

Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW

Dr. Lars Holtkamp *

Jahr für Jahr türmen sich die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt der Kommunen höher und die Innenministerien sehen sich zu immer einschneidenderen Aufsichtsmitteln genötigt. Im Jahre 2005 musste z. B. die Hälfte der kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, ein Viertel der Kommunen hat keinen genehmigten Haushalt mehr. Das Innenministerium NRW befürchtet, dass sich einige Kommunen in der Haushaltssicherung „gut eingerichtet“ haben¹⁾ und die Nichtgenehmigung des Haushaltes nicht mehr abschreckend genug wirken könne.

Der härteste mögliche Eingriff der Aufsichtsbehörden ist die Bestellung eines Beauftragten im Sinne des § 124 der GO NRW, der die Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt. Bekanntlich wurde dieser „Sparkommissar“ aber bisher in Deutschland noch nicht eingesetzt, auch weil hier mit erheblichen Rechtsproblemen und mit Klagen der betroffenen Gemeinden zu rechnen ist.²⁾ Es fehlt damit eine neue Eskalationsstufe, die nur knapp unter diesem Sparkommissar liegt, um vermeintlich sparunwillige Kommunen, die sich aus Sicht des Innenministeriums im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet“ haben, stärker unter Druck setzen zu können.

1. Der beratende Sparkommissar als neues Aufsichtsinstrument

Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun ein solches Aufsichtsinstrument entwickelt, das deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) seit Januar 2006 erprobt wird. Die Landesregierung hat auf der Grundlage des § 124 durch Verwaltungsakt einen Berater für die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop bestellt, der der Bezirksregierung gegenüber weisungsgebunden ist. Aufgabe des Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und drei Jahre die Stadt intensiv zu „begleiten“, um am Ende wieder ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vorweisen, also mittelfristig wieder den Haushaltssausgleich darstellen zu können. Der Berater hat laufend über die erzielten Fortschritte einem Aufsichtsforum unter Leitung der Bezirksregierung zu berichten. Die Kosten des Beraters trägt gemäß §124 die Stadt Waltrop (nach bisherigen Angaben ca. 70.000 Euro jährlich). Darüber hinaus sind ihm Räumlichkeiten im Rathaus zur Verfügung zu stellen, damit der Berater vor Ort kontinuierlich Konsolidierungsimpulse geben kann. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen will, haben die Aufsichtsbehörden den Einsatz eines „richtigen“ Beauftragten nach § 124 in Waltrop angekündigt.

Es handelt sich bei diesen Aufsichtsmitteln offensichtlich nicht mehr um einen gewöhnlichen Berater, aber auch noch nicht um einen Beauftragten, der die Geschäfte eines Organs gänzlich übernimmt. Sein Aufgabengebiet liegt in der Mitte zwischen

diesen beiden Polen. Diese ambivalente Rolle lässt sich am treffendsten auf den Begriff des „beratenden Sparkommissars“ bringen. Insgesamt sind dies nach Bekunden der Aufsichtsbehörden die tiefsten Einschnitte in die kommunale Selbstverwaltung, die jemals in der Bundesrepublik im Haushaltsgenehmigungsprozess realisiert wurden.

In der Begründung des Verwaltungsaktes wird deutlich, dass die Aufsichtsbehörden mit der Bestellung des beratenden Sparkommissars auf die als unzureichend bewerteten bisherigen Aufsichtsmittel reagieren, wobei diese Begründung wohl auf die meisten der über 100 Kommunen unter dem sog. Nothaushaltsrecht in NRW zutreffen dürfte:

„Infolge des über mehrere Jahre bzw. Jahrzehnte aufgebauten Haushaltsdefizits sowie des fehlenden Einsatzes von hinreichend geeigneten Mitteln zur Haushaltssteuerung hat sich die städtische Finanzlage zu einem derart komplexen Vorgang entwickelt, dem mit Hilfe von punktuell wirkenden aufsichtlichen Verfügungen allein nicht begegnet werden kann. Selbst eine Vielzahl derartiger Maßnahmen ist für sich genommen wenig geeignet und praktikabel, um den bisherigen Verschuldungstrend zu stoppen. Um mittelfristig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten, ist es daher als zusätzliches, neben diese Aufsichtsmittel tretendes Instrument, geboten, eine dauerhafte und kontinuierliche Beratung des Hauptverwaltungsbeamten der Stadt Waltrop in Bezug auf die Haushaltswirtschaft zu gewährleisten.“³⁾

