

Prof. Dr. Winfried Kluth

Rechtsgutachten zum rechtlichen Rahmen der Ab- lösung von Liquiditätskrediten durch langfristige Finanzierungs- instrumente

Erstellt im Auftrag der Stadt Halle (Saale)

Halle (Saale), im August 2019

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Ausgangssachverhalt und Aufgabenstellen.....	5
I. Die Entwicklung der Kassenkreditbestände der Stadt Halle.....	5
II. Veränderungen des haushaltsrechtlichen Rechtsrahmens.....	5
III. Finanzwirtschaftliche Nachteile der aktuellen Lage.....	8
IV. Langfristiges Konsolidierungskonzept.....	12
V. Aufgabenstellung und Arbeitshypothese.....	16
VII. Gang der Untersuchung.....	16
Zweiter Teil: Kommunalverschuldung, Liquiditätskredite und die verfassungsrechtliche Finanzierungspflicht des Landes	18
I. Die Kommunalverschuldung – ein Überblick.....	18
II. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Kassen- oder Liquiditätskredite	19
1. Kreditfinanzierung kommunaler Aufgaben im Überblick.....	19
2. Die Funktion der Kassen- oder Liquiditätskredite.....	20
a) Funktionsveränderung und Entwicklung von Liquiditätskrediten.....	20
b) Rechtsrahmen gem. § 110 KVG LSA.....	21
3. Fehlender Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung	22
4. Der Rechtsrahmen für die Haushaltskonsolidierung im Detail	23
5. Präzisierung der Fragestellung.....	25
III. Die verfassungsrechtliche Finanzierungspflicht des Landes.....	25
1. Die Pflicht der Länder zur Finanzierung der Kommunen – die Perspektive des Grundgesetzes	25
2. Die Finanzierungspflicht nach Art.87 Abs. 3, 88 Landesverfassung Sachsen- Anhalt.....	27
a) Die allgemeine Finanzierungspflicht gem. Art. 88 Abs. 1 LVerf.....	27
b) Die Schutzfunktion des Art. 87 Abs. 3 LVerf	29
c) Verbleibende Unschärfen und Finanzierungslücken.....	29
3. (Fehlende) Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zu Art. 88 LVerf	30
IV. Finanzierungspflicht und Entschuldung.....	31
1. Kommunalschulden und Verantwortungssphären.....	31
a) Ursachenanalyse.....	31

b)	Reaktionsanalyse.....	32
c)	Folgen für die Verantwortungszuweisung	33
2.	Reaktions- und Verarbeitungspraxis anderer Bundesländer	34
a)	Das Beispiel der Hessenkasse	34
b)	Saarland.....	35
c)	Zwischenergebnis	36
3.	Verfassungsrechtliche Handlungspflichten	36
a)	Die Ableitung von Organisationspflichten aus der materiellen Finanzierungspflicht des Art. 88 LVerf	36
b)	Verhaltenspflichten bei festgestellter erheblicher Verschuldung	39
c)	Pflicht zur Verbesserung der Finanzausstattung	39
d)	Absenkung der Kostenbelastung durch Änderung der Aufgabenlasten	40
e)	Anpassungen im Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips gem. Art. 87 Abs. 3 LVerf	40
V.	Zwischenergebnis	40
Dritter Teil: Das Umschuldungskonzept der Stadt Halle und seine rechtliche Würdigung.....		
I.	Das Handlungskonzept im Überblick.....	41
1.	Formulierung des Handlungsziels	41
2.	Zur Verfügung stehende Finanzinstrumente	41
II.	Haushaltsrechtliche Einordnung	42
1.	Einordnung der Umschuldung	42
2.	Genehmigungsfreiheit der Umschuldung.....	42
III.	Vorliegen der Voraussetzungen des § 100 Abs. 5, 6 KVG LSA im vorliegenden Fall	43
1.	Entwicklung der Haushaltslage	43
2.	Einordnung der geplanten Umschuldung.....	43
3.	Vereinbarkeit der Umschuldung mit Art. 100 Abs. 5 und 6 KVG LSA.....	43
a)	Vereinbarkeit mit § 100 Abs. 5 KVG LSA.....	44
b)	Vereinbarkeit mit § 100 Abs. 6 KVG LSA.....	45
c)	Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.....	46
4.	Zwischenergebnis.....	47

IV.	Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt sowie des Bundes	47
1.	Handlungspflichten des Landes.....	47
2.	Handlungspflichten des Bundes	48
Vierter Teil: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung		49

Erster Teil:
Ausgangssachverhalt und Aufgabenstellen

I. Die Entwicklung der Kassenkreditbestände der Stadt Halle

Die Stadt Halle (Saale) verfügt seit dem Jahr 2013 durchgehend über von der zuständigen Kommunalaufsicht genehmigte Haushalte.¹ Seit der Umstellung auf die kommunale Doppik mit der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2012 übersteigen seit dem Haushalt 2013 die Erträge die Aufwendungen in Planung und Rechnung. Allerdings weist der Finanzplan der Stadt Halle (Saale) im gleichen Zeitraum Defizite aus. Um diese Liquiditätsdefizite auszugleichen, musste die Stadt Halle (Saale) in den vergangenen Jahren zusätzliche Liquiditätskredite aufnehmen. Im Zeitraum 2004 bis 2018 ist der Liquiditätskredit von 120,46 Mio. € auf 334,00 Mio. € angewachsen.

Die Stadt Halle (Saale) hat in den Jahren vor der Umstellung auf die kommunale Doppik durchgehend strukturelle Defizite im kamerale Verwaltungshaushalt erwirtschaftet. Auch diese Liquiditätsdefizite konnten nur unter Rückgriff auf zusätzliche Liquiditätskredite ausgeglichen werden. Entsprechend hat die Stadt Halle (Saale) ausweislich der Eröffnungsbilanz vom 01.01.2012 kamerale „Altschulden“ bei den Liquiditätskrediten in Höhe von 239 Mio. Euro eingebracht. Zwischen 60 und 70 Prozent des Liquiditätskreditstandes der Stadt Halle (Saale) (absolut und nach Abzug der Einlagen) gehen demnach auf kamerale „Altschulden“ zurück.

II. Veränderungen des haushaltsrechtlichen Rechtsrahmens

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurde in der Gemeindeordnung die Definition für den Haushaltsausgleich nach dem damaligen § 90 Abs. 3 GO LSA geändert. Danach war der Haushalt ausgeglichen, wenn in Planung und Rechnung die Erträge die Höhe der Aufwendungen (Ergebnishaushalt) erreichen. Dies ist der Stadt Halle (Saale) in den Haushalten seit dem Jahr 2013 gelungen. Nach § 102 GO LSA unterlag der Höchstbetrag der Kassenkredite nicht der expliziten Genehmigung der Kommunalaufsicht. Diese erfolgte im Rahmen

¹ Die nachfolgende Darstellung der Haushaltsentwicklung bis zu Gliederungspunkt V beruht auf Ausarbeitungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rauschenbach & Kollegen Halle (Saale).

der Gesamtgenehmigung der Haushaltssatzung. Entsprechend dieser gesetzlichen Regelungen wurden die Haushalte 2013 und 2014 vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt genehmigt.

Dabei stellte die Kommunalaufsicht allerdings fest: „Für die Finanzierung entsprechender Auszahlungen muss die Stadt zusätzliche Liquiditätskredite in Anspruch nehmen, so dass sich die finanzielle Situation in den nächsten Jahren weiter verschlechtern wird.“ Unabhängig von dieser Feststellung wurde von einer Beanstandung des Haushaltes Abstand genommen.

Zum 01.07.2014 wurde mit Beschluss des Landtages ein neues Kommunalverfassungsgesetz (KVG) in Sachsen-Anhalt in Kraft gesetzt. Mit dieser Gesetzesänderung wurden auch die Bedingungen für die kommunalen Haushalte, insbesondere im Hinblick auf die Liquiditätskredite, maßgeblich verändert. In § 110 Abs. 2 KVG LSA wurde ein expliziter Genehmigungsvorbehalt für den Höchstbetrag der Liquiditätskredite durch die Kommunalaufsicht eingefügt.² Dieser galt, wenn der Höchstbetrag der Liquiditätskredite ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt. Eine Konkretisierung dieses Genehmigungsvorbehaltes bzw. der Rechtsfolgen erfolgte im KVG nicht.

Entsprechend wurde die Regelung vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (im Folgenden auch Innenministerium Sachsen-Anhalt) mit Erlass vom 23.02.2015 konkretisiert und ausgelegt. Mit dem Erlass sollte „eine zu restriktive Handhabung der Genehmigungspflicht“ vermieden werden. Grundsätzlich solle mit der Genehmigungspflicht verhindert werden, dass Liquiditätskredite entgegen ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung zur Finanzierung laufender Fehlbeträge im Finanzhaushalt eingesetzt werden.

Allerdings erkennt der Erlass die besondere Situation der Kommunen mit hohen kameralen „Altschulden“ an. So heißt es: „Sofern der Liquiditätsbedarf der Kommune aus kameralen Altfehlbeträgen oder aus Fehlbeträgen des Finanzhaushaltes resultiert, ist zu prüfen, ob insoweit eine Unabweisbarkeit besteht, das heißt, dass die Kommune also aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist, diesbezüglich bereits bestehende Liquiditätskredite zu tilgen oder geplante Aufnahmen von Liquiditätskrediten zu vermeiden.“

² Dazu näher Zweiter Teil II. 2. b).

Der Erlass kommt zu dem Schluss: „In derartigen Fällen kommt wegen des Unvermögens der betroffenen Kommune die Versagung der Genehmigung nicht in Betracht.“

Mit diesem Erlass hat das Innenministerium Sachsen-Anhalt anerkannt, dass ein faktisches Unvermögen der Kommune besteht, in kurzer Zeit den Höchstbetrag der Liquiditätskredite zu senken, wenn dieser maßgeblich durch kamerale „Altschulden“ bestimmt wird. Wie bereits oben dargestellt, betrifft dies in der Stadt Halle (Saale) 60 bis 70 Prozent des gesamten Liquiditätskreditvolumens.

Für diese Fälle ist in dem Erlass festgelegt, dass „von der Kommune eine verbindliche Planung vorzulegen“ ist, aus der sich zumindest eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens ergibt.

Aufgrund dieser Erlasslage hat die Kommunalaufsicht in der Genehmigung des Haushaltes 2015 festgestellt, dass „ein beträchtlicher Anteil von insgesamt 239,3 Mio. Euro an den erforderlichen Liquiditätskrediten auf entsprechende kamerale Altfehlbeträge der Stadt zurückzuführen“ ist. Daher müsse von der Kommune eine verbindliche Planung vorgelegt werden, aus der sich zumindest ein stufenweiser Abbau des Liquiditätskreditvolumens ergibt. Insgesamt wurde auf dieser Grundlage der Haushalt der Stadt Halle (Saale) genehmigt. Gleiches gilt für die Haushalte 2016 bis 2018.

In die Genehmigung einbezogen waren dabei auch die jeweiligen Kassenkreditaufnahmen.

Mit der Änderung des KVG zum 01.07.2018 wurden die gesetzlichen Regelungen zum Höchstbetrag der Liquiditätskredite nochmals verändert. Dies betrifft insbesondere die Veränderung des § 100 Abs. 5 KVG LSA. Danach ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept von der Kommune aufzustellen, wenn die Kommune nicht mehr in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen. Im Haushaltskonsolidierungskonzept sind der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen.

Eine konkretisierende Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt zu dieser neuen Rechtslage existiert aktuell nicht. Bisher hat die Kommunalaufsicht des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt nur die Rundverfügung 3/2019 an die unteren Kommunalaufsichten der Landkreise vom Januar 2019 verschickt. Darin wird unter den obigen Voraussetzungen bei Überschreiten der Genehmigungsgrenze von der Aufstellung eines „Tilgungsplanes“ gesprochen. Konkretisierende Hinweise bezüglich der Tilgungszeiträume oder der Anforderungen an das Konsolidierungskonzept sind der Rundverfügung nicht zu entnehmen.

In die neue gesetzliche Änderung des KVG LSA vom 01.07.2018 wird die bisherige Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.02.2015, bezüglich des „Unvermögens“ der betroffenen Kommunen aufgrund hoher kameraler „Altschulden“ innerhalb kurzer Zeit die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite zu erreichen, nicht aufgenommen. Stattdessen wird nach dem Wortlaut des Gesetzes gefordert, dass innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung (vier Jahre) die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite zu erreichen sei.

III. Finanzwirtschaftliche Nachteile der aktuellen Lage

Für die Stadt Halle (Saale) würde dies, gemessen am Haushaltsplan 2019, folgenden Rückführungsbetrag bei den Liquiditätskrediten innerhalb eines 4-jährigen Zeitraumes bedeuten:

Haushalt 2019	In T€
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	704
Genehmigter Höchstbetrag der Liquiditätskredite	350
Genehmigungsfreier Höchstbetrag der Liquiditätskredite	141
Notwendiger Abbaubedarf	209

Angesichts von ca. 239 Mio. Euro übernommener kameraler Fehlbeträge bei den Liquiditätskrediten würde dies einen Abbau von rund 100 Mio. Euro dieser „Altschulden“ innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung bedeuten.

