

Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune

Ein Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen

Stefan Bajohr

Mehr und mehr Kommunen fallen von der Haushaltssicherung in den Nothaushalt und drohen zu überschulden. Der Stadt Hagen legte die Kommunalaufsicht nahe, sich bei der Haushaltssanierung auch externen Sachverständigen zu bedienen. Ein daraufhin vom Rat berufener „Mentor“ sollte den Konsolidierungsprozess steuern und eine eigenverantwortliche Sanierung des Haushalts durch Politik und Verwaltung unterstützen. Diese Aufgabenstellung konfigurierte mit gegenläufigen Interessen entscheidender Teile von Politik und Verwaltung. Im Wettlauf mit der Zeit und gegen Widerstände legte der Mentor innerhalb von zwölf Monaten Sanierungspapiere („Sparpakete“) mit einem Gesamtumfang in Höhe des strukturellen Defizits von 130 Millionen EUR vor. Nur Teile davon erhob der Rat zu Beschlüssen und nur Teile hiervon werden tatsächlich verwirklicht. Die Sanierungsempfehlungen in Gänze umzusetzen, hätte der Möglichkeiten eines Beauftragten im Sinne des § 124 GO NW bedurft.



Prof. Dr. Stefan Bajohr

Politikwissenschaftler, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, war 2008-2009 als Mentor in Hagen tätig

Ein Mentor statt eines Beauftragten

Zu Beginn des Jahres 2008 befand sich der Haushalt der kreisfreien Stadt Hagen in Westfalen mit einem Volumen von 570 Millionen EUR in einer dramatischen Situation: 840 Millionen EUR Gesamtverschuldung, davon 650 Millionen EUR

Kredite zur Liquiditätssicherung (vormals Kassenkredite), steigende Personalkosten von zuletzt rund 130 Millionen EUR, ein erwartetes strukturelles Defizit von rund 120 Millionen EUR und die in Kürze eintretende Aufzehrung des Eigenkapitals waren untrügliche Kennzeichen dafür, dass dringend umgesteuert werden musste.

Bereits 2001 hatte die Stadt ihren haushaltsrechtlichen Anker verloren und war in das so genannte Nothaushaltsrecht¹ (§ 82 GO NW) gefallen. Sie hätte folglich in den nachkommenden Jahren nur solche Aufwendungen entstehen lassen und nur solche Auszahlungen leisten dürfen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist und die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind² – eine Anforderung, der nicht die notwendige Beach-

¹ Vgl. Meier 2004, S. 107-109.

² Vgl. Rehn/Cronauge 2009, § 82 Abschnitt I.

tung geschenkt wurde.³ Nicht erstaunlich daher, dass die gemäß § 76 GO NW erarbeiteten Haushaltssicherungskonzepte⁴ der Überprüfung durch die Bezirksregierung Arnsberg nicht standhielten, zumal die aufgezeigten Konsolidierungserfolge weit nach den von der Gemeindeordnung vorgesehenen Fristen eintreten sollten. Eine Ausnahme hiervon bildete allein das Haushaltsjahr 2006.

Da die zuvor unternommenen internen Konsolidierungsbemühungen die Situation zu keinem Zeitpunkt grundlegend gebessert hatten, forderte Regierungspräsident Helmut Diegel die Stadt in einer Haushaltsverfügung vom 10. September 2007 auf, ihre „Sparanstrengungen deutlich

Stadt⁶ nachkam, entschlossen sich Politik und Verwaltungsvorstand der Stadt Hagen (Ratsbeschluss vom 11. Oktober 2007), ihre Sanierungsanstrengungen durch Hinzuziehung externen Sachverständigen zu verstärken. Am 13. Dezember 2007 beauftragte der Rat mit großer Mehrheit einen sog. Mentor, den Konsolidierungsprozess für die Dauer von drei Jahren zu steuern, die Erreichung einer eigenverantwortlichen Sanierung des Haushalts durch Politik und Verwaltung zu unterstützen sowie den Rat, seine Ausschüsse und den Oberbürgermeister zu beraten.

Die Berufung durch den Rat anstelle einer Einsetzung durch den Innenminister und die Stellung eines Beraters, nicht ei-

Das Konsolidierungsziel umrissen die Kommunalaufsichtsbehörden in Düsseldorf und Arnsberg wie folgt: den Marsch der Stadt in die weitere Verschuldung bremsen und zu diesem Zweck Maßnahmen zur politischen Abstimmung stellen, die geeignet sind, das jahresbezogene Defizit abzubauen. Spätestens mit dem Haushaltsplanentwurf 2011 sollte der Bezirksregierung ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept unterbreitet werden. Gemäß § 76 Abs. 2 GO NW habe die Stadt drei Jahre später,¹⁰ also 2014, einen in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditaufnahme vorzulegen.

Dazu wurde dem Mentor ein Teilnahme-, Rede- und Vorlagerecht für den Verwaltungsvorstand, den Rat und dessen Ausschüsse eingeräumt. Der Mentor sollte zu allen finanzrelevanten Vorlagen der Verwaltung Stellung beziehen können; Beschlüsse des Verwaltungsvorstandes mit finanziellen Auswirkungen von mehr als 10.000 EUR im Einzelfall bedurften seiner Zustimmung. Die Haushaltssanierung sollte durch eine Lenkungsgruppe – bestehend aus dem Verwaltungsvorstand, den Fraktionsspitzen, dem Personalratsvorsitzenden und der Gleichstellungsbeauftragten – begleitet werden. Die abschließende Beratung und Beschlussfassung sollte ohne Einschränkung entsprechend den Vorgaben der GO NW in den zuständigen politischen Gremien erfolgen.

Der Mentor nahm seine Tätigkeit am 15. Januar 2008 auf. Ihm zur Seite gestellt

»Das Modell des Mentors war von Anfang an streitgeneigt, da der Mentor eben das tun sollte, wozu sich Rat und Verwaltung bis dahin nicht hatten entschließen können bzw. wollen.«

(zu) verstärken“. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich indes ab, dass eine schlichte Fortsetzung der Tätigkeit des städtischen Konsolidierungsmanagements, das 2003 aufgebaut worden war, nicht genügen würde. Die damals ausgerufene „Koalition der Vernunft“ aus Rat und Verwaltungsvorstand hatte darauf abgezielt, den Haushalt bis 2008 durch zusätzliche Erlöse und Minderausgaben im Umfang von 57 Millionen EUR zu konsolidieren.⁵ Durchsetzbar waren jedoch nur rund 35,5 Millionen EUR – eine Summe, die nicht nur zu gering war, um den Ausgleich herbeizuführen; sie wurde außerdem durch Ausgaben an anderen Stellen überkompensiert. Eine dauerhafte Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes zum vorgesehenen Termin rückte damit außer Reichweite.

Auf Empfehlung der Bezirksregierung Arnsberg, die damit ihrer Verpflichtung zur – auch vorbeugenden – Beratung der

nes Organs der Gemeinde, machten von vornherein deutlich, dass mit dem Mentor kein Beauftragter (vulgo: Sparkommissar) im Sinne des § 124 GO NW⁷ nach Hagen ging, also kein Instrument der repressiven Aufsicht.⁸ Grundsätzliche rechtliche Bedenken, wie sie gegen den externen Berater für Waltrop vorgetragen worden waren,⁹ den die Bezirksregierung Münster im Jahre 2006 bestellt hatte, konnten im Falle Hagens nicht greifen. Dennoch war das Modell von Anfang an streitgeneigt, da der Mentor eben das tun sollte, wozu sich Rat und Verwaltung bis dahin nicht hatten entschließen können bzw. wollen. Zum Ausgleich dessen wurde informell eine konsultative und konsensorientierte „Dreiecksbeziehung“ aus Regierungspräsidenten, Oberbürgermeister und Mentor vereinbart, die diesen bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe stützen sollte. Diese Übereinkunft trugen die beiden großen Ratsfraktionen CDU und SPD anfänglich mit.

3 Dementsprechend ließ sich die seinerzeitige Kämmerin dahingehend ein, dass diese Vorschrift „jede notwendige Weiterentwicklung einer Kommune unterbinden“ würde. Vgl. Grehling 2005, S. 26.

4 Vgl. Diemert 2005; Rehn/Cronaue 2009, § 76 Ziff. V: Handlungsrahmen des Innenministeriums NRW zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten vom 5.1.2006.

5 Vgl. Grehling 2005, S. 28.

6 Vgl. Oebbecke 2001, S. 410.

7 Denkbar wäre auch die Entsendung eines Beauftragten aufgrund von § 75 Abs. 5 GO NW gewesen.

8 Vgl. Meier 1995, S. 265.

9 Vgl. Knirsch 2006. Siehe aber auch Antwort der Landesregierung NRW auf die Kleine Anfrage 504, LT-Drs. 14/1510 vom 21.3.2006.

10 Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen 2009, § 76 Ziff. 3.1.

wurde ein fünfköpfiges Sanierungsteam, bestehend aus Bediensteten der Stadtverwaltung. Um in kurzer Frist Pfade aus der Budgetkrise aufzeigen zu können, musste er Haushaltsanalyse und Sanierungsvorschläge parallel voranbringen. Neben dem Studium der Haushaltspläne, der haushaltsrelevanten städtischen Unterlagen und finanzwirtschaftlichen Veröffentlichungen sowie der Konsolidierungsprogramme anderer Kommunen standen daher eingehende Gespräche mit dem Innenministerium und der Bezirksre-

einzig angemessene Antwort auf das unselbige „Kaputtverausgaben“ der Vergangenheit und Gegenwart sei. Seine Aufgabe bestehe darin, die Stadt zukunftsfähig zu machen, Maßnahmen zur Reduzierung des strukturellen Defizits aufzuzeigen und in die Wege zu leiten. Es gebe keinen „Königsweg“ zur Sanierung des städtischen Haushalts. Es gebe auch keine Sanierung, die niemanden treffe, die niemand bemerke. Haushaltssanierung reduziere zwar das städtische Leistungsangebot und die Erwerbsgelegenheiten im öffent-

unter dem Vorzeichen einer zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Steuerquote, dass das Rathaus nicht für alles sorgen könne. Es müsse stattdessen in stärkerem Maße als bisher Selbstverwaltungsinitiativen und Genossenschaften, Kooperationsbörsen, Fundraising-Aktivitäten, Unternehmenspatenschaften u. ä. mit Rat und Tat unterstützen.

Haushaltsanalyse

Die Analyse des Ist-Zustandes der Hagerner Finanzen ergab ein düsteres Bild: Die Bilanzsumme belief sich ausweislich des Entwurfs der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 auf 2,06 Milliarden EUR. Das Anlagevermögen machte 1,97 Milliarden EUR aus. Davon entfielen 1,56 Milliarden EUR auf Sachanlagen – also beispielsweise auf bebaute und unbebaute Grundstücke, Brücken, Straßen, Kunstgegenstände und Fahrzeuge – und 410 Millionen EUR auf Finanzanlagen wie z.B. Beteiligungen. Den Rest machten Umlaufvermögen und eine aktive Rechnungsabgrenzung aus. Nach Abzug von Verbindlichkeiten (930 Millionen EUR), Rückstellungen (430 Millionen EUR), z.B. für Pensionen und Instandhaltungen, Sonderposten (480 Millionen EUR) und der passiven Rechnungsabgrenzung errechnete sich ein Eigenkapital in Höhe von nur 210 Millionen EUR. Die Eigenkapitalquote von 10,14 Prozent war, verglichen mit anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, extrem niedrig.

Bereits zu Jahresbeginn 2008 war bekannt, dass die Ausgleichsrücklage von rund 70 Millionen EUR im ersten Haushaltsjahr unter dem Regiment vollständig doppischer Buchführung nicht ausreichen würde, den Gesamtverlust von erwarteten 120 Millionen EUR wettzumachen. Infolge weiter wachsender Verbindlichkeiten drohte ein Abschmelzen des Eigenkapitals auf nur noch 84 Millionen EUR. Bei einer erneuten Kreditaufnahme im Jahre 2009 in etwa gleicher Höhe wie 2008 würde der Wert des Eigenkapitals die Null-Grenze nach unten durchbrechen und am Jahresende 2009 auf minus 50 Millionen EUR sinken.

