



LebensWerte Kommune | Ausgabe 1 | 2017

Die kommunale Finanzaufsicht

Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung
im Ländervergleich



1. Einleitung

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Stand der Forschung	5
3. Kommunale Finanzaufsicht in der Praxis – ein komplexes System mit vielen Facetten	8
3.1 Aufsichtsprozesse mit den Gemeinden	8
3.2 Personalausstattung	10
3.3 Selbstverständnis der Aufsicht	13
3.4 Politischer Einfluss	15
3.5 Koordination durch die Innenministerien	18
3.6 Rückwirkungen kommunaler Entschuldungsprogramme	21
4. Künftige Herausforderungen	26
5. Fazit	27
Literatur	28
Impressum	31

Die Aufsicht der Bundesländer über die Haushalte der Gemeinden gilt als Spiegelbild und notwendiges Korrelat kommunaler Selbstverwaltung (Brüning und Vogelsang 2009: 40).¹ Ihre Geschichte reicht bis weit in das 19. Jahrhundert zurück und ist tief verwurzelt im deutschen Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung.² Sie ist ein akzeptierter und notwendiger Bestandteil des kommunalen Finanzsystems. Verwaltungsstrukturen, rechtliche Spielräume und gesetzlicher Auftrag sind in allen Ländern im Grundsatz ähnlich, unterscheiden sich jedoch im Detail (Zabler, Person und Ebinger 2016).

Die zentrale Maßgabe des kommunalen Haushaltsrechts ist dabei universell und eindeutig: Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Laufende Defizite sind grundsätzlich nicht zulässig. Aufgabe der kommunalen Finanzaufsicht ist es, diese Regel durchzusetzen und Verstöße gegen das Haushaltsrecht zu unterbinden. In der Praxis stößt die Aufsicht bei der Implementation des Haushaltsrechts jedoch offensichtlich an ihre Grenzen, wie die angespannte Finanzlage vieler Gemeinden³ und die starke räumliche Konzentration kommunaler Haushaltsprobleme und Verschuldungskrisen verdeutlichen. Effektivität und Erfolg der kommunalen Finanzaufsicht werden insofern immer wieder infrage gestellt.⁴

In der Kommunalpolitik selbst hat die kommunale Finanzaufsicht viele unterschiedliche – oft wenig schmeichelhafte – Gesichter. Sie gilt wahlweise entweder als Investitions-

1 Die Begriffe Kommunalaufsicht und Finanzaufsicht werden oft unscharf synonym verwendet. Tatsächlich ist die Finanzaufsicht ein Teilbereich der allgemeinen Kommunalaufsicht, welche sich zum Beispiel auch mit Satzungen, Wahlen oder Disziplinarmaßnahmen befasst.

2 Siehe beispielsweise Art. 66 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853.

3 Wenn im Text „Gemeinden“ erwähnt werden, sind stets Städte und Gemeinden gleichermaßen damit gemeint.

4 Zur einschlägigen Diskussion sei an dieser Stelle verwiesen auf Holtkamp 2016; Roesel 2016; Zabler, Person und Ebinger 2016; Christofzik und Kessing 2014; Geißler 2013.

hindernis bzw. aggressiver Wachhund und Bedrohung für die kommunale Selbstverwaltung oder aber als zahloser Tiger bzw. Sündenbock für das Abrutschen von Gemeinden in die „Vergeblichkeitsfalle“ der Überschuldung. Im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung spielt die kommunale Finanzaufsicht bei der wissenschaftlichen Analyse kommunaler Haushalte und lokalpolitischer Entscheidungsprozesse bis dato jedoch kaum eine Rolle. Wie genau Aufsicht in der Praxis „wirkt“, liegt daher weitestgehend im Dunkeln. Diese mangelnde Berücksichtigung im Rahmen des wissenschaftlichen Diskurses erstaunt umso mehr, als prinzipiell Einigkeit darüber besteht, dass Aufsicht einen signifikanten Effekt auf die gemeindliche Haushaltspolitik ausübt (Holler 2012; Bogumil et al. 2014).

Insbesondere zwei Aspekte haben zudem die besagte Forschungslücke in den letzten Jahren weiter vergrößert: Die Gemeinden als Adressaten der Aufsicht haben in den vergangenen zwanzig Jahren umfangreiche Veränderungen bewältigt, z. B. in Bezug auf Organisation und Haushaltswesen.⁵ Weitere Veränderungen, wie die Anpassung an den demographischen Wandel oder die Bewältigung der zunehmenden regionalen Haushaltskrisen, stehen bevor. Gemeinden funktionieren daher heute anders als noch vor zwanzig Jahren. Allerdings ist weder klar, in welchem Maße die Aufsicht diese Veränderungen bereits nachvollzogen und ihre Strukturen und Arbeitsweisen daran ausgerichtet hat, noch welcher Anpassungsbedarf aus den schon heute absehbaren, künftigen Herausforderungen für die Aufsicht resultieren wird.

Darüber hinaus haben einige Länder im Zuge gewachsener Haushaltskrisen zusätzliche Sanierungsprogramme für finanziell angeschlagene Gemeinden aufgelegt. Diese Entschuldungsprogramme berühren auch die Aufsicht in ihren Instrumenten, Zuständigkeiten und Funktionen sowie in ihrer täglichen Arbeit auf vielfältige Weise. Das System kommunale Finanzaufsicht steht somit auch in dieser Hinsicht unter Anpassungsdruck.

Damit rückt die Praxis der Finanzaufsicht als elementarer Bestandteil des kommunalen Finanzsystems in den Fokus des Erkenntnisinteresses. Dieses Interesse aufgreifend hat die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit Wissenschaftlern und Praktikern vor zwei Jahren ein ländervergleichendes Forschungsprojekt aufgelegt, um erstmals die reale Umsetzung der kommunalen Finanzaufsicht zu beleuchten.

⁵ Zu denken wäre in diesem Zusammenhang beispielweise an die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, die Reform des Haushaltsrechts (Umstellung von Kameralistik auf Doppik) sowie die zunehmende Ausgliederung von Aufgaben hin zum „Konzern Kommune“.

Angesichts ähnlicher Rechtsrahmen und Verwaltungsstrukturen stehen dabei mögliche weitere Einflussfaktoren auf den tatsächlichen Vollzug der Aufgabe im Vordergrund der wissenschaftlichen Analyse.

Die vorliegende Ausgabe unserer Reihe „Analysen und Konzepte“ gibt einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse des Forschungsprojektes.

TEXTBOX 1 Methodik des Forschungsprojektes

Das Forschungsprojekt „Finanzaufsicht 2020“ zielte darauf ab, aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive die Aufsichtspraktiken der Länder zu untersuchen. Zentrales Ziel war dabei, die simple Sichtweise der Aufgabe Finanzaufsicht als bloße Rechtsdurchsetzung zu überwinden und ein tief greifendes Verständnis für die Funktionsweise in der täglichen Praxis sowie die tatsächliche Umsetzung dieser Aufgabe zu gewinnen. Da bisher kaum Studien zu diesem Themenfeld vorlagen, besaß das Projekt einen weitgehend explorativen, induktiven Charakter, der das Forschungsfeld für weitere wissenschaftliche Untersuchungen erschließt. Dazu nutzte das Projekt sowohl qualitative als auch quantitative Forschungsmethoden.

Gegenstand des Forschungsprojektes war die Praxis kommunaler Finanzaufsicht in den drei Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Diese Länder weisen jeweils eine dreistufige Verwaltungsstruktur auf, unterscheiden sich davon abgesehen jedoch in zumindest drei Aspekten voneinander, die potenziell Einfluss auf die Art und Weise der Finanzaufsicht haben.

Erstens gehören Hessen und NRW, gemessen an den Kaschenkrediten, seit vielen Jahren zu den bundesdeutschen Problemregionen. In Sachsen sind jene hingegen nahezu unbekannt. Der lang anhaltend hohe Problemdruck könnte in den erstgenannten Ländern zu einem anderen Umgang mit dem Sachverhalt geführt haben. Zweitens lässt sich die Geschichte der Finanzaufsicht in Hessen und NRW mindestens bis 1949 zurückverfolgen, während die Aufsicht in Sachsen erst ab 1990 aufgebaut wurde. Pfadabhängigkeiten sind hier geringer ausgeprägt. Drittens befindet sich das Aufsichtssystem in Hessen und NRW infolge von Hilfsprogrammen für finanzschwache Gemeinden seit 2009 in einer Phase der Transformation. Diese birgt das Potenzial, einen tief greifenden Regimewechsel im Verhältnis von Aufsicht und Gemeinden herbeizuführen.

Das Forschungsprojekt war durch eine enge Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis geprägt. Die für Finanzaufsicht verantwortlichen Abteilungen der Innenministerien der drei Länder begleiteten das Forschungsprojekt fachlich, ohne es inhaltlich-methodisch zu begrenzen. Die wissenschaftliche Begleitung oblag der AG Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz (Leitung Dr. Falk Ebinger). Durch diese enge Zusammenarbeit wurde sichergestellt, dass das Projekt praxisrelevante Ergebnisse für die Verwaltung (im Sinne von Analysen aus der Praxis für die Praxis) vermittelt, einen fachlichen Austausch unter allen Beteiligten anregt und schließlich fundierte Beiträge zur wissenschaftlichen Debatte leistet.

Die empirischen Erhebungen bezogen sich auf alle drei Stufen der Finanzaufsicht (Ministerium, Mittelbehörden, Kreisverwaltungen). Im besonderen Fokus standen dabei die Aufsichtsbeziehungen im kreisangehörigen Raum, da dort infolge der Vielzahl an Aufsichtsbehörden und der – im Vergleich zu den Mittelbehörden – größeren Distanz zum Innenministerium eine höhere Varianz der Aufsichtspraktiken vermutet wurde. Im Sinne einer ganzheitlichen Analyse wurden auch die Gemeindekammereien als „Adressaten“ der Aufsicht in die Untersuchung miteinbezogen.

Methodisch ging das Projekt in mehreren Schritten vor: Nach einer ersten Phase der Sichtung der (überwiegend rechtswissenschaftlichen) Literatur wurden qualitative Experteninterviews mit Mitarbeitern der Aufsichtsbehörden aller Hierarchieebenen (Ministerien, Mittelbehörden, Kreisverwaltungen), der Aufsichts-betroffenen (Kämmerer, Bürgermeister) und mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer involvierter Behörden (überörtliche Prüfung, ggf. Finanzministerien) geführt. Zielstellung dieses Schrittes war es, Erkenntnisse über die Praxis kommunaler Finanzaufsicht über vorhandene Defizite und Problemlagen wie auch über aktuelle und zukünftige Herausforderungen zu gewinnen. Anschließend wurden diese Erkenntnisse im Rahmen von Workshops in allen drei Ländern mit Mitarbeitern der Kreisverwaltungen als untere staatliche Finanzaufsichtsbehörden vertieft. Im letzten Schritt wurde auf dieser Basis eine fragebogengestützte Umfrage unter dem Aufsichtspersonal der Mittelbehörden und der Kreise wie auch der Gemeindekammereien durchgeführt (vgl. Tabelle 1). Hierdurch werden die qualitativ gewonnenen Erkenntnisse validiert und Verzerrungen aufgedeckt. Soweit möglich wurden den Mitarbeitern⁶ der Aufsicht wie auch den Gemeindekammereien identische Aussagen zur Bewertung vorgelegt, um einen Vergleich der Perspektiven bzw. eine Innen- und Außensicht der Aufsichtsbeziehungen zu gewinnen.

6 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird durchgehend das generische Maskulinum verwendet, das gleichermaßen Männer wie Frauen meint.

TABELLE 1 Rücklauf der Umfrage nach Ländern und Ebenen

	Rücklauf der Befragung von Aufsichtsbehörden und Gemeindekammereien ⁸
Gemeinden gesamt	358
NRW	128
Hessen	152
Sachsen	78
Landkreise gesamt	108
NRW	44
Hessen	29
Sachsen	35
Mittelbehörden gesamt	48
NRW	24
Hessen	14
Sachsen	10
Alle Antworten	514

Quelle: eigene Erhebung.

7 Für die Gemeinden bedeutet das einen Rücklauf von 32 Prozent (NRW: 33 Prozent, Hessen: 37 Prozent, Sachsen: 25 Prozent). Während in den Gemeinden jeweils nur der Kämmerer angeschrieben wurde, konnten in den Landkreisen und Mittelbehörden mehrere Aufsichtsmitarbeiter aus denselben Behörden Fragebögen ausfüllen. Da diese anonymisiert waren und dem Forschungsteam nicht die Gesamtzahl (Grundgesamtheit) der Mitarbeiter in den Behörden der einzelnen Bundesländer bekannt war, kann für die Landkreise und Mittelbehörden kein prozentualer Rücklauf angegeben werden.

2. Stand der Forschung

Obwohl der gesetzliche Auftrag der Finanzaufsicht explizit darin liegt, Verstöße gegen das Haushaltsrecht zu unterbinden und den Haushaltsausgleich durchzusetzen, spielt die Finanzaufsicht bisher im wissenschaftlichen Diskurs zur Erklärung kommunaler Verschuldung nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist verwunderlich, da die Vielzahl der bereits diskutierten Erklärungsfaktoren (z. B. sozioökonomische Rahmenbedingungen, parteipolitische Konstellationen etc.) die unterschiedlichen Verschuldungsgrade der Gemeinden nicht vollständig erklären kann. Weitere potenzielle Erklärungsvariablen sind also zu ermitteln und in ihrer Wirkung zu untersuchen. In dieser Hinsicht rückt die Rolle der Finanzaufsicht in den Fokus. Denn dass sie Einfluss auf die lokale Haushaltspolitik und damit auch die kommunalen Defizite hat, ist unbestritten (Boettcher 2013; Bogumil et al. 2014). Interessanterweise wurde dieser Aspekt jedoch bis dato kaum weiter vertieft.

In einer formaljuristischen Betrachtung ergibt sich die Stärke der Finanzaufsicht aus dem ihrer Arbeit zugrunde liegenden Rechtsrahmen. Er eröffnet ihr anhand definierter Tatbestände ebenso definierte Einwirkungsrechte. Dieser Rechtsrahmen weist zwischen den Ländern im Detail trotz einer verfassungsrechtlich identischen Grundlage einige bemerkenswerte Differenzen auf (Zabler, Person und Ebinger 2016; Holler 2013). Zudem ist er nicht statisch, sondern stetig im Fluss, wobei er landesspezifischen Entwicklungspfaden folgt, die – bewusst oder unbewusst – die Stellung der Finanzaufsicht verändern. Allerdings existiert in der Wissenschaft keine einheitliche Meinung darüber, wie diese Veränderungen zu bewerten sind. Während manche Autoren eine einseitige Schwächung der aufsichtsrechtlichen Regelungen in der jüngeren Vergangenheit diagnostizieren (z. B. Gröpl, Heinemann und Kalb 2010), meinen andere Autoren über viele Jahre einen Trend zur Regelverschärfung zu beobachten, der dennoch mit wachsenden Kassenkrediten einhergeht (Geißler 2009). Neuere Studien (Zabler, Person und Ebinger 2016; Holler 2013) betonen hingegen, dass die jüngere Entwicklung weder durch eine flächendeckende

Aufweichung des Aufsichtsrahmens noch durch eine umfassende Verschärfung des rechtlichen Instrumentariums gekennzeichnet ist, sondern vielmehr durch eine Gleichzeitigkeit von Regelverschärfungen und -aufweichungen: So haben manche Länder den Rechtsrahmen gelockert, um ihn den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen, wodurch sich das Recht letztlich der Realität und der normativen Kraft des Faktischen beugt (z. B. Abschaffung von Genehmigungsvorbehalten für Kassenkredite oder die Höhe der Gesamtverschuldung). Andere Länder haben hingegen versucht, die rechtlichen Zügel anzuziehen, und die Regeln verschärft, um der ausufernden Verschuldung Herr zu werden. Ein empirisch belastbarer Zusammenhang zwischen dem haushaltsrechtlichen Rahmen und der Entwicklung der kommunalen Verschuldung konnte in diesen Studien jedoch nicht festgestellt werden.

An diesem Punkt knüpft eine verbreitete Kritik gegenüber der Finanzaufsicht an: Der Rechtsrahmen sei für die Entwicklung der Verschuldung auch deshalb nur bedingt relevant, weil die Finanzaufsicht letztlich die Anwendung des Rechts scheue und fortwährende Rechtsbrüche der Gemeinden schweigend hinnähme (Oebbekke 2011: 8; Junkernheinrich 2011: 121; Gröpl, Heinemann und Kalb 2010: 186; Holler 2012: 1, Schwarting 2005). Demnach stelle die wachsende Verschuldung, insbesondere im Bereich der Kassenkredite, eine „Dauerrechtsverletzung“ (Pünder 2012: 1), mithin die Billigung rechtswidriger Zustände, dar, „deren Vermeidung eigentlich die Aufgabe der Kommunalaufsicht ist“ (Junkernheinrich et al. 2014: 82).

Grundsätzlich wird der Finanzaufsicht zwar eine formaljuristische Orientierung attestiert. Dies führe im politischen Umfeld der Kommunalverwaltungen jedoch oftmals zu Konflikten. Um diese zu lösen, suche die Finanzaufsicht daher vielfach Verhandlungen mit der Kämmerei als dem ihr inhaltlich nahestehenden Akteur (Geißler 2011: 87 ff.). Solche individuellen Verhandlungen und intransparenten Vorabgesprächen führen jedoch teilweise zu einer einzelfallabhän-

gigen Anwendung des geltenden Rechts und damit letztlich zu unterschiedlichen Ergebnissen. Auch einige Landesrechnungshöfe bemängeln die große Unterschiedlichkeit der Aufsichtspraxis sowie die ungenügende Durchsetzung des Rechts gegenüber den Gemeinden (Hessischer Rechnungshof 2014; Sächsischer Rechnungshof 2006). Rechtssetzung und Rechtsanwendung scheinen also in vielen Fällen zweierlei Paar Schuhe zu sein. Andere Forschungsarbeiten richten ihre Kritik allerdings genau in die entgegengesetzte Richtung und beklagen vielmehr eine zu starke Einmischung der Aufsicht in die lokale Haushaltspolitik, den Verlust an lokalen Entscheidungsspielräumen und letztlich eine Verletzung kommunaler Selbstverwaltungsrechte und demokratischer Spielregeln (Holtkamp 2013).

