

**SCHRIFTEN** zur öffentlichen Verwaltung  
und öffentlichen Wirtschaft

**246**

Michael Groth

---

# Aufsicht und Kontrolle im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Vorwort

Bereits während meines Studiums beschäftigte mich die Finanzkrise besonders im Hinblick auf die Frage, wie der Staat seine Ressourcen unter unklaren Entwicklungsbedingungen zu bewirtschaften hat. Die Interdependenz von Freiheit und Ressourcenverantwortung tritt im Öffentlichen Recht ganz besonders am Beispiel der kommunalen Selbstverwaltung zu Tage. Auf der einen Seite der Gestaltungsanspruch der örtlichen Gemeinschaft – als Nukleus demokratischer Partizipation – und auf der anderen Seite die finanzielle Macht des staatlichen Gemeinwesens mit ihren haushaltsrechtlichen Bindungen, aber auch weit überörtlichen Verantwortlichkeiten. Dass die Ressourcen des Staates sparsam einzusetzen sind, wird vor dem Hintergrund der als nahezu unbegrenzt wahrgenommenen wirtschaftlichen Potenz des Staates all zu oft verkannt und als selbstverständliches Leistungsangebot hingenommen. Ohne die von der öffentlichen Hand bereitgestellte Infrastruktur wäre jedoch auch diese Arbeit eine unverfasste Idee geblieben. Die Unterstützung der Arbeit durch die Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek in Jena, die Universitätsbibliothek der TU Chemnitz, die Sächsische Landes- und Universitätsbibliothek in Dresden und die Bibliothek im Juridicum der Leipziger Juristenfakultät ist für mich von unschätzbarem Wert gewesen.

Die vorliegende Arbeit entstand zum Teil während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere öffentliches Wirtschaftsrecht, von Professor Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., sowie am Institut für Energiewirtschaftsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena e.V. Herrn Professor Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., gebührt auch zunächst mein großer Dank für das in mich gesetzte Vertrauen und die Förderung, welche ich durch ihn und seinen Lehrstuhl erfahren habe.

Frau Professorin Dr. Anna Leisner-Egensperger danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und ihre hilfreichen Anmerkungen. Die Mühen des Korrekturlesens haben Gerlinde Groth und Mona Vogt auf sich genommen – auch ihnen gilt mein herzlicher Dank.

Den größten Anteil am Entstehen dieser Arbeit haben jedoch meine Eltern, Gerlinde und Dr. Dieter Groth, denen ich für ihre stete Fürsorge und Förderung über alle Maßen dankbar bin.

Spielsdorf im Herbst 2019

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>5</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>7</b>
<b>Einführung .....</b>	<b>13</b>
A. Problemstellung und Ziel.....	13
I.    Anlass der Untersuchung.....	13
II.   Die kommunale Finanzsituation .....	17
III.  Zielstellung.....	19
B. Gang und Eingrenzung der Untersuchung .....	20
I.    Methodisches Vorgehen .....	20
II.   Gang der Untersuchung.....	25
<b>Teil I – Die kommunale Finanzautonomie als Ausprägung kommunaler Hoheiten .....</b>	<b>27</b>
A. Grundlagen .....	27
I.    Historischer Abriss.....	27
II.   Terminologie .....	33
B. Der Normbereich von Art. 28 Abs. 2 GG.....	51
I.    Institutionelles Verständnis und grundrechtlich orientierte Betrachtungsweise .....	54
II.   Selbstverwaltung als Verantwortlichkeit im Staat.....	87

