

Kommunale Steuer-Zeitschrift

Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabenwesen

HEFT 5

MAI 1997

46. JAHRGANG

„Zauberformel Budgetierung“

— Erwiderung auf Hardi Meier —

Von Gerhard Benemann, Bad Nauheim

„Zauberformel: Budgetierung“, unter dieser Überschrift hat Ende 1994 Hardi Meier in dieser Zeitschrift¹⁾ zu den Fragen einer Erneuerung des öffentlichen Haushaltswesens Stellung genommen und hinter diese Überschrift dann in seinem Beitrag ein dickes Fragezeichen gesetzt. Dies entspricht dem, was man immer wieder in Veröffentlichungen lesen kann, wohl auch deswegen, weil die Befürworter einer grundlegenden Reform mit ihrer Durchsetzung in der Verwaltung beschäftigt sind und dabei nicht die Zeit finden, in der öffentlichen Diskussion die Gegenposition deutlich zu vertreten. Die von ihm vertretene Auffassung reizt zum Widerspruch, sie kann m. E. so nicht hingenommen werden, weil sie erhebliche Zusammenhänge verschweigt. Aus diesem Grund hier der Versuch, eine Gegenposition deutlich zu machen.

Ist-Zustand der kommunalen Haushalte

Auch wenn die Beschreibung des derzeitigen Zustandes im Prinzip für die öffentlichen Haushalte aller Ebenen recht ähnlich ist, soll hier eine Beschränkung auf die kommunalen Haushalte vorgenommen werden. Dort ist die Rückkopplung zwischen gewähltem Vertretungsorgan, Verwaltung und den durch die Haushaltsentscheidungen betroffenen Bürger sehr viel enger, dort scheint auch die Bereitschaft aller Ebenen, sich von den alten Strukturen zumindest ein Stück weit zu entfernen, am größten²⁾.

1. Die wirtschaftliche Situation der Kommunen

Mit nur geringen Ausnahmen sind die kommunalen Haushalte inzwischen fast alle an den absoluten Grenzen der Leistungsfähigkeit angekommen. Innerhalb des Jahres 1994 ist das Defizit in den kommunalen Haushalten des Landes Hessen um 400 Mio. DM angestiegen³⁾. Die von Meier genannte zeitliche Dimensionierung, nach der es sich anscheinend um ein mit den Haushalten 1994 aufgetauchtes neues Problem handelt, erscheint dabei nicht zu

treffend. Die Defizite waren bereits seit einiger Zeit in der Entwicklung absehbar, sie sind also nicht etwa überraschend aus Pandoras Büchse gesprungen. Auch die Verbindung mit den Folgen der Wiedervereinigung ist nur zum Teil zu akzeptieren. Das Berufen darauf dient doch nur dazu, sich von Verantwortung freizusprechen, in dem Sinne, daß mit einer solchen Entwicklung niemand habe rechnen können. Nach meiner festen Überzeugung haben die finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung aber nur beschleunigend gewirkt, die Grenzen der Belastbarkeit sind eher und schneller überschritten worden, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Nicht ohne Grund sind die Reformbemühungen im Rahmen des Neuen Steuermodells älter als die Wiedervereinigung. Die Fehlentwicklung hat daher andere Ursachen, denen ohne Anspruch auf Vollständigkeit nachgegangen werden soll.

a) Aufgabenübertragung

Seit Jahren, wenn nicht sogar schon seit Jahrzehnten, erfolgt eine gesetzliche Verlagerung von Aufgaben auf nachgeordnete Körperschaften, ohne gleichzeitig auch die entsprechenden Mittel für die Finanzierung dieser Aufgaben mit zu übertragen⁴⁾. Dies hat zu strukturellen Schiefen der Haushalte geführt, die nur für eine gewisse Zeit aus den Eigenmitteln der Gemeinden ausgeglichen werden konnten. Auf der Jahreshauptversammlung 1994 des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde diese Entwicklung mit der Aussage: „Bund und Land haben die Spenderhosen an und die Gemeinden sind die Hosenträger“⁵⁾ treffend beschrieben.

b) Selbstüberschätzung

Neben den zuvor geschilderten, von den Städten und Gemeinden selbst kaum zu beeinflussenden Problemen ist die Haushaltskrise aber auch in erheblichem Umfang selbstgemacht. Aus den Zeiten der kommunalen Gebietsreform in

1) KStZ 1994, 221 ff.; vgl. hierzu bereits die Erwiderung von Struwe, KStZ 1996, 61.

2) Man betrachte nur die weitgehenden Befreiungsmöglichkeiten durch die Novellierung der HGO vom 21. 12. 1994. Mit der neuen Vorschrift: „Erprobung neuer Steuerungsmodelle — Experimentierklausel“ könnte im Extremfall das Haushaltsrecht fast völlig zur Disposition gestellt werden. Dem steht allerdings eine bisher sehr restriktive Genehmigungspraxis des Ministeriums entgegen.

3) Innenminister Bökel in Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung (HSGZ) 1994, 374.

4) Aktuelle Beispiele sind der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, die Versuche, Aufgaben aus der Arbeitslosenversicherung mit Bundesgarantie auf die Sozialhilfe und damit in die Haushalte der Kommunen zu verschieben. Ein bereits seit langem in einem Musterprozeß umstrittenes Beispiel ist das Personalausweisgesetz, wo den Gemeinden eine Gebühr vorgeschrieben wird, die nicht einmal die Hälfte der tatsächlichen Aufwendungen ersetzt. Instrukтив auch der Aufsatz von Schoch und Wieland, HSGZ 1995, 134 ff.; vgl. auch Erlenkämper, NVwZ 1996, 537.

5) Knapp, Gibt es Grenzen für die Gesetzestreue der Gemeinden, HSGZ 1994, 426 ff. [433].

Hessen (also aus Anfang der 70er Jahre) stammen eine Vielzahl von Zusagen, die jedem eingemeindeten Stadtteil seine besondere Infrastruktur, sein Bürgerhaus oder DGH versprachen. Die neu gebildeten Großgemeinden waren dann genötigt, diese Zusagen nach und nach umzusetzen, ohne daß dabei die Folgekosten beachtet wurden. Zahlreiche politische Mehrheiten oder auch Bürgermeister setzten sich daneben ihre Denkmäler in Form von großzügigen Sportanlagen, Hallen- und Freibäder, Bibliotheken etc. Diese Belastungen sind hausgemacht, sie wären grundsätzlich steuerbar gewesen.

c) Erste Schlußfolgerungen

Grundsätzlich sind Belastungen der kommunalen Haushalte in erheblichem Umfang auch heute noch beliebig steuerbar. Es verbleibt also grundsätzlich ein erheblicher Bereich, aus dem heraus die Haushalte konsolidiert werden könnten. Bei dieser Aufgabe haben die Kommunen bisher in der überwiegenden Zahl schlicht versagt. Lag dies — wie Meier offensichtlich meint⁶⁾ — nur daran, daß die Politik (also die von der Bevölkerung gewählten Repräsentanten) nur nicht bereit waren, auf die Mahnungen und Warnungen der Kämmerer zu hören? Falls es so ist, kann man ohne weiteres das Buch zumachen, denn dann hat Meier recht wenn er darlegt, daß eine Abkehr von der Kameralistik nicht geeignet sei; die Misere der öffentlichen Haushalte durch ein neues Buchführungssystem nicht beseitigt werden könne⁷⁾.