Gleichwohl ist in dieser Hinsicht auch zu berücksichtigen, dass Finanzaufsicht nicht nur eine einseitige Schwächung lokaler Entscheidungsspielräume darstellt, sondern den Gemeinden andererseits auch durchaus (finanzielle) Freiheiten eröffnen kann, wenn sie es schafft, haushalterische Abwärtsspiralen frühzeitig zu verhindern und somit nachhaltig Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten (Niemann und Ebinger 2017). In dieser Hinsicht liegen erste Analysen vor, welche einen positiven Zusammenhang zwischen einer durchsetzungsstarken Finanzaufsicht, großer Haushaltsdisziplin und geringer kommunaler Verschuldung aufzeigen. So wird beispielsweise insbesondere mit Blick auf Sachsen verschiedentlich die Stärke der Aufsicht positiv hervorgehoben (Seuberlich 2013; Holtkamp 2014). An anderer Stelle wird des Weiteren die Bedeutung der Finanzaufsicht im Sinne der Begleitung endogener Konsolidierung betont (Geißler 2011).

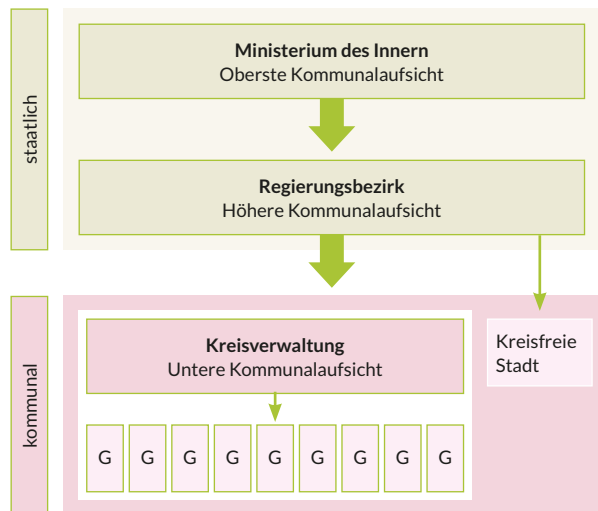
Die gänzlich unterschiedlichen Einschätzungen der gegenwärtigen Situation durch die Forschung mögen zunächst verwundern. Eine mögliche Erklärung kann jedoch in dem generellen Spannungsverhältnis zwischen Aufsichtsrecht und -pflichten einerseits sowie der Wahrung kommunaler Selbstverwaltung andererseits liegen, dessen Pole von verschiedenen Experten und Akteuren jeweils unterschiedlich gewichtet und betont werden.

TEXTBOX 2 Funktion und Struktur der kommunalen Finanzaufsicht

Aufgabe der staatlichen Finanzaufsichtsbehörden ist es, die Einhaltung des geltenden (Haushalts-)Rechts durch die Gemeinden zu überwachen und ggf. durchzusetzen. Kommunalrecht ist Landesrecht. Daher weisen Strukturen und Rechtsrahmen der Finanzaufsicht jenseits der verfassungsrechtlichen Grundlagen gewisse Unterschiede auf, z. B. mit Blick auf die zulässigen Aufsichtsinstrumente.

Gegenstand der Aufsicht ist die **Rechtmäßigkeit**, nicht die Zweckmäßigkeit oder Wirtschaftlichkeit kommunaler Haushaltspolitik. Kommunale Finanzaufsicht ist somit prinzipiell Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht (mit den dahinter liegenden weitergehenden Befugnissen). Sie kann also überprüfen, ob die Gemeinden rechtmäßig handeln, ihnen jedoch (nur begrenzt) inhaltliche Vorschriften machen. Die staatliche Finanzaufsicht der Länder ist damit das Spiegelbild der kommunalen Selbstverwaltung und der impliziten staatlichen Garantie kommunaler Verschuldung, wie sie im (impliziten) Haftungsverbund zwischen Gemeinden und Bundesländern zum Ausdruck kommt. Die Finanzaufsicht übernimmt den Gemeinden gegenüber jedoch nicht nur eine Kontroll-, sondern auch eine Schutzfunktion, bspw. durch die Beratung bei fachlichen Entscheidungen und in Fragen geltenden Rechts. Das Verhalten der Aufsicht schwankt somit stets zwischen den beiden Polen Kontrolle/Überwachung einerseits und Beratung/Partnerschaft andererseits. Diese Pole spiegeln sich auch in den Aufsichtsinstrumenten wider. So steht der Finanzaufsicht zur Umsetzung ihrer Aufgaben ein Katalog präventiver (z. B. Information, Anzeige, Genehmigung) bis repressiver Instrumente (z. B. Beanstandung, Aufhebung, Anordnung, Ersatzvornahme, Bestellung eines Beauftragten) zur Verfügung. Zentrales Instrument zur Durchsetzung von Konsolidierungspflichten ist das Haushaltssicherungskonzept. Allerdings muss sich die Aufsicht bei der Wahl ihrer Instrumente immer auch an der Vorgabe eines gemeindefreundlichen Verhaltens orientieren, d. h. sie darf die Entscheidungsfreudigkeit und Entschlusskraft der zu beaufsichtigenden Gemeinden nicht unnötigerweise einschränken (Brüning und Vogelsang 2009).

ABBILDUNG 1 Verwaltungsstruktur der Finanzaufsicht



Quelle: eigene Darstellung.

Die Innenministerien tragen die Verantwortung für die Rechtsetzung (Verordnungen, Richtlinien, Erlasse) und die Steuerung der nachgeordneten Behörden.

Die Mittelbehörden sind zuständig für die operative Aufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte. Darüber hinaus koordinieren und beraten sie die unteren Aufsichtsbehörden. Die Behördenleitung wird als politischer Beamter durch das Innenministerium ernannt.

Die Kreise üben als kommunale Körperschaft die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden aus. Der Landrat wird durch die Kreisbevölkerung direkt gewählt.

| BertelsmannStiftung

Die Aufsicht ist von staatlichen Behörden auszuüben. Sie ist und bleibt Aufgabe des Landes, selbst wenn sie operativ durch das Landratsamt bzw. den Hauptverwaltungsbeamten in seiner Funktion als Behörde der Landesverwaltung durchgeführt wird.

Die konkrete Zuständigkeit für die Aufsicht über eine Kommune bemisst sich danach, um welchen Typus von Kommune es sich handelt. Unterschiede zwischen den Bundesländern existieren insofern, als einige Bundesländer über eine allgemeine staatliche Mittelinstanz verfügen. Die Finanzaufsicht kann somit drei- oder zweistufig ausgestaltet sein (vgl. Abbildung 1). In einem dreistufigen System werden die Landkreise und kreisfreien Städte von den Mittelbehörden (Regierungspräsidien, Landesdirektion, Landesverwaltungsamt etc.) als höhere Aufsichtsbehörde kontrolliert (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), in einem zweistufigen System hingegen i. d. R. direkt vom jeweiligen Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein). Die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden

obliegt demgegenüber zumeist den Landkreisen als untere Aufsichtsbehörden.⁸ Für die konkrete Organisation des Arbeitsablaufs innerhalb der Landratsämter bzw. Kreisverwaltungen sind die Behördenleitungen im Rahmen ihrer Organisationshoheit zuständig, was zu einer beträchtlichen Breite an gewählten Organisationsmodellen führt (Person und Niemann 2016: 409 ff.).

⁸ In einigen Ländern sind bestimmte kreisangehörige Städte (z. B. große Kreisstädte in Hessen) der höheren Aufsichtsebene zugewiesen.

3. Kommunale Finanzaufsicht in der Praxis – ein komplexes System mit vielen Facetten

Im Vordergrund des Forschungsprojektes „Finanzaufsicht 2020“ steht die tatsächliche, praktische Umsetzung des gesetzlichen Auftrags „Finanzaufsicht“, gewissermaßen das Tagesgeschäft der Beschäftigten in den Aufsichtsbehörden und ihre vielfältigen Interaktionen mit den Gemeinden. Bei der kommunalen Finanzaufsicht handelt es sich um ein komplexes, vielschichtiges Aufsichtssystem. Zum Zweck der Analyse wurde die Aufgabe in unterschiedliche Aspekte zerlegt, welche jeweils Gegenstand der folgenden Kapitel sind. Die Ergebnisse basieren auf einem breiten empirischen Fundament (Experteninterviews, Workshops mit Praktikern, Umfragedaten) und dem Austausch mit einer großen Zahl von Praktikern aus Aufsichtsbehörden und Gemeinden (vgl. Textbox 1).

3.1 Aufsichtsprozesse mit den Gemeinden

In der vorliegenden Literatur zur Finanzaufsicht und umso mehr im öffentlichen Diskurs dominiert die Vorstellung, das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden sei grundsätzlich konfliktbehaftet: geprägt von hierarchischen Eingriffen und einer Fremdsteuerung der Haushalte durch die Aufsicht einerseits sowie lokalen Widerständen gegen Aufsichtsentscheidungen andererseits. Die Wirklichkeit gestaltet sich in der Breite der Gemeinden jedoch sehr viel weniger kontrovers, ja fast schon harmonisch.

Ganze 90 Prozent der Gemeindekämmerereien geben im Rahmen unserer Umfrage an, grundsätzlich ein gutes Verhältnis zu ihrer Aufsichtsbehörde zu haben. Die Gegenposition ist mit 2,5 Prozent hingegen verschwindend gering ausgeprägt. Diese positive Einschätzung ist stabil über alle drei Länder und unabhängig von der Größe oder der Haushaltslage der Gemeinde. So haben beispielsweise auch umgekehrt die Landkreismitarbeiter nicht das Gefühl, dass ihr Verhältnis zu den Kämmerereien umso schlechter ist, je problematischer sich die Haushaltslage der Gemeinde darstellt. Wohl aber lässt sich ein solcher Befund aus ihrer Sicht für

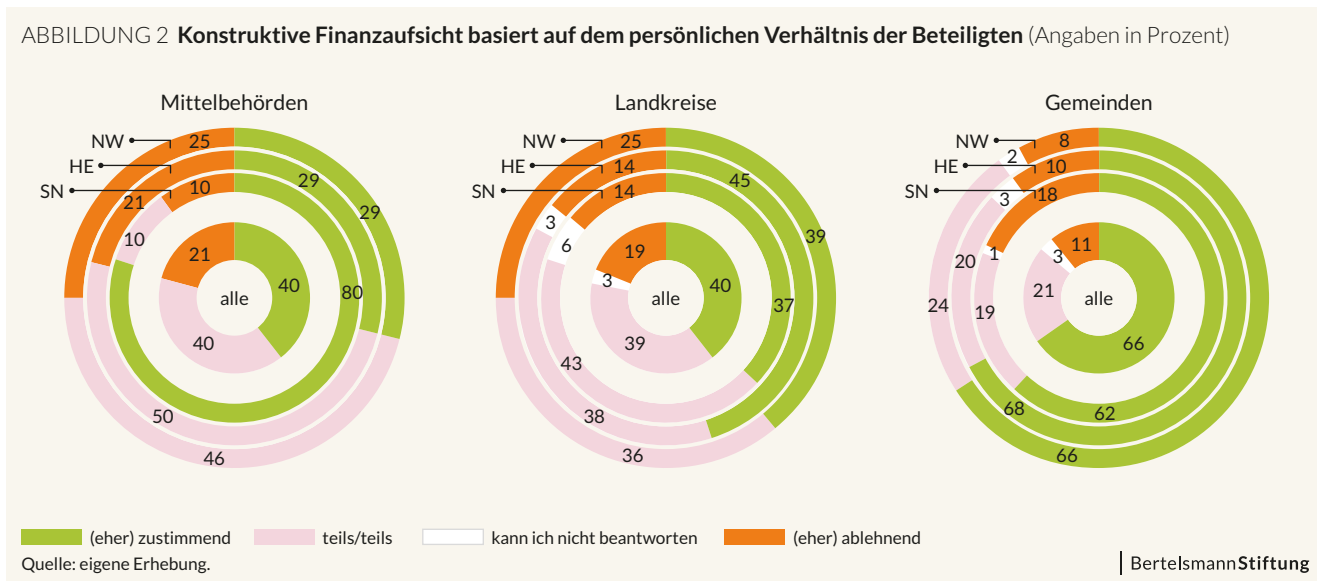
das Verhältnis zum Gemeinderat konstatieren. Gleichwohl steht naturgemäß aus Sicht der Gemeinden die Bedeutung der Finanzaufsicht für den eigenen Haushalt im Zusammenhang mit dessen Lage. So steigt der von den Kämmerereien wahrgenommene Einfluss der Aufsicht auf den eigenen Haushalt mit wachsender Kassenkreditverschuldung. Ebenso steigt die Intensität der Kooperation mit zunehmender Haushaltskrise.

Die große Mehrheit der Kämmerereien betont die Bedeutung von persönlichen Beziehungen zur Aufsichtsbehörde (siehe Abbildung 2). Zwei Drittel sehen dies als wichtiges Fundament „konstruktiver“ Aufsicht. Auch auf Ebene der Aufsichtsbehörden wird diese Einschätzung geteilt, wenn auch in geringerem Ausmaß.

Nichtsdestotrotz: Das persönliche Verhältnis der Akteure ist eine notwendige Voraussetzung für die zentrale Interaktionsform beider Seiten: die Beratung. Die Realität der Aufsicht wird weniger von Hierarchie denn vom gegenseitigen Austausch in Fachthemen geprägt. So sind sich die Aufsichtsbehörden auch darin einig, dass solcherlei fachlicher Austausch zunehmend an Bedeutung gewinnt (86 Prozent). Lediglich zwei der insgesamt 156 befragten Aufsichtsbeamten aus Mittelbehörden und Landkreisen sind gänzlich anderer Meinung. Diese positive Einschätzung des fachlichen Austauschs wird auch von den Gemeinden geteilt.

Für die Gemeinden ist diese Form der Interaktion dabei gleich aus mehreren Gründen rational: Sie finden fachliche Unterstützung bei konkreten Fragen, fördern das Verständnis der Aufsicht für die Problemlagen vor Ort und erreichen Kompromisse vor der eigentlichen Haushaltsplanung. Im Ergebnis gelingt es den Gemeinden, der Aufsicht die eigenen Zwänge zu vermitteln – eine Aktivität, die vor allem bei den Kreisen ihre Wirkung nicht verfehlt. Somit überrascht es auch nicht, dass für gut drei Viertel der Kämmerereien die Aufsicht „eher hilfreich“ ist und kein „notwendiges Übel“ darstellt.

ABBILDUNG 2 Konstruktive Finanzaufsicht basiert auf dem persönlichen Verhältnis der Beteiligten (Angaben in Prozent)



Doch auch aus Sicht der Aufsichtsbehörden sind frühzeitige Beratungen arbeitsökonomisch, da etwaige Probleme rechtzeitig erkannt und verringert – wenn nicht gar vermieden – werden können. Beratung ist in diesem Sinne eine sinnvolle „Investition“. Hinzu tritt zudem die grundsätzliche Überzeugung, dass aufsichtsrechtliche, hierarchische Maßnahmen allein nicht genügen. Stattdessen bedarf es einer konsultativen Flankierung. Nicht zuletzt sehen aber auch der gesetzliche Auftrag der „Förderung der kommunalen Selbstverwaltung“ sowie die Vorgabe eines gemeindefreundlichen Verhaltens der Aufsicht die Ausübung einer beratenden Funktion vor.

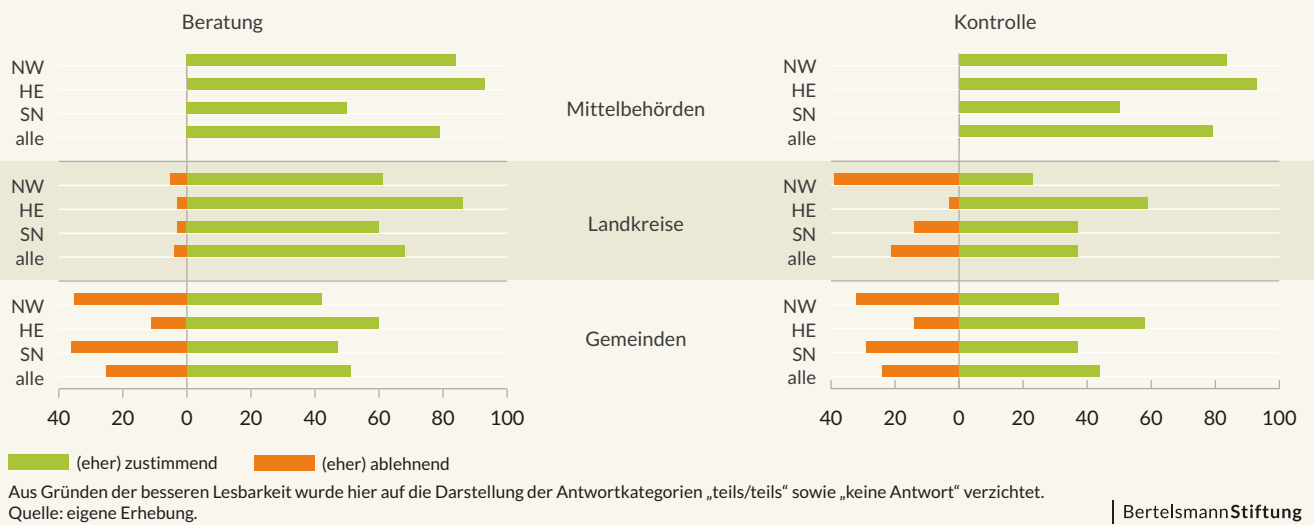
Dies bedeutet jedoch nicht, dass Hierarchie nutzlos oder der Versuch einer hierarchischen Durchsetzung von Maßnahmen aussichtslos wäre. Zwar betrachten die Kämmerer ein rein hierarchisches Vorgehen der Aufsichtsbehörden (gegen den Willen der Gemeinden) größtenteils nicht als „zielführend“. Zugleich gestehen sie aber ein, dass ein solches Vorgehen grundsätzlich möglich ist. Eine Totalverweigerung gegenüber den Vorgaben der Finanzaufsicht erscheint somit nicht als Erfolg versprechend. Der „Schatten der Hierarchie“ existiert und schwebt über den Aushandlungs- und Interaktionsprozessen zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden. Gleichwohl wird die rein hierarchische Steuerung von beiden Seiten soweit möglich gemieden.

