

## Kommunale Entschuldungsfonds

### – Administrative Programmumsetzung und Wirkungen auf die kommunalen Haushalte am Beispiel des Landes Hessen –

Von Dr. Ulrich Keilmann, Dr. Thomas Duve und Dr. Marc Gnädinger, Wiesbaden\*

**Mehrere Länder haben sich in der jüngeren Vergangenheit dazu entschieden, Entschuldungsfonds für besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen einzurichten. Dazu zählt auch das Land Hessen. Als gemeinsamer Nenner dieser Programme sind die Finanzhilfen zur Sanierung gegen „Auflagen“ zu sehen. Im Detail unterscheiden sich die einzelnen Vorhaben, z.B. in den Anforderungen, den Entschuldungsvolumen sowie im Umsetzungsprozess. Der folgende Beitrag referiert die wesentlichen Elemente des hessischen Modells und vertieft insbesondere die administrativen Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Umsetzungsprozess.**

#### I. Kommunalfinanzentwicklung in Deutschland

In den Jahren 2007 und 2008 realisierten die Kommunen der Flächenländer hohe Überschüsse. Der Finanzierungssaldo war mit 8.278 Mio. Euro im Jahr 2007 und 8.385 Mio. Euro im Jahr 2008 deutlich im positiven Bereich.<sup>1</sup> Im Jahr 2009 gerieten die Kommunalhaushalte allerdings von einem Extrem in ein anderes. Vorwiegend bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise erreichte der Finanzierungssaldo einen Wert von -7.729 Mio. Euro,<sup>2</sup> die Kommunen realisierten in ihrer Summe demnach erhebliche Defizite. Ein Jahr später verschlechterte sich die Situation abermals: Der Finanzierungssaldo erreichte einen Wert von -8.822 Mio. Euro.<sup>3</sup> Erst im Jahr 2011 hellte sich die Situation auf, und für das Jahr 2012 erwartet das Bundesfinanzministerium (BMF) wieder kommunale Überschüsse.<sup>4</sup>

Beim Kommunalen Finanzierungssaldo handelt es sich insgesamt um eine hoch aggregierte Größe. Zuweilen überzeichnen Sondereffekte die Merkmalausprägung. So führte beispielsweise die besondere Verbuchungssystematik des hessischen Sonderinvestitionsgesetzes in den Jah-

ren 2010 und 2011 dazu, dass der Finanzierungssaldo der Kommunen des Landes deutlich negativer ausfiel, als das ohne dieses Hilfsprogramm zur Konjunkturstabilisierung der Fall gewesen wäre – obgleich es sich um ein Programm zugunsten der Kommunen und ihrer Investitionen handelt, hat es die Rechengröße des Finanzierungssaldos temporär und ausgabenseitig massiv verschlechtert.<sup>5</sup> Jenseits der zuweilen über Sondereinflüsse tangierten Größe des Finanzierungssaldos unterscheidet sich die Haushalts- und Verschuldungssituation der Kommunen seit jeher auch im Ländervergleich und selbst innerhalb der kommunalen Familie einzelner Länder.<sup>6</sup>

#### II. Kommunalfinanzsituation im Ländervergleich

Aktuell kann die Haushalts- und Verschuldungssituation am statistischen Rand für das Jahr 2011 betrachtet werden. Bemerkenswerte Ergebnisse zeigt in Bezug auf die vorhandene Heterogenität eine Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Geldschulden (Kredite und Kassenkredite) als Resultat des Haushaltens in der Vergangenheit. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass eine Größe wie das Eigenkapital als Residualgröße aus Vermögen und Schulden gegenwärtig auf Basis statistischer Daten nicht berechnet werden kann, da noch immer nicht alle Kommunen und staatlichen Gebietskörperschaften auf die Doppik umgestellt haben.<sup>7</sup> Insofern basiert die Finanzstatistik (noch) auf kamerale Daten.<sup>8</sup>

Für die Aktivseite können lediglich Finanzvermögenspositionen (statistisch definiert als Summe aus Bargeld und Einlagen, Wertpapieren, Ausleihungen und sonstigen Forderungen) als Teil des Gesamtvermögens statistisch abgerufen werden. Auf der Passivseite stehen Informationen zu den Krediten und Kassenkrediten bereit. Angaben zu Rückstellungen als Teil der kommunalen Schulden sind hingegen nicht statistisch verfügbar. Damit kann insgesamt nur ein Teil des kommunalen Vermögens und der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich statistisch abgebildet werden. Große Vermögens- und Schuldenpositio-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Die Autoren sind Mitarbeiter des Hessischen Ministeriums der Finanzen. Dr. Ulrich Keilmann ist stellvertretender Leiter der Abteilung IV, Leiter der Stabsstelle Konjunkturprogramme und Referatsleiter IV3. Die Herren Dr. Thomas Duve und Dr. Marc Gnädinger sind Referenten im Referat IV3. Im Rahmen des Beitrags vertreten die Autoren ihre eigenen Ansichten.

1 Vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009, 2012.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (Fn. 1) und Florian Boettcher/Martin Junkernheinrich, Kommunalfinanzen im Jahr 2009 – Krisenreaktionen im Ländervergleich, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, 2010, S. 228 ff.

3 Vgl. Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2011 (hier revidiertes Ergebnis 2010), 2012.

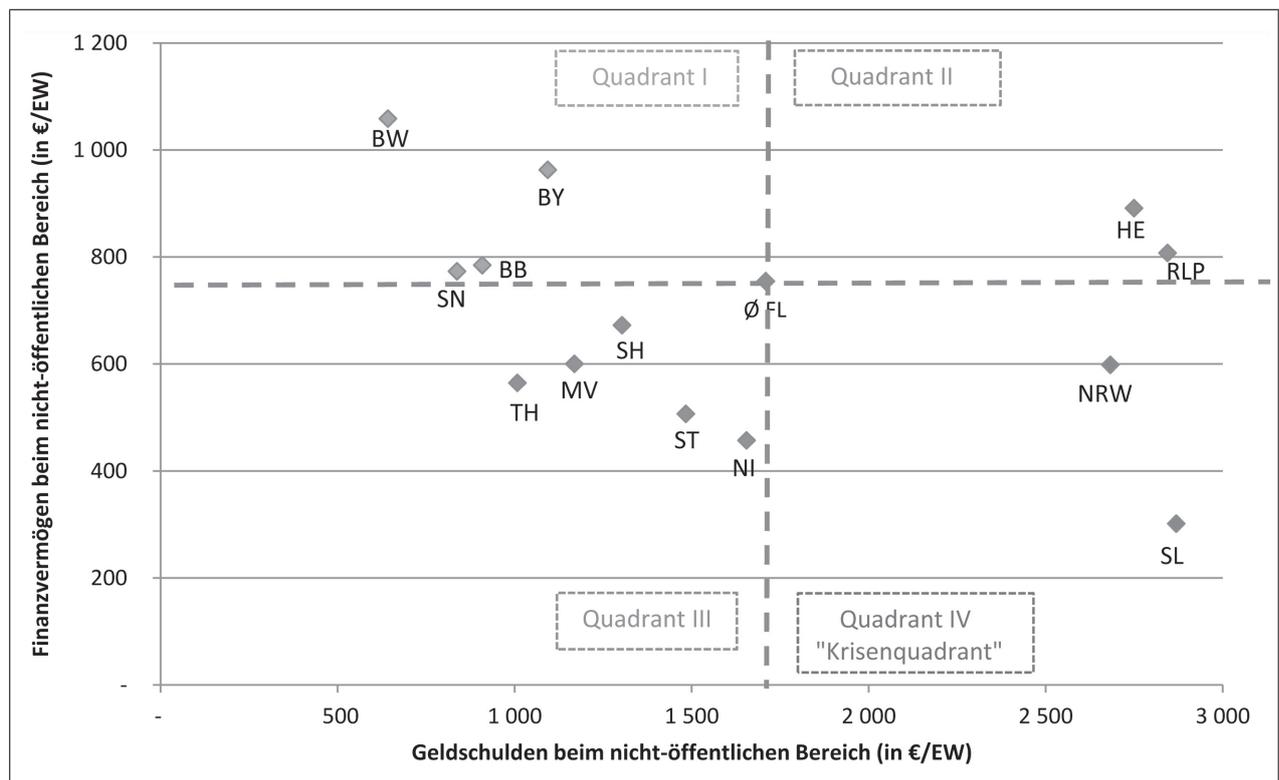
4 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, in: Monatsbericht vom 20.8.2012.

