassungsregelungen sind in den Ländern im Detail unterschiedlich ausgestaltet worden.<sup>41</sup>

Damit die Kommunen in die Lage versetzt werden können, ihre Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen, nicht zuletzt aber auch um dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse<sup>42</sup> Rechnung tragen zu können, erhalten sie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs je nach ermitteltem Finanzbedarf Zuweisungen vom Land. Der einst subsidiäre Charakter dieser Zuweisungen ist jedoch längst gewichen. Vielerorts handelt es sich inzwischen um eine zentrale Einnahmequelle. In den neuen Bundesländern liegt ihr Anteil bei etwa 50%<sup>43</sup> und verdeutlicht damit die geringe Einnahmekraft der Gemeinden.

Die Gemeinden haben hinsichtlich der Aufgabenfinanzierung einen Anspruch auf eine adäquate Finanzausstattung, der es ihnen erlaubt, neben den Pflichtaufgaben auch freiwillige Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung wahrzunehmen.<sup>44</sup> Wäre dies nicht mehr gegeben und die Gemeinden „darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert.“<sup>45</sup> Die empirische Bestimmung des benötigten Finanzvolumens ist jedoch ein bislang ungelöstes Problem der Finanzwissenschaft.<sup>46</sup> Ein weiteres Problem ergibt sich aus der defizitären Haushaltslage vieler Länder. Die Frage, inwieweit die eingeschränkte Leistungskraft einzelner Länder die Gewährung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden beeinträchtigt, wird von der Rechtsprechung in den Ländern unterschiedlich bewertet und mündet in zwei unterschiedliche rechtsdogmatische Ansätze.<sup>47</sup>

---

<sup>39</sup> Art. 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz.

<sup>40</sup> Vgl. *Walter Müller/Horst Meffert*, „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, *Der Gemeindehaushalt 2006*, S. 121 f.

<sup>41</sup> Vgl. *Iris Kemmler*, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Die Neuregelungen des Art. 71 Abs. 3 LV Bad.-Württ. und das Gesetz zur Stärkung des Konnexitätsprinzips, *Die Öffentliche Verwaltung 2008*, S. 983.

<sup>42</sup> Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.

<sup>43</sup> Vgl. *Thomas Lenk/Hans-Joachim Rudolph*, Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Michael Nierhaus (Hrsg.), *Kommunalfinzen – Beiträge zur aktuellen Debatte*, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005, S. 57.

<sup>44</sup> Vgl. *Hans-Günter Henneke*, Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen?, *Die Öffentliche Verwaltung 2008*, S. 858.

<sup>45</sup> ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593 (623f.).

<sup>46</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich*, Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Martin Junkernheinrich/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzepte und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*, 1. Auflage, Berlin 2007, S. 173.

<sup>47</sup> Vgl. *Henneke* (FN 44), S. 858 f.

Hinsichtlich der Aufnahme von Krediten als ergänzende Finanzierungsmöglichkeit können Gemeinden nicht wie Bund und Länder das Ausmaß selbst bestimmen. Bei unausgeglichenen Haushalten können sich die Kommunen nicht auf Ausnahmeregelungen berufen, um so eine Erhöhung der Verschuldung herbeizuführen.<sup>48</sup> Die Kreditaufnahme unterliegt der Genehmigungspflicht der Länder, wodurch die Kommunen bei diesem Finanzierungsinstrument geringere Spielräume haben.<sup>49</sup> Damit verbunden ist auch das in NRW eingeführte Überschuldungsverbot, welches zusammen mit der stetigen Aufgabenerfüllung und einer finanziellen Mindestausstattung ein Spannungsverhältnis bildet.<sup>50</sup> Die Kommunalgesetzgebung und die kommunale Finanzausstattung liegen zudem im Kompetenzbereich der Länder<sup>51</sup> und entziehen sich damit dem unmittelbaren Einflussbereich der Kommunen.<sup>52</sup> Die Gemeinden sind abgesehen von den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich somit auf ihre eigenen Finanzmittel angewiesen, wohingegen Bund und Länder durch die Einführung neuer Steuern für einen steuerlichen Ausgleich sorgen können.<sup>53</sup>

## 2.2 Das Handeln der Gemeinden „im Rahmen der Gesetze“ und dessen Überwachung durch das Land

Das im Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Ausdrücklich weist derselbe Absatz darauf hin, dass dieses kommunale Handeln nur im Rahmen der Gesetze stattfinden darf. Das eigenverantwortliche Handeln der Gemeinden wird somit unter einen Gesetzesvorbehalt gestellt, der letztlich auch eine Schutzfunktion sowohl für die EinwohnerInnen der Gemeinden als auch für das jeweilige Land darstellt. Die Einhaltung der Gesetze wird durch die Länder als staatsrechtlich übergeordnete Gebietskörperschaft im Rahmen ihrer (Kommunal-)Aufsicht wahrgenommen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Möglichkeit einer angemessenen Kontrolle und Überwachung durch die Kommunalaufsicht als das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat zur Selbstverwaltung bezeichnet.<sup>54</sup> Daraus folgt aber auch, dass das

---

<sup>48</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich*, Staatliche Schuldenbegrenzung – Elemente eines mehrdimensionalen Problemlösungsansatzes, in: Ralf Thomas Baus/Annegret Eppler/Ole Wintermann (Hrsg.), *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*, Baden-Baden 2008, S. 129.

<sup>49</sup> Vgl. *Beate Jochimsen/Kai Konrad*, Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Kai A. Konrad/ Beate Jochimsen (Hrsg.), *Finanzkrise im Bundesstaat*, Frankfurt u. a. 2006, S. 21.

<sup>50</sup> Vgl. *Norbert Meier*, Das Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung gemäß § 75 Abs. 1 GO NRW im Spannungsverhältnis zum Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW in Zeiten defizitärer kommunaler Haushalte, *Der Gemeindehaushalt 2008*, S. 158 f.

<sup>51</sup> Vgl. *Alma Werner-Jensen*, Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung, (Kommunalrecht – Kommunalverwaltung; Band 49), Baden-Baden 2006, S. 32.

<sup>52</sup> Vgl. *Oliver Klein*, Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzsystem, in: Michael Nierhaus (Hrsg.), *Kommunal Finanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte*, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005, S. 72.

<sup>53</sup> Vgl. *Horst Zimmermann*, Kommunale Verschuldung – neu betrachtet, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt*, FS für Heinrich Mäding, Berlin 2006, S. 433.

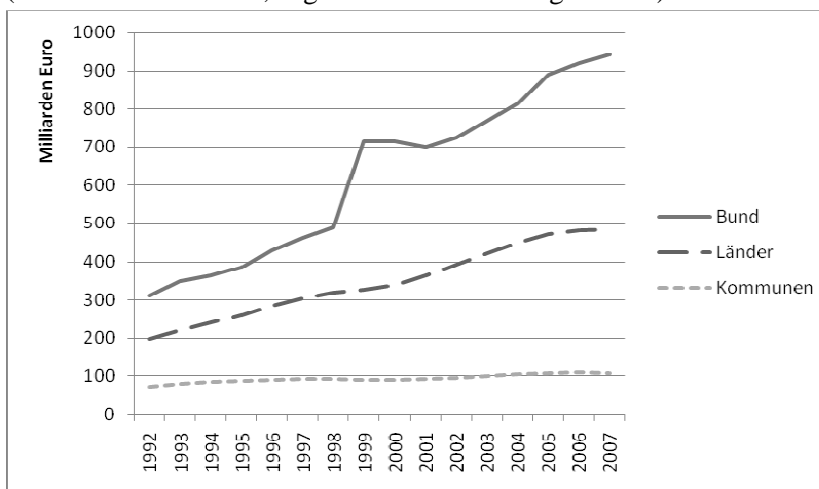
<sup>54</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1989, S. 45.

Handeln der Kommunen im Wissen des Landes stattfindet.<sup>55</sup> Die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wird somit durch die Aufsicht des Landes eingeschränkt.<sup>56</sup>

Die Finanzhoheit der Gemeinden ist in allen Ländern durch eine Reihe von Genehmigungsvorbehalten eingeschränkt, was zur Folge hat, dass die Beschlüsse der Gemeinden an die Zustimmung oder Genehmigung der jeweiligen Aufsichtsbehörde gebunden sind.<sup>57</sup>

Es lässt sich nun darüber streiten, ob die Aufsicht durch die Länder Fluch oder Segen für die Gemeinden darstellt. Bund und Länder unterliegen keiner vergleichbaren Aufsicht. Ein Blick auf die Verschuldung des Staates zeigt, dass im Verhältnis zur Gesamtverschuldung des Staates (1,53 Billionen Euro im Jahr 2007) die Verschuldung der Kommunen<sup>58</sup> 7% ausmacht. Die Verschuldung der Länder macht hingegen 31,6% aus, die des Bundes sogar 61,4% (Abbildung 1).<sup>59</sup>

Abbildung 1: Schulden ausgewählter Körperschaftsgruppen  
(Kreditmarktschulden, zzgl. Kassenverstärkungskredite)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2008, Kapitel Finanzen und Steuern, Unterkapitel Schulden der öffentlichen Haushalte.

Diese deutlich geringere Verschuldung kann auch auf die Überwachung der Kreditaufnahme durch die Kommunalaufsicht der Länder zurückzuführen sein. Der Kommunalaufsicht der Länder stehen Aufsichtsmittel zur Verfügung, die es ihr erlauben, in die Haushaltsführung der Kommunen einzugreifen, sofern Rechtsverstöße vorliegen.

<sup>55</sup> Vgl. Albers (FN 37), S. 65.

<sup>56</sup> Vgl. Falk (FN 27), S. 102.

<sup>57</sup> Vgl. Uwe Lübbing/Klaus Vogelgesang, Die Kommunalaufsicht. Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation, Berlin 1998, S. 23.

<sup>58</sup> Der Begriff *Kommune* umfasst Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände (Landkreise).

<sup>59</sup> Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2008, Kapitel Finanzen und Steuern, Unterkapitel Schulden der öffentlichen Haushalte.

Die geringere Verschuldung der kommunalen Ebene ist dennoch kein Grund zur Sorglosigkeit, da sie nicht gleichmäßig auf die Gemeinden verteilt ist. Eine genaue Betrachtung der Verschuldung macht deutlich, dass diese sowohl regional als auch in ihrer Struktur sehr unterschiedlich ausfällt.<sup>60</sup> Die mancherorts sehr hohe Verschuldung stellt die Länder und insbesondere die Kommunalaufsicht vor enorme Herausforderungen, die sich auch in den Eingriffsmöglichkeiten widerspiegeln. So fallen letztlich auch die Eingriffe durch die Kommunalaufsicht in die Selbstverwaltung je nach Region und Finanzsituation unterschiedlich stark aus. Ob und wie die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig werden, liegt stets in ihrem eigenen pflichtgemäßen Ermessen. Dieses Opportunitätsprinzip soll sich am Grundsatz eines gemeindefreundlichen Verhaltens orientieren und die Entschlusskraft sowie die Verantwortungsfreude der Gemeinden nicht beeinträchtigen.<sup>61</sup> Ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörden ist bei Rechtsverstößen immer dann geboten, wenn ein Eingriff im öffentlichen Interesse liegt. Privatpersonen oder kommunale Institutionen haben keinen Anspruch auf ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden.<sup>62</sup> Je schwerer eine Rechtsverletzung, desto mehr verringert sich der Ermessensspielraum zum Einschreiten und wird letztlich zu einer Einschreitungspflicht.<sup>63</sup> Der zu berücksichtigende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit spiegelt sich dabei auch in der Wahl der Eingriffsmittel wider. Hervorzuheben ist im Kontext dieser Dissertation neben einer Kontrollfunktion der Rechtsaufsicht auch die ihr zukommende Schutzfunktion. Darunter fällt auch die Pflicht, die Kommune vor eigenen Fehlentscheidungen bzw. Fehleinschätzungen und deren Konsequenzen zu bewahren.<sup>64</sup> Die Schutzfunktion der Rechtsaufsicht liegt dabei nicht nur im kommunalen Interesse, sondern auch im Interesse des Landes.<sup>65</sup> Diese Funktion wird durch die Rechtsaufsicht insbesondere durch die Beratung und Betreuung der Gemeinden bei der Ausübung ihrer Aufgaben wahrgenommen.<sup>66</sup> Damit sollen kooperatives Verwaltungshandeln sowie informelle Absprachen gefördert werden, was den Einsatz formeller Aufsichtsmittel häufig verhindert.<sup>67</sup>

Bei den formellen Aufsichtsmitteln stehen der Kommunalaufsicht unterschiedliche präventive und repressive Maßnahmen zur Verfügung, die dem Verfassungsprinzip des möglichst geringen Eingriffs unterliegen.<sup>68</sup> Die präventiven Maßnahmen, wie z.B. Genehmigungsvorbehalte, sollen die Kommunen vor einem rechtswidrigen Verhalten schützen, bergen aber auch die Gefahr einer Bevormundung.<sup>69</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt*, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, S. 14.

<sup>61</sup> Vgl. *Gern* (FN 17), S. 521.

<sup>62</sup> Vgl. *Thorsten Franz*, Die Staatsaufsicht über die Kommunen, Juristische Schulung 2004, S. 938.

<sup>63</sup> Vgl. *Gern* (FN 17), S. 522.

<sup>64</sup> Vgl. *Janberd Oebbecke*, Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 408.

<sup>65</sup> Vgl. *Rudolf Oster*, Kommentar zum § 117 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

<sup>66</sup> Vgl. *Gunnar Folke Schuppert*, Staatsaufsicht im Wandel, Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 832.

<sup>67</sup> Vgl. *Gern* (FN 17), S. 523.

<sup>68</sup> Vgl. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Staatsaufsicht über Kommunen, Juristische Schulung 2000, S. 522; siehe auch § 8 III der Europäischen Kommunalcharta.

<sup>69</sup> Vgl. *Friedrich Schoch*, Die staatliche Rechtsaufsicht über Kommunen, JURA 2006, S. 190.

Die repressiven Mittel sind abschließend in den Gemeindeordnungen der Länder aufgeführt und kommen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit subsidiär zur Anwendung.<sup>70</sup> Dazu zählen folgende Befugnisse:

- Unterrichtsrecht
- Beanstandungs- und Aufhebungsrecht (bei vorangegangenen Rechtsverstößen)
- Anordnungsrecht (beim Unterlassen gesetzlicher Pflichten)
- Ersatzvornahme (Durchführung einer angeordneten Maßnahme durch die Kommunalaufsicht auf Kosten und im Namen der Gemeinde)
- Bestellung eines Beauftragten (wenn die oben erwähnten Maßnahmen nicht ausreichen)
- (nur in einigen Ländern mögliche) Auflösung des Gemeinderates<sup>71</sup> und vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters.<sup>72</sup>

Die Rechtmäßigkeitskontrolle bedeutet zugleich auch die Grenze, die von der Kommunalaufsicht nicht überschritten werden darf. Könnte die Kommunalaufsicht eigene Maßstäbe und Kriterien festlegen, dann würde zum einen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen zur Disposition der Kommunalaufsicht gestellt und der im Grundgesetz verankerte Status der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper gefährdet sein.<sup>73</sup> Zum anderen wäre beim Überschreiten dieser Grenze auch die Möglichkeit nicht mehr gegeben, „die Betätigung der repressiven Kommunalaufsicht der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit anzuvertrauen.“<sup>74</sup>

Daher sind auch die Möglichkeiten der Kommunalaufsicht eingeschränkt. Zwar kann sie den Druck zur Haushaltskonsolidierung durch verschiedene Aufsichtsmittel erhöhen. Wenn jedoch sämtliche Einsparpotentiale in der Gemeinde ausgeschöpft sind, können entsprechende Finanzhilfen in Form von Bedarfszuweisungen nur im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes (FAG) gewährt werden. Sieht das FAG eines Landes jedoch keinerlei Bedarfszuweisungen vor oder reichen die im FAG festgelegten Mittel für Bedarfszuweisungen nicht aus, kann die Aufsicht auch bei konsolidierungswilligen Gemeinden nicht mehr viel zur Verbesserung der Finanzlage beitragen. Treten Haushaltskrisen flächendeckend auf, sollten zudem die übertragenen Aufgaben auf den Prüfstein gestellt werden.

---

<sup>70</sup> Siehe §§ 120-125 GemO Rh.-Pf. (in den Gemeindeordnungen aller Länder analog)

<sup>71</sup> § 141a GemO Hessen; § 84 KV Mecklenburg-Vorpommern; § 125 GemO NRW; § 125 GemO Rh.-Pf.; § 122 Abs. 2 GemO Thüringen.

<sup>72</sup> § 118 GemO Sachsen.

<sup>73</sup> Vgl. *Werner Weber*, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 31. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurses der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1963, S. 19.

<sup>74</sup> Ebenda.



### 3 Verantwortung im Kontext gemeindlicher Verschuldung

#### 3.1 Die Bedeutung gemeindlicher Verschuldung für die Gemeinden

Als tragende Elemente der kommunalen Selbstverwaltung werden die eng miteinander verbundenen Grundsätze der Eigenverantwortlichkeit und das Selbstbestimmungsrecht angesehen.<sup>75</sup> Dies führt dazu, dass die Gemeinden für ihre getroffenen Entscheidungen letztlich auch die Verantwortung tragen und diese nicht einfach auf übergeordnete Gebietskörperschaften übertragen können. Viele Entscheidungen, die von den Gemeinden getroffen werden, betreffen Finanzierungsfragen. Für die Einnahmepolitik gilt das Verschuldungsrecht dabei als ein unverzichtbares Instrument und stellt daher einen bedeutenden Bestandteil der parlamentarischen Budgethoheit dar.<sup>76</sup>

Ein generelles Verbot der Schuldenaufnahme, wie es in der Föderalismusreform II (März 2007-März 2009) für die deutschen Länder festgelegt wurde<sup>77</sup>, wäre für die kommunale Ebene kaum denkbar, was verschiedenen Umständen geschuldet ist. So müssen viele Gemeinden allein zur Finanzierung der Altschulden neue Schulden aufnehmen. Ein Verbot würde bedeuten, dass letztlich die Länder die Schulden der Gemeinden übernehmen bzw. finanzieren müssten. Dies würde die Haushaltslage vieler Länder stark ins Wanken bringen und vor dem Hintergrund des zukünftigen Schuldenaufnahmeverbots kaum praktikabel sein. Der Bund, aber insbesondere die Länder wären zwar dann stärker in die Pflicht genommen, die Gemeinden finanziell ausreichend auszustatten.<sup>78</sup> Es entstünde durch ein Verschuldungsverbot aber auch eine noch stärkere Abhängigkeit von den Ländern, was die kommunale Selbstverwaltung untergraben würde.

Die Aufnahme von Krediten ist den Gemeinden daher nicht grundsätzlich untersagt. Einschränkungen hinsichtlich der Aufnahme von Krediten stehen lediglich im Zusammenhang mit der Gewährleistung einer stetigen Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben (auch „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ genannt). Solange diese gewährleistet ist, können die Gemeinden zur Finanzierung von Investitionen Kredite aufnehmen. Ist diese nicht mehr gesichert, muss das Land eine weitere Kreditaufnahme untersagen. Diese Regelungen finden sich in allen deutschen Gemeindeordnungen.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. *Articus/Ronnecker/Söbbeke* (FN 29), S. 164.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda., S. 167.

<sup>77</sup> Die Föderalismusreform II hatte das Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Im Ergebnis dieser Reform ist unter anderem vorgesehen, dass die Länder ab 2020 ohne neue Kredite auskommen sollen, vgl. Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Beschlussdatum: 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 24.3.2009, Bundestagsdrucksache 16/12410.

<sup>78</sup> Vgl. *Zimmermann* (FN 53), S. 442.

<sup>79</sup> § 87 Abs. 2 S. 3 GemO Baden-Württemberg, § 71 Abs. 2 S. 3 GemO Bayern, § 74 Abs. 2 S. 4 Bbg KVerf, § 103 Abs. 2 S. 3 HGO, § 52 Abs. 2 S. 3 KV MV, § 92 Abs. 2 S. 3 NGO, § 86 Abs. 1. S. 2 GO NRW, § 85 Abs. 2 S. 3 GO Schleswig-Holstein, § 92 Abs. 2 S. 3 KSVG Saarland, § 82 Abs. 2 S. 3

Die Investitionstätigkeit der Kommunen, die in ihrem Volumen etwa zwei Drittel der Investitionen des Gesamtstaates ausmacht, ist häufig kaum ohne eine Kreditaufnahme möglich. Eine kreditfinanzierte Investition kann zudem ökonomisch geboten sein.<sup>80</sup>

Die Aufnahme von Krediten kann zudem als Ausdruck der gemeindlichen Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gewertet werden, wonach die Gemeinden ihre Haushaltspolitik gemäß den lokalen Bedingungen angemessen gestalten können. Kommunale Kredite haben nicht selten eine Laufzeit von 30 Jahren, so dass die Zins- und Tilgungsverpflichtung in die nächste Generation hineinreicht. Dies führt zu dem in der Finanzwissenschaft häufig herangezogenen Argument der intertemporalen Lastenverteilung. Demnach können zukunftsirksame Leistungen auch über eine Kreditaufnahme finanziert und damit auch spätere Generationen als Nutzer der Infrastruktur an der Finanzierung beteiligt werden.<sup>81</sup> Unberücksichtigt bleibt bei diesem Argument jedoch der Umstand, dass zukünftige Generationen ganz andere Vorstellungen von der Gestaltung ihrer Gemeinde haben können. Um somit zukünftige Generationen zu berücksichtigen ist ein verantwortungsvoller und angemessener Umgang mit den Ressourcen der Gemeinde geboten.

Dabei sind auch die Gemeinden vor Fehlentscheidungen nicht gefeit. So kommt es mitunter z. B. zu Investitionsprojekten, deren Folgekosten, sowohl im Rahmen der Kreditkosten als auch durch die Betriebskosten, die Verschuldung ansteigen lassen.<sup>82</sup> Es können sich dadurch Finanzsituationen entwickeln, die geprägt sind durch unausgeglichene Haushalte, eine hohe Verschuldung sowie eine Gefährdung der dauerhaften Leistungsfähigkeit. Ein besonders drastisches und aktuelles Beispiel für Fehlentscheidungen sind dabei die oben erwähnten Cross-Border-Leasing-Geschäfte deutscher Städte, die in der gegenwärtigen Finanzkrise in vielen Städten zu einem kaum absehbaren Schaden geführt haben.

An diesem Beispiel wird das angesprochene Spannungsverhältnis zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der gesamtstaatlichen Verantwortung gut sichtbar. Auf der einen Seite lässt sich die Bewilligung der Cross-Border-Leasing-Geschäfte durch die Kommunalaufsicht der Länder mit dem Argument rechtfertigen, sie seien Ausdruck der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden. Auf der anderen Seite kommt dem Staat, in diesem Fall dem jeweiligen Land, eine Schutzfunktion zu, der es sich nicht entziehen kann. Es ist auch Aufgabe des Landes, Schaden von den Gemeinden abzuwenden, was am Ende auch im Interesse des Landes liegt. So kann sich beispielsweise der Verlust großer Teile einer städtischen Infrastruktur auf eine ganze Region negativ auswirken. Das jeweilige Land ist demnach verpflichtet, Finanzgeschäfte zu untersagen, aus denen sich unabsehbare Risiken für die Gemeinden ergeben können. Im Falle der Cross-

---

SächsGemO, § 100 Abs. 2 S. 3 GO Sachsen-Anhalt, § 103 Abs. 2 S. 3 GemO Rheinland-Pfalz, § 63 Abs. 2 S. 3 ThürKO.

<sup>80</sup> Vgl. *Zimmermann* (FN 53), S. 441.

<sup>81</sup> Vgl. ebenda, S. 434 f.

<sup>82</sup> Vgl. *Schwarting* (FN 35), S. 268.

Border-Leasing-Geschäfte haben jedoch lediglich die Aufsichtsbehörden der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein den Abschluss solcher Geschäfte nicht gebilligt, da sie ihnen zu undurchsichtig erschienen.<sup>83</sup>

### 3.2 Die Verantwortung der Länder für die Verschuldung der Gemeinden

Sind die Länder für die Verschuldung ihrer Gemeinden verantwortlich? Zumindest werden gemäß dem § 2 Abs. 2 des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes die kommunalen Finanzierungssalden in die Finanzierungssalden der Länder einbezogen, wenn es im Rahmen der Maastricht-Kriterien um die Betrachtung der staatlichen Verschuldung geht. Dies lässt bereits eine Verantwortung der Länder für ihre Kommunen erkennen.<sup>84</sup> Die Verantwortungsfrage wird auch in einem Argumentationspapier des Bundesministeriums der Finanzen ersichtlich, wonach „den Ländern aufgrund ihrer Verantwortung für die Kommunalaufsicht die Haushaltsdefizite der Kommunen zugerechnet werden.“<sup>85</sup>

Die Zuordnung von Aufsichtsmitteln, die den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Gemeinden erlaubt, weist somit auch darauf hin, dass den Ländern ein gewisses Maß an Verantwortung gegenüber den Gemeinden auferlegt wird. Eine Alleinverantwortlichkeit des Landes kann jedoch nicht festgestellt werden, zumal diese letztlich auch die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung infrage stellen würde.

Das bereits dargestellte Verhältnis zwischen Gemeinden und Ländern führt daher eher zu einer Art Verantwortungsgemeinschaft. Auf der einen Seite haben die Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung, welches im Einklang mit den Gesetzen stehen muss. Unverantwortliches Handeln einzelner Kommunen – ausgedrückt durch unangemessenen Kreditkonsum – kann dabei auch negative Auswirkungen auf andere Gemeinden und damit letztlich auf das ganze Land haben. Eigenverantwortung bedeutet also auch immer ein Stück weit kollektive Verantwortung. Auf der anderen Seite steht nun das Land, welches einerseits Aufgaben auf die Gemeinden überträgt und die Gesetzeseinhaltung in den Gemeinden überwacht, andererseits aber auch Grundlagen schaffen muss, damit die Gesetze eingehalten werden können. Hervorzuheben ist dabei u. a. die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung<sup>86</sup>, die den Kommunen überhaupt erst Eigenständigkeit und damit eigenverantwortliches Handeln ermöglicht.

---

<sup>83</sup> Vgl. *Kirbach* (FN 20).

<sup>84</sup> Vgl. *Henneke* (FN 44), S. 858.

<sup>85</sup> Ebenda, S. 857.

<sup>86</sup> Vgl. *Michael Nierhaus*, Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: Michael Nierhaus (Hrsg.), *Kommunal Finanzen. Beiträge zur aktuellen Debatte*, KWI-Arbeitshefte Nr. 9, Potsdam 2005, S. 9 f.

Nicht immer sind es aber Fehlentscheidungen der Gemeinden, die zu einer übermäßigen Verschuldung führen. So ist die Zunahme der kommunalen Verschuldung in einem erheblichen Umfang auch dem Anwachsen der Sozialausgaben geschuldet, was auf die Gesetzgebung von Bund und Ländern zurückzuführen ist.<sup>87</sup> Zudem werden viele Entscheidungen zur Kreditaufnahme nicht allein durch die Gemeinde getragen, sondern - wie in Artikel I dargestellt - aufgrund der Genehmigungsvorbehalte der Rechtsaufsicht auch durch das Land. Auch die Rechtsprechung hat den Ländern diesbezüglich bereits eine Mitverantwortung für die Verschuldung zugesprochen, wie durch das Oderwitz-Urteil<sup>88</sup> im Jahr 2002 (I) deutlich wurde. Im Fall der Gemeinde Oderwitz hatte die Aufsichtsbehörde ein Leasing-Modell für den Bau einer Turnhalle genehmigt, das sich am Ende für die Gemeinde Oderwitz als teurer erwies als ein herkömmlicher Kommunalkredit. Die Kommune klagte gegen die Aufsichtsbehörde, da diese das Leasing-Geschäft genehmigt hatte. Der BGH bejahte den Haftungsanspruch der Gemeinde gegenüber der Aufsichtsbehörde und erkannte daraufhin, dass die Aufsichtsbehörden auch bei begünstigenden Maßnahmen Schutzpflichten gegenüber der Gemeinde haben.<sup>89</sup> Die damalige Entscheidung erhält in der gegenwärtigen Finanzkrise und der Vielzahl an genehmigten Cross-Border-Leasing-Verträgen neue Brisanz, da hier die Mitverantwortung der Länder eine ähnliche Ausprägung hat wie im Fall Oderwitz.

Dem Land kommt aber auch eine staatliche Gesamtverantwortung zu, die neben innerstaatlichen Aufgaben auch europarechtliche Aspekte umfasst, für deren Umsetzung das Land zu sorgen hat. So werden durch den Landesgesetzgeber viele Aufgaben auch auf die kommunale Ebene übertragen. In Rheinland-Pfalz haben die Kommunen beispielsweise die Vorgabe erhalten, bis 2010 „die Doppik einzuführen, das Normenscreening nach der Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union zu erledigen, die Feuerwehren mit Digitalfunk auszurüsten, die Argen nach SGB II umzubauen, die U3-Versorgung<sup>90</sup> sicherzustellen [und] eine Schulreform umzusetzen.“<sup>91</sup>

Mitunter nehmen Länder eine Verschuldung der Gemeinden sogar in Kauf, wenn sie den eigenen Konsolidierungsdruck auf die kommunale Ebene abwälzen.<sup>92</sup> Die Beteiligung der Gemeinden am Defizit der Länder und damit die Verteilung des Mangels ist bereits durch den Niedersächsischen Staatsgerichtshof als ein Ausdruck von Gerechtigkeit festgestellt worden.<sup>93</sup> Dies zeigt, dass die Finanzprobleme der Gemeinden nicht immer auch auf dieser Ebene entstehen. Vorher werden bzw. wurden mitunter Probleme der Landesebene auf die kommunale Ebene transferiert.

---

<sup>87</sup> Vgl. Zimmermann (FN 53), S. 439.

<sup>88</sup> Vgl. BGH, Urt. v. 12.12.2002, Az.: III ZR 201/01.

<sup>89</sup> Vgl. Claus Pegatzky, Oderwitz und die Folgen – Haftung der Kommunalaufsicht für begünstigende Maßnahmen, Landes- und Kommunalverwaltung 2003, S. 451.

<sup>90</sup> Die Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter 3 Jahren wird allgemein als U3-Versorgung bezeichnet.

<sup>91</sup> Schwarting (FN 35), S. 269.

<sup>92</sup> Vgl. Articus/Ronnecker/Söbbeke (FN 29), S. 163.

<sup>93</sup> Vgl. Henneke (FN 44), S. 866; NdsStGH, NdsVBl 208, 152 (158).

## 4 Die bankrotte Gemeinde: Haushaltsnotlagen als undefinierter Tatbestand

### 4.1 Begriffseinordnung

Anders als im Kontext der Verschuldung der Länder, wo der Begriff „Haushaltsnotlage“ verwendet wird<sup>94</sup>, findet er auf der kommunalen Ebene bislang keine Anwendung.<sup>95</sup> Ebenso existieren keine offiziell anerkannten Definitionen dieses Begriffs. Dennoch kann kaum bestritten werden, dass Gemeinden in eine Haushaltslage geraten können bzw. geraten sind, die nicht anders als eine Notlage bezeichnet werden kann. Zur inhaltlichen Annäherung an diesen Haushaltszustand macht die Betrachtung des Haushaltsausgleichs Sinn. Letztlich kann schließlich nur die Gemeinde in eine finanzielle Notlage geraten, die ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen kann. Der Haushaltsausgleich ist daher von zentraler Bedeutung und in den Gemeindeordnungen aller Länder entweder als Soll- oder Muss-Bestimmung festgelegt. Je nachdem, ob der Haushaltsausgleich nur kurzfristig oder aber langfristig nicht mehr erreicht werden kann, sind unterschiedliche Stufen kritischer Haushaltslagen feststellbar. Gelingt einer Gemeinde unter Berücksichtigung sämtlicher Konsolidierungsmöglichkeiten aus eigener Kraft dauerhaft kein Haushaltsausgleich, spricht dies eher für eine eingetretene Haushaltsnotlage.

