Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation
Betreuer: Dr. habil. Jochen Franzke
Wintersemester 2005/2006

Empirische Untersuchung zur kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

René Geißler
Diplom Verwaltungswissenschaften
Matrikelnummer 707371

- Diplomarbeit -

Potsdam, 31.01.2006

René Geißler
Stahnsdorfer Straße 152 c
0178/3 58 22 82

14482 Potsdam
renegeissler@gmx.de

Elektronisch veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1950/
urn:nbn:de:kobv:517-opus-19502
[http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-19502]

„Die Finanzen sind die Muskeln des Staates“

Jean Bodin

Abkürzungsverzeichnis

Baden-Württemberg	B-W
Gemeindehaushaltsverordnung	GemHVO
Grundgesetz	GG
gegebenenfalls	ggf.
Gemeindeordnung	GO
Gewinn- und Verlustrechnung	GuV
Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder	IMK
Handelsgesetzbuch	HGB
in Verbindung mit	i. V. m.
Kommunale Haushaltsverordnung	KomHVO
Kommunalverwaltung	KV
Sachsen-Anhalt	LSA
Mecklenburg-Vorpommern	M-V
Nordrhein-Westfalen	NRW
Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement	NKFG
Rheinland-Pfalz	RLP
Sächsisch	Sächs
Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen	SäHO
Schleswig-Holstein	S-H
Sächsisches Staatsministerium des Inneren	SMI
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	SMF
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	SRH
Sächsischer Städte- und Gemeindetag	SSGT
unter Anderem	u. A.
Vergleiche	vgl.
Verordnung	VO
Verwaltungsvorschrift	VwV
Verwaltungsverfahrensgesetz	VwVfG
zum Beispiel	z. B.

Abkürzungsverzeichnis …….. 2

I Einleitung ……..6

II Theoretische Überlegungen …….....10

1. Bedeutung und Defizite des kommunalen Haushaltsplans

1.1 Funktionen ……11

1.2 Rechtsquellen ……15

1.3 Strukturelle Defizite der tradierten Haushaltsordnungen

1.3.1 Rechnungsstil ……..18

1.3.2 Planaufstellung ……19

1.3.3 Aufbau ……20

1.3.4 Haushaltsgrundsätze ……22

1.4 Zusammenfassung ……..24

2. Grundlagen des reformierten Haushaltsrechts

2.1 Konzept des Neuen Steuerungsmodells ……26

2.2 Stellung des Kommunalhaushaltes im Neuen Steuerungsmodell ……....28

2.3 Struktur des neuen Kommunalhaushaltes ……30

2.4 Elemente des neuen Kommunalhaushaltes

2.4.1 Bilanzierung …….. 33

2.4.2 Produkthaushalt …….. 35

2.4.3 Kosten- und Leistungsrechnung ……37

2.5 Umsetzungsstand in den deutschen Bundesländern 39

2.6 Zusammenfassung ……..41

3. Entwicklung der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

3.1 Kommunale Struktur im Freistaat Sachsen ……..42

3.2 Politische und administrative Prozesse ……43

3.3 Aktuelle Rechtslage ……45

3.4 Modellhafte Projekte …… 47

3.5 Politische Konstellation …… 49

3.5 Zusammenfassung …….. 50

III Empirische Erhebung zur Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen ……52

1. Ablauf der empirischen Untersuchung

1.1 Hypothesenbildung ……...53

1.2 Abgrenzung der Grundgesamtheit ……...56

1.3 Festlegung der Erhebungstechnik ……57

1.4 Entwicklung und Aufbau des Fragebogens ……...58

1.5 Pretest ……61

1.6 Datenerhebung …… ……. 62

1.7 Aufgetretene Probleme ……....64

1.8 Zusammenfassung …… … 64

2. Statistische Darstellung und Interpretation der Daten

2.1 Auswertungstechnik ……66

2.2 Rücklauf …… 68

2.3 Befragung der Kommunen

2.3.1 Bilanzierung …… 71

2.3.2 Produkthaushalte …… …….. 75

2.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung …… 77

2.3.4 Schulungstand und Schulungsplanungen …….. 78

2.3.5 Einbindung privater Beratungsunternehmen ……. 82

2.3.6 Unterstützung durch öffentliche Institutionen …. . 83

2.3.7 Persönliche Einstellung des Amtsleiters „*Kämmerei*“ zur Haushaltsreform …….. 91

2.4 Gruppierung der Teilnehmer …… 94

3. Empirische Einflussfaktoren

3.1 Kommunalaufsicht ……..…99

3.2 Wirtschaftliche Lage der Kommune ……104

3.3 Politische Konstellation in der Gemeinde ……109

3.4 Amtsleiter Kämmerei ……112

3.5 Zusammenfassung ……..117

IV Handlungsempfehlungen und Forschungsdesiderate ……..….. 120

V Literatur ……128

1. Monografien ……129

2. Aufsätze ……...132

3. Quellen ……..…135

VI Abbildungsverzeichnis ……..… 138

VII Anlagen ……..... 141

1. Grafische Darstellungen …… 142

2. Statistische Darstellungen …… 481

3. Teilnehmer …… 151

VIII Danksagung ……....155

IX Eidesstattliche Versicherung ……..…… 156

Beilage: Statistische Darstellungen.……... 158

I Einleitung

I Einleitung

Die öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik gelten oft als ineffektiv, bürokratisch, politisch steuerungsresistent, wenig bürgerfreundlich, in Art und Weise ihrer Tätigkeit nicht wirtschaftlich und schlechthin als nicht reformierbar. Diese Wahrnehmung wird aus Sicht der Bürger überwiegend durch den Kontakt zu den Kommunalverwaltungen geprägt, welche folglich von dieser Bewertung in erster Linie betroffen sind.

Eine Reihe von Schlagworten soll uns die Bedeutung der Kommunen im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland und daraus die gravierende Relevanz offensichtlicher Schwächen vergegenwärtigen: Die Städte, Gemeinden und Landkreise stehen in einem politischen Verständnis in engstem Kontakt zu den Bürgern. Unabhängig der föderalen Kompetenzabgrenzung repräsentieren sie durch räumliche Nähe, den direkt greifbaren politischen Prozess in den Kommunalvertretungen und sachlich über Pflicht-, Weisungs- und Auftragsangelegenheiten nahezu unbeschränkte Zuständigkeiten in weitem Maße den Staat selbst. Die Kommunen sind Schule der Demokratie als auch bloße dienstbare Administration. Sie verfügen über umfangreiche grundgesetzlich garantierte Rechte und sind doch abhängig von staatlicher Gesetzgebung. Obgleich schwächstes Glied in der Kette finanzwirtschaftlicher Verteilung setzten die deutschen Kommunen im Jahre 2004 rund 150 Milliarden Euro um, zeichnen mit rund 60 Milliarden Euro für allein zwei Drittel der gesamten öffentlichen Investitionen verantwortlich und verfügen über gut 52 Milliarden Euro des Steueraufkommens.[1] Die Bedeutung des kommunalen Sektors für die öffentliche Verwaltung kann nicht überschätzt werden, umso wichtiger ist es, Eingangs geschilderte Schwächen im Interesse wirtschaftlicher Mittelverwendung und effektiver politischer Gestaltung zu überwinden.

In den vergangenen Jahren sind von der Öffentlichkeit quasi unbemerkt Reformkonzepte entwickelt und in Anfängen umgesetzt worden, welche Selbstverständnis, Kultur und Qualität der Kommunalverwaltungen in epochaler

[1] Vgl. Deutsches Statistisches Bundesamt

Weise weiter entwickeln werden. [2] Zehn Jahre nach den Anfängen im angelsächsischen Raum entstand auch in Deutschland mit dem Neuen Steuerungsmodell ein ganzheitliches Konzept, welches in seinem zentralen Punkt juristisch fixiert ist und nunmehr flächendeckend umgesetzt werden wird. Die Reform der kommunalen Haushaltsordnungen mag nur einen Bruchteil des Kommunalrechts darstellen, hat jedoch dank seiner zentralen administrativen Stellung unmittelbare Auswirkungen. Ziele der kommunalen Haushaltsreform sind u. a. Bürgerorientierung, politische Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Aspekte, welche mit dem bestehenden Haushaltsrecht nicht erreichbar scheinen. Gewiss sind die kommunalen Reformbemühungen nicht auf diesen Bereich beschränkt. So stellt ebenso die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Gebietsreformen oder die stärkere Betonung der Zivilgesellschaft eine wichtige Perspektive dar, doch nirgends sind die Auswirkungen greifbarer, konzeptionell stärker integriert und in ihrer Umsetzung verbindlicher denn im Bereich der Haushaltsreform.[3]

Vorliegende Arbeit widmet sich in einer empirischen Untersuchung der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen. Selbiger nimmt unter den ostdeutschen Bundesländern über seine Geschichte, Größe und Wirtschaftskraft eine hervorgehobene Stellung ein. Nicht nur ist dies das einwohnerstärkste und wirtschaftlich erfolgreichste Bundesland, Sachsen verfügt ebenso in Folge historisch-ökonomischer Entwicklungen und Gebietsreformen über eine im ostdeutschen Vergleich besonders leistungsfähige kommunale Ebene. Die gesunde kommunale Struktur in Verbindung mit dem äußerst frühen Stadium der Haushaltsreform lassen den Freistaat Sachsen für eine empirische Untersuchung besonders geeignet erscheinen. Zum Zeitpunkt der Erhebung bestand für die sächsischen Kommunen noch keine gesetzliche Grundlage und somit Verpflichtung, mit der Implementation der Reform zu beginnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass dennoch eine Reihe Kommunen bereits mit der Umsetzung einzelner Elemente beschäftigt sind. Anspruch der Untersuchung ist es, diesen Umsetzungsstand zu erheben, Meinungen

[2] Vgl. Stüver 2004

[3] Der TVöD zielt in Ablösung bestehender Tarifverträge auf eine stärkere Motivation der Beschäftigten durch Leistungsanreize, Transparenz oder Flexibilisierung der Laufbahnen.
Zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. vgl. Müller 2006
Der Reformansatz des Bürgerhaushaltes beinhaltet die Reform des Aufstellungsprozesses über die weitreichende Beteiligung der Bürger, nicht zwingend jedoch Aufbau und Struktur des Kommunalhaushaltes selbst. Zum Bürgerhaushalt vgl. Herzberg 2003

und Bewertungen der Beteiligten bezüglich der Reform als auch staatlicher Behörden zu erforschen sowie schlussendlich empirisch kausale interne und externe Einflussfaktoren zu reflektieren.

Die Abhandlung gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Kapitel II behandelt die Grundlagen kommunaler Haushaltswirtschaft über die Darstellung der Bedeutung kommunaler Haushaltspläne, die für die Reformen ursächlichen bestehenden Strukturdefizite, das Reformkonzept selbst in seinen Grundzügen sowie einzelne Elemente der Haushaltsreform, welche später Inhalt der Untersuchung sein werden. Abschluss der theoretischen Überlegungen und gleichsam Übergang zur Erläuterung der Empirie ist Kapitel II 3, welches sich explizit mit dem theoretischen Reformstand im Freistaat Sachsen beschäftigt. Die empirische Erhebung selbst ist Gegenstand des Kapitels III. Beginnend über die Erläuterung des Forschungsprozesses wird hier ein Schwerpunkt auf die deskriptive Erläuterung der Befragungsergebnisse gelegt. Der weitere besondere Anspruch der Untersuchung liegt in der Analyse statistisch, kausaler Einflussfaktoren. Diesen widmet sich Kapitel III 3. Die einzelnen Unterkapitel sind aus Gründen der Übersichtlichkeit jeweils mit Zusammenfassungen versehen. Kapitel IV komprimiert noch einmal die wichtigsten Fakten und Forschungsergebnisse, setzt diese in praktische Empfehlungen zu Gunsten der Beteiligten um und zeigt Ansätze weitergehender Forschungen auf.

In den Anlagen finden sich erläuternde Grafiken, das verwandte Erhebungsinstrument und eine Übersicht der Befragungsteilnehmer der empirischen Erhebung. Die ausführlichen statistischen Darstellungen wurden aus Gründen des Umfanges in einer Beilage gesondert ausgewiesen.

II Kommunale Haushaltswirtschaft

1 Bedeutung und Defizite der kommunalen Haushaltspläne

1.1 Funktionen

Der Haushaltsplan ist das zentrale Planungsinstrument der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Schwarting 1993, S. 5). Dieses Kapitel verdeutlicht dessen Stellung anhand der sechs klassisch politisch-administrativen Funktionen kommunaler Haushaltspläne. Diese sind:

- Ermächtigungsgrundlage
- Politisches Programm
- Steuerung
- Wirtschaftspolitik
- Bedarfsdeckung
- Finanzwirtschaftliche Ordnung

Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung und daraus der Haushaltspläne resultiert aus der Stellung der kommunalen Ebene in toto. Die kommunale Selbstverwaltung garantiert dieser die alleinige Kompetenz im Bereich der Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises. Zu dieser Aufgabenhoheit tritt notwendig die Finanzhoheit hinzu. Beide Hoheiten finden sich im Haushaltsplan wieder. Aus dem Zweck der kommunalen Körperschaften zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben ergibt sich somit auch die Notwendigkeit einer vorausschauenden Planung (Erdmann 2004, S. 36). Ohne geordnete finanzwirtschaftliche Grundlage ist die langfristige Aufgabenerfüllung der Gemeinden und das Funktionieren des Staates selbst nicht denkbar.

Eine Legaldefinition des Begriffs „*Haushaltsplan*“ existiert nicht, Aufbau, Funktion und Wirkung desselben sind jedoch in jedem Bundesland grundsätzlich gleich. Der Haushaltsplan ist die durch Satzung festgestellte, für die Wirtschaftsführung der Kommunalverwaltung verbindliche Vorgabe der Einnahmen und Ausgaben im betreffenden Haushaltsjahr (Reiners 1993, S. 58). Er erlangt rechtliche Bedeutung aus seiner Stellung als Teil der Haushaltssatzung. Hieraus ableitend besitzt er selbst eigenen Satzungscharakter und kann nur mehr förmlich über eine Nachtragssatzung geändert werden (Vogelsang et alteri 1997, S. 249). [4] Seine Festsetzungen wenden sich nur an die mit seiner Ausführung betrauten Organe (Gern 2000, S. 306). Der

[4] Vgl. § 77 Abs. 1 SächsGemO

Haushaltsplan unterscheidet sich weiterhin durch seine regelmäßige Aufstellung, den festgelegten Zeitraum, umfassenden Ausweis aller Vorgänge, seine Systematisierung und Normierung sowie die allein monetäre Ausrichtung von der Vielzahl anderer kommunaler Planungen (Schwarting 1993, S. 29).[5]

Der Haushaltsplan ist Basis der Einnahmen- und Ausgabetätigkeit der Kommune und somit Grundlage jeglicher verwaltender Tätigkeit. Er gibt der Verwaltung als ausführender Instanz einen verbindlichen Handlungsrahmen vor und ist aus ihrer Sicht *Ermächtigungsgrundlage*. Aus Perspektive der Bürger, deren Vertreter und auch externer Institutionen (Rechnungsprüfungsamt, Kommunalaufsicht) hat er eine *Kontrollfunktion*. Die Verwaltung als mit dem Vollzug Beauftragte ist durch den Haushaltsplan in hohem Maße gebunden, was die rein finanzwirtschaftliche Kontrolle ihrer Tätigkeit erleichtert. Die in den einzelnen Hauhaltsstellen festgelegten Ansätze stellen eine rechtlich, formale Ermächtigung zu Gunsten der Verwaltung dar, diese Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verbrauchen, bzw. anzunehmen. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht, entscheidend sind die konkreten Gegebenheiten des Einzelfalles. Der Haushaltsplan begründet im Außenverhältnis keine Ansprüche (Muth 1995, S. 393). Im Innenverhältnis, in Betrachtung des Rates als Auftraggeber und der Verwaltung als des ausführenden Organs, wird die Verwaltung durch den Haushaltsplan in ihrer Tätigkeit gebunden (Gern 2003, S. 441). Sie ist gleichsam verpflichtet, den Plan gemäß der Vorgaben zu vollziehen und setzt somit die inhärenten politischen Vorgaben der örtlichen Vertretung um. Durch die parallele Ausweisung der Vorjahresansätze werden die Entwicklungen der einzelnen Positionen deutlich und aus der Verbindung von Jahresrechnung und Haushaltsplanung ergibt sich für die Gemeindevertretung eine Kontrollmöglichkeit. Die Ausführung der Einnahmen- und Ausgabenplanung ist rechtsstaatlich der zentrale Maßstab administrativer Tätigkeit. Die Kontrollfunktion des klassischen Haushaltsplanes ist somit eine rein formale und juristische.

Das Budgetrecht ist das vornehmste Recht des Parlamentes. Es ist mit der Entwicklung europäischer Verfassungsstaaten untrennbar verbunden (Mäding 2005, S. 341). Auch der Haushaltsplan hat auf kommunaler Ebene die *politische Programmfunktion* inne. Die kommunalen Vertretungskörperschaften sind Teil der

[5] z. B. Bebauungspläne, Planfeststellungsverfahren

Exekutive und nicht Parlamente im engeren Sinne (Knemeyer 1988, S. 124). Dennoch ist die verbindliche Planung der finanziellen Verhältnisse des Gemeinwesens wichtigste Aufgabe der Gemeindevertretungen. Der Beschluss über die Haushaltssatzung und damit die Festsetzung des Haushaltsplanes als deren wichtigsten Teil ist alleinige und nicht delegierbare Aufgabe der kommunalen Vertretungskörperschaft. Oft ist er Ergebnis umfangreicher Beratungen und Verhandlungen innerhalb des Vertretungsorgans sowie zwischen Verwaltung und dem Rat. Selbst wenn in der kommunalen Verwaltung ein großer Teil der Aufgaben von staatlicher Seite vorgegeben und damit der lokalen Disposition entzogen ist, bleibt stets ein Kreis örtlicher Aufgaben erhalten. In jedem Fall kann die Vertretung über die Planung und Verteilung von Ausgabeansätzen Wertungen bezüglich der Dringlichkeit von Aufgaben treffen und somit politische Prioritäten setzen. Die Budgetfunktion rechtfertigt als solche erst die Existenz einer kommunalen Vertretung und kommunaler Wahlen.

In den letzten Jahren und vornehmlich im Zusammenhang mit der Kritik des Haushaltsrechts und der Entwicklung umfangreicher Reformaktivitäten, rückte der Aspekt der *Steuerung* stetig weiter in den Blickpunkt der Fachleute und Wissenschaft. Steuerung bedeutet Ziel gerichtete Beeinflussung der Verwaltung im Sinne der Vertretungskörperschaft. Der betriebswirtschaftliche Begriff der Steuerung geht über die engen Grenzen der Kontrolle und der politischen Programmierung weit hinaus und vereinnahmt auch Aspekte der Leistungsmessung, der Wirtschaftlichkeit oder der Führung. In diesem Sinne tritt neben die klassischen Haushaltsfunktionen die prozedurale Funktion als einzig denkbar wirksames Planungs- und Steuerungsinstrument (Mäding 2005, S. 341).

Schon das Grundgesetz weist den Gemeinden eine *gesamtwirtschaftliche (wirtschaftspolitische) Funktion* zu.[6] Die in Deutschland seit Jahrzehnten hohe Staatsquote und der hohe Anteil kommunaler Haushalte an den der öffentlichen Hand zur Verfügung stehenden Mitteln ließen eine Koordinierung staatlicher Ausgaben und somit die Steuerung der Einflüsse auf das allgemeine Wirtschaftsgeschehen nötig erscheinen. Der Haushaltsplan soll als volkswirtschaftliches Ordnungsinstrument über die frühzeitige Abstimmung der

[6] Vgl. Art. 109 Abs. 2 GG

öffentlichen Investitionstätigkeit zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen (Erdmann 2004, S. 37).[7] Die Kommunen sollen durch antizyklische Haushaltspolitik den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Stabilität Rechnung tragen. Die in diesem Sinne geschaffenen Strukturen und Instrumente konnten in Bezug auf die kommunalen Haushaltspläne jedoch nie große Bedeutung erlangen (Schwarting 1993, S. 32). Zu groß waren und sind die örtlichen Besonderheiten des materiellen Bedarfes als auch des politischen Prozesses, zu gering die materiellen Bindungen und Sanktionsmechanismen, zu vage die Begrifflichkeiten, als dass die Vertretungen auf gesamtwirtschaftliche Erwägungen, denen sie im Übrigen eher als Betroffene denn als Verursachende gegenüberstehen, Rücksicht nähmen (Waechter 1997, S. 303).

Die parallele Veranschlagung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines Haushaltsjahres gewährleistet einen Überblick der finanziellen Verpflichtungen und deren Deckungsmittel. Die Veranschlagungsgrundsätze des Haushaltsplanes bringen somit die *Bedarfsdeckungsfunktion* zum Ausdruck. Der in § 72 Abs. 3 SächsGemO normativ vorgegebene Ausgleich sowohl des Verwaltungs- als auch des Vermögenshaushaltes soll Nachhaltigkeit bewirken und eine sparsame Haushaltsführungen sicherstellen.[8] Ziel ist die langfristige Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen über die frühzeitige Transparenz der Verpflichtungen und die im Gegenzug notwendige Beschaffung der Mittel. Häufig auch als finanzpolitische Funktion bezeichnet, soll der Haushaltsplan Bedarf und Deckungsmittel über Jahre hinaus planbar machen und über die haushaltsplanerische Vorausschau ebenso politischer Irrationalität der Gemeindevertreter entgegenwirken. Dem Haushaltsplan liegt somit zwingend eine fünfjährige Finanzplanung bei.

Unter dem Begriff der *finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion* versteht man die Bedeutung des Haushaltsplanes hinsichtlich der Systematik und der Vollständigkeit der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden. Landeseinheitliche Vorgaben bezüglich des Aufbaus und des Inhaltes des

[7] Grundlage der frühzeitigen Abstimmung öffentlicher Investitionstätigkeit ist u. a. das 1967 erlassene Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StabWG).
[8] Vgl. § 72 Abs. 3 SächsGemO

Haushaltplanes ermöglichen auch einen gewissen Vergleich und eine unkomplizierte Kontrolle der Kommunalhaushalte. Weiter fallen unter diese Funktion die Anforderungen der Finanzstatistik an die Kommunalhaushalte.

1.2 Rechtsquellen

Das Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft entstammt einer Vielzahl verschiedener Rechtsquellen, verschiedener staatlicher Ebenen, Rechtsetzungsinstanzen und rechtlicher Qualitäten. Die Beurteilung kommunaler Haushaltspläne kann nur im Kontext der rechtlichen Vorgaben erfolgen, welche im Anschluss in ihren Grundlagen aufgezeigt werden. Haushaltsreform ist, wie Verwaltungsreform insgesamt, in erster Linie eine Reform des einschlägigen Rechts (Schuppert 2005, S. 37). Es ist daher unverzichtbar, sich die rechtlichen Grundlagen und deren Träger zu verdeutlichen.

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist die Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung als Teil der Selbstverwaltungsgarantie. Die Finanzhoheit umfasst das Recht der Gemeinden zu einer eigenverantwortlichen Haushaltswirtschaft im Rahmen des gesetzlich geordneten Haushaltswesens (Heller 1998, S. 14). Das Recht der kommunalen Haushalte ist formal Teil der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. [9] In einer administrativen Betrachtungsweise sind die Kommunen trotz ihrer Selbstverwaltung jedoch auch mittelbarer Teil der Staatsverwaltung - das kommunale Haushaltswesen somit mittelbar auch Teil des bundesdeutschen Haushaltswesens. An die Länder gerichtete Normen entfalten auf Umwegen grundsätzlich Wirkungen auf die kommunale Ebene. Das Grundgesetz kennt lediglich einen zweistufigen Staatsaufbau und schlägt die Kommunen trotz ihrer besonderen Stellung der Ebene der Bundesländer zu (Dreier 2000, S. 852 f.). Eine bundesstaatliche Norm mit indirekten Auswirkungen auf die Kommunen ist weiterhin das HGrG, welches die Staatshaushalte erfasst, jedoch z. B. über die Vorgaben der Gliederung und Gruppierung auch die Kommunen betrifft.[10] Die im HGrG an die Länder gerichtete Regelung, ihre Haushalte entsprechend der Vorgaben dieses Gesetzes aufzubauen, erstreckt sich auch auf das Haushaltsrecht der ihnen angehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände (Heller 1998, S. 17). Somit werden im eigentlichen Sinne

[9] Vgl. Art. 70 GG
[10] Vgl. § 10 HGrG

lediglich an die staatlichen Haushalte gerichtete Regelungen mittelbar auch für die Haushaltspläne der Kommunen relevant. Einer der klassischen Haushaltsgrundsätze und für alle mittel- und unmittelbaren Teile der Staatsverwaltung ebenso bindend wie wenig nachprüfbar ist das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.[11] Ein Grundsatz, welcher auch in der *Verfassung des Freistaates Sachsen* noch einmal explizit aufgeführt wird.[12] Die Verfassung des Freistaates wiederholt den Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung.[13]

Grundlage des kommunalen Haushaltsplanes sind die Regelungen des Ersten Abschnittes des Vierten Teiles der *Sächsischen Gemeindeordnung*.[14] Dieser regelt die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, die Jahresrechnung, den Inhalt der Haushaltssatzung als auch Stellung und groben Inhalt des Haushaltsplanes. Im Bezug auf den Haushaltsplan enthält die Gemeindeordnung nur formale Aspekte. Obgleich die Haushaltssatzung als solche lediglich formalen Rechtscharakter entfalten kann, bedarf das Erlassverfahren in Folge des Rechtsstaatlichkeitsgebotes und ihrer Auswirkungen auf den Bürger einer gesetzlichen Regelung.

Die SächsKomHVO als Verordnung des SMI regelt Aufbau, Inhalt und der Ausführung der kommunalen Haushaltspläne. Zweck der Verordnung ist es ferner, Detailregelungen aus den formellen Gesetzen auszuklammern, um das aufwändige Gesetzgebungsverfahren zu entlasten und stattdessen als Exekutive flexibel und unbürokratisch agieren zu können. Der Unterschied zwischen Gesetz und Rechtsverordnung ist nur formeller Natur. Materiell ist die Bindungswirkung für die Betroffenen identisch. Rechtsverordnungen werden daher auch als Gesetze im materiellen Sinne bezeichnet. Die Ermächtigungsgrundlage des SMI zum Erlass von RVO muss formalgesetzlich vorliegen und findet sich in der SächsGemO.[15] Auf formaler Ebene kommt dem Unterschied zwischen einer RVO und einer VwV durchaus Bedeutung zu. Während eine RVO als materielles Gesetz nach außen gerichtet ist, bindet eine VwV als eine Form der Arbeitsanweisung lediglich die Behörden selbst. Sie stellen Innenrecht der Verwaltung dar, aus dem sich unmittelbar keine Begünstigungen oder Belastungen des Bürgers ergeben können. VwV dienen

[11] Vgl. Art 109 GG
[12] Vgl. Art. 94 Abs. 2 SächsVerf.
[13] Vgl. Art 82 Abs. 2 SächsVerf.
[14] Vgl. §§ 72-88 SächsGemO
[15] Vgl. § 127 Abs. 1 Nr. 9, 11, 13, 14, 16, 18, 20 SächsGemO

der Erläuterung höherrangigen Rechts durch die erlassende Stelle zu Gunsten der ausführenden Behörden. Die verbindliche Vorgabe und deren Veröffentlichung macht Verwaltungshandeln für Externe berechenbar mit der Folge, dass sich aus der Einschränkung des Ermessens durchaus indirekt Ansprüche der Betroffenen auf Verwaltungsakte bestimmter Art ergeben können. Eben die SächsGemO ist in § 127 generelle Ermächtigungsgrundlage des Innenministeriums für den Erlass sonstiger Verwaltungsvorschriften, soweit sie zur Durchführung des Gesetzes notwendig sind. [16] Weiter erließ das SMI eine Verwaltungsvorschrift zur expliziten Systematisierung der Gliederung und Gruppierung des Haushaltsplanes (VwV Gliederung und Gruppierung). Bedeutsam ist auch die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren (SMI) über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft), welche nunmehr eine Fülle vorheriger Einzelvorschriften zusammenfasst. [17] Ein bewährtes Instrument zur Schaffung einheitlicher Haushaltspläne ist die Vorgabe von Mustern. In seinen Formvorschriften noch unbestimmter und daher flexibler handhabbar sind Erlasse an die Kommunen oder auch an die Kommunalaufsicht. Ein Erlass ist eine verbindlich zu befolgende Verwaltungsanordnung einer höhergestellten an eine dieser untergeordneten Behörde. Im Zuge der Amtshierarchie sind diese von nachgeordneten Behörden zwingend zu befolgen. Jene Stellung fällt den Kommunen über ihre Funktion als mittelbarer Teil der Staatsverwaltung für den übertragenen Wirkungskreis zu. Letztendlich können im Innenverhältnis auch formlose Anweisungen der Kommunalaufsicht materielles Recht darstellen und zur Anwendung gelangen.

In Aufbau, Inhalt, Ausführung und Aufstellungsverfahren des Haushaltsplanes sind die Kommunen somit nicht frei, sondern unterliegen einer Fülle formal- und materiellgesetzlicher Regelungen, für welche das SMI als oberste Kommunalaufsichtsbehörde die Verantwortung trägt, soweit es sich um Landesrecht handelt. Sofern im Folgenden Schwächen der tradierten Kommunalhaushalte aufgeführt werden, ist die Reflexion der Verantwortlichkeiten notwendig, denn diese können nur über Akte der Rechtsetzung der zuständigen Stellen normativ behoben werden.

[16] Vgl. § 129 SächsGemO
[17] Vgl. §§ 128, 128 und 127 Abs. 2 SächsGemO

1.3 Strukturelle Defizite der tradierten Haushaltsordnungen

Die Kritik an den bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften ist umfangreich. Zentraler Vorwurf ist die mangelnde Bereitstellung steuerungsrelevanter Daten, die mangelnde Implementierung von Wirtschaftlichkeitsanreizen und schließlich die mangelnde Erfüllung der Haushaltsfunktionen. Um in den Folge einen Überblick der Schwächen bestehender kommunaler Haushaltswirtschaft zu geben, ist es erforderlich, die Kritik zu strukturieren.

1.3.1 Rechnungsstil

Der Rechnungsstil öffentlicher Haushalte und somit auch der Kommunen ist traditionell kameralistisch. Die Kameralistik als Buchführungsmethode stellt auf die Trennung der Geschäftsvorfälle in Geld- und Nichtgeldvorgänge ab und akzentuiert allein die finanzwirtschaftliche Seite des Rechnungssystems. Sie entstammt einer Zeit, in der es alleiniges Ziel kommunaler Finanzwirtschaft und alleinige Funktion des Haushaltsplanes war, den Mittelverbrauch nachzuweisen und die Verwaltung kontrollieren zu können (Beyer/Kinzel 2005, S. 352). Die Kameralistik ist zahlungsbasiert und erfasst als Rechnungsstoff lediglich Einzahlungen und Auszahlungen. Im Laufe der Zeit hat sie sich zu einer reinen Kassenrechnung entwickelt (Lüder 2003 b, S. 7). Funktional erfüllt sie Aufgaben der Finanzrechnung und kann jederzeit Aussagen über die Liquidität der Gemeinde, den Stand der verbrauchten Haushaltsmittel und den Stand der Einzahlungen liefern. Von Seiten des Rechnungsstils betrachtet, wird sie der Kontrolle der Verwaltung hinsichtlich des Ausgabeverhaltens gerecht. Die Kameralistik eignet sich für eine formal-juristische Kontrolle der Einhaltung der Haushaltsansätze und ist damit Ausdruck des tradierten staatlichen Selbstverständnisses. Die Kameralistik kann keine steuerungsrelevanten Informationen über die Liquidität hinaus geben und wird somit den Anforderungen an ein modernes Rechnungswesen, welches auch Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung zu integrieren hat, nicht gerecht. Dieser Mangel an Informationen muss zwangsläufig zu falschen Entscheidungen führen und prägt das Denken und Handeln der Akteure (Beyer/Kinzel 2005, S. 353). Unstrittig wird ein ausschließlich auf Zahlungen dokumentierendes Rechnungswesen den Informations- und Steuerungsbedürfnissen der öffentlichen Hand nicht mehr gerecht (Lüder 2003 a, S. 10 f.). Die Kameralistik ist in Folge ihres auf reine Zahlungsvorgänge begrenzten Rechnungsstoffes nicht in der Lage, den vollständigen Ressourcenverzehr des

Haushaltsjahres auszuweisen - Defizite in der Behandlung des Vermögens, der Schulden oder der Investitionsplanung sind vorprogrammiert.[18] Zugleich ist eine konsolidierte Betrachtung sämtlicher gemeindlicher Aktivitäten nicht möglich, da die ausgegliederten oder verselbständigten Betriebe nach kaufmännischen Verfahren arbeiten und deren Ergebnisse folglich nicht in die Jahresrechnung der Kernverwaltung zu integrieren sind.[19] Der kameralistische Haushaltsplan verletzt somit den Grundsatz der Vollständigkeit, der verursachungsgerechten Periodenabgrenzung als auch der intergenerativen Gerechtigkeit und ist in seinen Ansätzen verzerrt. Damit ist die Kameralistik auch für Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung ungeeignet. Es hat in der Vergangenheit zahlreiche Versuche der Fortentwicklung gegeben mit dem Ziel, die genannten Schwächen auszugleichen. Sie haben sich als umständlich, aufwändig und nicht nachhaltig erwiesen (Bals 2002, S. 81). Der moderne Staat im postindustriellen Zeitalter jedoch stellt vermehrt Aspekte der Effizienz und Effektivität öffentlichen Handelns in den Blickpunkt. Die Bestrebungen, Wirtschaftlichkeitsreserven der Verwaltung aufzudecken, Anreize zu wirtschaftlichem Handeln sowohl der Administration als auch der Politik zu geben, können auf Basis unvollständiger Informationen nicht erfolgreich sein. Die Krise der Kameralistik ist damit gleichsam Resultante eines gewandelten Staatsverständnisses (von Kirchhof 1997, S. 751).

1.3.2 Planaufstellung

Der Haushaltskreislauf umfasst fünf Phasen: die Vorbereitung, die satzungsmäßige Feststellung, die Ausführung, die Haushaltsrechnung und die Kontrolle und Entlastung. Ausgehend von dem Gedanken, dass in den Fachämtern der zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Bedarf am ehesten beurteilt werden kann, beruht die Aufstellung des Entwurfes auf den Angaben der Organisationseinheiten über die in ihrem Bereich zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen (Dettmer 1993, S. 83). Der Prozess der Planaufstellung vollzieht sich somit in der Hierarchie von unten nach oben. Der Kämmerer entwickelt aus diesen Anmeldungen den Entwurf des Haushaltsplanes. Die Vielzahl der Ansätze zu überblicken, gestaltet sich mit zunehmender Gemeindegröße tendenziell schwieriger. Der Planentwurf wird anschließend an die Gemeindevertretung zur Beratung verwiesen, welche den

[18] zur Rückstellungsproblematik aus der Altersversorgung der Beschäftigten siehe: Palm/ Herrmann 2005
[19] Vgl. § 12 SächsEigBG

Entwurf ändern kann, jedoch Rücksicht auf laufende gesetzliche oder vertragliche Zahlungsverpflichtungen, antizyklisches Verhalten und den formalen Haushaltsausgleich zu nehmen hat. Die Informationsfülle erschwert praktisch die ernsthafte Diskussion über die oder die Kontrolle der Ansätze.[20] Rationale Lösungsstrategie ist Inkrementalismus, Fortschreibungsmentalität und das Primat der Mittelanmeldung (Zahradnik 1997, S. 76 f.). Tatsächlich handelt es sich hier um ein tradiertes Ritual, mit stereotypen Rollenverhalten der Akteure (Gröpl 2001, S. 158 ff.). Die Bürokratietheorie spricht von „*Überlebensstrategie der Bürokraten*“.[21] Der Idealtyp des „*Budgetmaximierers*“ muss hingegen nicht allein durch egoistische Motive geprägt sein, sondern kann auch altruistische Motive an der Aufgabe zu Grunde legen.[22] Werden Haushaltsansätze über die Jahre ohne Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs lediglich fortgeschrieben, verstärken sich Intransparenz und Ineffizienz öffentlicher Finanzwirtschaft. Die Großzügigkeit der Mittelanmeldungen sind Kämmerer und Gemeinderat bewusst, dem Gemeinderat steht in diesem Prozess jedoch lediglich die Möglichkeit zu, willkürlich ohne nähere Informationen lobbyistisch nicht besicherte Ausgabeansätze zu kürzen oder globale Minderausgaben zu verhängen. Fachlich begründete Mittelzuweisungen sind diesen, wie eine ernsthafte politische Diskussion, kaum möglich. Die Erwartung anstehender Kürzungen durch die Politik führt zu noch großzügigeren Mitelanwendungen der Ämter. Die politische Programmfunktion des Haushaltsplanes kann nicht erfüllt werden, da der Rat als Vertretungsorgan zu spät in den Prozess integriert wird.

1.3.3 Aufbau

Die Kritik am Aufbau der kommunalen Haushaltspläne richtet sich sowohl gegen die Trennung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, gegen eine zu tiefgehende Gliederung der Teilhaushalte als auch gegen die Ausblendung wichtiger Informationen.

Der Vermögenshaushalt weist lediglich vermögensrelevante Zahlungsvorgänge nach. Eine vollständige Übersicht des bewerteten gemeindlichen Vermögens und dazugehörig der kommunalen Verbindlichkeiten in Anlehnung an eine handelsrechtliche Bilanz existiert nicht. Der mangelnde Überblick über die

[20] Eine pointierte, dennoch schlüssige Darstellung des Prozesses vgl. Lehmann 2003.
[21] Vgl. Niskanen 1994
[22] Vgl. Ellwein 1994

vermögenswirtschaftlichen Verhältnisse verhindert eine realistische Beurteilung der kommunalen Wirtschaftslage.

Die Institution des Verwaltungshaushaltes ist ein Ergebnis der Haushaltsreform von 1974. Funktion ist der Nachweis der Kosten der laufenden Verwaltung. Dieser Funktion kann er in Folge des kameralistischen Rechnungswesens nur sehr eingeschränkt gerecht werden und ist weiter nicht in der Lage, aus den Ansätzen der Einzahlungen und Auszahlungen einen Erfolg des Haushaltsjahres aus den laufenden, gewöhnlichen Geschäftsvorfällen zu ermitteln (Zahradnik 1997, S. 98). Ursächlich hierfür ist neben dem Verzicht auf bestimmte Aufwändungen auch die Verbindung mit dem Vermögenshaushalt über die zu erwirtschaftenden Zuführungen, welche den Verwaltungshaushalt mit seiner Funktion entgegenlaufenden Zahlungen belasten. Es ist sowohl der Verwaltung als auch der Gemeindevertretung nicht möglich, die realen Kosten der kommunalen Aufgaben zu erfassen.

Der Haushaltsplan selbst gliedert sich in Einzelpläne, eine Vielzahl von Unterabschnitten und letztlich Haushaltsstellen. Jede Einnahme- und Ausgabeposition ist getrennt zu veranschlagen.[23] Diese, dem Grundsatz der sachlichen Spezifität geschuldeten Vorgaben, sollen es der Gemeindevertretung nach hergebrachtem Verständnis ermöglichen, die Verwaltung in ihrem Haushaltsvollzug genau zu steuern (Gröpl 2001, S. 167 f.). Tatsächlich führt die dem Spezialitätsprinzip geschuldete Tiefengliederung zu einem Ausufern des Haushaltsplanes in einem Umfang, den der Gemeindevertreter nur schwerlich erfassen kann. Die Scheingenauigkeit dieser „*Zahlenfriedhöfe*“ kann zumindest theoretisch der Kontrolle der Mittelverwendung dienen, die politische Programmfunktion des Haushaltes wird dadurch konterkariert. Die Ausgaben der Kommune werden ohne direkten Zusammenhang zu den erbrachten Leistungen in eine Vielzahl von Ausgabeposten verteilt. Die Kosten einer Verwaltungsleistung lassen sich durch diese Aufsplitterung kaum überblicken, zumal die Ansätze in Folge des begrenzten Rechnungsstoffes unvollständig sind. Die Konsequenzen sind bekannt: Wer den Aufwand öffentlicher Leistungen nicht kennt, entwickelt meist kein Kostenbewusstsein (von Kirchhof 1997, S. 751). Dieser Vorwurf richtet sich sowohl an Gemeinderat als auch an die Verwaltung selbst. Die sogenannte Input-

[23] Vgl. § 7 Abs. 2 SächsKomHVO

Orientierung zieht sich wie ein roter Faden durch alle Kritikbereiche und alle öffentlichen Haushalte, denn die Festsetzung von Ausgabeansätzen bedeutet noch keine wirkliche Steuerung der Verwaltung (Gröpl 2001, S. 156). Die althergebrachte auf Haushaltsstellen fixierte Finanzsteuerung kann als Reformmotor und Basis einer modernen Verwaltungsführung nicht geeignet sein (Bals 2005, S. 330).

1.3.4 Haushaltsgrundsätze

Ist bereits die Aufstellung des Haushaltsplanes mit Schwächen behaftet, so setzen sich diese im Laufe des Haushaltsvollzuges fort. Die Haushaltsgrundsätze selbst dienen der Umsetzung und Sicherstellung der Haushaltsfunktionen. Die den Kommunen u. a. verbindlich vorgeschriebenen Grundsätze der Deckungsfähigkeit, des Haushaltsausgleiches, der zentralen Bewirtschaftung sowie der zeitlichen und sachlichen Spezifität verstärken inhärente Tendenzen der Fehlallokation. Zwischenzeitlich wurde einzelne Kritikpunkte Seitens des Gesetzgebers aufgenommen und die KomHVO in einigen Punkten ergänzt. Die grundlegenden Problematiken bleiben dennoch erhalten.

Der Haushaltsplan ist im Regelfall jährlich aufzustellen.[24] Die veranschlagten Ausgabeansätze sind sachlich gebunden und dürfen nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt nicht verausgabte Mittel verfallen ersatzlos, sie sind in das nächste Haushaltsjahr nicht übertragbar.[25] In der jüngeren Vergangenheit wurden die KomHVO diesbezüglich weiterentwickelt und einige spezielle Ausgabearten für übertragbar erklärt. Zumindest für den Verwaltungshaushalt sind diese Möglichkeiten aber beschränkt und nur vereinzelt anwendbar. Dieser *Grundsatz der zeitlichen Spezialität* ist insoweit konsequent, als dass die Ansätze des Haushaltsplanes den jährlichen Bedarf decken sollen und dieser jährlich neu veranschlagt werden muss. Am Ende des Haushaltsjahres überzählige Mittel fließen in den Ausgleich möglicherweise anderenorts aufgetauchter Defizite oder die Tilgung. In jedem Fall stehen sie dem Fachamt nicht mehr zur Verfügung Daher existiert für dieses kein Anreiz zu Sparmaßnahmen (Gröpl 2001, S. 172 f.). Das geschilderte praktische Verfahren der Haushaltsplanaufstellung mit seiner aus Sicht der Beteiligten rationalen Fortschreibungsmentalität führt diesen Grundsatz ad absurdum und zum bekannten

[24] Vgl. § 4 Abs. 1 SächsGemO
[25] Vgl. § 19 SächsKomHVO

Phänomen des „*Dezemberfiebers*“. Da die zugewiesenen Mittel des Folgejahres direkt vom Verbrauch des laufenden abhängig sind, werden Ausgabeansätze auch unabhängig des konkretes Bedarfs formal ausgeschöpft, denn Ausgabereste führen zu Kürzungen im nächsten Haushaltsjahr.

In den kommunalen, sowie den staatlichen Haushalten gilt der *Grundsatz der Gesamtdeckung*.[26] Das Prinzip der Non-Affektation betrachtet die Gesamtheit aller Einnahmepositionen als Einheit und weist sie den einzelnen Ausgabepositionen zu deren Deckung zu (Gröpl 2001, S. 95). Der Grundsatz entstammt der Haushaltsreform von 1974 und sollte durch die Entbindung von der Pflicht zum separaten Nachweis der Einzeldeckung der Ausgabeansätze die Finanzierung und indirekt die Investition erleichtern.[27] Mittelbar macht er es jedoch zum einen unmöglich, die konkrete Finanzierungsart einzelner Ausgaben im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt nachzuvollziehen, zum anderen ermöglicht er auf Umwegen im Sinne des Gesetzes untersagte Finanzierungsformen.[28]

Die einzelnen Ausgabepositionen sind gegenseitig nicht deckungsfähig.[29] Sie dürfen weiterhin nur für den vorgesehenen Zweck und in der vorgesehen Höhe verwandt werden. Die „*Grundsätze der qualitativen und quantitativen Spezialität“* verhindern das Entstehen großer, pauschaler Ausgabenblöcke und dienen der Kontrolle der Verwaltung (Zahradnik 1997, S. 30 f.). Im Umkehrschluss verhindern sie durch starre im Voraus geplante Vorgaben die flexible Reaktion auf aktuelle Einflüsse. In der Praxis können einige Ausgabeansätze im Laufe des Haushaltsjahres durchaus weniger und andere stärker beansprucht werden. Der Verwaltung wird die Möglichkeit genommen, ihr Ausgabeverhalten anzupassen, stattdessen ist sie gezwungen, die festgelegten Ausgaben auch entgegen anderer administrativer Bedarfe zu tätigen.

