

Sparkommissar und die Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht

(Dr. Lars Holtkamp)

In der Stadt Waltrop, mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets gelegen, haben die Aufsichtsbehörden den bisher stärksten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung realisiert und seit Januar 2006 den Einsatz eines beratenden Sparkommissars angeordnet. Aufgabe dieses Beraters ist es die Stadt (mit eigenem Büro im Rathaus) drei Jahre intensiv zu „begleiten“, um mittelfristig wieder den Haushaltssausgleich darstellen zu können. Der Berater, dessen Kosten von der Stadt zu tragen sind, hat laufend über die erzielten Fortschritte einem Aufsichtsforum unter Leitung der Bezirksregierung zu berichten. 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, der dann den Rat oder die Bürgermeisterin ersetzen würde.

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, handelt es sich bei diesem beratenden Sparkommissar um eine systematische Weiterentwicklung der bisherigen Aufsichtsinstrumente. In den „Genuss“ dieses neuen Aufsichtsinstrumentes können noch viele andere Kommunen im sog. Nothaushaltsrecht kommen, wobei aber die Anwendung dieses Instrumentes auch für die Landesregierung erhebliche Risiken birgt.

Haushaltssicherungskonzepte

Das kommunale Haushaltsrecht in NRW - aber auch in vielen anderen Bundesländern¹ - hatte mit Haushaltssicherungskonzepten und dem Nothaushaltsrecht bisher zwei Sanktionsstufen (Diemert 2005; Holtkamp 2000).

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. Ende 2005 waren bereits 198 nordrhein-westfälische Kommunen in der Haushaltssicherung. Damit können aktuell in Nordrhein-Westfalen mittlerweile fast 50% der Kommunen ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen.

Die Ausweisung eines HSK führt regelmäßig zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden in die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Eine der ersten Auswirkungen des HSK ist, dass die Aufsichtsbehörden Druck machen, die Hebesätze für die Grundsteuern zu erhöhen. Darüber hinaus wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die Investitionen reduziert werden.

Die Aufsichtsbehörden setzen aber weniger auf schriftlich klar fixierte Auflagen, sondern eher auf nichtöffentliche Verhandlungslösungen, weil sonst aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe im Haushaltsrecht ein erhebliches Prozessrisiko droht.

¹ Haushaltssicherungskonzepte sind auch in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen, Niedersachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern gesetzlich bei allerdings variierenden Regelungen vorgeschrieben (Diemert 2005).

Allerdings verfügen sie in den Verhandlungen zu Haushaltssicherungskonzepten mit den Kommunen über eine „Trumpfkarte“, mit der sie 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 HSKs und damit das Nothaushaltsrecht – zu vermeiden.

Nothaushaltsrecht

Unter den Bestimmungen des §81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht), die bei Nichtgenehmigung des Haushaltssicherungskonzepts (als Bestandteil des Haushaltsplans) gelten, können die Kommune 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.

Während in NRW Mitte der 1990er Jahre pro Jahr 3 bis 9 Haushalte nicht genehmigt wurden, waren es zu Beginn der sich wieder verschärfenden kommunalen Haushaltskrise im Jahre 2002 bereits 33 Kommunen. Durch die Auftümmung von Altfehlbeträgen und originären Fehlbeträgen war der Haushaltsausgleich in diesen Kommunen mittelfristig nicht mehr darstellbar. Seit 2002 hat sich die Zahl der Kommunen ohne genehmigten Haushaltsplan mehr als verdreifacht. Ende 2005 haben 104 Kommunen und damit knapp ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt mehr. Damit wird das Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NW zum Normalfall, und unter Beibehaltung der in der GO festgeschriebenen Laufzeit für Haushaltssicherungskonzepte dürfte sich die Zahl der nicht genehmigten Haushalte stetig weiter erhöhen.

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. Problematisch daran ist insbesondere, dass das Nothaushaltsrecht als Konsolidierungsinstrument nur wenig geeignet ist, weil es nur wenig effektive Anreize setzt, im Verwaltungshaushalt Einsparungen vorzunehmen. Die Aufsichtsbehörden befürchten, dass sich einige Kommunen bei weitgehendem Verzicht auf Investitionen im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet“ haben könnten und wollen einen stärkeren Druck insbesondere auf die Verwaltungshaushalte der Kommunen im Nothaushaltsrecht ausüben.

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 (umgangssprachlich: Sparkommissar) 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 in NRW in keiner Kommune, wie übrigens auch in keiner anderen etwas größeren Gemeinde in Deutschland, eingesetzt. Damit fehlte lange eine einsetzbare, neue Eskalationsstufe, die deutlich über dem Nothaushaltsrecht liegt. Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat deshalb das neue Aufsichtsinstrument des „beratenden“ Sparkommissars entwickelt, das probeweise jetzt in der Stadt Waltrop eingesetzt wird.

Dabei lässt sich dieses neue Konzept 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.

Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen

	altes Konzept	neues Konzept
Entwicklung von Konsolidierungsoptionen	Haushaltssicherungskonzepte 198 NRW-Kommunen	beratender Sparkommissar 1 NRW-Kommune
Drohpotential zur Durchsetzung	Nothaushaltsrecht 104 NRW-Kommunen	Beauftragter 0 NRW-Kommunen

Bisher sprachen neben dem Symbolwert der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz vor allem zwei politische Gründe gegen die Bestellung von „richtigen“ Beauftragten:

- Die Bestellung von Beauftragten dürfte nicht nur zu massiven Protesten der kommunalen Spitzenverbände, sondern auch der einflussreichen Landtagsabgeordneten aus den Großstädten führen, die angesichts der Höhe der Fehlbeträge befürchten müssen, dass demnächst auch ihr Wahlkreis von diesem Aufsichtsinstrument betroffen sein könnte.
- Weiterhin hat die Landesregierung bisher aus guten Gründen auf detaillierte inhaltliche Konsolidierungsvorgaben verzichtet, wohl auch, um nicht für Fehlentwicklungen bzw. für den nicht zu erwartenden kommunalen Haushaltsausgleich verantwortlich gemacht zu werden (Busch 2005).

Allerdings hat sich die Landesregierung durch die Bestellung des beratenden Sparkommissars maßgeblich selbst unter Druck gesetzt. Der beratende Sparkommissar wird vor allem auch in den deutlich selbstbewussteren Großstädten nur dann effektiv sein, wenn erkennbar ist, dass

bei Kooperationsverweigerung tatsächlich der Beauftragte eingesetzt wird. Andernfalls ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Aufsichtsbehörden relativ hilflos dastehen werden. Die Landesregierung steht also unter einem gewissen Zugzwang („Wer A sagt...“), wenn sie nicht „das Gesicht verlieren“ und (möglicherweise) problematische Anreize für andere Kommunen im Nothaushaltsrecht schaffen will.

Insgesamt wird also durch das Konzept des beratenden Sparkommissars bei mangelnder Kooperationsbereitschaft der Kommunen eine erhebliche Eigendynamik entstehen, bei der sich die Landesregierung gegen ihren Willen zum Einsatz eines Beauftragten gezwungen sehen könnte. Auch deshalb ist fraglich, ob andere Landesregierungen gut beraten sind, ähnlich wie im Fall der Haushaltssicherungskonzepte, dieses neue nordrhein-westfälische Aufsichtsmittel zu kopieren.

Literatur:

- Busch, Manfred 2005: Über Widersprüche und Konsolidierungsfallen – Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltssicherung, in: GAR-Rundbrief 4/05: 10-13.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen.