

MICHAEL HOFFERBERT
ULRICH KOCH - NOTAR
RECHTSANWÄLTE

Fraktionen Bündnis 90 Die Grünen
der Gemeindevertretung der
Gemeinde Egelsbach
Freiherr-vom-Stein Straße 13

60325 Frankfurt/Main
Savignystraße 53
Telefon (0 69) 97 60 93-0
Telefax (0 69) 74 05 11
Hofferbert-Koch@t-online.de

63329 Egelsbach

USt.-ID-Nr.: 014 328 30081
Bankverbindung:
Frankfurter Sparkasse
BLZ: 500 502 01
Kto.-Nr.: 223 760
IBAN: DE 52 5005 0201 0000 223760
BIC: FRASDEFF

16.08.2012

Unser Zeichen:
(bitte im Schriftverkehr angeben)

I/13-148/12
Hofferbert I/I

Haushaltsplan 2012 der Gemeinde Egelsbach

Bezug: 1. Kurzgutachten vom 6.8.2012
2. Ihr Schreiben vom 16.8.2012 nebst Schreiben des Landrates des Kreises
Offenbach – Kommunalaufsicht – vom 15.8.2012

Sehr geehrte Damen und Herren

wir bestätigen den Erhalt Ihres Schreibens vom 16.8.2012 mit der beigefügten
Stellungnahme des Landrates des Kreises Offenbach vom 15.8.2012.

Die Überprüfung dieser Stellungnahme gibt keinen Anlass zur Korrektur der in
unserem Kurzgutachten vom 6.8.2012 vertretenen rechtlichen Darlegungen und
ferner keinen Anlass zur Abänderung des dort unterbreiteten Vorschlages für die
Beschlussfassung der Gemeindevertretung. Sie gilt umgekehrt Anlass zu der
Prüfung, durch Vorlage dieser Stellungnahme an den Landrat den Vorgang einer
fachlichen dienstrechtlichen Überprüfung zuzuführen.

Im Einzelnen ergibt sich dies wie folgt:

1. Die Darlegungen des Landrates als Kommunalaufsicht lassen schon von
der sprachlichen Fassung her nicht mit der gebotenen Deutlichkeit erken-
nen, worauf sich die Mitteilung bezieht, die diesseitige "Stellungnahme"
vom 6.8.2012 werde "nicht geteilt": Auf das Kurzgutachten oder auf den
Beschlussvorschlag oder auf beides.

Der nachfolgende Satz, es handele sich "dem Grunde nach... um eine Zu-
rückweisung des vom Gemeindevorstand festgestellten Entwurfs", soll
wohl als Qualifizierung des Beschlussvorschlages gemeint sein, wobei of-

fen bleibt, ob mit der Formulierung "dem Grunde nach" eine Einschränkung ausgesprochen werden soll und was das Gegenstück (etwa: der Höhe nach?) sein soll. Möglicherweise handelt es sich einfach nur um eine überflüssige probate Floskel.

- 1.1** Auf eine Präzisierung dieser Formulierung kommt es indes an, wenn damit eine qualifizierte und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den gutachtlichen Ausführungen intendiert ist und weil sodann im nachfolgenden Satz darauf abgestellt wird, "bis auf wenige Ausnahmen" fehle es an konkreten Forderungen, wie und mit welcher Zielsetzung eine Überarbeitung gewünscht werde.

Zu erläutern wäre also, ob "dem Grunde nach" etwa bedeuten soll, es fehle überwiegend an konkreten Forderungen, im Einzelnen seien derartige Forderungen aber vorhanden, oder ob damit ausgedrückt werden soll, die eingeräumten Ausnahmen seien quantitativ oder qualitativ derart, dass sie eine Zurückweisung nicht zu begründen vermöchten.

In der 1. Variante der Auslegung würde daraus nämlich zwangsläufig folgen, dass zu bestimmten Haushaltsansätzen konkrete Forderungen erhoben seien, so dass ein entsprechend geänderter Entwurf (jedenfalls in diesen Punkten) möglich sei und daher erstellt werden müsse.

