

→ Die GPA NRW als Beraterin im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Erschienen als Artikel in Städte in Not, Wege aus der Schuldenfalle, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2013

Christoph Gusovius, Stellvertretender Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW)

Der Stärkungspakt Stadtfinanzen ist Herzstück eines Maßnahmenbündels, mit dem überschuldeten oder vor der Überschuldung stehenden Kommunen in Nordrhein-Westfalen Handlungs- und Gestaltungsspielräume zurückgegeben werden sollen. Nur durch die Wiedergewinnung und Nutzung solcher Spielräume lassen sich kommunale Selbstverwaltung im Wortsinne wieder mit Leben erfüllen und die Kommunen zukunftsfähig gestalten. Mit dem gesetzlichen Auftrag an die GPA NRW, die vom Stärkungspakt umfassten Städte und Gemeinden bei der Haushaltskonsolidierung auf Wunsch zu beraten, hat der Gesetzgeber einen Weg beschritten, der im Bundesvergleich neu ist (zu kommunalen Rettungsschirmen in den Bundesländern vgl. Stolzenburg und Heinelt). Der Beitrag wirft ein Schlaglicht auf die Erfahrungen der GPA NRW im ersten Jahr der Beratung und gibt einen Einblick in erste Ergebnisse. Ein Ausblick auf die anstehenden Aufgaben und Herausforderungen schließen diesen „Werkstattbericht“ ab.

1. Die GPA NRW

Warum wurde die GPA NRW mit der Beratung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen beauftragt, die sich in einer besonders schwierig finanziellen Situation befinden? Dazu ist ein Blick auf das institutionelle Setting dieser Einrichtung sinnvoll. Nach einem viele Jahre dauernden Diskussionsprozess wurde die GPA NRW zum 01. Januar 2003 als rechtsfähige öffentliche Anstalt gegründet (Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt, GV. NRW. S. 160 vom 30.04.2002). Durch sie wurden die 36 überörtlichen Prüfungsämter bei den Landräten und den Bezirksregierungen abgelöst.

Die GPA NRW ist Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinden (§ 105 Abs. 1 GO NW). Dabei handelt es sich um eine Ausprägung von Art. 78 Abs. 4 der Landesverfassung. Allerdings ist sie weder in den „klassischen“ Aufsichtsstrang der Kommunalaufsicht integriert, noch ist sie mit den repressiven Aufsichtsmitteln der § 121 ff. GO NW ausgestattet.

Seit nunmehr zehn Jahren prüft die GPA NRW in allen nordrhein-westfälischen Kommunen die Erbringung von Leistungen und Produkten auf deren Wirtschaftlichkeit, Sachgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit (§ 105 Abs. 3 GO NRW). Diese Prüfungen erfolgen

überwiegend (nicht bei Rechtmäßigkeitsprüfungen im engeren Sinne) als vergleichende Untersuchungen (ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hierzu in § 105 Abs. 3 Nr. 3 S. 2 GO NRW), in denen Benchmarks bei der kommunalen Leistungserbringung ermittelt und konkrete Beiträge zur Haushaltskonsolidierung in der jeweilig untersuchten Kommune aufgezeigt werden (weitergehend unter http://gpanrw.de/de/pruefung/benchmarks/benchmarks/6_52.html). Um eine wirkliche Vergleichbarkeit sowohl interkommunal als auch intrakommunal über einen Zeitverlauf zu gewährleisten, baut die GPA NRW ein einheitliches und überwiegend fortschreibungsfähiges Kennzahlenset auf. Der Vergleich der Kommune mit den ermittelten Benchmarks macht Unterschiede deutlich und ermöglicht es, von den Besten zu lernen (ausführlich dazu Seckelmann). Darüber hinaus werden in den Prüfungen konkrete Handlungsoptionen aufgezeigt. Die Ergebnisse der Prüfungen sollen in den Kommunen Veränderungsprozesse bewirken und die Unterschiedlichkeit der Aufgabenerfüllung transparent machen. Deshalb tritt die GPA NRW auch für die allgemeine Veröffentlichung ihrer Prüfberichte ein und viele Kommunen veröffentlichen die Berichte bereits von sich aus. Die Kommunalaufsicht erhält jeden Prüfungsbericht. Der gesamte Prüfungsansatz beruht dabei auf einem partnerschaftlichen Ansatz (so auch Sennewald: 2) mit dem Ziel, den Kommunen durch die Prüfung einen Mehrwert zu erbringen. Dabei werden die Prüfungsthemen und die Zielrichtung allerdings von der GPA NRW gesetzt, Abstimmungsgespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden und anderen kommunalen Vertretern und Verprobungen vor Ort sind dabei allerdings für ein gutes Ergebnis und die Akzeptanz der Prüfungen unabdingbar.

In den Prüfungen sammelt die GPA NRW fortwährend best practice-Beispiele und veröffentlicht diese, um auch hierdurch das Lernen der Kommunen untereinander zu ermöglichen (weitergehend http://gpanrw.de/de/pruefung/gute-beispiele/gute-beispiele/6_54.html). Methode und Erfolg der Leistungsvergleiche als Basis für ein institutionelles Lernen werden von der GPA NRW beständig weiterentwickelt und auch extern evaluiert (in allen Einzelheiten Ebinger und Bogumil).

Von Beginn an hat die GPA NRW die Kommunen auch in Fragen der „Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“ beraten (§ 105 Abs. 7 Nr. 1 GO NRW). Diese Beratung erfolgt auf freiwilliger Basis. Hier steht die GPA NRW im Wettbewerb mit anderen Anbietern von Beratungsleistungen.

Prüfungs- und Beratungsansatz, Finanzierung – teilweise über einen Landeszuschuss, zum größten Teil jedoch über die Prüfgebühren der Kommunen – und auch die Zusammensetzung des Verwaltungsrates der GPA NRW mehrheitlich mit Vertretern der Kommunen aber auch des Landes, erlauben den Schluss, dass es sich bei der GPA NRW um ein im untechnischen Sinne kommunal-staatliches Kondominium handelt.

