

# Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz

Jahr für Jahr türmen sich die Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten höher und immer neue Rezepte und Reformvorschläge werden für die kommunale Ebene unterbreitet. Erst sollte es das Neue Steuerungsmodell, dann das strategische Management, die Bürgerkommune oder der Bürgerhaushalt richten. Nun wird die strategische Haushaltskonsolidierung<sup>1</sup> als Ziel ausgegeben, die im Kern nur nochmal die Postulate der Vorgängermodelle zuspitzt. Kommunale Haushaltspolitik sollte danach strategischen Zielen folgen und für alle Aufgaben und Produkte soll transparent gemacht werden, ob sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

In diesem Beitrag soll gezeigt werden, dass bei den derzeitigen Rahmenbedingungen die haushaltspolitischen Entscheidungsprozesse durch Reformen in den Kommunen kaum zielorientierter und transparenter gestaltet werden können, weil die kommunalen Entscheidungsträger, selbst wenn sie tatsächlich reformwillig wären, häufig nicht mehr „Herr des Verfahrens“ sind. Immer stärker werden die kommunalen Haushaltsberatungen von den Eingriffen der Aufsichtsbehörden und den Versuchen der Kommunen, sich diesen zu entziehen, überschattet, die im Ergebnis zu einer immer intransparenteren und weniger planbaren Haushaltspolitik beitragen. Dies wird insbesondere an empirischen Befunden über die nordrhein-westfälische Aufsichtspolitik verdeutlicht, die im Jahre 2006 bereits in der Bestellung von beratenden Sparkommissaren gipfelte.

## A. Zusammenspiel von Haushaltssicherungskonzepten und Nothaushaltsrecht

In Nordrhein-Westfalen sind besonders viele Kommunen auch aufgrund der zunehmenden exogenen Lasten durch Massenarbeitslosigkeit, Deutsche Einheit, Steuergeschenke und Aufgabenüberwälzungen in der "Vergeblichkeitsfalle". Die aufgetürmten Fehlbeträge haben bereits in den 1990er Jahren verdeutlicht, dass viele nordrhein-westfälische Kommunen aus eigener Kraft den Haushaltsausgleich nie wieder erreichen werden<sup>2</sup>. Mit der sich seit 2001 weiter verschärfenden Haushaltskrise steigen die Kassenkredite ins Unermessliche und Ratlosigkeit dominiert bei Aufsicht und Kommunen die Szenerie. Dabei hat das Innenministerium NRW immer wieder neue Aufsichtsmittel entwickelt, die hinterher von anderen Bundesländern kopiert wurden.

Das kommunale Haushaltsrecht in NRW - aber auch in vielen anderen Bundesländern<sup>3</sup> - hatte mit Haushaltssicherungskonzepten und dem Nothaushaltsrecht zwei Sanktionsstufen<sup>4</sup>.

---

1 *Klieve*, Handlungsrahmen kommunaler Konsolidierung, VR 2006, 114-119; KGSt Bericht Nr. 4/2005, Strategische Kommunalpolitik für die Haushaltsplanung der Stadt Leipzig, Köln 2005.

2 *Holtkamp*, Haushaltspolitik bei defizitärem Verwaltungshaushalt, Der Gemeindehaushalt 2000, 159-161

3 Haushaltssicherungskonzepte sind auch in Brandenburg, Thüringen, Sachsen, Niedersachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern gesetzlich bei allerdings variierenden Regelungen vorgeschrieben.

4 *Holtkamp*, Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Opladen, 2000; *Diemert*, Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart, 2005.

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, müssen diese „Fehlbetragskommunen“ in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. In diesem HSK ist darzulegen, wie man mittelfristig den Haushaltsausgleich erreichen kann. Die Ausweisung eines HSK führt regelmäßig zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden. Eine der ersten Auswirkungen des HSK ist beispielsweise, dass die Aufsichtsbehörden Druck machen, die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuern zu erhöhen<sup>5</sup>.

