

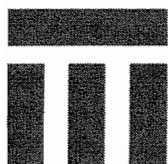
Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage

-2009-



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Alle diese Maßnahmen der Führungskräftefortbildung sind nicht systematisch mit Personalentwicklungskonzepten verbunden, so dass die Teilnahme an diesen Maßnahmen also mit keinem Anspruch auf einen besseren Dienstposten verbunden ist, aber es verstärken sich die Hinweise, dass hier Formen von Elitenbildung entstehen (Derlien 2002a, S. 244), zumal die Teilnehmerzahlen für diese Maßnahmen begrenzt sind.

Spitzenbeamte immer
noch meist männlich
und Juristen

Zusammenfassend hängt die Besetzung der Führungspositionen im öffentlichen Dienst in Deutschland also zum einen von den Laufbahnvoraussetzungen und möglicherweise von spezifischen Fortbildungen ab. Wie der Vergleich mit früheren Untersuchungen zeigt, hat sich die Zusammensetzung dieser Gruppe über die vergangenen Jahrzehnte nur wenig geändert – die Spitzenbeamten sind noch immer mehrheitlich männlich, Mitglieder der Mittelschicht, überproportional oft aus Familien mit einem Bezug zum öffentlichen Dienst und rekrutieren sich immer noch stark aus juristisch gebildeten Laufbahnbeamten (vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1981; Mayntz/Derlien 1989; Derlien 1994). Weiterhin ist die Besetzung von Führungspositionen insbesondere in der Ministerialverwaltung ab einer bestimmten Ebene auch politisch beeinflusst, worauf in Kapitel 4.5 einzugehen sein wird.

3.7 Finanzen und Haushalt

3.7.1 Finanzverfassung und Verteilung des Steueraufkommens

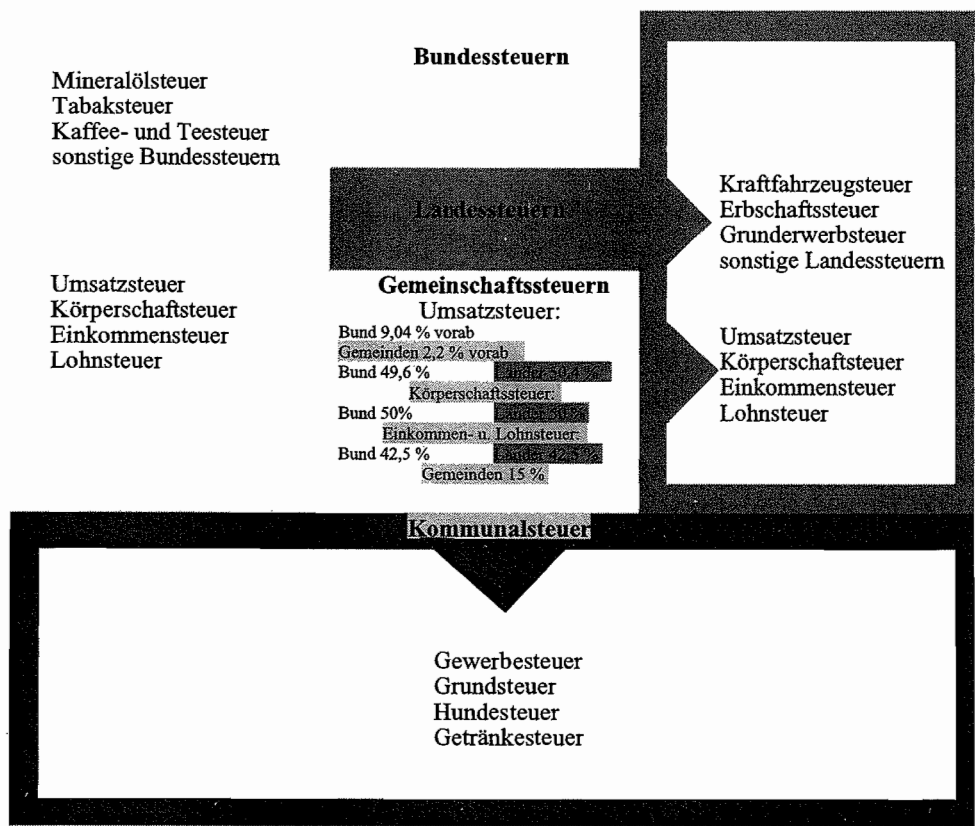
Verteilung der
Steuereinnahmen

Die Finanzverfassung Deutschlands sieht einerseits eine Verteilung der Steuereinnahmen nach Ebenen, d.h. zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor (Art. 106 und 107 GG). Dem Bund stehen ausschließlich die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die Kaffee- und Teesteuer und sonstige Bundessteuern wie die Straßengüterverkehrs-, die Kapitalverkehrs-, die Versicherungs- und die Wechselsteuer zu. Dies sind die Steuern, die von überregionaler Belastungswirkung sind und einen einheitlichen Besteuerungssatz erforderlich machen. Die Ländern verfügen über die Erbschaftssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer, die Grunderwerbsteuer und sonstige Landessteuern, und die Kommunen über die Gewerbe-, Grund-, Getränke- und Hundesteuer. Diese Steuern, die nach dem Trennsystem verteilt werden, machen im Jahr 2006 aber nur ca. 30% des Gesamtertrages an Steuern aus.

Neben den Steuern, deren Erträge nur einer staatlichen Ebene allein zufließen, gibt es andererseits Steuern, die zwischen den Ebenen aufgeteilt werden. Wir haben es also, verstärkt noch durch die Finanzreform 1969, mit einer Mischung aus Trenn- und Verbundsystem in der deutschen Finanzordnung zu tun. Diese so genannten Gemeinschaftssteuern fließen Bund und Ländern gemeinsam zu. Es sind die Einkommensteuer (mit Lohnsteuer), die Körperschaftsteuer und die Umsatz-(Mehrwert-)steuer zu. Bund und Länder teilen sich die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer hälftig, wobei hinsichtlich der letzteren vorab ein Teil (15%) an die Gemeinden abgeführt wird. Damit liegt der Anteil von Bund und Ländern an der Einkommenssteuer bei je 42,5%, an der Körperschaftsteuer dagegen bei je 50% (zur Finanzverfassung vgl. Renzsch 1991; Hennecke 2002; Bajohr 2007, S. 72). Die hälftigen Anteile von Bund und Ländern an der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer ist im Grundgesetz festge-

schrieben (Art. 106 Abs. 3), nur über den Anteil der Gemeinden an der Einkommenssteuer kann per einfachem Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates entschieden werden. Der 15%tige Anteil der Kommunen wird nach der Höhe der Einkommensteuerleistungen ihrer Bürger berechnet.

Abbildung 31: Verteilung des Steueraufkommens



Quelle: Heyde/Ziller 2000, aktualisiert

Die Steuergesetzgebungskompetenz ist in Art. 105 GG geregelt. In die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fallen nur die Zölle und die Finanzmonopole. Da die Zollkompetenz weitgehend auf die Europäische Union übergegangen ist und im Bereich der Finanzmonopole nur das Branntweinmonopol besteht, hat dieser Bereich kaum noch eine Bedeutung. Wenig Bedeutung hat auch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, in die die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern (Vergnügungs-, Getränke-, Hunde-, Jagd- und Spielgerätesteuern) fallen. Der Kernbereich der Steuergesetzgebung ist mithin die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes, von der dieser immer mehr Gebrauch gemacht hat, so dass er hier eine eindeutige Dominanz aufweist. Sogar die Kraftfahrzeugsteuer und die Erbschaftssteuer, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern zusteht, werden über Bundesgesetze geregelt. Allerdings wird die Dominanz des Bundes dadurch gemildert, dass bei allen Steuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern und den Gemeinden zufließt, die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Im Zuge der Föderalismusreform I haben die Länder zudem die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer erhalten.

Steuergesetzgebungskompetenz

Dem Bund kommt in der Haushalts- und Finanzpolitik also eine bedeutende Rolle zu, denn neben der erwähnten Dominanz in der Steuergesetzgebung

Rolle des Bundes

- bestimmt er über die Rechtsgrundlagen der Sozialversicherung,
- wirkt er durch die Zuständigkeit für die Europäische Union an überstaatlichen Rahmenbedingungen mit,
- verwaltet er den größten staatlichen Einzelhaushalt mit einem Volumen um die 280 Mrd. Euro im Jahr 2008, und
- betreibt damit stets Ordnungs- und Verteilungspolitik und setzt damit Anreize oder Hemmnisse für Wachstum und Beschäftigung.

Allerdings haben auch die Länder über den Bundesrat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Finanzpolitik. So wird z.B. die Verteilung der *Umsatzsteuer* durch Bundesgesetz unter Zustimmung des Bundesrates festgelegt und ist damit natürlich häufig Gegenstand von Auseinandersetzungen. Daraus, dass 1986 der Bund noch 65% und die Länder 35% des Aufkommens der Umsatzsteuer erhielten, während das Verhältnis im Jahr 2007 bereits bei 49,6% zu 50,4% lag, wird ersichtlich, dass sich das Verteilungsverhältnis im Lauf der Jahre ständig zu Gunsten der Länder verändert hat. Allerdings erhält der Bund seit 2007 insgesamt vorab 8,84% des Aufkommens zur Finanzierung der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (3,89%) und für seinen Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung (5,15%, entspricht 4,94% des gesamten Umsatzsteueraufkommens). Von der verbleibenden Summe erhalten die Gemeinden erhalten vorab ebenfalls einen Anteil des Umsatzsteuerertrags (2,2%, = 2% des gesamten Umsatzsteueraufkommens), der als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer vorgesehen wurde. Von den restlichen 89,15% erhalten Bund und Länder die genannten Anteile, wobei der Bund insgesamt 5% des Umsatzsteueraufkommens an die EU abführen muss (Bajohr 2007, S. 72). Neben seinen Vorabzügen verbleiben damit nur knapp 40% des Umsatzsteueraufkommens beim Bund.

Nach der Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern (erste Stufe) werden die Steuern zwischen den Ländern verteilt (zweite Stufe). Für die Einkommens- und Körperschaftsteuer gilt in der Regel das Prinzip des örtlichen Aufkommens, wonach der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern sowie die Landessteuern dem Land zustehen, das sie eingenommen hat. Die Einkommenssteuern fließen dem Land zu, in dem der Arbeitnehmer seiner Wohnsitz hat (Wohnsitzprinzip), bei der Körperschaftsteuer gilt das Betriebsstättenprinzip, das heißt die Steuer wird auf alle Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Filialen betreibt. Die Mittel, die den Ländern dagegen aus der Umsatzsteuer zufließen, werden zu $\frac{3}{4}$ nach deren Einwohnerzahl und zu $\frac{1}{4}$ nach Bedürftigkeit verteilt (vgl. Kammerhoff 2003).

Als dritte Stufe der Steuerverteilung gibt es seit 1969 den Länderfinanzausgleich, um ein gewisses Gefälle zwischen „reichen“ und „ärmeren“ Ländern auszugleichen. Ziel ist nicht die Nivellierung der Finanzausstattung, sondern die Annäherung der finanzschwachen Länder an die durchschnittlich verfügbare Finanzkraft. Zur Durchführung des Länderfinanzausgleichs (horizontaler Finanzausgleich) werden aus Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder gezahlt. Die Berechnung erfolgt nach einem System von Messzahlen, bei dem u.a. die Steuereinnahmen der Länder, die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsdichte berücksichtigt werden. Ob ein Land ausgleichspflichtig oder ausgleichsberechtigt ist, hängt von dem Verhältnis zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ab (vgl. Abbildung 32).

Horizontaler und
vertikaler
Finanzausgleich

Betrachtet man nun den die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs ergibt sich folgendes Bild. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW und Hamburg gehören zu den Geberländern, die anderen zu den Nehmerländern. Insgesamt werden im Jahr durchschnittlich zwischen 6-7 Mrd. Euro (2006 waren es 7,3 Mrd. Euro) über den Länderfinanzausgleich verteilt. In den Jahren zwischen 1995 und 2006 hat so z.B. das Land Hessen als Hauptzahler insgesamt 23,2 Mrd. Euro einbezahlt, während das Land Berlin als Hauptempfänger ca. 29,5 Mrd. Euro erhalten hat (Bajohr 2007, S. 128).

Nach diesem horizontalen Finanzausgleich erfolgt als vierte Stufe der Steuer- verteilung ein vertikaler Finanzausgleich zwischen Bund und Länder in Form von Bundesergänzungszuweisungen. Aus ihm erhalten alle Länder, deren Finanzkraft nach Abwicklung des horizontalen unter 99,5 des Länderdurchschnitts liegt, *allgemeine* Bundesergänzungen, um den Fehlbetrag zu 77,5% auszugleichen. Zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturell bedingte Erwerbslosigkeit erhalten die fünf neuen ostdeutschen Bundesländer bis 2009 *Sonderbedarfsergänzungszuweisungen*. Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Abgeltung überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhalten zudem neben den neuen ostdeutschen Ländern Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein. Und last but not least erhalten die neuen Länder einschließ- lich Berlin durch den von 2005 bis 2019 laufenden Solidarpakt II insgesamt 105,3 Mrd. Euro zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten in Form von Sonderbe- darfsergänzungszuweisungen. Für Sachsen summieren sich so die Bundesergän- zungszuweisungen im Jahr 2006 auf knapp 3,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 32).

Bundesergänzungs-
zuweisungen

Abbildung 32: Länderfinanzausgleich/Bundesergänzungszuweisungen

Bundesland	Finanzausgleich insgesamt	Länderfinanzausgleich 2006 in Mill. EUR	Bundesergänzungs- zuweisungen
Insgesamt		7292	14671
Baden-Württemberg	-2047	-2047	
Bayern	-2085	-2085	
Berlin	+5582	+2701	+2881
Brandenburg	+2590	+608	+1982
Bremen	+612	+416	+196
Hamburg	-618	-618	
Hessen	-2411	-2411	
Mecklenburg-Vorpommern	+1942	+472	+1470
Niedersachsen	+360	+241	+119
Nordrhein-Westfalen	-131	-131	
Rheinland-Pfalz	+567	+344	+223
Saarland	+233	+115	+118
Sachsen	+4557	+1071	+3486
Sachsen-Anhalt	+2703	+588	+2115
Schleswig-Holstein	+243	+123	+120
Thüringen	+2575	+613	+1962

Länderfinanzausgleich: + (ausgleichsberechtigt) – (ausgleichspflichtig), vorläufiges Ergebnis,
Quelle: Stat. BA 2007

Reformvorstellungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich gibt es viele und schon seit längerer Zeit (vgl. auch die Anmerkungen zur Föderalismusreform II in Kap. 3.2.1.4). Wenn jedoch nicht gleichzeitig die Finanzbeziehungen zwi-

schen Bund und Ländern neu geregelt werden, besteht recht wenig Hoffnung auf eine grundlegende Reform (Sarrazin 1999c). Thilo Sarrazin schlägt auf der Grundlage von Berechnungen aus dem Jahr 1996 vor, die Einnahmenverteilung radikal zu vereinfachen, indem

- der Bund künftig alle Einnahmen aus der Umsatzsteuer erhält und sich damit insgesamt aus den Verbrauchssteuern finanziert,
- die Länder (und Kommunen) im Gegenzug die gesamten Einnahmen aus Steuern auf das Einkommen erhalten und
- der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage und den Tarif bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer behält, die Länder aber die Möglichkeit erhalten, in eigener Zuständigkeit Zuschläge bis zu 10% zu erheben (ebd., S. 248).

Steuervolumen nach
Steuerart

Nun sagt die Verteilung der Steuerarten noch nichts über das Steuervolumen aus. In der folgenden Abbildung ist das Steueraufkommen nach Steuerarten dargestellt. Deutlich wird, dass die Gemeinschaftssteuern mit einem Anteil von knapp 70% die entscheidende Steuerart in Deutschland ist. Dagegen nehmen sich die Anteile der Landessteuern mit 4% und der Kommunen mit 9,4% vergleichsweise bescheiden aus. Deutlich wird auch, welches die zentralen Steuereinnahmequellen sind: vor allem die Lohn- und Einkommenssteuer und die Umsatzsteuer und dann mit einigem Abstand noch die Mineralöl- und die Gewerbesteuer.

Abbildung 33: Steueraufkommen in Deutschland nach Steuerarten (2006)

Steuerart	in Mill. EUR	Anteil am Gesamtaufkommen in %
Gemeinschaftssteuern, darunter:	366832	69,7
Lohnsteuer	157727	30,0
Veranlagte Einkommenssteuer	17566	3,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	14357	2,7
Zinsabschlagssteuer	7595	1,4
Körperschaftsteuer	22899	4,3
Umsatzsteuer	111318	21,2
Einfuhrumsatzsteuer	35370	6,7
Bundessteuern, darunter:	84215	16,0
Mineralölsteuer	39916	7,6
Tabaksteuer	14387	2,7
Solidaritätszuschlag	11277	2,1
Ländersteuern darunter:	21764	4,1
Vermögenssteuer	27	0,1
Erbschaftssteuer	3763	0,7
Grunderwerbssteuer	6161	1,1
Kraftfahrzeugsteuer	8937	1,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	1775	0,3
Feuerschutzsteuer	322	0,1
Biersteuer	779	0,2
Zölle	3880	0,7
Gemeindesteuern darunter:	49562	9,4
Gewerbesteuer	38369	7,3
Grundsteuer	10398	2
Gesamtsteueraufkommen	526254	100,0

Quellen: Stat. BA 2007

Betrachtet man die finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den letzten 25 Jahren, so ist vor allem das Anwachsen der Staatsschulden besorgniserregend. Die Gesamtverschuldung ist von 240 Mrd. Euro im Jahr 1980 auf 1.570 Mrd. Euro im Jahr 2006 angestiegen, wobei alleine auf den Bund Schulden in Höhe von ca. 900 Mrd. Euro lasten, nicht zuletzt durch seine besonderen Belastungen durch die Finanzierung der Einheitsfolgen. Dieser Schuldenberg hat zur Folge, dass die Zinssteuerquote, also der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen für den Bund mittlerweile über 20% und für die Länder auch schon bei über 10% liegt (Bajohr 2007, S. 211).

**Dramatische
Staatsverschuldung**

3.7.2 Öffentliche Haushaltswirtschaft

Zum Wesen der parlamentarischen Demokratie gehört das Budgetrecht oder die Etathoheit des Parlamentes. Der Gesetzgeber entscheidet über den zur staatlichen Aufgabenerledigung erforderlichen Finanzbedarf und dessen Deckung in Form von Haushaltsplänen. In diesem Zusammenhang wird schon des längeren an Prinzipien zur Anleitung budgetären Handelns gearbeitet. Die Grundzüge des derzeitigen Haushaltsrechts in Bund, Ländern und Kommunen sind 1969 im Zuge der Haushaltsreform, in der es darum ging, die öffentlichen Haushalte in die Globalsteuerung mit einzubeziehen, sowie durch die Verabschiedung des vom Bund erlassenen Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes und der Länder und der Bundeshaushaltsverordnung entstanden. Vor allem die Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit, der Ausgeglichenheit, der Jährlichkeit, der Vorherigkeit, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Gesamtdeckung, der Fälligkeit, der Bruttoveranschlagung, der Einzelveranschlagung und sachlichen Bindung, der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Öffentlichkeit prägen die öffentliche Haushaltswirtschaft.

**Etathoheit des
Parlamentes**

Der Haushalt ist also das zentrale Instrument zur Sicherung parlamentarischen Einflusses. Er ist Ausdruck des politischen Willens und soll von der Verwaltung umgesetzt werden. Um diese Umsetzung nachzuprüfen, legt die finanzwirtschaftliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung (kameralistische Haushaltsführung) mit ihren ausdifferenzierten Instrumenten der Budgetkontrolle viel Wert auf die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung. Kameralistik ist daher vor allem ein formales externes Rechnungswesen (gegenüber vorgesetzten Behörden, Parlament, Rechnungshof) und kein internes Rechnungswesen, mit dem Steuerungsziele der Organisation betrachtet werden können. Steuerungsrelevante Informationen über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns fehlen in der Kameralistik weitgehend, während formale Rechenschaftslegung gut unterstützt wird. Damit – so ein immer wieder geäußerter Kritikpunkt – läuft aber auch eine parlamentarische Kontrolle der Verwaltung weitgehend leer. Hinzu kommen weitere Defizite kameralistischer Haushaltsführung.

**Kameralistische
Haushaltsführung**

- Da Einnahme- und Ausgabekonten voneinander getrennt sind, gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung. Wenn man aber keine Kosteninformationen hat, kann auch kein Kostenbewusstsein entstehen.

Defizite

- Es werden grundsätzlich nur Geldzahlungen erfasst, nicht aber Werteverzehr von Sachanlagen (Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, Mieten und Pachten).
- Bestimmte Kosten (z.B. Personal) werden nicht verursachergerecht zugeordnet, sondern in Sammelnachweisen veranschlagt.
- Es gilt das Kassenwirksamkeitsprinzip, das heißt nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben in einem Jahr werden erfasst, so dass keine gute Planung möglich ist.

Der rechtlich vorgeschriebene Aufbau der Haushaltspläne zwischen den föderalen Ebenen unterscheidet sich erheblich. Sie sind jedoch nach wie vor im Kern kameralistisch organisiert. Im Folgenden sollen beispielhaft die wichtigsten Bestimmungen zum kommunalen Haushaltsrecht skizziert werden, zumal dieses zur Zeit den größten Veränderungen unterliegt (vgl. weiter unten). Sollte das kommunale Haushaltsrecht ursprünglich zur Globalsteuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, richtet sich angesichts der geringen finanziellen Spielräume der Blick zunehmend auf die Möglichkeiten, aus dem Haushaltsplan Informationen für die politische Steuerung zu gewinnen.

Kommunales
Haushaltsrecht

Zentral im kommunalen Haushaltsrecht ist die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Einen kurzen Überblick über die Zuordnung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen vermittelt die Tabelle 34:

„Freie Spitze“ als
Ziel der
Haushaltspolitik

Die „Haushaltsphilosophie“, die hinter dieser Systematik steht, lässt sich leicht umreißen: Aus den laufenden Einnahmen soll nach Abzug der regelmäßig anfallenden Ausgaben ein Überschuss erwirtschaftet werden, der vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt transferiert wird, um dort wichtige Investitionen vornehmen zu können. Diesen Überschuss nennt man in der Regel „freie Spitze“, wobei zu berücksichtigen ist, dass von dem Überschuss noch die Pflichtzuführungen des Verwaltungshaushaltes abgezogen werden müssen, um die „freie Spitze“ errechnen zu können. Die Pflichtzuführungen entsprechen den Ausgaben im Vermögenshaushalt für Kredittilgung und -beschaffung. Damit sollten also Einnahmeüberschüsse des Verwaltungshaushaltes in den Vermögenshaushalt transferiert werden, während Einnahmen des Vermögenshaushalts *in der Regel* nicht an den Verwaltungshaushalt überwiesen werden dürfen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte im Prinzip kein Defizit erwirtschaften dürfen (Grundsatz des Haushaltsausgleichs). Viele Städte können angesichts der aktuellen Haushaltskrise im Gegenteil keine freie Spitze erwirtschaften, sondern die Verwaltungshaushalte weisen ein Defizit aus, das durch kurzfristige Kredite abgedeckt werden muss. Dies führt dazu, dass diese Kommunen in einigen Bundesländern Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen, die von den kommunalen Aufsichtsbehörden zu prüfen sind.

Abbildung 34: Verwaltungs- und Vermögenshaushalt im kommunalen Haushaltsrecht

	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Steuereinnahmen (Grund-, Gewerbe- und Einkommensteuern) – Gebühreneinnahmen (v.a. Abwasser/Abfall/Straßenreinigung) – Schlüsselzuweisungen – Mieten/Pachten – Erstattung von Verwaltungskosten – Zuführungen vom Vermögenshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> – Zuführung vom Verwaltungshaushalt – Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens – Zuweisung und Zuschüsse für Investitionen – Entnahme aus den Rücklagen – Aufnahme von Krediten
Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> – Personalausgaben – Gebäudeunterhaltung – Transferleistungen (Sozial- und Jugendhilfe) – Kreisumlage – Beschaffung vermögensunwirksamer Geräte – Zinsen – Büromaterialkosten – Zuführung zum Vermögenshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> – Tilgung von Krediten – Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens – Zuführung zu Rücklagen – Zuführungen an den Verwaltungshaushalt

Quelle: Bogumil/Holtkamp 2006

Der Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist in zehn Einzelpläne gegliedert, so dass sich beispielsweise im Einzelplan 1 ausschließlich die öffentlichen Haushaltsmittel für den Bereich Sicherheit und Ordnung finden. Die Einzelpläne sind weiter untergliedert in sachbezogene Abschnitte (z.B. 1.3 Feuerschutz) und Unterabschnitte. In den Unterabschnitten werden die Einnahmen und Ausgaben nach einem Gruppierungsplan präsentiert, die sich bei den Ausgaben am Verwendungszweck orientieren. Auch dieser Gruppierungsplan ist noch feiner gegliedert, so dass jede Haushaltsstelle für eine kleine Organisationseinheit den genauen Finanzierungszweck bestimmt. Finanzmittel, die im Rahmen der traditionellen Haushaltsplanung beispielsweise der Feuerwehr für die Anschaffung von Dienst- und Schutzkleidung bereitgestellt werden, können weder bei sich abzeichnenden Engpässen für die Anschaffung eines Feuerlöschers noch für das Durstlöschen beim alljährlichen Feuerwehrfest verwendet werden. Wird das Geld für diesen Verwendungszweck nicht ausgegeben, fließt es am Jahresende an die Kämmerei zurück, nicht selten mit der Folge, dass man nächstes Jahr für diesen Zweck wieder weniger Mittel zugewiesen bekommt. Der im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie rationale Verwaltungsmitarbeiter verausgabt das Geld also spätestens im Dezember („Dezemberfieber,“) relativ unabhängig davon, ob sich die Schutzanzüge mittlerweile in der Feuerwehrwache stapeln oder nicht.

Diese Probleme der Kameralistik haben nun zu verschiedenen Reformmaßnahmen geführt. So hat man in den Kommunen teilweise die Budgetierung eingeführt, wodurch die Haushaltsstellen gegenseitig deckungsfähig wurden und Ausgabenreste auf das nächste Jahre übertragen werden können. Die Budgetierung wurde durch eine Experimentierklausel in den Gemeindeordnungen aller Bundesländer abgedeckt, durch die rechtliche Regelungen, die der Realisierung des Neuen Steuerungsmodells entgegenstehen, auf Antrag der Kommunen ausgesetzt werden können.

Reformmaßnahmen

Will man in diesem Bereich zu grundsätzlichen Änderungen kommen, gibt es prinzipiell zwei Strategien.

- die Ergänzung der Kameralistik sowie
- die Ersetzung durch die kaufmännische Buchführung.

