

Dr. Hanspeter Knirsch\*, Emsdetten

## Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltskonsolidierung

**Überlegungen zu der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 2008<sup>1</sup>**

### A. Einleitung und Ausgangslage

Die Zahl der Gemeinden, die dauerhaft den Regeln der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO<sup>2</sup> unterworfen sind, hat seit Jahren ständig zugenommen<sup>3</sup>. Bereits diese einleitende Feststellung zeigt das Paradoxon auf. Das Institut der vorläufigen Haushaltsführung ist nach der gesetzlichen Konzeption lediglich als eine Art Provisorium für einen relativ kurzen Übergangszeitraum gedacht und soll das Budgetrecht des Rates schützen<sup>4</sup>. Da das Haushaltsjahr gem. § 78 Abs. 4 GO das Kalenderjahr ist und die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 GO spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen soll, geht das Gesetz davon aus, dass § 82 GO nur ausnahmsweise zur Anwendung kommt. Die Wirklichkeit sieht jedoch vollkommen anders aus. Da die Rechtsfolge des nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepts die Haushaltswirtschaft ohne rechtskräftige Haushaltsatzung ist und das Gesetz nicht zwischen der dauerhaft zerrütteten Haushaltswirtschaft und der lediglich verspäteten Beschlussfassung über den Haushalt unterscheidet, gerät die Kommunalaufsicht zwangsläufig in Probleme, wenn sie Kommunen, die nicht einmal über ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept verfügen, auf den Weg der haushaltswirtschaftlichen Solidität führen will<sup>5</sup>. Den Versuch der Kommunalaufsicht, dem Dilemma über den Erlass einer Anordnung gem. § 123 Abs. 1 GO unter Berufung auf § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und § 75 Abs. 1 Satz 2 GO zu entkommen, hat das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung im Streit zwischen der Bezirksregierung Arnsberg und der Stadt Hagen um die zwangsweise Durchsetzung der Schließung von Schulen gestoppt<sup>6</sup>. Obwohl es sich lediglich um eine Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutz handelt, ist kaum zu erwarten, dass im noch in zweiter Instanz anhängigen Hauptsacheverfahren andere Grundaussagen getroffen werden. Es besteht also Anlass zu prüfen, ob und ggf. welche Schlussfolgerungen zu ziehen sind.

### B. Haushaltskonsolidierung und kommunale Selbstverwaltung

Im Kern macht das Oberverwaltungsgericht in seiner zitierten Entscheidung unmissverständlich deutlich, dass die Kommunalaufsicht unterhalb der Schwelle der Bestellung eines Beauftragten nach § 124 GO die Kompetenzen der Gemeindeorgane zu achten hat. Erst wenn der für die Sachentscheidung zuständige Entscheidungsträger etwa bereits beschlossenen habe, eine öffentliche Einrichtung zu schließen, sei deren Weiterführung nicht mehr notwendig und es entfalle damit auch die haushaltswirtschaftliche Legitimation für die weitere Finanzierung dieser Aufgabe, heißt es unmissverständlich in der Entscheidung des OVG<sup>7</sup>. Die Kommunalaufsicht darf sich nicht an die Stelle der zuständigen Organe setzen. Weder die in § 82 Abs. 2 und 3 GO enthaltene Möglichkeit, Genehmigungen unter Bedingungen und Auflagen zu erteilen, noch das Anordnungsrecht nach § 123 Abs. 1 GO können die von den Organen der Gemeinde zu treffenden sachlichen haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen ersetzen. Jede Bedingung und Auflage wird erst dann wirksam, wenn das zuständige Gemeindeorgan die entsprechende Entscheidung getroffen hat. Insoweit kann auch ein nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept Bedeutung gewinnen. Soweit dieses Konsolidierungspotenziale aufzeige, habe dies ggf. unmittelbar Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des § 82 GO. Darauf weist das OVG ausdrücklich hin. Das bedeutet, dass ein vom Rat beschlossenes, jedoch von der Kommunalaufsicht nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept Grundlage für die aufsichtsbehördliche Formulierung von Bedingungen und Auflagen im Rahmen von § 82 Abs. 3 Satz 3 GO sein kann. Es kann auch in Verbindung mit § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO zu haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Pflichten führen, die im Wege der Anordnung nach § 123 Abs. 1 GO durchgesetzt werden können. Voraussetzung ist allerdings „ein konkret umzusetzendes Konzept“.

