

Für das Inhaltsverzeichnis:

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke, Kommunalwissenschaftliches Institut
der Westfälischen Wilhelms Universität, Münster

Für die Korrespondenz:

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke
Kommunalwissenschaftliches Institut
Universitätsstr. 14 - 16
48143 Münster
Telefon 0049 251 8321806
Fax 0049 251 8321833
oebbecke@uni-muenster.de

Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung

- Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte¹⁾

Janbernd Oebbecke

1. Ausgangsüberlegungen

Theoretisch kommen zwei Ursachen für die desolate finanzielle Lage in Betracht, in der sich viele Gemeinden befinden: Die Finanzausstattung ist angesichts der Aufgaben unzureichend oder die Gemeinden haben nicht die Kraft, den Mut, die Lust ihr Haushaltsgebaren an ihren finanziellen Möglichkeiten auszurichten.

Verständlicherweise verweist die Kommunalpolitik aller Ebenen immer wieder mit Emphase auf die erste Ursache ²⁾, die unzureichende Finanzausstattung, und es lässt sich auch gar nicht bestreiten, dass die staatliche Gesetzgebung beider Ebenen immer wieder die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen ausgeblendet oder auf die Kommunen abgewälzt hat. Nach wie vor ist auch das System der kommunalen Einnahmen unbefriedigend geordnet. Ebenso wenig lässt sich indessen bestreiten, dass es einen erheblichen kommunalen Eigenbeitrag zu der Misere gibt. Dafür spricht vor allem der Befund, dass Gemeinden, deren Lage sich in jeder Hinsicht gleicht, einen ganz unterschiedlichen finanziellen Status aufweisen, und dass es auch zu den besten Zeiten hoher kommunaler Einnahmen immer Gemeinden gegeben hat, die nicht mit dem Geld auskamen. Anders als die Länder verfügen die Gemeinden über der Höhe nach disponible eigene Steuern; man darf auch das nicht außer Acht lassen³⁾.

Sie haben mich heute eingeladen, damit ich aus rechtswissenschaftlicher Sicht zur Situation und Abhilfemöglichkeiten Stellung nehme. Das erste, was ich deshalb sagen muss: Aus juristischer Sicht kommt es auf die Ursachen nicht an. Dafür gibt es zwei Gründe:

Zum ersten muss man die Frage, ob die Gemeinden ausreichend finanziell ausgestattet und ob sie überfordert sind, und die Frage, ob sie verpflichtet sind, ihren Haushalt auszugleichen, unterscheiden. Nachdem wir über lange Jahre mit dem unbefriedigenden Ergebnis, das uns hier zusammenführt, versucht haben, den Schwierigkeiten durch die Beantwortung der ersten Frage beizukommen ⁴⁾ und daran auch weiter gearbeitet werden muss, geht es mir heute ausschließlich um die zweite Frage.

Der andere Grund hängt mit dem ersten zusammen: Rechtlich gesehen entbindet eine Überforderungssituation die Gemeinde nicht von ihrer Pflicht zum Haushaltsausgleich. 1996 habe ich für den Fall der Unterfinanzierung darauf hingewiesen, dass das Recht von niemandem erwartet, über seine Kräfte hinaus Lasten zu tragen. Ich habe damals über die Gemeinden geschrieben: "Wenn die Gesetzgebung in Bund und Land bei der Aufgabe versagt, die finanzielle Belastung und die Ausstattung der Kommunen ausgeglichen zu halten, wird der Raum für die Selbstverwaltung nicht enger, sondern sie gewinnen auch von Rechts wegen neue Bewegungsräume."⁵⁾ Die These war: Die Pflicht zum Haushaltsausgleich geht allen anderen Pflichten vor, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt. Wirklich überforderte Gemeinden müssen also von Rechts wegen gesetzliche Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung nicht beachten.

Die Richtigkeit dieser These hat seit damals niemand bestritten. Im Gegenteil: 2006 haben zwei jüngere Autoren aus dem kommunalen Bereich die Sache noch einmal nachgeprüft und sind zum selben Ergebnis gekommen ⁶⁾. Wenn die Lösung aber richtig ist, dann haben wir es bei Haushaltsproblemen immer nur mit ein und derselben Ursache zu tun: Die Kommune schafft es nicht, Einnahmen und Ausgaben ins Gleichgewicht zu bringen, also ihre Pflicht zum Haushaltsausgleich zu erfüllen. Etwas freundlicher formuliert: Bei haushaltsrechtlicher Betrachtung sind die Gründe für das Verfehlen des Haushaltsausgleichs allein der Kommune zuzurechnen.

Allerdings hat der Staat seine Verpflichtung, diese kommunale Pflicht zum Haushaltsausgleich durchzusetzen, über lange Jahre schmäählich vernachlässigt. Das gilt für die Kommunalaufsichtsbehörden, es gilt aber, wie wir sehen werden, auch und in besonderem Maße für die Gesetzgebung.

Die Frage nach der Sicherung des Haushaltsausgleichs in Nordrhein-Westfalen und einigen anderen Ländern ist inzwischen drängend. Eine Sanierung der Kommunalfinanzen ist nämlich unausweichlich. Sie wird teuer, teuer auch deshalb, weil sie viel zu spät in Angriff genommen wird. Die besonders betroffenen Gemeinden werden sich nicht ohne Hilfe sanieren können. Bevor aber vom wem auch immer ein Rettungsschirm wegen fehlenden Eigenkapitals oder hoher Kassenkredite aufgespannt werden kann, muss sichergestellt sein, dass unter dem Schuttschirm nicht weiter gemacht wird wie bisher. Die Entstehung neuer Fehlbeträge muss effektiv verhindert werden. Man kann in diesem Zusammenhang eine fernöstliche Weisheit heranziehen. Der stellvertretende Gouverneur der japanischen Einlagensicherung Masanori Watanabe hat im Zusammenhang mit Hilfen für notleidende Banken gesagt: "Reifen mit Loch kann man nicht aufpumpen"⁷⁾. Dieser Satz gilt auch für die Kommunalfinanzen.