### *I. Verhandlungen unter dem Damoklesschwert des Nothaushaltsrechts*

Die Aufsichtsbehörden setzen dabei aber eher auf Verhandlungslösungen und verzichten auf schriftlich fixierte inhaltliche Auflagen. Das kommunale Haushaltsrecht ist geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen, die den Kommunen eine gewisse Flexibilität garantieren sollen<sup>6</sup>. Bei schriftlich formulierten, inhaltlichen Auflagen entstände für die Aufsichtsbehörden somit ein erhebliches Prozessrisiko. Allerdings verfügen sie in den Verhandlungen zu Haushaltssicherungskonzepten mit den Kommunen über eine „Trumpfkarte“, mit der sie nicht bloß als Moderatoren auftreten, sondern die Kommunen stark unter Druck setzen. Sie können in den Verhandlungen drohen, dass sie das Haushaltssicherungskonzept nur unter bestimmten mündlich geäußerten Bedingungen (z. B. Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer) genehmigen, während die Kommunen andernfalls unter das sog. Nothaushaltsrecht fallen. Der Zwang, Haushaltssicherungskonzepte auszuweisen, führt dazu, dass systematisch unterschiedliche Konsolidierungsoptionen durchgerechnet werden müssen. Das „Damoklesschwert“ des Nothaushaltsrechts forciert die tatsächliche Umsetzung dieser Konsolidierungsoptionen häufig auch gegen den „eigentlichen“ Willen der kommunalen Entscheidungsträger. Konsolidierungsoptionen werden erbracht, um Schlimmeres – also die Nichtgenehmigung des HSK und damit das Nothaushaltsrecht – zu vermeiden.

Unter den Bestimmungen des §81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht), die bei Nichtgenehmigung des Haushaltssicherungskonzepts (als Bestandteil des Haushaltsplans) gelten, können die Kommunen in der Regel lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Das Sanktionspotential des Nothaushaltsrechts konzentriert sich also vor allem auf den Vermögenshaushalt und trifft die Kommunalpolitik damit besonders hart. Politische Prioritäten werden vor allem im Vermögenshaushalt in Form von Investitionsentscheidungen gesetzt. Diese sind bei einer erheblichen Reduzierung der Kreditlinie kaum noch realisierbar. Deshalb bemüht sich die Kommunalpolitik im starken Maße, die Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten zu vermeiden. Dies kann sie durch erhöhte Konsolidierungsanstrengungen, aber auch - bei real stetig wachsenden Fehlbeträgen - durch Formen des verdeckten Widerstands anstreben.

### *II. Verdeckter Widerstand*

In der Regel wird nicht gegen die (meist auch eher mündlich und informell formulierten) Auflagen der Kommunalaufsicht vor den Verwaltungsgerichten geklagt, sondern man bedient sich – zum Teil auch unter Einschluss parteipolitischer Kontakte zur Landesebene – ähnlich informeller Methoden, um sich der aufsichtsbehördlichen Einflussnahme zu entziehen.

Häufig ist es beispielsweise illusorisch, den Haushaltsausgleich in der beim HSK vorgegebenen Laufzeit durch seriöse Konsolidierungsstrategien zu erreichen. Laufzeitprobleme sind

<sup>5</sup> Schwarting, Der kommunale Haushalt, zweite Auflage, Berlin, 2001, S. 206

<sup>6</sup> Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart, 2005, S. 47

dann in erster Linie Darstellungsprobleme, um die Nichtgenehmigung des HSK zu vermeiden. Die Aufsichtsbehörden sind auch aufgrund der massiven zeitlichen Beanspruchung durch die wachsende Zahl von Haushaltssicherungskonzepten nicht in der Lage, alle Konsolidierungsansätze zu prüfen<sup>7</sup>, und sie müssen der Kommune einen eigenen Prognosespielraum zugestehen. Insbesondere die Veräußerung von Vermögen, das wiederum dem Verwaltungshaushalt zugeführt wird, ist das Einfallstor für fiktive Konsolidierungsansätze. Bei diesen Haushaltspositionen kann sich die Aufsichtsbehörde nicht auf Orientierungsdaten des Landes stützen, so dass prinzipiell fast das ganze Grundvermögen einer Gemeinde für die nächsten Jahre zum Haushaltsausgleich in die Prognose eingestellt werden kann, ohne dass ernsthaft die Absicht bestünde, das letzte „Tafelsilber“ tatsächlich zu „verscherbeln“. Zudem werden immer mehr Verwaltungsteile ausgegliedert und unrealistische Effizienzpotenziale prognostiziert<sup>8</sup>. Durch diese Konzernstruktur entziehen sich Verwaltungsteile, weil sie im kameralen Haushalt kaum noch abgebildet werden, zunehmend der aufsichtsbehördlichen Prüfung<sup>9</sup>.