Ein bemerkenswerter Grundsatz der Haushaltsführung ist die „*zentrale Bewirtschaftung der Haushaltsmittel“* durch eine Stelle in der Kommunalverwaltung.[30] Vorteil ist der Überblick dieser Stelle über die wirtschaftliche und vor allem die

[26] Vgl. § 7 HGrG i.V.m. § 16 Abs. 1 SächsKomHVO
[27] Näheres vgl. Brinkmeier, Hermann 1997
[28] so zumindest die anteilige Finanzierung der Verwaltungsausgaben über Fremdkapital
[29] Vgl. § 18 SächsKomHVO
[30] Vgl. § 62 Abs. 1 i. V. m. § 86 Abs. 1 SächsGemO

Liquiditätslage der Gemeinde, da alle Zahlungsvorgänge dort zusammenlaufen. Die institutionelle Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung hat den Verlust an Kostenbewusstsein in den Fachämtern und das mangelnde Verständnis der Kämmerei zur Folge. Die daraus resultierende verwaltungsinterne Konfliktsituation verschärft auch die Probleme im Zuge der Planaufstellung. Ziel ist die Kontrolle des Ausgabeverhaltens der Fachämter durch die Kämmerei und indirekt die Gemeindevertretung.

Der kommunale Haushaltsplan muss sowohl in Verwaltungs- als auch in Vermögenshaushalt ausgeglichen sein.[31] Ohne *Haushaltsausgleich* ist der Plan durch die Kommunalaufsicht nicht genehmigungsfähig und ermächtigt die Gemeinde lediglich zur Tätigung unabweisbarer Ausgaben. Ein wirklicher politischer Entscheidungsspielraum verbleibt dem Gemeinderat nicht mehr. Der politisch oft brisante Haushaltsausgleich ist jedoch nur ein rein formaler Erfolg, verhehlt er doch die Art der Einnahmebeschaffung und sagt allein wenig über die wirtschaftliche Lage der Kommune aus (Balzer 2005, S. 376). So dienen auch Einnahmen aus Krediten regulär der Finanzierung der Ausgaben des Vermögenshaushaltes.[32] Zwar ist die Finanzierung laufender Ausgaben im Verwaltungshaushalt über Kredite untersagt, indirekt jedoch durch verstärkte Fremdfinanzierung der Ausgaben des Vermögenshaushaltes und praktisch vielmehr über Kassenkredite doch möglich. Der postulierte Haushaltsausgleich ist ein zweischneidiges Schwert, wenn er die Art der Finanzierung und die Verwendung der Finanzmittel außer Acht lässt.

1.4 Zusammenfassung

Die Kommunen nehmen im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sowohl in administrativer als auch politischer Hinsicht eine zentrale Stellung ein, welche verfassungsrechtlich garantiert ist. Grundlage ihrer umfangreichen Tätigkeiten ist die eigenverantwortliche Finanzwirtschaft, die ihren Niederschlag in einer selbständigen Einnahme- und Ausnahmeplanung, letztlich dem kommunalen Haushaltplan findet. An ihn werden hohe Anforderungen gestellt und er hat daraus gewichtige Funktionen zu erfüllen. Der Haushaltsplan gehorcht festgelegten Systematiken seines Aufbaues, die sich im Interesse der Vergleichbarkeit weitestgehend bundesweit entsprechen. Einzelne bundesrechtliche Grundsätze ergreifen auch die kommunalen

[31] Vgl. § 22 SächsKomHVO
[32] Vgl. § 1 Abs. 1 SächsKomHVO

Haushaltspläne, deren eigentliche Rechtsquellen entstammen jedoch dem Landesrecht. Die Finanzhoheit der Gemeinden wird folglich bezüglich Aufbau, Inhalt, Erlass und Ausführung ihrer Haushalte in starkem Maße materiellrechtlich reguliert. Die bestehenden kommunalen Haushaltspläne sehen sich in der festgesetzten Struktur ausgedehnten Kritiken ausgesetzt, die in ihren Richtungen quasi vollumfänglich sind. Aus den dargestellten überkommenen Systematiken ergeben sich eine Vielzahl struktureller Defizite, welche die Erfüllung fortschrittlicher Haushaltsfunktionen schwer möglich und eine grundlegende Reform des kommunalen Haushaltswesens erforderlich machen.

Im Folgenden werden die Grundlagen des reformierten Haushaltsrechts dargestellt.

2 Grundlagen des reformierten Haushaltsrechts

2.1 Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells

Das Neue Steuerungsmodell als Reformgrundlage steht in seinen Entstehungshintergründen, Strukturen, Rationalitäten und Zielen in Verwandtschaft zu vorangehenden internationalen Trends. In den angelsächsischen Staaten wurden erste Schritte hin zu einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors und zu einer stärkeren Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte bereits Anfang der achtziger Jahre vorgenommen, gefolgt von den Staaten Skandinaviens und der Schweiz. Eben jene Tendenzen fanden unter dem Schlagwort des „*New Public Management"* (NPM) ihr wissenschaftliches und konzeptionelles Fundament. Dessen Anspruch ist es, das Handeln der öffentlichen Verwaltungsträger an betriebswirtschaftlichen Maßstäben der Effektivität und Effizienz, unter weitestgehender Nutzung marktlicher Strukturen und höchstmöglicher Begrenzung des Aufgabenbestandes selbst zu orientieren. Neben einer Vielzahl spezifisch nationaler Faktoren waren zunehmende ökonomische Probleme und ideologisch begründete Einsichten in begrenzte Problemlösungskapazitäten der klassisch bürokratischen Verwaltungen für diese Bewegungen ausschlaggebend (Wollmann/Schröter 2005: S. 64 f.). Die rasche Ausbreitung in genannten Ländern ist unter anderem durch stärker ökonomisch-liberal orientierte Regierungen (Großbritannien), ein gänzlich differierendes Staatsverständnis (USA) oder eine weniger bürokratische Organisation des öffentlichen Dienstes (Neuseeland) erklärbar.

Die zunehmende Internationalisierung der politisch administrativen Kontextfaktoren wie z. B. Kapitalmärkte, Wissenschaft, Consulting oder internationale Institutionen ließen diese Einflüsse vermehrt auch in Deutschland Relevanz erlangen (Lüder 1999, S. 25). Sie fanden im Jahre 1993 durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ihren spezifisch deutschen Niederschlag im Konzept des *„Neuen Steuerungsmodells"* (NSM).[33] Im Gegensatz zu vormals eher partiellen Reformfeldern und der versuchten Lösung von Einzelproblemen erhob das NSM erstmals einen flächendeckenden und konzeptionellen Anspruch (Budäus/Finger 1999, S. 313). Die KGSt sah die Kommunen mit dem Dilemma schrumpfender Mittel und wachsender Aufgaben konfrontiert und die Lösung in

[33] Vgl. Banner KGST Bericht 5/1993

„*Leistungssteigerung statt Größenwahn*“ [34] , „*Transformation zum Dienstleistungsunternehmen*“ und „*unternehmensähnlicher Führungs- und Organisationskultur“* (Banner 1993, S. 6). Das NSM nahm die bestehenden, umfangreichen internationalen Trends auf.[35] In ihm finden sich die Grundlagen heute geläufiger Ansätze der dezentralen Führung und Organisation, dezentraler Ressourcenverantwortung, zentraler Steuerung über Leistungskennzahlen, Kontraktmanagement, Produkte, Budgetierung oder der Kompetenzabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Es stellt gleichsam eine Innovation dar, da es über einzelne bestehende Strategien hinausging und stattdessen ein vollkommen neues Verständnis von der kommunalen Verwaltung, deren Steuerung und Führung entwickelte (Dahm 2000, S. 30). Die thematisch breite Fächerung ließ das NSM zum deutschen Leitbild quasi jeder Aktivität der Verwaltungsreform werden und erklärt damit gleichsam seine weite Verbreitung (Jann 2005, S. 77).

Der ökonomische Entstehungshintergrund war in Deutschland ähnlich, verschärft jedoch durch einen offensichtlichen Modernisierungsrückstand im internationalen Vergleich (Dreyer/Richter 2000, S. 171). Den umfangreichen Problemstellungen sollte durch die Anwendung privatwirtschaftlich bewährter Führungs- und Organisationsmodelle, der Verankerung des Dienstleistungsgedankens im öffentlichen Dienst, Ergebnisorientierung, Dezentralisierung und der Förderung des Wettbewerbs begegnet werden (Budäus 1995, S. 55 ff.).

Ähnlich dem NPM ist auch das NSM kein geschlossenes Modell (Wohlfahrt 2001, S. 66). Es bedarf vielmehr der Anpassung an die konkreten örtlichen Umfeldfaktoren und einer übergreifenden Strategie. Diese Variabilität lässt das ursprünglich für die Kommunalverwaltungen entwickelte NSM auch auf staatlichen Ebenen anwendbar erscheinen. Die öffentliche Verwaltung war seit jeher Kritik und daraus folgend Reformen ausgesetzt, die aktuell ablaufenden Prozesse der Globalisierung, der internationalen Standortkonkurrenz, des Wandels hin zur Dienstleistungsgesellschaft und die bis dato nicht verarbeitete deutsche Wiedervereinigung erhöhen allerdings in zuvor nicht bekannter Weise den Reformdruck. Die Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltungen darf nicht den Verlust an politischer Steuerung, die einseitige inhaltliche Ausrichtung an wirtschaftlichen Kriterien oder den Verantwortungsverzicht

[34] ebenda S. 7
[35] Besondere Bedeutung in der Entwicklung gewann das Tillburger Modell (Niederlande).

des Staates zur Folge haben, sondern soll diesen über eine Reform gerade stärken.[36] Das NSM versucht über die schärfere Trennung der Ebenen Politik als Auftraggeber und Verwaltung als Auftragnehmer die bekannten demokratietheoretisch bedenklichen Verflechtungen zwischen ausführenden und entscheidenden Organen zu begrenzen. Der Anspruch, die zur Steuerung notwendige Transparenz kommunalen Handelns zu erhöhen, bezieht sich gleichzeitig auf die Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung wie die erstellten Leistungen (Richter/Dreyer 2000, S. 369). Die postulierte höhere Wirtschaftlichkeit über ein neues Verwaltungsmanagement betrifft hingegen allein die Ebene der Aufgabenerfüllung. Das NSM ist betriebswirtschaftlich geprägt und nimmt in seinem Steuerungsdenken Anleihen in der Sozialwissenschaft. Im Zentrum der Verwaltung sollen nunmehr die kommunalen Leistungen und weniger die eingesetzten Finanzmittel stehen. Inwieweit das NSM den Erwartungen gerecht umgesetzt werden kann, ist zum erheblichen Teil von den handelnden Räten, dem Verwaltungspersonal und den Bürgern vor Ort abhängig. Das Konzept des NSM offeriert Steuerungsansätze in solcher Fülle, dass die Gefahr der Übersteuerung bereits unverkennbar ist (Maurer 2001, S. 18). Die Frage der Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Prinzipien wurde lange Zeit vernachlässigt (Kube 2000, S. 810). Unbeachtet erforderlicher Rechtsstaatlichkeit, des hohen Einführungsaufwandes, rechtlicher Bedenken und zu erwartender Widerstände, sind die Bemühungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor zu begrüßen.

2.2 Stellung des Kommunalhaushaltes im Neuen Steuerungsmodell

Die besondere Position des Haushaltsplanes für jegliche kommunal-administrativen Aktivitäten wurde bereits dargestellt. Er dient nicht nur dem Ausweis aller finanzwirksamen Vorgänge, seine Bedeutung als zukünftig zentrales Steuerungsinstrument wird im Zuge der Reform noch gestärkt (Schwarting 2001, S. 6).[37] Der Haushaltsplan in seiner tradierten Form ist für die Ansprüche des NSM denkbar schlecht geeignet.[38] Soweit die Einführung neuer Steuerungsmodelle praktisch formeller Rechtsänderungen bedarf, so sind diese vornehmlich auf dem Gebiet des Haushalts- und des Dienstrechts vorzunehmen. Der Reformbedarf wird

[36] Zu den Konsequenzen und Gefahren weiterer Ökonomisierung vgl. Wegener 2001
[37] Vgl. Kapitel II1.1
[38] Vgl. Kapitel II1.3

durch die Erkenntnis bestätigt, dass auch ohne grundlegende Anpassung des Rechts ein Großteil der Kommunen mit Umsetzung einzelner Elemente begann.[39] Das NSM lässt sich unter dem Schlagwort *„Ergebnis orientierte Steuerung von Geschäftseinheiten“* zusammenfassen. Die hierunter subsumierten Ämter und Dezernate als Leistungserbringer werden ebenso wie die notwendigen Budgets als auch die vereinbarten Leistungsziele über eine organische Gliederung im Haushaltsplan ausgewiesen. Diese drei Größen sind die zentralen Steuerungsansätze des NSM (Bals 2005, S. 329). Zusätzlich erbringt der reformierte Haushalt auch Nachweise über Ressourcenaufkommen- und verbrauch, interne Leistungsbeziehungen und Liquidität.[40] Erst der Haushaltsplan kann somit die steuerungsrelevanten Informationen sowohl für die Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderates als auch für die Lenkung operativer Prozesse durch die Verwaltungsführung selbst liefern.

Die Entscheidungen der Politik und der Mitarbeiter sind in erster Linie durch Anreize und Sanktionen geprägt, welche vom Finanz- und Rechnungssystem ausgehen (Reichard 2004, S. 40). Werden im Haushaltsplan die Leistungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsführung und den dezentralen Einheiten bürokratieintern getroffen (Verwaltungskontrakte), so stellt der Haushaltsplan in Gänze im Außenverhältnis zwischen lokaler Politik und lokaler Verwaltung den Hauptkontrakt dar (Bals 2005, S. 330).[41] Mithin bedeutet die alleinige Entscheidungskompetenz der Verwaltung über die operative Umsetzung der politischen Vorgaben keineswegs einen Verlust an parlamentarischer Steuerung, sondern nur den Verzicht auf überflüssige Detaileingriffe der Politik (Kube 2000, S. 811 ff.). Der neue Steuerungsansatz wird daher auch als *„Kontraktmanagement“* beschrieben. Er enthält für einen festgelegten Planungszeitraum die operationalisierten und nunmehr zwangsläufig realistischeren Ziele lokaler Politik und verpflichtet die Verwaltung zu deren Umsetzung. Die oftmals kritisch geäußerte Gefahr des Kompetenzverlustes der Vertretung gegenüber der Verwaltung ist nicht haltbar und entsprang wohl eher egoistischen Befürchtungen des Verlustes an Einfluss und Prestige.[42] Schlussendlich

[39] So arbeiten nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages in 2004 bereits 90 % der deutschen Großstädte an der Umsetzung einzelner Elemente des NSM.
[40] Vgl. Kapitel II 2.3
[41] Zu den Umsetzungsproblemen des Kontraktmanagements gehört neben Zielfestlegung, Einflussverzicht vor Allem auch die strittige Rechtsnatur der Kontrakte. Vgl. Otting 2002
[42] Vgl. Hill 2001

wird eine wirkungsvolle Verwaltungsreform durch die Umsetzung des NSM ohne Reform des Haushaltswesens faktisch kaum möglich sein (Budäus 2000, S. 69). Soweit die klare Unterscheidung zwischen gestaltender Politik und rein vollziehender Verwaltung fundamentaler Ausgangspunkt der Ansätze des NSM ist, verwundert es nicht, dass die Reform des kommunalen Haushaltswesens im Zentrum öffentlicher Reformaktivitäten steht. Das große Interesse an neuen Steuerungstechniken, die fortgeschrittene und normativ fragwürdige häufige Anwendung der Ausnahmebestimmungen des Haushaltsrechts bedingt zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit einmal mehr dessen zügige Umstellung (Kirchhof 1997, S. 752).

2.3 Konzept des neuen Kommunalhaushaltes

Das Reformkonzept des Kommunalhaushaltes wurde durch die IMK erarbeitet und stellt einen grundlegenden Wandel von den Aufbau- und Ablaufprinzipien der früheren kommunalen Haushaltswirtschaft dar. Träger, Struktur und Bedeutung werden in diesem Kapitel dargestellt. Die IMK verabschiedete Mitte 1994 den politischen Grundsatzbeschluss zur Reform der Kommunalhaushalte. Erst im Jahre 1998 jedoch wurde der nichtständige Unterausschuss *„Reform des Gemeindehaushaltsrechts“* (UARG) eingesetzt und mit der Erarbeitung entsprechender Novellen beauftragt.[43] Mit Beschluss vom 11.06.1999 billigte die IMK die vom UARG erarbeitete „*Konzeption zur Reform des Kommunalen Haushaltsrechts*“ und erteilte diesem den Auftrag, auf Basis dessen ein Regelwerk sowohl zur Umstellung auf den doppischen Haushalt als auch zur Weiterentwicklung der Kameralistik zu erstellen. Die in Gesetzes-, bzw. Verordnungsform ergangenen Eckpunkte billigte die IMK mit Beschluss vom 21.11.2003.[44] Unbeachtet der landesspezifischen Kompetenzen sollen Aufbau und Inhalt der kommunalen Haushaltspläne in gewohnter Einheitlichkeit besagten Grundsätzen folgen. Die zu beschreibenden strukturellen Änderungen wären wohl möglich, jedoch unvollständig ohne eine Umstellung des Rechnungsstils selbst. Dieser ist zunächst nur eine formale, buchhalterische Frage der Verarbeitung des Rechnungsstoffes.[45] Die Defizite der Kameralistik sind jedoch in einem solchen Maße gravierend, dass die IMK sich frühzeitig in Richtung einer zukünftigen *„Doppelten Buchführung in Konten – Doppik“* festlegte, ohne die Möglichkeit einer Weiterentwicklung der Kameralistik

[43] Nicht zufällig nahm das Land BW den Vorsitz ein und führte den UARG auf Basis der Wiesloch-Erfahrungen in wenigen Sitzungen zu einer Konzeption.
[44] Näheres zum Ablauf siehe: Strobl; Koblischke 2003
[45] Vgl. Art. 15 § 27 Abs. 1 NKFG NRW

auszuschließen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem „*Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für die Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen*“ (NKFG NRW) vom 16.11.2004. Es setzt erstmals den Entwurf einer „*doppischen*“ Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik) um.[46]

Die bisherige Struktur des Kommunalhaushaltes mit seiner Trennung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wird aufgehoben. An deren Stelle treten der Ergebnis-, der Finanz- und der Vermögensplan als ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem mit jeweiliger Abrechnung.[47] Die Pläne sind strukturell miteinander verbunden und bilden summarisch den Gesamthaushalt. Die neuen Regelungen orientieren sich soweit als möglich an der bestehenden Rechtslage, weiterentwickelt wird sie in Anlehnung an die Regelungen des Handelsrechtes unter Beachtung kommunaler Besonderheiten (Leittext zur GemHVO-Doppik).[48]

Funktion des Ergebnishaushaltes ist es, das gesamte Ressourcenaufkommen und den gesamten Ressourcenverbrauch der Kommune im Haushaltszeitraum darzustellen (Ressourcenverbrauchskonzept).[49] Er hat die Aufgabe, über Art, Höhe und Quellen der Ergebniskomponenten vollständig, klar und Zeitraum bezo-gen zu informieren (Leittext GemHVO-Doppik). Im Unterschied zu tradierten Haushaltsplänen muss der Ergebnishaushalt nunmehr getreu dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit den gesamten Ressourcenverbrauch des Haushaltsjahres aus dem Ressourcenaufkommen decken. Da die Rechnungskomponenten schwankungsanfällig und oft dem kommunalen Einfluss entzogen sind, wird der Haushaltsausgleich daher in mittelfristigen Zeiträumen auf das ordentliche Ergebnis bezogen (Strobl/Koblischke 2004, S. 33 f.) Der Ergebnisplan lehnt sich inhaltlich und strukturell an die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) an, geht mit dem zu Grunde liegenden Rechnungsstoff jedoch noch über diese hinaus.[50] Er beinhaltet nun auch sämtliche nicht zahlungswirksamen Größen periodengerecht über die Bildung von Abschreibungen und Rückstellungen

[46] Das Land NRW schuf bereits ab 1994 die landesrechtlichen Voraussetzungen zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle, förderte, bündelte und begleitete die umfangreichen kommunalen Aktivitäten von Beginn an aktiv. Das NKFG kann daher als prototypisch angesehen werden.
[47] Vgl. Art. 15 § 1 Abs. 1 und 2 NKFG NRW
[48] Vgl. Anlage 1, Nr. 2
[49] Vgl. Art. 15 § 11 Abs. 1 NKFG NRW
[50] So sind in der GuV kalkulatorische Kosten nicht ansatzfähig.

(Ressourcenverbrauchskonzept).[51] Der Plan wird Grundlage zukünftiger Haushaltsdebatten im Gemeinderat und Verhandlungen mit der Verwaltung sein, während die Ergebnisrechnung nach Abschluss des Haushaltsjahres in der Jahres-rechnung den Erfolg der Gemeinde ausweist.[52] Der Saldo der Ergebnisrechnung geht in die Position Eigenkapital der Vermögensrechnung ein.

Der Finanzplan widmet sich den reinen Zahlungsvorgängen und steht damit in Verwandtschaft zur früheren kameralen Haushaltsplanung. Er ist mit dem Institut der „*Kapitalflussrechnung*" verwandt und dient der Erfassung aller Ein- und Auszahlungen, der Darstellung der Investitionen, der Kontrolle des Mittelverbrauchs und der Wahrung der Liquidität, in der Abrechnung auch dem Ausweis des erwirtschafteten *„Cash-Flows"* und somit indirekt der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts. [53] Der Saldo der Finanzrechnung als Abrechnungskomponente des Finanzplans hält Eingang in die aktive Bilanzposition „*Kasse*". Er gibt einen realistischen Überblick über die finanzielle Lage der Kommune im Planjahr, Bedarf und Struktur der Finanzmittel (Bernhardt et alteri 2003, S. 132). Der Fokus der politischen Betrachtung soll auf die Finanzierungsstruktur und die Finanzierungskraft der Verwaltungsbereiche gelenkt werden.

Inhalt und Funktion des Vermögensplans ist der vollständige, bewertete Ausweis des im wirtschaftlichen Eigentum der Kommune stehenden Vermögens, der kommunalen Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals. Ihr Nutzen liegt in der Stichtags bezogenen Information über die Zusammensetzung des Vermögens und dessen Finanzierung, ausstehende Forderungen und Verbindlichkeiten (Bals/Hack 2002, S. 97). Als Folge des Ressourcenverbrauchskonzeptes resultieren umfangreiche Wertbewegungen aus dem Vermögen und ist die Vermögensrechnung struktureller Bezugspunkt der Ergebnis- und Finanzrechnung. Der Aufbau des Vermögensplanes entspricht, mit Ausnahme der Vermögensverwendung, wie die Bilanzierungsgrundsätze weitgehend den Regelungen des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften.[54] Ist das ausgewiesene Eigenkapital anfangs lediglich eine formale, rechnerische Größe, so wird es mittelfristig auch Bedeutung im Rahmen der Kreditwürdigkeit, in der

[51] Vgl. Art. 15 § 3 Abs. 1 und § 36 NKFG NRW
[52] Vgl. Art. 15 § 38 NKFG NRW
[53] Vgl. Art. 2 § 78 Abs. 2 und § 79 NKFG NRW
[54] Vgl. Art. 1 § 5 Abs. 1 NKFG NRW i. V. m. § 266 Abs. 2 HGB und Anlage 1, Nr. 2

Beurteilung der wirtschaftlichen Situation und als Niederschlag des erwirtschafteten Saldos aus der Ergebnisrechnung erlangen (Abeln 2004, S. 54). Die Steuerungsrelevanz der Vermögensrechnung liegt in den unterjährigen Veränderungen der Positionen. Aus diesen sind zukünftige Verpflichtungen (Rückstellungen, Ersatzinvestitionen), die Finanzstruktur der Kommune, die Finanzierung des Vermögens oder die Entwicklung des Eigenkapitals ersichtlich (Vogel 2004, S. 172). Der Vermögensplan ist Anlage, nicht Bestandteil des Haushaltsplanes.[55] Wohl aber ist er in Form der Schlussvermögensrechnung Bestandteil des Jahresabschlusses der Gemeinde, geht somit in die Beratung des Gemeinderates, die Rechnungsprüfung und ohnehin in die Prüfung der Kommunalaufsicht ein.[56]

2.4 Elemente des neuen Kommunalhaushaltes

Die deutliche Ausrichtung an der Haushaltsführung der Körperschaften des Privatrechts mit der Hoffnung auf einen nachziehenden Mentalitätswechsel der Beschäftigten kommt in der umfassenden Orientierung am Handelsrecht, verbreiteten Marketinggedanken und Kostenbewusstsein zum Ausdruck. Die Komponenten des reformierten Kommunalhaushaltes integrieren eine Vielzahl neuartiger Teile und stellen die Kommunen vor bisher unbekannte Herausforderungen. Die folgenden drei Bereiche sind unter anderem Inhalt der vom Verfasser durchgeführten Erhebung und werden in Anbetracht ihrer zentralen Stellung näher erläutert.

2.4.1 Bilanzierung

Die kommunale Bilanz ist Kernstück des reformierten Rechnungskonzepts und struktureller Bezugspunkt. Bisher waren die Kommunen lediglich gehalten, Anlagen- und Bestandsverzeichnisse zu führen.[57] Nunmehr werden sie verpflichtet, eine vollständige, bewertete Übersicht aller kommunalen Vermögenspositionen, des Fremd- und Sonderkapitals nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen.[58] Sie befinden sich somit in einer Kaufleuten zu Beginn ihres Handelsgewerbes vergleichbaren Position.[59] Erstmalig trifft die Kommunen diese

[55] Vgl. Art. 15 § 1 Abs. 2 NKFG NRW
[56] Vgl. Art. 2 § 95 Abs. 2, § 116 Abs. 1 und Art. 15 § 37 NKFG NRW
[57] Vgl. §§ 62, 63 SächsKomHVO
[58] Vgl. Art. 1 § 5 i.V.m. Art. 2 §§ 91, 92 i.V.m. Art. 15 §§ 41, 53 NKFG
[59] Vgl. § 240 HGB

Pflicht im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz, zukünftig nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres. Die Aufstellung der Bilanz setzt ein Inventar und eine Inventur voraus. Unter dem Begriff des Inventars versteht man den vollständigen, bewerteten, mengenmäßigen Ausweis der im wirtschaftlichen Eigentum der Kommune stehenden Vermögensgegenstände, der Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten (Schuster 2001, S. 19 f.).[60] Die Tätigkeit der im Regelfall körperlichen Erfassung bezeichnet man als Inventur, zu deren Vereinfachung den Kommunen Möglichkeiten zeitlich, technisch und wertmäßig eröffnet sind.[61] Schlussendlich ist die Inventur ein unverzichtbarer Schritt hin zur Eröffnungsbilanz der Kommune. Die Bilanz selbst ist lediglich eine in Kontenform nach Aktiva und Passiva geordnete, verdichtete Gegenüberstellung der Gesamtwerte der Positionen des Inventars (Fudalla et alteri 2004, S. 35).

Neben der Vollständigkeit der Aufnahme liegt ein besonderes Augenmerk auf der Problematik der Bewertung. Deren Regelungen bedarf der Einheitlichkeit, um weitestgehend objektiv, willkürfrei und interkommunal vergleichbar zu sein (Bals/Hack 2002, S. 99). Die Wertansätze des Vermögens haben über die Abschreibungen hohen Einfluss auf die Ergebnisrechnung (Häfner 2003, S. 176). Die Bewertungsverfahren und Bilanzierungsgrundsätze orientieren sich am Handelsrecht, die genaue Ausgestaltung muss hingegen dem Innenministerium als oberster Kommunalaufsicht obliegen.[62] Etwaige Spielräume der Bilanzpolitik lassen sich jedoch auch durch detaillierte Normierung nicht gänzlich ausschließen. Konnten die Kommunen bezüglich Inventur und Inventar auf Erfahrungen und Daten der Vergangenheit zurückgreifen, so stellt die Vermögensbewertung aus Sicht der Kommunen Neuland und augenscheinlich den aufwändigsten Teil der Bilanzierung dar.[63] Die Wertmaßstäbe werden überdies in den Bundesländern differierend gehandhabt.[64] Resultat sind sehr ausführliche Regelungen des Innenministeriums mit für jede Vermögensgruppe speziellen Bewertungsansätzen.[65] Soweit sich der

[60] Vgl. Art. 15 § 28 Abs. 1 NKFG
[61] Vgl. Art. 15 § 29 NKFG
[62] Regelungen zur Bewertung werden in der GemO, der KomHVO, Tabellen der Nutzungsdauern und Abschreibungssätze sowie Bewertungsrichtlinien zu finden sein. Hinzu kommen Einzelfallregelungen.
[63] So auch Bolsenkötter 2002, S. 21 ff. Die Bewertung der Passiva erfolgt nach Nominal- oder Barwerten und ist somit deutlich unkomplizierter.
[64] So streben die Länder Hessen und Baden-Württemberg auch in der Eröffnungsbilanz die Bewertung nach historischen, indizierten Zeitwerten an.
[65] Für einzelne Vermögensgruppen wie Wald oder Grundstücke lag Ähnliches bereits vor.

Wert eines Gutes nach seinem Nutzen bestimmt, ist dieser zumindest für den weiten Bereich der öffentlichen Infrastruktur, welche einen Großteil des Kommunalvermögens ausmacht, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien nicht messbar (Marettek et alteri 2004, S. 39). [66] Um den Aufwand der Eröffnungsbilanzierung zu begrenzen, sieht das NKFG als vereinfachende Sonderregelung einmalig die Bewertung nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten vor. [67] Grundsätzlich gilt anschließend jedoch auch hier das kaufmännische Bilanzierungsprinzip der Anschaffungs- oder Herstellkosten vermindert um planmäßige Abschreibungen. [68] Progressivere Meinungen konnten sich nicht durchsetzen.[69] Zusätzlich werden den Kommunen erhebliche Ermessenspielräume eingeräumt, welche allerdings im Interesse der Einhaltung der Bilanzierungsgrundsätze in örtlichen Richtlinien festzulegen und beizubehalten sind.[70]

2.4.2 Der Produkthaushalt

Das NSM und somit auch der neue Kommunalhaushalt verfolgt die Stärkung der kommunalen Dienstleistungsfunktion und -mentalität. Der Fokus kommunaler Verwaltung, kommunaler Politik und Steuerung soll von der Kontrolle reiner Mittelverwendung vermehrt auf die erstellten Leistungen, die angestrebten Ziele und letztlich intendierten Wirkungen gerichtet werden. Diese Philosophie erfordert ein neues Selbstverständnis der Gemeindevertreter und der Verwaltung in der Art ihrer Aufgabenwahrnehmung.

Unter einem Produkt wird eine Leistung verstanden, die von einer Stelle innerhalb der Verwaltung erbracht und von Stellen außerhalb der Verwaltung bzw. außerhalb des Fachbereiches benötigt und nachgefragt wird (Gröpl 2001, S. 236).
Die tradierten Techniken der Gliederung und Gruppierung des Haushaltes haben sich bezüglich der Wirtschaftlichkeit als wenig förderlich erwiesen. Dennoch benötigt ein Planungselement dieser Bedeutung und dessen Umfangs gewisse Gliederungsprinzipien. Systematisierung und Ordnung erfolgt nun Produkt orientiert

[66] Ausführlich zur Bewertung einzelner Vermögensarten: vgl. Marettek/Dörschell/Hellenbrand: 2004 oder Bernhardt, Horst et alteri: 2003
[67] Vgl. Art. 2 § 92 NKFG
[68] Vgl. Art. 2 § 91 i. V. m. Art. 15 § 33 i. V. m. Art. 15. § 35 NKFG
[69] Viele Wissenschaftler forderten die Bewertung nach Zeit- oder Wiederbeschaffungswerten. Vgl. z. B. Bals/Hack 2002, S. 99; Lüder 1999, S. 50 f. oder KGSt 1999
[70] Vgl. Art. 15 § 34 i. V. m. § 32 Abs. 1 NKFG

an mehr oder minder detaillierten Produktplänen, wobei die Gefahr bürokratischen Aktionismus nicht zu übersehen ist.[71] Die einheitliche Definition von Produkten als Steuerungsgrundlage ist kaum möglich, letztlich müssen die Kommunen die landesweiten Vorgaben im Zuge ihrer Selbstverwaltung und im Rahmen der Pläne an die örtlichen Bedürfnisse anpassen.[72] Die Abgrenzung der umfangreichen Verwaltungsaufgaben zu aus Kundensicht homogenen wirtschaftlichen Gütern bedarf gerade im hoheitlichen Bereich einiger Phantasie.[73] Über eine weitere Bürgerorientierung hinaus dienen die Produkte als Ansatzpunkte vielfältiger Elemente des NSM und des neuen Haushaltes wie Prozessoptimierung, Aufgabenkritik, Reorganisation, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Marketing, Entlohnung, Controlling oder interkommunale Vergleiche (Bals 2002, S. 77). Der Produkthaushalt ist wesentlicher Baustein der Haushaltsreform und findet sich sowohl in den Entwürfen zur erweiterten Kameralistik als auch zur Doppik der IMK.[74] Dessen Umsetzung wird die Kommunen folglich bundesweit beschäftigen. Die einzelnen Produktgruppen werden jeweiligen Ämtern zugewiesen. Die traditionell hierarchische, hoch arbeitsteilige und zentralistische Verwaltung soll in eine Produkt orientierte, dezentrale, teilautonome und über Zielvereinbarungen gesteuerte Organisationseinheit verwandelt werden (Bogumil 1998, S. 72). Der Produkthaushalt kann auch das Problem begrenzter Informationsverarbeitungskapazitäten der Vertretung lösen, indem er nur noch die notwendigen steuerungsrelevanten Produktinformationen enthält und der Vertretung strategische Entscheidungsspielräume eröffnet (Vernau 2000, S. 354).

Bei vollständiger Umsetzung des Konzeptes entsprechen sich letztlich Organisationsstruktur und Produktgruppen (organische Haushaltsgliederung). Den Produkten sind über Verwaltungskontrakte Zielvorgaben und über Budgets eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Mittel zugewiesen.[75] Das Konzept des Produkthaushaltes stärkt über die Abkehr von der Haushaltsstellen genauen Finanz-

[71] Vgl. Art. 15. §4 Abs. 1 NKFG NRW i. V. m. Anlage 4 NKFG NRW
Der kommunale Produktplan B-W umfasst 72 Produktbereiche, 154 Produktgruppen und 440 Produkte. Vgl. Schäuble, Thomas 2001

[72] Diese Deregulierung macht einen Leistungsvergleich jedoch nahezu unmöglich. Vgl. Müllender, Günter: Erprobung alternativer Steuerungsmodelle

[73] Zu den Problemen der Produktgestaltung u. A. Balzer 2005

[74] Vgl. IMK-Beschluss vom 21.11.2003 Anlage 6: Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen. Er gibt die Mindestinhalte vor, welche durch Landesverordnung ausgefüllt werden.

[75] Näheres zur Budgetierung vgl. Vierheilig 2001

hin zur Ergebnis orientierten Produktsteuerung die Steuerungsfunktion des Haushaltes in Gänze und eröffnet der Gemeindevertretung neuartige, strategische und wirkungsvollere Steuerungsmöglichkeiten (Bals 2005, S. 339). Der neue Begriff „*Produkt*“ ist als solches im öffentlichen Bereich nicht unumstritten und wird auf absehbare Zeit noch zu Befremden führen.[76] Hält man sich jedoch vor Augen, dass Schätzungen zu folge rund neunzig Prozent der kommunalen Leistungen den Dienstleistungen zuzurechnen sind, lässt sich erahnen, welche Ausmaße das Reformpotential öffentlicher Leistungserstellung noch immer birgt (Siemer 2002, S. 152 ff.). Sie muss dieses wahrzunehmen jedoch auch bereit sein. Verbunden damit allerdings ist der Verzicht auf Einzeleingriffe, der Verlust an Transparenz bezüglich der Mittelverwendung und eine höhere Verselbständigung der Verwaltung. Diesen steht die konsequente und messbare Zieldefinition und Leistungsmessung gegenüber, welche Steuerung erst ermöglicht.

2.4.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Fokussierung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Verwaltung bedingt Informationen über Ressourcenverzehr im Produktionsprozess als auch Wert der erstellten Leistungen. Dies sind Aufgaben der KLR. Jedwedes Rechnungswesen ist zunächst ein Dokumentationssystem, dessen Daten der Planung, Steuerung und Kontrolle dienen sollen. Die in der Privatwirtschaft klassische Unterscheidung zwischen externem (Buchhaltung) und internem (KLR) Rechnungswesen kann im öffentlichen Bereich nicht greifen. In einer Kommune haben grundsätzlich neben den Entscheidungsträgern der Gemeindevertretung und der Verwaltung auch die Bürger als Außenstehende Anspruch auf Kontrolle, Information und Transparenz und spielt eine steuerlich bedingt differierende Abgrenzung des Rechnungsstoffes keine Rolle.[77] Die KLR dient der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellter Produkte und der Fachbereiche. Ziele sind unter anderem die Beurteilung von Auslagerungsentscheidungen, interkommunaler Vergleich, Aufgabenkritik, Entwicklung der Kosten, Gebührenfestsetzung, Leistungsbewertung oder Kostendeckungsgrade (Bernhardt et alteri 2004, S. 270). Wobei die unterschiedlichen Zielsetzungen eine unterschiedliche örtliche Gestaltung nach sich

[76] Vgl. Schneider 1999

[77] Soweit nicht die berechtigten und schützenswerten Interessen Einzelner der Öffentlichkeit entgegenstehen. Dies ist jedoch bei der grundlegenden Haushaltsplanung schwer vorstellbar. Analog sind die Regelungen des Kommunalabgabenrechts, welche die Verwaltung zur Offenlegung der Kalkulation und KLR verpflichten.

ziehen. Obgleich die KLR im NKFG eine Soll-Regelung ist, bezieht sich das Ermessen des Bürgermeisters lediglich auf die entsprechende inhaltliche Ausgestaltung, welche sich an den örtlichen Bedürfnissen orientiert und nicht auf die Existenz der KLR selbst.[78] Nichtsdestotrotz kamen die Innenministerien nicht umhin, den Kommunen verbindliche Leitlinien bezüglich Aufgaben, Inhalten, Grundsätzen und EDV vorzugeben.[79] Kostenrechnung ist überdies kein neues Thema für die Kommunen, sondern seit langem pflichtige Aufgabe im Bereich der Gebührenkalkulation.[80] Der Unterschied liegt nun in der flächendeckenden Anwendung für alle erstellten Produkte und in der Verbindung dieser Erkenntnisse mit den politischen Entscheidungen über das Leistungsprogramm im Rahmen der Haushaltsberatungen. Die Kosten einzelner Produktgruppen bestimmen dann folglich die Höhe des dem erstellenden Amt zugewiesenen Budgets. Auch die Diskussion der ganzheitlichen Kostenrechnung besitzt Tradition.[81] Die Umsetzung dieses Elementes wiederum wurde durch die Reform des Rechnungsstils, die Erweiterung des Rechnungsstoffs und den neuen Wirtschaftlichkeitsanspruch der Verwaltung im Zuge der Haushaltsreform befördert, wenn nicht gar erst gestattet. Die Berechnung von Produktwerten wiederum ermöglicht sowohl Gemeindevertretung als auch Bürgerschaft die Beurteilung von Wirtschaftlichkeit, soweit diese als Relation von Input und Output bezeichnet wird (Klümper/Zimmermann 2002, S. 7).

Die reine Kontrolle der Ist-Kosten mit den geplanten Kosten allerdings ist bei weitem nicht ausreichend, entscheidend ist die Frage, inwieweit durch das Produkt die intendierten Wirkungen tatsächlich erreicht werden konnten (Adamaschek 2005; S. 369). So liegen die Implementationsprobleme der Kommunen weniger im betriebswirtschaftlichen Bereich der Kostenberechnung, weniger auch in der Akzeptanz des Instrumentes, sondern vielmehr in der adäquaten Beurteilung von Leistungswerten.[82] Der Wert einer Leistung kann zumindest im Bereich öffentlicher Güter mit langfristigen Nutzungshorizonten nicht auf den Aspekt seiner Kosten reduziert werden. Der Bürgernutzen selbst ist subjektiv und kann nur über umfangreiche Befragungen und daraus abgeleitete Indikatoren erhoben werden

[78] Vgl. Art. 15 § 18 NKFG NRW
[79] Vgl. z. B. Innenministerium B-W: Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung
[80] Vgl. § 5 SächsKAG
[81] Vgl. z. B. Gornas 1992
[82] Schon 1996 befassten sich einer Studie des Deutschen Städtetages zu Folge ca. 74 % der Befragten mit der Kostenrechnung. Vgl. Klages 1997

(Goldbach 2003, S 205 ff.). Ein für die meisten Kommunen nicht vertretbarer Aufwand.

Obgleich die Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Kriterien auf öffentliche Leistungen selbst umstritten ist, da deren öffentliche Erstellung zumindest in Theorie gerade aus dem Marktversagen resultiert, kann der zunehmenden Forderung effizienter Verwendung öffentlicher Mittel und effektiver Erreichung politisch vorgegebener Ziele nicht wirklich begegnet werden (Hausmann 1996, S. 735/Klages 1997, S. 134 ff.). Besteht der Anspruch, politische Entscheidungen zumindest in Kenntnis der damit hervorgerufenen Kosten zu treffen, dann ist die KLR selbst in ihrer unvollständigen Ausprägung als reine Kostenrechnung zur Steuerungsunterstützung unverzichtbar und wird durch Produkte als Kostenträger und eigenverantwortliche, budgetierte Ämter als Kostenstellen weiter gefördert.

2.5 Umsetzungsstand der kommunalen Haushaltsreform in den Bundesländern

Die Innenminister der Bundesländer verpflichteten sich mit ihren Beschlüssen im Rahmen der IMK zur Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform entsprechend der beschlossenen Grundsätze. Es steht ihnen frei, den Kommunen die Wahl zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik zu ermöglichen.[83] Obgleich aus Gründen der Vergleichbarkeit, Einheitlichkeit, Transparenz und Finanzstatistik umfangreiche Vorgaben der Ausgestaltung entwickelt wurden, steht den Bundesländern bezüglich der Fristen und der Vorlage der konkreten Rechtsnormen eine gewisse Regelungskompetenz zu.[84] Vergleichbar war ihnen ebenso die Aufnahme von Experimentierklauseln in das bestehende Kommunalrecht und die Einrichtung von Modellkommunen freigestellt. Nachfolgende Tabelle zeigt kursorisch und vergleichend einige Variablen der Umsetzung.[85]

[83] Siehe Spaltenbezeichnungen „*Dopp*.“, „*Opt*.“ und „*Erw. Kam*.“
[84] Die Spalte „Rechtsnormen“ bezieht sich auf die Vorlage von Entwürfen.
[85] Die Daten entstammen persönlichen Gesprächen des Autors mit Verantwortlichen der Ministerien. Die Haushaltsreform ist im Wesentlichen ein kommunales Thema, die Stadtstaaten bleiben unberücksichtigt, obgleich Bremen und Hamburg eigene Doppikkonzepte verfolgen. Die Daten geben den Stand August 2005 wieder.