2. Gesetzlicher Auftrag

Über die Motive der nordrhein-westfälischen Landesregierung, den Entwurf des Stärkungspaktgesetzes in den Landtag einzubringen, gibt der Beitrag von Winkel und Emshermann ebenso beredt Auskunft wie über dessen Inhalte. Die Rolle der GPA NRW wird im § 9 des Stärkungspaktgesetzes (GV. NRW. S. 662 vom 16. Dezember 2011) als allgemeiner Auftrag formuliert: „Die teilnehmenden Gemeinden können sich bei der Erar-

beitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen unterstützen lassen.“ Als einziger Ausgestaltungsaspekt findet sich in der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung, dass bei der GPA NRW zum Zwecke der Beratung im Rahmen des Stärkungspaktes eine Task Force aufgebaut wird (Drs. 15/2859, S. 13). Für die Finanzierung der Beratungsleistungen werden gem. § 2 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz in den Jahren 2012 bis 2020 jährlich 4,2 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Das Stärkungspaktgesetz erkennt feingliedrig die institutionellen Unterschiede zwischen den Kommunalaufsichtsbehörden (im Falle des Stärkungspaktes ausschließlich die Bezirksregierungen, § 7 Abs. 1 S. 1 Stärkungspaktgesetz) und der GPA NRW. Die Beratung bei der Aufstellung und Umsetzung der Haushaltssanierungspläne durch die GPA NRW ist ein Angebot an die Kommunen, das diese annehmen können, aber nicht müssen. Hingegen obliegt die Überwachung der Einhaltung der Haushaltssanierungspläne ebenso den Bezirksregierungen wie das Eingreifen bei einem Abweichen (§§ 7, 8 Stärkungspaktgesetz). Insofern erfolgt bereits im Gesetz eine grundsätzliche „Auftragsklärung“, die es der GPA NRW ermöglicht, die Aufstellung und Umsetzung von Haushaltssanierungsplänen in dem oben beschriebenen partnerschaftlichen Ansatz zu begleiten und nicht als „verlängerter Arm der Kommunalaufsicht“ zu fungieren.

Die Distinktion in der Aufgabenwahrnehmung hatte einen überaus positiven Effekt auf die teilnehmenden Kommunen; das Angebot, sich bei der Erstellung der Haushaltssanierungspläne auf freiwilliger Basis beraten zu lassen, wurde von den Kommunen in der ganz überwiegenden Mehrzahl angenommen. Die GPA NRW unterstützte 32 von 34 der pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen bis zum 30. Juni 2012 sowie 25 von 27 auf Antrag teilnehmenden Kommunen bis zum 30. September 2012 bei der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne. Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und der GPA NRW setzt sich fort. Bis zum 01. März 2013 haben 52 der insgesamt 61 teilnehmenden Kommunen mit der GPA NRW eine Vereinbarung über die Begleitung der Umsetzung der Haushaltssanierungspläne abgeschlossen.

3. Konzeption und Umsetzung

Es ist das gesetzgeberische Primärziel des Stärkungspaktgesetzes, bei überschuldeten oder von der Überschuldung bedrohten Kommunen der legislativen Verpflichtung des § 75 Abs. 2 GO NRW wieder Geltung zu verschaffen, dass der Haushalt in jedem Jahr in Aufwendungen und Erträgen auszugleichen ist (Hinweis darauf in § 1 S. 3, klarer in § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz), ohne dabei die Kommunen dem Regime des vulgo Nothaushaltes unterwerfen zu müssen, oder das Instrument der Haushaltssicherung der Gemeindeordnung zu nutzen (§ 6 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz). Das Stärkungspaktgesetz gibt den Kommunen Zeit, den Haushalt durch geeignete Maßnahmen und mit Unterstützung finanzieller Konsolidierungshilfen des Landes bis zum Jahr 2016 (bei pflichtig teilnehmenden Kommunen) bzw. 2018 (bei freiwillig teilnehmenden Kommunen) auszugleichen und dieses Ziel spätestens bis zum Jahr 2021 unter Fortfall der ab 2016 bzw. 2018 abschmelzenden Konsolidierungshilfen zu erreichen. Insgesamt stellt das Land bis einschließlich des Jahres 2020 Konsolidierungshilfen in Höhe von 5,85 Mrd. € zur Verfügung, wobei die Mittel, die den pflichtig teilnehmenden Städten zur Verfügung gestellt werden (350 Mio. € jährlich), vollständig zusätzliche Landesmittel sind. Die Mittel der für

die Kommunen, die freiwillig teilnehmen, werden durch Vorwegabzüge aus dem kommunalen Finanzausgleich und eine noch gesetzlich zu verankernde Solidaritätsumlage gegenfinanziert.

Um eine effektive Umsetzung des Beratungsauftrages hin zum eben beschriebenen Ziel zu gewährleisten, hatte die GPA NRW sowohl organisatorische wie konzeptionelle Vorarbeiten zu leisten. Bereits nach der Einbringung des Gesetzentwurfes durch die Landesregierung begann ein Vorbereitungsteam in der GPA NRW während der parlamentarischen Befassung mit dem Stärkungspaktgesetz im letzten Quartal 2011 damit, die Sanierungsplanberatungen zu konzipieren. Dies war notwendig, da die Zeitfenster zur Aufstellung der Haushaltssanierungspläne für den Fall der Verabschiedung des Gesetzes ausgesprochen eng und ambitioniert waren (30. Juni 2012 bzw. 30. September 2012). Die Verabschiedung des Gesetzes erfolgte am 09. Dezember 2011. Zum 01. Januar 2012 konnten vier Teams der GPA NRW mit insgesamt 32 Beraterinnen und Beratern, mit dem notwendigen „Handwerkszeug“ versehen, mit den Sanierungsplanberatungen in den pflichtig teilnehmenden Kommunen beginnen, die eine Beratung wünschten. Für die Teams wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in der überörtlichen Prüfung ausgewählt, die teilweise auch schon beratend tätig waren. Zwei dieser Teams wurden von erfahrenen externen Praktikern geleitet (Bürgermeister bzw. Kämmerer a.D.). Für das Jahr 2012 standen der Task Force darüber hinaus zwei politische Begleiter zu Verfügung, die die politische Kommunikation des Prozess auf der kommunalen wie der Landesebene gemeinsam mit dem Präsidium der GPA NRW gestalteten.