Von einer amtlichen Stellungnahme der Kommunalaufsicht, mit der zugleich ein Eingreifen in die Haushaltshoheit der Gemeindevertretung angekündigt wird, darf erwartet werden, dass sie unter Beachtung der Verwendungsregeln der deutschen Sprache gedanklich und dogmatisch klar und unmissverständlich und so formuliert ist, dass der Adressat daraus die gebotenen Schlussfolgerungen ziehen kann. Es drängt sich vorliegend der Eindruck auf, dass möglicherweise das Gegenteil beabsichtigt ist, um von dem Umstand abzulenken, dass die vorangegangene Stellungnahme vom 25.7.2012 rechtlich nicht haltbar war.

- 1.2** Soweit sodann zum Beleg dafür, dass das vorläufige Rechnungsergebnis 2010 als Maßstab (dort "vorgegebene Basis") des von dem Gemeindevorstand vorzulegenden geänderten Entwurfes der Satzung nicht ausreichend sei, dargelegt wird, diese "Basis" erfülle "nicht die in der Literatur geforderten konkreten Änderungswünsche und ihre Begründung für jeden Haushaltsansatz" (gemeint sein dürfte: sie habe rechtlich nicht die Wirkung wie die Benennung konkreter Änderungswünsche), dürfte von einer amtlichen Stellungnahme der Kommunalaufsicht eine nachvollziehbare Benennung der einschlägigen Stellen in der Literatur erwartet werden, aus denen sich auch nur ansatzweise die aufgestellte Behauptung ergibt. Tatsächlich existieren derartige Literaturstellen nicht.

- 1.3** Die zum vermeintlichen Beleg für die Behauptung, der Verweis auf das Haushaltsergebnis 2010 reiche als Begründung nicht aus, in dem Schreiben

der Kommunalaufsicht herangezogene Kommentierung bei Dreßler u.a. lautet ebenfalls nur schlicht:

"Wird der Entwurf von der Gemeindevertretung mit Änderungswünschen an den Gemeindevorstand zurückverwiesen, hat er einen neuen Entwurf unter Berücksichtigung der Änderungswünsche vorzulegen. Für diesen Fall gelten wieder die Verfahrensvorschriften des § 97 HGO. Wird der Entwurf ohne Begründung und ohne Änderungswünsche abgelehnt, ist der Gemeindevorstand nicht verpflichtet, nach § 97 Abs. 1 HGO erneut einen Vorlagebeschluss zu fassen."

- 1.4 Der in der Stellungnahme der Kommunalaufsicht dann nachfolgende Satz, der – zutreffend – mit den auch von uns herangezogenen Kommentierung bei Dreßler u.a. belegt wird, setzt sich also lediglich mit der gänzlich anderen Frage auseinander, ob ein "ohne Begründung und ohne Änderungswünsche" versehener ablehnende Beschluss der Gemeindevertretung den Gemeindevorstand verpflichtet, einen neuen Entwurf vorzulegen. Dieses vermeintliche Gegenargument der Kommunalaufsicht geht also alleine schon in Anbetracht dessen offensichtlich ins Leere, dass vorliegend alleine strittig sein könnte, ob die eingestandenen "wenige Ausnahmen" (die ebenfalls wiederum nicht mit der zu erwartenden Eindeutigkeit und Bestimmtheit benannt werden) dazu führen, dass der Haushaltsentwurf lediglich an diesen Stellen abgeändert wird, was auf jeden Fall anzunehmen ist. Auch ein Haushaltsentwurf, der lediglich in einem einzigen Punkt beanstandet wird, muss nämlich insgesamt abgelehnt werden. Selbst die Abstimmung über einzelne Teile des Haushaltsvorschlages macht eine Abstimmung über den gesamten Haushalt nicht überflüssig. In der Schlussabstimmung kann der Vorschlag der Gemeindevertretung nur verabschiedet oder abgelehnt werden.
- 1.5 Wenn die unklaren und in sich widersprüchlichen, jedenfalls aber un schlüssigen Ausführungen der Kommunalaufsicht nicht auf mangelnde Fähigkeit oder Bereitschaft einer rechtskonformen Bearbeitung zurückgeführt werden sollen, kann daraus nur entnommen werden, dass damit von dem eigentlichen Thema der Benennung nachvollziehbare Kriterien für die geforderte Konkretisierung von Vorgaben abgelenkt werden soll. (Es ist übrigens kaum anzunehmen, dass diese schon methodisch unzureichende Stellungnahme mit dem amtierenden Landrat Oliver Quilling abgesprochen und von diesem gebilligt sein könnte.)
2. Darüber hinaus aber geht die Behauptung, Änderungswünsche in Gestalt einer Bezugnahme auf einen anderen, bereits konkret ausformulierten Haushaltsansatz seien nicht konkret genug, um die Zurückweisung eines Entwurfs zu rechtfertigen, auch von der Sache her offensichtlich an den

