

Strategische Haushaltskonsolidierung oder „Durchwursteln“?

Vortrag zum Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik „Haushaltskonsolidierung als strategische Daueraufgabe“ in Berlin am 10.11.04

Strategische Haushaltskonsolidierung oder „Durchwursteln“?	1
I Haushaltssituation und Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden am Beispiel Nordrhein-Westfalens	2
II Strategische Haushaltskonsolidierung	6
1 Probleme bei der Zieldefinition.....	6
2 Probleme bei der Indikatorenbildung und -erhebung.....	7
3 Allgemeine Umsetzungsprobleme.....	8
III. Durchwursteln	9
1 Passiver Widerstand.....	9
2 „Rasenmäher“ und Budgetierung.....	10
3 Parteiübergreifende Konsolidierungsrunden.....	11
4 Interkommunale Zusammenarbeit.....	12
5 Bürgerkommune.....	13
6 Privatisierung.....	15
IV Zusammenfassung	16
Literatur	17

Dr. Lars Holtkamp

Institut für Politikwissenschaft

FernUniversität Hagen

Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

„Haushaltskonsolidierung als strategische Daueraufgabe“ ist gerade in unseren finanziell schwierigen Zeiten ein vielversprechender Titel für ein Seminar. Gemeinhin versteht man unter Strategie einen genauen Plan des eigenen Vorgehens, der dazu dient die eigenen Ziele zu erreichen. Auf dem Hintergrund eigener wissenschaftlicher Untersuchungen zur Haushaltspolitik in NRW und auch eigener leidvoller Erfahrungen als Kommunalpolitiker in einer Ruhrgebietsstadt, die seit 1993 kontinuierlich ein höheres Defizit im Verwaltungshaushalt ausweist und seit zwei Jahren keinen genehmigten Haushalt hat, kann ich leider nicht mit einem klaren Plan dienen, wie man den Haushaltsausgleich in wenigen Jahren wieder erreichen kann.

Auch werde ich keinen Überblick über alle wesentlichen Konsolidierungsstrategien und ihre Wirkung in allen Bundesländern geben können, weil die Haushaltslage, das Haushaltsrecht und der Vollzug durch die Aufsichtsbehörden viel zu stark zwischen den Bundesländern variieren. Ich will mich deshalb im Folgenden auf Klein- und Mittelstädte in Nordrhein-Westfalen konzentrieren, um auch zu konkreten, empirisch gesättigten Aussagen kommen zu können. Ich beschränke mich dabei auf einige grundsätzliche Konsolidierungsinstrumente, die aktuell in der Diskussion sind:

auf das strategische Management, die gedeckelte Budgetierung, die Bürgerkommune, interkommunale Zusammenarbeit, Privatisierung, parteiübergreifende Konsolidierungsrunden und Taktiken, um die Aufsichtsbehörden „auszutricksen“.

Hierbei wird es nicht wie bei vielen Finanzwissenschaftlern darum gehen immer „intelligenter“ Finanzplanungsinstrumente zu konzipieren, sondern es wird gefragt, ob einzelne Instrumente durchsetzbar sind und sie hinterher auch die erwarteten Wirkungen erzielen können. Gut gemeinte Rezepte gibt es genügend, nur bei der Umsetzung hapert es zumeist!

Grundthese des Vortrags ist, dass angesichts der kommunalen Haushaltslage zumindest in Nordrhein-Westfalen kein großer Plan zum Ziel führt, wie es beispielsweise Formen des strategischen Managements suggerieren. Es kann nur um mehr oder weniger intelligentes „Durchwursteln“ (Inkrementalismus) gehen. Dass heißt, es geht um sehr kleine Veränderungsschritte in einzelnen Teilbereichen und nicht um langfristige umfassende Planung. Angesichts der aufgetürmten Fehlbeträge mögen kleine schrittweise Veränderungen viele nicht befriedigen, aber sie sind aus meiner Sicht der einzig gangbare Weg für die kommunale Haushaltspolitik.

I Haushaltssituation und Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Bevor man über unterschiedliche Konsolidierungsstrategien diskutiert, muss man erstmal die Ausgangssituation analysieren, um keine übertriebenen Konsolidierungserwartungen zu wecken. Für die kommunalen Haushaltspolitik in NRW kann man die folgenden niederschmetternden Entwicklungen bilanzieren (Holtkamp 2000a / b):

Von 1992 bis 1998 hat die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausweisen und von daher in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen, stetig zugenommen. Im Jahre 1992 waren es noch 35 kreisangehörige Kommunen mit HSK¹ - im Jahre 1998 waren es schon 116 kreisangehörige Kommunen in NRW. In vielen Kommunen türmten sich die Fehlbeträge immer höher auf, dadurch dass zu den Altfehlbeträgen jeweils noch ein originärer Fehlbetrag hinzukam. Diese Entwicklung kann man gut bei den 33 kreisangehörigen Städten und Gemeinden beobachten, die zwischen 1994 und 1998 stetig einen Fehlbetrag auswiesen. Im Durchschnitt hat

¹ Vgl. im Folgenden: Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zu HSK (LT-Drs 11/8428) und die jährlichen Umfrageergebnisse des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages

sich in diesen Kommunen der Fehlbetrag in nur fünf Jahren mehr als verdoppelt (1994: 158 DM pro Einwohner und 1998: 405 DM pro Einwohner). Positiv ist lediglich hervorzuheben, dass in diesen Jahren die Zahl der nichtgenehmigten Haushalte in allen kreisangehörigen und kreisfreien Städten sowie in den Kreisen gering war (zwischen 3 bis 9 in den Jahren 93, 94 und 95).

Für die 90er Jahre konnte in statistischen Analysen gezeigt werden, dass die Kommunen ihren Haushalt aus kommunal kaum zu beeinflussenden Gründen nicht ausgleichen konnten. Bei den sog. endogenen Variablen zeigte sich im Gegenteil, dass die HSK-Kommunen aus Sicht der Haushaltskonsolidierung besonders vorbildlich waren. Sie hatten deutlich höhere Hebesätze bei den Gewerbesteuern und der Grundsteuer B, sie hatten ein wesentlich geringeres Investitionsvolumen bei Baumaßnahmen, und sie bekamen im Verhältnis zu diesen Investitionen wesentlich mehr Investitionszuschüsse des Landes (Holtkamp 2000a). Demnach besteht überhaupt kein Anlass, die Gründe für die Haushaltskrise in kommunaler „Verschwendungssucht“ zu sehen. In den Jahren 1999 und 2000 erholte sich die Haushaltslage in vielen Kommunen aufgrund günstigerer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und weil die Kommunen konsequent alle „Speckpolster“ abbauten. Viele Kommunen konnten in NRW aber nur sehr begrenzt die aufgetürmten Fehlbeträge abbauen. Vor diesem Hintergrund traf die nordrhein-westfälischen Kommunen die 2001 wieder einsetzende Haushaltskrise bis ins Mark.

Der unter dem „trotzigen“ Titel „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben“ publizierte Kommunalfinanzbericht Mai 2004 des Innenministeriums NRW kommt zu dem Fazit, dass von den insgesamt 427 Städten, Gemeinden und Kreisen sich mittlerweile schon 180 in der Haushaltssicherung befinden. Davon haben jetzt schon 72 kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept! 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. Das Innenministerium weist zum Abschluss des Berichtes unverblümt darauf hin, dass für die Kommunalaufsicht die Verpflichtung besteht „den 81er Kommunen lästig zu werden“ und den „gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten“ zu erhöhen“ (Innenministerium NRW 2004a, S. 48). Damit hat das Innenministerium zumindest verbal deutlich aufgerüstet. 1995 hieß es noch vom Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums anlässlich eines Difu-Seminars, dass „auch wenn die kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Kommunalaufsicht Anordnungsrechte einräumen bis hin zur Bestellung eines Beauftragten, sollten sich die Kommunalaufsichtsbehörden auf eine Moderatorenrolle beschränken“ (Held 1995, S. 66).

Aus der Perspektive vieler nordrhein-westfälischer Kommunen ist angesichts der aufgetürmten Fehlbeträge auch in Jahrzehnten aus eigener Kraft der Haushaltsausgleich nicht mehr zu erreichen. Hinzu kommt, dass die bisherige Politik von Bundes- und Landesregierungen, unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung, nicht erkennen lässt, dass man zukünftig mit umfangreichen Hilfen rechnen könnte, die mehr als ein „Tropfen auf dem heißen Stein“ sind.