Für beides ist der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung notwendig. Mit dieser soll der Aufwand, der zur Erstellung von Produkten notwendig ist, erfasst werden. Dies erfordert

- eine Erfassung der Abschreibungen, der kalkulatorischen Zinsen auf eigene Kapitalien,
- die Vornahme interner Verrechnungen,
- eine klare Zuordnung von Personal- und Sachaufwand zu den einzelnen Produkten sowie
- eine systematische Berücksichtigung zukünftiger Belastungen.

Doppischer Haushalt Nachdem der Versuch im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Kap. 5.2) produktorientierte Haushalte aufzubauen alles andere als flächendeckend gelungen ist, haben die Landesgesetzgeber die Kommune durch die Verpflichtung in den nächsten Jahren die doppelte Buchführung verbindlich einzuführen unter Druck gesetzt. So hat das Innenministerium NRW ein Modellprojekt zur Einführung des doppelten Haushalts initiiert. Pilotkommunen sind die Städte Brühl, Düsseldorf, Dortmund, Moers und Münster. (Bogumil/Holtkamp 2005, S. 153). Ab dem Jahr 2009 ist der doppelte Haushalt in NRW allen Kommunen verpflichtend vorgeschrieben. Auch in den anderen Bundesländern soll in der Regel noch in diesem Jahrzehnt die Doppik in allen Kommunen eingeführt (KPMG 2004). Bislang liegen keine allerdings keine empirischen Untersuchungen vor, die eine Einschätzung dieses Instrumentes ermöglichen. Wie die Probleme, die im Zusammenhang mit dem Versuch produktorientierte Haushalte aufzustellen aufgetreten sind,²⁷ vermieden werden soll, ist zur Zeit noch unklar.

3.8 Kontrolle des Verwaltungshandelns

Der deutsche Begriff der Kontrolle setzt ein Gegenüber voraus, das kontrolliert wird, sei es eine Maschine, eine Person oder eine Verwaltung. Kontrolle bedeutet Überprüfung, ob ordnungsgemäß gehandelt wurde. Es geht jedoch nicht um Optimierung, wie z.B. beim Controlling, welches umfassender ansetzt. Kontrolle ist bescheidener und überprüft, ob sich die Verwaltung so verhalten hat, wie es erwartet wurde (vgl. Püttner 1998, S. 663f.) In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Verwaltungskontrollen. Inhaltlich kann man bei den externen Kontrollen

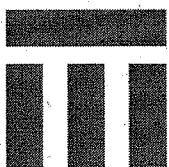
27 Entscheidende Probleme liegen zudem in der Messung von Qualität und in der Frage der Tiefe der notwendigen Daten für steuerungsrelevante Zwecke. Meist wurden die Grund- und Leistungsdaten im Haushaltsbuch vor allem durch quantitative Kennziffern erläutert: die Anzahl der Nutzer, Besucher, Teilnehmer, Bearbeitungshäufigkeit, Fallzahlen u.ä.. Qualitative Aspekte beschränken sich in der Regel auf allgemeine Beschreibungen, meist Tätigkeitsbeschreibungen. Die Frage nach der Tiefe der steuerungsrelevanten Daten wurde sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Jörg Bogumil · Lars Holtkamp

Kommunalpolitik und Kommunal- verwaltung

Eine policyorientierte
Einführung

—2006—



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Förderung des Wohnungsbaus, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung) zu unterscheiden.

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung durchweg die höchste Entscheidungsinstanz. Hier gilt die Allzuständigkeit des Rates. Dennoch gibt es in Abhängigkeit von den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten. Die größten Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunalpolitik befinden sich im Bereich der freiwilligen Aufgaben, da hier auch die Ziele gesetzt werden. Die staatlichen Ebenen üben hier nur Rechtsaufsicht aus, d.h. sie kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen. Allerdings ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens und rechtliche Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes (z. T. unter dem Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse) zurückgegangen. Im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum durch die vorgegebenen Ziele stark eingeschränkt. Die Ausübung dieser Aufgaben ist durch Bundes- und Landesgesetze vorge-schrieben, die staatlichen Ebenen üben natürlich auch hier die Rechtsaufsicht aus. Dennoch ergeben sich bei der Ausführung der Aufgaben je nach Detaillierungsgrad der Rahmengesetze z. T. beachtliche Handlungsspielräume.

3.2 Kommunale Finanzen

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben verfügen die Kommunen über die Möglichkeit Steuern zu erheben. Dies sind vor allem die sogenannten *Realsteuern* (Art. 106 Abs. 6 GG), also die Gewerbe- und Grundsteuer, sowie kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (z.B. Hundesteuer). Von der Gewerbesteuer fließen allerdings 22% des Aufkommens über die Gewerbesteuerumlage wieder an Bund und Länder zurück. Die Entscheidung über die Steuersätze obliegt dem Rat. Die Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogenes Element soll den Kosten einer Gemeinde für die Bereitstellung von Infrastruktur Rechnung tragen. Im Jahr 2001 machte die Gewerbesteuer 35% der kommunalen Steuereinnahmen aus (Arbeit/Friedrich 2003: 10).

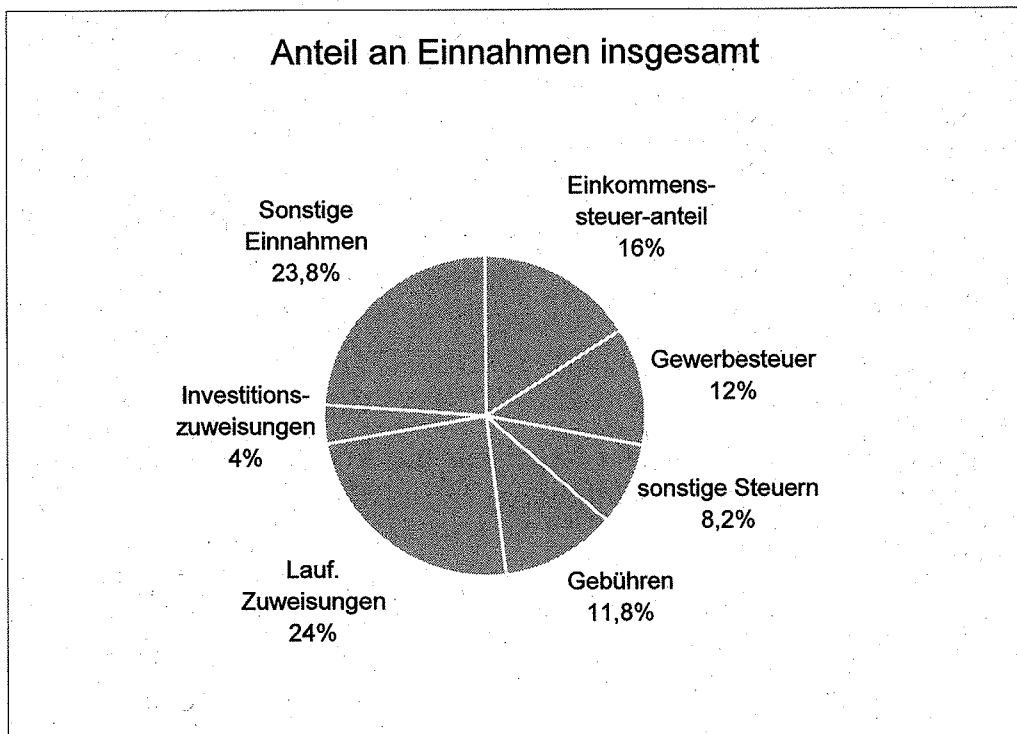
Daneben erhalten die Gemeinden im Rahmen des Steuerverbundes einen Anteil von 15% der Einkommenssteuer sowie von 2,2% an der Umsatzsteuer. Die Einkommenssteuer, welche am Einwohner als Bedarfskriterium ansetzt, soll die Belastungen aus der Versorgung der Wohnbevölkerung mit kommunalen Leistungen widerspiegeln. Im Jahr 2001 machte der Anteil an der Einkommenssteuer 42% der kommunalen Steuereinnahmen aus und der Anteil an der Umsatzsteuer 5,5% (Arbeit/Friedrich 2003: 16-19).

Die dritte Einnahmequelle sind *Zuweisungen der Länder*, die allerdings z.T. zweck- bzw. bedarfsgebunden sind und die Möglichkeit eröffnen, die kommunale Entwicklung (mit) zu steuern. Dieser kommunale Finanzausgleich resultiert aus der grundgesetzlichen Verpflichtung, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen und eine Finanzkraftauffüllung vorzunehmen, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können.

Weitere Einnahmequellen sind die *Erhebung von Gebühren und Abgaben* für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen sowie die Verschuldung, die allerdings der aufsichtsbehördlichen Kontrolle unterliegt und nur zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden dürfen.