Meines Erachtens resultiert die Entwicklung der letzten Jahre nicht, zumindest nicht überwiegend, aus Unwillen oder Unvermögen der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker. Sie war vielmehr eine Folge aus dem Grundkonzept der Kameralistik, die bestimmte Reaktions- und Verhaltensweisen geradezu provoziert. Wenn dies richtig ist, könnte ein Wechsel des Buchführungssystems doch ein adäquates Mittel sein, die unbefriedigenden Zustände zu verbessern.

Aus diesem Grunde soll das gestellte Thema nachfolgend nicht in der Art und Weise abgehandelt werden, wie dies bei Meier geschah. Er hat genaugenommen gar nicht zwei unterschiedliche Systeme verglichen, sondern sich eigentlich nur darauf beschränkt darzustellen, was im Rahmen der Kameralistik möglich sei und hat ihre Schwächen aufgezählt. Die Beschreibung der Schwachstellen teile ich in vollem Umfang, glaube aber nicht an systeminterne Verbesserungsmöglichkeiten mit durchgreifendem Erfolg. Den Grund dafür sehe ich in der historischen Entwicklung, die zur Kameralistik der heutigen Ausprägung geführt hat und die auch in den Köpfen der Handelnden in Kommunalpolitik und -verwaltung zu bestimmten Verhaltensweisen geführt hat, die wohl nur in einem geänderten System zur Disposition stehen. Nachfolgend soll daher zunächst in einem kurzen Abriss die historische Entwicklung dargestellt werden. Danach wird der Versuch unternommen werden, die unterschiedlichen Denkansätze der Kameralistik und der Budgetierung deutlich zu machen. In einem letzten Schritt soll dann versucht werden, aus diesen Unterschieden heraus eine Aussage zu Risiken und Chancen beider Systeme zu erarbeiten.

6) a. a. O., S. 222 unter 2.2.b.

7) a. a. O., S. 225.

2. Exkurs: Historie der Kameralistik

a) Entwicklung der Staatsfinanzen zum 18. Jahrhundert am Beispiel Frankreichs

Seit den Zeiten des Mittelalters hatte die (Schatz-)Kammer lediglich die Funktion, Einnahmen und Ausgaben zu verbuchen und dafür zu sorgen, daß die erforderlichen Mittel auch vorhanden waren. Wenn das Geld nicht mehr reichte, war es Sache der Kammer, über entweder neue Steuern oder eine verbesserte Steuererhebung für einen größeren Mittelzufluß zu sorgen. Exemplarisch dafür war das Verhalten des „Finanzministers“ Colbert zu Beginn der Regierungszeit Ludwig XIV. Er änderte — zunächst mit gutem Erfolg — die Wirtschaftspolitik und sorgte durch einen Wirtschaftsaufschwung für reichlich fließende Einnahmen. Er ermöglichte dadurch (Geld war ja genug da!) die umfangreichen Bauarbeiten (erinnert sei beispielsweise nur an den Louvre und an Versailles⁸⁾) und die zahlreichen auf Vergrößerung des Einflusses gerichteten Kriegszüge (spanische Erbfolgekriege, Reunionskriege etc.). Da jedoch zu keinem Zeitpunkt eine Betrachtung darüber stattfand, in welchem Umfang Mittel dauerhaft zur Verfügung standen, wurde die Haushaltssituation bald dramatisch. Beim Tod Ludwig XIV. war Frankreich finanziell fast ausgeblutet⁹⁾.

Wie konnte es dazu kommen, Frankreich war schließlich die in Europa damals am Besten dastehende Wirtschaft? Bei der Festlegung der Ausgaben war der Monarch der alleine Entscheidende¹⁰⁾. Er nahm im Zweifel auf die Höhe der möglichen Einnahmen keine Rücksicht, vielmehr mußte die Kammer sehen, wo die erforderlichen Gelder herkamen. Dabei — aber auch nur dabei — waren die Stände in bestimmten Bereichen zur Mitwirkung aufgefordert. Sie waren es nämlich, die bereits seit 1303 über die Höhe der Steuern und den Kreis der Steuerpflichtigen zu befinden hatten¹¹⁾. Da jedoch diejenigen, die zu Beschließen hatten gleichzeitig auch diejenigen waren, die am ehesten etwas hätten zahlen müssen, erwies sich in der Praxis eine Erhöhung der Grundsteuern oder eine Einschränkung der Steuerbefreiungen des Adels als nicht durchsetzbar¹²⁾. Der für einige Zeit funktionierende Ausweg war die Staatsverschuldung¹³⁾ — insoweit können durchaus Parallelen zur aktuellen Finanzlage der öffentlichen Haushalte gezogen werden. Zu einer grundlegenden Reform der öffentlichen Finanzwirtschaft kam es im Rahmen des bestehenden Systems in Frankreich durch die französische Revolution nicht mehr. Man kann allerdings diese Revolution durchaus als eine Folge der zerrütteten Staatsfinanzen ansehen, denn sie zwang dazu, nach mehr als 160 Jahren wieder die Generalstände einzuberufen, aus denen dann die Nationalversammlung entstand.

b) Reaktionen in den europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts

Diese finanzielle Entwicklung war allerdings nicht auf Frankreich beschränkt, sie traf alle europäischen Länder

8) Tapie „Das Zeitalter Ludwigs XIV.“ in Propyläen Weltgeschichte Band 7 S. 325.

9) Robert Mandrou „Das Königreich beim Tod Ludwig XIV.“ Propyläen Geschichte Europas Band 3 S. 136.

10) Mandrou, a. a. O., S. 36.

11) Colin Jones „Frankreich“ Campus Verlag 1995, S. 97.

12) Colin Jones, a. a. O., S. 177.

13) Mandrou, a. a. O., S. 136, 148; Colin Jones, a. a. O., S. 164.

entsprechend. Hier wurde auch über neue Regelungsmechanismen versucht, die Dauerfinanzkrise wieder in den Griff zu bekommen. In England wurde dabei bereits frühzeitig¹⁴⁾ ein geradezu revolutionärer Schritt getan: Die jährlichen Ausgaben für die Kriegsführung und den Unterhalt des Heeres in Friedenszeiten wurden von der Zustimmung des Unterhauses abhängig gemacht. Erstmals wurde damit dem regierenden Monarchen nicht nur die Möglichkeit genommen, alleine über die Belastung der Stände als Hauptträger der Steuerlasten zu befinden, sondern auch die Ausgabe von Geldern wurde für einen ersten Teilbereich aus seiner alleinigen Entscheidungsmacht genommen.

Die nächsten Jahre haben dann gezeigt, daß dies alleine nicht ausreichend war, einen Zusammenbruch der Staatsfinanzen zu vermeiden. Deswegen ist man den eingeschlagenen Weg dann weitergegangen und hat schließlich die Leistung sämtlicher Ausgaben der Zustimmung der „Parlamente“ unterstellt. So beispielsweise in Baden¹⁵⁾ und Belgien¹⁶⁾, im Gegensatz dazu stand der Deputiertenkammer in Frankreich auch nach der Verfassung von 1830 nur eine Beschlusskompetenz hinsichtlich der Steuergesetze zu¹⁷⁾.

c) Ergebnis der historischen Betrachtung

Es waren die Interessenvertretungen der Stände, die sich im Rahmen der gesellschaftlichen Emanzipation und veranlaßt durch die fast allgemeine Finanzkrise des alten Systems neben der Befugnis, bei der Festsetzung der eigenen Belastung mitzuwirken auch das Recht erstritten haben, über die Höhe der Ausgaben mitzuentcheiden. Dieses Etatrecht war einer der wichtigsten Schritte auf dem Weg zur Kontrolle der Regierung der absoluten Monarchen. Aus diesem Grund ist es auch verständlich, wenn immer wieder in der Praxis vom Haushaltsrecht als „dem vornehmsten Recht des Parlamentes“ gesprochen wird.