Aus Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik ist es wenig verwunderlich, dass die übergeordneten Ebenen immer wieder zusätzliche Standards produzieren, die Überwälzung von Aufgaben und die nicht bedarfsgerechten Finanzaufweisungen fortsetzen. Einerseits können die Fachverwaltungen auf Bundes- und Landesebene durch zusätzliche Standards ihren Verantwortungsbereich weiter ausbauen, wobei sie sowohl von vielen Interessengruppen mit wirtschaftlichen Eigeninteressen unterstützt werden als auch von kommunalen Fachverwaltungen, die sich über die Standardsetzung gegen Eingriffe der Kämmerei immunisieren wollen (sog. „vertikale Fachbrüderschaften“). Andererseits können sich die Bundes- und Landtagsabgeordneten gegenüber dem Wähler durch den Ausbau von staatlichen Leistungen und mit Steuererlassen profilieren und die Kosten dafür auf die Kommunen abwälzen. Die derzeit sehr eingeschränkte Handlungsautonomie der Gemeinden lässt sich also auf einen stetigen Verteilungskampf zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zurückführen, in dem die überge-

ordneten Ebenen aufgrund ihrer weitergehenden Kompetenzen ihre Interessen häufig auf Kosten der Gemeinden durchsetzen können. Aus dieser Sicht ist überhaupt nicht zu erkennen, was Bundes- und Landespolitik zu einer nachhaltigen finanziellen Entlastung der Kommunen motivieren könnte.

Ob es tatsächlich auch nur annähernd zu der von der Bundesregierung angekündigten Nettoentlastung von 5 Mrd. Euro (durch Hartz IV, Senkung der Gewerbesteuerumlage etc.) der Kommunen kommen wird, wird man erst präzise beurteilen können, wenn die Jahresrechnungen der nächsten Jahre vorliegen. Diese haben zumindest bisher immer wieder im Vergleich zu den Prognosen der Bundesregierung zu negativen Überraschungen geführt. „Die Gemeindefinanzreform hat sich im Geflecht politischer Partikularinteressen erneut als ‚mission impossible‘ erwiesen“ (Junkernheinrich 2003, S. 423), war zumindest noch im Jahre 2003 das Fazit zu der Arbeit der mit vielen Vorschusslorbeeren bedachten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

Die aufgetürmten Fehlbeträge lassen in jedem Fall nicht erwarten, dass dadurch viele Kommunen ihre Defizite im Verwaltungshaushalt ausgleichen können. 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 2004b, S. 35)!

Im Kern muss man also erstmal davon ausgehen, dass die Kommunen auch weiterhin weitgehend auf sich allein gestellt sind und aus eigener Kraft bei allen Anstrengungen dennoch nicht mehr den Haushaltsausgleich erreichen können. Nun könnte man sagen, dass ist kein großes Problem, dann verschulden wir uns halt immer weiter wie der Bund und wie es viele andere Staaten und Bundesländer tun. Aber der Bund ist nicht einer Kommunalaufsicht unterstellt und die EU erweist sich bei der Durchsetzung der Defizitkriterien als sehr nachsichtig.

Hierin liegt die eigentliche Besonderheit der kommunalen Haushaltskrise. Die in den Kommunen angehäuften Kreditmarktschulden sind wesentlich geringer als die der Bundesländer oder die des Bundes. Nur unterliegen sie in einigen Bundesländern einer sehr unnachsichtigen Aufsicht und geraten dadurch unter einen deutlich höheren Konsolidierungsdruck.

Abbildung 1: Schuldenstand in Mill. EUR im Jahre 2003²

Bund ohne Sondervermögen	Länder	Gemeinden und Zweckverbände
760.453	414.952	91.498

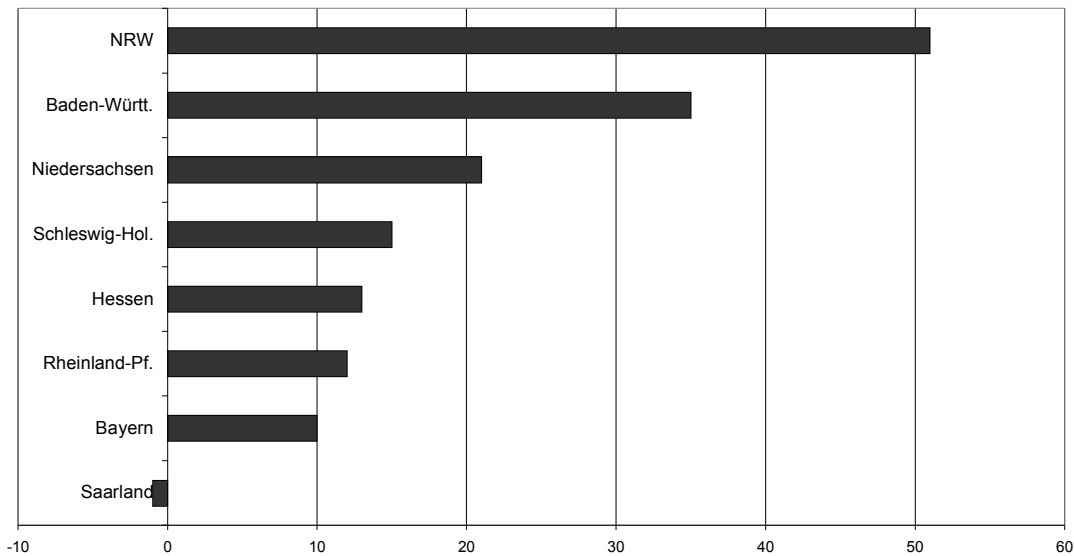
Aus der Untersuchung nordrhein-westfälischer Kommunen sind diese Druckmittel gut bekannt. Die Aufsichtsbehörden machten gemäß dem Handlungsrahmen für Haushaltssicherungskonzepte konkrete Hinweise, verbunden mit der deutlichen Drohung, dass bei Kooperationsverweigerung mit einem nicht genehmigten Haushalt zu rechnen ist.

Erstens wird trotz der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie Druck auf die Kommunen ausgeübt, die *Hebesätze* für die Grundsteuer B zu *erhöhen*. Dies hatte zur Folge, dass in nordrhein-westfälischen Kommunen über 50000 Einwohner zwischen 1994 bis 2000 die Hebesätze der Grundsteuer B viel stärker angestiegen sind als in den anderen Flächenländern der „alten“ BRD, so dass NRW mittlerweile durchschnittlich den höchsten Hebesatz der Grundsteuer B aller Flächenländer hat³.

² Angaben des statistischen Bundesamtes

³ Diese Erhöhung der Hebesätze ist direkt auf die Intervention der Landesregierung zurückzuführen. In dem von ihr in Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen erarbeiteten Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten wird gefordert, dass die Hebesätze von HSK-Kommunen deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen müssen. Dies führt dazu, dass der Durchschnitt im Zeitverlauf deutlich steigt und damit die HSK-Kommunen immer wieder zu Anpassungsreaktionen gezwungen werden, die ihrerseits wieder zu steigenden Durch-

Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer B zwischen 1994 und 2000 in v. H.



Zweitens wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die *Investitionen reduziert* werden.

Drittens führen die Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde im Rahmen des HSK zu erheblichen *Demokratiedefiziten*. Die Aufsichtsbehörde fixiert ihre Forderungen aus nachvollziehbaren Gründen meist nicht schriftlich, so dass für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar ist, wer für die Konsolidierungsmaßnahmen verantwortlich ist. Ist es die Aufsichtsbehörde, der „eigenmächtige“ Kämmerer oder der Vorsitzende der Mehrheitsfraktion, der die Erhöhung der Grundsteuer B aus Sicht der Bürger zu verantworten hat?

Ein nichtgenehmigtes Haushaltssicherungskonzept (bzw. Haushaltsplan) führt dann zur nächsten „Eskalationsstufe“. Die Stadt fällt damit das ganze Jahr unter die vorläufige Haushaltsführung (§ 81 GO NW). Die Nichtgenehmigung wird in der Regel ausgesprochen, wenn die Kommunen im HSK nicht mehr nachweisen können, dass sie in dem rechtlich vorgegebenen Zeitraum den Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt schaffen können. Folgen sind vor allem weitere deutliche Reduzierungen der Kredite und damit der Investitionen (Holtkamp 2003).