### 4.2 Die Aussagekraft von Finanzindikatoren bei der Bestimmung von Haushaltsnotlagen

Die Verwendung von Indikatoren ist eine Möglichkeit, Haushaltsveränderungen möglichst schnell und im Überblick zu erfassen. Dabei ist die Berücksichtigung der tatsächlichen Aussagekraft der Indikatoren von enormer Wichtigkeit, um Fehlinterpretation zu vermeiden. Dazu sei das klassische Beispiel der Pro-Kopf-Verschuldung genannt. Dieser Wert kann zwar aussagen, ob eine im Vergleich zu anderen Gemeinden hohe Verschuldung vorliegt, jedoch nicht, ob die Gemeinde sich diese Verschuldung auch leisten kann. Insbesondere finanzstarke Gemeinden sind durchaus in der Lage, auch eine hohe Verschuldung zu finanzieren. „Eine hohe Verschuldung kann Ausdruck von Armut sein, sie kann aber auch Ausdruck von Reichtum sein.“<sup>96</sup> Diese Kennzahl kann also nur im Kontext anderer Kennzahlen eine gewisse Aussagekraft entfalten.

Beim Einsatz von Indikatorsystemen ist des Weiteren zu bedenken, dass sie zu einem eher starren Analyseschema führen können. Verändert sich die

---

<sup>94</sup> Siehe Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz), in: Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 24.3.2009, Bundestagsdrucksache 16/12400.

<sup>95</sup> Die im Rahmen der Dissertation in den Innenministerien der Länder geführten Interviews ergaben, dass zur Beschreibung der kommunalen Haushaltssituation der Begriff „Haushaltsnotlage“ ungebräuchlich ist.

<sup>96</sup> *Junkernheinrich* (FN 46), S. 173.

Haushaltslage, kann das Analyseschema den Überwachungsschwerpunkt kaum verändern.<sup>97</sup> Zudem zeigen die Indikatoren nicht unbedingt die Ursachen der Haushaltsprobleme auf (**I**), weshalb durch eine ergänzende Ursachenanalyse Begründungsmuster für die Indikatorenwerte gefunden werden müssen. Indikatoren ersetzen somit keineswegs eine Einzelfalluntersuchung.

Bereits bei der Feststellung der Haushaltsnotlagen in Bremen und dem Saarland im Jahr 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht Finanzindikatoren herangezogen. Die Übernahme dieser Indikatoren ist jedoch nur sehr begrenzt sinnvoll. Eine Verwendung von Indikatoren, die auf Länderebene zur Anwendung kommen, erfordert in manchen Fällen eine entsprechende Modifizierung, die die lokalen Bedingungen berücksichtigt (**I**). So ist beispielsweise im Artikel **I** erörtert worden, dass bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote die abgeführte Kreisumlage sowie die empfangenen Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden müssen.

Die Relation zu anderen Gemeinden kann dabei nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich des Vorliegens einer Haushaltsnotlage entfalten. Sie sollte auch kein Ansatzpunkt für die Gewährung individueller Sonderzuweisungen sein. Wenn die Finanzlage einer einzelnen Gemeinde einen Zustand erreicht hat, der keine Verbesserung aus eigener Kraft ermöglicht, kann die Gewährung letztlich nicht davon abhängig gemacht werden, ob laut der Indikatoren andere Kommunen eine ebenso schlechte oder schlechtere Haushaltslage aufweisen. Damit wäre der Gemeinde nicht geholfen. Vielmehr würde sich beim Vorliegen vieler Haushaltsnotlagen die Notwendigkeit ergeben, die angemessene Finanzausstattung auf den Prüfstand zu stellen, damit aus einem Ausnahmezustand kein Dauerzustand wird. Indikatoren können dabei helfen, negative Haushaltsveränderungen frühzeitig zu erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen im Dialog zwischen Kommune und Aufsichtsbehörde zu ergreifen.

Da die Zahl an Auslagerungen aus dem kommunalen Haushalt stark zugenommen hat<sup>98</sup>, wird der Kommunalaufsicht die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde erschwert. Nachhaltig wird sich zudem das in den Gemeinden neu eingeführte, von der Privatwirtschaft übernommene Rechnungswesen (Doppik)<sup>99</sup> auf das Indikatorenset zur Haushaltsanalyse und deren Interpretation auswirken. Zu berücksichtigen sind hier die unterschiedlichen Handlungslogiken von Entscheidungsträgern, aber auch generell die Unterschiede zwischen der Privatwirtschaft und den Gemeinden. Die Aussagekraft und Interpretation doppischer Haushaltskennzahlen sollte daher kritisch betrachtet werden.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. *Dieter Simon*, Schwache Signale. Die Früherkennung von strategischen Diskontinuitäten durch Erfassung von „weak signals“, Wien 1986, S. 47.

<sup>98</sup> Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt* (FN 60), S. 16-17.

<sup>99</sup> Doppik steht für „**D**oppelte **B**uchführung in **K**onten“; vgl. *Mark Fudalla/Gunnar Schwarting/Christian Wöste*, Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik?, *Der Gemeindehaushalt 2005*, S. 53-56; vgl. *Frischmuth* (FN 37), S. 136-143.

<sup>100</sup> Vgl. *Christian Magin*, Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts, *Der Gemeindehaushalt 2006*, S. 202.

#### 4.3 Staatskommissare als restriktive Maßnahme bei Haushaltsnotlagen

Wenn sich die negative Haushaltsentwicklung durch mildere Eingriffe der Rechtsaufsicht nicht beheben lässt bzw. diese nicht zweckmäßig erscheinen, kann das Land einen Kommissar („Beauftragten“) einsetzen. Solche Einsätze kommen jedoch sehr selten zur Anwendung, was jedoch nicht bedeutet, dass die Haushaltsnotlagen ebenso selten auftreten. Häufig sind die Haushaltsprobleme jedoch so ausgeprägt, dass die Länder im Instrument des Staatskommissars entweder kein geeignetes Mittel sehen, um die Finanzprobleme einzelner Gemeinden zu lösen oder der Einsatz ist politisch nicht durchsetzbar.

Artikel II zeigt anhand der empirischen Untersuchung eines konkreten Anwendungsfalles in der Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg die Möglichkeiten des Landes, mittels dieses Aufsichtsinstrumentes die Haushaltslage einer Gemeinde wieder in den Griff zu bekommen. Zwar handelt es sich bei dieser Untersuchung um eine Einzelfallstudie, die keine generelle Verallgemeinerung erlaubt. Dennoch werden gewisse Probleme deutlich, die grundsätzlich mit diesem Instrument verbunden sind und sich letztlich auf dessen Erfolg auswirken können.

Haushaltskonsolidierungsprozesse sind insbesondere in hoch verschuldeten Gemeinden meist keine kurzfristigen Angelegenheiten und müssen über viele Jahre hinweg konsequent und weitsichtig erfolgen. Da Staatskommissare über mehrere Jahre hinweg kaum Gemeindeorgane ersetzen können, sondern eher für temporäre Eingriffe vorgesehen sind, können sie auch nur punktuell auf den Prozess der Haushaltskonsolidierung einwirken. Die Chance ihres Einsatzes liegt darin, dass sie auch unpopuläre Maßnahmen ergreifen können, die von der Lokalpolitik bislang unangetastet geblieben sind.

Schwierig wird der Einsatz vor allem dann, wenn die Verschuldung zu einem bestimmten Zeitpunkt bereits eine Höhe erreicht hat, ab der auch durch „harte“ Konsolidierungsmaßnahmen keine nachhaltige Verbesserung der Finanzsituation erzielt werden kann. Zwar sind auch schon kleinere Verbesserungen der Finanzsituation besser als gar keine Verbesserung. Die Wiederherstellung eines ausgeglichenen Haushaltes ist dann durch den Kommissareinsatz aber kaum noch möglich. Viele Ursachen, die zu Haushaltskrisen führen, lassen sich durch Staatskommissare nicht kurzfristig beheben, sondern erfordern ein langfristiges Management. Dieses kann durch den Staatskommissar zwar wichtige Impulse erfahren, muss aber anschließend von der Gemeinde auch aktiv weiterverfolgt werden.

Bedeutend ist dabei die Tatsache, dass sich Finanzkrisen häufig als „schleichende Katastrophen“<sup>101</sup> entwickeln. Die Verschuldung staut sich dabei zum Teil sehr langsam auf. Der Handlungsspielraum verringert sich nur schleichend, so dass der Druck für das politische Handeln verringert wird und die verantwortlichen Akteure

---

<sup>101</sup> Vgl. *Carl Böhret*, *Funktionaler Staat*, Frankfurt 1993, S. 35.

den Zeitpunkt, ab dem die Finanzlage „kippt“, kaum oder gar nicht abschätzen können.

Aus der empirischen Untersuchung lässt sich folgende Hypothese formulieren: Da zum einen die rechtliche und politische Hürde für den Einsatz von Staatskommissaren sehr hoch ist, viele andere Maßnahmen vorgeschaltet sind und sich der „richtige“ Einsatzzeitpunkt nur schwer ermitteln lässt, werden Staatskommissare in der Regel „zu spät“ eingesetzt. Staatskommissare werden daher auch nur begrenzt viel bewirken können. Es ist anzunehmen, dass sie daher auch zukünftig nur eine begrenzte Rolle hinsichtlich der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung spielen werden.

Hinzu tritt eine Dilemmasituation: Die Erfolgsaussichten für eine kommissarische Haushaltskonsolidierung schrumpfen erheblich, je später diese erfolgt. Ein frühzeitiger, finanzwirtschaftlich gebotener Einsatz steht jedoch in einem starken Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltung und ist daher aus rechtlichen und politischen Gründen unwahrscheinlich. Der als „ultima ratio“ zum Einsatz kommende Staatskommissar sollte daher nicht als vermeintlich letztmögliche Lösung für die bestehenden Finanzprobleme angesehen werden. Vielmehr bedarf es der Suche nach präventiven Lösungen, die den Weg in dieses Dilemma von vornherein verhindern, wobei es dazu zweifellos auch eines anderen Problemwahrnehmungs- und Verantwortungsbewusstseins in der Politik bedarf, und zwar sowohl auf gemeindlicher als auch auf Landesebene.

## 5 Präventive Ansätze zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Die mit repressiven Maßnahmen verbundenen Probleme zeigen deutlich die eingeschränkte Tauglichkeit dieser Instrumente für die Bewältigung von Haushaltsnotlagen. Um Haushaltsnotlagen zuvorzukommen, sind vorbeugende Maßnahmen notwendig, die in der Lage sind, die Problemwahrnehmung sowie das Verantwortungsbewusstsein bei den Gemeinden und Ländern zu stärken.

### 5.1 Berater und Mentoren als Kommissarersatz

Da der Einsatz von Staatskommissaren zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung wie aufgezeigt problematisch ist, hat sich die Kommunalaufsicht in Nordrhein-Westfalen in einigen Fällen für den Einsatz weniger in die Selbstverwaltung eingreifende Maßnahmen entschieden (II). Es handelt sich dabei um externe Berater, die bislang in den Städten Waltrop (2006-2008), Marl (2007-2008) und Hagen (2008-2009) ihre Tätigkeit ausgeübt haben.<sup>102</sup> Diese externen Berater, die in der Presse mitunter auch als Mentoren oder als beratende

---

<sup>102</sup> Zu den einzelnen Fällen: [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) (Stand: 21.04.09)



Sparkommissare bezeichnet werden, sind mit einem umfassenden Informationsrecht ausgestattet. Sie haben jedoch keine Weisungsbefugnis und sollen der entsprechenden Gemeinde bei der Haushaltskonsolidierung beratend, mahnend und empfehend zur Seite stehen.<sup>103</sup> Seitens der Kommunalaufsicht wird damit angestrebt, der entsprechenden Kommune die Gelegenheit zu geben, „die bestehende Haushaltsproblematik wesentlich aus eigener Kraft und Anstrengung zu lösen.“<sup>104</sup> Die Kooperationsbereitschaft der Gemeinde wird dabei als unentbehrliche Voraussetzung für den Einsatz solcher Berater angesehen. Ist diese nicht mehr gegeben, zieht die Kommunalaufsicht die Bestellung eines Staatskommissars in Betracht<sup>105</sup>, der dann die – aus Sicht des Landes – erforderlichen Maßnahmen umsetzt.

Der Kommune bleibt dabei die Möglichkeit erhalten, den Konsolidierungsprozess weiterhin im Großen und Ganzen selbst zu gestalten. Der Erfolg externer Berater hängt davon ab, ob die von ihnen kommenden Mahnungen und vorgeschlagenen Maßnahmen ernst genommen werden und eine Umsetzung durch die Kommune auch wirklich angestrebt und vollzogen wird. Unterlässt die Kommune am Ende die Umsetzung von Maßnahmen, kann es passieren, dass die dringend notwendigen Maßnahmen durch diesen ganzen Prozess hinausgezögert werden und die Finanzkrise dadurch noch weiter verschärft wird. Auch bleibt es bei dieser Methode aufgrund der mehr oder weniger erzwungenen Kooperationsbereitschaft bei einem Drahtseilakt zwischen Bevormundung und Selbstbestimmung.

Vieles hängt von den örtlichen Bedingungen, den konkreten Ursachen der Verschuldung, der Größe der Kommune, aber auch vom Zeitpunkt des Einsatzes eines Beraters ab. Stellt er fest, dass die infrage kommenden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ausgeschöpft wurden, ohne dass sich eine nachhaltige Verbesserung eingestellt hat, wird auch ein Staatskommissar die finanzielle Situation nicht weiter verbessern können. Die Berater sind dann keine Vorstufe vor dem Staatskommissar, sondern die Endstufe. Anders sieht die Situation aus, wenn Konsolidierungsmaßnahmen noch ausschöpfbar sind, die Vorschläge des Beraters von der Gemeinde jedoch nicht hinreichend berücksichtigt werden. Da externe Berater über keine Durchsetzungskompetenz verfügen, ist in solchen Fällen der Einsatz eines Staatskommissars erforderlich, damit die gebotenen Maßnahmen umgesetzt werden können.

Der Einsatz der Berater ist in allen drei Städten bereits beendet worden. In Marl und Waltrop konnte durch den Einsatz des Beraters ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept erstellt werden, das zuvor seitens der Kommunalaufsicht als undenkbar angesehen wurde. Ob der Einsatz letztlich den erhofften Erfolg bringen wird, bleibt abzuwarten und hängt auch davon ab, ob die Städte den Konsolidierungskurs nachhaltig und konsequent weiterführen. In Hagen

---

<sup>103</sup> Vgl. Begründung der Bezirksregierung Münster zur Bestellung eines externen Beraters in der Stadt Waltrop gemäß § 124 GO NRW analog, vom 11. Januar 2006, S. 10.

<sup>104</sup> Ebenda.

<sup>105</sup> Vgl. Antwort des Innenministeriums vom 23. Januar 2007 auf die kleine Anfrage 1266 vom 20. Dezember 2006, Landtag NRW, Drucksache 14/3617.

wurde im Februar 2009 eine Kommission aus Stadtspitze und der Kommunalaufsicht gegründet, um gemeinsam ein Konzept für einen ausgeglichenen Haushalt zu erarbeiten. Die Vorschläge des ehemaligen externen Beraters dienen dabei als Basis.<sup>106</sup>

Als präventive Maßnahme kann man den „Berater-Ansatz“ in dieser Form jedoch nur eingeschränkt betrachten. Er soll zwar den Einsatz von Staatskommissaren vermeiden. Wenn die Berater jedoch eher als Kommissarersatz zum Einsatz gebracht werden, bedeutet dies auch, dass die Haushaltskrise schon sehr weit fortgeschritten sein muss. Sie werden dann nur zur Beseitigung bereits bestehender Krisen eingesetzt, was aufgrund der fortgeschrittenen Schuldendynamik zu ähnlichen Problemen wie beim Kommissareinsatz führen kann.

Dennoch besteht beim Einsatz externer Berater die Chance, sie aufgrund ihrer geringeren Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung frühzeitiger im Konsolidierungsprozess einzusetzen und damit ihre präventive Wirkung zu erhöhen.

## 5.2 Kommunale Insolvenz als präventiver Disziplinierungsansatz

Die Einführung einer Insolvenzfähigkeit für die Gemeinden ist bislang eine eher auf die Wissenschaft begrenzte Diskussion. Im Artikel **III** werden die Erwartungen hinsichtlich der Wirkungen den Grenzen dieses Ansatzes gegenübergestellt und die aktuelle Praxisrelevanz geprüft.

Die Befürworter dieses Ansatzes stellen nicht das eigentliche Insolvenzverfahren in den Mittelpunkt, sondern gehen eher von einer präventiven Wirkung dieses Instruments aus. So wird davon ausgegangen, dass „die Politik“ zukünftig bestrebt sein wird, die Verschuldung ihrer Gemeinde niedrig zu halten, wenn ihnen andernfalls ein schlechtes Rating und damit gegebenenfalls schlechtere Kreditkonditionen drohen würden. Eine schlechte Haushaltsführung wird somit schnell spürbar. Ein tatsächlicher Insolvenzfall soll auf diese Weise gar nicht eintreten. Vielmehr soll allein die Möglichkeit dazu abschreckend und damit disziplinierend wirken.

In der politischen und administrativen Praxis ist eine breite Ablehnung dieses Ansatzes feststellbar, wie in den geführten Interviews<sup>107</sup> deutlich wurde. Die damit einhergehenden Bedenken der Praxis gegenüber diesem Instrument und die zu erwartenden Widerstände lassen politische Initiativen zur Einführung eines Insolvenzverfahrens als unwahrscheinlich erscheinen.

---

<sup>106</sup> Vgl. *Nadine Jakobs*, Das Ende der Finanzillusion, Der Neue Kämmerer, 01/2009, S. 3.

<sup>107</sup> Im Zeitraum Oktober bis November 2008 wurden in den Innenministerien der Länder sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden Interviews unter anderem zur kommunalen Insolvenz geführt.

Letztlich würde mit einem Insolvenzverfahren für Kommunen auf einen Mechanismus vertraut werden, der – falls die angestrebte Anreizwirkung nicht greift – in seiner Konsequenz erst am Ende der Finanzkrise, also beim Eintreten der Katastrophe einsetzt. Hinzu kommen auch zahlreiche Konflikte mit der kommunalen Daseinsvorsorge, der Selbstverwaltungsgarantie und der Verflechtung zwischen Ländern und Gemeinden.

### 5.3 Systematische Frühdiagnostik kommunaler Haushaltsentwicklungen

Die Früherkennung soll es ermöglichen, Symptome für eine sich anbahnende Krise rechtzeitig zu erkennen, zu deuten und entsprechend durch angemessene Maßnahmen zu reagieren.<sup>108</sup> Problematisch wird die Situation der Gemeinde insbesondere dann, wenn die Verschuldung bereits eine nicht aufzuhaltende Eigendynamik entwickelt hat. Wann dieser Punkt erreicht ist, ist für viele Politiker sicher nicht sofort erkennbar, zumal sich die Wirtschaftslage und damit auch die Haushaltslage sehr schnell ändern kann, wie es derzeit zu sehen ist.

Liegt eine Haushaltsnotlage vor, lässt sich mit den bestehenden Aufsichtsmitteln nur in sehr begrenztem Maße noch steuernd eingreifen (II).<sup>109</sup> Es ist daher angebracht Instrumente einzuführen, die es der Kommunalaufsicht ermöglichen, durch eine proaktive Prävention das Entstehen von Haushaltskrisen zu vermeiden. In den Interviews zum Artikel III wurde unter anderem die Frage besprochen, inwieweit die Länder bereits präventive Maßnahmen zur Vermeidung kommunaler Finanzkrisen eingeleitet haben. Im Ergebnis wurde ersichtlich, dass nur sehr wenige Länder eine systematische, auf Kennzahlen basierende Prävention verfolgen. Einige Länder haben diesbezüglich Indikatorensysteme zur Früherkennung von Haushaltsveränderungen eingerichtet und damit auch erste – vor allem positive – Erfahrungen sammeln können (III).

Des Weiteren zeigte die empirische Untersuchung auch, dass diese Formen der Handlungsmöglichkeiten zudem noch nicht voll ausgeschöpft worden sind. Die meisten Länder stehen erst am Anfang, das Instrument des Frühwarnsystems zu entdecken und anzuwenden. Die Anwendung der bereits etablierten Frühwarnsysteme und die damit verbundenen Erfahrungen ermöglichen bereits eine erste Identifizierung von Erfolgsfaktoren, ohne die solche Systeme nur bedingt wirksam wären: Aktualität der Daten, Öffentlichkeit des Systems, Kommunikation zwischen allen Ebenen, Bereitstellung von Finanzhilfen, Kontrolle.

Aus den Beobachtungen hinsichtlich der Präventions- und Sanierungsstrategien der einzelnen Länder (III) lässt sich zudem ein Musterschema modellieren, das die gesammelten Erfahrungen mit einzelnen Elementen zu einem Konzept

---

<sup>108</sup> Vgl. *Wilhelm Uhlenbruck*, Neues Insolvenzrecht. Wege aus dem modernen Schuldenturm, Bonn 1998, S. 21.

<sup>109</sup> Vgl. *Hans W. Fasching*, Konkurs, Ausgleich und Zwangsvollstreckung bei Gemeinden, Wien 1983, S. 34.

zusammenführt. An erster Stelle steht dabei die Einrichtung eines Frühwarnsystems. Dieses System basiert auf einem Kennzahlenset und erfasst beim ersten Einführen den Ist-Zustand der kommunalen Haushalte. Verschlechtert sich die Haushaltslage einzelner Kommunen, wird dies im Frühwarnsystem schnell ersichtlich, wenn die Kommune z. B. vom grünen Bereich in den gelben Bereich kommt. Wichtig ist dabei, dass die Daten tagesaktuell geführt und von den unteren Aufsichtsbehörden bestätigt werden, so dass diese zum einen über den Zustand der Gemeinde informiert sind und zum anderen wissen, dass diese Informationen nun auch dem Innenministerium bekannt sind. Nur durch die hohe Aktualität lässt sich schnell auf negative Haushaltsveränderungen reagieren. Der potentielle Eingriff in die Selbstverwaltung fällt bei einem frühzeitigen Handeln auch weitaus geringer aus, als wenn dieser erst ein oder zwei Jahre später erfolgt. Gesteigert werden könnte das Frühwarnsystem durch die Einbindung prognostizierter Daten, die sich mittelfristig auf die Haushaltslage auswirken könnten. Da bei einer Prognose unterschiedliche Annahmen möglich sind, ist die Bildung von Szenarien zweckdienlich, die dann im Dialog zwischen Rechtsaufsicht und Gemeinden besprochen werden sollen.

Ist ein Kennzahlensystem etabliert, ist eine Einzelfallbetrachtung der Problemfälle als Konsequenz notwendig. Dies ist nicht zuletzt den meist heterogenen Ursachen geschuldet, die keine allgemeingültige Problembehandlung erlauben. In diesem zweiten Schritt ist die Kommunikation nicht nur zwischen Aufsicht und Kommune, sondern auch zwischen den einzelnen Aufsichtsebenen dringend geboten, um hier einen gewissen Handlungsdruck zu erzeugen. Dabei sind natürlich die genaueren Ursachen der Haushaltsprobleme der Kommune zu analysieren, die aus dem Kennzahlensystem nicht immer deutlich hervorgehen.

Das Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes<sup>110</sup> sollte als Konsolidierungsvertrag erfolgen. Beide Seiten, Land und Gemeinde, verständigen sich darin auf die weiteren Schritte zur Haushaltskonsolidierung. Die Kommune verpflichtet sich dabei, nachhaltige Sanierungsmaßnahmen durchzuführen und die Fortschritte in Form von Berichten zu dokumentieren. Das Land verpflichtet sich, den Konsolidierungsprozess durch Beratung, politische Unterstützung und ggf. finanzielle Hilfe zu begleiten. Die Gewährung von Sonderzuweisungen sollte nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein. Zum einen kann die Inausichtstellung von Sonderzuweisungen als Konsolidierungsanreiz dienen, zum anderen sind Kommunen mitunter in einer wirtschaftlichen Lage, die auch eine Finanzhilfe seitens des Landes erforderlich machen kann. Ein Abhängigmachen der Sonderzahlungen von einer unverschuldeten oder selbstverursachten Finanzkrise ist wenig sinnvoll. Zwar soll Fehlverhalten auf der einen Seite nicht auch noch belohnt werden. Auf der anderen Seite macht es noch viel weniger Sinn, wenn sich die Verschuldung der Gemeinde in exorbitante Höhen entwickelt.

---

<sup>110</sup> Vgl. *Jürgen Matz*, Das Haushaltssicherungskonzept - Instrument der Finanzplanung und rechtsaufsichtliche Maßnahme, Thüringer Verwaltungsblätter 2002, S. 150.

Ein weiterer wichtiger – wenn nicht sogar entscheidender – Baustein ist das Öffentlichkeitsprinzip, auf dem das gesamte System und Verfahren beruhen sollte. Sowohl das Frühwarnsystem als auch der Konsolidierungsvertrag mit den Berichten und die anschließende Kontrolle<sup>111</sup> sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Damit kann erreicht werden, dass die Akzeptanz des Konsolidierungsprozesses, aber auch der Druck auf die handelnden Akteure aller Ebenen erhöht wird. Des Weiteren ermöglicht die damit geschaffene Transparenz eine völlig neue Problemwahrnehmung und Zuordnung von Problemadressaten<sup>112</sup>, die wiederum ihre Verantwortung durch situatives Handeln wahrnehmen müssen.

Diese Frühwarnsysteme sind dabei nicht nur Ansatzpunkte für die Kommunalaufsicht, sondern können und sollten auch von den Gemeinden verwendet werden. Die aufbereiteten und zugänglichen Daten des Frühwarnsystems können den Gemeinden zur eigenen Analyse ihrer Situation insbesondere im Kontext der anderen Gemeinden des Landkreises oder des Landes dienen. Liegen in einem Landkreis flächendeckend Gemeinden im roten Bereich, ist insbesondere das Land gefordert, der Ursache auf den Grund zu gehen. So können solche Situationen ein Indiz für eine generelle Unterfinanzierung der Gemeinden sein, woraus entsprechende Konsequenzen hinsichtlich der zukünftigen finanziellen Ausstattung der Kommunen bzw. ihrer Aufgaben folgen müssen. Als Adressat dieser Angelegenheit ist an den Landesgesetzgeber zu verweisen.

Die Etablierung und Anwendung eines umfassenden Frühwarnsystems ist ein kommunikationsintensiver Prozess, an dem sehr viele Akteure beteiligt sind. Dabei sind Wissens-, Willens- und Fähigkeitsbarrieren<sup>113</sup> auf allen Ebenen zu berücksichtigen, um den Erfolg des Systems zu gewährleisten. Allein die Darstellung von Kennzahlen und Wahrnehmung von Problemen ändert schließlich noch nichts an der vorliegenden Situation. Erst die angemessene Reaktion auf die prognostizierte Entwicklung kann eine Verbesserung der Haushaltslage bewirken bzw. zu einer Prävention von Haushaltsnotlagen führen.

Manche Risiken bzw. Entwicklungen lassen sich mit Kennzahlen nicht erfassen und müssen dennoch zwingend als Information berücksichtigt werden. So sollten beispielsweise Demografieprognosen, aber auch gesamtstaatliche Entwicklungen, die sich auf die Finanzen der Gemeinden auswirken können, bedacht und in das Frühwarnsystem integriert werden. Gerade schwer vorhersehbare Ereignisse oder

---

<sup>111</sup> Die Kontrolle umfasst dabei nicht nur die Überprüfung von Ergebnissen und Wirkungen anhand der Zielvorgaben. Insbesondere für den vorliegenden Kontext ist die Präventiv- und Lernwirkung der Kontrolle von hoher Bedeutung. Siehe auch: *Andreas Glöckner/Holger Mühlkamp*, Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung* 2009, S. 400.

<sup>112</sup> Vgl. *Kirsten Witte/Gerd Wixforth*, Generationengerechtigkeit und kommunale Verschuldung, in: *Martin Brüggemeier/Reinbert Schauer/Kuno Schedler* (Hrsg.); *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*, FS für Dietrich Budäus, Bern/Stuttgart/Wien 2007, S. 198.

<sup>113</sup> Vgl. *Ulrich Krystek/Günter Müller-Stewens*, Frühaufklärung für Unternehmen. Identifikation und Handhabung zukünftiger Chancen und Bedrohungen, Stuttgart 1993, S. 265.

Entwicklungen, die auch als Diskontinuität bezeichnet werden<sup>114</sup>, können, wenn sie unerkannt bleiben, nachhaltig negative Wirkungen haben. Daher ist das Erfassen auch solcher Anhaltspunkte („schwache Signale“) von hoher Bedeutung. Des Weiteren sind auch eine Reihe von unsicheren Variablen enthalten, wie zum Beispiel die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen. Bislang werden dabei unrealistische Schätzungen vorgenommen, die in der Regel mit zu hohen Zuwächsen verbunden sind.<sup>115</sup> Dies mindert eine realistische und für die Prävention essentielle Finanzvorschau.

Flankierend zum Einsatz von Früherkennungssystemen in den einzelnen Ländern ist die Etablierung regelmäßiger, kommunikationsfördernder Elemente empfehlenswert. Sondertagungen mit Workshops und Erfahrungsaustausch geben den Aufsichtsbehörden, aber auch Teilnehmern aus kommunalen Gremien die Gelegenheit, die in den einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen hinsichtlich Prävention und Bewältigung von Haushaltsnotlagen auszutauschen und zu bewerten. Damit würde letztlich auch auf einen bedeutenden Vorzug des Föderalismus zurückgegriffen werden, wonach in den einzelnen Ländern unterschiedliche Wege eingeschlagen und unterschiedliche Erfahrungen gesammelt werden können.

## 6 Fazit

Die auch in anderen Zusammenhängen verwendete Bezeichnung der „schleichenden Katastrophe“ ist auf kommunale Haushaltsnotlagen übertragbar. Die ihr anhaftende Dynamik, die insbesondere durch den schwer auszumachenden Zeitpunkt des Eintretens der Katastrophe bestimmt wird, erfordert eine besondere Herangehensweise. Wird dieser schleichende Prozess nicht erkannt bzw. dagegen nichts unternommen, sind spätere Korrekturen nur noch mittels einschneidender Maßnahmen möglich.

