

Sonja Schnittke

Steinstr. 52

45731 Waltrop

Martikel-Nr.: 8002191

1. Semester „Frauenstudien“

**Der Sparkommissar als symbolische Politik von oben?
Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Waltrop**

Abgabedatum: 1. April 2007

Betreuer: Prof. Dr. Thomas Meyer

Zur Vorlesung: Einführung in die Politikwissenschaft, WS`06/07

Note: 1,3

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	2
<i>Der Sparkommissar als symbolische Politik von oben? Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Waltrop</i>	3
1 Symbolische Politik: Begriffsbestimmung und Forschungsstand	4
1.1 Symbolische Politik und normative Kritik.....	4
1.2 Empirische Erfassung symbolischer Politik.....	6
1.3 Symbolische Politik und Kommunalpolitik – ein Widerspruch?.....	7
1.4 Argumentationsgang.....	10
2 Die Fallstudie Waltrop	10
2.1 Der Verwaltungsakt zum beratenden Sparkommissar.....	11
2.2 Erwartbare Zielerreichung.....	14
2.3 Funktionen der symbolischen Politik.....	16
2.4 Inszenierter Erfolg.....	17
2.5 Legitimationsbilanz.....	20
3 Zusammenfassung	22
Literatur	24
Anhang	26
Interviewleitfaden.....	26

Der Sparkommissar als symbolische Politik von oben? Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Waltrop

Seit der deutschen Wiedervereinigung hat sich die Haushaltskrise in vielen Kommunen und Bundesländern deutlich zugespitzt. In immer wiederkehrenden Zyklen wird die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften in den Medien skandalisiert und drastische Maßnahmen werden gefordert. Zuletzt war das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wieder ein Auslöser für die Forderung nach der Bestellung eines Sparkommissars. Der Sparkommissar verdichtet die komplexen Sachverhalte der Haushaltskrise und der föderalen Finanzordnung „in einem bildlichen, leicht eingängigen und emotionsansprechenden Begriff“ (vgl. Prittwitz 2000: 262 allgemein zur politischen Symbolik). In diesem Begriff kommt der Wunsch zum Ausdruck, dass die politische Führung die die Öffentlichkeit beunruhigende Finanzkrise durch einfache, letztlich autoritäre, Rezepturen in den Griff bekommen soll.

Aufgrund der in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland garantierten Handlungsautonomie der Bundesländer und der kommunalen Selbstverwaltung wurde bisher aber noch kein Sparkommissar eingesetzt, auch wenn nicht wenige Politiker den Einsatz immer wieder mediengerecht ins Spiel gebracht haben.

Seit Januar 2006 hat nun aber die Landesregierung in NRW erstmals einen beratenden Sparkommissar in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern in der Nähe von Dortmund) eingesetzt. Hierüber wurde ausführlich in den überregionalen Qualitätszeitungen und im Fernsehen berichtet. Die kommunale Haushaltskrise und die damit verbundenen Eingriffe der Aufsichtsbehörden wurden dadurch fassbar und auch durch Personalisierung mediengerecht vermittelbar. Der beratende Sparkommissar hat nun sein eigenes Büro im Waltroper Rathaus und soll in kürzester Zeit den Haushalt sanieren. Allerdings hat er kaum formale Kompetenzen, wohl auch, weil tiefgehende Eingriffe in die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung mit ganz erheblichen Prozessrisiken einhergegangen wären.

In dieser Hausarbeit will ich untersuchen, ob es sich bei diesem Waltroper Sparkommissar um eine symbolische Politik von oben handelt und wie die kommunalpolitischen Akteure auf diese (mögliche) Inszenierung reagieren. Bei diesem Fallbeispiel kann ich zum Teil auch auf politikwissenschaftliche Literatur (Holtkamp 2000, Holtkamp 2006, Bogumil / Holtkamp 2006) zurückgreifen.

Ich werde mich dabei an einem engeren Begriff von symbolischer Politik in der Tradition von Edelman (1990) orientieren. Damit steht weniger der Sparkommissar als Symbol für autoritäre Lösungsmuster im Fokus der Untersuchung, sondern es wird im Anschluss an die Gesetzgebungsforschung danach gefragt, ob mit der Entsendung des beratenden Sparkommissars Ziele vorgegeben wurden, die absehbar nicht erreichbar waren. Im Anschluss an das zweite Kapitel wird auf der Grundlage der Begriffsdiskussion zur symbolischen Politik und der Berücksichtigung des Forschungsstands der Argumentationsgang der Hausarbeit noch näher spezifiziert werden.

1 Symbolische Politik: Begriffsbestimmung und Forschungsstand

Der Begriff der symbolischen Politik ist zum festen Bestandteil der politischen Alltagssprache geworden. Hierunter wird in der Regel „Alibigesetzgebung“ und „Placebopolitik“ verstanden – Politik also, die Problemlösungen lediglich suggeriert. Auch in einigen wissenschaftlichen Disziplinen wird dieser Begriff in diesem engeren Sinne verwendet. Insbesondere in den Rechtswissenschaften wird er als Mangel an „realer Steuerungseffizienz“ (Hansjürgens / Lübke-Wolf 2000: 12) mit eindeutig negativer Konnotation verwendet. Hierbei wird in der Regel auch auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Murray Edelman verwiesen, der das Konzept in die wissenschaftliche Diskussion schon vor Jahrzehnten eingeführt hat. Zugespielt formuliert unterscheidet er zwei Seiten von Politik. Die ‚eigentliche‘ Politik, also das Entscheidungshandeln, läuft danach hinter den „Kulissen“ ab. Die symbolische Politik auf der Bühne ist dagegen Show – also Darstellungspolitik weitgehend ohne Policy-Wirkung (Edelman 1990).

In der politikwissenschaftlichen Debatte scheint sich demgegenüber zunehmend ein weiterer Begriff von symbolischer Politik durchzusetzen, bei dem die Frage nach der Wirkung bewusst offen gelassen wird.

„Symbolische Politik lässt sich damit allein durch den Blick auf Schau-, Macht- und Manipulationsaspekte nicht angemessen verstehen. Politik, die auf öffentlich sichtbare Signalwirkungen abzielt, kann vielmehr Effekte in allen Politikdimensionen ausüben“ (Prittwitz 2000: 263).

Symbolische Politik kann danach also durchaus Policy-Wirkungen entfachen. Symbolische Inszenierungen von unten durch Aktionen von Greenpeace oder der Einsatz von Umweltzeichen (z. B. „Blauer Engel“) werden hierfür als Beispiele in der Diskussion über symbolische Umweltpolitik gehandelt (Meyer et al. 2001: 66). Partiiell wird bereits die Extremposition bezogen, dass symbolische Politik die Voraussetzung für effektive Policy sei (Hansjürgens / Lübke-Wolf 2000: 12). Der Begriff der symbolischen Politik kann dadurch aus meiner Sicht an „Schärfe“ verlieren. Erstens ist unklar, wie man empirisch trennscharf symbolische Politik von nicht symbolischer Politik abgrenzen will. Wenn Darstellungs- mit Entscheidungspolitik eng verflochten ist und jeder Politik auch ein Symbolgehalt zugeschrieben wird, dürfte symbolische Politik nur schwer empirisch erfassbar sein. Zweitens verliert der Begriff dadurch seine normativ-kritische Dimension, wie nachfolgend erläutert wird.

1.1 Symbolische Politik und normative Kritik

In dieser Hausarbeit soll der enge Begriff von symbolischer Politik verwendet werden, den Thomas Meyer weitgehend unter dem Begriff der symbolischen Politik von oben rubriziert. Symbolische Politik von oben sind danach, pointiert ausgedrückt, Scheinhandlungen. Sie inszenieren den Schein von entschlossenem Handeln, wo dieses gerade nicht beabsichtigt oder nicht möglich ist (Meyer 1993: 178f.). Symbolische Politik kann dabei aber durchaus gänzlich auf Symbole verzichten.

Mit dieser empirischen Begriffsdimension von symbolischer Politik ist die normative Kritik an dieser Art von Politik eng verbunden. Symbolische Politik lässt lösungsbedürftige gesellschaftliche Probleme ungelöst, verbaut gerade häufig „den Weg zu ihrer Lösung“ (Kindermann 1989: 270).

Thomas Meyer hat aus einer grundsätzlicheren Perspektive die symbolische Politik von oben kritisiert. Er geht dabei aus von einem sehr voraussetzungsvollen Begriff des Politischen bzw. der Demokratie in der aristotelischen Tradition. Das Politische, das seinem Wesen nach auf die Demokratie bezogen ist, wird danach in Anschluss an Hannah Arendt als Verständigungshandeln unter Gleichen verstanden. Symbolische Politik ist demgegenüber ein deutliches Kontrastprogramm. Sie „vertreibt das Politische aus der öffentlichen Arena, ohne den leisesten Anflug von Zwang und Gewalt, aber mit unwiderstehlicher Kraft“ (Meyer 1994: 137). Symbolische Politik zielt danach nicht auf Verständigung, sondern auf systematische Täuschung und Vernebelung. Damit geht insbesondere bei den Bürgern die politische Urteilskraft verloren, die konstitutiv für die Demokratie ist.

Genauer lassen sich aus meiner Sicht die negativen Folgen von symbolischer Politik im engeren Sinne erfassen, wenn man auf die Bewertungsmaßstäbe der komplexen Demokratietheorie rekurriert (Scharpf 1970, 1999; Schmidt 2006), die auch in dieser Hausarbeit Verwendung finden sollen. Die Spezifität der komplexen Demokratietheorie ist, dass sie sich nicht nur auf die Input-Legitimität („Herrschaft durch das Volk“), sondern auch auf die Output-Legitimität („Herrschaft für das Volk“) bezieht. Als wesentliches Kriterium für die Output-Legitimität gilt die Effektivität, die das Verhältnis zwischen propagierten staatlichen Zielen und realisierten Steuerungswirkungen erfasst. Die Effektivität dürfte bei einem engen Begriff von symbolischer Politik definitionsgemäß äußerst gering sein. In Bezug auf die Input-Legitimität wird für kleinere politische Gemeinwesen insbesondere die Intensität der direkten Partizipationsmöglichkeiten hervorgehoben, wobei auch in Kommunen keine Partizipationsidylle dominiert (vgl. Kapitel 1.3), sondern die politische Willensbildung in den Bahnen repräsentativ-demokratischer Verfahren verläuft. Hierfür gelten insbesondere klare politische Verantwortlichkeiten als normativer Bewertungsmaßstab, die es den Wählern ermöglichen bei politischer Fehlsteuerung die Regierung direkt zur Verantwortung zu ziehen. Voraussetzung von Partizipation und klaren politischen Verantwortlichkeiten ist eine Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und deren Handlungsfolgen, die bei symbolischer Politik gerade nicht zu erwarten ist (vgl. Kapitel 1.2). Damit dürfte symbolische Politik sowohl auf die Input- als auch die Output-Legitimität des politischen Systems höchst problematisch sein.