Bundesland	Dopp.	Opt.	Erw. Kame.	Ziel	Rechts-normen	Experi-mentier-klauseln	Modell-komm.
B-W	-	X	-	2006	X	-	X
Bayern	-	X	-	2007	X	X	X
Brandenburg	X	-	-	2008	X	X	X
Hessen	X	-	-	2005	X	X	X
M-V	X	-	-	2007	X	X	X
Niedersachsen	X	-	-	2006	X	X	X
NRW	X	-	-	2005	X	X	X
R-P	X	-	-	2007	X	X	-
Saarland	X	-	-	2008	-	X	X
Sachsen	X	-	-	2008	-	X [86]	X
LSA	X	-	-	2006	X	X	X
S-H	-	X	-	2008	X	-	-
Thüringen	X	-	-	2008	-	-	-

B-W: Baden-Württemberg, M-V: Mecklenburg-Vorpommern, NRW: Nordrhein-Westfalen, R-P: Rheinland-Pfalz, LSA: Sachsen-Anhalt, S-H: Schleswig-Holstein, Dopp. : Doppik, Erw. Kameralistik: Erweiterte Kameralistik, Mdellkomm. : Modellkommunen
Quelle: Eigene Darstellung

Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern in der zeitlichen Umsetzung und in der Vorlage einschlägiger Rechtsentwürfe.[87] Einigkeit besteht dahingehend, die erweiterte Kameralistik nicht als ausschließliche Lösung vorzusehen. Da auch das Optionsmodell wenig verbreitet ist, kann man wohl davon ausgehen, langfristig in den deutschen Kommunen nur noch Haushalte auf doppischer Grundlage zu finden. Auffällig ist das offensichtliche Desinteresse des Freistaates Thüringen, der in der Umsetzung zeitlich zurückfällt und weder über Erfahrungen aus Experimentierklauseln noch aus Modellkommunen verfügt. Einzig das Bundesland Hessen plant überdies die Ausweitung der Haushaltsreform auch auf den Landeshaushalt.[88] Den erheblichen Umstellungsaufwand der Kommunen durch staatliche Fördermittel auszugleichen, steht in keinem Bundesland mehr zur Diskussion.[89]

[86] Im Freistaat Sachsen wurde die Experimentierklausel in keinem einzigen Fall genutzt.
[87] Die Rechtsentwürfe sind mit Ausnahme Hessens und NRW nicht vollständig. In erster Linie wurden die GemHVO angepasst, Bewertungsrichtlinien und Produktrahmen aufgestellt.
[88] Eine Reihe weiterer Länder (z.B. NRW, Sachsen, Bayern, Schleswig-Holstein) beabsichtigt, Elemente des NSM, wie KLR, Budgetierung und Berichtswesen in die bestehenden kameralistischen Haushalte zu integrieren.
[89] Die Modelkommunen wurden materiell unterstützt.

2.6 Zusammenfassung

Der Gedanke einer stärkeren Ausrichtung der öffentlichen Verwaltungen an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, besonders Effizienz und Effektivität nahm seinen Anfang in den frühen achtziger Jahren im angelsächsischen Raum über das Konzept des NPM. Wachsende Ansprüche und Haushaltsprobleme, sinkende Problemlösungskapazitäten, gepaart mit internationalen Einflüssen der Globalisierung führten Anfang der neunziger Jahre zum Konzept des NSM, welches eine spezifisch deutsche Ausprägung des NPM darstellt und Grundlage quasi jeder Verwaltungsreform wurde. Der kommunale Haushalt wird zum Zentrum der Steuerungsaktivitäten und steht im Mittelpunkt der Reform. Schon 1993 nahmen sich die Innenminister als zuständige Vertreter der Bundesländer der Problematik einer kommunalen Haushaltsreform an und entwickelten bis zum Jahre 2003 umfassende Lösungsstrategien sowohl zur Fortführung der Kameralistik als auch der Umstellung in Richtung kaufmännischer Systeme (Doppik). Basis zukünftiger Reformhaushalte ist ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem, welches Ergebnisplan, Finanzplan und Vermögensplan beinhaltet, die Komponenten strukturell verbindet und die vollständigen Ressourcenbewegungen der Kommune darstellt. Die Bewirtschaftung wird flexibilisiert und dezentralisiert, der Aufbau erfolgt nach Produktgruppen, Kontrakte weisen verbindliche Ressourcen und Ziele aus, der Rechnungsstil ist doppisch und dem Rat steht die zentrale Stellung im Aufstellungsprozess zu. Die Orientierung wandert von der früheren rein formalen Kontrolle ordnungsgemäßer Ausführung zur Erfüllung der vorgegeben Leistungen durch die Verwaltung. Zu den wesentlichen Elementen zählt die Inventarisierung des Vermögens, die Gliederung des Haushaltes nach Produkten und der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung. Unbeschadet der verbindlichen Umsetzungsvorgaben bis 2011 befinden sich die Bundesländer in gänzlich unterschiedlichen Phasen des Prozesses und nehmen ihre Gestaltungsspielräume wahr.

3 Entwicklung der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

3.1 Kommunale Struktur im Freistaat Sachsen

Die sächsischen Kommunen als selbständige Verwaltungsinstanz sind Gegenstand der empirischen Erhebung. Dieses Kapitel skizziert die Eigenheiten des sächsischen Kommunalrechts hinsichtlich Struktur, Aufbau und Kompetenzen der kommunalen Ebene. Die Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften sank in den vergangenen 15 Jahren im Freistaat durch umfangreiche gesetzliche und freiwillige Gebietsreformen.[90] Zum Stand der Erhebung unterteilt sich der Freistaat in 441 kreisangehörige Gemeinden, 67 kreisangehörige Städte, sieben kreisfreie Städte und 22 Landkreise.[91] Die Kommunen verwalten gemäß der Grenzen des Grundgesetzes und der Landesverfassung ihre örtlichen Angelegenheiten selbständig im Rahmen der Gesetze.[92] Der Umfang jener selbständig wahrgenommenen örtlichen Aufgaben ist abhängig von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung und damit indirekt von der Einwohnerzahl.[93] Im Zuge der hier durchgeführten Untersuchung war nur die eigenständige Haushaltsverwaltung und somit das Amt der Kämmerei von Belang, welches von allen befragten Kommunen geführt wird. Aktuell bestehen im Freistaat auch heute noch 115 Verwaltungsgemeinschaften und zehn Verwaltungsverbände gemäß der Modalitäten des SächsKomZG.[94] Deren jeweiliger Aufgabenbestand differiert nach den Bedürfnissen der beteiligten Kommunen.[95] Wie die meisten deutschen Kommunalverfassungen kennt auch die SächsGemO den Status der Großen Kreisstadt.[96] Diese Kommunen übernehmen bedingt durch ihre höhere Einwohnerzahl zusätzlich Aufgaben der Landkreisverwaltung, verfügen also unabhängig ihrer Größe über eine Aufgaben bedingt höhere Verwaltungskraft als die bloßen kreisangehörigen Kommunen. Im Freistaat Sachsen gibt es aktuell 34 Große

[90] So existierten im Jahr 1990 noch 1626 Städte und Gemeinden. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stieg im Zuge dessen von ca. 2.000 auf ca. 5.500. Die SächsGemO differenziert in § 3 die Gemeinden in kreisangehörige Städte und Gemeinden, sowie kreisfreie Städte.

[91] Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

[92] Vgl. Art. 28 GG und Art. 84 SächsLV

[93] Vgl. § 2 SächsGemO

[94] Vgl. § 3 und § 36 SächsKomZG

[95] Vgl. § 7 und § 8 Abs. 2 SächsKomZG

[96] Vgl. § 3 Abs. 2 SächsGemO; Nur die Bundesländer Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten auf diese Gemeindeart. Bezeichnung und notwendige Einwohnerzahl variieren: § 3 Abs. 2 GemOBW; Art. 5a Abs. 4 BayKV; § 2 Abs. 3 GOBrb; § 4a HGO; §§ 11,12 NGO; § 4 GONRW; § 7 Abs. 1 GO RlP; § 4 GO Saarland; § 6 ThürKO.

Kreisstädte. Dies sind meist frühere Kreisstädte, welche häufig nicht alle die Vorgaben der SächsGemO bezüglich der Einwohnerzahl von 20.000 erfüllen. Das SMI kann ihnen jedoch diesen Titel nicht ihrem eigenen Willen entgegen entziehen. Spiegelbild der kommunalen Selbstverwaltung ist die Rechtsaufsicht des Freistaates über die Kommunen. Er verfügt aktuell über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau, die Landratsämter sind untere Rechtsaufsichtsbehörde der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und die Regierungspräsidien höhere Rechtsaufsichtsbehörde der kreisfreien Städte und der Landkreise.[97] Eine Sonderstellung nehmen in diesem Zusammenhang die Großen Kreisstädte ein, obwohl kreisangehörig, können sie in Folge ihrer erweiterten Aufgabenstruktur nicht der Rechtsaufsicht der Landkreise unterliegen. Das SMI selbst tritt als oberste Rechtsaufsichtsbehörde nur in eng begrenzten Ausnahmefällen und regelmäßig als Rechtsetzungsorgan gegenüber den Kommunen in Erscheinung.[98]

3.2 Politische und administrative Prozesse

Die kommunale Haushaltsreform ist Resultat einer politischen Entscheidung, welche ministeriell umgesetzt werden muss. Der Freistaat Sachsen trat im Kontext der kommunalen Haushaltsreform von Anbeginn nicht aktiv auf. Dies kann insoweit verwundern, als in anderen Bereichen der Verwaltungsreform durchaus bemerkenswerte Aktivitäten stattfanden. So richtete das SMI im Jahre 1996 eine Stabsstelle kommunale Verwaltungsreform ein, welche sich mehrere Jahre intensiv mit Fragen der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform und Personalentwicklung beschäftigte. Schlagworte waren schon damals Produktorientierung und Kostenrechnung, Intention die Orientierung am NSM, Problem die unklaren Zielvorgaben.[99] Dieses Projekt führte zu einem Bericht, der Grundlage weiterer Entwicklungen sein sollte, welche bis heute aber nicht über den Planungsstand hinauskamen. Die Welle wissenschaftlicher Publikationen zur Haushaltsreform wurde im gesamten sächsischen Raum distanziert zur Kenntnis genommen. Die Sächsische Fachhochschule für Verwaltung in Meißen trat bis heute nicht mit eigenen Beiträgen hervor. Die Beschlüsse und Debatten der IMK trug der Freistaat zwar formell mit, sah sich jedoch auch bedingt durch begrenzte oder anderweitig

[97] Seit ihrer Einführung stehen die Regierungspräsidien als allgemeine Mittelbehörde in beständiger Diskussion. Es ist mittelfristig von strukturellen Änderungen im Verwaltungsaufbau des Freistaates auszugehen. Vgl. § 5 SächsRPG

[98] Vgl. § 74 Abs. 1 Nr. 3 SächsKomZG

[99] Vgl. LKV 6/1998. S. 217 ff.

orientierte Kapazitäten nie in der Lage, eigene Akzente zu setzen oder die Entwicklung zu lenken. Im Gegensatz zu den Ländern NRW, Hessen oder B-W war der Freistaat Sachsen eher passives Mitglied der Arbeitsgruppen. So sucht der geneigte Beobachter auch vergebens nach einschlägigen ministeriellen Erklärungen, Erlassen oder Rundschreiben. Diese gibt es nach eigenen Angaben des SMI nicht. Sofern einzelne Kommunen in ihren Bemühungen zur Haushaltsreform auf die Unterstützung gleich welcher Art des SMI zurückgreifen wollten, wurden diese mit allgemeinen Formulierungen förmlich zufrieden gestellt und eher gebremst. Nicht förderlich war die frühzeitige Festlegung des Freistaates, die Haushaltsreform mit Fördermitteln nicht stützen zu können und zu wollen. Konstruktive Äußerungen des SMI gab es zu dieser Thematik bis September 2005 nicht. Die politische Grundsatzentscheidung fiel mit dem Kabinettsbeschluss am 04.05.2004 und legte als Ziel der kommunalen Haushaltsreform die alleinige Umstellung auf die Doppik fest. Die Lücke fehlender ministerieller Arbeit zu füllen, sah sich der SSGT als kommunaler Spitzenverband veranlasst. Er positionierte sich früh auf die alleinige Einführung der Doppik und erarbeitete in mehreren Arbeitsgruppen Empfehlungen zu Fragen der Bewertung oder des Produkthaushaltes und empfahl seinen Mitgliedern bis zur Vorlage klarer Rechtsnormen Zurückhaltung.[100] In die Diskussionen zum Neuen Steuerungsmodell und damit in weiterem Sinne auch in die kommunale Haushaltsreform einzuordnen ist das Projekt *„Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“* de SSGT und des Sächsischen Landkreistages, welches sich ab 2001 mit Fragen des Controlling, der Produktpläne oder der Personalentwicklung beschäftigte und in einem Leitfaden mündete (Schill/Günther 2001). Auch die Arbeiten des OSGV in den Jahren 2004/05 wurden durch das SMI lediglich indirekt unterstützt. Heute ist es erklärte Politik des Freistaates, die Übergangsfristen der IMK auszuschöpfen, die Umstellung so lange als möglich hinauszuzögern, um schlussendlich umso stärker von den Erfahrungen anderer Bundesländer zu profitieren. Dies muss nicht die schlechteste Strategie sein, doch im Hinblick auf die Entwicklungen im restlichen Deutschland und das Bemühen vieler Städte und Gemeinden wäre eine deutlichere Positionierung und Erläuterung des eigenen Standpunktes aus Sicht der Kommunen wünschenswert gewesen.

[100] Schreiben vom 22.03.2005

3.3 Aktuelle Rechtslage

Entgegen oben erwähnter Zurückhaltung in der Entwicklung und Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform, schuf der Freistaat Sachsen frühzeitig die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen umfangreicher Modernisierungsaktivitäten, die so genannte Experimentierklausel. Der Freistaat Sachsen zeigte sich auf dem Gebiet des Kommunalrechts schon früh und öffentlichkeitswirksam bestrebt, Überregulierung zu vermeiden und den Gedanken kommunaler Selbstverwaltung mit Leben zu erfüllen.[101] Um die kommunale Ebene der Verwaltung strukturell zu stärken und Verwaltungsreformen zu fördern, fanden sich bereits in der ersten Gemeindeordnung aus dem Jahre 1993 Normen, welche Freiräume hinsichtlich Organisation, Haushalt und Führung einräumten.[102] Im Bereich der Haushaltswirtschaft wurden erste Schritte im Haushaltsvollzug durch partielle Aufhebung der Grundsätze zeitlicher und sachlicher Spezifität über Möglichkeiten der Budgetierung und Übertragbarkeit unternommen. Soweit zahlreiche Elemente des NSM, wie Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen, KLR oder Produktdefinition keiner expliziten rechtlichen Ermächtigung bedürfen, ließen sich die für die Haushaltswirtschaft der Kommunen zentralen Vorschriften des Vierten Teiles, erster Abschnitt der SächsGemO und die diese ausfüllende SächsKomHVO nur über formelle Ausnahmebestimmungen umgehen.

Die zur Erprobung von Elementen des NSM und der Haushaltsreform zentrale Norm wurde im Jahre 1997 über § 48 GemHVO als Experimentierklausel in das sächsische Haushaltsrecht integriert und bis dato inhaltlich nicht geändert.[103] Der Freistaat Sachsen nahm sich damit im ostdeutschen Vergleich relativ früh und umfänglich dieser Problematik an.[104] Die Regelungskompetenz der Klausel liegt in den Händen

---

[101] Vgl. Artikel 82, 84, 85, 86, 87 SächsVerf und Selbstdarstellung SMI

[102] Vgl. z. B. § 53 Abs. 2 oder § 41 Abs. 2 SächsGemO vom 21.04.1993; § 19 Abs. 2 SächsGemHVO vom 08.01.1991

[103] Andere Bundesländer verankerten die Experimentierklausel in der GO. So z. B. § 42a KV MV; § 133 HGO; § 138 NGO; § 126 GO NRW; § 146 GO LSA; Art. 117a BayKV

[104] Vergleichbare Regelungen traten in Kraft in NRW 1994, Hessen 1995, Baden-Württemberg 1995, Brandenburg 1995, Niedersachsen 1996, LSA 1997, Mecklenburg 1998, Thüringen gar nicht

6 In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die konzeptionelle Verbindung von NSM und Haushaltsreform hingewiesen. Vgl. Kapitel I 2.2

[7] Zwischenzeitlich wurden einzelne Paragrafen aufgehoben und die Experimentierklausel unter § 46 gefasst.

[8] Inhaltlich identisch ist die Regelung des § 42a KV MV, deutlich offener hinsichtlich der Tatbestandmerkmale § 42 GemHV Brandenburg.

[9] Vgl. § 46 Abs. 2 SächsKomHVO

des SMI und SMF, dem Landtag standen förmliche Mitwirkungsrechte nicht zu. Im Interesse einer sparsamen und effizienten Haushaltswirtschaft können seitdem genannte Ministerien auf Antrag einzelne Projekte zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens und damit Abweichungen von den regulären Vorschriften zulassen.[105] Die in den Normen fixierten Tatbestandmerkmale zielen ab auf die Steigerung von Effektivität und Effizienz der Verwaltung, implizit unterstellen sie auch, dass diese Ziele über das geltende Kommunalrecht nicht zu erreichen sind. Die Aufzählung der Vorschriften ist nicht abschließend, so dass unter § 46 SächsKomHVO die Erprobung jedweder Elemente der Haushaltsreform und des NSM allgemein gefasst werden kann.[106] Insbesondere von Interesse für den Untersuchungsbereich ist § 46 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 SächsKomHVO, die Änderungen im Aufbau des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung billigen. Bilanzierung und Produkt orientierte Haushaltsgliederung ließen sich unter den gegebenen regulären Vorschriften nicht umsetzen. Die Regelungen der Experimentierklausel im Freistaat Sachsen sind durch äußerst weite Einflusskompetenzen der zuständigen Ministerien und einen aus Sicht der Kommunen hohen bürokratischen Aufwand gekennzeichnet.[107] Oben genannte Ausnahmen sind nur auf begründeten Antrag der Kommune im Einzelfall möglich, ein Anspruch kann dennoch indirekt aus der Selbstbindung der Ministerien abgeleitet werden. Die Antragsnotwendigkeit folgt aus dem Erprobungs- und Ausnahmecharakter. Die Kommune hat eine Beschreibung des Projektes beizufügen, welche insbesondere die zu erprobenden Modelle beinhalten soll, von welchen Vorschriften daher abgewichen werden muss und welche Wirkungen die Kommune sich davon erhofft. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde hat zum Projektantrag Stellung zu beziehen.[108] Ohne deren Kenntnis könnte es zur irrtümlichen Versagung der Haushaltsgenehmigung wegen Formfehlern führen. Regelmäßig kann auch das SMI nicht über den notwendigen Einblick in die örtlichen Verhältnisse der Antrag stellenden Kommune verfügen und bedarf zur eigenen Beurteilung von Sinn und Zweck des Antrages der Unterstützung der unteren Kommunalaufsicht. Die hohen Anforderungen an die Ausnahmegenehmigung dienen zum einen der Kontrolle und Steuerung der Experimente zum anderen der Transparenz und Begrenzung der

Ausnahmen von geltenden Vorschriften.[109] Die nunmehr eröffnete Möglichkeit administrativer Normendispensation bedarf im Gegenzug einer strengen Kontrolle. Die Genehmigung wird widerruflich auf längstens fünf Jahre befristet und kann zum Zwecke der Vergleichbarkeit und landesweiten Nutzbarkeit der Ergebnisse mit Nebenbestimmungen versehen werden. Über die Regelung des § 46 Abs. 3 SächsKomHVO hinaus sind Nebenbestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen auch aus anderen Gründen möglich.[110] Antragsteller kann in Folge der Kompetenzverteilung der SächsGemO nur der Gemeinderat sein.[111] Dieser haftet gegenüber den Ministerien für eine projektgemäße Durchführung, Dokumentation, Auswertung und den Erfahrungsbericht. Obgleich die Experimentierklausel der SächsKomHVO nicht zum Einsatz kam, ist diese zur Förderung der Verwaltungsreform grundsätzlich geeignet, soweit deren Anwendung die Grenzen der Rechtmäßigkeit öffentlicher Verwaltung nicht überschreitet, befristet ist und streng kontrolliert wird.[112]

3.4 Modellhafte Projekte

Gezielte staatliche Aktivitäten zur Erprobung der kommunalen Haushaltsreform in einzelnen Modellkommunen hat es im Freistaat Sachsen bisher nicht gegeben. Es existierte keine finanzielle Unterstützung der Kommunen, welche aus eigenem Antrieb einzelne Elemente des zukünftigen Kommunalhaushaltes frühzeitig einführen wollten. Dennoch engagierten sich einzelne Kommunen in speziellen Reformfeldern, welche nunmehr kursorisch dargelegt werden. Die Zurückhaltung des SMI als zuständige oberste Landesbehörde war auffällig und für die Kommunen des Freistaates unmissverständlich.[113] Soweit Vorreiter offiziell nicht erwünscht waren, wurden sie zumindest von staatlicher Seite auch nicht in ihren Bemühungen behindert. Nichtsdestotrotz nutzten eine Reihe Städte und Gemeinden ihre Selbstverwaltungsautonomie und begannen auf eigene Verantwortung und Kosten in den vergangenen Jahren mit der Umsetzung der Reform.

Bekanntestes, frühestes und zwischenzeitlich auch prämiertes Beispiel über die Grenzen Sachsens hinaus ist die Große Kreisstadt Coswig, welche bereits ab 1993

[109] Vgl. Matzick 2000
[110] Vgl. § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 36 Abs. 2 VwVfG
[111] Vgl. § 28 Abs. 1 i. V. m. § 53 Abs. 2 SächsGemO
[112] zur Zulässigkeit der Experimentierklauseln: vgl. Brüning, Christoph 1997
[113] Aussagen der Kämmerer Stadt Coswig, Großenhain und Ehrenfriedersdorf

mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells begann.[114] Diese internen Organisationsreformen führten bereits ab Mitte der neunziger Jahre zu einer flächendeckenden KLR, interner Kostenverrechnung, Zielvereinbarung und Budgetierung. Die Entwicklungen in Folge dieser Umstellungen werden von den lokalen Verantwortlichen als positiv, die Elemente als grundsätzlich sinnvoll eingeschätzt. Tradierte Verhaltensweisen wie das „*Dezemberfieber*" treten nicht mehr auf, ebenso zeigte sich ein deutlich gestiegenes Kosten- und Kundenbewusstsein. Zu erwähnen sind jedoch auch die gegenläufigen Einflüsse wie die schlechte Haushaltslage, hohe Investitionen in Fortbildung und EDV, der Unwillen der Stadtverordneten, teilweise neue Bürokratien und eine über die Jahre sinkende Reformbereitschaft der Mitarbeiter. Die Große Kreisstadt Coswig ist mithin die einzige Kommune im Freistaat, welche über praktische Erfahrungen mit dem Gliederungsprinzip des Produkthaushaltes verfügt, der seit 1999 aufgestellt wird. Befragt nach der Motivation für diese äußerst weitreichende und aufwändige Neugestaltung, tritt die ökonomische Prägung der handelnden Akteure, das Interesse an einer effizienten Verwaltung und der Aufbauenthusiasmus zu Beginn der neunziger Jahre hervor. Wurde an früherer Stelle bereits auf die nicht genutzte Experimentierklausel der SächsKomHVO hingewiesen, entbehrt dieser Umstand nicht einer gewissen Ironie, denn der Antrag der Großen Kreisstadt Coswig wurde bis heute nicht beantwortet. Dies hielt die Stadt nicht davon ab, die beantragten Projekte umzusetzen und veranlasste die Kommunalaufsicht ferner nicht zu Bemängelungen.

Unter den Teilnehmern der Erhebung fielen weiter die Städte Großenhain, Pulsnitz, Ehrenfriedersdorf, die Große Kreisstadt Pirna und die Landeshauptstadt Dresden ob ihrer fortgeschrittenen Aktivitäten auf. Diese Kommunen ließen sich von früheren Verlautbarungen und Zielen des SMI leiten, welches die Reform der SächsKomHVO ursprünglich einmal für 2007 terminierte. Die Große Kreisstadt Pirna schließt sämtliche Vorarbeiten der Haushaltsreform im Jahr 2006 ab, um den Doppelhaushalt 2007/08 auf Basis der erwarteten Rechtslage verabschieden zu können. Das Risiko später auftretender Abweichung und nötiger Nachbesserungen wird hierbei durch den OBM bewusst in Kauf genommen. Ähnlich argumentiert die Stadt Großenhain, welche mit Blick auf das Datum 2007 die Bilanzierung in 2006 zu beenden gedenkt und den Aufbau einer flächendeckenden KLR in der Kommunalverwaltung bereits als

[114] Coswig wurde in 1995 wegen besonderer Leistungen mit dem Speyer Preis ausgezeichnet. Vgl. Malsch, Bernhard 1999

erfolgreich abgeschlossen betrachtet. In der Stadt Pulsnitz hingegen waren weniger zeitliche Aspekte ausschlaggebend, sondern das finanziell reizvolle Angebot der KISA, die neuen Softwarelösungen in der Stadtverwaltung zu entwickeln. Schlussendlich wollte auch die Landeshauptstadt Dresden ihrer exponierten Stellung gerecht werden und eine Vorbildfunktion übernehmen. In Anbetracht der Größe der Stadtverwaltung, wurde zur Umsetzung der Haushaltsreform eine Stabsstelle beim OBM angesiedelt, und sind weitere Schritte der Bilanzierung und die KLR unterdessen abgeschlossen.

3.5 Politische Konstellation

Der Beschluss der IMK zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts bedeutete eine Selbstverpflichtung des SMI innerhalb der verabschiedeten Musterentwürfe und ließ von vornherein keinen großen Spielraum für parlamentarische Diskussionen. Obgleich die im Landtag vertretenen Parteien folglich nur geringes Einflusspotential innehaben, können sie über ihre Landesverbände die öffentliche Wahrnehmung der Reform lenken. Von Interesse ist daher die inhaltliche Festlegung der Parteien. Offen blieb allein die Reformrichtung Doppik oder erweiterte Kameralistik sowie Termine, Fristen und Ausführungsbestimmungen. Die Regelung des kommunalen Haushaltsrechts steht nach § 127 Abs. 1 Nr. 9 SächsGemO dem SMI im Zuge einer entsprechenden Verordnung zu. Der Einfluss des Landtages und damit der vertretenen Parteien ist sehr gering. Die politische Lage im Freistaat Sachsen war bis zur Landtagswahl in 2004 gekennzeichnet durch eine absolute Mehrheit und alleinige Regierung der CDU. Aufbau und Stand des Kommunalrechts ist daher dieser Partei zuzuschreiben. Sämtliche aktuell im sächsischen Landtag vertretenen, seriösen Parteien bezeichnen Kommunalpolitik als wesentliches Element der Landtagsarbeit und sehen sich als Interessenvertreter der Kommunen.[115] In Anbetracht des frühen Standes des Gesetzgebungsverfahrens und des geringen Einflusses der Fraktionen schlug sich die Reform der SächsKomHVO bisher kaum in formellen Dokumenten nieder.[116] Einzig die FDP verabschiedete auf dem Landesparteitag 2000 einen Beschluss zur Einführung des doppischen

[115] Die offensichtlichen politischen Prioritäten zeichnen stellenweise ein gegensätzliches Bild. So taucht der Bereich Kommunalpolitik in den offiziellen Internetpräsentationen der Grünen und der SPD nicht auf.

[116] Unter den offiziellen Landtagsdrucksachen finden sich lediglich zwei Papiere: Entschließungsantrag der PDS-Fraktion zur Leistungsfähigkeit der sächsischen Kommunen und Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens; Kleine Anfrage des PDS Abgeordneten Dr. Friedrich zum Fachbediensteten für das Finanzwesen

Haushaltsrechts auf Landesebene, möchte diesen Beschluss jedoch heute auch als klare Positionierung im kommunalen Haushaltsrecht verstanden wissen.[117] In den übrigen Parteien existieren keine eindeutigen Festlegungen pro oder contra Haushaltsreform bzw. Doppik. Die kommunalpolitischen Sprecher vertreten übereinstimmend die Ansicht, besagte Reformen möglichst unbürokratisch und kostengünstig für die Kommunen umzusetzen und die Chancen zu nutzen.[118] Zumindest lässt sich hieraus die grundsätzliche Unterstützung der Umstellung durch die Parteien ablesen. Zeitliche Planungen für konkrete Aktivitäten bestehen in den Fraktionen der FDP und PDS. Die FDP plant eigene Untersuchungen in den sächsischen Kommunen ab 2006. Die PDS unterstützt die Reform, indem sie über das ihr nahe stehende Kommunalpolitische Forum kommunale Ehrenamtliche auf die Veränderungen und die neuen Steuerungsmöglichkeiten vorbereitet. Auch die CDU verfügt über ein ihr verbundenes Bildungswerk für Kommunalpolitik, welches der Qualifizierung Ehrenamtlicher dient. Konkrete Maßnahmen zur Verbreitung des neuen Haushaltsrechts sind noch nicht geplant.[119] Als Regierungspartei ist das Bestreben, kritisch auf das SMI einzuwirken auch verständlich gering. Grundsätzlich konzentrieren sich die kommunalpolitischen Aktivitäten der Abgeordneten auf die Bereiche Finanzausgleich, Gebiets- und Funktionalreform oder Gebührenrecht. Das kommunale Haushaltsrecht wird als inneradministratives, nicht als politisches Thema wahrgenommen. Demzufolge ist die Haltung der Parteien und Fraktionen abwartend und ambivalent. Ein fest vertretener Standpunkt und eine klare politische Linie sind nicht zu erkennen.

3.6 Zusammenfassung

Die kommunalen Verwaltungsstrukturen des Freistaates sind nach langen Jahren der Gebietsreformen nunmehr in einem Maße gefestigt, welches es den Kommunen erlaubt, den anstehenden Herausforderungen entgegenzusehen. Die Politik Sachsens ist hinsichtlich der kommunalen Haushaltsreform von deutlicher Zurückhaltung geprägt. War dieser Umstand anfangs bedingt durch fehlende Kapazitäten und drängendere Probleme, so hat sich der offizielle Ansatz zwischenzeitlich hin zu einer bewusst abwartenden Haltung gewandelt, welche die weitest mögliche Nutzung der Erfahrungen anderer Länder zum Ziel hat.

[117] Vgl. Beschluss des 14. Landesparteitages vom 08.04.2000 in Leipzig
[118] Es wurden befragt für die CDU Herr Glossa, für die FDP Herr Wieck, für die PDS Herr Thomas, für die SPD Herr Kynast
[119] Aussage des Geschäftsführers Herr Schmidt

Dementsprechend schlecht ist die Quellenlage, förmliche Äußerungen des SMI gab es bis dato nicht. Auch der SSGT als kommunaler Spitzenverband trug diese Politik im Interesse seiner Mitglieder mit. Wie die meisten Bundesländer implementierte auch der Freistaat Sachsen eine umfängliche Experimentierklausel in der SächsKomHVO, die es den Kommunen ermöglichen könnte, quasi auf allen Gebieten des kommunalen Haushaltsrechts von der bestehenden Rechtslage zu Gunsten neuartiger, ökonomischerer Elemente abzuweichen. Das Verfahren ist ausgesprochen bürokratisch und wurde bisher nicht angewandt. Dem amtlichen Standpunkt entgegen begannen einige Kommunen jedoch schon früh und auf eigenes Risiko mit vorbereitenden Aktivitäten, welche durch das SMI meist nicht beachtet wurden. Ursächlich waren finanzielle, logistische oder personelle Gegebenheiten vor Ort. Die kommunale Haushaltsreform war im Freistaat Sachsen bis dato kein Gegenstand politischer Debatten. Da die Grundsatzentscheidung gefallen ist und die rechtliche Umsetzung allein dem SMI und SMF obliegt, zeitigten auch die Landtagsfraktionen nur ein geringes Interesse. Einhelliger Standpunkt der politischen Vertreter, welchen auch SMI und Regierung teilen, ist eine unbürokratische, kostengünstige und inhaltlich sinnvolle Reform der Kommunalhaushalte.

III Empirische Untersuchung

1 Ablauf der empirischen Untersuchung

1.1 Hypothesenbildung

Die Wahl des zu untersuchenden Forschungsgegenstandes ist die erste Phase eines wissenschaftlichen Forschungsprozesses. In diese Phase fällt die Abgrenzung des Problems und des Untersuchungsumfeldes, der Nachweis seiner Erklärungsbedürftigkeit und des empirischen Untersuchungsbedarfes, die Motivation des Forschenden und die Formulierung wissenschaftlicher Fragestellungen (Schnell/Hill/Esser 2005, S. 8).[120] Weitaus schwieriger als die Auswahl einer aus Sicht des Forschers bedeutenden Fragestellung, welche stets nur einen Ausschnitt sozialer Wirklichkeiten darstellen kann, ist die notwendig sich anschließende Phase der Hypothesenbildung. Unter dem Begriff „*Hypothese*" versteht die Sozialwissenschaft ein System logisch widerspruchsfreier Aussagen über soziale Phänomene, welche empirisch nachprüfbar sind (Atteslander 1995, S. 35). Die Formulierung von Hypothesen oder Theorien ist regelmäßig Grundlage, deren Bestätigung oder Falsifikation Ziel explorativer Forschung. Abweichend ist die Zielbildung in einer rein deskriptiven Untersuchung. Hier ist es nicht möglich, im Voraus Theorien zu formulieren, welche geprüft werden können. Die deskriptive Forschung hat allein die Beschreibung der Untersuchungsobjekte bezüglich der Ausprägung bestimmter definierter Merkmale zum Inhalt. Hat die deskriptive Forschung auch lediglich nominale Ergebnisse zur Folge, gehört sie dennoch zu den wichtigsten und grundlegendsten Aktivitäten der Sozialwissenschaft und ist Ausgangspunkt der Theoriebildung sowie weiterer kausaler, explorativer Untersuchungen (Benninghaus 2002, S. 11). In der vorliegenden Untersuchung vollzieht sich die Auswertung der erhobenen Daten in zwei Teilen. Im ersten Teil der Auswertung, werden die gewonnen Merkmalsausprägungen rein deskriptiv dargestellt. Die Entwicklung vorherig nicht absehbarer Thesen und Theorien ist somit Ergebnis der deskriptiven Darstellung. Unter den Begriff der Merkmalsausprägungen fallen im Rahmen des Themas *„Reform der kommunalen Haushaltsordnung im Freistaat Sachsen"* die im Fragebogen angesprochenen Punkte der vorbereitenden Aktivitäten, der persönlichen Einstellung des Kämmerers, der Beurteilung der beteiligten Institutionen und die rein statistischen Angaben zur Kommune. Auf der Deskription aufbauend werden die gewonnenen Daten im

[120] Diese Funktion erfüllt Kapitel III 1.1 und die Einleitung

Hinblick ihrer wechselseitigen statistischen und kausalen Beziehungen untersucht.[121] Hierbei wird der Forderung übertriebener, rein formaler mathematischer Exaktheit entgegengetreten und dem systematischen Erfassen empirischer Problemzusammenhänge Vorrang eingeräumt (Atteslander 1995, S. 49).

Der zweite Teil der statistischen Auswertung dient der Prüfung im Voraus aufgestellter Hypothesen bezüglich möglicher interner und externer Einflussfaktoren auf die Kommunen. Diese wurden im Zuge der Deduktion realer Beobachtungen vor Erhebung der Daten gewonnen und über diese nunmehr empirisch geprüft. Der Kreis der Untersuchungsobjekte, der Ablauf der Erhebung und die Gestaltung der Erhebungsmittel wurden auf die Prüfung folgender Hypothesen im zweiten Teil der statistisch-kausalen Auswertung zugeschnitten:[122]

- Die Ausprägungen der statistischen Größen Einwohnerzahl und Status sind von positivem Einfluss auf die Reformaktivitäten der Kommune (Hypothese 1).

Jegliche Aktivitäten der Verwaltungsreform stellen für die Kommunen eine zusätzliche Belastung dar, welche neben den regulären Aufgaben erfüllt werden muss und stets Ressourcen bindet. Es kann angenommen werden, dass Kommunen, die eine gewisse Einwohnerzahl übersteigen oder ihrem Status nach zusätzlich originäre Aufgaben der Landkreise erfüllen, stärker Nutzen aus der Haushaltsreform ziehen können. Kommunen größerer Verwaltungskraft sollten ebenso eher über qualifiiertes Personal verfügen, welches den Nutzen der Haushaltsreform zu erkennen in der Lage ist, denn die kreisangehörigen Gemeinden.

- Die Einstellung des Amtsleiters der unteren Kommunalaufsichtsbehörden wirkt sich auf die Reformbemühungen der Städte und Gemeinden aus (Hypothese 2).

Der Kommunalaufsicht stehen als Rechtsaufsichtsorgan umfangreiche formelle und informelle Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwaltungen, die Mitarbeiter und speziell das Haushaltswesen der Gemeinden offen. Es ist davon auszugehen, dass

[121] vgl. Kapitel III.3
[122] vgl. Kapitel III.2

diese Behörden, einen eigenen, aus Sicht der Kommunen, externen Faktor darstellen, welcher von Einfluss auf die Reformbereitschaft und die praktische Umsetzung ist. Die Art und Richtung dieses Einflusses wird wiederum durch die persönliche Einstellung des betreffenden Amtsleiters bestimmt, welcher die Mitarbeiter seines Amtes zu führen beauftragt ist und somit in Grenzen, eigene Politik betreiben kann.

- Die wirtschaftliche Lage der Kommunen ist von positivem Einfluss auf deren Reformaktivitäten (Hypothese 3).

Die Reform des kommunalen Haushaltswesens bindet über den gesamten Prozess umfangreiche Mittel. Da die wirtschaftliche Lage und finanzielle Ausstattung der sächsischen Städte und Gemeinden unzureichend ist, wäre es aus Sicht der Kommunen eine rationale Strategie, verzichtbare, Risiko behaftete Aufwändungen zu vermeiden. Die wirtschaftliche Lage des Haushaltes und die verfügbaren freien Mittel können auf diese Weise zu einer Restriktion im Hinblick auf vorzunehmende Verwaltungsreformen sein. In diesem Sinne sollte eine Lähmung der Reformbemühungen gerade in Kommunen mit unterdurchschnittlicher materieller Ausstattung zu verzeichnen sein.

- Die politische Position der Landesverbände der Parteien zur Untersuchungsthematik hat keinen Einfluss auf den Bürgermeister und ist somit nicht von Einfluss auf die kommunalen Reformmaßnahmen (Hypothese 4).

Kommunale Verwaltung und kommunale Politik sollte durch die konkreten Herausforderungen vor Ort und nicht durch politisch abstrakte Vorgaben der Landesverbände der Parteien geprägt sein. Der Bürgermeister ist Leiter der Verwaltung und somit letztlich verantwortlich für sämtliche Vorgänge. Er kann die Prozesse der Haushaltsreform über seine politische Stellung beschleunigen. Zu prüfen ist, inwieweit etwaige Vorstellungen der sächsischen Parteien bereits bestehen und in welcher Weise sie durch die parteiangehörigen Bürgermeister umgesetzt werden. Es wird unterstellt, dass ein statistischer Zusammenhang nicht besteht.

- Eine positive Einstellung des Kämmerers zur Thematik der kommunalen Haushaltsreform wirkt sich begünstigend auf die Reformaktivitäten der Kommune und die Beurteilung der staatlichen Institutionen aus (Hypothese 5).

Der Kämmerer ist Leiter der Haushaltsabteilung, eine Position, welche im Zuge der Bedeutung des Haushaltsplanes für jegliche kommunalen Maßnahmen eine hohe Machtfülle birgt.[123] Die Umstellung des Haushaltsplanes einschließlich sämtlicher vorbereitender Schritte fällt in dessen Zuständigkeitsbereich. Es obliegt der Einschätzung des Kämmerers selbst, auch ohne konkrete rechtliche Verpflichtung die Reformaktivitäten frühzeitig voran zu treiben. Inwieweit diese Bereitschaft besteht, ist neben formalen Größen wohl auch von der persönlichen Einstellung der handelnden Person abhängig. Erkennt diese keinen Nutzen, wird er jegliche Maßnahmen aufschieben, gegenteilig beschleunigen. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass die persönliche Einstellung zu diesem Thema auch von Einfluss auf die Beurteilung der beteiligten Institutionen ist. Ein grundsätzlicher Opponent, welcher den gesamten Prozess selbst als nicht sinnvoll erlebt, kann den handelnden Akteuren schwerlich positiv gegen überstehen.

2.2 Abgrenzung der Grundgesamtheit

Ziel der Erhebung ist es, die Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen zu ermitteln. Kommunalen Status besitzen die 22 Landkreise, die sieben kreisfreien Städte und die 499 kreisangehörigen Städte und Gemeinden.[124] Diese auf Grund ihrer Struktur und ihres Aufgabenprofils differierende Gruppe kommunaler Körperschaften ist nicht geeignet, allgemeingültige Aussagen über den Untersuchungsgegenstand abzuleiten. Die nähere Eingrenzung der Grundgesamtheit ist unerlässlich. Die Grundgesamtheit selbst bezeichnet die Menge aller potentiell für eine Forschungsfrage zur Verfügung stehenden Untersuchungsobjekte (Bamberg 1996, S. 5). Sie ist durch differierende Grade der Merksmalsausprägungen gekennzeichnet. In Anbetracht begrenzter Ressourcen

[123] Männliche Vertreter bilden die große Mehrheit der diesbezüglichen Amtsleiter. Aus Gründen der vereinfachten Darstellung wird daher in dieser Arbeit allein die männliche Amtsbezeichnung verwandt.

[124] Die Zahlen geben den Stand August 2005 wieder. Quelle ist das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen. Juristisch betrachtet sind auch Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften Kommunen im Sinne der SächsGemO. Sie sind für den Forschungsgegenstand jedoch nicht von Bedeutung.

sollte der Kreis der Untersuchungsobjekte quantitativ nicht zu umfangreich und durch die gewählte Erhebungstechnik erreichbar sein. Jene Überlegungen führten zu dem Schluss, die Untersuchungsobjekte auf die Gruppe der kreisangehörigen Kommunen und die kreisfreien Städte zu beschränken. Landkreise sind wohl fachlich von der Problematik betroffen, weisen jedoch in Folge ihres Aufgabenbestandes, Struktur, Stellung und Haushaltsdimensionen gravierende Unterschiede zu den kreisangehörigen Kommunen aus.[125] Die Gruppe der 499 kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Sachsen erwies sich weiteren Überlegungen folgend als für eine vollumfängliche Erhebung zu groß. Der Aspekt breiter Streuung der Einwohnerzahlen und der mangelnden Erreichbarkeit gerade kleinerer Gemeinden, führte zur Eingrenzung der Grundgesamtheit auf die Kommunen größer 4.000 Einwohner. Auf diese Weise konnte die zufällige Auswahl einer Stichprobe mit neuen Fehlerquellen vermieden werden.[126] Es handelt sich somit um eine Teilerhebung der sächsischen Städte und Gemeinden mit der Merkmalsausprägung „*größer viertausend Einwohner*“. Für diese Gruppe lagen über die Internetpräsentation sowohl die Telefax- als auch die E-Mailverbindungen vor. Die Abgrenzung der Kommunen über die Einwohnerzahl ist ein brauchbares Hilfsmittel, da sie auf eine gewisse Verwaltungskraft schließen lässt. Die untersuchte Teilgruppe besitzt 226 Vertreter und wurde vollständig erhoben. Sie repräsentiert circa 45 % der Städte und Gemeinden sowie 85 % der Einwohner Sachsens.

1.3 Festlegung der Erhebungsmethodik

Die Methoden der empirischen Sozialforschung sind vielfältig, deren Auswahl von zentralem Einfluss auf die Art der gewonnen Daten und den Erfolg der Erhebung (Diekmannn 1995, S. 17). Die Auswahlkriterien sind meist inhaltlicher und ökonomischer Art. Die entsprechenden Daten über die Technik der *Beobachtung* zu gewinnen, wäre praktisch wohl möglich, jedoch in keinem Fall wirtschaftlich.[127] Die Erhebungsmethodik *Befragung* lässt sich unter anderem anhand der Kategorien persönlich/schriftlich, offen/standardisiert, Einzel- oder Gruppenbefragung weiter unterteilen. Die Zahl der Untersuchungsobjekte ließ eine persönliche Befragung unrealistisch erscheinen, der Untersuchungsgegenstand mit dem Ziel der Erhebung quantitativer Daten zur deskriptiven Darstellung führt zu einer standardisierten,

[125] Die Landkreise wurden in ihrer Funktion als Kommunalaufsicht in die Untersuchung einbezogen.
[126] Vgl. Diekmann 1995, Kapitel 3
[127] Die Analyse jedes einzelnen Haushaltsplanes würde in diesem Fall eine Beobachtung darstellen.

postalischen Befragung. Der Vorteil der schriftlichen Befragung liegt in den Kosten, in der Vermeidung des Interviewereinflusses durch soziale Interaktion oder auch im relativ geringeren Personalaufwand je Befragung. Nachteilig gestalten sich die mangelnde Kontrolle des Befragungsumfeldes und des Antwortenden, der geringere Rücklauf, die Gefahr von Fehlern aus missverständlichen Formulierungen sowie allgemein den hohen qualitativen Anforderungen an das Erhebungsinstrument, den Fragebogen (Schnell/Hill/Esser 2005, S. 359 f.). Nicht zu vergessen ist auch die notorische Diskrepanz zwischen verbalen Aussagen und realem Verhalten (Atteslander 1995, S. 132) Die Nachteile lassen sich jedoch durch den notwendig durchzuführenden „*Pretest*“ begrenzen. [128] Die postalische Befragung lief im vorliegenden Fall über Telefax und E-Mail. Ansprechpartner waren die jeweiligen Kämmerer als Verantwortliche für die Aufstellung des Haushaltsplanes (Einzelbefragung). Die befragten Personen (Respondenten) stellen somit eine fachlich homogene Gruppe dar. Die Befragung einer homogenen Gruppe erhöht die Repräsentativität und senkt die Gefahr von Missverständnissen aus Fragebogen und Thematik (Atteslander 1995, S. 168).