gesetzlichen Vorgaben vorbei, an die auch die Kommunalaufsicht gebunden ist.

- 2.1 Ausgehend von der im Kurzgutachten dargelegten gesetzlichen Systematik der HGO bei der Erstellung und dem Erlass einer Haushaltssatzung beschränkt sich die Tätigkeit der Gemeindevertretung ausdrücklich auf die Beschlussfassung sowie deren Begründung für den Fall, dass der Entwurf des Gemeindevorstandes abgelehnt wird. Die Erstellung des Entwurfs obliegt hingegen in allen Stadien des Verfahrens alleine dem Gemeindevorstand selbst. Art, Inhalt und Umfang der von der Gemeindevertretung (ausnahmsweise) zu erteilenden Beschlussbegründung bestimmen sich wiederum an dieser Aufgabenverteilung. Die Anforderungen an eine Begründung für die Zurückweisung des Entwurfs des Gemeindevorstandes können nicht so weit gehen, dass damit der Gemeindevertretung faktisch die Erstellung eines Alternativentwurfs aufgegeben wird.
 - 2.1.1 Dafür spricht zunächst maßgeblich der Umstand, dass die Willensbildung der Gemeindevertretung als (quasi)parlamentarisches Mitbestimmungsgremium stets nur auf ein Abstimmungsergebnis gerichtet ist, ohne dass es eine Rolle spielt, ob diesem Ergebnis jeweils eine einheitliche Motivation oder Begründung entspricht. Kein Mitglied der Gemeindevertretung ist verpflichtet, Gründe für sein Abstimmungsverhalten zu benennen. Selbst wenn der Antrag zur Ablehnung eines Haushaltsentwurfes des Gemeindevorstandes – wie vorliegend geschehen – mit einer Begründung verbunden wird, ergibt sich daraus nicht zwingend, dass diese Begründung zugleich Motiv der einzelnen an der Abstimmung beteiligten Mitglieder der Versammlung ist. Der Verknüpfung von Entscheidung und Begründung sind daher in diesem Bereich der kommunalen Willensbildung von vornherein Grenzen gesetzt.
 - 2.1.2 Darüber hinaus aber kann der Gemeindevertretung schon deshalb nicht die Pflicht zur Erstellung eines – und sei es auch nur rudimentären – Alternativentwurfs auferlegt werden, weil ihr dazu in aller Regel mangels entsprechender sachlicher und personeller Ausstattung für derartige klassische Verwaltungsaufgaben und sie mangels entsprechender Mittel zur Auswertung der Ausgangsdaten nicht in der Lage ist.
 - 2.2 Es reicht daher für eine Begründung eines Ablehnungsbeschlusses und die dabei zu erteilenden Hinweise an den Gemeindevorstand, welche Änderungen erwartet werden, vollständig aus, wenn hinreichend deutlich nachvollziehbar wird, welches Ziel angestrebt wird und erreicht werden soll.
 - 2.2.1 Besteht das Ziel in einer (auch pauschalen) Limitierung der Ausgaben (oder Erhöhung der Einnahmen), dann ist dem Erfordernis der Konkretisierung im Rahmen des der Gemeindevertretung Möglichen dann ausreichend

Rechnung getragen, wenn dieses Limit entweder zahlenmäßig benannt oder durch Verweis auf ein dem Gemeindevorstand bekanntes und ohne weiteres nachvollziehbares Haushaltsergebnis eines früheren Haushaltsjahres benannt wird.