Mit Bezug auf jüngere Veränderungen in den Aufsichtsprozessen bestätigen alle beteiligten Akteure – wie bereits erwähnt – eine Zunahme der Beratung. Aber auch die andere Facette der Aufsicht, die Kontrolle, hat aus Sicht vieler Beteiligter in den letzten Jahren an Relevanz gewonnen (siehe

Abbildung 3). Interessant ist, dass insbesondere im Fall von Hessen sowohl Beratung als auch Kontrolle – und damit gewissermaßen die Aufsichtsintensität an sich – anstieg. In NRW sehen Gemeinden und Kreise hingegen mehrheitlich keine gravierende Zunahme der Kontrolle. Möglicherweise waren in NRW der Aufsichts- und Kontrolldruck infolge zahlreicher Gemeinden in der Haushaltssicherung oder im Nothaushaltsrecht schon viele Jahre sehr hoch. In Sachsen ist die bei Kreisen und Gemeinden wahrgenommene Veränderungsdynamik der Aufsicht ähnlich gering. Dies lässt sich damit erklären, dass es dort nicht zu einem Regimewechsel innerhalb des Aufsichtssystems infolge von Entschuldungsprogrammen kam. Obwohl jedoch über alle drei Länder hinweg immerhin mehr als 40 Prozent der Kämmerer in letzter Zeit eine Zunahme der Kontrolle wahrgenommen haben, attestiert nur jeder zehnte Kämmerer zunehmende Konflikte mit der Aufsicht – und das überraschenderweise unabhängig von der eigenen Haushaltslage.

Das lässt letztlich darauf schließen, dass Aufsicht und Kämmerer grundsätzlich ein ähnliches Zielverständnis haben, eine ähnliche Rationalität, die sich in dem Wunsch nach stabilen Finanzen manifestiert. Diese These findet aus Sicht der Aufsichtsbehörden mehrheitlich Bestätigung. Interessanterweise wird dieses „an einem Strang ziehen“ jedoch stärker von den Mittelbehörden als von den Kreisen wahrgenommen (Zustimmung 58 Prozent versus 38 Prozent). Gleichwohl lehnt nur ein verschwindend geringer Teil der Aufsichtsbeamten beider Ebenen (7 von 156) diese Auffassung ab (siehe Abbildung 4).

ABBILDUNG 3 ... in den letzten Jahren hat die Bedeutung zugenommen von ... (Angaben in Prozent)



Infolgedessen erstaunt es nicht, dass taktische Kooperationen zwischen Aufsicht und Kämmergeien/Lokalpolitik durchaus vorkommen. So bestätigt die relative Mehrheit von 41 Prozent der Kämmergeien, dass die Einbindung der Aufsicht es der Lokalpolitik erleichtert, unpopuläre Konsolidierungsentscheidungen zu treffen. Eine Instrumentalisierung der Aufsicht durch die Kämmergei gegen Widerstände aus Politik und Stadtgesellschaft bestätigt immerhin noch knapp jeder dritte Kämmerer, vermehrt in Hessen. Hier lässt sich ein Zusammenhang zum Stand der Kassenkredite als Krisenindikator feststellen: Je stärker die Haushaltskrise, desto mehr spielt die Kämmergei „über Bande“ und begründet Sparmaßnahmen insbesondere gegenüber dem Gemeinderat mit „unabweichlichen Vorgaben“ der Aufsicht. Ein Abwälzen der grundsätzlichen Verantwortung für unliebsame Maßnahmen von der Kommunalpolitik auf die Aufsicht als Extremfall der Kooperation kommt hingegen seitens der Kämmergeien selten vor. Dieses taktische Element wird eher durch die Lokalpolitik gegenüber Bürgern und Interessengruppen angewandt, um den eigenen politischen Schaden aus unpopulären Maßnahmen zu begrenzen.

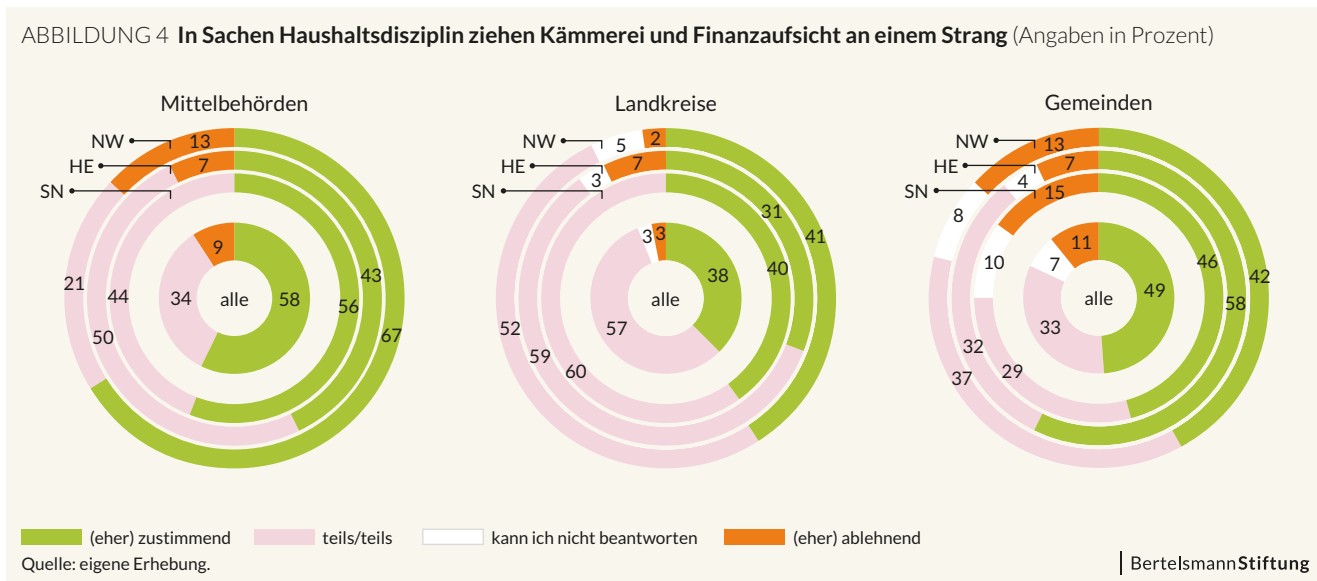
Im Gegensatz zur dominanten Vorstellung in Literatur und öffentlicher Wahrnehmung ist das Verhältnis von Aufsichtsbehörden und Aufsichtspersonal in deren Selbstwahrnehmung somit weit weniger konfliktbehaftet als allgemein angenommen. Stattdessen zeichnet es sich in vielen Fällen durch ein partnerschaftliches, von Respekt getragenes, kooperatives Miteinander aus, um das übergreifende Ziel, den Haushaltsausgleich, in gemeinsamer Anstrengung zu erreichen.

3.2 Personalausstattung

Ein Schlüsselement für die Umsetzung der Finanzaufsicht liegt im Personal der Aufsichtsbehörden, insbesondere in der Stellenzahl und der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter (Person und Niemann 2016). Verschiedentlich wurden fehlende personelle Kapazitäten als potenzielle Ursache dafür diskutiert, dass das Haushaltsrecht nur bedingt durchgesetzt wird und sich die Aufsichtsbehörden zunehmend eher am Ziel eines kurzfristigen Haushaltsausgleichs als einer langfristigen und dauerhaften Konsolidierung der kommunalen Haushalte orientieren (Geißler 2009; Stolzenberg und Heinelt 2013). Dahinter steckt die Annahme, dass mehr und/oder besser ausgebildetes Personal dazu beitragen könnte, die Haushalte der Gemeinden eingehender zu prüfen, fiskalische Probleme frühzeitiger zu erkennen und diesbezüglich passendere Problemlösungsstrategien zu entwickeln.

In Bezug auf die Personalausstattung bleibt zunächst festzuhalten, dass diese in den Mittelbehörden und den Kreisverwaltungen alleinig der Organisationshoheit der jeweiligen Behördenleitung (Landrat, Regierungspräsident etc.) unterliegt. Es existieren diesbezüglich i. d. R. keinerlei Vorgaben durch die Innenministerien der Länder als oberste Finanzaufsicht. Der Aspekt dezentraler, eigenständiger Personalhoheit erlangt insbesondere mit Blick auf die Landkreise Relevanz, da ihre Zahl größer und ihre Organisationshoheit absolut ist. Darüber hinaus sind sie als Teil der kommunalen Verwaltungsebene (obwohl gleichzeitig auch untere staatliche Verwaltungsbehörde) naturgemäß den Innenministerien „ferner“ als die Mittelbehörden und stehen

ABBILDUNG 4 In Sachen Haushaltsdisziplin ziehen Kämmerei und Finanzaufsicht an einem Strang (Angaben in Prozent)



hinsichtlich sämtlicher Personalausgaben unter unmittelbarem Rechtfertigungsdruck gegenüber dem Kreistag.

Da belastbare Daten über Zahl und Bewertung der Stellen in den Innenministerien nicht vorliegen, wurden diese direkt in den Aufsichtsbehörden erhoben. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse. In der linken Spalte findet sich die Spannweite der in den Aufsichtsbehörden mit Aufgaben der Finanzaufsicht betrauten Vollzeitäquivalente (VZÄ) nach Aufsichtsebene und Land. Die Stellenausstattung variiert demzufolge sehr stark auch innerhalb eines Landes zwischen den Behörden gleicher Ebene, insbesondere in Hessen und NRW. Ein Vergleich zwischen den unterschiedlichen Aufsichtsebenen zeigt zudem, dass in NRW und Hessen die Mittelbehörden eine bessere absolute Personalausstattung aufweisen als ihre Pendanten auf der Landkreisebene. Den umgekehrten Fall beobachtet man in Sachsen, wo die Landkreise personell besser aufgestellt sind als die einzelnen Dienststellen der Landesdirektion Sachsen. Die personell stärkere Besetzung der Mittelbehörden in NRW und Hessen dürfte auf die dortigen kommunalen Entschuldungsprogramme zurückzuführen sein, welche die Aufsichtszuständigkeit für einen Teil der kreisangehörigen Gemeinden, die zuvor von den Kreisen beaufsichtigt wurden, auf die Ebene der Mittelbehörden verlagert hat.

Allerdings ist die Stellenausstattung in Bezug auf die absolute personelle Kapazität der Aufsichtsbehörden nur eine Seite der Medaille. Entscheidend sind ebenso die Zahl und die Arbeitsintensität (Größe und Haushaltslage) der zu beaufsichtigenden Gemeinden, sprich die relative personelle Kapazität. Die rechte Spalte in Tabelle 2 weist daher die

Aufsichtsspanne (Gemeinden pro VZÄ) aus. Grundsätzlich ist die Varianz in beiden Indikatoren bei den Mittelbehörden geringer ausgeprägt als bei den Kreisen. Frappierend ist demgegenüber jedoch die Heterogenität unter den Landkreisen. Die unterschiedlichen Aufsichtsspannen lassen sich weder durch die Größe der Gemeinden noch deren Haushaltslage erklären. Deutlich wird eine vollkommen unterschiedliche Arbeitsbelastung der Aufsichtsbeschäftigten. Die unvermeidbare Konsequenz daraus sind unterschiedliche Aufsichtsstile. Denn zweifellos muss ein Beschäftigter, der für 24 Gemeinden zuständig ist, Aufsicht anders interpretieren als ein Kollege, der sich nur um sieben Gemeinden kümmern muss. Unterschiedliche Personalausstattungen und Aufsichtsspannen dürften daher gravierende Auswirkungen in der Praxis haben. Die Gefahr einer unterschiedlichen Kontrolltiefe sowie einer Ungleichbehandlung der Gemeinden in Bezug auf die Durchsetzung des geltenden Haushaltsrechts je nach Personalschlüssel ist damit gegeben.

In diesem Zusammenhang wäre daher zu überlegen, inwiefern Vorgaben für eine Mindestpersonalausstattung der Aufsichtsbehörden hilfreich sind, um eine effektivere Umsetzung der Finanzaufsicht zu ermöglichen. Allerdings stehen diesen Gedanken zumindest in Bezug auf die Kreise verfassungsrechtliche Grenzen im Weg, da deren Organisationshoheit letztlich Element kommunaler Selbstverwaltung ist; selbst wenn es um den Vollzug der staatlichen Aufgabe Finanzaufsicht geht.

TABELLE 2 Personalausstattung der Aufsicht nach Ländern und Ebenen

Mittelbehörden	Anzahl	Stellenzahl (Vollzeit-äquivalente)	Aufsichtsspanne (Gemeinden pro Vollzeitäquivalent)
NRW	5	6.0-13.4	1.7-5.0
Hessen	3	4.4-12.0	4.0-9.1
Sachsen	3*	2.7-4.8	0.8-1.9
Landkreise	Anzahl	Stellenzahl (Vollzeit-äquivalente)	Aufsichtsspanne (Gemeinden pro Vollzeitäquivalent)*
NRW	31	0.7-3.5	3.0-22.9
Hessen	21	0.4-3.0	7.2-42.5
Sachsen	10	3.7-6.0	6.2-10.8

* drei Dienststellen der Landesdirektion Sachsen
 * Die Maximalwerte in NRW und Hessen ergeben sich mathematisch aus der Division der Gemeinden durch VZÄ-Stellen kleiner eins.
 Quelle: eigene Erhebung.

Auffällig ist im Vergleich zu Hessen und NRW die Lage in Sachsen. Die Stellenausstattung in den Kreisen ist höher, die Varianz geringer. Eine Ursache kann darin liegen, dass es in Sachsen infolge von Kreisgebietsreformen seit 2008 nur mehr zehn Landkreise gibt und das Innenministerium über die direkte Kommunikation mit den Amtsleitern größeren Einfluss besitzt. Relevant dürften aber auch Empfehlungen des Rechnungshofes hinsichtlich angemessener Personalausstattung sein, welcher die Kreise anscheinend weitgehend folgen (Sächsischer Rechnungshof 2012). Neben strikten, hierarchischen Vorgaben, die – wie oben dargestellt – verfassungsrechtlich nicht zulässig sind, können also auch weichere Steuerungsmittel wie Empfehlungen oder Richtwerte durchaus Wirkung entfalten.

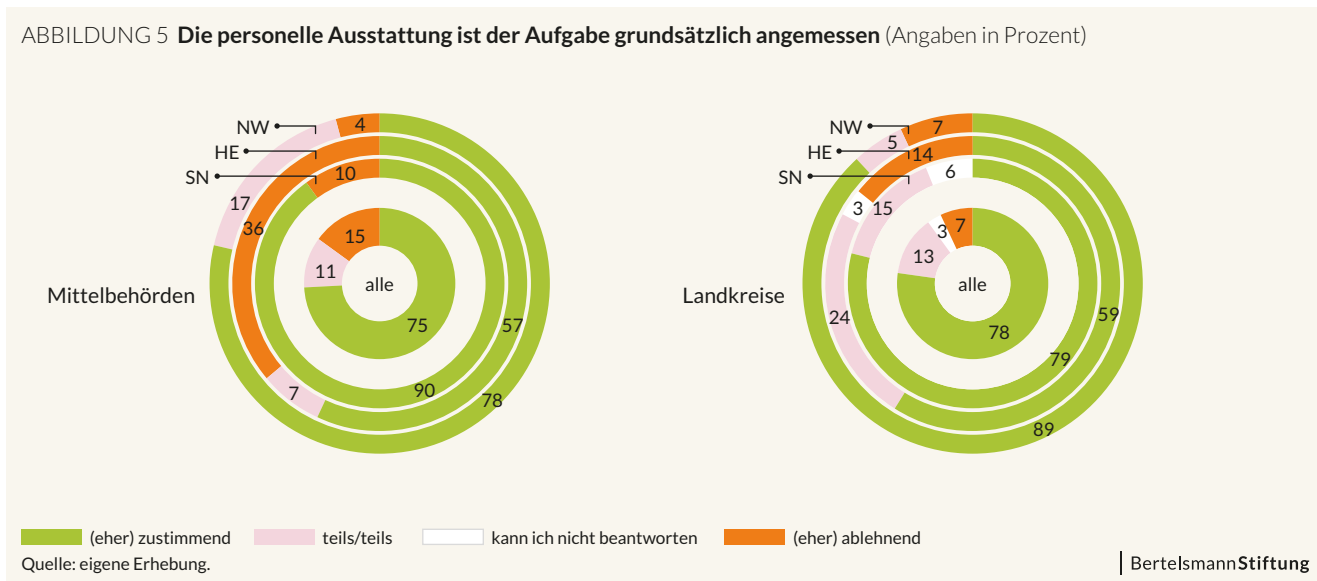
Aufbauend auf der Erhebung der Stellenzahlen und Aufsichtsspannen wurden die Beschäftigten der Aufsichtsbehörden schließlich befragt, inwieweit sie selbst ihre Personalausstattung als „angemessen“ empfinden (vgl. Abbildung 5). Rund drei Viertel der Beschäftigten in beiden Ebenen sehen dies als gegeben an. Lediglich die Beschäftigten der hessischen Aufsichtsämter sind hierbei kritischer, was sich wohl mit den vielfältigen Veränderungen im Zuge der Einführung des sogenannten Schutzschirmes begründen lässt (vgl. Kapitel 3.6). Auch bei den Gemeinden als Aufsichts-betroffenen wird keine Überforderung der Aufsichtsbehörden bei der Kontrolle ihrer Haushalte aufgrund fehlender Personalkapazitäten wahrgenommen. Grundsätzlich sind alle beteiligten Akteure von einem Wehklagen weit entfernt. Wie erklärt sich aber diese große allgemeine Zufriedenheit trotz der erheblichen realen Unterschiede? Die Aufsichtsbehörden arbeiten weitgehend isoliert voneinander. Zwar findet ein themenbezogener Austausch statt,

ein vertiefter Einblick in Arbeitsweisen der Nachbarbehörden fehlt hingegen vor allem in den Kreisen. Man nimmt somit die eigene Lage als gegeben und „normal“ hin und arrangiert sich mit der Situation. Letztlich wird die Arbeitsweise dem gegebenen Arbeitsvolumen angepasst. Im Ergebnis stehen die kreisangehörigen Gemeinden je nach Kreiszugehörigkeit unterschiedlichen Aufsichtsstilen, mit-hin einer anderen Art von Finanzaufsicht, gegenüber.