\* Der Verfasser ist Stadtdirektor a. D. und Rechtsanwalt.

<sup>1</sup> Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08; die nachfolgend angegebenen Fundstellen in der Entscheidung beziehen sich auf die Textfassung der im Internet zugänglichen Rechtsprechungsdatenbank [www.justiz.nrw.de](http://www.justiz.nrw.de).

<sup>2</sup> Angaben der GO beziehen sich auf die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen.

<sup>3</sup> Nach dem Kommunalfinanzbericht des nordrhein-westfälischen Innenministeriums vom September 2009 mussten 2008 von den 427 Städten, Gemeinden und Kreisen 94 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, weil sie ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten und die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 GO vorlagen. Davon waren 54 den Regelungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft gem. § 82 GO unterworfen, weil ihr Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigungsfähig war. 2009 ist ein Rückgang auf 40 zu verzeichnen, der aber allein der Tatsache geschuldet ist, dass 276 kommunale Gebietskörperschaften ihre Haushalte nur durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gem. § 75 Abs. 2 S. 3 GO ausgleichen konnten. Es ist absehbar, dass mit dem weiteren Verzehr der Ausgleichsrücklage die Zahl der Gemeinden, die ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, drastisch ansteigen wird. Gleichzeitig wird die Zahl der Gemeinden wieder deutlich zunehmen, deren Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigungsfähig ist.

<sup>4</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 12 m. w. Nachweisen.

<sup>5</sup> Das Innenministerium weist in seinem sog. Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009 auf diese Tatsache hin, stellt jedoch lediglich fest, dass § 82 GO auch für solche Gemeinden verbindlich ist, die über einen längeren Zeitraum ohne rechtsgültigen Haushalt wirtschaften müssen (Leitfaden S. 37).

<sup>6</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, vgl. dazu auch *Oebbecke*, *Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung*, GemHH 2009, 241 ff.

<sup>7</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 28.

Eine allgemeine Sparvorgabe für einen bestimmten Bereich ist unzureichend.

Dieser Leitgedanke des OVG gilt auch für etwaige andere Ansatzpunkte der Kommunalaufsicht gegenüber Kommunen ohne rechtskräftige Haushaltssatzung. Deutlich wird dies an den Ausführungen des OVG zur Reichweite des in § 75 Abs. 1 Satz 2 GO verankerten Grundsatzes der Sparsamkeit der Haushaltsführung<sup>8</sup>. Auch bei der Anwendung dieses Grundsatzes steht der Kommune ein Ermessensspielraum zu, das allerdings im Hinblick auf eine missbräuchliche Anwendung durchaus überprüfbar ist. Unter Hinweis auf seine früheren Entscheidungen<sup>9</sup> führt das OVG aus, dass Kommunen, die nicht einmal über ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept verfügen, besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft zu sichern und den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt herzustellen. Der Grundsatz der Sparsamkeit ist aber im Regelfall nicht geeignet, als Maßstab für einzelne haushaltswirtschaftliche Anordnungen nach § 123 Abs. 1 GO der Kommunalaufsicht zu dienen. Auch an dieser Stelle der Entscheidung drängt das OVG auf eine von der Gemeinde selbst zu beschließende konzeptionelle Lösung der haushaltswirtschaftlichen Krisenlage<sup>10</sup>.