5 Vgl. Gerhard Abendschein/Kai Eicker-Wolf/Achim Truger, Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, in: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, Ausgabe Nr. 10, Okt. 2012, S. 329.

6 Vgl. Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt, Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, 2008.

7 Vgl. Dietrich Budäus, Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, 2009, S. 28.

8 Vgl. Marc Gnädinger, Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in: Reinbert Schauer (Hrsg.), Öffentliche Verwaltungen im Wandel – Verschuldungsfähigkeit und Wirkungsorientierung, Eine Dokumentation des Verwaltungsmanagement-Tag 2011 an der Johannes Kepler Universität Linz, 2011, S. 63 ff.



**Abbildung 1: Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Geldschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zum 31.12.2011; eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt [2012]: Finanzvermögensstatistik und Schuldenstatistik 2011).**

nen können nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Daneben liegen ausschließlich Informationen zu den Kern- und Extrahaushalten (Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen [FEUs] des Staatssektors) vor, d. h. Auslagerungen aus den Kernhaushalten können nur partiell in die Beobachtung einbezogen werden. Bei zahlreichen Kommunen sind allerdings große Teile des Vermögens und der Schulden aus den Kernhaushalten auf FEUs des Marktsektors ausgelagert. Grundsätzlich sind darüber hinaus etwaige Aussagen zum Geldschuldendeckungspotenzial noch aus einem weiteren Grund schwierig. Lediglich ein Teil des Finanzvermögens ist tatsächlich kurzfristig realisierbar und nur bei einzelnen Geldschulden kann eine Ablösung praktisch sofort (d. h. ohne Vorfälligkeitsentschädigungen etc.) erfolgen.<sup>9</sup>

Die Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Geldschulden ist ein Spiegelbild der finanziellen Vorgänge in der Vergangenheit. Trotz der o. g. interpretatorischen Vorbehalte liefert der Ländervergleich interessante Erkenntnisse, insbesondere wenn eine Einteilung in vier Quadranten anhand der Durchschnittswerte für alle Flächenländer bzw. ihrer Kommunen vorgenommen wird (hier anhand der zwei blauen Linien). So liegt das durchschnittliche Finanzvermögen der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.

Dezember 2011 bei 755 Euro je Einwohner, der durchschnittliche Geldschuldenbestand (Kredite und Kassenkredite) beim nicht-öffentlichen Bereich bei 1.709 Euro je Einwohner (s. Abb. 1).

Vergleichsweise gut sieht die Situation in Quadrant Nr. I aus. In diesem Quadranten befinden sich die Flächenländer, deren Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich ihrer Extrahaushalte ein Pro-Kopf-Finanzvermögen haben, welches Ende des Jahres 2011 über dem Flächenländerdurchschnitt rangiert. Gleichzeitig liegen die Pro-Kopf-Geldschulden unterhalb des Flächenländerdurchschnittes. In diesem Quadranten befinden sich die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Brandenburg. Bei einem derartigen Vergleich muss allerdings beachtet werden, dass die Finanzsituation auch innerhalb der einzelnen Länder bzw. auch zwischen Kommunen heterogen sein kann. So ist es durchaus möglich und auch in der Praxis beobachtbar, dass innerhalb einzelner Länder Kommunen mit sehr guter Finanzsituation existieren, während das parallel in anderen nicht der Fall ist. Daneben wird nicht zwischen einzelnen Finanzvermögens- und Geldschuldenarten differenziert. Gleichwohl können diese durchaus von unterschiedlicher Qualität sein. So gelten Kredite gemeinhin als weniger problematisch als Kassenkredite. Während Kredite durch materiell geschaffene Werte gedeckt sind, werden Kassenkredite für laufende Ausgaben aufgenommen. Daneben unterliegen letztere i. d. R. einem höheren Zinsänderungsrisiko.

Besonders schwierig ist die Situation in Quadrant Nr. IV. In diesem Quadranten (sog. „Krisenquadrant“) befinden

<sup>9</sup> Vgl. Kai Hohmann/Simone Scharfe, Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2009, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Mai 2012, S. 439.

sich die Länder, deren Kommunen ein Finanzvermögen ausweisen, welches unterhalb des Länderdurchschnittes rangiert und die gleichzeitig Geldschulden aufweisen, die oberhalb des Länderdurchschnittes liegen. In einer besonders problematischen Situation befinden sich das Saarland (Finanzvermögen: 302 Euro je Einwohner; Geldschulden: 2.869 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (Finanzvermögen: 598 Euro je Einwohner; Geldschulden: 2.683 Euro je Einwohner). Nur knapp außerhalb des Krisenquadranten befinden sich die Kommunen der Länder Rheinland-Pfalz (Quadrant II) und Niedersachsen (Quadrant III). Die hessischen Kommunen sind mit ihrem Wert ebenfalls nicht allzu weit vom Krisenquadranten entfernt – ihre Geldschulden von 2.749 Euro je Einwohner liegen über dem Flächenländerdurchschnitt, aber selbiges gilt auch für ihr Finanzvermögen in Höhe von 891 Euro pro Kopf.

Die oben angestellten Betrachtungen erlauben zwar keine Aussagen in Bezug auf die gegenwärtige finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen. Diese drückt sich in der Kenngröße des Ordentlichen Ergebnisses aus. Letztere visualisiert, ob in der betreffenden Kommune und in finanzieller Hinsicht aktuell auf Kosten kommender Generationen (im Sinne der Interperiodengerechtigkeit) gewirtschaftet wird oder nicht,<sup>10</sup> d. h. mithin gegen die finanzwissenschaftliche Schutzfunktion verstoßen wird. Gleichwohl prägen sowohl der Geldschuldenstand als auch das vorhandene Finanzvermögen die Ergebnishaushalte der folgenden Perioden in Grenzen vor. So können Geldschulden über den Zinsaufwand das Ordentliche Ergebnis belasten: Geldschulden können zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung werden. Auf der anderen Seite können aus Finanzvermögensbeständen Erträge erwachsen etc.

Insofern verwundert es nicht, dass alle Länder, deren Kommunen dem Krisenquadranten direkt zuzuordnen sind oder die Werte in dessen Nähe aufweisen, einen kommunalen Entschuldungsfonds eingerichtet haben. Namentlich handelt es sich hierbei um Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen – zuletzt wurde nach anfänglicher Zurückhaltung und auf intensiven Druck von kommunaler Seite auch im Saarland mit dem kommunalen Entlastungsfonds (KELF) ein entsprechendes Projekt angestoßen.<sup>11</sup>

### III. Ausrichtung des hessischen kommunalen Schutzschirms

In Hessen wurde mit dem kommunalen Schutzschirm ebenfalls ein kommunaler Entschuldungsfonds eingerichtet. Seinen Ausgangspunkt nahm dieser in der Regierungserklärung von Ministerpräsident *Volker Bouffier* vom 7. September 2010, in der erstmals eine entspre-

chende Initiative für besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen in Aussicht gestellt wurde.<sup>12</sup>

#### 1. Programmziel

Im Mittelpunkt des kommunalen Schutzschirms steht die Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit besonders konsolidierungsbedürftiger Kommunen. Als „Faustformel“ für die finanzielle Leistungsfähigkeit gilt der regelmäßige Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses in Ergebnishaushalt und -rechnung. Aufgrund der hohen Aussagekraft des Ordentlichen Ergebnisses in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit findet nicht zuletzt auch in Anlehnung an die bestehenden gesetzlichen Regelungen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms eine feste Orientierung an dieser Kennzahl statt. Mit dem Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses wird deutlich, dass die Kommune im Haushalts- bzw. Rechnungsjahr (oder bezogen auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung) die Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit (ohne die Veräußerung kommunalen Vermögens) decken kann. Damit verringert die Kommune das vorhandene Nutzungspotenzial für zukünftige Generationen nicht und lebt folglich in finanzieller Hinsicht nicht auf Kosten kommender Generationen.<sup>13</sup>

Da das Ordentliche Ergebnis auch den Zinsaufwand beinhaltet, werden bestehende Geldschulden (Kredite, Kassenkredite) schnell spürbar. So droht bei steigenden Geldschuldenbeständen stets, dass diese zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung werden und die monetären Möglichkeiten für andere wichtige kommunale Projekte verdrängen. Zwar können – wie beschrieben – Geldschuldenbestände die Handlungsspielräume aufgrund der Zinsdienstverpflichtungen stark einschränken, doch führen diese Zinsaufwendungen letztlich erst in Kombination mit den weiteren Aufwendungen und in der Gegenüberstellung mit den Erträgen zu einem Haushaltsdefizit. Daher würde in der Regel eine Teilentschuldung durch das Land allein nicht zu einem nachhaltig ausgeglichenen Ergebnishaushalt führen. Es gilt, die Lücke zwischen (ordentlichen) Erträgen und Aufwendungen (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen) dauerhaft zu schließen.

Aus diesem Grund können monetäre Entschuldungshilfen, mithin eine Entlastung im Bereich der Zinsen, nur in Kombination mit eigenen spürbaren und über die bisherigen Maßnahmen hinausgehenden Konsolidierungsanstrengungen dazu beitragen, den Haushaltsausgleich zu erreichen und damit die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass bereits jetzt nach § 92 HGO (bei Landkreisen i. V. m. § 52 Abs. 1 HKO) der Haushaltsausgleich rechtlich verpflichtend ist. Die gewährten Landeshilfen unterstützen die Kommunen daher lediglich, den bestehenden gesetzlichen Anforderungen baldmöglichst wieder zu genügen.

10 Vgl. *Holger Mühlenkamp/Andreas Glöckner*, Rechtsvergleich Kommunale Doppik, 2012, Kap. 3, S. 11.

11 Vgl. Saarländischer Städte- und Gemeindetag, Erwartungen des Saarländischen Städte- und Gemeindetages an die Parteien, die nach der Landtagswahl vom 25. März 2012 die Landesregierung stellen werden, und vgl. Landtag des Saarlandes, Drs. 15/131, 2012.

12 Vgl. Hessische Landesregierung, Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation vom 7. Sept. 2010, S. 9 ff.

13 Vgl. *Edmund Fischer*, Doppischer Gemeindefinanzbericht, 2009, S. 11 f.

## 2. Umfang und Aufteilung der Entschuldungshilfen

Ein Entschuldungsfonds kann nur dann erfolgreich sein, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel ein ausreichendes Volumen aufweisen. Die Auskömmlichkeit bemisst sich dabei an den benötigten Mitteln, die für die Programmzieleerreichung, also die flächendeckende und dauerhafte Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches in konsolidierungsbedürftigen Kommunen, notwendig sind. Das Land Hessen stellt insgesamt 2,8 Milliarden Euro zur langfristigen Tilgung kommunaler Darlehen aus originären Landesmitteln für das Programm bereit (Entschuldungshilfe). Im Unterschied zu den Konzepten anderer Länder wird die Solidargemeinschaft der Kommunen, also derjenigen, die nicht an dem Programm teilnehmen können, nicht an dessen Finanzierung beteiligt. Die Landeshilfsmittel dienen als „Starthilfe“ und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen. Bei den am Schutzschirm teilnehmenden Landkreisen werden rund 34 % der Ende des Jahres 2009 bestehenden Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kernhaushalte abgelöst. Bei den Städten und Gemeinden sind es hingegen ca. 46 %. Das Land übernimmt anstelle der Kommunen die Tilgung der Geldschulden und schuldet die Verbindlichkeiten längerfristig um.

Zusätzlich zur Tilgung werden durch das Land Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von rund 400 Mio. Euro gewährt. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem auf Antrag von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock. Die neben den Entschuldungshilfen gewährten Zinsdiensthilfen begründen sich damit, dass mit der längeren Laufzeit an sich zunächst höhere Zinslasten verbunden sein könnten. Daher bringt das Land 30 Jahre lang zusätzlich zur Tilgungshilfe einen Prozentpunkt Zinsverbilligung auf. Einen weiteren Prozentpunkt gibt es auf Antrag in den ersten 15 Jahren aus dem Landesausgleichsstock, für weitere 15 Jahre dann einen halben Prozentpunkt. Insgesamt führt die sofortige Teilentschuldung durch das Land zusammen mit den gewährten Zinsdiensthilfen bei den betreffenden Kommunen unmittelbar zu einem sinkenden Zinsaufwand. Sofern seitens der Kommunen kurzläufige Kassenkredite abgelöst werden, sinkt außerdem das Zinsänderungsrisiko.

## 3. Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Programmausgestaltung

Zur detaillierten Konzeption des Programms wurde unter Leitung des Hessischen Ministeriums der Finanzen eine Arbeitsgruppe (AG) unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Sie besteht aus Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Bedarfsbezogen haben ebenfalls Vertreter des Hessischen Statistischen Landesamtes teilgenommen. Die Arbeitsgruppe hat sich bis heute in 29 Sitzungen getroffen. In den Sitzungen wurden mit den Kommunalen Spitzenverbänden als Sprachrohr der kommunalen Familie alle für das Programm wesentlichen Themenschwerpunkte besprochen. Insofern haben die drei Kommunalen Spitzenverbände die Grundlagen für den Kommunalen Schutzschirm im Detail mit ausgearbeitet.

Die gemeinsamen Anstrengungen führten zunächst zu einer einvernehmlich ausgearbeiteten und am 20. Januar 2012 unterzeichneten Rahmenvereinbarung.<sup>14</sup> In ihr wurden die wesentlichen und grundlegenden Eckpfeiler des Vorhabens festgelegt. An diesen Fundamenten orientierten sich das Schutzschirmgesetz (SchuSG; Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012) und die dazugehörige Rechtsverordnung (SchuSV; Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes vom 21. Juni 2012).

## IV. Kriterien für eine Antragsberechtigung

Eine der zentralen Entscheidungen am Anfang der Programmausgestaltung war die Festlegung von Kriterien, durch die besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen identifiziert werden konnten und die somit auch über die Teilnahmeberechtigung der einzelnen hessischen Kommunen entschieden.

