

Das Haushaltsrecht im Umbruch

Bearbeiter: Professor Dr. Hermann Pünder LL.M.

Das Haushaltsrecht ist im Umbruch. Nicht zuletzt geht es um den haushaltsrechtlichen Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Bislang ist die Diskussion vorwiegend unter verwaltungsbetriebswirtschaftlichen und verwaltungspolitischen Gesichtspunkten geführt worden. Die rechtswissenschaftliche Relevanz der Reform blieb im Hintergrund, obwohl deren Umsetzung längst im Gange ist. Diesem Mangel will die Untersuchung, die im Sommersemester 2002 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Habilitationsschrift angenommen worden ist, abhelfen. Sie zeigt am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltung auf, inwieweit mit verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen verknüpfte Änderungen des Haushaltsrechts unter Beachtung des Demokratieprinzips und der Erfordernisse von Effektivität und Effizienz zu einer verbesserten Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand beitragen. Da die Kommunen Vorreiter der Reformbewegung sind, ist das kommunale Haushaltsrecht das »Referenzgebiet« der Untersuchung.

Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Grundlagen der Untersuchung vorgestellt. Hingewiesen wird insbesondere auf die tiefgreifende Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, die weitreichende Akzeptanzkrise der Verwaltung, die »Attraktivitätslücke« des öffentlichen Dienstes und darauf, dass der »Wirtschaftsstandort Deutschland« als ein Wettbewerbsfaktor gilt, der eine Reform verlangt. Die Diskussion ist eingebettet in den weltweiten Reformtrend des New Public Management und die internationale Debatte um eine Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens (public sector accounting). Außerdem wird das Verwaltungsorganisationsrecht zunehmend als »Steuerungsressource« begriffen und es bestehen Zweifel, ob das Haushaltsrecht dieser Funktion genügt. Schließlich werden Erkenntnisse der sog. Neuen Institutionenökonomik (»Transaktionskostentheorie«, »Theorie der Verfügungsrechte«, »Prinzipal-Agent-Theorie«) aufgegriffen.

Im zweiten Teil geht es zunächst um das herkömmliche Haushaltsrecht. Hier wird zur Verdeutlichung und Abschichtung der Probleme herausgearbeitet, welches Grundmodell zugrunde liegt und inwieweit damit die der Untersuchung als tertium comparationis dienenden Zielvorgaben der demokratischen Legitimation und der effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung verwirklicht werden. Der dritte Teil hat die hergebrachten Modifikationen des Grundmodells und deren Analyse mit Blick auf die Zielverwirklichung zum Inhalt. Die Erörterungen des geltenden Rechts machen den Reformbedarf deutlich, zeigen aber auch, dass die Vorzüge der geltenden Regelungen in der – zumeist im Schrifttum, aber auch in der Praxis anzutreffenden – Reformeuphorie (»Reinventing Government«) nicht untergehen dürfen.

Im Mittelpunkt der weiteren Untersuchungen steht die Reform. Im vierten Teil werden die einzelnen Bestandteile der Reformvorhaben eingehend erläutert und unter Zugrundelegung der Prämissen der demokratischen Legitimation, Effektivität und Effizienz gewürdigt: Produktorientierung, Ressourcenverbrauchskonzept (doppischer Haushalt), Stärkung dezentraler Verwaltungseinheiten (Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung), veränderte Schwerpunkte der politischen Führung, Vollzugs-Controlling. Im fünften Teil werden die Analysen des herkömmlichen haushaltsrechtlichen Grundmodells, seiner Modifikationen und der in der

Reformdiskussion vorgebrachten Vorschläge in einer übergreifenden Abwägung zusammengeführt. Dabei wird geklärt, inwieweit sich eine Reform der Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes sowie der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung empfiehlt und welche Rechtsänderungen angebracht sind. Auf die bereits de lege lata gegebenen Möglichkeiten, die Haushaltswirtschaft zu verbessern, wird hingewiesen. Außerdem wird berücksichtigt, dass das Land für kommunale Vorgaben de lege ferenda die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie zu beachten hat. Danach sind die Kommunen in die Entwicklung der Normierungen einzubeziehen. Zudem gilt nach Auffassung des Verfassers für Einschränkungen bisher gegebener Gestaltungsspielräume und für zusätzliche Anforderungen an die gemeindliche Haushaltswirtschaft das Übermaßverbot. Den Abschluss der Arbeit bilden rechtssatzförmig formulierte Empfehlungen für eine Neugestaltung des Haushaltsrechts (Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung und Gemeindekassenverordnung). Die Formulierungen dienen zur Verdeutlichung der Untersuchungsergebnisse und sollen die - notwendige - rechtspolitische Auseinandersetzung befruchten.