## C. Haushaltswirtschaft ohne Haushaltssatzung

### I. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Wenn ein Haushaltssicherungskonzept wegen Überschreiten des Konsolidierungszeitraums nicht genehmigt werden kann, scheiden Bedingungen und Auflagen nach § 76 Abs. 2 Satz 4 GO aus. Dass die konzeptionellen Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht bei Überschreiten des Konsolidierungszeitraums geringer sind als bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, erscheint unbefriedigend. Der Gesetzgeber könnte dies ändern, indem er der Kommunalaufsicht in § 76 Abs. 2 Satz 3 GO unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einräumt, einen längeren Konsolidierungszeitraum zu genehmigen. Der starre Zeitrahmen ist ohnehin eine nordrhein-westfälische Besonderheit. Es sollte dabei klar sein, dass es sich nicht um eine Lockerung der kommunalaufsichtlichen Vorgaben handelt. Es mutet zudem widersinnig an, dass ausgerechnet eine Kommune mit so zerrütteten Finanzen, dass sie nicht einmal ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen kann, ohne veröffentlichte Haushaltssatzung wirtschaften muss bzw. darf; bietet doch die veröffentlichte Haushaltssatzung ein Maß an möglicher Transparenz sowohl für die politisch Verantwortlichen als auch für die Öffentlichkeit, wie kaum ein anderes Instrumentarium. Das gilt seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in einem nie dagewesenen Maße. Voraussetzung ist allerdings, dass von den Instrumentarien des neuen Rechnungswesens z. B. im Hinblick auf die Formulierung von Zielen und Kennzahlen auch Gebrauch gemacht wird<sup>11</sup>. Gerade in einer unter Umständen Jahre andauernden Phase der Konsolidierung ist Transparenz jedoch eine wesentliche Voraussetzung für Akzeptanz. Die ursprünglich als Schutz des Budgetrechts des Rates gemeinte Vorschrift des § 82 GO entfaltet die gegenteilige Wirkung, weil der im Entwurf aufgestellte Haushalt nur noch haushaltswirtschaftliche Leitlinie ist, wie es im Erlass des Innenministeriums vom 6.3.2009<sup>12</sup> heißt. Von den Verhandlungen der Verwaltung mit der Kommunalaufsicht darüber, welche Aufwendungen und Auszahlungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung getätigt werden dürfen, ist die Politik und erst recht die Öffentlichkeit weitestgehend

ausgeschlossen. Lediglich bei der Beschlussfassung über die sog. Prioritätenliste wird die Beschlussfassung des Rates als notwendig angesehen.

Im Hinblick auf das Konsolidierungsziel sind auch Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Geeignetheit der Beschränkungen des § 82 GO angebracht. Die Absätze 1 und 2 dieser Vorschrift sollen für alle Gemeinden mit vorläufiger Haushaltsführung die Frage regeln, welche haushaltsrelevanten Maßnahmen eine Gemeinde in dem Zeitraum ohne rechtswirksamen Haushalt fortsetzen oder durchführen darf (Abs. 1), und in welchen Umfang sie hierfür mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen aufnehmen darf (Abs. 2).<sup>13</sup>

Der Tatbestand des Abs. 1 Nr. 1 ist unstreitig so weit zu fassen, dass der laufende Betrieb und die Unterhaltung von Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen, von Spiel-, Sport- und Erholungsanlagen, von Schulen, kulturellen Einrichtungen usw. durch das Fehlen einer wirksamen Haushaltssatzung nicht gefährdet werden darf<sup>14</sup>. § 82 Abs. 1 GO enthält in beiden Varianten kein Einfallstor für aufgabenkritische Überlegungen der Kommunalaufsicht. Das OVG stellt unmissverständlich fest, dass die 2. Variante des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO (Weiterführung notwendiger Aufgaben) nicht etwa voraussetze, dass die Kommune zur Weiterführung der Aufgabe rechtlich verpflichtet ist. Aus rechtlichen Verpflichtungen resultierende Aufwendungen und Auszahlungen sind bereits Gegenstand der Regelung des Abs. 1 Nr. 1 in der ersten Variante, so dass beide Varianten selbstständig nebeneinander stehen. Das OVG weist darauf hin, dass diese Interpretation durch die Entstehungsgeschichte des Nothaushaltsrechts bestätigt werde.