Die GPA NRW hat sich bewusst ganz zu Beginn des Prozesses darauf festgelegt, das eigene Wissen in Teilbereichen um externe Expertise zu ergänzen. Der Kanon der kommunalen Themenstellungen war und ist derartig breit angelegt, dass es für eine qualitativ gute Beratung unabdingbar war, Spezialwissen durch die Vergabe von Aufträgen einzu beziehen. Dies wurde durch die Einbindung von Wirtschaftsprüfungs- und Managementberatungsgesellschaften gewährleistet, die z.B. insbesondere im Bereich der kommunalen Beteiligungen an der Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen beteiligt waren und auch in Zukunft sein werden.

Wenngleich die unterschiedlichen Rollen von Bezirksregierungen als zuständige Kommunalaufsichtsbehörden und der GPA NRW wie beschrieben gesetzlich formuliert sind, war es doch notwendig und hilfreich, einen ständigen Gesprächsfaden zwischen den Institutionen geknüpft zu halten. Nur so war es möglich, ein überwiegend reibungsloses Gelingen der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne zu gewährleisten. So gab es z.B. immer wieder Klärungsbedarf über die Frage, wie groß das tatsächliche Sanierungsvolumen, also die Lücke zwischen Erträgen und Aufwendungen, in jeder einzelnen Kommune war. Grundsätzlichere Fragen wie z.B. die Form der Dokumentation der Haushaltssanierungspläne, wurden mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales und den Bezirksregierungen gemeinsam abgestimmt.

Konzeptionell hat sich die GPA NRW bei der Aufstellungsberatung der Haushaltssanierungspläne für eine Adaption des strategischen Managementprozesses, bestehend aus

- Status-quo Analyse,
- Strategieformulierung (Definition einzelner Ziele, Identifikation von Maßnahmen),

- Strategieimplementierung,
- und Evaluation

entschieden. Entsprechend wurden mit den Kommunen folgende, aufeinander aufbauenden Beratungs- und Unterstützungsleistungen vereinbart:

- Analyse der jeweiligen Ist-Situation,
- Ermittlung des konkreten Sanierungsbedarfes,
- Erarbeitung von Maßnahmen als Kern des Haushaltssanierungsplanes,
- Beschluss des Haushaltssanierungsplanes durch den Rat.

Der sich daran anschließende und gerade angelaufene ungemein wichtige Prozess der Unterstützung bei der Umsetzung der Maßnahmenpläne in den Jahren bis 2021 ist durch separate Vereinbarungen mit den Kommunen nach der Genehmigung der Haushaltssanierungspläne seitens Bezirksregierungen initialisiert worden. Die Umsetzungsbegleitung wird von Controlling- und Reportinginstrumenten zum Zwecke permanenter Evaluation flankiert. Bevor zu den einzelnen Konzeptionspunkten einige Ausführungen gemacht werden, ist festzustellen, dass nicht jeder einzelne Teil in allen zu beratenden Kommunen mit der gleichen Intensität umgesetzt wurde, worauf im Folgenden auch eingegangen wird.

Analyse der Ist-Situation

Zur Analyse der Ist-Situation wurde geradezu klassisch ein Blick auf die wirtschaftliche Gesamtsituation der Kommune geworfen. Hierzu konnte die GPA NRW auf Daten und Erkenntnisse ihrer eigenen überörtlichen Prüfung in der Kommune zurückgreifen. Eine Prüfung des Finanzstatus der Kommunen ist in der überörtlichen Prüfung obligatorisch, die Daten der Prüfungen waren jedoch auf Grund des ca. fünfjährigen Prüfzyklusses der GPA NRW unterschiedlich aktuell und mussten gegebenenfalls nacherhoben werden. Auch die Datenlage in Kommunen selbst war von sehr unterschiedlicher Qualität. Neben den erhobenen eigenen Daten wurde auch auf das NKF-Kennzahlenet Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen (Runderlass des Innenministeriums vom 01.10.2008, Az. 34 – 48.04.05/01 – 2323/08). Das so entstandene erste Ergebnis wurde mit wichtigen zusätzlichen Aspekten ausgeschärft. So wurde die aktuelle Vermögenslage betrachtet und es wurden Risikofaktoren wie die Struktur des Kreditportfolios (unter anderem der Anteil der sogenannten Kassenkredite am Gesamtvolumen der Schulden) und der Zustand des Schuldenmanagements einbezogen. Wichtig war auch, die größten Aufwandsposten der kommunalen Haushalte deutlich herauszuarbeiten.

Neben den finanzwirtschaftlichen Aspekten wurde auch das Aufgabenportfolio der Kommune analysiert und einem Quervergleich mit anderen Kommunen unterzogen um Abweichungen festzustellen. Auch in diesem Bereich konnte die GPA NRW in vielen Teilbereichen auf ihre Erkenntnisse aus der überörtlichen Prüfung zurückgreifen.

Zur umfassenden Beurteilung der Lage war es wichtig, neben den finanzwirtschaftlichen Daten auch sozioökonomische und soziodemografische Rahmenbedingungen der einzelnen Kommune in den Fokus zu stellen. Die Ruhr-Universität-Bochum entwickelte hierzu im Auftrag der GPA NRW auf der Grundlage einer Vielzahl von Mikrodaten eine Gemeindetypisierung, mit deren Hilfe alle nordrhein-westfälischen Kommunen in zehn Cluster eingeteilt werden konnten. Dabei standen beispielsweise Aussagen über die kommunale Prägung durch die Arbeitsplatz- oder Bildungszentralität, die Arbeitslosigkeit oder die Schrumpfung und Überalterung der Bevölkerung im Mittelpunkt. Die Clusterung führte insbesondere in den politischen Gremien der Stärkungspaktkommunen zu einer höheren Akzeptanz der Beratung, da individuelle Besonderheiten bei der Analyse der Ist-Situation (und auch später bei der Entwicklung von Maßnahmen) Berücksichtigung finden konnten.