Dies würde der bisherigen Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.02.2015 sowie den Haushaltsgenehmigungen der Kommunalaufsicht für die Stadt Halle (Saale) in den Jahren 2013 ff. widersprechen, in der das

„Unvermögen“ eines kurzfristigen Abbaus der kameraleen „Altschulden“ grundsätzlich anerkannt wurde.

Weiterhin hat die Stadt Halle (Saale) seit Einführung der Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite im KVG das Verhältnis zwischen dem festgesetzten Höchstbetrag und den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stetig verbessert und damit einen „Konsolidierungspfad“ beschritten. Die Quote sank von 60 Prozent im Haushalt 2015 auf geplante 50 Prozent im Haushaltsentwurf 2019.

In der Genehmigung des Haushaltes 2019 hat die Kommunalaufsicht angeordnet, dass die Stadt Halle (Saale) bis zum 30.09.2019 ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu beschließen hat, welches eine schrittweise Rückführung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite bis zur Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA aufzeigt. Eine weitere Spezifizierung zu Art und zum Inhalt des Konsolidierungskonzeptes sowie zum Konsolidierungszeitraum erfolgt in der Haushaltsgenehmigung nicht.

Nach dem Wortlaut des zum 01.07.2018 geänderten § 100 Abs. 5 KVG LSA ist zunächst davon auszugehen, dass die Stadt Halle (Saale) in dem Konsolidierungskonzept darstellen müsste, wie innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung (bis 2023) die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite erreicht werden kann. Dies würde, wie aufgezeigt, eine Tilgung von rund 209 Mio. Euro, darunter mindestens 100 Mio. Euro kameraleer „Altschulden“ bedeuten.

In der Konsequenz müsste dazu die Stadt Halle (Saale) einen Überschuss im Finanzplan von rund 52 Mio. Euro pro Jahr erwirtschaften – zzgl. der bisher noch nicht gedeckten jährlichen Tilgungsleistungen.

Um diesen Überschuss zu erwirtschaften, stehen der Stadt Halle (Saale) nur wenige disponible Positionen zur Verfügung.

Grundsätzlich gliedert sich der Haushalt in Auszahlungen für Aufgaben im übertragenen und im eigenen Wirkungskreis. Bei Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis hat die Stadt Halle (Saale) keinerlei Einfluss auf den Inhalt, den Umfang und die dafür notwendige Finanzierung. Die Aufgabenerfüllung ist vorgegeben.

Bei Aufgaben im eigenen Wirkungskreis kann die Kommune grundsätzlich über die Art und Weise der Erfüllung entscheiden. Zu unterscheiden sind hierbei Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben.

Bei den Pflichtaufgaben kann die Kommune nicht über das „Ob“ der Ausführung der Aufgabe, sondern nur über das „Wie“ und damit über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestimmen. Daraus folgt, dass die Kommune nur begrenzte Einsparmöglichkeiten hat. Ein Wegfall dieser Aufgaben ist nicht möglich.

Bei den freiwilligen Aufgaben bestimmt die Kommune sowohl darüber, ob sie diese überhaupt finanziert und wenn ja, in welcher Form. Darunter fallen entsprechend die klassischen disponiblen Haushaltspositionen.

In der Stadt Halle (Saale) sind insgesamt Auszahlungen im eigenen Wirkungskreis von rund 366 Mio. Euro im Haushaltsplan 2019 vorgesehen. Davon entfallen 82 Prozent auf den pflichtigen (301 Mio. Euro) und nur 18 Prozent auf den freiwilligen Bereich (65 Mio. Euro).

Von den freiwilligen Leistungen sind ca. 37 Prozent (rund 24 Mio. Euro) für den städtischen Zuschuss an die Theater, Oper und Orchester GmbH vorgesehen. Dieser ist im Zuwendungsvertrag mit dem Land Sachsen-Anhalt, der bis 2023 läuft, festgeschrieben. Weiterhin würde das Personal bei einer Auflösung der Gesellschaft zurück an die Stadt Halle (Saale) fallen, so dass ein Großteil der Kosten im Haushalt verbleiben würde.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Stadt Halle (Saale) selbst bei einer Streichung aller freiwilligen Aufgaben (u.a. jeglicher Sportstätten- und Bäderbetrieb, Kultureinrichtungen, Zoologischer Garten, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung, Unterhaltung Grünflächen und Spielplätze) maximal 41 Mio. Euro pro Jahr einsparen könnte. Selbst dieser unrealistische Betrag würde nicht ausreichen, um die notwendigen Überschüsse zum Abbau der Liquiditätskredite bis zur Genehmigungsgrenze innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung zu erwirtschaften.

Insofern ist wie im Erlass des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.02.2015 von einem tatsächlichen und rechtlichen Unvermögen der Stadt Halle (Saale) auszugehen.

Weiterhin verfügt die Stadt Halle (Saale) über Finanzanlagevermögen an 20 Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben. Davon sind die allermeisten in den Bereichen Sport, Wirtschaft- und Arbeitsmarktförderung, Kultur und Bildung tätig und daher per se unveräußerlich. Lediglich bei drei Unternehmen (Stadtwerke, Hallesche Wohnungsgesellschaft, GWG) wären Verkaufserlöse in nennenswerter Höhe zu erzielen.

Die Stadtwerke Halle (Saale) sind als Unternehmensverbund beinahe ausschließlich im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge tätig (öffentlicher Personennahverkehr, Strom, Gas, Wasser, Entsorgung). Nach der Privatisierungsphase dieses kommunalen Bereiches insbesondere in den 1990er Jahren wollen die meisten Kommunen deutschlandweit aktuell die Daseinsvorsorge rekommunalisieren bzw. gründen sie wieder eigene kommunale Unternehmen. Ein Verkauf der Stadtwerke kommt daher für die Stadt Halle (Saale) nicht in Frage.

Auch die beiden kommunalen Wohnungsgesellschaften, HWG und GWG, werden angesichts der aktuellen Bedingungen auf den groß- und mittelstädtischen Wohnungsmärkten mittlerweile zum Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge gezählt. Ein Verkauf zweier Gesellschaften mit einem Gesamtwohnungsbestand von rund 65.000 Wohnungen kommt daher für die Stadt Halle (Saale) nicht in Frage, zu ungewiss ist die Entwicklung auf dem (sozialen) Wohnungsmarkt.

Weiterhin ist festzustellen, dass diese drei Unternehmen über direkte Gewinnausschüttungen an die Stadt Halle (Saale) (HWG, GWG) oder über die Verbundfinanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Stadtwerke) den Haushalt der Stadt Halle (Saale) nachhaltig entlasten. Bei einem Verkauf würden diese bisher finanzierten Kosten bzw. die Gewinnausschüttungen den Haushalt der Stadt Halle (Saale) dauerhaft belasten. Damit würde das Ziel des Abbaus der Liquiditätskredite konterkariert.

Im Übrigen fallen Entscheidungen über Verkäufe von kommunalen Beteiligungen in die ausschließliche Finanzhoheit der Stadt Halle (Saale). Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat mit Beschluss vom 27.03.2019 einen Verkauf von Anteilen an kommunalen Unternehmen ausgeschlossen. Insbesondere die Veräußerung von Anteilen der beiden städtischen Wohnungsgesellschaften

wäre vor dem Hintergrund der aktuell geführten gesamtgesellschaftlichen Debatte über bezahlbaren Wohnraum nicht vermittelbar und unverantwortlich.

Im Ergebnis besteht damit ein Unvermögen der Stadt Halle (Saale) innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze zu senken.

Nach § 100 Abs. 6 KVG LSA ist die Aufstellung des Konsolidierungskonzeptes für die Stadt Halle (Saale) grundsätzlich verbindlich. Abweichungen von diesen bindenden Festlegungen und den jährlichen Fortschreibungen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes sind nur zulässig, wenn das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht wird oder sich die Planungsgrundlagen rechtlich oder tatsächlich ändern. Dass sich die Planungsgrundlagen rechtlich oder tatsächlich ändern, ist derzeit nicht erkennbar.

Allerdings ist es der Stadt Halle (Saale) unmöglich, innerhalb der genannten Frist das Konsolidierungsziel zu erreichen. Weiterhin widerspricht diese Vorgabe der dauerhaften Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt. Deshalb ist zu prüfen, ob das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht werden kann.

IV. Langfristiges Konsolidierungskonzept

Wie aufgezeigt, ist es der Stadt Halle (Saale) rechtlich und tatsächlich unmöglich innerhalb von vier Jahren die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze zu senken.

Mit Erlass vom 07.01.2019 hat das Innenministerium Sachsen-Anhalt dem Landesverwaltungsamt Hinweise bezüglich der Anforderungen an ein Konsolidierungsprogramm zur Senkung des Liquiditätskreditstandes gegeben. Darin heißt es:

„Das bei Überschreiten der Genehmigungsgrenze erforderliche HKK entspricht dem im Erlass des MI vom 23. Februar 2015 beschriebenen „Tilgungsplan“. Insoweit sind die Anforderungen des Erlasses des MI vom 23. Februar 2015 lediglich auf eine gesetzliche Stufe gehoben worden.“

Nach dem Wortlaut des § 100 Abs. 5 KVG LSA ist in dem Haushaltskonsolidierungskonzept festzulegen, wie die Zahlungsfähigkeit ohne ein Überschreiten

der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen ist. Nach den Hinweisen des Innenministeriums Sachsen-Anhalt ist darin ein „Tilgungsplan“ für die Liquiditätskredite darzustellen. Die Pflicht beziehe sich lediglich auf die Liquiditätskredite des § 110 Abs. 2 KVG LSA und die Pflicht, dessen übermäßige Höhe zu senken. Ausdrücklich bezieht sich diese Verpflichtung nicht auf das Aufzeigen eines Ausgleiches des Finanzhaushaltes.

Dies zeigt, dass das Innenministerium Sachsen-Anhalt selbst anerkennt, dass das Haushaltskonsolidierungsziel „auf andere Weise“ erreicht werden kann. Dies zeigen die Beispiele aus anderen Bundesländern.

In diesen Fällen haben die Bundesländer eine Mitverantwortung für die Liquiditätskredite der Kommunen übernommen. Es ist zu prüfen, ob das Land Sachsen-Anhalt diese Aufgabe ebenfalls in ähnlicher oder gleicher Weise wahrnehmen muss. Zumal, wie oben gezeigt, zahlreiche Kommunen in Sachsen-Anhalt vergleichbare Liquiditätsengpässe haben. Angesichts des bisherigen Verhaltens der Landespolitik in Sachsen-Anhalt, die eine systematische Unterstützung der Kommunen beim Abbau von Altschulden nicht erkennen lässt, muss die Stadt Halle (Saale) allerdings davon ausgehen, dass sie den Schuldenabbau aus eigener Kraft bewältigen muss.

Entsprechend geht die Stadt Halle (Saale) davon aus, dass das Konsolidierungskonzept einen verbindlichen Tilgungsplan zur langfristigen Senkung der Liquiditätskredite aufzeigt.

Wie beschrieben, ist der Zeitraum, in dem die Senkung des Liquiditätskreditstandes unter die Genehmigungsgrenze erfolgen muss, weder gesetzlich noch durch Erlasslage konkretisiert.

Wie die Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, arbeiten diese mit langfristigen Konsolidierungszeiträumen. In Hessen wurde mit Einführung der Hessenkasse ein Konsolidierungszeitraum von 30 Jahren für die teilnehmenden Kommunen festgelegt.³ Allerdings sieht dieses Modell eine weitgehende Übernahme der Tilgungs- und Zinsverpflichtungen durch das Land vor. Im Saarland wird ein Konsolidierungszeitraum von 45 Jahren bei der Teilnahme

³ Dazu näher *Rauber*, DÖV 2019, 352 ff.

am Saarlandpakt angestrebt. Dies sieht aber zumindest die hälftige Übernahme der Kassenkredite inklusive Zinsen und Tilgung durch das Land vor.

Beide benannten Zeiträume beziehen sich auf einen Abbau der Liquiditätskredite unter Beteiligung und Mithilfe der jeweiligen Bundesländer. Entsprechend wären eigentlich langfristigere Zeiträume als in den beiden benannten Bundesländern festgelegt, anzunehmen. Allerdings ist die Stadt Halle (Saale) bestrebt, schnellstmöglich ihre Situation zu verbessern.

Daher geht die Stadt Halle (Saale) grundsätzlich von einem Konsolidierungszeitraum von 45 Jahren aus, um die Liquiditätskredite in Höhe von derzeit rund 334 Mio. Euro vollständig zu tilgen.

Hauptanforderung an das Konsolidierungskonzept ist, dass die Stadt Halle (Saale) einen verbindlichen Tilgungsplan für die Liquiditätskredite vereinbart. Dabei geht es insbesondere um eine verpflichtende Planung, wie der Kreditstand unter die Genehmigungsgrenze von derzeit 141 Mio. Euro gesenkt werden kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, will die Stadt Halle (Saale) die bisherigen, kurzfristigen Liquiditätskredite in langfristige Kredite umschulden, die eine feste Zinsbindung über die Laufzeit haben und mit einer verbindlichen Tilgungsplanung versehen sind.

Mit dieser Umschuldung erreicht die Stadt Halle (Saale) zwei Ziele, die im Einklang mit den Vorgaben des Innenministeriums Sachsen-Anhalt und der Kommunalaufsicht stehen.

- **Langfristige Zinssicherung**

Das Innenministerium Sachsen-Anhalt hat mit Erlass vom 23.02.2019 auf das Zinsrisiko bei hohen Liquiditätskreditständen aufmerksam gemacht: „Das niedrige Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt verschleiern das gewaltige Haushaltsrisiko, dem eine Vielzahl von Kommunen ausgesetzt ist. Bei einem Wiederansteigen eines Kurzfristzinssatzes von aktuell marktgängigen 0,3 v. H. auf vor nicht allzu langer Zeit übliche 3 v. H. droht eine Verzehnfachung der Zinslast.“

Aktuell liegt der Zinssatz für Liquiditätskredite der Stadt Halle (Saale) bei 0,057 Prozent. Dies bedeutet einen Zinsaufwand von aktuell rund 18.000 €

pro Jahr. Bei einem Anstieg der Zinsen auf 1,5 Prozent würde der Zinsaufwand für die aktuell vorhandenen 334 Mio. Euro Liquiditätskredite auf rund 5 Mio. Euro p.a. steigen. Bei 2 Prozent wären es rund 6,7 Mio. Euro p.a. und bei 3 Prozent rund 10 Mio. Euro p.a.

Derzeit besteht das Liquiditätskreditportfolio der Stadt Halle (Saale) zu 55 Prozent aus kurzfristigen Festsatzkrediten unter 6 Monaten Laufzeit. 45 Prozent haben eine Laufzeit zwischen über 6 Monaten bis maximal 3 Jahre.

Die Kurzfristigkeit der Kreditlinien verdeutlicht das enorme Zinsrisiko, dem die Stadt Halle (Saale) ausgesetzt ist. Gerade angesichts der aktuellen Niedrigzinsphasen, in der auch langfristige Kredite mit Zinssätzen von 1 Prozent vergeben werden, ist eine langfristige Zinssicherung zum Abbau der Liquiditätskredite ein Weg, der im Einklang mit dem gesetzlich normierten Ziel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht.

- **Fester Tilgungsplan**

Derzeit werden bestehende Liquiditätskredite in der Stadt Halle (Saale) durch die Neuaufnahme von Liquiditätskrediten abgelöst. Ein Tilgungsplan ist bisher nicht existent. Durch die Umschuldung von kurzfristigen in langfristige Kredite würde sich automatisch durch die zeitliche Perspektive ein festgelegter Tilgungsplan ergeben.

Mit diesem festen Tilgungsplan einher geht eine Selbstverpflichtung der Stadt Halle (Saale) künftig den Finanzplan in Planung und Rechnung (inklusive Tilgung) auszugleichen. Damit ist künftig eine weitere Aufnahme von Liquiditätskrediten über die unterjährige Haushaltsbewirtschaftung hinaus, ausgeschlossen. Durch die Einrechnung eines festen Tilgungsbetrages zum Abbau der Liquiditätskredite in die normalen Tilgungsleistungen der Stadt Halle (Saale) wird damit das Ziel eines festen, zu erwirtschafteten Tilgungsplan erreicht, da die Stadt Halle (Saale) durch den ergänzten § 98 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA dazu gezwungen ist, im Finanzhaushalt künftig die Tilgungsleistungen zu erwirtschaften.

Die Umschuldung der Liquiditätskredite von kurzfristigen in langfristige Verbindlichkeiten ist nach § 108 KVG LSA genehmigungsfrei. Die Umschuldung

wird in § 108 Abs. 1 KVG LSA ausdrücklich erwähnt. Soweit mit der Umschuldung keine Erhöhung der Kreditsumme verbunden ist, wird das Genehmigungserfordernis nach Absatz 2 nicht ausgelöst.

Weiterhin verfügt die Stadt Halle (Saale) über ausreichend Eigenkapital, um diese langfristige Verbindlichkeitsbelastung tragen zu können. Ausweislich der Bilanz der Stadt Halle (Saale) zum 31.12.2017 beträgt das Eigenkapital 788 Mio. Euro. Darin sind auf der Passivseite schon Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten in Höhe von rund 309 Mio. Euro enthalten.

V. Aufgabenstellung und Arbeitshypothese

Wie dargelegt, ist es der Stadt Halle (Saale) unmöglich, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG abzubauen. § 100 Abs. 6 KVG ist daher anwendbar.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Stadt Halle (Saale) das Haushaltskonsolidierungsziel „auf andere Weise“ erreichen kann. Daraus kann die Arbeitshypothese abgeleitet werden, dass der Tatbestand des § 100 Abs. 6 KVG LSA erfüllt ist und in der Rechtsfolge Abweichungen von der grundsätzlich bindenden Rückzahlung in einem mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes zulässig sind.

VII. Gang der Untersuchung

Den aufgeworfenen Fragen wird in der nachstehenden Untersuchung in zwei großen Schritten nachgegangen.

Im anschließenden Zweiten Teil werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowohl für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen durch das Land als auch, davon abgeleitet, für den Abbau von Verschuldungen entfaltet. Dabei geht es vor allem darum zu klären, welchen „Verantwortungssphären“ eine nicht unerhebliche Kommunalverschuldung zuzuordnen ist und welche Reaktionen von wem (Kommune oder Land) deshalb einzufordern bzw. zu erwarten sind. Insbesondere soll geklärt werden, welche Bedeutung der Steuerung der kommunalen Haushaltsentwicklung durch die Kommunalaufsicht dabei zukommt.

Im Dritten Teil der Untersuchung werden die gewonnenen Erkenntnisse auf das von der Stadt Halle entwickelte Handlungskonzept angewendet. Dabei

wird insbesondere der Gestaltungsrahmen untersucht, den eine Kommune bei der Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts nach § 100 Abs. 5 KVG LSA besitzt und welche zusätzlichen Spielräume ihr dabei durch § 100 Abs. 6 S. 2 KVG LSA eröffnet werden.

Anschließend werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung in knappen Thesen zusammengefasst.

Zweiter Teil:
Kommunalverschuldung, Liquiditätskredite und die verfassungsrechtliche Finanzierungspflicht des Landes

I. Die Kommunalverschuldung – ein Überblick

Die Gesamtverschuldung der Kommunen wird für das Jahr 2016 mit 336,67 Mrd. € ausgewiesen. Davon entfallen 134,17 Mrd € auf die Kernhaushalte der Kommunen.⁴

Während die staatliche Verschuldung bei 9,08 Mrd € zu einer Last pro Einwohner in Höhe von 2.223 € führt, bedeutet die Kommunalverschuldung in Höhe von 13,23 Mrd. € eine Last pro Einwohner in Höhe von 3.238 €.

Daraus folgt die Erkenntnis, dass der Staat vor allem auf der kommunalen Ebene die meisten Schulden anhäuft.

Dies führt zu der sog. „Schuldfrage“. Sind es die Ausgabefreude der Kommune oder ihre schlechte Verwaltungspraxis, die zu der Verschuldung führen, oder ist eine unzureichende staatliche Finanzierung die Hauptursache. Welche Rolle spielt der Umstand, dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse die kommunalen Schulden ausblendet und es deshalb für die Länder attraktiv ist, Aufgaben dorthin zu verlagern und nur die „eigenen“ Schulden abzubauen? Eine solche Haltung widerspricht aber dem verfassungsrechtlich gleichen Rang des Finanzbedarfs von Land und Kommunen.⁵

Sich ein Stück weit der komplexen Antwort auf diese Frage anzunähern, ist ein Anliegen der Untersuchung. Dabei ist der Ausgangspunkt jedoch nicht die Verschuldung überhaupt oder insgesamt. Vielmehr bildet der im Zusammenhang mit der Zunahme der kommunalen Verschuldung instrumentalisierte Kassen- oder Liquiditätskredit den Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen.

⁴ Siehe auch die ausführliche Darstellung bei *Maas*, Die verfassungsrechtliche Entfaltung kommunaler Finanzgarantien, 2004, S. 26 ff.

⁵ BVerwGE 145, 378 Rn. 13; *Schoch*, ZG 2019, 114 (115).

II. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Kassen- oder Liquiditätskredite

1. Kreditfinanzierung kommunaler Aufgaben im Überblick

Die Kommunen sind für die Finanzierung ihrer Aufgaben in erster Linie auf eigene Erträge aus Abgaben und sonstigen Aktivitäten sowie die Finanzzuweisungen des Landes verwiesen - § 99 Abs. 2 KVG LSA.⁶ Kredite dürfen sie nur aufnehmen, „wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre - § 99 Abs. 5 KVG LSA.

Langfristige Kredite dürfen die Gemeinden nach dem Kommunalhaushaltsrecht der Länder für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen aufnehmen (§ 108 KVG LSA). Die Finanzierung der laufenden Aufgaben durch Schulden soll damit ausgeschlossen werden.

Kassen- oder Liquiditätskredite dienen demgegenüber nach den einheitlichen kommunalhaushaltsrechtlichen Definitionen dazu, als kurzfristige Finanzspritzen Liquiditätsengpässe im Gemeindehaushalt zu überbrücken (§ 110 KVG LSA).

Unter der kameralistischen Buchführung war dieser Unterschied zwischen den Kreditarten besonders ausgeprägt: Während Kassenkredite für den laufenden Verwaltungshaushalt eingesetzt wurden, durften investive Kredite nur für den Vermögenshaushalt aufgenommen werden. Zudem mussten Kassenkredite als haushaltsneutral Vorgänge anders als investive Kredite nicht im Haushaltsplan, sondern nur in einem Anhang dazu geführt werden; lediglich der jährliche Höchstbetrag war in der Haushaltssatzung festzusetzen. Seit der schrittweisen Einführung der doppischen Buchführung sind diese schon haushaltstechnischen Unterschiede zwischen beiden Kreditarten mittlerweile entfallen. Die Beschränkung von Finanzierungskrediten auf Investitionen wurde aber unverändert beibehalten.⁷

⁶ Zu den einzelnen Instrumenten näher *Maas*, (Fn. 4), S. 66 ff.

⁷ Zur Entwicklung auch *Waldhoff/Rennert*, LKV 2017, 481 (482 f.).

2. Die Funktion der Kassen- oder Liquiditätskredite

a) Funktionsveränderung und Entwicklung von Liquiditätskrediten

Ab 1990 hat sich die tatsächliche Rolle von Kassenkrediten in den kommunalen Haushalten deutlich von ihrer haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung abgelöst.⁸ Sie sind inzwischen zu einem Hauptmittel geworden, mit dem finanzschwache Gemeinden ihre über die vergangenen Jahre angelaufenen strukturellen Defizite am Kreditmarkt ausgleichen. Mit der Rolle der Liquiditätssicherung hat diese Verwendung nichts mehr gemein. Stattdessen werden Kassenkredite – unter Verstoß gegen ihre haushaltsrechtliche Zwecksetzung und dem Kreditfinanzierungsverbot – zur dauerhaften Schuldenfinanzierung der laufenden Aufgaben eingesetzt. Unter der Geltung der Kameralistik erleichterten die buchungstechnischen Besonderheiten diesen Rückgriff noch. Da Liquiditätskredite außerhalb des Haushaltsplans geführt wurden, unterfielen sie insbesondere nicht dem Gebot des Haushaltsausgleichs.

Entsprechend hat die Kassenkreditbelastung der Kommunen seit Mitte der 1990er dramatisch zugenommen. Im Zeitraum von 2005 bis 2015 ist ein Anstieg von 23,9 Mrd. € auf 49,7 Mrd. € zu verzeichnen. 1990 lag die Belastung im Vergleich dazu noch bei 913 Mio. €¹⁵. Seit 2012 hat sich das Verschuldungsniveau bei etwa 49 Mrd. € eingependelt.⁹

Im Vergleich ist über denselben Zeitraum die Verschuldung durch langfristige investive Kredite konstant geblieben und sogar leicht zurückgegangen (von 89,6 Mrd. € auf 82,9 Mrd. €). Der Anteil von Kassenkrediten an der kommunalen Gesamtverschuldung ist demnach deutlich angestiegen. Teilweise (im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) liegt er bereits bei annähernd 50 %, mit einem durchschnittlichen Anstieg zwischen 2005 und 2015 von 21 auf 37 %.

Die kommunale Kassenkreditbelastung ist zwischen den Ländern deutlich ungleich verteilt. Am höchsten ist die Belastung in den vier Ländern Hessen,

⁸ Zur eigentlichen Funktion näher BeckOK KommunalR Nds/Hansmann/Bertram, 10. Ed. 1.5.2019, NKomVG § 122 Rn. 1 f.

⁹ Siehe näher Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Markert/Junkernheinrich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, 2015, S. 445 ff.

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. In Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen finden sich dagegen kaum Kommunen mit bedeutsamen Kassenkreditbelastungen.

Sachsen-Anhalt gehört zusammen mit Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zur Mittelgruppe. Diese zeigt zwar auch steigende Kassenkreditvolumina, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau als die Spitzengruppe.

b) Rechtsrahmen gem. § 110 KVG LSA

Für das Kommunalrecht Sachsen-Anhalt wird der rechtliche Rahmen für die Aufnahme von Kassen- oder Liquiditätskrediten durch § 110 KVG LSA konkretisiert.¹⁰

In Absatz 1 der Vorschrift wird die Funktion der Liquiditätskredite umschrieben und damit zugleich ihre systematische Abgrenzung von den Investitionskrediten nach § 108 KVG LSA vorgenommen. Zudem werden sie als „ultima ratio“ der Kommunalfinanzierung ausgewiesen.

In Absatz 2 wird ein Schutzmechanismus etabliert. Dieser sieht vor, dass der in der Haushaltssatzung vorgesehene Höchstbetrag für Liquiditätskredite einer Genehmigung bedarf, wenn dieser ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan überschreitet. Die Genehmigung ist dann im Rahmen der Gesamtgenehmigung gem. § 100 Abs. 2 Nr. 4 KVG LSA erforderlich. Zugleich löst das Überschreiten dieser Grenze die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts nach § 100 Abs. 5 KVG LSA aus und ist insoweit doppelt durch Schutz- und Reaktionsmechanismen gekennzeichnet.

Die praktische Wirksamkeit der Genehmigungspflicht wird als gering eingestuft, weil die Kommunalaufsicht ansonsten die Zahlungsunfähigkeit der Kommune „provoziert“.¹¹

¹⁰ Siehe auch Grimberg, Kommunalhaushaltsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 116 f.

¹¹ BeckOK KommunalR Nds/Hansmann/Bertram, 10. Ed. 1.5.2019, NKomVG § 122 Rn. 7 ff.

3. *Fehlender Haushaltsausgleich und Haushaltskonsolidierung*

Das Haushaltsrecht hat u.a. den Zweck dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsträger Ausgaben nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit planen. Deshalb gehört zu den zentralen Grundsätzen des Haushaltsrechts die Ausgeglichenheit des Haushalts.¹² Für die kommunalen Haushalte ergibt sich die aus § 98 Abs. 3 KVG LSA:

„(3) ¹Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen. ²Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen mindestens erreichen. ³Satz 1 gilt als erfüllt, wenn ein Fehlbetrag in Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gedeckt werden kann.“

Diese gesetzliche Vorgabe setzt implizit voraus, dass auf Grund der durch das Land sichergestellten Finanzausstattung grundsätzlich jede Kommune bei einem wirtschaftlichen und sparsamen Verhalten im Sinne der Landeshaushaltsordnung (§ 98 Abs. 2 KVG LSA) und einer Beschränkung freiwilliger Aufgaben auf die durch ihre Leistungsfähigkeit vorgezeichneten Grenzen (§ 4 S. 2 KVG LSA) in der Lage ist, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.

Allerdings ist das Gesetz nicht wirklichkeitsfern, weil es auch den (nicht seltenen) Fall einer unzureichenden Leistungsfähigkeit bzw. Ertragslage in den Blick nimmt und auch für diesen Fall Zielvorgaben formuliert und Handlungsinstrumente bereitstellt.

Dabei ist zunächst zwischen den Fällen einer zulässigen Kreditaufnahme bzw. Verschuldung einerseits und der unzulässigen Überschuldung andererseits zu unterscheiden.

Die unzulässige Überschuldung wird in § 98 Abs. 5 KVG LSA legal definiert. Danach ist eine Kommune überschuldet, „wenn nach der Haushaltsplanung das Eigenkapital im Haushaltsjahr aufgebraucht wird oder in der Vermögensrechnung ein ‘Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag’ auszuweisen ist.“

Die Zielvorgabe des § 100 Abs. 3 KVG LSA ist für diesen Fall klar und eindeutig: Eine aufgetretene Verschuldung ist abzubauen, damit der Haushalt in

¹² Grimberg, Kommunalhaushaltsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 118 ff.

künftigen Haushaltsjahren wieder ausgeglichen ist. Das Instrument, um dieses Ziel zu erreichen, ist das Haushaltskonsolidierungskonzept:¹³

„(3) ¹Kann der Haushaltsausgleich entgegen den Grundsätzen des § 98 Abs. 3 nicht erreicht werden, ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. ²Das Haushaltskonsolidierungskonzept dient dem Ziel, die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. ³Der Haushaltsausgleich ist zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen, spätestens jedoch im fünften Jahr, das auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung folgt. ⁴Im Haushaltskonsolidierungskonzept ist der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann. ⁵Dabei sind die Maßnahmen darzustellen, durch die der Haushaltsausgleich gemäß § 98 Abs. 3 wieder erreicht, ein in der Vermögensrechnung ausgewiesener Fehlbetrag abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden soll.“

Die Regelung geht demnach davon aus, dass in der Regel ein entstandenes Haushaltsdefizit innerhalb von fünf Jahren abzubauen ist und durch entsprechende Maßnahmen abgebaut werden kann. Da eine Erhöhung von Einnahmen durch die Anhebung von Abgaben und Entgelten in der Regel kaum oder nur sehr moderat möglich ist, kommen in der Regel von „Kürzungen“ und damit verbundene Ausgaben senkung bei freiwilligen Aufgaben oder zusätzliche Einnahmen durch Veräußerung von Vermögen oder Beteiligungen in Betracht. Wie die Praxis zeigt, sind aber erstens auch in diesen Bereich bei überschuldeten Kommunen kaum noch Gestaltungsfreiräume¹⁴, so dass es sich eher um eine theoretische Option handelt.

Hinzu kommt, dass die gesetzliche Zielvorgabe eines Abbaus der Verschuldung innerhalb von fünf Jahren mit Blick auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung in hohem Maße wirklichkeitsfremd ist, denn bei Beachtung der gesetzlichen Vorgabe dürfte die Gesamtverschuldung nicht immer weiter ansteigen.

Die damit verbundenen Anfragen an die Verfassungsmäßigkeit der Regelung sind deshalb unter III. zu thematisieren. Zuvor ist aber die genaue Wirkweise der Regelungen zu untersuchen.

4. *Der Rechtsrahmen für die Haushaltskonsolidierung im Detail*

Die inhaltlichen Vorgaben für das Haushaltskonsolidierungskonzept formuliert § 100 Abs. 3 S. 4 ff. KVG LSA:

¹³ Dazu auch *Grimberg*, Kommunalhaushaltsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 122 f.

¹⁴ Siehe in Bezug auf die Stadt Halle (Saale) die entsprechenden Ausführungen oben S. 5 ff.

„⁴Im Haushaltskonsolidierungskonzept ist der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann. ⁵Dabei sind die Maßnahmen darzustellen, durch die der Haushaltsausgleich gemäß § 98 Abs. 3 wieder erreicht, ein in der Vermögensrechnung ausgewiesener Fehlbetrag abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden soll.“

Für das Haushaltskonsolidierungskonzept gilt nach § 100 Abs. 6 S. 3 KVG LSA wie für den Haushaltsplan eine Vorlagepflicht gegenüber der Kommunalaufsicht. Die Haushaltssatzungen der Stadt Halle wurden wegen genehmigungspflichtiger Teile in den letzten Jahren regelmäßig durch die Kommunalaufsicht genehmigt.

Das mit dem Haushaltsplan beschlossene Haushaltskonsolidierungskonzept führt zu einer Selbstbindung nach § 100 Abs. 6 S. 1 KVG LSA.

„(6) ¹Die dargestellten Maßnahmen gemäß den Absätzen 3 bis 5 sind für die Kommune grundsätzlich verbindlich. ...“

Bereits das Tatbestandsmerkmal „grundsätzlich“ lässt jedoch erkennen, dass das Gesetz Abweichungsmöglichkeiten zulässt. Dadurch wird in der Sache dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen Rechnung getragen. Diese werden in Satz 2 ausdrücklich normiert:

„(6) ... ²Abweichungen von diesen bindenden Festlegungen und die jährlichen Fortschreibungen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes sind nur zulässig, wenn das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht wird oder sich die Planungsgrundlagen rechtlich oder tatsächlich ändern. ...“

Diese Regelung eröffnet die Möglichkeit einer Abweichung von den beschlossenen Maßnahmen unter zwei Voraussetzungen:

Erstens, wenn das Haushaltskonsolidierungsziel *auf andere Weise* erreicht wird. Diese Abweichungsoption bezieht sich auf die eingesetzten Instrumente und lässt die Feststellung des Konsolidierungsbedarfs unberührt. Zu klären ist insoweit, wie der rechtliche Rahmen die das Vorgehen „auf andere Weise“ näher zu bestimmen ist und welche Rolle dabei der zeitlichen Zielvorgabe (fünf Jahre) zukommt.

Zweitens, wenn sich die *Planungsgrundlagen* rechtlich oder tatsächlich geändert haben. Diese Variante bezieht sich auf die tatbestandlichen Voraussetzungen der Konsolidierungspflicht wie z.B. die Ertragslage bei den Einnahmen aus Abgaben und den beschlossenen Projekten und damit verbundenen Ausgaben und ist im vorliegenden Zusammenhang deshalb nicht von Bedeutung.

5. *Präzisierung der Fragestellung*

Um die Gestaltungsspielräume genauer zu bestimmen, die durch § 100 Abs. 6 S. 2 Variante 1 KVG LSA eröffnet werden, erscheint es sinnvoll, zunächst eine vertiefende Analyse der verfassungsrechtlichen Finanzierungspflicht einerseits und der kommunalen Finanzhoheit andererseits vorzunehmen, da diesen verfassungsrechtlichen Direktiven eine entscheidende Bedeutung für die Interpretation der Regelung zukommt.

III. Die verfassungsrechtliche Finanzierungspflicht des Landes

1. *Die Pflicht der Länder zur Finanzierung der Kommunen – die Perspektive des Grundgesetzes*

Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung durch eine Instituts- oder Einrichtungsgarantie.¹⁵ Deren verfassungsrechtliche Gewährleistungsgehalt des Selbstverwaltungsrechts mit seinen tragenden Elementen der beschränkten individuellen Rechtssubjektgarantie, der Rechtsinstitutionsgarantie, der subjektiven Rechtsstellungsgarantie, den einzelnen Gemeindehoheiten als Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit sowie – für die Gemeinden – der Aufgabengarantie (für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) wird durch die Sätze 1 und 2 beschrieben und garantiert.¹⁶ Durch die Verfassungsreform 1994 wurde sodann Satz 3 („Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; ...“) angeführt, der als klarstellende Ergänzung hinsichtlich der Bereits durch die Gemeindehoheiten erfassten Finanzhoheit¹⁷ verstanden wurde¹⁸, zugleich aber auch als Ansatzpunkt für die Herleitung eines Rechts auf angemessene Finanzausstattung dient.¹⁹ Das wird daraus abgeleitet, dass eine Garantie des Selbstverwaltungsrechts ohne gleichzeitige Garantie einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung leerlaufen würde.

Friedrich Schoch fasst dies in seiner grundlegenden Studie „Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie“ aus dem Jahr 1997 wie folgt

¹⁵ Wobei Einzelheiten der dogmatischen Konstruktion umstritten sind. Dazu ausführlich *Engels*, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, 2014, S. 29 ff.

¹⁶ Ausführlich *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht Bd. II, 7. Aufl. 2010, § 96, Rn. 49 ff. mit Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

¹⁷ BVerfG, NVwZ 1986, 289; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, (Fn. 6), § 96, Rn. 74.

¹⁸ Siehe dazu auch BVerfGE 125, 141 (159 ff.).

¹⁹ Maunz/Dürig/Mehde, 86. EL Januar 2019, GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 146.

prägnant zusammen: „Es ist geradezu evident und daher unmittelbar einsichtig, daß die Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände neben einem bestimmten Aufgabenbestand auch die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung voraussetzt. Ohne finanzielle Leistungsfähigkeit wäre den Kommunen die landesverfassungsrechtlich garantierte und gerichtlich postulierte „angemessene und kraftvolle Erfüllung ihrer Aufgaben“ schlicht unmöglich.“²⁰

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG eine aufgabenadäquate Finanzausstattung bundesverfassungsgerichtlich, wobei neben den zur Erfüllung zugewiesenen Aufgaben auch die Erfüllung selbst gewählter, d.h. freiwilliger Aufgaben möglich sein muss.²¹ Verpflichtungsadressat ist dabei das Land.²²

Folgt man der Ableitung des Finanzierungsanspruchs aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, so führt dies auf dem Pfad seiner Binnen-dogmatik zur weiteren Unterscheidung zwischen einem unbedingten Anspruch auch eine finanzielle Mindestausstattung und einem weitreichenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung.²³

Versteht man die finanzielle Mindestausstattung als Ausdruck des Kernbereichsschutz, so kann diese auch nicht durch einen Verweis auf eine fehlende oder begrenzte Leistungsfähigkeit des Landes beschränkt bzw. verwehrt werden.²⁴ Auch in diesem Falle sind die freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben als Teil des Kernbereichsschutzes anzusehen.²⁵

Schließlich folgt aus der Verortung des Finanzierungsanspruchs in der auch individuell wirkenden Selbstverwaltungsgarantie ein kommunal-individueller Schutz der finanziellen Mindestausstattung.²⁶ Deshalb kann auch die einzelne

²⁰ *Schoch*, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 137.

²¹ BVerwGE 106, 280 (287); 145, 378, Rn. 11.

²² *Schoch*, ZG 2019, 114 (120 f.) m.w.N.

²³ *Schoch*, ZG 2019, 114 (122 f.).

²⁴ *Schoch*, ZG 2019, 114 (123).