Die einzelnen Einnahmenarten verteilen sich im Jahr 2002 wie folgt (vgl. Karrenberg/Münstermann 2003: 10):

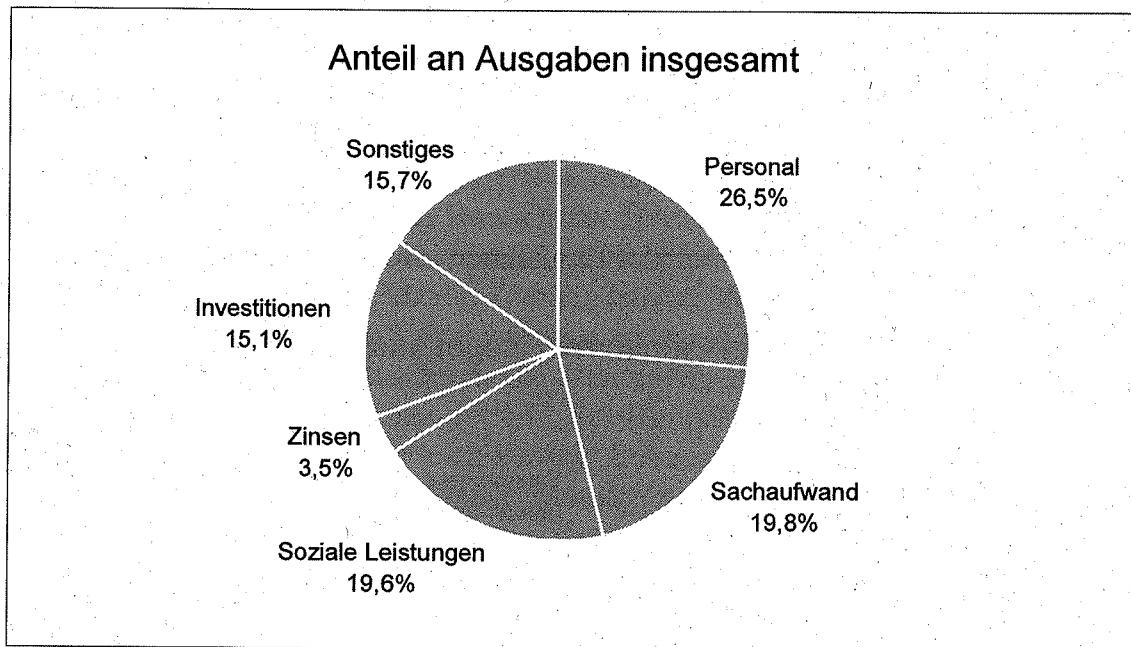
Abbildung 4: Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2002



Deutlich wird bei der Betrachtung der Einnahmepositionen die relativ große Abhängigkeit von Entscheidungen der Bundes- und Landesebene und von der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kreditaufnahme unterliegt gesetzlichen Regelungen und in einigen Bundesländern dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde, die Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommenssteuer sind konjunkturabhängig, die Einnahmen aus den Zuweisungen von Bund und Land Ergebnis von Verhandlungsprozessen, bei denen die Kommunen über die geringsten Machtressourcen verfügen, und die Gebühren unterliegen dem Gebot der Kostendeckung. Die Steuerbarkeit der eigenen Einnahmesituation ist mithin begrenzt.

Betrachtet man die Ausgaben, so sind neben den *Personalausgaben* mit einem Anteil von 26,5% und dem *Sachaufwand* mit 19,8% die *Kosten für Soziale Leistungen* mit einem Anteil von 19,6% ein weiterer großer Ausgabenblock der Gemeinden, der allerdings kaum beeinflussbar ist. Es folgen die *Investitionsausgaben* mit 15,1%. Personalintensiv sind auf kommunaler Ebene vor allem der Sozial- und Gesundheitsbereich, aber auch die Bauverwaltung sowie die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen.

Abbildung 5: Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2002



Zusammenfassend lassen sich in der Regel nur die folgenden Einnahmen- und Ausgabenpositionen kommunal beeinflussen (vgl. ausführlicher Kap. 5.1.3):

- die Grundsteuer- und die Gewerbesteuerhebesätze und die Einnahmen aus Eigentumsveräußerungen,
- die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand, die Personalausgaben, die Investitionsausgaben im Verbund mit den zweckgebundenen Investitionszuweisungen des Landes.

Die kommunalen Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplan festgehalten. In den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen aller Bundesländer wird dabei zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt unterschieden. Einen kurzen Überblick über die Zuordnung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen vermittelt die folgende Abbildung:

Abbildung 6: Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Steuereinnahmen (Grund-, Gewerbe- und Einkommensteuern) ▪ Gebühreneinnahmen (v.a. Abwasser/ Abfall / Straßenreinigung) ▪ Schlüsselzuweisungen ▪ Mieten / Pachten ▪ Erstattung von Verwaltungskosten ▪ Zuführungen vom Vermögenshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuführung vom Verwaltungshaushalt ▪ Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens ▪ Zuweisung und Zuschüsse für Investitionen ▪ Entnahme aus Rücklagen ▪ Aufnahme von Krediten
Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalausgaben ▪ Gebäudeunterhaltung ▪ Transferleistungen (Sozial- und Jugendhilfe) ▪ Kreisumlage ▪ Beschaffung vermögensunwirksamer Geräte ▪ Zinsen ▪ Büromaterialkosten ▪ Zuführung zum Vermögenshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tilgung von Krediten ▪ Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens ▪ Zuführung zu Rücklagen ▪ Zuführungen an den Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist in zehn Einzelpläne gegliedert, so dass sich beispielsweise im Einzelplan 1 ausschließlich die öffentlichen Haushaltsmittel für den Bereich Sicherheit und Ordnung finden. Die Einzelpläne sind weiter untergliedert in sachbezogene Abschnitte (z. B. 1.3 Feuerschutz) und Unterabschnitte. In den Unterabschnitten werden die Einnahmen und Ausgaben nach einem Gruppierungsplan präsentiert, die sich bei den Ausgaben am Verwendungszweck orientieren. Auch dieser Gruppierungsplan ist noch feiner gegliedert, so dass jede Haushaltsstelle für eine kleine Organisationseinheit den genauen Finanzierungszweck bestimmt. Finanzmittel, die im Rahmen der traditionellen Haushaltsplanung beispielsweise der Feuerwehr für die Anschaffung von Dienst- und Schutzkleidung bereitgestellt werden, können weder bei sich abzeichnenden Engpässen für die Anschaffung eines Feuerlöschers noch für das Durstlöschen beim alljährlichen Feuerwehrfest verwendet werden. Wird das Geld für diesen Verwendungszweck nicht ausgegeben, fließt es am Jahresende an die Kämmerei zurück, nicht selten mit der Folge, dass man nächstes Jahr für diesen Zweck wieder weniger Mittel zugewiesen bekommt. Der im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie rationale Verwaltungsmitarbeiter verausgabt das Geld also spätestens im Dezember („Dezemberfieber“) relativ unabhängig da-

von, ob sich die Schutzanzüge mittlerweile in der Feuerwehrwache stapeln oder nicht.

Die „Haushaltsphilosophie“, die hinter dieser Systematik steht, lässt sich leicht umreißen: Aus den laufenden Einnahmen soll nach Abzug der regelmäßig anfallenden Ausgaben ein Überschuss erwirtschaftet werden, der vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt transferiert wird, um dort wichtige Investitionen vornehmen zu können. Diesen Überschuss nennt man in der Regel „freie Spitze“ (Schmidt-Jortzig / Makswit 1991), wobei zu berücksichtigen ist, dass von dem Überschuss noch die Pflichtzuführungen des Verwaltungshaushaltes abgezogen werden müssen, um die „freie Spitze“ errechnen zu können. Die Pflichtzuführungen entsprechen den Ausgaben im Vermögenshaushalt für Kredittilgung und -beschaffung. Damit sollten also Einnahmeüberschüsse des Verwaltungshaushaltes in den Vermögenshaushalt transferiert werden, während Einnahmen des Vermögenshaushalts *in der Regel* nicht an den Verwaltungshaushalt überwiesen werden dürfen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte im Prinzip kein Defizit erwirtschaften dürfen (Grundsatz des Haushaltsausgleichs). Während ein Defizit im Vermögenshaushalt durch Kreditaufnahme und Verzicht auf neue Investitionsmaßnahmen relativ leicht ausgeglichen werden kann, ist der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes in finanziellen Krisenzeiten erheblich schwieriger, weil für den Haushaltsausgleich keine langfristigen Kredite aufgenommen werden dürfen.²⁶ Allerdings wird vielfach übersehen, dass auch der Verwaltungshaushalt *indirekt* kreditfinanziert werden kann. So können beispielsweise dem Verwaltungshaushalt Finanzmittel aus der allgemeinen Rücklage zugeführt werden, die lediglich durch die Kreditaufnahme der Vorjahre in dieser Höhe verfügbar waren. Oder um den Verwaltungshaushalt auszugleichen, können auch die Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevolumens (z. B. Grundstücksverkäufe) herangezogen werden. Diese Einnahmen fehlen dann dem Vermögenshaushalt, so dass der Vermögenshaushalt dies möglicherweise durch weitere Kreditaufnahme kompensieren muss.