Ermittlung des konkreten Sanierungsbedarfes

Gestützt auf die Ergebnisse der Analysephase wurde der konkrete Sanierungsbedarf für die Kommune ermittelt. Von Beginn an war klar, dass der Sanierungsbedarf nicht die im § 5 Abs. 1 des Stärkungspaktgesetzes angesprochene „strukturelle Lücke“ in den Haushalten der Kommunen war, die in der – ebenfalls in Gesetzeskraft erwachsenen – Anlage zum Stärkungspaktgesetz für jede nordrhein-westfälische Kommune einzeln aufgeführt ist. Hierbei handelt es sich vielmehr um eine Rechengröße, um die prozentuale Beteiligung der Kommunen an den Mitteln des Stärkungspaktes zu ermitteln (ausführlich dazu Lenk, Junkernheinrich).

Tatsächlich stellt sich der Sanierungsbedarf als Delta zwischen Aufwendungen und Erträgen des Haushaltes dar. Von immenser Bedeutung ist dabei jedoch die Frage nach dem Zeitpunkt, auf den das Delta abstellt. Zunächst wurde das Delta anhand des Haushaltsplanes der jeweiligen Kommune für das Jahr 2012 ermittelt.

Auf den im status quo ermittelten Sanierungsbedarf wurde der sogenannte Orientierungsdatenerlass des Landes NRW angewandt (Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 09. September 2011 in der Fassung vom 22. Dezember 2011, Az. 34 – 46.05.01 – 264/11; ebenso der nunmehr aktuelle Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 13. Juli 2012 in der Fassung vom 23. Januar 2013, Az. 34 – 46.05.01 – 264/11). Der Erlass gibt – aus statistischen Erkenntnissen gespeist – vor, mit welcher Entwicklung der Ertragslage alle Kommunen in ihrer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung rechnen sollen (§ 6 Abs. GemHVO NRW), z.B. bei der Entwicklung der Gewerbesteuerumlage. Die Kommunen im Stärkungspakt wendeten den Erlass auf die Projektion der Haushaltsentwicklung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung an (also, wie vom Erlass für Kommunen vorgesehen, für die Jahre bis 2015 bzw. 2016). Allerdings war es notwendig, die Daten über diesen Zeitraum hinaus zu projizieren, nämlich bis in das Jahr 2021. Dies geschah unter Anwendung des Erlasses zur Ausführung von Haushaltssicherungskonzepten gem. § 76 GO NRW n.F. (sogenannter „Wurzelerlass“, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 09. August 2011, Az. 33 – 46.09.01 – 71/10). Die Anwendung war möglich, da § 6 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz die Vorschriften über das Haushaltssicherungskonzept für anwendbar erklärt, solange das Stärkungspaktgesetz keine besonderen Regelungen trifft (klarstellend auch im Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 27. März 2012, Az. 34 – 46.13 – 618/12). Die Verwendung der Annahmen, die von einem kontinuierli-

chen Anwachsen bspw. der Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden und nur leicht aufwachsenden Personalausgaben ausgehen, über einen so langen Zeitraum, hatte zur Folge, dass sich das zu schließende Delta in den Jahren 2016 bzw. 2018 und 2021 in allen Fällen verringerte, oftmals signifikant. So verringerte sich die zu schließende Lücke einer kreisfreien Stadt allein durch die Planungsberechnungen von 39,6 Mio. € in 2012 auf 9,9 Mio. € in 2021. Auf dieses Delta hin wurden die Konsolidierungsmaßnahmen unter Einbeziehung der Landeshilfen ausgerichtet.

Der gewählte Weg birgt durchaus Risiken. So werden die Gefahren konjunktureller Rückschläge und ihre Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte (Vergrößerung des Sanierungsbedarfes durch wegbrechende Gewerbesteuereinnahmen als ein Beispiel) nicht abgebildet. Hierauf wird in den nächsten Jahren ein großes Augenmerk bei der Fortschreibung der Sanierungspläne sowohl durch die Kommunen und die GPA NRW als auch durch die Kommunalaufsicht in ihrer Genehmigungspraxis zu legen sein. In einem solchen Fall werden zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig. Hinzu kommt, dass eine Validität von Entwicklungsannahmen für fast ein Jahrzehnt praktisch nicht gegeben ist und diese eher als Orientierungsgröße gelten können, die ein beständiges Nachsteuern erforderlich macht.

Um die Bandbreite der möglichen Entwicklung zu verdeutlichen, hat die GPA NRW in einigen Kommunen Szenarioberechnungen vorgenommen. Dies steigerte die Sensibilität für die vor der Kommune liegende Aufgabe insbesondere in den politischen Gremien maßgeblich. In diesen Szenarien wurden in einem Basis-, einem Plan- und einem Worst Case-Szenario verschiedene makroökonomische Annahmen abgebildet. Darüber hinaus wurden bei den Überlegungen, wenngleich auch nicht rechnerisch, Einschätzungen zur Entwicklung der die kommunalen Haushalte stark prägenden Kreisumlage (im kreisangehörigen Raum) und Landschaftsverbandsumlage (in den kreisfreien Städten) abgegeben.

Im Ergebnis des Beratungsschrittes wurde das Delta zwischen den Erträgen und Aufwendungen für die Jahre 2016 bzw. 2018 und 2021 unter Anwendung der oben aufgeführten Erlasse in Summen festgelegt. Diese wurden in jedem Einzelfall zwischen der Kommune und der zuständigen Bezirksregierung anschließend verbindlich für das Jahr 2012 vereinbart oder ggf. nach Hinweisen der Bezirksregierungen angepasst. Für die Folgejahre ist das Delta in jedem Jahr entweder fortzuschreiben (wenn keine Veränderungen eintreten) oder gegebenenfalls anzupassen. Aus dem Zwischenergebnis waren nun durch die Kommune mit beratender Hilfe der GPA NRW Konsolidierungsmaßnahmen für den Haushaltssanierungsplan zu entwickeln.