²⁵ BVerwGE 106, 280 (287); *Schoch*, ZG 2019, 114 (124 f.).

²⁶ HessStGH, Urt. v. 16.01.2019 – P.St. 2606 u.a. – UA S. 39, BeckRS 2019, 3696; *Schoch*, ZG 2019, 114 (126 ff.).

Kommune eine Verletzung der angemessenen Finanzausstattung geltend machen.

Unterhalb dieser allgemeinen Vorgabe lässt die an die Länder gerichtete Regelung²⁷ aber offen, wie konkret in Bezug auf Höhe und Finanzierungsinstrumente²⁸ eine ausreichende kommunale Finanzausstattung sicherzustellen ist.²⁹ Das Grundgesetz enthält insoweit nur wenige konkrete Vorgaben in Art. 105 ff. GG, die sich auf die Teilhabe an dem Aufkommen bestimmter Steuerarten beziehen (z.B. bezüglich des Gewerbesteueraufkommens).

Genau an dieser Stelle setzen indes die „Schwierigkeiten“ bzw. Herausforderungen ein, denn umstritten sind die rechtlichen Einzelheiten, mit deren Hilfe die Mindestanforderungen an die kommunalen Finanzausstattung durch die Länder bestimmt werden können bzw. müssen.³⁰ Das gilt jedenfalls bis heute insoweit, als es nicht um die Zuweisung neuer Aufgaben geht, die in den Anwendungsbereich einer Konnexitätsregelung fallen, für die jedenfalls *prima facie* genauere Maßstäbe existieren.³¹

2. Die Finanzierungspflicht nach Art. 87 Abs. 3, 88 Landesverfassung Sachsen-Anhalt

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt setzt die Vorgaben des Grundgesetzes zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung an zwei Stellen um: erstens durch die Konnexitätsregelung in Art. 87 Abs. 3 LVerf und sodann allgemeiner in Art. 88 Abs. 1 LVerf. Diese Regelungen sind im Lichte der grundgesetzlichen Vorgaben, wie sie unter 1. Herausgearbeitet wurden, auszulegen.

a) Die allgemeine Finanzierungspflicht gem. Art. 88 Abs. 1 LVerf

Nach Art. 88 Abs. 1 LVerf sorgt das Land dafür, „dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforder-

²⁷ Maunz/Dürig/Mehde, 86. EL Januar 2019, GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 148.

²⁸ Die Instrumente (eigene Abgaben, Landeszuweisungen oder interkommunale Umlagen) sind wichtig, weil davon die Steuerung der Einnahmen durch die Kommunen abhängt.

²⁹ BVerfGE 125, 141 (159).

³⁰ So schon Schoch, (Fn. 20), S. 142.

³¹ Dazu Kluth, LKV 2009, 337 ff.; Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009; Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007. Auch in diesem Bereich bestehen jedoch „blinde Flecke“, auf die im Verlauf der Untersuchung einzugehen sein wird.

derlich sind.“ Damit wird eine Formulierung verwendet, die dem konsentierten Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG entspricht, aber zugleich auch alle weiteren Einzelheiten normtextlich unbeantwortet lässt bzw. in die Hände des Landesgesetzgebers legt, der zur Konkretisierung verpflichtet ist.

Auf der Grundlage der allgemeinen verfassungsrechtlichen Auslegungsinstrumente und mit Blick auf die Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG lassen sich aber die folgenden *Mindestregelungsgehalte* ableiten:

Unter den zu finanzierenden „Aufgaben“ sind wegen des Bezugs der Garantie auf die Selbstverwaltung in erster Linie die Aufgaben des „eigenen Wirkungskreises“ zu verstehen, da diese vor allem Gegenstand der Selbstverwaltungsgarantie sind.

In Bezug auf die übertragenen staatlichen Aufgaben gilt dies zwar nur, soweit den Kommunen Gestaltungsspielräume verbleiben. Die Finanzierung dieser Aufgaben ist aber durch die Konnexitätsregelung in Art. 87 Abs. 3 LVerf eigens abgesichert (dazu unter b).

Zu den „Aufgaben“ gehören deshalb auch und wesentlich (!) die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Diese können nur wahrgenommen werden, wenn es über die Finanzierungslasten der Pflichtaufgaben (des eigenen und übertragenen Wirkungskreises) eine sog. freie Spitze gibt, also ungebundene Finanzmittel, die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben eingesetzt werden können.³²

„Angemessen“ ist eine Erfüllung der Aufgaben einmal dann, wenn gesetzliche (Mindest-)Standards eingehalten werden; das betrifft in erster Linie Pflichtaufgaben. Darüber hinaus muss für die Kommunen und damit auch für die Einwohner bzw. Bürger aber auch ein Gestaltungsfreiraum bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gewährleistet sein. Da zum Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung nach § 4 S. 2 KVG LSA auch die Daseinsvorsorge durch öffentliche Einrichtungen gehört, muss auch in diesem Bereich ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit ermöglicht werden.³³

³² BVerwGE 106, 280 (287); *Schoch*, ZG 2019, 114 (124 f.).

³³ BVerwGE 106, 280 (287); 145, 378, Rn. 11.

b) Die Schutzfunktion des Art. 87 Abs. 3 LVerf

Um die Kommunen vor dem „Abladen“ von staatlichen Aufgaben ohne angemessene Finanzierung durch den Landesgesetzgeber³⁴ zu schützen, sieht Art. 87 Abs. 3 LVerf eine sog. Konnexitätsregelung vor. Diese Regelung verlangt, dass zugleich mit einer nur parlamentsgesetzlich möglichen Übertragung von staatlichen Aufgaben bzw. der Begründung von pflichtigen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis eine Regelung zur Kostendeckung zu treffen ist und dass verbleibende Mehrbelastungen angemessen ausgeglichen werden müssen.³⁵

Unabhängig von Anwendungsbereich und Funktionsweise der Konnexitätsregelung, auf die unter c) näher eingegangen wird, stellt diese zumindest für den erfassten Aufgabenbereich auch eine Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals „angemessen“ dar, indem sich aus der Norm und der dazu ergangenen Rechtsprechung ableiten lässt, wie die Kosten der Aufgabenerfüllung zu ermitteln sind.

c) Verbleibende Unschärfen und Finanzierungslücken

Auf den ersten Blick erweckt die Konnexitätsregelung des Art. 87 Abs. 3 LVerf den Eindruck, dass im gesamten Bereich der übertragenen staatlichen Aufgaben sowie der pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich gesichert ist. Diese Einschätzung ist indes aus mehreren Gründen unzutreffend.

Zunächst ist zu beachten, dass sog. alte Aufgabenübertragungen insbes. durch den Bundesgesetzgeber nicht erfasst sind. Dies betrifft bundesgesetzliche Regelungen bis zum Jahr 2006.

Weiter ist zu beachten, dass die strikte Beachtung der Regelung gegenüber dem Landesgesetzgeber nur schrittweise durchgesetzt wurde und nach der

³⁴ Der entsprechende Schutz vor dem Bundesgesetzgeber bewerkstelligen seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 die Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG. Dadurch ist gewährleistet, dass alle Übertragungen von Aufgaben auf die Kommunen durch den Landesgesetzgeber erfolgen und die Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelung ihre Schutzwirkung entfaltet. Dazu näher *Germann*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 84, 85, Rn. 104 ff.

³⁵ Zu den Anforderungen im Einzelnen *Kluth*, LKV 2009, 337 ff.

frühen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts eigene Finanzierungsanteile der Kommunen für zulässig gehalten wurden.³⁶

Schließlich sind in vielen Bereichen nicht die verfassungsrechtlich erforderlichen Anpassungen an veränderte Kostenbelastungen auf Grund von höheren Personal- und Sachkosten erfolgt, soweit ein Mehrbelastungsausgleich notwendig war.³⁷

Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass es in vielen Bereichen der übertragenen staatlichen Aufgaben sowie der Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungsbereich verborgene Finanzierungsdefizite gibt, die allerdings nicht quantifiziert werden können.

3. *(Fehlende) Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zu Art. 88 LVerf*

Während es zur Konnexitätsregelung eine umfangreiche Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt gibt, fehlt es an vergleichbar detaillierten Aussagen zur allgemeinen Finanzierungspflicht nach Art. 88 Abs. 1 LVerf. Das hängt vor allem damit zusammen, dass es an entsprechenden Verfahren und Anlässen gefehlt hat.

In einem Urteil vom 08.07.2003³⁸ hat das Landesverfassungsgericht klargestellt, dass

„Art. 87 Abs. 3 LVerf-LSA und Art. 88 Abs. 1, 2 LVerf-LSA ... jeweils andere Teile der kommunalen Finanzausstattung“ regeln. „Während der eigentliche (horizontale) Finanzausgleich durch Art. 88 Abs. 2 LVerf-LSA geregelt wird, verpflichtet Art. 88 Abs. 1 LVerf-LSA das Land, den Kommunen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (vertikaler Finanzausgleich). Hiervon unabhängig enthält Art. 87 Abs. 3 LVerf-LSA, der dazu ermächtigt, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen (Satz 1), eine „Konnexitätsregelung“, weil im Zusammenhang mit der Übertragung zugleich („dabei“) eine Regelung über die Kostendeckung getroffen werden muss (Satz 2). Ein

³⁶ Zu Einzelheiten Kluth, LKV 2009, 337 ff. Siehe zuletzt die Korrektur in VerFG LSA, Urt. v. 20.10.2015, BeckRS 205, 54749.

³⁷ Bei der Finanzierung durch Gebühren und Entgelte ist es Aufgabe der Kommunen, diese Anpassungen vorzunehmen.

³⁸ VerFG LSA, Urt. v. 8.7.2003, Az. LVG 4/01, DVBl. 2004, 434 ff.

„angemessener Ausgleich“ ist indessen nur für den Fall einer „Mehrbelastung“ vorgesehen (Satz 3). Dadurch will die Verfassung die Kommunen davor schützen, dass ihnen das Land neue Aufgaben aufbürdet, ohne zu prüfen, welche Kosten dies verursacht (LVerfG, Urt. v. 17.09.1998 - LVG 4/96 -, LVerfGE 9, 343 ff.; Urt. v. 08.12.1998 - LVG 19/97 -, LVerfGE 9, 390 ff.; Urt. v. 13.07.2000 - LVG 20/97 -, LVerfGE 11, 429 ff.).“

Diese Prüfungspflicht musste im konkreten Fall nicht auf den Bereich des Art. 88 Abs. 1 LVerf erstreckt werden. Es liegt aber auf der Hand, dass insofern nichts anderes gelten kann, soll die Garantie nicht leerlaufen.

Daran ändert auch der in einer früheren Entscheidung anzutreffende Satz nichts, dass das Land den Kommunen eine Verschuldung zumuten könne, weil es dabei nicht um eine dauerhafte und erhebliche Verschuldung ging.³⁹

Vor dem Hintergrund der fehlenden thematisch einschlägigen Spruchpraxis ist Art. 88 Abs. 1 LVerf im Lichte der zu Art. 28 Abs. 2 GG entwickelten Maßgaben und Verständnisse auszulegen.

IV. Finanzierungspflicht und Entschuldung

1. Kommunalsschulden und Verantwortungssphären

Mit Blick auf die Kommunalverschuldung ist die entscheidende Frage, wie diese den verschiedenen *Verantwortungssphären* von Land und Kommunen zugeordnet werden kann und welcher Akteur in welcher Form darauf zu reagieren hat.

Für die Zuordnung von Verantwortung sollte in einem ersten Schritt eine Ursachenanalyse sowie eine Reaktionsanalyse vorgenommen werden.⁴⁰

a) Ursachenanalyse

Bei der Ursachenanalyse ist an die folgenden Ereignisse anzuknüpfen, die das Entstehen einer Verschuldung indizieren:

³⁹ LVerfGE 11, 429 (456). Die Entscheidung ist in der Tendenz aber gleichwohl kritisch zu beurteilen.

⁴⁰ Zur Bedeutung der Finanzanalyse als Instrument der Haushaltskonsolidierung siehe *Hafner*, KommJur 2005. 409 ff.

Eine Verschuldung kann durch einen Rückgang auf der Einnahmenseite ausgelöst werden, etwa weil eine prognostizierte Höhe der Erträge aus Steuern oder anderen Abgabe wegen einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung, einer Betriebsschließung usw. nicht verwirklicht werden kann. Es handelt sich dabei um Risiken, die von Seiten einer Kommune kaum beeinflusst werden können.

Eine Verschuldung kann (vor allem) auf der Ausgabenseite entstehen, wenn die getätigten Ausgaben den Haushaltsansatz übersteigen. Das kann vielfältige Ursachen haben, angefangen von einer falschen Einschätzung von Aufwand oder Kosten einer Maßnahme über gestiegene Personalkosten bis hin zu einer höheren Inanspruchnahme von Leistungsangeboten, die in der Regel durch entsprechende politische Versprechungen begleitet wird. Nur in einem sehr beschränkten Umfang kann auf derartige Entwicklungen direkt Einfluss genommen werden. Eine Zurechnung kann z.B. erfolgen, wenn die Kostenabschätzung ungenau bzw. nicht genügend gründlich vorgenommen wurde. Auf den Anstieg von Personal-, Dienstleistungs- und Materialkosten haben die Kommunen dagegen keinen oder nur einen sehr begrenzten Einfluss. Das gleiche gilt in Fällen der Inanspruchnahme von Leistungen durch Einwohner, wenn darauf ein Anspruch besteht.

b) Reaktionsanalyse

Entscheidend ist vor dem Hintergrund der begrenzten Möglichkeiten der Vermeidung von Kostensteigerungen, wie die entsprechenden Erkenntnisse verarbeitet werden. Die damit angesprochene Reaktionsanalyse bezieht sich zunächst auf die betroffene Kommune selbst. Dabei stellt sich die Frage, wie zeitnah die Erhöhung der Ausgaben festgestellt wird, wie interne Informationsflüsse ablaufen (bzw. organisiert sind) und welche Maßnahmen in Reaktion auf diese Erkenntnisse ergriffen werden.