Diese Haushaltssystematik ist erarbeitet an den tatsächlichen Verhältnissen der Staatshaushalte bei einer Staatsquote am Bruttosozialprodukt von ca. 10 % und unter den Rahmenbedingungen einer reinen Ordnungs-(Eingriffs-)verwaltung. Den Vorsorgestaat heutiger Prägung gab es damals noch nicht, die heutige Staatsquote von über 50 % war zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Modells überhaupt nicht vorstellbar.

Für die Städte und Gemeinden waren die so entstandenen Regeln zunächst gar nicht gedacht. Sie funktionierten nach völlig anderen Prinzipien; für sie galt zu diesem Zeitpunkt noch das Primat der ehrenamtlichen Verwaltung. Hier waren die Bürger noch verpflichtet, die entsprechenden Verwaltungstätigkeiten selbst auszuführen. Die (von Teilen der Bevölkerung) gewählten Vertreter waren noch Vertreter im wahrsten Sinne des Wortes. Sie konnten die Städte umfassend verpflichten¹⁸⁾. Solange eine derartige Identität zwischen den gewählten Vertretern und den für

das Gemeinwesen Handelnden bestand, gab es keine Bedürfnisse für Kontrollmechanismen in der Art der auf Landesebene erkämpften Etatrechte. Dies änderte sich erst mit der zunehmenden Professionalisierung der Kommunalverwaltungen. Zusammen mit dieser Entwicklung wurde das Haushaltssystem der Kameralistik, als in der öffentlichen Verwaltung bereits vorhandenes und bewährtes System, in die Gemeinden übernommen. In der Folge dieser Entwicklung rückte dann die Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben über Abgaben immer stärker an die Stelle der persönlichen Dienstleistung¹⁹⁾.

3. Haushaltswirklichkeit in der heutigen kommunalen Praxis

Aufgrund der historischen Entwicklung ist die Auffassung entstanden und durchaus nachvollziehbar, daß im Rahmen des Haushaltsplans eine möglichst detaillierte Beschlußfassung erfolgt. Damit wird die Verwaltung, denn sie muß letztendlich das Ganze dann ausführen, weitestgehend reglementiert. Wie dies nach dem gedanklichen Ansatz der Kameralistik aussehen müßte, soll zunächst untersucht werden, dann wird die heutige Praxis daran gemessen und dargestellt werden.

a) Regelungsumfang kameralistischer Gemeindehaushalte

Am Beispiel einer ganzen Reihe von mir vorliegenden Haushaltsplänen verschiedener Gemeinden und unter Berücksichtigung sowohl einer Erfahrung von über 10 Jahren Mitarbeit als Stadtverordneter in einem kommunalen Haupt- und Finanzausschuß einer Stadt mit einem Haushaltsvolumen von 130 Mio. DM als auch als Hauptamtsleiter einer Stadt mit einem Haushaltsvolumen von 80 Mio. DM läßt sich folgender tatsächlicher Regelungsumfang feststellen:

aa) In der Theorie

Die kommunalen Vertretungskörperschaften beschließen darüber, für welche Ausgaben (Aufgaben) in welcher Höhe maximal Gelder ausgegeben werden dürfen. Betrachtet man sich als Beispiel den Unterabschnitt 700 (Abwasserbeseitigung), so muß man im Vermögenshaushalt beispielsweise feststellen, daß für jede Kanalbaumaßnahme eine eigene Haushaltsstelle gebildet wird. Für diese wird vom Bauamt nach bestem Wissen geschätzt, welche Mittel

§ 27

Er (der Bürger, Anm. des Verf.) ist schuldig, öffentliche Stadtämter sobald er dazu berufen wird, zu übernehmen und sich den Aufträgen zu unterziehen, die ihm zum besten des Gemeinwesens gemacht werden.

§ 108

Die Stadtverordneten erhalten durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht, in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten, sämtliche Gemeindeangelegenheiten für sie zu besorgen und in Betreff des gemeinschaftlichen Vermögens, der Rechte und der Verbindlichkeiten der Stadt und der Bürgerschaft namens derselben verbindliche Erklärungen abzugeben.

§ 110

Die Stadtverordneten sind berechtigt, all diese Angelegenheiten ohne Rücksprache mit der Gemeinde abzumachen . . . Sie bedürfen dazu weder einer besonderen Instruktion oder Vollmacht der Bürgerschaft, noch sind sie verpflichtet, derselben über ihre Beschlüsse Rechenschaft zu geben.

14) Bereits 1694 wurde die Regelung von 1689 institutionalisiert; vgl. Mondrou S. 101, 103.

15) Verfassung von 1818.

16) Verfassung von 1831.

17) Vgl. dazu und den beiden vorherigen Fußnoten die Dokumentation bei Eberhard Weis, Propyläen Geschichte Europas Band 4, S. 450 ff.

18) Dies soll ein Auszug aus der Stein'schen Städteordnung verdeutlichen:

19) Vgl. Schlempp, Anm. I zu § 22 HGO; Schneider/Jordan, Anm. 10 zu §§ 19, 20, 22 HGO.

erforderlich sein werden und dementsprechend werden Gelder angemeldet. Wenn es dann aufgrund unvorhergesehener Umstände in der Baumaßnahme zu Abweichungen kommt (nicht erwarteter Fließsand in der Trasse oder ähnliches) müssen die Vertretungsorgane Umschichtungen oder Zusatzmittel bewilligen. Ein Vorgang der immer wieder für entsprechende Verzögerungen in der Abwicklung öffentlicher Baumaßnahmen sorgt, was vermeidbare Kostenmehrungen zur Folge hat²⁰). Dies ist aber systemimmanent, denn es sind zwingend bestimmte Reihenfolgen einzuhalten und daher beispielsweise in Hessen mindestens zwei verschiedene Organe mit entsprechenden Ladungsfristen hintereinander mit der Frage zu befassen.

Ein besonderes Problem stellt sich dabei noch, wenn aufgrund von plötzlich auftretenden Schäden kurzfristig Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden, die im Haushalt überhaupt nicht vorgesehen waren. Hier stoßen straf- und wasserrechtliche Handlungszwänge zumindest zeitweilig an haushaltsrechtliche Grenzen²¹). Es sollte im hier betrachteten Zusammenhang zumindest zu denken geben, wenn das geltende Haushaltsrecht die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren zumindest begünstigt und dort gegebenenfalls die Staatsanwaltschaft anfängt zu prüfen, ob die Haushaltsänderung zügig genug bearbeitet wurde.