1.4 Aufbau des Fragebogens

Der Fragebogen ist die schriftlich fixierte Strategie einer strukturierten, standardisierten Befragung (Atteslander 1995, S. 193). Voraussetzung der Fragebogengestaltung ist die Klarheit über zu prüfende Hypothesen oder die deskriptiven Ziele. Die Konstruktion des Fragebogens erfordert im Rahmen einer schriftlichen Befragung besondere psychologische, inhaltliche und optische Sorgfalt, da weder für den Befragten noch den Fragenden Möglichkeiten gegenseitiger Hilfe zur Verfügung stehen. So haben Aufbau, Design, Layout und die Verständlichkeit des Fragebogens direkten Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft und die Rücklaufquote. Die Fragen selbst wurden in thematischen Blöcken zusammengefasst. Der Erfolg der Befragung wird weiter positiv beeinflusst durch ein Begleitschreiben, in welchem man den Respondenten das Ziel der Untersuchung und die Motivation des Forschenden näher bringt. Der Gesamteindruck muss Seriosität, Relevanz und leichte Handhabbarkeit vermitteln (Dillmann 1978, S. 121). Die Untersuchung wurde unter dem Verwendungszweck „*Diplomarbeit*“ durchgeführt, um sich von staatlichen oder kommerziellen Umfragen ähnlicher Art abzugrenzen.[129]

[128] Vgl. Kapitel III 1.4
[129] Aktuell besteht erhöhtes Interesse an dieser Thematik von Seiten des SMI, SSGT, der

Von ganz erheblicher Relevanz ist es, den Adressaten einen eigen Nutzen aus der Erhebung zu verdeutlichen. Die Bearbeitung des Fragebogens ist in jedem Fall mit Aufwand verbunden und die Bereitschaft hierzu Resultat einer Kosten/Nutzen Überlegung (Schnell/ Hill/Esser 2005, S. 360). Der Anreiz konnte nur immateriell sein und bestand im Interesse an der Thematik selbst sowie an den Ergebnissen der Erhebung. Diese können es den Befragten ermöglichen, ihre eigene Position im Prozess der Haushaltsreform vergleichend zu bewerten. Im Interesse einer möglichst hohen Rücklaufquote wurde der Fragebogen so weit als inhaltlich vertretbar kurz und unkompliziert gehalten. Im Rahmen vorliegender Erhebung wurden die Untersuchungsobjekte Kommunen und Kommunalaufsicht mit verschiedenen Fragebögen erforscht. Die Fragen sind jeweils auf die Position des Amtsleiters zugeschnitten, entstammen seinem Aufgabenbereich und berühren inhaltlich keine sensiblen oder gar vertraulichen Informationen. Soweit die Bereitschaft des Adressaten zur Kooperation vorlag, konnten diese Fragen ohne weitere Recherchen beantwortet werden. Die qualitativ richtige Balance zwischen zu banalen Aussagen und zu tiefgründigen Informationen zu finden, gestaltete sich erwartungsgemäß schwierig. Im Zweifel wurde auf scheinbar zu durchdringende Fragen verzichtet. Der Aufwand für den Befragten wurde auch durch den Hinweis gering gehalten, im Zweifelsfall mit Näherungsangaben zu arbeiten bzw. einzelne Fragen unbeantwortet zu lassen. Die Priorität lag klar auf einer möglichst hohen Rücklaufquote.

Selbstverständlich ist die ganzheitliche Konstruktion des Fragebogens stets von den Bedingungen des Einzelfalles wie z. B. Thema, Zielgruppe, Umfang abhängig, dennoch sind einige wichtige Punkte der äußeren und inhaltlichen Gestaltung zu beachten. Im vorliegenden Fall gibt es fünf Themenbereiche. Die Reihenfolge der Themenkomplexe legt den Bezugsrahmen der Beantwortung weitgehend fest, diese Makroplanung gehört damit zu den zentralen Problemen der Fragebogengestaltung (Wieken-Mayer 1974, S. 40). Die Theorie empfiehlt einen Spannungsbogen der Fragegruppen von einfachen fachlichen hin zu stärker emotionalisierenden Fragen (Laatz 1993, S. 110). Die notwendigen statistischen Informationen sollten stets am Ende erbeten werden, da sie andernfalls von der eigentlichen Thematik ablenken oder den Befragten gar irritieren. Mit dem Ziel der quantitativen Begrenzung des Fragebogens konnte auf Überleitungsfragen zwischen den Komplexen verzichtet

Landtagsfraktionen sowie diverser Beratungsunternehmen.

werden. Die Frageformulierung erfordert Sensibilität, da Wertungen die Antworttendenz zu beeinflussen vermögen. In der Erhebung wurden grundsätzlich geschlossene Fragen verwandt. [130] Dieser Fragentypus erwies sich vor dem Hintergrund der quantitativ-deskriptiven Untersuchung, der standardisierten Befragung, besserer Vergleichbarkeit und Bearbeitungszeit als günstiger (Diekmann 1995, S. 408; Laatz 1993, S. 106). Die gewonnen Daten sind nominal oder ordinal skaliert.[131]

Der erste Komplex *„A Umstellung des Haushaltswesens“* unterteilt sich in sechs Einzelfragen. Inhaltlich zielt er auf wichtige Schritte und die zeitliche Planung der Haushaltsumstellung. Die einleitenden Fragen sollten einfach zu beantworten und nicht emotionalisierend sein, um die Bereitschaft der Befragten zur weiteren Kooperation nicht zu belasten (Diekmann 1995, S. 414). Folgerichtig enthält Komplex „*A*“ wertfreie Sachfragen, die objektiv zu beantworten und inhaltlich von steigender Spezialität sind (Mikroplanung). Diese „*Trichterung*“ von Fragen dient der Gewinnung tieferer Erkenntnisse über die Thematik. Der Fragetypus ist geschlossen, die Antworten nominal kategorisiert. Über Nominalskalen lassen sich die Untersuchungsobjekte auf Gleichheit hinsichtlich der erfragten Dimension unterscheiden. Sie ermöglichen die eindeutige Klassifizierung der Daten (Schnell/Hil/Esser 2005, S. 137). Fragenkomplex „*B*“ untersucht die *„Rolle der Staatsregierung, der Kommunalaufsicht und des Sächsischen Gemeindetages in der Haushaltsreform*“. Diese Fragengruppe zielt auf persönliche, subjektive und wertende Aussagen des Kämmerers (Meinungsfragen). Die Fragen sind geschlossen. Innerhalb der Gruppe ist mit einem starken Ausstrahlungseffekt (Halo-Effekt) zu rechnen, da der Fokus der Fragen in der Beurteilung der genannten Institutionen sehr ähnlich gewählt wurde. Es handelt sich bei Frage 2.2 und 2.3 um Kontrollfragen zu 2.1. [132] Divergierende Antworten in der Gruppe wären kausal unlogisch und stellten die Validität und Reliabilität der Antworten in Frage. Dieser Fragenkomplex ist ordinal skaliert. Die Ordinalskala gibt zusätzlich zur Möglichkeit der Unterscheidung eine Rangordnung der Aussagen wieder. Der Grad der Meinungsausprägung wurde bewusst nicht nummeriert, sondern zur besseren Verständlichkeit und in Richtung

[130] zur Problematik des Fragentypus: vgl. Atteslander 1995, S. 180 ff.
[131] Als Skala bezeichnet man jeden Maßstab, der aus Abstufungen besteht und ebenso jedes abgestufte Messinstrument. Vgl. Laatz 1993, S. 275 f.
[132] Vgl. Schnell/Hill/Esser 2005, S. 127 ff. : Konzept der multiplen Indikatoren

einer einheitlichen Bearbeitung mit Antwortvorgaben versehen. Die Gefahren der Kategorisierung liegen im Ausschluss möglicher Antworten oder der Intensitätsverzerrung durch die Abstufung, daraus folgend in der Nichtbeantwortung oder in der Präjudizierung. Diese Gefahren lassen sich über den *„Pretest“* minimieren. Die „*Persönliche Meinung in der Funktion als Leiter der Finanzabteilung*“ wird in Fragenkomplex „*C*“ ermittelt. Obgleich es sich ähnlich Komplex „*B*“ um subjektive Meinungsfragen handelt, wurden die zwei Fragen des Komplexes „*C*“ abgegrenzt. Zum einen, weil es sich nun um die Person des Befragten selbst handelt zum anderen, um den Ausstrahlungseffekt aus Komplex „*B*“ zu verringern. Auch Komplex „*C*“ arbeitet mit geschlossenen Fragen und ordinalen Antwortvorgaben. Mehrfachnennungen schieden naturgemäß aus. Der Höhepunkt des Spannungsbogens und die höchste Emotionalisierung der Respondenten wird in den Fragekomplexen „*B*“ und „*C*“ erwartet. Die *„Wirtschaftliche Lage der Kommune*“ in Komplex „*D*“ wird über drei verschiedene Variablen erfragt. Sie stellen jeweils einen gebräuchlichen, nominalen und vergleichbaren Indikator dar. Die Sachfragen sind geschlossen, beinhalten keine persönlichen Wertungen oder Meinungen. Die Antworten sind nominal. Letztlich schließt der Fragebogen inhaltlich mit den „*Statistischen Angaben*“. Fragenkomplex „*E*“ erhebt vornehmlich den Status der Kommune und die politische Konstellation (Sachfragen). Die Angabe der „*Kommune*“ ist notwendig zur Zuordnung der Ergebnisse. Auch diese Daten sind nominal. Sie dienen der Kategorisierung der Kommunen und werden in Beziehung zu den Fragen des Komplexes „*A*“ gesetzt. Die Fragenkomplexe *„C“, „D“, „E“* dienen der Überprüfung eingangs aufgestellter Theorien. Aus rechtlichen Gründen sind die Respondenten gehalten, ihre ausdrückliche Zustimmung zur statistischen Auswertung der Angaben zu erteilen. Die Übermittlung der Forschungsergebnisse wurde als Anreiz angeboten, die Teilnahmebereitschaft zu fördern.

4.5 Pretest

Die Konstruktion des Fragebogens einer schriftlichen Befragung birgt eine Vielzahl von Fehlerquellen. Die Beachtung einschlägiger theoretischer Regeln kann diese begrenzen aber nicht vollständig vermeiden. In diesem Sinne ist der Pretest der Untersuchung ein notwendiger Schritt im Forschungsprozess (Schnell/Hill/Esser 2005, S. 324). Der Test dient sowohl der Prüfung der Erhebungstechnik selbst als auch der inhaltlichen und formellen Prüfung des Fragebogens auf Tauglichkeit bezüglich Thema, Adressaten und zu prüfender Theorien (Atteslander 1995, S. 342).

Der Fragebogen wird hauptsächlich auf den logischen Aufbau der Fragenkomplexe und die Verständlichkeit der Fragen und Antwortkategorien getestet. Weiter sind Rückschlüsse auf die Bearbeitungszeit und die zu erwartende Rücklaufquote möglich (Diekmann 1995, S. 190). Der Pretest vollzog sich in vorliegendem Fall unter realistischen Bedingungen als Abschlusstest des Fragebogens. Es wurden aus dem Kreis der Untersuchungsobjekte zehn Kommunen verschiedener Regionen, Einwohnerzahlen und Status ausgewählt und diesen per Telefax der Entwurf des Fragebogens nebst Begleit- und Erläuterungsschreiben zugesandt. Die allgemeine Erreichbarkeit der Kommunen war in neun von zehn Fällen gegeben, wobei in wiederum zwei Fällen der Fragebogen die zuständige Stelle nicht erreichte. Diese Ausfallquote wurde zum Anlass genommen, die Kontaktdaten zu ändern. Adressat war im Folgenden nicht die Kommune selbst, sondern der Kämmerer als Respondent. Die Erhebungstechnik „*postalische Befragung*“ bestätigte sich in ihrer Eignung. Aus den sieben erfolgreichen Fragebögen wurden regulär drei bearbeitet zurückgesandt. Die Probleme lagen in der Verwendung einschlägiger Fachbegriffe der Haushaltsreform, welche den Respondenten noch nicht bekannt waren, weiter in der thematischen Breite des Fragenkataloges, die die Beteiligung weiterer Ämter erforderlich machte, allgemeinem Desinteresse und nicht zuletzt in zu speziellen Fragen. Es erwies sich als günstig, mit den Respondenten das persönliche Gespräch zu suchen und die Befragung inhaltlich und strukturell zu erörtern. Bereits in dieser Phase zeigte sich, dass die Thematik Haushaltsreform in Theorie und Praxis die Befragten qualitativ noch nicht im zur Bearbeitung des ursprünglichen Fragebogens notwendigen Maße erreicht hat. Ergebnis des Pretest war die thematisch engere Eingrenzung auf allein haushaltsrelevante Themen, die persönliche Ansprache des Amtsleiters, der Verzicht auf Fachbegriffe, die quantitative Eingrenzung des Fragenkataloges, die ausschließliche Verwendung geschlossener Fragen und die Kategorisierung der Antwortvorgaben. Neben diesen Verbesserungen waren besonders die Kooperationsbereitschaft der Befragten und das Interesse an den Ergebnissen der Untersuchung förderlich.

4.6 Datenerhebung

Vor Beginn der Erhebung mussten die vorhandenen Kontakte um die Daten der Amtsleiter ergänzt werden. Der Versand der 227 Fragebögen einschließlich Begleitschreiben und Erläuterungen erfolgte in August des Jahres 2005 per Telefax. Die Übertragung war technisch in allen Fällen erfolgreich. Die Rücksendung wurde

erleichtert und war postalisch, elektronisch und per Telefax möglich. Ohne zusätzliche Maßnahmen ist der Erfolg schriftlicher Befragungen dennoch meist gering. Zur Steigerung des Rücklaufes ist es geraten, die Adressaten einige Zeit später an die Befragung zu erinnern (Diekmann 1995, S. 439; Atteslander 1995, S. 168). Dies geschah circa vier Wochen später Anfang September per E-Mail und abschließend nochmals Ende September. Die Fragebögen wurden jeweils als Anhang mit versandt.

Im Hinblick auf die zu prüfenden Hypothesen und auch zur Beurteilung der kommunalen Angaben war es erforderlich, weitere mit der Thematik befasste Institutionen zu befragen. Solche beeinflussende Institutionen sind die Kommunalaufsichtsämter, das Innenministerium, der Sächsische Städtetag und die Landesverbände der Parteien.[133] Sie alle nehmen im Rahmen ihrer originären Zuständigkeiten eine Position im Reformprozess ein und können diesen beeinflussen. Aus Sicht der Kommunen als Untersuchungsgegenstand sind sie somit auch beeinflussende Faktoren. Erhebungsinstrument war wiederum der standardisierte, postalisch versandte Fragebogen. Die Kommunalaufsichtsämter der Landkreise und das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde des Freistaates wurden hinsichtlich ihrer eigenen Vorbereitungen, der Einstellung des Amts- bzw. Referatsleiters und der Einschätzung des Reforminteresses unter den Kommunen befragt. Das SMI ist zusätzlich entscheidend an der Entwicklung notwendiger Rechtsnormen beteiligt und steht als administrativ verantwortliche Institution zusätzlich im Fokus, in der Kritik und der Beurteilung durch Kommunen, Kommunalaufsicht und Städtetag. Der SSGT ist als anerkannter kommunaler Verband berechtigt und verpflichtet, die Interessen seiner kommunalen Mitglieder im Prozess der Gesetzgebung und der Umsetzung zu vertreten. Er nimmt für die Kommunen eine unterstützende Stellung ein. Die Befragung des SSGT dient der Beurteilung des SMI, der Kommunen und weiter dem gegenseitigen Vergleich der Angaben. Die Konfrontation der genannten Institutionen mit identischen Fragestellungen und die wechselseitige Beurteilung wird sowohl Rückschlüsse auf die gegenseitige Wertschätzung aus Sicht der Beteiligten als auch die qualitativen Aspekte der jeweiligen Aufgabenerfüllung ermöglichen. Soweit die Reform der Haushaltsordnung eine legislative Aufgabe ist, sind auch die im Landtag vertretenen

[133] Für die Untersuchung waren nur die Parteien von Belang, welche zumindest einen Bürgermeister stellen.

Parteien des Freistaates involviert und können ihre Interessen einfließen lassen. Die Befragung der Landesverbände dient der Beurteilung des parteipolitisch bedingten Einflusses auf die Aktivitäten des Gemeinderates und des Bürgermeisters. In seiner Funktion als außen stehende, beratende und prüfende Institution wurde auch der Sächsische Rechnungshof in die Befragung einbezogen.

1.7 Aufgetretene Probleme

Die zentrale Herausforderung jeder Befragung ist die Erreichbarkeit und die Kooperationsbereitschaft der Adressaten. Die notwendigen Kontaktdaten (Telefax und E-Mail der Amtsleiter) konnten über die Internetpräsentation der Respondenten ermittelt werden. Nichtsdestotrotz waren diese Bemühungen nicht in allen Fällen erfolgreich, so dass circa 30% Prozent der Fragebögen dennoch an die allgemeine Poststelle der Kommunen versandt werden mussten. Soweit die technische Übertragung einwandfrei war, lässt sich der Weg des Erhebungsinstrumentes im Amt selbst nicht nachvollziehen. Man muss mit einer nicht unerheblichen Selektion schon vor Erreichen des Amtsleiters rechnen. Das größere Problem war jedoch deren Teilnahmebereitschaft selbst. Für diese ist der Rücklauf nur ein Indikator. Aus Verständlichkeit und Aufbau des Fragebogens resultierende Schwächen waren Thema des Pretest, ließen sich jedoch niemals vollständig ausschließen. Unter den rück laufenden Fragebögen traten Bearbeitungsfehler vereinzelt auf. Fragen wurden missverständlich, offen oder unter fehlerhafter Nutzung der Antwortkategorien beantwortet. Einzelne unbeantwortete Fragen können nicht als fehlerhaft gewertet werden, sondern finden Ausdruck in der Antwortzahl der einzelnen Fragen. Technische Schwierigkeiten traten beim elektronischen Versand auf. Ein Teil der Adressaten zeigte sich für das gewählte Datenformat nicht empfänglich und blockte die E-Mail. Schlussendlich muss die Erreichbarkeit für die Antworten auch auf Seiten des Erhebenden zu jeder Zeit gegeben sein.[134] Die aufgetretenen Probleme sind für eine postalische Befragung typisch und deuten nicht auf strukturelle Mängel der Erhebung hin.

1.8 Zusammenfassung

Der empirische Forschungsprozess folgt festgelegten Schritten. Zum einen lässt sich auf diese Weise der Prozess nachvollziehen, zum anderen wird durch diese Art der

[134] Technische Probleme hatten Mitte August den Ausfall des Telefax für zwei Tage zur Folge. Ein dadurch bedingter Datenverlust kann nicht ausgeschlossen werden.

Regulierung die Fehleranfälligkeit verringert. Nach der persönlichen Erwägungen folgenden Auswahl des Forschungsproblems selbst, folgt die Phase der Hypothesenbildung. Jene sind im Rahmen vorliegender Arbeit gleichzeitig Resultat und Arbeitsmittel. Sie sind Ergebnis des deskriptiven und Prüfmaßstab des explorativen Teils der Untersuchung. Diese Studie betrachtet die kommunalen Gebietskörperschaften des Freistaates Sachsen als Grundgesamtheit. Aus dieser Grundgesamtheit wurde nach festgelegten, formellen Kriterien eine Teilgruppe ausgegliedert und diese vollständig erhoben. Regelmäßige Erhebungstechnik war die standardisierte, postalische Befragung, Instrument der Fragebogen. Der Fragebogen selbst untergliedert sich in fünf Themenkomplexe, welche jeweils mehrere Fragen zusammenfassen. Die Datenerhebung erfolgte nach der Beseitigung im Pretest aufgetretener Fehler per Telefax und E-Mail soweit als möglich an den Amtsleiter des Haushaltswesens. Zusätzlich wurden ebenso über einen standardisierten Fragebogen weitere am Reformprozess beteiligte Institutionen befragt, um deren Einfluss und deren wechselseitige Beurteilung zu ermitteln. Die im Rahmen der Datenerhebung aufgetretenen Probleme sind für eine postalische Befragung über einen standardisierten Fragebogen typisch und nicht vollständig auszuschließen. Sie lagen vornehmlich in der Rücklaufquote, mangelnder technischer und persönlicher Ansprechbarkeit, Missverständnissen des Fragebogens und Desinteresse. Die Aussagekraft der Erhebung wurde durch diese Ausfälle nicht grundsätzlich beeinflusst.

2 Statistische Darstellung und Interpretation der erhobenen Daten

2.1 Auswertungstechnik

Die vollständige Auswertung der gewonnenen Daten ist in Anbetracht des Umfangs nur elektronisch möglich. Die statistische Bearbeitung und Analyse der Erhebung erfolgte über das Programm *„Statistical Package for the Social Sciences“* (SPSS). Es gehört zu den am weitesten verbreiteten Programmen der Sozialwissenschaft und zeichnet sich durch einen großen Katalog an Auswertungs-, Darstellungsformen, Grafiken und Kennzahlen aus.

Die Möglichkeiten statistischer Berechnungen sind äußerst vielfältig. In einem ersten Schritt ist zu klären, welche Kennzahlen in vorliegender Untersuchung grundsätzlich mathematisch berechenbar, statistisch aussagekräftig und kausal sinnvoll sind. Diese grundlegende Frage ist abhängig vom Messniveau der erhobenen Daten zu beantworten, welche hier nominal oder ordinal skaliert sind.[135]

Die grundlegende Form der Untersuchung ist die Auswertung der Häufigkeiten von Merkmalsausprägungen. In einer *Kreuztabelle* (auch Kontingenztabelle genannt) lassen sich Zusammenhänge zwischen einer unabhängigen und einer abhängigen Variablen darstellen. Sie ist Grundlage vieler weitergehenden Kennzahlen. Die bloße Auszählung der Randverteilungen ist allein nur von geringem Interesse, erkenntnisreicher ist die Differenzierung der Kreuztabelle in weitere Subgruppen (Schnell/Hill/Esser, S. 406). Kreuztabellen sind für alle Messniveaus geeignet und werden in Folge regelmäßig verwandt. Eine weitere Verfeinerung ist die vergleichende Darstellung der beobachteten mit den mathematisch theoretischen Merkmalsausprägungen. Die unter zu Grunde Legung der Wahrscheinlichkeitstheorie gebildete Indifferenztabelle unterstellt einen Null-Zusammenhang zwischen den Variablen.[136] Die Abeichung zwischen den Werten der Indifferenztabelle und den beobachteten Werten (Residuen) ist daher ein Anhaltspunkt statistischer Zusammenhänge. Sie lässt sich in einer Kennzahl, *Chi-Quadrat*, ausdrücken, welche im Wesentlichen aus den quadrierten Differenzen resultiert und daher absolute Werte annimmt. Chi-Quadrat ist ein zur Bewertung nominaler Daten unverzichtbares

[135] Der kommunale Status ist nominal, die Größenklassen sind ordinal skaliert.
[136] Die Zeilen „*Erwartete Anzahl*“ in den Kreuztabellen der Beilage geben jeweils die Werte der Indifferenztabelle wieder.

Zusammenhangsmaß. Allein enthält es noch keine vergleichbaren Informationen, es lässt sich nur im Kontext der Einzelfall abhängigen kritischen Werte analysieren.[137] Eine auf Chi-Quadrat basierende und standardisierte Kennzahl ist hingegen *Cramers-V*. Sie gibt als Kontingenzkoeffizient die Stärke eines Zusammenhangs an und bewegt sich stets im Bereich zwischen 0 und 1, wobei der größtmögliche Zusammenhang 1 beträgt (Laatz/Janssen, S. 226).

Chi-Quadrat und darauf basierte Kennzahlen unterliegen der besonderen Gefahr zufälliger Messergebnisse und daraus resultierend irreführender Interpretationen. Um diese Irrtumswahrscheinlichkeit auszudrücken, wird Chi-Quadrat einem *Signifikanztest* unterzogen. In der Sozialwissenschaft sind hundertprozentige Sicherheiten quasi nicht möglich, daher erfolgt die Prüfung auf einem Niveau von 95%. Die Signifikanz gibt nun die Irrtumswahrscheinlichkeit der Kennzahl an. Sie sollte, um wissenschaftlich belastbar zu sein, unter fünf Prozent liegen (Schnell/Hill/Esser, S. 412 ff.). Je größer die Signifikanz, umso wahrscheinlicher ist das berechnete Chi-Quadrat ein rein zufälliges Ergebnis und desto unsicherer die Interpretation.

Allgemein sind Kennzahlen geringerer Skalierungsniveaus auch für höhere Messniveaus nutzbar. Für die Gruppe der ordinal skalierten Variablen werden zusätzlich weitere Kennzahlen, die Assoziationsmaße herangezogen. Sie sind ebenso standardisiert und können Werte zwischen -1 und 1 annehmen. Neben der Stärke lässt sich somit auch die Richtung des Zusammenhangs angeben. Das gebräuchlichste Assoziationsmaß ist *Tau-b*, es wird auch im weiteren Verlauf genutzt.[138] Dieses Assoziationsmaß basiert auf der Methode der Paarvergleiche. Jede Untersuchungseinheit wird hinsichtlich der zu prüfenden Variablen mit jeder anderen verglichen. Entwickeln sich die Paare einer Einheit mit verschiedenen Variablen in die gleiche Richtung, spricht man von Konkordanz, andernfalls von Diskordanz. Tau-b ist nun in dem Maße positiv, wie die Zahl konkordanter Paare größer der Zahl diskordanter Paare ist (Laatz/Janssen, S. 233). Ein auch auf ordinalem Messniveau zulässiges Korrelationsmaß ist *Spearmans*

[137] Die kritischen Werte sind vornehmlich abhängig von der Tabellengröße. Allgemein sollte Chi-Quadrat höhere Werte annehmen, je größer die Zahl der Spalten und Zeilen der Tabelle ist, um Anlass zur weiteren Untersuchung zu geben.

[138] Die Schwächen dieses Assoziationsmaßes liegen im Verhältnis Zeilen zu Spalten der zu Grunde liegenden Kreuztabelle.

Rangkorrelationskoeffizient r. Dieser Koeffizient verwendet die Rangplätze der Untersuchungseinheiten bezüglich der untersuchten Variablen.[139] Spearmans r kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und drückt neben der Stärke der Korrelation auch deren Richtung aus.

Zusätzlich werden als Lagemaße der Modalwert und der Median herangezogen. Lagemaße geben Auskunft über die zentrale Tendenz der Verteilung und versuchen, diese über einen Wert wiederzugeben. In der Klasse der nominal skalierten Werte gibt der Modalwert den am häufigsten genannten Merkmalswert an. Eindeutig ist er allerdings nur in unimodalen, eingipfligen Verteilungen. Der Median ist derjenige Merkmalswert, welcher in einer Reihe ordinal skalierter Beobachtungswerte in der Mitte liegt (Schnell/Hill/Esser, S. 39).

Die grafische Darstellung erfolgt über gestapelte Balkendiagramme. Sie weisen die Häufigkeiten jeder Antwortkategorie durch die Höhe des Balkens und separiert nach Subgruppen aus und ermöglichen damit vergleichende Betrachtungen. Die Diagramme basieren auf den absoluten Werten, was bezogen auf die Teilnehmer der Befragung gleichsam den Prozentsätzen entspricht.

2.2 Rücklauf

Die von der Thematik betroffene Grundgesamtheit *„Sächsische Kommunen“* wurde im Interesse größerer Homogenität der Befragten und Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch die Variablen *„Städte und Gemeinden“* und *„größer 4.000 Einwohner“* eingegrenzt. Diese untersuchte Teilgruppe umfasste zum 30.08.2005 227 kommunale Einheiten. Mit Stand Oktober 2005 betrug die Zahl der positiven Rückmeldungen und beantworteten Fragebögen 100. Die somit erreichte absolute Rücklaufquote von 44 % ist als Grundlage allgemeingültiger Aussagen über die befragte Teilgruppe geeignet. Diese Kommunen repräsentieren in sich gut 50 % der Einwohner Sachsens. [140] Im Zuge der Untersuchung sind die Variablen „*Einwohnerzahl*“ und „*Status*“ von hohem Belang. Es wird nun zuforderst geprüft, inwieweit die Zusammensetzung der Gruppe der sich an der Befragung positiv Beteiligten (in der Folge Teilnehmer genannt) mit der Zusammensetzung der befragten Teilgruppe hinsichtlich dieser Variablen übereinstimmt.

[139] Das Verfahren der Berechnung ausführlich bei: Bohley 1996, S. 249 f.
[140] Liste der teilnehmenden Kommunen in Anlage 2

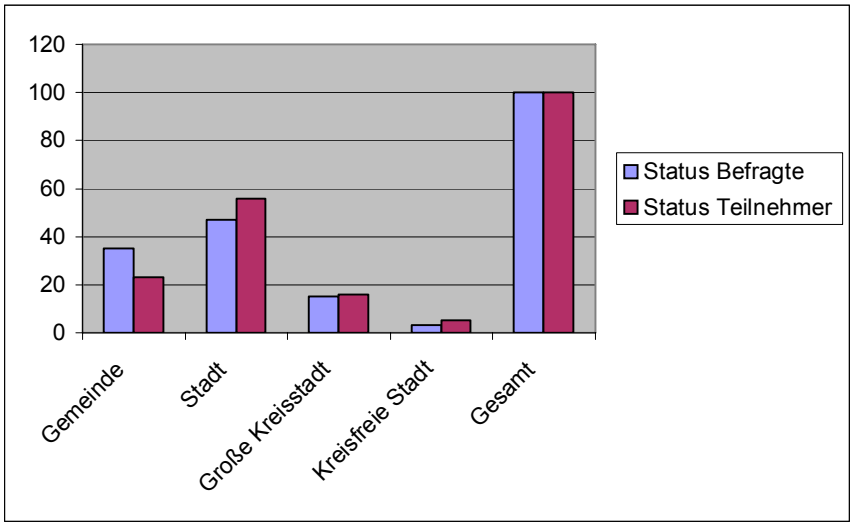


Abb. 1 Rücklauf nach Status

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gruppe der Teilnehmer wird überdurchschnittlich geprägt durch die *„Großen Kreisstädte*“ und „*Städte*“. Unterhalb der Rücklaufquote bewegen sich die „*Gemeinden*“. Ein statistischer Zusammenhang besteht nicht.[141]

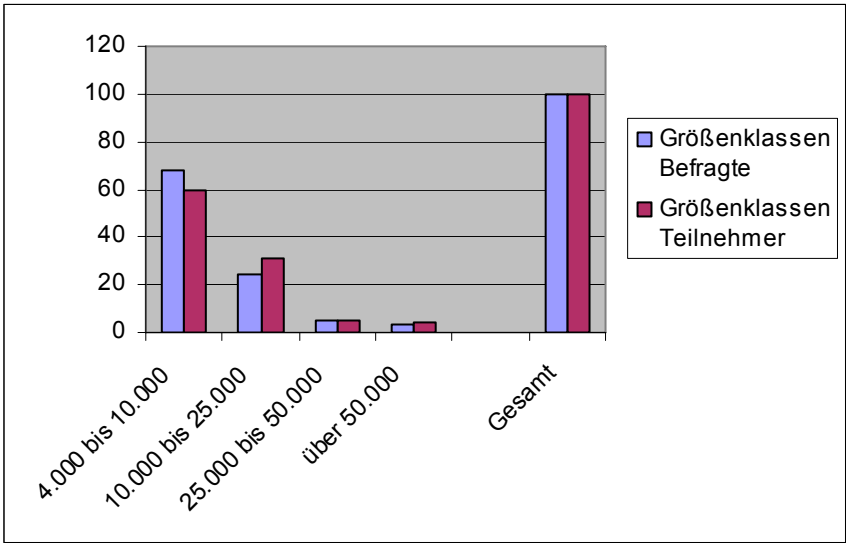


Abb. 2 Rücklauf nach Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung

Differenziert man die Gruppen der Teilnehmer und der Befragten nach Größenklassen, weist allein die Größenklasse „*1*“ eine Rücklaufquote unter dem Durchschnitt aus, überdurchschnittlich hingegen die Größenklasse „*2“.* Gemäß dem

[141] Vgl. Beilage, Nr. 1, S. 2

Kontingenzmaß Cramers-V besteht mit 0,197 ein schwach positiver Zusammenhang bei einer noch tolerablen Signifikanz von 0,065.[142]

Die Gruppe der Teilnehmer weicht hinsichtlich der Statusausprägungen „*Gemeinde*“, *„kreisangehörige Stadt“* und der Größenklassen *„1*“ und „*2“* von der Teilgruppe der Befragten ab. Es zeigt sich, dass die „*Gemeinden*“ und die Größenklasse „*1*“ unterdurchschnittlich unter den Teilnehmern vertreten sind sowie die überdurchschnittliche Beteiligung der kreisangehörigen Städte und großen Kreisstädte sowie der Größenklasse „*2*“. Die übrigen Abweichungen sind auf Grund der geringen Zellstärke nicht aussagekräftig.

Interpretation

Die Abweichungen der beobachteten Werte von den erwarteten können zumindest in Bezug auf die Variable „*Größenklasse*“ in Anbetracht der Kennzahlenwerte nicht als zufällig angenommen werden. Es besteht ein schwacher aber statistisch messbarer Einfluss der Variable „*Größenklasse*“ auf das Antwortverhalten der Teilgruppe. Status „*Gemeinde*“ und Größenklasse *„1“* können als Indikatoren geringerer quantitativer und qualitativer Verwaltungskraft betrachtet werden. Offensichtlich beteiligten sich derartige Kommunen unterdurchschnittlich an der Befragung. Die Beteiligung hingegen in der nächst höheren Größenklasse *„2*“ weicht positiv von den Erwartungen der Indifferenztabelle ab. In diesen Kommunen muss das Interesse an der Befragung stärker ausgeprägt sein. Der Einfluss der Status ist nicht signifikant, zufällige Ergebnisse können nicht ausgeschlossen werden. Der Einfluss der Größenklassen hingegen weicht nur sehr geringfügig von der geforderten fünfprozentigen Irrtumswahrscheinlichkeit ab und ist somit statistisch noch belastbar. Grundsätzlich zeigt die Gruppe der Teilnehmer keine erheblichen Verzerrungen der Zusammensetzug der Befragten. Der relativ geringere Rücklauf der besagten Subgruppen belastet die Statistik nicht, da gerade diese durch große Zellstärken gekennzeichnet sind.

[142] Vgl. Beilage, Nr. 1, S. 2

2.3 Befragung und Interpretation der „Kommunen“

Dieses Kapitel beinhaltet die Auswertung des an die Kommunen versandten Fragebogens. Die Antworten der Teilnehmer werden hier nach den Kriterien „*Status*“ und „*Größenklasse*“ getrennt dargestellt.[143] Der kommunale Status kann ebenso wie die Größenklasse als Indikator kommunaler Verwaltungskraft betrachtet werden. Dergestalt lässt sich prüfen, inwieweit einzelne Schritte der Haushaltsreform, Planungen und Meinungen der Kämmerer diesseitig beeinflusst werden. Weitere Gemeinde eigene interne und externe Einflussfaktoren und Thesen werden im Kapitel III 3 untersucht.

2.3.1 Bilanzierung

Die Bilanzierung des kommunalen Vermögens, der Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals ist ein wesentliches Element des neuen Haushaltswesens. Die Bilanzierung teilt sich auf in die Prozesse Inventur, Bewertung und Aufstellung der Eröffnungsbilanz.

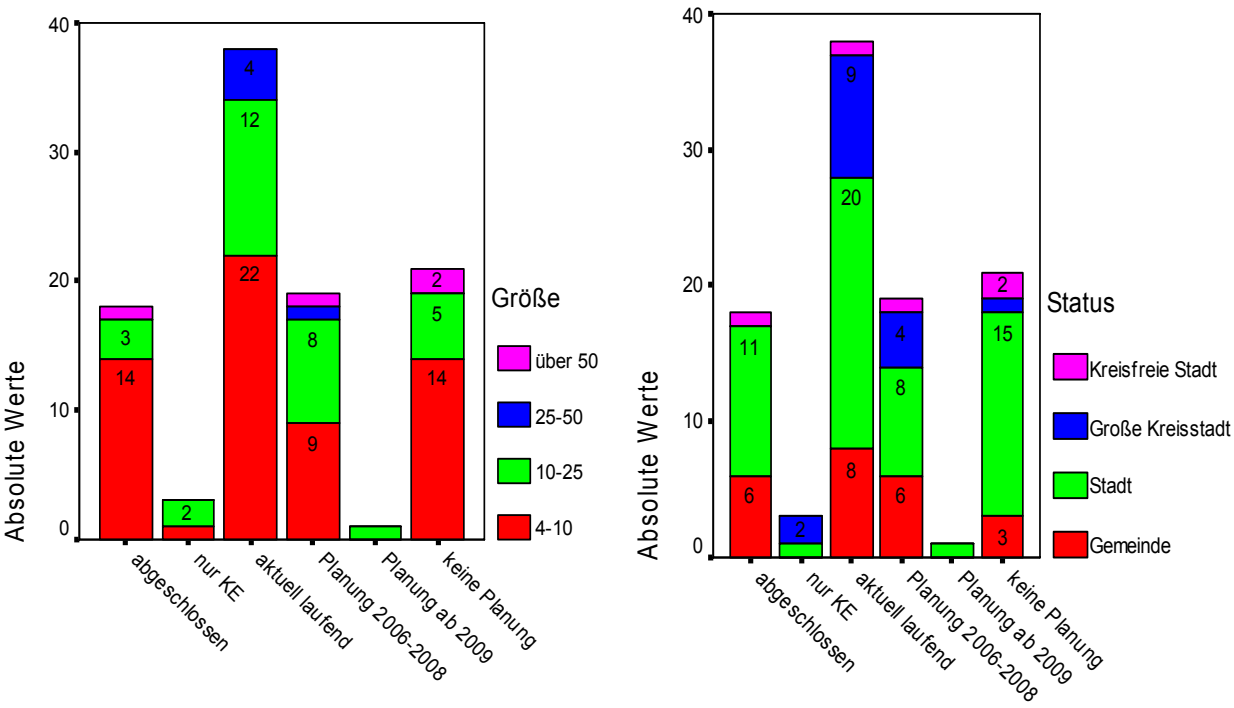
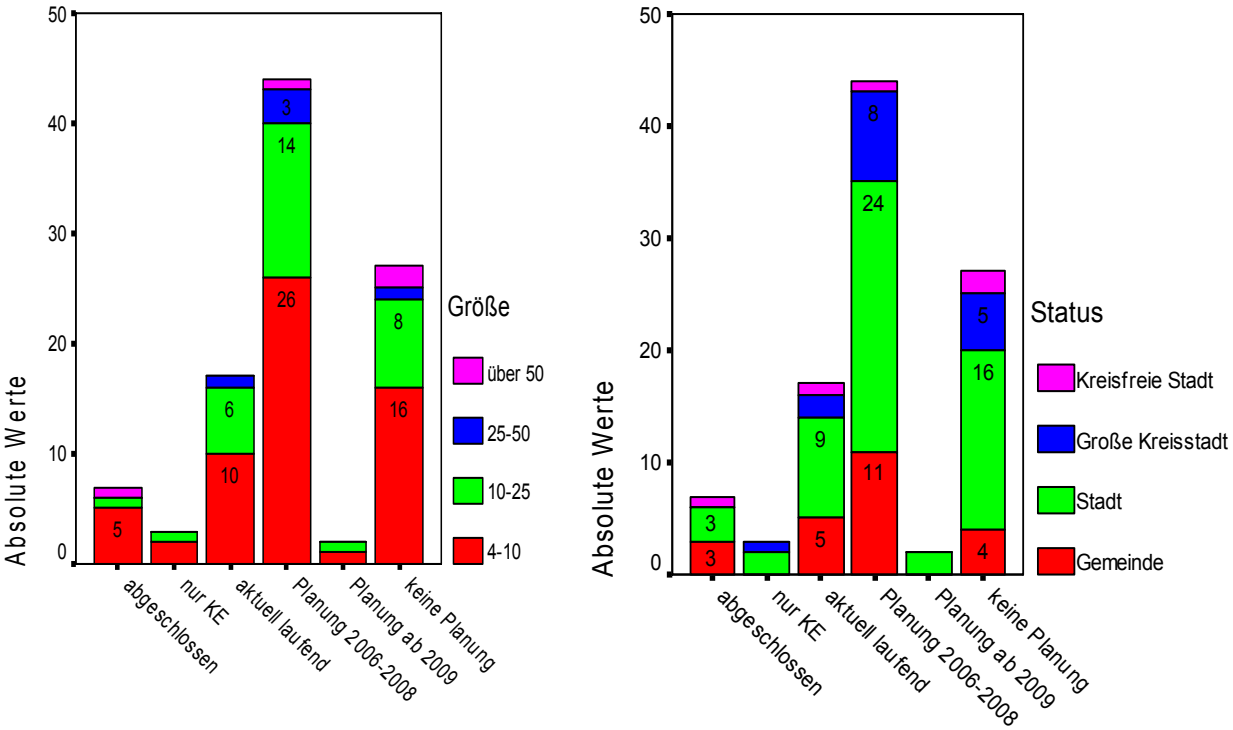


Abb. 3 Inventarisierung des kommunalen Vermögens und Verbindlichkeiten
Quelle: Eigene Darstellung

[143] Die Größenklassen entsprechen der Klassifizierung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. „*4.000-10.000 EW*“ = Größenklasse 1; „*10.001-25.000 EW*“ = Größenklasse 2; „*25.001- 50.000 EW*“ = Größenklasse 3; „*über 50.000 EW*“ = Größenklasse 4. Die Kommunen der Größenklasse 4 sind gleichzeitig sämtlich kreisfrei.

Die relativ meisten Kommunen sind beiden Aufschlüsselungen zu folge aktuell mit den Arbeiten der Inventur beschäftigt. Der Modalwert ist die Antwortvorgabe „*aktuell laufend*“. Auffällig ist der hohe Anteil der Kommunen ohne Planung und gegenteilig die vielerorts bereits abgeschlossene Inventur. Die Inventur in den kostenrechnenden Einrichtungen durchzuführen, ist hingegen notwendig zur Gebührenkalkulation nach SächsKAG und nicht Ausdruck besonderen Reformbemühungen. Die Kommunen waren auch in der Vergangenheit bereits verpflichtet, Anlageverzeichnisse zu führen. Statistische Zusammenhänge zwischen den Variablen Status und Größenklasse auf den Prozess der Inventur bestehen nicht.[144] Auffällig ist hingegen der hohe Anteil der Teilnehmer aus Größenklasse „*1*“ in der Kategorie der abgeschlossenen Inventur.

Zur Bewertung der kommunalen Aktiva und Passiva bedarf es eines gewissen Vorlaufs der Inventarisierung. Bestenfalls können beide Prozesse gleichzeitig ablaufen. Die Bewertung kann als inhaltlich schwierigste und wichtigste Teilaufgabe der Bilanzierung bezeichnet werden. Sie ist aufwändig und betriebswirtschaftlich anspruchsvoll, aus Sicht der Kommunen jedoch nicht gänzlich neuartig, denn auch das SächsKAG schreibt die Bewertung in kostenrechnenden Einrichtungen vor.[145]



[144] Vgl. Beilage, Nr. 2, S. 4
[145] Vgl. § 13 Abs. 1 SächsKAG

Abb. 4 Bewertung des kommunalen Vermögens und Verbindlichkeiten
Quelle: Eigene Darstellung

Differenziert in die verschiedenen Subgruppen der Teilnehmer ist die häufigste Angabe zur Bewertung „*Planung 2006-2008*“. Dieser Prozess steht also in vielen Kommunen unmittelbar bevor. Der Angabe nach schließt sich die Bewertung logisch an die Inventur an. Die Aussage, keine Zeitplanung zur Bewertung zu unterhalten, tritt in höherer Zahl auf, als bei der Inventur. Dies ist insoweit nachvollziehbar, dass eine Bewertung sinnvoll nicht stattfinden kann, solange eine Inventur nicht durchgeführt wird. Auch die Bewertung weist keine Zusammenhänge mit den untersuchten Variablen auf.[146]

Die Eröffnungsbilanz selbst kann erst aufgestellt werden, wenn Inventur und Bewertung abgeschlossen sind.