Fazit: In vielen nordrhein-westfälischen Kommunen wurde schon über ein Jahrzehnt in erheblichem Maße Personal abgebaut. Im gleichen Zeitraum steigt die Zahl der Haushaltssicherungskommunen immer weiter an und die Fehlbeträge in einigen Städten erreichen eine Höhe, die aus eigener Kraft auch in Jahrzehnten nicht abgebaut werden können. Der starke Druck der Aufsichtsbehörden führt aber dazu, dass, auch wenn keine klare Perspektive mehr zu erkennen ist, in vielen Kommunen die Konsolidierungsschraube weiter angezogen wird.

schnittswerten führen usw. Diese Aufwärtsspirale ist ein anschauliches Beispiel für nichtintendierte Effekte von rechtlicher Detailsteuerung. Daten zu der Entwicklung der Hebesätze vgl. die jährlichen Publikationen des Instituts „Finanzen und Steuern“.

II Strategische Haushaltskonsolidierung

„Ja, mach nur einen Plan,
sei nur ein großes Licht
und mach dann noch 'nen zweiten Plan,
gehn tun sie beide nicht.“
Bertolt Brecht, Dreigroschenoper

Diese finanzielle Ausgangslage ist frustrierend und führt nicht selten zur Flucht in strategische Haushaltskonsolidierungsansätze. Ich setze strategische Haushaltskonsolidierung im Wesentlichen gleich mit strategischem Management, zentraler Aufgabenkritik und ähnlichen Konzepten.

Das strategische Management entstand durch die Kritik am Neuen Steuerungsmodell. Im Neuen Steuerungsmodell sollte vor allem das Verhältnis von Input und Output (Effizienz) optimiert werden, während die Effektivität – also das Verhältnis von Zielen zu den faktisch erreichten Wirkungen – weitgehend ausgeblendet wird. Diese einseitige Effizienzperspektive soll nun, wenn man sich neuere Reformkonzepte anschaut, um die Frage der Effektivität kommunaler Leistungen ergänzt werden. Auf den ersten Plan „Neues Steuerungsmodell“ folgt ein zweiter, noch ambitionierterer, Plan. Man will für alle Politikfelder fachliche Ziele definieren und daraus Mittel herleiten, die dann im Rahmen der Budgetgrenzen realisiert werden. Der Erfolg der Maßnahmen – also inwieweit die anvisierten Wirkungen erreicht wurden – soll anschließend über Indikatoren gemessen und in der weiteren Budgetplanung berücksichtigt werden. Das ist im Wesentlichen die Planungsphilosophie vieler neuer Vorschläge, wie z. B. des strategischen Managements. Dies deckt sich auch mit Forderungen einiger Kommunalpolitiker, endlich alle kommunalen Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Auch in diesem Fall muss man sich über gemeinsame Ziele verständigen und genau im Detail einzelne Leistungen der Verwaltung bewerten.

Vieles spricht allerdings aus politikwissenschaftlicher Sicht dafür, dass solche strategischen Ansätze nicht umsetzbar sind.

1 Probleme bei der Zieldefinition

Es fängt schon mit dem Problem an, dass Kommunalpolitik in der Regel keine klaren Ziele definieren will, sondern aus vier Gründen eher die Detailintervention präferiert, wie bereits viele Untersuchungen zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells hinreichend verdeutlicht haben:

Erstens hat die ehrenamtliche Kommunalpolitik häufig nicht die Zeitkapazitäten, um sich intensiv auf diese anspruchsvolle Aufgabe vorzubereiten. Der Zeit- und Problemdruck führt eher dazu, dass man sich in gut überschaubare Detailentscheidungen flüchtet.

Zweitens wird die Diskussion von Zielen von den Wählern und der Lokalpresse nach Auffassung der Kommunalpolitik nicht in demselben Maße honoriert wie die Detailintervention. Die Zieldefinition wird also nicht als eine sinnvolle Stimmenmaximierungsstrategie angesehen, weil der Wähler von der Kommunalpolitik eher erwartet, dass sie seine kleinen Anliegen im persönlichen Umfeld direkt aufgreift.

Drittens haben gerade die Mehrheitsfraktionen, die die Ziele verabschieden müssten, kein Interesse sich in starkem Maße festzulegen. Können sie diese Ziele schließlich nicht erreichen, bieten sie den Oppositionsfraktionen eine „unnötige Angriffsfläche“.

Viertens gilt es bei der Steuerung eines politischen Gemeinwesens diffusere und vielschichtiger Ziele als bei der Steuerung eines privaten Unternehmens zu beachten. Daraus

resultieren häufig auch erhebliche Zielkonflikte, die sich nur schwer abstrakt lösen lassen, sondern stark vom jeweiligen Einzelfall abhängen. Darüber hinaus dürfte die Bildung einer gerade in diesen Fällen notwendigen klaren Zielhierarchie Widerstand bei Presse und Wählern auslösen, weil die von der Politik als untergeordnet betrachteten Ziele von anderen Bevölkerungs- und Interessengruppen nicht selten als wichtiger eingeschätzt werden. Diese Auseinandersetzungen kann die Politik vermeiden, wenn sie auf eine klare Zielhierarchie verzichtet.

2 Probleme bei der Indikatorenbildung und -erhebung

Selbst wenn es gelingen sollte, klare Ziele zu definieren, müssten erstmal aussagekräftige Indikatoren gebildet werden, um Zielerreichungsgrade messen zu können. Das führt wiederum zu einer Reihe von gravierenden Problemen:

Um zuverlässig die Frage beantworten zu können, inwieweit gesetzte Ziele erreicht werden, müssen in der Regel relativ viele Indikatoren entwickelt werden, bei denen man nicht nur auf Daten der amtlichen Statistik zurückgreifen kann. Das liegt auch daran, dass die Statistiken häufig nur etwas über Input- und Outputgrößen aussagen, während man bei der Messung gesellschaftlicher oder umweltbezogener Wirkungen auf wesentlich differenziertere Indikatoren angewiesen ist. Hierdurch werden erhebliche Zeit- und Finanzressourcen gebunden.

Weiterhin ist es immer schwer zu beurteilen, ob eine Verbesserung der Indikatorenwerte tatsächlich auf den Einsatz von politischen Programmen oder auf veränderte günstige Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Es würde also nicht ausreichen Veränderungen zu erfassen, sondern man müsste ein Wirkungsmodell entwickeln, in dem endogene (also kommunalpolitisch beeinflusste) von exogenen Variablen zu unterscheiden sind. Damit dürften in der Regel die kommunalen Akteure überfordert sein, zumal auch die wissenschaftliche Evaluationsforschung hier häufig an ihre Grenzen stößt.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Planer darauf angewiesen sind, dass die leistungsanbietenden Fachverwaltungen ihre Daten immer vollkommen ungeschönt weiterleiten, was dann unwahrscheinlich ist oder zumindest hohe Kontrollkosten induziert, wenn diese Indikatoren tatsächlich in einem Zusammenhang mit zukünftigen Ressourcenzuweisungen stehen sollten. Bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zeigten sich beispielsweise verschiedene mikropolitische Strategien der Verwaltungsmitarbeiter, die die Erfassung ihrer Arbeitsleistungen erschwerten. Ein gutes Beispiel hierfür ist die „Erfindung“ möglichst vieler Produkte. So wurde jede kleine Tätigkeit als Produkt definiert, denn wer für die meisten Produkte zuständig ist, hat (so die Sicht der Verwaltungsmitarbeiter) die beste Tätigkeitsbilanz, und die Vielzahl der Produkte in der Verwaltung insgesamt erschwert es erheblich, einen Überblick über das gesamte Leistungsgeschehen zu gewinnen.

