

Vorwort

wirtschaft mit vertraglich festgelegten Maßnahmen zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder zum dauerhaften Ausgleich (zurück) zu führen. Vor allem aber wurden die teilnehmenden 80 kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern (bis zur finanziellen Gesundung) der unmittelbaren Finanzaufsicht des jeweils zuständigen Regierungspräsidiums unterstellt. Wegen der Bedeutung der Zuständigkeitsverlagerung für alle Rechtsanwender werden die (noch) betroffenen Gemeinden in einer Fußnote zu § 136 HGO aufgeführt.

Auch auf der untergesetzlichen Ebene zog das Land im Rahmen der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen, also auch und gerade über die (defizitären) Nicht-Schutzschirmkommunen, die Zügel (erneut) an. Die **Hinweise des Innenministeriums vom 1. Oktober 2013 zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften in der HGO** (StAnz. S. 1295) enthielten entsprechende Gesetzesauslegungen. Am 3. März 2014 gab das Hessische Innenministerium **Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie über die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und die Handhabung der staatlichen Finanzaufsicht** vom 6. Mai 2010 (vgl. dazu nachfolgend unter III.) heraus. In dem Erlass, von Kritikern als „Rosenmontags-Erlass“ bezeichnet, wurden insbesondere die folgenden Probleme angesprochen: Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts, Aufstellung der Eröffnungsbilanz und Ausschöpfung der Einnahmepotentiale in defizitären Kommunen. Dass in vielen (meist kleineren) Gemeinden fünf Jahre nach dem gesetzlichen Stichtag 1.1.2009 immer noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt wurde, war in Anbetracht der (fast) flächendeckenden freiwilligen Entscheidung für die Doppik kaum fassbar, nach dem Erlass des Innenministeriums jedenfalls nicht länger hinnehmbar. Entsprechendes galt insbesondere auch für den Verzicht auf eine gemeindliche Straßenbeitragsatzung, zumal der Hessische Landtag bereits mit Gesetz vom 21.11.2012 (GVBl. S. 436) auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände als Alternative zum einmaligen (wegen seiner Höhe bei den Bürgern besonders unbeliebten) Straßenbeitrag den wiederkehrenden Straßenbeitrag eingeführt hatte. Mit dem **Erlass vom 29. Oktober 2014 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2018** (in StAnz. S. 982) – nach seinem Empfangsdatum 1 Tag später bisweilen auch als „Weltspartags-Erlass“ bezeichnet – forderte das Hessische Innenministerium den Haushaltsaus-

gleich bis spätestens zum Haushaltsjahr 2017. In allen Fällen, in denen der Haushaltsausgleich erst später erreicht werden soll, bedürfen bei kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern die künftigen Haushaltsgenehmigungen des jeweiligen Landrats des Einvernehmens des Regierungspräsidenten. Diese Vorgaben wurden ein Jahr später erneuert und erhardt mit dem **Erlass vom 21. September 2015 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2019** (in StAnz. S. 999).

Die kommunale Freude über das **Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013** (in HSGZ 2013 S. 210) hielt nicht lange an. Mit diesem Urteil hatte das Hessische Verfassungsgericht das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 korrigiert, mit dem der jährliche Finanztransfer vom Land auf die Kommunen um rund 360 Mio. Euro „korrigiert“ worden war. Das Gericht schrieb dem Land zwar ins Stammbuch, dass es seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkomme, wenn es die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kenne. Auf dem Weg zu einem bedarfsgerechten Finanzausgleich hat die Landesregierung Bouffier/Al Wazir jedoch bereits im September 2014 anlässlich einer ersten Modellberechnung klargestellt, dass sich der finanzielle Bedarf der Kommunen basierend auf einer systematischen Erfassung und Bewertung der ihnen vom Land zur Pflicht gemachten Aufgaben allenfalls in der Höhe des bisherigen Finanztransfers bewege. (Zur Novelle des Finanzausgleichsgesetzes im Sommer 2015 vgl. oben I. 3.).