Erarbeitung der Maßnahmen

Das gesetzgeberische Primärziel des Stärkungspaktgesetzes ist bereits oben beschrieben worden und der erste Schritt der Kommunen auf diesem Weg war die unter einem großen zeitlichen wie inhaltlichen Druck erfolgende Aufstellung von Haushaltssanierungsplänen, die genehmigungsfähig waren. Die zeitliche Pressure erwuchs unmittelbar aus § 6 Abs. 1 Stärkungspaktgesetz selbst, der die Zeitpunkte 30. Juni bzw. 30. September 2012 als Vorlagezeitpunkte der Haushaltssanierungspläne bei den Bezirksregierungen definiert. Das – logische – Erfordernis der Genehmigungsfähigkeit bildet den schwierigen inhaltlichen Aspekt ab. Genehmigungsfähig waren die Haushaltssanierungspläne

nur, wenn sie nominell den Haushaltsausgleich bis 2016 bzw. 2018 und 2021 darstellen konnten.

Die Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen war der Kern und die mit Abstand herausforderndste Komponente der Beratung durch die GPA bei der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne. Es stellte sich dabei heraus, dass die Beratungsintensität in den Kommunen sehr unterschiedlich war; hier war ein „Größenklasseneffekt“ beobachtbar.

Große Kommunen des kreisangehörigen Raumes und kreisfreie Städte sind auf Grund ihrer eigenen Verwaltungskraft überwiegend eigenständig in der Lage, Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten und die mit diesen verbundenen Einsparvolumina im Zeitablauf der Jahre bis 2021 zu beziffern. In diesen Kommunen war die GPA NRW bei der – dann im Einzelfall aufwändigen – Bearbeitung von Spezialthemen beratend tätig, so z.B. bei der Frage, in welchem Umfang die Beteiligungen der Kommune einen Konsolidierungsbeitrag leisten können. Bei vielen kleineren Kommunen im kreisangehörigen Raum erarbeiteten die Kommunen gemeinsam mit der GPA NRW breit angelegte Maßnahmenpläne, die den gesamten Haushalt umfassten. Instrumentell hat sich die GPA NRW dabei auf ein Benchmarking sowie auf eine aufgabenkritische Beleuchtung des Leistungsportfolios der Kommune gestützt. Die für das Benchmarking notwendigen Vergleichsdaten bezog die GPA NRW in weiten Teilen aus den Ergebnissen der eigenen überörtlichen Prüfung. Die Erreichbarkeit der gesetzten Benchmarks wurde vor den individuellen kommunalen Gegebenheiten gespiegelt, um zu einer realisierbaren Zielgröße zu gelangen. Für die Aufgabenkritik konnte unter anderem auf die fast zehnjährige Beratungspraxis der GPA NRW zurückgegriffen werden. Weitere Daten aber auch Erkenntnisse aus bereits vorhandenen aufgabenkritischen Untersuchungen wurden mit Partnern wie der KGSt ausgetauscht und genutzt.

Die von der GPA NRW beratenen Kommunen blicken auf eine vieljährige Geschichte der Haushaltssicherung unter dem Regime der Gemeindeordnung zurück, viele haben jahrelang mit der Situation des Nothaushaltsrechts leben müssen. Das permanente Konsolidieren hat in vielen der beteiligten Kommunen also eine lange Tradition. So war es auch möglich, aus vorhandenen Haushaltssicherungskonzepten (die der Haushaltssanierungsplan ablöst, § 6 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz) unabhängig davon, ob diese gem. 76 GO NRW alter oder auch neuer Fassung (also mit einem darzustellenden Haushaltsausgleich innerhalb von vier oder zehn Jahren) genehmigungsfähig waren oder nicht, Maßnahmen zu übernehmen oder fortzuentwickeln. Einige wenige Kommunen, die freiwillig am Stärkungspakt teilnahmen, verfügten über Haushaltssicherungskonzepte, die unter der Geltung des § 76 GO NRW n.F. genehmigt waren und die deshalb mit wenigen Anpassungen in den Haushaltssanierungsplan überführt werden konnten. Insgesamt war in fast allen Kommunen die Ausarbeitung zusätzlicher oder alternativer Maßnahmen notwendig.

Es ist zu konstatieren, dass die Ausgangsbedingungen in den Kommunen somit sehr heterogen waren und die Beratung deshalb individuell zugeschnitten werden musste, was allen Beteiligten immer wieder Verständnis für die andere Seite abverlangte. Organisatorisch waren bei der Erarbeitung zwei Modelle zu erkennen. In einem zentralen Ansatz wurden die Maßnahmenpläne von den Kämmereien bzw. den Organisationsabteilungen erarbeitet, die sich der Fachbereiche als Zulieferer bedienten und diese in Korrekturschleifen einbezogen. Dagegen wurden in einem dezentralen Ansatz die Maßnahmen

im Wesentlichen von den Fachbereichen erarbeitet und die Kammereien und Organisationsabteilungen wurden in ihrer Rolle als Moderator und Serviceanbieter genutzt. Jeder der gewählten Ansätze war immer dann erfolgreich, wenn klare Berichtszeitpunkte, -wege, und -inhalte durch eine zentrale Steuerung definiert waren. In einigen Fällen zeigt sich wiederum, dass auch die „Rasenmähermethode“ eine rationale, erfolgreiche Handlungsoption darstellte. Die GPA NRW arbeitete sowohl mit den Querschnitts- wie den Fachbereichen in der konkreten Erarbeitung und Validierung von Maßnahmen zusammen und nahm häufig die Rolle eines Promotoren, gelegentlich auch die eines „Blitzableiters“, ein.

Einige Kommunen gaben auf ihrer Internetseite den Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls die Möglichkeit, Sparvorschläge einzubringen oder auch die Sparvorschläge der Verwaltung zu bewerten.

Einbeziehung der Politischen Gremien

Alle diese Arbeiten konnten jedoch nur Vorbereitungen sein, denn die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen Aufnahme in den Haushaltssanierungsplan finden und in welcher Gestalt er damit den Bezirksregierungen zur Genehmigung vorgelegt wurde, war dem Beschluss des Rates vorbehalten. Dabei ist § 6 Abs. 1 S. 1 Stärkungspaktgesetz, der dieses Erfordernis beschreibt, als deklaratorische Ausprägung des Postulats der kommunalen Selbstverwaltung zu verstehen.