Auch wenn die Rechtsgrundlage des Verwaltungsaktes durchaus anfechtbar erschien, verzichtete die Bürgermeisterin vorerst darauf, Rechtsmittel einzulegen, auch um den angedrohten Einsatz eines „richtigen“ Beauftragten im Sinne des § 124 GO NW abzuwenden. So wird in der Begründung des Verwaltungsakts betont, dass bereits heute alle rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen zur Bestellung eines „richtigen“ Beauftragten in Waltrop vorliegen und dieser vorerst nur durch die Kooperationsbereitschaft der Verwaltung abgewendet werden konnte. Mit dem bestellten externen Berater soll der Stadt Waltrop danach „Gelegenheit gegeben werden, die bestehende Haushaltsproblematik wesentlich auch aus eigener Kraft und Anstrengung zu lösen. Der durch diese Maßnahme resultierende Eingriff in die Selbstverwaltung der Gemeinde wird damit auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt.“⁴⁾

Seit Mitte Januar 2006 ist der bestellte Berater Wilhelm Niemann, der bei der Kommunalwahl 2004 als Bürgermeister der Stadt Rheine abgewählt wurde, nun in sein Büro im Waltroper Rathaus eingezogen.

2. Ursachen für den Einsatz eines beratenden Sparkommissars in Waltrop

Die Stadt Waltrop muss seit 1993 ununterbrochen Haushaltssicherungskonzepte aufstellen und reagierte auf den Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt zunächst mit den üblichen Konsolidierungsmaßnahmen: In nur vier Jahren wurden 10 % der Stellen abgebaut. Die Hebesätze der Grundsteuern wurden erhöht, die nach dem Kommunalabgabengesetz geforderte 100%ige Kostendeckung der Gebühren wurden zunehmend realisiert und die Investitionen wurden gravierend eingeschränkt⁵⁾. Als sich dann aber, wie in den meisten anderen HSK-Kommunen, die Fehlbeträge immer höher auf türmten und „kein Licht am Ende des Tunnels“ zu sehen war, verabschiedete man sich inoffiziell von der Konsolidierungspolitik. In der Folgezeit wurde mehr auf „Haushaltskosmetik“ als auf Haushaltskonsolidierung gesetzt. Danach waren die Laufzeitprobleme von HSK – wie in vielen anderen Kommunen – in erster Linie Dar-

stellungsprobleme⁶⁾. So wurden immer wieder fiktive Einnahmen aus Vermögensveräußerungen in das HSK eingestellt und mit der Ausgründung von großen Verwaltungsteilen „Nebelkerzen gezündet“. Diese geschönten Konzepte wurden noch lange Zeit genehmigt, wodurch noch einige Investitionen vorgenommen werden konnten. In den letzten Jahren war aber aufgrund der aufgetürmten Altfehlbeträge und der relativ hohen originären Fehlbeträge bei aller Phantasie der Haushaltsausgleich mittelfristig nicht mehr darstellbar, mit der Folge, dass die nachfolgenden Haushalte nicht mehr genehmigt wurden. Die neue sozialdemokratische Bürgermeisterin und der neue Kämmerer zogen daraus den Schluss, dass man für das Jahr 2006 erstmals eine ungeschönte Planung vorlegen sollte. Nur schonungslose Offenheit könne noch zur Problemlösung führen. Das hatte zur Folge, dass der Verwaltungshaushalt 2006 im Entwurf Ausgaben in Höhe von 82 Mio. bei nur 37 Mio. Euro Einnahmen auswies.

Tabelle 1: Gesamtfehlbetrag im Waltroper Verwaltungshaushalt in Mio. Euro

2001	2002	2003	2004	2005	2006
8,1 Mio.	25,9 Mio.	19 Mio.	31,3 Mio.	30,7 Mio.	44,8 Mio.

Die Aufsichtsbehörden hinderten aber die Stadt Waltrop an der Einbringung des ungeschönten Entwurfs und setzten – so die offizielle Sprachregelung – den „bestellten Berater“ ein. Nach diesen ungeschönten Zahlen hat die Stadt Waltrop bei allen wesentlichen Indikatoren die schlechtesten Werte von allen kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen in NRW. Sie hatte im interkommunalen Vergleich schon im Jahre 2004 die höchste Unterdeckungs- und Kassenkreditquote⁷⁾.

Neben dieser ungeschönten Bilanz könnte die Größe der Stadt Waltrop für diese einmalige Intervention der Aufsichtsbehörde maßgeblich gewesen sein. Waltrop ist mit 30.000 Einwohnern im Vergleich zu den meisten anderen HSK-Kommunen mit sehr großen Haushaltsproblemen relativ klein. Das hat den Vorteil, dass nicht wie bei einigen kreisfreien Kommunen starke heimische Landtagsabgeordnete vorhanden sind, die die Kommunalaufsicht über politische Beziehungen aushebeln. Zudem hat man nicht die Verwaltungsressourcen bzw. das Selbstbewusstsein, um gegen diese Aufsichtsmittel zu klagen. Es scheint also so zu sein, dass die Stadt Waltrop mit Bedacht von der neuen Landesregierung ausgesucht wurde, um ein Exempel gegen Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung eingerichtet haben, zu statuieren⁸⁾.