### *III. Problematische Wirkungen für Zielorientierung und Transparenz*

Aus diesen Strategien nicht weniger Kommunen ergibt sich bereits, dass die Haushaltstransparenz stark reduziert ist. Problematisch ist auch, dass das HSK häufig durch nichtöffentliche Verhandlungen zwischen Kommunalaufsicht und Kommunalverwaltung entwickelt und vollzogen wird. Die kommunalen Vertretungskörperschaften segnen das HSK häufig nur ab, ohne hinreichend verlässlich über wesentliche Einzelheiten der Verhandlungen informiert zu werden. Für den Wähler ist schließlich vollkommen unklar, ob der Kämmerer durch Haushaltsaufstellung, der Rat durch Haushaltsverabschiedung oder doch die Aufsichtsbehörde durch nichtöffentliche Verhandlungen die Verantwortung für einschneidende Maßnahmen zu tragen hat, zumal sich die Akteure in der Öffentlichkeit gegenseitig den „schwarzen Peter“ zuschieben. Unter diesen intransparenten Bedingungen auch noch seitens des Innenministeriums den Bürgerhaushalt<sup>10</sup> zu forcieren, nimmt beinahe zynische Formen an.

Auch ist es für die Kommunalpolitik problematischer denn je klare Ziele zu entwickeln und dann prüfen zu lassen, ob verschiedene Produkte diesen Zielen entsprechen. Damit werden den Aufsichtsbehörden Argumente für Detaileingriffe geliefert, die sich sonst aufgrund der zeitlichen Überforderung nur auf sehr einfache Forderungen beschränken müssen. Diese Detaileingriffe der Aufsicht widersprechen häufig diametral den kommunalen Zielsetzungen, sind unterkomplex und ihre Auswirkungen werden wenig reflektiert. Bestes Beispiel hierfür sind die Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbesteuer, die in den letzten Jahren in NRW im Vergleich zu den anderen alten Bundesländern am deutlichsten erhöht wurden<sup>11</sup>.

Zusammen mit den Regierungspräsidien hat die Landesregierung bereits 1996 einen Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten erarbeitet, in dem u. a. festgeschrieben wurde, dass bei Gemeinden mit nicht ausgeglichenem Verwaltungshaushalt die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer deutlich über dem Durchschnitt ihrer

---

7 *Schwarting*: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: *Genser* (Hg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin., 2005

8 *Busch*, Über Widersprüche und Konsolidierungsfallen – Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltssicherung, GAR-Rundbrief 2005, 12.

9 *Beuß*, ‚Konzern Stadt‘ – Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung? in: Innenministerium NRW (Hg.): Forum Kommunalaufsicht, Düsseldorf, S. 164.

10 *Holtkamp*, Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?, Der Gemeindehaushalt 2001, 104-107

11 *Bogumil / Holtkamp*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden, 2006, i. E.

jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen müssen. Damit hat die Landesregierung eine klassische Aufwärtsspirale für die Hebesätze konstruiert, weil jedes Jahr der Durchschnitt steigt, wenn einzelne Kommunen dazu gezwungen werden, ihre Hebesätze zu erhöhen. Mit steigendem Durchschnitt entsteht dann schnell wieder bei den anderen Gemeinden ein Anpassungsdruck usw. Diese starke Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze kann nicht die Zielsetzung, der sich im starken Standortwettbewerb befindenden Kommunen sein. Nach zehnjähriger Anwendung ordnet jetzt auch das Innenministerium diese „Hinweise“ als kontraproduktiv ein. Es sei „nicht beabsichtigt, eine sich steigernde Hebesatzspirale in Gang zu setzen“<sup>12</sup>, wird nun nach jahrelang erfolgten Hinweisen zur Steigerung der Hebesätze festgestellt.