Je restriktiver die Maßnahme, desto stärker ist letztlich auch der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Der in Artikel II untersuchte Einsatz von Staatskommissaren macht dies sehr deutlich. Um eine solche Maßnahme rechtfertigen und zum Einsatz bringen zu können, müssen folglich die Umstände bereits massive Rechtsverstöße und im Verschuldungskontext eine Haushaltsnotlage erkennen lassen. Die Katastrophe ist somit jedoch bereits eingetreten. Ein frühzeitiger Einsatz dieses Instrumentes steht dabei in einem erheblichen Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltung. Letztlich verzögert daher die Schwere des Eingriffs, welcher im Spannungsverhältnis von kommunaler Autonomie und staatlichem Handlungsdruck steht, dessen Einsatzzeitpunkt. Dies führt zu einer erheblichen Minderung der Wirkung, weshalb ex-post-Maßnahmen

---

<sup>114</sup> Vgl. Dieter Gernert, Frühwarnung und Krisenbewältigung – Vom passiven zum aktiven Informationssystem, in: Horst Albach/Dietger Hahn/Peter Mertens (Hrsg.); Frühwarnsysteme, Wiesbaden 1979, S. 147.

<sup>115</sup> Vgl. Gunnar Schwarting, Kommunale Steuern, 2. Auflage, Berlin 2007, S. 149 f.

zumindest für diesen Kontext als weniger effektiv anzusehen sind. Da bei einem weit fortgeschrittenen Verschuldungszeitpunkt die restriktiven Maßnahmen somit nur noch begrenzt viel bewirken können, ist es für beide Seiten (Land und Gemeinde) weitaus zielführender und daher angemessener, Maßnahmen zu ergreifen, die solche Situationen und damit den Einsatz restriktiver Maßnahmen einschränken bzw. gänzlich vermeiden.

Sinnvoller und nicht zuletzt auch verantwortungsvoller erscheint daher die Stärkung von ex-ante-Mechanismen, die weitaus früher greifen. Vorschläge zur Einführung einer Insolvenzfähigkeit für Gemeinden, bei der die präventive Wirkung hervorgehoben wird, erweisen sich für deutsche Gemeinden als eher praxisuntauglich (III). Die derzeit gebräuchlichste Praxis hinsichtlich der Prävention ist die Ausübung einer Beratung der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörden. Die Gefahr einer Bevormundung ist dabei gegen die Gefahr einer Verschlechterung der Haushaltslage abzuwägen, die letztendlich auch den Landeshaushalt belasten kann. Die Förderung des Dialoges kann durch die Verwendung von transparenten, haushaltsrelevanten Indikatoren (I) und einer damit zusammenhängenden Auswertung verstärkt werden.

Damit verbunden ist der Aufbau von Frühwarnsystemen, die eine eher neue Form der Präventionsstrategie darstellen und in einigen wenigen deutschen Ländern bereits etabliert worden sind (III). Durch ihre Transparenz können sie Haushaltsveränderungen schnell aufzeigen und dadurch Aufschluss darüber geben, wo Handlungsbedarf dringend nötig ist. Dieser Handlungsbedarf beschränkt sich keineswegs nur auf die Gewährung von Sanierungsmitteln, sondern macht zunächst eine intensive Kommunikation und Ursachenanalyse erforderlich. Gelingt es dabei, eine angemessene Transparenz und realistische Vorschau der Finanzentwicklung<sup>116</sup> zu erzeugen, kann es auch gelingen, der so genannten Schuldenillusion entgegenzuwirken, weniger einschneidende Gegenmaßnahmen einzuleiten und ggf. dem Land Mängel in der Finanzausstattung der Kommunen aufzuzeigen. Die Ergebnisse können und sollten somit auch der Reflexion und kritischen Hinterfragung der Landespolitik hinsichtlich der gegenwärtigen und zukünftigen Finanzausstattung der Kommunen sowie der strikten Anwendung des Konnexitätsprinzips dienen. Die Kommunalaufsicht nimmt dadurch als Vermittler zwischen Gemeinden und Landespolitik eine proaktive Rolle ein und trägt dazu bei, die geteilte Verantwortung für die gemeindliche Verschuldung angemessen zu stärken.

Eine verstärkte Anwendung präventiver Maßnahmen in der kommunalen Finanzwirtschaft und Finanzkontrolle ist nicht nur generell Ausdruck eines verantwortungsvolleren kollektiven Handelns. Es kann auch das öffentliche Bewusstsein für einen nachhaltigen und damit zukunftsfähigen Umgang mit den finanziellen Ressourcen erhöhen, was letztlich die kommunale Selbstverwaltung stärkt und Gemeinden weniger anfällig für Krisensituationen machen kann.

---

<sup>116</sup> Vgl. *Schwarting* (FN 35), S. 270.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

### *Literatur*

**Albers, Heinrich**, Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte, Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.) 2005, S. 57-66.

**Articus, Stephan/Ronnecker, Stefan/Söbbeke, Markus**, Kommunen in den föderalen Finanzbeziehungen, in: Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzepte und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin 2007, S. 161-172.

**Bäßler, Rüdiger**, Teure Spargeschäfte, Zeit-online vom 17. Oktober 2008, unter: <http://www.zeit.de/online/2008/43/finanzkrise-kommunen> (Stand: 2.4.09).

**Bogumil, Jörg**, Grundlinien moderner Kommunalpolitik, in: Demokratische Gemeinde (Demo) 2/2006, S. 10-11.

**Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk**, Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 165-196.

**Böhret, Carl**, Funktionaler Staat, Frankfurt 1993.

**Brevern, Georg von**, Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate, Leipzig 1835.

**Burgi, Martin**, Kommunalrecht, München 2006.

**Denninger, Erhard**, Der Präventions-Staat, Kritische Justiz 1988, S. 1-15.

**Drechsler, Wolfgang**, Foundations of Municipal Autonomy: Karl Freiherr vom Stein at 250 and the Preußische Städteordnung at 200, in: NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Volume I, Number 1, 2008, S. 137-141.

**Drechsler, Wolfgang**, Safeguarding Municipal Autonomy by the Supreme Court, Juridica International XIII/2007, S. 111-115.

**Drechsler, Wolfgang**, Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven, in: Wolfgang Drechsler (Hrsg.), Die selbstverwaltete Gemeinde. Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa, Berlin 1999, S. 97-110.



**Faber, Angela**, Insolvenzfähigkeit von Kommunen, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl.) 2005, S. 933-946.

**Fabio, Udo di**, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994.

**Falk, Matthias**, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, (Kommunalrecht – Kommunalverwaltung; Band 50), Baden-Baden 2006.

**Fasching, Hans W.**, Konkurs, Ausgleich und Zwangsvollstreckung bei Gemeinden, Wien 1983.

**Fleury, Roland**, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Köln u. a. 1994.

**Franz, Thorsten**, Die Staatsaufsicht über die Kommunen, Juristische Schulung 2004, S. 937-942.

**Frischmuth, Birgit**, Neues kommunales Finanzwesen – Von der Kameralistik zur Doppik, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.), Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 136-143.

**Gernert, Dieter**, Frühwarnung und Krisenbewältigung – Vom passiven zum aktiven Informationssystem, in: Albach, Horst/Hahn, Dietger/Mertens, Peter (Hrsg.), Frühwarnsysteme, Wiesbaden 1979, S. 147-150.

**Gern, Alfons**, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2003.

**Andreas Glöckner/Holger Mühlenkamp**, Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung 2009, S. 397-420.

**Hendler, Reinhard**, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln u. a. 1984.

**Henneke, Hans-Günter**, Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen?, Die Öffentliche Verwaltung 2008, S. 857-867.

**Henneke, Hans-Günter**, Die kommunale Position bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, in: Baus Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.), Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, 1. Auflage, Baden-Baden 2008, S. 229-234.

- Jakobs, Nadine**, Das Ende der Finanzillusion, Der Neue Kämmerer, 01/2009, S. 3.
- Jochimsen, Beate/Konrad, Kai**, Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt u. a. 2006, S. 11-27.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard**, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Hg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008.
- Junkernheinrich, Martin**, Staatliche Schuldenbegrenzung – Elemente eines mehrdimensionalen Problemlösungsansatzes, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/ Wintermann Ole (Hrsg.), Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden 2008, S. 127-146.
- Junkernheinrich, Martin**, Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzepte und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin 2007, S. 173-192.
- Kemmler, Iris**, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Die Neuregelungen des Art. 71 Abs. 3 LV Bad.-Württ. und das Gesetz zur Stärkung des Konnexitätsprinzips, Die Öffentliche Verwaltung 2008, S. 983-990.
- Kirbach, Roland**, Für dumm verkauft, DIE ZEIT vom 12.3.2009, auch unter: <http://www.zeit.de/2009/12/DOS-Cross-Border-Leasing> (Stand 2.4.2009).
- Klein, Oliver**, Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzsystem, in: Nierhaus, Michael (Hrsg.), Kommunalfinanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005, S. 69-84.
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Staatsaufsicht über Kommunen, Juristische Schulung 2000, S. 521-525.
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 203-215.
- Knemeyer, Franz-Ludwig**, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungen und Kommunalordnungen, in: Buschmann, Arno u. a. (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Gmür, Bielefeld 1983, S. 137-147.
- Krystek, Ulrich/Müller-Stewens, Günter**, Frühaufklärung für Unternehmen. Identifikation und Handhabung zukünftiger Chancen und Bedrohungen, Stuttgart 1993.

**Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim**, Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nierhaus, Michael (Hrsg.), Kommunal финанzen – Beiträge zur aktuellen Debatte, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005, S. 57-68.

**Lübking, Uwe/Vogelgesang, Klaus**, Die Kommunalaufsicht. Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation, Berlin 1998.

**Magin, Christian**, Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts, Der Gemeindehaushalt 2006, S. 202-206.

**Matz, Jürgen**, Das Haushaltssicherungskonzept - Instrument der Finanzplanung und rechtsaufsichtliche Maßnahme, Thüringer Verwaltungsblätter 2002, S. 150-154.

**Meier, Norbert**, Das Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung gemäß § 75 Abs. 1 GO NRW im Spannungsverhältnis zum Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW in Zeiten defizitärer kommunaler Haushalte, Der Gemeindehaushalt 2008, S. 158-160.

**Müller, Walter/Meffert, Horst**, „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, Der Gemeindehaushalt 2006, S. 121-126.

**Nierhaus, Michael**, Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: Nierhaus, Michael (Hrsg.), Kommunal финанzen. Beiträge zur aktuellen Debatte, KWI-Arbeitshefte Nr. 9, Potsdam 2005, S. 9-23.

**Oebbecke, Janberd**, Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 406-411.

**Oster, Rudolf**, Kommentar zum § 117 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

**Raske, Winfried**, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur, Entwicklung, Bedeutung, Stuttgart u.a. 1971.

**Schoch, Friedrich**, Die staatliche Rechtsaufsicht über Kommunen, JURA 2006, S. 188-196.

**Schuppert, Gunnar Folke**, Staatsaufsicht im Wandel, Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 831-838.

**Schwarting, Gunnar**, Haushaltskonsolidierung – ein aktuelles Thema?, Zeitschrift für Kommunal финанzen 2008, S. 265-271.

**Schwarting, Gunnar**, Kommunale Steuern, 2. Auflage, Berlin 2007.

**Schwarting, Gunnar**, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Genser, Bernd (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin 2005, S. 131-169.

**Simon, Dieter**, Schwache Signale. Die Früherkennung von strategischen Diskontinuitäten durch Erfassung von „weak signals“, Wien 1986.

**Spieker, Manfred**, Herrschaft und Subsidiarität: Die Rolle der Zivilgesellschaft, in: Mückl, Wolfgang J. (Hrsg.), Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn u. a. 1999, S. 49-61.

**Statistisches Bundesamt**, Statistisches Jahrbuch 2008, Wiesbaden 2008.

**Uhlenbruck, Wilhelm**, Neues Insolvenzrecht. Wege aus dem modernen Schulden-turm, Bonn 1998.

**Unruh, Georg-Christoph von**, Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 2. Auflage, 1981, S. 57-70.

**Wagener, Frido/Blümel, Willi**, Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 109-122.

**Wahl, Rainer** (Hrsg.), Prävention und Vorsorge. Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn 1995.

**Weber, Werner**, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 31. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1963, S. 17-36.

**Werner-Jensen, Alma**, Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung, Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 49, Baden-Baden 2006.

**Witte, Kirsten/Wixforth, Gerd**, Generationengerechtigkeit und kommunale Verschuldung, in: Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, FS für Dietrich Budäus, Bern/Stuttgart/Wien 2007, S. 193-200.

**Wollmann, Hellmut**, „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform, Landes- und Kommunalverwaltung 1997, S. 105-109.

**Zimmermann, Horst**, Kommunale Verschuldung – neu betrachtet, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, FS für Heinrich Mäding, Berlin 2006, S. 433-444.

**Zimmermann, Horst**, Kommunale Verschuldung – Wozu?, Wirtschaftsdienst 2006, S. 391-397.

### *Rechtsquellen*

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Stand Januar 2007.

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. 1947, S. 209) zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2005 (GVBl. 2005, S. 495).

Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2008 (GBl. S. 343).

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. 1998, S. 796), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 958).

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07 S. 286).

Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005 (GVBl. I S. 142).

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBl. M-V 2004, S. 205).

Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 28. Oktober 2006 (Nds. GVBl. 2006, S. 473).

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994.

Gemeindeordnung (GemO) des Landes Rheinland Pfalz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. 1994, S. 153), zuletzt geändert am 19.03.2009, (GVBl. S. 104).

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsens (SächsGemO) in der Neufassung der Bekanntgabe vom 18. März 2003 (SächsGVBl. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55), Rechtsbereinigt mit Stand vom 11. Juni 2005.

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 856).

Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG) des Saarlands in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. August 2007 (Amtsbl. S. 1766).

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. 2003, S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2008, (GVOBl. S. 310)

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. 2003, S. 41).

Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen (Solvabilitätsverordnung), BGBl. 2006 I, S. 2926.

### *Parlamentsdrucksachen*

Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 24.3.2009, Bundestagsdrucksache 16/12400.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7.3.2006, Bundestagsdrucksache 16/813.

Antwort des Innenministeriums vom 23. Januar 2007 auf die kleine Anfrage 1266 vom 20. Dezember 2006, Landtag NRW, Landtagsdrucksache 14/3617.

## ZUSAMMENFASSUNG

### **Die Verschuldung deutscher Gemeinden: Präventionsansätze im Spannungsverhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Gesamtverantwortung**

Die Gemeinden nehmen innerhalb des Staates eine bedeutende Position ein. Sie stellen nicht nur die administrative Basis des Staates dar, sondern haben auch eine außerordentliche Bedeutung für die Demokratie sowie für das kulturelle und soziale Leben. Eine geordnete lokale Finanzwirtschaft ist dabei eine wichtige Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit und Selbstständigkeit der Gemeinden.

Die Verschuldung der deutschen Gemeinden ist in den zurückliegenden Jahren in unterschiedlicher regionaler und struktureller Ausprägung immer weiter angestiegen. Dabei stellt die Verschuldung jedoch nur dann ein ernsthaftes Problem dar, wenn diese die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit das gemeindliche Leben gefährdet. Im schlimmsten Fall kann eine Haushaltsnotlage eintreten, aus der sich die Gemeinde aus eigener Kraft nicht befreien kann und Hilfe durch andere Gebietskörperschaften, z. B. dem Land, notwendig macht. Die Gemeinden sind staatsrechtlich den Ländern zugeordnet und unterliegen ihrer Aufsicht, was die Überwachung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft einschließt. Den Ländern kommt dabei auch eine Schutzfunktion zu, um die Gemeinden vor Fehlentscheidungen und Haushaltsnotlagen zu bewahren.

Um eine Haushaltsnotlage und damit einen für das gemeindliche Leben äußerst kritischen Zustand zu vermeiden, stehen den Ländern im Rahmen ihrer Aufsichtsmittel unterschiedliche Handlungsansätze zur Verfügung. Die Anwendung dieser Mittel stellt dabei mitunter einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Das Eingreifen in die kommunale Selbstverwaltung einer einzelnen Gemeinde steht jedoch auch in einem Spannungsverhältnis zur Verantwortung der Länder für die Gesamtheit der Gemeinden des jeweiligen Landes.

Das Ziel der vorliegenden Dissertation ist eine kritische Auseinandersetzung mit Ansätzen zur Prävention einer Überschuldung deutscher Gemeinden. Der Schwerpunkt liegt bei einer näheren Betrachtung ausgewählter Ansätze der aufsichtsführenden Länder. Dabei wird auch die Wirkung der Ansätze sowie die damit verbundenen Einflussfaktoren untersucht und bewertet.

Die dieser Dissertation zugrunde liegenden Aufsätze befassen sich mit folgenden Themen: einer Auseinandersetzung mit dem Begriff Haushaltsnotlage, dessen Anwendbarkeit auf der kommunalen Ebene sowie der Mitverantwortung der Länder am Eintreten von kommunalen Haushaltsnotlagen **(I)**, die empirische Untersuchung bezüglich des Einsatzes von Staatskommissaren im Rahmen von Haushaltskonsolidierungsprozessen sowie eine Betrachtung des Einsatzes von externen Beratern als Begleiter von Konsolidierungsprozessen **(II)**, und eine

Auseinandersetzung mit dem Ansatz einer Insolvenzfähigkeit von Gemeinden sowie die Aufarbeitung und Bewertung aktueller Präventionsansätze der Länder **(III)**.

Die Dissertation kommt zu mehreren Ergebnissen. Viele Entscheidungen der Gemeinden, z. B. hinsichtlich der Kreditaufnahme, müssen von den Aufsichtsbehörden der Länder genehmigt werden. Das führt letztlich zu einem Mitentscheiden und damit auch zu einer Mitverantwortung der Länder **(I)**. Zudem wird deutlich, dass sich die Verschuldung der Gemeinden in der Regel sehr langsam zu einer Haushaltsnotlage entwickeln kann. Dieser schleichende Prozess kann sowohl bei den Akteuren der betroffenen Gemeinden als auch bei den Aufsichtsbehörden zu einem verzögerten Handeln führen, was die Wiederherstellung einer geordneten und damit nachhaltigen Haushaltsführung deutlich erschweren kann. Wird dieser schleichende Prozess nicht erkannt bzw. darauf nicht angemessen reagiert, sind spätere Korrekturen weitaus mühsamer und eine Haushaltsnotlage kaum noch abwendbar.

Der untersuchte Einsatz von Staatskommissaren zeigt, dass diese Maßnahme allein schon aufgrund des erheblichen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung erst zu einem sehr weit fortgeschrittenen Zeitpunkt der Verschuldung eingesetzt werden kann. Staatskommissare sind daher als eine ex-post-Maßnahme zu bewerten. Ihr später Einsatz führt zugleich zu einer Minderung der Erfolgsaussichten hinsichtlich des Konsolidierungsprozesses **(II)**. Externe Berater können aufgrund ihrer geringeren Eingriffsstärke in die kommunale Selbstverwaltung eher eingesetzt werden und Konsolidierungsprozesse anstoßen. Die nachhaltige Wirkung hängt dabei jedoch sehr stark von der Akzeptanz des Beraters und dessen Vorschläge durch die Gemeinde sowie von der zukünftigen Konsequenz hinsichtlich eines angemessenen Handelns der Gemeinde ab **(II)**.

Es wird in der Dissertation weiterhin ersichtlich, dass es sinnvoller und nicht zuletzt auch verantwortungsvoller erscheint, Ansätze zu verfolgen, die eine Stärkung präventiver Mechanismen beinhalten und den Einsatz von ex-post-Instrumenten vermeiden. Vorausschauendes Handeln kann das Eintrittsrisiko einer Krisensituation vermindern.

Der Ansatz hinsichtlich der Einführung einer Insolvenzfähigkeit für Gemeinden, bei dem die präventive Wirkung eine zentrale Rolle einnimmt, wird weder von den Ländern noch von den Gemeinden als zielführend angesehen. Dieser Ansatz erweist sich für deutsche Gemeinden derzeit als nicht praxisrelevant **(III)**.

Eine relativ neue Form der Prävention ist die Einführung von Frühwarnsystemen durch die Aufsichtsbehörden, insbesondere durch die Innenministerien **(III)**. Aufgrund ihrer Transparenz können Frühwarnsysteme Haushaltsveränderungen schneller aufzeigen und dadurch Aufschluss darüber geben, wo Handlungsbedarf dringend nötig ist. Zugleich bilden die damit verbundenen Daten eine geeignete Grundlage für eine nachhaltigere Kommunikation sowohl zwischen den verschiedenen Ebenen der Kommunalaufsicht als auch zwischen der Kommunalaufsicht und den Gemeinden. Die Kommunalaufsicht kann dadurch auch



eine proaktive Rolle als Vermittler zwischen Gemeinden und der Landespolitik einnehmen und zu einer Stärkung der geteilten Verantwortung für die gemeindliche Verschuldung beitragen. Derzeit sind solche Frühwarnsysteme jedoch in nur wenigen Ländern etabliert, so dass dieser Ansatz von den deutschen Ländern noch nicht voll ausgeschöpft worden ist.

## SUMMARY

### **The Indebtedness of German Municipalities: Approaches to Prevention between Local Self-Government and State Responsibility**

Within the state, municipalities have a special position. Not only do they represent the administrative foundation of the state, but they are also of extraordinary importance for democracy as well as cultural and social life. In this context, well-structured local financial management is a key prerequisite for municipalities' capability and autonomy.

The debt of German municipalities has continually risen in the past few years to varying degrees depending on regional and structural specificities. This debt need, however, only be regarded as a grave problem if it threatens the municipalities' long-term capability and thus municipal life. The worst-case scenario is a budget crisis so dire that the municipalities cannot find their own way out of it necessitating the support of other levels of government, e.g. the federal state. Constitutionally, the municipalities belong to the federal states and are subject to their supervision including the monitoring of municipal finances. The federal states also assume a protective function preserving the municipalities from wrong decisions and a budget crisis.

In order to avoid a budgetary crisis and thus a highly critical condition of municipal life, the federal states have several different courses of action at their disposal in the context of their supervision. Taking any action may lead to an intrusion into municipal self-government. However, intervening in a specific municipality's self-government also creates a tension with the federal state's responsibility towards all municipalities of the respective federal state.

The aim of the present dissertation is a critical discussion of approaches to preventing excessive debt in German municipalities. The focus is on a closer inspection of selected approaches of the surveilling federal states. In this context, the effectiveness of these approaches and the influencing factors linked to them are investigated and evaluated.

The articles that lay the foundation for this dissertation deal with the following topics: a discussion of the term "budget crisis", its applicability at the municipal level as well as the federal states' share in the responsibility for municipal budget crises **(I)**, an empirical survey of the use of state commissioners in the context of processes of budget consolidation as well as a discussion of the use of external advisors for these processes **(II)**, and a discussion of the approach of municipal bankruptcy as well as a review and evaluation of current preventive approaches of the federal states **(III)**.

The dissertation arrives at several results. Many municipal decisions, e.g. regarding credit application, must be approved by the federal states' supervisory authority. Ultimately, this leads to a situation in which the federal states have a say in decisions and thus also share the responsibility **(I)**. In addition, it becomes clear that municipal debt can, usually very slowly grow into a budget crisis. This creeping process can lead to a delay in action being taken on the part of both the affected municipalities' actors and the supervisory authorities, which renders it significantly more difficult to reestablish a well-organized and thus sustainable budget management. If this creeping process is not recognized, or if counter-measures are not applied, it is much more toilsome to attempt later corrections, making it all but impossible to prevent a budget crisis.

The investigated use of state commissioners shows that due to several reasons, not least because it represents a significant intrusion into municipal self-government, this measure can only be applied at a time when the debt has risen for a long while. State commissioners are thus to be assessed as an ex-post measure. As they are used so late, this also leads to a decrease in their presumable success regarding the consolidation process **(II)**. External advisors, who are less invasive as far as municipal self-government is concerned, can be used more easily to initiate consolidation processes. The sustainability is highly dependent, however, on the municipality's acceptance of the advisor and his proposals as well as on the municipality's future consistency regarding appropriate actions **(II)**.

Furthermore, this dissertation also makes it plain that it appears to be more sensible and, not least; also more responsible to pursue approaches that strengthen preventive mechanisms and help avoid the use of ex-post measures. Planning-ahead can diminish the risk for a crisis to occur.

The approach of introducing bankruptcy for municipalities, which gives a central role to prevention, is regarded as goal-oriented neither by the federal states nor by the municipalities. This approach proves not to be relevant to German municipalities' practice at the moment **(III)**.

A relatively new form of prevention is the introduction of early-warning systems by the supervisory authorities, specifically by ministries of the interior **(III)**. Because of their transparency, early-warning systems can point out budget changes faster and thus give some indication of where action is highly necessary. At the same time, the data connected to this provide a suitable foundation for sustainable communication both between the various levels of the supervisory authority and between the supervisory authority and the municipalities. This way, the supervisory authority can also assume a proactive role as mediator between municipalities and the federal states and thus contribute to the strengthening of the shared responsibility for municipal debt. Currently, however, such early-warning systems are only established in few federal states, which is why this approach's potential has not been exhausted by Germany's federal states.

## SUMMARY IN ESTONIAN

### **Saksamaa kohaliku omavalitsuse võlakooormus: ennetavad abinõud riigi keskvoimu ja kohaliku omavalitsuse üldvastutuse valdkonnas**

Valdadel on riigis oluline koht. Nad on mitte ainult riigi administratiivne alus, vaid neil on ka eriline tähtsus nii demokraatia, kultuuri kui ka ühiskonnaelu jaoks. Hästi korraldatud kohalik finantsmajandus on seejuures valdade töövõime ja sõltumatuse tähtis eeldus.

Saksa valdade võlakooormus on möödunud aastatel aina kasvanud, seda erinevates regionaalsetes ja struktuurilistes vormides. Seejuures on võlakooorem siiski vaid sel juhul tõsine probleem, kui ta ohustab pikaajaliselt valdade maksevõimet ja seega ka valla elu. Halvimal juhul võib tekkida eelarvekriis, millest vald ei suuda omal jõul välja tulla, vajades teiste piirkonna omavalitsusorganite, näiteks liidumaa abi. Riigiõiguslikult on vallad allutatud liidumaadele, olles nende järelevalve all, mis hõlmab ka kontrolli valdade eelarve üle. Liidumaadel on seejuures ülesanne kaitsta valdu väärrotsuste ja eelarvekriiside eest.

Et vältida eelarvekriisi ja seega valla elu kriitilisse olukorda sattumist, on liidumaade käsutuses järelevalvevahenditena mitmesugused tegutsemismeetmed. Nende vahendite kasutamine tähendab mõnikord küllaltki suurt sekkumist kohaliku omavalitsemisse. Sekkumine ühe valla kohaliku omavalitsemisse tekitab pingelise olukorra seoses liidumaade vastutusega vastava liidumaa kõigi valdade eest tervikuna.

Käesoleva dissertatsiooni eesmärk on kriitiliselt käsitleda ennetavaid meetmeid Saksamaa valdade suurtesse võlgadesse sattumise vältimiseks. Põhiülesanne on vaadelda lähemalt järelevalvet teostavate liidumaade valitud meetmeid. Seejuures analüüsitakse ja hinnatakse ka nende meetmete toimet ning nendega seotud mõjutegureid.

Dissertatsioon põhineb artiklidel, mis käsitlevad järgmisi teemasid: mõiste eelarvekriis üksikasjalik selgitus, selle kohaldatavus kohalikele tasandile, samuti ka liidumaade kaasvastutus kohaliku eelarvekriisi tekkimisel (I), empiiriline uurimus riigi komissaride kasutamise kohta eelarve konsolideerimisprotsessides, samuti vaadeldakse välisnõustajate kaasamist nende protsesside juurde (II), ja arutlus valdade kalduvusest maksujõuetusele ning ka liidumaade preventioonimeetmete lahtirääkimine ja hindamine (III).

Dissertatsioonis jõutakse mitmete tulemusteni. Paljusid valdade otsuseid, näiteks krediidi võtmine, peavad kinnitama liidumaade järelevalveorganid. See viib selleni, et liidumaad on kaasotsustajad ja seega ka kaasvastutajad (I). Lisaks ilmneb, et valdade võlgnevus võib üldjuhul väga aeglaselt areneda eelarvekriisiks. See hiiliv protsess võib põhjustada nii seda tabanud valdade juhtide kui ka

järelevalveametnike venitamist tegutsemisel, mis omakorda raskendab oluliselt korrastatud ja seega tõhusa finantsjuhtimise taastamist. Kui seda hiilivat protsessi ära ei tunta või sellele vastavalt ei reageerita, on hiljem palju raskem parandusi teha ning finantskriisi peaaegu võimatu ära hoida.

Riiklike komissaride kasutamise uurimistulemused näitavad, et seda abinõu saab kasutada vaid väga pikka aega kestnud võlgnevuse puhul, kuna see kujutab endast küllaltki märkimisväärset sekkumist kohalikku omavalitsusse. Riiklike komissare tuleb seetõttu vaadelda tagantjärele meetmena. Nende hilinenud sekkumine vähendab eduväljavaateid konsolideerimisprotsessis (II). Pigem saab konsolideerimisprotsessi tagantõukajana rakendada välisnõustajaid, sest need ei saa kuigi jõuliselt sekkuda kohalikku omavalitsemisse. Nende pikaajaline mõju sõltub seejuures väga oluliselt sellest, kuidas vald aktsepteerib nõustajat ja tema ettepanekuid, samas ka valla järjekindlusest tegutseda tulevikus vastavalt (II).

Edasi selgub dissertatsioonist, et mõttekam ja kindlasti ka vastutustundlikum on järgida meetmeid, mis sisaldavad preventiivseid mehhanisme, vältides nn tagantjärele meetmeid. Ettenägelik tegutsemine vähendab kriisisituatsiooni tekkimise ohtu.

Ettepanekut viia sisse valdade maksujõuetuks tunnistamise võimalus, kus preventiivsel toimel oleks keskne koht, ei pea ei liidumaad ega vallad meetmeks, mis viiks sihile. See meede ei ole saksa valdade praktikas käesoleval ajal relevantne (III). Suhteliselt uus preventiivvorm on varajaste hoiatussüsteemide sisseviimine järelevalveorganite, eriti siseministeeriumide poolt (III). Oma läbipaistvuse tõttu aitavad varajased hoiatussüsteemid eelarvemuutusi kiiremini välja tuua, andes informatsiooni selle kohta, kus on tungivalt vaja sekkuda. Samal ajal moodustavad sellega seotud arvandmed sobiva baasi tõhusaks kommunikatsiooniks nii erinevate kommunaaljärelevalve tasandite kui ka valdade ja järelevalve vahel. Kommunaaljärelevalve võib hakata aktiivseks vahendajaks valdade ja liidumaa poliitika vahel ning kaasa aidata vastutuse suuremale jagamisele valdade võlakoorma eest. Käesoleval ajal on sellised varajased hoiatussüsteemid küll vaid üksikutes liidumaades sisse seatud, nii et see meetod ei ole Saksa liidumaades veel täiesti ammendatud.



## **DANKSAGUNG**

An allererster Stelle möchte ich mich an meinen Doktorvater, Prof. Dr. Wolfgang Drechsler, wenden. Ihm gilt mein ganz besonderer Dank für die vielen gewinnbringenden Gespräche in den vergangenen Jahren, die konstruktiven Vorschläge zur Dissertation sowie für die vielfältige Förderung, die mir durch ihn zuteil wurde.

Zudem möchte ich weiteren Personen danken, die zum Gelingen der Dissertation beigetragen haben. Dazu zählen zunächst die Kollegen an der Tallinn University of Technology, die mich im Verlaufe der Promotion bei administrativen Belangen unterstützt haben. Hervorheben möchte ich dabei insbesondere Prof. Dr. Rainer Kattel, Dr. Tarmo Kalvet, Margit Suurna, Egert Juuse und Piret Kähr.