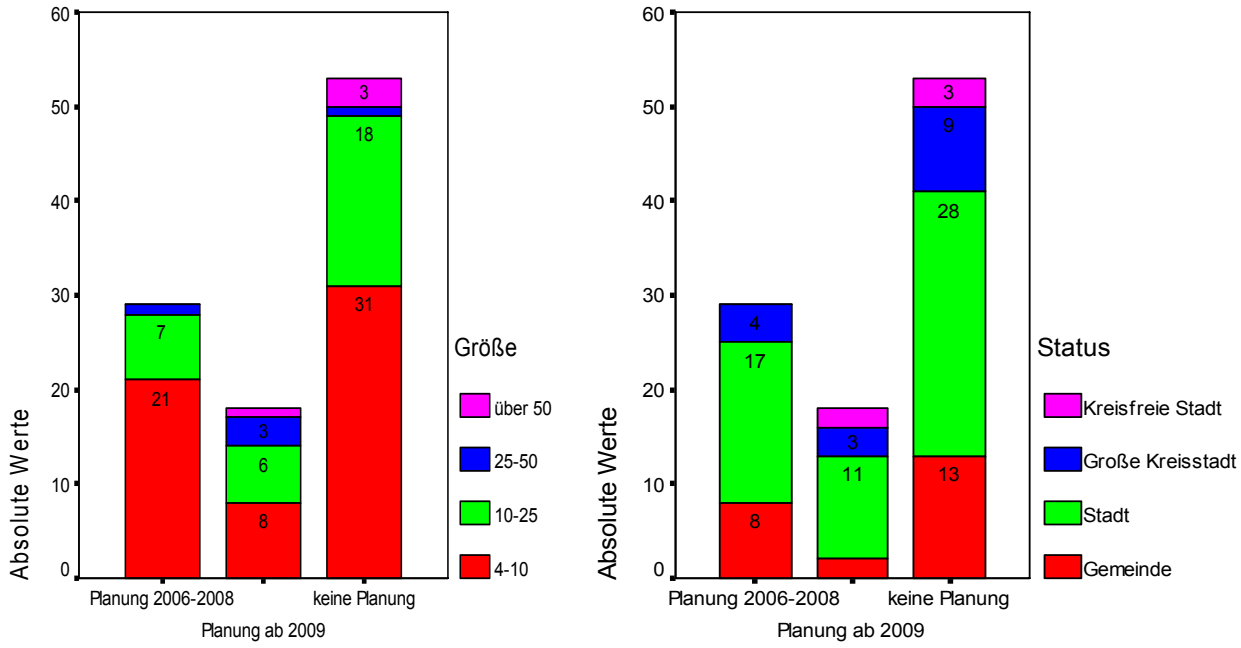


Abb. 5 Eröffnungsbilanz
Quelle: Eigene Darstellung

Diese Abfolge wird durch die Empirie bestätigt. Die absolute Mehrzahl der Teilnehmer plant die Eröffnungsbilanz noch nicht oder erst langfristig. Die Angabe „*keine Planung*“ ist Modalwert. Vergleichbar den Aussagen zur Inventur und

[146] Vgl. Beilage, Nr. 3, S. 6

Bewertung sind auch im Kontext der Eröffnungsbilanz keine statistischen Zusammenhänge ersichtlich.[147] In keiner der befragten Kommunen lag die Eröffnungsbilanz zum Zeitpunkt der Erhebung vor oder befand sich in der Phase der Aufstellung.

Interpretation

Den statistischen Angaben folgend stehen die Kommunen der erstmaligen vollständigen Bilanzierung ihrer Aktiva und Passiva ambivalent gegenüber. Soweit einzelne Schritte, wie z. B. die Inventur, bereits umsetzbar sind, werden diese von der Mehrzahl der Teilnehmer begonnen. Die Erfahrungen aus ähnlichen Tätigkeiten des SächsKAG und der SächsGemO vermindern den Aufwand und begünstigen die Umsetzung. Vor diesem Hintergrund ist auch der hohe Anteil abgeschlossener Inventuren zu erklären. Bedenklich stimmt die Aussage „*keine Planung*“ zur Inventur zu unterhalten, welche gut 20 Prozent der Kommunen, mehrheitlich der Größenklasse „*1*“ angaben. Diese Gruppe kann aufbauend auch mit weiterführenden Schritten der Bewertung nicht beginnen und droht mit Beginn der offiziellen Umstellungsphase in zeitlichen Rückstand zu geraten. Die Antwortverteilung zur Bewertung spiegelt den höheren fachlichen Anspruch, die geringeren Erfahrungen, die noch nicht gegebene rechtliche Verpflichtung sowie die höheren rechtlichen Unwägbarkeiten wider. Nur ein kleiner Kreis der Teilnehmer konnte bis dato die Bewertung abschließen. Der Modalwert der Antworten verschiebt sich in Richtung der mittelfristigen Planungen. Der Anteil der noch nicht Planenden ist deutlich höher denn der vergleichbare im Zuge der Inventur. Schlussendlich bestätigt sich die Tendenz abnehmender Aktivitäten mit zunehmender Rechtsunsicherheit. Für die deutliche Mehrheit der Teilnehmer hat die Frage der Eröffnungsbilanz noch keine praktische Bedeutung. Differenziert nach Größenklasse und Status der Teilnehmer weicht allein der erhöhte Anteil der „*Großen Kreisstädte*“, welche aktuell inventarisieren und die hohe Zahl abgeschlossener Inventuren in Kommunen der Größenklasse *„1*“ spürbar von der Durchschnittsverteilung ab.[148] Die drei untersuchten Arbeitsschritte der Bilanzierung sind von den Variablenausprägungen „*Größenklasse*“ und „*Status*“ unabhängig.

[147] Vgl. Beilage, Nr. 4, S. 7
[148] Vgl. Beilage, Nr. 2, S. 4

Die statistischen Maßzahlen bestätigen die Hypothese aufeinander aufbauender Bilanzierungsschritte und die daraus gegebene zeitlich und sachlich differierende Relevanz aus Sicht der Kommunen. Der Zusammenhang zwischen den Komponenten Inventur und Bewertung ergibt als Assoziationsmaß ein Spearmans-r von 0,661 bei einer Signifikanz von null.[149] Der Zusammenhang ist somit positiv gegeben und kann nicht zufällig sein. Aus der Antwortverteilung folgerichtig bleibt der Zusammenhang auch zwischen der Bewertung und der Eröffnungsbilanz statistisch signifikant erhalten, schwächt sich jedoch mit einem Spearmans-r von 0,28 bei einer Signifikanz von 0,05 sichtbar ab.[150]

2.3.2 Produkthaushalt

Der Produkthaushalt ist von den Prozessen der Bilanzierung getrennt zu betrachten. Er löst die bisherige Gliederung und Gruppierung zu Gunsten einer am Bürger orientierten Betrachtungsweise öffentlicher Leistungen ab. Inhaltliche Anknüpfungspunkte aus bestehenden rechtlichen Verpflichtungen existieren nicht. Die neuen Gliederungsprinzipien erfordern ein neuartiges Selbstverständnis und eine andersartige Betrachtungsweise kommunaler Aufgaben.

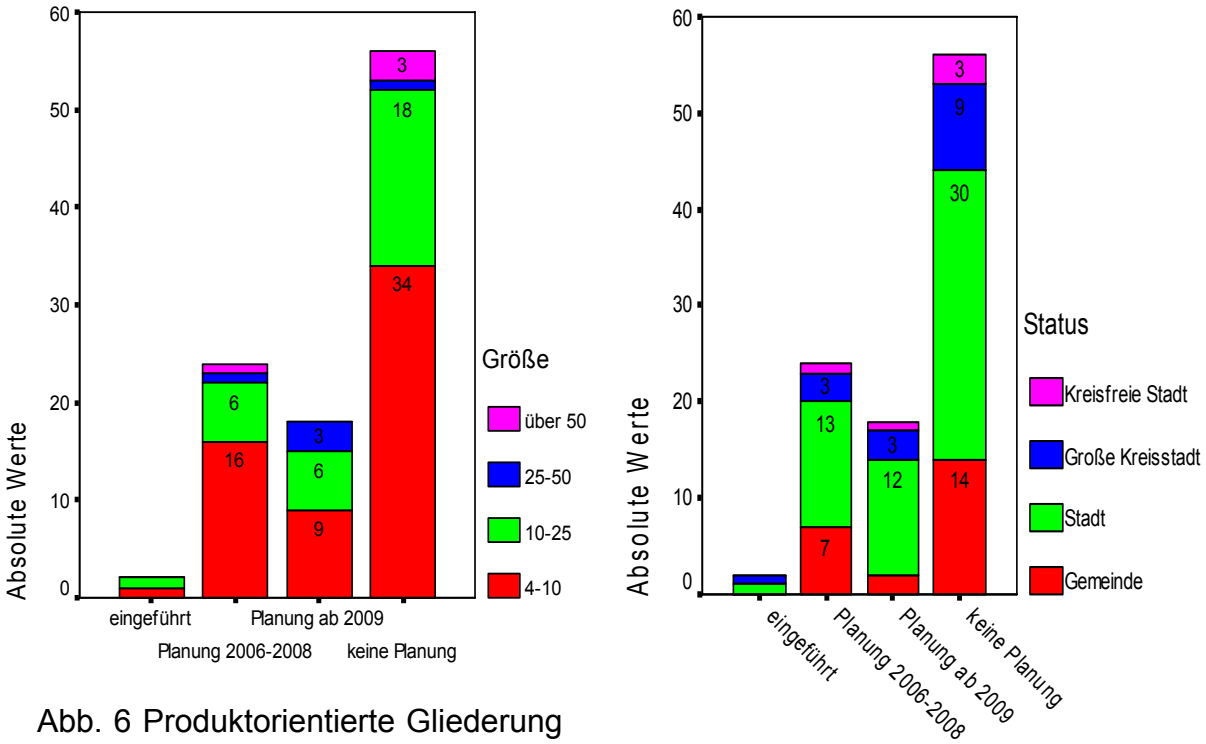


Abb. 6 Produktorientierte Gliederung

[149] Vgl. Beilage, Nr. 5, S. 8
[150] Vgl. ebenda

des Kommunalhaushaltes
Quelle: Eigene Darstellung

Der Produkthaushalt spielt in den Planungen der Kommunen eine untergeordnete Rolle. Die absolute Mehrheit der Teilnehmer gibt an, noch keine Planungen vorzuhalten. Innerhalb der Variablenausprägungen gibt es keine Abweichungen und auf Größe oder Status zurückführbare statistischen Einflüsse.[151]

Interpretation

Aus den Zahlen spricht eine erhebliche Skepsis der Kommunen gegenüber dem Gliederungsprinzip des Produkthaushaltes. Die inhärent zum Ausdruck kommende Ablehnung zieht sich gleichermaßen durch alle Subgruppen der Teilnehmer. Statistisch signifikante Zusammenhänge sind nicht erkennbar.[152] Die geringe Zahl der bereits eingeführten Produkthaushalte erklärt sich aus den verschiedenen Vorreiterkommunen.[153] Im Vergleich zu den einzelnen Elementen der Bilanzierung ist die abwartende Haltung weitaus größer ausgeprägt. Sie kann nicht durch fehlende Rechtsnormen allein erklärt werden, denn diese liegen in allgemeiner Form als Grundlage einführender Arbeiten in ähnlicher Weise wie z. B. zur Bewertung vor. Offensichtlich widerspricht der Ansatz des Produkthaushaltes in höherem Maße tradierten Vorstellungen der Verwaltung, denn es die nur teilweise neuartige Bilanzierung tut. Ebenso scheint der Nutzen der Institution gerade im Vergleich zur Bilanzierung noch nicht ausreichend verbreitet zu sein und verlangt die Neudefinition und Abgrenzung kommunaler Leistungen nicht unerhebliche betriebswirtschaftliche Fähigkeiten. Bisher existierte in den Kommunen für solche Kapazitäten in dieser Form noch kein Bedarf gab und sie sind folglich auch nicht ausgeprägt. Die aktuell noch geringe Verankerung des Produktbegriffes im Selbstverständnis der Kommunen ist insoweit gefährlich, als sich mit dieser Institution das Konzept des NSM und der Haushaltsreform in Gänze, Bürgerorientierung und Wirtschaftlichkeit, verbindet. Ohne einen Wechsel von der Obrigkeits- hin zur Dienstleistungsmentalität wird die Haushaltsreform in ihren langfristigen Auswirkungen kaum erfolgreich sein können.

---

[151] Vgl. Beilage, Nr. 6, S. 10
[152] Vgl. ebenda
[153] Diese sind Coswig und Ehrenfriedersdorf. Vgl. Kapitel II 3.3

Die aktuelle Relevanz des Produkthaushaltes ist vergleichbar mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz. Setzt man die Aussagen zu diesen Themen in eine Beziehung, so treten deutliche statistische Zusammenhänge auf.[154] Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen den Planungshorizonten beider Elemente, der durch ein sehr hohes Spearman-r von 0,87 bei einer Signifikanz von nahe null bestätigt wird. Den Problematiken Produkthaushalt und Eröffnungsbilanz wohnt folglich aus Sicht der Teilnehmer eine ähnlich geringe Bedeutsamkeit inne.

2.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Die KLR ist ein zentrales Steuerungsinstrument und unabdingbares Mittel zur Förderung der Wirtschaftlichkeit. Sie ist damit ebenso wesentlicher Bestandteil der kommunalen Haushaltsreform.

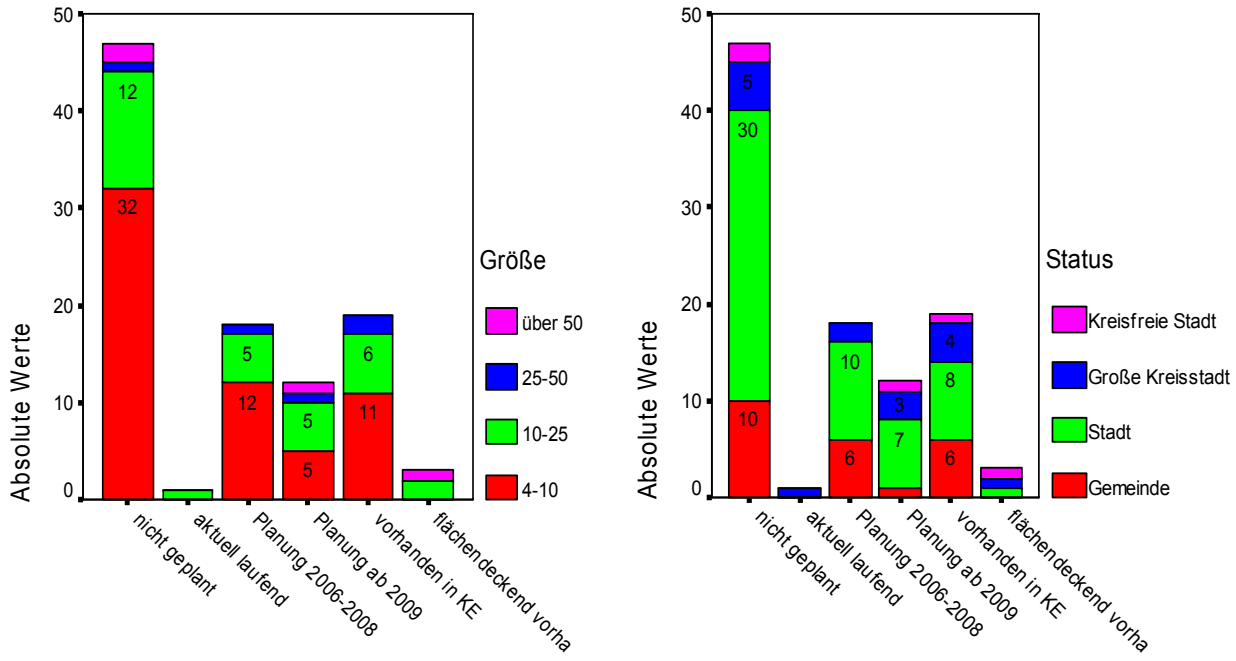


Abb. 7 Implementation der kommunalen KLR
Quelle: Eigene Darstellung

Im Kontext der Gebühren rechnenden Einrichtungen ist die Kostenrechnung als Grundlage der Gebührenkalkulation seit Langem verpflichtend vorgeschrieben.[155] Die Thematik stellt somit für die Kommunen inhaltlich keine neuartige Vorgabe dar. Der Unterschied liegt nun in der geplanten flächendeckenden, auf alle

[154] Vgl. Beilage, Nr. 7, S. 11
[155] Vgl. § 9 Abs. 1 SächsKAG

Verwaltungsbereiche und -leistungen bezogenen Anwendung. Die Aktivitäten zur Einführung der KLR sind gering. Die relative Mehrheit der Teilnehmer plant sie momentan nicht, ebenso konnte bisher nur ein geringer Anteil Erfahrungen in den Kosten rechnenden Einrichtungen sammeln. Nähere Ausführungsbestimmungen liegen für die KLR im Gegensatz zur Bewertung oder zum Produkthaushalt nicht vor.

Interpretation

Das kommunale Interesse an der KLR ist außerordentlich gering. Dieses Ergebnis ist umso schwerer nachvollziehbar, da über die Kosten rechnenden Einrichtungen Erfahrungen vorliegen sollten und Rechtsunsicherheiten in Folge der Orientierung an der herrschenden Lehre der Betriebswirtschaft inhaltlich nicht bestehen. Ebenso ist die Einführung einer KLR gängige Beschlusslage der IMK, stand auch im Freistaat Sachsen nie zur Disposition und ist überdies zentrales Element auf dem Wege zu höherer Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung. Auch hier müssen Divergenzen der Verwaltungskultur, die Ablehnung der wirtschaftlichen Rationalität oder das Gefühl der Kontrolle Ursachen der weithin ablehnenden Haltung sein. Der sicher nicht unerhebliche Einführungsaufwand kann sich - und dies im Gegensatz zu den Aufwändungen der Bilanzierung - bei Nutzung der Wirtschaftlichkeitsinformationen schon mittelfristig amortisieren. Statistisch besteht ein geringer signifikanter Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und den Planungen der KLR.[156] Demzufolge steigt das Interesse leicht mit der Einwohnerzahl, den Verwaltungskapazitäten und der Verwaltungskraft. Der praktische Nutzen der KLR ist auch abhängig von der Größe der entsprechenden Behörde, ein Umstand, welcher bereits im IMK Entwurf Berücksichtigung findet.[157]

2.3.4 Fortbildungsstand und Fortbildungsplanungen

Die Umsetzung der Haushaltsreform hat vornehmlich für die Mitarbeiter der Haushaltsabteilungen einen hohen Fortbildungsbedarf zur Folge. Der Weiterbildungsbedarf geht über rein technisch, formale Änderungen weit hinaus und bedeutet eher einen grundlegenden Paradigmenwechsel. Notwendig ist neben der fachlichen Erweiterung relevanter Fähigkeiten vielmehr auch der strategische Aufbau personeller, sozialer und extrafunktionaler Kompetenzen.[158] Denn mit

[156] Vgl. Beilage, Nr. 9, S. 12
[157] Dieser macht den Umfang der KLR von den örtlichen Bedürfnissen abhängig.
[158] Zur Bedeutung strategischer Personalentwicklung vgl. Bruns; Ridder 2005

Abschluss der Haushaltsreform sollen sich Arbeitsweise und daraus Anforderungsprofile in den Kommunalverwaltungen gewandelt haben. Dessen ungeachtet stellt die fachlich Qualifizierung aus Sicht der Verwaltungen den ersten und zur Bewältigung der Reform grundlegendsten Schritt dar.

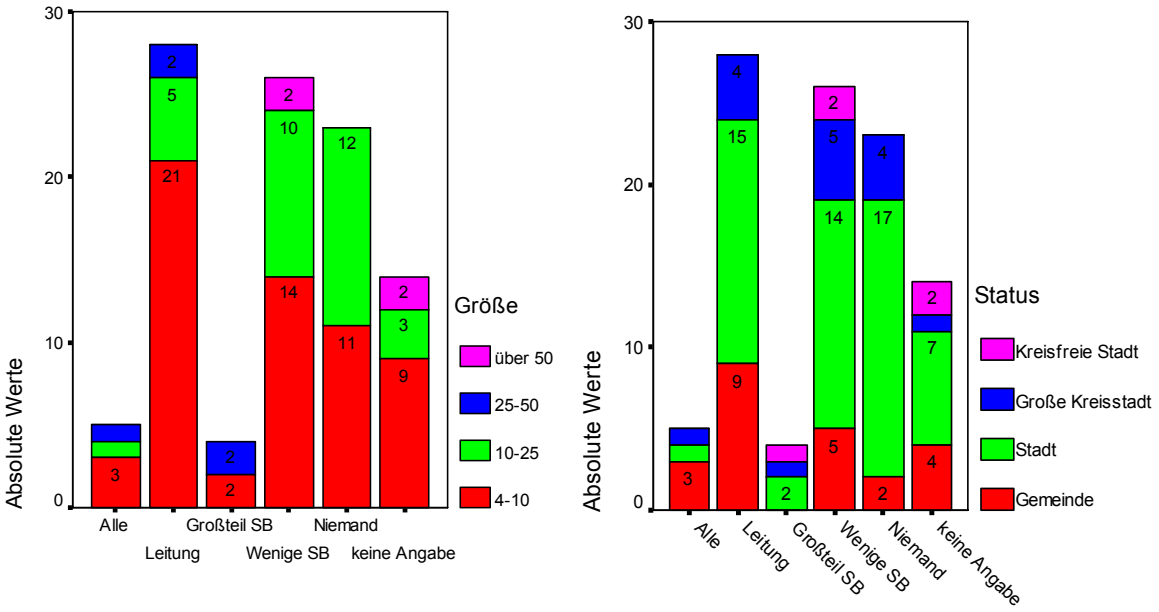


Abb. 8 Fortbildungsstand des Personals in den Kämmereien
Quelle: Eigene Darstellung

Dementsprechend hoch müssen die zeitlichen und materiellen Aufwändungen der Mitarbeiter und Behörden ausfallen. Der mit 63 Vertretern überwiegende Kreis der Teilnehmer hat erste Qualifizierungsmaßnahmen für verschiedene Mitarbeiterbereiche durchgeführt. In fünf Kommunen sind alle Mitarbeiter geschult, gegenteilig nahmen 23 Teilnehmer noch keine Schulung in Anspruch, bzw. können weitere 14 Kommunen hierzu keine Angaben machen. Statistische Zusammenhänge sind nicht ersichtlich.[159]

Das zukünftige Haushaltsrecht berührt jedoch nicht allein die Tätigkeitsbereiche der Haushaltsabteilungen, sondern wird über die angestrebte höhere Wirtschaftlichkeit, Kostenrechnung, Budgetierung, Steuerung oder Kundenorientierung unmittelbare Auswirkungen auf jeden Mitarbeiter gleich welchen Verwaltungsbereiches haben. Demzufolge müssen die gesamten Kommunalverwaltungen auf diese Reform und

[159] Vgl. Beilage, Nr. 10, S. 14

zukünftige Änderungen vorbereitet werden. Diese Informationen Inhalte, Ziele, Konsequenzen und Fristen der Reform sollte möglichst früh geschehen, um Ängste und Vorurteile abzubauen, deren Entstehung zu verhindern und Blockaden zu begegnen. Denn entscheidendes Kriterium einer erfolgreichen Umsetzung sind die individuellen Konsequenzen aus Sicht der Mitarbeiter (Gapski/Hollmann 2001, S. 140). Wobei die Beteiligung der Beschäftigten innerhalb des Reformprozesses nicht auf bloße Information beschränkt bleiben soll und darf.

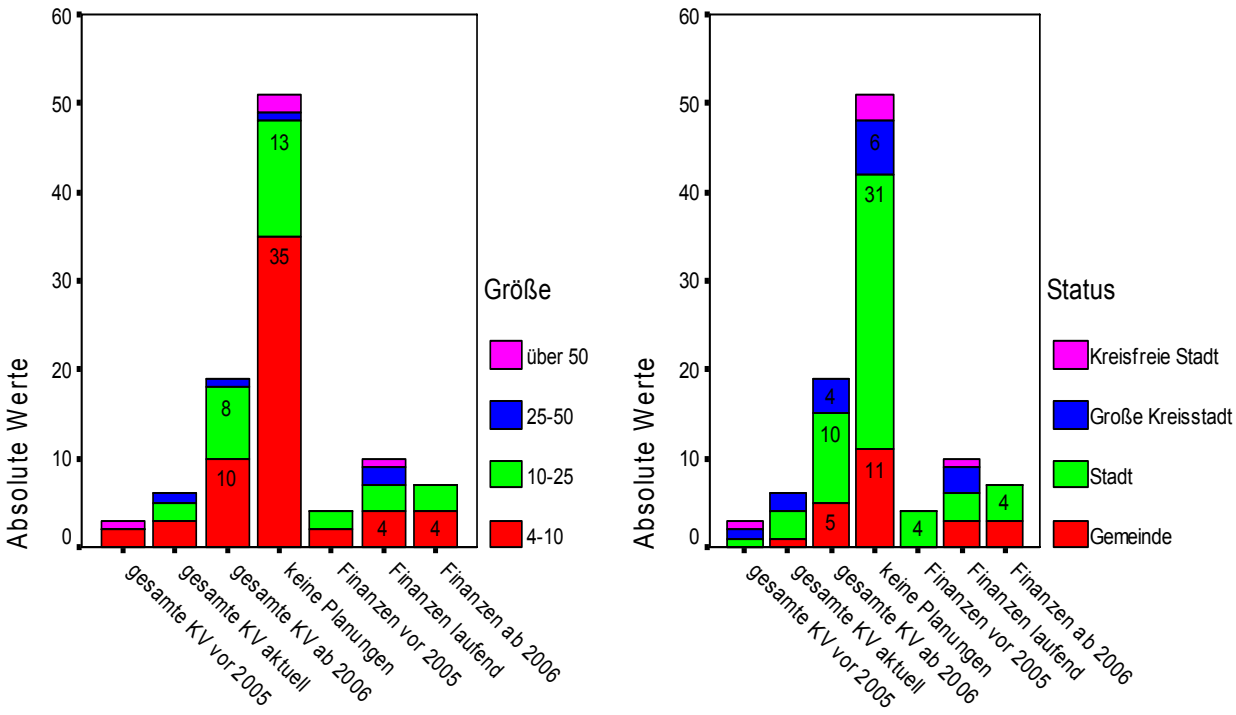


Abb. 9 Informationsveranstaltungen in den Kommunalverwaltungen
Quelle: Eigene Darstellung

In der absoluten Mehrheit der Teilnehmer bestehen bezüglich der Informationsveranstaltungen in der Haushaltsabteilung oder der gesamten Kommunalverwaltung (KV) noch keine Planungen. Die Angaben zu den Planungen in der Haushaltsabteilung (Finanzen) decken sich mit den Aussagen der Grafiken Nr. 12 und 13. Statistische Zusammenhänge treten nicht auf.[160]

[160] Vgl. Beilage, Nr. 11, S. 15

Interpretation

Der Großteil der kommunalen Haushaltsabteilungen wurde fachlich zumindest partiell bereits auf die Thematik Haushaltsreform vorbereitet. Offensichtlich bestand zuforderst von Seiten der Leitung ein erhöhter Informationsbedarf, was in Anbetracht derer zentralen Stellung verständlich ist. Gerade die Kommunen der Größenklasse *„1“* verfolgen erkennbar dieses Kalkül, was durch Cramers-V von 0,357 bestätigt wird. [161] Die Fortbildungsaktivitäten sind auch eine Frage vorhandener Haushaltsmittel.[162] Auf Ebene der Sachbearbeiter ist keine klare Strategie erkennbar. Die Aussagen erwecken den Eindruck sporadischer Fortbildungen. Grundsätzlich stehen die Kommunen der fachlich eingehenden Fortbildung in Anbetracht der nicht gegebenen Rechtslage abwartend gegenüber. Im Hinblick auf die Empfehlungen des SSGT und des SMI, noch keine Schulungen durchzuführen, ist der erreichte Stand positiv.[163] Es bleibt zu hoffen, dass sich die Beteiligten ob der zentralen Stellung frühzeitiger, umfänglicher und integrierender Information und Qualifizierung der Mitarbeiter als Erfolgskriterium der Haushaltsreform im Klaren sind.

Differenziert man die Angaben zu den Informationsveranstaltungen nach Größenklassen, sind die Kommunen der Größenlasse „*1*“ erhöht in der Modalgruppe der nicht Planenden vertreten. Ebenso scheint es aus Sicht der Teilnehmer rationaler zu sein, mit Informationsveranstaltungen der gesamten Kommunalverwaltung zu beginnen, bevor die Mitarbeiter der Haushaltsabteilung geschult werden. Augenscheinlich deckt der im Kontext der Umstände nun erreichte Schulungsstand die aktuellen Bedürfnisse der Kommunen ab, so dass kurzfristig keine weiteren Fortbildungen für nötig erachtet werden. Von höherer strategischer Bedeutung für die langfristige Umsetzung und den Erfolg der Reform ist überdies die frühzeitige Beteiligung der Mitarbeiter, um Ängste, Vorbehalte und folglich Widerstände abzubauen. Ein erster und grundlegender Schritt zur gemeinsamen Bearbeitung der Thematik ist die Information. Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis zur Planung von Informationsveranstaltungen in den Behörden ausgesprochen bedenklich, denn die Haushaltsreform an sich ist bereits seit Jahren ein Thema in der politischen Diskussion und muss über die Schlagworte Wirtschaftlichkeit und Bürgerorientierung zwangsläufig zu Verunsicherungen unter den Mitarbeitern der Verwaltungen führen.

[161] Vgl. Beilage, Nr. 10, S. 14
[162] Zum Einfluss der Haushaltslage auf die Reformaktivitäten siehe Kapitel III 3.2
[163] Schreiben des SSGT an die Mitglieder vom 22.03.2005

Zwischen den Antworten auf die Fragen nach dem Schulungsstand und den Schulungsplanungen besteht ein geringer statistischer Zusammenhang auf nominalem Niveau, welcher sich durch Cramers V mit 0,33 bei einer Signifikanz von null ausdrückt.[164] Teilnehmer ohne Fortbildungsplanungen haben demzufolge aktuell einen geringen Fortbildungsstand und verweigern überdurchschnittlich die Beantwortung.

2.3.5 Einbindung privater Beratungsunternehmen

Beratungsunternehmen können die Kommunen im langfristigen und umfangreichen Prozess der Haushaltsreform unterstützen. So sie denn über die erforderliche Erfahrung verfügen, können diese die offenkundigen fachlichen Schwächen der Kommunen ausgleichen, einzelne Arbeitsschritte selbst umsetzen, das Projektmanagement betreiben und schließlich auch die Fortbildung und Einarbeitung der Mitarbeiter übernehmen.

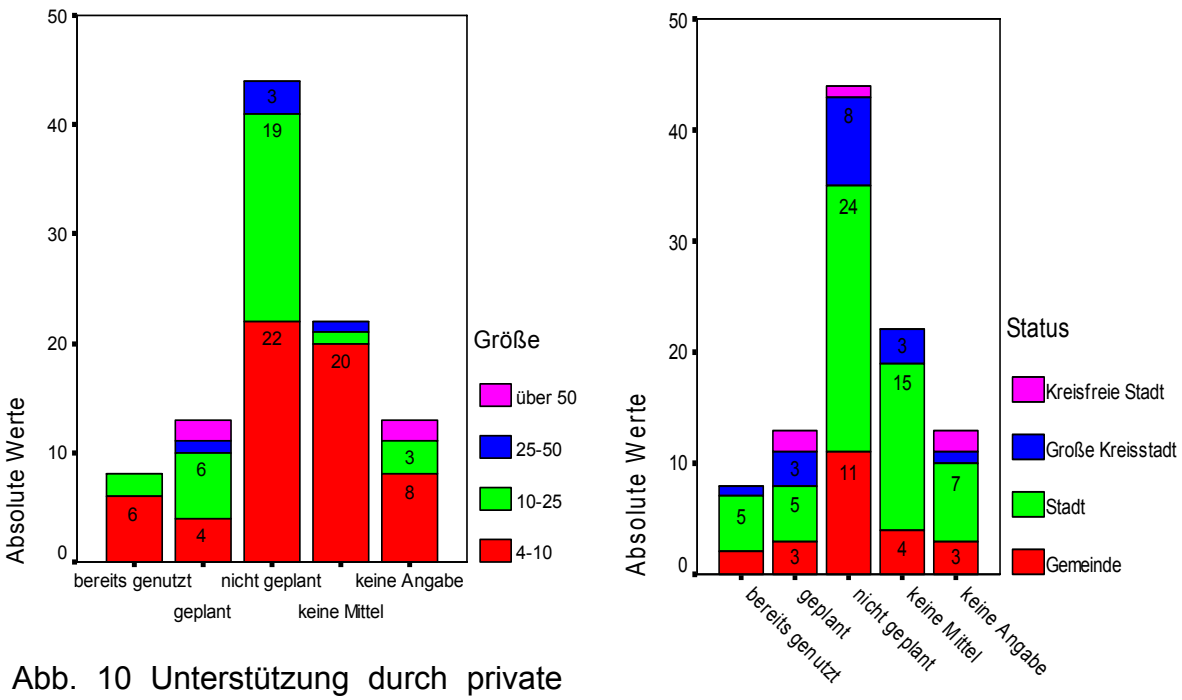


Abb. 10 Unterstützung durch private Beratungsunternehmen

Quelle: Eigene Darstellung

Den Vorteilen individueller Lösungen, geringeren Personalaufwandes und Risikoüberwälzung stehen die meist erheblichen Kosten privater Berater gegenüber. Die Mehrheit der Teilnehmer hegt nicht die Absicht, private Berater als Unterstützung

[164] Vgl. Beilage, Nr. 12, S. 16

im Umstellungsprozess heranzuziehen. Lediglich eine kleine Gruppe steht diesen Angeboten aufgeschlossen gegenüber, hat Private genutzt oder plant dies. Für 22 der Teilnehmer ist der finanzielle Aspekt für das Desinteresse ausschlaggebend. Kommunen der Größenklasse „*1*“ geben als Ursache verstärkt die fehlenden Mittel an.

Interpretation

Ganz deutlich kommt aus den Angaben die Skepsis gegenüber kommerziellen Angeboten zum Ausdruck. Lässt sich dies in einer Gruppe auf mangelnde finanzielle Mittel zurückführen, so gibt es im größeren Teil der Kommunen offensichtlich grundsätzliche Vorbehalte. Die Aussagen differieren nicht wesentlich nach dem kommunalen Status. Die Subgruppen der Größenklassen zeigen deutlich die geringere Relevanz für die Kommunen der Größenklasse „*1*“, welche sich in der Modalkategorie häufen. Erkennbar ist auch die weit überdurchschnittliche Angabe in der Größenklasse „*1*“, keine Mittel aufbringen zu können, wohingegen die Teilnehmer der Größenklasse „*2*“ dieses Argument für ihre Ablehnung kaum anbringen. Zwischen der Größenklasse und der Einstellung zu privaten Beratern besteht ein statistischer Zusammenhang, welcher signifikant ist, wie die Maßzahl Cramers-V mit 0,317 angibt.[165] Allerdings sind ein Großteil der Teilnehmer, welche externe Beratung bereits genutzt haben, der Größenklasse „*1*“ zuzuordnen. Möglicherweise ist dort der Beratungsbedarf auf Grund fehlender eigener Fachkompetenzen besonders ausgeprägt.

2.3.6 Unterstützung durch öffentliche Institutionen

Die Reform der Kommunalhaushalte wird begleitet durch verschiedene öffentliche Institutionen. Sie vertreten die Kommunen lobbyistisch, wie der SSGT, sind deren Aufsichtsorgan, wie die Landratsämter als untere Kommunalaufsicht oder sind Rechtsetzungsorgan, wie das SMI. Jede dieser Institutionen besitzt auch im Prozess der Haushaltsreform ein eigenes Aufgabenprofil, Selbst- und Rollenverständnis, eigene Autoritäten und schlussendlich daraus ein spezifisches Auftreten gegenüber den Kommunen. Intention der Erhebung war es, neben den einzelnen

[165] Vgl. Beilage, Nr. 13, S. 17
[165] Dies geschieht in Abstimmung mit dem SMF und Anhörung durch den SSGT.

Umsetzungsschritten der Reform auch die Arbeit dieser Einrichtungen durch die Teilnehmer beurteilen zu lassen.

Höchste Behörde ist das SMI als oberste Kommunalaufsicht. Soweit es sich im Zuge der Reform um Akte der Rechtsetzung handelt, obliegt diese dem SMI.[166] Sind dies formell auch hoheitliche Verordnungen und Richtlinien, so wohnt ihnen aus Sicht der Kommunen ein hoher fachlicher Wert als Orientierung ihrer eigenen Tätigkeiten inne.

Die fachliche Unterstützung durch das SMI wird von der absoluten Mehrheit der Teilnehmer als ungenügend eingeschätzt. Ein weiteres Drittel vermeidet die Angabe und 14 Teilnehmer schätzen die Arbeit des SMI als ausreichend ein. Differenziert nach dem kommunalen Status sind die Gemeinden und differenziert nach der Größe die Größenklasse „*1*“ in der Kategorie „*ausreichend*“ überdurchschnittlich vertreten.[167] Die Antwortkategorien „*gut*“ oder „*sehr gut*“ wurden nicht genutzt.

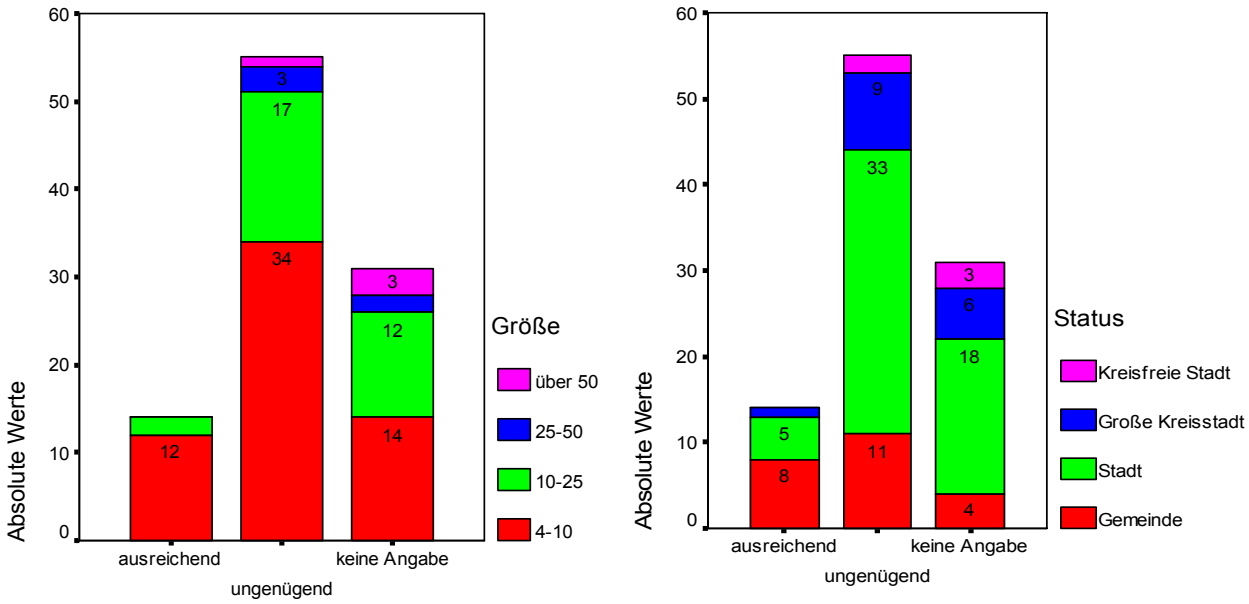


Abb. 11 Fachliche Unterstützung der Teilnehmer durch das SMI
Quelle: Eigene Darstellung

Neben der fachlichen Hilfestellung durch das SMI kann auch die Einbindung der Kommunen als Betroffene in den Reformprozess die Akzeptanz und das Interesse

[167] Vgl. Beilage, Nr. 14, S. 19

fördern bzw. die Ablehnung verringern. Ebenso von hohem praktischem Belang für die Kommunen sind Informationen bezüglich anstehender Reformelemente, Fristen, Inhalte und die klare politische Positionierung.

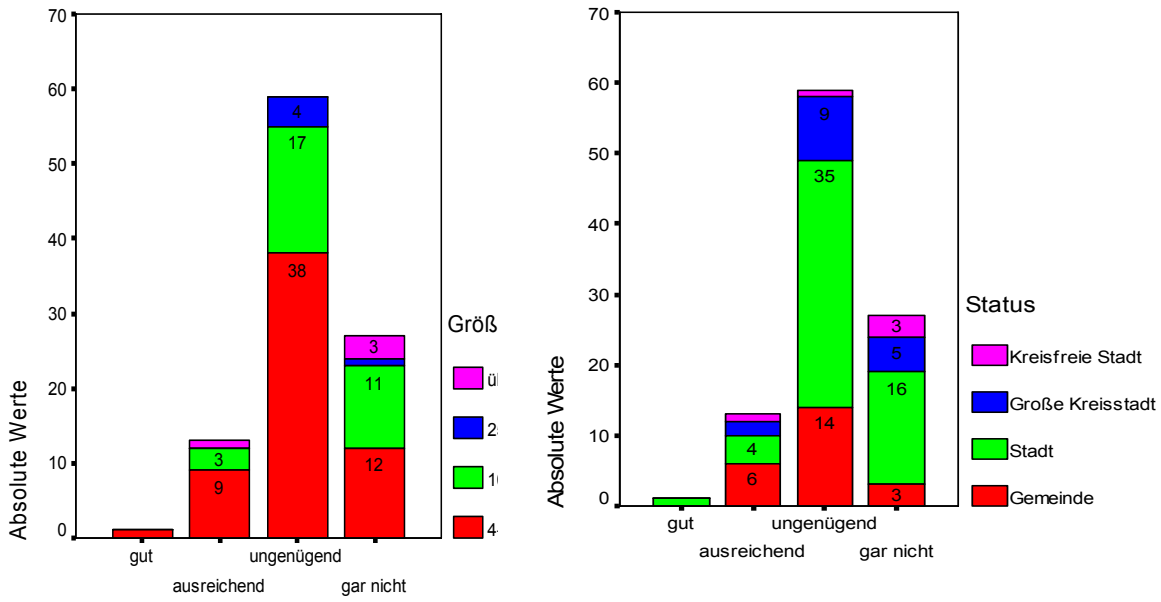


Abb. 12 Information und Einbindung der Teilnehmer durch das SMI
Quelle: Eigene Darstellung

Bestehende Unsicherheiten, indirekt auch die Kosten werden gemindert, die Akzeptanz wird erhöht. Die Beurteilung der Information und Einbindung in den Reformprozess durch das SMI entspricht der Beurteilung der fachlichen Unterstützung. Modalkategorie ist wiederum „*ungenügend*“, nur 14 Teilnehmer beurteilen diesen Aspekt als „*ausreichend*“, 30 vermeiden die Aussage. Die Differenzierung nach dem kommunalen Status offenbart keine Auffälligkeiten, wohingegen Teilnehmer der Größenklasse „*1*“ diesen Punkt überdurchschnittlich als nicht gegeben ansehen. [168]

Interpretation der Beurteilung des SMI

Die Umsetzung der Reform befindet sich im Freistaat Sachsen in einem sehr frühen Stadium, die notwendigen Rechtsgrundlagen sind noch nicht verabschiedet und eindeutige Zeitpläne noch nicht bekannt gegeben. Formal hat das SMI mit der fachlichen Arbeit zur kommunalen Haushaltsreform zum Zeitpunkt der Erhebung

[168] Vgl. Beilage, Nr. 15, S. 21

noch nicht begonnen. Dieser Umstand steht jedoch im Kontrast zu teils widersprüchlichen offiziellen Äußerungen und zum erkennbaren Bemühen der Kommunen, mit Vorarbeiten der Umstellung zu beginnen.

Eine rein fachlich begründete Beurteilung des SMI konnte somit zum Zeitpunkt der Befragung durch die Teilnehmer noch gar nicht vorgenommen werden. Dieser Umstand kommt in der hohen Anzahl von Antwortverweigerungen zum Ausdruck, welche überwiegend auch auf diese Weise begründet wurden. Wenn die Mehrheit der Teilnehmer die Arbeit des SMI als ungenügend einschätzt, müssen dafür Erfahrungen aus anderen Politikfeldern ausschlaggebend sein. Die Teilnehmer nutzten diese Frage offensichtlich, um die im Laufe der Zeit aufgebaute Verärgerung über die allgemeine Kommunalpolitik des Freistaates, vertreten durch das SMI, zu äußern.[169] Auch die Modalkategorie „*ausreichend*“, welche von einer Minderheit vertreten wird, kann in diesem Zusammenhang nicht befriedigen, da kein einziger Teilnehmer die Arbeit des SMI als „*gut*“ oder „*sehr gut*“ bezeichnete. Ein Blick auf die strukturelle Zusammensetzung der Subgruppen ergibt nur unbestimmte Resultate. Die Gemeinden sind ebenso überdurchschnittlich in der Kategorie „*ausreichend*“ vertreten, wie die Größenklasse „*1*“, möglicherweise bedingt durch geringere Erwartungen an das SMI. Der Zusammenhang ist jedoch zumindest für die Größenklassen „*1*“ und „*2*“ mit einem Tau-b Wert von 0,261 schwach positiv, aber statistisch signifikant. Die geringere Repräsentation dieser Subgruppen in der Kategorie „*keine Angabe*“ lässt wiederum auf nicht sachlich begründete Aussagen schließen.