### 1. Identifizierung geeigneter Indikatoren

In mehreren Sitzungen der AG Schutzschirm wurden zahlreiche Alternativen diskutiert und gegeneinander abgewogen. Zwecks Objektivierbarkeit erfolgte am Ende des Diskussionsprozesses eine Verständigung darauf, dass die Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen über ein aus der amtlichen Statistik ableitbares Kennzahlenset erfolgen soll. Aus Validitäts- und Kostengründen sollten keine Direktdatenabfragen bei den Kommunen erfolgen. Bei der Auswahl geeigneter Kennzahlen ist die Arbeitsgruppe im Wesentlichen den seitens der wissenschaftlichen Begleitung vorgeschlagenen Identifikationskennziffern gefolgt.<sup>15</sup> Als geeignete Indikatoren wurden die Kassenkredite und das Ordentliche Ergebnis nach kameraler Logik in einem Mehrjahresschnitt identifiziert:

- *Kassenkredite* sind ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehen (sog. Kommunalen Dispo) und stellen eine haushaltspolitische Ultima Ratio dar. In einzelnen Kommunen ist aus dem Kassenkredit allerdings eine Dauereinrichtung auf zuweilen hohem Niveau geworden. Das ist auch ein Grund, weshalb mit der Novellierung der HGO die Genehmigungspflicht für Kassenkredite mit § 105 Abs. 2 HGO wieder eingeführt wurde. Im Gegensatz zu fundierten Schulden (Krediten) stehen den bis dahin aufgelaufenen Kassenkrediten keinerlei geschaffene Werte gegenüber. Sie wurden für laufende Ausgaben aufgenommen und aus ihnen resultiert einzig ein fiskalischer Belastungseffekt. Zudem bergen Kassenkredite aufgrund ihres Kurzfristcharakters hohe Risiken in Bezug auf potenzielle Zinsänderungen. Für die Heranziehung des Kassenkreditvolumens als Indikator wurde dieser in einem Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2009 bis 2010 betrachtet.

14 Vgl. Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städte- tag, 2012.

15 Vgl. Dennis Hilgers/Andreas Burth, Konzept einer doppel- schen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management, Heft 5, 2011, 242 ff.

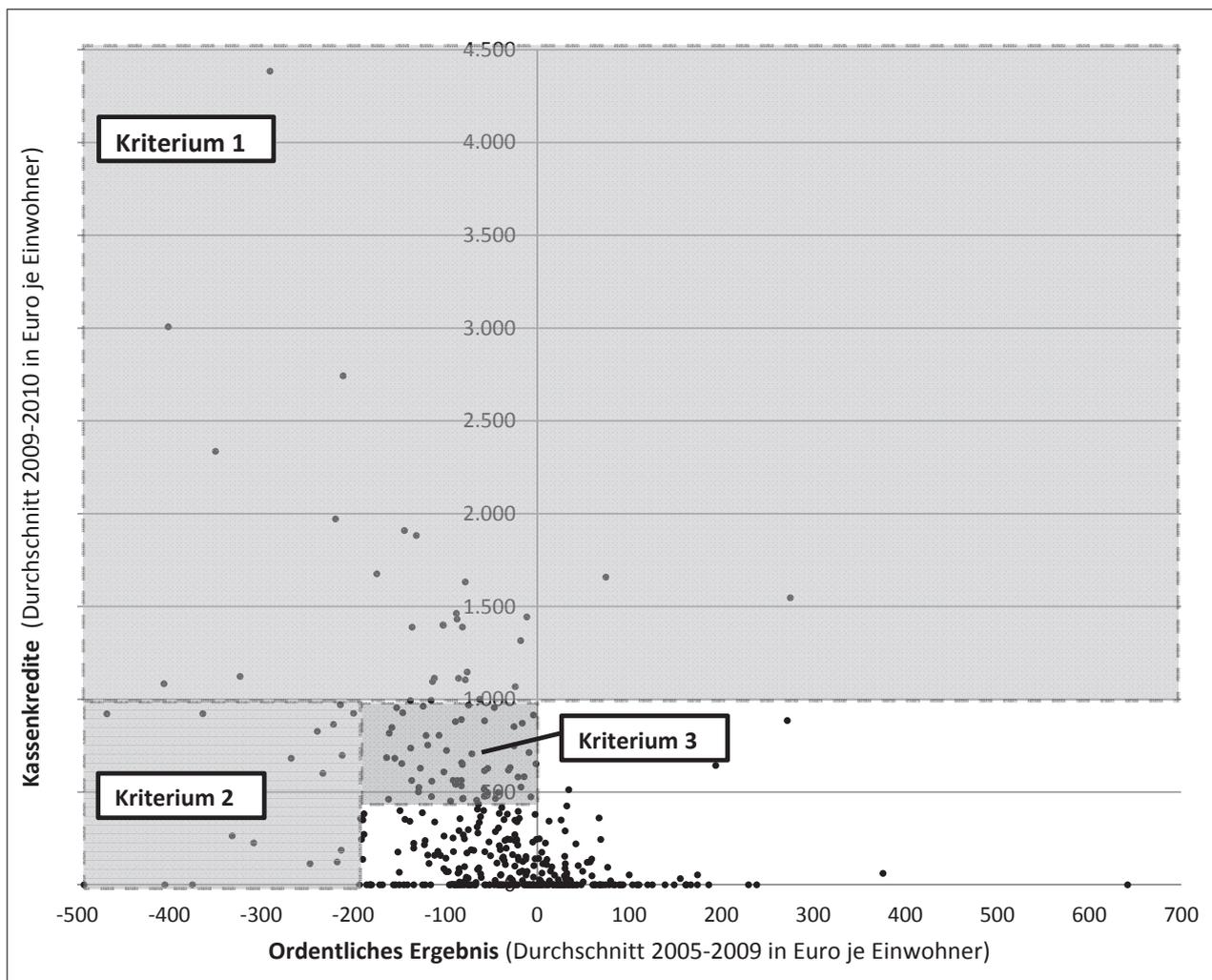


Abbildung 2: Verteilung der hessischen Kommunen anhand der Schutzschirmkriterien; eigene Darstellung (Daten vom Hessischen Statistischen Landesamt).

- Das *Ordentliche Ergebnis* ist Grundlage für den Haushaltsausgleich nach neuem Haushaltsrecht. Der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses korrespondiert mit der ethischen Leitvorstellung der finanziellen Generationengerechtigkeit: Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. Bezogen auf eine einzelne Haushaltsperiode müssen insofern grundsätzlich die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken. Andernfalls wird Eigenkapital aufgezehrt, was zumindest in wirtschaftlichen Normalphasen nicht akzeptabel ist. Um das Ordentliche Ergebnis um Konjunkturfälle zu bereinigen, wurde ein Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2005 bis 2009 gebildet. Da die Finanzstatistik derzeit allerdings (noch) allein mit kameralen Daten arbeitet, musste die Größe des Ordentlichen Ergebnisses mittels Überleitungsrechnungen näherungsweise ermittelt werden. Hierzu hat das Hessische Statistische Landesamt eine passgenaue Berechnung vorgenommen.

## 2. Festlegung von Grenzwerten

Die beiden Indikatoren wurden anschließend mit Grenzwerten versehen, um auf diese Weise objektive Kriterien

für die Beurteilung der Konsolidierungsbedürftigkeit und damit für die Berechtigung für eine Antragstellung zu erhalten. Eine Kommune war antragsberechtigt, wenn eines der folgenden drei Kriterien zutrifft (Abb. 2).

- *Kriterium 1*: Die Kommune hatte im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner (jeweils gemessen zu den Stichtagen 31.12.2009 und 31.12.2010).
- *Kriterium 2*: Die Kommune weist im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 – unabhängig von der Höhe der Kassenkredite – ein negatives Ordentliches Ergebnis von mehr als 200 Euro pro Kopf auf.
- *Kriterium 3*: Die Kommune weist im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches Ergebnis auf und hat gleichzeitig im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 Kassenkredite von mehr als 470 Euro je Einwohner.

Für Landkreise gelten in Bezug auf die Grenzwerte etwas andere Zugangskriterien als für Städte und Gemeinden. Die Identifikationskriterien Nr. 1 und Nr. 2 wurden analog zu denen der Städte und Gemeinden festgelegt. Beim Kriterium Nr. 3 wurden die Landkreise bereits dann als antragsberechtigt qualifiziert, wenn ihr Ordentliches Ergeb-

nis im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 negativ war und gleichzeitig Kassenkredite von mehr als 300 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009/2010 vorlagen. Dafür ist der Entschuldungssatz bei den Landkreisen niedriger.