Im Rahmen der Promotion sind sehr viele Gespräche mit verschiedenen Akteuren der kommunalen und staatlichen Ebene geführt worden. Ich danke allen Beteiligten sehr für ihre Bereitschaft, für Interviews zur Verfügung gestanden zu haben. Ohne sie hätte die Dissertation in dieser Form nicht entstehen können.

Den Mitarbeiterinnen der Bibliothek der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer danke ich vielmals für die stets kompetente und schnelle Unterstützung.

Danken möchte ich auch meiner Lebensgefährtin sowie meiner Familie für den immer wieder ermutigenden Zuspruch und die stete Unterstützung.





## ORIGINALE VERÖFFENTLICHUNGEN (Artikel I – III)

### Artikel I

**Duve, Thomas.** (2008) "Haushaltsnotlagen bei Kommunen – kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung." *Die Öffentliche Verwaltung*, 61. Jahrgang, Heft 1, S. 22-27.



## Haushaltsnotlagen bei Kommunen – kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung

Abstract:

Bei der Thematisierung von Haushaltsnotlagen richtet sich der Blick in der Regel zunächst auf die Länderebene. Durch die zurückliegende Klage Berlins auf Sanierungshilfen durch den Bund wurde die Wahrnehmung und Diskussion von Haushaltsnotlagen belebt. Betrachtet man Haushaltsnotlagen auf der kommunalen Ebene, sind mitunter andere Maßstäbe anzusetzen. Auch die Beurteilung von Mitverantwortung ist im Verhältnis Land-Kommune anders zu betrachten als im Verhältnis Bund-Land. Im folgenden Artikel werden unter Berücksichtigung der kommunalen Besonderheiten Indikatoren aufgestellt, die geeignet erscheinen, eine Haushaltsnotlage bei Kommunen festzustellen. Dabei werden auch Übertragungsmöglichkeiten von der Landesebene auf die kommunale Ebene geprüft. Des Weiteren wird auf die Frage staatlicher Mitverantwortung an der kommunalen Verschuldung eingegangen.

### 1 Haushaltsnotlagen bei Kommunen: Definition und kommunale Besonderheiten

Der Begriff „Haushaltsnotlage“ ist weder im Grundgesetz noch in den einzelnen Landesverfassungen ausdrücklich geregelt.<sup>1</sup> Eine eindeutige ökonomische oder juristische Definition fehlt.<sup>2</sup> „Eine Haushalts- oder Finanzkrise entsteht aus einer Verschuldungskrise.“<sup>3</sup> Sie ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass mit zunehmender Verschuldung die Belastung des Haushaltes durch die anfallenden Zinszahlungen in den Folgejahren steigt. Der finanzielle Handlungsspielraum der Gebietskörperschaft wird dadurch immer weiter eingeschränkt.<sup>4</sup>

Die Gebietskörperschaft befindet sich spätestens dann in einer *Haushaltsnotlage*, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Es liegt eine im Verhältnis zu vergleichbaren Gebietskörperschaften überdurchschnittliche und über einen längeren Zeitraum anhaltende Verschuldung vor.
- Die dauernde Leistungsfähigkeit kann nicht mehr gewährleistet und die Pflichtaufgaben können nur noch über neue Verschuldung finanziert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Joachim Wieland*, Finanzverfassungsrechtliche Problem extremer Haushaltsnotlagen im deutschen Bundesstaat, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2003, S. 527.

<sup>2</sup> Vgl. *Beate Jochimsen*, Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Landeshaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, *Die Öffentliche Verwaltung* 2004, S. 515.

<sup>3</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Gutachten vom April 2005, S. 31.

<sup>4</sup> Vgl. *Reinhold Weiß/Kai Hofmann/Elmar Damm*, Ein neues Notopfer Berlin?, *Wirtschaftsdienst* 2003, S. 251.

- Trotz eigener Konsolidierungsanstrengungen ist eine Befreiung aus der Finanzkrise aus eigener Kraft heraus nicht möglich. Die üblichen Zuweisungen sind dazu nicht mehr ausreichend.

Bei der Betrachtung von Haushaltsnotlagen auf kommunaler Ebene müssen zur Abgrenzung von der Landesebene die kommunalen Besonderheiten berücksichtigt werden, da sich daraus auch unterschiedliche Bewertungskriterien ableiten lassen. Daher werden zunächst einige Eigenheiten der kommunalen Ebene beschrieben, wobei insbesondere auf die kommunale Haushaltswirtschaft einzugehen ist.

Die Kommunen bilden in der Bundesrepublik nach allgemein herrschender Meinung keine eigenständige staatliche Ebene, sondern sind Bestandteil der Länder. Diese legen fest, für welche Verwaltungsaufgaben die Kommunen verantwortlich sind. Des Weiteren sind die Länder für eine ausreichende Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich.<sup>5</sup>

In der öffentlichen Finanzwirtschaft spielt das Bedarfsdeckungsprinzip eine zentrale Rolle: „Der Haushalt ist so zu gestalten, dass die öffentlichen Aufgaben finanziert werden können.“<sup>6</sup> Die Pflicht zum Haushaltsausgleich ist in allen Gemeindeordnungen verankert und stellt eine zentrale Vorschrift im kommunalen Haushaltsrecht dar.<sup>7</sup> Dabei gilt ein Haushalt dann als ausgeglichen, wenn mit den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes neben den laufenden Ausgaben auch der Zins- und Tilgungsdienst gedeckt werden kann. Gelingt der Haushaltsausgleich nicht mehr, hat eine Kommune aufgrund kommunaler Eigenheiten verschiedene Möglichkeiten, darauf zu reagieren:

Das Grundgesetz gewährleistet nach Art. 28 Abs. 2 den Kommunen „eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines geordneten Haushaltswesens.“<sup>8</sup> Die Kommunen haben ein – wenn auch begrenztes – Steuerfindungsrecht sowie die Möglichkeit, die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer selbst festzulegen.<sup>9</sup> Auf diese Weise können Kommunen – anders als die Länder – bei Finanzproblemen auch auf der Einnahmeseite in begrenztem Maße steuernd eingreifen.

Sind auf der Einnahmeseite keine weiteren Maßnahmen mehr möglich, kann die Kommune auch auf der Ausgabenseite Bewegungsspielräume ausnutzen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die kommunalen Aufgaben je nach ihrem Freiheitsgrad bei der Aufgabenwahrnehmung in drei verschiedene Kategorien einzuordnen sind: freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben sowie

---

<sup>5</sup> Vgl. *Joachim Wieland*, Strukturvorgaben im Finanzverfassungsrecht der Länder zur Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung, in: *Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), *Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht*, (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; Bd. 4), Stuttgart u. a., 1996, S. 43 f.

<sup>6</sup> *Gunnar Schwarting*, *Der kommunale Haushalt*, 3., überarb. Auflage, Berlin, 2006, S. 245.

<sup>7</sup> Vgl. ebenda.

<sup>8</sup> *Martin Burgi*: *Kommunalrecht*, 2006, S. 286 f.

<sup>9</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, *Der kommunale Haushalt*, 3., überarb. Auflage, Berlin, 2006, S. 40.

Auftragsangelegenheiten.<sup>10</sup> Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben sind von den staatlichen Behörden vorgeschriebene Aufgaben. Diese Aufgabenübertragung ist auf Länderebene mit Finanzierungsregelungen verknüpft. Bei den Folgekosten von Bundesgesetzen sind die Kommunen jedoch auf die Mithilfe der Länder angewiesen.<sup>11</sup> Bei den freiwilligen Aufgaben kann die Kommune über das „Ob“ und das „Wie“ selbst entscheiden. Diese Aufgaben liegen somit im eigenen Ermessen der Kommune.<sup>12</sup> Gerät eine Kommune in Finanzierungsschwierigkeiten, kann sie zunächst die freiwilligen Aufgaben zurückfahren, um Kosten einzusparen. Werden jedoch keine freiwilligen Aufgaben durch die Kommune mehr wahrgenommen, hat sie keinen weiteren Spielraum bei der Reduzierung von Aufgaben. Bei der Ausführung von Pflichtaufgaben kann die Kommune nur noch prüfen, ob eine Kostenreduzierung möglich ist und ob seitens des Landes eine ausreichende Finanzierung stattfindet. Der Anspruch auf einen vollen Kostenausgleich im Rahmen des Konnexitätsprinzips ist in den Ländern jedoch unterschiedlich präzise bestimmt.<sup>13</sup>

Während das kommunale Besteuerungsrecht im Grundgesetz verankert ist, untersteht die Verschuldung der Kommunen ausschließlich dem Landesrecht. Demnach müssen Kommunen ihre Schuldenaufnahme von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigen lassen. Dies hängt damit zusammen, dass „...eine deutsche Gemeinde nicht in Konkurs gehen kann, weil das Land letztlich die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde garantiert.“<sup>14</sup> Bei der Verschuldung sind den Kommunen demnach enge Grenzen gesetzt. Kredite dürfen nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen sowie zur Umschuldung aufgenommen werden und auch nur dann, wenn alle anderen Einnahmequellen ausgeschöpft worden sind.<sup>15</sup> Die wichtigste Begrenzung der Kreditaufnahme ist bei Kommunen die Gewährleistung der dauerhaften Leistungsfähigkeit und damit die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung. Die Kreditaufnahme findet demnach dort ihre Grenzen, „...wo die Verpflichtungen aus dem Schuldendienst die notwendige Aufgabenerfüllung gefährdet.“<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, S. 36 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Wolfgang Gisevius*, Leitfaden durch die Kommunalpolitik, (Politik im Taschenbuch; Bd. 20), Bonn, 1997, 32.

<sup>13</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2003, S. 128.

<sup>14</sup> *Horst Zimmermann*, Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 163), 1. Auflage, Baden-Baden, 1999, S. 208.

<sup>15</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2. Auflage, Berlin, 2002, S. 79.

<sup>16</sup> Ebenda.

## 2 Haushaltsnotlagen bei Ländern – Was lässt sich auf die kommunale Ebene übertragen?

Bislang wird der Sachverhalt der Haushaltsnotlage nur auf die Länder angewandt. Er wurde erstmals im Jahre 1992 durch die 3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich aufgegriffen.<sup>17</sup> Dieses Urteil ging auf die Klage der Länder Bremen und Saarland von 1988 zurück. Zum damaligen Zeitpunkt versuchten beide Länder vor dem Bundesverfassungsgericht eine extreme Haushaltsnotlage geltend zu machen. Ziel dieser Klage war es, die hohe Schuldenlast beider Länder als Sonderlast anerkennen zu lassen, um vom Bund im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG besondere Bundesergänzungszuweisungen zu erhalten.<sup>18</sup>

In dem erwähnten Urteil von 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht sowohl Bremen als auch dem Saarland eine extreme Haushaltsnotlage bescheinigt. Das Urteil hatte zur Folge, dass die Klägerländer von 1994 bis 2004 beachtliche Haushaltssanierungshilfen vom Bund erhielten.<sup>19</sup>

In der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage von Berlin wurde die Klage Berlins zurückgewiesen.<sup>20</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung fest, dass „aussagekräftige Indikatoren [...] lediglich eine angespannte Haushaltslage für das Land Berlin erkennen [lassen], die es mit großer Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überwinden kann.“<sup>21</sup> Das Klägerland Berlin wird somit vom Bund keine Ergänzungszuweisungen erhalten.

Für die Betrachtung kommunaler Haushaltsnotlagen ist interessant, anhand welcher Kriterien das Bundesverfassungsgericht eine (extreme) Haushaltsnotlage festgemacht hat. Es ist zu überlegen, ob es bei dieser Argumentation Übertragungsmöglichkeiten von der Länderebene auf die kommunale Ebene gibt. Das Bundesverfassungsgericht hat das Vorliegen und die damit verbundenen Voraussetzungen einer extremen Haushaltsnotlage an den konkreten Haushaltssituationen festgemacht. Es verzichtet jedoch darauf, die Voraussetzungen abstrakt zu definieren.<sup>22</sup> „Vielmehr dienen verschiedene mit aktuellen Daten zu berechnende Indikatoren als Orientierungspunkte für vertretbare Zahlenkorridore, um im länderübergreifenden Vergleich haushaltswirtschaftliche Situationen bewerten und für gewisse Zeiträume prognostizieren zu können.“<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Helmut Seitz*, Perspektiven der Berliner Finanzpolitik, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2003, S. 260.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/03, Urt. vom 19.10.2006, Rn. 195.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> Vgl. *Wolfram Höfling*, Die sog. Extreme Haushaltsnotlage. Anmerkungen zu einem ungeschriebenen Begriff des Finanzverfassungsrechts, in: *Stefan Brink/Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung. FS für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Berlin, 2004, S. 260.

<sup>23</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03, Urt. vom 19.10.2006, Rn. 195.

Zur Beantwortung der Frage, ob eine einfache Haushaltsnotlage vorliegt, wurden in den bisherigen Fällen zwei verschiedene Indikatoren herangezogen: Zum einen die Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme und Ausgaben), zum anderen die Zins-Steuer-Quote (Verhältnis zwischen Zinsbelastung und steuerlichen Einnahmen).<sup>24</sup> Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht jedoch, ab welchem Ausmaß die Quoten eine Haushaltsnotlage definieren. Im konkreten Fall Saarland wurde das Vorliegen einer Haushaltsnotlage damit begründet, dass die Kreditfinanzierungsquote gegenüber dem Durchschnitt der Länder doppelt so hoch war und die Zins-Steuer-Quote weit über dem Länderdurchschnitt lag. Bei Bremen war die Kreditfinanzierungsquote sogar dreimal höher als im Länderdurchschnitt; die Zins-Steuer-Quote lag um das Zweifache über dem Durchschnitt der Länder.<sup>25</sup> Durch diese Werte wurde deutlich gemacht, „...dass die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Landes auf Jahre hinweg mit der Tendenz zur Leistungsunfähigkeit beeinträchtigt oder aufgehoben ist.“<sup>26</sup>

Das Vorliegen einer „extremen“ Haushaltsnotlage bei Bremen und dem Saarland wurde damit begründet, dass der einfachen Haushaltsnotlage in den beiden Ländern mit den üblichen Bundesergänzungszuweisungen nicht beizukommen sei und eine Abhilfe aus eigener Kraft nicht mehr möglich ist.<sup>27</sup>

Durch diese Betrachtung von Haushaltsnotlagen auf Landesebene lassen sich einige Beurteilungskriterien auf die kommunale Ebene übertragen. Genau wie die Haushaltsnotlage bei Ländern auf eine beeinträchtigte Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft abstellt, muss auch bei Kommunen die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit als maßgebliches Kriterium herangezogen werden.

Die für die Landesebene angewendeten Indikatoren (Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote) lassen sich jedoch nur unter Vorbehalt auch für Kommunen anwenden. Folgendes ist zu bedenken: Da Kommunen bei den Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer durch die Verwendung von Hebesätzen gewisse Spielräume haben und die Hebesätze auch innerhalb eines Landes unterschiedlich hoch sind, können bei der Vergleichbarkeit der Zins-Steuer-Quote Unschärfen entstehen. Als Steuereinnahmen der Gemeinden gelten im Sinne des Realsteuervergleiches<sup>28</sup> die Anteile der Gemeinde an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer sowie das Ist-Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage.<sup>29</sup> Da jedoch bei der Heranziehung der Steuereinnahmen die unterschiedlichen Hebesätze keine Berücksichtigung finden, ist es sinnvoll, zur Berechnung der Zins-Steuer-Quote

---

<sup>24</sup> Vgl. *Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2004, S. 1062.

<sup>25</sup> Vgl. *Höfling*, (Fn. 22), S. 261.

<sup>26</sup> *Waldhoff*, (Fn. 24), S. 1062.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda.

<sup>28</sup> Als Grundlage für den Realsteuervergleich gilt zum einen das Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) sowie das Bundesstatistikgesetz (BstatG).

<sup>29</sup> Vgl. Statistischer Bericht: Realsteuervergleich für den Freistaates Sachsen, 2005.

statt der Steuereinnahmen die Steuereinnahmekraft<sup>30</sup> zu verwenden. Dies hat zur Folge, dass die unterschiedlichen Hebesatzanspannungen ausgeschaltet werden, da bei der Berechnung der Steuereinnahmekraft ein landesdurchschnittlicher Hebesatz verwendet wird. Darüber hinaus ist bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote darauf zu achten, dass die Kreisumlage von der Steuereinnahmekraft abgezogen werden muss. Dies ist notwendig, weil die Kreisumlage den Kommunen nicht für ihre eigenen Ausgaben zur Verfügung steht. Anders verhält es sich bei den Schlüsselzuweisungen, die die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten. Diese Zuweisungen müssen zur Steuereinnahmekraft hinzugerechnet werden, da sie den Kommunen für ihre Ausgaben zur Verfügung stehen. Sowohl die Kreisumlage als auch die Schlüsselzuweisungen beeinflussen diesen Indikator maßgeblich und müssen daher bei der Berechnung Beachtung finden.

Bei der Kreditfinanzierungsquote muss berücksichtigt werden, dass die Gemeinden Kredite auch durch Eigengesellschaften oder Eigenbetriebe aufnehmen und diese einen eigenen Rechenkreis haben. Anders als die Länder sind Kommunen auch nicht in der Lage, so exzessiv Kredite aufzunehmen, wodurch die Nettokreditaufnahme im Durchschnitt eher gering ausfallen dürfte.

Wie auf der Länderebene ist es auch für die kommunale Ebene zwingend notwendig, die zu untersuchende Gebietskörperschaft in ein Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften zu setzen. So wie auf Landesebene die Durchschnittswerte der Länder als Vergleichswerte herangezogen wurden, ist es bei Kommunen angebracht, den Durchschnitt vergleichbar großer Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes zu errechnen.

Bei Ländern können Kennziffern nicht nur auf den Haushalt (Ausgaben und Einnahmen) bezogen werden (z.B. Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote), sondern auch auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dies ist bei Kommunen nicht möglich, da das BIP für Kommunen nicht ermittelt werden kann. Dafür lassen sich aber Kennziffern – genau wie auf Landesebene – auch bei Kommunen auf die jeweilige Einwohnerzahl beziehen.

Des Weiteren sollten auch bei Gemeinden ausreichende Eigenanstrengungen zur eigenen Abhilfe untersucht werden. Dies ist zwar nicht unmittelbar relevant für die Feststellung einer Haushaltsnotlage, wohl aber für die Diskussion von Sonderbedarfszuweisungen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit die Kommune für die Haushaltsnotlage selbst verantwortlich ist.

---

<sup>30</sup> Die Steuereinnahmekraft ergibt sich aus der Realsteueraufbringungskraft (Summe der Fiktiven Ist-Aufkommen der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer), vermindert um die Gewerbesteuerumlage und Hinzurechnung der Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Die Wirkung der unterschiedlichen Hebesatzanspannungen wird durch Anwendung des jeweiligen gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatzes auf die Grundbeträge ausgeschaltet. Man erhält für den Berichtszeitraum einen vergleichbaren Maßstab zur Beurteilung der Gemeinden eines Bundeslandes untereinander (Vgl. Statistischer Bericht: Realsteuervergleich für den Freistaates Sachsen, 2005.)



### 3 Indikatorendebatte und –definitionen

Um Haushaltsnotlagen bei Kommunen diagnostizieren zu können, müssen Indikatoren herangezogen werden, die zum einen das Ausmaß der finanziellen Belastungssituation abbilden und aufzeigen, wie stark die Verschuldung und die damit verbundenen Zinszahlungen die dauernde Leistungsfähigkeit gefährden. Zum anderen sollen die Indikatoren Aufschluss darüber geben, inwieweit die Kommune überhaupt in der Lage ist, sich aus eigener Kraft aus dieser Verschuldung zu befreien.

Als Grundvoraussetzung für die Verwendung von Indikatoren gilt ihre Vergleichbarkeit. Um dies zu gewährleisten, müssen die Indikatoren so dargestellt werden, dass sie durch die unterschiedlichen Größen von Kommunen nicht verzerrt werden. Dies wird vor allem der Tatsache geschuldet, dass Gemeinden unterschiedlicher Größen auch unterschiedliche Funktionen und Aufgaben wahrnehmen und somit nicht vergleichbare Einnahme- und Ausgabestrukturen aufweisen. Von besonderer Bedeutung für die Analyse von Kommunal финанzen sind daher Pro-Kopf-Werte. Da der Gemeindehaushalt großer und kleiner Gemeinden in absoluten Zahlen keinen Rückschluss zulässt, wie viel auf den einzelnen Einwohner entfällt, wird mit der Pro-Kopf-Betrachtung dieser Größeneffekt eliminiert.<sup>31</sup> Ein weiteres Mittel zur Minimierung des Größeneffektes von Gemeinden ist die Heranziehung von Durchschnittswerten einer bestimmten Gemeindegrößenklasse, in der sich auch die zu untersuchende Gemeinde befindet. Im Folgenden sollen nun die Indikatoren definiert werden, die für die Untersuchung kommunaler Haushaltsnotlagen sinnvoll erscheinen.

a) *Schuldenstand je Einwohner.* Bei diesem Indikator wird die Verschuldung des Kernhaushaltes auf den einzelnen Einwohner der Kommune heruntergerechnet. Die Verschuldung der Eigenbetriebe (EB) und Eigengesellschaften (EG) ist in diesem Wert nicht enthalten. Sie spielt allerdings dann eine Rolle, wenn seitens der Kommune Zuschüsse an EBs und EGs gezahlt werden müssen. Aufgrund der zunehmenden Ausgliederung von kommunalen Aufgaben ist daher die Betrachtung des Schuldenstandes inkl. der Schulden der EBs und EGs durchaus sinnvoll. Dieser Indikator sagt zwar nichts über die Zahlungs(un)fähigkeit der Gemeinde aus, da es Kommunen gibt, die sich aufgrund hoher Einnahmen auch eine hohe Verschuldung leisten können. Jedoch kann der Indikator die Dynamik der Verschuldungssituation aufzeigen.<sup>32</sup>

b) *Zinsausgaben je Einwohner.* Dieser Wert gibt an, wie viele Zinsen für die Verschuldung des Kernhaushaltes auf jeden Einwohner entfallen.

c) *Steuereinnahmekraft und Steuereinnahmen je Einwohner.* Die Steuereinnahmekraft zeigt das Potenzial an Steuereinnahmen, die für die Kommune möglich sind, wenn sie den landesdurchschnittlichen Hebesatz ansetzt. Liegen die

---

<sup>31</sup> Vgl. Zimmermann, (Fn. 14), S. 283.

<sup>32</sup> Vgl. Gisela Färber, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung – Ursachen, Abhilfe, Vermeidung, FÖV Discussion Papers Nr. 24, Speyer, 2006, S. 8.

Steuereinnahmen über der Steuereinnahmekraft, so zeugt dies von einer überdurchschnittlichen Ausschöpfung der Realsteuern. Mit Blick auf die Zinsausgaben lässt sich auch aufzeigen, in welchem Maße die Zinsausgaben die steuerlichen Einnahmen aufzehren.

d) *Realsteueraufbringungskraft je Einwohner und Realsteueristaufkommen je Einwohner.* Diese Werte haben eine analoge Aussagekraft zur Steuereinnahmekraft bzw. die Steuereinnahmen. Die Realsteueraufbringungskraft setzt sich aus der Summe der Fiktiven Ist-Aufkommen<sup>33</sup> der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer zusammen.

e) *Zins-Steuer-Quote.* Diese Quote setzt die Zinsbelastung ins Verhältnis zu den steuerlichen Einnahmen. Wie bereits in Abschnitt II. begründet, führt die Verwendung der Steuereinnahmen von Kommunen zu Ungenauigkeiten. Daher muss eine *modifizierte* Zins-Steuer-Quote herangezogen werden, die den kommunalen Besonderheiten entspricht. Die Zinsbelastung wird dabei ins Verhältnis zur Steuereinnahmekraft gesetzt, wobei von der Steuereinnahmekraft die Kreisumlage abgezogen wird und die Schlüsselzuweisungen hinzugerechnet werden.

f) *Kreditfinanzierungsquote.* Mit Hilfe dieser Quote wird das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme und bereinigten Ausgaben dargestellt. Sie verdeutlicht, wie viel Prozent der Ausgaben durch neue Schulden finanziert werden mussten.

g) *Schuldenstand im Verhältnis zur Steuereinnahmekraft und zu den bereinigten Einnahmen.* Mit diesen Quoten kann die Belastung des Ressourcenpotentials veranschaulicht werden.<sup>34</sup>

h) *Steuerdeckungsquote.* Diese Quote gibt an, wie viel Prozent der Ausgaben durch die Steuereinnahmen gedeckt werden. Durch diesen Indikator lassen sich u. a. Aussagen über die Abhängigkeit der Gemeinde von Zuweisungen machen. Um auch hier eine Vergleichbarkeit der Gemeinden gewährleisten zu können, wird bei der Berechnung dieser Quote anstelle der tatsächlichen Steuereinnahmen die Steuereinnahmekraft herangezogen.

i) *Schlüsselzuweisungen.* Als Anteil an den Einnahmen zeigt dieser Indikator sehr deutlich nicht nur den Grad der Abhängigkeit von den Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Er zeigt auch, in welchem Maße die Kommune in der Lage ist, aus eigener Kraft heraus die Finanzkrise zu bewältigen.

---

<sup>33</sup> Fiktives Ist-Aufkommen = Grundbetrag x Gewogener landesdurchschnittlicher Hebesatz.

<sup>34</sup> Vgl. *Wilfried Gitschier*, Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“ – dargestellt am Beispiel sächsischer Städte und Gemeinden, (Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre; Bd. 19), Neustadt/Coburg, 1997, S. 25 f.

j) *Kassenkreditquote*. Bei dieser Quote werden die Kassenkredite in Bezug gesetzt zu den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts. Je höher die Quote, desto mehr Ausgaben werden durch kurzfristige Kredite finanziert. Eine Anwendung der Kassenkreditquote ist nicht in jedem Land sinnvoll. So machen in Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen die Kassenkredite nur einen sehr geringen Anteil an der kommunalen Verschuldung aus. In Ländern wie Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen werden Kassenkredite in einem deutlich stärkeren Maße verwendet.<sup>35</sup>

k) *Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit*: Zur Berechnung der durchschnittlichen Tilgungszeit wird der Gesamtbetrag der Schulden in Relation zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres gesetzt. Die sich daraus ergebende Zahl zeigt, wie viele Jahre die Kommune mit der gegenwärtigen Tilgung rechnerisch zum völligen Abbau der Schulden benötigen würde.

Keiner dieser Indikatoren besitzt so viel Aussagekraft, dass er allein genommen eine Haushaltsnotlage erkennen lassen würde. Des Weiteren lassen sich keine allgemein gültigen Grenzwerte für alle Indikatoren festlegen. Um das Vorliegen bzw. das Ausmaß einer Haushaltsnotlage beurteilen zu können, reicht die Heranziehung von Indikatoren in der Regel nicht aus. Es ist notwendig, auch die lokalen Besonderheiten der Kommune sowie die Ursachen der Finanzkrise näher zu untersuchen. Dazu zählen Faktoren wie z. B. die räumliche Lage, die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsentwicklung, historische Altlasten, strukturelle Besonderheiten oder der Zustand der kommunalen Eigengesellschaften- bzw. betriebe.<sup>36</sup>

#### 4 Zur Frage staatlicher Mitverantwortung an der kommunalen Verschuldung

Den Kommunen obliegt gemäß Art. 28 Abs. 2 GG eine eigenverantwortliche Wahrnehmung von bestimmten öffentlichen Aufgaben, was allerdings voraussetzt, dass die Kommunen finanziell dazu in der Lage sind. Gerät eine Kommune in eine Zahlungsunfähigkeit, „ist das Land verpflichtet, die Kommune finanziell zu unterstützen, damit sie die ihr obliegenden Aufgaben wahrnehmen kann.“<sup>37</sup>

In eine Zahlungsunfähigkeit kann eine Kommune sowohl unverschuldet als auch selbstverschuldet geraten. So können bestimmte Entscheidungen für Investitionen und die Wahl ihrer Finanzierung eine Kommune mitunter in die Schuldenfalle führen. Viele finanzpolitische Entscheidungen werden letztendlich jedoch nicht nur von den Kommunen alleine getroffen. Vielmehr ist auch das jeweilige Land durch

---

<sup>35</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt*, Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen – Arbeitsversion zum Kommunalkongress 2007, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, S. 18.

<sup>36</sup> Zur Bedeutung solcher Faktoren: *Thomas Duve*, Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?, Speyerer Arbeitsheft Nr. 192, Speyer, 2007.

<sup>37</sup> *Felix Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Vollstreckung und finanzielle Einstandspflicht, (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; Bd. 10), Stuttgart u. a., 1999, S. 206.

die zuständigen Aufsichtsbehörden daran beteiligt, wenn es um die Aufnahme von Krediten geht. Die Kreditaufnahme einer Kommune für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf laut der Gemeindeordnungen stets der Genehmigung der Aufsichtsbehörde und darf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune nicht gefährden. Dieser Genehmigungs- und Prüfungsvorbehalt ist erforderlich, da das Land als „Gewährträger der Kommunen ... deren finanzielle Leistungsfähigkeit zu sichern“ hat<sup>38</sup> und demnach ein „Mitspracherecht“ haben muss. Wer jedoch Entscheidungen mit trägt, trägt auch einen Teil der Verantwortung.

Welche Rolle die staatliche Mitverantwortung bei der Kreditaufnahme einer Kommune spielen kann, wird durch das Urteil des BGH vom 12.12.02 ersichtlich.<sup>39</sup> Im damaligen Fall hatte die Gemeinde Oderwitz zur Finanzierung einer Sporthalle ein Leasingmodell gewählt, was von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt wurde. Im Jahr 1999 hatte der Sächsische Rechnungshof jedoch festgestellt, dass die Finanzierung über Kommunalkredit preiswerter gewesen wäre.<sup>40</sup> Die Gemeinde Oderwitz machte daraufhin eine Amtspflichtverletzung der Aufsichtsbehörde geltend und forderte Schadensersatz ein, da die Aufsichtsbehörde nach Auffassung der Gemeinde unter diesen Umständen die Leasingverträge nicht hätte genehmigen dürfen.<sup>41</sup> In seinem Urteil bejahte der BGH den Haftungsanspruch der Gemeinde gegenüber dem Landkreis und erkannte darauf, dass die Aufsichtsbehörden auch bei begünstigenden Maßnahmen Schutzpflichten gegenüber der Gemeinde haben.<sup>42</sup> Im Fall Oderwitz ging es nicht um die Höhe der Kreditaufnahme, sondern um die richtige Wahl des Finanzierungsmodells für eine Investition. Die Wahl des falschen Finanzierungsmodells führte in diesem Fall nicht zu einer Haushaltsnotlage der Kommune.

Mitunter geraten Kommunen aber auch in Haushaltsnotlagen, wenn sich bestimmte Entscheidungen für Investitionen und damit verbundene Kreditaufnahmen Jahre später als Fehlentscheidung herausstellen. Da Kommunen in der Regel eine gewisse Verschuldung finanzieren können, entstehen Haushaltsnotlagen daher meist erst viele Jahre nach möglichen Fehlentscheidungen. Führt in einer Kommune die Kreditaufnahme später zu einer Verschuldungssituation, aus der die Kommune nicht mehr herauskommt, stellt sich im Sinne des Oderwitz-Urteils die Frage, ob die Aufsichtsbehörde eine Mitverantwortung dafür trägt. Es liegt auf der Hand, dass diese Frage häufig nicht leicht zu beantworten ist. Die entscheidende Kreditaufnahme kann viele Jahre zurückliegen und anfangs nicht absehbare Umstände können die Finanzlage im weiteren Zeitverlauf erheblich beeinflusst haben. Auch wenn sich nachweisen lässt, dass die Aufsichtsbehörde gewisse Risiken

---

<sup>38</sup> Hermann Bücker/ Peter Esch, Kommunal финанzen in der Chartanalyse, Der Gemeindehaushalt 1998, S. 246.