Viele Kommunen machten daher geltend, das Land saniere sich vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse auf Kosten seiner Gemeinden. Dabei muss allerdings fairerweise im Auge behalten werden, dass das Land selbst in der jüngeren Vergangenheit nun schon zweimal die Grunderwerbsteuer an hob, es also keineswegs allein den Kommunen überließ, den Bürgern die unangenehme Nachricht von Abgabe-Erhöhungen zu überbringen.

2. Mit dem Änderungsgesetz vom 21. November 2012 wurde auch das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit geändert. Die Unternehmensform „Kommunale Anstalt“, die den Gemeinden und Landkreisen erst mit der Kommunalrechtsnovelle 2011 zur Verfügung gestellt wurde, wurde als weitere Form der kommunalen Zusammenar-

Vorwort

beit in öffentlich-rechtlicher Form etabliert (**Gemeinsame kommunale Anstalt**).

3. Im Rahmen der (großen) **Dienstrechtsreform vom 27. Mai 2013** (GVBl. S. 217, 367), die als wesentliche Neuerung das Altersgeld für (freiwillig) aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Beamte – auch Wahlbeamte – beinhaltete, wurde § 130 HGO redaktionell überarbeitet.

III. Rückblick auf die „große“ Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011, auf die verfassungsrechtlichen Schuldenbremsen und auf Fukushima

Mit dem **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011** (GVBl. I S. 778) wurden insgesamt 14 Gesetze sowie 3 Verordnungen novelliert. Allein in der HGO wurden 51 Paragraphen geändert, 23 aufgehoben und 2 neu eingefügt. Die Kommunalrechtsnovelle 2011 hatte zwei Schwerpunktthemen und einen „Resteblock“.

1. Schuldenbremse (auch) für die Kommunen

Der Haushaltsausgleich (ohne Schuldenaufnahme) ist für die Kommunen auch nach der Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011 keine gesetzliche „Muss-Vorschrift“, sondern lediglich ein „Soll-Befehl“ (vgl. § 92 Abs. 3 HGO). Aber zur Sicherstellung, dass auch die Kommunen alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Ausgaben zukünftig wieder ohne die Aufnahme neuer Schulden zu stemmen, ist im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2011 die **Genehmigungspflicht für Kassenkredite** (wieder) eingeführt worden (vgl. § 105 HGO n. F.). Die (damaligen) Koalitionsfraktionen CDU und FDP wiesen in ihrem Regierungsentwurf vom 10. Mai 2011 (LT-Drs. 18/4031) darauf hin, dass die hessischen Kommunen nach dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen das höchste Niveau der Kassenverstärkungskredite in Deutschland aufwiesen. Außerdem werden in § 92 Abs. 4 HGO n. F. nunmehr die Situationen, in denen die Kommune zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet ist, konkret beschrieben. Die Regelung soll nach dem Willen der Koalitionsfraktionen die Gemeinden zu einer die stetige finanzielle Leistungsfähigkeit fördernden Haushaltswirtschaft anhalten.

Wie kam es zu dieser Verhaltensänderung beim Land, nachdem doch gerade in Hessen die Finanzaufsicht über die Kommunen gern mit dem Wort „Nachsicht“ gekennzeichnet worden war? Die amerikanische Wirtschaftskrise war im Jahr 2008 auch in Deutschland eingetroffen und im Dezember des gleichen Jahres war „Finanzkrise“ zum Wort des Jahres gekürt worden. Auf Bundesebene war im Jahr 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II das Grundgesetz um **neue Bestimmungen über die „staatliche Schuldenbremse“** ergänzt worden, mit rechtlichen „Fesseln nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Ihnen wird es ab dem Jahr 2020 verfassungsrechtlich verboten sein, (weiterhin) neue Schulden zu machen (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG). Bereits jetzt sind ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe der Null-Verschuldung auch tatsächlich erfüllt werden kann (Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG). Mithin wird sich bereits in dieser Dekade (Art. 143d Abs. 1 S. 5 GG) zeigen, wie ernst es der Bundes- und Landespolitik ist mit dem Sparen zur Vermeidung einer übermäßigen Zinsbelastung für nachfolgende Generationen.

