

**Lars Holtkamp**

**Verwaltung und Management 3 / 06**

Editorial

### **Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Ende der Verwaltungsreform?**

Die deutschen Verwaltungen galten lange Zeit als extrem veränderungsresistent. Auch im New-Public-Management-Diskurs wurde Deutschland ein erheblicher Modernisierungsrückstand bescheinigt. Einziger Lichtblick war die Anfang der 1990er Jahre einsetzende kommunale Verwaltungsreform nach dem sog. Neuen Steuerungsmodell. Auch in den folgenden Jahren wurde mit Konzepten wie der Bürgerkommune und den Bürgerämtern deutlich, dass Verwaltungsinnovationen in Deutschland vor allem von der kommunalen Ebene ausgehen könnten. Die kommunale Selbstverwaltung galt als „Experimentierbaustelle“, durch die der reformresistente deutsche Verwaltungsstaat gewissermaßen von unten aufgetaut werden könne. Nur ohne Selbstverwaltung gibt es auch keine kommunale Verwaltungsreform, zumindest wenn man unter Reform eine zielgerichtete Umgestaltung größeren Umfangs versteht.

### **Nothaushaltsrecht und Sparkommissar**

Jahr für Jahr türmen sich die Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten höher und die Innenministerien sehen sich zu immer einschneidenderen Aufsichtsmitteln genötigt. In NRW wurden bereits im Jahre 2005 in 25 % (!) der Kommunen der Haushalt nicht mehr genehmigt, so dass diese unter das restriktive „Nothaushaltsrecht“ fallen, in dem das Ende der kommunalen Selbstverwaltung greifbar wird. Im Nothaushaltsrecht können im Verwaltungshaushalt nur noch die Leistungen finanziert werden, zu denen die Kommunen rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“ (GO NW § 81 Abs. 1) und im Vermögenshaushalt können durch die extreme Deckelung der langfristigen Kredite kaum Investitionen finanziert werden.

Als noch härteres Aufsichtsmittel hat die Landesregierung nun den „beratenden Sparkommissar“ entwickelt, der deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop<sup>1</sup> seit Januar 2006 erprobt wird. Die Landesregierung hat als Verwaltungsakt einen Berater für die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop bestellt, der der Bezirksregierung gegenüber weisungsgebunden ist (vgl. ausführlicher: [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de)). Aufgabe des Beraters ist es gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und drei Jahre die Stadt intensiv bei der Haushaltskonsolidierung zu „begleiten“. Die Kosten des Beraters muss die Stadt Waltrop tragen (nach bisherigen Angaben allein in 2006 ca. 210.000 Euro) und der Berater sitzt nun schon seit mehreren Monaten in seinem Büro im Waltroper Rathaus. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich doch noch im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen will, haben die Aufsichtsbehörden den Einsatz eines Beauftragten nach § 124 in Waltrop angekündigt, der dann Rat oder Bürgermeisterin ersetzen würde.

### **Reformleitbilder stehen Kopf**

Bereits unter den restriktiven Rahmenbedingungen des Nothaushaltsrechts sind Verwaltungsreformen, deren „Investitionen“ sich mittelfristig (möglicherweise) auszahlen, nicht mehr realisierbar. In der derzeitigen kommunalen Notstandsverwaltung werden die Ziele der diversen Reformleitbilder ins Gegenteil verkehrt. Die Kommunalverwaltung und -politik wird hierarchischer, intransparenter und noch inkrementalistischer.

<sup>1</sup> Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets

Hat man anfangs noch im Zuge der Haushaltskrise auf Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung gesetzt, wird der Budgetprozess nun wieder viel stärker zentralisiert und von Kämmerei, direkt gewähltem Bürgermeister und Aufsichtsbehörden dominiert (vgl. Kuhlmann in diesem Heft).

Sollten mit dem Neuen Steuerungsmodell oder durch good local governance die Leistungen von Politik und Verwaltung transparenter werden, mutiert Kommunalpolitik im Nothaushaltsrecht zum Bermudadreieck. Konsolidierungsvorschläge werden nur hinter verschlossenen Türen erörtert. Für den Wähler ist schließlich vollkommen unklar, ob der Kämmerer durch Haushaltsaufstellung, der Rat durch Haushaltsverabschiedung oder doch die Aufsichtsbehörde durch nicht-öffentliche Verhandlungen die Verantwortung für einschneidende Maßnahmen zu tragen hat. Zudem werden alle Energien darauf verwendet die kommunalen Haushalte und Haushaltssicherungskonzepte extrem zu „schönen“, um sich den Eingriffen der Aufsichtsbehörde etwas entziehen zu können (Holtkamp 2006). Unter diesen Bedingungen ist an eine vermehrte Bürgerbeteiligung im Zuge des Bürgerhaushaltes bzw. der Bürgerkommune kaum noch zu denken.

Von einer stärker zielorientierten Kommunalpolitik kann erst Recht keine Rede sein. Es dominiert eine extrem kurzatmige und inkrementalistische Konsolidierungspolitik. Man konzentriert sich auf das kurzfristig in kleinen Teilbereichen Machbare und senkt so die Planungs- und Informationskosten.

Fazit: Die in Hochglanzbroschüren immer wieder neu entwickelten Reformleitbilder haben in den Ruinen der kommunalen Selbstverwaltung meist nur noch die Funktion von potemkinischen Dörfern. Die kommunalen Experimentierbaustellen wurden geschlossen, so dass von der kommunalen Ebene auf absehbare Zeit keine Reformimpulse mehr ausgehen können.

#### Literatur:

Holtkamp, Lars 2006: Kommunale Haushaltspolitik - Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand, in: Planungsrundschau 13/ 2006. i. E. downloadbar: [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de).