In Ergänzung zu diesen Kriterien wurden die Kommunen von der Teilnahme am Schutzschirm ausgeschlossen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mehr als zwei Mal abundant waren (d.h. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs die Mindestschlüsselzuweisung erhielten). Insgesamt wurden anhand dieser Kriterien 106 Kommunen (von 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) identifiziert, die einen Antrag auf Entschuldungshilfe stellen konnten (Abb. 3). Die antragberechtigten Kommunen wurden abschließend zusammen mit dem jeweiligen individuellen Höchstbetrag der Entschuldungshilfe in der Anlage zum Hessischen kommunalen Schutzschirmgesetz (Anlage zu den §§ 1 und 2 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz) aufgeführt.

	Städte und Gemeinden		Landkreise
Kriterium 1	7	20	1
Kriterium 2		18	0
Kriterium 3	47		13
SUMME	92		14

**Abbildung 3: Anzahl der antragberechtigten Kommunen gem. Schutzschirmkriterien; eigene Darstellung.**

## V. Administrative Umsetzung des Antragsverfahrens

Um durch den Schutzschirm eine möglichst schnelle finanzielle Entlastung bei den stark konsolidierungsbedürftigen Kommunen herbeizuführen, ist eine zügige Umsetzung des Programms in den Wirkbetrieb angestrebt worden.

### 1. Antragstellung im elektronischen Verfahren

Die als konsolidierungsbedürftig identifizierten 106 Kommunen konnten nach § 1 Abs. 1 SchuSG selbst entscheiden, ob sie an dem Programm teilnehmen möchten (Prinzip der Freiwilligkeit). Zudem wurden seitens des Landes bewusst keine Vorgaben für die Haushaltskonsolidierung bzw. zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen (etwa Mindesthebesätze, Personalreduzierungen etc.) gemacht, um der jeweils individuellen Situation in den Kommunen Rechnung tragen zu können. Die Kommunen sollten – vor dem Hintergrund ihrer individuellen Situation – selbst entscheiden können, welche Maßnahmen in welcher Ausprägung geeignet sind, um einen Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu erreichen (Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung). Kommunal(politische) Prioritätensetzungen und individuelle Profilbildungen sollten auch vor dem Hintergrund einer Antragstellung möglich bleiben.

Um das Antragsverfahren zu vereinfachen und einheitlich zu gestalten, wurde seitens des Finanzministeriums eine elektronische Datenbank eingerichtet. Unter Verwendung dieser Datenbank waren die Anträge zu erstellen und ein-

zureichen. Die Kernelemente dieser Antragsdatenbank waren:

- Die Ermittlung eines individuellen Konsolidierungspfades (erforderliche Jahre bis zum Haushaltsausgleich); ausgehend vom durchschnittlichen Defizit im Ordentlichen Ergebnis 2010/2011 wurde ein jährlicher Abbau des Fehlbedarfes/Fehlbetrages im Ordentlichen Ergebnis von mindestens 100 Euro je Einwohner bei Städten und Gemeinden empfohlen. Der Defizitabbau ist so lange fortzuführen, bis das Ordentliche Ergebnis ausgeglichen ist.
- Die Darstellung eines Konsolidierungsprogramms (geplante Ordentliche Ergebnisse in den 16 Produktbereichen und in der Addition für den Gesamtergebnishaushalt in den Jahren bis zum Haushaltsausgleich).
- Die Benennung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen und deren Volumen.

Als ergänzende Informationen wurden zudem abgefragt:

- ausgewählte Haushaltskennzahlen,
- Kostendeckungsquoten für verschiedene Aufgaben,
- Angaben zu den abzulösenden Darlehen.

Die Teilnahmeanträge waren bis spätestens zum 29. Juni 2012 (auch in elektronischer Form) beim Hessischen Ministerium der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass seitens des Landes mehrere Organisationseinheiten gleichzeitig mit den Antragsunterlagen arbeiten konnten. Insgesamt stellten 102 der 106 antragberechtigten Kommunen einen entsprechenden Antrag. Lediglich vier Kleinstädte hatten sich dazu entschieden, keinen Antrag einzureichen.

Die seitens der Antragsteller eingereichten Unterlagen dienten im weiteren Verfahren als Basis für faktenbasierte Gespräche zwischen dem Land und der Kommune. Kommuniziert wurde in diesem Zusammenhang im Vorfeld der Antragstellung, dass insbesondere das eingereichte Konsolidierungsprogramm tragfähig sein muss und die vorgegebenen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Nur ein schlüssiges Konzept konnte letztlich zu einer Gewährung der Hilfsmittel führen. Vor dem Hintergrund, dass es im Zuge der vertraglichen Festlegung des Konsolidierungsprogramms durchaus Erörterungsbedarf geben konnte und sowohl in der Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag als auch in der Bevölkerung die größtmögliche Zustimmung zu dem Konsolidierungsprogramm erreicht werden sollte, konnten auch nach Antrageinreichung einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich verändert, zurückgezogen oder nachgeschoben werden. Der Antrag war in diesen Fällen erneut in korrigierter Form einzureichen.

### 2. Ebenenübergreifende Antragsprüfung

Die Anträge mussten parallel auch der Aufsichtsbehörde der Kommune in Abschrift und in elektronischer Form zur Kenntnis gegeben werden. Es war die Aufgabe der Aufsichtsbehörden, Stellungnahmen zu den eingereichten Anträgen abzugeben. Dabei kam es vor allem darauf an, das Konsolidierungsprogramm vor dem Hintergrund der individuellen Situation der Kommune auf Plausibilität hin zu prüfen. Diese Stellungnahmen dienten dem Fi-

nanzministerium sowie dem Innenministerium als Basis für das weitere Prüfverfahren sowie für die Entscheidung über die Anträge.

Seitens des Landes gab es klare Antragsbewertungskriterien. Im Wesentlichen musste ein genehmigungsfähiger Antrag vier Kriterien erfüllen. Andernfalls wurde die Kommune zu Nachbesserungen aufgefordert.

- *Kriterium Nr. 1* (Rechtsgrundlagen) ist dabei die Basis, aus der alle anderen Kriterien abgeleitet wurden bzw. implizit hervorgehen:

Der Antrag und das darin enthaltene Konsolidierungskonzept muss die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsehen. Für Städte und Gemeinden sieht die SchuSV dabei vor, dass der Haushalt allerspätestens im Jahr 2020 zu erreichen ist. Um eine weitgehende Gleichbehandlung der Schutzschirmkommunen zu erreichen, wurde dieser Maximalzeitraum vom Verordnungsgeber allerdings dahingehend relativiert, dass die Städte und Gemeinden angehalten waren, nach Möglichkeit das Ordentliche Ergebnis um 100 Euro pro Einwohner und Jahr im Vergleich zur Ausgangssituation zu verbessern (Empfehlung). Für Landkreise gab es keine vergleichbare Regelung. Dennoch konnte erreicht werden, dass sämtliche Landkreise planen, den Haushalt spätestens im Jahr 2020 auszugleichen. Die inhaltliche Bewertung, ob die seitens der Kommunen genannten Konsolidierungsmaßnahmen geeignet sind, den Haushaltsausgleich in der angegebenen Frist zu erreichen, oblag schwerpunktmäßig den Aufsichtsbehörden.

- *Kriterium Nr. 2* (Vergleich mit Nicht-Schutzschirmkommunen):

Im Rahmen von Benchmarks wurde nach Möglichkeit sichergestellt, dass die Konsolidierungsanstrengungen in Schutzschirmkommunen nicht hinter die Anstrengungen in Nicht-Schutzschirmkommunen des gleichen Kommunaltyps (insbes. Betrachtung der Größenklasse) zurückfallen. Das war notwendig, um die interkommunale Solidarität nicht zu gefährden, denn auch Nicht-Schutzschirmkommunen müssen nach der HGO/HKO den Haushaltsausgleich erreichen – allerdings ohne Landeshilfen aus dem SchuSG. Die entsprechenden Kennzahlenvergleiche waren darüber hinaus auch für die Auslotung von Konsolidierungspotenzialen hilfreich.