»Es gibt keinen Königsweg zur Sanierung des städtischen Haushalts und es gibt auch keine Sanierung, die niemanden trifft.«

gierung Arnsberg, dem Oberbürgermeister, den Beigeordneten, den Fachbereichs- und Amtsleitungen, dem Personalrat und der Gleichstellungsbeauftragten, den Fraktionen und Ausschussvorsitzenden, Kämmerern anderer Kommunen, Konsolidierungsberatern in Marl und Waltrop, dem Regionalverband Ruhr (RVR), der Gemeindeprüfungsanstalt, Unternehmen und der Südwestfälischen Industrie- und Handelskammer (SIHK), der NRW.Bank, den Chefs der privatrechtlich organisierten Unternehmen der Stadt, Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Vereinen und der Medien, die Teilnahme an den Sitzungen des Rates, der Bezirksvertretungen, des Haupt- und Finanzausschusses, der Lenkungsgruppe sowie des Verwaltungsvorstandes im Mittelpunkt der Tätigkeit.

Unabhängig von der anzustellenden Analyse des Ist-Zustandes der Haushaltslage der Stadt und unabhängig von den im Detail zu erarbeitenden Sanierungsvorschlägen musste der Mentor der Politik, der Verwaltung und der Öffentlichkeit nahe bringen, dass die Sanierung des Haushalts nicht als „Kaputtsparen“ missverstanden werden dürfe,¹¹ sondern die

lichen Dienst. Zugleich entlaste sie aber von Bürden der Gegenwart und eröffne neue Chancen für die Zukunft. Und sie erlege den Steuer- und Gebührenzahler/innen erhöhte Zahlungsverpflichtungen auf. In seinen im März veröffentlichten „Grundlinien der Haushaltssanierung zur Wiederherstellung dauerhafter finanzieller Leistungsfähigkeit“¹² führte der Mentor u.a. aus, dass die Wiederherstellung eines funktionierenden Gemeinwesens kommunalrechtliches Gebot sei und es der Selbstachtung und dem Prinzip der Selbstverwaltung widerspreche, die Stadt durch Überschuldung an ihre Gläubiger auszuliefern. Wer politische Handlungsfreiheit wiedererlangen wolle, müsse eine Phase empfindlicher Eingriffe zur Anpassung der städtischen Angebote an die finanzielle Leistungsfähigkeit zulassen und dürfe nicht untätig auf mehr Geld vom Land oder auf eine Gemeindefinanzreform warten. Notwendig sei ein Pakt „solidarische Lastenteilung und Generationengerechtigkeit“, an dem sich Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften, Arbeitgeber/innen und -nehmer/innen, Kultur und Sport, Schulen und Sozialeinrichtungen beteiligen. Kommunale Selbstverwaltung bedeute

¹¹ Vgl. aber Oberbürgermeister Peter Demnitz, zit. nach Westfälische Rundschau (künftig: WR) vom 11.2.2008, S. RHA_1.

¹² Vgl. „Sparpaket“ II 2009, S. 133.

Den Verbindlichkeiten stünden dann keine gleich großen Vermögenswerte mehr gegenüber. Privatunternehmen müssen in dieser Lage Konkurs anmelden. *Noch* gelten Kommunen in Deutschland als insolvenzunfähig,¹³ so dass dem Oberbürgermeister dieser Schritt vorläufig erspart bliebe. Es träte aber ein rechtswidriger Zustand ein, weil die Überschuldung dem eindeutigen Wortlaut des § 75 Abs. 7 S. 1 GO NW widerspricht: „Die Gemeinde darf sich nicht überschulden“, heißt es dort. Der Landesgesetzgeber hat es indes versäumt zu bestimmen, welche Folgen eine Überschuldung nach sich zieht. Auch die einschlägigen juristischen Kommentare schweigen sich zu dieser Thematik aus.

Diese extreme Schieflage des Haushalts war umso dramatischer, als sie im Falle Hagens nicht auf einer unzureichenden Finanzausstattung beruhte. Denn die Finanzkraft¹⁴ der Stadt hatte sich gerade in der jüngsten Vergangenheit erheblich verbessert und sollte 2008 einen nie da gewesenen Höchststand erreichen.

Hauptursache der budgetären Krise waren und sind die laufenden Defizite. Seit 1990 weisen die Haushalte Jahr für Jahr Fehlbeträge auf, zu deren Ausgleich Kredite aufgenommen wurden und werden. Da selbst in Jahren wirtschaftlichen Aufschwungs keine Nettotilgung erfolgte, türmten sich die Verbindlichkeiten nach und nach auf. Dadurch steigerte sich die Gesamtverschuldung bis Ende 2007 innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre um 191 Prozent. Auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner der Stadt kamen 4.290 EUR kommunale Schulden.

Von dem Gesamtschuldenstand entfielen 2008 187 Millionen EUR auf Investitionskredite und 654 Millionen EUR auf Kredite zur Liquiditätssicherung. Das bedeutet, dass Kreditaufnahmen längst nicht mehr der Erhaltung, Mehrung oder Verbesserung des städtischen Kapitalstocks dienen und damit späteren Generationen nutzen können, sondern zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben benötigt werden. Infolgedessen wachsen die Verbindlichkeiten nicht mehr im Gleichklang mit dem Vermögen, sondern eilen ihm davon.

Die aus dem Schuldenberg herrührenden Zinsverpflichtungen beliefen sich in 2008 auf 40,7 Millionen EUR. Für 2009 rechnete die Kämmerei mit Zinslasten in Höhe von 44,6 Millionen EUR.¹⁵ Für diese Summe könnte 10.000 Kindern acht Jahre lang an jedem Schultag ein kostenloses Mittagessen angeboten werden.

Welche Last die Zinsen für die Leistungsfähigkeit der Haushaltswirtschaft darstellen, zeigt auch die Zins-Steuer-Quote: Lag sie 1998 noch bei knapp über zehn Prozent, so war sie bis 2008 auf 20 Prozent angestiegen. Für 2009 wurde mit

bot Gelegenheit, die in Wirklichkeit notwendige Anpassung an neue Gegebenheiten (Arbeitsplatzverluste, rückläufige Steuereinnahmen, Steigerung von Soziallasten, Bevölkerungsabnahme usw.) zu vermeiden, weil die schuldenbasierte Liquidität die Illusion nährte, der wirtschaftliche, soziale und demografische Strukturwandel sei ohne Kursänderung beherrschbar. Für die Politik hatte dies den Vorteil, ihre Wiederwahlchancen nicht durch Offenlegung der tatsächlichen Kosten ihres Handelns bzw. Unterlassens zu gefährden. Die Verwaltung konnte ihren aufgeblähten Apparat pflegen und wurde nicht veranlasst,

»Hauptursache der budgetären Krise waren und sind die laufenden Defizite.«

einer Zins-Steuer-Quote von 21 Prozent gerechnet. Ein Fünftel der städtischen Steuereinnahmen kommt also von vornherein nicht dem Sport, der Bildung, der Kultur, der Umwelt, sozialen Zwecken oder der Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur zugute, sondern verschwindet in den Kassen Kredit gebender Kapitalsammelstellen und Vermögensbesitzer. Hinzu kommt, dass der Schuldendienst durch Aufnahme zusätzlicher Kredite finanziert wird – die Verschuldung nährt sich damit aus sich selbst heraus.¹⁶ Setzte sich diese Politik fort, wäre der Tag nicht mehr fern, an dem die Zinszahlungen die Hälfte oder drei Viertel der Steuereinnahmen in Anspruch nehmen. Dann wäre der Politik und der Verwaltung jegliche Entscheidungsfreiheit und Gestaltungsfähigkeit genommen. Von der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, 78 Abs. 1 LV NW) bliebe nichts mehr übrig.

Das Überborden der Zinslasten ist aber auch Folge der Tatsache, dass Kreditaufnahmen ihre verheerenden Wirkungen erst nach und nach entfalten.¹⁷ Die fortwährende Aufnahme immer weiterer Kredite

ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu reformieren. Die Einwohner/innenschaft wiederum wählte sich in der Lage, konsumieren zu dürfen, ohne entbehren zu müssen.¹⁸

Niemand durfte zu Beginn des Jahres 2008 erwarten, dass sich die Defizitproblematik in absehbarer Zeit durch ein vermehrtes Steueraufkommen beherrschen ließe. Hierfür sprachen weder die steuerpolitischen Debatten, die seit Jahrzehnten eher auf eine weitere Senkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote abziel(t)en,

13 Vgl. Blankart/Fasten/Klaiber 2006, S. 570.

14 Summe aus Schlüsselzuweisungen seitens des Landes Nordrhein-Westfalen und eigener Steuerkraft.

15 Diese Angaben beziehen sich auf Erwartungen zu einem Zeitpunkt vor der Finanzkrise und dem Konjunkturprogramm II der Bundesregierung mit erheblichen zusätzlichen Verschuldungswirkungen auch für die kommunale Ebene.

16 Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht März 1997, S. 30.

17 Vgl. Duve 2008a, S. 26.

18 Auf dieses Problem aufmerksam macht Prümm 2008, S. 127.

noch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die spätestens ab Herbst des gleichen Jahres in eine tiefgreifende Rezession einmündete.

Besorgniserregend und von der kommunalen Politik nicht zu verantworten ist, dass sich Steuereinnahmen und wirtschaftliche Leistungskraft auseinander entwickelt haben und Hagen ebenso wie andere Gebietskörperschaften infolge der steuerrechtlichen Weichenstellungen der rot-grünen Bundesregierung vom konjunkturellen Aufschwung abgekoppelt wurde. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt in Nordrhein-Westfalen im letzten Jahrzehnt um 23 Prozent, während die Steuereinnahmen der Stadt Hagen nur um 17 Prozent zunahm. Wäre das Steueraufkommen in Hagen seit 1998 mit dem Bruttoinlandsprodukt gewachsen, hätte die Stadt allein 2007 um 39 Millionen EUR höhere Einnahmen erzielt und das durch neue Schulden abzudeckende Defizit wäre um eben diesen Betrag geringer ausgefallen.

Richtig ist indes, dass der Stadt schon ein wenig geholfen wäre, wenn zumindest die Umlage zum Fonds Deutsche Einheit entfiel, die im Haushaltsjahr 2008 mit rund 7,4 Millionen EUR zu Buche schlug. Weil nicht mehr zu vermitteln sei, dass sich verarmte Kommunen im alten Bundesgebiet verschulden müssen, um den weit vorangekommenen Aufbau Ost finanziell zu unterstützen, erneuerte der Verwaltungsvorstand in Hagen seine Zweifel an der Berechtigung dieser Zahlungsverpflichtung.¹⁹ Sie dürfe sich nicht an der Geografie, sondern müsse sich an der Leistungsfähigkeit bzw. an der Bedürftigkeit von Regionen und Kommunen orientieren.

Erschwerend kommt hinzu, dass übergeordnete Körperschaften dazu neigen, die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben nach unten zu delegieren. Zwar gilt seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben mehr übertragen werden dürfen (Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG). Für die Aufgabenübertragung durch Landesrecht gilt der Grundsatz der Konnexität (Art. 78 Abs. 3 LV NW; Konnexitätsausführungsgesetz von 2004), wonach derjenige die Aufgabenerfüllung finanzieren soll,

der sie in Auftrag gibt. Dennoch wälzte das Land Nordrhein-Westfalen zuletzt die Zuständigkeit für die Versorgungsverwaltung auf die Kommunen ab und kommunalisierte eine Reihe von Umweltschutzaufgaben, die zuvor in staatlicher Zuständigkeit wahrgenommen worden waren. Dass erhöhte Schlüsselzuweisungen die daraus herrührenden Mehrbelastungen auffangen werden, war jedenfalls im Falle Hagens nicht erkennbar. Zu Recht fordern die Kommunen daher, dass Bund und Land für die von ihnen bestell-

oder Düsseldorf tatenlos zu bleiben, von einer „Vergeblichkeitsfalle“²² zu sprechen und die zunehmend schwieriger werdende Problemlösung in fernere Zukunft zu verschieben.