Insgesamt kann man aus einer grundsätzlicheren politikwissenschaftlichen Sicht dieses Verhältnis von Kommunen und Aufsichtsbehörden als „Verhandeln im Schatten der Hierarchie in der öffentlichen Verwaltung“ einordnen. Diese Verfahrensweise wird von höheren Verwaltungsebenen dann praktiziert, wenn sie den Eindruck haben, dass die dezentralen Einheiten ihr Probleme selbst nicht in den Griff bekommen, direkte hierarchische Eingriffe aber zu Widerspruchs- und Gerichtsverfahren führen könnten<sup>13</sup>. Durch diese zunehmenden verwaltungsinternen Verhandlungen können durchaus effektive Problemlösungen entstehen, aber sie werten vor allem die Verhandlungsteilnehmer in den Verwaltungen auf, während die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments begrenzt werden und Bürgerbeteiligung aufgrund bindender nichtöffentlicher Absprachen zur Farce werden kann. Zugleich wird ein Konsens in Verhandlungen bei sehr unterschiedlichen Interessen in der Regel nur durch Verhandlungspakete und Koppelgeschäfte (z. B. Hebesatzerhöhungen für genehmigtes HSK) erzielt, so dass die Politikergebnisse hinterher gerade nicht einer zielorientierten Planung entspringen. Damit dominiert durch diese Verhandlungsstrukturen ein intransparenter „Durchwursteln“ der prinzipiell unvereinbar ist mit den kommunalen Reformmodellen, die gerade eine stärkere Steuerung über strategische Ziele des Kommunalparlaments bzw. sogar eine stärkere Partizipation der Bürger an der Haushaltsplanung favorisieren.

## **B. Nothaushaltsrecht als Dauerlösung?**

Anfang 2006 haben nun 105 Kommunen und damit knapp ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt mehr. Damit wird das Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NW zum Normalfall. Viele Kommunen befinden sich nun seit Jahren schon im Nothaushaltsrecht und die Höhe der Fehlbeträge lässt erkennen, dass ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept nicht mehr erreichbar ist. Die Aufsichtsbehörde kann damit die Kommunen mit der Drohung den Haushalt nicht mehr zu genehmigen, kaum noch unter Druck setzen. Das Innenministerium befürchtet deshalb, dass sich einige Kommunen auf diese Art im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet“ haben könnten<sup>14</sup> und sieht seine Hauptaufgabe darin, den „81er-Kommunen lästig zu werden“<sup>15</sup>, also wieder einen verstärkten Druck insbesondere auf die Verwaltungshaushalte der Kommunen im Nothaushaltsrecht auszuüben.

---

12 *Innenministerium NRW*: Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten. Düsseldorf, 2006.

13 *Benz*: Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse, München, 2001. S. 179ff.

14 Vgl. die Formulierungen im Erlass des Innenministeriums von 2003 zum Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes HSK

15 *Innenministerium NRW*, Kommunalfinanzbericht Mai 2004, „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben“, Düsseldorf, 2004, S. 48.

## *I. Problematische Wirkungen für Zielorientierung und Transparenz*

Problematisch ist vor allem, dass das Nothaushaltsrecht als Konsolidierungsinstrument kaum geeignet ist, weil es nur wenig effektive Anreize setzt, im Verwaltungshaushalt Einsparungen vorzunehmen. Sein Sanktionspotential richtet sich vor allem auf den Vermögenshaushalt und es führt letztlich zu einer radikalen Begrenzung der Investitionen, die wiederum auch in nicht-öffentlichen Verhandlungen mit der Kommunalaufsicht abzustimmen sind. Diese extremen Investitionseinschränkungen versperren viele strategisch sinnvolle Entwicklungsoptionen, die zu einer nachhaltigen Haushaltssanierung beitragen könnten:

„In Zeiten bevölkerungs- und einnahmemaßig schrumpfender Kommunen und der Notwendigkeit im interkommunalen – richtigen – Wettbewerb zu bestehen, kann sich die Ausgabenseite einer Kommune eben nicht nur auf die Verkehrssicherheit der Straßen oder den Brandschutz an öffentlichen Gebäuden beziehen... Eine geringere Attraktivität als Folge gekürzter Zukunftsinvestitionen wird im Gegenzug auch zu einem weiter sinkenden Einnahmepotential der Kommune führen... Sinkende Einnahmen gefährden aufs Neue das Haushaltsziel und führen in der reinen Lehre wiederum zu einer Ausgabenkürzung. Ein Kreislauf würde und wird in Gang gesetzt“<sup>16</sup>.

Auch diesen Eingriffen der Kommunalaufsicht versuchen sich die Kommunen durch Formen des verdeckten Widerstands zu entziehen: So werden beispielsweise zunehmend Public Private Partnerships angestrebt, um zusätzliches Vermögen am Haushalt und der Aufsichtsbehörde vorbei zu mobilisieren, selbst wenn man damit tendenziell den Verwaltungshaushalt weiter belastet. Damit wird die Haushaltstransparenz noch weiter eingeschränkt und das Kernproblem von Haushaltssicherungskommunen – der Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt – wird häufig weiter verschärft.

## **C. Der beratende Sparkommissar**

Als deutlich weitergehendes Aufsichtsmittel, um sparunwillige Kommunen bei nicht genehmigtem Haushalt stärker unter Druck setzen zu können, stand dem Innenministerium bisher nur der Beauftragte im Sinne des §124 der GO NW zur Verfügung, der dann die politischen Geschäfte des Rates oder des Bürgermeisters kommissarisch übernehmen und damit das Ende der kommunalen Selbstverwaltung weitgehend besiegeln würde. Dieser sog. Sparkommissar wurde aber bisher aufgrund massiver rechtlicher und politischer Probleme in NRW in keiner Kommune eingesetzt. Damit fehlte lange eine einsetzbare, neue Eskalationsstufe, die deutlich über dem Nothaushaltsrecht liegt.

### *I. Zusammenspiel von Berater und Beauftragtem*

Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun aber ein neues Aufsichtsinstrument, das nur knapp unter diesem sog. Beauftragten bzw. Sparkommissar liegt, entwickelt, das seit Januar 2006 deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) erprobt wird<sup>17</sup>. Die Landesregierung hat auf der Grundlage des § 124 als Verwaltungsakt einen Berater für die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop bestellt, der der Bezirksregierung gegenüber

<sup>16</sup> Grehling, Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, Der Gemeindehaushalt 2005, 27

<sup>17</sup> Dieser Fall wird vom Autor auf der Internetseite [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) kontinuierlich dokumentiert, vgl. auch Holtkamp, Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW, Der Gemeindehaushalt 2006, 41ff.

weisungsgebunden ist. Dabei bleibt aber festzuhalten, dass dieses neue Instrument nicht in den Kommunalverfassungen vorgesehen ist und der Gesetzgeber dies auch nicht auf anderem Wege der Kommunalaufsicht ausdrücklich an die Hand gegeben hat.<sup>18</sup>

In Waltrop hat man schon Ende der 1990er Jahre, als sich die Fehlbeträge immer höher auf-türmten und „kein Licht am Ende des Tunnels“ zu sehen war, inoffiziell von der Konso-lidierungspolitik verabschiedet und „alle Register gezogen“, um sich den Eingriffen der Auf-sichtsbehörde zu entziehen<sup>19</sup>. Dadurch war für die Aufsichtsbehörden ein Sparwille auch nicht im Ansatz erkennbar, was sie neben dem höchsten Fehlbetrag im interkommunalen Ver-gleich<sup>20</sup> zur Einsetzung des beratenden Sparkommissars motivierte. Allerdings kann man dar-aus nicht den Schluss ziehen, dass die Kommunen auf diese Formen des verdeckten Widerstands gänzlich verzichten sollten, um ihre Handlungsspielräume zu bewahren. Pi-kanterweise wollten in Waltrop nämlich die neue Bürgermeisterin und der neue Kämmerer erstmals einen ungeschönten Haushalt für das Jahr 2006 aufstellen und die üblichen Luftbu-chungen (z.B. fiktive Vermögenserlöse) unterlassen. Dies führte zu einem noch viel höheren Fehlbetrag und veranlasste die Aufsichtsbehörde, die Waltroper Verwaltung an der Ein-bringung des Haushalts zu hindern, und diente als Anlass, den beratenden Sparkommissar zu bestellen. Mehr Haushaltstransparenz hat sich zumindest in diesem Fall für die Kommune kurzfristig sicherlich nicht ausgezahlt.