<sup>39</sup> Vgl. BGH, Urt. v. 12.12.2002, Az.: III ZR 201/01.

<sup>40</sup> Vgl. Jürgen Müller, Amtspflichten der Kommunalaufsicht gegenüber der Gemeinde, Der Gemeindehaushalt 2003, S. 181.

<sup>41</sup> Vgl. Dieter Ewringmann, Finanzierungsprobleme schrumpfender Gemeinden im zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt, Köln, 2004, S. 53.

<sup>42</sup> Vgl. Claus Pegatzky, Oderwitz und die Folgen – Haftung der Kommunalaufsicht für begünstigende Maßnahmen, Landes- und Kommunalverwaltung 2003, S. 451 ff.

hätte erkennen müssen und im Sinne der ihr zukommenden Schutzpflichten hätte anders entscheiden müssen, existiert immer noch das Problem, dass selbst materiell gerechtfertigte Amtshaftungsansprüche an der Verjährung scheitern können.

Nicht immer sind es Investitionskredite, die die Finanzen einer Kommune nachhaltig belasten. Unterschiedliche Ursachen können zum Entstehen von Fehlbeträgen im Haushalt führen. Trotz des haushaltsrechtlichen Gebotes, die laufenden Ausgaben nicht durch Kredit zu finanzieren, werden in zunehmendem Maße Kassenkredite als beständige Finanzierungsfunktion herangezogen.<sup>43</sup> Obwohl den Aufsichtsbehörden die damit verbundenen Risiken für die Haushaltswirtschaft bekannt sind, wird diese Praxis in manchen Ländern geduldet und der Kreditrahmen sogar erweitert, anstatt der betreffenden Kommune „eine harte Therapie zu verordnen.“<sup>44</sup> Von einer verantwortlichen Wahrnehmung der Schutz- und Kontrollfunktion kann in solchen Fällen mitunter nicht mehr die Rede sein.

Haushaltsnotlagenhilfen aus dem Länderhaushalt sind im Landesrecht bislang nicht vorgesehen. Angesichts der katastrophalen Verschuldungslage vieler Kommunen und der nicht immer abstreitbaren staatlichen Mitverantwortung lassen sich in bestimmten Fällen in Anlehnung an das Oderwitz-Urteil Zahlungsverpflichtungen seitens des Landes durchaus rechtfertigen. Liegt eine Haushaltsnotlage vor, könnten denkbare Haushaltsnotlagenhilfen in Form von Darlehen gewährt werden, die je nach dem Grad der Selbstverschuldung auch als rückzahlbare Liquiditätshilfen bewilligt werden sollten.<sup>45</sup> Diese Gelder müssen gezielt zur Tilgung der Schulden eingesetzt werden, um damit die Zinszahlung schrittweise zu senken. Wenn die Darlehen nur zur Deckung von Fehlbeträgen eingesetzt werden, kann daraus schnell ein Fass ohne Boden werden.

## 5 Zusammenfassung

Die Heranziehung von Indikatoren zur Feststellung einer kommunalen Haushaltsnotlage setzt ihre Vergleichbarkeit voraus. Zudem müssen die Eigenheiten der kommunalen Ebene berücksichtigt werden. Sie beeinflussen in einem nicht zu unterschätzenden Maße die Beurteilung kommunaler Haushaltsnotlagen.

Da eine Untersuchung mit Hilfe von Indikatoren die Ursachen einer Finanzkrise nicht erfassen kann, ist eine genaue Ursachenanalyse unerlässlich. Dadurch lassen sich nicht nur Anknüpfungspunkte für Maßnahmen zur Abhilfe der Haushaltsnotlage erarbeiten. Vielmehr können auch die Ausmaße von Verantwortlichkeiten abgebildet werden, wodurch sich Ansprüche der Kommune auf Hilfeleistungen seitens des Landes rechtfertigen lassen.

---

<sup>43</sup> *Gunnar Schwarting*, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: *Hans Fehr u. a./Bernd Genser* (Hrsg.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Berlin, 2005, S. 134.

<sup>44</sup> *Friedrich Zeller*, Kassenkredite – in Hülle und Fülle. Die Novelle der Bayerischen Gemeindeordnung zeigt einen Staat ohne Verantwortung, *Verwaltung und Management* 2005, S. 205.

<sup>45</sup> Vgl. *Engelsing*, (Fn. 37), S. 206.

Die Kreditaufnahme einer Kommune darf seitens der Aufsichtsbehörde nur dann genehmigt werden, wenn die Kreditverpflichtungen im Einklang mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Über die Kreditaufnahme kann eine Kommune somit nicht völlig allein entscheiden.

Geraten Kommunen nach *gemeinsam* getragenen Entscheidungen in eine Haushaltsnotlage<sup>46</sup>, kann von ihnen nicht verlangt werden, die Fehlbeträge ständig durch neue Kassenkredite zu kompensieren und damit „die Finanzlage für die Zukunft noch weiter zu verschlimmern.“<sup>47</sup> Vielmehr ist das Land aufgefordert, adäquate Maßnahmen zu ergreifen, wie z.B. die Entlastung der Kommune von Pflichtaufgaben, die teilweise Übernahme von *gemeinsam* zu verantworteten Schulden oder die Gewährung von Haushaltsnothilfegeldern aus dem Landeshaushalt.

In welcher Form und Höhe die Notlagenhilfe gewährt werden sollte, muss sich zwingend an den Umständen orientieren, die zur Zahlungsunfähigkeit der Kommune geführt haben. Dabei spielt die Beurteilung des eigenen Verschuldens eine bedeutende Rolle, da „die Folgen der Misswirtschaft ... nicht einfach auf andere öffentliche Haushalte abgewälzt werden“ können.<sup>48</sup> Liegt jedoch nachweislich eine Verletzung der aufsichtsbehördlichen Schutzpflichten vor, kann sich das Land seiner Mitverantwortung nicht entziehen. Durch die Zahlung von Haushaltsnotlagenhilfen aus dem Länderhaushalt wird die Verschuldung von der kommunalen Ebene auf die Landesebene verlagert, was die unterschiedlichen Ebenen der politischen Verantwortung berücksichtigt. Bekommt das Land die Mitverantwortung durch Zahlungsverpflichtungen finanziell stärker zu spüren, wird dies auch politische Folgen haben, da der politische Handlungsspielraum auf der Landesebene infolgedessen eingeschränkt werden würde. Es ist zu erwarten bzw. zu hoffen, dass das Land dadurch zukünftig stärker darauf achtet, dass die Finanzierung der kommunalen Kredite tatsächlich gesichert ist und die Kreditgenehmigung restriktiver erfolgt.

Instrumente wie haushaltspolitische Risikoanalysen<sup>49</sup> oder wie das Frühwarnsystem im sächsischen Innenministerium können zum einen helfen, Haushaltsnotlagen nach Möglichkeit gar nicht erst entstehen zu lassen. Zum anderen stärken sie auch das verantwortliche Handeln auf kommunaler und staatlicher Ebene.

---

<sup>46</sup> Siehe Duve, (Fn. 36).

<sup>47</sup> Zimmermann, (Fn. 14), S. 207.

<sup>48</sup> Helmut Mohl/Vera Fritz, Überlegungen zu Grenzen, Folgen und Vermeidungsmöglichkeiten kommunaler Verschuldung, Kommunale Steuer-Zeitschrift, 2002, S. 128.

<sup>49</sup> Gunnar Schwarting, Haushaltspolitisches Risikomanagement: Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, Die Öffentliche Verwaltung 2006, S. 947 ff.

## **Artikel II**

**Duve, Thomas.** (2008) "Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse." *Verwaltung und Management*, 14. Jahrgang, Heft 6, S. 283-293.





## Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse

Abstract:

Eine zu hohe Verschuldung kann schnell die dauerhafte Leistungsfähigkeit einer Kommune beeinträchtigen und damit letztlich auch die kommunale Selbstverwaltung nicht nur gegenwärtig, sondern auch zukünftig stark einschränken. Da sich Finanzkrisen nicht selten als schleichende Katastrophen entwickeln, wird der richtige Zeitpunkt zum Handeln häufig nicht erkannt, was sich auch auf das Management von Haushaltskonsolidierungsprozessen auswirkt. Der Aufsatz setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit vom Land eingesetzte Staatskommissare in der Lage sind, in solchen Kommunen eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. Wo liegen die Potentiale, welche Probleme lassen sich identifizieren und wo sind Grenzen festzustellen?

### 1 Von der Selbst- zur Fremdverwaltung – Eine Skizzierung des Problems

„Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“<sup>1</sup> Die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Investitionen ist dabei in allen Kommunen eine gängige Praxis. Da meist auch zukünftige Generationen von Investitionen profitieren, ist es gemäß der These der intertemporalen Lastenverteilung<sup>2</sup> durchaus angemessen, durch langfristige Kredite einen Teil der Investitionskosten mit entsprechender Zins- und Tilgungsverpflichtung auf zukünftige Generationen zu übertragen. Die Lastenverteilung darf jedoch nicht zu einer Lastenübertragung werden, weder auf die nächste Generation, noch auf andere Gebietskörperschaften.

Die Aufnahme solcher Investitionskredite findet daher insbesondere in der Gewährleistung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen ihre Grenze. Wenn der Schuldendienst die zukünftige Aufgabenerfüllung der Kommune gefährdet, ist eine Kreditaufnahme nicht mehr zulässig.<sup>3</sup> Investitionskredite sind aber nur die eine Seite der Medaille, denn in vielen Kommunen verschärfen inzwischen auch die Kredite zur Liquiditätssicherung die Haushaltssituation. Anders als bei Investitionskrediten kann die Aufnahme dieser kurzfristigen Kredite (so genannte „Kassenkredite“) vom Land nur begrenzt eingeschränkt werden. Da angenommen wird, dass „für die Kreditinstitute grundsätzlich kein Ausfallrisiko bei Verbindlichkeiten der Kommunen besteht“<sup>4</sup>, geben Banken auch hoch verschuldeten Kommunen weiterhin Kredite. Es verwundert daher nicht, dass Kassenkredite in manchen Kommunen extreme Ausmaße annehmen. In einigen

---

<sup>1</sup> Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz.

<sup>2</sup> Vgl. Horst Zimmermann, Kommunale Verschuldung – Wozu?, Wirtschaftsdienst 2006, S. 392.

<sup>3</sup> Vgl. Siehe § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO Rh.-Pf.

<sup>4</sup> Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/4827, S. 27.

Kommunen übersteigt die Höhe der Kassenkredite sogar das Volumen des Verwaltungshaushaltes.<sup>5</sup> Die Kommunen sind zwar auch unter solchen Zuständen daher noch zahlungsfähig, aber der Schein trügt, denn Zahlungsfähigkeit bedeutet nicht gleich Handlungsfähigkeit. Um die Handlungsfähigkeit wieder herzustellen, bedarf es in der Regel eines konsequenten Haushaltskonsolidierungsprozesses. Nicht immer gelingt es jedoch den Kommunen, den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich wieder zu erlangen, was unterschiedlichen Ursachen geschuldet sein kann.

Zu solchen gesetzwidrigen Zuständen sollte es eigentlich gar nicht kommen. Alle Kommunen unterliegen der Aufsicht des jeweiligen Landes, das dafür Sorge tragen soll, dass „ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.“<sup>6</sup> Dazu verfügen die Länder im Rahmen der Kommunalaufsicht über unterschiedliche Möglichkeiten, mit Hilfe derer sie auch in die Haushaltsführung der Kommunen eingreifen können, sofern diese von den gesetzlichen Vorgaben abweicht. Als stärkste und letzte Maßnahme kann vom Land ein Beauftragter (auch „Staatskommissar“ genannt) bestellt werden, um den gesetzmäßigen Zustand wieder herstellen zu können. Aus der selbstverwalteten Gemeinde<sup>7</sup> kann dann eine temporär fremd verwaltete Gemeinde werden, denn diesem Beauftragten können entweder alle oder einzelne Aufgaben der Gemeindeorgane übertragen werden. Die kommunale Selbstverwaltung erfährt dadurch eine mitunter erhebliche Einschränkung.

Allein zwischen 2000 und 2007 ist die kommunale Verschuldung bundesweit um 22,7% angestiegen<sup>8</sup>. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden kommunalen Verschuldung und den damit verbundenen Spannungsverhältnissen zwischen kommunaler und staatlicher Ebene kommt dem Instrument des Staatskommissars daher eine besondere Bedeutung zu. Erhöht wird die Relevanz dieses Aufsichtsmittels nicht zuletzt auch durch die Tatsache, dass in den Gemeindeordnungen einiger Länder die Bestellung eines Beauftragten ausdrücklich auch zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung vorgesehen ist.<sup>9</sup>

## 2 Haushaltskonsolidierung als politische Herausforderung

Zunächst bedarf es eines Erklärungsversuches, warum es vielen Kommunen aus eigener Kraft heraus nicht gelingt, eine unentbehrliche Haushaltskonsolidierung konsequent und nachhaltig zu betreiben.

---

<sup>5</sup> Vgl. Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom Juni 2006, S. 60.

<sup>6</sup> Artikel 49 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung Rh.-Pf.

<sup>7</sup> Vgl. *Wolfgang Drechsler* (Hrsg.), *Die selbstverwaltete Gemeinde. Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*, Berlin 1999.

<sup>8</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt*, *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008*, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. § 75 Abs. 5 Satz 2 GemO NRW; § 93 Abs. 5 Satz 2 GemO Brandenburg; § 83 Abs. 1 Satz 2 GemO Mecklenburg-Vorpommern.

Haushaltskonsolidierung ist zweifellos etwas Unangenehmes, sowohl für die Bürger als auch für die Politiker, da dies in der Regel auch mit unpopulären Maßnahmen wie der Streichung von Aufgaben und Leistungen sowie mit der Erhöhung von Abgaben einher geht. Ein Unterlassen kann jedoch um ein Vielfaches unangenehmer werden, insbesondere auch für die nachfolgenden Generationen.

Es wird angenommen, dass nicht selten Bürger und Politiker einer Schuldenillusion unterliegen, d. h. dass ihnen die Folgebelastung der Schuldenaufnahme nicht klar ist.<sup>10</sup> Wenn demnach Schulden zunächst kaum spürbar sind, verwundert es kaum, warum das Verständnis zum Sparen und für einen sparsamen Mitteleinsatz manchmal sehr gering ist. Ist der Sparzwang aber erst einmal groß genug, bedeutet dies für die Politik zwangsläufig, auch unpopuläre Maßnahmen ergreifen zu müssen, sofern andere - weniger spürbare - Maßnahmen<sup>11</sup> nicht mehr ausreichen. Welche Maßnahmen überhaupt infrage kommen, ist zu einem nicht unerheblichen Maße immer auch an die örtlichen Gegebenheiten und die Ursachen der Finanzprobleme gekoppelt. Sie beeinflussen den Konsolidierungsprozess somit maßgeblich. Am Anfang eines jeden Konsolidierungsprozesses muss daher stets eine umfangreiche Lagebeurteilung stehen.<sup>12</sup>

Politiker in fiskal stark angespannten Kommunen stehen dabei in einem besonderen Spannungsfeld, was Haushaltskonsolidierungsprozesse zu einer Herausforderung macht. Zum einen sind sie mit der Situation konfrontiert, aufgrund der schlechten Finanzlage ihre politischen Ziele nicht umsetzen zu können und nun auch noch im Rahmen der Haushaltskonsolidierung die Einnahme- und Einsparungspotentiale weiter ausschöpfen zu müssen. Zum anderen kommen häufig noch Widerstände von Interessengruppen und unterschiedliche politische Auffassungen im Gemeinderat bezüglich der zu ergreifenden Maßnahmen hinzu.<sup>13</sup> Das alles kann den Konsolidierungsprozess verzögern, was die Finanzsituation weiter verschlechtert. Der Handlungsspielraum für die Konsolidierungsmaßnahmen wird durch solche Verzögerungen sukzessive geringer, bis irgendwann nur noch sehr harte Maßnahmen möglich sind. Gerade vor den dann drastischer ausfallenden Einschnitten im kommunalen Leistungsangebot schrecken Politiker meist zurück. Haushaltskonsolidierungen sollen zwar in erster Linie zu einem nachhaltig ausgeglichen Haushalt führen und die Handlungsfähigkeit wieder herstellen. Darüber hinaus dienen sie aber auch gleichzeitig dazu, die kommunale Leistungserbringung an die schrumpfenden Ressourcen anzupassen.<sup>14</sup> Hierbei müssen mitunter richtungweisende Entscheidungen getroffen werden, die das Gesicht der Kommune durchaus verändern können. Umso bedeutsamer ist es daher,

---

<sup>10</sup> Vgl. *Horst Zimmermann*, Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 199.

<sup>11</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin 2003.

<sup>12</sup> Vgl. *Martin Klieve*, Handlungsrahmen kommunaler Konsolidierung, Verwaltungsrundschau 2006, S. 114.

<sup>13</sup> Vgl. *Schwarting* (FN 11), S. 133.

<sup>14</sup> Vgl. *Christian Schultz*, Anregungen zur Daueraufgabe Haushaltskonsolidierung: Die Kommunen müssen sich selbst helfen!, Der Gemeindehaushalt 2005, S. 207.

dass im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung diese Entscheidungen von der Kommune *selbst* getroffen werden.

Unterlässt die Kommune nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung, ist ein Eingreifen der Kommunalaufsicht letztlich unvermeidbar, wobei diese dabei einen „Spagat zwischen strenger Haushaltsdisziplin einerseits und dem Erhalt wenigstens eines Restes an kommunaler Selbstverwaltung andererseits“<sup>15</sup> versuchen muss.

### 3 Staatsbeauftragte als Instrument der Staatsaufsicht

„Der Staat beaufsichtigt die Gemeinden, um sicherzustellen, dass die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird.“<sup>16</sup> Dabei unterliegt die Aufsicht über die Kommunen kompetenzrechtlich nach Art. 70 und Art. 30 Grundgesetz (GG) ausschließlich den einzelnen Ländern. Eine bundeseigene Aufsicht besteht nicht.<sup>17</sup>

Ob und wie die Kommunalaufsicht im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig wird, liegt in ihrem eigenen pflichtgemäßen Ermessen. Dieses Opportunitätsprinzip soll sich am Grundsatz eines gemeindefreundlichen Verhaltens orientieren und die Entschlusskraft sowie die Verantwortungsfreude der Kommunen nicht beeinträchtigen.<sup>18</sup> Ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht ist bei Rechts- oder Weisungsverstößen immer dann geboten, wenn ein Eingriff im öffentlichen Interesse liegt. Das Ermessen zum Einschreiten wird zu einer Einschreitungspflicht, je schwerer eine Rechtsverletzung ist.<sup>19</sup> Dabei ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, was sich auf die Wahl der Eingriffsmittel der Kommunalaufsicht auswirkt.

Der Kommunalaufsicht wird neben der Kontrollfunktion auch eine Schutzfunktion zugesprochen. Darunter fällt auch die Pflicht, die Kommune vor eigenen Fehlentscheidungen und deren Konsequenzen zu bewahren.<sup>20</sup> Die Schutzfunktion liegt dabei nicht nur im kommunalen, sondern auch im staatlichen Interesse.<sup>21</sup> Diese Funktion wird durch die Kommunalaufsicht insbesondere dadurch wahrgenommen, dass sie die Kommunen bei der Ausübung ihrer Aufgaben berät und betreut.<sup>22</sup> Damit sollen kooperatives Verwaltungshandeln sowie informelle Absprachen gefördert werden, was den Einsatz förmlicher Aufsichtsmittel häufig verhindert.<sup>23</sup>

---

<sup>15</sup> Johannes Winkel, Strategien zur Haushaltskonsolidierung, Verwaltung und Management 2007, S. 34.

<sup>16</sup> § 117 Satz 1 GemO Rh.-Pf.

<sup>17</sup> Vgl. Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2003, S. 520.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 521.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 522.

<sup>20</sup> Vgl. Janbernd Oebbeke, Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 408.

<sup>21</sup> Vgl. Rudolf Oster: Kommentar zur Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, hier: § 117.

<sup>22</sup> Vgl. Gunnar Folke Schuppert, Staatsaufsicht im Wandel, Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 832.

<sup>23</sup> Vgl. Gern (FN 17), S. 523.

Die repressiven Aufsichtsmittel sind abschließend in den Gemeindeordnungen der Länder aufgeführt und kommen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit subsidiär zur Anwendung.<sup>24</sup> Dazu zählen folgende Befugnisse: Unterrichtsrecht, Beanstandungs- und Aufhebungsrecht (bei vorangegangenen Rechtsverstößen), Anordnungsrecht (beim Unterlassen gesetzlicher Pflichten), Ersatzvornahme, Bestellung eines Beauftragten (wenn die vorstehenden Maßnahmen nicht ausreichen). In einigen Ländern ist auch die Auflösung des Gemeinderates<sup>25</sup> und vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters<sup>26</sup> möglich.

Schon aus der Stellung innerhalb der Hierarchie der Aufsichtsmittel geht hervor, dass die Bestellung eines Beauftragten nur als letzte Maßnahme in Frage kommen sollte, um einen massiven rechtswidrigen Zustand in der Kommune zu beseitigen. Die Bestellung eines Beauftragten kann jedoch auch sofort erfolgen, wenn die Aufsicht nach pflichtgemäßer Prüfung zum Ergebnis gelangt, dass die vorrangigen Aufsichtsmittel unzumutbar sind und nicht zum Erfolg führen.<sup>27</sup> Der Beauftragte übernimmt auf Kosten der Kommune entweder alle oder einzelne Aufgaben des Bürgermeisters oder des Gemeinderates, um den erforderlichen gesetzmäßigen Zustand wiederherstellen zu können.<sup>28</sup> Diese Maßnahme wird als das stärkste Eingriffsmittel der Kommunalaufsicht angesehen und kann nur als ultima ratio zur Anwendung kommen. Der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung kann in solchen Fällen außerordentlich groß sein, was insbesondere von der Dauer des Einsatzes sowie von den übertragenen Kompetenzen des Beauftragten abhängt. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommune wird dabei jedoch als höherwertiger angesehen als der temporäre Eingriff in die Selbstverwaltung.<sup>29</sup>

### 3.1 Exkurs zur Terminologie des „Beauftragten“

Die Gemeindeordnungen der Länder sprechen ausschließlich von den „Beauftragten“. In der Literatur, aber auch im sonstigen Sprachgebrauch werden die Beauftragten<sup>30</sup> der Kommunalaufsicht mitunter auch als „Staatsbeauftragte“<sup>31</sup>, „Staatskommissare“<sup>32</sup> oder „Sparkommissare“<sup>33</sup> bezeichnet.

<sup>24</sup> Vgl. §§ 120-125 GemO Rh.-Pf. (in den Gemeindeordnungen aller Länder analog).

<sup>25</sup> § 141a GemO Hessen; § 84 KV Mecklenburg-Vorpommern; § 125 GemO NRW; § 125 GemO Rh.-Pf.; § 122 Abs. 2 GemO Thüringen; § 114 Abs. 3 GemO Bayern.

<sup>26</sup> § 118 GemO Sachsen.

<sup>27</sup> Vgl. *Oster* (FN 21), hier: § 124.

<sup>28</sup> Vgl. *Thorsten Franz*, Die Staatsaufsicht über die Kommunen, Juristische Schulung 2004, S. 941.

<sup>29</sup> Vgl. OVG Koblenz, Urteil v. 3.11.1981 – 10 C 4/81, NVwZ 1982, S. 695.

<sup>30</sup> Vgl. *Michael Fuchs*, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1985.

<sup>31</sup> Vgl. *Ernst Pappermann*, Rechtsstellung, Befugnisse und Haftung der Staatsbeauftragten im Rahmen der kommunalen Neugliederung, Deutsches Verwaltungsblatt 1972, S. 753 ff.; *Uwe Janzen*, Der Staatsbeauftragte im Deutschen Gemeinderecht in Geschichte und Gegenwart, Würzburg 1966.

<sup>32</sup> Vgl. *Wolfgang Haus*, Staatskommissare und Selbstverwaltung 1930-1933, Der Städtetag, 3/1956, S. 96 f.; *Jürgen Schatzmann*, Der Staatskommissar im Gefolge der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln/Berlin 1972.

<sup>33</sup> Vgl. *Norbert Meier*, Der „Sparkommissar“ als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW, Der Gemeindehaushalt 1995, S. 265 ff.; *Jürgen Kahl*, In Waltrop herrscht der Sparkommissar, Rheinischer Merkur vom 16.03.06.

Da Beauftragte in sehr vielfältigen Formen in der deutschen Verwaltung vorkommen, empfiehlt es sich, die Beauftragten im Rahmen der Kommunalaufsicht zunächst von anderen Ausprägungen abzugrenzen.

Die Verwendung des Begriffs des „(Staats)Beauftragten“ lässt zunächst dem Wortlaut nach nur erkennen, dass es sich dabei um jemand handelt, der in einem konkreten (staatlichen) Auftrag tätig wird.<sup>34</sup> Unter solche Beauftragte fallen exemplarisch Integrationsbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte oder Beauftragte für Datenschutz. Im Unterschied zu den Beauftragten der Kommunalaufsicht werden diese Beauftragte jedoch nicht im klassischen Sinn kommissarisch tätig, sondern nehmen nur besondere - mitunter politisch bedeutsame - Aufgaben und Funktionen wahr.

Aber was heißt „kommissarisch“? „Kommissarisch“ bedeutet gemäß dem deutschen Duden „vorübergehend“, „vertretungsweise“, „ein Amt verwaltend“.<sup>35</sup> Im historischen Kontext wohnt dem Titel des Kommissars auch eine Grundform staatlicher Machtausübung inne<sup>36</sup>, die ihm für eine bestimmte Zeit teilweise übertragen wird. Als Merkmal gilt in diesem Zusammenhang zum einen die besondere Rechtsstellung des Kommissars. Diese beruht auf dem ihm persönlich übertragenen Auftrag mit außerordentlichen, hoheitlichen Vollmachten, womit auch eine besondere Abhängigkeit zu seinem Auftraggeber verbunden ist. Hinzu kommen als weitere Merkmale der Ausnahmecharakter und die zeitliche Begrenzung des Einsatzes, was damit auch eine Abgrenzung zur regelmäßigen Verwaltung darstellt.<sup>37</sup>

Um die besonderen Merkmale eines Kommissars zu betonen und Missverständnisse bezüglich der Verwendung des Begriffs „Beauftragte“ auszuschließen, ist demnach die Bezeichnung „Staatskommissar“ die zutreffendste. Bei der Verwendung des Begriffs „Sparkommissar“ wird das mit ihm verbundene Spezialmandat lediglich noch stärker zum Ausdruck gebracht. Die Verwendung des Begriffs „Sparkommissar“ ist in den Fällen, wo er lediglich als externer Berater zum Einsatz kommt, irreführend, da ihm hier die Merkmale eines Kommissars fehlen.

#### 4 Die „Geburt des Staatskommissars“ im deutschen Kommunalrecht

Staatskommissare als Eingriffsmittel des Staates sind keine Erfindung der heutigen Zeit, sondern haben viele historische Vorbilder und Ausprägungen<sup>38</sup>. Interessant ist für den vorliegenden Kontext, unter welchen Umständen Staatskommissare in der

---

<sup>34</sup> Vgl. *Uwe Janzen*, *Der Staatsbeauftragte im Deutschen Gemeinderecht in Geschichte und Gegenwart*, Würzburg 1966, S. 14.

<sup>35</sup> Vgl. Duden 2003.

<sup>36</sup> Vgl. *Janzen* (FN 34), S. 16.

<sup>37</sup> Vgl. *Gehrd Grothusen*, *Der Staatskommissar für die Gemeinden als Staatsorgan*, Göttingen 1935, S. 10 ff.

<sup>38</sup> Vgl. *Theodor Toeche Mittler*, *Kommissare. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Studie*, Berlin 1934; *Fuchs* (FN 30).

Vergangenheit zum Einsatz kamen und welche besonderen Entwicklungen für die heutige Ausprägung der gesetzlichen Bestimmungen in den Gemeindeordnungen prägend waren.

#### 4.1 Die Weltwirtschaftskrise 1929 als Geburtshelfer der Staatskommissare?

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der massenhafte, fast schon inflationäre Einsatz von Staatskommissaren in den Jahren 1930/31. Zu diesem Zeitpunkt war die herrschende Meinung und auch die des Oberverwaltungsgerichts, dass sich allein schon „aus dem Begriff der Kommunalaufsicht die Befugnis der Aufsichtsbehörden ableitet, alles zu tun, was erforderlich ist, um den geordneten Gang der Verwaltung der Kommunen zu erhalten.“<sup>39</sup> Das beinhaltete auch den Einsatz von Staatskommissaren. Zur damaligen Zeit gerieten insbesondere durch die 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise viele Kommunen in eine schwere Finanzkrise, welche durch einen unzureichenden Finanzausgleich und die Fehlorganisation der Arbeitslosigkeit verschärft wurde.<sup>40</sup>

Durch die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930<sup>41</sup> wurde den Kommunen die Einführung neuer Steuern auferlegt. Hunderte von Kommunen weigerten sich jedoch, da sie bereits ihre Realsteuerhebesätze auf die höchstmögliche Belastungsgrenze festgesetzt hatten und ihren Bürgern keine weiteren Belastungen zumuten wollten.<sup>42</sup> Das preußische Staatsministerium des Innern reagierte daraufhin mit dem Einsatz von Staatskommissaren. Sie erhielten den Auftrag, anstelle der Gemeindevertretung für die erforderlichen Beschlüsse zur Einführung der Steuern zu sorgen. Dort, wo diese Maßnahmen nicht genügten, um die Fehlbeträge zu beseitigen, waren ferner auch Abstriche an der Ausgabenseite vorzunehmen.<sup>43</sup> Betroffen davon waren in Preußen allein bis Anfang 1931 etwa 550 Kommunen, wobei es sich überwiegend um kleine, finanziell ohnehin schwache Kommunen handelte.<sup>44</sup>

Dieser massenhafte Einsatz von Staatskommissaren löste zur damaligen Zeit einen enormen wissenschaftlichen Streit um deren rechtliche Zulässigkeit aus.<sup>45</sup> Dieser wurde durch eine weitere Notverordnung vom 5. Juni 1931<sup>46</sup> beendet, mit der die -

---

<sup>39</sup> *Hans Peters*, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926, S. 223.

<sup>40</sup> Vgl. *Haus* (FN 32), S. 97.

<sup>41</sup> RGBl. 1930, Teil 1, S. 311 ff.

<sup>42</sup> Vgl. *Hans-Joachim Matthes*, Die Zulässigkeit der Bestellung eines Kommissars gegenüber den Kommunen in Preußen, Berlin 1934, S. 32 f.

<sup>43</sup> Vgl. Ebenda, S. 33.

<sup>44</sup> Vgl. *Haus* (FN 32), S. 97.