Im Verwaltungshaushalt bedeutet das System der Kameralistik, daß die Vertretungskörperschaft darüber befindet, welche Ausgaben für Porti und Telefon getätigt werden dürfen, in welchem Umfang die Sachbearbeiter Fachliteratur und Fortbildung benötigen dürfen. Es kann bezweifelt werden, daß die ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretungskörperschaften dies beurteilen können. Das Ergebnis ist dann häufig eine Ausstattung, mit der die in der Verwaltung Tätigen ihre Arbeit nicht gerade erleichtert bekommen.

Insgesamt haben diese wenigen Beispiele deutlich gemacht, daß bereits vom theoretischen Ansatz her die Kameralistik unter den heutigen Rahmenbedingungen zu Unzulänglichkeiten führen muß.

bb) In der Praxis

Unter den Regeln der Kameralistik interessiert im Rahmen der Haushaltsberatungen heute nur, wo wieviel Geld ausgegeben wird. Außer in wenigen, eher zufälligen Einzelfällen, erfährt der politische Mandatsträger nicht, was mit den bewilligten Geldern tatsächlich geschieht. Wer kann denn schon erkennen, welche Veranstaltungen sich im Einzelnen hinter Aus- und Fortbildung verbergen; was mit Ersatzbeschaffungen unter 800,— DM im Verwaltungshaushalt geschehen soll, auch wenn in diesen Haushaltsstellen einige zig-tausend Mark bereitgestellt werden. Logische Konsequenz daraus ist dann, daß man die Zahl der Haushaltsstellen für „politisch“ gewünschte Ausgaben immer mehr erweitert²²). So wird dann eine Bewilligung einzelner Ausgaben versucht wieder zu retten. Verbunden mit dem oben bereits beschriebenen Problem der Aufgabenzuwächse²³), führt das zu einem entsprechenden

Anschwellen des Umfanges der Haushaltspläne. Im Rahmen der Haushaltsberatung, also dem Zeitpunkt, in dem die politische Kontrolle im System der Kameralistik eigentlich erfolgen soll, wird es immer mehr vom Zufall abhängig, welche Haushaltsstelle tatsächlich beraten wird. Erfahrungsgemäß ist die Dauer der Beratung dann umgekehrt proportional zu dem in Rede stehenden Betrag. Dabei geht man im Regelfall davon aus, daß nur Positionen zu beraten sind, die entweder neu sind, oder die erhebliche Veränderungen zu den Vorjahren ausweisen. Man verläßt sich dabei darauf, daß die anderen Haushaltsstellen ja auch irgendwann einmal neu waren, damals beraten wurden und zumindest mit Mehrheit als erforderlich und angemessen akzeptiert worden sind.

Gerade in den Zeiten knapper Kassenbestände wird natürlich nach Einsparungsmöglichkeiten gesucht. Da man nicht weiß, was sich hinter den Zahlen verbirgt²⁴), richtet sich der Blick der Mandatsträger darauf, bei welchen Positionen im letzten vorliegenden Abrechnungszeitraum weniger als vorgesehen verbraucht worden ist. Dort geht es ja offensichtlich mit geringeren Mitteln, also kann man auch die neuen Ansätze entsprechend kürzen. Die im Rahmen dieses Systems konsequente Reaktion der Verwaltung auf dieses Vorgehen war, dafür zu sorgen, daß derartige Minderausgaben möglichst vermieden wurden²⁵).

Insgesamt führt das in der heutigen Praxis zu einem allein von seinem Umfang her unübersichtlichen Haushaltsplan, der kaum Angaben zu den erbrachten Leistungen aufweist. Dementsprechend findet eine Aufgaben- und damit auch Ausgabenkritik nicht mehr statt. Eine Verminderung von Aufgaben oder Leistungen gibt es selbst in den Zeiten größter Not kaum noch. Und dies, wo jeder Praktiker weiß, daß die in den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben einem ständigen Wechsel, einer ständigen Veränderung unterliegen, weil auch die Gesellschaft sich verändert. Dadurch werden immer wieder Aufgaben überflüssig²⁶). Diesen Aufgaben entsprechen Mittel, die ohne einen Qualitätsverlust für die Gemeindeverwaltung eingespart werden könnten. Es geschieht nur meistens nicht, weil die politisch zur Entscheidung Berufenen diese Möglichkeiten gar nicht erkennen können.

b) Möglichkeiten, im Rahmen der Kameralistik die Fehler zu bereinigen

Da die oben exemplarisch aufgezeigten Unzulänglichkeiten ja nicht erst seit kurzer Zeit bekannt sind, hat man mit verschiedenen Hilfsmitteln versucht, sie zu beseitigen. Diese Hilfsmittel sollen kurz dargestellt werden, wobei auf besondere Vor- oder Nachteile sowie die Auswirkungen auf das System erst im nächsten Abschnitt eingegangen werden soll.

aa) Deckungskreise/Sammelnachweise

Zunächst werden für gleichartige Ausgaben Sammelnachweise gebildet, die häufigsten sind die für Personal- und für Büromaterialkosten, oft auch für die Bewirtschaftung

20) Es ist auf die Regelungen des § 21 HOAI und des § 6 VOB/B als Grundlage zu verweisen.

21) Vgl. im Detail dazu: Bennemann, HSGZ 1994 229 ff.

22) In einem mir vorliegenden Haushaltsplan führte das dann dazu, daß für jeden in der Bearbeitung befindlichen Bebauungsplan eine eigene Haushaltsstelle eingerichtet wurde, entsprechend wird für sämtliche Bürgerhäuser verfahren.

23) S. o. I 1 a.

24) In welchem kameralistischen Haushalt steht denn neben den Gebühreneinnahmen und dem Gesamtdefizit der Kindergärten auch nur die Zahl der tatsächlich betreuten Kinder und die Zahl der erbrachten Betreuungsstunden?

25) Ein immer wieder als Dezemberfieber beschriebenes Phänomen.

26) Als zugegeben extreme Beispiele sei an die Ferienverschickung von Familien oder Jugendlichen, den Betrieb von öffentlichen Badeanstalten für Wannensäler oder von Gemeinschaftskünlanlagen erinnert.

tung von Gebäuden. Dann wird zwar für jeden Unterabschnitt der Aufwand für Büromaterial getrennt ausgewiesen, es handelt sich jedoch um einen Gesamtopf, bei dem ohne weiteres Mehrausgaben eines Unterabschnitts durch Minderausgaben eines anderen Bereiches über den Deckungskreis ermöglicht werden. Es kann also im Rahmen des Gesamtbetrages im Prinzip jeder Unterabschnitt über seinen Ansatz im Haushaltsplan hinausgehen. Eventuelle Einzelbeschlüsse nach mehr oder weniger langen Beratungen in den Vertretungskörperschaften haben daher letztendlich keine Wirkung.

bb) Gegenseitige Deckungsfähigkeit

In unterschiedlichem Umfang werden innerhalb eines Unterabschnittes Mittel für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Bei so miteinander verknüpften Haushaltsstellen können Mehrausgaben an einer Stelle durch Minderausgaben an anderer Stelle ausgeglichen werden, auch insoweit sind die Ansätze des Haushaltsplanes dann daher nicht mehr bindend. Beispielsweise könnten also bei einem entsprechenden Deckungsvermerk Mehrausgaben für die Pflege von Grünflächen durch Fremdfirmen durch geringere Personalkosten ermöglicht werden.

