

Studien zu Finanzen, Geld und Kapital

Band 5

Kommunen vor neuen Herausforderungen

**Festschrift für Werner Noll
zum 65. Geburtstag**

herausgegeben von

**Eva Lang · William Brunton
Werner Ebert**



Duncker & Humblot · Berlin

Kommunen vor neuen Herausforderungen

Festschrift für Werner Noll

Studien zu Finanzen, Geld und Kapital

Band 5



Werner Noe

Kommunen vor neuen Herausforderungen

**Festschrift für Werner Noll
zum 65. Geburtstag**

herausgegeben von

**Eva Lang · William Brunton
Werner Ebert**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kommunen vor neuen Herausforderungen : Festschrift für
Werner Noll zum 65. Geburtstag / hrsg. v. Eva Lang . . . – Berlin :
Duncker und Humblot, 1996
(Studien zu Finanzen, Geld und Kapital ; Bd. 5)
ISBN 3-428-08847-6
NE: Lang, Eva [Hrsg.]; Noll, Werner: Festschrift; GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0939-5113
ISBN 3-428-08847-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Am 4. August 1996 vollendete Professor Dr. *Werner Noll*, Ordinarius an der Universität Würzburg, sein 65. Lebensjahr. Freunde, Schüler und Kollegen widmen aus diesem Anlaß dem Jubilar diese Festschrift. Sie gibt uns Gelegenheit, einem Finanzwissenschaftler zu danken, dem es in seinem wissenschaftlichen Werk immer ein besonderes Anliegen war, durch unkonventionelle Denkansätze die Brücke von der Theorie zur Praxis zu schlagen.

Seine wissenschaftliche Laufbahn begann mit Promotion und Habilitation an der Universität Göttingen. Die mehrjährige Tätigkeit als Assistent von Professor Gisbert Rittig am volkswirtschaftlichen und am versicherungswissenschaftlichen Seminar prägte ganz wesentlich sein weiteres wissenschaftliches Leben. Es folgten Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Göttingen, Kiel und Heidelberg. Im Jahre 1971 wurde er zum ordentlichen Professor für Finanzwissenschaft an die Julius-Maximilians-Universität Würzburg berufen. Neben seiner Lehr- und Forschungstätigkeit war er in verschiedenen Gremien aktiv, wobei ihm vor allem kommunalwirtschaftliche Themen am Herzen lagen. Dies zeigte sich besonders in seiner Mitarbeit im wissenschaftlichen Beirat der GÖW. Zudem brachte er die theoretischen Kenntnisse stets in die praktische Politik ein, was sich in seiner langjährigen Tätigkeit im Stadtrat und verschiedenen Verwaltungsräten dokumentiert. Deshalb wurde aus seinem Arbeitsspektrum als Thema der Festschrift der Schwerpunkt *Kommunen vor neuen Herausforderungen* ausgewählt. In ihrer Gesamtheit spiegeln die Beiträge zur Festschrift das Bemühen wider, dem besonderen Anliegen des Jubilars zu folgen, stets theoretische und praktische Aspekte der Kommunalwirtschaft zu verknüpfen.

Wir möchten uns an dieser Stelle herzlich bei den Mitwirkenden für ihre Unterstützung bei der inhaltlichen Gestaltung der Festschrift bedanken. Ein besonderer Dank geht an Frau Diplom-Volkswirtin Elisabeth Braun, die mit viel Geduld die redaktionelle Arbeit an der Festschrift übernommen hat.

Wir wünschen Werner Noll - im Namen aller, die an dieser Festschrift mitgewirkt haben - Glück und viele Stunden der Muße bei der Lektüre der ihm gewidmeten Beiträge.

Würzburg und Königsdorf, im April 1996

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Kommunen vor neuen Herausforderungen - Eine Bestandsaufnahme Von <i>Werner Ebert</i> , Würzburg	9
--	---

Teil I: Kommunale Verwaltungsreform und Finanzpolitik

Kommunale Finanzpolitik im Wandel: Neue Steuerungskonzepte - Beginn eines Paradigmenwechsels in der Finanzpolitik? Von <i>Eva Lang</i> , Heide	21
Theorie der Unternehmung und Praxis des Neuen Steuerungsmodells - Brauchbare Implikationen für die Reform der Kommunalverwaltung? Von <i>Andreas Osner</i> , Detmold	49
Wirtschaftliche Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung - Ein Ansatz eines neuen Finanzmanagements am Beispiel der Stadt Detmold Von <i>Gudrun Hock</i> , Detmold	83
Kommunale Haushaltswirtschaft aus evolutorischer Perspektive Von <i>Werner Ebert</i> , Würzburg	123
Dynamische Strukturpolitik und kommunale Finanzpolitik - Gegensatz oder Ergänzung? Von <i>Karl-Heinz Schmidt</i> , Paderborn	177
Können Faustregeln für eine kommunale Steuer-, Abgaben- und Schuldenpolitik aufgestellt werden? Von <i>Leonhard Männer</i> , Göttingen	193

**Teil II: Kommunale Finanzpolitik als Problemfeld
der bundesdeutschen Finanzverfassung**

Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden	
Von <i>Otto-Erich Geske</i> , Bonn.....	219
Maastricht und die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden	
Von <i>Ariane Hildebrandt</i> , Bonn.....	253
Einfluß der Haushaltslagen der Länder auf die Finanzsituation ihrer Gemeinden	
Von <i>Wolfgang Förster</i> , Saarbrücken.....	273
Ökologisierung kommunaler Abgaben	
Von <i>William Brunton</i> und <i>Steffen Meyer</i> , Würzburg	289
Autorenverzeichnis	345

Kommunen vor neuen Herausforderungen - Eine Bestandsaufnahme

Von *Werner Ebert*, Würzburg

Wie die neuere kommunalwissenschaftliche Literatur belegt, ist unbestritten, daß die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland wie überhaupt der gesamte öffentliche Sektor in den 90er Jahren in eine tiefgreifende Krise hineingeraten sind, die sie zukünftig vor erhebliche Herausforderungen stellen wird.¹ Die derzeit zu beobachtende Finanzkrise übersteigt die rein monetäre Dimension und weist Kennzeichen einer Struktur- bzw. Systemkrise auf, die einen grundlegenden Wechsel im Staatsverständnis notwendig erscheinen lassen.² Der Abschied von der klassischen Struktur des hierarchischen Interventionsstaats ist angezeigt.³ Die Alternative zu dieser "Entzauberung des Staates"⁴ liegt weniger in einer rigorosen Strategie der Entstaatlichung (Privatisierung). Vielmehr besteht die begründete Hoffnung - und dies bestätigen empirische Untersuchungen zu Reformperspektiven in den Kommunen⁵ -, daß aus dem neuen Verständnis des Staates und insbesondere der Kommunen eine hinreichende Flexibilität erwächst, um sich den sich ständig verändernden gesellschaftlich-ökonomischen Problemlagen gestaltend zu stellen. In diesem Kontext macht die Blueprint-Formel des "Reinventing Government"⁶ von Osborne/Gaebler Sinn und vor diesem Hintergrund ist auch der folgende Sammelband zu sehen.

Werner Noll hat sich in seiner wissenschaftlichen und politischen Tätigkeit stets bemüht, die damit verbundene Herausforderung offensiv gestaltend anzugehen und dabei die Übertragung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die politische Praxis in einer Person zu leisten. Seine jüngsten Beiträge zur Finanznot der Kommunen im Zusammenhang mit der Frage der Geeignetheit sog. Neuer

¹ Vgl. exemplarisch *Ipsen* (1995), *Noll/Ebert/Meyer* (1996), *Schwarting* (1995).

² Dies ist die Diagnose von *Eva Lang* in diesem Band.

³ Vgl. *Körner* (1994). Ansatzpunkte für eine konzeptionelle Neuorientierung bietet vor allem der richtungsweisende Beitrag von *Wegner* (1996), der sein Konzept der Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung ansiedelt.

⁴ *Willke* (1983).

⁵ Vgl. *Naschold* (1995).

⁶ *Osborne/Gaebler* (1992).

Finanzierungsmodelle auf kommunaler Ebene, zur Wirtschaftsförderung durch öffentliche Unternehmen und zur Neuregelung des Finanzausgleichs im Zuge der Wiedervereinigung dokumentieren diesen Anspruch.⁷ Im übrigen setzte er sich schon frühzeitig (Ende der 80er Jahre) im Rahmen seiner Seminare mit den Neuen Steuerungsmodellen und dem Tilburger Modell auseinander und machte die Studenten der Finanzwissenschaft "fit" auch für eine Zukunft in der Praxis.

Diese Tradition von Werner Noll nachzeichnend, ist der vorliegende Sammelband mit dem Ziel konzipiert, für den Bereich der Kommunen sowohl strategische Problemfelder aufzugreifen und politikfähige Antworten durch die Wissenschaft zu geben, als auch den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt mittels der Erfahrung und der Kommunikation mit den theoretisch geschulten Praktikern voranzutreiben. Diese Intention der Synergie von Wissenschaft und Praxis spiegelt sich auch in der Autorenkollektion dieser Festschrift personell wider. Neben der grundlegenden Neuorientierung der Kommunen stehen aktuelle und regelmäßig wiederkehrende Fragen wie z.B. der Rolle der Kommunen im föderativen Staat oder der Gemeindefinanzen im Vordergrund, ergänzt durch Aspekte der kommunalen Praxis, wie sie sich aus den theoretischen Überlegungen zum Neuen Steuerungsmodell ergeben.