Aus juristischer Sicht ist deshalb zu fragen, ob das geltende Recht die Dichtigkeit des Reifens sicherstellen, also die Entstehung neuer Fehlbeträge zuverlässig verhindern kann (2.). Verneint man diese Frage, muss man Alternativen benennen. Meines Erachtens sollte die Abhilfe ausgehend von Ansätzen gesucht werden, wie sie die Oberbürgermeister und Kämmerer des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes in dem Papier "Wege aus der Schuldenfalle"⁸⁾ benannt haben (3.).

2. Das geltende Recht

Wenn man über die Leistungsfähigkeit des geltenden Rechts zur Verhinderung neuer Haushaltsfehlbeträge spricht, empfiehlt es sich zwischen den Bestimmungen zu unterscheiden, welche die Gemeinde bei ihren Entscheidungen zu beachten hat, und den Bestimmungen, welche die Kontrolle ihrer Einhaltung durch die Kommunalaufsicht ermöglichen. Juristisch kann man von Handlungsnormen (2.1) und Kontrollnormen (2.2) sprechen. Beides hängt zusammen (2.3).

2.1 Die Handlungsnormen - für die Gemeinde verbindliche Vorgaben

Auf den ersten Blick lassen die Vorgaben der Gemeindeordnung keine Wünsche offen. Nach § 75 Abs. 2 Satz 1 GO muss der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Was unter Haushaltsausgleich zu verstehen ist, wird präzise bestimmt. Neben dieser auf den Ergebnisplan bezogenen Vorgabe gibt es in § 75 Abs. 7 Satz 1 GO eine zweite, ebenso präzise für die Bilanz: Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Der Gesetzgeber lässt die Gemeinden also durchaus nicht im Unklaren, was er von ihnen erwartet.

Bei näherem Hinsehen erweist sich die gesetzliche Regelung aber als ganz unzureichend. Sie sagt nämlich nichts darüber, wie diese Vorgaben zu erreichen sind. Wer das nicht weiß oder sich nicht zwischen verschiedenen Möglichkeiten entscheiden kann, wird allein gelassen. Es ist, als sagte man jemandem, der sich im

Urwald verirrt hat: "Geh nach Hause". Klar und eindeutig, aber überhaupt nicht hilfreich. Der Ausgleich des Haushalts kann ja bekanntlich sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite erfolgen, und auf beiden Seiten gibt es dafür verschiedene Möglichkeiten⁹⁾, auf der Ausgabenseite regelmäßig sogar sehr viele.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt darin, sich zwischen diesen Möglichkeiten zu entscheiden und das womöglich gegen Widerstände. Für diese Entscheidung gibt das Gesetz keine Hilfe. Die Gemeindeordnung formuliert das Problem lediglich um, indem sie die Gemeinde unter bestimmten Bedingungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Das ist, als sagte man zu dem Mann im Urwald: "Mach einen Plan, bevor du losgehst."

Es ist nun keineswegs unmöglich, genaue und hilfreiche Vorgaben zu formulieren. Bei den Kreisen, Landschaftsverbänden und Zweckverbänden gibt es eine Vorschrift darüber, wie der Haushaltsausgleich vorzunehmen ist. Den Umlageverbänden ist ohne wenn und aber verbindlich aufgegeben, eine Umlage zu erheben, soweit ihre sonstigen Erträge zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichen¹⁰⁾. Aus der Sicht der Umlagezahler mag diese Regelung nicht unproblematisch sein. Solange sie beachtet wird, leistet sie aber das, was sie leisten soll: Sie verhindert Fehlbeträge.

2.2 Kontrollnormen - Aufsichtliche Handlungsmöglichkeiten

2.2.1 Grundlagen

Weil Kommunalaufsicht Rechtsaufsicht ist¹¹⁾, ist Voraussetzung für einen Eingriff in jedem Fall ein Rechtsverstoß der Gemeinde. Man muss also jeweils angeben können, inwiefern die Gemeinde rechtswidrig gehandelt hat, gegen welche Norm sie verstoßen hat. Das gilt selbstverständlich auch für Eingriffe, welche das Ziel verfolgen, die finanzielle Lage der Gemeinde zu bessern.

Liegt ein Rechtsverstoß vor, benötigt die Kommunalaufsichtsbehörde in jedem Fall eine Eingriffsermächtigung für ihren Korrekturingriff, denn sie will in das Selbstverwaltungsrecht der Kommune eingreifen.

2.2.2 Spezielle Eingriffsermächtigungen

Die Gemeindeordnung enthält neben den klassischen kommunalaufsichtlichen Eingriffsermächtigungen in den §§ 121 ff in ihrem 8. Teil über die Haushaltswirtschaft spezielle Regelungen zur aufsichtlichen Einflussnahme auf das gemeindliche Haushaltsgebaren. Allerdings erweist sich dieses vergleichsweise junge Instrumentarium - vorsichtig gesagt - nicht unbedingt als zielführend.

Das erste Problem besteht darin, dass diese Instrumente in ihrem Anwendungsbereich die allgemeinen Vorschriften verdrängen. Ein nicht ausgeglichener und damit eindeutig rechtswidriger Haushalt könnte von der

Aufsichtsbehörde nach den allgemeinen Regeln beanstandet werden. Er könnte - wenn § 76 Abs. 1 GO nicht eine Sonderregelung enthielte, welche die allgemeine Regel verdrängt. Diese Regelung bestimmt als Rechtsfolge eines unausgeglichenen Haushalts die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Wird ein solches Konzept aufgestellt, muss die Aufsichtsbehörde es genehmigen und darf natürlich den Haushalt nicht beanstanden. Allerdings setzt die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts erst bei Überschreiten der in § 76 Abs. 1 Satz 1 GO genannten Schwellenwerte ein. Werden diese nicht erreicht, muss die Gemeinde kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen; die Kommunalaufsicht darf natürlich auch in diesem Fall nicht beanstanden: Was die Aufsichtsbehörde bei einer stärkeren Verfehlung der Ausgleichsvorgabe nicht darf, ist ihr bei einer solchen "geringeren" Rechtswidrigkeit, bei der die Gemeinde nicht einmal ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss, ebenso verwehrt. Die knappe Verfehlung des Ausgleichsziels im Plan bleibt deshalb ohne aufsichtliche Konsequenz.