<sup>45</sup> Vgl. *Hans Werner Horwitz*, Der Staatskommissar als Mittel der Staatsaufsicht über die Gemeinden, Vöhrnbach i. bad. Schwarzwald, 1933, S. 1.

<sup>46</sup> RGBl. 1931, Teil I, S. 292.

auf einen Spezialfall beschränkte - Zulässigkeit der Staatskommissare eine gesetzliche Verankerung bekam.<sup>47</sup>

Es ist anzunehmen, dass sich nicht zuletzt auch die Ereignisse der Jahre 1930 und 1931 und die damit verbundene Rechtsprechung<sup>48</sup> auf den Inhalt der Beauftragtenbestellung in der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935 auswirkten. So wurde in § 112 DGO festgeschrieben, dass „wenn und solange der geordnete Gang der Verwaltung der Gemeinde es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach §§ 109 bis 111 nicht ausreichen, (...) die Aufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen (kann), der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt.“ Damit wurde zum einen der Einsatz von Staatskommissaren erstmals für das gesamte Reichsgebiet gesetzlich normiert. Zum anderen wurde den Aufsichtsbehörden ein Ermessenspielraum bei der Bestellung von Staatskommissaren gewährt, wodurch sich diese Rechtsnorm von älteren maßgeblich unterscheidet.<sup>49</sup> Diese Bestimmung wurde unter der Militärregierung nach 1945 zunächst weiterverwendet<sup>50</sup> und fand auch nach Gründung der Bundesrepublik - meist mit gleichem Wortlaut - Einzug in die neuen Gemeindeordnungen der Länder.<sup>51</sup>

#### 4.2 Staatskommissare in der Bundesrepublik

Zu einem inflationären Einsatz von Staatskommissaren wie zum Ende der Weimarer Republik kam es in der Bundesrepublik nicht mehr. Aufgrund der spärlichen Literatur zu Staatskommissaren lassen sich nur wenige Aussagen über ihren Einsatz machen. Blickt man auf 60 Jahre bundesrepublikanische Geschichte zurück, sind dennoch zwei Phasen erkennbar, in denen verhältnismäßig viele Staatskommissare gemäß der oben genannten Bestimmung zum Einsatz gekommen sind. Zu nennen sind diesbezüglich zunächst die Einsätze von Staatskommissaren im Zuge der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen Ende der 60er Jahre.<sup>52</sup> Da das Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes nicht mit einem Neuwahltermin gekoppelt war und dadurch in vielen Kommunen die kommunalen Organe vorübergehend fehlten, wurden vertretungsweise Staatskommissare anstelle der Gemeindeorgane eingesetzt bis neue Gemeindeorgane gewählt wurden.<sup>53</sup> Bei diesen eingesetzten Staatskommissaren handelte es sich um „Ersatz- bzw. Fürsorgekommissare“, die der präventiven Kommunalaufsicht zuzuordnen sind.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. *Heinz Maull*, Die Staatsaufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände in Preußen, Berlin 1932, S. 109.

<sup>48</sup> In einem Urteil vom 21.4.1931 vertrat das Oberverwaltungsgericht die Auffassung, dass Staatskommissare einzusetzen seien, „wenn kein anderer im Gesetz vorgesehener Weg zur Ermöglichung einer ordnungsgemäßen Fortführung der Gemeindeverwaltung vorhanden ist.“, RuPrVB1. 1931, Bd. 52, S. 471ff; vgl. auch *Maull* (FN 47), S. 110.

<sup>49</sup> Vgl. *Janzen* (FN 34), S. 78.

<sup>50</sup> Vgl. *P Paul Pagel*, Die Deutsche Gemeindeordnung. Erläuterungen, Hamburg 1948, S. 150 f.

<sup>51</sup> Vgl. *Janzen* (FN 34), S. 83.

<sup>52</sup> Vgl. *Pappermann* (FN 31), S. 753.

<sup>53</sup> Vgl. *Schatzmann* (FN 32), S. 2f.

<sup>54</sup> Vgl. *Pappermann* (FN 31), S. 753.



Eine zweite Phase ist erst wieder nach der Wiedervereinigung auszumachen. Gemäß einer quantitativen Untersuchung im Rahmen einer Dissertation<sup>55</sup> kamen zwischen 1990 und 2004 bundesweit 198 Staatskommissare zum Einsatz, davon 172 Fälle allein in den neuen Bundesländern. Die Gründe für die Bestellungen waren sehr unterschiedlich. In vielen Fällen handelte es sich um Probleme im Zusammenhang mit Kommunalwahlen oder um Gemeindefusionen, wobei demnach der Staatskommissar auch hier die Funktion eines Ersatzkommissars einnahm. Zu insgesamt 53 Bestellungen, davon 52 in den neuen Bundesländern, kam es aufgrund einer nicht ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft.<sup>56</sup> Wie erfolgreich die Staatskommissare bei der Wiederherstellung der ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft waren, geht aus der Untersuchung nur indirekt hervor. So schreibt der Autor, dass die Aufsichtsbehörden mit dem Einsatz von Beauftragten im Großen und Ganzen zufrieden waren.<sup>57</sup>

## 5 Eine Stadt unter Kuratel – Der Staatskommissar übernimmt das Management

Im Folgenden wird anhand der rheinland-pfälzischen Stadt Bad Münster am Stein-Eberburg (BME) ein konkreter Fall überblickartig dargestellt, um einige Einblicke in die praktische Anwendung dieses Aufsichtsinstrumentes zu erhalten.

Die Stadt BME mit 3.792 Einwohnern<sup>58</sup> liegt südwestlich von Mainz im Landkreis Bad Kreuznach (Abb. 1) und ist eine von 10 Ortsgemeinden der gleichnamigen Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Eberburg (Abb. 2). BME entstand 1969 im Zuge einer Verwaltungsreform durch die Zusammenlegung der Gemeinden Bad Münster am Stein und Eberburg. Im Jahr 1978 erhielt BME die Stadtrechte. Die wichtigsten Wirtschaftsfaktoren in BME sind das Kur-, Rehabilitations- und Fremdenverkehrswesen.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Vgl. *Stefan Niederste Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, Stuttgart u.a. 2007, S. 279.

<sup>56</sup> Vgl. *Stefan Niederste Frielinghaus*: Die Bestellung des Beauftragten aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten der Gemeinde, *Der Gemeindehaushalt 2007*, S. 103.

<sup>57</sup> Vgl. ebenda, S. 101.

<sup>58</sup> Stand 31.12.2007, <http://www.infothek.statistik.rlp.de/lis/MeineRegion/index.asp>, (Stand: 05.08.08).

<sup>59</sup> Vgl. [www.vg-bme.de/vg-bme/tourismus/ortsgemeinden/bad\\_muenster.htm](http://www.vg-bme.de/vg-bme/tourismus/ortsgemeinden/bad_muenster.htm), (Stand: 16.03.2008).

Abbildung 1: Landkreise und kreisfreie Städte des Landes Rheinland-Pfalz



Quelle: Statistisches Landesamt des Landes Rheinland-Pfalz

Abbildung 2: Die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte im Landkreis Bad Kreuznach



Quelle: Statistisches Landesamt des Landes Rheinland-Pfalz

Von Januar 2000 bis August 2003 wurde in BME ein Staatskommissar gemäß § 124 GemO Rh.-Pf. eingesetzt. In diesem Zeitraum wurde der ehrenamtlich tätige Stadtrat komplett durch den Staatskommissar ersetzt. Der ebenfalls im Ehrenamt tätige Bürgermeister blieb zwar im Amt, doch wurden auch sämtliche finanzwirksamen Aufgaben des Bürgermeisters auf den Staatskommissar übertragen.

## 5.1 Die Ausgangslage

Der Hintergrund für den Einsatz des Staatskommissars war die anhaltende defizitäre Haushaltslage der Stadt und der damit verbundene Verstoß gegen das Ausgleichsgebot des § 93 Abs. 4 GemO Rh.-Pf. Die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt war aus Sicht des Landes nicht mehr gewährleistet. Im Jahr 1999 wies der Verwaltungshaushalt einen Fehlbedarf von 11.282.500 DM (5.768.650 Euro) bei Einnahmen von 6.663.407 DM (3.406.945 Euro) auf.<sup>60</sup> Der Fehlbedarf machte somit 169% der Einnahmen des Verwaltungshaushalts aus. Die Verschuldung der Stadt belief sich 1999 auf 21,4 Mio. Euro.<sup>61</sup> Die Hauptursache für die defizitäre Haushaltslage waren die als Eigenbetrieb der Stadt geführten Kurbetriebe. Dieser verursachte über einen langen Zeitraum hinweg erhebliche Verluste, die von der Stadt abgedeckt werden mussten. Die Lage hatte sich insbesondere seit dem Ende der 80er Jahre durch abnehmende Kurgästepzahlen deutlich verschlechtert. Dieser Trend hielt in den 90er Jahren weiter an, nicht zuletzt auch wegen der zunehmenden Konkurrenzsituation mit anderen Kurorten und der Folgen der Gesundheitsreformen des Bundes.<sup>62</sup>

Die Kommunalaufsicht erkannte bereits in den 80er Jahren, dass die Finanzen von BME eine problematische Entwicklung nehmen würden. Seitdem versuchte die Kommunalaufsicht mittels der ihr zustehenden Aufsichtsinstrumente (Unterrichtungs-, Beanstandungs- und Anordnungsrecht) auf den Konsolidierungsprozess Einfluss zu nehmen.<sup>63</sup>

Der Stadtrat von BME hatte in den 90er Jahren in Zusammenarbeit mit der Verwaltung der Verbandsgemeinde Schritte zur Haushaltskonsolidierung in die Wege geleitet.<sup>64</sup> Unter anderem wurde eine Reduzierung des Personals bei den Kurbetrieben von 70 (1992) auf 25 (1999)<sup>65</sup> erreicht. In den Jahren 1992 und 1995 wurden zusätzlich vom Land zinslose Darlehen zu je 5 Mio. DM (2,55 Mio. Euro) bewilligt, um die Finanzlage zu verbessern. Die Kommunalaufsicht setzte Anfang

---

<sup>60</sup> Vgl. Begründung der Verfügung der Kommunalaufsicht Bad Kreuznach zur Bestellung eines Beauftragten für den Stadtrat der Stadt BME vom 4. Januar 2000.

<sup>61</sup> Finanzdaten der Kämmerei der Verbandsgemeinde BME; die Verschuldung setzt sich zusammen aus den kurz- und langfristigen Krediten der Stadt sowie des Eigenbetriebs

<sup>62</sup> Interview mit Hermann Schoon, damaliger hauptamtlicher Bürgermeister der Verbandsgemeinde BME, am 18. September 2007.

<sup>63</sup> Interview mit Walter Reimann, Kommunalaufsicht Bad Kreuznach, am 20. Juni 2008.

<sup>64</sup> Interview mit Peter Butzbach, Kämmerer der Verbandsgemeinde BME, am 13. August 2008.

<sup>65</sup> Vgl. T. Strauß, Bad Münsters kränkelnde Kur unter Kuratel?, *Initiativ* 4/1999, S. 1999, S. 38.

der 90er Jahre zudem einen Unternehmensberater als Berater der Geschäftsführung des Eigenbetriebes über einen Zeitraum von 17 Monaten auf Kosten des Landkreises und der Verbandsgemeinde ein.<sup>66</sup> Der stetige Anstieg der Fehlbedarfe und der Schulden konnte jedoch nicht gestoppt werden. Auch die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes blieb ohne nennenswerte Wirkung.<sup>67</sup> Die von der Kommunalaufsicht gegen Ende der 90er Jahre verlangte Privatisierung oder Schließung des Kurbetriebes wurde von der Stadt nicht umgesetzt.

Im Oktober 1999 erging von der Kommunalaufsicht eine Anordnung<sup>68</sup> an BME: Zum einen sollte die Stadt nachweisen, dass in den Folgejahren ein weiterer Anstieg des Fehlbedarfes im städtischen Haushalt unterbleibt. Zum anderen wurde unter Fristsetzung zum 31.12.1999 der Nachweis über rechtsverbindliche Vereinbarungen zur Übertragung des Kurbetriebes auf Dritte oder dessen Schließung gefordert. Der Einsatz eines Staatskommissars wurde in dieser Anordnung bereits angedroht.

## 5.2 Zur Person und Tätigkeit des Staatskommissars

Nachdem sich in der vorgegebenen Frist eine Privatisierung des Eigenbetriebs nicht realisieren ließ, sich für die Schließung des Kurbetriebs im Gemeinderat keine Mehrheit fand<sup>69</sup> und die Stadt die eingeforderten Nachweise bis zum Jahresende nicht erbringen konnte, setzte die Kommunalaufsicht ab dem 17.01.2000 bis auf Widerruf einen Staatskommissar ein.<sup>70</sup> Gegen die Einsetzung des Staatskommissars legte die Stadt keine Rechtsmittel ein.<sup>71</sup> Für die Tätigkeit wurde durch das Innenministerium Horst Sülzle, Betriebswirt und Diplom-Verwaltungswirt sowie früherer Bürgermeister von Bad Dürkheim, ausgewählt. Sülzle war nicht nur 10 Jahre im Staatsbad Bad Dürkheim als Bürgermeister tätig, sondern konnte zudem eine zehnjährige Arbeit im Landesrechnungshof im Bereich der Gemeindefinanzen vorweisen.<sup>72</sup> Als Gehalt für die Tätigkeit als Staatskommissar erhielt er zu versteuernde 2.800 DM (1.431 Euro) und eine Aufwandsentschädigung.<sup>73</sup> Nachdem Sülzle noch während seiner Einarbeitungszeit verstarb, wurde ein neuer Staatskommissar gesucht. Die Wahl fiel auf Dr. Harald Bartos, Rechtsanwalt und ehemaliger Bürgermeister der Verbandsgemeinde Schweich (bei Trier).

Zu den Aufgaben des Staatskommissars gehörte neben der Schließung der Kurbetriebe, ein konsequentes Management der Folgen der Kurbetriebsschließung,

---

<sup>66</sup> Interview mit Walter Reimann, Kommunalaufsicht Bad Kreuznach, am 20. Juni 2008.

<sup>67</sup> Vgl. Haushaltsverfügung der Kommunalaufsicht Bad Kreuznach zur Haushaltssatzung und Haushaltsplan der Stadt BME für das Haushaltjahr 1999, vom 28. Juni 1999.

<sup>68</sup> Vgl. Anordnung der Kommunalaufsicht Bad Kreuznach vom 07. Oktober 1999.

<sup>69</sup> Interview mit Stefan Köhl, Stadtbürgermeister von BME (1992-2004), am 13. August 2008.

<sup>70</sup> Verfügungen der Kommunalaufsicht Bad Kreuznach zur Bestellung eines Beauftragten für den Stadtrat der Stadt BME vom 4. Januar 2000 sowie für das Organ „Bürgermeister“ vom 10. Januar 2000.

<sup>71</sup> Interview mit Walter Reimann, Kommunalaufsicht Bad Kreuznach, am 20. Juni 2008.

<sup>72</sup> Vgl. *Munzlinger*, Darum beneidet ihn keiner, in: Rhein-Nahe-Zeitung vom 24. Dezember 1999.

<sup>73</sup> Vgl. ebenda.

die Durchsetzung eines stringenten Sparkurses sowie die Verbesserung der Haushaltssituation.<sup>74</sup>

Nach der Schließung der Kurbetriebe zum 31. März 2001 gelang dem Staatskommissar anschließend die Privatisierung wesentlicher Kurbereiche, so dass BME als Kurort bestehen bleiben konnte.<sup>75</sup> Die mit der Schließung der Kurbetriebe verbundene Entlassung aller Mitarbeiter hatte arbeitsrechtliche Streitigkeiten zur Folge, die jedoch in fast allen Fällen durch einvernehmliche Vergleichsregelungen beendet werden konnten.<sup>76</sup> Nach eigenen Aussagen des Staatskommissars wurden durch ihn sämtliche Einsparpotentiale ausgeschöpft. Ausgaben, die nicht absolut notwendig waren, wurden nicht getätigt.<sup>77</sup> Dies führte zwar zu Einsparungen, doch das Ausgabenvolumen stieg bedingt durch die bestehende hohe Verschuldung und den damit verbundenen Zins- und Tilgungsdienst weiter an. Um die Einnahmen der Stadt zu erhöhen, wurden die Realsteuerhebesätze angehoben. Des Weiteren war Dr. Bartos bemüht, Investoren für Grundstücke sowie für verschiedene Bauprojekte zu finden. Insbesondere der Neubau eines Thermalbades, an dem auch weitere Investitionen geknüpft waren, stieß jedoch bei der direkt an BME angrenzenden Kurstadt Bad Kreuznach aufgrund von Konkurrenzängsten auf erheblichen Widerstand.<sup>78</sup> Am Ende scheiterten dieses und damit auch andere Projekte.

### 5.3 Ergebnis und Reflexion des Kommissareinsatzes

Nach über dreieinhalb Jahren wurde mit Ablauf des 31. August 2003 die erfolgte Bestellung des Staatskommissars beendet. Zum einen, weil sich keine weitere Verbesserung bei der Investorensuche einstellte.<sup>79</sup> Zum anderen sollte im Hinblick auf die bevorstehenden Kommunalwahlen im Jahr 2004 den Parteien und Fraktionen „eine neue Perspektive gegeben werden, um das ehrenamtliche Engagement vor Ort wieder mit vollem Einsatz fortzuführen.“<sup>80</sup> Dem Gemeinderat sowie dem Bürgermeister wurden wieder die ihnen zustehenden Aufgaben und Kompetenzen übertragen. Bei der Kommunalwahl 2004 kam es zwar zu einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat sowie zur Wahl eines neuen Bürgermeisters. Ein direkter Zusammenhang mit dem Kommissareinsatz lässt sich jedoch nach den geführten Gesprächen mit Lokalpolitikern<sup>81</sup> nicht erkennen.

Die Privatisierung der Kurbetriebe, ein konsequenter Sparkurs sowie die Ausschöpfung der Einnahmepotentiale, wie es von der Kommunalaufsicht gefordert und vom Staatskommissar umgesetzt wurde, reichten am Ende nicht aus, um den Stadthaushalt nachhaltig zu konsolidieren und einen gesetzmäßigen Zustand

---

<sup>74</sup> Interview mit Dr. Harald Bartos, ehemaliger Staatskommissar in BME, am 30. Oktober 2007.

<sup>75</sup> Interview mit Michael Fries, Stadtbürgermeister von BME (2004-2008), am 28. Dezember 2007.

<sup>76</sup> Interview mit Dr. Harald Bartos, ehemaliger Staatskommissar in BME, am 30. Oktober 2007.

<sup>77</sup> Ebenda.

<sup>78</sup> Ebenda.

<sup>79</sup> Interview mit Walter Reimann, Kommunalaufsicht Bad Kreuznach, am 20. Juni 2008.

<sup>80</sup> Aussage des Landrates Karl-Otto Velten in der Rhein-Nahe-Zeitung: Stadtrat am Montag wieder voll im Amt, vom 27. August 2003.

<sup>81</sup> Insbesondere mit Stefan Köhl (CDU), Michael Fries (SPD) und Ralf Rauschenplat (FWG).

wiederherzustellen. Die bereits vor dem Staatskommissar von der Kommunalaufsicht konstatierte Handlungsunfähigkeit der Stadt hat sich damit auch durch dessen Einsatz nicht beseitigen lassen. Die Fehlbeträge steigen inzwischen nicht mehr durch Verlustabdeckungen, sondern hauptsächlich durch anfallende Zinsen für die Kassenkredite, deren Volumen sich von 1999 bis 2007 verdoppelt hat. Im Jahr 2007 erreichten die Schulden der Stadt eine Höhe von etwa 28,6 Mio. Euro, wovon die Kassenkredite 22,7 Mio. Euro ausmachten. Der Fehlbedarf im Verwaltungshaushalt belief sich auf etwa 288% der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes.<sup>82</sup> Es jedoch ist anzunehmen, dass die Verschuldung heute höher ausfallen würde, wenn die durch den Staatskommissar erfolgten Konsolidierungsmaßnahmen nicht erfolgt wären und die Stadt noch immer Verlustabdeckungen in Millionenhöhe übernehmen müsste. Das Land wandelte 2004 in Anerkennung für die unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Haushaltssituation und als „Zeichen der Ermutigung“ die zinslosen Darlehen von 1992 und 1995 in Zuweisungen um.<sup>83</sup> Die Kosten für den Staatskommissar, die eigentlich von der Stadt selbst hätten getragen werden müssen, wurden per Kreistagsbeschluss vom Kreis Bad Kreuznach übernommen, um die Kommune nicht noch weiter zusätzlich zu belasten.<sup>84</sup>

Die derzeitige Strategie des Landes basiert auf einer verstärkten finanziellen Förderung von Investitionsmaßnahmen in BME.<sup>85</sup> Des Weiteren sieht BME Potentiale in einer verstärkten Kooperation mit der angrenzenden Kurstadt Bad Kreuznach.<sup>86</sup>

Dieser konkrete Fall lässt sich nicht zuletzt auch wegen der Größe der Stadt natürlich nicht verallgemeinern. Dennoch zeigt er eindringlich einige der Hauptprobleme, die generell eintreten können und die bei zukünftigen Kommissareinsätzen bedacht werden sollten: Hat die Verschuldung bereits ein zu hohes Ausmaß angenommen, reichen Konsolidierungsmaßnahmen mitunter nicht mehr, um die Weiterverschuldung verhindern zu können. Damit stößt der Einsatz von Staatskommissaren an Grenzen. Ebenso können politische Widerstände nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Kommune entstehen und das Handeln des Staatskommissars einschränken. Die politische Unterstützung des Landes ist daher von besonderer Bedeutung.

Dem gegenüber steht die Chance, durch den Staatskommissar dringend notwendige Maßnahmen umsetzen zu lassen, die von den örtlichen Gemeindeorganen trotz aller Notwendigkeit - mitunter aus politischen Gründen oder aufgrund interner Streitigkeiten - nicht umgesetzt wurden. Des Weiteren werden viele Verfahren im Rahmen des Konsolidierungsprozesses beschleunigt, da langwierige Beratungen und Abstimmungen im Gemeinderat ausbleiben. Auch für den Fall, dass durch den

---

<sup>82</sup> Finanzdaten der Kämmerei der Verbandsgemeinde BME.

<sup>83</sup> Vgl. Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 25. Februar 2004 zur Resolution des Stadtrates BME vom 09. September 2003.

<sup>84</sup> Interview mit Walter Reimann, Kommunalaufsicht Bad Kreuznach, am 20. Juni 2008.

<sup>85</sup> Ebenda.

<sup>86</sup> Interview mit Michael Fries, Stadtbürgermeister von BME, am 28. Dezember 2007.

Einsatz die Finanzprobleme nicht sofort abschließend gelöst werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch kleine Verbesserungen mittel- bis langfristig gesehen eine nachhaltige positive Wirkung entfalten können.

#### 6 Mentoren und beratende „Sparkommissare“ als Vorstufe des Staatskommissars?

Nicht selten bleiben die in den Gemeindordenungen vorgesehenen Aufsichtsmaßnahmen wirkungslos. Es handelt sich dabei eher um Instrumente, die punktuell für bestimmte Einzelmaßnahmen, nicht aber für das Management komplexer Sachverhalte wie Haushaltskonsolidierungen geeignet erscheinen. Zwar kann die Kommunalaufsicht der Kommune gegenüber anordnen, dass sie z. B. die Hebesätze erhöhen, freiwillige Aufgaben streichen oder Eigenbetriebe privatisieren soll. Wenn die Kommune diesen Anordnungen jedoch nicht nachkommen kann oder will, bleibt der Aufsicht in der Folge ihrer Aufsichtsmittel nur noch der Einsatz eines Staatskommissars, um eine Umsetzung der Anordnungen zu erreichen bzw. das Management der Haushaltskonsolidierung mit den entsprechenden Entscheidungen zu gewährleisten.

In NRW hat sich die Kommunalaufsicht in einigen Fällen für den Einsatz weniger in die Selbstverwaltung eingreifende externe Berater entschieden, die bislang in den Städten Waltrop (2006-2008), Marl (2007-2008) und Hagen (seit 2008) ihre Tätigkeit aufgenommen haben.<sup>87</sup> Bei diesen externen Beratern handelte es sich in Waltrop um Wilhelm Niemann, ehemaliger Bürgermeister der Stadt Rheine, in Marl um Rudolf Pezely, ehemaliger Oberkreisdirektor und in Hagen um Stefan Bajohr, ehemaliger Spitzenpolitiker der Grünen im nordrhein-westfälischen Landtag.

In Waltrop wurde der externe Berater per Verwaltungsakt eingesetzt, wobei als Rechtsgrundlage der für die Bestellung von Beauftragten vorgesehene § 124 GemO NRW analog verwendet wurde. Diese analoge Verwendung wird in der Literatur teilweise auch kritisch gesehen.<sup>88</sup>

Diese externen Berater, die in der Presse mitunter auch als Mentoren oder als beratende Sparkommissare bezeichnet werden, sind mit einem umfassenden Informationsrecht ausgestattet. Weisungsbefugt sind sie nicht. Vielmehr sollen sie der entsprechenden Kommune bei der Haushaltskonsolidierung beratend, mahnend und empfehlend zur Seite stehen.<sup>89</sup> Seitens der Kommunalaufsicht wird damit angestrebt, der entsprechenden Kommune die Gelegenheit zu geben, „die

---

<sup>87</sup> Zu den einzelnen Fällen: [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) (Stand: 21.04.08)

<sup>88</sup> Vgl. *Hanspeter Knirsch*, (2006): *Modell Waltrop? Zur Rechtmäßigkeit der Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 GO NRW analog*, *Verwaltungsrundschau* 2006, S. 343 ff.; *Lars Holtkamp*, *Ein Jahr beratender Sparkommissar – Eine Zwischenbilanz*, in: *Der Gemeindehaushalt 2007*, S. 134 f.; *Daniel Effer-Uhe*, „Echter“ und beratender Sparkommissar im Kommunalrecht der Länder, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 2008, S. 25 ff.

<sup>89</sup> Vgl. Begründung der Bezirksregierung Münster zur Bestellung eines externen Beraters in der Stadt Waltrop gemäß § 124 GO NRW analog, vom 11. Januar 2006, S. 10.

bestehende Haushaltsproblematik wesentlich aus eigener Kraft und Anstrengung zu lösen.“<sup>90</sup> Als unentbehrliche Voraussetzung für den Einsatz solcher Berater wird die Kooperationsbereitschaft der Kommune angesehen. Ist diese nicht mehr gegeben, zieht die Kommunalaufsicht die Bestellung eines Staatskommissars in Betracht<sup>91</sup>, der dann die - aus Sicht des Landes - erforderlichen Maßnahmen umsetzt.

Da aufgrund der Schärfe des Einsatzes eines Staatskommissars die Verhältnismäßigkeit von großer Bedeutung ist, wäre es eher ein Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit, wenn man die Kooperationsbereitschaft der Kommune übergehen und gleich einen Staatskommissar einsetzen würde. Wird ein Berater eingesetzt, so kann dieser sich zudem voll und ganz auf die Haushaltskonsolidierung konzentrieren und muss nicht – wie das beim Staatskommissar der Fall wäre – auch noch andere Aufgaben des ersetzten Gemeindeorganes wahrnehmen. Besonders bei größeren Städten ist dieser Aspekt nicht ganz unerheblich. Auch bei Meinungsverschiedenheiten im Gemeinderat kann der Berater als „unabhängiger Dritter“ auf die Diskussion um Konsolidierungsmaßnahmen Einfluss nehmen und notwendige Entscheidungen herbeiführen. Der Kommune bleibt dabei die Möglichkeit erhalten, den Konsolidierungsprozess weiterhin im Großen und Ganzen selbst zu gestalten. Da der Einsatz eines Beraters weitaus weniger eskalierend wirkt als der eines Staatskommissars, wird auch die Chance zum Dialog offengehalten.

Solche externen Berater bringen nur dann etwas, wenn die von ihnen kommenden Mahnungen und vorgeschlagenen Maßnahmen ernst genommen werden und eine Umsetzung durch die Kommune auch wirklich angestrebt und vollzogen wird. Unterlässt die Kommune am Ende die Umsetzung von Maßnahmen, kann es passieren, dass die dringend notwendigen Maßnahmen durch diesen ganzen Prozess nur hinausgezögert werden und die Finanzkrise dadurch noch weiter verschärft wird. Auch bleibt es bei dieser Methode aufgrund der mehr oder weniger erzwungenen Kooperationsbereitschaft bei einem Drahtseilakt zwischen Bevormundung und Selbstbestimmung.

Vieles hängt natürlich von den örtlichen Gegebenheiten, den spezifischen Ursachen der Verschuldung, der Größe der Kommune, aber auch vom Zeitpunkt seines Einsatzes ab. Stellt auch ein Berater fest, dass die infrage kommenden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ausgeschöpft wurden, ohne dass sich eine nachhaltige Verbesserung eingestellt hat, wird auch ein Staatskommissar die finanzielle Situation nicht weiter verbessern können. Die Berater sind dann keine Vorstufe vor dem Staatskommissar, sondern die Endstufe. Anders sieht die Situation aus, wenn Konsolidierungsmaßnahmen noch ausschöpfbar sind, die Vorschläge des Beraters von der Gemeinde jedoch nicht hinreichend berücksichtigt werden. Da externe Berater über keine Durchsetzungskompetenz verfügen, ist in solchen Fällen der Einsatz eines Staatskommissars erforderlich, damit die gebotenen Maßnahmen umgesetzt werden können.

---

<sup>90</sup> Ebenda.

<sup>91</sup> Vgl. Antwort des Innenministeriums vom 23. Januar 2007 auf die kleine Anfrage 1266 vom 20. Dezember 2006, Landtag NRW, Drucksache 14/3617.



In Waltrop und Marl ist der Einsatz der Berater bereits abgeschlossen. Beide Städte haben durch den Berater ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept erreicht, was zuvor als undenkbar angesehen wurde.<sup>92</sup> Am Ziel sind die Städte damit noch nicht. Der Konsolidierungskurs muss nun von den Städten nachhaltig und konsequent weitergeführt werden.

## 7 Haushaltskonsolidierung als kommissarische Tätigkeit – Schlussfolgerungen

Zunächst lässt sich eine ganz wesentliche Beobachtung machen: Auf der einen Seite steigt zwar die Anzahl der Kommunen mit nicht ordnungsgemäßen Haushalten und extremer Verschuldung. Auf der anderen Seite kommt – wie die oben erwähnte Untersuchung zeigt – der Einsatz von Staatskommissaren dabei selten zur Anwendung. Der Schluss liegt also nahe, dass die Haushaltsprobleme teilweise so ausgeprägt sind, dass die Länder in dem Instrument des Staatskommissars entweder kein geeignetes Mittel sehen, um damit Finanzprobleme in einzelnen Kommunen zu lösen oder der Einsatz einfach politisch nicht gewollt ist.

Zu berücksichtigen ist diesbezüglich, dass ohne Zweifel viele Kommunen durchaus gewillt und aktiv dabei sind, durch Konsolidierungsmaßnahmen wieder handlungsfähig zu werden. Der Einsatz eines Staatskommissars schließt sich in solchen Fällen eher aus, es sei denn, die Kommunen wünschen es. Ist der Einsatz bei konsolidierungsunwilligen Kommunen dann gerechtfertigt? Kritisch muss hier gesehen werden, dass auch die Abwälzung von finanziellen Lasten auf die Kommunen durch die Länder<sup>93</sup> in vielen Kommunen zur Verschärfung der Finanzlage beigetragen hat.