Der Begriff symbolische Politik fasst damit kurz und präzise normativ problematische Entwicklungen der Demokratie zusammen und verweist zugleich auf einen erheblichen Verbesserungsbedarf. Der weite Begriff von symbolischer Politik, die „auf öffentlich sichtbare Signalwirkungen abzielt“ (Prittowitz 2000: 265), „signalisiert“ demgegenüber weder eine problematische Entwicklung noch einen Reformbedarf. Dem Begriff wird damit seine normative Spitze genommen und er ist zumindest als Kurzformel, wie sie auch in der politischen Öffentlichkeit mit negativer Konnotation schon eingeführt ist, für eine demokratiekritische Betrachtungsweise weitgehend unbrauchbar. Vor diesem Hintergrund ist es zumindest bemerkenswert, dass Autoren mit einem explizit normativen Zugang zuletzt auch diesen weiten Begriff übernehmen (Meyer et al. 2001: 66) und damit den normativen Gehalt des Begriffs bewusst oder unbewusst aufgeben. Symbolische Politik ist danach im Vorhinein weder problematisch noch förderlich für die Demokratieentwicklung, sondern lediglich eine zusätzliche Kategorie für empirische Analysen. Um zumindest den normativen Kern des Begriffes zu bewahren, wird deshalb in dieser Hausarbeit der enge Begriff gleichgesetzt mit „symbolischer Politik von oben“.

Als Gegengifte für symbolische Politik im engeren Sinne empfiehlt Thomas Meyer die Schaffung von Mitregierungsmöglichkeiten im Kleinen – also z. B. die Organisation folgenreicher politischer Bürgerdialoge, vorrangig wohl auf lokaler Ebene (1993: 258). Nach Thomas Meyer läßt sich Politik in den Gemeinden „vom einzelnen Bürger im Ansatz

noch immer direkt beobachten“ und: „Zu allen Akteuren ist direkter Kontakt möglich, der Fortgang der Lösung des politischen Problems ist täglich direkt zu beobachten“ (Meyer 2000: 191). Hierauf wird noch zurückzukommen sein. Zuvor wird aber kurz skizziert, wie symbolische Politik empirisch in der Forschung untersucht wird.

1.2 Empirische Erfassung symbolischer Politik

Das Konzept der symbolischen Politik wird in vielen politikwissenschaftlichen Forschungsbereichen angewendet. Schwerpunkte liegen in der Wahlkampf- und Medienforschung sowie in der Umweltpolitik, hier insbesondere im Zusammenhang mit der Wirkungslosigkeit der Umweltgesetzgebung. Der letztere Schwerpunkt dürfte die deutlichsten Parallelen zu meinem Untersuchungsgegenstand¹ (Wirkung und Intention eines schriftlichen Verwaltungsaktes zur Bestellung eines beratenden Sparkommissars) aufweisen, so dass hier kurz einige Ergebnisse dieses Forschungszweigs skizziert werden sollen.

Symbolische Gesetzgebung liegt danach vor, wenn die Ineffektivität eines Gesetzes (die formulierten Policy-Ziele im Verhältnis zu den erwartbaren Wirkungen) zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung bereits absehbar war, „und wenn die politisch Verantwortlichen wider besseren Wissens das Gesetz dennoch erlassen haben“ (Newig 2004: 817). Dabei ist symbolische Gesetzgebung eine graduelle Bezeichnung, weil, auch wenn die Zielerreichung nicht realisierbar ist, dennoch im geringfügigen Maße Policy-Wirkungen erreicht werden können. Es geht also um Gesetze mit „thematisierungswürdigen Symbolizitätsgraden“ (Lübbe-Wolf 2000: 27). Voraussetzung dafür, dass es dauerhaft zu symbolischen Gesetzen kommt, ist eine hohe Komplexität und Undurchschaubarkeit des zu regelnden Problems. Es liegt in der Regel eine Informationsasymmetrie zwischen Regulierern und Wählern vor, da sie ansonsten sofort erkannt werden könnte (Newig 2004: 846). Symbolische Politik im engeren Sinne setzt also eine geringe politische Transparenz voraus.

Zu den naheliegenden Methodenproblemen dieser Gesetzgebungsforschung gehört, dass sich der Gesetzgeber gegen die damit möglicherweise verbundene „Enttarnung“ wehrt. Er wird das Prädikat der symbolischen Politik als Unterstellung in der Regel zurückweisen, so dass symbolische Politik nur schwer intersubjektiv nachvollziehbar über halbstandardisierte Interviews mit den Entscheidungsträgern feststellbar sein dürfte.

„Wer hier nicht auf äußerste methodische Sorgfalt bedacht ist, öffnet haltlosen Spekulationen und ideologischen Zuschreibungen Tür und Tor“ (Kindermann 1989: 266). Insofern scheint ein Vergleich der operationalen Ziele des Gesetzes (oder in meinem Fall des Verwaltungsaktes) mit der erwartbaren Zielerreichung vorwiegend anhand amtlicher Statistiken und bedingt Akteursaussagen zwingend zu sein, um zu methodisch weitgehend abgesicherten Ergebnissen kommen zu können.

¹ Noch näher als die Forschung zur Umweltgesetzgebung liegt die Diskussion über symbolische Verwaltungsreformen am eigentlichen Untersuchungsgegenstand dieser Hausarbeit. So wird insbesondere in der skandinavischen Diskussion davon ausgegangen, dass es sich bei Verwaltungsreformleitbildern häufig um Surrogate für Implementation handelt. Die Wähler würden sich mehr für Reformversprechungen interessieren „als für das, was am Ende dabei rauskommt“ (Jann 2006: 138). Leider waren zu diesem Ansatz keine empirischen Untersuchungen zur deutschen Verwaltung erhältlich. Die Verwaltungswissenschaft hierzulande tendiert offensichtlich eher dazu, die Reformleitbilder als tatsächlichen Handlungswillen zu interpretieren und Abweichungen beim Soll-Ist-Vergleich in der Evaluationsforschung mikropolitischen Widerständen in der Organisation zuzuordnen. Dass die Reformmodelle von ihren öffentlichen Unterstützern möglicherweise gar nicht „ernst gemeint“ waren und deshalb auch die Implementation kaum angestrebt wird, wird dabei in der Regel ausgeblendet.

1.3 Symbolische Politik und Kommunalpolitik – ein Widerspruch?

Das Konzept der symbolischen Politik wurde bisher kaum systematisch auf die Kommunalpolitik angewendet. Das liegt sicherlich auch daran, dass die lokale Politikforschung immer wieder als Besonderheit der kommunalen Ebene die „Nähe“ hervorhebt (Andersen 1998: 17):

Räumlich sind sich die Bürger und ihre Repräsentanten auf kommunaler Ebene am nächsten.

Sachlich wird eine größere Problemnähe sowohl der kommunalen Entscheidungsträger als auch aufgrund guter Ortskenntnisse der Bürger vermutet.

Sozial kann in Gemeinden eher ein Kleinklima des Vertrauens entstehen, und emotional besteht eine größere Identifikationsbereitschaft der Bürger auf kommunaler Ebene.

Insgesamt resultiert aus dieser angenommenen Nähe, dass auf lokaler Ebene eine hohe Partizipationsbereitschaft, eine stärkere Transparenz, eine geringere Problemkomplexität und eine geringere Informationsasymmetrie zwischen Wählern und Politikern angenommen wird. Damit würden also kaum die weiter oben formulierten Bedingungen für den dauerhaften Einsatz von symbolischer Politik vorliegen. Die Wähler könnten danach jederzeit die symbolische Politik enttarnen und dies dürfte sich sicherlich nicht positiv auf die Wiederwahlchancen der kommunalen Entscheidungsträger auswirken, so dass diese keine positiven Anreize für symbolische Politikformen haben dürften. Die kommunale Ebene gilt als Grundschule der Demokratie und ihr wird ein im Vergleich zu den höheren föderalen Ebenen hohes Potential zur Realisierung des Politischen im Arendtschen Sinne zugeschrieben. So macht beispielsweise Robert A. Dahl ein grundlegendes Dilemma der Demokratie aus. In kleinen Einheiten könnten die Bürger zwar maßgeblicher die Politik mitbeeinflussen, aber diese seien immer weniger dazu geeignet, die zunehmend globalen Probleme politisch effektiv zu lösen (Dahl 1994: 33). Staatliche Politik reagiere auf die transnationalen Verflechtungen und die Internationalisierung der Wirtschaft mit intransparenten Politiknetzwerken. In diesen Verhandlungssystemen werde politische Steuerungsfähigkeit um den Preis errungen, dass die Potentiale einer demokratischen Politikproduktion erodieren. Einen möglichen Ausweg aus diesem Effektivitäts-Legitimations-Dilemma, das zunehmend auch von der komplexen Demokratietheorie konstatiert wird (Scharpf 1999), bietet Dahl zufolge eine intensivere demokratische Partizipation zumindest auf der subnationalen Ebene (Dahl 1994: 33). Empirisch werden so für Deutschland auch zunehmende Partizipationsangebote auf der kommunalen Ebene konstatiert. Die Möglichkeit zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurde flächendeckend in allen Gemeindeordnungen eingeführt und es wurden immer mehr Bürgerforen in allen kommunalen Politikfeldern eingerichtet (Gabriel 2002). Diese neuen Verfahren steigern aus Sicht einiger Autoren maßgeblich „die Qualität der lokalen Demokratie“ (Kersting 2004) und lassen offensichtlich die (idealisierte) athenische Polis und damit auch den Begriff des Politischen wieder in greifbare Nähe rücken. Empirische Ergebnisse zeigen indes, dass von folgenreichen politischen Bürgerdialogen, wie sie beispielsweise Thomas Meyer empfiehlt, häufig keine Rede sein kann. Die Beteiligungsergebnisse werden häufig nicht umgesetzt, Bürgerbeteiligung gilt damit häufig gerade als symbolische Politik, und dies wird maßgeblich auf die kommunale Haushaltspolitik zurückgeführt (Bogumil et al. 2003), die derzeit die meisten wesentlichen kommunalen Entscheidungen überschattet.

Untersuchungen zur kommunalen Haushaltspolitik² zeichnen so auch ein wesentlich weniger „idyllisches“ Bild der kommunalen Selbstverwaltung. Die kommunale Haushaltspolitik wird von wenigen Akteuren dominiert. Die Komplexität des Haushaltsplans und der föderalen Fi-

² Vgl. zur Empirie auch Gitschier 1997; Gabbert 2004; Schwarting 2003.

nanzbeziehungen führt zu einer starken Informationsasymmetrie zwischen wenigen herausgehobenen kommunalen Entscheidungsträgern und dem Rest des Stadtrates, der lokalen Öffentlichkeit und Wählerschaft (Bogumil / Holtkamp 2006). Wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen werden in kleinen nichtöffentlichen „Küchenkabinetten“ getroffen, während im Stadtrat lediglich die stark ritualisierten Haushaltsreden gehalten werden, die nur auf ein geringes Interesse der Bürger treffen. Zudem geht es in der Haushaltspolitik um zentrale Machtfragen, so dass in der Regel keine ernsthaften Bestrebungen erkennbar sind die Bürger und die Öffentlichkeit hieran zu beteiligen, weil gerade aus der Nichtöffentlichkeit der Entscheidungsprozesse die höheren Gestaltungschancen der zentralen Entscheidungsträger erwachsen dürften. Zugespitzt formuliert könnte immer noch der im Zusammenhang mit kommunaler Haushaltspolitik gerne zitierte Ausspruch von Richelieu in gewissem Maße gelten: „Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Daher muß er den profanen Augen der Untertanen entzogen werden“ (Richelieu, Minister Ludwigs XIII.).

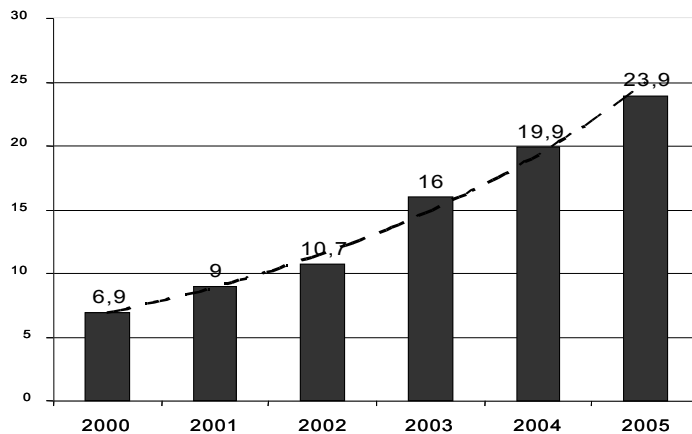
Durch die kommunale Haushaltskrise ist die Haushaltspolitik noch intransparenter geworden. Diese führt zunehmend zu Eingriffen der Kommunalaufsicht, die aber weniger durch schriftlich formulierte Auflagen, sondern durch nichtöffentliche Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ umgesetzt werden. Dies führt aus Sicht der lokalen Politikforschung zu zunehmend intransparenten Entscheidungsstrukturen und zur Verwischung klarerer Verantwortlichkeiten. Kommunalpolitik stellt sich danach zunehmend als „Bermudadreieck“ dar, in dem für die Wähler nicht mehr nachvollziehbar ist, ob die Kommunalaufsicht, der Stadtrat oder der Bürgermeister für drastische Kürzungen und Gebührenerhöhung verantwortlich ist. Der beratende Sparkommissar in Waltrop gilt in der lokalen Politikforschung als das Paradebeispiel für intransparente Beziehungen zwischen Kommunalaufsicht und Kommunen (Holtkamp 2006), ohne dass der Fall bisher empirisch näher untersucht worden wäre. Insgesamt schließen sich also aus dieser Perspektive Kommunalpolitik und symbolische Politik sicherlich nicht aus, sondern im hier näher zu analysierenden Politikfeld - der kommunalen Haushaltspolitik - bestehen „sehr günstige“ Voraussetzungen für den Einsatz von symbolischer Politik.

Ideale Gelegenheitsstrukturen sind für symbolische Politik allerdings nur eine notwendige Bedingung. Neben günstigen Strukturen („können“) ist der motivationale Aspekt von entscheidender Bedeutung („wollen“). Konkreter: Aus welchen Motiven sollte das Innenministerium zu Formen symbolischer Politik in der kommunalen Haushaltspolitik greifen? Während diese Motive noch konkreter am Waltroper Fallbeispiel empirisch zu untersuchen sind, kann eine grobe Analyse der kommunalen Haushaltskrise zumindest erste Aufschlüsse geben und zu einer „Arbeitshypothese“ führen.

Die Haushaltssituation in vielen Kommunen hat sich seit den 1990er Jahren kontinuierlich zugespitzt. Hervorzuheben ist insbesondere die Belastung durch Altfehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten. Defizite im Verwaltungshaushalt, der die wesentlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben umfasst, dürfen nach dem Haushaltsrecht nur durch kurzfristige Kassenkredite abgedeckt werden und sind spätestens nach zwei Jahren als Altfehlbeträge wieder im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Wenn der Verwaltungshaushalt dieses Jahres dann wiederum einen aktuellen (den sog. originären) Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus den Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. Damit wächst der Fehlbetrag im Verlauf der Jahre stetig an. Dadurch steigen auch die Kassenkredite extrem an, die diese Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt abdecken. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums steigen die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland von 6,9 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 23,9 Mrd. Euro im Jahre 2005 exponentiell an. Damit hat sich die Deckungslücke bei den laufenden Einnahmen und Aus-

gaben der Kommunen in nur sechs Jahren mehr als verdreifacht (BMF 2006). In einigen Kommunen sind die Kassenkredite schon höher als die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts, und es wird offen über die Zahlungsunfähigkeit einzelner Gemeinden diskutiert (Diemert 2005). Insgesamt ist für diese Fehlbetragskommunen nicht mehr erkennbar, wie diese Defizite jemals wieder abgebaut werden können (Bogumil /Holtkamp 2006).

Abbildung 1: Kassenkredite in deutschen Kommunen in Mrd. Euro



Die Ursachen für die Defizitentwicklung beziehen sich weniger auf „hausgemachte“ durch die Kommunen selbst zu verantwortende Faktoren, sondern werden überwiegend als exogen eingestuft. Zu nennen sind hier u. a.:

- Die Finanzierung der deutschen Einheit
- Seit den 1980er Jahren steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen
- Steuersenkungen seitens des Bundes und „Abwälzung von Konsolidierungslasten“ des Landes und des Bundes auf die Kommunen
- Höhere Standards und neue Aufgaben für die Kommunen seitens des Bundes und Landes unter Verletzung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt“).

Die Konvergenzkriterien der EU, die extreme Verschuldung der Landeshaushalte und die bisher bereits aufgelaufenen extrem hohen Altfehlbeträge lassen auch zukünftig kaum eine nachhaltige Finanzhilfe seitens der Landes- und Bundesregierung erwarten.

Allerdings ist das Innenministerium als obere Kommunalaufsicht für die gesetzliche Pflicht des kommunalen Haushaltsausgleichs verantwortlich und muss sich mit den von Bundes- und Landesregierung mitverursachten kommunalen Finanzproblemen befassen. Angesichts der offensichtlich unumkehrbaren Fehlbetragsentwicklung, insbesondere in vielen NRW Kommunen, könnten sich – so eine erste Arbeitshypothese - vor allem symbolische Politikformen anbieten, die dem Wähler die Kontrollierbarkeit der dramatischen Haushaltslage suggerieren („die Regierung hat alles im Griff“) und der gesetzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich zumindest symbolisch Rechnung tragen, wohlwissend, dass der Haushaltsausgleich möglicherweise für viele Kommunen real nicht mehr erreichbar ist.

1.4 Argumentationsgang

Aus der hier diskutierten Begriffsbestimmung und kurzen Skizze des Forschungsstands ergeben sich für meine Hausarbeit die folgenden Untersuchungsschritte:

Der Verwaltungsakt zum beratenden Sparkommissar ist auf die genaue Zielsetzung dieser Maßnahme für die Stadt Waltrop hin zu untersuchen.

Anhand einer kurzen Haushaltsanalyse der Stadt ist zu untersuchen, ob diese Ziele der Landesregierung realistisch erscheinen konnten.

Es sind Thesen für die Ursachen der Benennung des beratenden Sparkommissars und die möglichen symbolischen Funktionen des Verwaltungsaktes in Bezug auf alle Politikdimensionen (polity, politics und policy) zu entwickeln, die sich weitgehend auf bereits vorliegende politikwissenschaftliche Analysen zur kommunalen Haushaltsaufsicht in Deutschland und weitere Plausibilitätsüberlegungen stützen werden.

Die nach einem Jahr publizierten Erfolgsbilanzen der Akteure sind ihren Einschätzungen in den Interviews gegenüberzustellen.

Als Abschluss der Waltroper Fallstudie sind die Auswirkungen des beratenden Sparkommissars auf die Inputlegitimität (Transparenz, Verantwortlichkeiten, Partizipation) und die Outputlegitimität (vorrangig Effektivität) abzuschätzen.

Im Schlussteil werden die Untersuchungsergebnisse der Arbeit zusammengefasst und der Begriff der symbolischen Politik wird nochmals reflektiert.

2 Die Fallstudie Waltrop

Die Stadt Waltrop hat ca. 30.000 Einwohner und ist eine kreisangehörige Stadt im Ruhrgebiet (Kreis Recklinghausen). Die direktgewählte, hauptamtliche Bürgermeisterin der Stadt ist SPD-Mitglied und kommt eher aus dem Bereich der ehrenamtlichen Kommunalpolitik und hat somit keine Erfahrungen in Kommunalverwaltungen bis zu ihrer Direktwahl im Jahre 2004 gesammelt. Im Stadtrat hat sich die SPD-Fraktion und CDU-Fraktion in Sachfragen zu einer Koalition nach der Kommunalwahl 2004 zusammengeschlossen. Die Stadt Waltrop kann seit 1993 keinen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt vorlegen, hat seitdem also mehr laufende Kosten als Einnahmen. Im Jahre 2004 hatte sie von allen kreisangehörigen und kreisfreien Städten in NRW die größten Haushaltsprobleme, gemessen an der Kassenkredit-

quote. Die Kassenkreditquote lag deutlich über 100 %, so dass diese laufenden kurzfristigen Kredite der Stadt Waltrop zur Finanzierung der Fehlbeträge sogar höher sind als die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2004. Insgesamt gibt die Stadt Waltrop zweimal so viel im Jahr aus, wie sie einnimmt. Die Höhe des Fehlbetrags wurde von der Kommunalaufsicht als wesentlicher Grund für die Bestellung des beratenden Sparkommissars angeführt.

Bei der Untersuchung dieser Fallstudie stütze ich mich auf Zeitungsartikel in der Lokalpresse, auf Originaldokumente und zum Teil auf bereits vorhandene politikwissenschaftliche Analysen, die im Kern allerdings nur die Ausgangsbedingungen im Waltroper Fall skizziert haben (Holtkamp 2000, Holtkamp 2006). Zudem habe ich drei wesentliche kommunalpolitische Akteure in halbstandardisierten Interviews befragt (Leitfaden siehe Anhang). Interviewt wurde die derzeitige hauptamtliche Bürgermeisterin, der ehemalige, langjährige Kämmerer und der Personalratsvorsitzende der Stadtverwaltung, um möglichst (durch die berufliche Rolle bedingte) unterschiedliche Perspektiven einfangen zu können. Die Interviews wurden mit Erlaubnis der Akteure auf Tonband aufgenommen, um so auch des Öfteren die Akteure ausführlicher im Originalton wiedergeben zu können. Die Wiedergabe der Akteursaussagen in der „unverblühten“ Alltagssprache ist aus meiner Sicht ein adäquates Mittel, um die im Zuge symbolischer Politik zu erwartenden öffentlichen Selbstdarstellungen hinterfragen zu können. Den Akteuren musste allerdings zugesagt werden, dass die Aussagen in der Hausarbeit anonymisiert werden. Als früheres Ratsmitglied der Stadt Waltrop war für mich der Feldzugang einerseits unproblematisch. Andererseits liegt die Ratsmitgliedschaft schon ein Jahrzehnt zurück, so dass ich selbst keinen Akteursstatus in dem Fallbeispiel habe und damit eine möglichst objektive Analyse nicht gefährdet sein dürfte.

Der Fallstudienansatz führt dazu, dass die ermittelten empirischen Aussagen nur bedingt verallgemeinerbar sind, zumal es sich bei der Bestellung eines beratenden Sparkommissars um einen Extremfall handelt. Dieser Extremfall hat sich aus meiner Sicht dennoch für eine Fallstudie angeboten, weil einerseits in der politikwissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen wird, dass sich in diesem Fall bisherige normative Probleme der Aufsichtspolitik besonders deutlich zeigen (Holtkamp 2006), und andererseits geht die Kommunalaufsicht davon aus, dass dieser Fall für viele Städte eine Signalwirkung hat. Neben diesem Untersuchungsinteresse kam aus forschungspragmatischen Gründen noch der für mich günstige Feldzugang hinzu.