Das zweite Problem besteht darin, dass einfach außer Acht gelassen wurde, was Rechtsaufsicht ist. Bei Verfehlung der Ausgleichsvorgabe des § 75 Abs. 2 Satz 1 GO im Hinblick auf die Rechnung sieht § 75 Abs. 5 GO Anordnung, Ersatzvornahme und sogar die Bestellung eines Beauftragten für den Fall vor, dass die Ergebnisrechnung einen ungeplanten Fehlbetrag aufweist. Das sieht vor allem wegen der Nennung der Beauftragtenbestellung recht martialisch aus. Allerdings käme eine Anwendung dieser rechtsaufsichtlichen Instrumente ja nur in Betracht, wenn sie geeignet wären, die Rechtswidrigkeit zu beseitigen. Das sind sie natürlich nicht, denn das Rechnungsergebnis lässt sich ex post nicht korrigieren. Der Gesetzgeber tut an dieser Stelle nur so, als habe er was getan.

Das dritte Problem besteht darin, dass die gesetzliche Regelung die politische Verdrängung des Problems fördert. Die Gemeinde gewinnt die nötige Liquidität für die Leistung durch Einnahmen nicht gedeckter Auszahlungen gemäß § 89 Abs. 2 GO nach wie vor aus Kassenkrediten, die jetzt Kredite zur Liquiditätssicherung heißen. Eine klare normative Unterscheidung zwischen wirklich nur zur Sicherung der Liquidität aufgenommenen Krediten, den "echten" Kassenkrediten, und Defizitausgleichskrediten, deren Aufnahme an die Beachtung besonderer Regeln zu binden und aufsichtlich besonders zu überwachen wäre, ist nicht vorgesehen. Anders als für die ordentliche Kreditaufnahme sieht auch § 82 GO insoweit keine Regelung vor. Das Gesetz tut so, als gebe es keinen Unterschied zwischen dem, der über seine Verhältnisse lebt, und dem, der ein paar Mal im Jahr die Hilfe einer Bank in Anspruch nehmen muss, weil bei ihm die Einnahmen vierteljährlich, die Ausgaben aber monatlich anfallen.

Für die Nothaushaltskommunen ist ein Regime nach wie vor nur in § 82 Abs. 4 GO enthalten. § 82 trägt die amtliche Überschrift "Vorläufige Haushaltsführung". Schon die Platzierung dieser Regeln in dieser Bestimmung und unter dieser Überschrift ist ganz verfehlt, weil nämlich die Folgen für die lässliche Verfehlung des zu spät beschlossenen Haushalts und die für den schweren Verstoß, einen ausgeglichenen Haushalt dauerhaft überhaupt nicht aufzustellen, in einer Bestimmung zusammengefasst werden. Das ist so, als fände sich im Strafgesetzbuch kein Paragraph über den Totschlag, sondern nur am Ende der Vorschrift über die fahrlässige Körperverletzung ein Absatz, wonach nicht unter fünf Jahren bekommt, wer die Verletzung vorsätzlich zufügt, um den anderen zu töten, wenn dieser dadurch zu Tode gekommen ist. Die mit der Überschrift des § 82 GO verbundene Suggestion, es handele sich um ein lediglich vorläufiges Phänomen - vorläufige Haushaltsführung - verharmlost die Probleme obendrein in einer Weise, die allein schon ihre Lösung relativ unwahrscheinlich macht. Wer will denn wegen nur vorläufiger Schwierigkeiten dauerhafte schmerzliche Einschnitte vornehmen? Der Annahme, man könne aufsichtlich über Auflagen und Bedingungen nach § 82 Abs. 2 Satz 3 oder Abs. 3 Nr. 2 GO mit dem Ziel der Konsolidierung auf die Gemeinde einwirken, hat das Oberverwaltungsgericht in der Hagen-Entscheidung in aller Deutlichkeit widersprochen¹²⁾. § 82 ist "entsprechend seiner Konzeption ... von vornherein nicht dazu gedacht, einen Beitrag zur Lösung der haushaltswirtschaftlichen Probleme beizusteuern, die in mehrjährigen haushaltslosen Perioden typischerweise bestehen"¹³⁾. Die Bestimmung verfolge "nicht das gesetzgeberische Ziel, die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. § 82 GO kann deshalb nicht für derartige Zwecke instrumentalisiert werden." Etwas anderes folge auch nicht aus § 82 Abs. 3 GO. Das ist überzeugend und es ist unmissverständlich.

2.2.3 Allgemeine Eingriffsermächtigungen

Dass auch das klassische Eingriffsrepertoire der Kommunalaufsicht nur bedingt geeignet ist, das Entstehen von Fehlbeträgen zu verhindern, zeigt die neuere Rechtsprechung des OVG ebenfalls.

Man kann klar erkennen, dass die Durchsetzung der Einnahmehierarchie des § 77 Abs. 2 Nr. 1 GO relativ einfach ist. In der Entscheidung vom 22.8.2007 in Sachen Kindergartenbeiträge Oberhausen¹⁴⁾ ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass es sich bei den beiden Voraussetzungen "vertretbar" und "geboten" um voll kontrollierbare unbestimmte Gesetzesbegriffe handelt. Nach den Grundsätzen dieser Entscheidung sind die Vorrangregeln gegenüber allen Kommunen durch die Aufsicht strikt durchsetzbar. Ein Haushaltsausgleich ist über die Vorrangregeln allerdings nur in Ausnahmefällen erreichbar.

In der Hagen-Entscheidung ging es darum, ob der Grundsatz der Sparsamkeit aufsichtlich durchsetzungsfähig ist. Das OVG stellt im Einklang mit dem Schrifttum fest, wegen seines programmatischen Inhalts billige dieses Prinzip der Gemeinde im Einzelfall einen weitgehenden Entscheidungsspielraum zu¹⁵⁾. Das bedeutet: als solcher ist der Grundsatz nicht kommunalaufsichtlich durchsetzbar, auch nicht bei Gemeinden mit defizitärer Haushaltslage. Anders sieht das nach Auffassung des Gerichts allerdings aus, wenn die Gemeinde, wozu sie das Gericht für verpflichtet hält, ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt hat, und zwar auch dann, wenn dieses nicht genehmigungsfähig ist¹⁶⁾. In diesem Fall wird der Grundsatz der Sparsamkeit durch das eigene Haushaltssicherungskonzept konkretisiert, und die im Haushaltssicherungskonzept vorgesehenen Sparmaßnahmen können durch die Aufsicht durchgesetzt werden. In Hagen war die Maßnahme der Schulschließung im Sparpaket für den fraglichen Zeitraum aber noch nicht vorgesehen und nach dem einschlägigen Ratsbeschluss gab es auch noch tatsächliche Vorbehalte. Deshalb war der aufsichtliche Eingriff nach zutreffender Auffassung des Gerichts rechtswidrig.