Neben den einfachen Verwaltungsmitarbeitern haben häufig weder die Mehrheitsfraktionen noch die Verwaltungsspitze ein Interesse an einer ungeschminkten öffentlichen Darstellung der Verwaltungsleistungen im Rahmen der Indikatorenmessung. Dies würde der Opposition nur zusätzliche Munition für die parlamentarische Auseinandersetzung geben. Indikatoren begrenzen darüber hinaus die Möglichkeiten symbolischer Politik. Symbolische Politik heißt vor allem, dass man suggerieren will, alle relevanten politischen Probleme im Griff zu haben. Insofern haben die Mehrheitsfraktionen und die direktgewählten Bürgermeister selten etwas gegen die Einführung neuer Planungsinstrumente, solange nur die Effekte nicht für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemessen werden. Ein Beispiel hierfür sind die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells durchgeführten interkommunalen Leistungsvergleiche. Es gab eine große Bereitschaft der deutschen Verwaltungen an diesen teilzunehmen, aber nur unter der Bedingung, dass die Daten nicht nach Städten zuordenbar zur Veröffentlichung bestimmt wurden. „Die Logik des Leistungsvergleichs steht in diametralem Gegensatz zu den Wiederwahl- bzw. Karriereinteressen von Politik- und Verwaltungsspitze. Politiker und leitende Beamte wollen in der Öffentlichkeit ‚gut‘ aussehen“. Insgesamt blieben die Leistungsvergleiche,

auch durch den daraus resultierenden geringen öffentlichen Anpassungsdruck, für die schlecht abschneidenden Verwaltungen relativ wirkungslos (Banner 2001). Das Interesse an Transparenz und Lernprozessen ist bei vielen kommunalen Entscheidungsträgern offensichtlich nicht sehr ausgeprägt, und es ist auch nicht ersichtlich, aufgrund welcher Faktoren sich dies beispielsweise beim strategischen Management oder bei zentraler Aufgabenkritik grundlegend verändern sollte.

3 Allgemeine Umsetzungsprobleme

Selbst wenn es gelingen sollte die Probleme und Widerstände in der Ziel- und in der Indikatorenbildungsphase zu überwinden, stellt sich die Frage, ob sich dieser massive Aufwand tatsächlich lohnt und inwieweit die Ergebnisse der Planung umgesetzt werden können. Umsetzungsprobleme dürften wiederum zu massiven Motivationsproblemen bei der regelmäßigen Indikatorenerhebung führen. Ein Beispiel hierfür sind die detaillierten Produktpläne, die mit immensem Perfektionismusanspruch in vielen Kommunalverwaltungen über Jahre entwickelt wurden. Diese Produktpläne mündeten vielerorts in einem outputorientierten Haushaltsbuch, wobei die Kommunalpolitiker dieses häufig nicht zur Kenntnis nahmen und bei den Haushaltsberatungen weiterhin auf den „richtigen“ Haushaltsplan zurückgriffen. In vielen deutschen Kommunen wurde dieser Produktansatz aufgrund der damit verbundenen Bürokratisierung und der steigenden Transaktionskosten bereits wieder zu den Akten gelegt (Bogumil / Kuhlmann 2004). Zu welchen Problemen es im Verwaltungsvollzug führt, wenn die Elemente des Neuen Steuerungsmodells noch mit Fragen der Zielerreichung verknüpft werden, zeigte sich deutlich bei der Evaluierung der Wuppertaler Verwaltungsreform:

„Diese generelle Ausweitung von Geschäftsberichtspapieren erzeugt nach Ansicht des Personalrates vor allem einen Riesenpapierberg. Die Darstellung dessen, was man gemacht hat, kann dazu führen, daß man das eigentliche Handeln einschränken muß, weil dazu die Zeit fehlt. Lesen kann diese Berichte zudem kaum jemand mehr“ (Naschold / Bogumil 2000).

Insgesamt führen diese u. a. mit dem Produktansatz verbundenen negativen Reform Erfahrungen von deutschen Verwaltungsmitarbeitern dazu, dass mit zunehmend geringer werdender Halbwertszeit von neuen Leitbildern immer weniger Beschäftigte zu Reformen motiviert werden können. Dies fördert Zynismus, Desintegration in der Verwaltungsorganisation und eine wachsende Kluft zwischen formalen Regeln und realer Handlungsorientierung.

Für massive Umsetzungsprobleme rational-umfassender Planungsmodelle sprechen erstens die begrenzten zeitlichen Ressourcen der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitze. Dass unter diesen Bedingungen viele eigentlich vorhandene Informationen nur noch begrenzt verarbeitet werden können, dürfte wenig verwundern. Die Leistung der kommunalen Entscheidungsträger besteht kaum darin Daten anzuhäufen, sondern radikal zu vereinfachen, um überhaupt entscheidungsfähig zu bleiben. Das heißt häufig, sich inkrementalistischen Strategien folgend an vergangenen Problemlösungen zu orientieren. Der Haushaltsansatz des Vorjahres hat hierbei häufig eine höhere Durchschlagskraft als abstrakte Leitbilder oder komplexe Indikatorensysteme. Neu hinzukommende Planungsinstrumente müssen darüber hinaus ihre Relevanz für die kommunalen Entscheidungsträger im Vergleich zu etablierten Planungsinstrumenten erst mal beweisen, zumal sie alte ritualisierte Entscheidungsabläufe in Frage stellen und darin erworbene Fähigkeiten entwerten können.

Zweitens werden die kommunalen Handlungsspielräume zunehmend durch die höheren föderalen Ebenen eingeschränkt. Wozu sollten sich Kommunalpolitiker bei hoher zeitlicher Belastung noch stark mit Zieldefinition und Indikatorenbildung in allen Politikfeldern beschäftigen, wenn sie in vielen Teilbereichen keine Gestaltungsspielräume mehr haben?

Insgesamt ist also bei strategischer Haushaltskonsolidierung zu befürchten, dass große Papierberge produziert werden, aber die zusätzlichen Informationen weitgehend folgenlos bleiben.

Man sollte also sehr misstrauisch sein, wenn Unternehmensberatungen damit werben, dass durch mehr Planung, Strategie und Informationen große Konsolidierungspotentiale erschlossen werden können. Erstmal wird es nämlich teurer, weil damit die häufig verniedlichten „Einführungskosten“ verbunden sind. Wenn sich hinterher herausstellt, wie beispielsweise beim Neuen Steuerungsmodell, dass man die über Jahre entwickelten detaillierten Produktkataloge wieder zu den Akten legt, dann ist strategische Konsolidierung vor allem ein teurer Spaß!

III. Durchwursteln

1 Passiver Widerstand

Auch wenn in der öffentlichen Debatte kaum jemand mehr in Frage stellt, dass in den Kommunen weiter gespart werden muss, äußern kommunale Vertreter hinter vorgehaltener Hand, dass sie die Sparschraube nicht weiter anziehen werden. Gerade in NRW denken einige Kommunen: „Ist der Ruf erstmal ruiniert, lebt es sich fortan ungeniert“. Man hat in den letzten Jahren die meisten Speckpolster abgebaut, weitere finanzielle Einschnitte würden aus dieser Sicht die letzten Reste der kommunalen Selbstverwaltung gefährden, und zwar ohne dass ersichtlich wäre, dass diese radikalen Einschnitte auch nur ansatzweise die aufgetürmten Fehlbeträge wieder abbauen könnten. In dieser Situation wird alle Energie darauf verwendet sich der aufsichtsbehördlichen Einflussnahme möglichst zu entziehen und man lässt sich von Fehlbetrag zu Fehlbetrag treiben. Der Schwerpunkt liegt dann auf Durchwursteln und nicht auf Konsolidierung. Gerade für Kommunen, die in den nächsten Jahrzehnten wahrscheinlich keinen Haushaltsausgleich erwarten können, ist dieser passive Widerstand durchaus rational (Holtkamp 2003).