Dass das Recht der vorläufigen Haushaltsführung für eine grundlegende Haushaltssanierung ungeeignet ist, weil es systematisch auf eine vorläufige Fortschreibung des bisherigen Haushalts hinausläuft, dürfte völlig unumstritten sein<sup>15</sup>. Dem kann auch nicht auf dem Erlasswege abgeholfen werden. Der sog. Leitfaden des Innenministeriums zu Inhalt und Verfahren der Haushaltssicherung vom 6.3.2009 gesteht ein, dass „die Kommunalaufsicht Gemeinden, die sich über einen längeren Zeitraum – unter Umständen mehrere Jahre – in der vorläufigen Haushaltsführung bewegen, mit der strikten Durchsetzung des rechtlichen Rahmens, den die GO bietet, nicht in jedem Fall gerecht werden kann.“<sup>16</sup> Der Hinweis<sup>17</sup> auf die zutreffende Formulierung des OVG<sup>18</sup>, dass die haushaltsrechtliche Befugnis zur Finanzierung der Weiterführung notwendiger Aufgaben nicht automatisch eine Fortschreibung des status quo hinsichtlich des Bestandes der öffentlichen

<sup>8</sup> Vgl. *Knirsch*, in Rehn/Cronaue/von Lenne/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 75 Anm. III; *Klieve*, in Held/Becker, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 75 Anm. 1.4.

<sup>9</sup> OVG NRW, U. v. 29.9.1995 – 15 A 1215/91 und Beschl. v. 24.5.2007 – 15 B 778, NWVBl. 2007, 200 f. = DÖV 2007, 934 = GemHH 2007, 166 f.

<sup>10</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 39.

<sup>11</sup> Vgl. *Knirsch*, Zum Rechtscharakter von Zielen und Kennzahlen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen, KStZ 2009, 121 ff.

<sup>12</sup> Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009, S. 37.

<sup>13</sup> Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009, S. 38.

<sup>14</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 20, 21; *Knirsch*, in Rehn/Cronaue/von Lenne/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 82 Anm.II.2 und 3; *Klieve*, in Held/Becker, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 82 GO NRW Anm. 2.1.

<sup>15</sup> Vgl. *Diemert*, Das Haushaltssicherungskonzept, Stuttgart, 2005, 425 f. m. w. N.

<sup>16</sup> Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009, S. 37.

<sup>17</sup> Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009, S. 38.

<sup>18</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 28.

Einrichtungen der Kommune zur Folge habe, wirkt in diesem Zusammenhang eher hilflos. Im Rahmen einer Novellierung des Rechts der vorläufigen Haushaltswirtschaft wäre auch zu überprüfen, ob mit dem Ablauf einer in § 82 Abs. 4 GO zu bestimmenden Frist erweiterte Eingriffsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht geschaffen werden sollten.

## II. Konsensuale Lösungen

Unterhalb der Ebene der Bestellung eines Beauftragten als ultima ratio der Kommunalaufsicht eignen sich die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung nicht zur konzeptionellen Einflussnahme auf den Haushaltskonsolidierungsprozess einer Kommune<sup>19</sup>. Weil dies so ist, hat es diverse Versuche gegeben, auf anderem Wege zu vertretbaren Lösungen zu kommen. Versuchte die Bezirksregierung Münster im Falle der Stadt Waltrop im Wege der Verfügung gem. § 124 GO analog die Kommune zur Akzeptanz eines freiwilligen Beraters zu verpflichten<sup>20</sup>, waren alle nachfolgenden Modelle rein konsensual<sup>21</sup>. Sie krankten jedoch an der mangelnden Verbindlichkeit. Dem könnte man im geltenden Rechtsrahmen durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Kommunalaufsicht und betroffener Kommune abhelfen. Dieser unterläge gem. § 41 GO der Beschlussfassung durch den Rat, da es sich ohne Zweifel nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handeln würde. Eine solche Vertragslösung würde zwar nicht das Dilemma der haushaltslosen Zeit lösen, könnte aber einen transparenten und verlässlichen konzeptionellen Rahmen für all diejenigen Kommunen bieten, die den heutigen starren Zeitrahmen des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO nicht einhalten können. Ein solcher Vertrag könnte auch als Grundlage für die Formulierung von Bedingungen und Auflagen im Verfahren nach § 82 Abs. 3 GO dienen, wenn er den Anforderungen des OVG an eine konzeptionelle Lösung genügen würde. Auch der Erlass von Anordnungen gem. § 123 Abs. 1 GO wäre zur Durchsetzung der vertraglich vereinbarten Pflichten möglich. Die Anordnungen könnten notfalls im Wege der Ersatzvornahme gem. § 123 Abs. 2 GO durchgesetzt werden.