Gegen eine Politik des Abwartens sprach auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Wie andere Städte des Ruhrgebiets leidet Hagen unter einer überdurchschnittlich hohen Erwerbslosigkeit. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren 5.067 Frauen und 5.353 Männer erwerbslos ge-

»Es wäre unverantwortlich von einer Vergeblichkeitsfalle zu sprechen und die zunehmend schwieriger werdende Problemlösung in fernere Zukunft zu verschieben.«

ten Leistungen eine Vollkostenerstattung gewähren anstatt ihre eigenen budgetären Schwierigkeiten zu Lasten der Gemeinden zu mindern.

Man ginge indes fehl, würde man diese Abwälzung finanzieller Verantwortlichkeiten auf die kommunale Ebene als ursächlich für den Verlust eines erheblichen Teils der finanziellen Gestaltungsfähigkeit der Kommunen deklarieren²⁰. Dass hier eine Verkennung einer eigenständigen kommunalen Verantwortung für die Finanzmisere vorliegt, wird deutlich, wenn man die Verletzungen des Konnexitätsgrundsatzes durch Bund und Land großzügig mit jährlich wiederkehrenden Belastungen von 20 Millionen EUR für die Stadt Hagen veranschlagt. In diesem Falle verblieben bei einem jahresbezogenen Defizit von rund 120 Millionen EUR immer noch Fehlbeiträge in Höhe von 100 Millionen EUR. Zumindest hierfür müssen kommunale Politik und Verwaltung die Verantwortung übernehmen. Insofern kann der Einwand, ohne zusätzliche Zuwendungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen sei eine Sanierung aus eigener Kraft unmöglich, nicht überzeugen.²¹ Es wäre geradezu unverantwortlich, in der ungewissen Hoffnung auf Hilfe aus Berlin

meldet. Mit einer Erwerbslosenquote von 11,8 Prozent lag Hagen um 2,4 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. Es war also nicht gelungen, den Rückzug der Montanindustrie durch Schaffung einer ausreichenden Zahl von Ersatzarbeitsplätzen abzufedern. Infolgedessen entstanden Mehrausgaben in Form wachsender Sozialtransfers. Sie beliefen sich im Jahre 2008 auf rund 84 Millionen EUR und waren aufgrund von bundes- bzw. landesgesetzlichen Vorgaben kaum gestaltbar.

Für den Mentor überraschend war der nonchalante Umgang der Stadt mit ihrer demografischen Entwicklung. 1975, unmittelbar nach der Gebietsreform, hatte Hagen noch 230.000 Einwohnerinnen und Einwohner gezählt. Seither – nicht

¹⁹ Vgl. dazu den Beschluss der 260. Sitzung des Städtetages NRW am 21.6.2006 zur aktuellen Solidarpakt-Diskussion, in: Eildienst vom 14.7.2006, S. 228-230.

²⁰ So aber die (Ober-)Bürgermeister/innen und Kämmerer der Arbeitsgemeinschaft der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes. Vgl. Wege aus der Schuldenfalle 2008, S. 15.

²¹ Im Übrigen dürfte die Frage nicht unumstritten sein, ob ein Unterstützungsanspruch auch bei selbst verschuldeter Notlage besteht. Vgl. Sierck/Pöhl 2006, S. 8.

²² Vgl. Kuban 1998.

erst infolge des sog. demografischen Wandels – verminderte sich die Bevölkerungszahl fortwährend: 1997 lebten noch 211.000 Menschen in der Stadt, 2008 nur mehr 196.000. Ernstzunehmenden Prognosen zufolge wird Hagen bis 2025 weitere 21.000 Einwohner/innen verlieren.²³ Es war indes nicht augenfällig, dass sich Politik, Verwaltung, Unternehmen oder Bürger/innenschaft hierauf in geeigneter Weise vorbereiteten. Weder hinsichtlich künftiger Einnahmeerwartungen, baulicher Vorhaben, sonstiger Projektplanungen und der vorzuhaltenden Infrastruktur noch in Bezug auf die Zahl des städtischen Personals

verschuldung in dem Maße weiter wie in den letzten Jahren, dann verfünffachten sich die städtischen Schulden bis zum Jahre 2025 auf 4,3 Milliarden EUR. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Hagener Einwohner/innen versechsfachte sich bis dahin auf 24.500 EUR. Im Jahre 2025 müssten 175.000 statt gegenwärtig 196.000 Einwohner/innen Zinsen in Höhe von jährlich 200 Millionen statt 44,6 Millionen (2009) EUR zahlen.

Es gab demnach keine Alternative zur Wiederherstellung eines in Planung und Rechnung ausgeglichenen Budgets (§ 75

Unverständnis – als wären die „Hinweise“ des nordrhein-westfälischen Innenministeriums „für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept“ vom 4. Juni 2003²⁵ nicht bekannt. Es bedurfte des Eingreifens der Bezirksregierung, um die Ausschreibung für die Großsporthalle zu unterbinden und die Prioritätenliste aufstellen zu lassen.²⁶ Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt titelte die Presse: „Das dünne Eis des Vertrauens knirscht schon.“²⁷

Diese frühzeitige Erfahrung mit den Beharrungskräften einer einmal eingespielten budgetären Unbedenklichkeit²⁸ veranlasste den Mentor, Kurs auf eine alsbaldige Vorlage von Sanierungsvorschlägen zu nehmen. Vor dem Hintergrund des Aufwandes, den die Auseinandersetzung über die Großsporthalle verursachte, kam es darauf an, eine Aneinanderreihung von Einzelfällen zu vermeiden. Stattdessen sah das vom Mentor entwickelte Sanierungskonzept vor, dem Oberbürgermeister und dem Rat nicht unzusammenhängende und damit willkürlich erscheinende Vorschläge zur Hebung der Einnahmen, für deutliche Ausgabenminderungen und nachhaltige Effizienzsteigerungen zu unterbreiten, sondern diese gebündelt vorzulegen. Ein solches „Sparpaket“ sollte dokumentieren, dass die Sanierungsvorschläge einer Gesamtkonzeption folgen und sich über alle Politik- und Verwaltungsbereiche erstrecken. Sämtliche Einnahmen und Aus-

»Die Heutigen bürden den Kindern die Erblast einer bedenkenlos ausgabefreudigen Politik auf und verstoßen gegen das Gebot der Generationengerechtigkeit.«

wurde die vorhersehbare Schrumpfung erkennbar berücksichtigt. So spielten der zu erwartende Wandel der städtebaulichen Struktur oder die rückläufige Nachfrage nach öffentlichen Leistungen oder die sinkende Auslastung von Sportplätzen und Schulen, von Schwimmbädern und Kindergärten, von Büchereien und der Führerscheinstelle keine angemessene Rolle in der kommunalen Politik.

Für die Haushaltssanierung musste folglich herausgearbeitet werden, dass ein Rückzug der Stadt aus dieser oder jener Aufgabe und Einrichtung nicht einer ungezügelter Deregulierung wegen erfolgen sollte, sondern als Adaption an die bereits eingetretene und an die künftige Bevölkerungsentwicklung zu verstehen sei. Sollte die gegenwärtige Generation ihre Aufwendungen nicht an die Erträge anpassen, müssten nach dem Jahre 2025 weniger Steuerzahler/innen erheblich höhere Kreditlasten tragen und Zinszahlungen leisten als die gegenwärtig Verantwortlichen. Die Heutigen würden den Kindern die Erblast einer bedenkenlos ausgabefreudigen Politik aufbürden und gegen das Gebot der Generationengerechtigkeit verstoßen. Wüchse nämlich die jährliche Nettoneu-

Abs. 2 GO NW) durch eigenständige Sanierungsanstrengungen.

Erstes „Sparpaket“

Von seinem Einspruchsrecht erstmals Gebrauch machte der Mentor neun Tage nach Aufnahme seiner Tätigkeit mit seinem „Nein“ zur Errichtung einer Großsporthalle mit zu erwartenden einmaligen Kosten für den städtischen Haushalt in Höhe von mindestens 5 Millionen EUR und unsicheren Perspektiven für die nachfolgenden Unterhaltungsaufwendungen. Es war offenkundig, dass der Neubau vorwiegend privatwirtschaftlichen Zwecken der Basketball-Bundesliga dienen sollte, der Schulsport nicht darauf angewiesen und die Realisierung dieses kostspieligen Vorhabens nicht zwingend geboten war. Obschon vertraglich vereinbart, dass sich im Falle eines Dissenses zwischen Mentor und Stadt beide Seiten um eine einvernehmliche Lösung bemühen,²⁴ legten Stadtspitze und Politik nicht einmal eine Beratungspause ein. Stattdessen „überstimmte“ der Haupt- und Finanzausschuss den Mentor und quittierte dessen Forderung nach Vorlage einer Prioritätenliste der anstehenden Investitionsvorhaben mit

23 Vgl. wegweiser-kommune.de/datenprognosen/prognose/Prognose.action der Bertelsmann-Stiftung.

24 Dabei war es – im trügerischen Vertrauen auf die Belastbarkeit des Zusammenwirkens von Kommunalaufsicht, Stadt und Mentor – versäumt worden, Verfahrensregeln (z.B. im Wege einer Geschäftsordnung) für den Streitfall zu vereinbaren.

25 www.voeb.de/download/de/themen/publicfinance/oeffentliche_kunden/kommunalfinanzierung_links/kf_nrw_05.pdf.

26 Sie wurde der Bezirksregierung am 11.3.2008 zugeleitet, aber trotz mehrfacher, von der Bezirksregierung angeforderter, Nachbesserungen nicht genehmigt.

27 WR vom 6.2.2008, S. RHA_1. Der Oberbürgermeister, hieß es ebenda, „will sich nicht entmachen lassen“. Die Westfalenpost (künftig: WP) vom gleichen Tage meldete (S. PHA_1), dass der Oberbürgermeister „einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung“ beklage und die FDP-Ratsfraktion sich „verwundert“ zeige, „dass der Mentor“ auch bereits Beschlossenes „auf den Prüfstand stellt“.

28 Vgl. Schultz 2005, S. 206.

gaben sollten auf dem Prüfstand stehen; es durfte keine Tabus und keine Schonräume geben. Freiwillige Ausgaben wurden dem Grunde, pflichtige Ausgaben der Höhe nach neu bewertet. Hierzu sollte auch ein externer Leistungsvergleich („Benchmarking“) beitragen.

Das erste „Sparpaket“²⁹ wurde dem Verwaltungsvorstand Ende April 2008 unterbreitet. Zuvor hatten Mentor und Sanierungsteam dem Vorstand die geplanten Sanierungsschritte mit der Bitte um Ergänzungen und Korrekturen aus fachlicher Sicht zur Verfügung gestellt und auf der Grundlage ihrer Rückmeldungen mit jedem Vorstandsbereich jede einzelne Maßnahme eingehend erörtert. Hier bestand Gelegenheit nicht allein zur fachlichen Debatte, sondern darüber hinaus zur Bewertung der Notwendigkeit,

- die Anforderung einer jährlichen Mehrausschüttung seitens des örtlichen Energieversorgers,
- die Reduktion der Subventionierung des ÖPNV,
- die Schließung einiger Schwimmbäder und Schulen,
- Zuschussminderungen für Kultur und Sport,
- eine Konzentration der Verwaltungsstandorte,
- die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung,
- Reduktionen der Zahl der Stadtbezirke, der Höhe der bezirksbezogenen Haushaltsmittel und der Ratssitze sowie Abführungsregelungen für Sitzungsgelder aus Aufsichts- und Verwaltungsratsmandaten.

Die Bereiche Jugend, Familie und Soziales blieben auch dort „verschont“, wo die

Region hin orientiert werden.³³ Aus rechtlichen Gründen (§ 3 RVR-Gesetz) öffnete sich das Zeitfenster für einen Austritt nur für wenige Monate: Die Austrittserklärung musste bis zum 20. Oktober 2008 beim RVR in Essen eingehen, um ab Oktober 2009 Wirkung zu entfalten.