Haushalts-
ungskonzepte

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden (wobei auch die Pflichtzuführungen an den Vermögenshaushalt in NRW in diese Rechnung eingehen), muss ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausgewiesen werden. Ab 1991 mussten diese „Fehlbetragskommunen“ in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, ohne dafür finanzielle Zuweisungen des Landes als zusätzliche Hilfe zu erhalten. In diesem Haushaltssicherungskonzept „ist verpflichtend der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt wird (...) Im Interesse genügender Planungsstabilität sollte das Zieljahr im übrigen nicht zu weit vom letzten Jahr der Finanzplanungsperiode festgelegt sein“ (Innenminister NRW 1991: 1190). Der Planungszeitraum sollte in der Regel also nicht länger als fünf Jahre sein. Für die wesentlichen Einnahme- und Ausgabegruppierungen sind Prognosewerte für die jeweilig folgenden fünf Jahre zu ermitteln, wobei hier insbesondere die Orientierungsdaten

²⁶ Auch wenn ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt wurde, dürfen zur Deckung des Fehlbetrages im Verwaltungshaushalt nur kurzfristige Kassenkredite aufgenommen werden, für die Kontokorrentzinsen zu zahlen sind.

der Finanzplanung der Gemeinden des Landes NRW zu berücksichtigen sind. Das Haushaltssicherungskonzept ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen, und der Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes ist von den Verwaltungshaushalten der folgenden Jahre zu tragen. Die Genehmigung kann unter Auflagen erteilt werden. Von den insgesamt 427 Städten, Gemeinden und Kreisen sind in NRW im Jahre 2005 schon 194 in der Haushaltssicherung (Wohland 2006: 7).

Das Haushaltssicherungskonzept in Nordrhein-Westfalen hatte dabei Vorbildfunktion für viele andere Bundesländer. So wurde es – bei allerdings recht unterschiedlichen Regelungen – in den Gemeindeordnungen von Brandenburg, Rheinland-Pfalz²⁷, Thüringen und Sachsen eingeführt oder die Verpflichtung zu Haushaltssicherungskonzepten wurde in anderen Landesgesetzen geregelt, wie z.B. in Niedersachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern (Diemert 2005: 90).

Neben der Möglichkeit der Aufsichtsbehörden, die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes unter Auflagen zu erteilen, standen ihnen bisher in NRW noch zwei Sanktionsinstrumente zur Verfügung. Als Erstes kann die Aufsichtsbehörde das Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigen, mit der Folge, dass die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht werden kann, weil das Haushaltssicherungskonzept nach der Reform der Gemeindeordnung fester Bestandteil des Haushaltsplanes ist (Rehn/Cronauge 1996). Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept unter die Bestimmungen des §81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung (das sog. Nothaushaltsrecht). Bei der vorläufigen Haushaltsführung kann die Kommune beispielsweise lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchführen zu können. Das Haushaltssicherungskonzept wird in der Regel nicht genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten fünf Jahre am Ende nicht nachgewiesen werden kann, dass der originäre²⁸ Fehlbetrag auf Null gefahren werden kann. Während in NRW Mitte der 90er Jahre pro Jahr 3 bis 9 Haushalte nicht genehmigt wurden, haben Ende 2005 105 Kommunen und damit knapp ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt mehr (Wohland 2006: 7). Damit wird das Nothaushaltsrecht nach §81 GO NW zum Normalfall, und bei Beibehaltung der in der GO festgeschriebenen Laufzeit für Haushaltssicherungskonzepte dürfte sich die Zahl der nichtgenehmigten Haushalte stetig weiter erhöhen.

Als Zweites kann die untere Aufsichtsbehörde dem Innenministerium signalisieren, dass die Kommunalpolitiker offensichtlich nicht in der Lage sind, den Haushalt auszugleichen und dass dementsprechend ein Beauftragter im Sinne des §124 der GO NW bestellt werden sollte, der die politischen Geschäfte für Rat

Sanktionsinstrumente der Aufsichtsbehörden

„Echter“ Sparkommissar bisher nicht eingesetzt

²⁷ Zwischenzeitlich wurde die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten aber wieder aus der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung gestrichen.

²⁸ Der originäre Fehlbetrag enthält die Bilanz der Ausgaben und Einnahmen im Verwaltungshaushalt des aktuellen Haushaltsjahres, wobei die Abdeckung von Altfehlbeträgen schon nicht mehr berücksichtigt wird.

oder Bürgermeister kommissarisch übernimmt. Dieser sog. Sparkommissar wurde aber bisher in NRW²⁹ in keiner Kommune eingesetzt (Held 1995).

Damit fehlte lange eine einsetzbare, neue Eskalationsstufe, die deutlich über dem Nothaushaltsrecht liegt. Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun ein neues Aufsichtsinstrument, das nur knapp unter diesem sog. Beauftragten bzw. Sparkommissar liegt, entwickelt, das seit Januar 2006 deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) erprobt wird³⁰. Aufgabe des von der Landesregierung bestellten Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv im Rathaus „zu begleiten“. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen will, haben die Aufsichtsbehörden den Einsatz eines „richtigen“ Beauftragten nach § 124 in Waltrop angekündigt (Holtkamp 2006a). 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.

3.3 Gemeindegrößen

Die Gemeindegröße hängt neben der räumlichen Mobilität und der Entwicklung der Geburten und Sterbefälle im entscheidenden Maße auch von der jeweiligen Landespolitik ab und variiert dementsprechend stark zwischen den Bundesländern. So wurden in den alten Bundesländern, die auch heute noch eine niedrige durchschnittliche Gemeindegröße haben, die kommunale Gebietsreform nicht so einschneidend implementiert wie in den anderen Bundesländern. Daraus resultieren gravierende Unterschiede in der Gemeindegrößenstruktur. So ist NRW nach dem Saarland das Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396). In Bayern liegt die Anzahl der Gemeinden dagegen auch heute noch bei 2.056 oder in Baden-Württemberg bei 1.111 (Bundesrepublik insgesamt 2005: 12.661 Gemeinden)

Neben den Gemeinden gibt es bundesweit 323 Kreise, die 96% des Bundesgebietes ausmachen und in denen über 60% der Bevölkerung leben. Die Kreise haben eine Doppelfunktion als überörtliche Gebietskörperschaft und Gemeinde-

²⁹ In der Literatur gibt es nur Hinweise, dass in den neuen Bundesländern in wenigen, sehr kleinen Gemeinden ein Beauftragter eingesetzt wurde, wobei dies bisher aber nicht näher untersucht wurde (Diemert 2005). In den alten Bundesländern wurde bisher erst in der rheinland-pfälzischen Gemeinde Bad-Münster am Stein (3600 Einwohner) ein Beauftragter eingesetzt. Dieser traf sowohl für den Rat als auch für den Bürgermeister die haushaltspolitischen Entscheidungen zwischen 2000 bis 2003. Die Gemeinde hatte sich selbstverschuldet durch ihren Kurbetrieb in eine Finanzkrise gebracht (Gesamtverschuldung von 6.400 Euro je Einwohner).

³⁰ Dieser Fall wird von Lars Holtkamp auf der Internetseite www.sparkommissar-waltrop.de kontinuierlich dokumentiert.

nen, d. h. es wird untersucht, inwieweit in den Politikfeldern je variierende fördernde oder hemmende Faktoren auf die Trends einwirken.

Abschließend werden nach Analyse der einzelnen Politikfelder die Ergebnisse in einem letzten Kapitel gebündelt und Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei Politikfelder herausgearbeitet.

5.1 Kommunale Haushaltspolitik

Seit Anfang der 90er Jahre ist die defizitäre Haushaltslage in vielen Kommunen das kommunalpolitisch dominante Thema. Kaum eine Maßnahme in einem beliebigen Politikfeld wird nicht überlagert von haushaltspolitischen Diskussionen. Dadurch, dass die Haushaltspolitik in die Beratungen zu jedem anderen Politikfeld involviert ist, ist sie nur sehr schwer als eigenständiges Politikfeld abgrenzbar. Eine sehr weitgehende Definition dieses Politikfeldes findet sich bei Sturm: „Unter Haushaltspolitik (H.) soll hier die Gesamtheit der Ausgaben- und Steuerpolitik verstanden werden (...) H. unterscheidet sich von anderen Politikfeldern wesentlich durch ihre Querschnittsfunktion“ (Sturm 1991: 222). Da auf der kommunalen Ebene die Entscheidungen über Steuerfragen nur einen sehr kleinen Teil der Einnahmenseite des kommunalen Haushaltes ausmachen, ist für die kommunale Haushaltspolitik der Begriff „Steuerpolitik“ durch das Wort „Einnahmepolitik“ zu ersetzen. Die Analyse der Haushaltspolitik fokussiert sich im Folgenden ganz auf die seit Anfang der 90er Jahre zunehmende Zahl der Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen (Holtkamp 2000c). In Kommunen, in denen aufgrund einer günstigen Sozial- und Betriebsstruktur noch Überschüsse erwirtschaftet werden können, sind die Akteurskonstellationen und Instrumente der Haushaltspolitik sicherlich etwas anders konfiguriert.