2.1 Der Verwaltungsakt zum beratenden Sparkommissar

Die Bestellung des beratenden Sparkommissars in der Stadt Waltrop ist vor dem Hintergrund der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen (polity) zu sehen.

Die Kommunen haben nach dem Haushaltsrecht eine Verpflichtung zum Haushaltsausgleich. Die Kommunalaufsicht, die bei kreisangehörigen Gemeinden zunächst von der Kreisbehörde wahrgenommen wird und nur bei gravierenden Problemen bei den Regierungspräsidien bzw. sogar beim Innenministerium angesiedelt ist, hat im Rahmen der Rechtsaufsicht die Aufgabe, auf den kommunalen Haushaltsausgleich hinzuwirken. Die grundgesetzlich verankerte kommunale Selbstverwaltung führt aber dazu, dass die Kommunalaufsicht in der Regel direkt kaum auf einzelne kommunale Haushaltsentscheidungen „zugreifen“ kann.

Vor der Bestellung des beratenden Sparkommissars standen der Kommunalaufsicht in Nordrhein-Westfalen prinzipiell drei Sanktionsstufen zur Verfügung (im Folgenden Diemert 2005; Naßmacher / Naßmacher 1999).

Kann eine Kommune den Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen, der alle laufenden Einnahmen und Ausgaben beinhaltet, muss sie in NRW, wie in vielen anderen Bundesländern, ein Haushaltssicherungskonzept ausweisen. In diesem Konzept muss die Kommune darstellen, mit welchen Maßnahmen sie mittelfristig wieder den Haushaltsausgleich erreichen will (Innenminister 1991). Zur Zeit müssen schon ca. 50 % der Kommunen in NRW Haushaltssicherungskonzepte aufstellen.

Kann die Kommune im Haushaltssicherungskonzept (HSK) nicht plausibel nachweisen, dass sie mittelfristig den Haushaltsausgleich erreichen kann, wird das HSK nicht genehmigt. Damit fallen die Kommunen unter das Nothaushaltsrecht, in dem vor allem die Kredite für Investitionen stark eingeschränkt werden. Mittlerweile sind fast 30 % der Kommunen in NRW im Nothaushaltsrecht.

Drittens besteht die Möglichkeit, wenn die vorgenannten Instrumente nicht greifen, nach § 124 GO NW einen Beauftragten zu bestellen, der dann anstelle des Stadtrates oder des Bürgermeisters haushaltspolitische Entscheidungen trifft. Hiervon wurde allerdings in Haushaltsfragen bisher in der Geschichte des Landes NRW noch nicht Gebrauch gemacht.

Die Stadt Waltrop musste bereits seit 1993 ein HSK ausweisen und fällt seit 2003 unter das Nothaushaltsrecht. Neben den hohen Defiziten im interkommunalen Vergleich war für die Bestellung des beratenden Sparkommissars der verwaltungsintern aufgestellte Haushaltsplan 2006 von zentraler Bedeutung. Die neu gewählte Bürgermeisterin wollte einen „ehrlichen“ Haushaltsplan zusammen mit dem neuen Kämmerer aufstellen. Die Folge war, dass das Defizit im Haushaltsplan weiter extrem stieg, ohne dass aufgezeigt werden konnte, wie man in den nächsten Jahrzehnten wieder den Haushaltsausgleich erreichen kann. Zuvor hatte die Stadt Waltrop, ähnlich wie viele andere Städte, die Prognosen und Haushaltsansätze im Haushaltssicherungskonzept deutlich „optimistischer“ dargestellt. Man stellte regelmäßig erhöhte Einnahmen aus Vermögenserlösen in die Prognose ein, die kaum zu realisieren waren. Jedes Jahr wies die Kommunalaufsicht bei den Haushaltsverfügungen ritualhaft darauf hin, dass man doch realistischere Werte zugrunde legen sollte. Schließlich wurde jedes Jahr anhand der tatsächlichen Einnahmen in der Jahresrechnung deutlich, dass die Prognosewerte des HSK massiv unterschritten wurden. Allerdings wurde dies seitens der Kommunalaufsicht nicht ernsthaft mit konkreten Auflagen weiterverfolgt. Dies wurde in Untersuchungen des Waltroper Falls auf die Resignation und Ratlosigkeit der Kommunalaufsicht zurückgeführt. Angesichts stetig steigender Fehlbeträge, die vorwiegend exogen bedingt seien, fiel es insbesondere der unteren Kommunalaufsicht zunehmend schwer, die Stadt zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen anzuleiten.

„Man ringt lange darum, 100.000 DM einzusparen, während kleinere Veränderungen bei der Einkommenssteuer sofort mit 3 Mio. DM Einnahmeausfällen zu Buche schlagen“, äußerte beispielsweise der Mitarbeiter der Kommunalaufsicht des Kreises Recklinghausen in der Dissertation von Lars Holtkamp, in der die Haushaltspolitik in der Stadt Waltrop, Marl und Gladbeck vergleichend untersucht wurde (Holtkamp 2000: 241).

Dies ist ein erster Hinweis auf symbolische Politik in der kommunalen Haushaltspolitik. Die Stadt Waltrop setzte mit optimistischen Prognosen haushaltspolitische Ziele, von denen sie und die Kommunalaufsicht aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre hätten wissen müssen, dass sie nicht ansatzweise erreichbar sind. Aber zumindest kann mit diesen Prognosen suggeriert werden, dass die schwierige Finanzlage doch weitgehend unter Kontrolle ist.

Erst als die neue Bürgermeisterin von diesen informellen Spielregeln (die den rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Postulat der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit verfolgen, offensichtlich widersprechen) abweicht und anstelle von symbolischer Politik offen alle Haushaltsdefizite ausweist ohne Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, sieht sich die Kommunalaufsicht im Waltroper Fall veranlasst stärkere Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung vorzunehmen. So wird die Bestellung des beratenden Sparkommissars auch in der Literatur eingeordnet (Holtkamp 2006).

Ein weiterer Faktor zur Erklärung der Bestellung des beratenden Sparkommissars in der Stadt Waltrop wird in der für das Ruhrgebiet unterdurchschnittlich kleinen Gemeindegröße gesehen. So führte der Regierungspräsident (RP) Dr. Twenhöven gegenüber der FAZ aus „Wir hätten auch Gelsenkirchen nehmen können’.... Dort ist die Lage nicht viel besser, aber viel schwerer zu durchschauen. Da müßte eine ganze Mannschaft von Betriebsprüfern auftreten, was eine Menge Geld Kosten würde.“³

Die interviewten Akteure in Waltrop machen in Bezug auf die Gemeindegröße weniger auf funktionale, sondern eher auf machtpolitische Aspekte aufmerksam:

„Ich denke in einer kleinen Stadt ist das auch eher möglich. Wir haben keinen Bundestagsabgeordneten und auch keinen Landtagsabgeordneten“ (B).

„Und ich kann mir vorstellen, dass ein Herr Dr. Langemeyer, [Oberbürgermeister der Stadt Dortmund; d. V.], wenn er so einen Menschen geschickt bekäme, erstmal laut lachen und sagen würde `Sieh zu, dass du Land gewinnst`. Der würde das gar nicht ernst nehmen. Das ist einfach eine andere Klasse, in der wir spielen, wo ich glaube, dass man da ein solches neues Mittel ganz gut ausprobieren kann“ (C).

Nach dieser kurzen Skizze der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Waltroper Vorgesichte sollen nun die wesentlichen Inhalte des Verwaltungsaktes und dessen offizielles Ziel dargelegt werden. Der Verwaltungsakt wurde im Januar 2006 vom Regierungspräsidenten (RP) Münster in Abstimmung mit dem Innenminister erlassen. Danach wird – so die offizielle Sprachregelung – ein externer Berater analog zum § 124 GO NW bestellt. Dieser hat aber nicht die weitgehenden formalen Kompetenzen eines Beauftragten, durch den Stadtrat oder Bürgermeisterin in haushaltspolitischen Fragen ihre Beschlusskompetenzen verlieren würden, sondern er ist lediglich beratend tätig. Hierfür hat die Stadt Waltrop ihm ein Zimmer im Rathaus zur Verfügung zu stellen und alle durch ihn entstandenen Kosten zu tragen. Ohne Mitwirkungsmöglichkeiten der Stadt Waltrop wurde für diese Aufgabe der ehemalige Bürgermeister der Stadt Rheine (Wilhelm Niemann) ausgewählt, der seitdem seinen Dienst mindestens für zwei Jahre im Waltroper Rathaus ausübt. Dienstlicher Vorgesetzter des Beraters ist nicht die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop, sondern der Regierungspräsident. Werden die Ratschläge des Beraters vom Stadtrat nicht umgesetzt, wird deutlich hervorgehoben, dass dann mit der erstmaligen Bestellung eines Beauftragten in NRW zu rechnen sei. Es sind also nicht unverbindliche Ratschläge eines Gutachters, sondern Stadtrat und Bürgermeisterin müssen damit rechnen möglicherweise „ausgetauscht“ zu werden, wenn sie seine Empfehlungen konsequent ignorieren.

„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 ambi-

3 FAZ vom 22.2.06

valente Rolle lässt sich am treffendsten auf den Begriff des ‚beratenden Sparkommissars‘ bringen“ (Holtkamp 2006: 296).

Oder wie es ein Akteur vor Ort ausdrückt:

„Der Sparberater ist ja sowas wie eine Zwitterstufe, den gibt es ja nach der Gemeindeordnung nicht. Danach gibt es entweder nur die kommunale Selbstverwaltung mit allen Folgen, oder es gibt einen Beauftragten, also einen Staatskommissar, auch Sparkommissar im Volksmund genannt“ (A).

Der Einsatz des beratenden Sparkommissars wird im Verwaltungsakt damit begründet, dass die bisherigen Aufsichtsmittel im Nothaushaltsrecht nicht ausgereicht haben, um den städtischen Haushalt wieder auf Gleichgewichtskurs zu bringen. Damit lägen alle Voraussetzungen für die Bestellung eines Beauftragten vor. Nur durch die Kooperationsbereitschaft der Bürgermeisterin würde vorerst dieses Aufsichtsmittel unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht eingesetzt. Deshalb würde als weniger stark eingreifendes Aufsichtsmittel erstmals in Deutschland ein externer Berater bestellt.⁴

Das offizielle Ziel des Eingriffs wird im Verwaltungsakt vom Regierungspräsidenten nur kurz benannt:

„Um mittelfristig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten, ist es daher [...] geboten, eine dauerhafte und kontinuierliche Beratung des Hauptverwaltungsbeamten der Stadt Waltrop in Bezug auf die Haushaltswirtschaft zu gewährleisten“.⁵

Auch das Innenministerium gibt auf Anfrage der grünen Landtagsfraktion dasselbe Ziel für die Stadt Waltrop aus:

„Mittelfristig ist ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung anzustreben“.⁶

Voraussetzung für ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept ist es, dass in nur wenigen Jahren der Haushaltsausgleich für die Stadt Waltrop dargestellt werden kann. Um zu überprüfen, ob dieses Ziel realistisch ist, wurde eine kurze Haushaltsanalyse im folgenden Unterkapitel vorgenommen und die Einschätzungen der interviewten Experten eingeholt.

