

## Waltrop unter Kommunalaufsicht

# Der beratende Sparkommissar

Für die Kommunalhaushalte ist keine Entwarnung in Sicht. Im Jahre 2005 musste die Hälfte der kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen, ein Viertel der Kommunen in NRW hat keinen genehmigten Haushalt. Die Fehlbeträge der Kommunalhaushalte türmen sich alljährlich weiter auf, was auch die Aufsichtsbehörden zum Handeln herausfordert. Die Innenministerien sehen sich zu immer weiteren Aufsichtsmitteln veranlasst. Aus Sicht des Innenministeriums haben sich einige Kommunen in der Haushaltssicherung gemütlich eingerichtet, eine Nichtgenehmigung des Haushaltes würde nicht mehr abschrecken. Das Innenministerium sieht daher die Verpflichtung den HSK-Kommunen „lästig zu werden“ und den „gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten“ zu erhöhen“ (Innenministerium NRW 2004, S. 48). Doch der angekündigte „heilsame Druck“ kann mit den bisher eingesetzten Aufsichtsmitteln nur sehr gemäßigt ausfallen.

Der härteste mögliche Eingriff der Aufsichtsbehörden ist die Bestellung eines Beauftragten im Sinne des § 124 der GO NW, der die Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt. Bekanntlich wurde dieser „Sparkommissar“ bisher in Deutschland noch nicht eingesetzt, auch weil hier mit erheblichen Rechtsproblemen und mit Klagen der betroffenen Gemeinden zu rechnen ist (Maier 1995). Es fehlt aus Sicht des Innenministeriums eine neue Eskalationsstufe, die nur knapp unter diesem Sparkommissar liegt, um vermeintlich spurnunwillige Kommunen zur Raison zu bringen.

### Kommunale Selbstverwaltung ausgehebelt

Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun ein solches Aufsichtsinstrument entwickelt, das deutschlandweit zum ersten Mal in Waltrop (Stadt

mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) seit Dezember 2005 erprobt wird. Die Landesregierung hat auf der Grundlage des § 124 als Verwaltungsakt einen Berater für die Stadt bestellt, der gegenüber der Bezirksregierung weisungsgebunden ist. Aufgabe des Beraters ist es - gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand - einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen. Die Stadt soll drei Jahre intensiv „begleitet“ werden, damit am Ende wieder ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vorgewiesen werden kann. Es soll also mittelfristig wieder ein originärer Haushaltssausgleich dargestellt werden. Der Berater hat einem Aufsichtsforum unter Leitung der Bezirksregierung über die erzielten Fortschritte laufend zu berichten. Die Kosten des Beraters trägt gemäß § 124 die Stadt Waltrop (nach bisherigen Angaben ca. 70.000 Euro) und entsprechend der Logik des § 124 wendet sich die Beratung vorrangig an die Bürgermeisterin, während der Berater zumindest rechtssystematisch an die Stelle des Rates als Organ tritt. Zwar müssen die Maßnahmen 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.

Es handelt sich bei diesen Aufsichtsmitteln offensichtlich nicht mehr um gewöhnliche Berater, aber auch noch nicht um Beauftragte, die die Geschäfte eines Organs gänzlich übernehmen. Sein Aufgabengebiet liegt zwischen diesen beiden Polen. Diese ambivalente Rolle ist mit der Bezeichnung „beratender Sparkommissar“ am treffendsten auf den Begriff gebracht. Nach Bekunden der Aufsichtsbehörden wurde hiermit der bislang tiefste Einschnitt in die kommunale Selbstverwaltung realisiert, der in der Bundesrepublik im Haushaltsgenehmigungsprozess bislang erfolgte.

### Der Konsolidierungskurs

Die Stadt Waltrop muss seit 1993 ununterbrochen Haushaltssicherungskonzepte aufstellen und reagierte auf den Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt zunächst mit den üblichen Konsolidierungsmaßnahmen (Holtkamp 2000): In nur vier Jahren wurden 10 Prozent der Stellen abgebaut, ohne dass Aufgaben reduziert wurden. Die Hebesätze der Grundsteuern wurden erhöht, die 100-prozentige Kostendeckung der Gebühren wurde zunehmend

#### +++§ 124 GO NW Bestellung eines Beauftragten+++

Wenn und so lange die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach den §§ 120 bis 123 nicht ausreichen, kann das Innenministerium einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt. Der Beauftragte hat die Stellung eines Organs der Gemeinde.

realisiert und Investitionen wurden gravierend eingeschränkt. Als sich aber, wie in den meisten anderen HSK-Kommunen, die Fehlbeträge weiter 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 Darstellungsprobleme (Holtkamp 2003). 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 lange genehmigt, so dass noch einige Investitionen vorgenommen werden konnten. In den letzten Jahren war der Haushaltsausgleich auch bei aller Fantasie mittelfristig nicht mehr darstellbar und die nachfolgenden Haushalte wurden nicht mehr genehmigt.