Bei aller Politiknähe hat Noll stets darauf verwiesen, Politikberatung theoriegeleitet zu leisten. Aus diesem Grunde werden im ersten Teil Beiträge vorgestellt, die zum Ziel haben, die Finanzwissenschaft auf kommunaler Ebene gerade auf theoretischer Ebene voranzubringen. Während in der Politikwissenschaft schon seit längerem innovative Strömungen zu erkennen sind, die gerade für die kommunale Ebene eine hohe Relevanz aufweisen - man denke hier an die aktuelle Korporatismusdiskussion oder die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung -, tritt die ökonomische Theoriebildung auf dem Feld der Kommunalwissenschaft auf der Stelle (These vom Theorievakuum kommunalwissenschaftlicher Politikberatung).⁸ Nachdem die Neue Politische Ökonomie auf recht hohem Abstraktionsniveau Probleme der Effizienz des öffentlichen Sektors zumindest formuliert hat, ist eine empirische Umsetzung in politikfähige Aussagen weitgehend unterblieben, wenn man von dem eher ideologisch motivierten Ruf nach Privatisierung und Deregulierung einmal absieht.

Vor diesem Hintergrund werden in einem ersten Hauptabschnitt neuere Entwicklungen der ökonomischen Theorie - die ökologische Ökonomie⁹, die evolutarische Ökonomik¹⁰ sowie die "New Institutional Economics"¹¹ - aufge-

⁷ Vgl. Noll (1994, 1993, 1992), Noll/Hildebrandt (1996).

⁸ Vgl. die Diagnose bei Eicker-Wolf u.a. (1996) und zu den Konsequenzen Ebert (1996).

⁹ Vgl. Dürr/Gottwald (1995), Pearce/Turner (1990).

¹⁰ Vgl. Witt (1992, 1990).

¹¹ Vgl. beispielhaft Eggertson (1990).

griffen und deren Grundgedanken auf die Felder der kommunalen Finanzpolitik, Strukturpolitik sowie Haushaltswirtschaft transferiert. Dies ist insofern bemerkenswert, da die theoretischen Überlegungen auch aus diesen Paradigmen bislang recht wenig in konkrete Aussagen transformiert wurden. Dabei beziehen sich die Beiträge von Eva Lang, Andreas Osner und Gudrun Hock inhaltlich auf die aktuelle Diskussion um die kommunale Verwaltungsreform, während Werner Ebert, Karl-Heinz Schmidt und Leonhard Männer die kommunale Finanzpolitik unter haushalts- und strukturpolitischen Gesichtspunkten analysieren.

Eva Lang geht in ihrem Beitrag von der Frage aus, ob angesichts der Dauerhaftigkeit der Finanzkrise die traditionelle Finanzpolitik in ihrer Problemlösungsfähigkeit versagt hat, die Krise neue Antworten und Lösungen im Sinne der Kuhnschen Theoriebildung herausfordert. Und sie untersucht, ob sich - trotz aller Vielfalt - nicht gerade in der auf kommunaler Ebene in Gang befindlichen Reformbewegung Anzeichen für einen paradigmatischen Perspektivenwechsel in Bezug auf die Staatstätigkeit erkennen lassen, ähnlich dem, wie ihn die ökologische Ökonomie in ihrem auf den Erkenntnissen der modernen Physik begründeten Denkmodell, bereits vollzogen hat.¹² Indem sie die Vorstellung sich selbst steuernder offener und dezentral vernetzter Systeme auf die Kommune überträgt, schafft sie einen konzeptionellen Rahmen, in den Ansätze zur Reform der Kommunalverwaltung zu integrieren sind. Dabei hilft das Verständnis der Kommunalverwaltung als Non-profit Organisation, die geprägt ist durch ein evolutionäres Lean Management, was wiederum tiefgreifende Konsequenzen für die Aufbauorganisation, die Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung, das kommunale Rechnungswesen und nicht zuletzt für eine Erneuerung der Personalwirtschaft hat.¹³

Von Andreas Osner werden die Erkenntnisse der modernen Institutionenökonomik aufgegriffen, die sich zwar nach wie vor in der Tradition des neoklassischen Paradigmas versteht, jedoch verstärkt neuere analytische Konzepte wie Transaktionskosten, "bounded rationality" oder unvollständige Kontrakte heranzieht, um eine realistische Theorie der Unternehmung zu entwerfen. Der Transfer dieses Ansatzes auf die Non-profit Organisation Kommunalverwaltung erscheint insofern richtungsweisend als in diesem theoretischen Rahmen der Übergang zu alternativen Ansätzen wie dem der Evolutorik oder systemtheoretisch geprägten Perspektiven leichter möglich erscheint.¹⁴ Darüber hinaus finden sich recht deutlich sichtbare Implikationen für eine Reform

¹² Diese konsequente fundamentale Neuorientierung läßt sich nicht mehr als Modernisierungsstrategie im traditionellen Verständnis sehen, vgl. *Naschold* (1993), sondern muß in der Kuhnschen Metapher als echter Paradigmenwechsel begriffen werden; vgl. *Kuhn* (1976).

¹³ Vgl. auch *Ulrich/Probst* (1988).

¹⁴ Vgl. zu möglichen integrativen Ansätzen die Sichtweise von *March/Olsen* (1989), den Sammelband von *Langlois* (1986) und *Wegner* (1996).