Mit Blick auf den zweiten Aspekt, die Qualifikation der Beschäftigten, dominieren insbesondere in Hessen und NRW klassische Verwaltungsausbildungen im gehobenen Dienst oder, zu einem kleineren Anteil, ein rechtswissenschaftliches Studium. Ökonomische und interdisziplinäre Kompetenzen oder gar eigene Arbeitserfahrungen in einer Kämmererei sind demgegenüber selten. Der Ausbildungs- und berufliche Hintergrund des Aufsichtspersonals zeichnet sich somit durch eine weitgehend juristisch-verwaltungswirtschaftliche Prägung aus. Im Gegensatz dazu spiegelt sich in Sachsen noch die Aufbauphase der 1990er Jahre mit mehr Quereinsteigern in den fachlichen Hintergründen des Aufsichtspersonals wider. Dennoch sind auch dort betriebswirtschaftliche oder einschlägige praktische Hintergründe sehr selten. Insgesamt bestätigt also die Mehrheit der Befragten aller drei Bundesländer, eine klassische Verwaltungsausbildung durchlaufen zu haben (Zustimmung der Mittelbehörden 100 Prozent und der Kreise 90 Prozent) und dass Arbeitserfahrungen in einer Kämmererei oder Haushaltsabteilung nur sporadisch vorhanden ist (Zustimmung der Mittelbehörden 89 Prozent, der Kreise 65 Prozent). An dieser Stelle fallen allerdings die Kreise NRWs auf, wo solche Arbeitserfahrungen signifikant häufiger auftreten als in den anderen zwei Ländern. Dies kann u. a. daran liegen, dass die Aufsicht über die Gemeinden in einigen Kreisen in der Kreiskämmererei angesiedelt ist und durch diese inhaltliche Nähe entsprechende Kenntnisse erworben werden konnten.

Allgemeine Verwaltungsausbildungen sind vom Gedanken der „Verwendungsbreite“ geprägt. Sie erfolgen naturgemäß nicht spezifisch für die Aufgabe Finanzaufsicht. Neue Kollegen werden daher von erfahrenen Kräften im Sinne eines „learning by doing“ angelernt. Dies ist sicher über alle Fachbereiche hinweg ein üblicher Weg. Er wird in diesem Aufgabengebiet jedoch erschwert durch das Fehlen klarer Standards, von im Regelfall sehr kleinen Teams und wenig interorganisationalem Austausch. Eine spezielle Grundausbildung ist jedoch auch aus Sicht der Beschäftigten nur schwer vorstellbar, da die Zielgruppe sehr klein und auch die Verwendung in den Verwaltungen eingeschränkt wäre. Bemängelt wird jedoch das kaum vorhandene, nur aus Kursen für Kämmererei oder Rechnungsprüfung zusammenge-

ABBILDUNG 5 Die personelle Ausstattung ist der Aufgabe grundsätzlich angemessen (Angaben in Prozent)



stellte Fortbildungsangebot. Eine Vorbereitung auf die taktisch-kommunikativen Besonderheiten der Aufgabe fehlt gänzlich.

Zusammenfassend formulierten die Befragten einen Bedarf an passgenaueren Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, welche sich an den tatsächlichen Bedürfnissen ihrer Arbeit ausrichten. Bemerkenswert ist auch die von der Mehrheit der Interviewten gezeigte Offenheit, den stark juristisch geprägten Ausbildungsfokus des Aufsichtspersonals durch eine stärkere Vermittlung ökonomischer und interdisziplinärer Kompetenzen zu ergänzen. Dadurch könnte man aus Sicht des Aufsichtspersonals die Mitarbeiter künftig befähigen, ökonomische Zusammenhänge besser nachvollziehen und kontrollieren zu können. Dies würde die Beratungsleistung für die Gemeinden verbessern und die angemessene Berücksichtigung des lokalpolitischen Rahmens bei Aufsichtsentscheidungen ermöglichen.

Insgesamt lassen sich durch die Untersuchung mehrere der anfangs gebildeten Hypothesen bestätigen bzw. weiter ausdifferenzieren. So zeigt sich eine enorme Varianz der Aufsichtsspannen, auch wenn die Personalausstattung der Aufsichtsbehörden von den Beschäftigten selber größtenteils als „angemessen“ empfunden wird. Diese Varianz ist durchaus als Indiz dafür zu werten, dass das Haushaltsrecht von Kreis zu Kreis in sehr unterschiedlicher Weise – entsprechend der vorhandenen Kapazitäten – durchgesetzt wird. Dies könnte insofern einen Teil der beobachtbaren Disparitäten in den Haushaltsergebnissen der Gemeinden erklären. Die fachliche Qualifikation der Beschäftigten lässt sich durch die Umfrage zwar nicht objektiv messen, aller-

dings scheint es zumindest Verbesserungspotenziale im Bereich der Aus- und Weiterbildung zu geben. Zudem erscheint die Stärkung ökonomischer Kompetenzen des Aufsichtspersonals als überlegenswert.

3.3 Selbstverständnis der Aufsicht

Die Umsetzung einer Aufgabe, in diesem Fall der Umgang mit dem Haushaltsrecht, wird in hohem Maße von der eigenen Einstellung der Aufsichtsbeschäftigten geprägt. Wie interpretieren die Beschäftigten ihre Rolle? Welchen Normen und Rationalitäten folgen sie? Dies gilt umso mehr in einem Aufgabengebiet, in dem große dezentrale Ermessensspielräume vorliegen. Die Frage nach dem Selbstverständnis ist daher grundlegend, um Entscheidungen und Handeln der Aufsicht nachzuvollziehen.

Das Selbstverständnis der Aufsicht wird bestimmt durch einen gesetzlichen Auftrag, welcher gleichsam Kontrolle und Beratung vorsieht, sowie durch den Dreiklang der rechtlichen, ökonomischen und politischen Handlungs-rationalität (Geißler und Ebinger 2015).

Unbestritten ist Finanzaufsicht in erster Linie Rechtsaufsicht. Das Gesetz bildet den Rahmen und definiert den Auftrag. Allerdings bietet es ebenso in mehr oder minder großem Umfang Ermessensspielräume. Die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe wird bewusst auf die operative Ebene verlagert. In der Praxis treten zur juristischen Perspektive schließlich eine wirtschaftliche und eine politische hinzu, die oft in Konflikt zueinander stehen. Für die

Beschäftigten bedeutet dies, in jedem Einzelfall eine Abwägung über das angemessene Vorgehen zu treffen. Dies ist das Tagesgeschäft der Aufsicht.

Wirtschaftlichkeit ist dabei dem Recht nachgeordnet. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sind Inhalt kommunaler Selbstverwaltung und ohnehin für die Aufsicht nicht relevant, solange der Haushalt stabil ist. In der Abwägung von Konsolidierungsmaßnahmen kann die Wirtschaftlichkeit zwar eine Rolle spielen, allerdings nur in den Grenzen des Rechts. Aus Sicht der Kämmererei dominiert ebenso das Recht. Die Relevanz des Wirtschaftlichkeitsgedankens in den Aufsichtsentscheidungen nehmen sie jedoch deutlicher wahr als die Aufsicht. Aufseiten der Gemeinden wäre ein stärkerer Fokus auf wirtschaftliche Aspekte sogar durchaus wünschenswert. Viele Aufsichtsbehörden verwahren sich allerdings offiziell gegen die Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte in ihre Entscheidungsgrundlagen – nicht nur, weil in den Einheiten kaum Kapazitäten für explizite wirtschaftliche Einlassungen vorhanden sind, sondern auch da die Aufsichtsentscheidungen zum eigenen Schutz lieber mit zwingenden rechtlichen, denn auf wirtschaftlichen Erwägungen basierend dargestellt werden. Ohnehin sind im Aufsichtsprozess „Opportunitätsentscheidungen“ zugunsten „nachvollziehbarer“ Ausgabenwünsche der Gemeinden allgegenwärtig. Man fürchtet, immer tiefer in fachpolitische Entscheidungen hineingezogen und noch stärkerem Druck ausgesetzt zu werden.

Ebenso ambivalent wie der Dreiklang gleichzeitig geltender Rationalitäten ist aber auch die Verortung der Aufsicht auf dem Spektrum zwischen Beratung und Kontrolle. Das Haushaltsrecht besitzt eine Schutzfunktion für die Gemeinden. Es soll verhindern, dass jene sich finanziell übernehmen und ihre Handlungsfähigkeit verlieren. Der nachdrücklichen Aufforderung zur Einhaltung des Haushaltsrechts entspricht die Rolle der Aufsicht als Überwacher. Die Überwachungsfunktion ist eher repressiv angelegt. Die Aufgabe der Beratung ist demgegenüber zeitlich vorgelagert, eher präventiv und nicht hierarchisch. Die Aufsichtsmitarbeiter geben Hinweise zur Haushaltsplanung oder helfen bei rechtlichen Unklarheiten – mit dem klaren Ziel, die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts herzustellen.

Offenbar hat sich in den vergangenen Jahren in den untersuchten Aufsichtsbehörden das Aufsichtsverständnis gewandelt. Die große Mehrheit der Befragten in den Aufsichtsbehörden, in geringerem Umfang auch jene in den Kämmerereien, beobachtet eine zunehmende Bedeutung von Beratung innerhalb des Aufsichtsprozesses. Parallel hierzu wurde auch eine Zunahme an Kontrolle wahrgenommen,

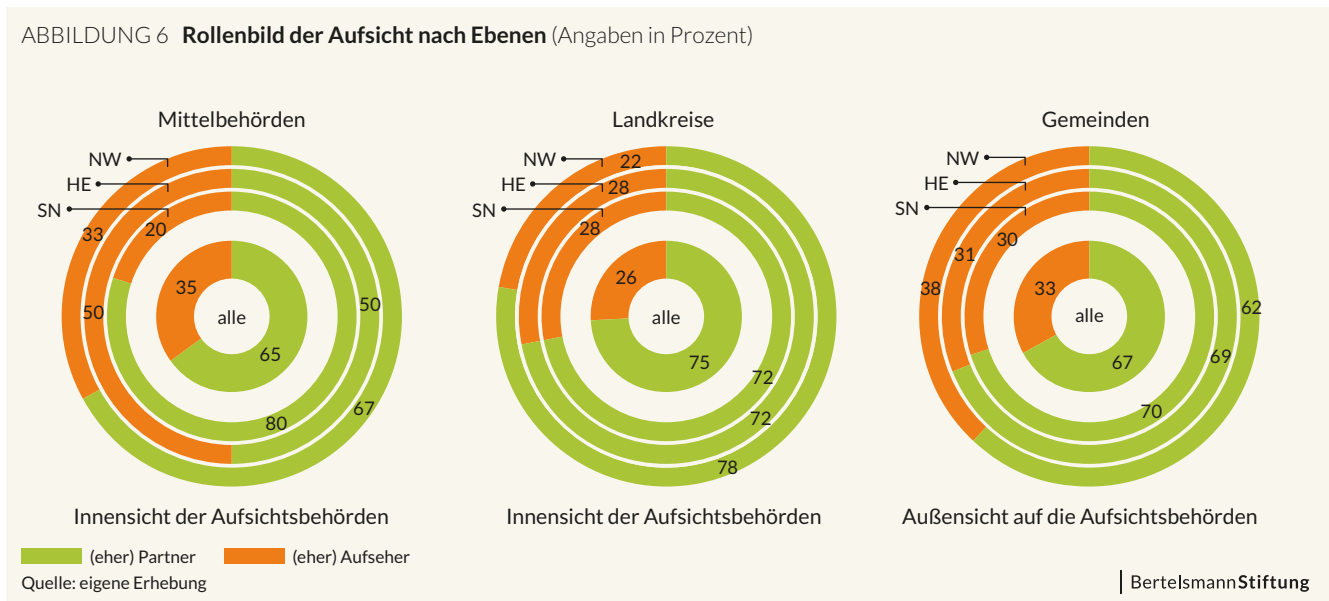
wenngleich in geringerem Umfang und vornehmlich von den Mittelbehörden (vgl. Kapitel 3.1). Dies zeigt, dass sich beide Rollen Aspekte nicht wechselseitig ausschließen, sondern durchaus Hand in Hand gehen können.

Drängt man die Befragten jedoch, sich für eines dieser beiden Rollenbilder zu entscheiden, zeigt sich aufseiten der Beschäftigten der Aufsicht, dass sie sich weit stärker als Partner denn als Kontrolleur verstehen (siehe Abbildung 6). Dies trifft insbesondere auf die Mitarbeiter in den Kreisverwaltungen zu. Im Vergleich der Aufsichtsebenen untereinander wird dabei eine typische Gefahr dezentraler Aufgabenwahrnehmung sichtbar: die zu große Nähe der unteren Aufsichtsbehörden zu den Adressaten. Die deutlich geringere Bedeutung der Kontrollfunktion in den Kreisen als in den Mittelbehörden gibt somit gewissen Anlass zur Sorge. Denn offensichtlich hat auch die Kontrollfunktion weiterhin ihre Berechtigung.

Auch aufseiten der Gemeindegremien dominiert das Bild der Aufsichtsbehörden als Partner (vgl. Abbildung 6). Die Rolle des Mahners/Kontrolleurs wird jedoch von ihnen zumindest stärker wahrgenommen als von den Kreisen. Darauf aufbauend bewerten über vier Fünftel der Gemeindegremien in Hessen und Sachsen die Aufsicht als „eher hilfreich“ für die eigene Tätigkeit. Nur ein geringer Teil sieht sie als „notwendiges Übel“. Diese Einschätzung steht, ebenso wie jene der Rollenwahrnehmung, nicht in Zusammenhang mit der Haushaltslage der Gemeinden. Allerdings fällt sie in NRW etwas pessimistischer aus als in den anderen zwei Ländern. Hier ist das Verhältnis lediglich zwei Drittel („hilfreich“) zu einem Drittel („notwendiges Übel“). Im Vergleich aller drei Länder hat die Aufsicht in NRW jedoch sicher die längste Tradition schmerzhafter Konsolidierungseingriffe.

Ein zu starker Fokus auf Beratung kann aber auch Risiken bergen und zu Rollenkonflikten zwischen der Beratungsaufgabe und der Wahrnehmung aufsichtsrechtlicher Funktionen führen: Bringt sich beispielweise eine Aufsichtsbehörde im Zuge ihrer Beratung sehr stark inhaltlich ein, kann dies dazu führen, dass die notwendige Distanz zu den Gemeinden verloren geht und die Grenzen zur Kontrolle verwischen, wie einige der Befragten in den Experteninterviews argumentieren. Denn bei einer zu engen Beratung besteht die Gefahr, dass man vom Außenstehenden zum Beteiligten wird. Da es Aufgabe der Finanzaufsicht ist, die Umsetzung der Sanierungspläne zu kontrollieren und sicherzustellen, gerät man angesichts umfangreicher Beratungsleistungen im Vorfeld bei anschließenden Fehlentwicklungen leicht in argumentative Schwierigkeiten. Dies schwächt letztlich die

ABBILDUNG 6 Rollenbild der Aufsicht nach Ebenen (Angaben in Prozent)



Legitimation aufsichtsrechtlichen Handelns und etwaiger Interventionen. Allerdings zeigt ein Blick in die Umfragedaten, dass die Gefahr des Distanzverlustes weder von den Aufsichtsbehörden noch von den beaufsichtigten Gemeinden in der Fläche gesehen wird. Weniger als ein Viertel der Beschäftigten der Aufsicht sehen dieses Problem als drängend. Für die Gemeinden ist es noch weniger relevant, da sie ein großes Interesse an Beratung haben.

Zusammenfassend zeigt die Umfrage einige übergreifende Trends. Das Selbstverständnis der Aufsicht ist nach wie vor stark juristisch geprägt, was teilweise auf den Rechtsrahmen und Ausbildungshintergrund zurückzuführen ist (vgl. Kapitel 3.2), teils jedoch auch die Rechtfertigung von Aufsichtsentscheidungen erleichtert. Gleichzeitig scheint das organisationale Umfeld, das Kollegium und der Landrat das Selbstverständnis – und damit die Richtung der Aufsichtstätigkeit – zu beeinflussen.

Die Gemeinden wünschen sich mitunter mehr Unterstützung der Aufsicht bei der Beurteilung wirtschaftlicher Aspekte. Dies entspricht jedoch weder dem rechtlichen Aufgabenzuschnitt der Aufsicht noch ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsmitarbeiter in diesem Bereich (bereits) über die dafür notwendigen Kompetenzen verfügen (vgl. ebenfalls Kapitel 3.2). Mit Blick auf die Bedeutung von Beratung versus Kontrolle im Verhältnis zwischen Aufsicht und Gemeinden lässt sich konstatieren, dass beide Aufgaben elementar sind. Beratung wird von den Gemeinden immer stärker nachgefragt, was ein Beleg für einen eher kooperativen Umgang der Ebenen ist. Gleichwohl liegt hierin auch die Gefahr des „Capture“, einer Vereinnahmung der Aufsicht

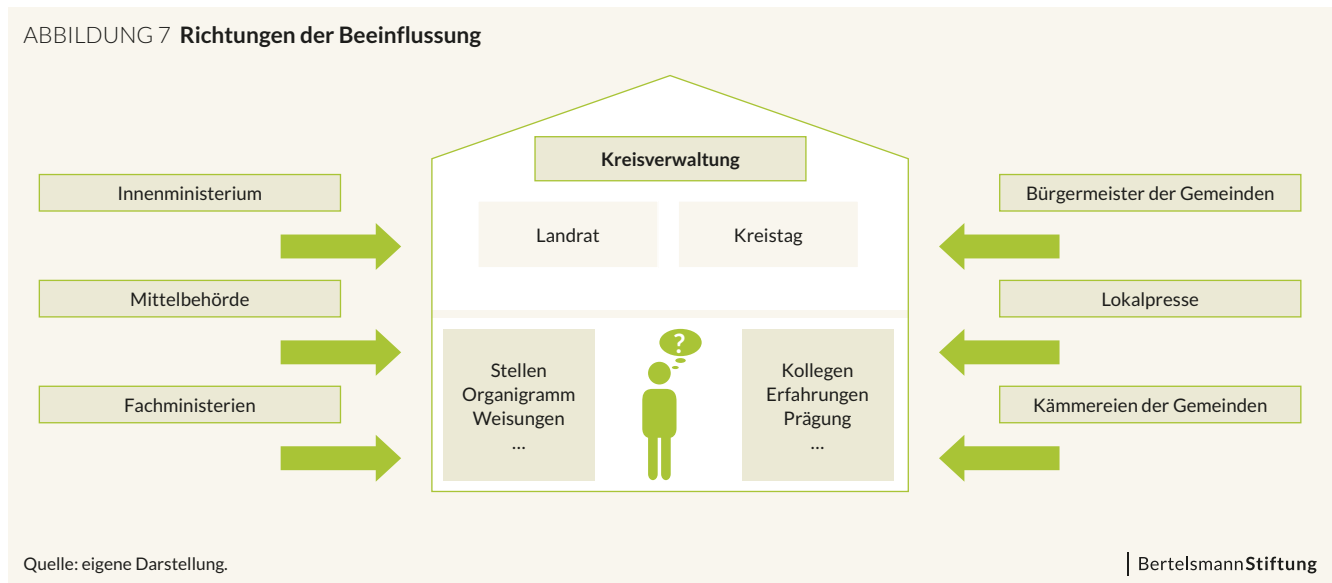
durch die Gemeinden. Eine entsprechende Vernachlässigung des Kontrollaspekts der Aufsicht muss vermieden werden. Aus Sicht der Aufsichtsführenden besteht diese Gefahr jedoch nicht. Sie scheinen die beiden Elemente Beratung und Kontrolle nicht nur voneinander trennen zu können, sondern erachten beide als konstitutiv. Dazu gehört schließlich auch, ggf. konsequent durchzugreifen und über ein entsprechendes Instrumentarium zu verfügen.