- b. Da der Zuschussbedarf des städtischen Theaters (inklusive B-Orchester) rund zehn Prozent zum strukturellen Defizit beiträgt, schlug das erste „Sparpaket“ statt einer pauschalen Kürzung der Mittel vor, durch eine Verselbstständigung neue Finanzierungsquellen zu erschließen. So sollte eine von der Stadt gelöste Theater-Genossenschaft³⁴ auf der Grundlage eines von der Stadt sanierten und zu einem symbolischen Beitrag von z.B. einem EUR übergebenen Theatergebäudes Finanzmittel nicht nur im engen Rahmen der Stadt, sondern auch von Genossenschaftler/innen einwerben, die außerhalb der Stadtgrenzen – z.B. in den drei benachbarten Kreisen – leben. Der laufende Betrieb würde aus Kapitalerträgen, laufenden Mitgliedsbeiträgen sowie Einnahmen aus Eintrittsgeldern, Café, Garderobengebühren, Werbeveranstaltungen und Vermietung bestritten. Die Stadt selbst würde im Wege einer – zunächst degressiven, nach einigen Jahren auf dem dann erreichten Stand festzuschreibenden – Festbetragsfinanzierung dauerhaft zum Bestand der Theater-Genossenschaft beitragen. Da die Ge-

»Sämtliche Einnahmen und Ausgaben sollten auf dem Prüfstand stehen, es durfte keine Tabus und keine Schonräume geben.«

Zweckmäßigkeit und (politischen) Durchsetzbarkeit der Vorschläge. Im Ergebnis dieser Besprechungen hatten Mentor und Sanierungsteam ihre Empfehlungen, die daraufhin Grundlage einer zweiten Gesprächsrunde mit den Vorstandsbereichen wurden, korrigiert, verbessert und erweitert. Danach legte der Mentor dem Verwaltungsvorstand die abermals überarbeiteten Maßnahmen mit der Bitte um letztmalige Durchsicht vor.

Das erste „Sparpaket“ enthielt 109 Maßnahmen mit einem Sanierungsvolumen von 34,2 Millionen EUR.³⁰ Davon entfielen auf Ausgabenminderungen 16,5 Millionen EUR, auf Mehreinnahmen 12 Millionen EUR und auf Personaleinsparungen (Abbau von 148 Stellen) 5,7 Millionen EUR. Schwerpunkte (politisch und/oder hinsichtlich ihres finanziellen Volumens) waren

- Anhebungen der Gewerbe-, der Hund- und der Vergnügungsteuer,

Ausgaben nicht auf der Erfüllung pflichtiger Aufgaben beruhen.³¹

Das erste „Sparpaket“ enthielt zwei Vorschläge – den Austritt der Stadt aus dem RVR und eine Verselbstständigung des städtischen Theaters –, deren Konsolidierungspotenziale zum damaligen Zeitpunkt nicht in Zahlen ausgedrückt werden konnten.

- a. Mit seiner Empfehlung, den RVR zu verlassen, verfolgte der Mentor das fiskalische Ziel, die Verbandsumlage einzusparen. Dafür sprach, dass ihm weder die Stadtverwaltung noch die Spitze des RVR hatten darlegen können, welchen Nutzen – gemessen an der Höhe der Umlage von jährlich mehr als 1,6 Millionen EUR – die Stadt aus einem Verbleib im RVR ziehen kann. Nach dem Austritt sollte Hagen politisch an den südwestfälischen Wirtschaftsraum herangeführt³² und wirtschaftsstrukturell statt am Ruhrgebiet auf diese

29 Vgl. „Sparpaket“ I 2008.

30 Mit einem Sanierungsbeitrag in dieser Höhe konnte indes keineswegs ab dem Haushaltsjahr 2009 gerechnet werden. Zahlreiche Vorschläge griffen aufgrund von rechtlichen Verpflichtungen oder anderer zu berücksichtigender Tatsachen erst in einigen Jahren. Das Konzept des Mentors unterstellte, dass die o.g. 34,2 Mio. EUR vollständig erst im Jahre 2014 haushaltswirksam würden.

31 Dies gilt nicht allein für das erste, sondern auch für das zweite „Sparpaket“.

32 Mögliches Vorbild hierfür könnte die Regio Aachen sein. Vgl. www.regioaachen.de.

33 Dazu gehörte z.B. die aktive Einwerbung mittelständischen produzierenden Gewerbes statt des vergeblichen Wartens auf großindustrielle Engagements mit unsicherer Zukunftsbindung (man denke etwa an Nokia in Bochum) und der hilfswisen Ansiedlung weiterer Baumärkte oder Outlet-Center.

34 Seit 2006 können Genossenschaften auch für soziale und kulturelle Zwecke errichtet werden. Vgl. § 1 Abs. 1 GenG.

nossenschaft eigenverantwortlich über die Finanzen des Theaters entscheiden könnte, würde allein sie die Angebotsbreite, das konkrete Programm, den Personaleinsatz und den Verbrauch von Sachmitteln bestimmen. Diese volle Verantwortlichkeit sollte einen wirtschaftlicheren und sparsameren Ressourceneinsatz mit dem Ziel erheblicher Einsparungen bei den Gesamtkosten fördern. Im Ergebnis müsste die Genossenschaft die vorgesehene Abschmelzung der städtischen Zuschüsse nicht in vollem Umfang, sondern nur teilweise kompensieren.

Ehe noch das erste „Sparpaket“ zusammengestellt oder gar an den Verwaltungsvorstand übermittelt war, hatte sich nicht allein die örtliche Presse darangebracht, vermeintlich auf die Stadt und ihre Bürger/innen zukommende Maßnahmen zu hinterfragen. Auch der Oberbürgermeister kritisierte die Qualität der Sanierungsempfehlungen: „Vieles ist einfach Unsinn“,³⁵ verkündete er und wurde dabei vom Ersten Beigeordneten unterstützt: „Das kann meine Sekretärin auch.“³⁶ Umso überraschter waren Mentor, Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit, dass das Erste „Sparpaket“ die Vorstandsklausur am 30. April 2008 weitgehend unbeanstandet passierte. Trotz einiger Abänderungen im Detail blieben die „großen Brocken“ ebenso erhalten wie das angestrebte Sanierungsvolumen. „Verwaltungsspitze trägt 34-Millionen-Vorschlag des Mentors mit“, meldete die Westfalenpost.³⁷

Es muss offen bleiben, ob sich der Verwaltungsvorstand mit diesem Schritt, wie der Mentor hoffte, die aufgezeigten Pfade aus der Überschuldung zu eigen gemacht hatte oder ob er die Verantwortung lediglich von sich auf den Rat abwälzen wollte. Tatsache ist, dass das erste „Sparpaket“ der Lenkungsgruppe zugeleitet wurde, die aber nicht in eine inhaltliche Beratung eintrat. Bis zur offiziellen Einbringung in den Rat am 29. Mai machte das erste „Sparpaket“ die Runde durch die Klausuren der Fraktionen, erläuterte der Mentor den fünf Bezirksvertretungen sowie interessierten Bürger/innen in öffentlichen Versammlungen sein Konzept, ebenso den Gewerkschaften, der Handwerkerschaft, der Industrie und dem Handel.

Die erstmalige offizielle Befassung des Rates mit dem „Sparpaket“ zeigte, „wie allein“ der Mentor „zurzeit steht und wie angespannt das Nervenkostüm der Verantwortlichen ist“. Im Widerspruch zu der Übernahme durch den Verwaltungsvorstand distanzierte sich der Oberbürgermeister nun von der Sanierungslinie: Es fehle eine Gesamtschau, eine Analyse, er „liege“ mit dem Mentor „über Kreuz“.³⁸

Die weitere Erörterung und die Beschlussfassung im Rat erfolgten am 19. und 20. Juni. Nachdem in den voran-

stand daraus ein Sanierungsbeschluss im Umfang von insgesamt rund 37 Millionen EUR.⁴⁰

Widerstände

Für Mentor und Sanierungsteam stellten sich damit vier Aufgaben:

- die Sanierungsbeschlüsse des Rates gemeinsam mit der Verwaltung in möglichst kurzer Frist in den noch nicht aufgestellten Haushaltsplan 2008 (mit Plandaten für 2009 ff.) einzuarbeiten,
- ein Berichtswesen über die Realisierung

»Die Verwaltungsspitze trägt den Vorschlag des Mentors mit.«

gegangenen Wochen sowohl in der öffentlichen Debatte als auch hinter verschlossenen Türen durchaus erhebliche Unterschiede in der Bewertung des ersten „Sparpakets“ zutage getreten waren, bestand die entscheidende Botschaft des Rates darin, es ganz überwiegend mitzutragen. Zwar reduzierte der Rat das vom Mentor vorgelegte „Sparpaket“ zunächst um vier Millionen EUR (= 11,7 Prozent).³⁹

Nicht vom Rat akzeptiert wurden u.a. die der politischen Vorbildwirkung dienenden Vorschläge des Mentors (Verminderung der Ratsmandate und Bezirke, Zusammenlegung von Ratsausschüssen, Abführung von Aufsichts- und Verwaltungsratsentgelten) sowie Bäderschließungen und Mehreinnahmen durch Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung. Der Rat vertagte außerdem die Entscheidung über Einsparungen beim ÖPNV und über den Austritt aus dem RVR. Auch konnte er sich nicht zu einer Schließung von Außenstellen der Stadtbücherei durchringen.

Im Gegenzug schlug der Rat aber eine ansehnliche jährliche Ausschüttung der Sparkasse an die Stadt und (bei gleichzeitiger Ablehnung konkreter Sparvorschläge im Bereich des Sports) eine pauschale Anhebung des vom Sport zu einem späteren Zeitpunkt zu benennenden und zu erbringenden Sparbeitrags vor. Im Ergebnis ent-

der Sanierungsbeschlüsse aufzubauen,⁴¹

- eine Telefonhotline einzurichten, um Anregungen aus der Bevölkerung aufzugreifen und auf Kritik reagieren zu können,⁴² und
- mit den Arbeiten zur Erstellung des zweiten „Sparpakets“ zu beginnen.

35 WR vom 5.4.2008, S. RHA_8.

36 WR vom 7.4.2008, S. RHA_4.

37 Vom 1.5.2009, S. PHA_1.

38 WR vom 30.5.2008, S. RHA_1.

39 In dieser Summe ist eine Minderung vorgesehener Personaleinsparungen um 23,5 Stellen enthalten.

40 Vgl. WR vom 21.6.2008, S. RHA_1.

41 Dies war Bestandteil der vertraglichen Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Mentor.

42 Vgl. Bild-Zeitung, NRW-Ausgabe, vom 5.6.2008, S. 3. Das Ergebnis war ernüchternd: Nach einer kurzen Phase mit zahlreichen Anrufen, die indes kaum die Konsolidierung betrafen, sondern allgemeine Beschwerden über die Stadterwaltung, läuteten die Telefone nach wenigen Tagen überhaupt nicht mehr. Ein ähnliches Desinteresse der Einwohner/innenschaft erlebten das Lokalradio und die Hagener Redaktion der Westfälischen Rundschau. Ihre Aufforderung an die Bürger/innen, sich in die Diskussion um die Haushaltssanierung einzubringen (vgl. WR vom 7.6.2008, S. RHA_1; Radio Hagen, stündliche Stadtnachrichten am 14.6.2008), stieß auf mäßiges Echo: Das im Internet eingerichtete Forum verkam bald zu einer gegenseitigen Beschimpfung der Teilnehmer/innen; eine geplante öffentliche Veranstaltung mit dem Mentor musste mangels Zuspruchs abgesagt werden.

Die zuletzt genannte Aufgabe stieß auf kaum mehr zu überwindende Hindernisse. Denn inzwischen hatten sich Teile von Verwaltung und Politik, der Personalrat sowie einige Interessengruppen von der anfänglichen Überraschung über das vorgelegte Tempo des Mentors und seine ergebnisorientierte Vorgehensweise einigermaßen „erholt“ und waren nun entschlossen, den Sanierungsprozess wenn nicht zu torpedieren, so doch aufzuhalten. Geschickt warb etwa der Stadtsporthund⁴³ für eine Rahmenvereinbarung über einen begrenzten Konsolidierungsbeitrag des Sports bei gleichzeitig langfristiger Festschreibung der städtischen Zuschüsse⁴⁴ und weckte damit gleichartige Wünsche

in eigener Verantwortung entsprechende Maßnahmen entwickeln zu lassen⁴⁹. Dahingegen bestand der Mentor auf Vorlage der von ihm bereits vor Beginn der Vertragslaufzeit angeforderten Übersicht über die pflichtigen und freiwilligen Aufgaben und ihren Umfang, unterschieden nach rechtlicher Gestaltbarkeit bzw. Nichtgestaltbarkeit, um objektivere Kriterien für die Auswahl und Bewertung der weiteren Sanierungsschritte entwickeln zu können. Dies lehnte der Oberbürgermeister mit der Begründung ab, der Mentor veranlasse konzeptionslos „zeitraubende und personalintensive Prüfaufträge“.⁵⁰ Wenige Tage später, am 1. Juli, stellte der Verwaltungsvorstand die Bearbeitung der Anforderung

der oben erwähnten „Dreiecksbeziehung“ durch den Oberbürgermeister, wofür weniger der Mentor verantwortlich gemacht wurde als die Bezirksregierung Arnsberg in Person ihres Regierungspräsidenten. Dessen Umgang mit der Stadt Hagen – gemeint waren sich häufende Aufforderungen zur Berichterstattung sowie unmittelbare Eingriffe, beispielsweise zur Deckelung von Baukosten für ein Tierheim, die Untersagung der Ansiedlung eines Factory-Outlet-Centers oder die Aufforderung, Schadensersatzansprüche gegen (ehemalige) städtische Bedienstete im Zusammenhang mit fehlgeschlagenen Derivatgeschäften geltend zu machen – könne nicht mehr als kooperativ bezeichnet werden.

»Es gab Meinungsverschiedenheiten über den weiteren einzuschlagenden Sanierungsweg und die dafür erforderliche Unterstützung seitens der Verwaltung.«

bei anderen von Einsparungen betroffenen Bereichen.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Oberbürgermeister und Teile der zweitgrößten Ratsfraktion intensivierten in diesen und den nächsten Wochen ihre Kritik am Mentor: Er habe immer noch kein Konzept vorgelegt⁴⁵ und es hätte einen „offeneren Diskussionsprozess“ geben sollen.⁴⁶ Dass der Verwaltungsvorstand das „erste ‚übergestülpte‘ Sparpaket so akzeptiert habe, sei einzig ‚dem schnellen Erfolg geschuldet‘.“⁴⁷ Der Oberbürgermeister forderte den Mentor brieflich und via Presse auf, „nicht länger ‚sparkommissarisch‘ zu wirken“.⁴⁸ Dem vorausgegangen waren Meinungsverschiedenheiten über den weiteren einzuschlagenden Sanierungsweg und die dafür verwaltungsseitig beizubringende Unterstützung. So wünschte der Oberbürgermeister, der Mentor möge das nach dem ersten „Sparpaket“ verbliebene Konsolidierungsvolumen nach einem zu entwickelnden Schlüssel auf die Vorstandsbereiche verteilen, um von diesen

derung des Mentors „zunächst zurück“. Gleichzeitig verweigerte der Vorstandsreich Oberbürgermeister die Beantwortung auch anderer Anfragen des Mentors. Damit war dem weiteren Fortgang eines konsensualen Sanierungsprozesses endgültig der Boden entzogen.

Unter diesen Umständen kam es nun darauf an, zügig das angekündigte Berichtswesen zu installieren und den Sanierungskurs neu zu bestimmen. Dazu zwang auch die Anfang August erklärte Aufkün-

Die Verweigerungshaltung der Stadtspitze, die allerdings von einem respektablen Teil des Verwaltungsvorstandes und der Verwaltung durchbrochen wurde (was vor allem für die Bediensteten unterhalb der Vorstandsebene nicht risikofrei war), förderte eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Mentor und Bezirksregierung, die aber nie so weit ging, dass diese den Mentor als „verlängerten Arm“ des Regierungspräsidenten⁵¹ behandelte oder der Mentor sich als solcher begriffen hätte.

Im Herbst 2008, als sich die globale Finanzkrise abzuzeichnen begann und erkennbar wurde, dass ihre Folgen auch in Hagen spürbar würden, beherrschten drei Themen die Sanierungsdiskussion:

- a. die vom Rat im Juni vertagte Entscheidung über den Austritt der Stadt Hagen aus dem RVR,
- b. die Präzisierung des Konsolidierungsbeitrages des ÖPNV und
- c. die Konkretisierung der vom Rat im Juni getroffenen Grundsatzentschei-

43 Der SSB-Vorsitzende ist Mitglied einer Bezirksvertretung, Ratskandidat für die Kommunalwahl 2009 und war Oberbürgermeister der Jahre 1989 bis 1999.

44 Vgl. WP vom 11.6.2008, S. PHAP2.

45 Radio Hagen: Stadtnachrichten vom 11.6.2008, 17:30 Uhr; WR vom 12.7.2008, S. RHA_6.

46 Vgl. Bonner General-Anzeiger vom 11.6.2008, S. 5.

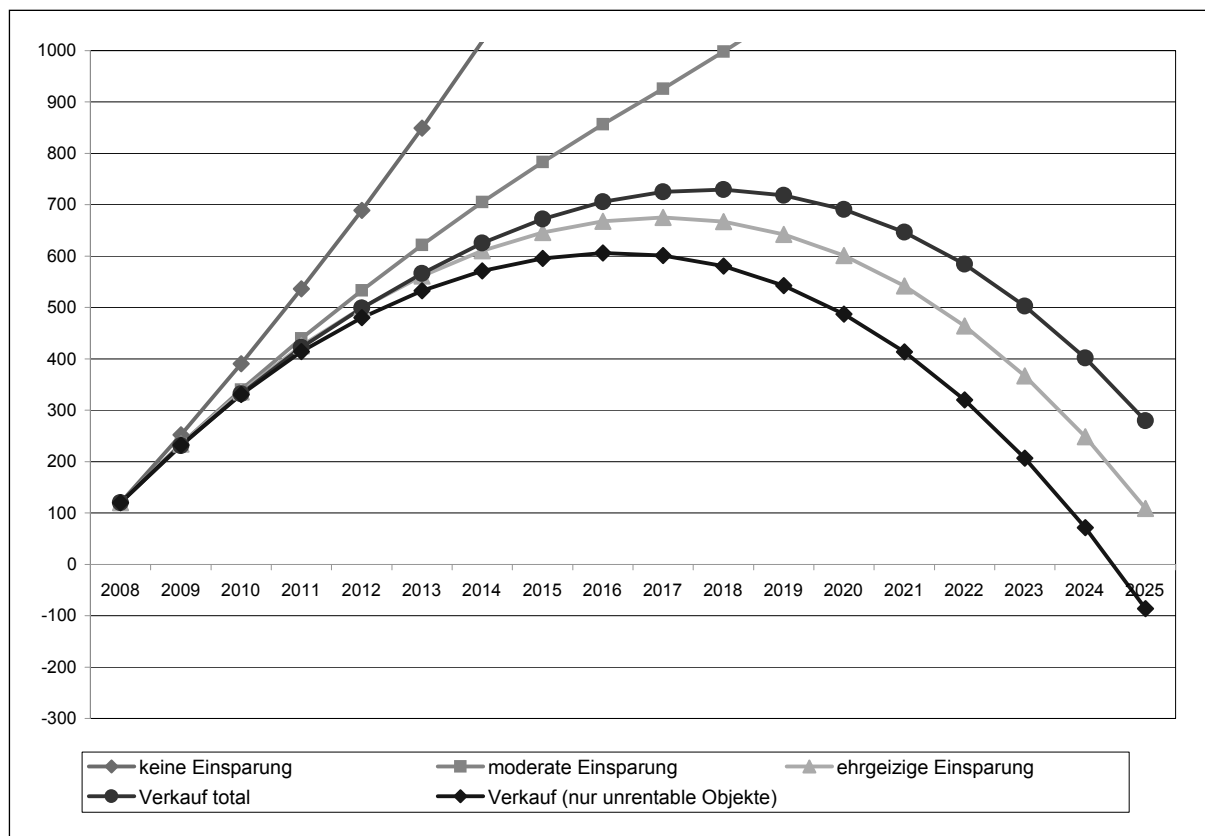
47 WR vom 5.7.2008, S. RHA_1.

48 Ebenda.

49 Die geringe Realitätstauglichkeit einer solchen Herangehensweise erwies nicht zuletzt das Ausbleiben eigenständiger Sanierungsvorschläge der Verwaltungsspitze, obgleich der Mentor sämtliche Vorstandsbereiche im März 2008 schriftlich und bei anderen Gelegenheiten mündlich aufgefordert hatte, von ihnen selbst entwickelte Maßnahmenvorschläge in den Sanierungsprozess einzubringen.

50 Schreiben des Oberbürgermeisters vom 30.6.2008 an den Mentor.

51 So aber Oberbürgermeister Demnitz lt. WR vom 5.7.2008, S. RHA_1.



mindestens eine Million EUR durch die Schließung und Vermarktung von acht Grund- und zwei Hauptschulgebäuden einzusparen. Obgleich die Schüler/innenzahl bereits gesunken war und gesicherte Prognosen aufzeigten, dass die Zahl der Grundschüler/innen bis 2014 im Vergleich zu 2007 um zwölf und die der Hauptschüler/innen sogar um 28 Prozentpunkte abnehmen wird,

Sanierungsszenarien (Schulden./Vermögen) für die Stadt Hagen 2008 bis 2024

ung, eine Million EUR bei der Unterhaltung von Schulgebäuden einzusparen.

Ad a.) Mit Bezug auf die Empfehlung des Mentors, den RVR zu verlassen, hatte der Rat beschlossen, bis kurz vor dem vorerst letztmöglichen Kündigungstermin entscheiden zu wollen, und die Verwaltung aufgefordert, eine detaillierte Vorlage über das Für und Wider von Mitgliedschaft bzw. Austritt zu erstellen.⁵² Im Vorfeld dieser Entscheidung nutzte der RVR, mit finanziellen Nachteilen drohend,⁵³ seine Beziehungen in die Stadt intensiv und apostrophierte das bis dahin von ihm wenig beachtete Hagen als „Edelstein in der Metropole Ruhr“,⁵⁴ während er Austrittsüberlegungen als „kleinkariert“ abtat.⁵⁵ Trotzdem und obschon sich der Oberbürgermeister auf der entscheidenden Ratssitzung „deutlich für die Mitgliedschaft im Regionalverband Ruhr“ aussprach,⁵⁶ votierten in – von den Grünen beantragter – geheimer Abstimmung 36 der 55 anwesenden Stimmberechtigten (Ratsmitglieder inklusive Oberbürgermeister)⁵⁷ für den vom Mentor empfohlenen Austritt; 19

sprachen sich dagegen aus. Dieses absolute Mehr genügte indes nicht den Anforderungen des RVR-Gesetzes, das für einen rechtswirksamen Austrittsbeschluss die hohe Hürde der Zweidrittel-Mehrheit aufgerichtet hatte. Der Austritt war damit abgewendet; die Mitgliedschaft Hagens im RVR für die kommenden zehn Jahre (mit kreditfinanzierten Mitgliedbeiträgen von – unverzinst – mindestens 16,3 Millionen EUR) festgezurrt.

Ad b.) Anders verhielt es sich in Bezug auf die Reduktion der Subventionen für den ÖPNV. Hier gelang es dem Rat, sich in Kooperation mit den Bezirksvertretungen und der Hagener Straßenbahn AG, auf der Grundlage eines verkehrsfachlichen Gutachtens, auf Kostenreduzierungen (zwei Millionen EUR jährlich, zusätzlich zu einer vorangegangenen Subventionskürzung um ebenfalls zwei Millionen EUR) zu verständigen und von Angebotsverschlechterungen betroffene Einwohner/innen dennoch einzubinden.

Ad c.) Zu einem handfesten, auch vor den Gerichten ausgetragenen Konflikt führte hingegen die Konkretisierung des Ratsbeschluss vom Frühsommer,

gelang es nicht, Elternschaft und Lehrkräfte von dem Vorhaben zu überzeugen. Als bekannt wurde, welche Schulen in dem langen Zeitraum bis 2014 nach und nach auslaufend geschlossen werden sollten, erhob sich Protest in Form einer Demonstration mit rund 700 Teilnehmer/innen und mit den Mitteln des Bürgerbegehrens.⁵⁸ Gegen die beabsichtigten Schulschließungen wurden 13.500 Unterschriften gesammelt.⁵⁹ Mitursächlich für diesen Erfolg war eine von den Initiator/innen geschickte betriebene Verwischung des Unterschieds zwischen gebäudewirtschaftlichen Maßnahmen der Kommune einerseits und landespolitisch zu bearbeitenden Problemen der Lehrkräf-

52 Vgl. dazu Vorlage 0762/2008.

53 Kritisch in Bezug auf die Berechtigung der vermögensrechtlichen Position des RVR Oebbecke 2008, S. 44f.

54 Vgl. WR vom 19.9.2008, S. RHA_1.

55 Vgl. WP vom 19.9.2008, S. PHA_1.

56 Protokoll der Ratssitzung vom 16.10.2008.

57 Der Rat der Stadt Hagen zählt 58 Mitglieder (ohne Oberbürgermeister).

58 Vgl. WP vom 8.11.2008, S. PHA_1.

59 Vgl. WR vom 21.11.2008, S. RHA_1.

te-Schüler/innen-Relation sowie der Unterrichtsqualität andererseits.

Zweites „Sparpaket“

Das eingetretene bzw. zu besorgende Scheitern des Austritts aus dem RVR, der Schulschließungen, der weitgehend flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung (auch für Stellplätze auf Schulgrundstücken), der Trennung vom Theater und von Einsparungen beim Sport sowie die dargestellten Widerstände unterstrichen die Notwendigkeit einer Beschleunigung und Konzentration des Sanierungsprozesses. Hinzu kam, dass sich zwischenzeitlich das zu Jahresbeginn für 2008 veranschlagte Defizit von 120 auf inzwischen knapp 130 Millionen EUR vergrößert hatte, dass die Gesamtverschuldung auf rund 1.000

von links („ehrgeizige Einsparung“): Hier nach wächst die Verschuldung, solange die Maßnahmen nicht voll greifen, zunächst an; um 2017 herum tritt der Haushaltsausgleich ein und von da an beginnt die Tilgung der seit Beginn des Sanierungsprozesses aufgenommenen Kredite. Viele Jahre später könnte die Nulllinie erreicht werden und der Abbau der Alt-Verschuldung einsetzen. Diese Kurve erweist aber auch, dass ein ambitionierter Sparkurs allein nicht genügt, den Haushalt zeitgerecht auszugleichen.

Um die Entstehung neuer Zinslasten merklich abzubremsen, müssen folglich weitere Schritte, in diesem Falle Vermögensaktivierungen (Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen, städtischer Wald, bestimmte bebaute und unbebaute

Vorhaben und der Vermögensinteressen der Stadt empfahl das zweite „Sparpaket“ die Aufstellung eines Veräußerungsplans.

Dabei war von vornherein klar, dass kein Totalausverkauf – ohne Rücksicht auf Vermögenserträge – stattfinden dürfte. Wie die dritte Kurve von unten („Verkauf total“) belegt, stünde die Stadt in diesem Falle schlechter da als bei einem gänzlichen Verzicht auf Vermögensveräußerungen. Die rentablen Vermögensgegenstände, das so genannte Tafelsilber mit seinen regelmäßigen und guten Profiten, sollten folglich bei der Stadt bleiben, damit sich ein Sanierungserfolg einstellen kann, wie ihn die unterste Kurve („Verkauf [nur unrentable Objekte]“) beschreibt.

Um sicherzustellen, dass Veräußerungserlöse vollständig dem Abbau der Altschulden zugeführt werden und nicht – wie in der Vergangenheit – in den laufenden Haushalten versickern, wurde die Anlegung von getrennten Alt- und Neuschuldenkonti empfohlen. Die doppelte Kontoführung mache transparenter, ob und inwieweit der Altschuldenabbau vorschreitet und gefasste Sanierungsbeschlüsse den Aufwuchs neuer Schulden bremsen/verhindern.

Die drei – von rechts gesehen – unteren Kurven zeigten aber auch, so hieß es im „Sparpaket“, ein Kernproblem der schrittweisen Sanierung auf: während des Sanierungsprozesses neu entstehende Schulden in dreistelliger Millionenhöhe, deren Abtragung vermehrte Sanierungsanstrengungen unumgänglich mache.

Entscheidend für den Erfolg der Sanierung sei demnach nicht nur, dass der Rat nach und nach Mehreinnahmen und Minderausgaben im Volumen des struktu-

»Ein gemäßigter Konsolidierungskurs kann der Stadt nicht weiterhelfen.«

Millionen EUR am Ende des Jahres 2009 wachsen würde und damit in 2010 Zinszahlungen in Höhe von 47,5 Millionen EUR drohten.

Das zweite „Sparpaket“ warnte eindringlich vor dem Eintritt einer finanziellen Katastrophe: Würden keine Sanierungsmaßnahmen ergriffen, steuerten die städtischen Finanzen, wie die links aufsteigende Linie der Grafik⁶⁰ zeigt, unausweichlich in eine unaufhörliche Überschuldung hinein. Selbst ein gemäßigter Konsolidierungskurs könne der Stadt nicht weiterhelfen. Auch in diesem Falle wüchse die Überschuldung, wie die zweite Linie von links („moderate Einsparung“) zeigt, ins Unendliche. Allein eine konsequente Sanierung, bestehend aus drastischen Maßnahmen zur Erzielung von Mehreinnahmen und zur Verminderung der Ausgaben, sei geeignet, den städtischen Haushalt in Ordnung zu bringen. Dies zeige der Verlauf der vierten Kurve

Grundstücke⁶¹ sowie Kunstgegenstände), zu den angestrebten Mehreinnahmen und Minderausgaben hinzukommen.

Im Wesentlichen lassen sich nur gebührenfinanzierte Anlagen, Beteiligungen, Grundstücke, Wohnungen u.ä. am Markt absetzen, während andere Teile des Vermögens (z.B. Straßen und Brücken) unrentierbar und nicht veräußerbar sind. Ein weiteres Problem bildet die Frage der Zweckmäßigkeit von Vermögensveräußerungen.

Die aus Vermögensveräußerungen eingehenden Erlöse sollten vollständig der Tilgung von Altschulden dienen – wobei der Konsolidierungserfolg nicht in der einmaligen Einnahme besteht, sondern in der aus der Tilgung herrührenden jährlichen Einsparung von Zinslasten. Unter Berücksichtigung vertraglicher und anderer rechtlicher Bindungen, des günstigsten Veräußerungszeitpunkts, der politisch gewollten

60 Bei Erstellung dieser Grafik wurden folgende Annahmen getroffen: strukturelles Defizit zu Beginn des Sanierungsprozesses (2008) 120 Millionen EUR, durchschnittlicher Kapitalmarktzins fünf Prozent, Vermögensrentabilität acht Prozent. Die bis Ende 2007 angehäuften Alt-Schulden wurden gleich Null gesetzt, um die neu hinzukommende Verschuldung zu verdeutlichen. Erst mit Durchbrechen der Nulllinie nach 2024 wird der Schuldenstand vom Jahresbeginn 2008 wieder erreicht.

61 Die Veräußerung des Waldes und von Grundstücken erspart außerdem Bewirtschaftungskosten.

rellen Defizits beschleße und deren Realisierung im Sanierungszeitraum bis 2014 sicherstelle. Damit dem bereits angehäuften Schuldenberg nur in engst begrenztem Umfang und mit absehbarem Ende neue Kredite hinzugefügt würden, müsse die Haushaltssanierung mit hohem Tempo voranschreiten.

Als zentrale Botschaft des zweiten „Sparpakets“⁶² sollte daher allen Beteiligten nahe gebracht werden, dass das Problem der mit jeder weiteren Kreditaufnahme sich potenzierenden Zinslasten eine Sanierung in langsamen Schritten nicht mehr zuließ. Die Haushaltssanierung sollte mit einem „Ruck“ vorangetrieben wer-

Das zweite „Sparpakets“ war darauf angelegt, Rat, Verwaltung und Bürger/innenschaft zu einer Debatte über die neue Definition der „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“⁶³ anzuregen. Denn solange der Gegenwartswert aller derzeitigen und zukünftigen Einnahmen nicht wieder den Gegenwartswert aller derzeitigen und zukünftigen Ausgaben decke und solange Politik und Verwaltung ihre Pflicht versäumten, den heutigen Bedürfnissen nachzukommen, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen, sei das Prinzip der Generationengerechtigkeit⁶⁴ verletzt und bedürfe einer grundlegenden Korrektur. Das zweite

hochschule und andere kulturelle Aufgaben. Zum anderen schlug das Sanierungsteam Ausgabenkürzungen durch Verzicht auf Städtepartnerschaften, Einstellung der Mitarbeiter/innen-Zeitschrift und Verkauf von Landschulheimen vor. Werbung in städtischen Gebäuden und auf städtischen Fahrzeugen, ein Rationalisierungsschub beim stadteigenen EDV-Dienstleister, die Erhebung von Gebühren für Gewässer- ausbaumaßnahmen, die Verringerung des Stammkapitals sowie die Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes für das Anlagevermögen der Stadtentwässerung Hagen (AöR) sollten Mehreinnahmen generieren.

»Die Politik soll darauf verzichten, Finanzillusionen zu pflegen, ohne die Bürger/innen über die tatsächlichen Kosten von Wohlfahrtsversprechen und Projekten aufzuklären.«

den und Mehreinnahmen bzw. Minder- ausgaben von rund 100 Millionen EUR ermöglichen, um – zusammengenommen mit dem ersten „Sparpaket“ – das strukturelle Defizit in Höhe von 130 Millionen EUR zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beseitigen.

Wie dringlich es inzwischen geworden war, den Sanierungsprozess zu beschleunigen, unterstrich ein Schreiben des Oberbürgermeisters an den Mentor vom 18. Dezember. Mit der offenkundigen Zielsetzung, die Zusammenarbeit zu beenden, wurde dem Mentor das Recht bestritten, unmittelbar in Kontakt mit der Verwaltung unterhalb der Vorstandsebene, mit den städtischen Töchtern und Beteiligungsgesellschaften, mit der Presse und mit der Kommunalaufsicht zu treten. Außerdem enthielt der Brief den – vertragswidrigen – Versuch, dem Mentor Weisungen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung seiner Beratungstätigkeit zu erteilen.

„Sparpaket“ appellierte an Politik, Verwaltung und Bürger/innengesellschaft, sich zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme dessen durchzuringen, was noch möglich war und was die Stadt nicht mehr leisten kann. Die Politik solle darauf verzichten, Finanzillusionen zu pflegen, ohne die Bürger/innen über die tatsächlichen Kosten von Wohlfahrtsversprechen und Projekten aufzuklären.

Schwerpunkte des zweiten „Sparpakets“ bildeten neben den erwähnten Vermögensveräußerungen mit Konsolidierungseffekten von knapp 4 Millionen EUR

▪ **Sachkosteneinsparungen (8,7 Millionen EUR)**

Hierbei handelte es sich zum einen um die Konkretisierung und realitätsnahe Umsetzung von Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt.⁶⁵ Dies betraf Reduktionen von Sachausgaben in den Bereichen Friedhöfe, Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen sowie Stadtbücherei, Volks-

▪ **Strukturenreformen und eine Straffung der Verwaltung (11,6 Millionen EUR)**

Vorgeschlagen wurden u.a. eine Reduktion der Zahl der Vorstandsbereiche von fünf auf vier sowie der Ämter und Fachbereiche von 33 auf 15 (u.a. durch Integration des Fachbereichs Grünanlagen und Straßenbetrieb in die AöR Stadtentwässerung und Auflösung des Theaters) und die Übertragung wesentlicher Elemente des Vermieter/Mieter-Konzepts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement⁶⁶ (KGSt) auf die Gebäudewirtschaft.

▪ **eine deutliche Personalreduktion (30 Millionen EUR)**

Grundlage dieses Vorschlages war ein Vergleich der Personalkosten je Einwohner/in in Hagen mit sieben nordrhein-westfälischen Städten vergleichbarer Größe. Um Verzerrungen auszuschalten, die sich aus einem unterschiedlichen Maß von Ausgliederungen herleiten können, wurden nicht die

62 Vgl. „Sparpaket“ II 2009.

63 Winkel 2007, S. 33.

64 Ein Problem bei der Durchsetzung dieser Erkenntnis besteht darin, dass die gegenwärtig nicht nachhaltig Wirtschaftenden wahlberechtigt sind (auf ihre Stimmen und Stimmungen wird bei Wahlen Rücksicht genommen), während die künftige benachteiligte Generation – weil sie zu jung oder noch gar nicht geboren ist – keine Stimmzettel ausfüllen darf/kann.

65 Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen 2008.

66 Vgl. Schmitz 2003.

Kernverwaltungen betrachtet, sondern der jeweilige „Konzern Stadt“ im Jahre 2006. Dabei überstiegen Hagens Personalkosten je Einwohner/in diejenigen des Bestplatzierten um 234 EUR oder 38 Prozent. Dieses Ergebnis führte, nach Abzug infolge von möglichen Beeinträchtigungen Hagens aufgrund nicht näher zu definierender Besonderheiten, dazu, den notwendigen Personalabbau mit 750 (zusätzlich zu der im Rahmen des ersten „Sparpakets“ bereits beschlossenen Reduktion um 148 Stellen) zu beziffern – bei einem Personalbestand der Kernverwaltung von 2.724 Stammkräften in 2007. Die städtischen Personalkosten in Höhe von rund 130 Millionen EUR sollten auf diesem Wege um 30 Millionen EUR reduziert werden. Als Instrumente zur Erreichung dieses Ziels schlug das zweite „Sparpaket“ u.a. finanzielle Anreize zum freiwilligen vorzeitigen Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis, Ausgliederungen (s.o.), die Überleitung von Reinigungskräften und Hausmeister/innen auf eine städtische Tochter, ein Ausbildungsmoratorium, ein Konzept „kurze Vollzeit“⁶⁷ sowie die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation durch weitestgehenden Verzicht auf Ersatz Einstellungen vor.

- **die Steuerfinanzierung der Zinslast (47,5 Millionen EUR).**
Da die Stadt eingegangene Schuldendienstverpflichtungen aus rechtlichen Gründen nicht kürzen kann und da weitere Kreditaufnahmen zur Tragung der Zinslasten auf jeden Fall auszuschließen waren, kam für die Lösung dieses Problems nur die Steigerung von Steuereinnahmen in Betracht. Dies entspricht auch § 77 Abs. 2 GO NRW, wonach bei der Finanzmittelbeschaffung Einnahmen aus Steuern zwingend vor Kreditaufnahmen rangieren. Wollte die Stadt ihren Haushalt gesetzeskonform und in einem verantwortbaren Zeitraum sanieren, müsse sie den weiten Ermessensspielraum ausschöpfen, der den Gemeinden bei der Festlegung des Hebesatzes zusteht. Die Einnahmen aus der Grundsteuer sollten über ihr bisheriges Maß hinaus dazu beitragen, die jährlich anfallende Zinslast abzudecken. Hieran orientiert, sollte eine erhebliche Erhöhung der Grundsteuer er-

folgen. Eine solche Anhebung erschien vertretbar, da sie funktional zielgerichtet sei und zeitlich befristet werden könne, also weder eine erdrosselnde noch eine nachhaltig Substanz verzehrende Wirkung ausüben würde.

Mit dem zweiten „Sparpaket“ wurde nochmals unterstrichen, dass die „Rückkehr zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft absolute Priorität“ habe und „alle Maßnahmen der Kommune (...) auf diese Ziel auszurichten“ seien.⁶⁸ In der außerordentlich kritischen Lage, in der sich der Haushalt der Stadt zu Jahresbeginn 2009 befand und in der er sich – unter den verschärften Rahmenbedingungen der globalen Finanzkrise – gegenwärtig befindet, war das zweite „Sparpaket“ das einzig geeignete Mittel, Mengen- und

Wohnungsgesellschaft, einzubringen, um damit den Sanierungsprozess weiter zu beschleunigen.

Bildung einer „Zukunftskommission“

Der Empfehlung, die Grundsteuer exorbitant zu erhöhen und deren Hebesatz an die Spitze aller deutschen Gemeinden zu katapultieren, widersprachen Presse und sämtliche Ratsfraktionen (bis dahin hatte die CDU im Großen und Ganzen Kurs gehalten) heftig.⁶⁹

Mit dem Protest, der nun auch aus der absehbar betroffenen Bevölkerung laut wurde, war zu rechnen gewesen. Ebenso mit der Auflehnung der – gerade in Vorwahlkampfzeiten⁷⁰ für Bürgeranlie-

»Die Wähler/innen entscheiden mit, ob sie ihre persönliche Belastung durch eine entsprechende Reduktion des städtischen Angebots zurückführen möchten.«

Zeitproblem vor dem Hintergrund der ansonsten drohenden Zinsfälle in den Griff zu nehmen. Dies wurde aber nur von wenigen verstanden.

Aus Sicht des Mentors war die ihm gestellte Aufgabe, die Haushaltslage der Stadt zu analysieren und darauf aufbauend Hinweise für die Beseitigung des strukturellen Defizits zu geben, vorzeitig erfüllt. Jetzt kam es „nur“ noch darauf an,

- die Umsetzung des zweiten „Sparpakets“ durch entsprechende Beschlüsse in der Ratssitzung am 26. März 2009 herbeizuführen (diesen Zeitplan hatte die Lenkungsgruppe genehmigt);
- die Ausführung des ersten „Sparpakets“ zu kontrollieren und für die Implementierung der Beschlüsse zum zweiten „Sparpaket“ Sorge zu tragen;
- weitere Sanierungsempfehlungen, beispielsweise in Bezug auf die vom Mentor bereits geprüfte, notwendige und mögliche Veräußerung der städtischen

gen sensiblen – Politikerinnen und Politiker. Eben dies war ja beabsichtigt: Die öffentliche Debatte sollte mit Hilfe des Grundsteueranhebungs-Schocks auf die Frage hingelenkt werden, ob die Steuerlast tatsächlich eintreten muss, und wenn ja: in welchem Maße und für welchen Zeitraum. Die Antwort hierauf, das sollte gelernt werden, hing ganz entscheidend von den Steuerpflichtigen selbst ab. Sie sind diejenigen, die die Ratskandidat/innen auf verlässliche Konsolidierung anstelle der Abgabe unbezahlbarer Wohlfahrtsversprechen verpflichten müssen. Die Wähler/innen entscheiden mit, ob die Stadt auch weiterhin Schwimmbäder, Schulgebäude,

67 Vgl. zu den Vorschlägen die Erläuterungen in „Sparpaket“ II 2009, S. 73 ff.

68 Schwarting 2003, S. 60.

69 WP vom 20.1.2009, Titelseite der Ausgabe Hagen; WR vom 20. und vom 21.1.2009, jeweils S. RHA_1.

70 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des zweiten „Sparpakets“ war die Kommunalwahl für NRW noch auf den 7.6.2009 terminiert.

Sportstätten, Büchereien, Theater usw. usf. in der gegenwärtigen Anzahl und Ausstattung betreiben soll und ob sie dafür hohe Grundsteuern entrichten wollen oder ob sie ihre persönliche Belastung durch eine entsprechende Reduktion des städtischen Angebots zurückführen möchten.

Zwischenzeitlich hatte das OVG Münster, und dies war für die weitere Entwicklung entscheidender als der Protest gegen die Grundsteueranhebung im zweiten „Sparpaket“, in einer Eilentscheidung in Sachen Schulschließungen einen Beschluss gefasst,⁷¹ der die Handlungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht erheblich beschnitt.

Auslöser der gerichtlichen Entscheidung war die Abkehr einer Ratsmehrheit

»Die Haushaltssanierung ist durch den Einsatz eines Mentors vorangekommen, wobei es keineswegs gewiss ist, inwieweit dessen Empfehlungen umgesetzt werden.«

vom Schulschließungsbeschluss des ersten „Sparpakets“, die offenkundig unter dem Eindruck von Bürger/innenprotesten und im Hinblick auf die 2009 anstehenden Kommunalwahlen erfolgte. Am 13. November 2008 beschloss der Rat, statt zehn Schulen, wie es eine Verwaltungsvorlage vorsah, nur deren eine zu schließen.⁷² Hieraufhin verfügte die Kommunalaufsicht unter Berufung auf § 123 Abs. 1 GO NW, dass der Rat innerhalb einer Woche eine Schulentwicklungsplanung in Kraft zu setzen habe, auf deren Grundlage mindestens fünf Schulen konkret zu benennen seien, die geschlossen werden könnten. Sollte der Rat sich verweigern, wurde vorsorglich die Ersatzvornahme angekündigt. Außerdem ordnete die Bezirksregierung die sofortige Vollziehung ihrer Verfügung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO an. Dennoch hielt der Rat am 20. November mehrheitlich an seinem Beschluss fest. Gegen das Votum des städtischen Rechtsamts und der Kommunalaufsicht erklärte er außerdem das gegen die Schulschließungen

gerichtete Bürger/innenbegehren für zulässig. Um den angekündigten Eingriff der Bezirksregierung abzuwehren, beantragte die Stadt am 21. November einstweiligen Rechtsschutz, den das VG Arnsberg noch am selben Tage gewährte.⁷³ Die hiergegen vom Regierungspräsidenten erhobenen Beschwerde hatte keinen Erfolg – im Gegenteil: Das OVG entschied, dass

- Hagens Weigerung, fünf Schulen zu schließen, kein gesetzwidriges Verhalten darstelle;
- § 82 GO NW das Budgetrecht des Rates schützen solle und kein Instrument der aufsichtsrechtlichen Haushaltskonsolidierung sei;
- auch nicht genehmigte Haushaltssicherungskonzepte faktische Steuerungswirkungen entfalten können;
- die Aufsichtsbehörde dahingehend auf

ein Konsolidierungskonzept einwirken müsse, dass es von ihr mitgetragen werden könne.

Mit dem letztgenannten Punkt unterstrich das OVG seinen bereits am 2. Dezember 2008 gegebenen rechtlichen Hinweis, dass „die Aufsichtsbehörde ihrem Einschreiten ein Gesamtkonzept zur Verbesserung der Haushaltslage einer Kommune“ zugrunde legen solle. Diese Aufforderung beendete das Modell Mentor vorzeitig: Um der Stadt im Sinne des OVG entgegenzukommen, schlug der Regierungspräsident wenige Tage nach Bekanntwerden des zweiten „Sparpakets“, das er inhaltlich vollumfänglich mittrug, vor, eine paritätisch aus Kommunalaufsicht und Stadtverwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Mentors zu bilden. Aufgabe dieser, wenig später „Zukunftskommission“ genannten, Arbeitsgruppe sollte es sein, auf der Grundlage der beiden „Sparpakete“ bis zum 30. April 2009 umsetzungsfähige Sanierungsempfehlun-

gen zu erarbeiten. Der erforderliche Ratsbeschluss sollte am 14. Mai 2009, also vor der Kommunalwahl, erfolgen. Für eine Beteiligung an dieser Arbeitsgruppe stand der Mentor wegen des Rollenwechsels, der damit verbunden gewesen wäre,⁷⁴ nicht zur Verfügung.⁷⁵

Schlussfolgerungen

Die Frage, ob die Haushaltssanierung der Stadt Hagen mit Hilfe des Einsatzes eines Mentors vorangekommen sei, wird übereinstimmend bejaht.⁷⁶ Einschränkung muss allerdings hinzugefügt werden, dass keineswegs gewiss ist, inwieweit dessen Empfehlungen tatsächlich umgesetzt werden. Es mehren sich Hinweise darauf, dass eine ganze Reihe von Beschlüssen aufgehoben oder verzögert wird.

Das Kernproblem der Tätigkeit des Mentors bestand darin, dass seine Position und Durchsetzungskraft entscheidend von der Kooperationswilligkeit des Verwaltungsvorstandes einerseits und der Bezirksregierung andererseits abhingen. Während letztgenannte ihn umfassend unterstützte, erwies sich schon nach wenigen Wochen, dass die Handreichung der Stadtspitze zurückhaltender wurde, bis sie schließlich ausblieb. Die notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit erlitt schwere Einbuße dadurch, dass der Gesprächsfaden abriß und der Fortgang der Zusammenarbeit nicht – wie ursprünglich geplant – in einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens abgestimmt werden konnte. In der Folge wurden Auskünfte verweigert, die für den Fortgang des Sanierungsprozesses relevant waren. Verwaltung und Personalrat interpretierten Meldungen über den Temperaturschwund in der Beziehung zwischen Oberbürgermeister und Mentor dahingehend, dass die Stadtspitze einen nachhaltigen Paradigmenwechsel nicht tolerieren, dass sich also an dem eingespielten System der defizitären Haushaltswirtschaft nichts ändern werde.

71 15 B 1755/08 vom 17.12.2008, nicht veröffentlicht.

72 Vgl. WR vom 14.11.2008, S. RHA_1.

73 12 L 812/08, nicht veröffentlicht.

74 Vgl. www.derneuekaemmerer.de/article/739/sparberater-bajohr-verlaesst-hagen.

75 Vgl. WP vom 27.1.2009, S. PPL2_.

76 Vgl. WP vom 13.2.2009, S. PHA_1.

Das Fehlen einer Anordnungsbefugnis des Mentors erwies sich folglich als Hemmschuh für den Sanierungsfortschritt, zumal der Vertrag zwischen Stadt und Mentor insgesamt – getragen von dem Willen zum Konsens – nicht zureichend auf den notwendigerweise eintretenden Konflikt eingerichtet war. Anders als ein/e Beauftragte/r, die/der gemäß § 124 GO NW die Stellung eines Organs oder mehrerer Organe⁷⁷ der Gemeinde ([Ober-]Bürgermeister bzw. Rat) einnimmt und damit in dessen/deren Rechte (und Pflichten) eintritt, bedurfte der Mentor in Hagen der Mitwirkungsbereitschaft von Rat und Verwaltung, besaß keine durchsetzbaren Kontrollrechte und keine eigenständige Gestaltungsherrschaft. Unter diesen Voraussetzungen stieß er bei der Lösung der Aufgabe, nachfolgenden Generationen eine geordnete Haushaltswirtschaft zu übergeben, notwendigerweise bald an die Grenzen wähler/innenorientierter Politik. Hiervon könnte sich ein/e „echte/r“ Beauftragte/r⁷⁸ unabhängig machen, die/der keiner Widerwahl entgegensteht und sich gleichsam als Anwalt der nachfolgenden, noch nicht wahlberechtigten Generationen versteht. Voraussetzung dafür ist allerdings ein bleibender Rückhalt durch das für die Kommunalaufsicht zuständige Innenministerium und durch die Landesregierung insgesamt.

Bisher hat das Innenministerium Nordrhein-Westfalen von der Einsetzung einer/ eines „echten“ Beauftragten abgesehen. Dies beruht wohl weniger auf der Erwägung, dass bereits die positivrechtliche Kodifizierung der Bestellung eines Beauftragten in der Gemeindeordnung einen disziplinierenden Effekt haben und folglich dessen Einsetzung vermieden werden könne.⁷⁹ Vielmehr lassen es anscheinend kommunalfreundliche, einem ungeschriebenen Gebot der Zurückhaltung folgende,⁸⁰ allgemeinpolitische und nicht zuletzt wahltaktische Erwägungen an der Entschlossenheit fehlen, die haushaltswirtschaftliche Not der Gemeinden tatkräftig abzuwenden. Solche Rücksichtnahmen verkennen indes, dass die Einsetzung eines Beauftragten notwendig aus der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements folgt: Die an Vorschriften des HGB orientierte Übernahme des Systems der doppelten Buchführung kann schließlich nicht mit der Aufstellung von Bilanzen

und der Definition von Produkten enden. Indem die obrigkeitliche Kommune zum bilanzierenden „Konzern Stadt“ mutiert, müssen für sie – zumindest mittelfristig – auch die Regeln über die Insolvenz und die Einsetzung einer Insolvenzverwalterin bzw. eines Insolvenzverwalters Geltung erlangen. Es dürfte sich daher, um sachfremde Einflussfaktoren für die Zukunft auszuschalten, eine Ergänzung von § 75 Abs. 7 GO NW dahingehend empfehlen, dass die Kommunalaufsicht spätestens im Falle der (drohenden) Überschuldung einer Gemeinde eine/n Beauftragte/n einzusetzen hat. Eine solche Klarstellung trüge auch dazu bei, die Gefahr einer zu späten Anwendung dieses Aufsichtsinstruments⁸¹ zu bannen.

Ein „echter“ Beauftragter könnte der Stadt volle Handlungsfähigkeit zurückgeben, weil er ohne Zögern und ohne Wenn und Aber auf die Ausgabenbremse treten, kostspielige Gewohnheiten über Bord werfen, effizientere Organisationsstrukturen aufbauen und sich von allem trennen kann, was nicht zu den Kernkompetenzen einer Kommune gehört. Ob eine solche Aufgabe in einer Zeit Chancen besitzt, in der es allen Ebenen des Bundesstaates vorrangig darum geht, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel Geld auszugeben, muss dahingestellt bleiben. Zu Recht mahnt die Deutsche Bundesbank aber, dass „an dem grundlegenden Ziel eines mittelfristig strukturell ausgeglichenen staatlichen Gesamthaushalts und solider Staatsfinanzen (...) auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen festgehalten werden“⁸² sollte. Diese Mahnung dürfte speziell für Kommunen gelten, die sich in der Haushaltssicherung oder sogar im Nothaushaltsrecht befinden.

Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B./Fasten, Erik R./Klaiber, Achim (2006): Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst 2006, S. 567-571.
- Buck, Gerald (2009): Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, Berlin (erscheint demnächst).
- Diemert, Dörte (2005): Das Haushaltssicherungskonzept: Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW unter Berücksichtigung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Stuttgart.
- Duve, Thomas (2008a): Haushaltsnotlagen bei Kommunen, in: Die Öffentliche Verwaltung 2008, S. 22-27.
- Duve, Thomas (2008b): Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, in: Verwaltung und Management 2008, S. 283-293.
- Effer-Uhe, Daniel (2008): „Echter“ und beratender Sparkommissar im Kommunalrecht der Länder, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 2008, S. 25-29.
- Franz, Thorsten (2004): Die Staatsaufsicht über die Kommunen, in: Juristische Schulung 2004, S. 937-942.
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (2008): Überörtliche Prüfung der Stadt Hagen in den Jahren 2007 bis 2008, Herne.
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (2009): Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 3. Nachlieferung, Wiesbaden.
- Grehling, Annkathrin (2005): Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, in: Der Gemeindehaushalt 2005, S. 25-31.
- Kuban, Monika (1998): Städte können die Finanzkrise nicht mehr aus eigener Kraft meistern. Zur Notwendigkeit einer Staatsreform, in: Frankfurter Rundschau vom 21.9.1998, S. 13.
- Knirsch, Hanspeter (2006): Modell Waltrop? Zur Rechtmäßigkeit der Bestellung eines externen Beraters gemäß § 124 GO NRW analog, in: Verwaltungsgrundschau 2006, S. 343-345.
- Meier, Norbert (1995): Der „Sparkommissar“ als Beauftragter im Sinn des § 121 GO NW, in: Der Gemeindehaushalt 1995, S. 265-267.
- Meier, Norbert (2004): Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, in: Der Gemeindehaushalt 2004, S. 107-109.
- Oebbecke, Janbernd (2001): Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, in: Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 406-411.
- Oebbecke, Janbernd (2008): Grund und Höhe von Ausgleichszahlungen im Falle eines Austritts von Mitgliedern aus dem Regionalverband Ruhr, Münster, www.hagen.ihk.de/inhalte/download/Pressemeldungen/august2008/sihk_rvr_gutachten_2008.pdf.
- Prümm, Axel J.: Die Sinnhaftigkeit der Bestellung eines Beauftragten („Sparkommissar“) als ultima ratio zur Lösung von kommunalen Zahlungsschwierigkeiten, in: Der Gemeindehaushalt 2008, S. 125-127.
- Rehn, Erich/Cronauge, Ulrich (2009): Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Siegburg.

77 So neuerdings Buck 2009, S. 71.

78 Vgl. Effer-Uhe 2008.

79 Vgl. Buck 2009, S. 37.

80 Vgl. Franz 2004, S. 938.

81 Vgl. Duve 2008b, S. 292.

82 Monatsbericht November 2008, S. 70.

Schmitz, Elke (2003): Erfolgsfaktoren kommunaler Gebäudewirtschaft, KGSt-Bericht 6, Köln.

Schultz, Christian (2003): Anregungen zur Daueraufgabe Haushaltskonsolidierung: Die Kommunen müssen sich selbst helfen!, in: Der Gemeindehaushalt 2005, S. 206-209.

Schwarting, Gunnar (2003): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin.

Sierck Gabriela M./Pöhl, Matthias (2006): Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?, Berlin, www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/moeglichkeiten_des_bundeszwangs_nach_art_37_grundgesetz_-_einsetzung_einen_sparkommissars.pdf.

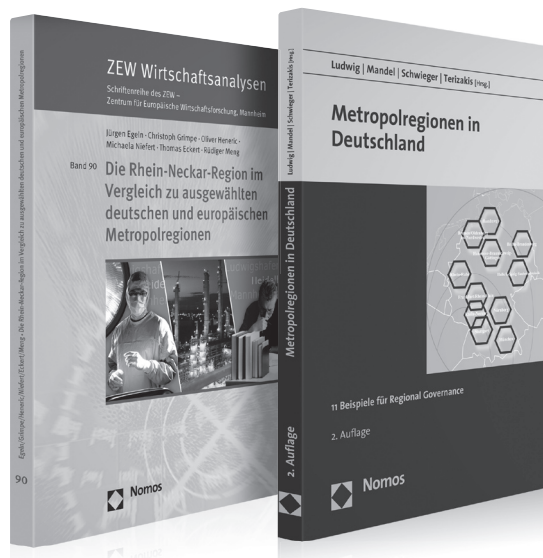
„Sparpaket“ I (2008), vorgelegt vom Mentor bei der Stadt Hagen, www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/politikwissenschaft/personal-lehrstuehle/prof-dr-stefan-bajohr/downloads/.

„Sparpaket“ II (2009), vorgelegt vom Mentor bei der Stadt Hagen, www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/politikwissenschaft/personal-lehrstuehle/prof-dr-stefan-bajohr/downloads/

Winkel, Johannes (2007): Strategien zur Haushaltskonsolidierung, in: Verwaltung und Management 2007, S. 28-34.

Wege aus der Schuldenfalle (2008): Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik, hrsg. von der Stadt Mülheim an der Ruhr, 18.12.2008.

Metropolregionen im Vergleich



Metropolregionen in Deutschland

11 Beispiele für Regional Governance

Herausgegeben von Dr. Jürgen Ludwig, Dipl.-Geogr. Klaus Mandel, Dr. Christopher Schwieger und Dr. Georgios Terizakis

2. Auflage 2009, 193 S., brosch., 24,- €, ISBN 978-3-8329-4685-2

Metropolregionen haben in Forschung, Politik und Praxis zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dieses Buch ist als Beitrag zu einer sich verstärkenden Debatte um Governance in den Metropolregionen zu verstehen. Praktiker aus den 11 Metropolregionen in Deutschland erläutern ihre Arbeitsweise und Entstehungszusammenhänge.

Die Rhein-Neckar-Region im Vergleich zu ausgewählten deutschen und europäischen Metropolregionen

Von Dipl.-Vw. Jürgen Egel, Dr. Christoph Grimpe, Dr. Oliver Heneric, Dr. Michaela Niefert, Dipl.-Hdl. Thomas Eckert und Dipl.-Geogr. Rüdiger Meng

2008, 200 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-3997-7

(ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 90)

In dieser Untersuchung werden die Innovations- und Wachstumspotenziale deutscher und europäischer Metropolregionen im Vergleich zur Metropolregion Rhein-Neckar analysiert. Ein besonderes Augenmerk gilt den Zukunftsfeldern Gesundheitsdienstleistungen und Medizintechnik sowie den Nanomaterialwissenschaften, von denen erhebliche Wachstumseffekte erwartet werden.



Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de