Im Gegensatz zur Beurteilung der fachlichen Arbeit des SMI im Reformprozess waren bezüglich der Information und Einbindung in den Reformprozess durchaus inhaltlich begründetet Aussagen zu erwarten, denn diese Vorgänge sind seit einigen Jahren aktuell. Überraschend sind die Antworten der Teilnehmer auch hinsichtlich der strukturellen Zusammensetzung nahezu deckungsgleich. Ganz offensichtlich ließen sich die Teilnehmer in beiden Fällen durch sehr ähnliche Motive lenken, obgleich der Inhalt der Fragen verschieden ist. Dieser äußerst starke Antwortzusammenhang bestätigt sich mit Blick auf die Kennzahlen Tau-b (0,794)

[169] In diesem Zusammenhang ist auch der Streit um Fördermittel zur Haushaltsreform relevant.

oder Spearmans-r (0,806) bei einer Signifikanz nahe null.[170] Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der frühzeitigen Information der Betroffenen und der Seitens des SMI sich selbst zugeschriebenen zentralen Stellung im Fortbildungsprozess, sind die bis dato vorgenommenen Informationsaktivitäten äußerst gering. Somit überrascht die schlechte Beurteilung durch die Teilnehmer und die sich darin auch ausdrückende Verärgerung nicht.

Die unteren Kommunalaufsichtsämter sind nicht verantwortlich für die Art oder den Inhalt der Rechtsetzung, wohl aber für die Überwachung der Umsetzung. Der Kontakt der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu dieser Institution ist regelmäßig, laufend und teilweise informell, wohingegen besagte Gruppe mit dem SMI nur in Ausnahmefällen direkt verkehrt.[171] Interessant ist nun die Frage, inwieweit die Beurteilungen beider Behörden voneinander abweichen.

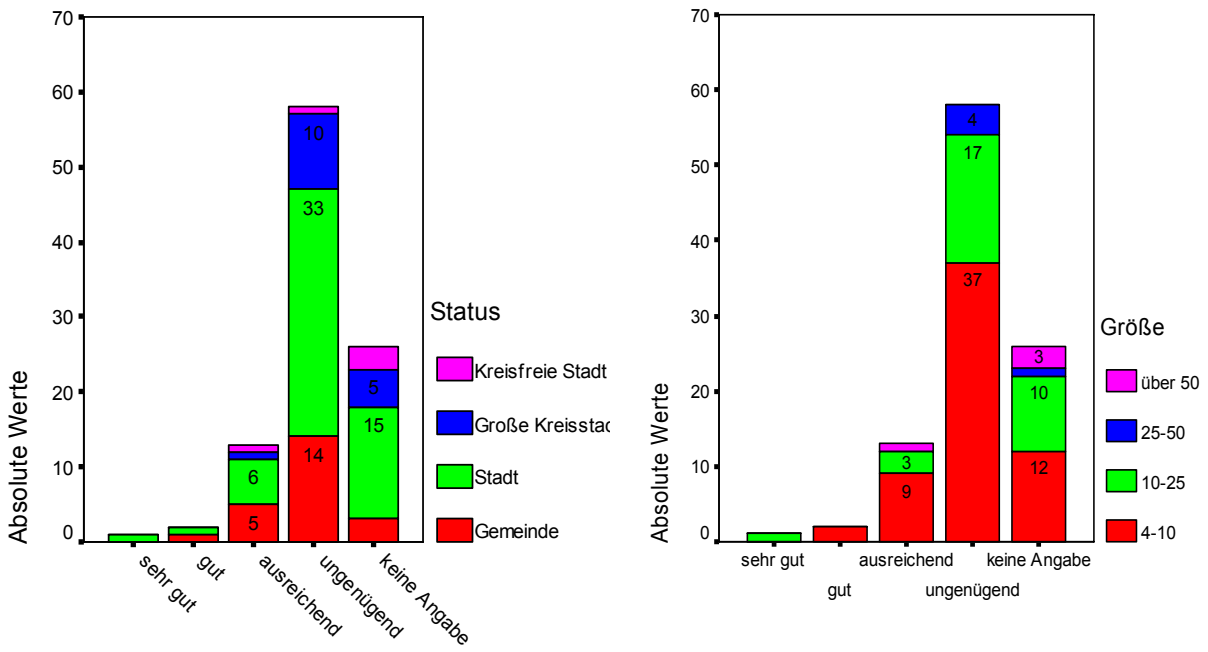


Abb. 13 Fachliche Beurteilung der zuständigen Kommunalaufsicht
Quelle: Eigene Darstellung

Die fachliche Beurteilung der Kommunalaufsicht weicht nicht wesentlich von der des SMI ab. Modalkategorie ist ebenfalls „*ungenügend*“, gleichsam machen 30

[170] Vgl. Beilage, Nr. 15, S. 21
[171] Die unteren Kommunalaufsichtsämter sind nur zuständig für die kreisangehörigen Kommunen.

Teilnehmer keine Angaben.[172] Im Gegensatz zum SMI tauchen hier jedoch sehr vereinzelt positive Beurteilungen auf.

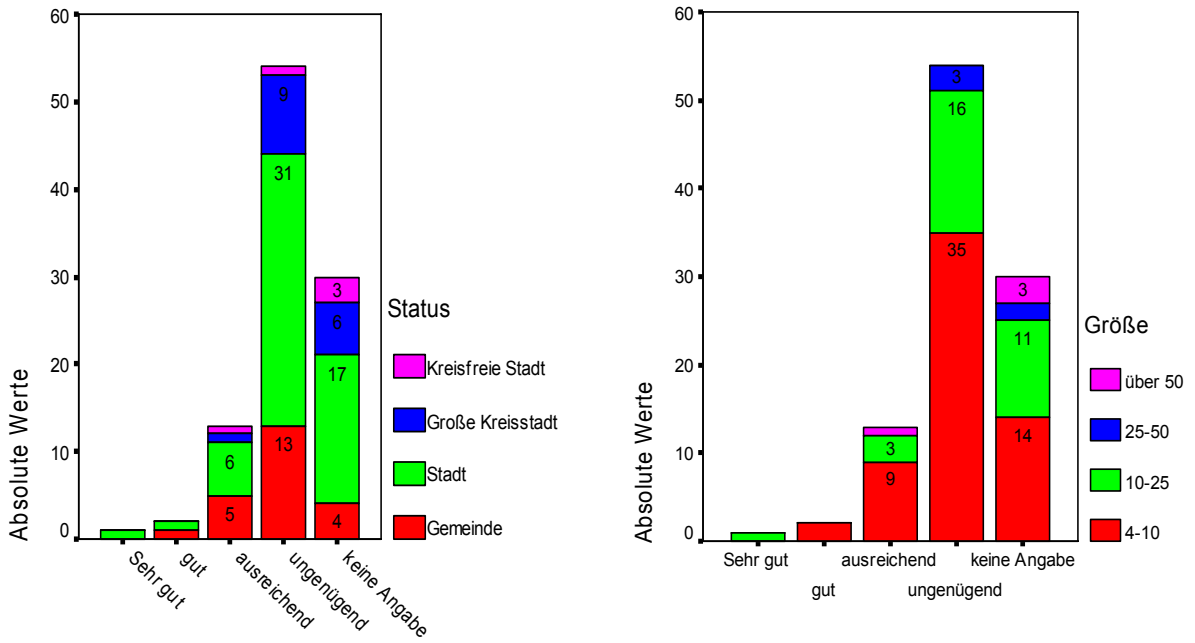


Abb. 14 Information und Einbindung der Teilnehmer durch die Kommunalaufsicht
Quelle: Eigene Darstellung

Die Beurteilung dieses Tätigkeitsbereiches entspricht inhaltlich obigen Angaben zur fachlichen Unterstützung.[173] Modalkategorie der Antworten ist „*ungenügend*“. Nur sehr vereinzelt treten positive bis neutrale Beurteilungen auf, die Enthaltungen sind mit 26 Teilnehmern geringer denn in der vorhergehenden Frage. Die Korrelation der Antworten zwischen den Fragen ist wiederum gegeben.

Interpretation

Die untere Kommunalaufsicht wird geringfügig positiver beurteilt denn das SMI. Auch hier muss wiederum von sachlich und inhaltlich abweichenden Motiven der Teilnehmer ausgegangen werden, denn im Zuge der Haushaltsreform sind diese Ämter bisher quasi nicht in Erscheinung getreten. Die relativ höhere Zufriedenheit ist somit auch von geringeren Erwartungen der Kommunen abhängig. Die Korrelation der Antworten zu beiden Fragen ist auffällig und statistisch signifikant.[174] Zur

[172] Vgl. Beilage, Nr. 17, S. 24
[173] Vgl. Beilage, Nr. 19, S. 25
[174] Vgl. Beilage, Nr. 20, S. 26

weiteren Interpretation kann daher auf die obigen Ausführungen bezüglich des SMI verwiesen werden.

Der SSGT hingegen steht in keinem übergeordnet, hoheitlichen Verhältnis zu den Kommunen, welche freiwillige Mitglieder und nicht Beaufsichtigte sind. Dessen Aufgaben sind Interessenvertretung und Information der Kommunen. Die Beurteilung der fachlichen Arbeit, Einbindung und Information durch die Kommunen besitzt daher für den SSGT eine gänzlich gravierendere Relevanz.

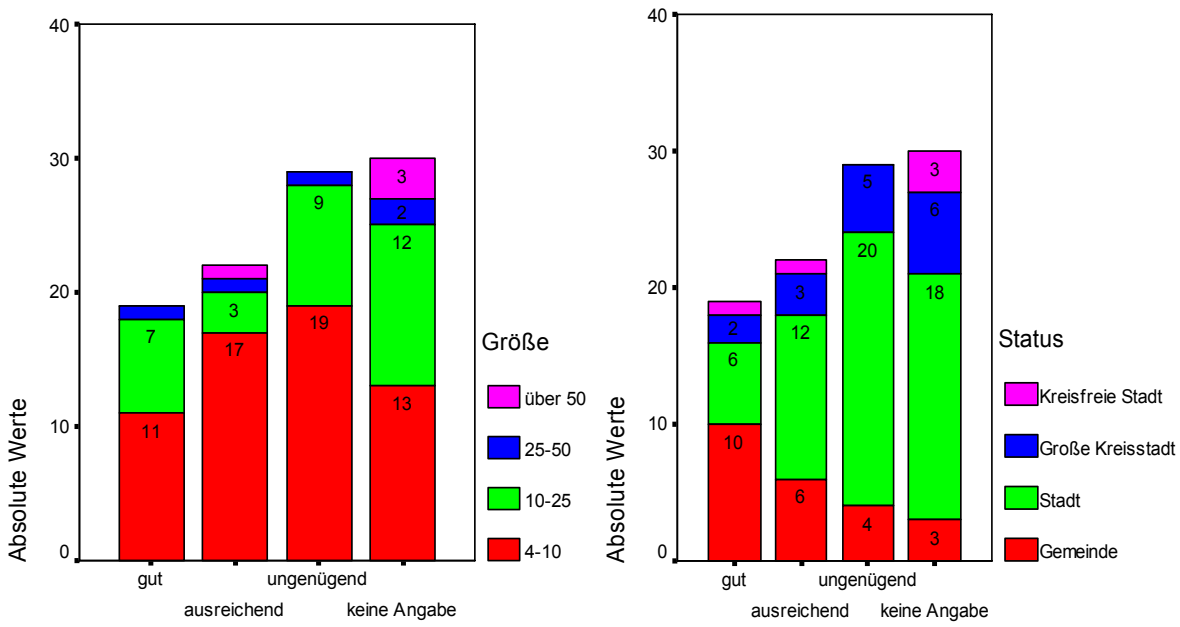


Abb. 15 Fachliche Beurteilung des SSGT
Quelle: Eigene Darstellung

Die Beurteilung der fachlichen Arbeit und Unterstützung im Zuge der Haushaltsreform durch den SSGT weicht deutlich und positiv von den Werten der staatlichen Behörden ab. Die Kategorie „*keine Angabe*“ ist nach Zahlen die häufigste, gefolgt von der Bewertung „*ungenügend*“. Im klaren Kontrast stehen hier jedoch die positiven Beurteilungen. Die Kategorie „*gut*“ wird überdurchschnittlich geprägt durch die Gemeinden, wohingegen die Städte gehäuft in der Kategorie „*ungenügend*“ auftreten. Die kleinen Kommunen der Größenklasse „*1*“ treten gehäuft in den Kategorie „*ausreichend“* auf.[175]

[175] Vgl. Beilage, Nr. 21, S. 27

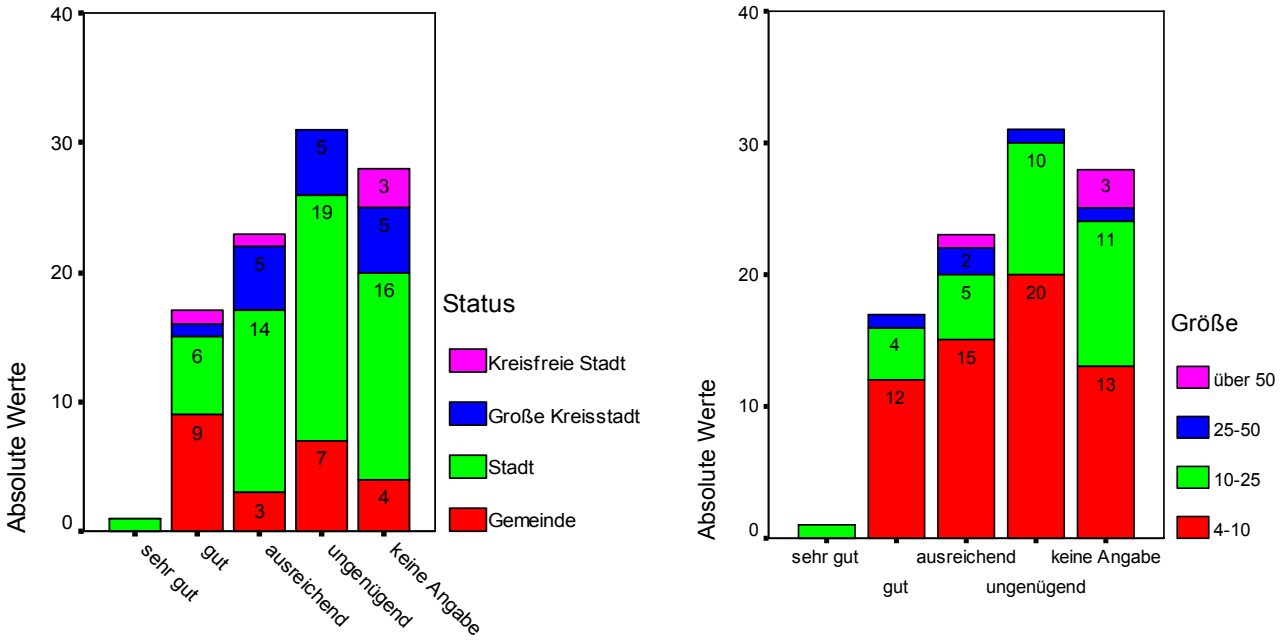


Abb. 16 Information und Einbindung durch den SSGT
Quelle: Eigene Darstellung

Die Gemeinden fühlen sich besser informiert als die Städte, die Größenklasse „*1*“ macht seltener, die Größenklasse „*2*“ häufiger von der Möglichkeit der Antwortverweigerung Gebrauch. Die Differenzen zwischen diesen beiden Fragen sind deutlicher denn bei SMI oder Kommunalaufsicht, obgleich sich an der grundsätzlichen Antworttendenz keine Änderungen ergeben.[176] 18 Teilnehmer sind zufrieden mit der Information des SSGT, 31 sind dies nicht.[177]

Interpretation

Die Teilnehmer bewerten die Arbeit des SSGT deutlich positiver als die Tätigkeiten der staatlichen Behörden. Die Arbeit des SSGT als Vertreter kommunaler Belange wird wahrgenommen. Es ist abzuwarten, inwieweit sich diese Beurteilungen im Verlaufe des Reformprozesses entwickeln, denn bis dato hielt sich auch der SSGT mit Aktivitäten zur Haushaltsreform zurück. Kennzeichnend für jeden Interessenverband ist die Forderung nach Ausgleich der Mehrkosten, durch welchen der Verband sich zu profilieren suchte. Dieser von Anfang an aussichtslose Versuch war gewiss ein Argument der Gruppe von 30 Teilnehmern, die Arbeit des SSGT nicht

[176] Vgl. Beilage, Nr. 23, S. 31
[177] Vgl. Beilage, Nr. 22, S. 29

positiv zu bewerten. Ohne Frage sind die Ansprüche der Mitglieder diesem gegenüber höher und schwieriger zu erfüllen, zumal ihm keine Entscheidungskompetenzen zustehen. Der SSGT als Interessenverband mit freiwilliger Mitgliedschaft ist in besonderem Maße auf das Wohlwollen der Mitglieder angewiesen. In diesem Sinne sind die negativen Aussagen aus Sicht des SSGT noch zu hoch und sollten Anlass zur Besorgnis geben. Offensichtlich waren die Teilnehmer bei der Beurteilung dieser Institution eher bereit, zwischen den Fragen zu differenzieren, objektiver zu antworten und Erfahrungen aus anderen Bereichen nicht zu berücksichtigen. Die Antwortzusammenhänge sind folglich noch immer positiv vorhanden aber im Vergleich schwächer.[178] Auffällig selten machen gerade die Kommunen der Größenklasse „*1*“ von der Möglichkeit Gebrauch, die Antwort zu verweigern. In der Kategorie „*keine Angabe*“ sind sie stets unterrepräsentiert. Weitere signifikante Korrelationen zwischen Subgruppen und Antwortverhalten sind nicht ersichtlich.

2.3.6 Persönliche Einstellung des Kämmerers

Die Aufstellung und Ausführung des kommunalen Haushaltsplanes fällt in den Tätigkeitsbereich der Kämmerei. Dieses Amt ist in seiner Arbeitsweise den stärksten und einschneidendsten Umstellungen unterworfen. Ebenso haben die Mitarbeiter dieser Behörde in Folge ihres intensiven und frühzeitigen Kontaktes eine Multiplikatorwirkung auf andere, indirekt betroffene Ämter. Die Information und Überzeugung jenes Amtsleiters hat einen hohen Einfluss auf die Reformprozesse in den Kommunalverwaltungen.

[178] Vgl. Beilage, Nr. 23, S. 31

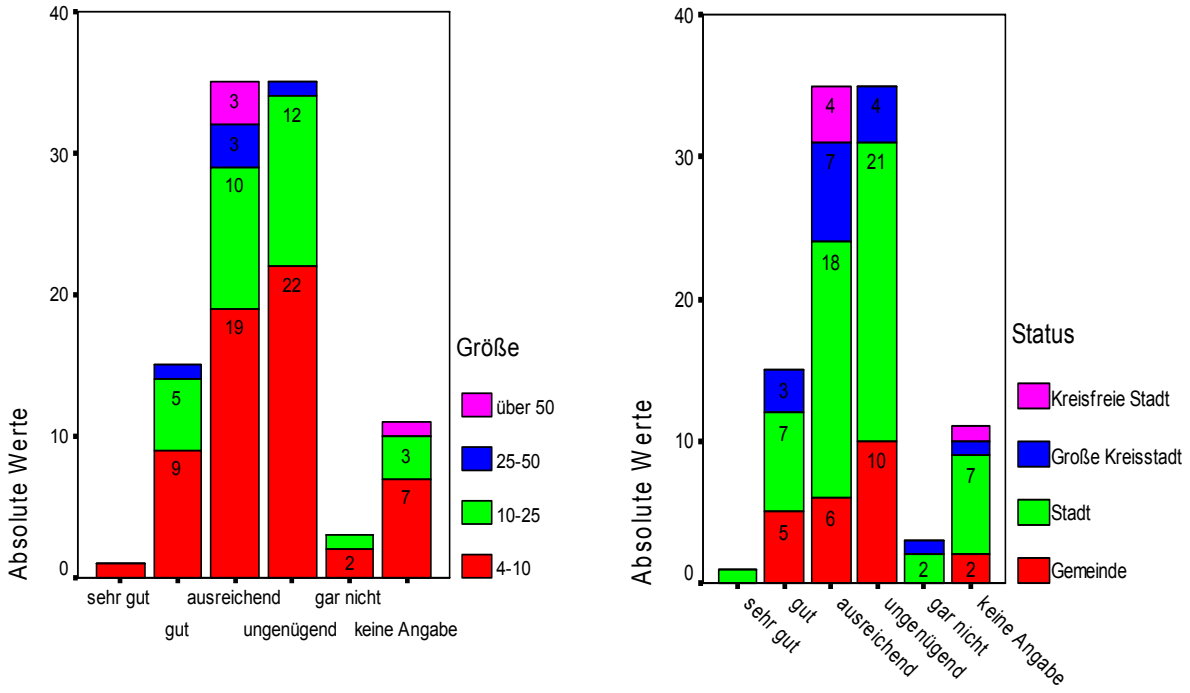


Abb. 17 Persönlicher Informationsstand des Kämmerers
Quelle: Eigene Darstellung

Es zeigen sich auf die Frage zur Einschätzung des persönlichen Informationsstandes zwei mit je 35 Teilnehmern zahlenmäßig gleich vertretene Modalkategorien. Somit fühlen sich mit 51 Teilnehmern die Mehrheit „*ausreichend*“ bis „*sehr gut*“ informiert und folglich fachlich den Umständen entsprechend vorbereitet.[179] Drei Teilnehmer gaben an, bis dato noch keine Informationen verarbeitet zu haben und weitere 11 machten keine Angaben.[180] Die zweite Frage erhob die persönliche Einschätzung des Nutzens aus der Haushaltsreform, wie er sich in den Augen des Kämmerers für die Kommune langfristig ergeben wird. Differenziert nach Status und Größenklasse folgen die Ergebnisse in hohem Maße den Erwartungen der Indifferenztabelle.

[179] Interessanterweise entstammt die Angabe „*sehr gut*“ einer Kommune, welche bisher nicht als reformaktiv aufgefallen war.
[180] Vgl. Beilage, Nr. 24, S. 32

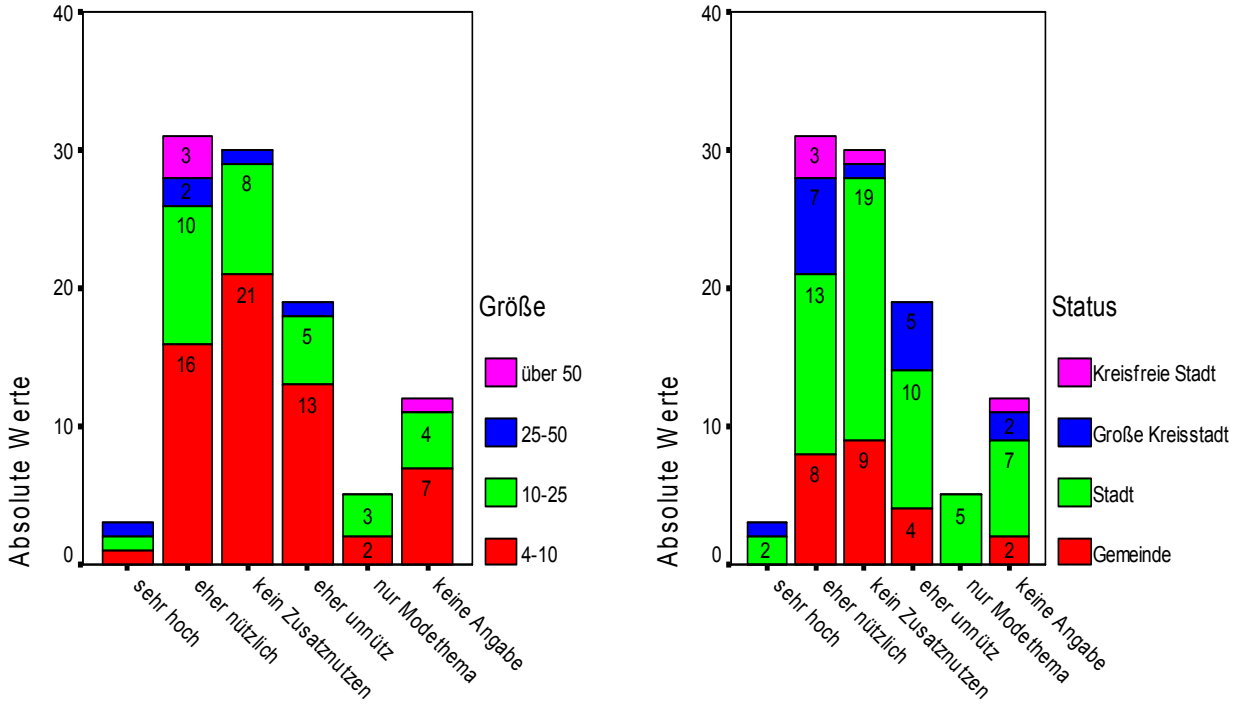


Abb. 18 Persönliche Nutzeneinschätzung des Kämmerers
Quelle: Eigene Darstellung

Eine relative Mehrheit von 31 Teilnehmern sieht die Umstellung des Kommunalhaushaltes als „*eher nützlich*“ an.[181] Insgesamt 29 Teilnehmer verteilen sich auf die ablehnenden Kategorien „*eher unnütz*“ und auf die Angabe, die Haushaltsreform sei „*nur ein Modethema*“.[182] In einer Statusbezogenen Betrachtung legen die Städte der Reform gegenüber Zurückhaltung an den Tag, bezogen auf die Größenklasse ist es die „*1*“. Zusammengefasst steht die Mehrheit der verantwortlichen Amtsleiter der Reform positiv bis neutral gegenüber.

Interpretation

In Anbetracht der bestehenden Unsicherheiten im Freistaat Sachsen ist das mehrheitlich positive Ergebnis der Selbsteinschätzung der Kämmerer durchaus als Erfolg zu bezeichnen. Sofern sich 35 Teilnehmer ungenügend informiert fühlen, nimmt dies in Anbetracht der nicht vorliegenden Rechtsnormen nicht Wunder. Objektiv betrachtet kann eine gute Informationsbasis der Kämmerer noch gar nicht

[181] Die Kategorie „*sehr hoch*“ wird allein von drei Kommunen besetzt, welche in Kapitel II.3.3 als modellhafte Kommunen genannt wurden.
[182] Vgl. Beilage, Nr. 25, S. 33

gegeben sein. Die kleine Subgruppe, welche sich noch gar nicht mit der Thematik befasste, fällt hierbei kaum ins Gewicht. Die Untersuchung der Variablen „*Status*“ und „*Größenklasse*“ ergibt keine signifikanten statistischen Zusammenhänge. Die zweite Frage ist mit strategischer Blickrichtung auf eine erfolgreiche Umsetzung der Haushaltsreform von besonderem Belang. Ein inhaltlich überzeugter Kämmerer wird die umfangreichen Aufwändungen der Reform wohlwollender in Angriff nehmen, denn ein Mitarbeiter, welcher innerlich ablehnend aus bloßem Pflichtgefühl handelt. Die Größenklasse „*1*“ ist überrepräsentiert in den Kategorien „*kein Zusatznutzen*“ und „*eher unnütz*“. Auch bei dieser Frage ist jedoch kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Variablen „*Status*“, „*Größenklasse*“ und der Nutzeneinschätzung ersichtlich. Die Gruppe der negativ Eingestellten ist überdies mit 24 Teilnehmern relativ gering. Die deutlich größere Gruppe der noch nicht genügend Informierten hätte auf eine höhere Skepsis schließen lassen können. Offensichtlich gibt es keine weit verbreitete grundsätzliche Ablehnung der Thematik, sondern vielmehr ein breites Interesse an den Inhalten und eine unvoreingenommene Betrachtung eventueller Folgen.

Von hoher praktischer Bedeutung ist die Frage, wie sich die Informationslage der Kämmerer auf die Nutzeneinschätzung auswirkt. Hier treten über die Subgruppen hinweg deutliche Zusammenhänge auf. Die Korrelation zwischen guter Information und positiver Nutzeneinschätzung ist den Kennzahlen zu Folge mit einem Tau-b von 0,45 und einem Spearmans-r von 0,515 bei einer Signifikanz nahe null offensichtlich und positiv.[183]

2.4 Gruppierung der Teilnehmer

In Kapitel III 3 werden weitere interne und externe Faktoren bezüglich ihres Einflusses auf die Aktivitäten der Teilnehmer untersucht. Um die einzelnen Schritte der Teilnehmer statistisch vergleichbar und die Einflüsse statistisch sichtbar zu machen, ist es erforderlich, die Teilnehmer nach den in Teil A des Fragebogens (Umstellungsaktivitäten) gemachten Angaben zu kategorisieren. Resultat sind die Gruppen der bereits „*Aktiven*“, der „*Planenden*“ und der „*Abwartenden*“.

[183] Vgl. Beilage, Nr. 26, S. 35

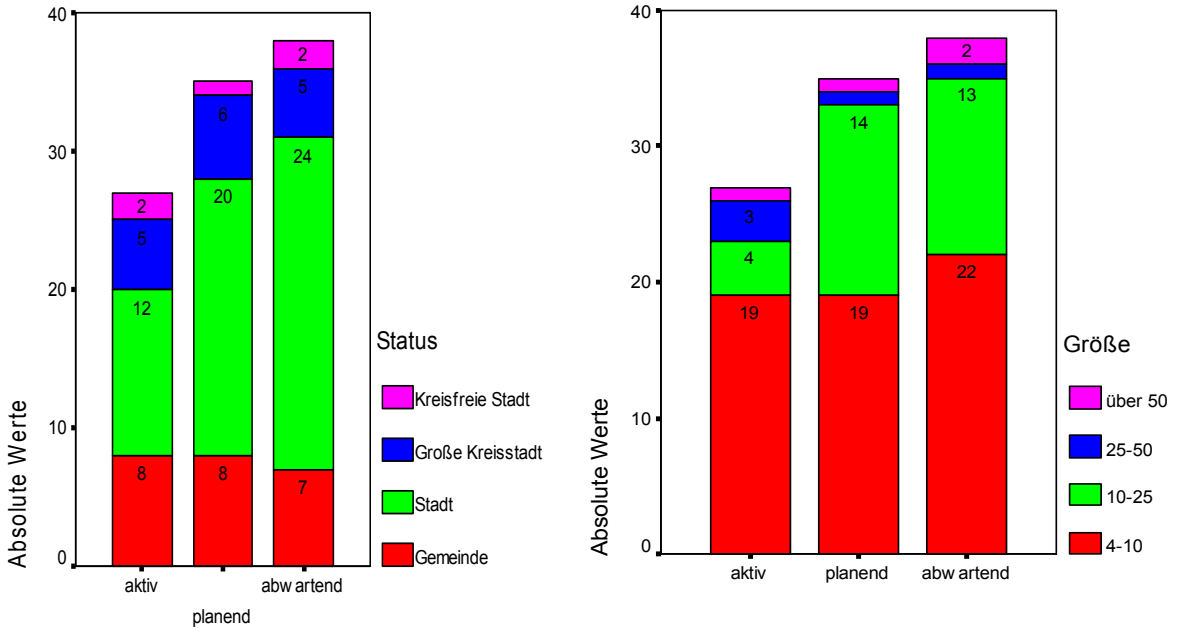


Abb. 19 Strukturelle Zusammensetzung der Gruppen
Quelle: Eigene Darstellung

Zur Gruppe der „*Aktiven*“ gehören die 27 Teilnehmer, welche bereits konkrete Schritte der Bilanzierung, Fortbildung oder KLR abgeschlossen oder begonnen haben.[184] Zweite Gruppe sind die „*Planenden*“. Sie wird von 35 Teilnehmern besetzt, die sich durch konkrete zeitnahe Planungen der Umsetzung einzelner Reformelemente auszeichnen. Neben diesen Kommunen werden die weiteren 38 Teilnehmer als „*Abwartende*“ eingeordnet. Sie haben sowohl mit der Umsetzung noch nicht begonnen, als dass sie auch noch über keine Planungen dazu verfügen. Sie zeigen sich der Reform gegenüber also in Anbetracht noch nicht gegebenen rechtlichen Verpflichtungen abwartend. In der Mehrzahl der teilnehmenden Kommunen war oder ist die kommunale Haushaltsreform bereits ein Thema, laufen einzelne Maßnahmen oder bestehen hierzu konkrete, zeitnahe Planungen. Bezogen auf den kommunalen Status gibt es keine Auffälligkeiten. In Bezug auf die Größenklassen zeigt sich die „*1*“ als überdurchschnittlich „*aktiv*“ und die „*2*“ als gehäuft „*planend*“.[185]

[184] Berücksichtigung fanden nur solche, zu denen keine rechtliche Verpflichtung existiert.
[185] Vgl. Beilage, Nr. 27, S. 36

Interpretation

In Anbetracht des Reformstandes im Freistaat Sachsen sind die gezeitigten Ergebnisse überraschend positiv. Sie belegen das Interesse der Kommunen und den Rückstand des SMI in der Erarbeitung entsprechender Rechtsnormen. Die statistische Analyse der Variablen „*Status*“ und „*Größenklasse*“ ergibt keine signifikanten Zusammenhänge auf die Gruppierung.[186] Auffällig ist jedoch der hohe Anteil der Größenklasse „*1*“ und der unterdurchschnittliche Anteil der Größenklasse „*2*“ in der Gruppe der „*Aktiven*“. Es ist weiterhin auch nicht ersichtlich, dass die Gruppierung der Teilnehmer der Größenklasse „*1*“ in der Klasse der Aktiven durch fachlich einfache Reformschritte, wie z.B. die Inventur bedingt ist und diese in anspruchsvolleren Tätigkeiten nur unterdurchschnittlich zu finden sind. Gegenteilig existieren keine belastbaren, statistisch oder kausal interpretierbaren Abweichungen zwischen den Subgruppen.

2.5 Zusammenfassung

An der Befragung zur Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform nahmen aus der Teilgruppe von 227 insgesamt 100 Kommunen teil. Der Rücklauf beträgt damit 44 %, die Erhebung ist für den Untersuchungsbereich repräsentativ. Negative Abweichungen gab es lediglich in der Größenklasse „*1*“, welche mit geringerer Verwaltungskraft und geringerem Interesse erklärt werden können. Die gewonnen Daten besitzen nominales oder ordinales Messniveau und wurden elektronisch über die Statistiksoftware SPSS ausgewertet. Die deskriptive Darstellung des obigen Kapitels III 2 verwendet zur Erläuterung und Interpretation Balkendiagramme, Kreuztabellen, Chi-Quadrat und als zulässige Maßzahlen Cramers V, Tau- B und Spearmans R.

Der Fragebogen besteht aus fünf Abschnitten. Der erste Abschnitt des Fragebogens behandelt die Tätigkeiten der Bilanzierung. Das Interesse der Teilnehmer und der Bearbeitungsstand sinken in folge dieser aufeinander aufbauenden Prozesse. So wird die Inventur mehrheitlich aktuell durchgeführt, steht die Bewertung erst mittelfristig an und liegen zur Eröffnungsbilanz noch keine Planungen vor. Dem Produkthaushalt als Gliederungsprinzip stehen die Teilnehmer skeptisch gegenüber, konkrete Planungen existieren kaum. Ebenso wenig beschäftigen sich die

[186] Hypothese 1 ist damit widerlegt. Vgl. Beilage, Nr. 27, S. 36

Teilnehmer aktuell mit der KLR. Im Zuge der weitreichenden Reform entsteht in den Ämtern ein erheblicher Fortbildungsbedarf der Mitarbeiter. Im Kontext der noch nicht vorliegenden Rechtsnormen sind solche Aktivitäten bisher nur sporadisch in Leitungskreisen und im geringeren Anteil auch auf Sachbearbeiterebene durchgeführt worden. Die Aussagen zu den aktuellen Fortbildungsplanungen lassen ebenso Zurückhaltung erkennen, wie die Teilnehmer den Angeboten privater Beratungsfirmen reserviert entgegentreten. Nur ein geringer Kreis plant oder nutzt diese Unterstützung und ebenso lediglich eine Minderheit begründet die Ablehnung materiell. Fortbildungsstand und Fortbildungsplanung sind überdies kausal und statistisch verbunden. Die geringe Beachtung, welche der KLR, dem Produkthaushalt und der Mitarbeiterinformation beigemessen wird, kann sich mittelfristig als Hindernis der erfolgreichen Umsetzung erweisen.

Eine wichtige Position in der anstehenden Haushaltsreform nehmen das SMI und die Kommunalaufsicht als staatliche Behörde sowie der SSGT als Interessenverband ein. Die Teilnehmer wurden im zweiten Abschnitt des Fragebogens gebeten, die fachliche Unterstützung und die Einbindung in den Reformprozess durch diese Stellen zu beurteilen. Das SMI und die Kommunalaufsicht werden von der absoluten Mehrheit der Teilnehmer in beiden Kategorien mit „*ungenügend*“ bewertet. Dies ist ein für die Außenwirkung des SMI und den Erfolg der Reform bedauerliches Ergebnis. Im Gegensatz dazu schätzen die Teilnehmer die Tätigkeiten des SSGT positiver, jedoch auch weniger gut, denn eher neutral ein. Diese Beurteilungen müssen vor dem Hintergrund des tatsächlichen Reformstandes mit Vorsicht interpretiert werden. Gewiss spielten in den Augen der Teilnehmer weitere thematisch außen stehende Erfahrungen und grundsätzliche Kritik an den Institutionen eine Rolle. Auch die in weitem Maße parallelen Angaben zu den verschiedenen Fragen einer Institution lassen auf andere Erklärungen des Antwortverhaltens schließen.

Der Amtsleiter der Kämmerei wurde im Abschnitt C des Fragebogens nach seinem persönlichen Informationsstand bezüglich und der Einschätzung des Nutzens aus der Haushaltreform befragt. Nur wenige Kämmerer schätzen sich selbst als gut informiert ein, es dominieren die Antworten „*ausreichend*“ und „*ungenügend*“. Ähnlich uneinheitlich ist das Meinungsbild auch bezogen auf den Reformnutzen, die relative Mehrheit erkennt diesen, eine fast gleich starke Gruppe ist unentschieden und kaum

weniger Teilnehmer lehnen die Reform ab. Abschnitt D des Fragebogens erhebt Indikatoren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und Abschnitt E erfragte statistische Daten der Kommune. Die teilnehmenden Kommunen wurden unter Zugrundelegung ihrer Antworten im ersten Abschnitt des Fragebogens hinsichtlich ihres Reformstandes gruppiert. Die Gruppe der „*Aktiven*“ zeichnet sich aus durch bereits abgeschlossene oder laufende Maßnahmen und die Gruppe der „*Planenden*“ durch konkrete kurzfristige Planungen aus. Die Gruppe der „*Abwartenden*“ hält sich mit jeglichen konkreten Maßnahmen zurück. Die zahlenmäßige Verteilung der Teilnehmer in den Gruppen zeugt in Anbetracht des sehr frühen Reformprozesses von einem beachtlichen Interesse der Kommunen und der Bereitschaft, die Reform umzusetzen. Strukturiert nach Status und Größenklassen der Teilnehmer sind keine signifikanten Besonderheiten abzulesen.

Kommunaler Status und Größenklasse als Indikator der Verwaltungskraft zeigen nur sehr begrenzt Korrelationen auf die Reformaktivität. Die Unterscheidung in Gemeinde, Stadt, große Kreisstadt oder kreisfreie Stadt ergibt in keinem Fall statistisch signifikante Zusammenhänge. Hingegen tritt ein leichter, positiver, signifikanter Zusammenhang zur Größenklasse im Bereich der KLR auf. Bezogen auf die Schulungsplanungen ist die Strategie der Teilnehmer in Größenklasse „*1*“ offensichtlich, allein die Führungsebene fortzubilden ebenso wie diese überdurchschnittlich die Unterstützung privater Berater ablehnen. In der Beurteilung der beteiligten Institutionen fällt die Größenklasse „*1*“ mit der gehäuften Angabe „*ausreichend*“ bezogen auf das SMI und der qualitativ unterdurchschnittlichen Bewertung des SSGT auf. Auch die Einschätzungen der Kämmerer sind von Größe oder Status ihrer Kommunen nicht beeinflusst. In diesem Punkt allerdings wird der hohe Einfluss der Information auf die Beurteilung der Reform deutlich.

Die Verwaltungskapazitäten der Kommune haben keinen erklärenden Anteil an der Reformaktivität, dem Meinungsbild des Kämmerers oder der Beurteilung genannter Institutionen und folglich kann aus diesem Umstand nicht auf Interesse, Bereitschaft oder Fähigkeiten geschlossen werden. Hypothese Nr. 1 eines diesbezüglichen positiven Zusammenhangs zwischen der Verwaltungskapazität und der Reformaktivität ist für den Untersuchungsbereich widerlegt.

3 Empirische Einflussfaktoren

3.1 Kommunalaufsicht

Dieses Kapitel untersucht die Rolle der unteren Kommunalaufsicht hinsichtlich ihrer fachlichen Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Prozess der kommunalen Haushaltsreform. Die Gemeinden in ihren Bemühungen der Verwaltungsreform zu lancieren, gehört nicht zu den Kernaufgaben der Kommunalaufsicht. Nichtsdestotrotz ist sie verpflichtet, die Städte und Gemeinden in der Wahrnehmung deren Aufgaben zu unterstützen und zu beraten, ihre Entschlusskraft und Verantwortungsfreude nicht zu behindern, sondern im Gegenteil zu stärken (Gern 2000, S. 375/Gern 2003, S. 521 f.). [187] Diese Verpflichtung ist nicht per legem geregelt, ergibt sich aber aus der Stellung der Kommunen als wesentlicher Teil des Freistaates und ebenso aus dem Grundsatz der Förderung kommunaler Selbstverwaltung. [188] Inwieweit die staatlichen Behörden dieser informellen Verpflichtung nachkommen, obliegt dem Augenmerk und der Weisungskompetenz der Amtsleiter. Somit ist auch die Art der Aufgabenerfüllung und das eigene Selbstverständnis der unteren Kommunalaufsichtsbehörden ein externer Einflussfaktor, der sich auf die Reformorientierung der kreisangehörigen Kommunen auswirken kann. Gegenteilig wurden auch die Aufsichtsbehörden selbst in Person der Amtsleiter ob ihrer Einschätzung der kommunalen Reformbemühungen, ihrer eigenen Amtspolitik, der Arbeit des SMI und der persönlichen Meinung befragt.[189]

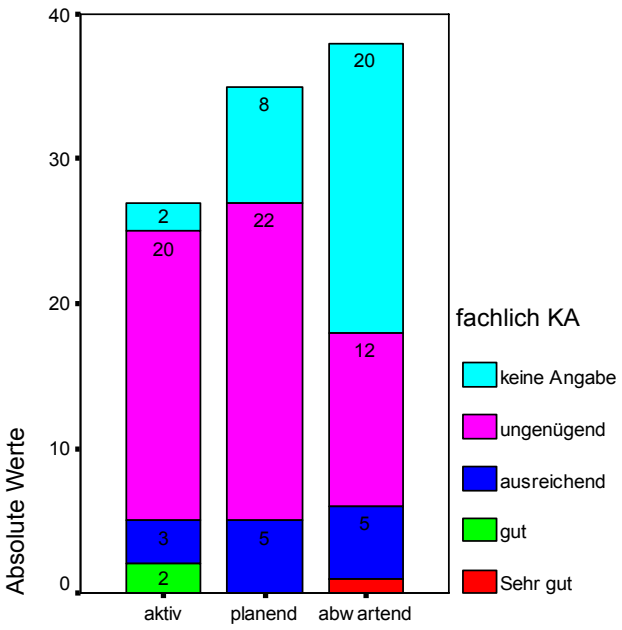


Abb. 20 Strukturierung der Gruppen nach der fachlichen Be-urteilung der Kommunalaufsicht

[187] Andere Bundesländer sehen eine Beratungspflicht hingegen auch förmlich und zu Lasten der Kommunalaufsicht verpflichtend vor, so z. B. § 119 GO Brb, § 78 Abs. 1 GO M-V, § 133 Abs. 1 GO LSA, § 120 GO S-H, § 116 GO Thür.

[188] Vgl. § 111 Abs. 3 SächsGemO

[189] Von 22 unteren Kommunalaufsichtsämtern nahmen 16 an der persönlichen, telefonischen, standardisierten Befragung teil.