Gegen die Zulässigkeit eines solchen Vertrages auf der Grundlage des geltenden Rechts bestehen keine Bedenken. Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann gem. § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Es würde sich um einen koordinationsrechtlichen Vertrag handeln. Der Möglichkeit, im Wege der Einigung Rechtsfolgen zu setzen, steht das Selbstverwaltungsrecht nicht entgegen, wenn und soweit der Kernbereich gem. Art. 28 GG und Art. 78 LV NRW unangetastet bleibt<sup>22</sup>. Es käme insbesondere darauf an, dass die gesetzlichen Rechte der von der Bürgerschaft gewählten Organe gewahrt blieben. Letztlich wäre es sogar denkbar im Falle der Einhaltung des Zeitrahmens nach § 76 Abs. 2 Satz 3 GO zu einer vertraglichen Lösung zu kommen. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde unter Bedingungen und Auflagen (§ 76 Abs. 2 Sätze 2 und 4 GO) könnte durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ersetzt werden. Der Vertrag hat gegenüber dem Verwaltungsakt den entscheidenden Vorteil der Akzeptanz. Die Vertragsparteien begegnen sich im Falle des koordinationsrechtlichen Vertrages nicht in einem Über- und Unterordnungsverhältnis. Die gesamte Problematik der modifizierenden Auflagen könnte vermieden werden<sup>23</sup>. Die durch den Vertragsabschluss besiegelte Selbstbindung kann für die nicht einfachen Entschei-

dungsprozesse im kommunalpolitischen Raum von großem Vorteil sein. Die politische Einbindung gesellschaftlicher Interessensgruppen dürfte erleichtert werden.

## D. Anforderungen an verbindliche konsensuale Lösungen

Festzuhalten ist, dass nach der Entscheidung des OVG vom 17.12.2008<sup>24</sup> ein vom Rat beschlossenes, aber von der Kommunalaufsicht nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept Grundlage für die aufsichtbehördliche Formulierung von Bedingungen und Auflagen im Rahmen von § 82 Abs. 3 Satz 3 GO sein kann. Es kann ferner die notwendige konzeptionelle Grundlage darstellen, die für die Anwendung des § 123 Abs. 1 GO notwendig ist, um konkret zu haushaltswirtschaftlichen Pflichten zu kommen, deren Durchsetzung kommunalaufsichtlich geboten ist. Voraussetzung ist allerdings „ein konkret umsetzendes Konzept“. Daraus ergeben sich bestimmte Konsequenzen für vertragliche Lösungen, die den Anforderungen des § 5 GemHVO zu genügen haben. Dabei könnte auch berücksichtigt werden, dass das Ziel des „schnellstmöglichen“ Ausgleichs in Konflikt geraten kann mit der Vorgabe, den Ausgleich „dauerhaft“ zu gewährleisten. Die nachhaltige Sanierung kann einen vorübergehenden Anstieg der Aufwendungen bei gleichbleibenden Erträgen und damit eine Verschlechterung des Ergebnisses durchaus sinnvoll machen.

### I. Form

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist gem. § 57 VwVfG NRW schriftlich zu schließen, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Abgesehen davon gebietet es die Komplexität der zu regelnden Materie, dass ein solcher Konsolidierungsvertrag schriftlich fixiert wird. Der Rat der Gemeinde hat über den Vertrag zu beschließen. Vertragspartner sind die Kommunalaufsichtsbehörde und die Gemeinde.