1.1 Gegenmaßnahmen bei Laufzeitproblemen des Haushaltssicherungskonzepts

Viele Kommunen wollen in Nordrhein-Westfalen insbesondere die Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten vermeiden, um den letzten Rest von kommunalen Handlungsspielräumen zum Wohle ihrer Bürger zu erhalten. Häufig ist es illusorisch den Haushaltsausgleich in der bei Haushaltssicherungskonzepten vorgegebenen Laufzeit durch seriöse Konsolidierungsstrategien zu erreichen. Laufzeitprobleme sind dann in erster Linie Darstellungsprobleme! Die Aufsichtsbehörden sind auch auf Grund der massiven zeitlichen Beanspruchung nicht in der Lage alle Konsolidierungsansätze vernünftig zu prüfen. Insbesondere die Veräußerung von Vermögen, das wiederum dem Verwaltungshaushalt zugeführt wird, ist das Einfallstor für fiktive Konsolidierungsansätze. Bei diesen Haushaltspositionen kann sich die Aufsichtsbehörde nicht auf Orientierungsdaten des Landes stützen, so dass prinzipiell fast das ganze Grundvermögen einer Gemeinde für die nächsten Jahre zum Haushaltsausgleich eingestellt werden kann, ohne dass die ernsthafte Absicht bestünde das letzte Tafelsilber tatsächlich zu „verscherbeln“. Ist das ganze Grundvermögen bereits ins Haushaltssicherungskonzept eingestellt, bleiben noch Möglichkeiten der künstlichen Vermögensvermehrung. So wird beispielsweise von einigen Kommunen vorgegeben, dass zukünftig viele neue Bebauungspläne auszuweisen sind und dass der Planwertzuwachs bei den privaten Eigentümern abgeschöpft werden soll. Relativ unkonkrete Pläne reichen aus, diese Einnahmen in die Haushaltssicherungskonzepte einzustellen.

Weiterhin werden in den Kommunen in dieser Phase viele Nebelkerzen gezündet. Die plötzliche Ausgliederung von großen Verwaltungsteilen kann bei akuten Laufzeitproblemen ungeahnte Effizienzreserven zumindest auf dem Papier erschließen, die durch diverse Umbuchungen für Externe nur schwer nachzuprüfen sind.

1.2 Gegenmaßnahmen bei nicht genehmigtem Haushalt

Viele Städte, die – bei aller Phantasie – keinen Haushaltsausgleich mehr darstellen können, haben häufig schon vorgesorgt. Freiwillige Leistungen an freie Träger wurden zum Teil bereits über Leistungsvereinbarungen langfristig abgesichert und Vermögenswerte wurden in private Gesellschaftsformen überführt, damit die Handlungsfähigkeit auch bei einer Nichtgenehmigung erhalten bleibt. Weiterhin werden die Erlöse von städtischem Vermögen häufig nicht mehr in den Haushalt eingestellt, sondern man versucht als Gegenleistung Investitionen durch Private außerhalb des Haushaltsplans zu realisieren.

Viele dieser Taktiken sind mit dem kommunalen Haushaltsrecht nur bedingt vereinbar, wurden in Nordrhein-Westfalen aber erfolgreich praktiziert, wenn man es als Ziel ansieht die Reste kommunaler Selbstverwaltung in schwierigen finanziellen Zeiten zu erhalten.

2 „Rasenmäher“ und Budgetierung

Das wesentliche Instrument inkrementalistischer Sparpolitik ist die „Rasenmähermethode“. Bei dieser orientiert man sich nicht an den zu erledigenden Aufgaben und versucht durch Prioritäten setzen Einsparungen zu erzielen, sondern man nimmt die Haushaltsansätze des Vorjahres als Maßstab und kürzt in allen Fachbereichen das Budget um eine festzulegende, einheitliche Prozentzahl. Der Vorteil der Rasenmähermethode liegt vor allem in ihrer relativ leichten Umsetzbarkeit.

„Nur dann, wenn überall in gleicher Weise gespart wird, wenn überall die Hecke kurz gehalten wird, kann auf Verständnis gehofft werden, daß auch die eigene Hecke gekappt werden muß. Der Gleichheitssatz, d. h. der Rasenmäher, der alles in gleicher Weise auf einen niedrigen Stand herabschert, ist im Kampf um Etatpositionen oft der einzige anerkannte Legitimationsgrundsatz“ (Thieme 1985, S. 619).

Weiterhin sind die Informations- und Konsensfindungskosten der Rasenmähermethode sehr gering. Insbesondere wird die Politik- und Verwaltungsspitze entlastet, weil sie Kürzungen nicht detailliert vornehmen und deswegen über die einzelnen Aufgaben der Fachverwaltungen und die nicht-intendierten Folgen von Sparvorschlägen nicht mehr so genau informiert sein muss. Zu berücksichtigen ist hier insbesondere, dass sich der Kampf zwischen Fachverwaltung und Finanzverwaltung im Laufe der Jahre gewandelt hat, weil seitens der Fachverwaltung fast jede Leistung mittlerweile als Sparmaßnahme „verkauft“ wird, während die Kämmerei mit sehr hohem Informationsaufwand diese vermeintlichen Konsolidierungsvorschläge prüfen muss. Die Rasenmähermethode kann diese Prüfungspflichten erheblich einschränken. Es ist somit weitgehend die Aufgabe der Fachverwaltung die Prioritäten bei gedecktem Budget zu setzen. Durch Budgetierung werden aber nicht nur die Informationskosten, sondern auch der Widerstand gegen Konsolidierungsmaßnahmen reduziert.

Ein Beispiel hierfür ist die Schließung von wenig frequentierten Spielplätzen. Wird dies von der Kämmerei als Konsolidierungsmaßnahme vorgeschlagen, ist mit massiven Protesten der Nutzer und der Fachverwaltungen und Fachpolitiker zu rechnen. Garantiert aber die Kämmerei, dass ein Teil der eingesparten Kosten und insbesondere der Einnahmen aus dem anschließenden Grundstücksverkauf im Fachbereich Jugend verbleiben, dann sind Fachpolitiker häufig selbst bereit, die zu schließenden Spielplätze auszuwählen und dies sogar gemeinsam gegenüber den wenigen Nutzern zu vertreten.

Budgetierung setzt allerdings verlässliche Rahmenbedingungen voraus. Wenn parallel zur Budgetierung immer wieder Haushaltssperren erlassen werden, dann führt dies nur dazu, dass das „Dezemberfieber“ schon im Frühjahr ausbricht. Dies schildert Peters anschaulich in ihrer teilnehmenden Beobachtung des Haushaltsvollzuges in einer Berliner Landesverwaltung:

„Von Januar bis März ist noch kein Budget in Kraft getreten. Die Verwaltungen operieren mit einem Nothaushalt, der ihnen nur die notwendigsten Ausgaben erlaubt. Gleich nach Verabschiedung der Globalsummen Anfang März wird ein Stellenbesetzungsstop erlassen. Am Rande einer Dienstbesprechung tauschen zwei

Haushaltsfachleute zweier Verwaltungen aus, wieviel Zeit ihnen zwischen Nothaushalt und Stellenbesetzungsstopp blieb (,Wir hatten vier Stunden. Haben immerhin drei Sachen über die Bühne gebracht‘. ,Wir hatten eineinhalb Tage‘). Dieses Muster zieht sich über das Haushaltsjahr hinweg fort: Stellenbesetzungsstopp, Ausgabenstops und das Sperren von einzelnen Titeln. Ein Mitarbeiter im Ministerium berichtet, daß die ihm unterstehende Behörde es soweit gebracht habe, mit einem Knopfdruck 1000 Stellenbesetzungen vorzunehmen, die für diesen Zeitpunkt vorprogrammiert waren“ (Peters 1999, S. 16).

Budgetierung bedeutet einerseits zwar bedingt einen Steuerungsverlust der Kommunalpolitik. Andererseits verzichten gerade die Mehrheitsfraktionen zum Teil gerne darauf Prioritäten bei Einsparungen zu setzen und weisen diese Aufgabe zur Legitimationsentlastung der Fachverwaltung zu.

Natürlich ist die Rasenmähermethode auch im Zuge der Budgetierung eigentlich ungerecht:

- Besonders effiziente Verwaltungen werden bestraft, weil sie zu früh angefangen haben zu sparen. Demgegenüber treffen die linearen Kürzungen die Verwaltungen, die im Laufe der Jahre „Fettpolster“ angelegt haben, nur wenig.
- Die Rasenmähermethode benachteiligt die Fachbereiche, in denen relativ viele Leistungen gesetzlich normiert und damit kaum disponibel sind.

In der kommunalen Praxis gibt es deshalb auch immer wieder Ausnahmen, so dass bei einigen Fachbereichen, gerade aufgrund des hohen Anteils von Pflichtaufgaben, geringere Kürzungen vorgenommen werden. Ausnahmen können allerdings dazu führen, dass die anderen Ämter mehr Energie investieren, um auch von Kürzungen ausgenommen zu werden, als selbst Sparmaßnahmen zu ergreifen (Barthel 1998).