3.4 Politischer Einfluss

Die Beschäftigten der Aufsichtsbehörden sind in ihrer Entscheidungsfindung unvermeidlich diversen Einflüssen aus verschiedenen Richtungen ausgesetzt. Diese können innerhalb der Organisation aus der Hierarchie rühren, gleichsam aber auch von Kollegen stammen. Zudem gibt es externe Akteure mit besonderem Interesse an Entscheidungen der Aufsicht. Dies sind zum einen die Adressaten in den Kammereien sowie die Lokalpolitik, zum anderen aber auch die Presse als Vertretung der Öffentlichkeit sowie die Behörden der Landesverwaltung.

Politischer Einfluss auf die Aufsicht ist für sich genommen weder überraschend noch verwerflich, sondern zu erwarten und demokratisch legitim. Denn selbstverständlich sind Lokalpolitiker bestrebt, für ihre Gemeinde größtmögliche Handlungsspielräume zu erlangen. Zudem muss die Aufsicht vielfach Ermessensentscheidungen treffen, die selbst auf der Grundlage von Recht und Gesetz in die eine oder andere Richtung ausfallen können, was prinzipiell ein Einfallstor für politische Einflussnahme darstellt. Gegenstand

ABBILDUNG 7 Richtungen der Beeinflussung



vieler Mutmaßungen sind v. a. solche Einflussversuche, die darauf abzielen, Aufsichtsentscheidungen in sachfremde Richtungen zu lenken und einzelne Gemeinden zu begünstigen. Besonders sensibel ist die Situation in den Kreisen, da der Landrat als Leiter der Kreisverwaltung in beständigem direkten Kontakt zu den Bürgermeistern der überwachten Gemeinden steht und gewisse Abhängigkeiten vorliegen.

Die Mehrheit der Befragten in den Aufsichtsbehörden sagt von sich selbst, „im Großen und Ganzen“ politisch unabhängig arbeiten zu können (vgl. Abbildung 8). Die Gemeinden sind diesbezüglich überraschenderweise zwar etwas skeptischer eingestellt, gleichwohl bestreiten auch innerhalb dieser Gruppe nur wenige Befragte die Unabhängigkeit der Aufsicht. Allerdings äußert sich ein wahrnehmbarer Teil der Kämmereien gar nicht zu dieser Thematik. Erstaunlicherweise sieht ein größerer Teil der Beschäftigten in den Mittelbehörden als der Kollegen auf Kreisebene die eigene politische Unabhängigkeit als gefährdet. Eine Erklärung dafür kann im Zuständigkeitsbereich der Mittelbehörden liegen. Denn in den kreisfreien Städten ballen sich die Haushaltskrisen, ist die Lokalpolitik stärker institutionalisiert und politisch vernetzt, sodass Anlass und Möglichkeiten der Einflussnahme größer sind. Jenseits des originären Zuständigkeitsbereichs wurde den Mittelbehörden im Zuge von Schutzschirm und Stärkungspakt auch die Zuständigkeit für kreisangehörige Konsolidierungsfälle übertragen. Verständlicherweise bergen diese mit besonderen Sanierungserfordernissen konfrontierten Gemeinden auch ein Mehr an Konfliktpotenzial und somit „Anlass“ für politische Einflussnahme.

Anzumerken ist in dieser Hinsicht, dass die zugrunde liegende Aussage („im Großen und Ganzen“) recht weich formuliert ist und dennoch rund die Hälfte der Befragten in den Gemeinden und Mittelbehörden dieser nicht zustimmt. Daraus kann man schließen, dass politische Einflussnahmen auf die Aufsicht zwar sicher nicht täglich und in jedem Fall vorkommen, andererseits jedoch auch nicht sonderlich außergewöhnlich sind.

Bestätigung findet diese Einschätzung durch eine zweite Aussage in ähnlicher Richtung (vgl. Abbildung 9). Mit Ausnahme der Beschäftigten in den hessischen Mittelbehörden können nur wenige Befragte aus Aufsicht oder Gemeinden eine „häufige“ Einflussnahme der Lokal- oder Landespolitik feststellen. Wiederum fällt auf, dass viele Kämmereier hierzu keine Angabe treffen – diesmal sogar fast ein Drittel der Befragten dieser Gruppe. Eine Ursache könnte darin liegen, dass solcherlei Aktivitäten in diesen Gemeinden nicht notwendig sind und politischer Einfluss außerhalb der eigenen Gemeinde für die befragten Kämmereien unsichtbar verläuft, eine andere hingegen, dass die Lokalpolitik der Gemeinde selbst Einfluss nimmt, dies jedoch aus sozialer Erwünschtheit nicht preisgegeben werden soll und die Befragten daher lieber ganz die Aussage verweigern.

Eine Beeinflussung der Aufsichtsentscheidungen kann jedoch nicht nur durch Lokal- und Landespolitik, sondern auch durch die Kämmereien selbst entstehen – insbesondere angesichts der Tatsache, dass Kontakte, Austausch und Beratung zwischen beiden Seiten eng sind und stetig zunehmen (vgl. Kapitel 3.3). So bestätigt die Gemeinden selbst, dass sie im Austausch mit den Aufsichtsbehörden

ABBILDUNG 8 Im Großen und Ganzen kann die Finanzaufsicht in meinem Kreis/meiner Mittelbehörde politisch unabhängig arbeiten (Angaben in Prozent)

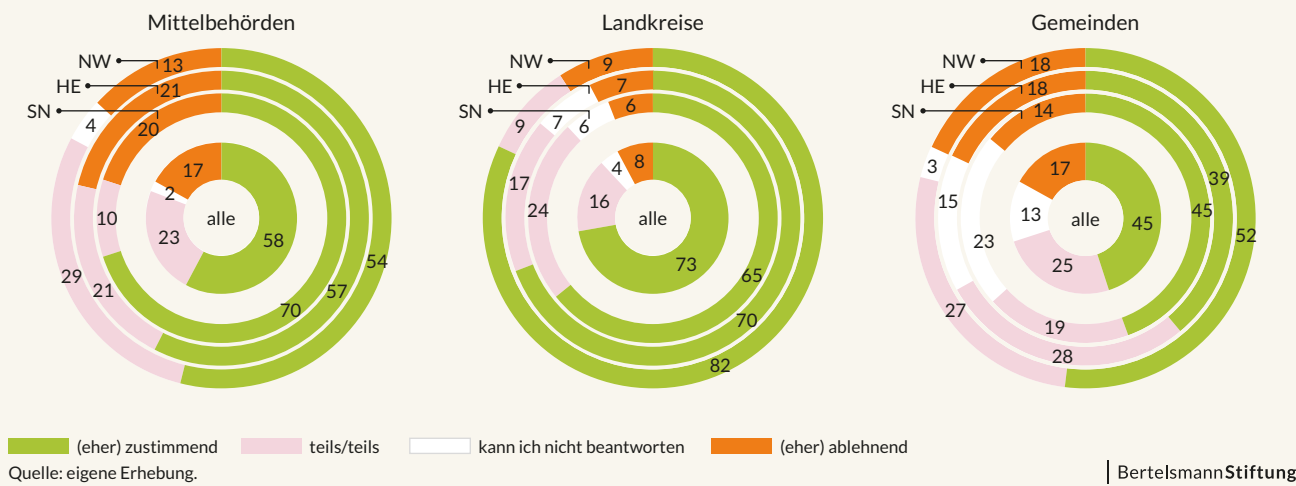
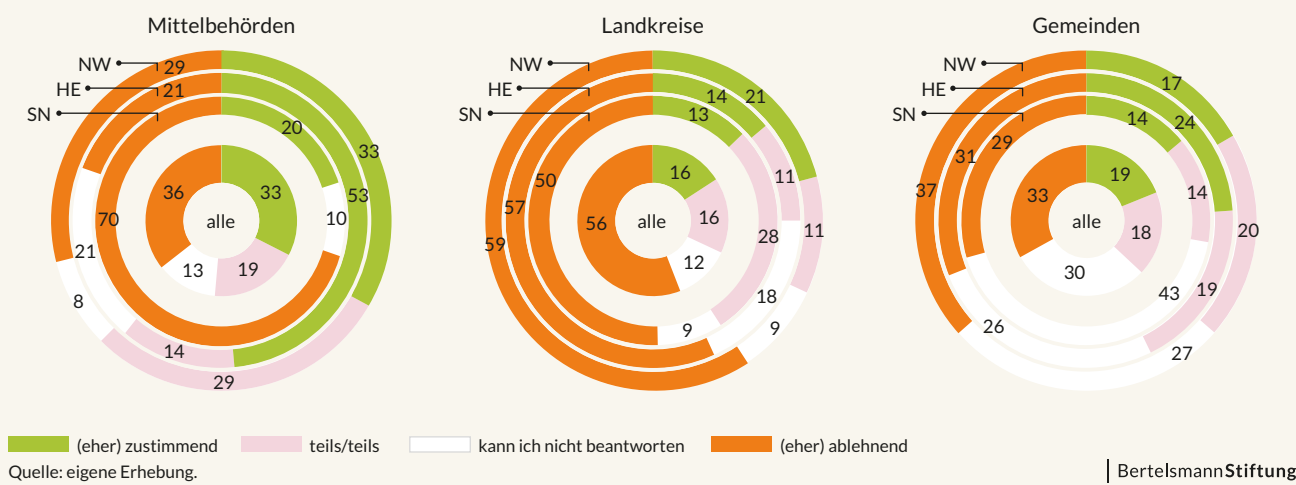


ABBILDUNG 9 Kommunale und/oder landespolitische MandatsträgerInnen versuchen häufig, unliebsame Aufsichtsentscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen (Angaben in Prozent)



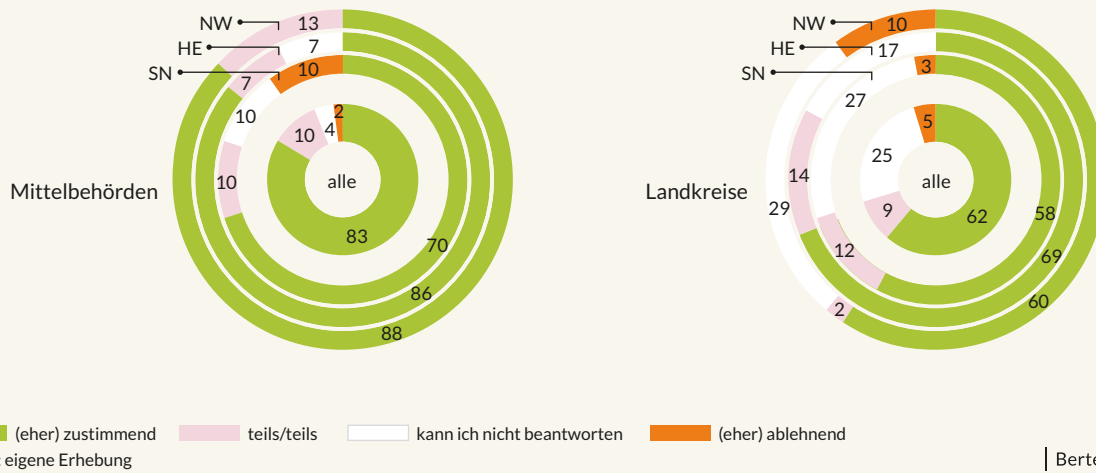
„Verständnis für die eigene schwierige Haushaltslage“ finden. Die entscheidende Frage ist nun, wie weit dieses „Verständnis“ geht.

Die generelle Steuerung der Aufsichtsentscheidungen durch das Innenministerium über Rechtsvorschriften liegt in der Natur der Sache (vgl. Kapitel 3.5). Problematisch ist jedoch der Umstand, dass die Beschäftigten der Aufsichtsbehörden ambivalente Signale in Bezug auf die tatsächliche Relevanz der Aufsicht und des Haushaltsausgleichs von der Landesregierung empfangen. Dies öffnet weitere Ermessensspielräume – und damit auch Räume für politische Einflussnahme –, die dem geschriebenen Haushaltsrecht widersprechen.

Hier spielen auch andere Ministerien eine Rolle, die dem Ziel der Haushaltsdisziplin nicht folgen, sondern eher fachpolitische Interessen verfolgen.

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf die Art der Ausübung der Aufsicht liegen jedoch innerhalb der Aufsichtsbehörde. Hier treten wiederum die bereits angesprochenen Besonderheiten des Qualifikationserwerbs sowie der Sozialisation der Aufsichtsbeschäftigten in den Vordergrund (vgl. Kapitel 3.2). Die eigentliche Ausbildung erfolgt „on the job“ durch Kollegen und eigene Erfahrungen. Die Kollegen geben dabei ihre Rationalitäten und Arbeitsstile weiter. Austausch und Reflexion über die Behörden hinaus finden kaum statt. Die

ABBILDUNG 10 Die politischen Grenzen der Aufsicht sind mir bewusst (Angaben in Prozent)



BertelsmannStiftung

Sozialisation neuer Aufsichtsbeschäftigter erfolgt daher aus einem recht schmalen und behördenspezifischen Erfahrungskontext heraus.

Über allem steht jedoch die Position der Behördenleitung. Sie regelt die Stellenausstattung der Aufsicht und damit indirekt auch die Aufsichtsstile. In den Kreisverwaltungen ist zudem die organisatorische Ansiedlung der Aufsicht äußerst heterogen – mit den entsprechenden Effekten: Je näher sich die Aufsicht am Landrat befindet, desto größer sind dessen Möglichkeiten zur Einflussnahme. Gleichzeitig stärkt die Nähe zum Landrat aber auch die Machtposition und Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht gegenüber den Gemeinden.

In welchem Maße sich die Behördenleitung in einzelne Entscheidungen einbringt, obliegt dieser allein. Unvermeidlich sammeln die Aufsichtsbeschäftigten Erfahrungen im Zuge bestimmter Fallkonstellationen; gute wie schlechte. Daraus entwickelt jeder Mitarbeiter ein Gespür für den Korridor „genehmer“ Aufsichtsentscheidungen. Die eingangs postulierte Unabhängigkeit wird daher ein Stück weit relativiert. Denn über 80 Prozent der Beschäftigten der Mittelbehörden sind sich „der politischen Grenzen der Aufsicht bewusst“ und lassen diese in ihre Aufsichtsentscheidungen einfließen (vgl. Abbildung 10). In den Kreisverwaltungen ist dieses Phänomen etwas weniger ausgeprägt. Doch auch hier sind es noch knapp zwei Drittel der Befragten, die dieser Aussage zustimmen. Zweifellos unterliegen die eigene Unabhängigkeit und die Entscheidungsspielräume somit Grenzen.

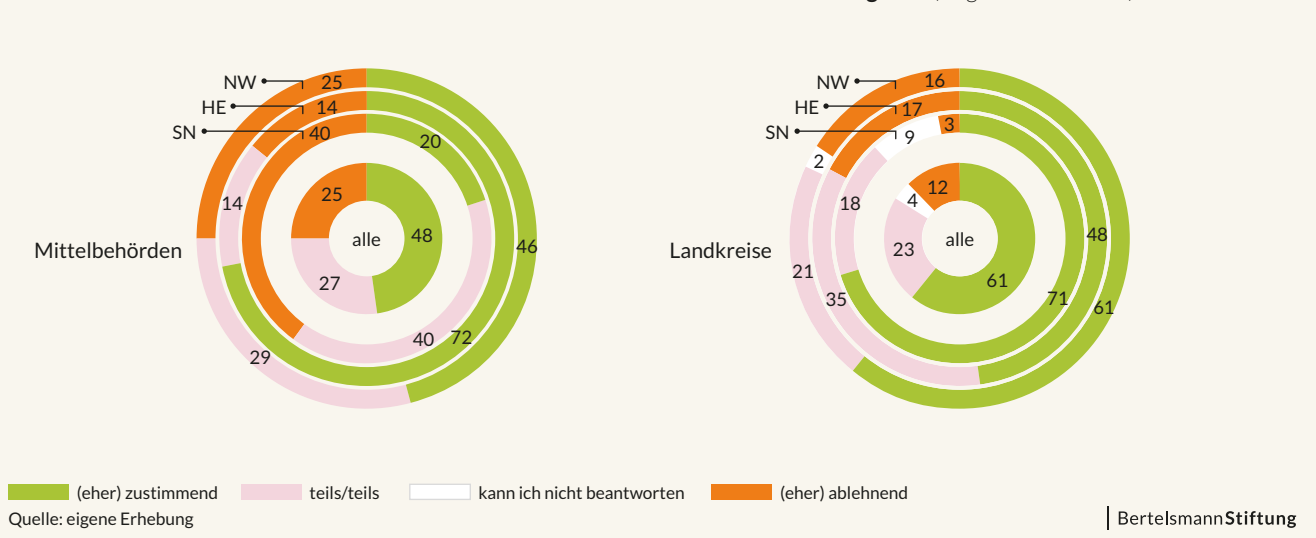
Zusammenfassend lässt sich festhalten: Weder ist die politische Einflussnahme auf die Aufsichtsmitarbeiter

derart massiv, wie manche vermuten, noch kann von vollständiger Unabhängigkeit der Aufsicht die Rede sein. In welche Richtung die Aufsicht tendiert, hängt größtenteils von der spezifischen Konstellation vor Ort ab: Befinden sich die Gemeinden in einer Haushaltskrise und haben sie starke, politisch gut vernetzte Lokalpolitiker, sodass Anlass und Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Aufsicht steigen? Hält sich der Landrat als Behördenleiter im Hintergrund und lässt seine Mitarbeiter gewähren oder kassiert er aus politischen Gründen bestimmte Beschlüsse ein? Wie sind die Aufsichtsmitarbeiter generell sozialisiert? Lassen sie sich in ihren Entscheidungen stark von den geschilderten Nöten der Kämmerer beeinflussen? Daneben ist auch die Steuerung der Aufsicht über Rechtsvorschriften des Innenministeriums von Bedeutung. Je weniger eindeutig diese sind und je mehr Ermessen sie zulassen, desto eher bieten sich Einfallstore für Einflussversuche der Adressaten.