Dennoch steht wohl außer Frage, dass weder die Länder noch die Kommunen den Einsatz von Staatskommissaren anstreben. Für die Kommune bedeutet der Einsatz eine temporäre Einschränkung ihrer Autonomie. Der Konsolidierungsprozess läge nicht mehr in den Händen der Kommune. Inwieweit die ausgeschalteten Gemeindeorgane noch Einfluss auf den Konsolidierungskurs nehmen können, hängt stark von der Persönlichkeit des Staatskommissars ab.

Für das Land bedeutet der Einsatz eines Staatskommissars einen hohen Erfolgsdruck, der durch die Medienaufmerksamkeit verstärkt wird. Mit dessen Einsatz drohen zudem neue Probleme: Rechtsstreitigkeiten, politische Widerstände sowie ggf. auch negative Auswirkungen auf das Verhältnis und den Dialog zwischen dem Land und der Kommune.

Beispiele aus der Praxis zeigen ferner, dass Haushaltskonsolidierungsprozesse keine kurzfristigen Angelegenheiten sind.<sup>94</sup> Vielmehr sollte davon ausgegangen werden,

---

<sup>92</sup> Interview mit Stefan Mnich, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, am 8. Oktober 2008.

<sup>93</sup> Vgl. Winkel (FN 15), S. 32.

<sup>94</sup> Der Haushaltskonsolidierungsprozess hatte sich z.B. in Hannover über 20 Jahre hingezogen, vgl. Matthias Elbers, Mehr Handlungsspielraum für Kommunen, Der Neue Kämmerer, Ausgabe 02/ 2008, S. 2.

dass sie über sehr viele Jahre hinweg konsequent und weitsichtig erfolgen müssen. Dies ist erst recht in solchen Kommunen der Fall, bei denen aufgrund der extremen Verschuldung über den Einsatz von Staatskommissaren nachgedacht wird. Da Staatskommissare schlecht über viele Jahre hinweg Gemeindeorgane ersetzen können, sondern eher für temporäre Eingriffe vorgesehen sind, können sie auch nur punktuell auf den Prozess der Haushaltskonsolidierung einwirken. Die Chance ihres Einsatzes liegt darin, dass sie auch unpopuläre Maßnahmen berücksichtigen können, die von der Lokalpolitik bislang unangetastet geblieben sind.

Die zeitliche Begrenzung des Kommissareinsatzes und damit die temporäre Einwirkung auf den Konsolidierungsprozess werden nicht zuletzt auch durch den Zeitpunkt der Kommunalwahlen beeinflusst. Die Legislaturperiode muss daher stets berücksichtigt werden. Des Weiteren kann die Verschuldung zu einem bestimmten Zeitpunkt bereits eine Höhe erreicht haben, ab der auch durch „harte“ Konsolidierungsmaßnahmen eine nachhaltige Verbesserung der Finanzsituation nicht mehr erzielt werden kann. Das heißt natürlich nicht, dass sie deswegen nicht mehr erfolgen müssen. Denn auch schon kleinere Verbesserungen der Finanzsituation sind immer noch besser als gar keine Verbesserung. Zudem sind viele Finanzkrisen meist „schleichende Katastrophen“.<sup>95</sup> Die Verschuldung staut sich dabei zum Teil sehr langsam auf. Der Handlungsspielraum verringert sich schleichend, so dass der Druck für das politische Handeln verringert wird und die verantwortlichen Akteure den Zeitpunkt, ab wann die Finanzlage „kippt“, kaum oder gar nicht abschätzen können.

Aus diesen Beobachtungen lässt sich folgende Hypothese formulieren: Da zum einen die rechtliche und politische Hürde für den Einsatz von Staatskommissaren sehr hoch ist, viele andere Maßnahmen vorgeschaltet sind und sich der „richtige“ Einsatzzeitpunkt nur schwer ermitteln lässt, werden Staatskommissare in der Regel „zu spät“ eingesetzt. Staatskommissare werden daher in vielen Fällen auch nur begrenzt viel bewirken können. Es ist anzunehmen, dass sie daher auch zukünftig nur eine begrenzte Rolle hinsichtlich der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltsführung spielen werden.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Einschränkungen und Probleme verwundert es nicht, dass mit dem Einsatz von externen Beratern neue Wege gesucht werden, die den Einsatz von Kommissaren verhindern sollen. Diese stoßen auf eine ganz andere Akzeptanz und wirken weitaus weniger eskalierend als Kommissare. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass diese Maßnahme durchaus geeignet erscheint, zum Stillstand gekommene Prozesse zu beleben und der Haushaltskonsolidierung einen neuen Schub zu geben. Um die erwähnte Rechtsunsicherheit zu beseitigen, klingt der Vorschlag von Frielinghaus plausibel, die Gemeindeordnungen im Paragraph der Beauftragtenbestellung um den Einsatz von Beratern entsprechend zu erweitern.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Vgl. *Carl Böhret*, *Funktionaler Staat*, Frankfurt 1993, S. 35 ff.

<sup>96</sup> Vgl. *Frielinghaus* (FN 55), S. 268 f.

## 8 Fazit

Der Einsatz eines Staatskommissars schränkt die kommunale Selbstverwaltung temporär ein; eine extreme Verschuldung tut dies auf Dauer. Dennoch kann der als „ultima ratio“ zum Einsatz kommende Staatskommissar nicht als „ultima ratio“ der Lösungsmöglichkeiten für die bestehenden Finanzprobleme angesehen werden. Viele Ursachen, die zu Haushaltskrisen führen, lassen sich durch Staatskommissare nicht kurzfristig beheben, sondern erfordern ein langfristiges Management. Dieses kann durch den Staatskommissar zwar wichtige Impulse erfahren, muss aber anschließend von der Kommune auch aktiv weiterverfolgt werden.

Hinzu tritt eine Dilemmasituation: Die Erfolgsaussichten für eine kommissarische Haushaltskonsolidierung schrumpfen erheblich, je später diese erfolgt. Ein frühzeitiger Einsatz kann zwar finanzwirtschaftlich geboten sein, steht jedoch in einem starken Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltung und ist daher aus rechtlichen und politischen Gründen unwahrscheinlich. Pragmatisch gesehen muss jedoch kein Ausweg aus diesem Dilemma gesucht werden. Vielmehr bedarf es der Suche nach Lösungen, die den Weg in dieses Dilemma von vornherein verhindern, wobei es dazu zweifellos auch eines anderen Problemwahrnehmungs- und Verantwortungsbewusstseins in der Politik bedarf, und zwar sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene.



### **Artikel III**

**Duve, Thomas.** (2009) "Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien", *Die Öffentliche Verwaltung*, 62. Jahrgang, im Druck.



## **Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien**

Abstract:

Auf der Suche nach Lösungen für die bestehenden Haushaltsprobleme vieler Kommunen werden unter anderem auch umstrittene Wege vorgeschlagen. Besonders weit geht dabei der Vorschlag zur Einführung eines kommunalen Insolvenzverfahrens. Dieser Vorschlag ist auch als Ausdruck eines Zweifels an der Wirksamkeit bestehender Mechanismen und Instrumente zur Schuldenprävention und -bewältigung zu werten. Doch die kommunale Insolvenz ist in ihrer Praktikabilität umstritten. Ob die möglichen positiven Wirkungen und die wahrscheinlichen negativen Effekte in einem angemessenen und für die Praxis zweckmäßigen Verhältnis stehen, ist unklar. Ist die kommunale Insolvenz dennoch ein unumgängliches Instrument oder lassen sich in den gegenwärtigen Strategien der Länder zur Prävention kommunaler Verschuldung bereits neue Wege erkennen, die die Insolvenz als Lösungsansatz von vornherein entbehrlich macht? Dieser Artikel<sup>1</sup> soll Aufschluss über diese Frage geben.

### 1 Einleitung: Zur Renaissance eines abgeschafften Instrumentariums

„Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde ist unzulässig.“ So steht es beispielsweise in der Hessischen Gemeindeordnung.<sup>2</sup> Auch in allen anderen deutschen Ländern ist die kommunale Insolvenz für unzulässig erklärt worden.<sup>3</sup> Dennoch haben unterschiedliche nationale aber auch internationale Entwicklungen dazu geführt, dass in den letzten Jahren insbesondere in der Wissenschaft eine Diskussion zur Einführung eines Insolvenzverfahrens für Kommunen eingesetzt hat.

Hervorzuheben ist diesbezüglich die derzeitige Finanzkrise, die sich „innerhalb weniger Monate zur größten Bedrohung der Weltwirtschaft seit der Großen Depression in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelt“<sup>4</sup> hat. Die Folgen dieser Krise werden auch auf der kommunalen Ebene die Finanzprobleme verschärfen, was die Diskussion zur Einführung der kommunalen Insolvenz relevanter werden lässt.

Auf nationaler Ebene ist als einer der Hauptauslöser der Befund einer zunehmenden kommunalen Verschuldung auszumachen, wobei hier insbesondere der explosionsartige Anstieg der Kassenverstärkungskredite zu nennen ist.<sup>5</sup> Allein von

---

<sup>1</sup> Die Forschungsarbeiten, die diesem Aufsatz zugrundeliegen, wurden von der Estnischen Wissenschaftsstiftung ETF (Projekt Nr. 7577) unterstützt.

<sup>2</sup> § 146 GemO Hessen.

<sup>3</sup> Vgl. *Angela Faber*, Insolvenzfähigkeit von Kommunen, DVBl. 2005, S. 938.

<sup>4</sup> *Beate Balzli* u.a., Irgendwann ist Zahltag, Der Spiegel, vom 26.01.2009, S. 51.

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2008, Der Städtetag 5/2008, S. 6.

2000 bis 2007 hat sich der Stand der Kassenkredite auf einen Betrag von 28,7 Mrd. Euro vervierfacht.<sup>6</sup> Ebenso fachte die Föderalismusreform II und die damit verbundene Suche nach wirksamen Schuldenbegrenzungsmechanismen für Bund und Länder die Diskussion zur kommunalen Insolvenz mit an. Dabei kamen unter anderem auch Vorschläge zur Einführung eines Insolvenzverfahrens auf.<sup>7</sup> In die Diskussion ist die kommunale Insolvenz in Deutschland nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Einführung der Doppik geraten. Durch die damit geschaffene Transparenz über den tatsächlichen Vermögensstand der Kommunen wurde die Frage aufgeworfen, wie zukünftig mit überschuldeten Kommunen umgegangen werden soll.<sup>8</sup>

International sind neben den Debatten zum Insolvenzrecht von Staaten<sup>9</sup> auch konkrete kommunale Insolvenzfälle, wie z.B. der Fall Leukerbad in der Schweiz<sup>10</sup> oder der tschechischen Gemeinde Rokytnice<sup>11</sup> sowie bereits etablierte kommunale Insolvenzverfahren<sup>12</sup> zu nennen. Wie bereits erwähnt, ist die kommunale Insolvenz in Deutschland in allen Ländern ausgeschlossen. Das war nicht immer der Fall. Bis Anfang der 30er Jahre des vergangenen Jahrhunderts war der Kommunalkonkurs in einigen deutschen Ländern durchaus möglich.<sup>13</sup> Konkrete Anwendungsfälle hielten sich jedoch sehr in Grenzen. In der Literatur ist insbesondere der Fall Glashütte bekannt, der sich Ende der 20er Jahre in Sachsen ereignete und damals nicht nur Aufsehen erregte<sup>14</sup>, sondern zumindest in Sachsen auch zur Abschaffung des Kommunalkonkurses führte.<sup>15</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte 2008.

<sup>7</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_25412/DE/BMF\\_\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_I/Gutachten\\_Haushaltskrisen\\_im\\_Bundesstaat.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_25412/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt_I/Gutachten_Haushaltskrisen_im_Bundesstaat.templateId=raw.property=publicationFile.pdf), (Stand 19. Januar 2009); vgl. Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform II am 22. Juni 2007, Kommissionsprotokoll 4, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf>, (Stand 13. Januar 2009).

<sup>8</sup> Vgl. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zur Sachverständigenanhörung am 05.11.2008 im Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen „Rechtliche Zulässigkeit einer Überschuldung einzelner Kommunen gem. § 75 Abs. 7 GO NRW“.

<sup>9</sup> Vgl. *Martin Dabrowski/Andreas Fisch/Karl Gabriel/Christoph Lienkamp* (Hrsg.), Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten, Berlin 2003; vgl. *Martin Dabrowski/Andreas Fisch/Karl Gabriel/Christoph Lienkamp*, Das Insolvenzrecht für Staaten, Münster u. a. 2003; *Antonis Malagardis*, Ein Konkursrecht für Staaten?, Baden-Baden 1990.

<sup>10</sup> Vgl. *Peter Uebersax*, Erfahrungen und Lehren aus dem „Fall Leukerbad“. Denkanstöße für das schweizerische Gemeinderecht, Basel 2005.

<sup>11</sup> Vgl. *Beate Jochimsen*, "Staatsschulden ohne Haftung" - Eine Option für die deutschen Bundesländer, Wirtschaftsdienst 2007, S. 518 ff.

<sup>12</sup> Hier wird insbesondere auf das chapter 9-Verfahren in den USA verwiesen; vgl. *Stefan Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, Stuttgart u.a. 2007, S. 145 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Ernst Forsthoff/Tula Simons*, Die Zwangsvollstreckung gegen Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts, Berlin, 1931.

<sup>14</sup> Vgl. *Walther Winkler*, Der Konkurs der sächsischen Industriestadt Glashütte, 1929, S. 2.

<sup>15</sup> Vgl. *Ernst Jaeger*, Lehrbuch des Deutschen Konkursrechts, 8. Auflage, Berlin/Leipzig 1932, S. 22, Fn 4.



Eine Wiedereinführung der kommunalen Insolvenz würde in die Zuständigkeit der Länder fallen und eine entsprechende Änderung des Landesrechts voraussetzen.<sup>16</sup> Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Insolvenzverfahren über das Vermögen der Kommunen hat sich das Bundesverfassungsgericht bislang nicht geäußert.<sup>17</sup> Auch wenn eine Gesetzesänderung die kommunale Insolvenz theoretisch ermöglichen könnte, greift eine rein juristische Betrachtung des Sachverhalts zu kurz.

Die Bandbreite der zu berücksichtigenden Aspekte ist sehr groß. Die Frage ist nicht zuletzt auch, welche Wirkungen eine Insolvenzeinführung entfalten würde und zwar in politischer als auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht. Des Weiteren stellt sich auch die Frage, in welchem Maße Kommunen überhaupt in der Lage wären, eine drohende Insolvenz tatsächlich abzuwenden und inwieweit die Länder „ihre“ Kommunen vor Haushaltsnotlagen aktiv bewahren. In diesem Artikel wird insbesondere der Frage nachgegangen, wie es um die bestehenden Strategien der Länder zur Vermeidung und Beseitigung kommunaler Haushaltskrisen bestellt ist. Durch diesen Abgleich mit der Praxis lässt sich der grundsätzliche Bedarf und die Relevanz des eher in der Wissenschaft diskutierten Instruments der kommunalen Insolvenz besser bewerten.

## 2 Wie die kommunale Insolvenz Finanzkrisen verhindern oder lösen soll

### 2.1 Der gegenwärtige Insolvenzstatus der Kommunen und seine Konsequenzen für die Kreditgeber, Kreditnehmer und Kreditgenehmiger

Die gegenwärtige Rechtslage schließt in Deutschland ein kommunales Insolvenzverfahren aus. Paragraph 12 Abs. 1 Nr. 2 der Insolvenzordnung (InsO) erklärt ein Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts für unzulässig, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Alle deutschen Länder sind dieser Bestimmung gefolgt.<sup>18</sup>

Gemäß der Solvatibilitätsverordnung<sup>19</sup> ist Kommunalkrediten ein Risikogewicht nach dem Kreditrisiko-Standardansatz von 0% zugewiesen. Den Gemeinden, aber gleichwohl auch dem Staat wird damit eine uneingeschränkte Bonität unterstellt.<sup>20</sup> Das hat zur Folge, dass die kreditgebende Bank für die Kommunalkredite kein

---

<sup>16</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO: „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“

<sup>17</sup> Vgl. *Frielinghaus* (Fn. 12), S. 111.

<sup>18</sup> Vgl. *Faber* (Fn. 3), S. 938.

<sup>19</sup> Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen (Solvatibilitätsverordnung), BGBl. 2006 I, S. 2926 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Hannes Rehm/Michael Tholen*, *Kommunalverschuldung. Befund, Probleme, Perspektiven*, 1. Auflage, Berlin 2008, S. 82.

Eigenkapital hinterlegen muss.<sup>21</sup> Nach dem Kreditwesengesetz sind Banken zudem nicht verpflichtet, bei der Vergabe von Kommunalkrediten die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers zu prüfen und zu berücksichtigen. Weiterhin bestehen für Kommunalkredite keine Großkreditgrenzen und Meldevorschriften.<sup>22</sup> Für die Verwendung bankinterner Ratings für Kommunen gibt es in Deutschland keine gesetzliche Pflicht.<sup>23</sup>

Aus diesen Bestimmungen ergeben sich einige unmittelbare nicht unerhebliche Folgen für das Kreditgeschäft, und zwar für alle Beteiligten. Für die Banken handelt es sich dabei um relativ risikolose Kreditgeschäfte, bei denen sie kein Eigenkapital binden müssen. Des Weiteren können die Banken die Kommunalkredite aufgrund der hohen Bonität in den Deckungsstock für Pfandbriefe aufnehmen.<sup>24</sup> Letztendlich können die Kredite an Kommunen dadurch zu wesentlich günstigeren Konditionen angeboten werden. Davon profitieren die Kommunen jedesmal, wenn Kredite aufgenommen werden müssen. Das kann der Fall sein, um Investitionen zu tätigen, bei Anschlusskrediten oder um Liquiditätsengpässe zu überbrücken.

Aufgrund der uneingeschränkten Bonität werden Kredite seitens der Banken auch dann noch an Kommunen ausgegeben, wenn diese bereits eine sehr hohe Verschuldung aufweisen und eigentlich bereits überschuldet sind. Kommunen geraten somit jedoch nicht in eine Zahlungsunfähigkeit. Für das Land hat dies zur Folge, dass es nicht für Verbindlichkeiten der Kommune einspringen muss.<sup>25</sup> Die Kehrseite der Medaille ist ein mitunter einsetzender Verschuldungsteufelskreislauf, der durch immer wieder neu gewährte und aufgenommene Kredite aufrechterhalten wird. Zugleich kann wohl nicht ausgeschlossen werden, dass die stete Kreditverfügbarkeit den Handlungsdruck zum Sparen sowohl beim Land als auch bei den Kommunen mindert.

## 2.2 Erwartungen hinsichtlich der Wirkungen eines kommunalen Insolvenzverfahrens

Mit der Einführung eines Insolvenzverfahrens für Kommunen soll die Begrenzung der kommunalen Verschuldung nicht mehr nur über gesetzliche Regelungen durchgesetzt werden, sondern flankierend auch über Marktmechanismen (Anreizwirkung)<sup>26</sup> erzielt werden. Zudem wird beabsichtigt, extrem hoch verschuldeten Kommunen, die sich aus eigener Kraft heraus nicht mehr aus der

---

<sup>21</sup> Vgl. *Thorsten Schmitz/Gerhard Heim*, Kommunales Rating aus dem Blickwinkel der Jahresabschlussprüfung, *Der Gemeindehaushalt* 2007, S. 77.

<sup>22</sup> Vgl. *Jochen Walter*, Banken-Rating für Kommunen, *Der Gemeindehaushalt* 2004, S. 1.

<sup>23</sup> Vgl. *Jürgen Matz*, Abschied vom Kommunalkredit, *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 2007, S. 201.

<sup>24</sup> Interview mit Herrn Denk, Deutsche Bundesbank, am 27. November 2008.

<sup>25</sup> Zur finanziellen Einstandspflicht der Länder: *Felix Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Vollstreckung und finanzielle Einstandspflicht, Stuttgart u.a. 1999.

<sup>26</sup> Vgl. *Charles B. Blankart/Erik R. Fasten/Achim Klaiber*, Föderalismus ohne Insolvenz, *Wirtschaftsdienst* 2006, S. 571.

Schuldenfalle befreien können, durch ein Insolvenzverfahren die Chance zu einem Neuanfang<sup>27</sup> zu ermöglichen (Sanierungswirkung).

Wenn von der kommunalen Insolvenz gesprochen wird, ist dabei nicht das klassische Insolvenzverfahren gemeint, bei dem es zu einer vollständigen Liquidation der Vermögensgegenstände kommt. Vielmehr verweisen Befürworter<sup>28</sup> der kommunalen Insolvenz auf das Insolvenzplanverfahren, welches in der neuen Insolvenzordnung vom 1. Januar 1999 Einzug gefunden hat. Das Besondere an diesem Verfahren ist demnach, dass alle Beteiligten eine sehr weitreichende Freiheit bei der Abwicklung der Insolvenz erhalten und „die für sie beste Lösung möglichst ungehindert durch inhaltsbestimmende gesetzliche Vorgaben aushandeln.“<sup>29</sup>

Als unmittelbare Folge einer eingeführten Insolvenzfähigkeit für Kommunen würden die Banken mit einem gewissen Ausfallrisiko der gewährten Kredite rechnen müssen. Der bestehende Null-Ansatz für das Kreditrisiko müsste demnach hinterfragt werden.<sup>30</sup> Die Ausfallwahrscheinlichkeit würde durch die Banken auf der Grundlage von Ratings ermittelt werden.<sup>31</sup> Dementsprechend müssten sie gemäß Basel II<sup>32</sup> bei der Kreditvergabe auch Eigenkapital hinterlegen. Je nach Bonität der Kommune würden damit die Kreditkosten steigen und die Kreditkonditionen für die Kommune entsprechend schlechter ausfallen.

Gemäß dem Kalkül der Insolvenzbefürworter werden Politiker zukünftig bestrebt sein, die Verschuldung zu reduzieren bzw. gering zu halten, um schlechtere Kreditkonditionen oder gar eine Insolvenz zu vermeiden. Ein Insolvenzfall soll somit eigentlich gar nicht real eintreten, sondern allein die Möglichkeit dazu soll abschreckend wirken.<sup>33</sup> Gläubiger und Schuldner würden demnach alles tun, um eine Insolvenz abzuwenden.<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. *Christoph G. Paulus*, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, *Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht* 2003, S. 869.

<sup>28</sup> Vgl. *Frielinghaus* (Fn. 12); vgl. *Paulus* (Fn. 27); vgl. *Hartmut Borchert*, Beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen, *Die Gemeinde SH* 2004, S. 2f.

<sup>29</sup> *Eberhard Braun/Achim Frank*, in: *Eberhard Braun* (Hrsg.), *Kommentar zur Insolvenzordnung*, München 2007, S. 1183.

<sup>30</sup> Interview mit Herrn *Denk*, Deutsche Bundesbank, am 27. November 2008.

<sup>31</sup> Interview mit *Sebastian Bergmann*, Abteilungsdirektor Kommunen/PPP/Institutionen, Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., am 12. November 2008.

<sup>32</sup> Vgl. *Iris Pfitzer*, Änderungen durch Basel II bei der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune, *Der Gemeindehaushalt* 2003, S. 49.

<sup>33</sup> Vgl. Aussage von Prof. Dr. *Hans Meyer* als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung zur Föderalismusreform II am 22. Juni 2007, Kommissionsprotokoll 4, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf>, (Stand 13. Januar 2009).

<sup>34</sup> Vgl. Aussage von Prof. Dr. *Charles Blankart* als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung zur Föderalismusreform II am 22. Juni 2007, Kommissionsprotokoll 4, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf>, (Stand 13. Januar 2009).

Befindet sich eine Kommune jedoch bereits in einer ausweglosen Schuldenfalle, so soll ihr im Rahmen eines modifizierten Insolvenzplanverfahrens, welches als Reorganisationsinstrumentarium fungieren soll<sup>35</sup>, die Möglichkeit für einen Neuanfang gegeben werden. Über diesen Weg sollen sich Kommunen nicht nur von Verbindlichkeiten befreien können. Auch die Möglichkeit zu einem schnelleren Personalabbau wird dabei als Vorteil angesehen, um künftige Belastungen zu vermeiden.<sup>36</sup>

### 2.3 Hindernisse und Probleme eines kommunalen Insolvenzverfahrens

Um mittels der Insolvenzmöglichkeit die angestrebte Anreizwirkung über die variablen Kreditkonditionen erzielen zu wollen, müssten die Länder prinzipiell eine Rettung der Kommunen aus finanziellen Schwierigkeiten (ein sogenanntes Bailout) ausschließen. Andernfalls würde schließlich keine realistische Ausfallwahrscheinlichkeit für Kredite ermittelbar sein. Doch welche Finanzhilfen des Landes fallen unter ein Bailout? Nicht unerheblich sind für viele Kommunen die vom Land gewährten Bedarfszuweisungen, ohne die die entsprechenden Kommunen mitunter gar nicht aus einer Haushaltsschieflage herauskommen würden. Solche Bedarfszuweisungen, aber auch andere Sonderzuweisungen, stellen in gewisser Weise auch bereits eine Art Bailout dar.<sup>37</sup>

Des Weiteren ließe sich mit der Anreizwirkung nur dann arbeiten, wenn entsprechende Handlungsspielräume vorhanden sind. Diese Spielräume werden aufgrund einer geringen Einnahmeautonomie und faktisch keiner Ausgabenautonomie als unzureichend beschrieben.<sup>38</sup> Derjenige, der durch die Insolvenzfähigkeit diszipliniert werden soll, müsste demnach auch die Möglichkeiten haben, seine Finanzlage zu beeinflussen. Diese Freiheit haben die Kommunen nur in sehr eingeschränktem Maße, da ihnen viele Aufgaben übertragen worden sind und damit ein hoher Prozentsatz der Aufgaben gesetzlichen Vorgaben unterliegt. So sind z.B. die Sozialleistungen (Hart IV, Jugendhilfe, Grundsicherung im Alter) durch ein enges Korsett an gesetzlichen Vorgaben vorbestimmt. Anders als private Unternehmen, die z.B. die Produktion drosseln, Kurzarbeit anordnen, betriebsbedingte Kündigungen aussprechen oder gar den Unternehmenssitz verlagern können, sind Kommunen solche Maßnahmen nicht möglich.

Auch auf der Einnahmeseite fallen die Handlungsspannen eher gering aus. Insbesondere finanzschwache Kommunen sind in einem ganz erheblichen Maße von regelmäßigen Zuweisungen der Länder abhängig. In den neuen Bundesländern

---

<sup>35</sup> Vgl. *Paulus* (Fn. 27), S. 872.

<sup>36</sup> Vgl. *Borchert* (Fn. 28), S. 3.; vgl. *Stefan Frielinghaus*, Das Tabu der kommunalen Insolvenz, Die Öffentliche Verwaltung 2008, S. 997.

<sup>37</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: *Bernd Genser* (Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin 2005, S. 145.

<sup>38</sup> Interview mit *Helmut Dedy*, stellv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Gemeinde- und Städtebundes, am 7. November 2008.

liegt der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Einnahmen bei etwa 50%.<sup>39</sup> Gerade solche finanzschwache Kommunen mit wenigen Handlungsmöglichkeiten würden von einer Insolvenz jedoch am ehesten betroffen sein.<sup>40</sup> Die Kommunen können an all dem kaum etwas ändern. Die Kommunalgesetzgebung und die kommunale Finanzausstattung liegen im Kompetenzbereich der Länder<sup>41</sup> und entziehen sich damit dem unmittelbaren Einflussbereich der Kommunen.<sup>42</sup>

Würde ein Insolvenzfall tatsächlich eintreten, wird zwangsläufig eine Konkursmasse zu ermitteln sein. Potentiale für die Konkursmasse werden insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben gesehen.<sup>43</sup> Nicht nur die klare Abgrenzung freiwilliger Aufgaben von Pflichtaufgaben ist jedoch aufgrund ihrer häufigen Verknüpfung schwierig.<sup>44</sup> Bedenklich ist auch, dass bei einer Beschränkung des Insolvenzverfahrens auf freiwillige Aufgaben der Bereich der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung völlig austrocknen könnte. Es würde sich dabei um eine Liquidierung der kommunalen Selbstverwaltung handeln.<sup>45</sup> Die Zuweisung von Pflichtaufgaben führt darüber hinaus zu zweckgebundenen Kommunalvermögen. Hinzu kommen aufwandsunabhängige Einnahmequellen, wodurch sich die Liquiditätssituation von Kommunen anders darstellt als bei Unternehmen in der Privatwirtschaft.<sup>46</sup>

Zu bedenken ist diesbezüglich auch, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung, die zweifellos vorher intensiv betrieben wurde, bereits auch die Veräußerung von Vermögen in Betracht gezogen worden ist. Die Insolvenz würde schließlich nicht zu einem Zeitpunkt erfolgen, wo die Handlungsspielräume noch besonders groß sind. Im Gegenteil, die Schulden würden zu diesem Zeitraum wahrscheinlich extrem hoch und das Vermögen weitgehend aufgezehrt sein. Hinzu kommt, dass Kommunen in den letzten Jahren generell sehr stark ihre Schulden und damit auch Vermögensgegenstände ausgelagert haben. Der Anteil dieser z.B. in GmbHs „ausgelagerten Schulden“ machte Ende 2007 bereits 53,1% aus.<sup>47</sup>

Nicht zu unterschätzen wären auch die sich verändernden Kreditkonditionen, die je nach Bonität der Kommunen deutlich schlechter ausfallen würden.<sup>48</sup> Dies würde insbesondere finanziell schwache Kommunen treffen.

---

<sup>39</sup> Vgl. *Thomas Lenk/Hans-Joachim Rudolph*, Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Michael Nierhaus* (Hrsg.), *Kommunalfinanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte*, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft Nr. 9, Potsdam 2005, S. 57.

<sup>40</sup> Interview mit *Matthias Wohltmann*, Referent im Dezernat I: Öffentliche Finanzen, Daseinsvorsorge, Sparkassen des Deutschen Landkreistags, am 7. November 2008.

<sup>41</sup> Vgl. *Alma Werner-Jensen*, *Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung*, Baden-Baden 2006, S. 32.

<sup>42</sup> Vgl. *Oliver Klein*: Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzsystem, in: *Nierhaus* (Fn. 39), S. 72.

<sup>43</sup> Vgl. *Borchert* (Fn. 28), S. 2.

<sup>44</sup> Vgl. *Heinrich Albers*, Haftung für kommunale Verbindlichkeiten, *Der Landkreis* 2006, S. 756.

<sup>45</sup> Vgl. *Faber* (Fn. 3), S. 945.

<sup>46</sup> Vgl. *Matz* (Fn. 23), S. 200.

<sup>47</sup> Vgl. *Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt*, *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008*, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, S. 16.

<sup>48</sup> Interview mit *Sebastian Bergmann* (Fn. 31).

