



LebensWerte Kommune | Ausgabe 4 | 2017

Endogene Handlungsansätze nachhaltiger Haushaltspolitik

Marc Seuberlich und René Geißler



Summary

Inhalt

Summary	2
1. Einleitung	3
2. Theoretische Erklärungsansätze kommunaler Verschuldung	4
3. Forschungsergebnisse	7
3.1 Politischer Wettbewerb	7
3.2 Entscheidungsstrukturen und Führung	10
3.3 Pfadabhängigkeiten und politisches Erbe	12
3.4 Interkommunaler Wettbewerb	13
5. Handlungsempfehlungen	16
6. Fazit	17
Literatur	18
Mission	19
Ausblick	19
Impressum	19

1. Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat tiefe Löcher in die kommunalen Haushalte gerissen.¹ Doch infolgedessen hat sich die Finanzlage zunehmend entspannt. Allerdings nicht in allen Kommunen gleichermaßen. Es gibt zahlreiche Kommunen, die vom gegenwärtigen wirtschaftlichen Aufschwung enorm profitieren. Ebenso gibt es aber nicht wenige, die hieraus kaum Nutzen generieren und in der Sockelarmut oder Verschuldungsspirale festhängen. Auffällig ist, dass es nicht allein wirtschaftliche oder soziale Umstände sind, weswegen manche Kommunen zu den Gewinnern oder den Verlierern zählen. Selbst unter sehr ähnlichen sozioökonomischen Umständen weisen die Kommunen ganz unterschiedliche Haushaltsergebnisse auf. Auch innerhalb der einzelnen Bundesländer, also innerhalb desselben institutionellen Rahmens, liegen schuldenfreie und hoch verschuldete Kommunen oft nebeneinander.

Diese Diskrepanz wirft die Frage nach der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen für ihre Haushaltsergebnisse auf. Ganz offensichtlich spielt neben den nachweislich wichtigen Einflussfaktoren wie Wirtschaftskraft oder Demographie, die extern gegeben und von den Kommunen selbst kaum steuerbar sind, auch das kommunale Handeln selbst eine Rolle. Dieser Beitrag widmet sich dem Einfluss dieser sogenannten „endogenen Faktoren“ auf die Haushaltsergebnisse. Hieraus lässt sich ableiten, welche Spielräume für die Kommunen bestehen bzw. welche Maßnahmen angebracht sind, die Haushaltsergebnisse eigenständig zu verbessern. Die Relevanz dieses Themas ist deutlich größer als die Zahl aktuell defizitärer Kommunen. Denn bei einer Normalisierung der Konjunktur und des Zinsniveaus wird eine strenge Haushaltspolitik für die Masse der Kommunen schnell wieder Realität werden. Zu bedenken ist auch, dass gerade in wirtschaftlich guten Zeiten oft langfristig wirksame Entscheidungen getroffen werden, deren Finanzierung nicht automatisch dauerhaft gesichert ist.

Dieser Beitrag beginnt mit einer kurzen theoretischen Einführung zu den endogenen Einflussfaktoren auf die kommunale Haushaltspolitik. Im Anschluss werden diese anhand ausgewählter empirisch begründeter Forschungsergebnisse näher beleuchtet. Zum Abschluss finden sich daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen an die Praxis.

¹ Der bundesweite Finanzierungssaldo stürzte von 8,4 Milliarden Euro Überschuss in 2008 auf ein Defizit von 7,5 Milliarden Euro in 2009 ab.

2. Theoretische Erklärungsansätze kommunaler Verschuldung

Der Forschungsstand in Politik- und Finanzwissenschaft zu den Ursachen kommunaler Haushaltsergebnisse hat in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte erzielt. Hierbei stand vermehrt auch die kommunale Selbstverursachung von Haushaltsnotlagen im Forschungsfokus.

Bundes- und landesweite Analysen zu den Einflussfaktoren auf kommunale Defizite kommen regelmäßig zu dem Ergebnis, dass endogene Faktoren den kleineren Erklärungsbeitrag für die Haushaltslage einer Kommune liefern. Dominante Erklärungskraft entfalten auf der Einnahmeseite die Wirtschafts- und Steuereinnahmekraft (Boettcher 2012; Bogumil et al 2014). Ökonomisch starke Kommunen haben über eine hohe Steuerdeckungsquote erhebliche Vorteile

in der Aufstellung ausgeglichener Budgets. Auf der Ausgabe- und der Sozialstruktur (z. B. Bedarfsgemeinschaften in SGB II), die Personalausgaben und das Verschuldungsniveau, speziell hinsichtlich von Liquiditätskrediten. Kommunen mit einer hohen sozialen und finanziellen Belastung sind strukturell benachteiligt.

Um bei der Vielzahl der Einflussfaktoren auf die kommunale Haushaltslage den Überblick zu bewahren, werden diese für gewöhnlich in drei Gruppen (Abbildung 1) unterteilt: Es gibt erstens die wirtschaftlichen, sozialstrukturellen und demographischen Einflussfaktoren (sozioökonomisch), die sowohl auf der Einnahmeseite (Steuereinnahmen) als auch

ABBILDUNG 1 Einflussfaktoren auf die kommunalen Haushaltsergebnisse



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

auf der Ausgabenseite (z. B. Schulen, Soziales) die finanzielle Situation der Kommune extern definieren. Dies bedeutet, die Kommunen sind nur begrenzt und in einem allenfalls mittel- bis langfristigen Zeitraum in der Lage, diese Einflüsse zu gestalten. Ähnlich verhält es sich mit der zweiten Gruppe an Einflussfaktoren, dem durch das Land (und im weiteren Sinne auch vom Bund) vorgegebenen rechtlichen Rahmen. Hierzu zählen im Wesentlichen der kommunale Aufgabenkatalog, der Finanzausgleich, das Haushaltsrecht und die Kommunalverfassung. Auch diese Variablen sind durch die Kommune selbst nicht steuerbar.

Es wurde jedoch wiederholt nachgewiesen, dass die hier nur exemplarisch aufgeführten externen Faktoren die Haushaltslagen nicht komplett erklären (Bogumil et al 2014). Dies wird z. B. dadurch deutlich, dass es innerhalb der wirtschaftsstarken Kommunen auch solche mit langjährigen Haushaltsdefiziten gibt. Ebenso treten Fälle mit umgekehrten Vorzeichen auf.

In diesem Beitrag steht daher der Einfluss der dritten Faktorengruppe auf die Haushaltsergebnisse im Fokus. Diese endogenen Faktoren sind durch die kommunalen Akteure selbst steuerbar. Darin verbirgt sich wiederum ein bunter Strauß an Einflusskanälen, die vier theoretischen Ansätzen zugeordnet werden können. Sie stehen weniger in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich gegenseitig und treten zusammen auf. Gemein ist den Ansätzen, dass sie von rational agierenden Akteuren in Kommunalpolitik und -verwaltung ausgehen. Dies bedeutet, dass sämtlichen im Haushaltsprozess involvierten Akteuren daran gelegen ist, den eigenen Nutzen möglichst zu mehren. Typischerweise wird das rationale Interesse eines Politikers darin gesehen, wiedergewählt zu werden. Dem Kämmerer hingegen ist am Haushaltsausgleich und der Fachverwaltung an der Ausweitung derer Budgets gelegen.

Der erste theoretische Ansatz sieht das kommunale Haushaltsergebnis als ein Resultat des politischen Wettbewerbs vor Ort (Ostrom 1999; Braun 1999). Mithilfe sogenannter „spieltheoretischer Modelle“ können Mehrheitsentscheidungen innerhalb der regierenden Koalition oder innerhalb des Rates, z. B. zum Beschluss einer Haushaltssatzung, simuliert werden. Dadurch werden die Mechanismen erkennbar, die zu einer Einhaltung oder Überschreitung des Budgets führen. Hintergrund ist auf der Mikroebene einerseits das „rationale“ Ratsmitglied, welches seiner Wählerschaft gefallen will und diese daher entsprechend vertritt (Responsivität). Zudem sind Ratsmitglieder neben ihrem Mandat in der Regel Mitglied in verschiedenen Ortsvereinen sowie in Fachausschüssen. Sie sind daher (neben der eige-

nen Fraktion) oft auf mehrere Bezugsgruppen parallel ausgerichtet. Parteipolitische Konstellationen im Rat gelten als problematisch, da sie die Mehrheitsbildung erschweren. Je größer die inhaltliche Uneinigkeit zwischen den für eine Mehrheit notwendigen Akteuren (Parteien oder Fraktionen) sind, desto eher sind (teure) Kompromisslösungen notwendig und desto weniger wahrscheinlich ist eine disziplinierte (erfolgreiche) Haushaltspolitik bzw. sind Konsolidierungspakete. Da jede der für die Mehrheitsbildung wichtigen Partei quasi ein Vetorecht besitzt, kann jede Partei mit hohen Forderungen in Verhandlungen auftreten. Schlechtere Haushaltsergebnisse können also dann erwartet werden, wenn eine hohe Parteipolisierung, starke Fraktionen und wenig fraktionsübergreifende Kooperation einer sach- und lösungsorientierten Politik gegenüberstehen. Liegen gegenläufige Voraussetzungen vor, verbessern sich die Chancen auf eine gesunde Finanzpolitik. Als einen finanziell belastenden Faktor konnte beim politischen Wettbewerb speziell die sogenannte „Kohabitation“ identifiziert werden. Dies ist eine Konstellation, bei welcher der Hauptverwaltungsbeamte ein anderes Parteibuch hat als die Mehrheitsfraktion im Rat.