III. Gewährleistungsumfang zugunsten der Kommune.....	96
C. Ergebnis zu Teil I .....	125
<b>Teil II – Bedeutung und Umfang der Finanzhoheit .....</b>	<b>126</b>
A. Konsequenz der Ausprägung einer Finanzhoheit.....	128
I. Die Ertragshoheit der Gemeinden .....	133
II. Die Einnahmehoheit.....	134
III. Rechtssetzungs- und Verwaltungshoheit .....	157
IV. Haushaltshoheit.....	160
V. Ausgabenhoheit .....	162
B. Abgeleitete Betätigungsräume der Kommunen.....	162
I. Kommunale Konjunkturpolitik .....	163
II. Kommunale Wirtschaftstätigkeit zur Aufgabengestaltung .....	167
III. Kommunales Schuldenmanagement und Finanzierungsgeschäfte .....	170
C. Grenzfälle finanzplanerischer Gestaltungsmacht .....	172
I. Finanzielle Beteiligungspflicht des Bürgers .....	173
II. Schutz der kommunalen Vermögensbasis .....	174
III. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse .....	176
IV. Zusammenfassung.....	180
D. Ergebnis zu Teil II.....	181
<b>Teil III – Kommunalfinanzkontrolle und Kommunalfinanzaufsicht.....</b>	<b>183</b>

A.	Überörtliche und örtliche Prüfung als kommunale Finanzkontrolle.....	184
I.	Institutionen der Rechnungsprüfung .....	185
II.	Der Inhalt der Finanzkontrolle durch die Rechnungsprüfung.....	202
III.	Eigener Handlungsrahmen der Kommunalfinanzkontrolle.....	220
IV.	Zusammenfassung.....	224
B.	Von der Kommunalaufsicht zur Kommunalfinanzaufsicht.....	227
I.	Institutionen.....	228
II.	Aufsichtsfunktionen und Kommunalfinanzaufsicht .....	233
III.	Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstäbe in der Kommunalfinanzaufsicht.....	254
IV.	Maßnahmen .....	274
C.	Ergebnis zu Teil III.....	308

**Teil IV – Kommunalfinanzsteuerung: Die Methoden der Steuerungsaufsicht .....312**

A.	Impulse durch die Steuerungsdiskussion im Verwaltungsrecht ....	312
I.	Modelle .....	313
II.	Auswirkungen auf die kommunale Haushaltswirtschaft .....	322
B.	Aktuelle Entwicklung der Kommunalfinanzsteuerung.....	329
I.	Steuerung neben und durch Finanzkontrolle und Finanzaufsicht – Gründe und Grundlagen .....	329
II.	Die kommunale Umsatzsteuererklärung.....	334
III.	Steuerung durch den Bund und auf gesamtstaatlicher Ebene .....	335

C. Die Weiterentwicklung durch Anreizsysteme.....	337
I.    Entwicklung.....	338
II.   Der Stärkungspakt Kommunalfinzen Nordrhein-Westfalen.....	341
III.  Das hessische Schutzschirmmodell.....	346
IV.  Der Zukunftsvertrag in Niedersachsen .....	348
V.   Zwischenfazit.....	349
D.    Die Frühwarnsysteme der (obersten) Kommunalaufsicht.....	350
E.    Ergebnis zu Teil IV.....	353
<b>Fazit .....</b>	<b>354</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>359</b>

# Einführung

## A. Problemstellung und Ziel

### I. Anlass der Untersuchung

Die Problematik um vermeintlich oder tatsächlich unzureichende Finanzmittel bei den Kommunen ist kein neues Thema, so beschäftigt es die öffentliche wie die wissenschaftliche Diskussion seit ungefähr Anfang der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Jedoch ist dies ein Problem, welches trotz der Fülle der dazu veröffentlichten Abhandlungen<sup>1</sup> ständig neue Aktualität gewinnt. Eine Erklärung dafür liefert der wissenschaftliche Beirat des 2009 im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise durch Gesetz<sup>2</sup> eingeführten Stabilitätsrates, welcher sich in einer Stellungnahme zu den Effekten auf die kommunalen Finanzen wie folgt geäußert hat: „Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die kommunalen Haushalte aufgrund der Dominanz wirtschaftskraftabhängiger Einnahmen (Gewerbesteuer, gemeindlicher Einkommenssteueranteil, Zuweisungen der Länder) und Ausgaben (Kosten der Unterkunft und andere Ausgaben für soziale Leistungen) eine deutliche Schwankungsanfälligkeit aufweisen und deshalb schnell in den defizitären Bereich umschlagen können.“<sup>3</sup> Deutlich wird auch hier, dass meist die Einnahmesituation der Kommunen oder die fortdauernde und politisch vorgeprägte Frage nach dem richtigen Maß der Ausgaben im Fokus der Betrachtung steht. Die Einnahme- und Ausgabenpotenz, also das staatliche Geben und Nehmen durch die Kommunalverwaltung, ist wegen ihrer Nähe

---

1 Exemplarisch siehe *J. Oebbecke*, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, Die Verwaltung 29 (1996), S. 323 (m.w.N.).