Auf einer zweiten Ebene ist von Bedeutung, wie die Kommunalaufsicht mit dem Entstehen und dem Anwachsen von Verschuldung bei einzelnen Kommunen umgeht. Dabei ist zwischen der allgemeinen Beratungsfunktion der Kommunalaufsicht und der Prüfung und Genehmigung von Haushaltssatzungen zu unterscheiden. Es ist aber auch zu fragen, welche Reaktionen an der Spitze der Kommunalaufsicht, dem Ministerium des Innern, erfolgen.

Nur eine strukturierte flächendeckende Beobachtung lässt erkennen, bei welchen Aufgaben es zu Abweichungen und besonderen Kostenbelastungen kommt, die zu einer Verschuldung führen. Zugleich kann nur aus der Vergleichsperspektive zwischen strukturellen Finanzierungsdefizite und individuellen Wahrnehmungsdefiziten unterschieden werden. Das ist Ausdruck und Folge der verfassungsrechtlichen Beobachtungspflicht des Gesetzgebers bzw. der Landesregierung und ihres Fachministeriums aus Art. 88 Abs. 1 LVerf.⁴¹

Da alle kommunalen Haushaltssatzungen der Kommunalaufsicht vorzulegen und teilweise zu genehmigen sind, verfügt das Land über ein umfassendes Wissen über die Finanzlage und Verschuldung der Kommunen.

Vor diesem Hintergrund liegt es alleine in der Verantwortung des Landes, die Informationsquellen auszuwerten und daraus etwaige Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung bzw. Aufgabenwahrnehmung abzuleiten.

Da die Kommunen und deren Verbände die unzureichende Finanzausstattung sowohl im Hinblick auf die allgemeine Haushaltslage als auch in Bezug auf einzelne Aufgabenfelder regelmäßig rügen, besteht auch ein hinreichender Anlass für eine kritische Analyse der kommunalen Finanzausstattung.

c) Folgen für die Verantwortungszuweisung

Das alleine bei der Kommunalaufsicht vorhandene umfassende Wissen über die Finanzierung kommunaler Aufgaben begründet im Zusammenhang mit der vorstehend abgeleiteten Untersuchungs- und Beobachtungspflicht eine substanzielle Mitverantwortung für die Ermöglichung und Unterstützung von Entschuldungsmaßnahmen, die nicht nur punktuell, sondern nachhaltig wirken.

Dass es derartige Mechanismen gibt, soll mit Blick auf andere Bundesländer aufgezeigt werden.

⁴¹ Zu dieser *Schoch*, ZG 2019, 114 (135).

2. Reaktions- und Verarbeitungspraxis anderer Bundesländer

a) Das Beispiel der Hessenkasse

Das (insgesamt finanzkräftige) Land Hessen, dessen Kommunen in der Spitzengruppe der Verschuldung durch Kassenkredite einzuordnen sind, hat bereits in der Vergangenheit durch die Einrichtung eines Landesausgleichsstocks sowie eines Schutzschirms Instrumente zur Unterstützung von finanzschwachen bzw. verschuldeten Kommunen etabliert.⁴²

Bei dem Landesausgleichsstock handelt es sich um ein traditionelles Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs, das auch in Sachsen-Anhalt genutzt wird.⁴³ Es zielt vor allem auf den Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen ab.

Der kommunale Schutzschirm wurde 2012 eingeführt⁴⁴ und diente der teilweisen Entschuldung von besonders hoch durch Kassenkredite verschuldeten Gemeinden.⁴⁵ Das Gesetz verpflichtete die antragsberechtigten Kommunen im Gegenzug zur Verminderung von freiwilligen Aufgaben sowie zur Erhöhung von Abgaben.⁴⁶ Es wurde demnach neben der finanziellen Unterstützung bei der Entschulden sowohl auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite steuernd eingegriffen. Zudem wurden 2016 die haushaltsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt deutlich erweitert, insbesondere für Kassenkredite.⁴⁷ Es wurde zudem ein Kommunales Auswertungssystem⁴⁸ eingeführt und eine Beratungsstelle Nicht-Schutzschirm-Kommunen eingerichtet, das eine vergleichende Analyse der Finanzlage der Kommunen ermöglichen soll und stark in Anspruch genommen wird.⁴⁹ Damit wurde die Grundlage für eine systematische Beobachtung und Steuerung der Schuldenentwicklung geschaffen, wie sie oben unter 1. als Bedingung für die Wahrnehmung einer Steuerungsverantwortung herausgearbeitet wurde.

⁴² Dazu *Rauber*, DÖV 2019, 352 (353 f.).

⁴³ Sehe § 17 FAG LSA.

⁴⁴ Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz v. 14.05.2012, Hess. GVBl. S. 128.

⁴⁵ *Rauber*, DÖV 2019, 352 (354 f.).

⁴⁶ *Rauber*, DÖV 2019, 352 (355).

⁴⁷ *Rauber*, DÖV 2019, 352 (356).

⁴⁸ Dazu *Georg/Gnädinger/Hardt*, VuM 2018 72 ff.; *dies.*, der gemeindehaushalt 2019, 110 ff.

⁴⁹ *Rauber*, DÖV 2019, 352 (356).

Als dritten Schritt hat der hessische Gesetzgeber sodann 2018 ein Entschuldungs- und Investitionsprogramm etabliert, das unter dem Namen "Hessenkasse" firmiert.⁵⁰ Das Artikelgesetz sieht u.a. die Errichtung eines Sondervermögens „Hessenkasse“ (Volumen 700 Mio €), ein antragsbasiertes Verfahren zur Kassenkreditentschuldung sowie ein Kommunalinvestitionsprogramm vor. Zudem werden einige Änderungen an der Gemeindeordnung vorgenommen, die die Haushaltsplanung betreffen. Zu erwähnen ist auch, dass besondere Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs vorgesehen sind.

Mit der Hessenkasse wird der gesamte Kassenkreditbestand in den Blick genommen und neben der Vergangenheitsbewältigung auch die Perspektive für zukünftige Investitionen einbezogen. Zu beachten ist dabei, dass die verwendeten Finanzmittel zu einem großen Teil aus anderen Titeln der Kommunalfinanzierung abgezogen werden. Das Geld wird demnach nicht vollständig zusätzlich in die Kommunalfinanzierung investiert.⁵¹

b) Saarland

Das Saarland hat ebenfalls eine Initiative zur Entschuldung der Kommunen im Bereich der Kassenkredite beschlossen. Danach sollen ab 2020 die Kommunen mit 50 Millionen Euro pro Jahr unterstützt werden. 30 Millionen Euro davon entfallen auf die Rückzahlung der Schulden, die das Land neben den eigenen abbezahlt. Die Tilgung soll 45 Jahre dauern. Weitere 20 Millionen Euro sind als Investitionshilfe gedacht. Von diesen sollen Kommunen mit und ohne Kassenkredite profitieren.

Mit dem Saarlandpakt will das Land die Kommunen finanziell unterstützen, damit gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden. Doch für die finanzielle Unterstützung erwartet die Landesregierung von den Kommunen, dass sie ihre verbleibenden Schulden ebenfalls in 45 Jahren tilgen.

Da es hierzu noch keine ausführenden Gesetzgebungsakte gibt, bleibt nur festzustellen, dass es sich um ein vergleichbares Modell handelt, bei dem aber die Finanzmittel auf andere Weise bereitgestellt werden. Das hängt damit zusammen, dass das Saarland über deutlich weniger Finanzmittel verfügt als Hessen.

⁵⁰ G. v. 25.04.2018, Hess. GVBl. S. 59. Es handelt sich um ein Artikelgesetz,
⁵¹ *Rauber*, DÖV 2019, 352 (357).

c) Zwischenergebnis

Der exemplarische Blick vor allem auf die Gesetzgebung in Hessen macht deutlich, wie die unter 1. herausgearbeiteten Verantwortlichkeiten der Kommunen, der Kommunalaufsicht und des Landesgesetzgebers zur Analyse der Entstehung von Schulden sowie der Reaktion darauf umgesetzt werden können. Als zentrale Instrumente erweisen sich dabei ein qualifiziertes Informationssystem, ein ebenso qualifiziertes Analyse- und Bewertungssystem, ein Beratungsangebot sowie die Bereitstellung angemessener Finanzmittel für Entschuldungsmaßnahmen.

Im nächsten Schritt soll gezeigt werden, dass die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt die Landesregierung bzw. den Landesgesetzgeber zu vergleichbaren Maßnahmen verpflichtet.

3. *Verfassungsrechtliche Handlungspflichten*

a) Die Ableitung von Organisationspflichten aus der materiellen Finanzierungspflicht des Art. 88 LVerf

Die Ableitung einer Pflicht zum Erlass von Organisations- und Verfahrensregelungen, um eine abstrakte materielle Rechtspflicht umzusetzen, gehört zu den seit vielen Jahrzehnten dogmatischen Standards im Bereich der Grundrechte.⁵² Aber auch für den Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts haben Rechtsprechung und Wissenschaft verfahrensrechtliche Ableitungen entwickelt. So wird beim Entzug von Aufgaben eine Kompensation durch Beteiligungsrechte bei der Entscheidung durch den neuen Aufgabenträger gefordert.⁵³

Für den Bereich der Garantie einer angemessenen Finanzierung kommunaler Aufgaben ist die Pflicht zur Etablierung organisatorischer und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen inzwischen ebenfalls anerkannt.⁵⁴

⁵² Zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren *Schmidt-Aßmann*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, 2006, § 45 mit umfangreichen Nachweisen. Siehe zur Prozeduralisierung im Bereich der Privatschulfinanzierung *Kluth*, LKV 2017, 433 ff.

⁵³ BVerfGE 138, 1 ff. (zum sächsischen Schulrecht).

⁵⁴ Im Überblick *Schoch*, ZG 2019, 114 (129 ff.) m.w.N. Siehe auch *Maas*, (Fn. 4), S. 268 ff.

Exemplarisch sein insoweit auf die Argumentation in einem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 16.01.2019⁵⁵ verwiesen, in dem unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt wird:

„Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt jedoch ein Anspruch der Gemeinden, dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nachvollziehbar und vertretbar ermittelt (StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [753] = juris, Rn. 111 ff.) und für den kommunalen Finanzausgleich ein transparentes und vertretbares Verteilungsmodell vorsieht. (Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108, 110). Denn wenn der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht erfüllt, werden den Gemeinden möglicherweise Mittel vorenthalten, die ihnen von Verfassungs wegen zustehen. (Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 75). Wegen des weiten gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht allerdings nur dann verletzt, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell eindeutig fehlerhaft ist. (Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108 Ein solcher Fehler muss von den Antragstellerinnen substantiiert dargelegt werden.“⁵⁶

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat sich dieser Vorgehensweise bislang nicht angeschlossen.⁵⁷ Allerdings ist zu beachten, dass in den inzwischen verstrichenen 12 Jahren vor allem das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen bedeutsamen Entscheidungen den prozeduralen Ansatz entwickelt und genutzt hat.⁵⁸ Zudem haben mehrere Landesverfassungsgerichte auch im Bereich der Privatschulfinanzierung diesen Ansatz genutzt.⁵⁹ Deshalb gibt es gute Gründe, diesen Ansatz auch bei der Interpretation des Art. 88 Abs. 1 LVerf nutzbar zu machen.

⁵⁵ Hess StGH, Urt. v. 16.02.2019, P.St. 2606, BeckRS 2019, 3696. Ähnlich StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1355).

⁵⁶ Hess StGH, Urt. v. 16.02.2019, P.St. 2606, BeckRS 2019, 3696, Rn. 96 ff.

⁵⁷ VerfG LSA, NVwZ-RR 2007, 78; ebenso LVerfG SH, BeckRS 2017, 102034, Rn. 84.

⁵⁸ Darauf stützt auch Schoch ZG 2019, 114 (129 ff.) ganz maßgeblich seine Argumentation.

⁵⁹ Dazu Kluth, LKV 2017, 433 ff.

Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die Konkretisierung der Pflicht zur angemessenen Aufgabenfinanzierung aus Art. 88 Abs. 1 LVerf, die wegen ihrer Abstraktionshöhe⁶⁰ nicht mit Hilfe klassischer Auslegungsinstrumente in konkrete Finanzierungsansprüche ausgemünzt werden kann.⁶¹ Deshalb kann es nur darum gehen, eine untere Grenze der Finanzierungspflicht zu bestimmen. Dabei kann die erhebliche Verschuldung als belastbares Indiz einer Fehlfunktion im Bereich der Aufgabenfinanzierung als valider Anknüpfungspunkt gewählt werden.