Definition von
Haushaltspolitik

5.1.1 Rahmenbedingungen

Nachdem bereits in Kap 3.2 die wesentlichen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt wurden, konzentrieren wir uns im Folgenden auf eine Skizze der Entwicklung der städtischen Haushalte seit den 90er Jahren getrennt nach alten und neuen Bundesländern. Nach der tiefen kommunalen Haushaltskrise in den alten Bundesländern Anfang der 80er Jahre setzte hier Mitte der 80er Jahre eine positivere Haushaltsentwicklung ein (Mäding 1998b). Anfang der 90er Jahre wiesen die Kommunen in den alten Bundesländern aber bereits wieder ein negatives Finanzierungssaldo⁶⁴ aus. Dennoch wurden diese Strukturprobleme der Kommunalhaushalte z. T. durch eine positive Entwicklung der Steuereinnahmen infolge des einigungsbedingten Booms erstmal überdeckt. Mittelfristig wurden die Haushaltsprobleme in den westdeutschen Kommunen durch die Wiedervereinigung aber maßgeblich verschärft. Die Kommunen in den alten Bundesländern zahlen (beispielsweise über die zunächst deutlich erhöhte Gewer-

Entwicklung der
Finanzierungssalden

⁶⁴ Verhältnis der Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts zu den Einnahmen insgesamt

besteuerungumlage⁶⁵) jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro für die Deutsche Einheit, das sind knapp 3% ihrer Einnahmen im Verwaltungshaushalt (Schwarting 2003: 47).

Erst als sich zwischen 1993 und 1994 ein Rückgang der Steuereinnahmen und der Zuweisungen der Länder abzeichnete, reagierten die westdeutschen Kommunen auf diese exogen bedingte Einnahmenkrise mit einer deutlichen Ausgabenreduzierung. Die Personalkosten wurden nach starkem Anstieg Anfang der 90er Jahre nahezu „eingefroren“, was angesichts jährlicher Tarifierhöhungen nur durch einen moderaten Personalabbau zu erreichen war. Auch die Zunahme der Kosten für den Sachaufwand⁶⁶ fiel deutlich moderater aus als noch Anfang der 90er Jahre. Die Ausgaben für Investitionen hingegen wurden seit 1993 deutlich zurückgeführt.

Ende der 90er Jahre hat sich die Haushaltssituation in den alten Bundesländern entspannt, was sich u. a. am positiven Finanzierungssaldo der Jahre 1998 bis 2000 ablesen lässt (vgl. Abbildung 34). Dies liegt einerseits an den konjunkturell bedingt steigenden Steuereinnahmen und andererseits an den Konsolidierungserfolgen der Gemeinden auf der Ausgabenseite. Begünstigend kam eine Senkung der Sozialausgaben aufgrund exogener Veränderungen hinzu (Pflegeversicherung und bessere Wirtschaftslage), nachdem sich die Kosten für soziale Leistungen insbesondere durch die zunehmende Finanzierung der Arbeitslosigkeit durch die Sozialhilfe zwischen 1980 bis 1995 mehr als verdreifacht hatten (Schwarting 2003: 43).

Diese aggregierten Daten täuschen aber darüber hinweg, dass einzelne Gemeinden in den alten Bundesländern auch Ende der 90er Jahre weiterhin erhebliche Haushaltsprobleme haben. Dies trifft v. a. größere Gemeinden, die zusätzlich eine überdurchschnittlich problematische Sozialstruktur (insbesondere Langzeitarbeitslose) aufweisen (Holtkamp 2000c).

Die leichte „Erholung“ der Kommunalfinanzen Ende der 90er Jahre wurde 2001 durch einen massiven Einbruch der Gewerbesteuer jäh beendet. Durch die Konzentrationsprozesse in einigen Branchen und durch die Gesetzgebung der Bundesregierung mussten gerade viele größere Unternehmen kaum noch Steuern zahlen, so dass die Gewerbesteuereinnahmen allein im Jahr 2001 um 9% zurückgingen. Hinzu kam eine deutliche Erhöhung der Gewerbesteuerungumlage in den Jahren 2001 bis 2003, die von den Kommunen an Bund und Länder zu entrichten ist (Karrenberg/Münstermann 2004: 20). Weiterhin wurden durch Steuersenkungsgesetze der Bundesregierung die Einkommenssteuereinnahmen der Kommunen in mehreren Stufen deutlich reduziert. Den exogen bedingten Steuerausfällen standen deutlich steigende Kosten für soziale Leistungen gegenüber, die zu einem nicht unerheblichem Anteil auf die deutlich wachsenden Fallzahlen der Eingliederungshilfe für Behinderte – vorrangig stationäre und teilstationäre Leis-

⁶⁵ Ein Teil der kommunalen Gewerbesteuern wird über diese Umlage an den Bund und die Länder abgeführt. Hieraus wurde auch die Deutsche Einheit zum Teil finanziert. In den letzten Jahren wurde immer wieder der über die Umlage abzuführende Prozentanteil der Gewerbesteuer verändert.

⁶⁶ Unter Sachaufwand werden laufende Betriebs- und Sachkosten gefasst, die im Verwaltungshaushalt einzustellen sind. Überschreitet die Anschaffung von Geräten einen festgelegten Betrag, sind diese Kosten demgegenüber als Investitionen im Vermögenshaushalt zu veranschlagen.

tungen, wie z.B. die Werkstätten für Behinderte – zurückzuführen sind (Robert/Schäfer 2004). Im Jahre 2003 wurde in den alten Bundesländern schließlich ein Rekordfinanzierungssaldo von -7,7 Mrd. Euro erreicht. Problematisch an dieser erneuten Einnahmekrise ist vor allem, dass viele Kommunen bereits in den 90er Jahren einen großen Teil ihrer Konsolidierungspotenziale (insbesondere durch Personalabbau und Vermögensveräußerungen) ausgeschöpft haben. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen die Haushaltskrise über die in erheblichem Maße kommunal gestaltbaren Ausgabenreduzierungen bewältigen könnten. Weitere Konsolidierungseffekte konnten die Kommunen seit 2001 lediglich durch die fortgeführte Reduzierung der Investitionsausgaben erzielen.

Abbildung 34: Eckdaten zur Entwicklung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der alten Bundesländer in Mrd. Euro

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finanzierungssaldo	-3,1	-6,3	-2,7	-2,0	2,6	2,3	1,8	-3,9	-4,4	-7,7
Steuereinnahmen	41,5	40,2	40,8	41,3	44,7	46,8	47,8	45,1	43,4	42,7
Zuweisungen der Länder insgesamt	27,0	26,9	27,4	26,8	27,3	27,9	29,2	28,9	29,3	27,8
Personalausgaben	30,7	31,3	31,1	30,9	30,9	31,4	32,0	32,0	32,7	33,1
laufender Sachaufwand	20,9	21,2	21,3	21,3	21,6	22,5	23,4	24,0	24,5	24,4
Soziale Leistungen	24,7	26,0	25,1	23,1	22,9	22,7	22,9	23,3	24,3	26,2
Sachinvestitionen	21,4	20,6	19,2	18,3	18,0	18,4	19,1	19,1	18,7	16,6
Kassenkredite	2,2	3,3	3,7	4,9	5,5	5,6	6,4	8,3	10,1	15,1
Schulden			71,3	70,7	69,4	68,3	67,3	67,0	67,1	68,2

Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt

In den neuen Bundesländern haben sich die Haushalte etwas anders als in den alten Bundesländern entwickelt. Grundsätzlich ähnlich ist, dass auf tendenziell sinkende bis stagnierende Einnahmen mit einer Reduzierung kommunal gestaltbarer Ausgaben (Personalkosten, Sachaufwand und Investitionsausgaben) reagiert wurde, und die Finanzlage – ablesbar am Finanzierungssaldo – sich durch Konsolidierungsbemühungen, sinkende Sozialausgaben und steigende Steuereinnahmen etwas entspannte. Dass auch in den Jahren 1998 und 1999 ein negatives Finanzierungssaldo in den Kommunen der neuen Bundesländer ausgewiesen werden musste, zeigt die durchschnittlich prekärere Haushaltslage. Allerdings ist seit dem Jahre 2001 keine so dramatische Entwicklung bei den Finanzierungssalden zu konstatieren wie in den alten Bundesländern, was auch auf die geringere „Abhängigkeit“ von Steuereinnahmen zurückgeführt werden kann. Der explo-

Haushalts-
entwicklung in
Ostdeutschland

sionsartige Anstieg der Verschuldung bis 1998 verdeutlicht darüber hinaus, dass die zukünftigen finanziellen Handlungsspielräume stark verringert wurden. Während die Pro-Kopf-Verschuldung in den ostdeutschen Kommunen 1991 noch bei 575 DM lag, kam man 1998 schon auf 2.200 DM und hatte damit das Westniveau von 2.326 DM in nur wenigen Jahren fast eingeholt.

Zwei weitere Besonderheiten fallen bei Abbildung 35 ins Auge. Erstens wurden die Personalkosten in den ostdeutschen Kommunen seit 1993 trotz sukzessiver Anpassung der Ost- an die Westtarife viel radikaler abgebaut. Dies liegt z. T. sicherlich daran, dass man Anfang der 1990er Jahre aufgrund der (Re-) Kommunalisierung von Aufgaben einen sehr viel größeren Personalstand hatte als die westdeutschen Kommunen. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass 1991 die Personalausgaben 50,3% des Verwaltungshaushaltes in den ostdeutschen Kommunen ausmachten, während es in Westdeutschland nur 36 % waren. Der Abbau von Personal fand in Ostdeutschland besonders stark in den kommunalen Kindertageseinrichtungen statt (Karrenberg/Münstermann 1998: 458; vgl. auch Kap. 5.2.1).