2.2 Erwartbare Zielerreichung

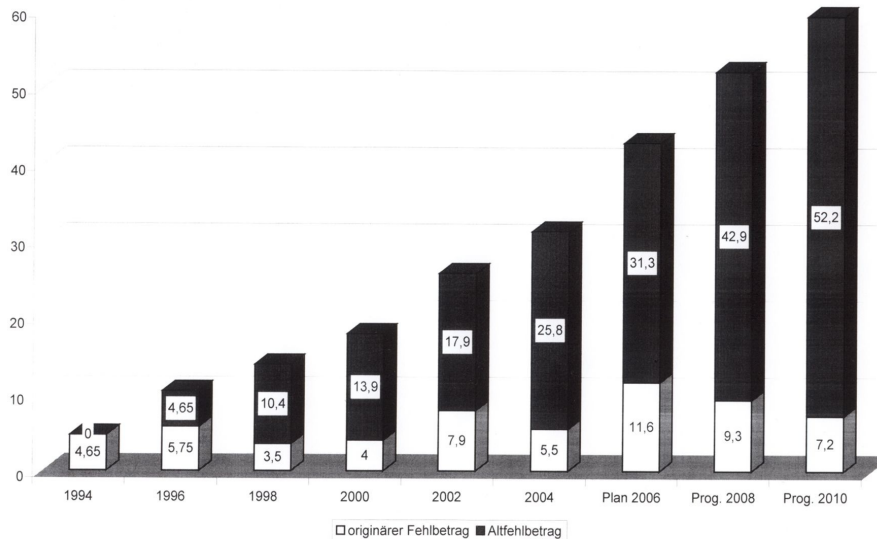
In der Stadt Waltrop ist die Belastung durch Altfehlbeträge besonders ausgeprägt. Im Jahre 1994 musste in der nachfolgenden Grafik die Stadt Waltrop das erste Mal einen Fehlbetrag ausweisen. Dieser war dann als Altfehlbetrag in 1996 abzudecken und hinzu kam wieder ein originärer Fehlbetrag. In 1998 war dann wieder der deutlich gewachsene Gesamtfehlbetrag 1996 als Altfehlbetrag abzudecken und hinzu kam erneut ein originärer Fehlbetrag. Dieser kumulative Prozess setzt sich immer weiter fort, so dass der Fehlbetrag längst höher ist als die Gesamteinnahmen der Stadt Waltrop. Für die Stadtverwaltung war 2005 noch nicht einmal der Zeitpunkt absehbar, an dem irgendwann in der Zukunft ein originärer Überschuss erwirtschaftet wird, mit dem man langsam die Altfehlbeträge abbauen könnte.

⁴ Vgl. Bezirksregierung Münster 2007: Jahresblick 2006, Münster.

⁵ RP Münster 2006: Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 NRW analog, Schreiben vom 11.1.06

⁶ Landtagsdrucksache 14/1510

Abbildung 2: Entwicklung der Fehlbeträge in Waltrop in Mio. Euro



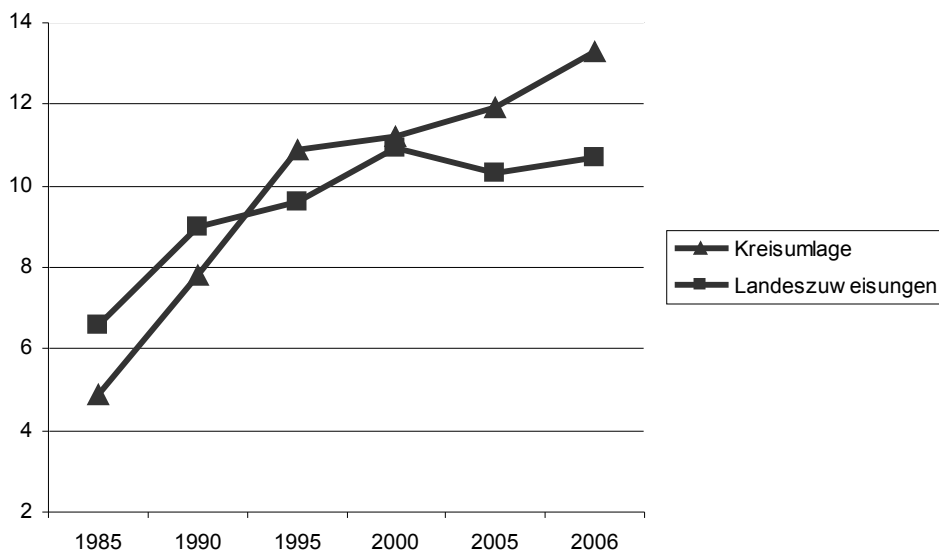
Alle drei Akteure halten in den Interviews die Zielerreichung vor diesem Hintergrund für unrealistisch, den Fehlbetrag mittelfristig abzubauen. Die Akteure führen an, dass die Haushaltskrise vorwiegend durch exogene Ursachen verursacht sei und auch deshalb kaum die kommunal gestaltbaren Handlungsspielräume bestehen (anders als wenn man zuvor das Geld „verbraten“ (A) hätte), um jedes Jahr immer höhere Millionenbeträge einsparen zu können:

„Die Ursachen sind überwiegend nicht hausgemacht, sondern bestimmt durch die Gesetzgebung von Bund und Land, die den Kommunen immer weniger Mittel belassen haben, aber durch Zuweisung neuer Aufgaben die Kommunen weiter belastet haben“ (A).

Allein die Analyse der wesentlichen Finanzströme zwischen Land, Kreis und den kreisangehörigen Kommunen erhärtet diesen Eindruck einer vorwiegend exogen bedingten Haushaltskrise. So waren Ende der 1980er Jahre die Landeszuweisungen noch deutlich höher als die Kreisumlage, die vor allem die Sozialhilfekosten umfasst und von der kreisangehörigen Stadt Waltrop abzuführen ist. Im Jahr 2006 hat sich dieses Verhältnis radikal umgekehrt. Die Landeszuweisungen sind deutlich niedriger als die Kreisumlage. Im Vergleich zu den 1980er Jahren entsteht allein durch diesen Effekt eine Deckungslücke von 4 Mio. Euro bei einem aktuell bestehenden strukturellen originären Fehlbetrag von 11,9 Mio. Euro.

Insgesamt deuten damit alle empirischen Daten darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Bestellung des beratenden Sparkommissars auch der Landesregierung deutlich gewesen sein müsste, dass in der Stadt Waltrop durch kommunale Konsolidierungsmaßnahmen der Haushaltsausgleich sicherlich nicht mittelfristig erreichbar ist. Damit kann die Bestellung als ein Akt symbolischer Politik eingeordnet werden.

Abbildung 3: Staatliche Finanzschere in Waltrop in Mio. Euro



2.3 Funktionen der symbolischen Politik

Die Funktionen der symbolischen Politik sind nur schwer abzuschätzen. Den Akteuren vor Ort bleiben die Einsetzung des beratenden Sparkommissars und seine Funktionen weitgehend ein Rätsel. Interviews auf der Ebene der Landesregierung oder des Regierungspräsidiums schienen mir für eine Hausarbeit im ersten Semester nur schwer durchführbar zu sein, zumal nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass die Akteure hierüber bereitwillig Auskunft geben. Hier trifft die empirische Erforschung symbolischer Politik zumindest im Rahmen einer Hausarbeit auf ihre Grenzen. Formen symbolischer Politik lassen sich zwar mittels des Zugangs der Gesetzgebungsforschung relativ unproblematisch feststellen, aber die Motive und Funktionen können häufig nur aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen rekonstruiert werden.

Zunächst ist es hierfür wichtig, die landespolitische Ausgangslage in Bezug auf Haushaltsgenehmigungen zu skizzieren. Es wurde bereits auf die Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht hingewiesen. Immer mehr Kommunen wurden die Haushaltssicherungskonzepte nicht mehr genehmigt, mit der Konsequenz, dass sie ganzjährig unter das Nothaushaltsrecht fallen. Im Nothaushaltsrecht dürfen die Kommunen kaum noch Investitionen tätigen, während die Ausgaben im Verwaltungshaushalt kaum reduziert werden müssen. Insgesamt wurde „eine gewisse Machtlosigkeit der Kommunalaufsicht“ (Diemert 2005: 47) konstatiert.

Um den gesetzlichen Auftrag des Haushaltsausgleichs zu erfüllen, hatte sie die Sanktionsinstrumente „ausgereizt“, ohne dass sie stark auf die Ausgaben des Verwaltungshaushalts Einfluss nehmen konnte, und die Fehlbeträge stiegen in den Kommunen immer rasanter an. Die Bestellung von richtigen Beauftragten als letzte mögliche Sanktion erschien landespolitisch und rechtlich demgegenüber kaum durchsetzbar. Oder wie es ein Akteur in Waltrop ausdrückte:

„Man hat also gemerkt, man kommt so nicht mehr weiter. Die letzte Form, das Nothaushaltsrecht, da haben sich alle ganz schick eingerichtet“ (C).

In dieser Situation diene die Bestellung des beratenden Sparkommissars wohl zunächst dazu überhaupt noch Handlungsfähigkeit seitens der Kommunalaufsicht landesweit zu demonstrieren. So stellen auch die RP-Vertreter zufrieden in einem Rückblick auf die Waltroper Ereignisse fest:

„Die Signalwirkung und Ausstrahlungskraft auch auf andere Kommunen ist deutlich erkennbar“.⁷

Anknüpfend an Prittwitz (2000) ist zu fragen, welche Wahrnehmung durch diese symbolische Politik in allen Politikdimensionen „produziert“ werden soll, um die Funktionen noch differenzierter erfassen zu können. Folgende Funktionen könnten möglicherweise bedeutend gewesen sein:

- Polity: Es soll vermittelt werden, dass die föderale Finanzordnung trotz Haushaltskrise funktioniert. Dieses Grundvertrauen dürfte auch für die Banken als Gläubiger der Kommunen nicht unwesentlich sein.
- Politics: Die Landesregierung demonstriert Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit.
- Policy: Es findet eine symbolische „Umschuldung“ für die Haushaltsdefizite statt. Es wird suggeriert, Schuld an den kommunalen Haushaltsdefiziten haben nicht Bund und Länder, die ihre Haushaltsprobleme auf die Kommunen abwälzen, sondern die Kommunen selbst, die durch Eingriffe der Landesregierung dazu gezwungen werden müssen, mit dem Geld nicht mehr so verschwenderisch umzugehen.