### II. Inhalt

Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltssicherungskonzepts ist der Nachweis des Haushaltsausgleichs innerhalb der vorgesehenen Frist, während Auslöser für die Verpflichtung zur Aufstellung des Konzepts die negative Entwicklung des Eigenkapitalbestands nach Maßgabe des § 76 Abs. 1 GO ist. Dem liegt die Prämisse zugrunde, dass nur dann, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen erreichen oder übersteigen, die Eigenkapitalentwicklung der Gemeinde positiv beeinflusst werden kann.

Das OVG stellt zutreffend fest, dass eine Konsolidierung defizitärer kommunaler Haushalte nicht durch punktuelle Maßnahmen, sondern nur auf einer konzeptionellen Grundlage gelingen kann<sup>25</sup>. Dem ist hinzuzufügen, dass eine solche

<sup>19</sup> Vgl. dazu *Oebbecke*, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, GemHH 2009, 243 f.

<sup>20</sup> Vgl. dazu *Knirsch*, Modell Waltrop? Zur Rechtmäßigkeit eines externen Beraters gem. § 124 GO NRW analog, VR 2006, 343 ff.; *Holtkamp*, Der beratende Sparkommissar gem. § 124 GO NRW, GemHH 2006, 41 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Oebbecke*, a. a. O., Fn. 27 m. w. N.

<sup>22</sup> Vgl. dazu m. w. N. *von Lennepe*, in Rehn/Cronauge/von Lennepe/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 1 Anm. IV; *Wansleben*, in Held/Becker, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 1 GO NRW Anm. 2.

<sup>23</sup> Vgl. *Diemert*, Das Haushaltssicherungskonzept, Stuttgart, 2005, 418 f. m. w. N.

<sup>24</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08.

<sup>25</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 39.



konzeptionelle Grundlage mehr als eine Zusammenstellung von Einzelmaßnahmen ist.

Das OVG fordert in seiner Entscheidung eine hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage für die aus einer Sparmaßnahme resultierende Folgewirkung<sup>26</sup>. Das macht bezifferte und bewertete Analyseschritte, die die möglichen Potenziale aufzeigen, unumgänglich. Dies impliziert aber zugleich, dass die Grenzen eigener Anstrengungen nicht gelehnet und Risikopotenziale benannt werden. Will man realistische Potenziale ermitteln, könnten die Erkenntnisse der vergleichenden Prüfung der Gemeindeprüfungsanstalt und anderer interkommunaler Vergleichssysteme von Nutzen sein, die allerdings nicht schematisch als Maßstab angelegt werden dürfen, wenn man die Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen will. Die in der Privatwirtschaft entwickelten Restrukturierungsstrategien<sup>27</sup> für Unternehmen lassen sich keinesfalls eins zu eins übernehmen, da die Produkte nicht zur vollen Disposition stehen und die personalwirtschaftlichen Möglichkeiten deutlich abweichen. Man kann aber durchaus Aspekte des methodischen Vorgehens übernehmen, ohne die Besonderheiten des öffentlichen Bereichs zu vernachlässigen. Angesichts der Tatsache, dass nicht selten in den Beteiligungen fast genauso viel oder sogar mehr Beschäftigte tätig sind, muss die Optimierung des Beteiligungsportfolios originärer Bestandteil jeglicher Konsolidierungsstrategie sein, ohne die in vielen Fällen ein Ausweg aus der Schuldenfalle nicht möglich sein dürfte.

Selbstverständlich ist die Liste der Handlungsfelder, die im Erlass des Innenministers vom 6.3.2009<sup>28</sup> dargestellt ist, damit nicht obsolet. Denkbar wäre auch die vertraglich vereinbarte Übertragung bestimmter Aufgaben im Rahmen der Sanierung auf einen fachkundigen Dritten, soweit dadurch nicht die nicht übertragbaren Entscheidungsrechte des Rates nach § 41 GO und die nicht übertragbaren organschaftlichen Rechte des Bürgermeisters und des Kämmerers berührt werden.