Problematisch an der Budgetierung sind insbesondere die entstehenden Fachbereichsegoismen und die daraus resultierenden Koordinationsprobleme. Weiterhin stellt sich bei der Übertragung von Budgetgewinnen und –verlusten die Frage, was auf endogene, management –bedingte und was auf exogene Entwicklungen zurückzuführen ist (Mädling 1998, S. 116). Allerdings dürfte diese Frage, wenn es nur um Effizienz geht, etwas leichter zu beantworten sein, als wenn auch noch, wie beim strategischen Management, die gesellschaftlichen Wirkungen von Programmen erfasst werden sollen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Rasenmähermethode im Verbund mit Budgetierung die größten Einsparpotentiale in den Kommunen erbracht hat, auch wenn finanzwissenschaftliche Abhandlungen eher eine grundsätzliche Aufgabenkritik mit Zieldefinition und Indikatorenbildung präferieren. Die Rasenmähermethode wirkt demgegenüber wenig rational und wird häufig als das Gegenteil von „intelligentem Sparen“ dargestellt. Letztlich scheint sie in der Praxis aber „intelligenter“ zu sein, weil sie die begrenzten Informations- und Konfliktverarbeitungskapazitäten der kommunalen Entscheidungsträger realistisch einschätzt.

3 Parteiübergreifende Konsolidierungsrunden

Der starke Einbezug der Fraktionen in die Haushaltskonsolidierung ist häufig aufgrund des ausgeprägten Parteienwettbewerbs äußerst problematisch. Die Opposition verbündet sich gerne mit den „Konsolidierungsoffern“ und mobilisiert die Öffentlichkeit gegen die Mehrheitsfraktionen. Die Mehrheitsfraktion bekommt dann schnell „kalte Füße“ und einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen werden dementsprechend immer wieder vertagt. Darauf haben sich viele Verwaltungen eingestellt und versuchen die Politik nur geringfügig an der Haushaltskonsolidierung zu beteiligen. Man versucht weiter alle politisch interessanten Aufgaben wahrzunehmen und dennoch durch Rationalisierung Personal abzubauen. Der Abbau von Aufgaben und die Schließung von wichtigen öffentlichen Einrichtungen werden demgegen-

über möglichst vermieden, weil dadurch die Haushaltspolitik in das Rampenlicht der Öffentlichkeit gerät und die Politik auf den Plan gerufen wird. Allerdings sind nach zehnjährigem Personalabbau die Rationalisierungsreserven in vielen Kommunalverwaltungen weitgehend erschöpft und Einsparungen können fast nur noch durch politisch kontroverse Entscheidungen erzielt werden. Insofern ist es also nahe liegend parteiübergreifende Konsolidierungsgruppen einzurichten, um gemeinsam brisante Entscheidungen treffen zu können. Wenn es gelingt durch nichtöffentliche Verhandlungen den Parteienwettbewerb zumindest in einigen Teilbereichen auszuschalten, dann können auch die Mehrheitsfraktionen eher dazu bewegt werden unbequeme Konsolidierungsentscheidungen zu treffen. In der Praxis zeigen sich aber vor allem drei Probleme dieser Konsolidierungsrunden:

Häufig sickern schnell Informationen aus den nichtöffentlichen Runden durch, bevor man konsensuale Entscheidungen getroffen hat. Der öffentliche Druck führt dann meist dazu, dass der Parteienwettbewerb wieder „aktiviert“ wird.

Zweitens haben die Fraktionsvertreter häufig nur ein sehr begrenztes Verpflichtungspotential. Sie müssen erstmal alles mit ihrer Fraktion besprechen, so dass in den Konsolidierungsrunden häufig nur Informationen ausgetauscht werden und sich kein Fraktionsvertreter festlegen bzw. Kompromisse eingehen will. Werden die Konsolidierungsvorschläge in der gesamten Fraktion erörtert, stehen die Ergebnisse spätestens am nächsten Tag in der Zeitung (siehe erstes Problem).

Drittens funktionieren diese Konsolidierungsrunden spätestens bei sich näherndem Kommunalwahlkampf nicht mehr.

Für kurze Zeit kann es aber zumindest in Klein- und Mittelstädten in Form von „Sparkampagnen“ (im Gegensatz zu mittelfristigen Konsolidierungsstrategien) gelingen *einige* Fraktionen der Opposition in Konsolidierungsmaßnahmen (deutlich vor den Kommunalwahlen!) einzubinden, um den Mehrheitsfraktionen einige unangenehme Entscheidungen zu erleichtern. Weiterhin kann die Einbindung der Opposition sehr wichtig sein, um gemeinsam gegenüber den Aufsichtsbehörden aufzutreten. Gerade die bereits besprochenen Taktiken des passiven Widerstandes gegenüber den Aufsichtsbehörden funktionieren besser, wenn die Oppositionsfraktionen darauf verzichten, die Aufsichtsbehörden mit Detailinformationen zu füttern, um Projekte der Mehrheitsfraktion zu torpedieren.

4 Interkommunale Zusammenarbeit

Die Beiträge, die die interkommunale Zusammenarbeit zur Haushaltskonsolidierung leisten könnte, dürften auf der Hand liegen. Insbesondere im Kulturbereich, in dem viele Einrichtungen immer noch mit einem erheblichen Zuschussbedarf arbeiten, kann durch interkommunale Zusammenarbeit die vorhandene Infrastruktur besser genutzt werden (Theater, VHS, Musikschulen etc.). Weiterhin können auch die Gebührenzahler in einigen Fällen durch interkommunale Zusammenarbeit nachhaltig entlastet werden (z. B. Straßenreinigungsgebühren, Abfallgebühren).

Bisher wurden wissenschaftlich vor allem die Implementationsprobleme bei interkommunalen Gewerbegebieten (und weniger bei Konsolidierungsmaßnahmen) evaluiert. Die Ursachen, die zu einer immer noch sehr geringen Kooperationsbereitschaft der Kommunen führen, sind danach vielschichtig:

- Die Vertretungskörperschaft befürchtet häufig, dass ihr durch interkommunale Organisationsformen Entscheidungskompetenzen abgenommen werden.
- Zum Teil kommt eine Kooperation grundsätzlich nicht in Frage, weil die politische Elite oder gar ein Großteil der Bevölkerung mit ihrer Nachbargemeinde nichts zu tun haben will.

- Weiterhin bedeutet das Eingehen von Kooperation häufig eine erhebliche Zeitbelastung für die zentralen Entscheidungsträger.

Bei einer interkommunalen Zusammenarbeit zur Haushaltskonsolidierung sind die folgenden zusätzlichen Probleme zu erwarten: Es kommt häufig zu Widerständen der Fachverwaltungen, die in der Regel kein Interesse daran haben, durch die interkommunale Zusammenarbeit Ressourcen zu verlieren. Dies dürfte insofern problematisch sein, als sie mit fachlichen Argumenten versuchen, die für die zentralen Steuerungspolitiker nur schwer zu überprüfen sein dürften, die interkommunale Zusammenarbeit zu torpedieren. Zweitens macht die Zusammenlegung verschiedener Verwaltungseinheiten häufig nur dann Sinn, wenn man das Personal dementsprechend abbauen kann. Dies ist bei dem derzeitigen Kündigungsschutz in den alten Bundesländern nur sehr langsam über die „natürliche Fluktuation“ möglich. Schließlich kann die Zusammenführung von Verwaltungseinheiten dazu führen, dass die Bürger längere Wegstrecken zurücklegen oder ein vermindertes öffentliches Angebot hinnehmen müssen, was von den Mehrheitsfraktionen bei den nächsten Kommunalwahlen zu verantworten wäre.

Die hier aufgezeigten Probleme verweisen darauf, dass die kommunalen Akteure nur in wenigen Fällen aus eigenem Antrieb umfassende Kooperationen mit anderen Kommunen eingehen werden.

5 Bürgerkommune

Das Leitbild der Bürgerkommune erfreut sich bei Kommunalpolitik und Bürgermeistern größter Beliebtheit. Es geht vor allem darum, die Bürger stärker in der Mitgestalterrolle in die städtische Aufgabenerfüllung „einzuspannen“ und sie im Rahmen der Auftraggeberrolle an der politischen Willensbildung zu beteiligen (Holtkamp 2001a / Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003). Angesichts der Haushaltskrise kann die Bürgerkommune aber auch nicht als umfassendes Reformkonzept umgesetzt werden. Man kann sich nur einige Beteiligungsinstrumente herauspicken, also letztlich auch wieder nur kleine inkrementalistische Veränderungen vornehmen.