cc) Unechte Deckungsvermerke

Hier werden Einnahme- und Ausgabepositionen so miteinander verknüpft, daß höhere Einnahmen es ermöglichen, höhere Ausgaben zu tätigen. Gerade bei gebührenpflichtigen Einrichtungen mit hohen variablen Kosten ein adäquates Mittel. Schließlich führen mehr Badegäste in einem Schwimmbad nicht nur zu höheren Einnahmen, sondern auch zu einem höheren Duschwasserverbrauch etc.

dd) Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Es liegt in der Natur der Sache, daß im Laufe eines Haushaltsjahres immer wieder dringende Ausgaben getätigt werden müssen, die bei der Haushaltsaufstellung — also oft vor mehr als einem Jahr — noch gar nicht oder wenigstens nicht in dieser Höhe erwartet werden konnten. Damit dann nicht in jedem Einzelfall die recht umständliche Prozedur eines Nachtragshaushaltes vorab erforderlich ist, können die Vertretungsorgane solche Ausgaben im Einzelfall genehmigen²⁷⁾.

ee) Bildung von Einnahme- und Ausgaberesten

Nun kann es nicht nur vorkommen, daß überraschend zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden, sondern Projekte können sich in die Länge ziehen. Gerade bei Investitionsmaßnahmen mit der Folge, daß die bereitgestellten Gelder nicht mehr ausgegeben werden, oftmals die Bestellungen aber bereits auf den Weg gebracht sind. Damit man dann nicht die „übriggebliebenen“ Gelder im nächsten Haushalt wieder neu bereitstellen muß, gibt es die Möglichkeit, diese Mittel als Ausgabereste in das folgende Jahr zu übertragen²⁸⁾.

Entsprechendes gilt für Einnahmen, denn auch da kann es immer wieder passieren, daß fällige Forderungen nicht rechtzeitig bezahlt werden. Auch hier ist die Bildung eines Einnahmerestes entsprechend möglich.

27) § 100 HGO, auf den praktischen Umgang mit der Vorschrift wird später eingegangen.

28) Vgl. §§ 19, 40 II Hess. GemeindehaushaltsVO.

Da diese Reste aus den Veranschlagungen vergangener Haushalte resultieren, sind sie in den aktuellen Haushalten natürlich nicht enthalten. Sie finden sich vielmehr in der Jahresabrechnung, einer Unterlage, die den Stadtverordneten regelmäßig nicht zur Verfügung steht. Dabei kommt es in der Praxis immer wieder vor, daß diese Reste teilweise mehrere Jahre noch zur Verfügung stehen, bevor sie bereinigt werden können²⁹⁾. Genau betrachtet ein unkontrollierter Nebenhaushalt. Wenn man die politische Kontrolle ernst nimmt, dürfte es so etwas bei dem gedanklichen Ansatz der Kameralistik nicht geben.

c) Daraus resultierendes Steuerdefizit bei der Aufgabenerfüllung

Die oben aufgezeigten Korrekturmöglichkeiten führen neben anderen Unzulänglichkeiten im Ergebnis dazu, daß man von einem Defizit in der Steuerung der Kommunalverwaltungen spricht. Dies soll näher betrachtet werden. Dazu muß man sich allerdings zuerst vor Augen halten, wer eigentlich was steuert.

Am einfachsten ist dabei die Frage zu beantworten, wer steuern soll. Es handelt sich eindeutig um eine Aufgabe der von der Bevölkerung gewählten Vertretungskörperschaften, also der Stadtverordnetenversammlung, die sich dabei der Hilfe des Finanzausschusses bedienen kann³⁰⁾, aufgrund der Größenverhältnisse letztlich muß.

aa) Reiner Bezug zum Zahlungsfluß

Sehr viel problematischer wird es dagegen, die Frage nach dem Was der Steuerung zu beantworten. Schließlich weiß jeder Praktiker, daß die Leistungen der Verwaltungsbereiche (der value for money) den wenigsten Personen bekannt ist, den Stadtverordneten, die eigentlich die „Steuern“ sein sollten, am allerwenigsten. Wer kennt denn schon die Anzahl der vor- und nachmittags in den Kindertagesstätten betreuten Kinder und des dazu eingesetzten Personals; wen interessiert die Nutzungsintensität einer Gemeinschaftseinrichtung; wer kümmert sich um die geleisteten Betreuungsstunden in einem Jugendzentrum? Bei der Beschlußfassung über die Haushaltszahlen kommt es darauf aber auch nicht an, es wird lediglich über die Zahlen diskutiert und beschlossen, aber nur sehr selten über Öffnungszeiten und den Umfang des Betreuungsangebotes. Und dies, obwohl aufgrund der dargestellten legalen Umgehungsstrategien die im Haushaltsplan stehenden Zahlen nur in sehr eingeschränktem Umfang tatsächlich bindend sind.

Der Blick auf die erbrachten Leistungen, das Schaffen und Betreiben von Einrichtungen, findet kaum statt. Dies ist sehr bedauerlich, denn die Unzufriedenheit der Bürger resultiert nicht aus einer zu hohen oder zu geringen Ausstattung der Einrichtung mit Geldern, sondern daraus, daß man mit der gebotenen Dienstleistung unzufrieden ist. Entweder, weil man eine Einrichtung nicht dann nutzen kann, wenn man es will, oder weil man die Warte- und Bearbeitungszeiten als zu lang empfindet, oder auch, weil man sich schlicht zu unfreundlich behandelt fühlt. Hier müßte der Hebel angesetzt werden, hier müßten die Stadt-

29) Dabei muß es sich nicht unbedingt um Ausgabepositionen handeln, relevant sind auch die Fälle, daß ein Grundstücks Käufer zeitweilig zahlungsunfähig wird und ähnliches.

30) Aus diesem Grund in Hessen der einzige vorgeschriebene dauerhafte Ausschuß, den eine kommunale Vertretungskörperschaft bilden muß, § 62 I 2 HGO.

verordneten Veränderungen bewirken, wenn sie die Bürgerzufriedenheit mit der Verwaltung erhöhen wollen. Dabei kommt es nicht unbedingt auf die objektiv meßbaren Parameter wie z. B. der Wartezeit oder Zahl der Unterbrechungen beim Sachbearbeiter an, sondern darauf, wie dies subjektiv empfunden wird³¹⁾.

bb) Keine Kostenverantwortung

Für den Bereich der öffentlichen Einrichtungen kommt allerdings ein ganz anderes Problem hinzu, das eine Betrachtung der Dienstleistung sehr viel schwieriger macht. Häufig genug möchte nämlich niemand wissen, wie teuer bestimmte Einrichtungen tatsächlich sind. Dabei geht es meist um verdeckte, gut versteckte Zuschüsse an Vereine oder für bestimmte Veranstaltungen. Hier haben viele politische Mandatsträger — oft auch in einem ehrenamtlichen Engagement noch für einen Verein oder eine Institution aktiv — eine wahre Meisterschaft darin entwickelt, für ihren Verein, ihre Institution etwas herauszuschlagen. Seien es kostenlose Kopien für einen Geschichtsverein, die Unterstützung von Vereins- oder Straßenfesten durch Vor- und Nacharbeiten des städtischen Bauhofes, kostenfrei Vereinen zur Verfügung gestellte Räumlichkeiten oder ähnliches mehr³²⁾. Diese Förderungen sind dann bei völlig anderen, unverfänglichen Haushaltsstellen versteckt. Wenn diese Förderungen sichtbar würden, wäre die Begehrlichkeit vergleichbarer Vereine sofort geweckt bzw. dieser Art des Förderungs(-un)-wesens ein schnelles Ende bereitet. Das ist nicht im Interesse des Betroffenen, also wird Haushaltsklarheit von den Handelnden nicht immer gewünscht.

