

## Erkenntnisse aus den Arbeitsgruppen 1 und 3

### Arbeitsgruppe 1: Kommunale Haushalte in der Krise

Mehr und mehr Kommunen geraten in eine finanzielle Krise, aus der sie nicht mehr ohne fremde Hilfe herauskommen. Um überhaupt helfen zu können, ist eine genaue Ursachenanalyse notwendig. Lars Holtkamp (Fernuniversität Hagen) hat einige der wichtigsten Ursachen identifiziert und sie in 3 Kategorien unterteilt: institutionell exogene, sozioökonomische sowie institutionell endogene Ursachen.

Infolge der zunehmenden Verschuldung sind immer mehr kommunale Haushalte nicht genehmigungsfähig. Die Kommunalaufsicht ist mehr oder weniger hilflos. Die zur Anwendung kommenden Haushaltssicherungskonzepte (HSK) bringen nicht die gewünschten Erfolge und sind zudem nicht gut dokumentiert. Greifen die HSK nicht mehr, unterliegen die Kommunen dem Nothaushaltsrecht. In NRW ist die Anwendung des Nothaushaltsrecht inzwischen nicht mehr die Ausnahme, sondern der Regelfall. Konsolidierungseffekte durch bisherigen Reformversuche (NSM, Bürgerhaushalte) sind empirisch nicht zu bestätigen.

Nicht zuletzt auch durch die Haushaltskrisen werden die lokalen Handlungsspielräume immer kleiner. Die Ursachen sind aber auch hier unterschiedlicher Natur: Gesamtwirtschaftliche Krise, Aufbau Ost, Ausbau wohlfahrtstaatlicher Leistungen durch den Bund und der geringe Einfluss der kommunalen Politik auf den Bund und die EU. Angelika Vetter (Universität Stuttgart) zeigt, dass sich dadurch insbesondere die Freiheit in der Entscheidung über die Art und Weise der Ausgabenerfüllung verringert hat, die Mittel zur Erfüllung der Aufgaben kontinuierlich abnehmen und das selbständige Entscheiden über Zuständigkeiten weiter eingeschränkt wird.

Um die Haushaltsführung von Bund, Länder und Kommunen besser koordinieren zu können, wurde in Österreich der sogenannte Konsultationsmechanismus eingeführt. Das damit verbundene Ziel ist es, den Kommunen eine stärkere Einflussnahme auf die Entscheidungsvorbereitung der Legislative zu geben. Neue Staatsaufgaben sollen nur noch dann entstehen, wenn auch die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt werden können. Werner Pleschberger (Universität für Bodenkultur, Wien) stellt dabei ein Vollzugsdefizit fest. Es wurde mit dem Konsultationsmechanismus eine Norm geschaffen, die nicht angewendet wird.

### Arbeitsgruppe 3: Kommunen und demografischer Wandel:

Der demografische Wandel ist neben den zunehmenden Haushaltsdefiziten ein weiteres tiefgreifendes Problem, dem die Kommunen gegenüberstehen.

In vielen, jedoch nicht allen Kommunen nimmt die Einwohnerzahl ab. Remanenzkosten, geringere Zuweisungen und weniger Steuereinnahmen setzen die betroffenen Kommunen erheblich unter Druck.

Alle Kommunen müssen sich darauf einstellen, dass der Bevölkerungsanteil der älteren Menschen weiter zunehmen wird. Im Jahr 2020 wird in jedem Landkreis etwa ein Viertel der Bevölkerung über 60 Jahre alt sein. Diese Entwicklung geht mit einer Nachfrageverschiebung einher und macht umfangreiche Maßnahmen im Dienstleistungsangebot und in der Infrastruktur erforderlich.

Bernhard Köppen (Universität Koblenz-Landau) sieht insbesondere die neuen Bundesländer von einer Bevölkerungsabnahme betroffen, was auf einem Geburtenrückgang zurückzuführen ist. Hinzu kommen Migrationsbewegungen innerhalb Deutschlands, wovon hauptsächlich der Westen profitiert. Das Schicksal der ostdeutschen Kommunen ist somit nicht das Schicksal der westdeutschen Kommunen.

Hinzu kommt das Phänomen, dass es in ganz Deutschland ein Nebeneinander von schrumpfenden und wachsenden Kommunen/Gebieten gibt, was sich topografisch wie ein Flickenteppich beschreiben lässt. Dabei stellt sich die Frage, wie zukünftige Ausgleichs- und/oder Solidarsysteme ausgestaltet werden müssen, um dieser Entwicklung gerecht zu werden und um mögliche Konflikte zu verhindern.

Eine umfangreiche Studie an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg untersucht derzeit, wie Kommunen in Deutschland und Polen den demografischen Wandel bewältigen. Da die empirische Datenerhebung noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich bislang keine repräsentativen Aussagen möglich.

## „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“

Die Evaluation der kommunalen Verwaltungsmodernisierung basiert auf einer Vollerhebung aller Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner, einer repräsentativen Erhebung der Städte und Gemeinden über 10.000 Einwohner sowie einer Erhebung von etwa 2/3 aller Landkreise.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Modernisierung der kommunalen Verwaltungen erhebliche Implementierungslücken aufweist. Über 90% der antwortenden Kommunen haben zwar nach eigenen Aussagen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt. In den meisten Kommunen wurden jedoch nur einzelne Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) umgesetzt. Bundesweit wurden 22 Kommunen als „NSM-Hardliner“ identifiziert, die sieben Kernelemente des NSM umgesetzt hatten.

Ausschlaggebend für den Erfolg von Modernisierungsmaßnahmen ist allerdings nicht allein ihr Umsetzungsgrad. Vielmehr kommt es auf die konkreten Auswirkungen der Reformmaßnahmen an. Die von Frau Kuhlmann vorgestellten Evaluationsergebnisse lassen sehr viele negative Auswirkungen der Reformen erkennen. So führt die Dezentralisierung z.B. zu Kontrollverlusten der Zentrale, Fachbereiche entziehen sich zentralen Vorgaben, das Controlling wird nicht ernst genommen und es entstanden neue Grauzonen für Korruption. Bei der Ergebnis- und Performancesteuerung wurde deutlich, dass die KLR in vielen Fällen eine sehr geringe Steuerungswirkung entfacht und das Berichtswesen nichts bringt, weil die Berichte kaum genutzt werden. Durch die Produktbeschreibungen entstanden häufig „frei schwebende Produktkataloge“, die keine Verwendung finden.

Die angestrebte Entflechtung von Politik und Verwaltung wurde nicht erreicht. Es ist nicht zu einer Verringerung der politischen Detailsteuerung gekommen. Ein Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung kommt kaum zur Anwendung und die politisch-parlamentarischen Steuerungsdefizite nehmen zu.

Für signifikante NSM-bedingte Sparerfolge gibt es kaum stichhaltige Nachweise. Die Reformkosten werden als hoch eingeschätzt. Es ist auch von Reformruinen und Rückbau die Rede. Ein Paradigmenwechsel von Max Weber zum NSM hat nicht stattgefunden.

Die vorgestellten Evaluierungsergebnisse zeigen, dass die in das NSM gesteckten Erwartungen nicht erfüllt wurden. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen sogar negative Effekte zu verzeichnen sind.

Ausführlichere Informationen unter:

<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/navigation/EvVerwMod.htm>