Gewarnt wird insoweit vor der Erwartung, dass durch eine Änderung des Haushaltsrechts alle mit der Reformdiskussion verbundenen verwaltungspolitischen Ziele erreicht würden. Die Ursachen der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte lägen nicht allein im Haushaltsrecht. Die Reform sei keine »neue Wunderwaffe« zur Lösung struktureller Haushaltsprobleme. Ohnehin gehe es im Ringen um die Haushaltskonsolidierung nicht um kurzfristige Erfolge. Im Gegenteil: Wenn die Kommunen schon bislang die Tilgung der Kredite nur mit Schwierigkeiten (wenn überhaupt) über ihre Verwaltungshaushalte finanzieren können, so werde sich die Lage noch verschärfen, wenn sie künftig ihren gesamten Substanzverzehr abdecken müssen, also Abschreibungen, Rückstellungsbedarf und Zinsen auf das Fremdkapital zu erwirtschaften haben. Übergangsregelungen seien deshalb erforderlich, wobei aber nicht Verschleierung, sondern »ehrliche Zahlen« geboten seien. Dies verlange nicht nur das Demokratieprinzip. Die Offenlegung des Substanzverzehrs sei auch Voraussetzung dafür, dass allenthalben das Kostenbewusstsein gestärkt wird. Anders lasse sich die Aufgabenerfüllung langfristig nicht mehr sichern. Die Untersuchung zeigt hierbei auf, dass Produktivitätsreserven vor allem dadurch mobilisiert werden, dass sich die öffentliche Haushaltswirtschaft künftig am kaufmännischen Rechnungswesen orientiert. Die Fragmentierung des Rechnungswesens in der Kommune als »Konzern« werde es nicht mehr geben. Im Rahmen einer konsolidierten »Konzernbilanz« könne die Finanzsituation der Kernverwaltung mit der der Beteiligungen verglichen werden. Zudem werde der so wünschenswerte Austausch von Informationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft erleichtert. Schließlich werde die Schaffung von »Betrieben« innerhalb der Kernverwaltung - Beamte und Angestellte als »Intrapreneure« - zu Effektivitäts- und Effizienzgewinnen führen. Der bedenklichen Tendenz zur Ausgliederung (»Flucht aus dem Budget«) und dem damit verbundenen Bedeutungsverlust kommunaler Haushaltsentscheidungen könne Einhalt geboten werden.

Die Arbeit betont, dass sich die staatlichen Vorgaben auf das unbedingt Erforderliche beschränken müssen. Dies gebiete nicht nur die Selbstverwaltungsgarantie. Rechtspolitisch spreche hierfür die Erwartung, dass gewährte Freiräume einen Wettbewerb um die bestmögliche Gestaltung des öffentlichen Finanzmanagements entstehen lassen. Auch der Bund und die Länder sollten sich hieran beteiligen.

Unterschiede zwischen dem kommunalen und dem staatlichen Haushaltswesen seien keine Hinderungsgründe. Insgesamt stünden die Zeichen nicht schlecht, dass der untersuchte »Umbruch im Haushaltsrecht« nicht nur zu einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung, sondern insgesamt zu einem verantwortungsvolleren Umgang mit den Ressourcen führen werde, die den öffentlichen Händen - bloß - anvertraut seien.

Die Untersuchung verarbeitet die umfangreiche, kaum noch überschaubare Reformliteratur und berücksichtigt auch die Maßnahmen, die bereits in die Praxis umgesetzt sind. Eingegangen wird insbesondere auf das in der baden-württembergischen Großen Kreisstadt Wiesloch auf Grundlage einer Ausnahmegenehmigung des Innenministeriums verwirklichte »Speyerer Verfahren« und auf das nordrhein-westfälische »Modellprojekt zur Einführung eines doppelten Kommunalhaushalts«, an dem unter Federführung des Innenministeriums die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster sowie seit Beginn der Erprobungsphase die Gemeinde Hiddenhausen und der Kreis Gütersloh beteiligt sind.

Die Arbeit wurde im Frühjahr 2003 als Band 43 der Schriftenreihe des Instituts veröffentlicht.