2 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) vom 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702).

3 Zitiert nach *H.-G. Henneke*, Kommunalfinanzen zwischen Fiskalpakteinhaltung, Eingliederungshilfe- und föderaler Finanzbeziehungsreform, Der Gemeindehaushalt 2014, S. 169 (170).

zum Bürger für diesen unmittelbar erlebbar.<sup>4</sup> Hinzu tritt als weiterer Aspekt der Finanzsituation die Verschuldung der Kommunalhaushalte,<sup>5</sup> welche sich in der Bundesrepublik äußerst unterschiedlich darstellt. Eine Rückführung dieser Verschuldung ist Verpflichtung gegenüber kommenden Generationen<sup>6</sup> und Voraussetzung zur Aufrechterhaltung oder sogar zur Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit des verschuldeten Verwaltungsträgers. Ein fortwährend unterlassener Schuldenabbau in öffentlichen Haushalten ist daher an prominenter Stelle für die Bundesschuld bereits einmal als „Dauerrechtsverletzung“<sup>7</sup> gerügt worden. Für die kommunalen Haushalte kann insoweit nichts anderes gelten.

Die Diskussion über die Kommunalfinanzen erschöpft sich jedoch nicht nur in der Betrachtung der beiden Säulen der kommunalen Einnahmen und Ausgaben unter all ihren juristischen Determinanten. Eine dritte Säule im System der Kommunalfinanzen bildet die Frage, wie es mit der konkreten Verwendung der finanziellen Mittel durch die Kommune im Sinne einer geordneten kommunalen Haushaltswirtschaft steht.<sup>8</sup> Die Aufsicht über die Kommunalfinanzen ist dabei keineswegs für die Bürger der örtlichen Gemeinschaft so erlebbar wie die Einnahme- oder Ausgabesituation,<sup>9</sup> spiegelt sich dieser Prozess doch weniger im konkreten Phänomen der Aufgabenerfüllung wider. Es handelt sich bei der Aufsicht über Kommunalfinanzen

- 
- 4 *P. Kirchhof*, Eigenverantwortlichkeit und Finanzmacht, in: Schliesky/Ernst/Schulz (Hrsg.), *Die Freiheit des Menschen – FS Schmidt-Jortzig*, S. 457 (457).
  - 5 Zu den vielfältigen Ursachen *M. Gnädinger*, *Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen*, S. 234 ff.
  - 6 So auch *H. Pünder*, *Der Beitrag der Verwaltung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen*, *Die Verwaltung* 45 (2012), S. 1 (1); *W. Kahl*, *Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit*, *DÖV* 2009, S. 2 (4).
  - 7 Sondervotum der Richter des Bundesverfassungsgerichts *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* in BVerfGE 119, 96 (172) und im Ergebnis auch im Sondervotum des Richters *Herbert Landau* in derselben Entscheidung (S. 174); ebenso *W. Höfling*, *Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität?*, *DVBl* 2006, S. 934 (935).
  - 8 Eine vergleichbare, wenn auch nur einnahmeorientierte Segmentierung des Themas „Gesicherte Kommunalfinanzen“ findet sich im Tagungsband von *H.-G. Henneke*, *Einführung*, in: *Henneke* (Hrsg.), *Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise*, S. 12 f., wo der Bereich der Kommunalfinanzaufsicht auf eine Ebene mit der Diskussion um die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzausstattung gehoben wird.
  - 9 *L. Holtkamp*, *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*, 2010, S. 15.