3. Ausblick

Bereits jetzt ist absehbar, dass das Innenministerium NRW das Ziel des Haushaltsausgleichs mittelfristig durch den beratenden Sparkommissar in Waltrop nicht erreichen kann. Es ist kaum vorstellbar, wie die originäre Deckungslücke von 14 Mio. Euro im Verwaltungshaushalt 2006 (bei Gesamteinnahmen von nur 37 Mio. Euro und einem zusätzlich abzudeckenden Altfehlbetrag von 31 Mio. Euro) jemals wieder geschlossen werden kann. Zwar gibt es durch die seit Ende der 1990er Jahre abgebrochene Konsolidierungspolitik durchaus einige „hausgemachte“ Probleme, aber ein wesentliches Problem liegt für Waltrop doch eher in der Umlage des Kreises Recklinghausens, die die höchste in NRW ist. Es dürfte kein Zufall sein, dass alle zehn Gemeinden des Kreises kein genehmigtes HSK haben und damit unter das Nothaushaltsrecht des § 81 GO NW fallen.

Die sozialstrukturellen Bedingungen, die Ausgabenfreude und Steuergeschenke der politischen Unternehmer höherer föderaler Ebenen und die Kosten der deutschen Einheit sind nachweislich die Hauptursachen für die kommunale Haushaltskrise insgesamt. Vor diesem Hintergrund wirken diese starken Eingriffe der Aufsichtsbehörden in die kommunale Selbstverwaltung wenig effektiv. In jedem Fall wurde mit dem beratenden Sparkommissar ein neues Aufsichtsinstrument entwickelt, um allen „81er-Kommunen lästig zu werden“⁹⁾, wobei für diese Kommunen im Nothaushaltrecht der Haushaltsausgleich auch langfristig kein realistisches Ziel sein kann¹⁰⁾.

¹**Anmerkungen:**

* Dr. Lars Holtkamp, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fernuniversität Hagen im Bereich "Politische Regulierung und Steuerung", Mitglied des Rates der Stadt Waltrop.

www.sparkommissar-waltrop.de Auf dieser Internetseite wird der Autor die Arbeit des beratenden Sparkommissars kontinuierlich begleiten. Dafür werden alle verfügbaren Originaldokumente zum Waltroper Sparkommissar und Presseberichte sukzessive eingestellt. Zudem werden aktuelle Hintergrundinformationen zur Haushaltssituation der Stadt Waltrop und zum Sparkommissar gegeben.

1) Innenministerium NRW 2003: Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen – Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, Düsseldorf

2) Norbert Meier 1995: Der Sparkommissar als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW; in: Der Gemeindehaushalt 12/95, S. 265-267

3) Bezirksregierung Münster 2006: Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 NRW analog, Schreiben vom 11.1.06, Aktenzeichen 31.1.1-RE-01/2005

4) Bezirksregierung Münster 2006: Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 NRW analog, Schreiben vom 11.1.06, Aktenzeichen 31.1.1-RE-01/2005

5) Lars Holtkamp 2000a: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltsslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen

6) Lars Holtkamp 2003: Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, in: GAR-Rundbrief 1 / 03, S. 6f.

7) Die Stadt Waltrop hat in der aktuellen Vergleichsperiode 2003 / 2004 eine Unterdeckungsquote von 46 %. Die nächstfolgende Stadt hat eine Unterdeckungsquote von 45,1 %. Die Höhe der Kassenkredite der Stadt Waltrop ist zudem höher als die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts 2004. Danach hatte Waltrop eine Kassenkreditquote von 106 %, die zweitschlechteste Kommune in NRW hatte eine Kassenkreditquote von 89 %.

8) Landes-Bau- und Verkehrsminister Oliver Wittke erklärte in Waltrop wörtlich: "Der Regierungspräsident hat ein Exempel statuiert in Waltrop", WAZ Waltrop vom 16.1.06 „Das Fummeln am Gürtel des Nachbarn“

9) Innenministerium NRW 2004: Kommunalfinanzbericht Mai 2004, „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben“, Düsseldorf; S. 48

10) Lars Holtkamp Kommunale Haushaltspolitik bei defizitären Verwaltungshaushalten, in: Der Gemeindehaushalt 7/2000, S. 159-161