## E. Zusammenfassung und Ausblick

Ohne grundlegende Haushaltskonsolidierung geraten immer mehr Gemeinden in die vom Gesetz gem. § 75 Abs. 7 GO verbotene Überschuldung. Die Vorstufe dazu ist der Zustand der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO, dessen Sinn und Zweck aber nicht die Entwicklung und Ausführung einer konzeptionellen Haushaltskonsolidierung ist. Der Beschluss des OVG vom 17.12.2008 hat deutlich gemacht, dass die kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber Kommunen zur Durchsetzung haushaltswirtschaftlicher Vorgaben zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung die organschaftlichen Rechte der Gemeinde zu beachten haben und einer konzeptionellen Grundlage bedürfen. Das Instrument der vorläufigen Haushaltswirtschaft eignet sich dazu in seiner heutigen Form nicht. Ein Ausweg könnte die Einräumung eines Ermessensspielraums der Kommunalaufsicht bei der Festlegung des Konsolidierungszeitraums im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten gem. § 76 Abs. 2 GO sein, um auch Kommunen mit extremen Schwierigkeiten eine geordnete Haushaltswirtschaft auf der Basis einer Haushaltssatzung zu ermöglichen. Gleichzeitig könnte das Nothaushaltsrecht befristet werden. Ferner bietet es sich bereits heute an, das Instrument des öffentlich-rechtlichen Konsolidierungsvertrages in das Repertoire möglicher Vorgehensweisen aufzunehmen. Das schließt zugleich eine Einschränkung des Aufsichtsermessens aus<sup>29</sup>.

Mit der normativen Anpassung des Instrumentariums der Haushaltskonsolidierung an die tatsächlichen Erfordernisse werden die Haushaltsprobleme der Gemeinden nicht gelöst. Ihre Aufwendungen und Erträge verändern sich dadurch nicht. Alle Forderungen nach Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen stoßen schnell an Grenzen, wo dies zu einer Mehrbelastung des Landeshaushalts führen würde. „Neue Impulse, klare Regeln und Hilfen für Kommunen in der Schuldenfalle sind notwendig, wenn ein Kollaps der Haushalte strukturschwacher Städte und Gemeinden vermieden und mittelfristig eine nachhaltige Haushaltswirtschaft erreicht werden sollen“, heißt es in dem Papier „Wege aus der Schuldenfalle“ der Arbeitsgemeinschaft der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Dazu können Vorschläge zu einer direkteren Verknüpfung der Konsequenzen lokaler Politik mit lokaler Steuerbelastung beitragen<sup>30</sup>. Alle Vorschläge für eine bessere Finanzausstattung der Kommunen müssen jedoch zwingend mit einer konzeptionellen Neuordnung des gesetzlichen Rahmens für Haushaltskonsolidierung im Rahmen der vorläufigen Haushaltswirtschaft einhergehen.

<sup>26</sup> OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 – 15 B 1755/08, Abs. 44.

<sup>27</sup> Buth/Herrmann (Hrsg.), Restrukturierung, Sanierung, Insolvenz, 3. Aufl., München, 2008, § 4.

<sup>28</sup> Leitfaden zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009, S. 28 ff.

<sup>29</sup> Anderer Auffassung ist Oebbecke, der ein Zurückdrängen aufsichtsbehördlicher Opportunitätserwägungen fordert, Oebbecke, a. a. O., S. 245.

<sup>30</sup> Vgl. z. B. Oebbecke mit seinem Vorschlag zur verpflichtenden Erhebung eines Grundsteueraufschlags, Oebbecke, a. a. O., S. 245, oder Junkerheinrich mit seinem Vorschlag zur Einführung eines kommunalen Hebesatzrechtes bei der Einkommensteuer; siehe auch den Vorschlag der Bertelsmann Stiftung nach Einführung einer Bürgersteuer, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-124C0D2A-B4F4D6F1/bst/Gemeindefinzen.