2.4 Inszenierter Erfolg

Im Dezember 2006 veranstaltete der RP Münster zusammen mit der Bürgermeisterin der Stadt Waltrop eine Pressekonferenz, auf der eine positive Zwischenbilanz zum Aufsichtsmittel des beratenden Sparkommissars gezogen wurde:

„Aus der Rückschau nach fast einem Jahr stellt sich die Bestellung des Beraters als das richtige Aufsichtsmittel dar. Die Konsolidierung des Haushalts wird in Waltrop als gemeinsames Ziel von Bürgermeisterin, Verwaltungsvorstand und Politik verstanden. Die Stadt Waltrop hat nach einem Jahr ihr erstes Zwischenziel erreicht. Der rasante Verschuldungstrend ist gestoppt“.⁸

Auch im folgenden Zeitungsinterview schätzt die Waltroper Bürgermeisterin Anne Heck-Guthe den beratenden Sparkommissar als angebrachtes Aufsichtsmittel ein:

„Wird denn angesichts der Erfolgsmeldungen und des Lobes aus Münster der Sparberater Wilhelm Niemann bald seinen Schreibtisch im Rathaus räumen? `Diese Frage kann ich nicht beantworten“, sagt die Bürgermeisterin. Vorstellen kann sie es sich aber schon: Als ein Mittel der Kommunalaufsicht war Herr Niemann sicher angebracht. Ich denke aber, dass wir in Zukunft mit allen Ratsfraktionen den Weg so weitergehen können“, sagt Heck-Guthe“.⁹

Noch positiver schätzt der CDU-Fraktionsvorsitzende das Aufsichtsmittel in seiner Jahresbilanz ein. Die konsequente Art des Sparberaters sei sehr hilfreich gewesen, so dass sich die

⁷ Bezirksregierung Münster 2007: Jahresblick 2006, Münster: 43.

⁸ Pressemitteilung der Bezirksregierung Münster „Von der ‚Schuldenhauptstadt‘ zur ‚Vorzeigestadt‘? Mit dem Sparberater auf dem richtigen Kurs“, Dezember 2006

⁹ „Waltrop als Vorbild und Drohung“, Waltroper Zeitung vom 6.12.06.

großen Fraktionen jetzt auf dem richtigen Weg befinden würden und der beratende Sparkommissar bald wieder gehen könne.¹⁰

Diese positive öffentliche Darstellung des Waltroper Modells und des beratenden Sparkommissars durch die Bürgermeisterin erscheint insbesondere vor dem Hintergrund erklärungsbedürftig, dass in Waltrop noch im Mai 2006 massive öffentliche Konflikte aufgebrochen waren. Die Bürgermeisterin wollte im Mai erste Vorgespräche mit dem Bürgermeister der Stadt Castrop-Rauxel über eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit führen und hatte darüber nicht den beratenden Sparkommissar und die Bezirksregierung zuvor unterrichtet. Als diese Gesprächsabsicht öffentlich bekannt wurde, erteilte die Bezirksregierung der Bürgermeisterin die Weisung nicht an den Gesprächen teilzunehmen. Dies führte bei den Waltroper Akteuren zu scharfen Attacken in der Lokalpresse¹¹ gegen diese, als rechtlich sehr problematisch wahrgenommenen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung. Die Bürgermeisterin formulierte in einer öffentlichen Stellungnahme sehr deutlich die allgemein bestehenden Kooperationsprobleme mit dem beratenden Sparkommissar. So würde er sich „intern und extern mehr und mehr als Oberbürgermeister der Stadt und damit als mein Vorgesetzter darzustellen versuchen“.¹²

Eine mögliche Erklärung wäre, dass die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren nach diesem Konflikt sich nachhaltig verbessert haben könnte und die Waltroper Akteure grundlegend ihre Position zu dem Aufsichtsmittel verändert haben. Hierfür gibt es aber in den halbstandardisierten Interviews keine Hinweise. Es dominiert bei allen Akteuren eher eine feindliche Interaktionsorientierung, wie die folgenden Zitate hinreichend verdeutlichen:

„Aber die Ziele haben sich einfach durch die Ereignisse insofern geändert, dass für mich das Hauptaugenmerk darauf liegt, dass wir wieder unsere kommunale Selbstverwaltung herstellen und erstmal Herrn Niemann loswerden müssen“ (B).

„Die Leute die uns jetzt konsolidierungstechnisch beraten oder mit Ratschlägen zuschütten, das sind alles Bürokraten. Keine Leute, die Ahnung haben von Betriebswirtschaft, auch nicht von öffentlicher Betriebswirtschaft. Die wissen gar nicht, woran man wirklich Geld machen kann oder den Verbrauch eingrenzen könnte, die sagen dann, wir kloppen eine Anlage Allwetterbad z.B. platt und dann haben wir unser Ziel erreicht. Es ist aber ein Irrtum, weil die Kostenschere öffnet sich weiterhin, mit oder ohne so ein Bad“ (A).

„Er hat ja als Kollege Arschloch eine Menge dummes Zeug erzählt“ (C).

Die gemeinsame Presserklärung im Dezember und die positive öffentliche Darstellung wird von den Akteuren selbst ziemlich deutlich als symbolische Politik eingestuft:

„Als ich am Anfang Dezember die Pressemitteilung gelesen habe, die der RP gemeinsam mit der Bürgermeisterin herausgegeben hat oder dieses Pressegespräch, Mensch, zu sagen: Mensch, Waltrop ganz toll – auf einem tollen Weg – da habe ich schallend gelacht... Eigentlich ist das unglaublich. Es ist unglaublich. So wie bei des Kaisers neuen Kleidern, dass keiner sagt: Der hat ja gar nichts an“ (C).

Offensichtlich dominiert also gegen Ende der Untersuchungsperiode im Dezember 2006 eine „gemeinsame Stärke- und Entschlossenheitssymbolik“ (Prittwitz 2000: 273) in der Außendarstellung, während die Waltroper Akteure intern weiterhin das Aufsichtsmittel als höchst pro-

10 WAZ 9.1.07

11 WAZ 20.5.06

12 Waltroper Zeitung 20.5.06

blematisch einstufen. Dass die Kommunalaufsicht gegen Ende des Jahres einen von ihr zu verantwortenden, einzigartigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung als erfolgreich darstellt, dürfte vor dem Hintergrund der üblichen Standardinteressen wenig überraschend sein. Aber warum lassen sich die Waltroper Akteure auf diese offensichtlich symbolischen Politikformen ein, obwohl sie intern das Aufsichtsmittel als massive Einschränkung ihrer Handlungsspielräume interpretieren und eher eine feindliche Interaktionsorientierung aufweisen?

Eine Erklärung könnte sein, dass die Waltroper Akteure durch Androhungen des Regierungspräsidenten, einen „richtigen“ Beauftragten zu schicken, der dann anstelle der Bürgermeisterin oder des Stadtrates die Entscheidungen treffen würde, im gewissen Maße „eingeschüchtert“ wurden und deshalb der öffentlichen Darstellung des Regierungspräsidenten folgen. Ein Indiz hierfür wären zumindest die Ratsbeschlüsse im Dezember 2006. Entgegen allen kommunalpolitischen Absichtserklärungen wurde vom Stadtrat die Schließung aller (überdachten) Bäder in der Stadt beschlossen, nachdem der Regierungspräsident abgelichtet mit drohendem Zeigefinger auf Seite 1 der Waltroper Zeitung, diese Ratssitzung zur „Nagelprobe“ erklärte und bereits in der Schlagzeile mit dem Austausch des Rates durch einen Beauftragten gedroht wurde¹³. Zudem gaben zwei der drei interviewten Akteure an, dass sie zumindest zeitweise die Drohung für sehr realistisch gehalten haben. Lediglich ein Akteur hat diese Drohung eher gelassen aufgenommen:

„Dann müsste die Landesregierung tatsächlich 100 von diesen Beauftragten überall installieren und dann versuchen, damit klarzukommen. Ich denke nicht, dass nach dem, was das geltende Recht vorsieht, es eine durchgängige Sache sein könnte. Es sei denn, die Landesregierung möchte gerne alle diese Kommunen so nach und nach abschalten. Dann hätten sie natürlich das Problem überhaupt beseitigt, ist auch klar, aber das kann nicht im Sinne des Gesetzes sein“ (A).

Eine zweite Erklärung für dieses deutliche Abweichen zwischen öffentlicher Darstellung der Waltroper Akteure und ihrer real sehr distanzierten Position zum Aufsichtsmittel wurde von einem Akteur selbst angedeutet:

„Man weiß, man muss miteinander auskommen und muss auch gemeinsam einen Weg finden und es ist eine friedliche Koexistenz in der Hoffnung, dass der Eine bald nicht mehr da ist und man bald richtig loslegen kann“ (C).

Auch in den oben zitierten Zeitungsinterviews mit der Bürgermeisterin und dem CDU-Fraktionsvorsitzenden finden sich deutliche Hinweise, dass das Aufsichtsmittel eine starke positive Wirkung gehabt habe, dass aber nun die Kommunalpolitik auf den „richtigen Weg“ gebracht wurde und deshalb der beratende Sparkommissar doch bald abgezogen werden könne. Im Kern handelt es sich um eine Strategie „des Weglobens“. Das Aufsichtsmittel habe so gut gewirkt, wird öffentlich propagiert, so dass diese starken Eingriffe in die Selbstverwaltung zukünftig nicht mehr nötig seien. So haben am Ende des Jahres 2006 beide Seiten – Aufsichtsbehörde und Kommunalpolitik – ein Interesse daran die Entsendung des beratenden Sparkommissars als Erfolgsgeschichte zu inszenieren. Die Kommunalpolitiker in Waltrop, einer Kleinstadt ohne größere landespolitische Lobby, können nicht erfolgreich auf öffentliche Proteste setzen, sondern der beratende Sparkommissar wird wohl nur dann zügig abgezogen werden, wenn er seine Mission scheinbar erfolgreich erfüllt hat.

¹³ Waltroper Zeitung 2.11.06

2.5 Legitimationsbilanz

Eine gegenüber dieser inszenierten Erfolgsgeschichte objektive wissenschaftliche Bilanz vorzunehmen, ist sicherlich kein leichtes Unterfangen, zumal der Erfolg von Reformen häufig erst nach vielen Jahren eingeschätzt werden kann. Zumindest werde ich versuchen eine erste Zwischenbilanz zu ziehen, indem ich die Auswirkungen dieses bisher einzigartigen Aufsichtsmittels auf die Input- und Output-Legitimation (gestützt auf Akteursaussagen und Analysen von Haushaltsdaten) versuche abzuschätzen (vgl. allgemein zu den Bewertungsmaßstäben für kommunalpolitische Systeme Vetter / Kersting 2003).

In Bezug auf die Input-Legitimation ist es zunächst wichtig, die kommunalen Machtstrukturen aus Sicht der Entscheidungsträger zu analysieren. Während nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in vielen Kommunen der Verwaltungschef als absolut dominant eingeschätzt wird (Bogumil / Holtkamp 2006), gilt dies für Waltrop offensichtlich nicht.

„Die neue Bürgermeisterin sagt, klar ich bin hier die Chefin im Haus und dann heißt es, `Nee nee, ohne den [beratenden Sparkommissar Herr Niemann; d. V.] machst du hier gar nichts mehr` ... Und dann noch die Bezirksregierung im Haus zu haben über den Niemann“ (C).

Auffällig ist, dass alle Interviewten grundlegend andere Machtkonstellationen nennen. Der eine Akteur führt an, dass alle gemeinsam nur Einfluss nehmen können – also der Stadtrat, die Bürgermeisterin, der RP und der beratende Sparkommissar. Ein anderer Akteur ist sich wiederum sicher, dass der RP und der beratende Sparkommissar den stärksten Einfluss haben, während ein anderer feststellt, dass sich diese Konstellationen innerhalb eines Jahres mehrmals radikal geändert haben.