Man kann durchaus von einer verfassungspolitischen Sensation sprechen, dass die Bundesverfassung nunmehr aufgrund der sog. Föderalismusreform II den Ländern derart rigide Vorgaben für ihre Haushaltsführung macht. Für den Außenstehenden mag es erstaunlich sein, dass der Bundesrat am 12. Juni 2009 dieser Grundgesetzänderung mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG) – ohne Gegenstimme – zugestimmt hat: nur die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthielten sich der Stimme. Das **Verhalten der Ländervertreter im Bundesrat** ist aber ein **Beleg für die allgemeine Einsicht, dass die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland auf allen Ebenen so keinesfalls fortgesetzt werden kann und darf.**

Natürlich gab es kritische Stimmen, insbesondere aus dem Bereich der Landtage, wonach die Länder mit dem strikten strukturellen Verschuldungsverbot im Grundgesetz budgetrechtlich entmachtet würden und damit ihre Eigenstaatlichkeit verlören. Da die Länder nach der Verteilung der Gesetzkompetenzen im Grundgesetz kaum die Möglichkeit hätten, ihre Einnahmen weitgehend selbst zu determinieren, würden sie durch das zusätzliche strukturelle Verschuldungsverbot ab dem Jahr

Vorwort

2020 zu „bloßen Bittstellern“ bzw. „nachgeordneten Dienststellen“ des Bundes. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass wirkliche Eigenstaatlichkeit freilich ein finanzielles Handlungspotential voraussetzt, das viele (kleinen) Bundesländer ohne die Konsolidierungshilfen möglicherweise schon heute nicht mehr hätten. Der ehemalige Bundesfinanzminister Steinbrück hat in diesem Zusammenhang übrigens darauf aufmerksam gemacht, dass die „Null-Verschuldung“ der Länder nicht der Vorschlag des Bundes gewesen sei, sondern auf einer Einigung der „Länderfürsten“ beruhe. Einigen Ministerpräsidenten sei es um die Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 GG) gegangen, für andere, insbesondere Bayern, seien diese Hilfen nur zustimmungsfähig gewesen, wenn nach dem Konsolidierungszeitraum das Gebot der Null-Verschuldung gelte. Befürworter der Novelle weisen im Übrigen darauf hin, dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Kreditaufnahmen in Ausnahmefällen – aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notlagen – für weiterhin zulässig erklären können (Art. 109 Abs. 1 S. 2 und S. 4 GG). Als erstes Bundesland passte Schleswig-Holstein im Mai 2010 mit der nötigen 2/3 Mehrheit im Landtag seine Verfassung in dem oben beschriebenen Sinn an das Grundgesetz an, um den „Irrweg in den Schuldenstaat zu beenden“.

Dass die grundgesetzliche Schuldenbremse das Land zu gewaltigen Anstrengungen zwingen würde, um die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben (ohne die Aufnahme immer neuer Kredite) zu schließen, wurde spätestens klar, als Hessen im November 2009 als erstes Flächenland eine nach kaufmännischen Prinzipien erstellte Eröffnungsbilanz vorgelegte, die unter dem Strich ein zumindest „für Laien schockierendes“ Ergebnis (58 Milliarden Euro Defizit) auswies (vgl. Ex-Ministerpräsident Koch, in *Innovative Verwaltung 2010* S. 12). Das Land erwartete allerdings auch von seinen (finanziell notleidenden) Kommunen eine Rückkehr zu einer seriösen Haushaltswirtschaft: die (zweite) **Leitlinie des Hessischen Innenministeriums zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht vom 6. Mai 2010** (in *StAnz.* S. 1470) stieß erwartungsgemäß bei den Kommunen auf wenig Begeisterung. Der Hess. Städtetag stellte lapidar fest, der Innenminister habe die Leitlinie sehr praxisfern mit verschärften Vorgaben fortgeschrieben (vgl. *Geschäftsbericht 2011*, in *INF. HSfT 9/2011* S. 14). Die Vorgängernorm, die Leitlinie vom 3.8.2005 (in