Ein zweiter Theorieansatz unterstreicht die Bedeutung kommunaler Entscheidungsstrukturen; also das Machtfüge zwischen Verwaltungsspitze, Steuerungspolitikern und Kommunalpolitik mitsamt der Fachdezernate (Banner 1987). Insbesondere den Kämmereien wird ein höheres Interesse an ausgeglichenen Haushalten nachgesagt, denn schließlich handelt es sich hierbei um ihre zentrale Funktion. Mit Einschränkungen gilt dieses Interesse auch für die Verwaltungsspitze. Eine Zentralisierung der Haushaltspolitik auf die kommunale Führungsspitze in Verbindung mit „starken“ Kämmereien ist daher einer gelingenden Haushaltspolitik förderlich. Sollte jedoch die Kämmerei gegenüber der Verwaltungsspitze, der Gemeindevertretung und den Fachressorts schwach sein, hätte dies negative Einflüsse auf die Haushaltsergebnisse.

Ein dritter Ansatz erklärt endogene Ursachen der lokalen Haushaltspolitik über das politische Erbe und sogenannte „Pfadabhängigkeiten“ (Beyer 2005). Entwicklungen und Entscheidungen aus einer (teils schon länger zurückliegenden) Vergangenheit wirken sich noch heute auf haushaltspolitische Entscheidungen oder direkt auf den Haushalt aus. Eindrückliche Beispiele sind Investitionsentscheidungen mit erheblichen Folgekosten (U-Bahnsystem, Schwimmbad), aber auch bürokratische Folgekosten und freiwillige kommunale Leistungen, die Ressourcen binden. Prinzipiell sind diese Entscheidungen wieder rückgängig zu machen, aber die dafür notwendigen Aufwände und Risiken können

groß sein. Da außerdem von einmal geschaffenen öffentlichen Leistungen viele profitieren und sich die Kommune an Standards gewöhnt hat, ist die Rückabwicklung mit ungeliebten politischen Kosten verbunden. Pfadabhängigkeiten und historische Entscheidungen können sich auch auf die politische Kultur einer Kommune auswirken und z. B. die Parteipolitisierung im Stadtrat dauerhaft prägen.

Mit dem vierten Ansatz werden Entscheidungen erklärt, die aus den subjektiv wahrgenommenen Handlungszwängen einer Kommune aus dem interkommunalen Wettbewerb resultieren (Tiebout 1956). Kommunen sind keine isolierten Inseln, sondern stehen durch wirtschaftliche und demographische Wanderungsbewegungen oder durch gemeinsame kommunale Aufgabenbestände mit benachbarten Kommunen in einem reziproken Verhältnis, sodass von einer Region im Sinne einer durch Verflechtungsbeziehungen geschaffenen Gemeinschaft gesprochen werden kann. Darüber hinaus bewirkt die räumliche Nähe und Verflechtung

ein Mehr an gegenseitiger Transparenz und Beobachtung. Vorhaben und Handlungsweisen in einer Stadt werden von den benachbarten Gemeinden eher zur Kenntnis genommen und können Lernprozesse, Konkurrenzdenken, Kooperationsbemühungen oder Abgrenzungsverhalten auslösen. So wird oft bei Aufbau, Unterhalt und Abbau von kommunalen Infrastrukturen oder bei Gebühren und Steuern argumentativ auf die Handlungsweisen in anderen Städten verwiesen.

TEXTBOX 1 **Methodische Grundlagen und Datenquellen**

Die empirische Grundlage dieses Beitrags basiert auf mehreren Forschungsarbeiten. Einige derer sind qualitativ basiert und vertiefen die Komplexität lokaler Haushaltspolitik und das Zusammenwirken von Erklärungsfaktoren an ausgewählten Beispielen (z. B. Geißler 2011; Timm-Arnold 2011; Seuberlich 2013; Boettcher 2015; Stolzenberg et al. 2016; Bogumil und Holtkamp 2016; Seuberlich 2017; Holtkamp und Bathge 2017).

Die in der Folge angeführten Befragungsergebnisse resultieren aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten quantitativ angelegten Projekt. Jenes untersuchte mittels statistischer Ansätze den Einfluss sozioökonomischer und institutioneller Rahmenbedingungen sowie Interaktionsmuster und Handlungsorientierungen kommunaler Akteure (vgl. Boettcher 2012; Bogumil et al. 2014).

Um diese Einflüsse zu erfassen und zu messen, wurde für alle Gemeinden ab 10.000 Einwohnern (1.500 Gemeinden) eine Datenbank aufgebaut, welche aus der amtlichen Statistik die Entwicklung der Haushaltslagen (z. B. Salden, Steuern, Schulen) sowie sozioökonomischer Größen (z. B. Arbeitslosigkeit) zwischen den Jahren 2008/2009 und 2013/2014 erfasste. In diesem Zeitraum gab es in allen Bundesländern komplette Ratsperioden, sodass in der Wirkungsanalyse das lokalpolitische

Umfeld konstant gehalten werden konnte. Kleinere Gemeinden mussten infolge lückenhafter Daten und Landkreise infolge geringer Vergleichbarkeit zu den Gemeinden aus der Untersuchung ausgeklammert bleiben.

Ergänzend wurde mithilfe einer schriftlichen Befragung von Bürgermeistern und Finanzausschussvorsitzenden das Ziel verfolgt, die Innenansichten der Kommunen zu erfassen (Rücklaufquote 54 Prozent). Begleitet wurde die Untersuchung durch Fallstudien in Mittelstädten mit einer positiven Finanzentwicklung, in welchen speziell nach den Faktoren für eine gelingende Haushaltskonsolidierung gesucht wurde.

Um speziell die unterschiedliche Finanzentwicklung sozioökonomisch ähnlicher Gemeinden zu erfassen, wurden die Gemeinden anhand statistischer Kennzahlen mithilfe einer Clusteranalyse in Gruppen sortiert. Die Gruppenbildung erfolgte getrennt in drei Größenklassen: (1) kreisfreie Städte, (2) größere kreisangehörige Gemeinden und (3) kleinere kreisangehörige Gemeinden. In jeder dieser Größenklassen gab es unter anderem eine Gruppe für steuerstarke Kommunen, eine für Kommunen mit multiplen Belastungen und eine für steuerschwache, aber schuldenfreie Kommunen. Mit diesem Vorgehen wird in der Analyse eine größere Vergleichbarkeit der Kommunen erreicht, da die Ursachen kommunaler Haushaltslagen innerhalb der Gruppen und damit zwischen prinzipiell ähnlichen Gemeinden untersucht wurden.

3. Forschungsergebnisse

Im Folgenden werden die wesentlichen empirischen Ergebnisse zu den vier skizzierten endogenen Einflussfaktoren dargestellt. Bestandteil dessen sind jeweils die Resultate der Befragung der Bürgermeister sowie die Ergebnisse qualitativer Vertiefungen (vgl. Textbox 1). Im Vordergrund stehen der politische Wettbewerb und die Gestaltung der Entscheidungsstrukturen.

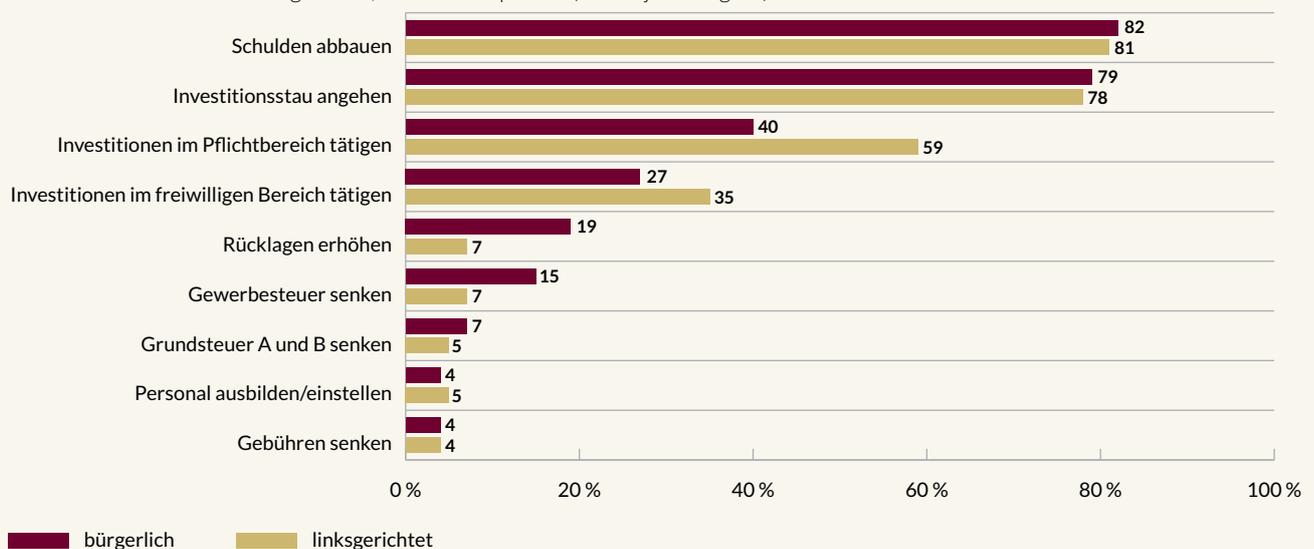
3.1 Politischer Wettbewerb

Wenn der politische Wettbewerb als Erklärungsansatz herangezogen werden soll, muss ein solcher überhaupt erstmal existieren. Grundvoraussetzung für politischen Wettbewerb ist, dass sich das inhaltliche Profil der örtlichen Parteien voneinander unterscheidet und diese Unterschiede gegen-