Diese unterschiedlichen Einschätzungen dürften bedingt auch mit der variierenden Beurteilung des „Damoklesschwerds des Beauftragten“ zu tun haben. Wenn man davon ausgeht, dass der RP jederzeit die Bürgermeisterin oder den Stadtrat austauschen könnte, haben er und der beratende Sparkommissar sicherlich eine dominierende Position. Nur kann dies kein kommunaler Akteur zuverlässig einschätzen und somit sind alle eher auf mehr oder weniger begründete Spekulationen angewiesen.

Im Ergebnis führen diese unklaren Machtkonstellationen auch dazu, dass die wesentlichen Entscheidungen nicht-öffentlich und exklusiv ausgehandelt werden. Eine stärkere Bürgerbeteiligung, beispielsweise durch den in einigen Städten eingesetzten Bürgerhaushalt, kommt aus Sicht der Akteure unter diesen schwierigen Bedingungen nicht in Frage:

„Einen Bürgerhaushalt konnten wir nicht einrichten, da wir Sparziele bzw. -vorgaben hatten, und in dem Rahmen noch Bürger zu beteiligen wäre nicht in Ordnung gewesen. Da hätten sich die Bürger verkackeiert gefühlt. Da kannst du zwischen Pest und Cholera entscheiden, mehr aber auch nicht“ (B).

Den Bürgern wird vielmehr vermittelt, dass es gar nichts anderes zu entscheiden gibt, als beispielsweise die Bäder zu schließen "Es gibt eigentlich nicht mehr viel zu debattieren. Ich spiele mit offenen Karten, es bleibt keine Alternative."¹⁴, so die Bürgermeisterin gegenüber der Waltroper Zeitung im Vorfeld der Bäderentscheidung. Sachzwänge werden konstruiert, es wird suggeriert, dass es eigentlich nichts mehr zu entscheiden gibt.

Wer für die politischen Entscheidungen die Verantwortung trägt, bleibt offen und nach welchen Kriterien die Entscheidungen abgewogen wurden, wird nicht transparent dargelegt. Da-

¹⁴ Waltroper Zeitung 2.12.06

mit deutet alles darauf hin, dass das Aufsichtsmittel des beratenden Sparkommissars, gemessen an den gängigen Kriterien für Input-Legitimität (klare Verantwortlichkeiten, Transparenz und Partizipation), negativ abschneidet bzw. zumindest die aus demokratietheoretischer Sicht problematischen Akteurskonstellationen in der kommunalen Haushaltspolitik (siehe Kap 1.3) hierdurch weiter verschärft werden.

In Bezug auf die Output-Legitimation – hier insbesondere die Effektivität – sind ebenfalls kaum positive Effekte des neuen Aufsichtsmittels zu konstatieren.

Die dauerhaften Einsparungen im Jahre 2006 dürften sich im freiwilligen Ausgabenbereich maximal auf 1.000.000 Euro belaufen, die durch eine Erhöhung der Kreisumlage (also exogener Lasten) bereits im Haushaltsvollzug weitgehend „aufgefressen“ wurden. Hinzu kommen die laufenden Kosten für den beratenden Sparkommissar, die ausschließlich die Stadt Waltrop zu tragen hat.

„Im Jahr 130.000 Euro durch den Sparberater – kriegen wir dauerhaft nicht wieder herein“ (A).

Diese negative Haltung der Akteure gegenüber dem Sparberater dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass er aus ihrer Sicht nicht berät. Alle Akteure betonen, dass der extern bestellte Berater keinen konkreten Weg aufgezeigt hat, wie der Haushaltsausgleich mittelfristig erreichbar ist. Die Sparvorschläge sind aus Akteurssicht entweder von der Stadtverwaltung oder von anderen Gutachtern entwickelt worden. Der beratende Sparkommissar habe also keine wichtigen inhaltlich fundierten Anstöße gegeben, sondern lediglich durch seine „bloße“ Anwesenheit bzw. die Drohung mit dem richtigen Beauftragten wurden die kommunalen Akteure zu Sparvorschlägen stärker motiviert.

Weiterführende Sparmaßnahmen, die zumindest auf seinen Druck zurückzuführen sind, sind lediglich die Ratsbeschlüsse zur Schließung der Bäder. Die Stadtverwaltung sieht sich aber derzeit außer Stande die hierdurch zukünftig entstehenden Einsparungen grob zu beziffern. Die Einsparungen dürften sich sicher in Grenzen halten, weil das Personal weiterbeschäftigt werden muss, die Einnahmen aus Eintrittsgeldern entfallen und vermutlich zusätzliche Schulbuskosten aufzubringen sind, um die Pflichtaufgabe des Schulschwimmens weiter erfüllen zu können.

Ein Vergleich zwischen den Jahresrechnungsergebnissen 2005 und dem Haushaltsplanansatz 2007 zeigt sogar, dass der strukturelle originäre Fehlbetrag noch gewachsen ist. 2005 betrug er 10,8 Mio. Euro und für 2007 wird mit 11,9 Mio. Euro gerechnet¹⁵. Damit kann von einem gestoppten Verschuldungstrend – wie in der Pressekonferenz vom RP Münster im Dezember 2006 verlautbart – sicher begründet nicht die Rede sein, sondern die sehr hohe jährliche **Neuverschuldung** steigt sogar noch leicht.

Auch die Landesregierung geht in ihren Kommunalfinanzberichten nicht davon aus, dass der Haushaltsausgleich in Waltrop mittelfristig erreicht wird. In aktuellen Schätzungen des Innenministeriums wird der fiktive Tilgungszeitraum für die Stadt Waltrop auf immerhin 49,3 Jahre geschätzt. Bei derartig langen Prognosezeiträumen ist die Aussagekraft aufgrund einer Vielzahl nicht abschätzbarer intervenierender Drittvariablen sicherlich beschränkt – zumindest ist der Haushaltsausgleich offensichtlich „nicht in Sichtweite“.¹⁶ Auch im Haushaltssicherungskonzept 2007 ist der Zeitpunkt nicht erkennbar, an dem irgendwann in der Zukunft

¹⁵ Daten aus Stadt Waltrop: Haushaltssicherungskonzept 2007 und HFA-Veränderungslisten zum Haushaltsplan 2007, Stand Februar 2007 – verabschiedete Fassung.

¹⁶ Vgl. zu den Aussagen der Landesregierung Stadt Waltrop: Haushaltssicherungskonzept 2007.

Überschüsse erzielt werden, um die extrem hohen Altfehlbeträge sukzessive abbauen zu können. Gemessen an der Zielsetzung des Aufsichtsmittels, mittelfristig den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss ihm bisher also eine sehr geringe Effektivität bescheinigt werden.

3 Zusammenfassung

Die Bestellung des beratenden Sparkommissars kann entsprechend der weiter oben gegebenen Definition als symbolische Politik im engeren Sinne klassifiziert werden. Der Landesregierung musste vor Bestellung des externen Beraters klar gewesen sein, dass das angestrebte Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs nicht ansatzweise erreichbar ist. Dabei scheint die symbolische Politik - zumindest in dieser Fallstudie¹⁷ - in der kommunalen Haushaltspolitik seit Jahren zu dominieren. So setzt die Stadt Waltrip seit Jahren in Haushaltssicherungskonzepten unrealistische Ziele, um Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, die ihrerseits dies jedes Jahr zur Kenntnis genommen hat, ohne aber mit schärferen Aufsichtsmitteln zu reagieren. Erst als die neu gewählte Bürgermeisterin mit dem Ziel antrat die rechtlich geforderte Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit umzusetzen, führte dies angesichts eines nun extrem hohen Haushaltsdefizits zur Bestellung des beratenden Sparkommissars. Nachdem anfänglich sich dadurch öffentliche Konflikte abzeichneten, dominierten gegen Ende des Untersuchungszeitraums im Dezember 2006 „gemeinsame Stärke- und Entschlossenheitssymbolik“ (Prittwitz 2000: 273). Einerseits aus Angst vor der Bestellung eines richtigen Beauftragten, andererseits aus der Hoffnung bei einer positiven Außendarstellung den beratenden Sparkommissar „wegloben“ zu können, inszenierten die kommunalen Akteure mit dem RP zusammen eine in den überregionalen Medien wahrgenommene Erfolgsgeschichte, obwohl sich real die Haushaltssituation eher weiter verschlechtert hat.

Die Ursachen für diesen hohen symbolischen Anteil in der Haushaltspolitik dürften primär darin begründet liegen, dass sich aufgrund vorwiegend exogener Faktoren die kommunalen Haushaltsdefizite in nordrhein-westfälischen Kommunen seit Jahren potenzieren und die Kommunen allein keine Chance haben die Haushaltsdefizite abzubauen. Die Landes- und Bundesregierung sind selbst nicht bereit und aufgrund institutioneller Zwänge (EU-Konvergenzkriterien etc.) wohl auch kaum in der Lage diese immensen kommunalen Haushaltsdefizite abzudecken, sondern haben selbst eher Anreize ihre Haushalte auf Kosten der Kommunen zu sanieren bzw. Wählerstimmen durch einen Ausbau kommunaler Infrastruktureinrichtungen zu maximieren. Allerdings sind die Innenministerien der Bundesländer für die Kommunalaufsicht und damit für die Einhaltung des kommunalen Haushaltsausgleichs zuständig. Verstoßen die Kommunen dauerhaft gegen diese Norm und verdeutlichen, dass sie diese angesichts der aufgetürmten Fehlbeträge vermutlich auch nie wieder erfüllen werden, würde damit die Legitimation der Kommunalaufsicht radikal in Frage gestellt, Wähler und Kreditgeber verunsichert und letztlich würden sich die kommunalen Akteure damit selbst schaden. So haben Kommunalaufsicht und Kommune ein ausgeprägtes Interesse an symbolischer Politik, also die Kontrollierbarkeit der Haushaltsentwicklung zu suggerieren, die aber schon seit Jahren real gänzlich „aus dem Ruder“ gelaufen ist. Zugespielt könnte man formulieren, dass die Stadt Waltrip ihre Lektion in Sachen symbolische Politik gelernt hat. Nach einer nur kurzen Phase der realistischen Ausweisung von Haushaltsdefiziten, die sofort mit

¹⁷ Auch in vielen anderen Kommunen sind nach Angaben in der Literatur durchaus ähnliche Tendenzen zumindest in Bezug auf die „Schönung“ von Haushaltsdaten zu verzeichnen (Bogumil / Holtkamp 2006; Diemert 2005).

dem Einsatz eines deutschlandweit einzigartigen Aufsichtsmittel einherging, hat man nun wieder den gewohnten Haushaltsoptimismus auf der Verlautbarungsebene entwickelt, um möglichst zügig von diesem Aufsichtsmittel „befreit“ zu werden.