Ein weiterer Bereich, in dem das Steuerungsdefizit bei der Frage des „Was“ des Steuerns deutlich wird, sind die öffentlichen Baumaßnahmen. Durch die tägliche Berichterstattung weiß jeder von dem Ärgernis, daß öffentliche Bauten fast regelmäßig nicht im vorgesehenen Termin- und Kostenrahmen verwirklicht werden. Dafür gibt es Gründe, die jedem Insider bekannt sind. Eine Gemeinde kann als Bauherr eben gerade nicht mit einem privaten Bauherrn verglichen werden. Es sind nämlich (zu) viele Gremien beteiligt. Neben dem Bauausschuß oder auch einer Baukommission³³⁾ sind das in Hessen noch mindestens der Magistrat und der Ortsbeirat. In diesen Gremien gibt es immer wieder — auch während der Bauerstellung — noch neue, zusätzliche Ideen und Forderungen. Es soll dabei nicht über den Sinn oder Unsinn dieser Vorschläge geurteilt werden, es kann ja durchaus in der Planungsphase etwas übersehen worden sein. Diese Vorschläge führen jedoch zu Planänderungen, damit sind die zeitlichen Verzögerungen vorprogrammiert. Über die Automaten der VOB führt das dann fast genauso zwangsläufig zu erhöhten Kosten. Das sieht der Mandatsträger, dem das Regelungsgeflecht der VOB nicht bekannt ist nicht, er wird nur in den

seltensten Fällen darauf hingewiesen und dementsprechend werden dann die Beschlüsse gefaßt. Dabei soll auch der weitere Aspekt, daß während der Bauerstellung aufgrund von Wahlen sich politische Mehrheiten ändern und dann aus diesem Grund Änderungen durchgesetzt werden, die bei der ursprünglichen Planung noch von der alten Mehrheit abgelehnt worden waren.

Diese Erscheinungen faßt die KGSt zurecht unter dem Begriff der organisierten Verantwortungslosigkeit zusammen, solche Unzulänglichkeiten beruhen aber auch darauf, daß streng zwischen der sachlichen und der finanziellen Zuständigkeit (gerade bei den Ausschüssen) unterschieden wird³⁴⁾.

cc) Keine Darstellung der Vermögensentwicklung

Tatsächliche Vermögenszuwächse oder -verluste werden mit den Mitteln der Kameralistik nicht erkennbar. Wesentlicher Grund dafür ist die Jahresbezogenheit der Haushaltspläne. An zwei Beispielen soll deutlich gemacht werden, wozu dies in der Praxis führt:

Während eines heftigen Winterorkans werden in einem größeren Stadtwald insgesamt 170 ha Wald verwüstet. Darunter Bestände, die seit 50 Jahren mit einigem zusätzlichem Arbeitsaufwand zur Herstellung von Furnierholz vorbereitet wurden (diese Nutzung wäre in weiteren ca. 50 Jahren möglich gewesen). Die nach dem Orkan noch verwertbaren Reste werden mit erhöhtem Aufwand für die Aufarbeitung und eine Zwischenlagerung veräußert. Selbst unter Berücksichtigung dieser Zusatzkosten verbleibt nach dem Haushaltsplan noch ein Gewinn (Überschuß) in Millionenhöhe. Da der vorhandene Holzbestand im Rahmen der Kameralistik nicht abgebildet ist, wird statt dem tatsächlichen erheblichen Vermögensverlust durch den Naturschaden vom derzeitigen Haushaltsrecht noch ein Gewinn vorgegaukelt. Die in den vergangenen Jahren quasi für die Zukunft geleisteten Pflegearbeiten sind nicht aktiviert, kommen daher auch nicht zum Abzug.

Dieses unbefriedigende Ergebnis ist nicht auf Fälle von Naturkatastrophen beschränkt. Wenn eine Gemeinde zunächst mit einer Kreditfinanzierung ein Rathaus mit einem Aufwand von 10 Mio. baut, es nach z. B. fünf Jahren für 6 Mio. verkauft, dann bedeutet dies für die Vermögenslage der Gemeinde sicherlich einen Verlust, denn in dieser kurzen Zeit ist eine Wertminderung in dieser Höhe bei den unterstellten normalen Verhältnissen auszuschließen. Das Rechnungsergebnis im Verkaufsjahr wird jedoch einen Gewinn von 6 Mio. ausweisen.

Ein Rechnungssystem, das tatsächliche Wertverzehre dermaßen vertuscht, sollte sich überlebt haben und ist meines Erachtens zur Steuerung der öffentlichen Verwaltung so nicht mehr geeignet.

dd) Welche Abhilfemöglichkeiten gibt es?

Die Frage nach den Abhilfemöglichkeiten sieht Meier³⁵⁾ als recht einfach zu beantworten an. Es müsse sich nur jeder Beteiligte mit genügend gutem Willen an die einzelnen Vorgaben des kameralistischen Haushaltsrechts halten.

31) Gerade das macht es in der Praxis häufig schwer, Einrichtungen wie ein Bürgerbüro oder Versuche zur Verbesserung der Dienstleistung in der Verwaltung politisch durchzusetzen, denn gerade altgediente Stadtverordnete fragen dann als erstes, völlig im hergebrachten Sinne der Kameralistik danach, was diese Investitionen denn auf längere Sicht ersparen können; eine Frage die so, wenn überhaupt, nur nach einiger Zeit beantwortet werden kann und dann häufig genug nur durch empirische Erhebungen bei den Kunden nach der „Zufriedenheit“.

32) Aus der täglichen Praxis könnte die Aufstellung noch um einiges verlängert werden.

33) Als Beteiligungsgremium für die Errichtung von Bauwerken von der HGO ausdrücklich in § 72 Abs. 1 2. Alt. vorgesehen.

34) So auch van Impel, Der maßvolle Einstieg, Gemeindehaushalt 1995, 268 ff. [270].

35) a. a. O. S. 223 f.

Dann könnte die Kameralistik alles leisten, Budgetierung oder ein anderes Rechnungswesen könnten dies nicht besser. Diese Auffassung trifft zwar für einige Detailprobleme zu, hinsichtlich der großen Linie vermag ich sie jedoch nicht zu teilen. Die Details liegen auf dem Gebiet der ordnungsgemäßen Einstellung voraussichtlicher Folgekosten von Investitionen in die mittelfristige Finanzplanung und einem Ernstnehmen der mittelfristigen Haushaltsplanung insgesamt.