über der Öffentlichkeit herausgestellt werden. Dort, wo es keine inhaltlichen Unterschiede gibt, dürfte der Streit geringer ausfallen. Gemeinhin gilt die Kommunalpolitik im Vergleich zur Politik bei Bund und Ländern als stärker sachorientiert. Trotzdem geben zahlreiche Studien Hinweise darauf, dass auch auf der örtlichen Ebene Konkurrenzverhältnisse existieren, die sich haushaltsbelastend auswirken können (Holtkamp und Bathge 2017). Dieser Wettbewerb resultiert auch aus Regelungen der Kommunalverfassungen, welche sich wiederum in einem ausgleichenden sachlichen Politstil (Konkordanzdemokratie) oder in einem konflikthaften Wettbewerbsverhältnis der politischen Akteure (Konkurrenzdemokratie) widerspiegeln. Um der Relevanz des politischen Wettbewerbs nachzugehen, wurden zwei Fragestellungen adressiert. Welche tatsächlichen inhaltlichen Unterschiede existieren in den Positionen der Par-

ABBILDUNG 2 Verwendung von Mehreinnahmen nach Parteifamilien

Anzahl Befragte: 416; Anzahl Stichpunkte (max. 3 je Befragten)



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

teien? Und wird ein politischer Wettbewerb vor Ort gepflegt? Dafür wurden in der Befragung die Parteivertreter um ihre Präferenzen in der Haushaltspolitik wie auch in inhaltlichen Fragestellungen gebeten (vgl. Abbildung 2).

Das erste Ergebnis lautet, dass es weniger Unterschiede zwischen einzelnen Parteien als vielmehr Differenzen zwischen zwei „Parteifamilien“ gibt. Es gibt analog zu den staatlichen Ebenen eine bürgerliche Parteifamilie bestehend aus den beiden Unionsparteien, der FDP und – dies ist die Besonderheit für die lokale Ebene – Wählervereinigungen bzw. Freien Wählern, die große inhaltlichen Schnittmengen zu den großen Bundesparteien aufweisen. In Konkurrenz dazu steht eine linksgerichtete Parteifamilie, die sich aufgrund eindeutiger inhaltlicher Überschneidungen aus den Sozialdemokraten, den Grünen und den Linken zusammensetzt. Innerhalb dieser Parteifamilien ist zwischen den Parteien kein signifikanter Einstellungsunterschied zu haushaltspolitischen Themen messbar.

Aber auch zwischen den Parteifamilien sind die Unterschiede nicht groß und werden nicht in allen inhaltlichen Fragestellungen deutlich. Gefragt nach den Handlungsfolgen im Falle einer (hypothetischen) Steigerung der jährlichen Einnahmen würden Vertreter beider Parteifamilien die zusätzlichen Gelder primär in die Entschuldung und in Investitionen stecken. Speziell die Entschuldungspräferenz der Vertreter linksgerichteter Parteien kann als Überraschung gewertet werden. Unterschiede werden eher bei sekundären Optionen sichtbar. Zum Beispiel würden die Vertreter der bürgerlichen Parteifamilie zusätzliche Einnahmen eher für die Bildung von Rücklagen und die Senkung der Gewerbesteuerhebesätze verwenden, während die linksgerichteten stärker in den pflichtigen und freiwilligen Aufgabenbereich der Kommunen investierten.

Aufgrund dieser nur marginalen Unterschiede zwischen den Parteien überrascht es nicht, dass in den statistischen Analysen Parteeffekte auf den Haushalt zu keinen systematischen Ergebnissen führen. Egal welche Farben das Parteibuch des Hauptverwaltungsbeamten oder der mehr-

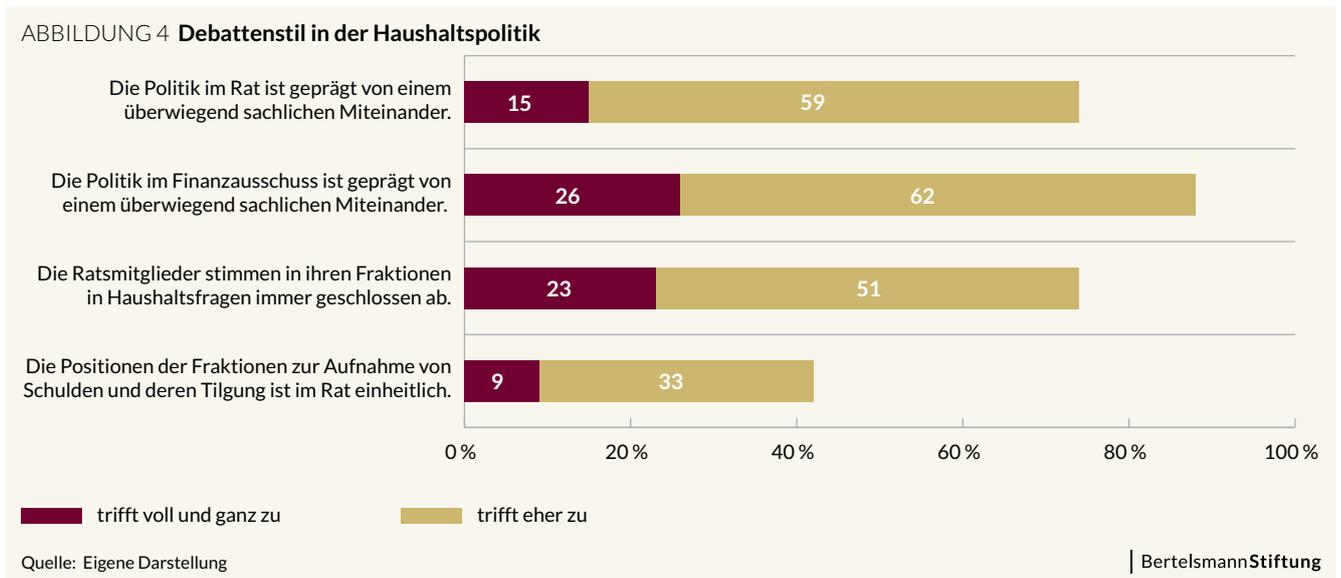
heitsführenden Fraktionen im Rat hat, für das Haushaltsergebnis spielt diese keine Rolle.

Wie sieht es stattdessen mit dem politischen Wettbewerb aus? Wenn die regierende Partei oder die regierenden Parteien unerheblich sind für das Haushaltsergebnis, können dennoch politische Kontroversen finanzielle Folgewirkungen entfalten. Zur Intensität des politischen Wettbewerbs speziell bei Haushaltsfragen geben die Befragten ein breites Spektrum an Antworten. Rund drei Viertel der Befragten berichten von kontroversen Diskussionen im Rat, wenn über die Veränderung von (kommunal entscheidbaren) Einnahmeposten (Hebesätze der Realsteuern, Gebühren und Bagatellsteuern) entschieden werden soll (vgl. Abbildung 3). Mit steigender Ratsgröße, steigender Anzahl an Parteien und höherer Fragmentierung werden haushaltspolitische Debatten, z. B. zur Veränderung von Steuersätzen, kontroverser geführt.

Die allgemeine Politik im Rat ist aus Sicht einer deutlichen Mehrheit der Befragten aber überwiegend sachorientiert. Dies ist ein positives Ergebnis, da im Stadtrat unterschiedliche fachliche als auch parteiliche Positionen aufeinandertreffen. Dennoch gibt es starke Anzeichen für Konflikte in der Haushaltspolitik. Mehrheitlich wird angegeben, dass bei Abstimmungen über Haushaltsfragen fraktionsgeschlossen abgestimmt werde, wodurch Grenzen gezogen und die Chancen für fraktionsübergreifende Kooperation geschwächt werden, und dass die Positionen der Fraktionen zur Verschuldung nicht einheitlich seien. Geringer sind offenbar die Konflikte im Finanzausschuss, was sich daraus erklären lässt, dass diese Gruppe in ihren Zielpräferenzen eine größere Homogenität aufweist. Die Intensität des politischen Wettbewerbs ist nicht in allen Städten gleich. Sie ist tendenziell in größeren Städten höher. Hält man die Gemeindegröße als Einflussfaktoren konstant, ist die Intensität auch in größeren Gemeinderäten bei einer steigenden Anzahl von Parteien und schwierigeren Mehrheitsverhältnissen höher. Die Politik im Rat wird dort weniger sachlich geführt.