2.3 Der Zusammenhang von Verhaltensnorm und Kontrollnorm

Es besteht also ein Zusammenhang von Verhaltensnorm und Kontrollnormen in der Weise, dass die Aufsichtsbehörde nur das durchsetzen kann, was hinreichend präzise gesetzlich vorgegeben ist. Die Grenze, die das geltende Recht aufsichtlichen Sanierungsmaßnahmen damit zieht, zeigt eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8.6.2007¹⁷⁾ auf. Die Kommunalaufsicht hatte die im Übrigen rechtmäßige Ausweisung einer Stelle in einem unausgeglichenen Haushalt mit der Begründung beanstandet, die Funktion der kommunalen Finanzaufsicht könne nicht erfüllt werden, wenn bei unausgeglichenen Haushalten nur die aus anderen Gründen rechtswidrigen Festsetzungen gerügt werden dürften¹⁸⁾. Das ist der Schluss vom Vorhandensein der Aufgabe Kommunalaufsicht auf das Vorhandensein der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Mittel, etwa so, als erkläre ein Kämmerer der Bank, es müsse doch Geld da sein, denn es werde gebraucht. Das Gericht ist darauf nicht hereingefallen und hielt das aufsichtliche Vorgehen für rechtswidrig. Eigene Zweckmäßigkeitüberlegungen seien der Kommunalaufsichtsbehörde untersagt. Der den Gemeinden zustehende Entscheidungsspielraum, welche Stellen sie ausweisen wollen, werde durch den fehlenden Haushaltsausgleich nicht beseitigt. Es sei Sache der Gemeinde und nicht der Rechtsaufsicht zu entscheiden, durch welche Maßnahmen ein Fehlbedarf ganz oder teilweise beseitigt werde¹⁹⁾. Nur wenn die Entscheidung der Gemeinde "schlechthin nicht vertretbar" sei, - ein solcher Fall läge meiner Meinung nach vor, wenn eine Fehlbetragskommune die Steuersätze absenkt - könne ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit angenommen werden, der ihre Rechtswidrigkeit zur Folge habe. Die Kommunalaufsicht könne ja den wegen des fehlenden Haushaltsausgleichs rechtswidrigen Haushalt beanstanden

und der Gemeinde die Beseitigung des Fehlbedarfs aufgeben; es sei aber allein Sache des Gemeinderates zu entscheiden, wie der Haushaltsausgleich herbeigeführt werden soll ²⁰⁾.

In derselben Richtung lässt sich auch aus der Hagen-Entscheidung etwas über das Problem lernen, mit dem wir es zu tun haben. Das Oberverwaltungsgericht Münster meint, dem Gesetz sei der Leitgedanke zu entnehmen, die Konsolidierung defizitärer Haushalte sei nur auf konzeptioneller Grundlage möglich ²¹⁾, und es stellt fest, entgegen der Auffassung des Antragsgegners könne ein solches Gesamtkonzept nicht aus § 75 Abs. 1 Satz 2 GO - Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung - abgeleitet werden ²²⁾. Die weitestmögliche Rückführung kommunaler Ausgaben sei eine abstrakte Zielvorgabe, aber kein diese Zielvorgabe konkret umsetzendes Konzept ²³⁾.

Mit diesen Aussagen der beiden Gerichte ist zugleich die Frage beantwortet, die sich nach der Hagen-Entscheidung aufdrängt, ob nämlich die Kommunalaufsichtsbehörde im Wege von Anordnung und Ersatzvornahme einer Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept vorgeben kann, wenn diese selbst ihrer Aufstellungspflicht nicht nachkommt. Sie kann es nicht. Im Gesetz ist nur die aufsichtliche Genehmigung des Konzepts vorgesehen; seine Aufstellung, welche rechtlich nicht vorgeprägte Zweckmäßigkeitserwägungen erforderlich macht, ist allein Sache der Gemeinde ²⁴⁾. Aus demselben Grund können über Nebenbestimmungen nach § 75 Abs. 4 Satz 3 oder 76 Abs. 2 Satz 4 GO nicht neue Konsolidierungswege eröffnet werden; die Aufsichtsbehörden können die Gemeinde mit Nebenbestimmungen nur dazu bringen, die von ihr selbst gewählten Wege konsequent zu beschreiten. Auch Nebenbestimmungen werden ja lediglich rechtsaufsichtlich angeordnet ²⁵⁾.

Diese Rechtslage ist sachgerecht. Weder besitzt die Aufsichtsbehörde umfassende Informationen über Sanierungsspielräume in der jeweiligen Gemeinde noch kann sie angemessen entscheiden, welche Möglichkeiten sinnvollerweise ausgewählt werden sollen. Die Aufsichtsbehörden sind personell auch keineswegs so ausgestattet, dass sie sich die notwendigen Kenntnisse beschaffen könnten. Vor allem aber verbietet es das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, den Aufsichtsbehörden über den immer mit Zweckmäßigkeitserwägungen verbundenen Oktroi eines Haushaltssicherungskonzepts den umfassenden Zugriff auf ihren Haushalt zu ermöglichen.

2.4 Insbesondere: Der Beauftragte

Das Kommunalrecht sieht nun für die Fälle, in denen alle anderen Mittel der Rechtsaufsicht nicht ausreichen, die Bestellung eines Beauftragten ²⁶⁾ vor ²⁷⁾. Die Kommissarbestellung ist die ultima ratio der Kommunalaufsicht. Der Kommissar wird

an Stelle eines oder mehrerer Organe der Gemeinde tätig ²⁸⁾. Seine Einsetzung ist ein Mittel der Rechtsaufsicht; nach seiner Einsetzung unterliegt er als Gemeindeorgan aber nicht der Beschränkung auf rechtsaufsichtliche Mittel. Er kann auch Zweckmäßigkeitentscheidungen treffen. Solange er das Ziel der Herstellung rechtmäßiger Zustände verfolgt, ist er bei der Auswahl seiner Maßnahmen also ebenso frei, wie es die Gemeinde auch sonst ist. Rechtlich ist er damit befugt, auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite alle ihm sinnvoll erscheinenden Entscheidungen zu treffen. Er unterliegt in seinem Handeln also nicht den Restriktionen, die für die Kommunalaufsichtsbehörden gelten.

