

Lars Holtkamp

Verwaltungs- und Haushaltsreformen – Eine problemorientierte Einführung

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand	8
1.2	Das Konzept des Lehrbuchs	11
2	Neue Politische Ökonomie	19
2.1	Ausgabenexpansion durch gewählte Repräsentanten	22
2.1.1	Wachstumsmodelle bei vollkommenem Informationsniveau	24
2.1.2	Wachstumsmodelle bei unvollkommenem Informationsniveau	28
2.1.3	Wachstumsmodelle und Gefangenendilemma im Mehrparteiensystem	31
2.1.4	Institutionelle Reformvorschläge	34
2.2	Ausgabenexpansion durch Bürokratien	36
2.3	Ausgabenexpansion durch Interessengruppen und die Trittbrettfahrerproblematik	43
2.4	Föderaler Wettbewerb und der Einfluss der Exit-Option	45
2.5	Integrationsversuche von Ansätzen der NPÖ	50
2.5.1	Der Prinzipal-Agent-Ansatz	51
2.5.2	Zentralisierungsansatz und Allmendeproblematik	53
3	Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung	59
3.1	Sozioökonomische Faktoren	61
3.2	Institutionelle Faktoren	63
3.3	Verwaltungs- und Regierungsorganisation	68
3.4	Parteiendifferenzhypothese	70
3.5	Organisierte Interessen	73
3.6	Erblast und historischer Institutionalismus	74
4	Traditionelle verwaltungswissenschaftliche Reformansätze der Haushaltsplanung	79
4.1	Haushaltsrecht und Haushaltsplanung	79
4.2	Traditionelle Haushaltskritik und Reformansätze	81
4.2.1	Zentralisierungsgrad in der Haushaltspolitik	82
4.2.2	Bestandsbezogenheit und Inkrementalismus der Haushaltspolitik	89
4.2.3	Zeithorizont der Haushaltspolitik	94
4.2.4	Input- oder Outcomeorientierung	96
4.3	Probleme von Haushalts- und Verwaltungsreformen in der Zusammenfassung	99

5	Theorien und Analyseschritte der empirischen Verwaltungswissenschaft	101
5.1	Theorien und Heuristiken	101
5.1.1	Neoinstitutionalistische Theorien	103
5.1.2	Policyorientierte Analyseraster	110
5.2	Analyseschritte der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft in Studium und Forschung	127
5.3	Methoden der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft	136
6	Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	149
6.1	Kommunale Haushaltsprobleme als institutionelles Problem	151
6.2	Sozioökonomische und institutionelle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	154
6.2.1	Haushaltsentwicklung	154
6.2.2	Regionale und lokale Disparitäten	157
7	Haushaltsnotlagenregime zur Umsetzung von Schuldenbremsen	167
7.1	Ausgangslage in der Stadt Waltrop	171
7.2	Ausgangslage in der Stadt Marl	176
7.3	Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Waltrop	179
7.4	Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Marl	186
7.5	Schlussfolgerungen	188
8	Verfassungsreformen	193
8.1	Kommunalverfassungsreformen aus neoinstitutionalistischen Perspektiven	194
8.2	Empirische Ursachen der Kommunalverfassungsreformen	199
8.3	Empirischer Vergleich kommunaler Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg und NRW nach der Reform	202
8.3.1	Direkt gewählte Bürgermeister im Vergleich	203
8.3.2	Kommunalparlamente im Vergleich	208
8.4	Fazit	214
9	New Public Management	217
9.1	Zentrale Bausteine und Ziele des NSM	218
9.2	Das Leitbild des Neuen Steuerungsmodells aus der Rational-Choice-Perspektive	221
9.3	Die Umsetzungsdefizite	224
9.3.1	Implementationsstand in den Kommunen	224
9.3.2	Umsetzungsdefizite in den Landesverwaltungen	226
9.4	Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive	228