ABBILDUNG 3 **Konfliktniveau in der Haushaltspolitik**





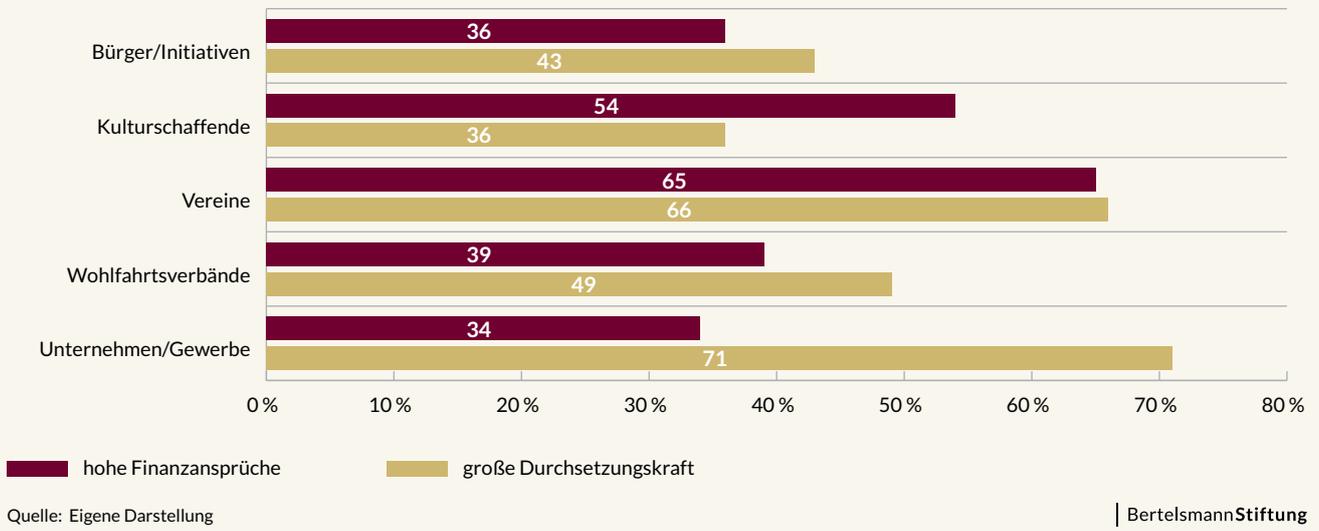
Es stellt sich nun die Frage an, ob der politische Wettbewerb Konsequenzen für den kommunalen Haushalt hat. Dies ist statistisch kaum nachweisbar. Es ist auffällig, dass in vergleichbaren Kommunen jene ein schlechteres Haushaltsergebnis erzielt haben, bei denen das politische Konfliktniveau höher lag. Es kann aber keine Aussage darüber getroffen werden, ob das höhere Konfliktniveau zu einem schlechteren Haushaltsergebnis geführt hat oder ob dieses nicht Folge der schlechten Haushaltslage ist, da der Streit bei knappen Kassen größer sein kann. Dabei ist es unerheblich, wie viele Parteien im Rat sitzen. Häufig sind auch die Mehrheitsverhältnisse nicht entscheidend. Bedeutsamer ist, wie die politischen Akteure selbst im Rat agieren, wie sie Fronten zwischen sich und anderen aufbauen und diese definieren. Dies ist jedoch unter anderem von der Größe der Vertretungskörperschaft abhängig. Große Räte führen systematisch zu einer stärker politisierten, stärker mit Wettbewerb angereicherten Politik. Dies ist unabhängig von der Gemeindegröße. Bundeslandübergreifend können Kommunen mit gleicher Einwohnerzahl ganz unterschiedliche Ratsgrößen haben. Dort, wo die Räte aber bei gleicher Einwohnerzahl kleiner sind, ist das Konfliktniveau grundsätzlich niedriger und das Haushaltsergebnis meist deutlich besser.

Der politische Wettbewerb wird auch durch Zahl und Stärke externer Akteure jenseits des Rates geprägt. Diese Akteure vertreten spezifische Partikularinteressen, die meist belastende Auswirkungen auf den Haushalt haben. Da diese Gruppen oft erhebliche Mitgliederzahlen, zumindest aber Mobilisierungspotenzial besitzen, sind sie für die Parteien

wahltaktisch relevant. Sie verstärken damit den Parteienwettbewerb und die Politisierung der Haushaltspolitik.

Aus einem Set an vorgegebenen Akteursgruppen sollten die Befragten daher angeben, wie hoch deren finanzielle Anspruchshaltung ist und wie die Chancen stehen, ihre Interessen innerhalb der Stadt auch durchzusetzen (Abbildung 5). Die finanzielle Anspruchshaltung und deren Durchsetzbarkeit, damit das Risiko für den Haushalt ist vor allem bei Vereinen (größtenteils Sportvereine) hoch. Sie bündeln für die jeweiligen kommunalen Verhältnisse relativ große Mitgliederzahlen, treffen auf öffentliches Wohlwollen und fordern relativ teure Infrastruktur. Entgegengesetzt ist die Auswirkung der Unternehmen (bzw. Kammern). Die finanziellen Ansprüche sind gering, deren Durchsetzbarkeit aber hoch. Hier spiegelt sich die hohe Priorität der Standortentwicklung für die Kommune wider. Der Einfluss der Kultur auf die Haushaltspolitik ist offenbar begrenzt. Es gelingt den Stadträten, deren hohe Forderungen abzuwehren. Der Einfluss der Wohlfahrtsverbände steigt tendenziell mit der Größe der Stadt. Sie erbringen im Auftrag und finanziert durch die Stadt z. B. Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die eine erhebliche fiskalische und gesellschaftliche Relevanz besitzen. Daraus resultiert eine höhere Durchsetzungskraft, als sie im Vergleich bei Bürgerinitiativen wahrgenommen wird. Jene bündeln klassisch kleine Gruppen mit oft besitzstandswahrenden Positionen (Holtkamp 2016: 207 ff.).

ABBILDUNG 5 Einfluss externer Akteure im interkommunalen Wettbewerb



3.2 Entscheidungsstrukturen und Führung

Entscheidungsstrukturen und Führung in der Haushaltspolitik besitzen verschiedene Facetten und Träger. Den grundlegenden Rahmen setzt der Bürgermeister über sein ausgleichendes Wirken im Rat, die Organisation der Haushaltsplanung und die Kommunikation nach außen.

Die Akteure in Politik und Verwaltung hegen, der Theorie folgend, unterschiedliche Interessen in Bezug auf den Haushalt. Insbesondere Fachpolitik und Fachverwaltung wird oft ein Streben nach Ausgabenexpansion ohne Rücksicht auf den Haushaltsausgleich nachgesagt (Geißler 2014).

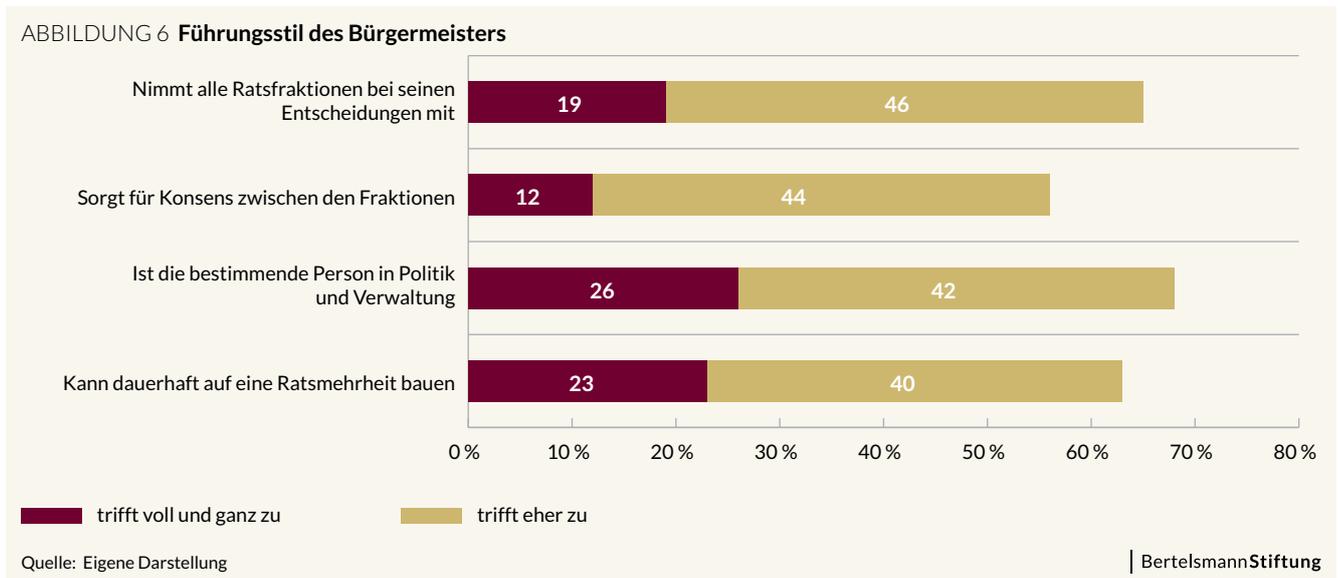
Aufgabe des Bürgermeisters ist es, eine übergreifende Position einzunehmen und die konfligierenden Interessen in Einklang zu bringen (Abbildung 6). Rund zwei Drittel der Befragten sehen in ihrem Bürgermeister eine bestimmende Person in der lokalen Politik und Verwaltung (68 Prozent). Er kann dauerhaft über wechselnde Sachthemen hinweg auf eine Ratsmehrheit bauen (63 Prozent) und bindet alle Ratsfraktionen ein (65 Prozent). In der Summe kommt dem Bürgermeister durchaus eine hervorgehobene, aber keine herausragende Stellung zu. So bewerten die Befragten, die nicht demselben politischen Milieu angehören, ihren Bürgermeister kritischer, aber dennoch mehrheitlich als konsensual und bestimmend. Bürgermeister von größeren Gemeinden werden generell stärker eingeschätzt als in kleineren Kommunen. Wenn der Bürgermeister die bestimmende Person bei der Beratung und Aufstellung des Haus-

haltes ist, fallen die Haushaltsergebnisse signifikant besser aus (Holtkamp und Bathge 2017). Seine Mehrheitsverhältnisse spielen eine erhebliche Rolle. Der ausgleichende Charakter des Bürgermeisters bedeutet jedoch nicht, dass stets ein Konsens hergestellt werden kann.

Bemerkenswert ist, dass die Befragten je nach Haushaltslage ihrer Kommune die Rolle des Bürgermeisters im Haushaltsprozess unterschiedlich bewerten. In stärker verschuldeten Kommunen wird der Bürgermeister eindeutig als weniger führungsstark wahrgenommen und spielt in der Haushaltspolitik eine vergleichsweise geringe Rolle. Entsprechend werden in den budgetär problematischen Kommunen die Ratsfraktionen als stärker eingeschätzt als in den finanziell besser gestellten Kommunen.

Zur Kategorie Führung lassen sich noch drei weitere Aspekte zählen, denen aus der Forschung ein wichtiger Einfluss auf die Haushaltspolitik zugeschrieben wird. Jene sind die Organisation der Haushaltsplanung, deren Kommunikation sowie die Relevanz des Haushaltes im mittleren Management.

In welchem Maße sich das Ziel stabiler Finanzen im Haushaltsprozess durchsetzt, ist wesentlich abhängig von der Stärke der Kämmerei. Deren Position resultiert nicht allein aus Personen oder Mehrheitsverhältnissen, sondern auch aus dem gewählten Verfahren der Haushaltsplanung. Je zentralistischer diese verläuft, also je mehr die einzelnen Budgets durch die Kämmerei vorgegeben werden, desto eher werden das Volumen verfügbarer Mittel eingehalten



und Defizite vermieden (Geißler 2014: 74 ff.). Auf der anderen Seite des Spektrums denkbarer Haushaltsplanung liegen dezentrale Wünsche der Fachpolitik und Fachverwaltung. Diese Akteure haben keinen Anlass, die verfügbaren Mittel zu beachten und so wird dieses Verfahren regelmäßig zu einer Überschreitung der vorhandenen Mittel und damit zu Defiziten führen. Eine Zentralisierung der Haushaltsplanung muss jedoch vor Ort politisch durchgesetzt werden. Ohne Engagement des Bürgermeisters ist dies gegenüber Rat und Verwaltung nicht möglich. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Konstellation, sprich das Verhältnis, der beiden zentralen Steuerungspolitiker: Bürgermeister und Kämmerer. Jenes muss kooperativ dahingehend sein, dass der Bürgermeister ihm politische Rückendeckung gibt und den Grundtenor stabiler Haushalte mitträgt. Ein ausgabenorientierter, parteipolitisch auf Konkurrenz orientierter Bürgermeister konterkariert den Erfolg der Kämmererei.

Ein weiterer strategischer Ansatz ist die Kooperation der Kämmererei mit der Kommunalaufsicht. Untersuchungen zeigen, dass Letztere (besonders im kreisangehörigen Raum) hoch responsiv für die lokalen Haushaltslagen ist und die zunehmend geforderte Rolle als Berater annimmt (Ebinger et al. 2017). Die Drohkulisse externer Eingriffe sollte taktisch genutzt werden. Hier liegt Potenzial dahingehend, kurzfristige inkrementalistische Eingriffe zu vermeiden und einen mittelfristigen, eigenverantwortlichen Konsolidierungspfad zu vereinbaren.

Besonders wirksam ist eine auf Stabilität ausgerichtete Haushaltspolitik, wenn es gelingt, das Ziel des Haushaltsausgleichs in den regulären Zielkanon der Führungskräfte der anderen Ressorts einzugliedern. Es ist unrealistisch und wiederum nicht sachgerecht zu erwarten, dass fiskalische Ziele die fachlichen überwiegen. Die Verantwortung für den Haushalt darf jedoch nicht auf die Kämmererei und ggf. den Bürgermeister abgeschoben werden. Vielmehr muss der Bürgermeister die Relevanz dieses Ziels vorleben und gegenüber den Fachressorts einfordern. Die Einhaltung der Budgets sollte selbstverständlicher Bestandteil der Führungsaufgabe aller Führungskräfte sein.

Kommunikation ist eine unverzichtbare Aufgabe für jeden Politiker, denn es gilt, die eigenen Ziele und Erfolge den Wählergruppen zu vermitteln und somit die eigenen Wahlchancen zu erhöhen. In Bezug auf die Haushaltspolitik ist es darüber hinaus Aufgabe des Bürgermeisters, die Öffentlichkeit transparent über die budgetäre Lage zu informieren und die vorhandenen Handlungsspielräume ebenso wie Entscheidungen zu erklären. Dies ist nicht allein ein Gebot von Transparenz, sondern auch taktisch klug, denn so können Mehrheiten gewonnen und Widerstände gemindert werden (Geißler 2012). Kurz, die Umsetzbarkeit der haushaltspolitischen Ziele steigt. Allgemein steht die These im Raum, dass Haushaltsdisziplin wahltaktisch unklug wäre und durch die Bürger nicht honoriert würde. Diese These mag für einzelne, symbolische Entscheidungen durchaus zutreffen. Auf einer eher abstrakten Ebene hingegen bekennen sich die Bürger in hohem Maße zum Ziel stabiler Haushalte und honorieren es bei ihren Wahlentscheidungen

TEXTBOX 2 **Konsolidierung trotz Schrumpfung und Steuerschwäche**

Mithilfe von Fallstudien wurde der Frage nachgegangen, warum der theoretisch erwartbare Einfluss von auf dem Papier schwierigen Mehrheitsverhältnissen und ungünstigen wirtschaftlichen Umständen nicht automatisch zu problematischen Haushaltsergebnissen führt (vgl. Seuberlich 2013). Die hier untersuchten sechs sächsischen Städte weisen eine periphere Lage jenseits wirtschaftsstarker Ballungszentren auf, sind selbst wirtschaftlich schwach, eher schrumpfend und besitzen einen politisch fragmentierten Stadtrat. Aus theoretischer Sicht sind die Bedingungen daher schlecht, praktisch weisen die Kommunen aber seit Jahren positive Haushaltsergebnisse und sinkende Schuldenberge auf.

Im Ergebnis steht, dass diese erfolgreiche Haushaltspolitik vor allem auf dem Leitprinzip beruht, stets die verfügbaren Mittel nicht zu überschreiten. Was wie selbstverständlich klingt, ist es natürlich nicht. Budgetierungsprozesse dauern auch in diesen Städten wegen zahlreicher Aushandlungsrunden in den Ausschüssen und Beratungsbedarfen der Lokalpolitik lange. Und bei Weitem nicht jedem Ratsmitglied ist die Endlichkeit der Ressourcen immer bewusst, sondern muss jährlich aufs Neue von der Kämmereileitung, die die zentrale

Rolle übernimmt, verdeutlicht werden. Entscheidend war, dass die neu gewählten Bürgermeister und Kämmerer sich an das von ihren Amtsvorgängern geschaffene Credo vom langfristigen Schuldenabbau und dem Verbot von Kreditaufnahmen halten. Dieses Leitbild ist mittlerweile so stark in den Verwaltungen und auch einigen führenden Politikern im Rat („Alphatieren“) verankert, dass der Bruch mit diesen Vorgaben nur schwer möglich ist (historische Pfadabhängigkeit). Das nach außen getragene und nach innen gelebte Postulat der Sachlichkeit in der Ratspolitik ist aber nur ein Handlungsprinzip auf der Metaebene. Innerhalb dieses Rahmens in der Haushaltspolitik und außerhalb von ihr toben die klassischen ideologischen Kämpfe zwischen den Parteien und der Bürgermeister ist veranlasst, durch die unklaren, teilweise wechselnden Mehrheiten zumindest Kompromisse herbeizuführen.

Diese Beispiele eignen sich nicht für eine Blitzsanierung der Kommunen. Die Konsolidierungen in den Untersuchungskommunen basieren auf mittelfristigen Strategien mit klar definierten Zielkriterien und Perspektiven, die den Hausfrieden sichern. Die exogenen Gegebenheiten, die nicht durch egozentrische Strategien lösbar sind, d. h. die Forcierung eines ruinösen interkommunalen Wettbewerbs, wurden schlicht akzeptiert.