Dies kann im Einzelfall mit einer differenzierten Benennung einzelner Haushaltstitel verbunden werden etwa in der Form, dass in einzelnen Haushaltstitel an stärker, in anderen weniger strikt gekürzt wird oder die Ansätze erhöht werden. Es reicht aber auch aus, wenn die Gemeindevertretung dem Gemeindevorstand die Aufgabe stellt, nach eigenem Ermessen ein bestimmtes, als solches zahlenmäßig oder durch Verweis auf anderes Zahlenwerk benanntes Gesamtvolumen der Ausgaben auf die einzelnen Haushaltstitel zu verteilen. Ebenso ist eine Kombination von beiden Modellen möglich. Maßgeblich ist alleine, ob die Vorgaben ("Wünsche") konkret genug sind, um dem Gemeindevorstand für die Neufassung klare und nachvollziehbare Leitlinien zu setzen. Die Aufforderung, in einem bestimmten, benannten Rahmen den Grundsatz der sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung verwirklichen, ist verständlich genug. Dass damit der immer wieder zu beobachtenden Bereitschaft von Gemeindevertretung, sich Spielräume für Ausgaben offen zu halten, entgegengewirkt wird, nimmt dieser Aufforderung nicht die gebotene Konkretion. Vielmehr kann die Behauptung, es fehle einer derartigen Begrenzung an konkreten Vorgaben, häufig als Indiz dafür gelten, sich verdeckte Spielräume auch für nicht notwendige Ausgaben offen halten zu wollen.

2.2.2 Dabei ist im Hinblick auf diese von der HGO vorgegeben Aufgabenverteilung zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Konkretisierung dieser Vorgaben zwangsläufig umso geringer sind, je weniger die Gemeindevertretung von dem Gemeindevorstand in nachvollziehbarer Form – sei es im Haushaltsausschuss oder sei es in der Sitzung der Gemeindevertretung – über Inhalt und Zustandekommen der einzelnen Haushaltsansätze informiert wird. Das Haushaltsrecht der Gemeindevertretung kann nicht dadurch faktisch unterlaufen werden, dass ihr durch die mangelnde Transparenz des vorgelegten Entwurfs des Gemeindevorstandes die Möglichkeit genommen wird, die zugrunde liegenden Überlegungen überhaupt nur zu erkennen und nachvollziehen, geschweige denn, im Einzelnen oder pauschal alternative Möglichkeiten zu erwägen.

2.3 Die Gemeindevertretung kann nicht durch überzogene Anforderungen an die Konkretisierung ihrer Vorgaben, also etwa die Verpflichtung, zu einzelnen Haushaltstitel eigenen Berechnungen anzustellen und deren praktische Realisierbarkeit zu überprüfen und nachzuweisen, in ihrer genuinen Haushaltshoheit, die zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, beschnitten oder behindert werden.

Ein Gemeindevorstand, der sich weigert, den ihm erteilten Auftrag der – und sei es auch pauschalen – Einsparung von Ausgaben auf seine Realisierbarkeit zu überprüfen und in einen neuen Entwurf umzusetzen, verletzt seine Pflicht.

3. Die vorgeschlagene Beschlussfassung der Gemeindevertretung, die Gegenstand der Stellungnahme der Kommunalaufsicht ist, ist erklärtermaßen und erkennbar auf **weitergehende Einsparungen** im Haushalt der Gemeinde gerichtet, als dies in dem Entwurf des Gemeindevorstandes vorgesehen ist.

3.1 Wenn die Ausführungen in der Stellungnahme der Kommunalaufsicht auch teilweise schon sprachlich, aber auch rechtlich und systematisch unklar sind, kann daraus doch mit hinreichender Sicherheit entnommen werden, dass der vorgeschlagene Beschluss als rechtswidrig eingestuft und damit verhindert werden soll. Dies ergibt sich aus der Feststellung, dass für den Fall der Ablehnung des Haushaltes durch die Gemeindevertretung

"eine Beanstandungspflicht des Bürgermeisters wegen Rechtsverletzung und weiterhin ein Recht dazu wegen Gefährdung des Wohls der Gemeinde"

bestehe. Nachvollziehbare Ausführungen dazu, welche rechtlichen Mängel die vorgeschlagene Beschlussfassung der Gemeindevertretung enthalten soll, finden sich nicht. Ob dies seinen Grund darin hat, dass die einschlägigen rechtlichen Regelungen der HGO dort nur begrenzt bekannt sind oder ignoriert werden, lässt sich mangels auch nur ansatzweiser Begründung nicht beurteilen.