Wie bei der Analyse der Verantwortungssphären gezeigt wurde, ist es in erster Linie die Kommunalaufsicht, die auf Grund ihres übergreifenden Informationszugangs und ihrer Aufsichts-, Korrektur- und Beratungsaufgabe in der Lage und gesetzlich verpflichtet ist, die angemessene Finanzierung der Kommunen zu prüfen und ggf. die Landesregierung und den Gesetzgeber auf Defizite hinzuweisen.

Die erste Voraussetzung für die Wahrnehmung dieser Aufgabe besteht darin, dass die Informationen, die durch die Pflicht zur Vorlage der Haushaltssatzungen vorliegen, aus dem Blickwinkel der angemessenen Finanzierung analysiert und bewertet werden.

Um die Bewertung vorzunehmen muss eine Ursachenanalyse vorgenommen werden, bei der die unter 1. angeführten verschiedenen Ursachentypen betrachtet werden. Zudem kann nur auf dieser Ebene geklärt werden, ob es sich um Defizite bei einzelnen Kommunen oder um systembezogene Defizite handelt.

Ähnlich wie bei der Pflicht zur Wirtschaftlichkeit nach der Haushaltsordnung muss bei der Pflicht zur Angemessenen Finanzierung das bestehende Gestaltungsermessen betätigt werden. Das setzt ein Verfahren der Beurteilung voraus, wobei bei auch bei der Wirtschaftlichkeit der erforderliche Aufwand ermittelt werden muss.⁶² Insoweit ist entsprechend der Gesetzgeber verpflichtet, ein angemessenes System der Informationsverarbeitung zu etablieren, damit

⁶⁰ Anders verhält es sich im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 LVerf, weil es dort um konkrete Aufgaben und Standards geht.

⁶¹ *Lange*, DVBl. 2015, 457 (458 f.); Hess StGH, Urt. v. 16.02.2019, P.St. 2606, BeckRS 2019, 3696, Rn. 94.

⁶² Zu Einzelheiten *Kluth*, WiVerw 2014, 279 ff.

er in der Lage ist, die Angemessenheit der Finanzierung der kommunalen Aufgaben überhaupt beurteilen zu können.⁶³

Als Vorbild kann insoweit u.a. das in Hessen etablierte Modell dienen, das den von der Rechtsprechung entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben weitgehend entspricht.⁶⁴

b) Verhaltenspflichten bei festgestellter erheblicher Verschuldung

Gesondert ist auf die Frage einzugehen, welche Auswirkungen die Finanzierungspflicht auf Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Abbau von Schulden hat.

Schulden sind bei genehmigten Haushalten ein starkes Indiz für eine nicht angemessene Finanzierung. Deshalb sind Maßnahmen der Kommunen, die auf einen Abbau der Verschuldung abzielen, grundsätzlich zu unterstützen, d.h. ein bestehendes Ermessen ist zugunsten des kommunalen Gestaltungsspielraums auszuüben. Das gilt insbesondere für innovative Instrumente des Abbaus von Schulden bzw. der Haushaltskonsolidierung, die im Rahmen des § 100 Abs. 6 KVG entwickelt werden.

c) Pflicht zur Verbesserung der Finanzausstattung

Führt eine vergleichende Analyse und Beurteilung der Finanzierungssituation durch die Kommunalaufsicht zu dem Ergebnis, dass bei einer Aufgabe bei *mehreren Kommunen* Finanzierungsdefizite bestehen, so stellt dies ein beachtliches Indiz für eine Unterfinanzierung dar. Deshalb ist eine genauere Prüfung vorzunehmen und ggf. die Finanzausstattung entsprechend zu verbessern oder die Anforderung an die Aufgabenwahrnehmung abzusenken (Standardsenkung).

⁶³ Hess StGH, Urt. v. 16.02.2019, P.St. 2606, BeckRS 2019, 3696, Rn. 95 ff.

⁶⁴ Da die internen Informationsmechanismen des Ministerium des Innern und des Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt nicht transparent sind und dem Verfasser nicht bekannt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es ähnliche interne Instrumente gibt. Dass auch darin ein verfassungsrechtlicher Mangel liegt zeigt *Schoch*, ZG 2019, 114 (134 f.) der auf Dokumentations- und Begründungspflichten verweist.

d) Absenkung der Kostenbelastung durch Änderung der Aufgabenlasten

Unter Umständen ist – wie in Hessen – auf eine bessere Ausschöpfung von Finanzierungsquellen (Steuern, Gebühren usw.) hinzuwirken. Zu diesem Zweck muss eine Aufgabekritik durchgeführt werden.

e) Anpassungen im Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips gem. Art. 87 Abs. 3 LVerf

Schließlich hat die Untersuchung gezeigt, dass bei vielen übertragenen staatlichen Aufgaben sowie pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises die Kostendeckungsregelungen bzw. der Mehrbelastungsausgleich nicht mehr den aktuellen finanziellen Belastungen entsprechen. Da eine flächendeckende Überprüfung zu aufwendig wäre, sollte in diesem Bereich ein Verfahren entwickelt werden, bei dem auf der Grundlage eines begründeten Antrags einer Kommune eine Überprüfung der angemessenen Finanzierung vorgenommen werden kann.

V. Zwischenergebnis

Als Ergebnis der Auslegung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur angemessenen Finanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung nach Art. 88 Abs. 1 LVerf ist festzuhalten, dass diese Pflicht sich auf das gesamte Spektrum der kommunalen Aufgaben bezieht und somit auf die freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erfasst.

Während für die gesetzlich zugewiesenen staatlichen Aufgaben und die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch die Konnexitätsregelung des Art. 87 Abs. 3 GG ein deutlich engeres Regime der Kostenbemessung etabliert wurde, belässt die Landesverfassung für den übrigen Bereich dem Gesetzgeber ein weites Ermessen. Damit er dieses in einer Art und Weise betätigt, die zu einer „angemessenen“ Finanzausstattung führt, muss der Gesetzgeber die Entwicklung der kommunalen Haushalte beobachten und in Fällen der Entstehung von Schulden einer Ursachenanalyse durchführen. Führt diese zu der Erkenntnis, dass die Ursache in der unzureichenden Finanzausstattung zu finden ist, so muss diese angepasst werden. Zudem müssen Maßnahmen zum Abbau entstandener Verschuldung ergriffen oder unterstützt werden.

Dritter Teil:
Das Umschuldungskonzept der Stadt Halle und seine rechtliche Würdigung

I. Das Handlungskonzept im Überblick

1. Formulierung des Handlungsziels

Wie im Ersten Teil gezeigt wurde, geht die Stadt Halle (Saale) bei ihrem Umschuldungskonzept grundsätzlich von einem Konsolidierungszeitraum von 30 bis 45 Jahren aus, um die Liquiditätskredite in Höhe von derzeit rund 334 Mio. Euro vollständig zu tilgen.

Hauptanforderung an das Konsolidierungskonzept ist, dass die Stadt Halle (Saale) einen verbindlichen Tilgungsplan für die Liquiditätskredite vereinbart. Dabei geht es insbesondere um eine verpflichtende Planung, wie der Kreditstand unter die Genehmigungsgrenze von derzeit 141 Mio. Euro gesenkt werden kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, will die Stadt Halle (Saale) die bisherigen, kurzfristigen Liquiditätskredite in langfristige Kredite umschulden, die eine feste Zinsbindung über die Laufzeit haben und mit einer verbindlichen Tilgungsplanung versehen sind.

2. Zur Verfügung stehende Finanzinstrumente

Um die Umschuldung der Liquiditätskredite in langfristige Verbindlichkeiten umsetzen zu können, können verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten herangezogen werden.

Zunächst ist festzustellen, dass die Stadt Halle (Saale) einen Liquiditätskreditstand von 141 Mio. Euro nach derzeitiger Haushaltsplanung genehmigungsfrei nach § 110 Abs. 2 KVG aufnehmen darf. Mit Erlass vom 12.9.2017 hat das Innenministerium Sachsen-Anhalt den Kommunen gestattet für ihren Liquiditätsbedarf auch Festbetragskredite mit einer Laufzeit von bis zu 10 Jahren aufzunehmen. Dieser Erlass hat eine Laufzeit bis zum 31.12.2021. Die Stadt Halle (Saale) wird im Rahmen des Konsolidierungskonzeptes von dieser Möglichkeit für den genehmigungsfreien Anteil der Liquiditätskredite Gebrauch machen.

Für die weiteren 209 Mio. Euro Liquiditätskredite, die oberhalb der Genehmigungsgrenze liegen, wird die Stadt Halle (Saale) eine Umschuldung in festverzinsten, langfristigen Verbindlichkeiten konzipieren. Im Schnitt soll die Tilgung dieser Kredite eine Laufzeit über 30 Jahre haben. Zur Risikominimierung und -verteilung wird dabei ein Laufzeit- und Finanzierungsmix gewählt. Dazu gehört zum einen, dass unterschiedliche Laufzeiten zwischen 10 und 30 Jahren abgeschlossen und die Tilgungsleistungen darauf abgestellt werden. Zum anderen müssen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten gewählt werden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf einer Finanzierung im öffentlichen Bereich.

II. Haushaltsrechtliche Einordnung

1. Einordnung der Umschuldung

Bei einer Umschuldung werden bereits bestehende Kredite durch anders formatierte Finanzierungsinstrumente abgelöst bzw. ersetzt. Im Vordergrund steht dabei eine Abwandlung der Tilgungsmodalitäten, insbesondere des Zeitraums und der Verzinsung.

2. Genehmigungsfreiheit der Umschuldung

Das KVG LSA erwähnt die Umschuldung ausdrücklich im Rahmen seiner Regelung zu den Kreditaufnahmen in § 108 Abs. 1 KVG LSA. Als Bedingung für die Kreditaufnahme wird dort „nur“ auf § 99 Abs. 5 KVG LSA verwiesen, aus dem die Subsidiarität der Kreditfinanzierung von kommunalen Aufgaben folgt. In § 108 Abs. 1 S. 2 KVG LSA wird klargestellt, dass die Belastungen aus der Kreditaufnahme mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune in Einklang stehen müssen.

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf einer Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung nach § 108 Abs. 2 KVG LSA. Hinzu kann unter den besonderen Voraussetzungen des § 108 Abs. 4 KVG LSA die Notwendigkeit einer Einzelgenehmigung kommen.

Der Anwendungsbereich dieser allgemeinen Regelung wird jedoch für Liquiditätskredite durch die speziellere Regelung in § 110 KVG LSA verkürzt, wobei zu klären ist, ob diese Regelung auch für Umschuldungen gilt.

In § 110 Abs. 1 KVG LSA wird zunächst der spezifische Zweck der Liquiditätskredite „definiert“. Zudem wird vorgegeben, dass der Höchstbetrag in der

Haushaltssatzung bestimmt werden muss. Dieser muss nach § 110 Abs. 2 KVG LSA besonders im Rahmen der Haushaltssatzung genehmigt werden, wenn er ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt. Dies ist bei der Stadt Halle der Fall.

Für den Abbau von Liquiditätskrediten enthält § 110 KVG LSA keine besonderen Vorgaben, so dass die allgemeine Maßgabe des § 108 Abs. 1 S. 2 KVG LSA auch hier heranzuziehen ist. Es muss also gewährleistet sein, dass durch die Tilgung die Leistungsfähigkeit der Kommune nicht beeinträchtigt wird.

III. Vorliegen der Voraussetzungen des § 100 Abs. 5, 6 KVG LSA im vorliegenden Fall

1. Entwicklung der Haushaltslage

In Bezug auf die Stadt Halle wurde in der Vergangenheit bereits ein Konsolidierungskonzept beschlossen. Es stammt aus dem Jahr 2002 und galt bis zum Jahr 2012.

Durch die Neufassung des § 100 KVG LSA und der Einfügung des Absatzes 5 ist die Stadt Halle (Saale) im Jahr 2019 wieder verpflichtet, ein Konsolidierungskonzept aufzustellen.

§ 100 Abs. 5 KVG LSA betrifft den Fall, dass die Kommune nicht mehr in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 nachzukommen. In einem solchen Fall sind in einem Haushaltskonsolidierungskonzept der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2, die sich auf die Liquiditätskredite bezieht, wiederherzustellen.

Als Maßnahmen kommen insbesondere die Reduzierung der Ausgaben durch den Abbau von Personal und (freiwilligen) Aufgaben sowie die Anhebung von Abgaben in Betracht.

2. Einordnung der geplanten Umschuldung

Die geplante Umschuldung verfolgt das Ziel, durch die Umwandlung der kurzfristigen Kredite in langfristige Finanzierungsinstrumente einen festen Til-

gungsplan festzulegen und gleichzeitig das derzeit niedrige Zinsniveau dauerhaft zu sichern. Zugleich wird eine Selbstverpflichtung für eine (noch) größere Ausgabendisziplin und hinsichtlich der Aufnahme von Liquiditätskrediten formuliert.