(Geißler 2014). Dieses quasi Plebiszit für eine strategische Grundrichtung ist bereits hilfreich und kann durch den Bürgermeister im lokalpolitischen Wettbewerb genutzt werden.

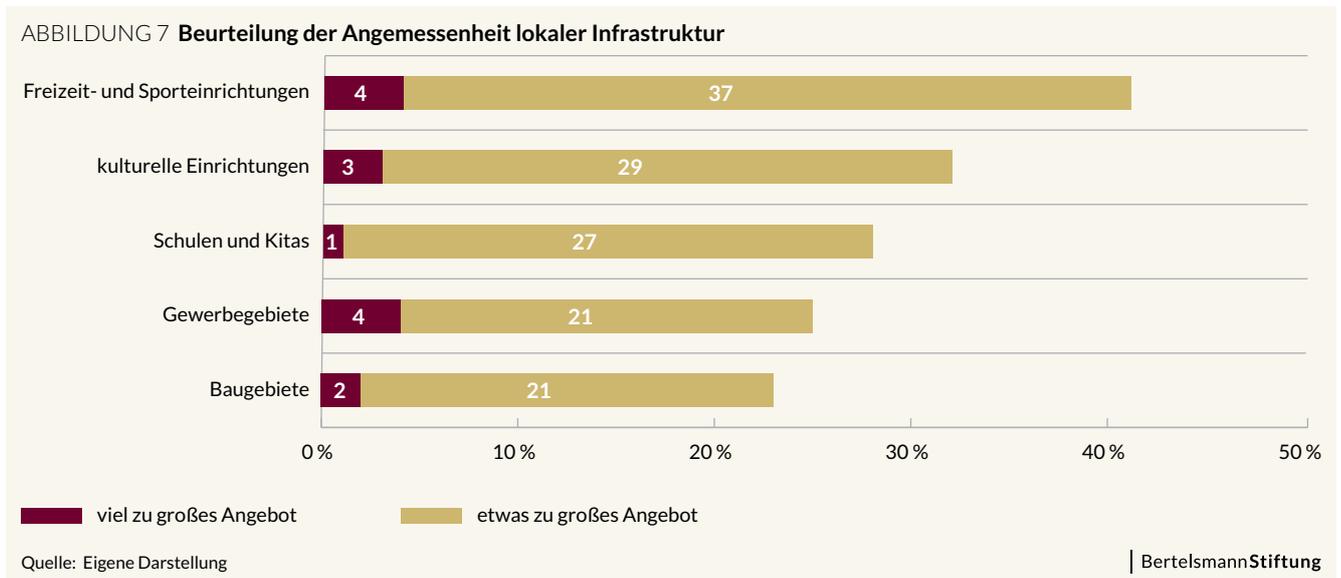
Der Bürgermeister setzt den Rahmen der Haushaltspolitik und bestimmt deren grundlegende Richtung. Wenn er glaubwürdig die Notwendigkeit des Sparens vermittelt, ist dies eine wirksame Hürde ausgabeträchtiger Politikwünsche. Wenn er Zeiten des Überflusses ausruft, wird die Kämmerei mit dem Ziel der Haushaltsdisziplin scheitern. Wirksame Haushaltsdisziplin oder Konsolidierung benötigt das kommunikative Fundament der Verwaltungsspitze.

3.3 Pfadabhängigkeiten und politisches Erbe

Die gegenwärtigen budgetären Spielräume oder auch das lokalpolitische System als solches sind oft durch Entscheidungen der Vergangenheit geprägt. Solche historischen Konstellationen können einen dauerhaften Einfluss auf die Haushaltspolitik besitzen.

Unter die Rubrik Pfadabhängigkeiten oder Erblasten fallen einst geschaffene Infrastrukturen und Leistungen. Oft entsprechen diese nicht mehr den heutigen Ansprüchen oder der Nachfrage, müssen aber dennoch weiter finanziert werden, da deren Anpassung auf den aktuellen Bedarf technisch oder politisch kaum möglich ist. In Abbildung 7 wird beispielhaft gezeigt, wie die befragten Lokalpolitiker das infrastrukturelle Angebot bewerten. In der Summe kann festgehalten werden, dass bei vier der fünf abgefragten Infrastrukturen mindestens ein Viertel ein überdimensioniertes Angebot feststellt. Hierbei ist zu bedenken, dass Lokalpolitiker eher bestrebt sind, lokale Angebote auszubauen und einem (objektiv gebotenen) Rückbau skeptisch gegenüberstehen; nicht zuletzt aus wahltaktischen Gründen. Die tatsächliche Überausstattung dürfte daher durch dieses Antwortverhalten eher unterzeichnet sein.

Problematisch sind die dauerhaften Kosten dieser Angebote, denn besonders Infrastrukturen im Bereich Kultur und Freizeit weisen einen sehr geringen Kostendeckungsgrad durch spezifische Entgelte auf. Sie müssen in hohem Maße



aus allgemeinen Deckungsmitteln subventioniert werden. Gleichzeitig sind solcherlei Angebote aber wichtige Standortfaktoren im interkommunalen Wettbewerb und Identifikationspunkte der Bevölkerung. Schließungsabsichten, regelmäßig Thema in Phasen der Haushaltskonsolidierung, sind daher politisch sehr kontrovers.

Besonders aus den Kommunen in den neuen Bundesländern wird das vorliegende Angebot an öffentlichen Einrichtungen als zu groß eingeschätzt (besonders deutlich bei Kulturangeboten und Gewerbegebieten). Hier spielen Facetten der demographischen Entwicklung herein, die in den vergangenen Jahrzehnten von Schrumpfung geprägt war. Dieser Effekt ist für die ostdeutschen Kommunen auch statistisch stärker nachweisbar. Einen weiteren finanziellen Nachteil besitzen die Gemeinden, welche laut ihres Landesraumordnungsprogramms eine höhere Zentrumsfunktion haben und daher auch mehr Angebote der Daseinsvorsorge vorhalten (müssen).

Zu den sogenannten „Erblasten“ zählen grundsätzlich auch die laufenden Zinsausgaben für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite. Angesichts der seit 2008 einsetzenden EZB-Zinspolitik verlor dies an Bedeutung. Es bleibt jedoch ein umso größeres Haushaltsrisiko für die Zukunft.

Auch der im Unterkapitel 3.1 angesprochene politische Wettbewerb bzw. die praktizierten Umgangsformen können Aspekte von Pfadabhängigkeiten oder den Charakter einer

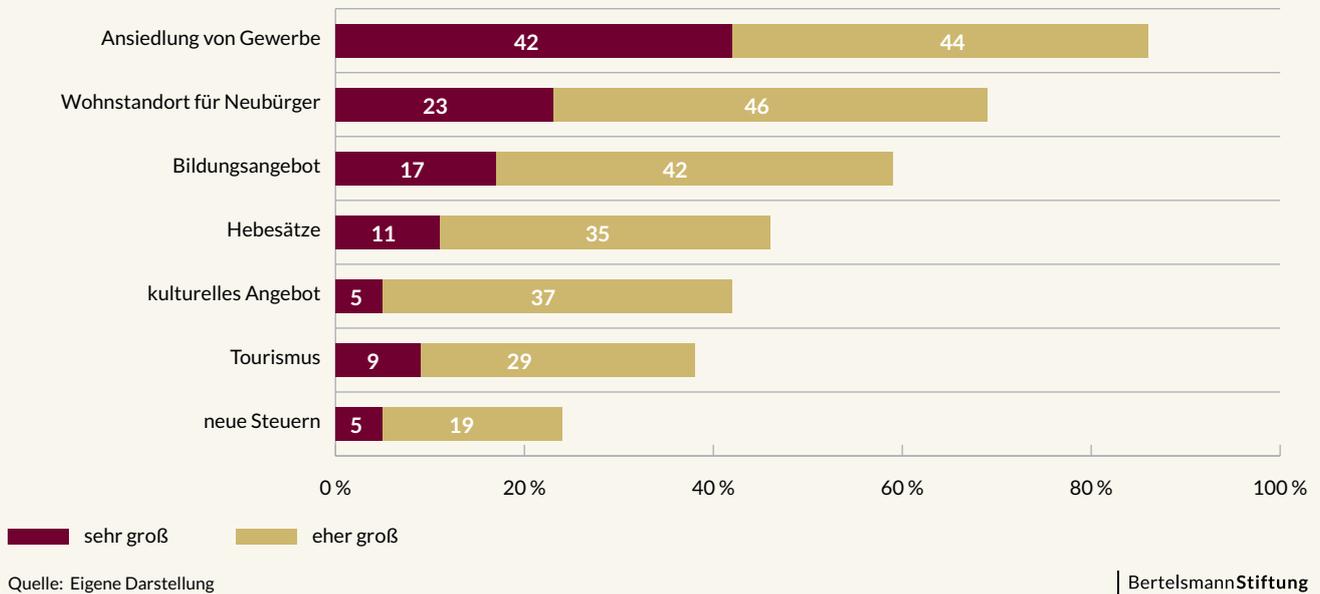
Erblast zeigen. In vielen Gemeinden wird die Politik durch historische Konstellationen und symbolische Entscheidungen dauerhaft beeinflusst. Dies kann das Ergebnis einer Kommunalwahl sein oder die Durchsetzung einer konfliktären Entscheidung. Solche Erfahrungen prägen die beteiligten Akteure und werden im Rahmen einer Sozialisation an die Nachkommen weitergegeben. Sofern es sich um negative, spaltende Erfahrungen handelt, belasten diese die gegenwärtigen und zukünftigen Diskussionen. Ähnlich technischer Einrichtungen bedarf es auch hier einiger Aufwendungen, diese historischen Erfahrungen zu überwinden und den Pfad zurück zu einer sachorientierten Diskussion zu finden.