Wichtiger erscheint mir der Blick auf die problematischen Bereiche. Die Kameralistik ignoriert mit ganz wenigen Ausnahmen³⁶⁾, wie oben gezeigt wurde, die Entwicklung der „Werte“, des Vermögens der Gemeinde. Dies muß zwangsläufig dazu führen, daß die erforderlichen Entscheidungen der Steuernden regelmäßig auf der Grundlage unvollständiger Daten erfolgen. Das festgestellte und an vielen Stellen beklagte Steuerungsdefizit wird dadurch erklärbar. Als Grundlage für den sinnvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln ist dies nicht vertretbar. Darum wird man meines Erachtens nicht umhin können festzustellen, daß die Kameralistik hier versagen muß, weil sie an systembedingte Grenzen stößt. Das gilt insbesondere auch für viele der angeblich im System gegebenen Ausgleichsmöglichkeiten. Genau betrachtet sind dies nämlich immer Durchbrechungen des kameralistischen Systems. Im Einzelnen ist festzustellen:

aa) Grenzen des rechtlich Zulässigen

Rechtlich erlaubt waren schon in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Hilfsmitteln³⁷⁾. Wie am Beispiel des Einsatzes der Deckungsvermerke gezeigt werden soll, verstoßen diese Hilfsmittel allerdings gegen das Grundprinzip der Kameralistik. Es wird durch die Deckungskreise der Verwaltung nämlich die Möglichkeit eingeräumt, die eigentlich im Haushaltsplan genau ausgabenbezogen bereitgestellten Mittel für andere Ausgaben zu verwenden. Die Grundidee, daß die politisch Verantwortlichen über den Haushaltsplan festlegen wofür wieviel Geld ausgegeben werden darf, wird damit über den Haufen geworfen.

Für die Sammelnachweise gilt dies in noch stärkerem Maße. Die überlieferten Ausgleichsmöglichkeiten sind also in Wirklichkeit ein Aufgeben der Grundsätze des Systems.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 100 HGO) werden bis zu einem bestimmten Schwellenwert (Erheblichkeitsgrenze) nicht von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen, ermöglichen der Verwaltung daher ein Abweichen von den Vorgaben. Dabei wird auch die in Hessen gesetzlich festgeschriebene Sperre, daß auf diesem Weg keine neuen Maßnahmen im Vermögenshaushalt finanziert werden dürfen, in der Praxis oftmals ignoriert³⁸⁾. Ebenso großzügig wird meist das Vorliegen einer „Unvorhersehbarkeit“ bejaht, selbst bei Ansätzen, die im Laufe der Beratungen aus dem Haushaltsplan gestrichen wurden, dann aber doch benötigt werden.

Inzwischen ist rechtlich fast alles möglich, durch die in den Gemeindeordnungen inzwischen flächendeckend vorgesehenen Experimentierklauseln³⁹⁾ sind fast alle Restrik-

tionen der Kameralistik zur Disposition gestellt. Ob man dann allerdings noch von Kameralistik reden kann, soll dahingestellt bleiben. Es muß jedoch zumindest für Hessen darauf hingewiesen werden, daß die Genehmigungspraxis des Innenministeriums äußerst restriktiv ist. Es wird eigentlich nur das genehmigt, was bei einer weiten Auslegung das Recht schon früher ermöglicht hätte.

bb) Psychologische Hemmungen der Handelnden

Wenngleich rechtlich inzwischen fast alles möglich ist und auch in der Vergangenheit erhebliche Teile der Kameralistik bereits unterlaufen werden konnten, stellt sich die Frage, warum dies alles in der Praxis nicht ausreichend war, die katastrophale Haushaltssituation zu vermeiden. Ich glaube, daß das eigentliche Problem die über Jahrzehnte hinweg eingefahrenen Denkgleise und die automatisierten Verhaltensschemata sind. In einem gewohnten System fällt es natürlich sehr viel schwerer, die Arbeitsweise grundsätzlich zu verändern. Außerdem ist jede noch so kleine Änderung jederzeit wieder rückgängig zu machen. Dies bedeutet, daß spätestens dann, wenn etwas unbequem wird, die Verantwortlichkeit der in der Verwaltung handelnden wieder aufgehoben werden kann. Damit wird dann sichergestellt werden, daß die lieb gewordenen und genutzten Unzuträglichkeiten⁴⁰⁾ des Systems auch weiter nutzbar bleiben.

Als Ergebnis muß daher festgehalten werden, daß die angeblichen Selbstheilungsmöglichkeiten der Kameralistik nur dazu führen können, daß die Strukturen, die für die jetzigen Haushaltsprobleme mitursächlich waren, auch für die Zukunft konserviert werden sollen. Da damit die bestehenden Probleme kaum gelöst werden können, ist ein anderer Lösungsansatz erforderlich.

e) Statt „Hilfskrücken“ ein anderer Denkansatz: Budgetierung.

So wie seinerzeit durch einen Finanzkollaps eine andere Denk- und Arbeitsweise notwendig geworden war und damals zur Einführung der Kameralistik und der Bürokratie führte, ist auch heute ein anderer Denkansatz erforderlich. Diesen sehe ich derzeit nur in der Budgetierung. Sie zwingt die politisch Verantwortlichen dazu, sich statt auf den Geldfluß auf die zu erbringenden Leistungen zu konzentrieren. Diese müssen überhaupt erst festgelegt werden. Im nächsten Schritt muß dann mit der Verwaltung geklärt werden, welche Mittel zum Erreichen dieser Ziele erforderlich sind. Wenn diese Gelder nicht zur Verfügung gestellt werden können, wird man sich neu über den Umfang und den Qualitätsstandard der Leistungen Gedanken machen müssen. Diese Klärungen erfordern für beide Seiten ein neues Eingehen auf den anderen Partner, denn wo haben sich die Stadtverordneten bisher Gedanken über die einem Bürger zumutbare Wartezeit in der Verwaltung gemacht? Wo haben andererseits die Verwaltungen bisher den Stadtverordneten klar die Auslastung der Kindergärten zu den verschiedenen Tageszeiten vorgelegt, damit über eine angemessene Personalausstattung entschieden werden kann? Wie die zum Abschluß dieses Prozesses dann zur Verfügung gestellten Summen (Budgets) dann im einzelnen ausgegeben werden, bleibt den für diese Aufgaben ausgebildeten Fachleuten der Verwaltung überlassen, die sich dann nicht mehr von Laien vorschreiben lassen müssen, welche

36) Hauptsächlich die gebührenrechnenden Einrichtungen.

37) Vgl. die Darstellung oben unter 3. b).

38) § 98 Abs. 2 Nr. 3 HGO; siehe auch Schmidt/Kneip Anm. 1 zu § 100 HGO.

39) Z. B. § 133 HGO.

40) S. o. 3. a) bb).

Arbeitsunterlagen erforderlich sind oder nicht. Ein solches Zusammenführen von Sach- und Finanzverantwortung wird innerhalb der Verwaltung für einen kräftigen Motivationsschub sorgen, ein erheblicher Nebeneffekt.

aa) Selbstverständnis der Beteiligten

Die so veränderten Abläufe, die dazu führen, Budgets zur Verfügung zu stellen, machen es zwingend erforderlich, daß alle Beteiligten ihr Verhalten, ihre Arbeitsweise verändern müssen. Die demokratisch gewählten Vertreter können keine Einzelausgaben mehr beschließen. Damit geben sie (eingeschränkte) Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand und legen nur noch einen Rahmen fest, den die Verwaltung selbständig ausfüllt.

Auf der Seite der Verwaltung bedeutet dies, daß man mehr Entscheidungen im Rahmen der Arbeit selbst zu treffen und damit auch zu verantworten hat. Auch dies wird nicht ohne Probleme bewältigt werden. Verschärft wird dieser Konflikt für die Verwaltungsbediensteten noch dadurch, daß sie regelmäßig Rechenschaft ablegen müssen. Dabei müssen Daten und Fakten ohne gesonderte Aufforderung geliefert werden, die man in der Vergangenheit für sich behalten konnte.