Zeitpunkt und Umfang der Einbeziehung der Ratsfraktionen, der Ausschüsse und des gesamten Rates differierten. Die GPA NRW beriet in allen Fällen dahingehend, „die Politik“ möglichst frühzeitig in einen Diskurs über den richtigen Weg und die Ausgewogenheit der Maßnahmen im Haushaltssanierungsplan einzubeziehen, um dadurch schon früh für eine Akzeptanz sowohl des Prozesses als auch für die späteren Ergebnisse zu werben. Oft wurde diese Empfehlung umgesetzt, indem eine Lenkungsgruppe oder ein vergleichbares Gremium etabliert wurde, das aus dem Verwaltungsvorstand und Mitgliedern aller im Rat vertretenen Fraktionen bestand, zumeist den Fraktionsvorsitzenden. In einigen Fällen kam es dazu, dass Fraktionen die Mitarbeit in einem solchen Gremium ablehnten, dabei handelte es sich um Oppositionsfraktionen der jeweiligen Kommune. Die Lenkungsgruppen wurden in regelmäßigem Abstand über den Fortgang des Aufstellungs- und Beratungsprozesses sowie die erarbeiteten Maßnahmen informiert. Eine aktive Beteiligung der Fraktionen an der Erarbeitung der Maßnahmenpläne fand in den wenigsten Fällen statt. Allerdings gaben die politischen Vertreter durchaus zu verstehen, in welchen Bereichen es schwierig bis unmöglich werden würde, Mehrheitsbeschlüsse für bestimmte Maßnahmen zu erreichen. Dies führte allerdings nur in den seltensten Fällen dazu, dass die Verwaltung bereits erarbeitete Maßnahmen von sich aus dem Rat nicht zur Abstimmung vorlegte. Die Beraterinnen und Berater der GPA NRW waren an vielen Gremiensitzungen beteiligt, auch, um aus der Rolle eines Externen bei den politischen Vertretern um Verständnis für die Notwendigkeit teilweise gravierender Veränderungen und Einschnitte durch Sparmaßnahmen zu werben. Dabei halfen die parallel in anderen Kommunen gesammelten Erfahrungen.

Eine breite Befassung mit den Haushaltssanierungsplänen erfolgte überwiegend erst nach der Präsentation des Entwurfes im Rat. Die Ergebnisse der Beschlüsse werden folgend zusammenfassend dargestellt.

4. Ergebnisse und erste Erfahrungen

Im Ergebnis wurde das erste Zwischenziel des Stärkungspaktgesetzes fast vollständig erreicht. Zum Stichtag 01. März 2013 waren bis auf drei alle aufgestellten und vorgelegten Haushaltssanierungspläne genehmigt.

Doch welche Arten von Maßnahmen finden sich in den Haushaltssanierungsplänen und welche ersten Schlüsse lassen sich nach der kurzen Zeit, in der das Stärkungspaktgesetz in Kraft ist, daraus ziehen? Insgesamt hat die GPA NRW aus allen Haushaltssanierungsplänen zum Zeitpunkt des 01. März 2013 insgesamt über 4.000 Einzelmaßnahmen zusammengetragen, die in Summe bis zum Jahr 2021 ein Konsolidierungspotenzial von ca. 5 Mrd. € ausmachen. Die Maßnahmen verteilen sich quantitativ wie folgt:

TOP 9 der Maßnahmen nach Ihrem Anteil am Konsolidierungsvolumen

- Grundsteuer-B-Aufkommen erhöhen (14 %)
- Gewerbesteuer-Aufkommen erhöhen (12 %)
- Personalwirtschaft insbesondere Personalabbau (9 %)
- Organisationsveränderungen, ohne Personalwirtschaft jedoch produktübergreifend (7 %)
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, ohne Personal- und Organisationsmaßnahmen (5 %)
- Erhöhung der Gewinnabführung aus Beteiligungen (3 %)
- Standardreduzierungen in der inneren Verwaltung, ohne Organisationsveränderungen und Personalwirtschaft (3 %)
- Optimierung Zinsmanagement (3 %)
- Alle weiteren Maßnahmen(-bereiche) machen jeweils im Summenanteil weniger als 3 % aus.

TOP 9 der Maßnahmen nach der Häufigkeit der Nennungen

- Personalwirtschaft insbesondere Personalabbau (294)
- Standardreduzierung – Innere Verwaltung, ohne Rat- und Ausschussarbeit (244)
- Organisationsveränderungen (234)
- Effizienzsteigerungen bei Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, ohne Personal – und Organisationsmaßnahmen (147)

- Maßnahmen in Sportbereich ohne Gebühren (92)
- Gebührenerhöhungen (90)
- Effizienzsteigerung von Rat- und Ausschussarbeit einschließlich Reduktion (74)
- Effizienzsteigerung im Schulbereich (57)
- Effizienzsteigerung im Bereich öffentliches Grün (58)

Der Beratungsansatz der GPA NRW zielte von Beginn an darauf ab, möglichst hohe Konsolidierungsbeiträge über die Reduzierung der kommunalen Aufwendungen zu erschließen. Deshalb wurden viele Maßnahmen entwickelt, die darauf gerichtet waren, rechtlich und organisatorisch mögliche Standardabsenkungen oder –verzichte zu realisieren. Dies galt sowohl für den Bereich der pflichtigen wie auch den der freiwilligen Leistungen.

Allerdings finden sich diese Maßnahmen zu oft nicht mehr in den von den Räten endgültig beschlossenen Haushaltssanierungsplänen. Viele Kommunen haben der Erhöhung der Erträge hier den Vorzug gegeben. Die obige Zusammenstellung zeigt, dass allein die Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer zusammen über ein Viertel des gesamten Konsolidierungsvolumens ausmachen. Die Erhöhungen sind teilweise sehr signifikant. So liegt der beschlossene Maximalwert der Grundsteuer B bei 959 Hebesatzpunkten (Fiktivhebesatz im GFG 2012 bei 413 Prozentpunkten), für die Gewerbesteuer liegt er bei 580 Hebesatzpunkten (Fiktivhebesatz im GFG 2012 bei 411 Prozentpunkten). Hinzu kommen Erhöhungen im Gebührenbereich.