3.5 Koordination durch die Innenministerien

Die Finanzaufsicht ist dezentral organisiert und verfügt über erhebliche Entscheidungsspielräume, die lokal unterschiedlich interpretiert werden. Dem Innenministerium als oberster Aufsichtsbehörde fällt die Aufgabe zu, die einheitliche Umsetzung des Haushaltsrechts sowie die Gleichbehandlung der Gemeinden zu sichern, mithin die gesamte Aufsichtshierarchie zu koordinieren und somit eine Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber den nachgelagerten Aufsichtsbehörden einzunehmen. Darüber hinaus treten regelmäßig in den operativen Behörden Problemstellungen auf, die auf oberster Ebene gelöst werden müssen. Diese Koordination

ABBILDUNG 11 Ich wünsche mir von den höheren Behörden klare Standards und Vorgaben (Angaben in Prozent)

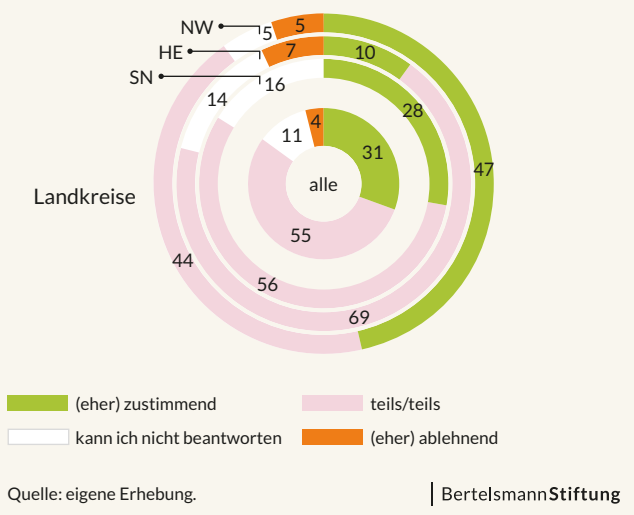


der Innenminister erfolgt über das Haushaltsrecht (Erlasse und Handreichungen des Ministeriums als Interpretations- und Auslegungshilfen) sowie direkte Kommunikation mit den nachgelagerten Aufsichtsbehörden (z. B. im Rahmen regelmäßiger Dienstbesprechungen zwischen Ministerium und Mittelbehörden). Die Mittelbehörden fungieren dabei als Mittler zwischen Kreisen und Innenministerien.

Recht ist das klassische Medium der Steuerung. Allerdings ist das Haushaltsrecht von einer Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, welche (intendiert oder nicht) zahlreiche Entscheidungsspielräume in die Aufsichtsbehörden hinein verlagern. Daher kommt insbesondere den Ausführungsverordnungen, Erlassen und Handreichungen der Innenministerien, welche das Haushaltsrecht konkretisieren und den Aufsichtsbehörden als Auslegungshilfe dienen sollen, eine wichtige Rolle zu. Diesbezüglich zeigt sich jedoch ein gewisser Unmut unter dem Aufsichtspersonal. Konkret bemängeln sowohl Mittelbehörden als auch Kreise die fehlende Anwendbarkeit von Erlassen. Da solche Normen jedoch stets allgemeine Konstellationen und keine Einzelfälle regeln, ist dies schwer zu vermeiden. Die Kritik ist lauter vonseiten der Kreise, wohl auch, da sich diese nicht ausreichend in die Entwicklung der Erlasse eingebunden fühlen. Beide Ebenen kritisieren jedoch in gleichem Maße die Qualität der Antworten des Innenministeriums auf Anfragen, da diese häufig zu spät kämen, anwendungsfern seien oder bewusst vage gehalten würden und somit viel zu unpräzise für das Alltagsgeschäft seien. Diesbezüglich wurde in den Interviews insbesondere kritisiert, dass die Kreisverwaltungen in einzelnen Ländern, wenn sie häufig keine Antworten auf Rückfragen an die höheren Auf-

sichtsbehörden erhalten, nach langem Warten autonome Lösungsstrategien entwickeln. Haben sich diese dann – oftmals über Monate oder gar Jahre hinweg – eingespielt, kommt plötzlich eine Vorgabe der höheren Ebenen, die diesem modus operandi widerspricht und die unteren Aufsichtsbehörden in die prekäre Situation bringt, ihre eigenen Zusagen den Gemeinden gegenüber zu widerrufen. Als Konsequenz aus dieser Unzufriedenheit zeigt sich, dass vor allem auf Ebene der Kreise ein hoher Wunsch nach klaren Standards und Vorgaben (z. B. Erläuterung und Konkretisierung einschlägiger Begriffe, exakte Ausgangs- und Zielwerte bei Kennzahlen etc.) besteht, welche helfen, bestehende Unsicherheiten zu vermeiden und die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden besser zu steuern. Mit Ausnahme Hessens ist dieser Wunsch auf Ebene der Mittelbehörden deutlich schwächer ausgeprägt (siehe Abbildung 11). Zwar schätzen die Aufsichtsmitarbeiter grundsätzlich eigenständige Entscheidungsbefugnisse, allerdings möchten insbesondere die Mitarbeiter auf Kreisebene diese im Rahmen klarer, rechtlicher Standards sowie konsistenter Zielformulierungen durch die höheren Aufsichtsebenen ausführen. Die aufsichtsbetroffenen Gemeinden unterstützen diesen Wunsch gleichermaßen. Etwa die Hälfte der Befragten stimmt der Aussage zu, dass klarere Standards und Vorgaben für die Aufsichtsbehörden aufsichtsrechtliche Handlungen für die Gemeinden berechenbarer und nachvollziehbarer machen würden. Lediglich 17 Prozent der Befragten lehnen diese Aussage ab.

ABBILDUNG 12 Die Mittelbehörden stehen hinter der Arbeit der Kreise (Angaben in Prozent)



Im Hinblick auf die vertikale Koordination innerhalb der Aufsichtshierarchie sehen rund zwei Drittel der Aufsichtsbeschäftigten in Mittelbehörden und Kreisen Verbesserungspotenzial, weniger als zehn Prozent sehen keinen Anlass, die Koordination zwischen den Aufsichtsbehörden zu verbessern. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Beschäftigten der Kreise größeren Bedarf an weiterer Koordination sehen, denn hier ist die größere Dezentralität und Ferne vom Innenministerium gegeben. Die Umfragedaten bestätigen diese Vermutung. Sowohl in Hessen als auch in NRW halten die Aufsichtsmitarbeiter in den Kreisverwaltungen die vertikale Koordination häufiger für ausbaufähig als ihre Pendanten in den Mittelbehörden.

Die Interviews und Workshops mit Aufsichtsmitarbeitern der Kreisebene zeichnen dabei ein vielschichtiges Bild der an dieser Stelle zum Ausdruck kommenden Kommunikations- und Koordinationsdefizite. So wird beispielsweise kritisiert, dass die Dienstbesprechungen zwischen Mittelbehörden und Kreisen zu selten stattfinden und häufig einen zu engen Fokus (z. B. einseitige Fokussierung auf Problemgemeinden) aufweisen. Außerdem werden Einzeldienstbesprechungen häufig als „Kontrolle von oben“ wahrgenommen, die lediglich auf einseitige „Informationsgewinnung“ ausgerichtet sei, ohne dabei die Probleme und Fragen der unteren Aufsichtsebenen ausreichend wahrzunehmen. Letztere versickern hingegen häufig in der Aufsichtshierarchie. Wie vielfältig die Probleme sind, die auf Kreisebene wahrgenommen werden, scheint den Mittelbehörden jedoch nicht wirklich bewusst zu sein. Denn fast zwei Drittel der Mitarbeiter dieser Ebene empfinden die Zu-

sammenarbeit mit den unteren Aufsichtsbehörden – trotz Anerkennung eines grundsätzlich vorhandenen Verbesserungspotenzials der Koordination – als „eng und konstruktiv“. Interessanterweise nehmen auch die Gemeinden als Betroffene der Aufsicht keine wesentlichen Koordinationsprobleme wahr. Dies deutet darauf hin, dass zumindest in der Außenwahrnehmung die Aufsicht mit einer Stimme spricht und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung aus Sicht der Gemeinden im Großen und Ganzen gegeben ist.

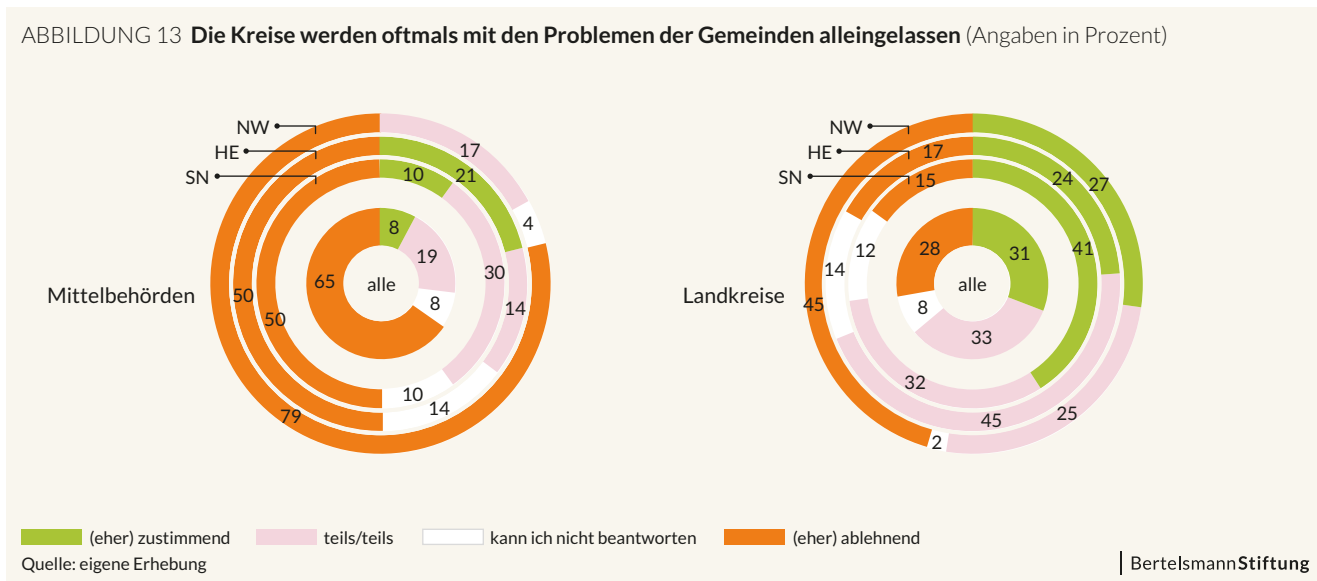
Ein Spiegelbild von Koordination und Kontrolle sind die Berichtspflichten der operativen Aufsichtsbehörden an das Innenministerium. In Hessen und Sachsen werden diese Berichtspflichten in der Wahrnehmung des Aufsichtspersonals als große Last empfunden, deren Nutzen sich kaum erschließt. Lediglich in NRW scheinen entsprechende Berichtspflichten kein größeres Problem für die Aufsichtsmitarbeiter zu sein.

In einem mehrstufigen Verwaltungssystem ist neben der notwendigen Koordination aber auch das Gefühl der Rückendeckung durch die nächst höhere Ebene wichtig. In der Tendenz ist eine solche Rückendeckung der Kreise durch die Mittelbehörden zwar gegeben, allerdings sind an dieser Stelle der hohe Anteil unentschiedener Antworten sowie die große Streuung der Zustimmungswerte zwischen den Ländern auffällig (vgl. Abbildung 12). Offenbar ist das Verhältnis der Aufsichtsebenen in Hessen belastet. Eine Erklärung kann in den Veränderungen aus dem Schutzschirm bestehen (vgl. Kapitel 3.6). Dahingegen ist die Zustimmung zu dieser Aussage unter den Mitarbeitern der Mittelbehörden bezogen auf die Rückendeckung des Innenministeriums sehr viel größer und liegt bei rund 70 Prozent. Das Verhältnis zwischen Innenministerium und Mittelbehörden scheint also enger zu sein als jenes zwischen mittlerer und unterer Aufsichtsebene.

Was ist der Grund für diese skeptische Haltung? Die fachliche Unterstützung der Kreise durch die Mittelbehörden kann an verschiedene Hürden stoßen, so die eigenen Kapazitäten, fehlende Einblicke in die Gegebenheiten vor Ort oder langwierige Rückkopplungen zum Innenministerium. Letztgenannter Punkt ist aus Sicht der Mittelbehörden der wichtigste Engpass. Wohl auch deswegen fühlen sich viele Mitarbeiter auf Kreisebene „mit den Problemen der Gemeinden allein gelassen“. Allerdings wird dies regional und nach Ebenen differenziert unterschiedlich wahrgenommen (vgl. Abbildung 13).

Während die Zustimmungsrate bzw. der Anteil Unentschiedener unter den Aufsichtsbeschäftigten der Kreise in Sach-

ABBILDUNG 13 Die Kreise werden oftmals mit den Problemen der Gemeinden alleingelassen (Angaben in Prozent)



sen und Hessen vergleichsweise hoch ist, sind ihre Kollegen in NRW zurückhaltender. Aus Sicht der Mittelbehörden besteht dieses Problem zudem überhaupt nicht. Weniger als 10 Prozent stimmen dieser Aussage zu.

Ganz allgemein ist die Koordination der nachgelagerten Behörden eine unvermeidbare Herausforderung in dezentralen Verwaltungen. Eine gewisse Eigenständigkeit der örtlichen Ebene ist gerade die Intention einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung. In diesem Sinne ist eine größere Distanz der unteren zur obersten Ebene, wie sie hier verschiedentlich sichtbar wurde, letztlich normal und zu erwarten. Sie stößt jedoch an Grenzen, wenn die Einheitlichkeit des Rechts leidet und die untere Ebene das Gefühl gewinnt, „vergessen“ zu werden und bei wichtigen Entscheidungen nicht ausreichend eingebunden zu sein bzw. berücksichtigt zu werden.

Aus diesen Befunden lässt sich ableiten, dass die Aufsichtsebenen nicht als integrierte und konsistent aufeinander abgestimmte Einheit arbeiten. Stattdessen entsteht eher der Eindruck eines Nebeneinanders, wobei die oberen Ebenen ihrer Aufgabe, Grundsatzentscheidungen zu treffen, nicht zeitgerecht nachkommen und Nachfragen aus den unteren Ebenen nur verspätet und anwendungsfern beantworten.

Handlungsansätze für die Innenministerien liegen daher weniger in der Verdichtung der Erlasslage denn in der Förderung vertikaler und horizontaler Kommunikation sowie der Etablierung klarer, rechtlicher Standards und konsistenter Zielformulierungen. Damit ließe sich nicht allein der fachliche Austausch über den operativen Vollzug stärken, sondern auch ein gemeinsames Verständnis von

Aufsicht entwickeln. Dies würde die Position der Aufsicht in den Kreisen gegen kommunale Interessen und Einflussnahme stärken.

3.6 Rückwirkungen kommunaler Entschuldungsprogramme

In der jüngeren Vergangenheit begegneten einige Bundesländer der zunehmenden Verschuldung ihrer Gemeinden mit der Einrichtung neuer kommunaler Entschuldungsprogramme. Je nach ihrer spezifischen Ausgestaltung zielen diese Programme darauf ab, jährliche Haushaltsdefizite abzubauen oder die kommunalen Kreditbestände kurzfristig signifikant zu reduzieren (Arnold et al. 2015: 124 ff).

Die Programme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ziele, der Finanzierung, teilnehmender Gemeinden und Auflagen bzw. Sanktionen deutlich voneinander. Die Einführung der Entschuldungsprogramme ging jedoch auch mit strukturellen Änderungen der Finanzaufsichtsregime dieser Länder einher. Dies erschien notwendig, um die Ziele der Programme zu erreichen, also insbesondere die Umsetzung der Sanierungsprogramme effektiver zu überwachen. Diese Änderungen an Aufsichtsstruktur und Instrumenten sowie an den Aufsichtsprozessen werden im Folgenden anhand des Stärkungspakts NRW und des hessischen Schutzschirmes beschrieben.

Im Rahmen des Stärkungspakts NRW erhalten die 61 teilnehmenden Gemeinden (34 pflichtig, 27 freiwillig) über einen Zeitraum von zehn Jahren besondere Sanierungshil-

fen.⁹ Jede Gemeinde muss im Gegenzug einen Haushalts-sanierungsplan (HSP) entwickeln, welcher vertraglich mit der Aufsichtsbehörde vereinbart wird. Über die Programme ist unterjährig zu berichten. Sie sind ebenso jährlich fortzuschreiben und von den Bezirksregierungen zu genehmigen. Verstößt eine Gemeinde gegen die Auflagen ihres HSP, so ist vonseiten des Landes ein Staatsbeauftragter gemäß § 124 GO NRW zu bestellen (Winkel und Emschermann 2013).