vielmehr um einen verwaltungsinternen Prozess, der von außen betrachtet wenig greifbare Ergebnisse hervorzubringen scheint und sich eben nicht in unmittelbar für den Bürger fassbaren Produkten ausdrückt. Das Potenzial, welches hinter der Betrachtung dieser dritten Säule des Kommunalfinanzsystems steckt, lässt sich aus dem Kräftespiel der gewählten Entscheidungsträger auf Landes- und Kommunalebene ableiten. Diesen wird in Gestalt der Staatsaufsicht ein weiterer Akteur beiseite gestellt, dem es möglich ist, aufgrund seines rein exekutiven Charakters anders, nämlich rein sachorientiert, zu entscheiden.<sup>10</sup> Auch hebt die Betrachtung der Aufsichts- und Kontrollinstrumente den Aspekt der Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsträger hervor, weil sie den Blick weg vom Finanzierungsbeitrag von Bund und Ländern und hin zu den eigenen Befugnissen für eine Aufgabenfinanzierung zu sorgen lenkt.<sup>11</sup> Der Einfluss, den die Länder, neben der Gesetzgebungsbefugnis für den kommunalen Finanzausgleich mittels Aufsicht und Kontrolle der Kommunen auf deren Finanzen haben, kann dabei kaum überschätzt werden.<sup>12</sup> Unterstrichen wird dieser Befund von dem Bedeutungswandel, den die Kommunen in der Zeit des Grundgesetzes erfahren haben. Stand früher noch die reine Daseinsvorsorgeerfüllung im Vordergrund, so wird heute ihre Bedeutung als wirtschaftende Einheit<sup>13</sup> immer deutlicher. Bei dem Professorengespräch des Deutschen Landkreistages 2014 diagnostizierte *Christian Waldhoff* in seinem Gesprächsfazit, nach der umfassenden Erörterung der Spielarten des Finanzausgleichs bestehen weiterhin große „Forschungsdefizite im Bereich der [kommunalen] Finanzkontrolle“<sup>14</sup>.

---

10 So auch *D. Diemert*, Der kommunale Finanzbedarf in Rechtsprechung und Praxis, DVBl 2015, S. 1003 (1006).

11 *J. Oebbecke*, Finanzbedarf, Haushaltsausgleich und Selbstverwaltung, in: Henneke (Hrsg.), Gesicherte Kommunal Finanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014, S. 163 (174).

12 *J. Boysen-Hofgrete*, Determinanten kommunaler Verschuldung und die Rolle der Länder, Der Gemeindehaushalt 2015, S. 25 (25).

13 *U. Müller/H. Rautmann*, Insolvenzunfähigkeit der Kommunen, LKV 2015, S. 496 (496).

14 *C. Waldhoff*, Kommunale Finanzautonomie zwischen Eigengestaltung und übertragenen Aufgaben, in: Henneke (Hrsg.), Gesicherte Kommunal Finanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014, S. 311 (326); Forschungsdefizite mit Hinblick auf den Trans-

Anlässlich seiner Revision der Staatselemente, wie sie seit *Georg Jellinek* gefasst werden, erhebt *Peter Häberle* am Beispiel des Staatsgebiets den Befund, dass eine Entwicklung hin zur Regionalisierung, eine Wiederbesinnung auf den überschaubaren Raum in Verbindung mit neuer Wiederentdeckung des Begriffs „Heimat“ zu beobachten sei.<sup>15</sup> Funktional zeigt sich dieser Wandel etwa in dem Umstand, dass gerade die neuen Länder nach Gemeinde- und Kreisgebietsreformen nun Verwaltungs- und Funktionalreformen angehen, die wieder mehr Aufgaben in den kommunalen Bereich überführen werden.<sup>16</sup> Damit einher geht die untrennbare Frage nach der Finanzierung dieser relokalierten Aufgaben und einer staatlichen Aufsicht und Kontrolle, die eine nachhaltige Aufgabenerfüllung gewährleistet.