Die Fallstudie hat weiterhin empirische Hinweise ergeben, dass diese symbolische Politik von oben zu einer negativen Bilanz in Bezug auf die Input- und Output-Legitimation führt. Bereits im ersten Kapitel habe ich angedeutet, dass symbolische Politik im engeren Sinne konstitutiv mit einer negativen Legitimationsbilanz zusammenhängt. Symbolische Politik im engeren Sinne liegt danach vor, wenn vor Verabschiedung eines Gesetzes oder eines Verwaltungsaktes die Ineffektivität dieser Maßnahme den Entscheidungsträgern bekannt ist, was bereits auf eine geringe Output-Legitimation hinweist. In Bezug auf die Input-Legitimität erschwert sie durch die geringe Transparenz die Zuordnung klarer politischer Verantwortlichkeiten und die direkte Partizipation. Damit wird auch deutlich, dass – wie am Waltroper Fallbeispiel gezeigt – symbolische Politik nicht gänzlich wirkungslos ist. Sie führt nur nicht zu einer effektiven Problemlösung, sondern produziert neue Probleme insbesondere für die demokratische Partizipation.

Vor diesem Hintergrund wirkt es aus meiner Sicht wenig befriedigend diese normativ problematischen Fälle beispielsweise mit der Verwendung von Umweltzeichen, die durchaus eine steuernde Absicht und Wirkung haben, gemeinsam unter dem Begriff der symbolischen Politik zu rubrizieren, wie dies zuletzt beispielsweise auch Thomas Meyer getan hat (Meyer et al. 2001: 66). Zwar mag sein, dass durch diese Erweiterung des Begriffs auch seine Anschlussfähigkeit in der politikwissenschaftlichen Debatte erweitert wurde und damit die Begriffsverwendung und der Stellenwert innerhalb der Disziplin zunimmt, aber der Begriff verliert erheblich an Bedeutung und „normativer Schärfe“. Der sowohl in der politischen Öffentlichkeit als auch in der politikwissenschaftlichen Debatte eingeführte enge Begriff der symbolischen Politik ist in besonderem Maße dazu geeignet, problematische Demokratieentwicklungen auf einen kurzen Begriff zu bringen.

Als Vorteil des erweiterten Begriffs mag möglicherweise angeführt werden, dass er eher für eine unvoreingenommene empirische Analyse geeignet ist, weil vorab gerade keine normative Festlegung erfolgt. Gestützt auf die symbolische Gesetzgebungsforschung habe ich versucht diese Problematik des engen Begriffs von symbolischer Politik durch einen (ex ante) Soll-Ist-Vergleich zu begrenzen. Danach werden die Ziele einer Maßnahme ermittelt und durch Dokumentenanalysen und halbstandardisierte Interviews versucht zu rekonstruieren, ob für die Entscheidungsträger vorab erwartbar sein musste, dass diese Ziele nicht annähernd erreichbar sein können. Dadurch lässt sich aus meiner Sicht symbolische Politik im engeren Sinne intersubjektiv nachvollziehbar empirisch erfassen (wobei dies, wie mehrfach kritisch eingeräumt, für die Funktionen symbolischer Politik und die erzielte Legitimationsbilanz sicherlich nur eingeschränkt gelten kann). Damit eignet sich der enge Begriff sowohl für die normative Beurteilung von allgemeinen Prozessen in der „realexistierenden Demokratie“ als auch für die detaillierte empirische Analyse insbesondere in qualitativen Fallstudien. Diese unverkennbaren Stärken des Begriffs sollten aus meiner Sicht nicht durch Begriffsweiterungen bzw. Überdehnung aufgegeben werden.

Literatur

- Andersen, Uwe 1998: Kommunalpolitik als Experimentierfeld für Reformen - eine Einführung, in: Politische Bildung 1/ 1998: 5-17.
- BMF 2006: Finanzsituation der Kommunen 2005, Berlin.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin.
- Dahl, Robert A. 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly 1/94: 23-34.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Edelmann, Murray 1990: Politik als Ritual – Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt.
- Gabbert, Ulrich 2004: Kommunale Finanzwirtschaft – zwischen nachhaltiger Haushaltssicherung und Vermögensverzehr – Analyse der Haushaltsentwicklung der Stadt Frankfurt (Oder) 1996 bis 2000, Hamburg.
- Gabriel, Oscar W. 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik - Anspruch und Wirklichkeit, in: Schuster, Wolfgang/ Murawski, Klaus-Peter (Hg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart: 139-169.
- Gitschier, Wilfried 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ‚Fiscal Stress‘ und ‚Political Stress‘, Neustadt/Coburg.
- Hansjürgens, Bernd / Lübke-Wolff 2000: Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltssituation – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 9/06: 294-298.
- Innenminister des Landes NRW 1991: Änderung des §62 Abs. 3 GO NW - Haushaltssicherungskonzepte - Runderlaß des Innenministeriums vom 29.7.91; in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 62/ 91: 1190 f.
- Jann, Werner 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft, in: PVS-Sonderheft 37/06 „Politik und Verwaltung“: 121-148.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Kindermann, Harald 1989: Alibigesetzgebung als symbolische Gesetzgebung, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Politik der Symbole – Symbole der Politik, Opladen: 257-273.

- Lübbe-Wolff, Gertrude 2000: Erscheinungsformen symbolischen Umweltrechts, in: Hansjürgens, Bernd / Lübbe-Wolff (Hg.): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt: 25-62.
- Mädig, Heinrich 1994: Kommunal финанzen: Schwierigkeiten der Konsolidierung, in: Gabriel, Oscar W. / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum: 107-138.
- Meyer, Thomas 1993: Die Inszenierung des Scheins - Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik, Frankfurt.
- Meyer, Thomas 1994: Die Transformation des Politischen, Frankfurt.
- Meyer, Thomas 2000: Was ist Politik?, Opladen.
- Meyer, Thomas / Schicha, Christian / Brosda, Carsten 2001: Diskurs-Inszenierungen – Zur Struktur politischer Vermittlungsprozesse am Beispiel der “Ökologischen Steuerreform”, Wiesbaden.
- Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen.
- Newig, Jens 2004: Symbolische Gesetzgebung in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft ZPol 3/04: 812 – 851.
- Prittitz, Volker von 2000: Symbolische Politik – Erscheinungsformen und Funktionen am Beispiel der Umweltpolitik, in: Hansjürgens, Bernd / Lübbe-Wolff (Hg.): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt: 259-276.
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch?, Frankfurt.
- Schmidt, Manfred G. 2006: Demokratietheorien – Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schwarting, Gunnar 2003: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin.
- Vetter, Angelika / Kersting, Norbert 2003: Reforming local government – Heading for efficiency and democracy, in: Kersting, Norbert / Vetter, Angelika (Hg.): Reforming Local Government in Europe, Opladen: 333-349.
- Voigt, Rüdiger 1989: Politik der Symbole – Symbole der Politik, Opladen.

Anhang

Interviewleitfaden

- 1) In den letzten Jahren haben sich in Waltrop die Fehlbeträge immer höher aufgetürmt. Zu dem Altfehlbetrag kam jedes Jahr ein originärer Fehlbetrag hinzu. Was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen für diese Entwicklung?
- 2) Die Stadt Waltrop ist bekanntlich kein Einzelfall. In vielen Städten in NRW haben sich die Fehlbeträge aufgetürmt. In seinen Finanzberichten erklärt der Städtetag dies vorwiegend mit der Politik der Bundes- und Landesregierung. Trifft dieses aus Ihrer Sicht auf Waltrop zu?
- 3) Mit der Bestellung des beratenden Sparkommissars hat die Landesregierung das Ziel gesetzt, dass die Stadt innerhalb weniger Jahre den originären Fehlbetrag auf Null senken soll und danach alle Altfehlbeträge durch Überschüsse abdeckt. Halten Sie es für realistisch, dass die Stadt Waltrop dieses Ziel in den nächsten paar Jahren durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen erreicht?
- 4) Hat der Regierungspräsident oder Herr Niemann aus Ihrer Sicht einen konkreten Weg aufgezeigt, wie die Stadt dieses Ziel erreichen kann?
 - 4a) Wenn Nein, warum nicht?
- 5) In der Presse hat Herr Niemann immer wieder darauf hingewiesen, dass die Zielerreichung „rechnerisch nicht möglich ist“. Warum hat die Landesregierung trotzdem dieses Ziel im Verwaltungsakt festgeschrieben, obwohl es der, der dafür beauftragt ist für unmöglich hält?
- 6) Was waren aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass Herr Niemann von der Landesregierung bestellt wurde?
- 7) Auffällig ist, dass Herr Niemann gerade zu dem Zeitpunkt von der Landesregierung bestellt wurde, als sich die Stadtspitze entschloss, alle Fehlbeträge offen auszuweisen und die „Schönung“ des Haushalts einzustellen. Sehen Sie hierin einen Zusammenhang?
- 8) Halten Sie für die Stadt Waltrop die Bestellung eines Beauftragten, der die Bürgermeisterin oder den Rat ersetzt, für möglich?
 - 8a) Wenn Ja, unter welchen Bedingungen? Welchen Einfluss hat dies auf Ihr Handeln?
- 9) Wie schätzen Sie insgesamt die Zusammenarbeit zwischen Herrn Niemann, der Kommunalaufsicht und der Bürgermeisterin ein?
- 10) Gibt es Unterschiede wie die Zusammenarbeit nach außen dargestellt wird und wie sie intern verläuft?
- 11) Im Sommer letzten Jahres wurde ein starker Konflikt zwischen der Bürgermeisterin und Herrn Niemann öffentlich. Die Bürgermeisterin bemängelte dass Herr Niemann sich als Oberbürgermeister der Stadt verhält. Worum ging es in diesem Konflikt? Was waren die Hintergründe? Wie wurde der Konflikt beigelegt?

12) Welcher Akteur hat aus Ihrer Sicht aktuell den größten Einfluss auf wichtige Entscheidungen der Stadt (Herr Niemann, RP-Vertreter, Bürgermeisterin, Fraktionsvorsitzende der großen Fraktionen)?

13) Wie würden Sie aktuell das Klima der Zusammenarbeit zwischen Herrn Niemann, der Bürgermeisterin und den Fraktionsvorsitzenden charakterisieren?

14) Wie hoch sind ca. die Einsparungen, die direkt durch Vorschläge des beratenden Sparkommissars umgesetzt wurden? Waren diese höher als seine Kosten?

15) Wieviel wurde ca. eingespart durch seine Anwesenheit und die Drohung mit einem Beauftragten?

16) Hätte man diese Effekte weitgehend auch erreichen können, indem man andere Aufsichtsmittel eingesetzt hätte (z. B. Auflage an die Stadt einen privaten Haushaltsgutachter einzuschalten und regelmäßig die Kommunalaufsicht in einem Aufsichtsforum über die Umsetzung zu informieren)?

16a) Wenn Ja, warum hat die Landesregierung dennoch den härteren Eingriff der Bestellung des Beraters gewählt?

17) Wie nehmen aus Ihrer Sicht die Bürger die Auswirkungen des beratenden Sparkommissars wahr?

18) Wissen die Bürger an wen sie sich nun in Verwaltung und Politik wenden sollen, wenn sie wichtige Anliegen haben? Wer ist aus Sicht der Bürger zuständig?

19) Wie wurden die Bürger an den Entscheidungen zum Haushalt im abgelaufenen Jahr beteiligt?

20) Wenn Sie insgesamt eine erste Bilanz ziehen sollten: Ist der Waltroper beratende Sparkommissar aus Ihrer Sicht ein erfolgreiches Modell, dass auf andere Städte mit großen Haushaltsproblemen übertragen werden sollte?

20a) Wenn nein, warum nicht?

21) Habe ich irgendetwas vergessen, was Sie in diesem Zusammenhang für wichtig erachten?