9.4.1	Politisches Kontraktmanagement	228
9.4.2	Delegation von Budgetverantwortung	229
9.4.3	Outputorientierte Steuerung	232
9.5	Weiterentwicklungen des Neuen Steuerungsmodells	234
9.5.1	Institutionalisierung durch Doppik und Neues öffentliches Rechnungswesen	235
9.5.2	Strategisches Management und wirkungsorientierte Verwaltungsreformen	247
9.5.3	Inkrementalistisch-hierarchische Ansätze der Verwaltungspraxis	249
10	Public Governance und Bürgerhaushalte	255
10.1	Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise	258
10.2	Haushaltskonsolidierung durch Bürgerbeteiligung?	268
10.2.1	Direktdemokratische Angebote	268
10.2.2	Das Reformmodell Bürgerkommune	272
10.2.3	Bürgerhaushalte in Deutschland	276
11	Ergebnisse und Perspektiven der Reformanalyse	289
11.1	Ergebnisse aus der Perspektive policyorientierter Analyseraster	290
11.2	Ergebnisse aus unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Perspektiven	296
11.3	Ergebnisse aus der Governance-Perspektive	300
11.4	Ergebnisse für die Beratung und Verwaltungspraxis	310
Literatur		315
Verzeichnis der Abbildungen		353

1 Einleitung

Seit den 1990er Jahren ist die Haushaltskonsolidierung das Topthema in bundesdeutschen Verwaltungen. Mit dem Einsetzen der internationalen Finanzkrise ab 2008 hat sich diese Fokussierung auf Haushaltsfragen in der Verwaltungspraxis nochmals verstärkt. Kaum eine Verwaltungsreform wird nicht mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung begründet und fast jedes neue Gesetzesvorhaben steht unter Finanzierungsvorbehalt. Dennoch bleibt die Haushaltspolitik einem kleinen Zirkel in Politik, Verwaltung und Wissenschaft vorbehalten, die damit in der Haushaltskrise zunehmend politische Prioritäten in allen Politikfeldern setzen und grundlegende Verwaltungs- und Haushaltsreformen anstoßen. Wer in der politischen Praxis Verwaltungsreform sagt, meint häufig Haushaltskonsolidierung und Einsparungen, wobei die empirisch-analytische Verwaltungswissenschaft in Deutschland diesen Zusammenhang bisher nur wenig untersucht hat und damit den Anschluss an die Verwaltungspraxis zu verlieren droht. Und für die politisch-administrative Praxis gilt schon immer, wer den Haushalt nicht versteht oder zu „langweilig“ findet, kann sich als Akteur gerade in der Haushaltskrise nicht effektiv demokratisch beteiligen. Nicht von ungefähr hat Richelieu bereits im 16. Jahrhundert den Monarchen folgendes ins Stammbuch geschrieben:

Haushaltskonsolidierung als Topthema

„Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Daher muss er den profanen Augen der Untertanen entzogen werden“.

Heute ist von Untertanen in der Verwaltungswissenschaft keine Rede mehr. Die einstigen Untertanen mutieren zu Bürgern und Wählern im demokratischen Rechtsstaat und sollen Kunden, Mitgestalter und Auftraggeber öffentlicher Leistungen sein. Aber verstehen sie dadurch den Haushaltsplan als zentrales Mittel demokratisch kontrollierter Herrschaft besser und gibt es in der gegenwärtigen Haushaltskrise überhaupt noch etwas zu entscheiden?

Gerade in der Haushaltskrise tendieren Regierung und Verwaltung dazu, ihre jeweiligen Entscheidungen angesichts des Konsolidierungsdrucks als alternativlos zu präsentieren, um bei einschneidenden Reformen und Sparpaketen einem negativen Wählervotum zu entgehen. „Alternativlos“ wurde aus guten Gründen zum Unwort des Jahres 2010 gekürt. Es wird gerade in der Haushaltspolitik prominent eingesetzt – mal ist die Neuverschuldung alternativlos, um Banken oder EU-Länder „zu retten“, mal sind Konsolidierungsoffer zur Reduzierung der Neuverschuldung alternativlos. Wer scheinbar nicht zwischen Alternativen entscheiden kann, macht keine Politik mit eigenen Prioritäten und kann deshalb auch nicht für negative Entwicklungen verantwortlich gemacht werden. Das ist die legitimationsentlastende Botschaft dieser Regierungserzählung.