Der Kommunale Schutzschirm des Landes Hessen beinhaltet demgegenüber einen sofortigen Abbau der kommunalen Altschulden. Im Gegenzug verpflichten sich die freiwillig teilnehmenden Schutzschirmgemeinden dazu, ihren Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt auszugleichen. Die dafür notwendigen Konsolidierungsschritte werden vertraglich mit dem Land festgehalten. Über die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen muss halbjährlich berichtet werden. Pflichtverstöße können neben den üblichen aufsichtsrechtlichen Mitteln auch mit einer Einstellung oder sogar der Rückforderung bereits ausbezahlter Finanzhilfen sanktioniert werden (Keilmann und Gnädinger 2013).

Auf formalrechtlicher Ebene ging sowohl die Umsetzung des Stärkungspaktes als auch des Schutzschirms mit deutlichen Verschärfungen des Aufsichtsregimes einher. Einerseits änderte sich die Aufsichtsbehörde, da nun alle Teilnehmergemeinden direkt von der Mittelinstanz beaufsichtigt werden (Hochzonung), wenngleich die Kreisebene weiterhin beteiligt wird. Zusätzlich wurden die Berichtspflichten deutlich erhöht. Dies führt im Vergleich zu nicht teilnehmenden Gemeinden zu einer intensiveren und engmaschigeren Kontrolle, nicht nur im Bereich der Haushaltsplanung, sondern auch mit Blick auf den Haushaltsvollzug.

Schließlich sind zwei Besonderheiten NRWs zu erwähnen: Erstens ist der Endtermin für den Haushaltsausgleich nicht aufschiebbar, sondern muss zwingend bis zum Jahr 2021 erfolgen. Zweitens wurden die Hürden für die Bestellung eines Staatsbeauftragten gesenkt.

Im Zuge der Diskussionen um die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Entschuldungsprogramme war insbesondere die Frage der Hochzonung von Aufsichtsbefugnissen ein Streitpunkt. Befürworter versprachen sich von dieser Zu-

ständigkeitsverlagerung eine bessere Kontrolle auf die Mittelbehörden, größere Einheitlichkeit der Aufsicht und höhere Durchsetzungskraft. Kritiker führten die zu große räumliche Distanz, fehlende Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und die Etablierung von Doppelstrukturen an. Immerhin ist die Kreisebene ja – wie oben dargestellt – auch weiterhin an der Aufsicht der „hochgezonten“ Gemeinden beteiligt.

Demzufolge zeigen die Umfragedaten ein erwartbares Bild (siehe Tabelle 3, links): Während das Aufsichtspersonal in den Mittelbehörden nur in geringem Ausmaße die Gefahr fehlender Ortsnähe und Detailkenntnis infolge der Hochzonung sieht, werden diese von den Kreisen deutlich stärker betont. Für die betroffenen Gemeinden der Hilfsprogramme scheint dieses Argument allerdings keine wesentliche Rolle zu spielen.

Spiegelbildlich fällt die Einschätzung hinsichtlich eines potenziellen Vorteils der Hochzonung, der größeren Einheitlichkeit der Rechtsanwendung, aus (siehe Tabelle 3, rechts). Die Mittelbehörden sehen diesen Vorteil als verwirklicht an. Hinsichtlich der Kreise fallen NRW und Hessen auseinander. Letztere sehen keine größere Einheitlichkeit der Rechtsanwendung. Auch auf Ebene der Gemeinden treten Unterschiede zwischen den Ländern auf, sowohl bei den Teilnehmern der Hilfsprogramme als auch bei den nicht teilnehmenden Gemeinden. In NRW sehen die Gemeinden deutliche Vorteile, in Hessen nicht.

Alles in allem verdeutlichen die Daten, dass die Hochzonung in NRW weniger kritisch gesehen wird als in Hessen. Interessante Unterschiede zeigen sich darüber hinaus auch innerhalb der kommunalen Familie. So werden die potenziellen Vorteile der Hochzonung in Bezug auf einen einheitlicheren Rechtsvollzug von den Teilnehmern häufiger artikuliert als von denjenigen Gemeinden, die nicht an den Entschuldungsprogrammen teilnehmen. Umgekehrt wird die Gefahr eines Verlustes an Detailkenntnis und Ortsnähe durch die Hochzonung von den Teilnehmern weniger gesehen als von den anderen Gemeinden.

Mehrfach wurde bereits erwähnt, dass sich das Selbstverständnis der Aufsicht in den letzten Jahren hin zu einer deutlich aktiveren Interpretation sowohl von Beratung als auch Kontrolle gewandelt hat. Dieser Trend wurde durch die Hilfsprogramme forciert. Zwar wurden keine prinzipiell neuen Aufsichtsinstrumente eingeführt, allerdings wurden der Rechtsrahmen für die teilnehmenden Gemeinden verschärft und die Prüfroutinen und Berichtspflichten ausgebaut, sodass das Haushaltsgebaren der Gemeinden nun

⁹ Am 9.11.2016 wurde im nordrhein-westfälischen Landtag das „Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktes“ verabschiedet. Diese dritte Stufe öffnet den Kreis der Stärkungspaktkommunen für weitere freiwillige Teilnehmer. Alle Gemeinden, die bis einschließlich 2015 überschuldet waren und dies mittels ihres Jahresabschlusses 2014 oder ihrer Haushaltsdaten 2015 darlegen können, haben die Möglichkeit, sich dafür zu bewerben. Für die Teilnehmer der dritten Stufe ist der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe erst ab spätestens 2023 verpflichtend.

TABELLE 3 Wahrgenommene Auswirkungen der Hochzonung

		Detailverlust					Einheitlichkeit				
		Durchschnitt	Trifft (eher) nicht zu	Teils/teils	Trifft (eher) zu	Kann ich nicht beantworten	Durchschnitt	Trifft (eher) nicht zu	Teils/teils	Trifft (eher) zu	Kann ich nicht beantworten
		Angaben in Prozent					Angaben in Prozent				
Mittelbehörden	NW	3,6	54	25	8	13	2,0	8	8	71	13
	HE	3,7	64	29	7	0	1,9	7	21	71	0
Kreise	NW	2,7	14	23	28	36	2,5	16	5	39	41
	HE	2,2	3	24	59	14	3,5	48	14	17	21
Gemeinden	NW	3,3	29	19	15	37	2,7	14	14	40	32
	HE	2,9	26	10	31	33	3,1	28	13	24	35
Teilnahme am Hilfsprogramm	NW	3,8	68	20	12	0	2,4	12	24	64	0
	HE	3,7	80	13	6	0	2,9	40	13	33	13
Keine Teilnahme	NW	3,1	20	18	16	47	2,8	13	12	33	41
	HE	2,5	15	9	37	40	3,2	26	12	22	40
		„Die Hochzonung aufsichtsrechtlicher Befugnisse schwächt die Finanzaufsicht, da sie mit einem Verlust an Detailinformationen und Nähe zu den Gemeinden verbunden ist.“ Antwortskala von 1 (trifft zu) bis 5 (trifft nicht zu).					„Durch die Hochzonung aufsichtsrechtlicher Befugnisse kann eine größere Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung und -auslegung gewährleistet werden.“ Antwortskala von 1 (trifft zu) bis 5 (trifft nicht zu).				
Quelle: eigene Erhebung.											

deutlich intensiver durch die Aufsicht begleitet wird. Begleitet wurde diese engere Kontrolle jedoch auch durch eine intensiviertere Beratungsarbeit, insbesondere zu Beginn der Entschuldungsprogramme. Die in Kapitel 3.3 festgestellten Veränderungen in Bezug auf Kontrolle und Beratung dürften in Hessen und NRW insofern zu einem Großteil auf die neuen Programme zurückzuführen sein.

Aufseiten der Gemeinden nehmen in beiden Ländern die Teilnehmer an den kommunalen Entschuldungsprogrammen die erwähnte Zunahme von Kontrolle und Beratung wahr. Überraschenderweise sehen im Falle von Hessen jedoch auch Nichtschutzschirm-Gemeinden entsprechende Veränderungen. Dies dürfte wesentlich durch die Anwendung neuerer Erlasse durch das Hessische Innenministerium bedingt sein. Bei der Ausarbeitung dieser Erlasse wurden explizit die Erfahrungen aus dem Schutzschirm berücksichtigt, die dann im Sinne eines wechselseitigen Lernens in angepasster Form auch auf Nichtschutzschirm-Gemeinden übertragen wurden. Beispiele hierzu sind die Vorgabe verpflichtender Konsolidierungsziele, Vorgaben bei der Haushaltsführung für defizitäre Gemeinden oder Richtwerte bei der Ausgestaltung der Hebesatzpolitik. Diese Erlasslage führt somit zu einem Ausstrahlungseffekt der strengeren Regeln des Schutzschirms auf alle Gemeinden Hessens – ohne dass diese zugleich von den Finanzhilfen profitieren. Zwar wurde auch von Gesprächspartnern in NRW eine härtere Gangart gegenüber defizitären Gemeinden diagnostiziert, die nicht am Stärkungspakt teilnehmen.

Dadurch möchte man verhindern, dass diese in eine ähnlich prekäre Haushaltssituation geraten. Allerdings scheinen die Ausstrahlungseffekte dort deutlich weniger ausgeprägt zu sein als in Hessen.

Abschließend soll die Wahrnehmung der beiden Programme in ihrer Gesamtheit durch die Aufsichtsbehörden und die Adressaten der Aufsicht beleuchtet werden. Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, dass die Mittelbehörden die Änderungen der Finanzaufsichtspraxis weitgehend positiv bewerten. Im Gegensatz dazu ist die Bewertung der Änderungen des Aufsichtsregimes durch die Kreise und die Adressaten der Aufsicht, die Gemeinden, ambivalent. Interessanterweise bewerten die teilnehmenden Gemeinden in beiden Ländern die durch die Entschuldungsprogramme hervorgerufenen Änderungen der Aufsichtssysteme deutlich besser als ihre Pendanten, die nicht am jeweiligen Programm teilnehmen, wengleich das positive Fazit unter den Schutzschirmgemeinden in Hessen etwas weniger stark ausgeprägt ist. Insgesamt werden also trotz der engmaschigeren Kontrolle, den strengeren Vorgaben und den potenziell stärkeren Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht die geänderten Aufsichtsprozesse von den betroffenen Gemeinden nicht als umfassende Bevormundung verstanden, sondern es werden durchaus auch positive Aspekte gesehen.

Die dargestellten Ergebnisse deuten abschließend daraufhin, dass sich die Aufsichtsprozesse mit den Gemeinden tatsächlich viel weniger konfliktbehaftet darstellen als ur-

sprünglich vermutet. Insofern werden die Ergebnisse aus Kapitel 3.1 an dieser Stelle bestätigt. Denn gerade diejenigen Gemeinden, die an den Entschuldungsprogrammen teilnehmen – und somit in einem deutlich stärkeren Maße den Veränderungen im Sinne höherer Kontrolle und Beratung, sprich größerer Aufsichtsintensität, ausgesetzt sind –, beurteilen diese Entwicklungen sehr viel positiver als die restlichen Gemeinden. Es müssen also keine grundsätzlichen Gräben zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden verlaufen. Gleichwohl spielt im Fall der Entschuldungsprogramme sicherlich auch die finanzielle Unterstützung der Länder mit eine Rolle. Haben die Gemeinden also das Gefühl, finanziell fair ausgestattet zu werden, akzeptieren sie anscheinend eher die präventiven und repressiven Maßnahmen der Aufsicht (Person und Zabler 2017).

TABELLE 4 Beurteilung des Stärkungspakts/Schutzschirms

Die Einführung des Stärkungspaktes/Schutzschirms hat die Ausübung der Finanzaufsicht positiv verändert.

		Durchschnitt	Trifft (eher) nicht zu	Teils/teils	Trifft (eher) zu	Kann ich nicht beantworten
Angaben in Prozent						
Mittelbehörden	NW	1,8	0	21	42	38
	HE	2,0	7	7	86	0
Kreise	NW	3,2	5	14	23	59
	HE	3,1	21	31	14	35
Gemeinden	NW	3,1	26	12	25	36
	HE	3,2	27	15	19	40
Teilnahme am Hilfsprogramm	NW	2,3	16	20	64	0
	HE	2,6	27	13	53	7
Keine Teilnahme	NW	3,5	29	9	16	46
	HE	3,3	25	12	15	49

„Die Hochzoning aufsichtsrechtlicher Befugnisse schwächt die Finanzaufsicht, da sie mit einem Verlust an Detailinformationen und Nähe zu den Gemeinden verbunden ist.“ Antwortskala von 1 (trifft zu) bis 5 (trifft nicht zu).

Quelle: eigene Erhebung.

TEXTBOX 3 Die Haushaltsaufsicht in Österreich

Ebenso wie Deutschland ist auch Österreich ein föderaler Bundesstaat mit kommunaler Selbstverwaltung. Allerdings ist das Gemeindeautonomieverständnis in Österreich nicht so ausgeprägt wie in Deutschland und die Gemeinden stehen dort in einem deutlich höheren Abhängigkeitsverhältnis zu den Ländern. Analog zu Deutschland wird die Haushaltshoheit der Gemeinden durch Aufsichtsmaßnahmen der Länder begrenzt. In der rechtlichen Ausgestaltung bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen beiden Staaten, die interessante Lernansätze für Deutschland bieten (ausführlich Niemann und Ebinger 2017).

So ist die Gemeindeaufsicht in Österreich bspw. sehr viel stärker zentralisiert als in Deutschland. Sie wird einzig durch Landesbehörden wahrgenommen. Die Bezirkshauptmannschaften als dezentrale Träger in den Ländern gleichen zwar auf den ersten Blick den deutschen Landkreisen, sind jedoch im Unterschied zu diesen reine Landesbehörden. Die Aufteilung der Aufsichtsfunktionen zwischen Landesregierung und Bezirkshauptmannschaft orientiert sich dabei nicht an der Gemeindegröße bzw. dem Status der Gemeinde, sondern an den jeweiligen Aufsichtsthemen. Speziell im Bereich der Finanzaufsicht liegt die Zuständigkeit überwiegend direkt bei den Landesregierungen, auch wenn vielfach Möglichkeiten der Übertragung einzelner – meist operativer – Aufgaben auf die Bezirkshauptmannschaften bestehen. Ein weiterer gravierender Unterschied zu Deutschland ist die Ansiedlung der Wirtschaftlichkeitskontrolle bei der Gemeindeaufsicht.

In Deutschland ist die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der überörtlichen Prüfung außerhalb der Finanzaufsicht, bei Gemeindeprüfungsanstalten oder Landesrechnungshöfen, angesiedelt. Im Vergleich zu Deutschland gewinnt die Aufsichtsbehörde in Österreich mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle also ein zusätzliches Aufsichtsinstrument. Sie ist auf diese Weise umfassender informiert, was ihr wiederum bei der präzisen Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Rahmen der Genehmigung von Investitionskrediten nützt.

Schließlich fallen noch zwei weitere Details im Vergleich auf: Im Umgang mit Kassenkrediten gelten in Österreich prozentuale Begrenzungen sowie zumeist auch Tilgungspflichten bezogen auf das Haushaltsjahr, was auf eine höhere Stringenz im Umgang mit Defiziten hindeutet. Zudem vermag zu überraschen, dass in Österreich die Insolvenz einer Kommune gesetzlich zulässig ist. Die Kontrolle der Verschuldung durch den Kapitalmarkt könnte damit ein weiteres, die Ausgabendisziplin stärkendes, Instrument sein (weiterführend Geißler 2015). In der Praxis ist die Insolvenz von Gemeinden für die österreichischen Bundesländer jedoch aus den gleichen Gründen wie in Deutschland sehr unattraktiv. Insofern ist es selbst in Österreich bislang nur in einem weit zurückliegenden Fall (Gemeinde Donawitz in den 1930er Jahren) zur Eröffnung eines Konkursverfahrens gekommen (Held 2009: 79). Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte kann dem österreichischen System also zumindest mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen eine größere Konsequenz zugesprochen werden.



**Drei Fragen an ...
Dr. Karl-Uwe Strothmann,
Bürgermeister der Stadt
Beckum**

**1. Wenn man selbst einmal
Kämmerer war, braucht man
dann als Bürgermeister eine
Aufsicht? Wie lange hält die
Kämmerererfahrung vor?**

Im Grunde bis heute. Als Bürgermeister bin ich permanent mit den Finanzen meiner Stadt befasst; nicht nur während der Haushaltsplanung, sondern auch, wenn es z. B. um die Finanzierung der laufenden Aufgaben oder Investitionen geht. Ich bin heute noch fast so tief im Thema, wie in meiner damaligen Zeit als Kämmerer.

**2. Wie störend ist die Aufsicht in der Tagespolitik?
Spüren Sie die Aufsicht überhaupt oder ist das nur eine
Formalie?**

Die Finanzaufsicht ist nicht nur eine Formalität. Sie ist sehr deutlich spürbar in den Phasen der Haushaltsplanung und -genehmigung. In diesen Zeiten verdichten sich die Gespräche, teils bis hin zu intensiven Verhandlungen. Solange die Finanzen aber geordnet sind, ist die Aufsicht nicht störend.

**3. Kann die Aufsicht wirklich politisch unabhängig
arbeiten oder hat man das Gefühl, dass politische
Aspekte Sachentscheidungen überlagern?**

Ich kann von solchen Vorgängen nicht berichten. Sie wären ja auch nur bei negativen Entscheidungen der Aufsicht vorstellbar. Da die Finanzen der Gemeinden in unserem Kreis aber gesund sind, besteht wenig Konfliktpotenzial und Anlass für politische Einflussnahme. Womöglich ist dies in anderen Kreisen anders. Bei uns wird im Kreistag vor allem über die Kreisumlage diskutiert, nicht über die Finanzaufsicht.