3.4 Interkommunaler Wettbewerb

In den theoretischen Ausführungen wurde angenommen, dass die Wettbewerbssituation zwischen Kommunen Auswirkungen auf die Haushaltspolitik besitzt. Dabei muss das Wettbewerbsmotiv gar nicht einmal im Vordergrund stehen. Stattdessen ist jede Kommune darauf angewiesen, attraktiver Standort für Familien und Gewerbetreibende zu sein.

Abbildung 8 zeigt, dass sich die Kommunen mehrheitlich in einem „eher großen“ oder „sehr großen“ Wettbewerb hinsichtlich der Ansiedlung von Unternehmen (86 Prozent) und des Zuzugs von Einwohnern (69 Prozent) sehen. Hier spiegeln sich die grundlegenden kommunalpolitischen Prioritäten wider. Wachstum steht für Prosperität und die Zukunftschancen der Kommune. Die Ansiedlung von Unternehmen

ABBILDUNG 8 Facetten des interkommunalen Wettbewerbs



hat meist direkte positive Auswirkungen auf den Haushalt. Mit Blick auf den Zuzug von Einwohnern entstehen gemischte Effekte. Ein Mehr an Bevölkerung bedeutet höhere Schlüsselzuweisungen, jedoch insbesondere bei Familien auch höhere Folgekosten für Infrastrukturen bei Kita und Schulen.

Die weiteren Aspekte sind gewissermaßen Standortfaktoren für diese Prioritäten. Eine Rolle spielen das Bildungsangebot, die Hebesätze, das kulturelle Angebot und der Tourismus. Während die Kommunen in den alten Ländern den Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen stärker einschätzen, sehen die neuen Länder den Wettbewerb stärker beim Tourismus und dem kulturellen Angebot. Zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden gibt es hochsignifikante Unterschiede im Wettbewerb der Hebesätze. Selbiger wird in den kreisfreien Städten höher eingeschätzt. Der Steuerwettbewerb spielt sich vor allem über die Gewerbesteuer ab. Hier reagieren die Kommunen sensibel auf Änderungen ihrer Nachbarn. Die interkommunalen Differenzen sind in der Folge sehr viel geringer als bei der Grundsteuer B (Bertelsmann Stiftung 2017, Teil C: 29 f.).

Im Bildungsangebot nehmen die kreisangehörigen Gemeinden einen höheren Wettbewerb wahr. Die Erfindung neuer Steuern ist für die Gemeinden untereinander offenbar nicht sonderlich relevant.



Drei Fragen an ...
Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold,
 Abteilungsleiter Beratung
 und Stärkungspakt
 Gemeindeprüfungsanstalt
 Nordrhein-Westfalen

1. Was sind Ihrer Meinung nach die internen Voraussetzungen stabiler Haushaltspolitik?

Wünschenswert sind stabile Mehrheitsverhältnisse im Rat: Es bedarf einer Mehrheit, die den Bürgermeister unterstützt und ihm in haushaltspolitischen Entscheidungen folgt. Und nicht zuletzt bedarf es des Willens, einen ausgeglichenen Haushalt nicht nur als lästiges Gesetzesziel, sondern als Grundlage für kommunale Selbstverwaltung im besten Wortsinne anzuerkennen. Leider sehen wir häufig, auch aufgrund des Kommunalwahlrechts, zersplitterte Räte und Bürgermeister, die gegen „andersfarbige“ Räte regieren müssen. Das sind schwierige Verhältnisse, bei denen es besonders auf den Führungswillen und das Führungskönnen des Bürgermeisters ankommt.

2. Wie lassen sich die typischen politischen Konflikte mindern?

Widerstreitende Interessen und Diskussionen um die besten Wege sind Ausdruck lokaler Demokratie und daher essenziell. Lokalen Parteien und Wählergruppen kommt eine wichtige Bündelungsfunktion zu. Deshalb ist parteipolitischer Wettbewerb zuerst einmal positiv. Es ist die Führungsleistung des Bürgermeisters, die Diskussionen in der Kommune zu strukturieren und zu moderieren. Deshalb haben sie diese Doppelfunktion: einerseits Ratsvorsitzender und gleichzeitig Chef der Verwaltung. Der Bürgermeister sollte sich in der Haushaltspolitik von den Steuerungspolitikern (also dem Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktion oder -koalition, den

Finanzausschusspolitikern) unterstützen lassen. Fachpolitiker, und das wissen wir auch aus vielen Untersuchungen, neigen demgegenüber zu ausgabenmaximierendem Verhalten. Hier gilt es, überzogene Erwartungen an den finanzpolitischen Realitäten in der Kommune auszurichten. Wenn man z. B. nach Baden-Württemberg schaut, sieht man, dass die Bürgermeister nicht nur eine traditionell andere Rolle bekleiden, sondern auch mit mehr Rechten ausgestattet sind. So sind sie z. B. „geborene“ Vorsitzende aller Fachausschüsse. Dies hilft sicherlich, kostenmaximierende „Fachkoalitionen“ einzuhegen.

3. Wie kann man die Bürger konstruktiv einbinden bzw. die Notwendigkeit des Sparens kommunizieren?

Haushaltskonsolidierung ist kein publikumsträchtiges Thema. Wenn es um Sparen, Kürzen und Einschränken geht, wird man wenig öffentlichen Beifall ernten. Und Politiker wollen wiedergewählt werden. Das ist ein echtes Dilemma. Aus der Beratung zum Stärkungspakt wissen wir allerdings, dass bei konkreter Verbindung von „Zumutung“ und „Perspektive“ Räte, Personalräte und Bürger bereit sind, Einschränkungen oder sogar zusätzliche Belastungen zu akzeptieren, wenn am Ende der Weg aus der „Vergeblichkeitsfalle“ steht. Bürger um Rat zu fragen, hat sich nicht bewährt, wie die Forschung zum Bürgerhaushalt zeigt. Die Bürgerbeteiligung wirkt hier meist sozial selektiv, indem sich nur die „üblichen Verdächtigen“ beteiligen. Allgemein stoßen diese Konzepte auf wenig Bürgerinteresse und arten, wenn falsch angesetzt, eher in „Wunschkonzerte“ aus. Auch ist die Enttäuschung oft groß, wenn wünschenswerte Maßnahmen an haushaltsrechtlichen Restriktionen oder Eingriffen der Kommunalaufsicht scheitern. Erfolg versprechender scheinen mir Ansätze zu sein, die Bürger an der Leistungserstellung unmittelbar und bei verbesserter Wirkung zu beteiligen. Beispiele sind der Bürgerbus, Sozialpatenschaften für Menschen in finanziellen und persönlichen Notlagen oder der Erhalt von Stadtteilbibliotheken durch Freiwillige. Solange sich die Bürger nicht als „Lückenbüßer“ für eine verfehlte Haushaltspolitik fühlen müssen, sind sie gerne bereit, mitzuwirken.

5. Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen der verschiedenen Forschungsarbeiten lassen sich eine Reihe Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen an die kommunale Praxis ableiten. Jenseits von Wirtschafts- und Sozialstruktur bzw. Finanzausgleich bestehen durchaus beachtliche Potenziale, die Haushaltspolitik einer Kommune in der einen oder anderen Weise auszurichten und damit die Stabilität der Haushalte mindestens zu befördern. Hierbei handelt es sich weniger um konkrete kleinteilige Schritte der Haushaltskonsolidierung, sondern um grundlegende strategische Entscheidungen und Verhaltensweisen. Diese lassen sich in vier Schlagworte fassen, die wiederum miteinander in Zusammenhang stehen und sich gegenseitig stärken:

Entpolitisierung der Haushaltsplanung

Sachliche Entscheidungsfindung, orientiert an den mittelfristig verfügbaren Mitteln, ist die Quintessenz stabiler Haushalte. Die politische, insbesondere parteipolitische ideologische Aufladung der zu lösenden Fragen behindert einen sachlichen Diskurs und sachliche Entscheidungen. Sie fördert Konflikte unnötig und macht ggf. teure Kompromisse notwendig. Diese Entpolitisierung ist im politischen Wettbewerb nicht leicht zu erreichen. Voraussetzung ist, dass der Bürgermeister sich als überparteilich versteht und die Mehrheitsfraktionen ihre Position nicht ausspielen. Die weiteren Fraktionen müssen in ihren Zielen ernst genommen, berücksichtigt und damit auch in die Verantwortung genommen werden. Die Politisierung des Stadtrates korreliert auch mit dessen Größe. Im Rahmen des gesetzlich Möglichen ist die Gemeinde daher gut beraten, die Größe des Rates auf das Minimum zu begrenzen.