Quelle: Eigene Darstellung

Der wechselseitige Vergleich ermöglicht eine differenzierte Beurteilung der beteiligten Akteure. Die absolute Mehrheit der Teilnehmer beurteilt die fachliche Unterstützung der Kommunalaufsicht als „*ungenügend*“, die nächst größere Gruppe enthält sich. Nur drei Teilnehmer schätzen die diesbezügliche Arbeit der Aufsicht positiv, als „*gut*“ oder „*sehr gut*“ ein, weitere 13 sind neutral.[190]

Insgesamt ein negatives Meinungsbild der Kommunen, welches sich in den Gruppen mit zunehmender Reformbereitschaft noch verstärkt. So tritt die Angabe „*ungenügend*“ in der Gruppe der Aktiven stark gehäuft auf. Tendenziell positiver bewertet die Gruppe der Abwartenden die Kommunalaufsicht, indem sie sich einer Beurteilung enthält.

Im folgenden Abschnitt wird nun die Befragung der Kommunalaufsicht dargestellt.

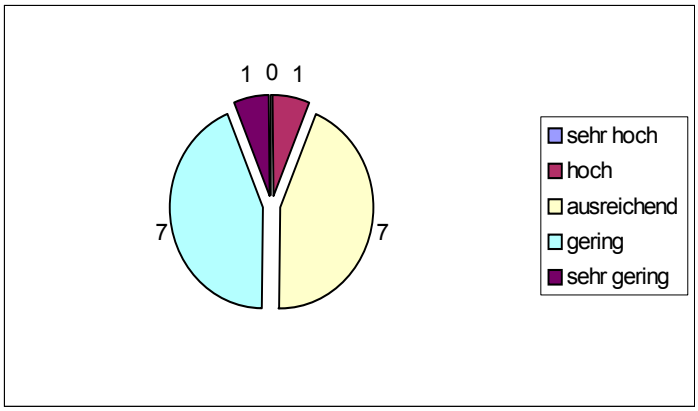


Abb. 21 Kommunales Interesse an der Haushaltsreform aus Sicht der Kommunalaufsicht
Quelle: Eigene Darstellung

Die Amtsleiter machen mehrheitlich ein geringes bis ausreichendes Interesse unter den von ihnen beaufsichtigten Kommunen aus. Dieses zu wecken, wird von allen Befragten nicht als Teil ihres Aufgabenprofils gesehen.

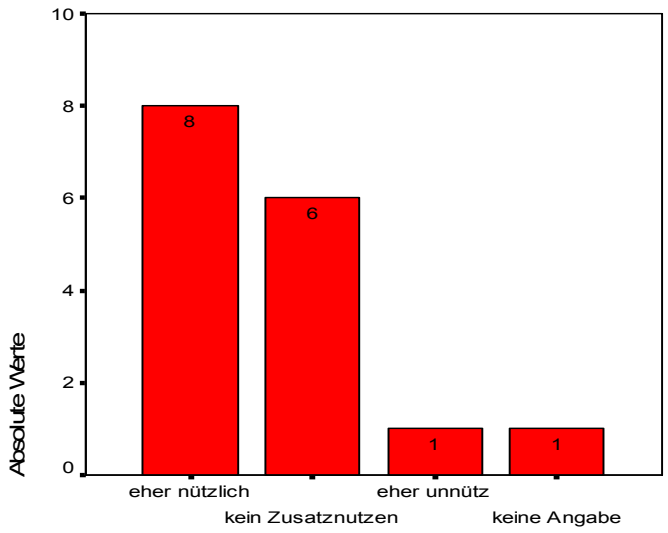
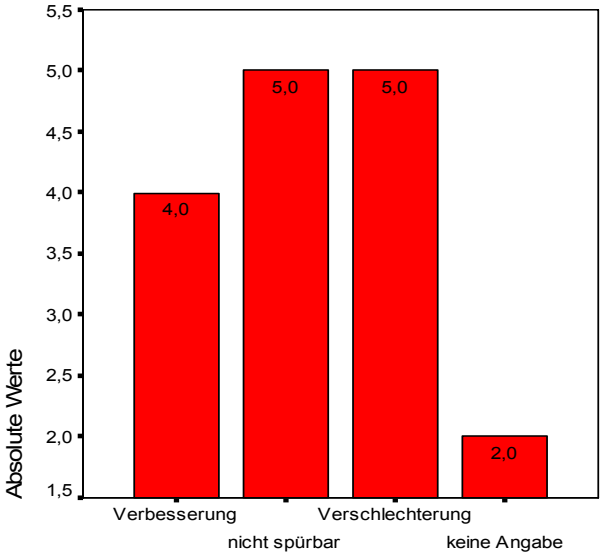


Abb. 22 Kommunaler Nutzen aus Sicht der Kommunalaufsicht
Quelle: Eigene Darstellung

Einschlägige Informationsaktivitäten, Schulungen etc. wurden bis dato durch die Kommunalaufsichtsbehörden nicht durchgeführt und sind auch soweit absehbar nicht geplant. Die Art der eigenen Aufgabenwahrnehmung oder gar Aufgabenfindung auf dem Gebiet der kommunalen Haushaltsreform wird auch bestimmt durch persönliche Meinungen über den Gegenstand. Die Amtsleiter der Kommunalaufsicht sehen die Haushaltsreform mehrheitlich als nützlich für die Kommunen an.



Die positive Einschätzung der kommunalen Haushaltsreform wird auf den eigenen Aufgabenkreis bezogen nicht in gleichem Maße geteilt. Die Prüfung der wird sich nach Einschätzung der Mehrheit der Amtsleiter nicht ändern, bzw. eher verschlechtern.

Abb. 23 Auswirkungen der Haushaltsreform auf die Tätigkeit der Kommunalaufsicht
Quelle: Eigene Darstellung

Interpretation

Die Teilnehmer beurteilen ihre zuständige Kommunalaufsicht mit großen Vorbehalten.[191] Dieses verwundert nicht, vergleicht man es mit den Ergebnissen aus Kapitel III 2.3.6. Auffällig ist jedoch das außerordentlich negative Meinungsbild in der Gruppe der reformaktiven Teilnehmer. Diese fühlen sich fast gänzlich ungenügend in ihren Bemühungen unterstützt. Soweit das Meinungsbild in der Gruppe der Abwartenden positiver ausfällt, liegt es wohl vornehmlich daran, dass diese Teilnehmer keine Erwartungen an die Kommunalaufsicht in diesen Themenkomplexen haben. Deren geringes Interesse zeigt auch der hohe Anteil der Antwortverweigerungen. Der Zusammenhang zwischen Reformaktivität und Beurteilung der Kommunalaufsicht ist mit einem Spearman r von rund 0,3 schwach positiv vorhanden und hoch signifikant.[192] Die Befragung der Kommunalaufsicht bestätigt und begründet das Meinungsbild der Kommunen, fördernde Aktivitäten gleich welcher Art haben in der Vergangenheit in keinem Landkreis stattgefunden und sind auch mittelfristig nicht geplant.[193] Aktivierende Maßnahmen sind allerdings aus Sicht der Kommunalaufsicht auch nicht notwendig, schätzt diese doch das bestehende Interesse der Kommunen als eher „*ausreichend*" bis „*gering*" ein. Ein Informationsbedarf besteht somit nicht. Durchaus verwunderlich ist hingegen die Beurteilung der Auswirkungen der kommunalen Haushaltsreform auf Kommunen und Kommunalaufsicht. Sehen die Amtsleiter für die Kommunen mehrheitlich einen Nutzen, so sind sie ob ihrer eigenen Tätigkeitsfeldes skeptisch eingestellt. Unverständlich insoweit, als dass sich eine höhere Transparenz des Kommunalhaushaltes auch auf die Kommunalaufsicht auswirken sollte. Erstaunlich ist diese Inkonsequenz auch in Anbetracht des hohen thematischen Informationsstandes der Amtsleiter Kommunalaufsicht. Lediglich drei von 16 Befragten sehen sich selbst nicht ausreichend vorbereitet.

[191] In diesem Sinne ist es nicht erheblich, ob die untere, höhere oder oberste Kommunalaufsicht gemeint ist.
[192] Vgl. Beilage, Nr. 33, S. 42
[193] Statistische Maßzahlen werden nicht angeführt, da diese bei 16 Befragten inhaltlich nicht belastbar sind.

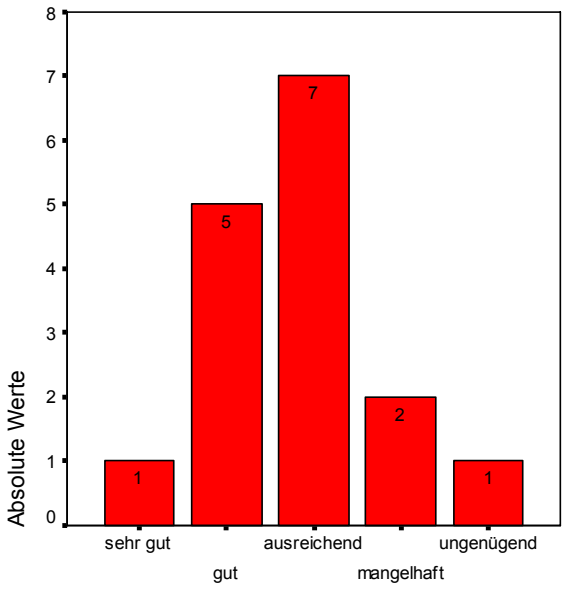


Abb. 24 Informationsstand der Amtsleiter
Quelle: Eigene Darstellung

Der nach eigener Einschätzung hohe Kenntnisstand drückt sich somit weder in einer Würdigung der Reform noch in der Förderung der Kommunen aus. Ohne Frage stünden der Kommunalaufsicht auch ohne Anordnung des SMI Wege, Mittel und Kompetenzen offen, die von ihnen betrauten Kommunen zu begleiten, Widerstände abzubauen und auch im eigenen Interesse die Haushaltsreform zu lenken.

Die Bewertung des SMI ist überdies bemerkenswert, entspricht es doch nicht den bürokratischen Gepflogenheiten, innerhalb der Ämterhierarchie höher stehende Behörden zu beurteilen, bzw. gar zu kritisieren. So wurden auch die Nennungen der Kategorie „*keine Angabe*“ folgerichtig mit diesem Argument begründet.

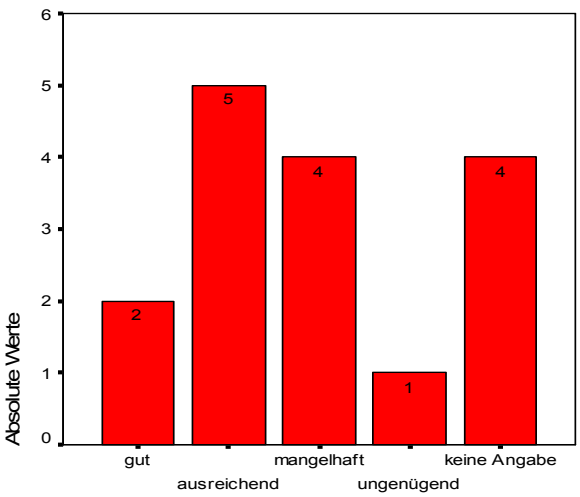


Abb. 25 Fachliche Unterstützung der Kommunalaufsicht durch das SMI
Quelle: Eigene Darstellung

Solche Kritik kommt jedoch aus den Angaben der unteren Kommunalaufsicht inhärent zum Ausdruck, und ist damit ebenso Ausdruck des vorhandenen Problembewusstseins auf unterer staatlicher Ebene. So wie die Kommunen durch die Kommunalaufsicht, fühlt sich auch diese selbst durch ihre zuständige Aufsichtsbehörde, das SMI fachlich allein gelassen. Die Kommunen sind gleichsam das letzte Glied in einer Kette gegenseitiger Abhängigkeiten, ausgelöst durch die zurückhaltende Politik des Freistaates. Die Kommunalaufsicht hingegen ist aktuell nicht bereit, ihre vorhandenen Ermessenspielräume eigener Tätigkeitsschwerpunkte zu Gunsten der Förderung der kommunalen Haushaltsreform zu setzen. Ein statistischer und kausaler Einfluss der Kommunalaufsicht auf das Reformverhalten der Kommunen kann somit nicht festgestellt werden.[194] Soweit die staatliche Aufsicht eine Rolle in der Wahrnehmung der Städte und Gemeinden spielt, wird sie eher als störend betrachtet und wird den Seitens der Kommunen gestellten Anforderungen nicht gerecht.

3.2 Wirtschaftliche Lage der Kommune

Dieses Kapitel untersucht den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage der Kommune und den Aktivitäten auf dem Gebiet der Haushaltsreform, welche in der Gruppierung zum Ausdruck kommen. Als Indikatoren der wirtschaftlichen Lage dienen die Steuereinnahmekraft, der Finanzierungssaldo und die Verschuldung.[195] Diese gebräuchlichen Größen sind inhaltlich verbunden und werden, um Größenunterschiede zu berücksichtigen, auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl

[194] Hypothese 2 gilt somit als widerlegt.

[195] Der Finanzierungssaldo ist aus der zum Gesamtplan gehörenden Finanzierungsübersicht ersichtlich.
Er ergibt sich gemäß § 82 SÄHO aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen (mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen sowie der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ausgaben (mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführung an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags).
Die Steuereinnahmekraft basiert auf der Realsteueraufbringungskraft. Zu deren Ermittlung werden die Grundbeträge der Gemeinden je Realsteuerart mit dem jeweiligen Landesdurchschnittshebesatz (gewogener Durchschnittshebesatz des Landes je Realsteuerart) multipliziert. Aus der Addition der somit ermittelten fiktiven Ist-Aufkommen der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer ergibt sich die Realsteueraufbringungskraft je Gemeinde. Durch die Verwendung gleicher Hebesätze wird die Wirkung der unterschiedlichen Hebesatzanspannungen der Gemeinden ausgeschaltet. Die Steuereinnahmekraft ergibt sich dann aus der Realsteueraufbringungskraft abzüglich der Gewerbesteuerumlage und zuzüglich des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

berechnet.[196] Ein einziges Maß kann die unterschiedlichen Blickwinkel der wirtschaftlichen Lage, Einnahmen, Ausgaben und Verbindlichkeiten nicht darstellen. Der gesamte Prozess der Haushaltsreform über die Planung, Implementation, Fortbildung und Evaluation ist aus Sicht der Kommunen mit erheblichen und unmittelbaren Kosten verbunden. Selbst der dauerhafte Effekt ist zumindest zweifelhaft, birgt doch auch der doppische Kommunalhaushalt zusätzliche Bürokratie.[197] Die angestrebten Einsparpotentiale aus höherer Wirtschaftlichkeit und Bürgerorientierung sind hingegen unsicher, nicht quantifizierbar und allenfalls langfristig. Die wirtschaftliche Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland hat sich tendenziell in den vergangenen Jahren verschlechtert.[198] Der Freistaat Sachsen ist von dieser Entwicklung nicht ausgenommen.[199] Die durchschnittliche kamerale Pro-Kopf-Verschuldung als gebräuchlicher Indikator stieg auf nunmehr ca. 1.250 €, wobei die Verbindlichkeiten ausgelagerter Verwaltungsbereiche noch höher sind. Eine wachsende Zahl der Kommunen unterliegt Haushaltssicherungskonzepten.[200] Die *Steuereinnahmekraft* je Einwohner (folgend SEK) ist ein Maß zur Darstellung der Einnahmesituation der Gemeinde. Obgleich Zuweisungen und Gebühren summiert im Freistaat einen größeren Einnahmeanteil ausmachen, sind doch allein die Steuern abhängig von der Wirtschaftskraft des Gewerbes und der Einwohner. Die SEK bezeichnet das mögliche Steueraufkommen innerhalb der Kommune und bezieht sich auf die steuerliche Finanzgrundlage der Haushalte. Sie ist ein Ausdruck dafür, welchen Gestaltungsspielraum die örtlichen Verwaltungen zur Daseinsvorsorge und der Gestaltung des öffentlichen Lebens besitzen und wird daher in sozioökonomischen Vergleichen häufig als Indikator herangezogen. Der *Finanzierungssaldo* beinhaltet vornehmlich die laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushaltes und erlaubt somit Rückschlüsse auf die Tilgungskraft der Kommune. Schulden öffentlicher Haushalte charakterisieren die Einnahmen- und Ausgabenlage der öffentlichen Hand. Der *Schuldenstand* ist damit eine Rahmenbedingung bei sozioökonomischen Vergleichen und ein Indikator dafür, wie die Gestaltungsspielräume der Städte und Gemeinden in

[196] Die Daten entstammen den Publikationen des Statistischen Landesamtes Sachsen (2004).
[197] So z.B. die KLR oder die Anlagenbuchführung
[198] Vgl. Anlage 1, Nr. 5 und 6
[199] Vgl. Sponer 2002
[200] In der Gruppe der Teilnehmer sind oder waren 31 Kommunen betroffen. Selbst der Haushaltsausgleich ist überdies nur ein scheinbarer Erfolg, da er noch nichts über die Finanzierungsstruktur der Kommune aussagt. Die Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung zeigt auch Grafiken Nr. 7 und 8 der Anlage 1.

der Vergangenheit waren und durch Zinsbelastungen zukünftig sein werden. Die wirtschaftliche Lage der sächsischen Kommunen ist in Gänze schwierig. Die Finanzschwäche ist auf der Einnahmenseite bedingt durch eine außerordentlich geringe Steuerkraft und auf der Ausgabenseite durch hohe Infrastrukturinvestitionen nach der Wiedervereinigung.

Die durchschnittliche SEK erreicht im Freistaat Sachsen mit 323 € lediglich rund fünfzig Prozent des Bundesschnittes.[201] Sie bewegt sich zwischen 173 € und 838 €. Tendenziell sind die Steuereinnahmen in größeren Städten höher denn in ländlichen Regionen.[202] Diese Korrelation ist auch unter den Teilnehmern mit r = 0,7 signifikant. Die Zusammensetzung der Gruppen entspricht weitestgehend den Erwartungen der Indifferenztabelle.[203] Wesentliche und signifikante durch die SEK verursachte Abweichungen treten nicht auf.

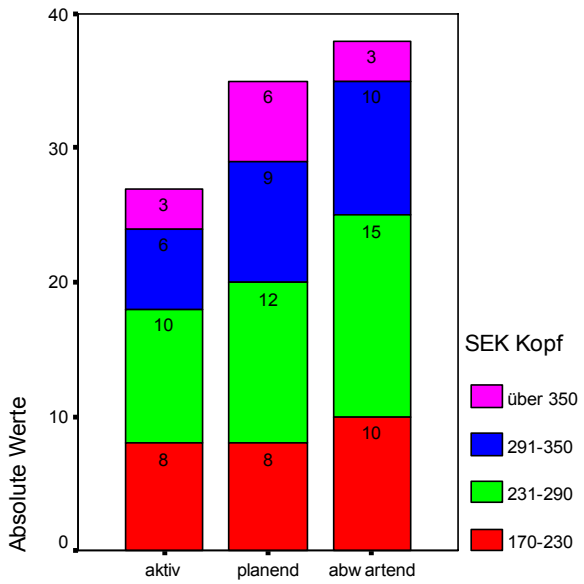


Abb. 26 Strukturierung der Gruppen nach der „*Steuereinnahmekraft pro Einwohner*“
Quelle: Eigene Darstellung

Der kommunale Finanzierungssaldo als ein weiteres Maß wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Gestaltungskraft der Gemeinden bewegt sich zwischen -881 € und 1540 € und beträgt unter den Teilnehmern im Schnitt 213 €. Ein kausaler und statistischer Zusammenhang zur Einwohnerzahl der Gemeinde besteht hier nicht. Mit

[201] Vgl. Anlage 1, Nr. 3
[202] Vgl. Anlage 1, Nr. 4
[203] Vgl. Beilage, Nr. 28, S. 37

Ausnahme der Tatsache, dass sich die Teilnehmer mit einem relativ hohen Finanzierungssaldo in der Gruppe der Planenden häufen, zeigen sich keine signifikanten Abweichungen der beobachteten von den erwarteten Werten.[204]

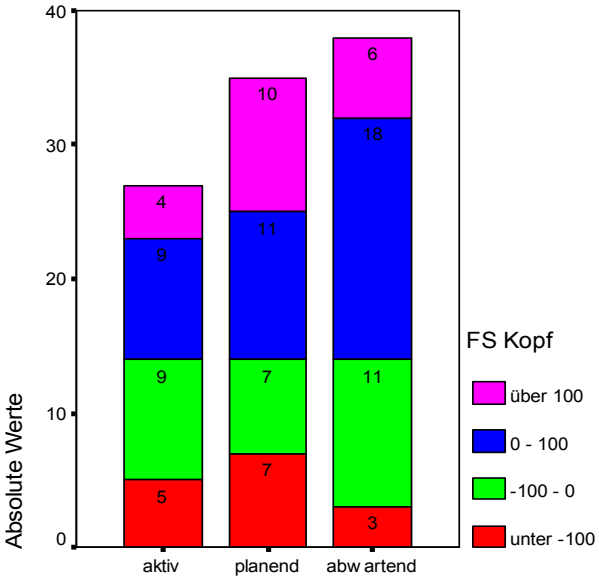
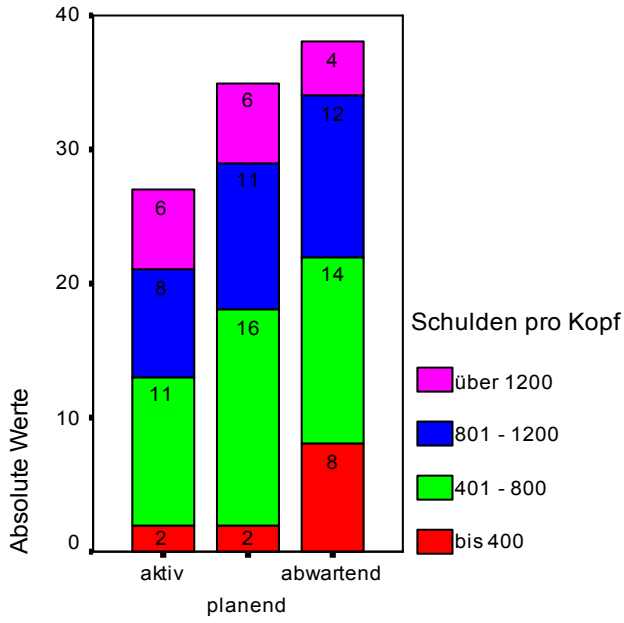


Abb. 27 Strukturierung der Gruppen nach dem „*Finanzierungssaldo pro Einwohner*"
Quelle: Eigene Darstellung

Die kommunale Verschuldung resultiert im Freistaat Sachsen vornehmlich aus den hohen Investitionen der vergangenen fünfzehn Jahre. Sie bewegt sich zwischen 0 € und 4828 € pro Einwohner. Jüngst stieg sie auch in Folge sinkender Zuweisungen und struktureller Ertragsschwäche an. Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Gruppierung nach der Reformaktivität und der Pro-Kopf-Verschuldung besteht nicht.[205] Wohl aber eine mit r = 0,20 geringe positive Korrelation zur Einwohnerzahl.[206]



[204] Vgl. Beilage, Nr. 29, S. 38
[205] Vgl. Beilage, Nr. 16, S. 23
[206] Diese Korrelation wird zum großen Teil durch die kreisfreien Städte Dresden und Leipzig getragen.

Abb. 29 Strukturierung der Gruppen nach der „*Verschuldung pro Einwohner*“
Quelle: Eigene Darstellung

Allerdings änderte sich in den vergangenen zehn Jahren durch zunehmende Verselbständigung und Auslagerung die Struktur kommunaler Verbindlichkeiten. Mit der Folge, dass allein der kamerale Betrag keinen wirklichen Informationsgehalt mehr birgt.[207]

Abb. 29 Struktur der kommunalen Verschuldung im Freistaat Sachsen
Quelle: Eigene Darstellung

Interpretation

Mit den Variablen SEK, Finanzierungssaldo und Verschuldung wurden drei Indikatoren der wirtschaftlichen Lage der Kommunen und diese hinsichtlich der Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung untersucht. Alle drei Maßzahlen weisen keinen signifikanten Zusammenhang mit der Reform orientierten Gruppierung der Teilnehmer auf. Die These einer zunehmenden Reformaktivität im Zuge größerer wirtschaftlicher Kapazitäten der Kommunen muss daher als widerlegt betrachtet werden.[208] In allen deskriptiven Untersuchungen entsprechen sich die beobachteten Werte und die Werte der Indifferenztabelle so weitgehend, dass keine Abweichungen entstehen, welche durch die Indikatoren begründet sein könnten. Andernfalls sollte die Reformorientierung der Städte und Gemeinden in den wohlhabenderen Landkreisen größer als in den ärmeren sein. Beispielhaft verfügen die Kommunen des Landkreises Kamenz mit 357 € pro Einwohner über eine deutlich bessere

[207] Vgl. Beilage, Nr. 30, S. 39
[208] Vgl. Hypothese 3

Finanzausstattung denn die Kommunen des Landkreises Löbau-Zittau mit nur 247 €.[209] Die Gruppierung der Teilnehmer lässt jedoch keine Abweichungen erkennen.

Gering sind auch die Zusammenhänge der Kennzahlen untereinander. Eine geringe SEK geht nicht mit einem geringen Finanzierungssaldo oder einer höheren Verschuldung einher.[210] Exemplarisch hierfür ist die Stadt Taucha, die wohl über die höchste SEK Sachsen verfügt, gleichzeitig aber auch eine weit überdurchschnittliche Verschuldung aufweist. Eine hohe SEK resultiert im Regelfall aus Gewerbeansiedlungen, die vorausgehenden Infrastrukturkosten führten in vielen Gemeinden zur praktischen Handlungsunfähigkeit. Somit ist es offensichtlich nicht möglich, die komplexe wirtschaftliche Struktur und Lage der Kommunen über einzelne Maßzahlen darzustellen. Der bloße interkommunale Vergleich allein stehender Indikatoren ist nicht aussagekräftig.[211] Ein Umstand, welcher im Zuge der im NSM über Leistungskennzahlen angestrebten Wettbewerbssurrogate noch Relevanz erlangen wird.

3.3 Politische Konstellation

Dieser Abschnitt untersucht das Gewicht des örtlichen Hauptverwaltungsbeamten resultierend aus dessen parteipolitischer Bindung.[212] Gegenstand ist die Frage, inwieweit parteipolitische Bindungen der Verantwortlichen deren praktisches Handeln beeinflussen und somit bestimmte Mitgliedschaften in den Gruppierungen gehäuft auftreten. Der Bürgermeister hat in den Gemeinden des Freistaates Sachsen entsprechend des Modells der süddeutschen Ratsverfassung eine sehr starke Stellung inne (Degenhart 1997, Rn 82). Als geborener Vorsitzender des Gemeinderates, Leiter der Gemeindeverwaltung, politischer und rechtlicher Repräsentant ist er der letztlich politisch und administrativ verantwortliche Entscheidungsträger.[213] Er ist sachlich zuständig für die innere Organisation der Verwaltung, Geschäftsverteilung, Art und Weise der Aufgabenerfüllung und übt das Weisungsrecht aus (Gern 2003, S. 164). Somit kann er die Reformaktivitäten der Gemeinde nach seinem Ermessen im Rahmen des gesetzlich Möglichen steuern.

[209] Vgl. Anlage 1, Nr. 4
[210] Die metrische Korrelation r zwischen SEK und Finanzierungssaldo ist sogar negativ und die Korrelation r zwischen Finanzierungssaldo und Verschuldung nahe null.
[211] Diese Ansicht vertritt auch der SSGT. Vgl. Pressemitteilung Nr. 12/2005 vom 12.10.2005
[212] Die von Größe und Status der Kommune abhängige Titulierung als Bürger- oder Oberbürgermeister ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang.
[213] Vgl. § 51 Abs. 1 SächsGemO

Nach SächsGemO ist der Bürgermeister ab einer Einwohnerzahl von 5.000 hauptamtlicher Beamter auf die regelmäßige Zeit von sieben Jahren.[214] Somit geht der Einfluss der Bürgermeister auch realiter weit über die Stellung des politischen Repräsentanten hinaus und sind ihm umfangreiche Möglichkeiten der verwaltungsinternen Steuerung und Einflussnahme nach seinem Gutdünken eröffnet. Die starke Position des Bürgermeisters ist ein Wesensinhalt der SächsGemO.

Ähnlich dem politischen Bild auf Ebene des Freistaates ist die CDU auch auf kommunaler Ebene stärkste Partei. Unter den Teilnehmern sind Bürgermeister der CDU mit vierzig Vertretern die größte Gruppe. Ein Charakteristikum der Kommunalpolitik ist die Rolle der Freien Wähler, meist lokale Bündnisse und der parteilich Ungebundenen. Diese Blöcke sind auch unter den Teilnehmern mit gesamt 35 Nennungen vertreten. Gegensätzlich spielen die etablierten Parteien, wie SPD, FDP oder PDS.Linke mit summiert 17 Vertretern quasi keine Rolle. Die statistische Auswertung und der Vergleich der beobachteten mit den erwarteten Werten weist nur geringe Abweichungen auf. Allein die Bürgermeister der Freien Wähler zeigen sich überdurchschnittlich abwartend in ihren Reformaktivitäten.[215]

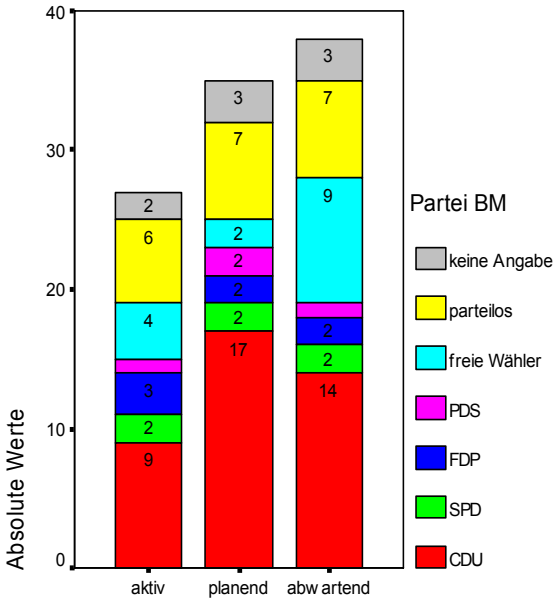


Abb. 30 Strukturierung der Gruppen nach der Parteizugehörigkeit der Bürgermeister
Quelle: Eigene Darstellung

[214] Vgl. § 51 Abs. 2 SächsGemO
[215] Vgl. Beilage, Nr. 31, S. 40

Interpretation

Die CDU Bürgermeister weisen eine leichte Häufung in der Gruppierung „*planend*“ zu Lasten der Gruppen „*aktiv*“ und „*abwartend*“ auf. Die von Bürgermeistern der Freien Wähler geführten Kommunen hingegen konzentrieren sich auffällig in der Gruppe „*abwartend*“, während die Parteilosen geradezu mathematisch exakt die Erwatungen der Indifferenztabelle wiedergeben.[216] Die übrigen Zellen sind zu gering besetzt, um prägnante Aussagen ableiten zu können. Soweit die Freien Wähler in der Regel sachorientiert ohne tradierte politische Bindung sich den allein örtlichen Problemstellungen widmen, oft auch direkt aus Bürgerinitiativen resultieren, so scheint die kommunale Haushaltsreform nicht über die notwendige Mobilisierungskraft zu verfügen, diese Aktiven zu begeistern. Sie stellt auch kein spezifisch lokal zu bewältigendes Problem dar und ist mit den klassischen thematischen Ursprüngen lokaler freier Wählergruppen nicht kompatibel. Möglicherweise werden in diesen Kommunen die Ressourcen in die Bürger direkt berührende Projekte investiert.

Wirft man einen Blick in die vorstehend beschriebenen Positionierungen der sächsischen Parteien, so fällt es schwer, parteipolitisch begründete Aktivitäten auszumachen.[217] Zu vage sind die Standpunkte, zu gering das bisherige Interesse, kaum vorhanden der politische Output. Einzig die FDP verfügt über ein klares Meinungsbild pro Doppik. Statistisch in Folge geringer Zahl nicht signifikant, kausal jedoch durchaus beachtenswert aber die Gruppierung der sieben FDP Kommunen unter den Teilnehmern. Diese finden sich auffällig und überproportional in der Gruppe der „*Aktiven*“ wieder.

In einer weitergehenden Differenzierung der örtlichen politischen Situation wird nun die politische Struktur des Gemeinderates, ausgedrückt durch die jeweilige Mehrheitsfraktion einbezogen. Eine Erklärung des nicht sichtbaren parteilichen Einflusses auf die Reformbemühungen der Kommunen kann die politisch begründete geringe Durchsetzungskraft des Bürgermeisters gegenüber dem anderen politischen Mehrheitsverhältnissen unterliegenden Gemeinderat sein, welcher dem Bürgermeister seine eigene Richtung verwehrt. Dieser Zusammenhang würde bestätigt, sofern in Kommunen gleicher politischer Besetzung dieser beiden Organe

[216] Vgl. ebenda
[217] Vgl. Kapitel II 3.4

die Reformaktivitäten auffälliger, bestenfalls positiver wären. Zuforderst lässt sich eine mit Cramers V von 0,67 bei einer Signifikanz nahe null hohe politische Korrelation der Organe feststellen.[218] So verfügen von 40 CDU Bürgermeistern 36 über einen CDU dominierten Gemeinderat, bei FDP, SPD und PDS.Linke ist der Zusammenhang sogar vollständig. Die Gruppierung der Kommunen ändert sich hingegen auch unter diesem Aspekt nicht.

Die Hypothese eines durch die parteipolitische Bindung des Bürgermeisters auf die Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform nicht gegebenen Einflusses wird somit bestätigt.[219]

3.4 Amtsleiter „Kämmerei"

Die anstehende kommunale Haushaltsreform berührt erstrangig und unmittelbar die Kämmereien.[220] Obgleich in einer weiteren Betrachtung sämtliche kommunalen Ämter von den Auswirkungen des reformierten Haushaltsrechts betroffen sind, sei es im Prozess der Mittelbewirtschaftung, Produktdefinition, Kostenrechnung etc. , so sind die bestehenden Arbeitsabläufe in den Kämmereien ungleich stärkeren Änderungen unterworfen. Hier wandelt sich die Art der Aufgabenerfüllung nicht nur in Facetten, sondern grundlegend. Somit treten die Kosten der Umstellung in diesen Fachabteilungen zeitlich, sachlich und personell konzentriert auf. Die Vorbereitung und Umsetzung liegt im Zuständigkeitsbereich des Amtsleiters der Kämmerei. Er entscheidet innerhalb der gesetzlichen Grenzen und Fristen über Art, Umfang, Zeit der Haushaltsumstellung, über Fortbildung, externe Beratung oder Grad der Implementation einzelner Elemente. Dieser bürokratisch bedingt hohe Handlungsspielraum wird eingeschränkt durch Vorgaben des Gesetzgebers, der Kommunalaufsicht, des Gemeinderates oder des Bürgermeisters. Die noch nicht vorhandenen gesetzlichen Vorgaben des SMI, das geringe Interesse der Kommunalaufsicht und der politischen Akteure sind bereits deutlich geworden. Befreit von diesen strukturellen Widerständen, liegt nun explizit in der noch nicht offiziellen Umstellungsphase, in welcher sich der Freistaat wohl noch bis 2007

[218] Vgl. Beilage, Nr. 32, S. 41
[219] Vgl. Hypothese 4
[220] Die örtliche Bezeichnung kann abweichen. Teilweise werden diese Ämter auch unter der Bezeichnung „*Haushalt*", „*Finanzen*" in ihrer Organisationsform als „*Abteilung*" oder „*Stab*" geführt. Entscheidend ist die sachliche Zuständigkeit für Planung, Aufstellung und Vollzug des Haushaltes. In dieser Arbeit wird aus stilistischen Gründen die männliche Amtsbezeichnung verwandt.

befinden wird, die Entscheidungskompetenz über Aktivitäten in dieser Richtung quasi allein in den Händen des Amtsleiters der Kämmerei. Die abgeschlossenen oder geplanten Aktivitäten können dann ebenso wie daraus folgend die Eingruppierung der Teilnehmer dessen Gutdünken zugerechnet werden. Geprüft wird in vorliegendem Kapitel der Zusammenhang zwischen der persönlichen Nutzeneinschätzung des Amtsleiters und den in Angriff genommenen Aktivitäten. Ein inhaltlich von den Vorzügen des zukünftig reformierten Haushaltsplans überzeugter Leiter wird der These folgend, die Reform bereitwilliger und zügiger in Angriff nehmen, denn ein allein den zwingenden Vorgaben des Gesetzes folgender konzeptioneller Opponent.

Der erste Schritt und gleichsam Basis, den Nutzen der kommunalen Haushaltsreform beurteilen zu können, ist die Information über Konzept, Inhalt und Sinn. Nebenstehende Grafik zeigt, dass die befragten Kämmerer ihren eigenen Informationsstand mit je 35 Nennungen mehrheitlich als „*ausreichend*“ oder „*ungenügend*“ bezeichnen. Vierzehn Teilnehmer charakterisieren sich selbst als „*gut*“ informiert, elf trafen keine Aussage. Die Angaben „*sehr gut*“ oder „*gar nicht*“ informiert zu sein, sind nur rudimentär vertreten.

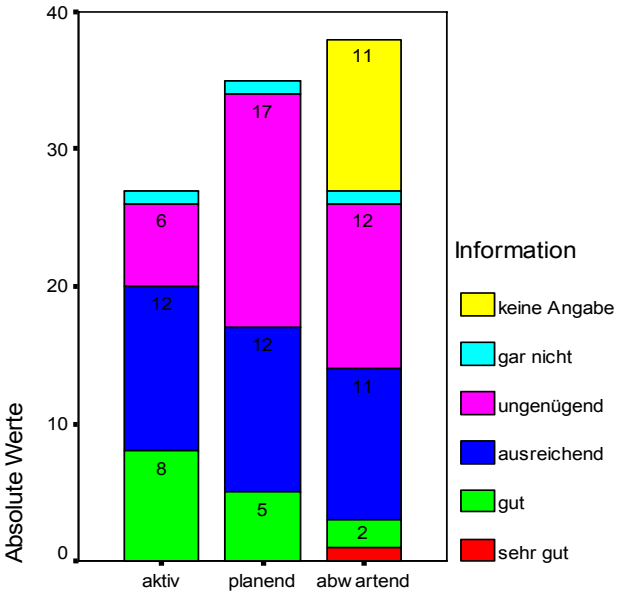


Abb. 31 Strukturierung der Gruppen nach dem Informationsstand des Kämmerers
Quelle: Eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Kreuztabelle weisen eine weit überdurchschnittliche Häufung der gut Informierten in der Gruppe der Aktiven aus, wohingegen sie unter den Abwartenden unterrepräsentiert sind.[221] Die sich selbst als „*ungenügend*“ informiert bezeichnenden Teilnehmer sind unter den Erwartungen in der Gruppe der Aktiven und stärker unter den Planenden vertreten. Diese Zusammenhänge zwischen Grad der Information und Gruppierung wird durch die Maßzahl Spearman r mit 0,37 bei einer Signifikanz von Null klar bestätigt.

An die Frage nach dem persönlichen Informationsstand schloss sich die Frage der Nutzenbewertung an. Modalkategorie ist hier mit 31 Angaben die Bewertung „*eher nützlich*“, dicht gefolgt von der Kategorie „*kein Zusatznutzen*“ mit 30 Nennungen. Neunzehn Teilnehmer beurteilen die anstehende Haushaltsreform als „*eher unnütz*“, fünf als bloßes „*Modethema*“ und schlussendlich enthalten sich zwölf eines Urteils.

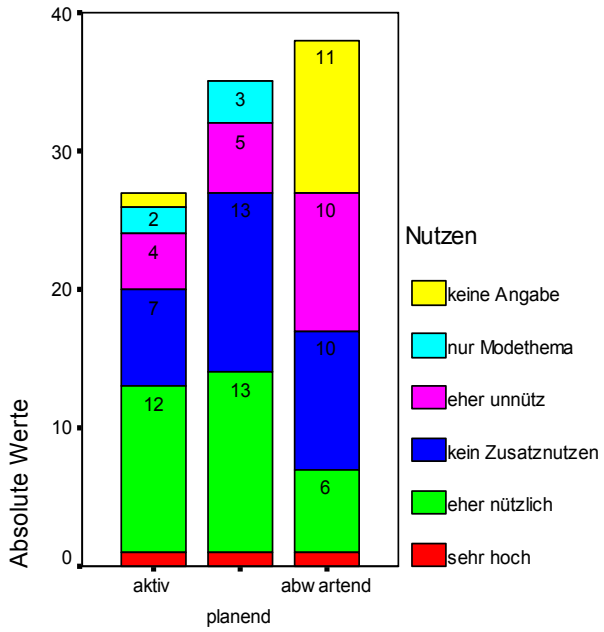


Abb. 32 Strukturierung der Gruppen nach der Nutzeneinschätzung des Kämmerers
Quelle: Eigene Darstellung

Der optische Eindruck wird durch die Zahlen der Kreuztabelle bestätigt: ähnlich den Ergebnissen der vorhergehenden Frage, treten auch hier die positiven Nutzeneinschätzungen stark gehäuft in der Gruppe der Aktiven und gering in der

[221] Vgl. Beilage, Nr. 34, S. 43

Gruppe der Abwartenden auf. [222] Diese Tendenz zeigt sich in der Einschätzungskategorie „*eher unnütz*“ in entgegen gesetzter Richtung. Diese Teilnehmer sind unter den Abwartenden konzentriert.

Zwischen diesen beiden Fragen besteht ein inhaltlicher und statistischer Zusammenhang. Informationsstand und Nutzeneinschätzung beeinflussen sich bei einem Spearman r mit 0,5 und einer Signifikanz nahe null deutlich positiv.[223]

Interpretation

Die Untersuchung der Kämmerer als zentrale Akteure im Prozess der kommunalen Haushaltsreform ergab eindeutige positive und statistisch signifikante Zusammenhänge.[224] Jenen Kommunen, in welchen sich der Kämmerer selbst als „*gut informiert*“ bezeichnet, treten ganz eindeutig deutlich gehäuft in der Gruppe der Reformaktiven und selten in der Gruppe der Abwartenden auf. Gegenteilig befinden sich die Teilnehmer mit einem „*ungenügend informierten*“ Kämmerer großenteils in der Gruppe der Planenden oder Abwartenden. Diese Korrelation zwischen Gruppierung und Informationsstand wird durch die Maßzahl Cramer V mit 0,389 gestützt. Der Zusammenhang kann angesichts der Signifikanz von fast Null auch nicht zufällig sein. Allerdings soll nicht unerwähnt bleiben, dass diese Korrelation zweiseitig ist und somit zumindest theoretisch möglich, dass die praktisch gegebene Beschäftigung der aktiven Teilnehmer sich positiv auf den Stand der Information auswirkte. Dann bestünde der kausale Zusammenhang in entgegen gesetzter Richtung, wäre jedoch gleichermaßen signifikant. Der Kreis der noch „*ungenügend informierten*“ Kämmerer hingegen konzentriert sich auffällig in der Gruppe der Planenden. Die Selbsteinschätzung „*ungenügend informiert*“ zu sein, ist überdies auch nicht negativ zu werten, sondern in Anbetracht des Reformstandes im Freistaat, der nicht gegebenen Rechtslage und der Aussagen Seitens SMI und SSGT eigentlich das zu erwartende Ergebnis. Dieser Block sächsischer Kämmerer wartet anscheinend auf das entsprechende Signal der Institutionen, auf die konkreten Rechtsnormen, um dann die bereits bestehenden Planungen ohne Risiko umzusetzen. Auch dies ist eine durchaus rationale und wirtschaftliche Strategie. Die hohe Zahl der Antwortverweigerungen gerade in der Gruppe der Abwartenden kann

[222] Vgl. Beilage, Nr. 35, S. 44
[223] Vgl. Beilage, Nr. 26, S. 35
[224] Hypothese 5 wird damit bestätigt.

mit dem Phänomen der Vermeidung sozial unerwünschter Angaben begründet werden, als welche die Selbsteinschätzung „*ungenügend informiert*“ gedeutet werden könnte. Der statistische Zusammenhang zwischen der Nutzeneinschätzung des Kämmerers und der Gruppierung des Teilnehmers ist dem des Informationsstandes vergleichbar. Die Untergruppe mit positiver Nutzeneinschätzung „*eher nützlich*“ ist deutlich zu Gunsten der Gruppe der Reformaktiven und zu Lasten der Abwartenden verteilt. Der deutlich kleinere Kreis der Kämmerer, welche die kommunale Haushaltsreform als „*eher unnütz*“ bewertet, tritt ähnlich der Antwortverweigerer gehäuft in der Gruppe der Abwartenden auf. Auch mit dieser Frage kommt der positive Einfluss der persönlichen Überzeugung des Kämmerers auf die Reformaktivitäten deutlich zum Ausdruck.