Zweitens sind die ostdeutschen Kommunen in weit höherem Maße von staatlichen Zuweisungen abhängig als die westdeutschen Kommunen. Dieses starke Übergewicht der staatlichen Zuweisungen gegenüber den Steuereinnahmen reduziert sich in den ostdeutschen Kommunen im Zeitablauf kaum.

Abbildung 35: Eckdaten zur Entwicklung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der neuen Bundesländer in Mrd. Euro

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finanzierungssaldo	-2,7	-1,0	-1,4	-0,8	-0,5	-0,2	0,0	-0,4	-0,2	-0,7
Steuereinnahmen	3,4	3,8	3,3	3,5	4,0	4,2	4,2	4,0	4,0	4,1
Zuweisungen der Länder insgesamt	11,7	12,8	12,1	11,1	10,8	10,8	11,0	10,9	11,2	11,1
Personalausgaben	9,1	9,2	8,7	8,0	7,8	7,8	7,6	7,3	7,3	7,3
laufender Sachaufwand	5,2	5,5	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8	4,8	4,8
Soziale Leistungen	3,8	4,4	4,1	3,3	3,3	3,3	3,4	3,6	3,8	4,2
Sachinvestitionen	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kassenkredite	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	1,1
Schulden			14,1	14,9	15,4	15,6	15,6	15,6	15,5	16,0

Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt

Die Dramatik der kommunalen Haushaltskrise seit den 90ern lässt sich nur vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden (siehe Akteurskonstellationen) verstehen. Ein Vergleich mit anderen föderalen Ebenen zeigt nämlich, dass die Kommunen in absoluten Zahlen sicherlich eher geringe Haushaltsprobleme haben. So betrug im

Jahre 2003 der Schuldenstand des Bundes ohne Sondervermögen ca. 760 Mrd. Euro, die Bundesländer hatten insgesamt 415 Mrd. Euro Schulden, während alle Kommunen, Gemeinde- und Zweckverbände zusammen „nur“ eine Verschuldung von 91,5 Milliarden auswiesen. Die Verschuldung der Kommunen in den alten Bundesländern ist sogar seit Jahren leicht rückgängig, insbesondere aufgrund der Auflagen der Aufsichtsbehörden. Aussagekräftiger als die Verschuldung für langfristige Schulden für Investitionen sind aber die kurzfristigen Kassenkredite, die aufgenommen werden müssen, wenn die laufenden Ausgaben die Einnahmen im Verwaltungshaushalt übersteigen. In den alten Bundesländern sind diese von 6,4 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 15,2 Mrd. Euro in 2003 angestiegen. Die Mitgliedstädte des Städtetags mit Haushaltsdefizit (i.d.R. Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern) können 2003 durchschnittlich 17% der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nicht mehr durch laufende Ausgaben decken und müssen diese überwiegend über Kassenkredite kurzfristig absichern. Insbesondere in den strukturschwachen Ruhrgebietsstädten ist diese Unterdeckung besonders hoch, während die ostdeutschen Kommunen mit Ausnahme von Brandenburg deutlich besser abschneiden. Strukturschwachen größeren Kommunen in den alten Bundesländern geht es, wenn man diesen aussagekräftigen Indikator zu Grunde legt, finanziell deutlich schlechter als den Städten und Gemeinden in den neuen Bundesländern. Berücksichtigt man dabei, dass diese Fehlbeträge in den folgenden Haushaltsjahren wieder als sog. Altfehlbeträge im Verwaltungshaushalt abzudecken sind, zu denen sich dann die aktuellen Fehlbeträge „gesellen“, ist der Haushaltsausgleich zumindest für viele nordrhein-westfälische Kommunen auch in Jahrzehnten nicht mehr absehbar.

Die sich seit 2001 wieder zuspitzende kommunale Haushaltskrise führte 2002 zur Einsetzung der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen durch die Bundesregierung. Unter dem Vorsitz des Bundesministers für Finanzen gehörten der Kommission Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Vertreter der Länder, der anderen Bundesministerien sowie der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften an. Die Kommission kam aufgrund der verschiedenen Interessenlagen der Akteure zu keiner aussagekräftigen Abschlusserklärung (Robert 2004: 53). „Die Gemeindefinanzreform hat sich im Geflecht politischer Partikularinteressen erneut als ‚mission impossible‘ erwiesen“ (Junkernheinrich 2003: 423), war das ernüchternde Fazit zu der Arbeit der mit vielen Vorschusslorbeeren bedachten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Die Bundesregierung sah sich daher gezwungen, ein eigenes Reformpaket zur Reform der Gemeindefinanzen zu schnüren, und versprach den Kommunen eine jährliche Entlastung von 5 Mrd. Euro. Erreicht werden sollte dies vor allem durch die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine Gemeindegewerbesteuer, die zukünftig auch von den Freiberuflern zu entrichten gewesen wäre. Der Entwurf des Gesetzes der Reform der Gewerbesteuer führte in den ersten Beratungen zu einem negativen Votum der konservativ-liberalen Mehrheit im Bundesrat. Im Vermittlungsausschuss einigte man sich schließlich nach massivem Widerstand der Union gegen die Reform der Gewerbesteuer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner: Man veränderte lediglich ein weiteres Mal den Prozentsatz der Gewerbesteuerumlage. Nachdem man ihn vom Jahr 2000 bis 2003 kontinuierlich erhöht hatte, reduzierte man ihn nun wieder von 28 auf 20 Prozent. Ob es dadurch

und durch den Abbau kleinere Steuervergünstigungen in den nächsten Jahren tatsächlich zu den von der Bundesregierung angekündigten Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer von 2,8-3,2 Mrd. Euro kommen wird (Robert 2004: 65), wird man erst präzise beurteilen können, wenn die Jahresrechnungen der nächsten Jahre vorliegen. Wie sich die ebenfalls im Vermittlungsausschuss verhandelte Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe finanziell auswirken wird, ist derzeit nicht im Ansatz abschätzbar.

Zwar kann der Städtetag in seiner neusten Bilanz eine gewisse Entlastung der Kommunen konstatieren, nachdem sich das Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte im Jahre 2005 nunmehr „nur“ noch auf 3,7 Mrd. Euro in den alten und neuen Bundesländern beläuft (Karrenberg 2006). Gleichzeitig wird aber zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Haushaltsprobleme in sehr vielen Kommunen wie bspw. in nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten massiv weiter verschärft haben und historische Defizite zu verzeichnen sind und deshalb immer mehr Haushalte nicht mehr genehmigt werden.

Die aufgetürmten Fehlbeträge lassen in jedem Fall nicht erwarten, dass viele Kommunen ihre Defizite im Verwaltungshaushalt ausgleichen könnten. Allein in Nordrhein-Westfalen stiegen die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt von 0,5 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf rund 4 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2003 (Innenministerium NRW 2004: 35). In nordrhein-westfälischen Kommunen sind darüber hinaus zwischen 1993 und 2003 die Kassenkredite um das 27-fache angestiegen (Färber/Wild 2005). Die von der Bundesregierung bislang durchgeführten Reformen sind bei Berücksichtigung dieser Altfehlbeträge nicht mehr als ein „Tropfen auf den heißen Stein“.

5.1.2 Akteurskonstellationen

Dominanz der Verwaltung

Gerade in der Haushaltskrise dominieren in der Haushaltspolitik die Verwaltungsakteure. Dies liegt einerseits daran, dass in der Haushaltskrise aufgrund des Fehlbetrages v. a. Veränderungen im Verwaltungshaushalt stattfinden müssen. Die Sanierung des Verwaltungshaushaltes erfordert eine intensivere Sachkenntnis als die Prioritätensetzung im Vermögenshaushalt, und das Interesse der Kommunalpolitik an Investitionen im Vermögenshaushalt ist aufgrund der stärkeren „Sichtbarkeit“ der Maßnahmen ausgeprägter. Andererseits haben gerade die Mehrheitsfraktionen ein großes Interesse daran, Konsolidierungsmaßnahmen als Sachzwänge darzustellen, die nicht ihrer eigenen Prioritätensetzung entstammen, sondern von der Verwaltung vollzogen werden *müssen*. Damit hoffen sie bei der nächsten Kommunalwahl nicht für einschneidende Sparmaßnahmen in die politische Haftung genommen zu werden. Die Verwaltung (in der Regel v. a. der Kämmerer und der Bürgermeister) dominiert den Konsolidierungsprozess aber nur so lange, wie er nicht zu einem starken organisierten Protest der Bürger und Verbände führt, denn spätestens dann muss der Rat „sich erklären“ und damit auch eingehender mit dem Verwaltungshandeln auseinandersetzen. I.d.R. antizipiert die Verwaltung dieses Problem und vermeidet sehr konfliktreiche Konsolidierungsstrategien wie etwa die Schließung von Einrichtungen. Eher als auf strikte Aufgabenkritik und Aufgabenabbau setzt sie gerade im Zuge des