So wie also auf der einen Seite mehr Vertrauen in ordnungsgemäßes Arbeiten der Verwaltung erforderlich ist, muß andererseits eine andere Informationspolitik gelernt werden, die ein Vertrauen in die politisch Gewählten voraussetzt, daß nicht jeder Fehler dazu führt, an den Pranger gestellt zu werden und andererseits nicht jede erfolgreiche Arbeit ein alleiniger Verdienst der politisch Verantwortlichen ist. Dies macht deutlich, daß ein anderer Umgang miteinander erforderlich ist.

bb) Sicherstellung der demokratischen Kontrolle der Verwaltung

Wenn man einen derart geänderten Umgang fordert, wenn man gleichzeitig die Rechte der gewählten Vertreter bei der Festlegung der Haushalte beschneidet, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob das die unstreitig notwendige politische Kontrolle noch ausreichend ermöglicht.

Diese Frage kann man meines Erachtens mit gutem Gewissen mit Ja beantworten. Gewählt werden die Stadtverordneten im Regelfall nicht, weil sie versprechen, bestimmte Geldmengen für einzelne Ausgaben zur Verfügung zu stellen, sondern weil sie versprechen, bestimmte Leistungen der Gemeinde neu einzurichten oder zu verbessern. Dieses gegenüber dem Wähler bereits gewohnte Verhalten wird nun entsprechend auf die Verwaltung übertragen. Jetzt geht es gerade darum festzulegen, welche Leistungen im nächsten Jahr mit welchem Standard zu erbringen sind. Dadurch, daß die Budgetierung mit einem entsprechenden Berichtswesen zu kombinieren ist, wird sichergestellt, daß in kürzerem Abstand eine Rückmeldung erfolgt, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden oder ob dabei Schwierigkeiten auftreten. Diese quartalsweise im Rahmen des Controllings zu erstattenden Berichte erlauben eine sehr viel zeitnähere Kontrolle und auch ein sehr viel schnelleres Reagieren. Wenn beide Seiten also die Spielregeln der Budgetierung beachten, wird die demokratische Kontrolle sehr viel einfacher und wirkungsvoller als bisher.

Auch ein weiteres Argument spricht dafür, in den veränderten Rahmenbedingungen keinen Verstoß gegen demo-

kratische Grundsätze zu sehen. Die Kameralistik entstand in einem historischen Zusammenhang, in dem es unstreitig war, daß der absolute Monarch die zu verwirklichenden Ziele vorgab und es keinen Wohlfahrtsstaat gab. Sie war die einzige Möglichkeit, dem absoluten Herrscher in seinem Ausgabeverhalten einen Riegel vorzuschieben. Heute geht es aber nicht mehr um die Emanzipation einer gewählten Vertretung gegen eine absolutistische Verwaltung. Heute geht es darum, auf einer Ebene der Gleichberechtigung zwischen zwei verschiedenen Gewalten eine funktionsfähige, leistungsstarke Verwaltung für den Bürger sicherzustellen und sie einer Kontrolle durch Repräsentanten der Bürger zu unterwerfen. Es kann daher ohne weiteres hingenommen werden, wenn die Kontrollmittel diesen veränderten Verhältnissen angepaßt werden. Sie werden der heutigen Situation, in denen die Verwaltung häufig genug darunter leidet, daß keine eindeutigen Zielvorgaben gegeben werden, sehr viel eher gerecht.

Es sei hier zum Schluß die sicherlich provozierende These erlaubt, daß in den heutigen demokratischen Verwaltungen regelmäßig die Beachtung der gesetzlichen Vorgaben eher sichergestellt ist als bei gewählten Vertretern, die innerhalb einer recht kurzen Frist Erfolge für den nächsten Wahltermin glauben vorweisen zu müssen und daher sehr viel schneller zu „politischen“ Entscheidungen bereit sind.

II. Wege zur Verbesserung des Zustandes

Zum Abschluß soll darauf hingewiesen werden, daß auch nach meiner Auffassung der einzuschlagende Weg nicht ohne Probleme und Schwierigkeiten zu beschreiten ist. Dies liegt einerseits daran, daß gerade in der Umbruchsphase natürlich bei allen Beteiligten ein erhöhtes Maß an Unsicherheiten vorhanden ist. Das kann dann dazu führen, daß bei ersten Schwierigkeiten zu schnell der Fehler im angestrebten System statt in den Problemen der Umgeöhnung gesehen wird. Es wird auch für die Stadtverordneten nicht einfach, Einzelentscheidungen über Anschaffungen und ähnliches hinzunehmen, die sie für falsch oder wenigstens unvorteilhaft halten. Aber insoweit haben wir die Probleme nur in menschlichen Schwächen, also etwas, was seit langem bekannt ist und was hoffentlich überwindbar ist.

Die größere Sorge macht mir, daß schon in der Anfangsphase eine typisch deutsche übergroße Detailversessenheit Platz greift und aus dem Stand heraus eine Perfektion angestrebt wird, die kaum zu erreichen ist. Es sind meines Erachtens alle Versuche zum Scheitern verurteilt, die die Budgetierung auf der Basis einer allumfassenden, differenzierten Produktbeschreibung einigen wollen. Die dazu erforderlichen Vorarbeiten haben einen Umfang, der sehr schnell dazu führt, das Projekt Budgetierung insgesamt ad acta zu legen. Der richtige Weg scheint mir daher zu sein, sich in einem ersten Schritt mit einer mehr globalen Beschreibung der vereinbarten Leistungen zu begnügen. Das genügt, um beim Üben der neuen Verfahren noch den Überblick zu behalten. Im Laufe weniger Jahre wird man dann in der täglichen Arbeit sehen, wo weitergehende Differenzierungen sinnvoll sind und kann diese dann nach und nach erarbeiten⁴¹⁾. Dies wird ein gegenseitiger Prozeß sein müssen, denn zum Teil bedarf die kontrollierende Seite detaillierterer Angaben, zum Teil wird die Verwaltung

41) Instrukтив dazu die Beschreibung von van Impen a. a. O.

darauf angewiesen sein, durch eine feinere Untergliederung der erbrachten Leistungen in Produkte die auftretenden Abweichungen bei der Abwicklung der Budgets nachvollziehbar zu begründen. Gerade in kleineren oder mittelgroßen Verwaltungen besteht überhaupt nicht die Möglichkeit einer genauen Differenzierung mit vertretbarem Aufwand. Wie sollen beispielsweise die Aufwendungen für die Einnahme der Hundesteuern sauber ausgewiesen werden, wenn eine Arbeitsgruppe mit insgesamt drei Mitarbeitern sämtliche Aufgaben eines städtischen Steueramtes incl. der Abrechnung der Müllgebühren erledigt und in

Personalunion auch noch alleine die Arbeiten der Haushaltsabteilung abwickelt?

Ich hoffe, daß es möglich sein wird, den unbedingt erforderlichen neuen Denkansatz der Budgetierung angepaßt auf die Größe und Aufgabe der einzelnen Gemeinden in absehbarer Zeit in die Wirklichkeit umzusetzen. Dabei wird sehr stark auf die örtlichen Gegebenheiten abgestellt werden müssen, weswegen es sich verbietet, einen bestimmten Weg als den „Königsweg“ für alle verbindlich vorzuschreiben.