Voraussetzung für den Einsatz des Beauftragten ist nach der gesetzlichen Regelung, dass rechtmäßige Zustände durch die anderen Mittel der Kommunalaufsicht nicht erreicht werden können. Diese Voraussetzung liegt nach dem hier Ausgeführten vor. Wie bei allen anderen Mitteln der Rechtsaufsicht kommt sein Einsatz aber nur in Betracht, wenn er Erfolg verspricht. Hier gibt es Anlass zu Zweifeln. Zwar gibt es in einigen Ländern, vor allem in Ostdeutschland, Erfahrungen mit dem Einsatz von Beauftragten zur Haushaltssanierung ²⁹⁾. Dort handelte es sich aber wohl in allen Fällen um kleine Gemeinden weit unterhalb des nordrhein-westfälischen Durchschnitts. Erfahrungen mit Großstädten gibt es soweit ersichtlich nicht.

Das Urteil über die Eignung der Beauftragtenbestellung für die Sanierung hängt davon ab, wie man zwei Fragen beantwortet: Kann sich der von außen kommende und zwangsweise eingesetzte Beauftragte die für eine Sanierung des Haushalts auf der Ausgabenseite nötigen Informationen verschaffen? In einer Großstadt wird das nur möglich sein, wenn ihn die Verwaltung unterstützt. Zweifel daran wird man nicht in jedem Fall unterdrücken können.

Zweitens heißt Wissen noch nicht handeln. Kann man erwarten, dass der Beauftragte Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite oder - im Zweifel drastische - Einnahmeerhöhungen gegen die mit Sicherheit zu erwartenden Widerstände durchsetzt? Schon um sich über den Widerstand vor Ort hinwegzusetzen, braucht es Festigkeit und den Mut, die bis zu persönlichen Anfeindungen reichende Ablehnung hinzunehmen. Wer lässt sich etwa schon gern nachsagen, seinetwegen müssten kurze Beinchen jetzt lange Wege zur Grundschule laufen oder man sei der Totengräber einer mehr als hundertjährigen glanzvollen Theatertradition. Ob eine hinreichend große Zahl geeigneter und williger Personen für solche Abenteuer zur Verfügung steht, ist ungewiss. Der politische Widerstand gegen Einsparungen wird schließlich auch nicht ohne Unterstützung aus der Landespolitik, ja aus Häusern der Landesregierung bleiben ³⁰⁾. Hält der Beauftragte und halten diejenigen, die ihn eingesetzt haben, diesem Druck stand ³¹⁾? Anders als in Nordrhein-Westfalen liegt in Brandenburg und Sachsen, wo von diesem Mittel in Haushaltsnotlagen Gebrauch

gemacht wird, die Zuständigkeit bei der oberen, nicht bei der obersten Kommunalaufsichtsbehörde ³²⁾, ist also politikferner angesiedelt.

Zweifel sind aber vor allem in verfassungsrechtlicher Hinsicht angebracht. So unentbehrlich der Staatskommissar im Instrumentarium der Kommunalaufsicht auch ist, so eindeutig handelt es sich nach der gesetzlichen Konzeption um ein Instrument für Einzelfälle, um ein "außerordentliches Hilfsmittel, von dem nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Verhältnisse Gebrauch gemacht werden darf, um eine Art Notrecht des Staates zur Wiedereingliederung einer Gemeinde in das Staatsganze"³³⁾. Darf man dieses Mittel in einer größeren zweistelligen Zahl von Fällen einsetzen, wie das in Nordrhein-Westfalen erforderlich wäre, also in einer Zahl von Fällen, die einen vielleicht zweistelligen Prozentanteil der Gemeinden ausmacht? Muss man aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht fragen, ob es andere, für die Selbstverwaltung der Gemeinden schonendere Mittel gibt ³⁴⁾. Diese Frage richtet sich an den Gesetzgeber. Ist sie zu bejahen, scheidet nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit der Beauftragte als Mittel für die massenweise Sanierung von Kommunalhaushalten aus.

2.5 Zwischenergebnis

De lege lata lässt sich das Bild also so beschreiben: Die spezifisch haushaltsbezogenen Aufsichtsmittel entpuppen sich bestenfalls als organisationstherapeutische Verfahrensvorschläge. Die klassischen Instrumente für den Einzeleingriff können mangels eindeutiger materiell-rechtlicher Vorgaben nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Beim schweren Geschütz der Beauftragtenbestellung bestehen erhebliche Zweifel, ob es bei größeren Festungen wirklich Breschen in die Mauern des politischen Widerstands schießen kann und ob sein Einsatz in einer Vielzahl von Fällen verfassungsgemäß ist.

3. Lösungsvorschlag

Man könnte jetzt die Frage aufwerfen, ob es nicht die Möglichkeit gibt, indirekt auf die Gemeinde so einzuwirken, dass sie von sich Fehlbeträge vermeidet. So glauben manche, mit Einführung einer kommunalen Insolvenz ³⁵⁾ verteuerten sich Kredite so stark, dass die Gemeinden von Kreditaufnahmen absehen. Abgesehen davon, dass diese Wirkung zweifelhaft ist, gibt es verfassungsrechtliche Probleme ³⁶⁾ und ein solcher Schritt würde die Bonität der ganzen öffentlichen Hand beschädigen und damit Kredite stark verteuern. Der Vorschlag hat schon deshalb bis auf Weiteres keine Chance.

Gelegentlich wird auch mit stärkerer persönlicher Haftung geliebäugelt. Man könnte Bürgermeister und/oder Kämmerer beispielsweise strafrechtlich bedrohen ³⁷⁾. Auch hier ist zweifelhaft, ob außer einem deutlichen Bedeutungszuwachs einschlägiger Absicherungsstrategien auch die gewünschten Effekte eintreten. Vor allem ist es

aber verfehlt, ein institutionelles Problem durch Zugriff auf Personen zu lösen. Obendrein könnte es passieren, dass sich die besonnenen und klugen Kräfte hüten, solche Ämter anzunehmen. Gerade die finanzschwachen Kommunen brauchen aber gutes Personal.