Gerade die Beteiligung der Vereine an der Aufgabenerfüllung kann so z. B. Konsolidierungspotentiale erschließen. Ein Beispiel ist die Übertragung von Sportstätten in der Stadt Arnsberg (NRW), die so ähnlich mittlerweile in vielen Kommunen praktiziert wird.

In Arnsberg wurde 1995 damit begonnen, die städtischen Sportstätten auf die Sportvereine zu übertragen. Im Jahre 1999 waren bereits 11 der 14 Sportplätze auf Vereine übertragen. Man hatte erst mal mit einem Verein einen Vertrag abgeschlossen, der sowohl für den Verein als auch für die Stadt Vorteile brachte (Win-Win-Situation). Die Stadt reduzierte ihre Kosten um 30 % und der Verein konnte mit den verbleibenden 70%, die ihm als „Rationalisierungsdividende“ überwiesen wurde, ein attraktiveres Angebot für seine Mitglieder vorhalten. Als dies die anderen Vereine mitbekamen, kamen sie zum Teil von selbst auf die Stadt zu. Auch in vielen anderen Bereichen kann die Aufgabenübertragung an Vereine zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Allerdings muss man am Beispiel der Stadt Arnsberg konstatieren, dass dies eher bei den Vereinen gelingt als bei den unorganisierten Bürgern. In Arnsberg sollen sehr viele Straßen nicht von der Stadtverwaltung gereinigt werden, sondern von den Bürgern selbst, die im Gegenzug dafür geringere Gebühren zu entrichten haben. Insgesamt wird von vielen befragten Akteuren aber betont, dass die Bürger zum Teil die Straße nicht fegen und damit Arnsberg schmutziger geworden sei. Relativ gut würde es in den kleinen Dörfern funktionieren, wo man immer schon die Straße gefegt hat, auch wenn eine Kehrmaschine im Einsatz war. Die Verwaltung muss immer mal wieder mit einer „schnellen Eingreiftruppe“ akute Verschmutzungen beseitigen, wodurch die verbleibenden Gebühreneinzahler mehr belastet werden. Das dürfte daran liegen, dass einzelne Bürger im Vergleich zu Vereinen nur schwer zu einer kontinuierlichen Aufgabenerfüllung verpflichtet werden können und häufig einzelne

„Trittbrettfahrer“ ausreichen, die Engagementbereitschaft der anderen „Leistungswilligen“ aushöhlen. Während in kleineren homogenen Gemeinwesen – wie z. B. in Dörfern – diese Trittbrettfahrer aufgrund der höheren sozialen Kontrolle noch diszipliniert werden können, ist dies in größeren Einheiten sehr unwahrscheinlich. Auch die Kontrolle durch die Verwaltung, wie bei der Aufgabenübertragung auf Sportvereine, dürfte in diesen Fällen wenig effizient und nur schwer politisch vermittelbar sein. Deshalb sind die Möglichkeiten der Übertragung von städtischen Aufgaben auf einzelne Bürger insgesamt begrenzt. Die Aufgabenübertragung auf unorganisierte Bürger in größeren räumlichen Einheiten kann nur dann halbwegs befriedigend funktionieren, wenn es sich um anspruchsvollere Tätigkeitsfelder handelt. Das Engagement muss aus sich selbst heraus den „Lohn spenden“, so dass auch keine Kontrolle erfolgen muss, ob die Ehrenamtlichen tatsächlich ihren „Verpflichtungen“ nachkommen. Sie tun dies, pointiert gesagt, entweder aus „freien Stücken“ oder gar nicht! Diese Tätigkeitsbereiche setzen aber ein häufig nicht vorhandenes Qualifikationsniveau voraus und Aufgabenübertragung in diesen Bereichen trifft auf erhebliche Widerstände bei den davon betroffenen Beschäftigten, die sich in der Regel effektiver zur Wehr setzen können als große Teile des Arbeiterbereichs in der Grünpflege.

Die Bürgerkommune sollte natürlich nicht nur auf eine Konsolidierungsstrategie reduziert werden. Die Bürger fühlen sich sehr schnell als „Lückenbüßer“ missbraucht, wenn sie nur mitarbeiten, aber nicht mitreden können. Deswegen sollten die Bürger umfangreich beteiligt werden. Wesentlich ist aber, dass Kommunalpolitik vorher überlegt, welche Themen und Projekte denn tatsächlich dazu geeignet sind, um bei den Bürgern Beteiligungserfolge zu produzieren. Wenn man hinterher nichts von den Beteiligungsergebnissen umsetzen kann, dann sind die Bürger politikerverdrossener als vorher! Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerhaushalt, der in Nordrhein-Westfalen mit großem Aufwand von der Bertelsmann-Stiftung und dem Innenministerium vermarktet wurde, mit großer Vorsicht zu „genießen“. Gerade in größeren Städten haben die Bürger häufig kein großes Interesse an der Haushaltspolitik im Allgemeinen, sondern wollen sich eher an konkreten Projekten in ihrem Stadtteil beteiligen (Holtkamp 2001b). Der Bürgerhaushalt droht somit eher zu einer Showveranstaltung des Oberbürgermeisters zu werden, an der sich höchstens die organisierten Interessen, aber nicht der „einfache“ Bürger beteiligt. Weiterhin ist angesichts der sehr begrenzten Haushaltsspielräume kaum mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen und die in Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde im Haushaltsgenehmigungsprozess erzielten Ergebnisse können dem Bürger kaum vermittelt werden. Spätestens bei zu erwartenden nichtgenehmigten Haushalten ist von einer zeitintensiven Beteiligung der Bürger abzusehen. Sonst ist der Frust vorprogrammiert! Bisher gibt es auch keine Hinweise, dass in größeren Städten, wenn man den mit dem Bürgerhaushalt verbundenen Verwaltungsaufwand berücksichtigt, reale Einsparungen durch Bürgerbeteiligung in Deutschland erzielt werden konnten. Die starke Beteiligung von Interessengruppen am Bürgerhaushalt lässt eher das Gegenteil befürchten.

Im Gegensatz zu Bürgerforen oder runden Tischen können repräsentative Bürgerbefragungen *möglicherweise* auch bei sehr schwieriger Haushaltslage nützliche Hinweise für Konsolidierungsprioritäten liefern bzw. die Konsolidierungspolitik legitimieren helfen. Darüber hinaus verbinden die Bürger mit der Teilnahme an einer Bürgerbefragung nicht so hohe Erwartungen an die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse als wenn sie über mehrere Abende am runden Tisch den Haushalt „mitgeplant“ haben. Die Bürger wären vor allem zu fragen, welche freiwilligen Aufgaben und Einrichtungen von ihnen genutzt werden, für wie wichtig sie diese halten und wo sie sparen würden.

In jedem Fall, unabhängig von der Haushaltslage, ist die Delegation von Budgetkompetenzen an gesamtstädtische Organisationen empfehlenswert. In mehreren Städten übernimmt beispielsweise der Stadtsportbund die Verteilung des gedeckelten Budgets an die Sportvereine. Dies erspart der Kommunalpolitik schwierige Auseinandersetzungen mit einzelnen Vereinen und kann unter Umständen auch zu einer bedarfsgerechteren, weil informierteren Zuweisung an die Vereine führen.

6 Privatisierung

Auch Privatisierung ist zumeist ein Beispiel für inkrementalistische kurzfristige Politik. Häufig werden nicht im Rahmen einer Leistungstiefenpolitik mittel- und langfristige Vor- und Nachteile von Privatisierung gegeneinander abgewogen. Im Mittelpunkt der Privatisierungsdiskussion stehen demgegenüber vor allem die kurzfristigen haushaltspolitischen Vorteile von Privatisierung:

- Mit dem Verkauf von städtischer Infrastruktur können die Defizite im Verwaltungshaushalt (durch die Zuweisung der Einnahmen vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt) kurzfristig gesenkt werden.
- Durch die Einschaltung von privaten Unternehmen können Investitionen realisiert werden, die durch das von den Aufsichtsbehörden begrenzte Kreditvolumen im Vermögenshaushalt schon lange nicht mehr bestritten werden können.

