

Ein Jahr beratender Sparkommissar – Eine Zwischenbilanz

In der Stadt Waltrop ist im Januar 2006 der erste beratende Sparkommissar¹ in Deutschland bestellt worden, der nur der Bezirksregierung gegenüber weisungsgebunden ist. Die Kosten für den Berater, bei dem die Gemeinde kein Auswahlrecht hatte, trägt ausschließlich die Stadt Waltrop. Darüber hinaus mussten ihm Räumlichkeiten im Rathaus zur Verfügung gestellt werden, damit er vor Ort kontinuierlich Konsolidierungsimpulse setzen 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 in Waltrop angekündigt, der dann die Kompetenzen der Bürgermeisterin oder des Stadtrates übernehmen würde. Aufgabe des bestellten Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand mittelfristig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten.

Nach einem Jahr besteht Grund genug eine erste Zwischenbilanz dieses einzigartigen Modellprojekts zu ziehen. Dabei werden die üblichen Kriterien bei der Beurteilung von starken Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung zugrunde gelegt und vorrangig auf veröffentlichte Dokumente zurückgegriffen.

Rechtmäßigkeit

Die Rechtmäßigkeit dieses Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung ist umstritten. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Kommunalaufsicht keine neuen Aufsichtsmittel kreieren darf, die der Landesgesetzgeber nicht ausdrücklich beschlossen hat². Der beratende Sparkommissar (bzw. in der offiziellen Bezeichnung der „bestellte Berater“) ist in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Deshalb wird seine Einsetzung aus juristischer Sicht als „Kompetenzanmaßung des Regierungspräsidenten“ eingeordnet.³ Das Innenministerium weist allerdings darauf hin, dass die genaue rechtliche Einordnung des bestellten Beraters zweitrangig sei, solange das Aufsichtsinstrument in einem freiwilligen „Konsens zwischen der Stadt und der Aufsichtsbehörde“ umgesetzt werde⁴. Aus Sicht der Stadt Waltrop stellt sich dieser freiwillige Konsens allerdings etwas anders dar. Danach hat man gegen den Verwaltungsakt nur deshalb keinen Einspruch eingelegt, weil man in diesem Fall die Bestellung eines richtigen Beauftragten befürchtete⁵. Auch nach Dienstantritt des beratenden Sparkommissars kann man nicht von einem Konsens mit der Stadtspitze ausgehen. So kritisiert die Bürgermeisterin öffentlich, dass der beratende Sparkommissar sich „intern und extern mehr und mehr als Oberbürgermeister der Stadt und damit als mein Vorgesetzter darzustellen versucht“⁶. Der Regierungspräsident droht im Gegenzug über die Zeitung mit der Bestellung eines Beauftragten. Konsens und Kooperation zwischen gleichrangigen Partnern sehen sicherlich anders aus.

¹ Holtkamp: Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NW, in: Der Gemeindehaushalt 2006, 41-43. Holtkamp: Kommunale Konsolidierung - viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 2006: 294-298.; detaillierte Informationen und Dokumente unter www.sparkommissar-waltrop.de

² vgl. bereits Oebbeke, Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, 409

³ Knirsch, Modell Waltrop? Zur Rechtmäßigkeit der Bestellung eines externen Beauftragten gemäß § 124 GO NW analog, in: Verwaltungsrundschau 2006, 344.

⁴ Aussagen des Innenministeriums laut Protokoll des Kommunalausschusses des Landtages am 10. 5. 06

⁵ „Um die ansonsten drohende Entsendung eines Beauftragten abzuwenden, wurde auf die Einlegung von Rechtsmitteln verzichtet“, vgl. Sachverhaltsschilderung zur Sitzung des Waltroper Stadtrats vom 16.11.06

⁶ Waltroper Zeitung 20.5.06

Effizienz

Nach der Bestellung des beratenden Sparkommissars wurden zunächst nach dem Rasenmäherprinzip einige freiwillige Leistungen gekürzt. Ende 2006 wurde auf die öffentliche Drohung des Regierungspräsidenten mit einem Beauftragten die Schließung aller überdachten Wasserflächen beschlossen. Ganzjähriges Schwimmen wird danach in Waltrop voraussichtlich nicht mehr möglich sein. Zudem wurde durch einmalige Effekte (Vermögensveräußerungen etc.) der originäre Fehlbetrag begrenzt. Allerdings ist ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept weiterhin nicht in Sicht. Der strukturelle originäre Fehlbetrag liegt auch für das Haushaltsjahr 2007 bei knapp 10 Mio. Euro. In der Stadt Waltrop haben sich seit Jahren, wie in vielen anderen Städten insbesondere des Ruhrgebiets, die Fehlbeträge immer höher aufgetürmt. Die Kassenkredite der Stadt Waltrop sind höher als die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts und der Gesamtfehlbetrag ist höher als die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts. Hohe Arbeitslosenzahlen mit geringen Gewerbesteuererträgen paarten sich gerade im Kreis Recklinghausen mit den Belastungen der Deutschen Einheit. Zwar kann man feststellen, dass seit der Bestellung des beratenden Sparkommissars die Stadt Waltrop deutlich höhere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen hat, aber der Haushaltsausgleich ist weiter illusorisch und diese Sparmaßnahmen gingen nicht von den Beratungsleistungen des Sparkommissars aus. Dieser weigert sich schriftlich Konsolidierungsvorschläge bzw. einen Konsolidierungsplan aufzustellen. Lediglich die bloße Anwesenheit des beratenden Sparkommissars (und die Drohung mit dem Beauftragten) hat einen Anstoß gegeben, dass insbesondere die Stadtverwaltung Konsolidierungsvorschläge entwickelt und der Stadtrat Konsolidierungsoffer erbringt. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Stadt Waltrop allein im Jahr 2006 insgesamt 210.000 Euro für dieses Aufwandsmittel bezahlen musste.