Die Lösung wird eher in der Kombination und Weiterentwicklung zweier Überlegungen zu erreichen sein, welche die Oberbürgermeister und Kämmerer des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes in dem Papier "Wege aus der Schuldenfalle" angestellt haben. Sie fordern dort einen sog. Generationenbeitrag³⁸⁾. Als Zuschlag zu einer bestehenden Steuer soll er dann in einer Höhe erhoben werden, die "merklich" ist. Der Zuschlag soll erhoben werden, wenn die Verschuldung übermäßig ist und das Eigenkapital verzehrt wird. Dieser Vorschlag soll hier mit der Forderung nach einer eindeutigen Verhaltensnorm aufgegriffen werden (3.1). Weiter schlagen die Oberbürgermeister und Kämmerer eine politisch unabhängige Kommunalaufsicht vor³⁹⁾. In der Tat muss mindestens eine Regelung geschaffen werden, die es der Kommunalaufsicht stark erschwert, auf politischen Druck hin auf die Durchsetzung des geltenden Rechts zu verzichten (3.2).

3.1 Einführung einer eindeutigen Verhaltensnorm

Wie gezeigt steht und fällt die Sicherstellung des Haushaltsausgleichs bei den Gemeinden mit einer eindeutigen Regel darüber, wie der Ausgleich vorzunehmen ist. Bei den Umlageverbänden ist die Deckung über die Umlage vorgeschrieben. In Anlehnung daran sollte den Gemeinden vorgeschrieben werden, einen Haushaltsfehlbetrag über einen prozentualen Aufschlag auf die Grundsteuer B zu decken. Ein geplanter Ausgleich, der in der Jahresrechnung verfehlt wird, muss im zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr dieselben Folgen auslösen.

Auch in diesem Fall werden die Zahlungspflichtigen nicht begeistert sein. Aber auch in diesem Fall wird die Regel funktionieren. Sie stellt weitgehend sicher, dass grundsätzlich alle Gruppen der Bevölkerung belastet werden und dass für alle spürbar wird, welche Folgen der Verzicht auf die für den Haushaltsausgleich notwendigen Entscheidungen hat, denn praktisch alle Gruppen der Bevölkerung nutzen bebaute Grundstücke in der einen oder anderen Form⁴⁰⁾. Die Grundsteuer setzt damit deutlich breiter an als die Einkommenssteuer. Gewiss führt diese Regel dazu, dass sich die Grundsteuerbelastung um einen dreistelligen Prozentsatz erhöhen kann. Angesichts der effektiven Höhe der Grundsteuer⁴¹⁾ ist das aber weniger dramatisch, als es sich anhört. Bei der Grundsteuer sind spürbar - oder "merklich", wie sich die Verfasser des erwähnten Papiers ausdrücken - nur drastische Erhöhungen der Belastung. In den letzten Wochen habe ich viele Menschen gefragt, wie hoch ihre Grundsteuerbelastung ist; niemand weiß das auch nur ungefähr. Die Belastungen in Folge der Erhöhung⁴²⁾ werden sozial dadurch abgefedert, dass die Kosten des Wohnens bei den besonders Bedürftigen

unmittelbar Bemessungsgrundlage für Transferleistungen sind ⁴³⁾. Im Übrigen wird die bloße Existenz der Regel bewirken, dass sie seltener und nicht in dem Umfang angewandt werden muss, den man erwarten könnte.

Mit der Etablierung einer solchen Bestimmung werden sich die kommunalpolitischen Anreize umkehren. Bisher ist es im Blick auf Mehrheiten zielführend, nicht mit Vorschlägen für den Haushaltsausgleich vorzupreschen, weil diese stets einzelne Gruppen verschrecken, ohne dass andere davon hinreichend deutlich profitieren. Droht die Abwälzung des Fehlbetrages über die Grundsteuer, entlastet jeder Sparvorschlag viele, belastet aber nur einige. Es wird politisch attraktiv zu sparen, vor allem aber wird der Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und ihren Kosten deutlich. Wegen der Tatsache, dass die Zahl der Kommunalpolitiker in den Parteien die Zahl der Landes- und Bundespolitiker deutlich übersteigt, dürfte der mit der Realisierung dieses Vorschlags entstehende Handlungsdruck auch dazu beitragen, Überlegungen in Richtung auf eine Entlastung der Kommunen von gesetzlichen Vorgaben zu entwickeln.

3.2 Zurückdrängung aufsichtlicher Opportunitätserwägungen

Im Hinblick auf die erwähnten politischen Widerstände bei der Durchsetzung des Ausgleichsgebots ist absehbar, dass die Kommunalaufsichtsbehörden mit dem Ansinnen konfrontiert werden, im konkreten Fall doch von der Durchsetzung der Zuschlagsregel aus den und den ganz besonderen und außerordentlich dringenden Gründen abzusetzen. Jeder weiß, dass mit derlei zu rechnen ist, weil solche Dinge immer wieder stattfinden, wenn sie auch nicht unnötig publik gemacht werden und deshalb schwer zu fassen sind.

Zu Recht geht das Papier "Wege aus der Schuldenfalle" deshalb davon aus, dass die Kommunalaufsichtsbehörden bei ihren Bemühungen um die finanzielle Konsolidierung vor politischer Einflussnahme abgeschirmt werden müssen. Ob dazu allerdings die Etablierung einer von der Politik völlig abgeschirmten Aufsicht erforderlich ist, erscheint zweifelhaft. Die Wahrnehmung der Aufgaben der obersten Kommunalaufsichtsbehörde im Innenministerium und damit unter der politischen Verantwortung eines Regierungsmitglieds bietet gerade im Blick auf die Schutz- und Entwicklungsfunktion ⁴⁴⁾ der Kommunalaufsicht entscheidende Vorteile, die man nicht ohne Not aufgeben sollte.

Zur sicheren Durchsetzung des Gemeindehaushaltsrechts ⁴⁵⁾ reicht es aus, das Handlungsermessen der Aufsichtsbehörden bei Verstößen gegen die Ausgleichspflicht durch eine Handlungspflicht zu ersetzen. Die Erhebung des Grundsteueraufschlags muss in jedem Fall durchgesetzt werden. Hier muss statt des Opportunitätsprinzips das Legalitätsprinzip gelten.