- *Kriterium Nr. 3* (Vergleich mit Schutzschirmkommunen):

Unter den einzelnen Schutzschirmkommunen ist ebenfalls eine Gleichbehandlung in Bezug auf das Konsolidierungskonzept einzufordern gewesen. Das bedeutet nicht, dass die einzelnen Kommunen nicht mehr Prioritäten in einzelnen Politikfeldern setzen konnten. Es bedeutet aber, dass in Bezug auf den Gesamtergebnishaushalt analoge Konsolidierungserfolge erzielt werden müssen. Sofern eine Kommune in einem Politikfeld Prioritäten setzt, muss sie das über vermehrte Konsolidierungsanstrengungen in anderen Politikfeldern ausgleichen. In diesem Zusammenhang entpuppte sich die Empfehlung zur Verbesserung des Ordentlichen Ergebnisses um 100 Euro je Einwohner und Jahr als hilfreicher Ankerpunkt. Abweichungen wurden nur dann zugelassen, wenn das im Einzelfall durch die individuelle Situation gerechtfertigt werden kann.

- *Kriterium Nr. 4* (individuelle Situation):

Zuletzt wurde auch die individuelle Situation der betreffenden Kommune im Rahmen der Antragsprüfung betrachtet. Hierbei spielten insbesondere Kennzahlen zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit, Soziale Lage und Demografie eine prominente Rolle. Gleichwohl zeigte sich, dass allein über Kennzahlen keine hinlänglich präzise Situationseinschätzung in allen Fällen möglich ist. Daher wurde die individuelle Betrachtung ein Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen dem Land und der betreffenden Kommune. Ziel war es, passgenaue Konsolidierungskonzepte zu entwickeln. Sie sollten zwar ehrgeizig sein, aber niemanden überfordern.

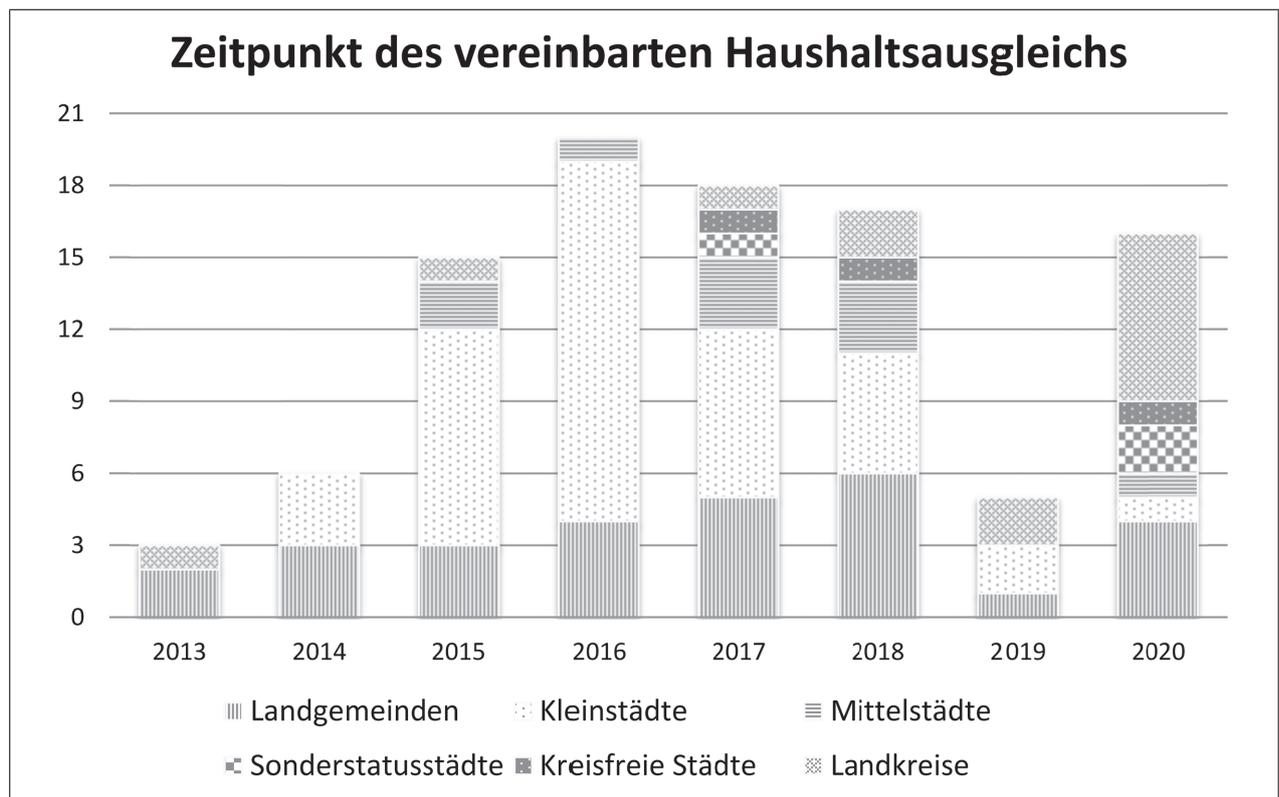
### 3. Erörterungsgespräche auf Ministeriumsebene

Um die gestellten Anträge mit den Bewertungskriterien in Einklang zu bringen, wurden auf Ministeriumsebene Gespräche mit fast allen Schutzschirmkommunen geführt. Lediglich bei Kommunen, deren Erstantrag bereits eine hinreichend gute Qualität aufwies, konnte auf ein solches Gespräch verzichtet werden. Die Gespräche hatten den Charakter von Workshops und dienten der individuellen Betrachtung der entsprechenden Kommune. Seitens des Landes nahmen Vertreter des Finanz- und Innenministeriums sowie der betreffenden Regierungspräsidien an den Gesprächen teil. Letztere werden nach § 4 Abs. 3 SchuSG bei Teilnahme der betreffenden Kommune am Kommunalen Schutzschirm die Finanzaufsicht auch bei kleineren kreisangehörigen Schutzschirmkommunen (temporär) übernehmen.<sup>16</sup>

Es war den Kommunen freigestellt worden zu wählen, wer ihrerseits an dem Gespräch teilnimmt. Zuweilen waren es neben dem Hauptverwaltungsbeamten und Vertretern aus der Kernverwaltung (Kämmerei, Hauptamt) auch politische Akteure (Fraktionsvorsitzende, Mitglieder von Schutzschirm-Kommissionen) oder seitens der Kommune beauftragte Berater. Entsprechend unterschiedlich und individuell zugeschnitten setzten sich die Gesprächsrunden zusammen. Bereits vor der Antragstellung fanden rund 40 derartige Gespräche statt. Nach der Antragstellung waren es 109 Gespräche (inklusive Zweit- und Drittgesprächen mit einzelnen Kommunen).

Im Rahmen dieser Gespräche wurde der gestellte Antrag erörtert, die Bewertungskriterien vertieft besprochen sowie ausgewählte Bereiche aus dem aktuellen Haushaltsplan der Kommune einer näheren Betrachtung unterzogen. Darüber hinaus agierten die Vertreter des Landes in den Workshops als Impulsgeber für Konsolidierungsmaßnahmen. Es wurde versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten insbesondere auf der Aufwandseite aufzuzeigen. Gleichwohl konnte aber auch die Ertragsseite nicht ausgeblendet werden. Sofern sich eine Kommune entscheidet, gewisse Infrastrukturen etc. vorzuhalten, müssen zwangsweise Erträge angepasst werden, denn am Ende ist der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen für das Erreichen des Haushaltsausgleiches entscheidend. Insgesamt stand das Land (Finanz- und Innenministerium sowie das

<sup>16</sup> Vgl. Ulrich Dreßler, Absehbare Veränderungen bei der staatlichen Kommunalaufsicht durch das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.05.2012, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung Nr. 9, Sept. 2012, S. 290 ff.