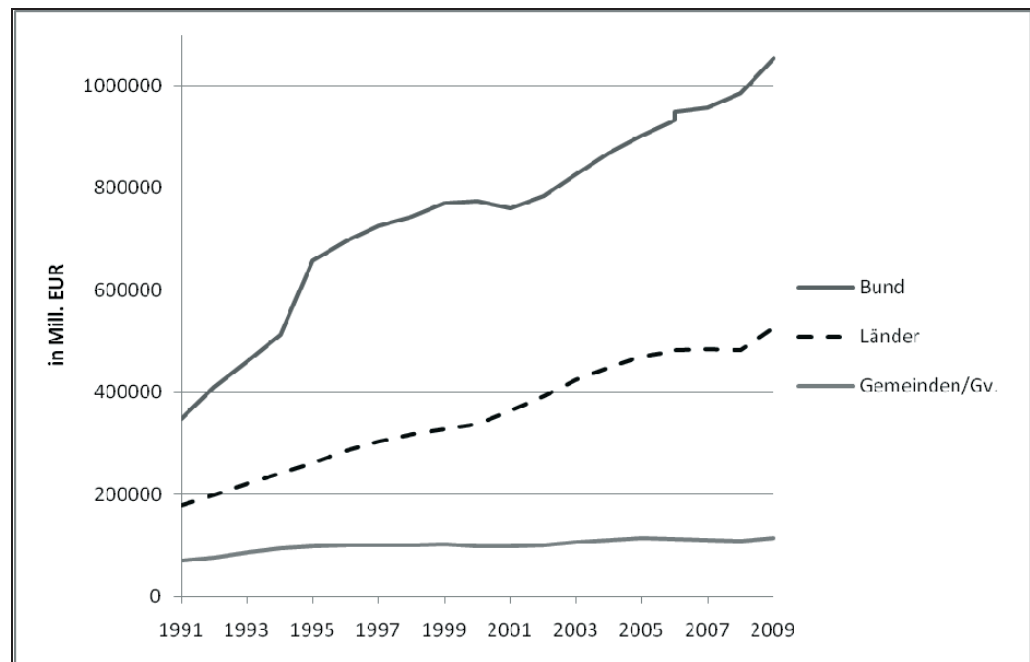
Alternativlosigkeit als Regierungserzählung

Tatsächlich vermittelt der exzessive Anstieg der Verschuldung von Bund und Ländern bereits vor der Finanzkrise auf den ersten Blick den Anschein, dass der sozioökonomische Problemdruck so groß geworden ist, dass es zu einer strikten Konsolidierungspolitik und weiteren effizienzorientierten Verwaltungsreformen

keine Alternative geben kann. Immerhin hat sich die offizielle Staatsverschuldung seit den 1990er Jahren nahezu verdreifacht, ohne dass hierin schon die diversen Staatsbürgschaften enthalten wären.

Indessen wird im Bund aber weiter über mögliche Steuersenkungen diskutiert, während in den Kommunen, die insgesamt als einzige föderale Ebene keine massive Schuldenexpansion zu verzeichnen hat, die Gebühren und Steuern zur Haushaltskonsolidierung erhöht werden.

Abbildung 1: Schuldenentwicklung in Bund, Länder und Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt 2010: Fachserie 14, Reihe 5. Verschuldung und Kassenkredite inklusive Nebenhaushalte.

Deutschland im internationalen Vergleich

Man sollte also nicht der Magie der Zahlen erliegen. Sicherlich zeigt die stark zunehmende Staatsverschuldung Handlungsbedarfe an, wobei Deutschland seit den 1990er Jahren „nur“ zum oberen Mittelfeld und noch nicht zu den führenden „Defizitsündern“ in der Europäischen Union gehört. Im Zuge der internationalen Finanzkrise haben einige Staaten Deutschland deutlich überholt und weisen nun höhere Defizitquoten, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), aus. Die grundlegende Problematik der deutschen Haushaltssituation besteht aber nicht nur in der Höhe der Verschuldung im Verhältnis zum BIP, sondern in der Kontinuität der Verschuldungsentwicklung. Im Gegensatz zu anderen Ländern sind seit Anfang der 1990er Jahre im Bund keine Konsolidierungsphasen mehr zu verzeichnen. Das Gaspedal ist eingerastet und die Bremsen scheinen zu versagen, was für die Zukunft erhebliche Verteilungskonflikte und Reformbedarfe erwarten lässt.