Aufgabe des bestellten Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv „zu begleiten“, um „mittelfristig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haus-haltskonsolidierung zu erarbeiten“<sup>21</sup>

Der Berater hat einem Aufsichtsforum unter Leitung der Bezirksregierung laufend über die erzielten Fortschritte zu berichten. Die Kosten für den Berater trägt gemäß § 124 ausschließ-lich die hoch verschuldete Stadt Waltrop. Allein für 2006 ist seitens der Stadt Waltrop mit Ausgaben für ihn in Höhe von 210.000 Euro zu rechnen. Darüber hinaus mussten ihm Räum-lichkeiten im Rathaus zur Verfügung gestellt werden, damit er vor Ort kontinuierlich Konso-lidierungsimpulse geben kann. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaß-nahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Emp-fehlungen 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 am-bivalente Rolle lässt sich am treffendsten auf den Begriff des „beratenden Sparkommissars“

---

18 Im Schrifttum wird hierzu die Auffassung vertreten, dass auch das Übermaßverbot nicht herange-zogen werden könne, „um neue Instrumente zu kreieren, die der Gesetzgeber den Kommunalaufsichts-behörden nicht ausdrücklich an die Hand gegeben hat“ vgl. *Oebbecke*, Kommunalaufsicht – nur Rechtsauf-sicht oder mehr?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, 409

19 *Holtkamp*, Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, GAR-Rundbrief 2003, 6f.

20 Die Stadt Waltrop hat in der aktuellsten 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%.

21 Bezirksregierung Münster: Schreiben vom 11.1.06. AZ 31.1.1 – RE-01/2005: Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 NRW analog.

bringen. Dabei lässt sich dieses neue Konzept, das als Modellprojekt<sup>22</sup> auch für andere Kommunen im Nothaushaltsrecht einzuordnen ist, gut mit dem bisherigen Zusammenspiel von Haushaltssicherungskonzepten und Nothaushaltsrecht vergleichen. Ähnlich wie Haushaltssicherungskonzepte dient der beratende Sparkommissar dazu, systematische Konsolidierungsoptionen vorrangig in nicht öffentlichen Verhandlungen zu entwickeln. Seine Verhandlungsposition wird dadurch gestärkt, dass als Sanktionspotenzial die Bestellung eines Beauftragten angedroht werden kann, ähnlich dem Nothaushaltsrecht in Verhandlungen über Haushaltssicherungskonzepte. Die Effektivität des beratenden Sparkommissars wird somit ähnlich wie beim HSK davon abhängen, wie glaubhaft man mit dem tatsächlichen Einsatz des Sanktionspotenzials drohen kann, um die Kommunalpolitik auch gegen ihre eigentlichen Präferenzen zu Konsolidierungsmaßnahmen zu bewegen.

**Abbildung 1: Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen**

	altes Konzept	neues Konzept
Entwicklung von Konsolidierungsoptionen	<b>Haushaltssicherungskonzepte</b> 198 NRW-Kommunen	<b>beratender Sparkommissar</b> 1 NRW-Kommune
Drohpotential zur Durchsetzung	<b>Nothaushaltsrecht</b> 105 NRW-Kommunen	<b>Beauftragter</b> 0 NRW-Kommunen

## II. Problematische Wirkungen für Zielorientierung und Transparenz

Nach seinem Amtsantritt in Waltrop stellte der beratende Sparkommissar klar, dass er kein Sparkonzept aufstellen wird, aus dem die Ziele oder die konkreten Maßnahmen zur Realisierung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs hervorgehen würden. Schriftlich erstattet er nur der Bezirksregierung Bericht, den weder die Öffentlichkeit noch die Ratsmitglieder zur Kenntnis bekommen. Er verhält sich im Kern nicht wie ein Berater, sondern teilweise eher wie ein zweiter Bürgermeister. Er formuliert im Stadtrat für die Bürgermeisterin partiell die Beschlussvorschläge und sagt in interfraktionellen Runden, was die Politik beschließen „muss“. In nichtöffentlichen Gesprächen versucht er bisher einige Fraktionsvorsitzende und Verwaltungsführungskräfte einzubinden, während alle anderen tendenziell nicht beteiligt werden, wohl auch um so sehr schnell Sparmaßnahmen durchsetzen zu können. Die bisher eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen folgen der „Rasenmähermethode“ ohne Prioritätensetzung und die Bürger wissen nicht, ob sie noch mit der Bürgermeisterin oder doch lieber gleich mit dem Sparkommissar reden sollen. Damit findet die durch die Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen eingeleitete Politik der Verantwortungsmischung, Intransparenz und mangelnden Zielorientierung ihren vorläufigen Höhepunkt in Waltrop, wobei durchaus erste Konsolidierungseffekte zu konstatieren sind, wenn auch der Haushaltsausgleich selbst langfristig nicht erreichbar sein dürfte<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> „Für die Kommunalaufsicht ist das kleine Waltrop mit seiner verhältnismäßig überschaubaren Verwaltung so etwas wie ein Übungsplatz für künftige Fälle, die sie auf sich zukommen sieht“ FAZ vom 22.2.06.

<sup>23</sup> So haben die Fraktionen beispielsweise ihre städtischen Zuschüsse stark reduziert und im Gegensatz zu dem noch im Dezember 2005 erwarteten (originären) Fehlbetrag von 14 Mio. weist der Haushaltsplanentwurf 2006 nunmehr „nur“ noch ein originäres Defizit von 11,5 Mio. Euro aus. Der Gesamtefahlbetrag 2006 liegt aber immer noch bei 43 Mio. Euro, während die Stadt Waltrop gerade einmal 44 Mio. Euro als Gesamteinnahmen im Verwaltungshaushalt zu verbuchen hat. Die bisher initiierten Kürzungen gehen nicht auf Vorschläge des Sparkommissars zurück, sondern seine Anwesenheit und die Drohung mit einem „richtigen“ Beauftragten motivieren die kommunalen Entscheidungsträger zu eigenen „hektischen Streichkonzerten“.

## **D. Fazit**

Die Kommunalaufsicht in NRW greift zunehmend in die kommunale Haushaltskonsolidierung ein. Die durch das kommunale Haushaltsrecht vorgezeichneten geringen inhaltlichen Eingriffsrechte werden „überbrückt“, indem die Kommunalaufsicht in nichtöffentlichen, bipolaren Verhandlungen mit der Kommunalverwaltung unter dem Damoklesschwert des Nothaushaltsrechts oder des Beauftragten detaillierte Vorgaben macht. Dabei lässt sich durchaus konstatieren, dass durch die Drohung mit diesen Aufsichtsmitteln die kommunalen Entscheidungsträger zu nicht unerheblichen Konsolidierungsmaßnahmen „motiviert“ wurden, auch wenn für viele Kommunen objektiv der Haushaltsausgleich nicht mehr erreichbar ist. Diese Konsolidierungseffekte werden allerdings nicht durch eine stärkere Zielorientierung, sondern durch „viel Aufsicht und wenig Strategie und Transparenz“ realisiert. Unter diesen Rahmenbedingungen ist die effektive Einführung von Verwaltungsreformen und strategischer Haushaltskonsolidierung durch die kommunalen Entscheidungsträger kaum möglich, zumal man gerade mit geringerer Haushaltstransparenz die Eingriffe der Kommunalaufsicht zum Teil vermeiden kann.