3.2 Die insoweit lediglich pauschale Behauptung wird mit der Ankündigung verbunden, für den Fall, dass nicht alsbald eine "haushaltsrechtlich korrekte Haushaltssatzung 2012" beschlossen werde, im Wege der Ersatzvornahme eine entsprechende Satzung durch die Kommunalaufsicht festzusetzen. Dabei bleibt allerdings wiederum unklar, welche Kriterien im vorliegenden Fall für die Beurteilung einer "**haushaltsrechtlich korrekten Haushaltssatzung**" gelten sollen, d.h. welche Mängel eine Satzung ausweisen soll, die dem vorgesehenen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gerecht wird.

Zwar ist die Kommunalaufsicht nicht verpflichtet und unter Beachtung der Satzungsautonomie der Gemeinde auch nicht berechtigt, konkrete Vorgaben zu machen, solange die Voraussetzungen für ein Einschreiten im Wege der Ersatzvornahme nicht vorliegen. Ungeachtet dessen aber kann erwartet werden, dass eine derart konkrete Drohung ansatzweisen mindestens insoweit begründet wird, dass die Gemeindevertretung in die Lage versetzt wird, daraus abzuleiten, worin im Einzelnen die Gründe für eine Beans-

tandungspflicht des Bürgermeisters gesehen wird und durch welche konkrete Festlegung in der Haushaltssatzung oder der darauf gerichteten Beschlussfassung der Gemeindevertretung eine Gefährdung des Wohls der Gemeinde gesehen wird. Fehlt es daran, drängt sich der Eindruck auf, dass eine derartige Ankündigung alleine dazu dienen soll, aus Gründen, die offen nicht ausgesprochen werden können, ohne ihrerseits als sachfremd zu erscheinen, Druck auszuüben, um in der Auseinandersetzung zwischen Gemeindevorstand einerseits und Gemeindevertretung andererseits Partei zu ergreifen.

3.3 Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass diese Androhung ferner mit der Ankündigung verbunden wird, bei einer Festsetzung der Haushaltssatzung entfielen "zwangsläufig die freiwilligen Leistungen (z.B. *Vereinszuschüsse*)". Warum ausgerechnet dieser Umstand erwähnt wird, erschließt sich bei nur sachlicher Betrachtung nicht. Plausibel wird dies alleine dann, wenn in Rechnung stellt, dass damit den Fraktionen der Gemeindevertretung mit der öffentlichen Wirkung einer derartigen Streichung bei ihren potentiellen Wählern gedroht wird und dem Gemeindevorstand damit gleichsam ein Papier an die Hand gegeben werden soll, mit dem dann unter Berufung auf die Kommunalaufsicht (partei-) politisch argumentiert werden kann. Eine derartige Einmischung der Kommunalaufsicht in die kommunalpolitische Auseinandersetzung mit diesen Mitteln ist inakzeptabel.

3.4 Schließlich folgt die Androhung,

"dass ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt das hessische Finanzministerium darauf aufmerksam machen muss, dass die im Antrag auf Zuwendungen aus dem Schutzschirm benannten Konsolidierungsmaßnahmen nicht glaubhaft sind."

Dass und gegebenenfalls aus welchen Gründen ausgerechnet der Versuch der Gemeindevertretung, einen sparsameren Haushalts durchzusetzen, als ihn der Gemeindevorstand vorschlägt, als Indiz für mangelnde Glaubhaftigkeit der Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde interpretiert werden könnte, erschließt sich nicht und ist auch nicht ansatzweise dargetan. Das genaue Gegenteil ergibt sich bei unvoreingenommener Prüfung. Die Kommunalaufsicht wäre verpflichtet, ggf. Gründe für ihre gegenteilige Auffassung nachvollziehbar darzulegen.