In vielen Kommunen war allein durch Aufwandsreduktionen der Haushaltsausgleich in den vorgegeben Zeiträumen nicht zu erreichen, so dass eine Kombination von Aufwandsreduktion und Ertragserhöhung notwendig war. Trotzdem erstaunt auf den ersten Blick die Massivität der Ertragsausweitung, da allgemeine, nicht gruppenspezifische Steuererhöhungen in der Politik abstrakt als ein ausgesprochen unpopuläres Instrument angesehen werden, und außerdem, wie bereits dargelegt, alternative Maßnahmen vorhanden waren. Eine genaue Ursachenforschung bleibt späteren Fallstudien vorbehalten, jedoch soll aus der Beratersicht ein erster Erklärungsversuch unternommen werden. In einer zeitlichen Dimension sind Steuer- und Gebührenerhöhungen das, was betriebswirtschaftlich als „Quick Wins“ bezeichnet wird, sie taugen also dazu, einen schnellen Sparerfolg darzustellen und durch ihren Beitrag jedenfalls die erste gesetzliche Hürde, die der Genehmigung des Haushaltsplans, zu überspringen. Hinzu tritt die politische Rationalität der Diskussion in den kommunalen Räten. Standardreduzierungen oder gar der Verzicht darauf haben immer zur Folge, dass es zu Auseinandersetzungen mit den von diesen Veränderungen betroffenen Klientelen kommt. Die Erfahrung zeigt, dass Einzelklientelen eine große Mobilisierungsmacht in der Öffentlichkeit und den Medien haben. Eine mehr oder weniger allgemeine Steuererhöhung führt hingegen zu einer gleichmäßigen Lastenverteilung auf alle Einwohnerinnen und Einwohner, die in Ihrer Gesamtheit ein deutlich geringes Mobilisierungs- und Protestpotenzial besitzen. Die Entscheidungen der Räte sind daher eine politisch rationale und insofern auch logische „Ausweichbewegung“ vor allem der die Mehrheit im jeweiligen Rat stellenden Fraktionen.

Einem ähnlichen Erklärungsmuster folgt, dass die Standardreduzierungen, die an die zweite Stelle der häufigsten Maßnahmen und die siebte Stelle des Konsolidierungsvolumens geschafft haben, solche der inneren Verwaltung sind. Darunter fällt z.B. die Einstellung der schriftlichen, in regelmäßigen Abständen erscheinenden Bürgerinformation. Es handelt sich also um Maßnahmen, die die Bürgerschaft entweder indirekt oder in ihrer Gesamtheit treffen.

Die Erhöhung von Steuern ist jedoch kein Instrumentarium, das immer wieder zum Einsatz kommen kann. Neben den vielfach geführten Diskussionen über die nachlassende Standortqualität von Kommunen mit einer hohen Steuerlast ist auch die durch die kommunale Politik noch vermittelbare Belastungsgrenze der Bürgerschaft irgendwann erreicht, ohne dass sie präzise definiert werden kann. Das heißt, dass sich z.B. in Folge eines konjunkturellen Abschwungs durch Steuerausfälle o.ä. ergebende höhere Konsolidierungsvolumina auf der Aufwandsseite erbracht werden müssen. Deshalb ist es nicht nur gesetzlich verlangt sondern auch in der Sache unabdingbar, die Haushaltssanierungspläne beständig fortzuschreiben und die einzelnen Maßnahmen einem Erfolgscolling zu unterziehen, um im erforderlichen Fall schnell durch neue Maßnahmen gegensteuern zu können.

In der Darstellung nach außen haben einige Räte drei Säulen eines Haushaltssanierungsplanes bemüht: die erste Säule besteht in der Erhöhung der Realsteuerhebesätze, die zweite in Einschnitten bei der (inneren) Verwaltung, die dritte – finanziell eher symbolisch jedoch in der Außenwirkung wichtig – im Sparbeitrag des Rates selbst (z.B. bei den Fraktionszuwendungen oder in der Verkleinerung der Räte).

In den nächsten Jahren wird es darauf ankommen, Maßnahmen, denen bisher in den Beratungen der Räte noch eher selten zugestimmt wurden, mehrheitsfähig zu machen. Dazu gehören vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung der allermeisten Kommunen auch Entscheidungen zum ebenso schmerzhaften wie notwendigen dauerhaften Verzicht auf Teile der kommunalen Infrastruktur. Pars pro toto sei hier nur auf den auf Grund immer weiter sinkender Schülerzahlen notwendigen Verzicht auf Schulstandorte hingewiesen.

Viele Kommunen sehen nach wie vor Potenziale in der Reduzierung des Personalaufwandes, aber auch in der Optimierung der eigenen Organisation. Insbesondere diese Maßnahmen sind in den Haushaltssanierungsplänen oft noch mit eher pauschalen Ansätzen zu finden. In der weiteren Zusammenarbeit von Kommune und GPA NRW ist es wichtig, daraus einzelne Projekte zu entwickeln und umzusetzen.

In den Fokus müssen auch die je nach Gemeindegrößenklasse unterschiedlich stark ausgeprägten Beteiligungsstrukturen einer jeden Kommune gerückt werden. Ebenso finden sich im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit – unbeschadet der Auseinandersetzung um deren Umsatzsteuerpflicht – noch große Themenfelder, die von der gemeinsamen Leistungserbringung bis zur Hinterfragung der im Moment gegebenen Strukturen der Versorgung mit IT-Dienstleistungen gehen. In einigen Bereichen wird sich auch zeigen, ob Entscheidungen des Landesgesetzgebers hilfreich sein können, um Zusammenarbeit effektiver zu ermöglichen. Schließlich sollte das Thema „Koproduktion öffentlicher Leistungen durch die Bürger“ in den Blick genommen werden. Bürger haben Fähigkeiten, Talente, Zeit und finanzielle Ressourcen, die sie zur Verbesserung ihrer Lebensqualität und die ihrer Mitbürger einsetzen können und zunehmend auch einsetzen

wollen. Solange sie nicht zum „Lückenbüßer“ für eine verfehlte kommunale Finanzpolitik degradiert werden, erwächst hier ein Potenzial, das auch zur Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion genutzt werden kann.