Diese Debatte über kurzfristige Vorteile von Privatisierung wird überlagert von einer ideologischen Debatte, die zu einer erheblichen Polarisierung zwischen den Parteien führt. In NRW

ist die Privatisierung mittlerweile eine sehr riskante Strategie für die Mehrheitsfraktionen und kann die Wiederwahl gefährden. Im Jahre 2000 und 2001 fanden immerhin 58% aller Bürgerbegehren in NRW zu diesem Thema statt. Diese Bürgerbegehren wurden häufig von führenden SPD-Politikern im Verbund mit ver.di - Funktionären initiiert. Bereits die Androhung von Bürgerbegehren hat in einigen Städten dazu geführt, dass die Mehrheitsfraktionen auf ihre Privatisierungspläne verzichtet haben.

Privatisierung ist aber nicht nur schwer durchzusetzen, sondern bringt auch erhebliche Risiken mit sich:

- Privatisierung forciert das „Rosinenpicken“. Die Erfüllung nicht so lukrativer Aufgaben und bestimmter Qualitätsstandards erfordert ein sehr detailliertes Vertragsmanagement. Dies kann zu sehr hohen Kontroll- und Verhandlungskosten führen.
- Privatisierung führt dazu, dass der Rat Steuerungskompetenzen verliert. Umfassende Privatisierung führt zu einer „Selbstentmachtung der Kommunalpolitik“ und indirekt einem Einflussverlust der Bürger (Bogumil / Holtkamp 2002). „Auch eine Beteiligungsverwaltung wird den Verlust der politischen Steuerungsfähigkeit der Räte gegenüber den ausgegliederten Unternehmen nicht aufhalten können. Die Beteiligungsverwaltung setzt zwar auf das Kontraktmanagement, d. h. die Steuerung über Leistungsvereinbarungen, sie hat aber – soweit man sieht – noch nicht die Ebene gefunden, auf der per Kontrakt eine politische Einflussnahme seitens des Rates über die Verwaltungsführung auf die ausgelagerten Unternehmen durchschlagen kann. Kontrakte mit strategischen Vereinbarungen über gemeinsam angestrebte Ziele bleiben meistens auf einer zu abstrakten Ebene und damit faktisch wirkungslos“ (Wohlfahrt / Zühlke 1999, S. 54).
- Privatisierung forciert häufig nicht den Wettbewerb. Gerade die Privatisierung der städtischen Infrastruktur führt in der Regel zu einer langen Laufzeit von Verträgen. Am Ende hat das private Unternehmen häufig faktisch ein Monopol, so dass es kaum noch Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung gibt.
- Weiterhin besteht bei einigen privaten Investitionen ein erhebliches Konkursrisiko. Ist beispielsweise ein im Auftrag der Stadt gebautes und betriebenes Bad nicht mehr rentabel, „verbleibt das Risiko voll und ganz bei der Kommune, und zwar auch dann, wenn sehr langfristige Betreiberverträge abgeschlossen werden. Immer dann, wenn es für den Betreiber uninteressant wird, ein Bad zu betreiben, wird er unweigerlich aussteigen“ (Dover-

mann 2001, S. 15) und die Kommune muss sich überlegen, wie sie die Subventionsruine nutzen kann und beispielsweise den Schulsport garantieren kann.

- Privatisierung führt darüber hinaus zu einem erheblichen Transparenzverlust. So werden viele wichtige Angelegenheiten zunehmend nichtöffentlich verhandelt und die gerade im Zusammenhang mit Privatisierung aufgedeckten Korruptionsfälle und die Thematisierung von vermeintlichen Versorgungsposten in ausgegliederten Betrieben der Stadtverwaltungen dürften nicht gerade legitimationsförderlich sein.

Umfangreiche Privatisierung ist somit eine sehr riskante Konsolidierungsstrategie, wobei ihr kurzfristiger Nutzen für die Haushaltspolitik allerdings außerordentlich „verlockend“ ist.

IV Zusammenfassung

Kommunale Haushaltspolitik ist „Durchwursteln“. Alternativen durch Formen strategischen Managements, durch radikale zentrale Aufgabenkritik etc. dürften in den meisten Städten und Gemeinden nicht realisierbar sein bzw. ihr Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Konsolidierungsertrag.

Aber man kann sich auch mehr oder weniger intelligent durchwursteln. Wenn man das Ziel hat, die letzten Reste der kommunalen Selbstverwaltung für seine Stadt zu bewahren und zu sparen, ohne die Qualität der Leistungen nachhaltig zu verschlechtern, dann empfiehlt sich eine Mischung aus den dargestellten Formen des Durchwurstelns: „zurückhaltende“ Informationspolitik gegenüber der Aufsichtsbehörde, sowie *begrenzte* Anwendung des Rasenmähers im Zusammenhang mit Budgetierung, kurzfristige parteiübergreifende Sparkampagnen und Förderung der Aufgabenübertragung auf Vereine. Mit dieser Mischung werden die meisten größeren nordrhein-westfälischen Städte sicherlich nicht in absehbarer Zeit den Haushaltsausgleich erreichen. Aber diese Mischung könnte dazu führen, dass unsere Städte weiterhin lebenswert bleiben und dennoch kleinere Einsparungen realisiert werden. Dies ist, wie gesagt ein „Rezept“, das vor dem Hintergrund langjähriger nordrhein-westfälischen Erfahrungen entwickelt wurde und in nicht wenigen Kommunen bereits praktiziert wird. Vielleicht ergibt sich in der Diskussion für andere Bundesländer aufgrund besserer Haushaltslage oder „verständnisvollerer“ Aufsichtsbehörden ein optimistischeres Szenario.

Literatur

- Banner, Gerhard 2001: Politik und Transparenz: Benchmarking als Steuerungsinstrument? in A. Hofmeister (Hrsg.): Bewerten – Vergleichen – Gewinnen, Schriftreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 41, Bern, S. 38-68
- Barthel, Jürgen 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierungsstrategien – dargestellt am Beispiel der Stadt Kassel, in: Mäding, Heinrich / Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, S. 121-132
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens / Tomerius, Stephan / Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Berlin, S. 71-87
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, Werner et al. 2004: Status-Report Verwaltungsreform, Berlin, S. 51-63
- Dovermann, Matthias 2001: Chancen und Gefahren eines privaten Engagements - Erfahrungsbericht, in: Bundesverband öffentlicher Bäder (Hg.): Public-Private-Partnership im Badewesen – Ein Weg aus der Krise? Tagungsdokumentation, S. 14-16
- Held, Friedrich Wilhelm (1995): Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme - Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen; in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): Sparstrategien, Difu-Materialien 14/95, Berlin, S. 58-68
- Holtkamp, Lars 1998: Kommunale Haushaltspolitik; in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Landeszentrale für politische Bildung, Düsseldorf, S. 234-254
- Holtkamp, Lars 2000a: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2000b: Haushaltspolitik bei defizitärem Verwaltungshaushalt; in: Der Gemeindehaushalt 7/2000, S. 159-161
- Holtkamp, Lars 2001a: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Heinrich-Böll-Stiftung, zweite Auflage, Berlin
- Holtkamp, Lars 2001b: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/2001, S. 104-107
- Holtkamp, Lars 2002: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 55-73
- Holtkamp, Lars 2003: Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, in: GAR-Rundbrief 1 / 03, S. 6f.
- Innenministerium NRW 2004a: Kommunalfinanzbericht Mai 2004, „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben“, Düsseldorf
- Innenministerium NRW 2004b: Kommunalfinanzbericht Januar 2004, „Die Kommunen brauchen eine große Gemeindefinanzreform!“, Düsseldorf
- Junkernheinrich, Martin 2003: Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? in: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung 3/03, S. 423-443
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“; in: Narr, Wolf-Dieter / Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Mäding, Heinrich 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und 90er Jahre im Vergleich, in: Mäding, Heinrich / Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, S. 97-119
- Naschold, F./ Bogumil, J. 2000: Modernisierung des Staates, Opladen
- Peters, Katharina 1999: Wenn die Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen, WZB-papers FS II 99-505, Berlin

Thieme, Werner 1985: Glosse - Der Rasenmäher; in: DÖV 15/85, S. 619

Wohlfahrt, Norbert / Zühlke, Werner 1999: Von der Gemeinde zum Konzern – Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Dortmund