Wenn man das für Ausnahmefälle als erforderlich ansieht, kann man ähnlich wie im Kartellrecht eine Ministererlaubnis für den Verzicht auf den Haushaltsausgleich einführen⁴⁶⁾. Damit würde der Übergang vom ordentlichen Vollzug auf den außerordentlichen politischen Eingriff deutlich markiert und wegen der Notwendigkeit einer gesonderten, ausdrücklichen und begründeten Entscheidung wäre auch Publizität gewährleistet. Die mit dieser Publizität anfallenden politischen Kosten sorgen dafür, dass die Ministererlaubnis wirklich auf Ausnahmefälle beschränkt bleibt.

3.3 Schluss

Als Voraussetzung für umfassende und solidarische Hilfsmaßnahmen ist die Verhinderung neuer Fehlbeträge unentbehrlich. Sie ist möglich. Der Umfang der notwendigen Gesetzesänderungen ist gering. Als Lohn winkt nicht allein eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Kommunal Finanzen und eine dauerhafte Entlastung der kommunalen Haushaltspolitik, die auch dem Land zugute kommt. Es besteht zudem die Chance, ein neues Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik zu wecken und generell den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und ihren Kosten stärker ins Bewusstsein zu rücken. - Je eher gehandelt wird, desto besser.

Anmerkungen:

- 1) Es handelt sich um den mit Fußnoten versehenen Vortrag, den der Verfasser auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer NRW "Ohne Eigenkapital und mit hohen Kassenkrediten - Kommunen brauchen einen Rettungsschirm" am 25.6.2009 in Bergheim gehalten hat.
- 2) S. etwa *Annekathrin Grehling*, Das Nothaushaltsrecht der Kommune - zwischen Recht und Alltag, GemH 2005, 25; Rechtliche Zulässigkeit einer Überschuldung einzelner Kommunen gem. § 75 Abs. 7 GO NRW, Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Eild StT NRW 2008, 333 ff.
- 3) *Thomas Duve*, Haushaltsnotlagen bei Kommunen, DÖV 2008, 22.
- 4) S. aus jüngerer Zeit etwa: Rechtliche Zulässigkeit einer Überschuldung einzelner Kommunen gem. § 75 Abs. 7 GO NRW, Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Eild StT NRW 2008, 333 (339); aus der Wissenschaft *Michael Nierhaus*, Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, LKV 2005, 1 ff; skeptisch dagegen: *Uwe Volkmann*, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, 497 ff; *Barbara Remmert*, Unausgeglichene kommunale Haushalte und die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit, in: FS Püttner, 2006, 239 (250 ff); *Angela Faber*, in: Henneke/ Pünder/ Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 35 Rnr. 19 ff; für eine Reform der Art. 109 und 115 GG: *Hans-Günter Henneke*, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 2008, 857 ff.
- 5) *Janbernd Oebbecke*, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, DV 29 (1996) S. 323 ff (338 f.).
- 6) *Norbert Meier/ Stefan Greiner*, Rechtliche Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei finanzieller Überforderung durch landes- und bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und gleichzeitiger Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, VerwArch 97 (2006), S. 293 ff; *Meier/ Greiner* nehmen anders als *Oebbecke* (Anm. 5) zu Recht keinen übergesetzlichen Notstand, sondern eine rechtfertigende Pflichtenkollision an.
- 7) Zitiert nach FAZ Nr. 92 v. 21. April 2009 S. 11.
- 8) vom 18.12.2008.

-
- 9) S. dazu nur *Angela Faber*, in: Henneke/ Pünder/ Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 34 Rnr. 30 ff.
- 10) S. dazu jetzt *Janbernd Oebbecke*, Kommunale Umlagen, DV 49 (2009), 247.
- 11) Im Zusammenhang mit Haushaltssicherungskonzepten s. dazu *Dörte Diemert*, Das Haushaltssicherungskonzept, 2005, S. 115 ff und 183.
- 12) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris. Zur Disfunktionalität des § 82 GO als Basis für dauerhaftes kommunales Wirtschaften s. *Annekathrin Grehling*, Das Nothaushaltsrecht der Kommune - zwischen Recht und Alltag, GemH 2005, 25 (26 ff).
- 13) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris Nr. 25 f.
- 14) OVG NRW, Beschl. v. 22.8.2007 - 15 B 1328/07 -, NWVBl. 2008, 69 ff.
- 15) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris Nr. 32.
- 16) OVG NRW, Beschl. v. 22.8.2007 - 15 B 1328/07 -, Juris Nr. 36.
- 17) Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8.6.2007 - 2 A 10286/07 -, DÖV 2007, 800 ff.
- 18) Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8.6.2007 - 2 A 10286/07 -, Juris Nr. 12.
- 19) Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8.6.2007 - 2 A 10286/07 -, Juris Nr. 24.
- 20) Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8.6.2007 - 2 A 10286/07 -, Juris Nr. 27.
- 21) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris. Nr. 38.
- 22) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris. Nr. 36.
- 23) OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2008 - 15 B 1755/08 -, Juris. Nr. 30.
- 24) Diese Instrumente stellen allein deshalb "hohe Anforderungen" an die Aufsichtsbehörden (Leitfaden "Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung" vom 6.3.2009 des Innenministeriums NRW, S. 18 Ziff. 2.2.3), weil es an einer hinreichenden rechtlichen Vorprägung für ihren Einsatz fehlt.
- 25) *Dörte Diemert*, Das Haushaltssicherungskonzept, 2005, S. 408.
- 26) S. dazu jetzt *Gerald Buck*, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, 2009.
- 27) Beauftragte Berater können de lege lata nicht zwangsweise eingesetzt werden. S. dazu *Janbernd Oebbecke*, Kommunalaufsicht - nur Rechtsaufsicht oder mehr?, DÖV 2001, 406 (409 f.); für generelle Unzulässigkeit *Hanspeter Knirsch*, Modell Waltrop? Zur Rechtmäßigkeit der Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 GO NRW analog, VR 2006, 343 ff; a. A. *Daniel Effer-Uhe*, "Echter" und beratender Sparkommissar im Kommunalrecht der Länder, ZKF 2008, 25 ff; s. dazu auch *Lars Holtkamp*, Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW, GemH 2006, 41 ff.
- 28) *Gerald Buck*, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, 2009, S. 71 f. m. Nachweisen zur Gegenauffassung, wonach für jedes Organ ein gesonderter Beauftragter zu bestellen ist.
- 29) S. dazu *Stefan Niederste-Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, 2007, S. 96 ff.
- 30) Worum es geht, zeigt folgender Auszug aus der Niederschrift der Sitzung des Sozialausschusses der Stadt Hagen vom 11.02.2009, der über die Homepage der Stadt Hagen zu finden ist. Unter TOP 3 "Bericht aus dem Seniorenbeirat" heißt es dort: "Ein weiterer wichtiger Punkt seien die Sparvorschläge von ... (des Mentors, d. Verf.) gewesen, die die Auflösung von Ausschüssen und die Abschaffung des Seniorenbeirats beinhaltet hätten. ... Seit einigen Tagen liege dem Seniorenbeirat ein Schreiben des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW vor, in dem erklärt würde, dass die Stadt Hagen den Vorschlag des Mentors nicht mehr thematisieren solle und die Auflösung des Seniorenbeirates nicht in Frage komme." Nach Mitteilung des Mentors vom 6.6.2009, für die der Verfasser dankt, wäre eine These, wonach ein Beauftragter mit ernsthaften Widerständen aus Düsseldorf zu rechnen hätte, jedoch aus seiner Sicht nicht belastbar. Um den einzigen Fall hat es sich bei der Intervention in Sachen Seniorenbeirat aber nach dieser Auskunft nicht gehandelt.
- 31) Die Frage liegt auch deshalb nicht so fern, weil es etwa in dem Leitfaden "Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung vom 6.3.2009 des Innenministeriums NRW, S. 37 unter 4.1 heißt, 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."
- 32) *Gerald Buck*, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, 2009, S. 23.
- 33) VG Dresden, Beschl. v. 26.9.1995 - 4 K 2119/95 -, SächsVBl. 1996, 284 ff.
- 34) Verfassungsrechtliche Zweifel an der Bestellung von Kommissaren und den einschlägigen gesetzlichen Regelungen bei *Stefan Niederste-Frielinghaus*, Das Tabu der kommunalen Insolvenz, DÖV 2008, 991 ff; *Stefan Niederste-Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz, Stuttgart 2007, S. 105 ff.