**Drei Fragen an ...
Dr. Thomas Wilk,
Kreisdirektor Landkreis Unna**

**1. Das Verhältnis zwischen
Aufsicht und Gemeinden
wird oft als „Suche nach
einer vernünftigeren Lösung“
beschrieben. Ist das sinnvoll?**

Die Aufsichtsbehörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wie sie bei festgestellten Rechtsverstößen einschreitet. Unsere Erfahrung zeigt eindeutig: Reden hilft – und führt tatsächlich in vielen Fällen im Vorfeld zu Lösungen im Sinne der Sache, ohne dass man zu konkreten aufsichtlichen Maßnahmen greifen muss. Denn diese bedeuten ja immer einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltung. Im Kreis Unna haben wir seit Langem ein partnerschaftliches Verständnis mit den Städten und Gemeinden, ohne unsere Rolle als untere Kommunalaufsicht aufzugeben. Hier helfen neben bilateralen Gesprächen für das enge Verhältnis zueinander auch die zahlreichen Fachdezernentenrunden.

**2. Wie stark ist der Einfluss der oberen Aufsichtsebenen
auf die Aufsicht in den Kreisen? Wünschen Sie sich mehr
Steuerung?**

Ich kann mich an keinen Fall in den letzten Jahren erinnern, in denen uns die Bezirksregierung oder das Innenministerium von sich aus Vorgaben für bestimmte Fälle gemacht hätten. Natürlich nehmen die oberen Aufsichtsebenen Einfluss durch allgemeine Erlasse oder regelmäßige Dienstbesprechungen, auf denen sich die Kommunalaufsichten untereinander auf grundsätzliche Vorgehensweisen verständigen. Die jetzigen Zuständigkeiten haben sich aus meiner Sicht bewährt. Denn die Kreise haben schon aufgrund der räumlichen Nähe und zahlreicher Arbeitskontakte ein viel größeres Detailwissen über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dies fließt in ihre Entscheidungen ein.

**3. Die Beschäftigten sagen: „Die politischen Grenzen
sind mir bewusst.“ Was meinen die Beschäftigten damit?**

Die Aussage würde ich so nicht stehen lassen. Kommunalaufsicht ist Rechtsaufsicht. Das Verhältnis zwischen der (staatlichen) Aufsicht und der Kommune darf – überspitzt gesagt – nicht durch das Parteibuch des Landrats bestimmt sein. Und sie ist es bei uns auch nicht. Dafür fielen mir etliche Beispiele ein.

4. Künftige Herausforderungen

Sowohl auf Ebene der Gemeinden als auch der Aufsichtsbehörden hat das vorliegende Projekt einige zentrale Herausforderungen für die Aufsicht identifiziert. Dabei wurden sowohl von der Aufsicht als auch von den Adressaten größtenteils dieselben Kernherausforderungen geäußert.

Zunächst einmal sind die Herausforderungen für die kommunalen Haushalte gleichbedeutend mit Herausforderungen für die Aufsicht. So ist man sich in allen Ländern dessen bewusst, dass sich die Haushaltssituation der Gemeinden bei einer „Normalisierung“ der seit einigen Jahren überproportionalen Steuerzuwächse sowie einem Ende der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank dramatisch zuspitzen kann. Zu befürchten wäre für diesen Fall ein massenhaftes Abrutschen der Gemeinden in die Haushaltssicherung, eine Explosion der Defizite sowie eine Überforderung der Aufsicht.

Auffällig ist im Besonderen das düstere Bild, das in NRW von einem Großteil der Beteiligten mit Blick auf die künftige kommunale Haushaltssituation gezeichnet wird. Die Aufsicht wird aus deren Sicht zukünftig mit einer wachsenden Zahl an Gemeinden in der Haushaltssicherung konfrontiert sein, bestehende Konsolidierungsziele werden vermutlich nicht gehalten werden und die „Vergeblichkeitsfalle“ öfter eintreten. Sorgen bereitet den Akteuren auch das Auslaufen des Stärkungspakts.

Schließlich kristallisiert sich in allen drei Ländern als große Herausforderung heraus, bereits eingeschlagene Abbaupfade aufrechtzuerhalten und auf eine dauerhafte Stabilisierung angesichts der bestehenden Ausgabedynamiken der kommunalen Haushalte hinzuwirken. Dies könnte als Ausdruck einer generellen Skepsis interpretiert werden, was die Nachhaltigkeit der bereits getroffenen Maßnahmen anbelangt.

Doch auch außerhalb der reinen Verschuldungsproblematik wird sich das Spektrum der Aufgaben für die Finanzaufsicht aus verschiedenen Gründen verändern. In allen Ländern gehen die Befragten von steigenden Beratungsbedarfen der

Gemeinden aus. Die Gründe dafür sind vielschichtig und seien an dieser Stelle nur beispielhaft erwähnt: Änderungen, die sich durch die zunehmende Europäisierung, beispielsweise im Vergabe- oder Beihilferecht, ergeben haben, gehören genauso dazu wie der steigende Anteil an Auslagerungen, der neben veränderten Kontrollroutinen eben auch eine erhöhte Beratungsleistung erfordert.

Neben zunehmender Beratung sehen einige Befragte eine weitere Herausforderung in der generellen Flexibilisierung von Aufsicht. So verlangen unterschiedliche Voraussetzungen der Adressaten ihrer Ansicht nach unterschiedliche Aufsicht – ein Anspruch, der allerdings zum einen mit erhöhtem Personalaufwand sowie zum anderen wohl auch mit rechtlichen Schwierigkeiten behaftet ist.

Grundsätzlich steigt aus Sicht der Befragten der fachliche Anspruch an die Kammereien (so z. B. auch im Rahmen der Umsetzung der Doppik), was einige Gemeinden angesichts gegebener Stellenpläne überfordern kann. Treten jedoch in den Kammereien Kapazitätslücken auf, fällt dies in der einen oder anderen Form auch auf die Aufsicht zurück. Im Fall der Umsetzung der Doppik kommt zusätzlich zur fachlichen Herausforderung für die Gemeinden zudem noch die finanzielle Herausforderung der Erwirtschaftung der Abschreibungen hinzu.

Schließlich zeigt der Fall Sachsen drei spezifische Herausforderungen. Verständlicherweise spielen hier das Auslaufen des Solidarpakts und die damit verbundenen Risiken einer höheren kommunalen Verschuldung eine prominente Rolle. Hinzu kommen Veränderungen der landespolitischen „Großwetterlage“, die seit einigen Jahren von der tradierten Haushaltsdisziplin abrückt und damit die Glaubwürdigkeit der Aufsicht schwächt. Ebenso zeichnet sich in Sachsen eine höhere Sensibilität für die Frage der Nachwuchssicherung in Aufsichtsbehörden und Kammereien ab, sodass dort Kapazitätslücken schneller auftreten könnten als in den anderen betrachteten Bundesländern.

5. Fazit

Das diesem Bericht zugrunde liegende Forschungsprojekt widmete sich der Praxis der Finanzaufsicht in den Ländern Hessen, NRW und Sachsen. Die übergreifende Fragestellung war: Welche Faktoren wirken – abseits von Rechtsrahmen und Verwaltungsstrukturen – auf den tatsächlichen Vollzug der Aufgabe? Etliche der zu Anfang aufgestellten Hypothesen bzw. viele der bisher noch nicht empirisch untersuchten „Mythen“ der Aufsichtspraxis fanden dabei Bestätigung, manche allerdings nur in deutlich differenzierterer Form. Andere der zuvor gepflegten Annahmen mussten nach genauerer Analyse der Daten verworfen werden.

Das hohe Ausmaß der Kooperation zwischen Aufsicht und Gemeindekammereien war ein durchaus überraschendes Ergebnis der Untersuchung. Die Aufsichtsprozesse verlaufen viel kooperativer und konstruktiver als vermutet. Statt tiefer Gräben zwischen Aufsicht und Gemeindekammereien ließen sich ein grundsätzlich ähnliches Zielverständnis, analoge Rationalitäten, gar ein Verhandeln auf Augenhöhe ausmachen.

Verschiedentlich wurden bereits in der Literatur fehlende personelle Kapazitäten als potenzielle Ursachen für eine teils unvollkommene Umsetzung des Haushaltsrechts diskutiert. Dieser These muss angesichts der deutlichen Varianz von Stellenzahlen und Aufsichtsspannen zugestimmt werden. Relevant sind jedoch insbesondere die Konsequenzen dieses Befundes: Denn angesichts vollkommen unterschiedlicher Arbeitsbelastungen der jeweiligen Aufsichtsbeschäftigten unterscheiden sich auch deren Aufsstilsstile. Hier spiegeln sich die Grenzen bzw. Schattenseiten dezentraler Verwaltungen wider.

Die Beschäftigten der Aufsicht sind juristisch geprägt und das Recht bildet Fundament und Rahmen der Tätigkeit. Sie sehen sich selbst jedoch weit stärker als Partner denn als Kontrolleur der Gemeinden. Beide Rollen, Partner und Kontrolleur, schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern gehen Hand in Hand. Die Bedeutung der Beratung wächst

stetig. In dieser kooperativen Partnerschaft liegen jedoch auch Risiken. Es bedarf fraglos einer gewissen Distanz der Aufsicht, um Fehlentwicklungen aufzudecken und geeignete Maßnahmen gegenüber den Gemeinden durchzusetzen.

Der Einfluss der Politik gehört zu den großen Mysterien der Finanzaufsicht. Die Untersuchungen konnten dieses Feld ein Stück weit beleuchten. Politische Einflussnahme ist real, aber nicht täglicher Bestandteil der Arbeit. Die Beschäftigten der Aufsicht haben ein für sich passendes Arrangement gefunden: Sie sind unabhängig innerhalb der politisch gesetzten Grenzen. Politischer Einfluss ist gleichwohl nicht per se abzulehnen bzw. gar zu vermeiden, sondern durchaus auch politisch legitimiert. Unbestritten sind damit aber Risiken im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung verbunden.

Die Finanzaufsicht verläuft in den drei untersuchten Ländern in einem System aus drei Ebenen mit großen Handlungsspielräumen der operativ tätigen Behörden. Reibungsverluste, Bürokratie, Kommunikations- und Koordinationsdefizite sind nahezu unvermeidbar. Die Finanzaufsicht ist mitnichten ein integriertes, „straffes“ System. In der Konsequenz vermissen viele Aufsichtsbeschäftigte klare Standards, Vorgaben sowie konsistente Zielformulierungen. An dieser Stelle besteht Handlungsbedarf mit dem Ziel, die Position der Aufsicht in den Mittelbehörden und Kreisen zu stärken und Ansätzen von Demotivation der Beschäftigten entgegenzuwirken.

Die 2011 bzw. 2012 beschlossenen Hilfsprogramme in NRW und Hessen brachten erhebliche Veränderungen für die Finanzaufsicht mit sich; nicht allein in Bezug auf Zuständigkeiten und Instrumente. Die Bilanz ist erstaunlich: Trotz enger Kontrolle, strenger Vorgaben und häufiger Eingriffe bewerten die Kammereien der teilnehmenden Gemeinden diese Hilfsprogramme positiv. Innerhalb der Aufsichtsebenen der Länder haben sich jedoch die Gräben vertieft.

Vor allem in Hessen hat der Schutzschirm offenbar für nachhaltige Verärgerung gesorgt.

Im Ergebnis des Projektes ist offenkundig, dass die Finanzaufsicht erheblichen Einfluss auf die Haushaltspolitik der Gemeinden besitzt. Die Praxis der Finanzaufsicht unterscheidet sich jedoch regional sehr voneinander. Einige Ursachen dieser Heterogenität wurden in diesem Bericht beschrieben. Individuelle Rolleninterpretation, Stenausstattung, Organisation der Kreisverwaltung, Politik, Steuerung durch die höheren Behörden oder Tradition der Behörde prägen die Ausnutzung der gesetzlich stets vorhandenen Ermessensspielräume.

All diese Faktoren bergen zugleich Risiken als auch Handlungsoptionen, denn die Durchsetzung des Haushaltsrechts und des gesetzlichen Auftrags ist keine Selbstverständlichkeit. Im Gegenteil sehen die Aufsichtsbehörden ebenso wie die Gemeinden eher bedrohlichen Zeiten entgegen. Die Innenministerien als oberste Finanzaufsicht aber auch die jeweiligen Behörden- und Amtsleiter sollten daher die Funktionalität des Systems und der Behörden regelmäßig hinterfragen. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes zeigen auf, welchen Wert ein strukturierter Austausch der Beteiligten haben kann. Einen Schritt weiter deutet das geographisch naheliegende Beispiel Österreich an, welche Innovationen außerhalb gewachsener Pfade möglich sind.

Literatur

-
- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* 4. 614–647.
- Brüning, Christoph, und Klaus Vogelsang (2009). *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*. 2. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Christofzik, Désirée I., und Sebastian G. Kessing (2014). *Does fiscal oversight matter?* CESIFO working paper no. 5023.
- Dreßler, Ulrich (2012). „Absehbare Veränderungen bei der staatlichen Kommunalaufsicht durch das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.05.2012“. *Hessische Städte- und Gemeindezeitung* 9. 290–300.
- Geißler, René (2009). *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich*. KWI-Gutachten. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Geißler, René (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geißler, René (2013). „Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung“. *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Hrsg. Michael Haus und Sabine Kuhlmann. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 100–118.
- Geißler, René (2015). Detroit. Hintergründe eines historischen Bankrotts. *Analysen und Konzepte* Nr. 2/2015. Bertelsmann Stiftung.
- Geißler, René, und Falk Ebinger (2015). „Die Kommunalaufsicht im Spannungsfeld der Erwartungen“. *innovative Verwaltung* 10. 14–17.
- Gröpl, Christoph, Friedrich Heinemann und Alexander Kalb (2010). „Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse“. in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2. 178–203.

- Held, Lukas (2009). *Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane*. Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden 01/2009.
- Holler, Benjamin (2012). „Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich“. *Forschung für Gemeinden* 1. 1-18.
- Holler, Benjamin (2013). „Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Flächenländer.“ *Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle?* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. 57-74.
- Holtkamp, Lars (2010). *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen*. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 33, Berlin: edition sigma.
- Holtkamp, Lars, und Thomas Bathge (2014). „Kommunalfinanzen in Ostdeutschland“. *Verwaltung und Management* 5. 227-232.
- Holtkamp, Lars (2016). „Symbolische Haushaltspolitik – Zum Verhältnis von symbolischer Politik und Haushaltskonsolidierung mit einigen Illustrationen aus NRW“. *Verwaltung und Management* 1. 14-26.
- Niemann, Friederike-Sophie, und Falk Ebinger (2017). „Was haben die, was wir nicht haben? Erklärungsfaktoren zum unterschiedlichen Erfolg der Kommunalaufsicht in Deutschland und Österreich“. *Verwaltungsarchiv* 1. 90-114.
- Oebbecke, Janbernd (2011). „Stellungnahme zum Stärkungspaktgesetz“. Landtag NRW, 15. Wahlperiode, Drs. 15/1063.
- Person, Christian, und Friederike-Sophie Niemann (2016). „Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich: Zur Relevanz heterogener Umsetzungspraxis“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2016*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Korioto, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin: Wissenschaftsverlag. 407-418.
- Person, Christian, und Steffen Zabler (2017). „Veränderter Rahmen – veränderte Praxis? Die Auswirkungen kommunaler Entschuldungsfonds für die Praxis der Finanzaufsicht“. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 1. 1-6
- Pünder, Hermann (2012). „Der Beitrag der Verwaltung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen“. *Die Verwaltung* 1. 1-41.
- Roesel, Felix (2016). „The Political Economy of Fiscal Supervision and Budget Deficits – Evidence from Germany“. *Fiscal Studies*, im Erscheinen.
- Sächsischer Rechnungshof (2012). *Beratende Äußerung. Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis 2020*.
- Schwarting, Gunnar (2005). „Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland“. *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*. Hrsg. Hans Fehr, Heinz Grosseckter, Reinhard Neck, Gunnar Schwarting und Bernd Genser. Berlin: Duncker und Humblot. 131-169.
- Stolzenberg, Philipp, und Hubert Heinelt (2013). „Die Griechen von NRW“. *Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer*. *dms der moderne Staat* 2. 463-484.
- Winkel, Johannes, und Benedikt Emschermann (2013). „Erfahrungen mit dem Stärkungspakt NRW“. *Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle?* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. 117-141.
- Zabler, Steffen, Christian Person und Falk Ebinger (2016). *Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung*. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 1: 6-12.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. 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. 2 | 2017 erscheint im Mai 2017

Die Netto-Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen.

Die Sozialausgaben sind eine der wichtigsten Ursachen kommunaler Haushaltsprobleme. In den vergangenen Jahren sind, nicht zuletzt dank jahrelanger Forderungen der Kommunen, eine Vielzahl zusätzlicher Finanztransfers durch Bund und Länder zu Gunsten der Kommunen umgesetzt worden. Den Sozialausgaben stehen zunehmend spezifische Einnahmen gegenüber, welche die Netto-Belastung der Kommunen reduzieren. Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ nähert sich diesen Entwicklungen auf Basis der Rechnungsstatistiken für die Jahre 2010 bis 2014. Es zeigt sich, dass auch die Netto-Sozialausgaben weiter anstiegen. Entscheidend für die Handlungsspielräume der Kommunen ist, welche allgemeinen Deckungsmittel nach Bedienung der Netto-Sozialausgaben noch zur Verfügung stehen. Diese verfügbaren Deckungsmittel stiegen von 2010 zu 2014 deutlich an, primär infolge guter Konjunktur. Die Absorption der verfügbaren Deckungsmittel durch Sozialausgaben sank mit den Jahren. Im Ländervergleich sind die Differenzen freier Mittel dennoch enorm. So verbleiben den bayerischen Kommunen in dieser Betrachtung pro Einwohner die doppelten Mittel wie jenen Mecklenburg-Vorpommerns. Die Analyse anhand der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt, dass der Zuwachs freier Deckungsmittel, mithin die Verbesserung der finanziellen Lage, in den sozialschwachen Kommunen überproportional hoch ausfiel.

Impressum

© März 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
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

Autoren

Dr. Falk Ebinger, Institut für Public Management and
Governance, Wirtschaftsuniversität Wien
Dr. René Geißler, LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung
Friederike-Sophie Niemann, LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung
Christian Person, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft,
Universität Konstanz
Steffen Zabler, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche
Universität für Verwaltungswissenschaft Speyer

Korrektur

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Foto

goodluz | shutterstock

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