Dieses Ziel steht im Einklang mit dem Hinweis des Ministeriums des Inneren Sachsen-Anhalt im Erlass vom 23.2.2019, dass „das niedrige Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt das gewaltige Haushaltsrisiko, dem eine Vielzahl von Kommunen ausgesetzt ist, verschleiert. Bei einem Wiederanstiegen eines Kurzfristzinssatzes von aktuell marktgängigen 0,3 v. H. auf vor nicht allzu langer Zeit übliche 3 v. H. droht eine Verzehnfachung der Zinslast.“ Mit der Sicherung des niedrigen Zinsniveaus über eine langfristige Finanzierung wird dieses Haushaltsrisiko minimiert und gleichzeitig die feste Tilgung über einen langen Zeitraum festgeschrieben.

Das Ziel, die Grenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA zu unterschreiten, wird verwirklicht.

3. Vereinbarkeit der Umschuldung mit Art. 100 Abs. 5 und 6 KVG LSA

a) Vereinbarkeit mit § 100 Abs. 5 KVG LSA

Da in Bezug auf die Haushaltssituation der Stadt Halle (Saale) im Bereich der Liquiditätskredite derzeit die Voraussetzungen für eine Genehmigungspflicht nach § 110 Abs. 2 KVG LSA gegeben sind, wird nach § 100 Abs. 5 S. 1 KVG LSA die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts ausgelöst. In diesem sind der **erforderliche Zeitraum** und die **Maßnahmen** festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen.

Die geplanten Maßnahmen haben das Ziel, die Aufnahme von Liquiditätskrediten so zu begrenzen, dass diese Vorgabe erreicht wird.

Zu diesem Zweck muss aber zusätzlich ein langfristiges Finanzierungsinstrument eingeführt werden, weshalb sich die Frage stellt, ob diese langfristige Maßnahme mit der 5-Jahres-Frist des § 100 Abs. 3 KVG LSA bzw. dem in Absatz 5 erwähnten mittelfristigen Finanzplanungszeitraum zu vereinbaren ist.

Die Regelung in Absatz 3 könnte als allgemeine Regelung zum Haushaltskonsolidierungskonzept verstanden werden, an die die Regelungen in den Absätzen 4 und 5 anknüpfen und weitere Anwendungsfälle regeln. Deshalb könnte die fünf-Jahres-Frist für die Folgeabsätze ebenfalls Geltung beanspruchen.

Dagegen spricht indes, dass Absatz 3 in Bezug auf den Zeitrahmen insgesamt anders gefasst ist, weil er auf den nächstmöglichen Zeitpunkt abstellt und die fünf-Jahres-Frist dann als Höchstgrenze einführt. Das ist mit Blick auf den Anwendungsbereich, die Verfehlung eines ausgeglichenen Haushalts, auch verständlich.

In Absatz 5 geht es demgegenüber lediglich darum, den erforderlichen Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, so dass jedenfalls nicht in gleicher Weise eine enge Zeitvorgabe gemacht wird. Das ist auch schlüssig, weil es „nur“ um die Höhe der Liquiditätskredite geht. Deshalb ist die fünf-Jahres-Frist auf Absatz 5 nicht anwendbar.

Fraglich ist aber gleichwohl, ob die „Lösung“ des Problems durch eine Maßnahme, die einen Zeitraum von 30 bis 45 Jahren in Anspruch nimmt, mit dem ebenfalls erwähnten Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung in Einklang steht, der deutlich kürzer zu verstehen ist (ca. 5 Jahre). Dieser Zeitraum bezieht sich aber nicht auf die Maßnahme, sondern auf die Unterschreitung der Grenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA, so dass auch insoweit für die geplanten Maßnahmen keine zeitliche Grenze aus der Regelung abzuleiten ist.

Deshalb sind die geplanten Maßnahmen zulässige Maßnahmen im Rahmen eines Haushaltskonsolidierungskonzepts nach § 100 Abs. 5 KVG LSA.

b) Vereinbarkeit mit § 100 Abs. 6 KVG LSA

Das Abweichungsrecht nach Absatz 6 Satz 2 hat den expliziten Zweck, die Gestaltungsspielräume der Kommunen zu erweitern und damit auch innovative Lösungsmodelle zu ermöglichen. Dies trägt dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht Rechnung, das sich auch auf die Finanz- und Haushaltshoheit erstreckt und dabei auch den Abbau von Verschuldung hinsichtlich der Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen in erster Linie in die Hand der Kommune legt.

Die Regelung geht von dem Regelfall aus, dass ein Haushaltskonsolidierungskonzept erstellt wurde und lässt für diesen Fall Abweichungen von den Festlegungen zu. Der dadurch eröffnete Handlungs- und Gestaltungsspielraum steht nach Sinn und Zweck der Regelung den Kommunen aber auch bei der erstmaligen Festlegung des Haushaltskonsolidierungskonzepts zur Verfügung, so dass die Regelung auch bei der Erstellung die Handlungsspielräume erweitert.

c) Genehmigung durch die Kommunalaufsicht

Entscheidend für die praktische Handhabung ist schließlich, welche Maßstäbe die Kommunalaufsicht bei der Genehmigung bzw. Überprüfung des Haushaltskonsolidierungskonzepts zugrunde zu legen hat.

Eine konkretisierende Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt zu der neuen Regelung gibt es nicht. Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt hat im Januar 2019 die Rundverfügung 3/2019 an die unteren Kommunalaufsichtsbehörden verschickt. Darin wird für den Fall des Überschreitens der Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA die Aufstellung eines „Tilgungsplanes“ verlangt. Konkretisierende Hinweise bezüglich der Tilgungszeiträume oder der Anforderungen an das Konsolidierungskonzept sind der Rundverfügung nicht zu entnehmen.

Es folgen deshalb daraus keine Anhaltspunkte, die gegen die Zulässigkeit des von der Stadt Halle **erstellten langfristigen Umschuldungskonzepts sprechen, das zugleich als Tilgungskonzept fungiert.**

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Beachtung des Gestaltungsfreiraums der Selbstverwaltung auch bei der Konkretisierung des Schuldenabbaus und der vergleichbar lange Zeiträume vorsehenden Maßnahmen anderer Bundesländer⁶⁵ fehlt es auch an Indizien, die gegen die Eignung des vorgelegten Handlungskonzepts zum Schuldenabbau sprechen.

Wenn das Handlungskonzept aber erstens dazu führt, dass die Grenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA wieder unterschritten wird und dies zweitens durch weitere Selbstverpflichtungen auch dauerhaft sichergestellt wird, **so gibt es keinen tragfähigen rechtlichen Grund, das Konzept zu beanstanden.**

⁶⁵ Das betrifft insbesondere die im Zweiten Teil unter IV. 2. b) vorgestellten Maßnahmen des Saarlandes.

4. *Zwischenergebnis*

Im Ergebnis erweist sich das von der Stadt Halle vorgelegte Handlungskonzept damit als eine mit den Vorgaben des § 100 Abs. 5 KVG LSA in Einklang stehende Konsolidierungsmaßnahme.

IV. Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt sowie des Bundes

1. *Handlungspflichten des Landes*

Wie die Überlegungen im Zweiten Teil der Untersuchung gezeigt haben, folgt aus Art. 88 Abs. 1 LVerf eine Pflicht des Landes, wirksame und ausreichende Instrumente zum Abbau von Verschuldung und durch eine angemessene Finanzausstattung auch zur Vermeidung einer erneuten Verschuldung zu entwickeln und bereitzustellen.

Das Land Sachsen-Anhalt hat zwar durch punktuelle Programme zum Abbau von Schulden und zur Vornahme von Investitionen einen Beitrag geleistet (STARK I und II Programme). Es fehlt aber nach wie vor an systematischen und nachhaltig wirkenden Instrumenten, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu gewährleisten, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen (Ursachenanalyse) und wirksam zu reagieren. Zudem fehlt es an transparenten Verfahren für die Ermittlung der Finanzbedarfe.⁶⁶

Ausgehend von der Erkenntnis, dass eine nicht unerhebliche Verschuldung von Kommunen durchweg nicht alleine eine Folge von Fehlverhalten der kommunalen Leitungsorgane ist, sondern ein Indiz für eine unzureichende, nicht angemessene Finanzausstattung, bedarf es einer Weiterentwicklung der Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente etwa nach dem Vorbild der Hessenkasse. Dabei erweist sich die Etablierung eines hochwertigen Beratungsangebots als zentrales Element.

Da das Land Sachsen-Anhalt in seinen Finanzierungsmöglichkeiten selbst deutlich begrenzt ist, kommen der Aufgabenkritik, der Standardanalyse, der Unterstützung bei der Ausschöpfung von anderweitigen Fördermöglichkeiten und der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zentrale Bedeutung zu.

⁶⁶ Im Sinne der von Schoch, ZG 2019, 114 (134 f.) entwickelten Vorgaben.

Die Pflicht zur Etablierung entsprechender Maßnahmen folgt objektiv-rechtlich aus Art. 88 Abs. 1 LVerf, weil die Finanzierungspflicht nur mit Hilfe solcher Maßnahmen erfüllt werden kann.

2. *Handlungspflichten des Bundes*

Kein Gegenstand dieser Untersuchung waren die ebenfalls bestehenden Pflichten des Bundes, einen Beitrag zur angemessenen Finanzierung der Kommunen zu leisten. Der Bund ist nicht nur der maßgebliche Gesetzgeber für das Finanzrecht und die Finanzausstattung der Länder und Kommunen mit Blick auf die Erhebung der Steuern und der Verteilung des Steueraufkommens. Er ist als materieller Gesetzgeber auch in vielen Bereichen der von Kommunen zu erfüllenden Aufgaben für die Standards und damit für die Höhe der Kostenlasten verantwortlich. Aus dem Blickwinkel des Landes Sachsen-Anhalt sind exemplarisch die notwendigen Anpassungen im Bereich der Verteilung des Gewerbesteueraufkommens zu erwähnen.⁶⁷

Es kann aber nicht Aufgabe des Bundes sein, spezifische Probleme einzelner Bundesländer, etwa im Bereich der Kassenkredite, zu lösen.⁶⁸ Der Bundesgesetzgeber muss sich auf die allgemeinen und gleichen Grundlagen für die Finanzausstattung der Länder und Kommunen konzentrieren, weil es ansonsten zu einer weiteren Unterminierung einer klaren Verantwortungszuweisung zwischen Bund und Ländern kommt.

⁶⁷ Dazu *Mempel*, Der Landkreis 2019, 169 ff. Siehe auch *Kube*, Der Landkreis 2019, 179 ff. zur Umsatzsteuerneuverteilung.

⁶⁸ *Henneke*, Der Landkreis 2019, 215 ff.

Vierter Teil:
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung lassen sich in den folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Eine hohe Kommunalverschuldung im Bereich der Liquiditätskredite kann bei fehlenden Anzeichen für ein Fehlverhalten der Kommune im Bereich der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltsplanung ein starkes Indiz für eine nicht angemessene Finanzierung und damit einen Verstoß gegen Art. 88 Abs. 1 LVerf darstellen.
2. Das ist insbesondere anzunehmen, wenn die Haushaltssatzungen durch die Kommunalaufsicht genehmigt wurden und keine substantiellen Beanstandungen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung erfolgten.
3. Es ist Aufgabe der Landesregierung bzw. des Ministeriums des Innern als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, auf der Grundlage der nur auf dieser Ebene vorliegenden vollständigen Informationen über alle Kommunalhaushalte die Bereiche zu identifizieren, in denen Unterfinanzierungen bestehen und Abhilfe zu schaffen.
4. Dies folgt aus dem in Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 88 Abs. 1 LVerf begründeten individuellen Recht auf angemessene Finanzausstattung.
5. Zum Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gehört auch ein Anspruch auf Unterstützung beim Schuldenabbau und zwar sowohl durch geeignete Finanzmittel als auch durch Analyse- und Beratungsinstrumente.
6. Die Überführung von kurzfristigen Liquiditätskrediten in langfristige Finanzierungsinstrumente durch eine Umschuldung stellt zusammen mit weiteren Sicherungsmaßnahmen zur Begrenzung der Neuaufnahme von Liquiditätskrediten eine zulässige und geeignete Konsolidierungsmaßnahme i.S.d. § 100 Abs. 5 KVG LSA dar.
7. Die Vorschrift lässt anders als § 100 Abs. 3 KVG LSA auch langfristige Tilgungspläne zu.
8. Ein Rückgriff auf das Abweichungsrecht des § 100 Abs. 6 S. 2 KVG LSA ist in diesem Fall nicht erforderlich. Die Abweichungsregelung indiziert aber das Bestehen von weiten Gestaltungsspielräumen, die auch

bei der Aufstellung des Haushaltskonsolidierungskonzepts genutzt werden können.

9. Im Rahmen der Prüfung und Genehmigung des Haushaltskonsolidierungskonzepts ist die verfassungsrechtliche Mitverantwortung des Landes und der Kommunalaufsicht bei der Entstehung der hohen Verschuldung im Bereich der Liquiditätskredite zu beachten und der Kommune ein weiter Gestaltungsspielraum zu gewähren.
10. Unabhängig davon ist das Land Sachsen-Anhalt verpflichtet, ein transparentes Verfahren für die Konkretisierung seiner Finanzierungspflicht nach Art. 88 Abs. 1 LVerf zu etablieren und ein qualifiziertes Informationsgewinnungs- und Beratungssystem insbesondere für verschuldete Kommunen einzuführen.

Prof. Dr. Winfried Kluth