Dass sie dies unterlässt, liegt auch hier den Eindruck nahe, dass lediglich beliebig und ohne Rücksicht auf logische und rechtliche Stringenz Argumente formuliert werden, die den Gemeindevorstand bzw. Bürgermeister in die Lage versetzen sollen, unter Berufung auf die amtliche Herkunft dieser Androhung seiner eigenen Position unabhängig von deren sachlicher Be-

gründung – oder eventuell sogar gerade wegen des Fehlens sachlicher Gründe – Gewicht zu verleihen.

Eine Kommunalaufsicht, die den Gemeindevorstand darin auch nur sinngemäß mit der sachlich und rechtlich nicht begründeten (und auch nicht begründbaren) Androhung unterstützt, andernfalls im Wege der Ersatzvornahme eine Haushaltssatzung festzusetzen oder die Leistungen aus dem "Rettungsschirm" zu gefährden, überschreitet ihre Kompetenzen und handelt ihrerseits – vorliegend bis hart an die Grenze zur Nötigung der Gemeindevertretung – rechtswidrig.

Der Landrat ist gerade als Kommunalaufsicht **zur strikten kommunalpolitischen Neutralität** verpflichtet.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten:

- 4.1** Die Stellungnahme der Kommunalaufsicht vom 15.8.2012 bleibt den behaupteten Nachweis schuldig, dass die in dem von uns vorgeschlagenen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung genannten Kriterien (Bezugnahme auf das Haushaltsergebnis 2010) für die Reduzierung der Ausgaben im Haushalt 2012 hinter den gesetzlichen Anforderungen zurückbleiben, die an eine Begründung der Zurückweisung eines Haushaltsentwurfes des Gemeindevorstandes zu stellen sind.
- 4.2** Der Gemeindevorstand ist verpflichtet, seinen der Gemeindevertretung vorzulegenden Vorschlag einer Haushaltssatzung durch geeignete mündliche oder schriftliche Erläuterungen so transparent und nachvollziehbar zu erläutern, dass diese ihre genuine Haushaltskompetenz wirksam wahrnehmen kann. Je weniger der vorgelegte Vorschlag diesen Anforderungen gerecht wird, umso geringer sind die Anforderungen, die an die Begründung eines ablehnenden Beschlusses der Gemeindevertretung zu stellen sind.
- 4.3** Die Bezugnahme auf ein dem Gemeindevorstand zugängliches Rechenwerk wie etwa den Haushaltsplan oder das Haushaltsergebnis eines vorangegangenen Jahres reicht zur Begründung des ablehnenden Beschlusses als Konkretisierung der Zielvorstellung für die Erstellung eines erneuten Entwurfes regelmäßig aus.
- 4.4** Die Stellungnahme des Landrates des Kreises Offenbach als Kommunalaufsicht vom 15. 8. 2012 weist den erstaunlichen und ins Auge springenden Widerspruch auf, einerseits die Absicht der Gemeindevertretung, dem Grundsatz der Sparsamkeit in dem Haushalt 2012 stärker Geltung zu verschaffen als dies im Entwurf des Gemeindevorstandes der Fall ist, mit dem – wie dargelegt: rechtlich unzutreffenden – Argument mangelnder Konkretheit entgegenzuwirken, andererseits aber für den Fall, dass ein den Sparsamkeitsanforderungen nach Auffassung der Gemeindevertretung

nicht gerecht werdender Haushalt nicht umgehend verabschiedet werde, anzukündigen, das Hessische Finanzministerium darüber informieren zu wollen, dass die im Antrag der Gemeinde auf Zuwendung aus dem "Schutzschirm" benannten Konsolidierungsmaßnahmen "nicht glaubhaft" seien. Alleine die gegenteilige Schlussfolgerung wäre nach den allgemeinen Denkgesetzen plausibel.

Dieser auffallende Widerspruch könnte evtl. als Indiz dafür gelten, dass die Kommunalaufsicht im Zusammenwirken mit dem Gemeindevorstand oder Teilen davon aus sachfremden Erwägungen derartige Drohungen ausspricht.

Wir regen ausdrücklich an, diesen Vorgang dem amtierenden Landrat als Leiter der Behörde und Dienstvorgesetzten zur fachlichen und dienstrechtlichen Überprüfung vorzulegen.

Für eventuelle weitere Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


(Michael Hofferbert)
Rechtsanwalt