5. Bewertung und Ausblick

Wollte man nach einem Jahr eines auf zehn Jahre angelegten Konsolidierungsprozess bereits ein Fazit ziehen, so wäre dies vermessen. Allerdings können die Erfahrungen, die die GPA NRW bisher im Beratungsprozess gemacht hat, cursorisch bewertet werden.

Der Stärkungspakt Stadtfinanzen hat einen intensiven Diskurs über den „richtigen“ Weg zur Konsolidierung in jeder einzelnen Kommune eröffnet. Indem das Land klar konditionierte finanzielle Konsolidierungshilfen zur Verfügung stellt und auch der Bund durch die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter Finanzierungslasten erbringt, erhielt die Diskussion, welchen Beitrag auch die Kommunen noch zu leisten im Stande sind, eine neue Dynamik. Insbesondere wurde nicht mehr nur auf exogene Verschuldensursachen abgestellt (immer wieder als „Vergeblichkeitsfalle“ oder „Opferrolle“ beschrieben), sondern Politik und Verwaltung vor Ort lenkten den Blick auch auf die endogenen Ursachen der kommunalen Verschuldung und es wurden Möglichkeiten der Überwindung gesucht. Vor der greifbaren Möglichkeit der Rückgewinnung von Handlungs- und Gestaltungsspielräumen durch einen genehmigten Haushaltssanierungsplan, zeichnete sich auch in lange im Nothaushalt befindlichen Kommunen, die jedwede Gestaltungsmöglichkeiten zum Teil seit Jahren verloren hatten, eine erfolgsfixierte Diskussion ab. Zu konstatieren ist allerdings auch, dass aus der Sicht der GPA NRW zu oft der Weg der Ertragssteigerung vor der Aufwandsreduzierung gewählt wurde (siehe oben). Entscheidungen über die Notwendigkeit kommunaler Standards und Infrastrukturentscheidungen wurden in die Fortschreibung der Haushaltssanierungspläne in den nächsten Jahren verschoben. Die anstehenden Auseinandersetzungen darüber liegen im Wortsinne auf „Wiedervorlage“, denn es liegt in der Natur der Sache, dass nicht alle sich momentan in den Sanierungsplänen befindlichen Maßnahmen auch den ihnen zugedachten Sparbeitrag werden erbringen können. Dazu ist heute nicht absehbar, ob sich im Verlauf der nächsten Jahre auch makroökonomische Rahmenbedingungen ändern, durch die zusätzliche Sparanstrengungen erforderlich werden. In diesen Fällen müssen alternative Maßnahmen bereitstehen.

Für das Gelingen einer nachhaltigen Konsolidierung ist es erfolgskritisch, dass in den beteiligten Kommunen eine möglichst umfassende „kommunale Konsolidierungskoalition“ besteht, die sich bei allen richtigen und in der Politik auch notwendigen Auseinandersetzungen dem gemeinsamen Erfolg verpflichtet sieht, durch den nachhaltigen Haushaltsausgleich die Leistungserbringung der Kommune zukunftsfähig zu gestalten. Aus der Sicht der beratenden Institution ist die Haushaltskonsolidierung keine geeignete Arena für die politische Profilschärfung durch das Betreiben eines Vetospiels. Dementsprechend sind gute Erfolge insbesondere in den Kommunen zu beobachten, in denen es gelungen ist, auch jenseits der sonst herrschenden Mehrheitsverhältnisse alle oder zumindest die meisten maßgeblichen Fraktionen hinter dem Haushaltssanierungsplan zu versammeln.

Bei der Beratung durch die GPA NRW wird es in der nächsten Zeit darauf ankommen, die Kommunen bei der Umsetzung ganz konkreter Problemstellungen zu begleiten und

bislang noch eher allgemein beschriebene Maßnahmen zu operationalisieren. Im Moment zeichnen sich Beratungsschwerpunkte in den Bereichen

- Organisationsoptimierung und Personalaufwandsreduzierung,
- Erschließung von Konsolidierungsbeiträgen der kommunalen Beteiligungen,
- Unterstützung im Aufbau und in der Durchführung des internen Maßnahmencontrollings und des externen Reportings an die Aufsichtsbehörden,
- Vorbereitung und Umsetzung von Infrastrukturentscheidungen

ab. Nach etwas über einem Jahr der Geltung des Stärkungspaktgesetzes sind viele Veränderungen angestoßen. Es gilt jetzt für die Kommunen, die gewonnene Dynamik und auch Zuversicht nicht in den „Mühen der Ebene“ zu verlieren. Die GPA NRW wird in den nächsten Jahren alles daran setzen, um dies tatkräftig zu unterstützen.

Literaturverzeichnis:

- Ebinger, Falk und Jörg Bogumil. „Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW“. *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften* (2012) 1. 123–140.
- Junkernheinrich, Martin, Thoms Lenk, Florian Boettcher, Mario Hesse, Gerhard Micosatt. *Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Ministerien für Finanzen und für Inneres und Kommunales*. Kasierslautern, Leipzig, Bottrop 2011.
- Seckelmann, Margit. „Durch Kooperation zum Wettbewerb? – Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG“. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard, Göttrik Wever. 4. Auflage Wiesbaden 2011. 571–581.
- Sennewald, Jörg. „§ 105 GO NRW“. *Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen*. Hrsg. Friedrich Wilhelm Held, Johannes Winkel, Rudolf Wansleben. Loseblatt Stand Dezember 2012.
- Stolzenburg, Philipp und Huber Heinelt. „;Die Griechen von NRW“. *Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer*. *der morderne staat* (2013) 2. Im Erscheinen.