Die neue sozialdemokratische Bürgermeisterin und der neue Kämmerer zogen daraus den Schluss, für das Jahr 2006 erstmals eine ungeschönte Planung vorzulegen und alle „Luftnummern“ herauszunehmen. 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 ausgewiesen hätte. Die Aufsichtsbehörden hinderten jedoch 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 hat im interkommunalen Vergleich die höchste Unterdeckungsquote und Kassenkreditquote.

## Warum Waltrop?

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 großen Haushaltsproblemen relativ klein. Hier fehlen auch die starken, heimischen Landtagsabgeordneten, die die Kommunalaufsicht über politische Beziehungen aushebeln könnten. Zudem hat man weder die Verwaltungsressourcen noch das Selbstbewusstsein, um gegen diese Aufsichtsmittel zu klagen. Scheinbar wurde die Stadt Waltrop von der neuen Landesregierung bewusst ausgesucht, um ein Exempel gegen die Kommunen zu statuieren, die sich in der Haushaltssicherung eingerichtet haben.

Die hohen Kosten des Beraters sind nur zu rechtfertigen, wenn er über die drei Jahre sehr starke Einschnitte vornimmt. Der größte Ausgabenblock - die Personalausgaben - ist, nachdem bereits viele Stellen in den 1990er Jahren abgebaut wurden, nur durch Aufgabenabbau und Schließung von Einrichtungen rückführbar. In einer Kleinstadt gibt es aber keine Stadtteilbibliotheken oder mehrere Hallenbäder. Durch Schließungen bricht gleich die Infrastruktur für die ganze Stadt weg, was auf Grund der zu erwartenden Proteste und eines ausgeprägten Parteienstreits in Waltrop bisher nicht realisiert wurde. Auch unter der Androhung eines Beauftragten im Sinne des § 124 ist bisher nicht ersichtlich, wie sich der Rat zu diesen einschneidenden Sparmaßnahmen durchringen soll. Es ist auch vollkommen unklar, wie das Verwaltungspersonal einer Kleinstadt nach der Schließung von Einrichtungen bei wohl kaum durchführbaren betriebsbedingten Kündigungen in anderen Bereichen wieder „Gewinn bringend“ beschäftigt werden kann.

## Wer ist Verantwortlich?

Selbst wenn dies alles gelingen würde, ist nicht erkennbar, wie die originäre Deckungslücke von 14 Mio. Euro (bei Gesamteinnahmen von nur 37 Mio. Euro) wieder geschlossen werden kann. Zwar gibt es durch die seit Ende der 1990er Jahre abgebrochene Konsolidierungspolitik durchaus einige „hausgemachte“ Probleme, aber das Hauptproblem liegt für Waltrop doch eher in der Umlage des Kreises Recklinghausen, 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 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. Vor diesem Hintergrund erscheinen sehr starke Eingriffe der Aufsichtsbehörden in die kommunale Selbstverwaltung wenig effektiv und verwischen eher die Verantwortung für die kommunale Haushaltskrise, auch wenn die kleineren „hausgemachten“ Haushaltsprobleme durchaus nicht zu vernachlässigen sind.

*Dr. Lars Holtkamp Ratsmitglied der  
Stadt Waltrop*

*Auf der Internetseite [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) wird die Arbeit des Sparkommissars kontinuierlich begleitet. Dafür werden alle verfügbaren Originaldokumente, Presseberichte und aktuelle Hintergrundinformationen sukzessive eingestellt.*

## Literatur.

*Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW - Haushaltslage - Konsolidierungspotenziale - Sparstrategien, Diss., Opladen*

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

*Innenministerium NRW 2004: Kommunalfinanzberkht Mai 2004, „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben“, Düsseldorf*

*Meier, Norbert 1995: Der Sparkommissar als Beauftragter im Sinne des §124G0NW; in: Der Gemeindehaushalt 12/95, S. 265-267*