Demokratische Transparenz

Die Bestellung des beratenden Sparkommissars hat dazu geführt, dass wesentliche Entscheidungen nur noch nichtöffentlich ausgehandelt werden. Nachdem es mit dem Berater zu erheblichen Kompetenzkonflikten kam, sind nun auch die offiziellen Vertreter des Regierungspräsidenten in diese Verhandlungen regelmäßig involviert. Dem Stadtrat ist aufgrund der Drohung mit der Bestellung eines Beauftragten zunehmend nicht mehr klar, welche Kompetenzen er hat. Der Respekt vor dem Bürgermeisteramt wird zudem durch das Aufsichtsmittel reduziert. So wurde in der Lokalpresse die folgende Äußerung des Regierungspräsidenten Twenhöven, der bei der gemeinsamen Pressekonferenz zu den bisherigen Erfolgen des beratenden Sparkommissars auf die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop wartete, zum Zitat des Jahres gekürt: „Wo bleibt denn das Mädchen?“⁷.

Insofern verwundert es auch nicht, dass die Bürger sich teilweise mit ihren Anliegen nicht mehr an die Bürgermeisterin wenden, sondern lieber gleich mit dem beratenden Sparkommissar oder noch besser mit den Vertretern des Regierungspräsidenten direkt reden wollen. Wer aber letztlich tatsächlich der richtige Ansprechpartner für verbindliche Entscheidungen in Waltrop ist, ist weder den Bürgern noch dem Stadtrat klar. Demokratische Transparenz und klare Verantwortlichkeiten, die die elementarsten Voraussetzungen für die in der Stadt Waltrop propagierte Bürgerkommune (sowie für die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung) sind,⁸ sind somit nicht gegeben.

⁷ Waltroper Zeitung vom 30.12.06

⁸ Heck / Holtkamp: Das Konzept Bürgerbeteiligung der Stadt Waltrop, in: Städte- und Gemeinderat 7-8/06: 25-26.

Verhältnismäßigkeit

Landes- und Bezirksregierung verweisen darauf, dass aus ihrer Sicht die Bestellung des beratenden Sparkommissars verhältnismäßig ist, weil auf die Bestellung eines richtigen Beauftragten bisher verzichtet wurde, obwohl dazu aus ihrer Sicht die rechtlichen Voraussetzungen vorgelegen hätten. Man habe damit die weniger einschneidenden Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung gewählt. Damit lässt sich allerdings jeder Eingriff legitimieren, weil wohl kein Aufsichtsmittel einschneidender sein dürfte als der Beauftragte, der anstelle von Bürgermeisterin oder Rat entscheidet. Stattdessen ist zu fragen, ob die bisher erreichten bescheidenen Spareffekte nicht auch mit anderen Mitteln erreichbar gewesen wären? Fakt ist, dass die Kommunalaufsicht den Stadtrat nicht im Vorfeld über eine mögliche Bestellung des beratenden Sparkommissars unterrichtet hat. Damit hatte der Stadtrat durch eigene Sparanstrengungen nicht die Möglichkeit diesen sehr einschneidenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung abzuwenden. Auch wurde seitens der Aufsichtsbehörden nicht wie anderen Städten versucht, durch andere Auflagen (z. B. städtische Verpflichtung ein Beratungsunternehmen selbst auszuwählen) diesen starken Eingriff zu vermeiden. Offensichtlich ging es nicht darum, ein tatsächlich für den Waltroper Fall verhältnismäßiges Aufsichtsmittel einzusetzen. Das kleine Waltrop war vielmehr ein idealer „Übungsplatz“⁹ für ein repressives Aufsichtsmittel, das eine „Signalwirkung und Ausstrahlungskraft auch auf andere Kommunen im Land“¹⁰ hat.

⁹ FAZ vom 22.2.06 „In die toten Winkel der Verwaltung leuchten - Waltrop ist pleite - und gibt es zu“

¹⁰ Rabeneck, Neuer Haushaltsweg – Mit dem Sparberater auf dem richtigen Kurs, in: Bezirksregierung Münster: Jahresblick 2006, Münster 2007, 42-43.