**Abbildung 4: Fallzahl der abgeschlossenen Verträge in der Sortierung nach dem Jahr der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches und der Größenklassen. Für das Jahr 2020 sind drei Kommunen erfasst, die hier zwar einen positiven Cash Flow ausweisen, aber ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis erst im Jahr 2021/2022 ausgleichen; eigene Darstellung.**

entsprechende Regierungspräsidium) den Kommunen in den Gesprächen und auch darüber hinaus stets begleitend zur Seite. Hilfreich waren in diesem Sinne die Instrumente, die das Land im Rahmen der Gespräche regelmäßig angewendet hat:

- Kennzahlen zur sozioökonomischen Situation der Kommune,
- Kennzahlen aus den kommunalen Gesamtergebnishaushalten für ausgewählte Kennzahlenvergleiche,
- Hinweise auf weitere Initiativen des Landes (Dialogverfahren<sup>17</sup>, Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit),
- Produktbereichsspezifische Konsolidierungsideen von Kommunen in anonymisierter Form.

#### 4. Abschluss von Konsolidierungsverträgen

Letztlich führte erst diese Beratungsleistung unter Beteiligung oberster und mittlerer Landesbehörden dazu, dass am Ende alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht.<sup>18</sup> Bei 2 der 102 An-

tragsteller fanden die jeweiligen Konzepte in der Vertretungskörperschaft vor Ort keine qualifizierte Mehrheit, so dass es bei diesen beiden Kommunen nicht zu einem Vertragsabschluss kommen konnte. In allen anderen 100 Kommunen konnten jedoch individuelle Konsolidierungsverträge geschlossen werden. In allen Fällen wird der Haushaltsausgleich nach den Konsolidierungskonzepten spätestens im Jahr 2020 erreicht – zumeist (deutlich) früher (Abb. 4).

Insgesamt entfallen auf die 100 Teilnehmerkommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.772.687.559 Euro. Das entspricht 99 % des gesamten nach dem SchuSG vorgesehenen Entschuldungskontingents von insgesamt 2,8 Mrd. Euro. Die Mittel werden über einen Zeitraum von 30 Jahren seitens des Landes langfristig getilgt.

## VI. Wirkungseffekte des kommunalen Schutzschirms auf die kommunalen Haushalte

Vor dem Hintergrund des kommunalen Schutzschirms sind spezifische Wirkungen erkennbar, die sich sowohl auf die Schutzschirmkommunen beziehen als auch in Teilen die Nicht-Schutzschirmkommunen betreffen.

<sup>17</sup> Vgl. Ulrich Keilmann/Marc Gnädinger/Jürgen Dräger, Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen – Das Dialogverfahren in Hessen trägt zur Haushaltskonsolidierung bei, in: Innovative Verwaltung, Ausgabe 10/2011, S. 23 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Ulrich Keilmann/Thomas Duve/Marc Gnädinger, Generationengerechte Haushaltspolitik – Der Kommunale

Schutzschirm Hessen, in: Behörden Spiegel, März-Ausgabe 2013, S. 59.

### 1. Sicherstellung einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung

Die wesentlichste Wirkung des Programms liegt in der Sicherstellung einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung seitens der konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Der Schutzschirm trägt zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bei. Die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches stellt die finanzielle Leistungsfähigkeit, mithin die Möglichkeit zur steten Aufgabenerledigung, sicher. Mit dem Programm wird die bisherige Eigenkapitalvernichtung in einzelnen konsolidierungsbedürftigen Kommunen beendet.

Hierbei darf nicht vergessen werden, dass für die Schutzschirmkommunen nach der Vertragsunterzeichnung die eigentliche Arbeit erst beginnt. Die Kommunen stehen nun vor der großen Aufgabe, die entsprechenden Konsolidierungskonzepte umzusetzen. Das Land Hessen hat aber – im Gegensatz beispielsweise zu Nordrhein-Westfalen – niemanden unter den Schutzschirm gezwungen. Es wurden auch keine Sparmaßnahmen diktiert, sondern das Land hat sich stets für individuelle und maßgeschneiderte Konsolidierungsmaßnahmen eingesetzt. Damit ist von einer höheren Akzeptanz der Konsolidierungsmaßnahmen vor Ort auszugehen, was den Umsetzungsprozess erleichtern sollte.

### 2. Der Ordentliche Ergebnisausgleich als doppelte Schuldenbremse

Nach § 10 Abs. 2 SchuSV sind nach dem Erreichen des jahresbezogenen Ausgleiches des Ordentlichen Ergebnisses die Aufnahme von neuen Investitions- und Kassenkrediten grundsätzlich nur zu genehmigen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt weiterhin gewährleistet ist. Auf diese Weise soll durch die Verordnungsregelung gewährleistet werden, dass der durch Geldschulden bewirkte Zinsaufwand nicht zum Verfehlen des (Ordentlichen) Ergebnisausgleiches führt. Damit hat der Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis die Wirkung einer „doppelten Schuldenbremse“.

In diesem Zusammenhang wird auch § 105 HGO relevant, nach dem Kassenkredite der Liquiditätssicherung der Kommune dienen. Die Kommune hat gegenüber der Aufsichtsbehörde den Nachweis über den Bedarf zu führen. Da das (mittelfristige) Ziel des kommunalen Schutzschirmes der Haushaltsausgleich ist, sollte der Kassenkreditbedarf rückläufig sein. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist abhängig von der jeweiligen Entwicklung. Dabei ist es unbestritten, dass selbst bei einem Haushaltsausgleich ein Bedarf an Kassenkrediten auftreten kann.

### 3. „Kosten-Nutzen-Effekt“ des kommunalen Schutzschirmes

Bei einer Gesamtbetrachtung der geplanten jahresbezogenen Fehlbedarfe in der Summe der 100 Schutzschirmkommunen wird ersichtlich, dass diese von Jahr zu Jahr kleiner werden. In den Anfangsjahren ist dabei der Defizitabbaubetrag höher als in den Endjahren. Das liegt daran, dass naturgemäß einzelne Maßnahmen sehr schnell eine Konsolidierungswirkung entfalten können. Am Ende

des Prozesses wird es dann allerdings schwerer, weitere Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Hinzu kommt, dass einzelne Maßnahmen Zeit benötigen, bis sie ihre volle Wirkung entfalten können bzw. nicht sofort umgesetzt werden können (z.B. Änderungen am Personalbestand über natürliche Fluktuation). Für das Jahr 2020 stellen die Schutzschirmkommunen in ihrer Gesamtheit einen Überschuss (keinen Fehlbedarf) in Höhe von 52.279.074 Euro dar. Aus Addition der im Konsolidierungszeitraum verhinderten Eigenkapitalvernichtung errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 5,4 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020. Daraus lässt sich ein „Kosten-Nutzen-Effekt“ über diesen Zeitraum errechnen, denn mit einem Einsatz von 3,2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2046 hat das Land Hessen anteilig auf den Konsolidierungszeitraum 2013–2020 rund 879 Millionen Euro inklusive Zinsdiensthilfen aufgewendet. Dies bedeutet, dass mit einem Euro Landeshilfen eine Defiziteinsparung bei den Kommunen in Höhe von 6,12 Euro erzielt wird (5,4 Mrd. Euro/879 Mio. Euro Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen).

### 4. Vorbildwirkung für Nicht-Schutzschirmkommunen

Neben den unmittelbaren Wirkungen auf die Haushalte der Schutzschirmkommunen gibt es ebenfalls begleitende Nebeneffekte, die auch auf Nicht-Schutzschirmkommunen übergreifen. Zum einen ist das Ordentliche Ergebnis als wichtigste Kenngröße für die Frage generationengerechter Haushaltspolitik stärker in den Fokus der Betrachtung geraten. Der Schutzschirm hat den Ordentlichen Ergebnisausgleich in das Zentrum des kommunalpolitischen Interesses gerückt. Das führt dazu, dass auch seitens der Kommunalpolitik (insbes. auch der Vertretungskörperschaft) diese Größe in den Mittelpunkt der örtlichen Debatten gerückt ist.

Dadurch, dass vor allem die als besonders konsolidierungsbedürftig eingeschätzten Kommunen es geschafft haben, insbesondere durch eigene Konsolidierungsbemühungen den Weg zu einem zeitnahen Haushaltsausgleich aufzuzeigen, sollte dies auch bei Nicht-Schutzschirmkommunen möglich sein. Das Programm beflügelt insofern wünschenswerte Konsolidierungsdebatten in der Fläche des Landes. Darüber hinaus wird auch der Gefahr einer psychologischen Vergeblichkeitsfalle entgegengewirkt, wonach Kommunen annehmen könnten, dass die Erreichung des Haushaltsausgleichs aus eigener Kraft heraus nicht mehr möglich sei. Durch das Schutzschirmprogramm konnte aufgezeigt werden, dass selbst in schwierigen Fällen ein Gegensteuern aus eigener Kraft möglich ist.

## VII. Vorläufiges Fazit und Ausblick

Im Rahmen des kommunalen Schutzschirmes konnten mit 100 Kommunen Konsolidierungsverträge geschlossen werden. Diese Kommunen haben sich verpflichtet, den Haushaltsausgleich im Zuge eines individuell vereinbarten Konsolidierungspfades zeitnah zu erreichen. Im Gegenzug gewährt das Land diesen Kommunen Entschuldungshilfen, die sich in der Summe auf etwa 2,8 Mrd. Euro belaufen. Bereits im Februar und März 2013 konnten den

Kommunen Darlehen in Höhe von etwa 1 Mrd. Euro abgenommen werden.

Rückblickend lassen sich mehrere Faktoren identifizieren, die wesentlich zu einer effizienten und praxisnahen Umsetzung dieses Programms geführt haben:

- Die Bereitstellung eines hinreichend großen Entschuldungsvolumens.
- Die enge Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Ausgestaltung des Programms.
- Die grundsätzliche Freiwilligkeit zur Teilnahme und der Verzicht auf Konsolidierungsvorgaben.
- Die Wahl objektiver Kriterien zur Identifizierung der antragberechtigten Kommunen.

- Die Verwendung einer elektronischen Datenbank für das Antragsverfahren zur Strukturierung und Beschleunigung des Verfahrens.
- Das Führen individueller Gespräche auf Ministeriumsebene.

Im weiteren Verlauf kommt es nun darauf an, dass die Konsolidierungsprogramme in den Kommunen umgesetzt werden, um das vertraglich vereinbarte Ziel des ausgeglichenen Ergebnishaushaltes zu erreichen. Das Land wird dazu ein Berichtswesen einrichten, um sich halbjährlich über die Konsolidierungsfortschritte berichten zu lassen. Auch an dieser Stelle wird wieder eine elektronische Datenbank eingerichtet, die zu einem leicht handhabbaren und effizienten Verfahren führen soll.

## Zur rechtlichen Beurteilung der durch Festveranstaltungen verursachten Geräuschimmissionen

### – Ein Rechtsprechungsüberblick mit Anmerkungen –

Von Dr. Hanns-Christian Fricke, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hannover\*

**Festlärmkonflikte beschäftigen Behörden und Gerichte regelmäßig. Gleichwohl zeigt die Erfahrung, dass in der behördlichen Genehmigungspraxis vielfach erhebliche Unsicherheiten bei der Auflösung von Festlärmkonflikten bestehen. Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass die gerichtlichen Entscheidungen in diesem Bereich einen starken Einzelfallbezug aufweisen und sich allgemeingültige Maßstäbe der Rechtsprechung deshalb nur schwer entnehmen lassen. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieses Aufsatzes die wesentliche Rechtsprechung, die in Bezug auf Festlärm ergangen ist, dargestellt. Zudem werden – soweit dies möglich ist – allgemeingültige Hinweise für die Praxis gegeben.**

### I. Gesetzliche Ausgangslage

Gesetzliche Vorgaben für die Beurteilung der von Festveranstaltungen ausgehenden Lärmimmissionen enthält das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG<sup>1</sup>). Im Regelfall handelt es sich bei einem Veranstaltungsgelände nämlich um eine „ortsfeste Einrichtung“ i. S. v. § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG und damit um eine Anlage im Sinne dieses Gesetzes.<sup>2</sup> Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG sind nicht genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass „schädliche Umwelteinwirkungen“ verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Nach dem Stand der Technik unvermeidbare „schädliche Umwelteinwirkungen“ sind gem. § 22 Abs. 1

Satz 1 Nr. 2 BImSchG auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Zudem enthält das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB<sup>3</sup>) in § 1004 Abs. 1 BGB eine Bestimmung, die einen Anspruch gegen Geräuscheinwirkungen begründen kann. Nach dieser Vorschrift kann der Eigentümer, wenn sein Eigentum in anderer Weise als durch Entziehung oder Vorenthaltung des Besitzes beeinträchtigt wird, von dem Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. Der Anspruch ist allerdings nach § 1004 Abs. 2 BGB ausgeschlossen, wenn der Eigentümer zur Duldung verpflichtet ist. Wann eine solche Duldungspflicht vorliegt, regelt § 906 Abs. 1 Satz 1 BGB. Danach kann der Eigentümer eines Grundstücks u. a. die Zuführung von Geräusch(en) und ähnlichen von einem anderen Grundstück ausgehenden Einwirkungen insoweit nicht verbieten, als die Einwirkung die Benutzung seines Grundstücks „nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt“.

In der Rechtsprechung wurde bereits für Recht erkannt, dass das private und das öffentliche Immissionsschutzrecht ungeachtet des unterschiedlichen Wortlauts der wiedergegebenen Vorschriften inhaltlich gleiche Maßstäbe für die Bestimmung der Hinnehmbarkeit – und damit der Rechtmäßigkeit – von Geräuschimmissionen setzen.<sup>4</sup> Eine schädliche Geräuschbelastung für die Nachbarschaft i. S. d. §§ 3 Abs. 1 BImSchG, 22 Abs. 1 BImSchG stellt deshalb auch eine wesentliche Beein-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Partner einer Kanzlei in Hannover.

1 Bundes-Immissionsschutzgesetz v. 26.9.2002, BGBl I, 3830, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG v. 27.6.2012, BGBl I, 1421.  
2 VG Gießen, Beschl. v. 2.7.2004, 8 G 2673/04, NVwZ-RR 2005, 103; Gerd Ketteler, Die Beurteilung von Geräuschimmissionen bei Freizeitanlagen, DVBl 2008, 220 ff.

3 Bürgerliches Gesetzbuch v. 2.1.2002, BGBl I, 42, 2909, zuletzt geändert durch Art. 7 ÄndG v. 7.5.2013, BGBl I, 1122.

4 BVerwG, Urt. v. 29.4.1988, 7 C 33/87, DÖV 1989, 397; BGH, Urt. v. 23.3.1990, V ZR 58/89, DÖV 1990, 698; BGH, Urt. v. 5.2.1993, V ZR 62/91, NJW 1993, 1656; Hans-Ulrich Stühler, Harmonisiert das öffentliche mit dem privaten Immissionsschutzrecht?, BauR 2004, 614 ff.