Grundsatzentscheidungen

Eine langfristig stabile, zurückhaltende Haushaltspolitik bedarf eines Rahmens oder einer normativen Fundierung, die im oft kleinteiligen und hektischen Alltag Orientierung geben. Viele Gemeinden sind gut damit gefahren, einen

Grundsatzbeschluss zu fassen, einen Passus in die Hauptsatzung einzufügen oder gar ein Leitbild zu erarbeiten. Entscheidend ist, dass alle Akteure sich dauerhaft und öffentlich zu einer disziplinierten Haushaltspolitik verpflichten. Die öffentliche und mit einer gewissen Formalität versehene Verpflichtung schafft Druck, die selbst gesetzten Regeln einzuhalten. Inhaltlich sollten sich alle Akteure dem Ziel dauerhaft stabiler Haushalte verpflichten. Dieses Leitbild muss durch den Bürgermeister repräsentiert werden. Hilfreich ist eine grundsätzliche Regelung zum Umgang mit ungeplanten Mehreinnahmen, wie sie in den vergangenen Jahren häufig vorkamen. Um nicht bei jeder Steuerschätzung neue Utopien sprießen zu lassen, sollte ein Teil dieser Mehreinnahmen automatisch für die Schuldentilgung oder in die Rücklage abgeführt werden. Zur Nachhaltigkeit gehört auch die besonders kritische Prüfung großer Investitionen auf ihren langfristigen Bedarf und ihre dauerhafte Finanzierbarkeit. Denn solche Entscheidungen binden die nachfolgenden Generationen. Dies gilt umso mehr in wirtschaftlich guten Zeiten.

Starke Stellung der Kämmerei

Je stärker die Position der Kämmerei im Haushaltsprozess, desto mehr Relevanz besitzt das Ziel stabiler Haushalte. Diese Position ist weithin lokal gestaltbar. Die meisten Kommunen sind daher schon vor langer Zeit vom ehemals tradierten Verfahren der Mittelanmeldung abgekommen und praktizieren mehr oder weniger strenge Eckwerteverfahren, in denen die Budgetobergrenzen vorgegeben sind. Dieses Verfahren hat erhebliche Konsequenzen auf die Machtpositionen der Fachämter und Ausschüsse. Es muss daher auf einer Anordnung des Bürgermeisters oder auf einem Ratsbeschluss basieren. Mit der Zentralisierung der Planung sollte eine gewisse Dezentralisierung des Vollzugs einhergehen. Damit sind nicht allein Regelungen zur Deckungsfähigkeit gemeint, sondern die Dezentralisierung der Verantwortlichkeit für die Budgeteinhaltung auf die Amtsleiter. Der Haushaltsausgleich in Planung und Vollzug darf

6. Fazit

nicht auf den Kämmerer abgeschoben werden, sondern muss eine gemeinsame Aufgabe sein.

Vorbildwirkung des Bürgermeisters

Der Bürgermeister ist nicht allein Leiter der Stadtverwaltung. Er repräsentiert auch die lokale Politik; damit deren Umgangsformen und Grundsatzentscheidungen. Es steht in seiner Verantwortung, das Verfahren der Haushaltsplanung zu gestalten und dem Kämmerer den notwendigen Rückhalt zu geben. Der Bürgermeister hat eine entscheidende Rolle darin, die Entpolitisierung der Haushaltsfragen, die Sachlichkeit des Rates zu befördern. Er muss überparteilich auftreten und alle einbinden. Eine weitere Funktion kann kaum überschätzt werden: die Vermittlung der Lokalpolitik und der Rahmenbedingungen an die Öffentlichkeit. Eine Kommune braucht Führung.

Endogene Einflüsse auf das Haushaltsergebnis sind bei den Kommunen, die in besonderem Maße von externen sozio-ökonomischen Umständen geprägt sind, nicht messbar; seien es reiche oder arme Kommunen. Endogene Einflussfaktoren sind vor allem bei „durchschnittlichen“ Gemeinden wirksam. Das heißt, die Gemeinde darf nicht zu reich sein. Und sie darf entgegengesetzt noch nicht zu tief im Strudel aus hoher Verschuldung und schwierigen sozialen Lagen stecken.

Aus den Ergebnissen der statistischen Untersuchung wurde deutlich, dass es speziell den langjährigen verschuldeten Gemeinden mit multiplen sozioökonomischen Belastungen heute kaum mehr möglich ist, sich am eigenen Schopf aus dem Schuldensumpf zu ziehen. Hier sind größere Lösungen unter Einbindung von Land und Bund vonnöten. Gleichwohl müssen auch diese Städte eigene Schritte ergreifen, um einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten bzw. für die Zukunft das erneute Abrutschen in die Haushaltskrise zu verhindern.

Ab diesem Punkt decken sich die Empfehlungen jedoch mit denen an den großen Teil der nicht krisenbetroffenen Gemeinden. Stabile Haushalte sind kein Automatismus hoher und marode Haushalte kein Automatismus geringer Wirtschaftskraft. Bei der großen Gruppe „durchschnittlicher“ Gemeinden spielen die Stärke des Bürgermeisters und die Intensität des politischen Wettbewerbs für die Haushaltsbilanz eine spürbare Rolle. Eine sachorientierte politische Entscheidungskultur in einer Gemeinde führt, bei sonst gleichen Umständen, zu einem besseren Haushaltsergebnis.

Literatur

- Banner, Gerhard (1987). „Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene. Ein politisches Problem“. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* (37) 3. 50–56.
- Bertelsmann Stiftung (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017*. Gütersloh.
- Beyer, Jürgen (2005). „Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts“. *Zeitschrift für Soziologie* (34) 1. 5–21.
- Boettcher, Florian (2012). „Kommunale Haushaltsdefizite. Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten“. *der moderne staat* (5) 1. 65–84.
- Boettcher, Florian (2015). „Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik (Teil I) – Analyse am Beispiel der Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen“. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* (63) 5. 104–108.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* (55) 4. 614–647.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp (2016). *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden.
- Braun, Dietmar (1999). *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung*. Opladen.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). *Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich*. Analysen und Konzepte 1/2017. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Geißler, René (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik*. Wiesbaden.
- Geißler, René (2012). „Zur Vermittlung unbequemer Wahrheiten“. *Zeitschrift für Politikberatung* (5) 2. 94–98.
- Geißler, René (2014). „Kommunale Haushalte und die Bedeutung der Politik“. *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*. Hrsg. Jens Weiß. Wiesbaden. 59–80.
- Holtkamp, Lars (2016). *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland – Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars, und Thomas Bathge (2017). „Der Einfluss der Kommunalverfassungen und der Rats-Bürgermeisterkonstellationen auf die Haushaltspolitik“. *Der Gemeindehaushalt* 1. 1–6.
- Ostrom, Elinor (1999). *Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt*. Tübingen.
- Seuberlich, Marc (2013). „Haushaltskonsolidierung trotz widriger Umstände“. *Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle?* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 263–287.
- Seuberlich, Marc (2017). *Arme und reiche Städte. Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen*. Wiesbaden.
- Stolzenberg, Philipp, Georgios Terizakis, Nikolaos-Komninos Hlepas und Panagiotis Getimis (2016). *Cities in Times of Crisis. Fiscal consolidation in Germany and Greece*. Baden-Baden.
- Tiebout, Charles M. (1956). „A Pure Theory of Local Expenditures“. *The Journal of Political Economy* (64) 5. 416–424.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter (2011). *Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik*. Wiesbaden.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 1 | 2018 erscheint im April 2018

„Hardest Cuts in living Memory“ – System und Krise der kommunalen Finanzen in England

In wenigen Ländern Europas hat die Finanz- und Wirtschaftskrise die Kommunen vergleichbar hart und nachhaltig getroffen wie in England. Doch zurückzuführen ist dies weniger auf die Wirtschaftskrise selbst, denn auf rapide Kürzung staatlicher Zuweisungen durch die Zentralregierung. Der Rechnungshof schätzt diese Kürzungen in der Periode 2010 bis 2017 auf 49 Prozent. Hinzu trat ein normativer Wandel hin zu Deregulierung, Kommunalisierung und „schlankem Staat“. Im Kontext steigender Sozialausgaben erreichten die lokalen Haushaltsprobleme unbekannte Ausmaße. Überraschend werden die strengen Haushaltsregeln durch das privatisierte System der Kommunalaufsicht durchgesetzt. Im Ergebnis sind die kommunalen Verwaltungen und deren Leistungen heute ausgehöhlt und vielerorts mit der Erbringung grundlegender Leistungen überfordert. Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ stellt die Struktur der kommunalen Ebene als auch der kommunalen Haushalte dar und untersucht die Folgen der Finanzkrise.

Impressum

© 2017 | Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung | Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh | Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich | Dr. René Geißler

Autoren | Dr. Marc Seuberlich, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum von 2010 bis 2016

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung

Korrektur | Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign | Nicole Meyerholz, Bielefeld

Foto | Pixource/pixabay.com – CC0, Public Domain, <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.de>



ISSN 2512-9473

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de/kommunalaufsicht

www.bertelsmann-stiftung.de