-
- 35) *Jens Lehmann*, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999, S. 87 ff; Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen (April 2005), S. 17 ff und 47 ff; *Angela Faber*, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, 933 ff; *Stefan Niederste Frielinghaus*, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, 2007, passim; *Stefan Niederste-Frielinghaus*, Das Tabu der kommunalen Insolvenz, DÖV 2008, 991 ff.
- 36) *Kyrill-Alexander Schwarz*, Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs“ von Kommunen, 1998, S. 87 ff; *Janbernd Oebbecke*, Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen?, in: Hans-Uwe Erichsen (Hg.), Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, S. 165 (173 f.).
- 37) Zu solchen Überlegungen s. den Leitfaden "Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung" vom 6.3.2009 des Innenministeriums NRW, 3 f. und S. 37 unter 4.1; in diesem Zusammenhang kann man auch das inzwischen eingestellte Strafverfahren und das auf Betreiben der Aufsichtsbehörde in Gang gesetzte zivilrechtliche Vorgehen gegen die frühere Kämmerin der Stadt Hagen wegen eingegangener Swap-Geschäfte nennen. S. dazu etwa die Nachweise zu diesem Thema bei www.derwesten.de sowie www.wdr.de.
- 38) (Anm. 8) S. 27 f.
- 39) (Anm. 8), S. 25.
- 40) Auf diese Eigenschaft der Grundsteuer weist auch hin *Stefan Dietrich*, Das alte Lied, FAZ Nr. 104 v. 6.5.2009 S. 1.
- 41) Die Belastung mit der Grundsteuer B pro Kopf der Bevölkerung betrug 2007 in Bonn 201, Düsseldorf 223, Hagen 167, Münster 158 und Oberhausen 141 Euro. Damit liegt die monatliche Belastung in allen diesen Städten deutlich unter 20 Euro (eigene Berechnungen anhand von Angaben aus der Landesdatenbank: Ist-Aufkommen der Grundsteuer 2007 / Einwohnerzahlen am 30.6.2008). Die Höhe der Hebesätze, mit der gern argumentiert wird (s. etwa Rechtliche Zulässigkeit einer Überschuldung einzelner Kommunen gem. § 75 Abs. 7 GO NRW, Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Eild StT NRW 2008, 333 [339 f.]), sagt nichts über die Belastungshöhe.
- 42) Die Grundsteuer kann von den Vermietern wohl nur eingeschränkt auf die Mieter abgewälzt werden; hier dürften die Marktverhältnisse eine Rolle spielen. Selbstnutzende Eigentümer tragen die Grundsteuer jedenfalls selbst. Wohnungseigentumsquote und Haushaltseinkommen sind positiv korreliert. Während die absoluten Kosten für Wohnraum mit dem Einkommen steigen, sinkt mit steigendem Einkommen der Anteil am Einkommen, der für Wohnraum aufgebracht wird. Man wird danach von einem positiven Zusammenhang zwischen Grundsteuerbelastung und Einkommenshöhe ausgehen können. Ein Vergleich mit der Belastung durch einen Einkommenssteuerzuschlag ist auf der vorhandenen Datengrundlage aber nicht möglich. Insoweit danke ich für sehr hilfreiche Unterstützungen meinem Münsteraner Kollegen Prof. Dr. Ulrich van Suntum, Direktor des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- 43) Einen Teil dieser Transferleistungen bringen die Kommunen selbst auf; dieser Effekt muss bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt werden. Ein anderer Teil wird über das Wohngeld aufgebracht.
- 44) Dazu *Janbernd Oebbecke*, Kommunalaufsicht - nur Rechtsaufsicht oder mehr?, DÖV 2001, 406 (408 f.).
- 45) Zur Notwendigkeit konsequenten und effektiven aufsichtlichen Vorgehens s. auch *Udo Theobald/Annett Schmidt*, Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes zur Kommunalaufsicht vom Januar 2006 - Bericht und Ausblick, LKV 2007, 200 (201 f.).
- 46) S. § 42 GWB.