All diese Probleme, die an dieser Stelle nicht abschließend thematisiert werden können, lassen schon erkennen, dass die kommunale Insolvenz wohl kaum praktische Relevanz entfalten wird. Es macht wenig Sinn, einen Mechanismus einzuführen, welcher mehr Probleme entstehen lässt als Lösungen zu erzeugen. Die Erwartungen, und um die geht es schließlich, lassen sich im bestehenden System kaum realisieren. Es verwundert daher nicht, dass in den Innenministerien der Länder die Einführung eines kommunalen Insolvenzverfahrens derzeit kein Thema ist und sich auch die kommunalen Spitzenverbände dagegen aussprechen.<sup>49</sup>

Dennoch bleibt der generelle Handlungsbedarf bestehen. Im nächsten Schritt wird ein empirischer Befund geliefert, inwieweit die Länder bereits neue Wege zu Vermeidung und Bewältigung kommunaler Haushaltsnotlagen gehen und welche Erfahrungen damit bislang gemacht wurden.

### 3 Die gegenwärtigen Strategien der Länder zur Prävention und Bewältigung kommunaler Haushaltsnotlagen

Bei einer inhaltlichen Annäherung an den Tatbestand der Haushaltsnotlage kann von der Betrachtung des Haushaltsausgleichs ausgegangen werden. Dieser ist in den Gemeindeordnungen aller Länder entweder als Soll- oder Muss-Bestimmung festgelegt. Je nachdem, ob der Haushaltsausgleich nur kurzfristig oder aber langfristig nicht erreicht werden kann, sind unterschiedliche Stufen kritischer Haushaltslagen konstatierbar. Die Frage ist nun, wie die Länder zum einen versuchen, frühestmöglich Fehlentwicklungen zu erkennen, um rechtzeitig agieren zu können. Zum anderen ist auch die Frage nach den bestehenden Sanierungsmaßnahmen zu stellen, mit denen die Länder den Kommunen unter die Arme greifen, um die Wiederherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit und damit auch der Selbstverwaltung zu ermöglichen.

Zu diesen Fragen wurden Interviews in den Innenministerien der Länder geführt.<sup>50</sup> Durch die Gespräche wurde deutlich, dass es zwar viele Übereinstimmungen in der Vorgehensweise gibt, dennoch aber auch Unterschiede sowie neue Ansätze mit entsprechenden Erfahrungen festzustellen sind, die im Folgenden zusammengefasst werden.

---

<sup>49</sup> Interview mit *Matthias Wohltmann* (Fn. 40); *Helmut Dedy* (Fn. 38); *Birgit Frischmuth*, Hauptreferentin Dezernat Finanzen des Deutschen Städtetags; sowie Interviews mit den Referaten für Kommunalaufsicht bzw. kommunale Finanzen in den Innenministerien der Länder im Oktober 2008: *Stefan Mnich*, Innenministerium NRW; *Manfred Kirchmer*, Innenministerium Sachsen-Anhalt; *Uta Dornig*, Innenministerium Sachsen; Herr *Puhr*, Bayerisches Innenministerium; Frau *Breitenstein*, Innenministerium Baden-Württemberg; *Klaus Stöfen*, Innenministerium Schleswig-Holstein; Frau *Penzenstadler-Hennig*, Innenministerium Brandenburg; Frau *Silke Würger* sowie Herr *Hoerenz*, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern; *Andreas Wagenführer*, Innenministerium Rheinland-Pfalz; Herr *Hoffmann*, Landesverwaltungsamt Thüringen.

<sup>50</sup> Interviews in den Referaten für Kommunalaufsicht bzw. kommunale Finanzen in den Innenministerien der Länder im Oktober 2008 (Fn. 49).

### 3.1 Präventive Maßnahmen und ihre Wirkungen

Zu den klassischen präventiv wirkenden Maßnahmen der Kommunalaufsicht zählen Genehmigungsvorbehalte, Anzeige- und Vorlagepflichten der Kommunen, das Unterrichtsrecht sowie die Beratung.<sup>51</sup> Da die Beratung kein förmliches Aufsichtsmittel ist, besteht dabei jedoch die Gefahr der Wirkungslosigkeit, wenn Kommunen die Ratschläge der Aufsicht ignorieren.<sup>52</sup>

Einige Länder haben inzwischen mit der Etablierung von Frühwarnsystemen begonnen. Eine Vorreiterstellung wird dabei von Sachsen eingenommen, wo bereits seit 2003 ein auf Kennzahlen basierendes System im Innenministerium Aufschluss über den Zustand der kommunalen Haushalte, inklusive der kommunalen Zweckverbände und Wohnungsunternehmen gibt.<sup>53</sup> Aufgegriffen wurde dieses Verfahren bislang von Mecklenburg-Vorpommern<sup>54</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>55</sup>. Auch Nordrhein-Westfalen arbeitet am Aufbau eines Kennzahlensystems.<sup>56</sup>

Der Auslöser für die Einführung dieser Instrumente war sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in Sachsen nicht zuletzt das Gefühl der obersten Kommunalaufsicht, bestimmte Haushaltsentwicklungen in den kreisangehörigen Kommunen zu verpassen. Man wollte eben nicht mehr erst aus der Presse von Haushaltsproblemen einzelner Kommunen erfahren.<sup>57</sup> Dies lässt vermuten, dass nicht selten die Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen der Kommunalaufsicht eingeschränkt war und dadurch Haushaltsschieflagen meist zu spät wahrgenommen wurden.

Seit der Einführung des Frühwarnsystems hat sich in Sachsen die Haushaltslage vieler Kommunen deutlich verbessert (Abbildung 1), wodurch Handlungsspielräume zurückgewonnen werden konnten. Die entscheidende Frage dabei ist, durch welche konkreten Maßnahmen dies erreicht wurde, denn allein die Aufstellung eines Frühwarnsystems ändert noch nichts an der Finanzlage der Kommunen.

---

<sup>51</sup> Vgl. *Uwe Lübking/Klaus Vogelgesang*, Die Kommunalaufsicht. Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation, Berlin 1998, S. 88.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

<sup>53</sup> Interview mit *Uta Dornig*, Sächsisches Innenministerium, am 17. Oktober 2008.

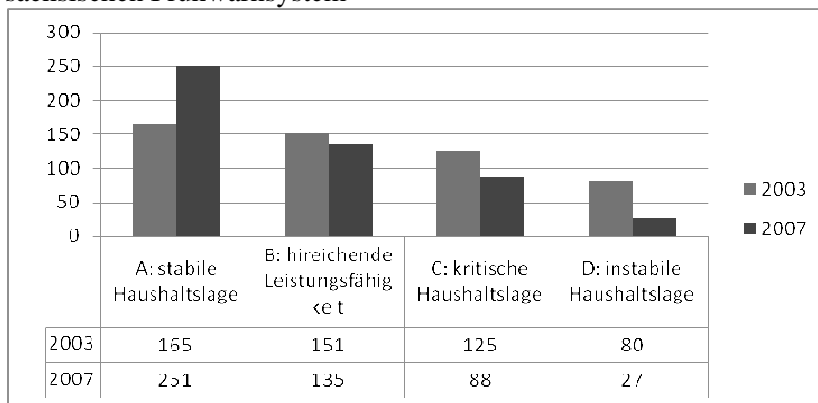
<sup>54</sup> Interview mit *Silke Würger* sowie Herrn *Hoerenz*, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, am 17. Oktober 2008; vgl. *Michael Junker*, Kennzahlengestützte Bestimmung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern – „RUBIKON“ als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, Landes- und Kommunalverwaltung 2007, S. 396ff.

<sup>55</sup> Interview mit *Manfred Kirchmer*, Innenministerium Sachsen-Anhalt, am 9. Oktober 2008.

<sup>56</sup> Interview mit *Stefan Mnich*, Innenministerium NRW, am 8. Oktober 2008.

<sup>57</sup> Interview mit *Uta Dornig*, Sächsisches Innenministerium, am 17. Oktober 2008.

Abbildung 1: Entwicklung der Haushaltslage der kreisangehörigen Kommunen im sächsischen Frühwarnsystem



Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen aus dem Sächsischen Innenministerium

Erreicht wurden die Haushaltsverbesserungen in erster Linie durch eine intensivere Kommunikation zwischen den Aufsichtsebenen.<sup>58</sup> Dadurch, dass nun regelmäßig Haushaltsgespräche mit allen Ebenen der Rechtsaufsicht über die identifizierten Problemfälle stattfanden, Maßnahmen festgelegt und konkrete Aufträge verteilt wurden, konnte ein wirksamerer und nachhaltigerer Konsolidierungskurs erzielt werden. Was bislang zu fehlen schien, war demnach eine Kontrolle über die unteren Aufsichtsbehörden durch die oberste Aufsichtsbehörde.

Mecklenburg-Vorpommern hat die Ergebnisse aus dem Kennzahlensystem auf der Homepage des Innenministeriums veröffentlicht<sup>59</sup> und damit die Transparenz des Systems stark erhöht. Jede Gemeinde kann verfolgen, in welcher Klassifikation sie im Rahmen des Rubikon eingeordnet ist (Abbildung 2) und darüber hinaus eine Reihe von Kennzahlen einsehen, die der Bewertung zugrundeliegen.

Die Folge dieser Transparenz war zwar auf der einen Seite, dass die Presse mitunter falsche Ursache-Wirkung-Vermutungen anstellte. Auf der anderen Seite wurde generell die öffentliche Diskussion zur Haushaltslage befördert. Die Bürgerschaft befasste sich damit, was den Handlungs- und Erfolgsdruck auf kommunaler, aber auch auf Landesebene verstärkt. Seitens des Innenministeriums sind zudem durchweg positive Reaktionen wahrgenommen worden. Die Kennzahlen wurden nicht angezweifelt.<sup>60</sup>

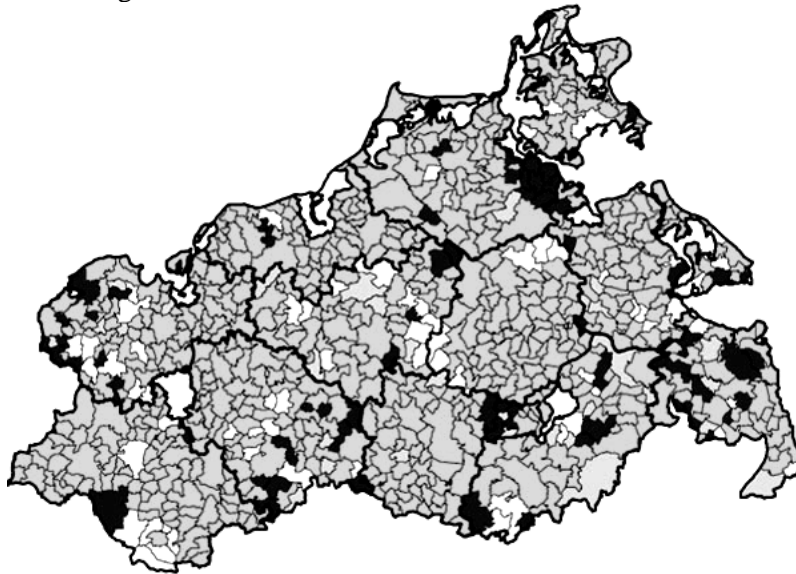
<sup>58</sup> Ebenda.

<sup>59</sup> Vgl. <http://www.im.mv-regierung.de/rubikon/> (Stand vom 01.03.2009).

<sup>60</sup> Interview mit Herrn *Hoerenz*, Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, am 17. Oktober 2008.



Abbildung 2: Klassifikation der Gemeinden und Städte im Rubikon im Jahr 2007



- Kreisfreie Städte
- Gesicherte Leistungsfähigkeit (grün)
- Eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit (gelb)
- Gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit (orange)
- Weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit (rot)

Quelle: <http://www.im.mv-regierung.de/rubikon/kreisauswertung/index.html> (Stand vom 01.03.2009)

Abgesehen von Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen sind in den anderen Innenministerien der deutschen Flächenländer bislang keine vergleichbaren Frühwarnsysteme eingeführt worden bzw. angedacht, obwohl einige Länder dies durchaus für eine sinnvolle, ergänzende Maßnahme halten. In Bayern und Baden-Württemberg wird der nicht vorhandene Bedarf nach Frühwarnsystemen nicht zuletzt auch mit der guten wirtschaftlichen Lage begründet.<sup>61</sup>

Berichtet wurde in den Gesprächen auch, dass das Erkennen von Fehlentwicklungen nicht immer das Problem sei. Vielmehr liegt das eigentliche Problem im Handeln, was nicht nur mit den rechtlichen Grenzen der Kommunalaufsicht, sondern auch mit politischen Widerständen einhergeht. Schleswig-Holstein setzt daher verstärkt auf Öffentlichkeitsarbeit und Beratung. Es werde dabei versucht, den „Menschen vor Ort“ Argumente zu geben, um die (politische) Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen zu erreichen.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Interview mit Herrn *Puhr*, Bayerisches Innenministerium am 22. Oktober 2008 sowie mit Frau *Breitenstein*, Baden-Württembergisches Innenministerium am 1. Oktober 2008.

<sup>62</sup> Interview mit *Klaus Stöfen*, Innenministerium Schleswig-Holstein, am 2. Oktober 2008.

### 3.2 Sanierungsstrategien und ihre Grenzen

Nicht immer gelingt es, unausgeglichene Haushalte zu vermeiden. Wie bereits ausgeführt, können dauerhaft unausgeglichene Haushalte die Kommune in eine Haushaltsnotlage stürzen. Erste Maßnahmen erfolgen natürlich nicht erst beim Eintreten einer Haushaltsnotlage, sondern kommen schon beim ersten Auftreten eines unausgeglichene Haushalts zum Einsatz. Die Vorgehensweise ist in vielen Ländern ähnlich. Aber auch hier sind einige Unterschiede feststellbar.

Auf unausgeglichene Haushalte wird in den meisten Ländern mit der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) reagiert. Dabei „sind die Maßnahmen darzustellen, durch die der im Verwaltungshaushalt ausgewiesene Fehlbedarf abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbedarfs im Verwaltungshaushalt künftiger Jahre vermieden wird.“<sup>63</sup> Das Aufstellen eines HSK ist in 9 Ländern beim Auftreten eines unausgeglichene Haushalts zwingend vorgesehen.<sup>64</sup> In 4 dieser Länder muss das HSK von der Kommunalaufsicht genehmigt werden.<sup>65</sup> In einem Land (NRW) ist die Genehmigung an Genehmigungsvoraussetzungen gebunden. In den geführten Gesprächen mit der obersten Kommunalaufsicht hat sich das HSK als ein recht umstrittenes Konzept herausgestellt. Beklagt wird unter anderem die geringe Bindungswirkung, die das HSK entfaltet. Was beschlossen ist, ist noch lange nicht umgesetzt. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt wird derzeit darüber nachgedacht, die Bindungskraft des HSK zu stärken. In den Ländern, in denen ein HSK nicht vorgeschrieben ist, kann die Aufstellung dennoch von der Kommunalaufsicht verlangt werden, wenn dies im Einzelfall für notwendig erachtet wird.

Eine weitere Stufe der Bewältigung von Finanzproblemen ist in fast allen Ländern die Gewährung von Bedarfszuweisungen.<sup>66</sup> Dazu werden im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichsgesetze bestimmte Beträge durch den Gesetzgeber bereitgestellt. Häufig ist die Gewährung von Bedarfszuweisungen an die Erstellung eines HSK geknüpft. Eine andere bzw. ergänzende Strategie ist die allgemeine Vorgabe von Hinweisen zu Konsolidierungsmaßnahmen. Die Gewährung von Bedarfszuweisungen wird von einer angemessenen Berücksichtigung dieser Hinweise abhängig gemacht.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> § 74 Abs. 4 S. 2 GemO Brandenburg.

<sup>64</sup> Vgl. § 74 Abs. 4, S. 1 GemO Brandenburg, § 92 Abs. 4 S. 2 GemO Hessen, § 43 Abs. 3 S. 1 GemO Mecklenburg-Vorpommern, § 82 Abs. 6 S. 1 GemO Niedersachsen, § 76 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, § 82 Abs. 4 S. 1 GemO Saarland, § 72 Abs. 4 S. 1 Sachsen, § 53 Abs. 4 S. 1 GemO Thüringen.

<sup>65</sup> Vgl. § 74 Abs. 4 S. 4 GemO Brandenburg, § 76 Abs. 2 S. 2 GemO NRW, § 72 Abs. 4 S. 5, § 53 Abs. 4 S. 3 GemO Thüringen.

<sup>66</sup> In Rheinland-Pfalz wurde die Gewährung von Bedarfszuweisungen gänzlich abgeschafft.

<sup>67</sup> Diese Vorgehensweisen kommen beispielsweise in Brandenburg und Schleswig-Holstein zur Anwendung; vgl. Verfügung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 14.01.08: Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen; Richtlinie des Ministerium des Innern des Landes Brandenburg vom 21.03.01: Richtlinien über die Gewährung von besonderen Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden.

Neben solchen Bedarfszuweisungen werden in einigen Ländern zusätzlich auch Strukturbeihilfen (Bayern), Konsolidierungszuschüsse (Mecklenburg-Vorpommern) und Liquiditätshilfen (Sachsen-Anhalt) für bedürftige Kommunen bereitgestellt. In allen Fällen sind auch hier als Auflage stets Konsolidierungskonzepte durch die Kommune vorzulegen.

In den Gesprächen wurde berichtet, dass Bedarfszuweisungen häufig ausreichen, um Kommunen nachhaltig zu helfen. Dem gegenüber stehen jedoch auch Kommunen, die über einen längeren Zeitraum von Bedarfszuweisungen abhängig sind. So sind in einigen Ländern die bereitgestellten Bedarfszuweisungen nicht mehr ausreichend, um allen bedürftigen Kommunen angemessen zu helfen.<sup>68</sup>

Neben der Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten und der damit verbundenen Haushaltskonsolidierung als Eigenleistung der Kommune und der Gewährung von Sonderzuweisungen als staatliche Leistung, sind keine weiteren Instrumente vorgesehen. Was den Ländern noch bleibt, sind unter Umständen freiwillige Gemeindezusammenschlüsse anzuregen. Diese sind allerdings nicht immer geeignet und angemessen, um effizientere Strukturen hervorzubringen und Haushaltssanierungen voranzutreiben.<sup>69</sup>

#### 4 Schlussfolgerungen und Fazit

Mit einem Insolvenzverfahren für Kommunen würde auf einen Mechanismus vertraut werden, der in seiner Konsequenz erst am Ende der Finanzkrise – also beim Eintreten der Katastrophe einsetzt. Die mit der Insolvenzmöglichkeit verbundene bzw. erhoffte Anreizwirkung, die zur Vermeidung der Katastrophe führen soll, würde wohl eher ins Leere laufen, da auf der kommunalen Ebene die Handlungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt sind. Hinzu kommen diesbezüglich zahlreiche Konflikte mit der kommunalen Daseinsvorsorge, der Selbstverwaltungsgarantie und der Verflechtung zwischen Ländern und Kommunen.

Die breite Ablehnung der kommunalen Insolvenz durch die politische und administrative Praxis kann zwar nicht als Indiz für die Entbehrlichkeit dieses Ansatzes gewertet werden. Sie gibt aber Aufschluss darüber, welche Bedenken die Praxis diesem Instrument entgegenbringt und wie unwahrscheinlich politische Initiativen zur Einführung eines Insolvenzverfahrens sind, denn gegen den Widerstand der Praxis lässt sich solch ein Instrument nicht implementieren. Die Renaissance dieses Instrumentariums wird sich daher in Deutschland wahrscheinlich nur auf die wissenschaftliche Debatte beschränken.

---

<sup>68</sup> Vgl. *Schwarting* (Fn. 37), S. 145.

<sup>69</sup> Vgl. *Wolfgang Drechsler*, Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven, in: *Wolfgang Drechsler* (Hrsg.), *Die selbstverwaltete Gemeinde*, Berlin 1999, S. 101 ff.

Sinnvoller und nicht zuletzt auch verantwortungsvoller scheint daher die Stärkung von Mechanismen, die weitaus früher greifen und nicht erst dann, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist. Frühwarnsysteme können durch ihre inhärente Transparenz Haushaltsveränderungen frühzeitig aufzeigen und dadurch Aufschluss darüber geben, wo Handlungsbedarf dringend nötig ist und Sanierungsmittel erforderlich sind. Die Ergebnisse können auch als Reflexion und zur kritischen Hinterfragung der Landespolitik hinsichtlich der Finanzausstattung der Kommunen sowie der strikten Anwendung des Konnexitätsprinzips dienen.

Aus den empirischen Untersuchungen ergeben sich zudem Erfolgsfaktoren, ohne die solche Frühwarnsysteme nur bedingt wirksam wären: Aktualität der Daten, Öffentlichkeit des Systems, Kommunikation zwischen allen Ebenen, Bereitstellung von Finanzhilfen, Kontrolle. Des Weiteren zeigte die empirische Untersuchung auch, dass diese Form der Handlungsmöglichkeiten zudem noch gar nicht voll ausgeschöpft worden sind. Die meisten Länder stehen erst am Anfang, das Instrument des Frühwarnsystems zu entdecken und anzuwenden.

Allheilmittel für Haushaltskrisen gibt es allerdings nicht. Dafür sind die Ursachen zu heterogen ausgeprägt. Frühwarnsysteme können daher auch nur eine Ergänzung darstellen und ersetzen keine Einzelfallbetrachtungen.

# LEBENS LAUF

## Thomas Duve

### Persönliche Daten

Geburtsdatum: 02.03.1979  
Geburtsort: Strausberg  
Anschrift: Gartenstraße 17,  
67433 Neustadt  
E-Mail: tduve@web.de

### Akademischer Werdegang

06/2006-05/2009 Doktorand an der Tallinn University of Technology  
05/2005-11/2006 Verwaltungswissenschaftliches Aufbaustudium an Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV) Speyer  
Abschluss: *Magister der Verwaltungswissenschaften* (Mag. rer. publ.); European Master of Public Administration (Zertifikat)  
02/2006-06/2006 EMPA-Semester an der Universität Tartu (Estland)  
04/2000-03/2005 Studium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam, Abschluss: *Diplom-Verwaltungswissenschaftler*  
08/2002-07/2003 Auslandsstudium an der Universität Bergen (Norwegen) im Rahmen des Erasmus-Programms der Europäischen Union

### Themen der Abschlussarbeiten

„Befindet sich die Gemeinde Johannegeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?“ (*Magister der Verwaltungswissenschaften*)

„Vom Amt zur Einheitsgemeinde – Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden in Brandenburg“ (*Diplom-Verwaltungswissenschaftler*)

### **Sprachkenntnisse:**

Englisch (sehr gut),  
Norwegisch (fortgeschritten),  
Russisch (Grundkenntnisse)

### **Praktische Erfahrungen**

ab 06/2009	Fachreferent bei der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AWV), Eschborn
05/2008- 05/2009	Lehrbeauftragter an der DHV Speyer
01/2008- 05/2009	Projektmitarbeiter an der Tallinn University of Technology
05/2007- 08/2008	wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und öffentliches Recht an der DHV Speyer
09/2006- 04/2007	studentische Hilfskraft beim Institut für Organisationskommunikation (IFOK), Bensheim
09/2005- 10/2005	Praktikum im Bundesministerium für Finanzen in Wien (Abteilung II/8: Budgetplanung, Verwaltungsreform und Controlling)
06/2005- 03/2006	studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der DHV Speyer
08/2004- 04/2005	studentische Hilfskraft im Bundestagsbüro von Dr. Peter Gauweiler, MdB
07/2004	Praktikum in der Stadtverwaltung von New Haven (USA)
02/2004- 06/2004	Praktikum im Bundestagsbüro von Dr. Peter Gauweiler, MdB
08/2003- 09/2003	Praktikum in der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Referat ZA2: Mitarbeiter von Abgeordneten)
02/2002- 03/2002	Praktikum im Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Referat III/7)

## **Hauptinteressensgebiete**

Verwaltungsreformen, Öffentliche (insbesondere kommunale) Finanzen, Regional- und Kommunalverwaltung

## **Publikationen**

Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien, *Die Öffentliche Verwaltung* 2009, 62. Jahrgang, im Druck.

Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, *Verwaltung und Management* 2008, S. 283-293.

Haushaltsnotlagen bei Kommunen - Kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung, *Die Öffentliche Verwaltung* 2008, S. 22-27.

Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 192*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2007.

Verwaltungsmodernisierung in Österreich, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 185*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 397-431.

Verwaltungsmodernisierung in Finnland, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 184*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 101-140.

Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden: Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg: Kovač, 2005.

# CURRICULUM VITAE

## **Thomas Duve**

Date of Birth: 2 March 1979  
Place of Birth: Strausberg, Germany  
Address: Gartenstraße 17,  
67433 Neustadt, Germany  
E-Mail: tduve@web.de

### **Academic Education**

09/2006-  
05/2009                      Doctoral student at the Tallinn University of Technology

05/2005-  
11/2006                      Postgraduate study at the German University of  
Administrative Sciences (DHV) Speyer  
Degree: *Master of Public Administration* (Mag. rer. publ.);  
European Master of Public Administration  
(Certificate)

02/2006-  
06/2006                      EMPA-Semester at the University of Tartu (Estonia)

04/2000-  
03/2005                      Study of Public Administration at the University of Potsdam  
Degree: *Diploma in Public Administration*

08/2002-  
07/2003                      Study at the University of Bergen (Norway) within the  
Erasmus-Program of the European Union

### **Topics of final theses**

„Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?“ (*Master of Public Administration*)

„Vom Amt zur Einheitsgemeinde – Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden in Brandenburg“ (*Diploma in Public Administration*)



## **Languages**

German (mother tongue)  
English (high)  
Norwegian (medium)  
Russian (basic)

## **Work experience**

06/2009-                      Specialist at the Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche  
Verwaltung e. V. (AWV), Eschborn

05/2008-                      Lecturer at the DHV Speyer  
05/2009

01/2008-                      Team member in projects at the Tallinn University of  
05/2009                      Technology

05/2007-                      Scientific Assistant at the Chair of Public Administration and  
08/2008                      Public Law, DHV Speyer

09/2006-                      Student Assistant at the Institut für  
04/2007                      Organisationskommunikation (IFOK), Bensheim

09/2005-                      Intern at the Federal Department of Finances, Vienna  
10/2005                      (Unit II/8: Budget planning, Administrativ reforms and  
Controlling)

06/2005-                      Student Assistant at the Chair of Political Science, DHV  
03/2006                      Speyer

08/2004-                      Student Assistant at the Parliamentary office of Dr. Peter  
04/2005                      Gauweiler, Member of Parliament

07/2004                      Intern at the City Administration of New Haven (USA)

02/2004-                      Intern at the Parliamentary office of Dr. Peter Gauweiler,  
06/2004                      Member of Parliament

08/2003-                      Intern at the Administration of the German Parliament  
09/2003                      (Unit ZA2: Staff members of Parliamentarians)

02/2002-                      Intern at the Department of the Interior of the State  
03/2002                      Brandenburg (Unit III/7)

## **Main areas of interest**

Administrative Reform, Public (especially local) Finances, Regional and Local Government

## **Publications**

Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien, *Die Öffentliche Verwaltung* 2009, in press.

Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, *Verwaltung und Management* 2008, S. 283-293.

Haushaltsnotlagen bei Kommunen - Kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung, *Die Öffentliche Verwaltung* 2008, S. 22-27.

Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 192*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2007.

Verwaltungsmodernisierung in Österreich, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 185*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 397-431.

Verwaltungsmodernisierung in Finnland, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 184*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 101-140.

Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden: Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg: Kovač, 2005.

## ELULOOKIRJELDUS

### Thomas Duve

Sünnikuupäev: 02.03.1979

Sünnikoht: Strausberg, Germany

Aadress: Gartenstraße 17,  
67433 Neustadt, Germany

E-Mail: tduve@web.de

### Hariduskäik

09/2006-  
05/2009 Doktorant Tallinna Tehnikaülikoolis

05/2005-  
11/2006 Magistriõpingud Saksamaa Avaliku Halduse Ülikoolis  
Speyeris (German University of Administrative Sciences  
(DHV) Speyer)  
Kraad: Avaliku halduse magister (Mag. rer. publ.);  
Euroopa Avaliku Halduse Magister (diplom)

02/2006-  
06/2006 EMPA-semester Tartu Ülikoolis (Eesti)

04/2000-  
03/2005 Bakalaureuseõpingud Potsdami Ülikoolis (Avalik haldus)  
Kraad: Avaliku halduse diplom

08/2002-  
07/2003 Vahetusüliõpilane (Erasmus) Bergeni Ülikoolis (Norra)

### Lõputööde pealkirjad

„Befindet sich die Gemeinde Johannegeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?“ (*Avaliku halduse magister*)

„Vom Amt zur Einheitsgemeinde – Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden in Brandenburg“ (*Avaliku halduse diplom*)

## **Keeled**

Saksa keel (emakeel)  
Inglise keel (kõrgem tase),  
Norra keel (keskmine tase),  
Vene keel (algtaase)

## **Töökogemus**

06/2009-	Erialaspetsialist Majandusosakonna töögrupis, Eschborn
alates 05/2008	Lektor DHV Speyer`is
05/2007- 08/2008	Akadeemiline assistent Avaliku halduse ja õiguse õppetooli juures, DHV Speyer
09/2006- 04/2007	Üliõpilas-assistent Organisatsiooni- ja Kommunikatsiooniinstituudi juures, Bensheim
09/2005- 10/2005	Intern Föderaaltasandi Rahandusministeeriumis, Viin (Üksus II/8: Eelarve planeerimine, Haldusreformid ning Kontroll)
06/2005- 03/2006	Üliõpilas-assistent Poliitikateaduste õppetooli juures, DHV Speyer
08/2004- 04/2005	Üliõpilas-assistent Parlamendiliikme Dr. Peter Gauweiler`i Parlamendi büroo juures
07/2004	Intern New Haven`I linnakantseleis (USA)
02/2004- 06/2004	Intern Parlamendiliikme Dr. Peter Gauweiler`i Parlamendi büroo juures
08/2003- 09/2003	Intern Saksamaa Parlamendi administratsioonis
02/2002- 03/2002	Intern Brandenburg`i Liidumaa Siseministeeriumi juures (Üksus III/7)

## **Uurimisvaldkonnad**

Haldusreformid, Riigi (kohalike omavalitsuste) rahandus, Regionaalne ja kohalik omavalitsus

## **Publikatsioonid**

Die Wiederentdeckung der kommunalen Insolvenz im Kontext bestehender Präventions- und Sanierungsstrategien, *Die Öffentliche Verwaltung* 2009. (*Forthcoming*)

Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, *Verwaltung und Management* 2008, S. 283-293.

Haushaltsnotlagen bei Kommunen - Kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung, *Die Öffentliche Verwaltung* 2008, S. 22-27.

Befindet sich die Gemeinde Johanngeorgenstadt (Sachsen) in einer Haushaltsnotlage?, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 192*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2007.

Verwaltungsmodernisierung in Österreich, in: Hill, Hermann (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 185*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 397-431.

Verwaltungsmodernisierung in Finnland, in: Hill, Hermann (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas*, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 184*, Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2006, S. 101-140.

Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden: Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg: Kovač, 2005.



TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
**DOCTORAL THESES**  
**SERIES I: SOCIAL SCIENCES**

6. **Ülle Madise.** Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of e-democracy. 2007.
7. **Tarvo Kungla.** Patterns of Multi-Level Governance in Europe: The Challenge of the EU's Enlargement. 2007.
8. **Mikk Lõhmus.** Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. 2008.
9. **Tarmo Kalvet.** Innovation Policy and Development in the ICT Paradigm: Regional and Theoretical Perspectives. 2009.
10. **Thomas Duve.** Die Verschuldung deutscher Gemeinden: Präventionsansätze im Spannungsverhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Gesamtverantwortung. 2009.