Von Interesse ist hierbei, wie auch bei den beiden anderen Säulen, die Frage, wie das Verhältnis von Staat zur kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft ausgestaltet ist und konkret welche Möglichkeiten es gibt, über diese „dritte Säule“ die kommunale Leistungsfähigkeit durch staatliche Einwirkung oder kommunale Abwehr dieser Einwirkungen sicherzustellen. Kann, unabhängig von der Frage nach der Einnahmesituation und der Ausgabensituation der Gemeinden, über die Frage der staatlichen Aufsicht und Kontrolle der Finanzwirtschaft der kommunalen Selbstverwaltungsträger eine staatliche Einflussnahme erfolgen und somit zur finanzwirtschaftlichen Trendwende im kommunalen Sektor beigetragen werden? Im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft kommen dabei drei Einflussphären zum Tragen. Die Thematik wird sowohl politisch als auch ökonomisch und rechtlich determiniert. Man kann diese drei Bereiche auch gemäß ihren Funktionen, die sie für das Funktionieren der Haushaltswirtschaft darstellen, einteilen und zwar in eine gestaltende Programmfunktion (politisch), eine Bedarfsdeckungsfunktion (wirtschaftlich) und in eine Ordnungsfunktion (rechtlich).<sup>17</sup> Die durchaus unterschiedlichen Denkmodelle von (Kommunal-) Politikern, Ökonomen und Juristen bergen jedoch die

---

formationsprozess in den Kommunalverwaltungen sieht auch *U. Schliesky*, *Kommunale Organisationshoheit unter Reformdruck*, *Die Verwaltung* 38, (2005), S. 339 (340).

15 *P. Häberle*, *Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, 2013, S. 47.

16 *Im Freistaat Sachsen 2008*; *im Freistaat Thüringen noch Gegenstand umfangreicher politischer Kontroversen*.

17 Vgl. *M. Kloepfer*, *Finanz- und Verfassungsrecht*, 2014, S. 217 ff., der aber freilich eine andere, terminologisch wenig überzeugende, Einordnung wählt.

Gefahr der selektiven Reflexion auf eigenes Organisationswissen.<sup>18</sup> Wenn unterschiedliche Zuständigkeiten zugleich die Wahrnehmung auf das eigene Ausbildungsgebiet beschränken, besteht die Gefahr, dass es ein Hin und Her der Methoden gibt ohne dass es zu sachgerechten Lösungen kommt. Entsprechend der unterschiedlichen Expertise der handelnden Akteure in diesem Feld, sind die von haushaltswirtschaftlichen Fragen tangierten Sachverhalte äußerst problembeladen. Aus diesem Grund ist es angezeigt, mittels verschiedener Kontroll- und Aufsichtsmechanismen den einzelnen Argumenten abwägend Rechnung zu tragen.

## II. Die kommunale Finanzsituation

Für den Beginn der kommunalen Verschuldungsproblematik gibt es, wie auch für die Frage nach den Ursachen, verschiedene Angaben. Vereinzelt wird bereits auf das Ende der 1970er Jahre abgestellt.<sup>19</sup> Als Folge der Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern wurden den Kommunen im Laufe der Zeit neue Aufgaben, zum Beispiel im Bereich der Gesundheitsüberwachung, des Veterinärwesens und der Schulverwaltung, übertragen.<sup>20</sup> Dies führte zu einem zusätzlichen Kostendruck, der erst allmählich nachließ, als die Bundesländer das Konnexitätsprinzip in ihren Verfassungen verankert haben.<sup>21</sup> Das Argument, die kommunale Finanzkrise sei eine

---

18 Herausgearbeitet von *James. G. March/Herbert A. Simon*, *Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen*, 1976, S. 143; *E. Müller*, *Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung*, DÖV 1986, S. 10 (13), nennt dieses innerbehördliche Phänomen „selektive Perzeption“.

19 *D. Diemert*, *Das Haushaltssicherungskonzept*, 2005, S. 8.

20 *M. Burgi*, *Kommunalrecht*, 5. Aufl., § 8 Rn. 17; *ders.*, *Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung*, *Die Verwaltung* 42 (2009), S. 155 (155); *J. Henkel*, *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben*, 2010, S. 26; *C. Kremer*, *Kommunalisierung als Element der Verwaltungsreform*, *VerwArch* 102 (2011), S. 242 (246).

21 *F. Lohse*, *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, 2006, S. 141.