Politik und Verwaltung haben empirisch in Bund, Ländern und Kommunen in der Haushaltskrise sehr unterschiedliche Pfade eingeschlagen, was neben variierenden institutionellen Rahmenbedingungen vorwiegend auf die Wahrnehmungen und Präferenzen der handelnden Akteure zurückzuführen ist. Haushaltskonsolidierung

ist und muss wohl auch nicht das Maß aller Dinge sein, sondern wird mit anderen Zielen von Politik und Verwaltung abgewogen. So ist es manchmal vollkommen ausreichend, „wenn nur genügend Leute auf die Straße gehen, um ein bestimmtes Anliegen zu verteidigen“ (Schimank 2009: 265), damit die gewählten Repräsentanten mit Blick auf die nächsten Wahlen von ihren Kürzungsplänen Abstand nehmen. Vermeintlich alternativlose Konsolidierungs- und Reformpfade können dann plötzlich verlassen, die Staatsverschuldung wieder mit Verweis auf die wirtschaftliche Konjunktur erhöht werden oder es wird nach neuen „Konsolidierungsoptionen“ Ausschau gehalten, die sich weniger gut organisieren können oder die scheinbar alternativlosen Konsolidierungserzählungen akzeptieren. Zugleich zeigen aber die aktuellen Haushaltskrisen in den EU-Ländern auch, dass expansive Verschuldung einen hohen politischen Preis haben kann (z. B. die Wiederwahl von Regierungen gefährdet) und durch zunehmende Zinsbelastungen die Handlungskorridore staatlicher Politik empfindlich einengt. Steuereinnahmen und Staatsanleihen sind nicht beliebig vermehrbar und die Erblasten vergangener politischer (Nicht-) Entscheidungen drücken in Form eines hohen Schuldenstands, aus dem Ruder gelaufener Sozialversicherungssysteme und steigender Pensionszahlungen in erheblichem Maße auch auf den deutschen Sozialstaat. Auch deshalb wird auf unabsehbare Zeit der Schulden- und Defizitdiskurs dominieren (Streek/Mertens 2010), der Staat und Verwaltungen immer wieder neue Reformankündigungen abverlangen wird, wobei der konkrete Inhalt, die Verteilung der Konsolidierungslasten und -gewinne und die Wirkung der Reformen politisch gestaltbar und offen sind.

Insgesamt werden damit in der Haushaltskrise hochpolitische und konfliktreiche Reformen eingeleitet, deren Entstehungs- und Umsetzungsprozess durch eine empirisch orientierte Verwaltungswissenschaft zu analysieren sind. Welchen Sinn und Zweck sollte auch sonst eine empirische Verwaltungswissenschaft haben, die sich zunehmend als praxisorientierte Verwaltungsreformwissenschaft definiert, wenn sie empirisch nicht untersucht, ob die seit den 1990er Jahren (und wohl auch zukünftig) mit Verweis auf Effizienz und Haushaltskonsolidierung eingeleiteten Verwaltungs- und Politikreformen tatsächlich ihre Ziele erreicht haben?

konfliktreiche Reformen

Die Existenzberechtigung einer solchen empirischen Verwaltungswissenschaft fern ab der Verwaltungspraxis wäre durchaus fraglich. Es ist also schon im wohl verstandenen Eigeninteresse der verwaltungswissenschaftlichen Disziplin sich viel stärker als bisher empirisch mit effizienzorientierten Reformen in theoretisch angeleiteten, empirischen Untersuchungen zu befassen. Hiermit ist aus Sicht des Autors auch die normative Aufgabe verbunden, Haushaltskrisen, politische Prozesse und die Wirkung von Reformen für die demokratische Mitwirkung aller Interessierten transparent zu machen, damit der angestrebte Defizitabbau nicht zwangsläufig mit Demokratieabbau einhergeht.