Markant ist der statistische Zusammenhang zwischen den Einschätzungen des Kämmerers. Eine gute Information geht einher mit einer ebenso guten Nutzeneinschätzung und eine ungenügende Information resultiert in einer skeptischen Einschätzung des erwarteten Nutzens. Der Zusammenhang ist mit einem Cramers V von 0,488 stark und in höchstem Maße signifikant. [225] Augenscheinlich ist auch die hohe Deckung der Antwortverweigerungen zwischen den beiden Fragen. Die Korrelation dieser Antworten beweist den hohen Zusammenhang zwischen Information über und Beurteilung der Reform selbst. Die Information hat einen hohen Einfluss auf die Nutzenbeurteilung und diese wiederum drückt sich aus in einer höheren Reformaktivität. Ein besserer Informationsstand und daraus folgend eine höhere Wertschätzung der anstehenden Reform wirkt sich ebenso positiv auf die Beurteilung der weiter beteiligten Institutionen aus. So treten die sich selbst als ungenügend informiert bezeichnenden Kämmerer in der Kategorie „*ungenügend*“ bezüglich der fachlichen Arbeit des SMI deutlich gehäuft auf, wohingegen „*gut*“ und „*ausreichend*“ Informierte in höheren Kategorien konzentriert sind.[226]

Die Eingangs aufgestellte Hypothes eines positiven Zusammenhangs zwischen Information, Beurteilung und Reformaktivität in der Person des Kämmerers gilt damit als bestätigt.

[225] Vgl. Beilage, Nr. 36, S. 45
[226] Vgl. Beilage, Nr. 37, S. 46

3.5 Zusammenfassung

Die Umsetzung der kommunalen Haushaltsreform wird durch verschiedene interne und externe Faktoren beeinflusst. Abschnitt III 3 untersuchte das Gewicht der wirtschaftlichen Lage, der zuständigen Kommunalaufsicht, der parteipolitischen Bindung des Bürgermeisters und des Kämmerers.

Die Kommunalaufsicht als staatliche Behörde zur Überwachung der Gesetzmäßigkeit kommunaler Selbstverwaltung steht den Kommunen in einem Verhältnis der Überordnung gegenüber. Aus Sicht der Kommunen ist sie ein nicht beeinflussbarer externer Faktor. Ihre hauptsächlich hoheitliche Funktion als Bindeglied zwischen den kreisangehörigen Kommunen und dem SMI beeinflusst sicher auch die Beurteilung der Kommunen bezüglich ihres Auftretens im Prozess der kommunalen Haushaltsreform. Das Meinungsbild der Kommunen ist hierbei abhängig vom jeweiligen Reformstand. Eine höhere Reformaktivität drückt sich statistisch in einer schwächeren Bewertung der Kommunalaufsicht, welche ihrer beratenden, unterstützenden Funktion zumindest auf diesem Gebiet nur ungenügend nachkommt. Die Kommunalaufsicht hingegen beurteilt das Interesse der Kommunen an der Reform selbst als eher gering mit der Folge, dass aus deren Sicht keine unterstützenden Maßnahmen geplant und auch nicht notwendig sind. Die Amtsleiter der Kommunalaufsicht beurteilen die Haushaltsreform in Bezug auf die Kommunen positiv, in Bezug auf ihre eigene Tätigkeit eher zurückhaltend. Dies im Kontext einer fachlich relativ guten Selbsteinschätzung und einer auf das SMI bezogenen eher skeptischen Einschätzung. Die Kommunalaufsicht ist sich ihrer sensiblen Stellung als Mittler zwischen Freistaat und Kommunen, als hoheitliche Aufsicht und beratender Dienstleister durchaus bewusst, zeigt sich jedoch flächendeckend aktuell nicht gewillt, vorhandene Ermessensspielräume zu Gunsten der kommunalen Unterstützung im Rahmen der Haushaltsreform zu nutzen. Somit kann ein empirischer, statistischer Einfluss dieser Institutionen auf die Reformaktivitäten der Kommunen nicht festgestellt werden.

Die wirtschaftliche Lage der Kommunen wurde Mittels dreier, verschiedene Facetten abdeckender Variablen dargestellt. Die SEK als Maß der Einnahmesituation, der Finanzierungssaldo als eine Variante der Tilgungskraft und die kamerale Verschuldung als Maß der langfristigen Verpflichtungen. Diese Variablen sind

zumindest indirekt über die lokale Politik in gewissem Maße beeinflussbar und spiegeln die örtliche Lage der Wirtschaft und er Einwohner wieder. Die wirtschaftliche Lage der sächsischen Kommunen ist überblickend betrachtet angespannt, die Einnahmen repräsentiert durch die SEK erreichen lediglich einen Teil des Bundesschnittes, die Ausgaben hingegen traten in den vergangenen Jahren konzentriert auf, was sich in einer überdurchschnittlichen, die Handlungsspielräume der Kommunen einengenden, Verschuldung ausdrückt. Im Verlaufe der Untersuchung ergaben sich keine Anhaltspunkte für einen statistischen Einfluss dieser wirtschaftlichen Variablen auf die Reformmaßnahmen der Kommunen, somit ist auch diese These widerlegt.

Der Bürgermeister ist im Freistaat Sachsen gleichzeitig politischer Repräsentant als auch administrativer Leiter der Kommunalverwaltung. Ihm obliegen sowohl die grundlegenden strategischen Leitlinien als auch jederzeit mögliche Eingriffe in einzelne Verwaltungsvorgänge. Zusätzlich ist er Vertreter seiner Partei und wird durch deren Politik in gewissem Maße und gewissen Richtungen gelenkt. Ähnlich dem Bild auf Landesebene ist die CDU auch in den Kommunen stärkste Partei, gefolgt von lokalen Wählerbündnissen. Die Reform orientierte Gruppierung der Teilnehmer lässt keinen parteipolitisch begründeten Einfluss erkennen. Die Verteilung der politischen Richtung entspricht in sehr hohem Maße den mathematisch erwarteten Werten der Indifferenztabelle. Ein Einfluss besteht auch nicht, soweit man die politische Richtung des Gemeinderates berücksichtigt. Hier tritt zwar eine sehr hohe Korrelation zur Parteiangehörigkeit des Bürgermeisters auf, statistische Zusammenhänge auf die Gruppierung der Kommunen treten hingegen nicht auf. Die Parteipolitik, soweit sie im Freistaat Sachsen zu diesem Thema existiert, hat keinen Einfluss auf die Reformbemühungen des Bürgermeisters und schlussendlich der Kommunen.

Im Zuge seiner Stellung als Leiter des erstrangig mit der Haushaltsreform betrauten Amtes, nimmt der Kämmerer eine zentrale Position im Reformprozess ein und sind ihm umfangreiche Möglichkeiten eröffnet, eigene Prioritäten zu setzen. Eine bedeutsame These dieser Untersuchung unterstellt nun einen statistischen und kausalen Zusammenhang zwischen den persönlichen Einstellungen des Kämmerers zur Reform und deren örtlicher Umsetzung. Die Einstellung des Kämmerers wurde

hier erhoben als Stand seiner Information und als Einschätzung des Nutzens für die Kommune. Die Befragten schätzen ihren eigenen Kenntnisstand eher mittelmäßig ein und stehen der Reform aus Nutzersicht mehrheitlich offen gegenüber. Die statistische Analyse ergab einen deutlichen Zusammenhang sowohl zwischen der Reformaktivität der Kommune und der Nutzeneinschätzung des Kämmerers als auch zwischen Informationsstand und Nutzenbeurteilung. Der behauptete Zusammenhang zwischen der Einstellung des Kämmerers und den kommunalen Reformbemühungen ist folglich statistisch-signifikant und kausal gegeben.

Aus den im Rahmen der empirischen Erhebung untersuchten internen und externen Faktoren, welche sich auf die Reformaktivität der Kommunen auswirken könnten, hält allein die Position des Kämmerers einer statistischen Analyse stand. Ein Einfluss der übrigen Faktoren kann nicht nachgewiesen werden.

IV Handlungsempfehlungen und Forschungsdesiderate

IV Handlungsempfehlungen und Forschungsdesiderate

Die Kommunen sind die grundlegende und wichtigste Ebene des bundesdeutschen Verwaltungsaufbaus. Sie zeichnen sich nicht allein aus durch den engen Kontakt zu den Bürgern, sondern darüber hinaus auch durch eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung. Umso gravierender sind die aufgezeigten Schwächen kommunaler Verwaltung, welche zu großen Teilen in den strukturellen und rechtlich fixierten Unzulänglichkeiten des Haushaltsplans begründet sind. Dieser steht als zentraler Rechtsetzungsakt der kommunalen Vertretungskörperschaft im Fokus der Administration als auch der Politik. Er erfüllt umfangreiche Funktionen und erweist sich dennoch als in seiner tradierten hoch regulierten Form den modernen Ansprüchen des Dienstleistungsstaates und den Herausforderungen sinkender Haushaltsspielräume zunehmend weniger gewachsen. Die Entwicklung des NSM und daraus der kommunalen Haushaltsreform zielt mittels seiner zentralen Elemente KLR, Bilanzierung und Produkthaushalt auf die Beseitigung der strukturellen Hemmnisse wirtschaftlicher Verwaltung und politischer Steuerung.

Das im Jahre 2003 beschlossene IMK Konzept kann die typischen Schwächen öffentlicher Verwaltungen, wie bürokratische Organisation, mangelnde Bürgerorientierung, formal geprägte Denkweisen, Unwirtschaftlichkeit, Intransparenz und Steuerungswiderstände beheben helfen. Probleme, welche auch im Freistaat Sachsen trotz der erfolgreichen Entwicklung vergangener Jahre und seiner starken kommunalen Ebene offenkundig sind. Bedingt durch abweichende politische Prioritäten, mangelnde Ressourcen und die Absicht, Erfahrungen anderer Länder zu berücksichtigen, bestand frühzeitig die Absicht, im Zuge der Umstellung der umfangreichen und komplexen Rechtslage die zeitlichen Fristen der IMK weitestgehend auszuschöpfen. Der Freistaat Sachsen eignete sich daher besonders, das auch unabhängig rechtlicher Verpflichtungen bestehende Interesse der Städte und Gemeinden an grundlegenden Verwaltungsreformen zu untersuchen. Über einen standardisierten Fragebogen wurden die Kämmerer 227 sächsischer Kommunen ob der Umsetzung einzelner Elemente, Planungen, Bewertungen beteiligter Institutionen und Meinungen befragt. Ziel war es, den Umsetzungsstand zu erheben und kausale Einflussfaktoren auf die Reformbemühungen zu eruieren. An

der Befragung beteiligten sich 100 Kommunen, welche einen repräsentativen Schnitt darstellen und entsprechend ihrer Reformaktivitäten gruppiert wurden.

Wichtigste grundlegende Erkenntnis aus der Befragung ist das relativ hohe Interesse der Teilnehmer an der kommunalen Haushaltsreform. In Anbetracht der noch nicht gegebenen rechtlichen Verpflichtung sind 27 Kommunen mit abgeschlossenen oder aktuell laufenden Reformprojekten und weitere 35 Kommunen mit zeitnahen Planungen eine Überraschung. Dahingegen ist die Gruppe der auf die Vorlage rechtlicher Verpflichtungen Wartenden mit 38 Vertretern relativ klein. Das Interesse verteilt sich ferner gleichmäßig über die Größenklassen und die Status. Die zukünftige Bilanz ist augenscheinlich aus Sicht der Kommunen die naheliegendste Aufgabe. Vornehmlich mit deren erstem Schritt, der Inventur ist die Mehrzahl bereits vertraut. Allgemein sinkt das Interesse mit dem betriebswirtschaftlichem Schwierigkeitsgrad und der Neuartigkeit der Aufgabe. So stehen die Teilnehmer den Elementen Produkthaushalt und KLR sehr verhalten gegenüber. Praktische Erfahrungen hierzu liegen quasi nicht vor. Vergleichbar zurückhaltend sind die Kommunen gegenüber dem im Sinne einer erfolgreichen Reform überaus wichtigen Aufgabe der Fortbildung der Mitarbeiter sowie grundlegenden Information über die anstehenden Prozesse.

Ein weiterer Fokus der Untersuchung lag in der Beurteilung des SMI, der Kommunalaufsicht und des SSGT als beteiligte Institutionen hinsichtlich ihrer allgemeinen Tätigkeit und der Integration der Betroffenen in den Reformprozess. Nicht unerwartet in Anbetracht der hoheitlichen Aufgaben wurde das SMI als ungenügend beurteilt, nur geringfügig besser die zuständige Kommunalaufsicht. Aussagen, welche mit Vorsicht betrachtet werden sollten, konnte doch gerade das SMI in Anbetracht des Reformstandes bis dato kaum tätig werden. Die Werte bringen daher eher eine allgemeine Position der Behörden zum Ausdruck. Anlass weiterer Untersuchungen ergibt sich aus Sicht des SSGT, für welchen die mäßige Beurteilung durch seine Mitglieder Folgen haben kann. Die Beurteilung der Institutionen ist wiederum weniger abhängig von Größe und Status als vielmehr von der Reformaktivität und damit den Ansprüchen der Teilnehmer.

Die Kämmerer als erstrangig von der Reform Betroffene, bezeichnen sich trotz der nicht gegebenen Rechtslage dennoch als zumindest ausreichend informiert. Auch hinsichtlich der Nutzeneinschätzung der Reform sind ablehnende Haltungen selten. Hier offenbart sich die interessante und strategisch bedeutsame Korrelation zwischen Information und Nutzeneinschätzung, welche signifikant, positiv und kausal belastbar ist. Der Kämmerer nimmt folglich eine zentrale Position ein. Auch diese Aspekte sind jedoch statistisch nicht wesentlich beeinflusst durch die Variablen Größen und Status der Kommune.

Als zusätzliche Faktoren wurden die Kommunalaufsicht, die Wirtschaftskraft, die politische Bindung des Bürgermeisters und der Kämmerer ob ihres Einflusses auf die Reformaktivität der Teilnehmer untersucht. Die untere Kommunalaufsicht zeigt sich aktuell nicht gewillt, eine aktive, fördernde Rolle zu Gunsten der Kommunen einzunehmen. Trotz durchaus differierender und teils auch widersprüchlicher Meinungen der Amtsleiter sind auch die überzeugten Vertreter der Reform nicht bemüht, eigene Handlungsspielräume zu nutzen. Die untere Kommunalaufsicht ist somit nicht von Einfluss. Die wirtschaftliche Lage wurde anhand dreier Indikatoren untersucht, welche Einnahmen, Ausgaben und Verbindlichkeiten integrierten und somit ein ganzheitliches Bild der wirtschaftlichen Situation der Kommune ergaben. Die wirtschaftliche Lage der Teilnehmer ist in Gänze angespannt, von Einfluss auf die Reformaktivität ist sie hingegen nicht. Zu den prägenden Akteuren der Kommune und der kommunalen Verwaltung gehört gerade im Freistaat Sachsen als Folge hoher Machtfülle der Bürgermeister. Er kann die Verwaltung nach seinen Gutdünken lenken und somit auch die Reformbemühungen steuern. Er lässt sich hierbei jedoch nicht durch seine Parteibindung leiten. Ein parteipolitisch begründeter Zusammenhang zwischen Reformaktivität und Bürgermeister ist bezogen auf alle betroffenen sächsischen Parteien auch unter Berücksichtigung des Gemeinderates wie erwartet nicht ersichtlich. Ganz unzweifelhaft bestätigt wurde hingegen der Einfluss des Kämmerers auf den Reformstand der Kommune. So treten die nach eigener Einschätzung gut Informierten deutlich verstärkt in der Gruppe der Reformaktiven auf und offenbart sich weiter der hohe Zusammenhang zwischen Information über und Nutzenbeurteilung der Haushaltsreform. Der hypothetisch vermutete positive Zusammenhang ist somit für vorliegende Untersuchung signifikant gegeben.

Aus den gewonnenen Daten vorliegender Erhebung lassen sich für die einzelnen Akteure eine Reihe interessanter Schlüsse ziehen und für die Zukunft Handlungsempfehlungen ableiten.

Die sächsischen Kommunen, vertreten durch die 100 Teilnehmer zeigen ein beachtliches Interesse auch an dieser materiell aufwändigen und grundlegenden Umstellung. Eine generelle Ablehnung der Haushaltsreform, welche in Anbetracht des hohen betriebswirtschaftlichen Anspruches zu erwarten gewesen wäre, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil versucht ein großer Teil der Städte und Gemeinden frühzeitig die notwendigen Schritte einzuleiten bzw. zumindest zu planen. Eine gewisse Einsicht in die Reformbedürftigkeit des kommunalen Haushaltswesens muss demzufolge vorhanden gewesen sein. Die Mehrheit der Kommunen ist auf die mittelfristig zu erwartenden Herausforderungen vorbereitet. Die übrigen Teilnehmer hingegen sollten ihre abwartende Haltung aufgeben. Es ist zum jetzigen Stand nicht mehr akzeptabel, selbst mit den konzeptionellen Vorarbeiten nicht begonnen zu haben. Bezogen auf einzelne Reformelemente ist die kommunale Inventur eine relativ unkomplizierte Aufgabe, welche ohne wesentliche Investitionen gemeistert werden kann und die dennoch die Basis der Bilanzierung darstellt. Nicht zu vergessen wirkt sich auch die gerade in der Frühphase zu erwartende Toleranz des SMI hinsichtlich eigener Ansätze und der ohnehin gegebene Grundsatz der Umsetzung gemäß des örtlichen Bedarfs für die Kommunen positiv aus. Aus strategischer Sicht ist die frühzeitige Beteiligung der Belegschaft für die Reduzierung von Widerständen und den Erfolg gemeinhin ein bedeutender Aspekt. Der sicher nicht unerhebliche Fortbildungsaufwand einzelner Mitarbeiter sollte vor dem Hintergrund langfristiger Personalentwicklung gesehen werden. Prinzipiell ist der zu erwartende Nutzen auch für kleinere Gemeinden gegeben und werden die in der Umstellung anfallenden Kosten mittelfristig durch ein erhöhtes Maß an Wirtschaftlichkeit und Steuerung ausgeglichen..

Das SMI als oberste Kommunalaufsicht ist zuständig für die Rechtsetzung als auch die Vorgabe von Fristen. In Folge politischer Entscheidungen konnte das SMI ohne eigenes Verschulden im originären Aufgabenbereich kaum in Erscheinung treten. Verantwortung übernehmen muss es hingegen für die unklare, widersprüchliche und oft auch schlicht nicht gegebene Positionierung zur anstehenden kommunalen

Haushaltsreform sowie die mangelnde Unterstützung modellhafter Projekte. Soweit sich die Kommunen schlecht integriert und informiert fühlten, ist es vornehmlich Aufgabe des SMI, für die notwendigen Informationen zu sorgen. In der eigentlichen, nunmehr beginnenden Rechtsetzungsphase sollte das SMI den eigenen Anspruch einer möglichst unbürokratischen Umsetzung aufrecht erhalten. Dies darf jedoch nicht zu einer schwachen und mit Blickrichtung auf die Ziele unwirksamen Haushaltsreform führen. In Kooperation mit kommunalen Vertretern, dem SSGT, externen Beratern und eigenen Mitarbeitern sind keine grundsätzlichen Hürden zu erwarten, ausreichende Übergangsfristen verstehen sich in diesem Sinne von selbst. Aufgabe des SMI ist es weiterhin, Widerständen aktiv entgegen zu treten. Ein möglichst breiter Kreis kommunaler Akteure aus Politik und Verwaltung sollte auf staatlicher Ebene geschult und der Multiplikatorenfunktion gemäß motiviert werden. Der enge Zusammenhang zwischen Information und Engagement wurde auch in vorliegender Untersuchung deutlich. Soweit allgemeine Fördermittel nicht zu erwarten sind, ist die Unterstützung der Personalqualifikation ein geeigneter Weg, die Kommunen sinnvoll zu entlasten.

Die untere Kommunalaufsicht steht in ständigem Kotakt zu den Kommunen und prüft regelmäßig die kommunalen Haushaltspläne. Allein daraus ergibt sich gleichermaßen eine Verantwortung und eine Verpflichtung. Ihrer Dienstleistungsfunktion der Beratung und Unterstützung muss die Kommunalaufsicht langfristig nachkommen, denn der Bedarf einer Vielzahl von Gemeinden ist absehbar und wird unweigerlich an sie herangetragen. Grundlage ist die Qualifikation der eigenen Mitarbeiter. In der Übergangsphase und wohl darüber hinaus sind unbürokratische Prüfungsverfahren nicht nur notwendig, sondern mit Blick auf zu sammelnde Erfahrungen und zu modifizierende Rechtsnormen gar geboten. Ein kostengünstiges und effektives Instrument zur Selbsthilfe wären etwa regelmäßige Erfahrungsrunden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Der SSGT als Interessenverband der Städte und Gemeinden steht als Mittler zwischen der staatlichen und der Selbstverwaltungsebene. Diese Funktion wird und muss er weiterhin zu Gunsten seiner Mitglieder wahrzunehmen versuchen. Soweit es nicht möglich war, finanzielle Förderung zu erreichen, kann der SSGT die Wirtschaftlichkeit der Reform durch eine kostengünstige Umsetzung fördern.

Gleichermaßen jedoch sollte er auf die Leistungsseite der Reform Wert legen und die Mitglieder ermuntern, die neuen Möglichkeiten zu nutzen. Die im Zuge vorliegender Untersuchung zu Tage getretene skeptische Beurteilung des Verbandes hinsichtlich seiner Rolle in der Haushaltsreform kann nicht hingenommen werden. Im Gegensatz zu den staatlichen Behörden ist der SSGT auf das Wohlwollen der Mitglieder und somit auf eine in deren Augen erfolgreiche Tätigkeit angewiesen. Aufgabe des SSGT ist es, Aufklärung zu leisten, wiederum Widerstände anzubauen und mit eigenen Bildungsangeboten aufzutreten. Weiterhin kann es sinnvoll sein, auch auf dieser Ebene einen kommunalen Erfahrungsaustausch zu installieren.

Die sächsischen Parteien haben sich zum Einen bedingt durch den frühen Entwicklungsstand und zum Anderen durch die rein administrativ erscheinende Thematik bis dato der kommunalen Haushaltsreform noch nicht angenommen. Sie sind dennoch über ihre kommunalen Mandatsträger betroffen. Die zukünftig verbesserte Transparenz und Steuerung eröffnet neue Einflussmöglichkeiten der Verordneten. Diese ob ihrer neuen Chancen aufzuklären ist eine Aufgabe der Landesverbände und deren Stiftungen. Der reformierte Kommunalhaushalt kann Auslöser eines neuen Interesses an den Vorgängen lokaler Politik sein. Dies zu fördern und das lokale Engagement zu bewerben, ist Aufgabe der politischen Parteien. Die Haushaltsreform bietet weiterhin günstige Möglichkeiten, sich politisch als Verwaltungsreformer zu profilieren und die bekannte Bürokratieskepsis der Bürger für sich zu nutzen. Ist dieser große Schritt getan, obliegt es ferner den Parteien im Landtag, auf weitergehende Reformen zu drängen. Das Konzept des NSM ist mithin nicht abschließend umgesetzt und die Wirtschaftlichkeitsreserven nicht ausgeschöpft. Auch die Resistenz der Staatsverwaltung bezüglich Haushaltsreformen selbst muss fortwährend ein Teil der Agenda sein.

Soweit die zu Grunde liegenden Fragen nach dem Umsetzungsstand der kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen und der Bedeutung interner und externer Einflussfaktoren für den Untersuchungsbereich beantwortet sind, kommt der Verfasser nicht umhin, weitergehende Fragestellungen aufzuwerfen: Unter den geprüften Faktoren war allein der Informationsstand des Kämmerers von signifikantem Einfluss auf die Umsetzung der Haushaltsreform. Ansatzpunkt weiterer Forschung wäre nun zu klären, woher dieser rührt und in einer Akteurs zentrierten

Sichtweise die Frage nach der persönlichen Motivation, der fachlichen Qualifikation oder Profession. Ähnlich ist die Rolle des Bürgermeisters noch nicht hinreichend untersucht. Ausgeschlossen wird allein die Beeinflussung durch parteipolitische Richtungen, aber welcherlei Einflüssen ist er dann erlegen? Gänzlich unbeantwortet bis heute die Frage nach der Existenz weiterer Akteure in Schlüsselpositionen und deren Zielen. Von besonderer Brisanz ist die Beteiligung der Mitarbeiter, deren Erwartungen, Befürchtungen und eventuelle Konsequenzen auf deren berufliche Entwicklung. Der intendierte Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung kann erst langfristig erforscht werden, nichtsdestotrotz wäre die qualitative Untersuchung exponierter Beispielkommunen nach der hier durchgeführten quantitativen Erhebung von hohem praktischem und wissenschaftlichen Wert.

Die kommunale Haushaltsreform zählt zu den ausgedehntesten Reformprojekten der öffentlichen Verwaltung schlechthin. Sie wird trotz aller Einführungskosten und des intendierten Kulturwandels von den sächsischen Kommunen angenommen. Sie birgt neben großen Herausforderungen vor allem auch große Chancen. Sie kann zu einem Mehr an Wirtschaftlichkeit und Steuerung führen. Eröffnete Chancen zu nutzen allerdings, obliegt den kommunalen Akteuren. Diese bedürfen fachlicher, politischer als auch wissenschaftlicher Unterstützung. Die kommunale Haushaltsreform wird die Bundesrepublik noch über viele Jahre beschäftigen, sie kann Anstoß eines gewandelten Staatsverständnisses sein, in jedem Fall stärkt sie die kommunale Ebene und den Gedanken kommunaler Selbstverwaltung.

V Literatur

1. Monografien

2. Aufsätze

3. Quellen

V Literatur

1. Monografien

Atteslander, Peter: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 8. Auflage. Berlin 1995

Bals, Hansjürgen: *Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement: Erfolgreich steuern und budgetieren*. Heidelberg 2004

Bals, Hansjürgen: *Verwaltungsreform: Warum und wie: Leitfaden und Lexikon.* 2. Auflage. München 2002

Bamberg, Günter: *Statistik*. München 1996

Banner, Gerhard: *Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdebatte*. Köln 1993

Banner, Gerhard: *KGSt Bericht 1 aus 1995.* Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Köln 1995

Behrens, Fritz (Hrsg.): *Neues kommunales Finanzmanagement: Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltsrecht*. Düsseldorf 2002

Benninghaus, Hans: *Deskriptive Statistik*. 9. Auflage. Wiesbaden 2002

Bernd, Müller: *Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst*. 6. Auflage. München 2006

Bernhardt, Horst: *Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen*. 2. Auflage. Witten 2003

Bogumil, Jörg: *Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteieinwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung.* Hagen 2000

Bogumil, Jörg: *Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. 2. Auflage. Berlin 1998

Bohley, Peter: Statistik: *Einführendes Lehrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler*. 6. Auflage. München 1996

Bolsenkötter, Heinz: *Die Eröffnungsbilanz der Gebietskörperschaften: Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden im integrierten öffentlichen Rechnungswesen*. Frankfurt/Main 2002

Budäus, Dietrich: *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlin 1995

Dahm, Sabine: *Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 2003

Degenhart, Christoph (Hrsg.): *Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen*. Leipzig 1997

Dettmer, Harald: *Kommunales Haushalts- und Kassenwesen*. 2. Auflage. Bad Homburg vor der Höhe 1993

Diekmann, Andreas: *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendung*. Reinbek bei Hamburg 1995

Dillmann, Roland: *Induktive Statistik*. Heidelberg 1990

Dreier, Horst: *Grundgesetz: Kommentar*. 2. Auflage. Tübingen 2004

Ellwein, Thomas: *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim 1994

Erdmann, Christian: *Das kommunale Haushaltsrecht in Brandenburg*. 3. Auflage. Wiesbaden 2004

Frenzel, Albrecht: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden-Baden 1995

Fudalla, Mark et alteri: *Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung: Basiswissen für das „Neue Kommunale Finanzmanagement*". Köln 2004

Gern, Alfons: *Deutsches Kommunalrecht*. 3. Auflage. Baden-Baden 2003

Gern, Alfons: *Sächsisches Kommunalrecht*. 2. Auflage. München 2000

Gornas, Jürgen: Grundzüge *einer Verwaltungskostenrechnung: Die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden 1992

Gröpl, Christoph: *Haushaltsrecht und Reform: Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung*. Regensburg 2001

Häfner, Philipp: *Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF*. 2. Auflage. Freiburg 2003

Heller, Robert: *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*. Heidelberg 1998

Herzberg, Carsten: *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann.* Münster 2001

Klümper, Bernd, Zimmermann, Ewald: *Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung*. München 2002
Knemeyer, Franz-Ludwig: *Bayerisches Kommunalrecht*. 6. Auflage. München 1988

Kromrey, Helmut: *Empirische Sozialforschung*. 8. Auflage. Opladen 1998

Laatz, Wilfried: *Empirische Methoden: Ein Lehrbuch für Sozialwissenschaftler*. Frankfurt/Main 1993
Lüder, Klaus: *Dokumentation Eröffnungsbilanz: Pilotprojekt Stadt Uelzen*. Speyer 2003a

Lüder, Klaus: *Vom Ende der Kameralistik*. Speyer 2003b

Lüder, Klaus: *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer-Verfahren).* 2. Auflage. Stuttgart 1999

Marettek, Christian et alteri: *Kommunales Vermögen richtig bewerten*. München 2004

Musall, Peter; Birk, Hans-Jörg: *Landesrecht Sachsen*. 11. Auflage. Meißen 2004

Müskens, Egon: *Kommunales Haushaltsrecht des Freistaates Sachsen*. 3. Auflage. Dresden 1996

Muth, Michael et alteri: *Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg*. Potsdam 1995

Niskanen, William A. : *Bureaucracy and public economics.* London 1994

Otting, Olaf: *Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung*. Köln 2002

Patzelt, Werner: *Sozialwissenschaftliche Forschungslogik*. München 1986

Reichard, Christoph (Hrsg.): *Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement: Erfolgreich steuern und budgetieren*. Berlin 2004

Reichard, Christoph (Hrsg.): *Die Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung*. Berlin 2002

Reiners, Theo: *Einführung in das Kommunale Haushaltsrecht*. München 1993

Schäuble, Thomas: *Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg*. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg. 2. Auflage. Stuttgart 1999

Schnell, Rainer; Hill, Paul; Esser, Elke: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 8. Auflage. München 2000

Schuster, Falko: *Doppelte Buchführung für Städte, Kreise und Gemeinden: Einführung zur Vorbereitung auf das Neue Kommunale Rechnungswesen und das Neue Kommunale Finanzmanagement*. München 2001

Schwarting, Gunnar: *Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft, Hauhaltssteuerung, Kassen- und Rechnungswesen*. 2. Auflage. Berlin 2001

Schwarting, Gunnar: *Der kommunale Haushalt*. Berlin 1993
Siemer, Gunnar: *Interne Dienstleister der Kommunen im Wettbewerb: Zur Notwendigkeit der Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten*. Wiesbaden 2002

Vierheilig, Otto: *Budgetierung in der Kommunalverwaltung: Leitfaden für die Umsetzung und Durchführung des modernen Steuerungsinstruments dezentrale Budgetierung*. Potsdam 2001
Waechter, Kay: *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München 1997

Wegener, Gerhard: *Umbau der Verwaltung – Chancen und Risiken einer Ökonomisierung der Kommunalverwaltungen*. Stuttgart 2001

Wieken-Mayer, Maria; van Koolwijk, Jürgen: *Techniken der empirischen Sozialforschung: Band 4: Erhebungsmethoden: Die Befragung*. München 1974

Zahradnik, Stefan: *Das kommunale Rechnungswesen: Bestandsaufnahme und Reformbausteine.* Düsseldorf 1997

2. Aufsätze

Abeln, Bernd: *Haushaltsausgleich und Budgetierung*. In: Die Wirtschaftsprüfung: Reform der Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung. Sonderheft 2004. S. 51-55

Adamaschek, Bernd: *Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor*. Bals, Hans Jürgen: Neue Haushaltssteuerung. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 360-373. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Bals, Hans Jürgen: *Neue Haushaltssteuerung*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 329-340. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Balzer, Karsten: *Produkte als Informationsträger*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 422-430. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Banner, Gerhard: *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*. KGST Bericht 5/1993.

Banner, Gerhard: *Neue Trends im kommunalen Management*. In: VOP. 1/1994. S. 5-15

Beyer, Lothar; Kinzel, Georg: *Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?* In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 351-359. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars: *Bürgerkommune*. In: Blanke, Bernhard et alteri: Handbuch der Verwaltungsreform. 3. Auflage. S. 128-135. Wiesbaden 2005

Brinkmeier, Hermann J. : *Gesamtdeckung, Zweckbindung und unechte Deckungsfähigkeit – Eine systematische Darstellung unter Berücksichtigung der Auswirkungen in Neuen Steuerungsmodellen; mit kritischen Anmerkungen zur Neufassung des § 17 GemHVO NW*. In: Verwaltungsrundschau. Nr. 7/1997. S. 217-231

Brüning, Christoph: *Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln: Meilensteine auf dem Weg zur Gemeindeverwaltung als Dienstleitungsunternehmen oder Freibriefe für die öffentliche Verwaltung?* In: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 7/1997, S. 278-289

Bruns, Hans-Jürgen; Ridder, Hans-Gerd: *Qualifizierung und Fortbildung*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 302-311. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Budäus, Dietrich: *Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem*. In: Verwaltung und Management. Nr. 2/2000. S. 68-75

Finger, Stefanie; Budäus, Dietrich: *Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland.* In: Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. Nr. 3/1999 S. 313-343

Gapski, Jörg; Hollmann, Reiner: *Beteiligung verpflichtet: Die Modernisierung der Verwaltung aus Sicht der Beschäftigten*. In: Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. S. 139-153. Münster 2001

Goldbach, Arnim: *Die Leistungsrechnung im Rahmen der öffentlichen Kosten- und Leistungsrechnung.* In: Verwaltung und Management. Nr. 3/2003. S. 122-126

Günther, Thomas; Schill, Oliver: *Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen*. In: Verwaltung und Management. Nr. 7/2001. S. 148-155

Hausmann, Friedrich: *Kosten- und Leistungsrechnung in der modernen Verwaltungsführung*. In: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 17/1996, S. 732-737

Hill, Hermann: *Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell*. In: Die Öffentliche Verwaltung Nr. 19/2001. S. 793-804

Holtkamp, Lars: *Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich?* In: Der Gemeindehaushalt. Nr. 5/2001. S. 104-107

Jann, Werner: *Neues Steuerungsmodell*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 74-83. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Kipke, Rüdiger: *Gemeinden in der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland*. In: Bellers, Jürgen et alteri: Einführung in die Kommunalpolitik. S. 75-88. München 2000

Kirchhof von, Ferdinand: *Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource*: Neue Steuerungstechniken im Staatshaushalt zum Abbau seines strukturellen Defizits. In: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 9/1997, S. 749-757

Klages, Helmut: *Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland*. In: Verwaltung und Management. Nr. 3/1997. S. 132-139

Kube, Hanno: Neue *Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzgefüge außer Balance?* In: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 19/2000, S. 811-818

Lehmann, Patrick: *Der (neue) kommunale Haushalt als Informationsgrundlage für die Politik*. In: Klieve, Lars Martin (Hrsg.): Der doppische Haushalt: Neues kommunales Finanzmanagement. S. 10-25. Recklinghausen 2003

Lüder, Klaus: *Zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Europa*. In: Die Wirtschaftsprüfung: Reform der Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung. Sonderheft 2004. S. 11-18

Mäding, Heinrich: *Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 341-350. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Malsch, Bernhard: *Verwaltungsreform Coswig – eine Zwischenbilanz*. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Nr. 1/1999, Beilage, S. 32-37

Matzick, Dirk: *Die Experimentierklausel in Mecklenburg-Vorpommern*. In: Kommunalpraxis. Nr. 11/2000. S. 309-313

Otting, Olaf: *Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit*. In: Verwaltungsrundschau. Nr. 11/1997. S. 361-363

Palm, Herrmann: *Kosten des öffentlichen Dienstes*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 322-328. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Richter, Walter; Dreyer, Matthias: *Transparenz als Voraussetzung kommunaler Steuerung – zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. In: Verwaltungsrundschau. Nr. 11/2000. S. 369-373

Schill, Oliver; Günther, Thomas: Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen. In: Verwaltung und Management. Nr. 7/2001. S. 148-155

Schleer, Manfred: *Verwaltungsreform in Sachsen – die Aktivitäten der Stabsstelle Verwaltungsreform beim SMI.* In: Landes- und Kommunalverwaltung, Nr. 6/1998, S. 220-224

Schneider, Berthold: *Zur Produktorientierung in den Verwaltungen*. In Kommunalpraxis. Nr. 9/1999. S. 228-230

Schröter, Eckhard; Wollmann, Helmut: *New Public Management*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 63-73. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Schuppert, Gunnar Folke: *Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform*. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. S. 36-43. 3. Auflage. Wiesbaden 2005

Sponer, Wolf-Uwe: *Länderreport: Sachsen*. LKV 2002, Nr. 2, S. 78-81

Strobel, Heinz; Kobliscke, Rudolf: *Das Reformkonzept der Innenministerkonferenz*. In: Klieve, Lars Martin (Hrsg.): Der doppische Haushalt: Neues kommunales Finanzmanagement. S. 110-125. Recklinghausen 2003

Stüver, Hartmut: *Die vergessene Reform*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.04.2004. S. 19

Vernau, Katrin: *Der Produkthaushalt als Meilenstein einer neuen politisch-administrativen Steuerung.* In: Verwaltung und Management. Nr. 6/2000. S. 352-357
Wohlfahrt, Norbert: *Vom Neuen Steuerungsmodell zum strategischen Management.* In: Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. S. 66-71. Münster 2001

3. Quellen

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBL I S.1). In der Fassung vom 26.07.2002 (BGBl I S. 2862)

Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10.05.1897. RGBL 1897 S. 219. In der Fassung vom 03.08.2005. (BGBl I S. 2267)

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz - StabWG) vom 08.06.1967 (BGBl I S. 582). In der Fassung vom 26.02.1993 (BGBL I S. 705)

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts (Haushaltsgrundsätzgesetz – HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl I S. 1272). In der Fassung vom 22.12.1997 (BGBL I S. 3251)

Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen“ (NKFG NRW) vom 16.11.2004. GVBl NRW Nr. 41 vom 24.11.2004

Verfassung für den Freistaat Sachsen (SächsVerf) vom 27.05.1992 (SächsGVBl S. 243).

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21.04.1993 (SächsGVBL S. 423). In der Fassung vom 18.03.2003. (SächsGVBl S. 55)

Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen - Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz vom 24.12.2003 (SächsGVBl S. 899)

Gesetz über die Regierungspräsidien im Freistaat Sachsen (SächsRPG) vom 10.12.1998 (SächsGVBl S. 661)

Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19.08.1993 (SächsGVBl S. 815). In der Fassung vom 05.05.2004. (SächsGVBl S. 148)

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) vom 16.06.1993 (SächsGVBl S. 502). In der Fassung vom 26.08.2004. (SächsGVBl S. 418)

Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen – Sächsisches Eigenbetriebsgesetz (SächsEigBG) vom 19.04.1994 (SächsGVBl S. 773).

Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung – SäHO) vom 19.12.1990 (SächsGVBl S. 21) In der Fassung vom 10.04.2001 (SächsGVBl S. 153)

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte (SächsKrZuVO) vom 31.05.1994 in der Fassung vom 20.02.1997. (SächsGVBl S. 105)

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Freistaat Sachsen (VwV Gliederung und Gruppierung) vom 08.01.2002 (Sächsisches Amtsblatt Sonderdruck S. 166). In der Fassung vom 09.11.2004. Sächsisches Amtsblatt Sonderdruck S. 686

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunale Haushaltsverordnung für den Freistaat Sachsen - SächsKomHVO) vom 26.02.2002 (SächsGVBl S. 142)

Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Innenministerkonferenz: Beschluss vom 10.10.2000: *Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungssystem*

Arbeitskreis III Kommunale Angelegenheiten und Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) der Innenministerkonferenz (IMK) vom 09.10.2003: Reform des Gemeindehaushaltsrechts: *Von einem Zahlungsorientierten zu einem Ressourcenorientierten Hauhalts- und Rechnungswesen*: *Bericht für die Ständige Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder am 21.11.2003*.

Beschlussniederschrift: *Über die 165. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder am 24.11.2000 in Bonn: Reform des kommunalen Haushaltsrechts*

Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ der Ständigen Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder. 09.10.2003: *Gemeindehausaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen*

Beschlussniederschrift: *Über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder am 21.11.2003 in Jena: Reform des Gemeindehaushaltsrechts*

Sächsischer Städte- und Gemeindetag: *Pressemitteilung Nr. 12 aus 2005.* Vom 12.10.2005

Sächsischer Städte- und Gemeindetag: *Schreiben an die Oberbürgermeister der Kreisfreien Städte und die Kreisverbandsvorsitzenden: Informationen über den Stand der Reform des kommunalen Rechnungswesens in Sachsen.* Vom 22.03.2005

Entschließungsantrag der PDS-Fraktion zum Thema: *Leistungsfähigkeit der sächsischen Kommunen und Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens*. Drucksache 3/3974 zur DS 3/1845 vom 05.04.2001. Quelle: Landtagsbibliothek

Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Michael Friedrich (PDS-Fraktion) zum Thema: *Fachbediensteter für das Finanzwesen.* Drucksache 3/4508 vom 21.06.2001. Quelle: Landtagsbibliothek

VI Abbildungsverzeichnis

VI Abbildungsverzeichnis

1. Eigene Darstellungen

Abbildung 1	Rücklauf nach Status
Abbildung 2	Rücklauf nach Größenklassen
Abbildung 3	Inventarisierung kommunalen Vermögens und Verbindlichkeiten
Abbildung 4	Bewertung kommunalen Vermögens und Verbindlichkeiten
Abbildung 5	Eröffnungsbilanz
Abbildung 6	Produktorientierte Gliederung des Kommunalhaushaltes
Abbildung 7	Implementation der kommunalen KLR
Abbildung 8	Schulungsstand des Personals in den Kämmereien
Abbildung 9	Informationsveranstaltungen in den Kommunalverwaltungen
Abbildung 10	Unterstützung durch private Beratungsunternehmen
Abbildung 11	Fachliche Unterstützung der Teilnehmer durch das SMI
Abbildung 12	Information und Einbindung der Teilnehmer durch das SMI
Abbildung 13	Fachliche Beurteilung der Kommunalaufsicht
Abbildung 14	Information und Einbindung der Teilnehmer durch die Kommunalaufsicht
Abbildung 15	Fachliche Beurteilung des SSGT
Abbildung 16	Information und Einbindung der Teilnehmer durch den SSGT
Abbildung 17	Persönlicher Informationsstand des Kämmerers
Abbildung 18	Persönliche Nutzeneinschätzung des Kämmerers
Abbildung 19	Strukturelle Zusammensetzung der Gruppen
Abbildung 20	Strukturierung der Gruppen nach der fachlichen Beurteilung der Kommunalaufsicht
Abbildung 21	Kommunales Interesse an der Haushaltsreform aus Sicht der unteren Kommunalaufsicht
Abbildung 22	Kommunaler Nutzen aus Sicht der unteren Kommunalaufsicht
Abbildung 23	Auswirkungen der Haushaltsreform auf die Tätigkeit der unteren Kommunalaufsicht
Abbildung 24	Informationsstand der Amtsleiter der unteren Kommunalaufsicht
Abbildung 25	Fachliche Unterstützung der unteren Kommunalaufsicht durch das SMI

Abbildung 26 Strukturierung der Gruppen nach der „*Steuereinnahmekraft pro Einwohner*“
Abbildung 27 Strukturierung der Gruppen nach dem „*Finanzierungssaldo pro Einwohner*“
Abbildung 28 Strukturierung der Gruppen nach der „*Verschuldung pro Einwohner*“
Abbildung 29 Struktur der kommunalen Verschuldung im Freistaat Sachsen
Abbildung 30 Strukturierung der Gruppen nach der Parteizugehörigkeit der Bürgermeister
Abbildung 31 Strukturierung der Gruppen nach dem Informationsstand des Kämmerers
Abbildung 32 Strukturierung der Gruppen nach der Nutzeneinschätzung des Kämmerers

2. Grafiken

Abbildung 1 Drei-Komponenten-Rechnungssystem
Behrens, Fritz 2003
Abbildung 2 Gliederung der Vermögensrechnung (Kommunale Bilanz)
Behrens, Fritz 2003
Abbildung 3 Vergleich der kommunalen Steuereinnahmekraft
Sächsisches Landesjugendamt: Sozialstrukturatlas 2004
Abbildung 4 Steuereinnahmekraft im Vergleich der sächsischen Landkreise
Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
Abbildung 5 Schuldenstand der öffentlichen Haushalte
Deutscher Städtetag
Abbildung 6 Kommunale Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Abbildung 7 Schulden der kommunalen Haushalte im Freistaat Sachsen je Einwohner im Vergleich
Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
Abbildung 8 Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Freistaat Sachsen
Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

VII Anlagen

1. Grafische Darstellungen
2. Teilnehmer
3. Fragebogen

Anlage 1 Grafische Darstellungen

Abb. 1 Struktur des Drei-Komponenten-Rechnungssystems

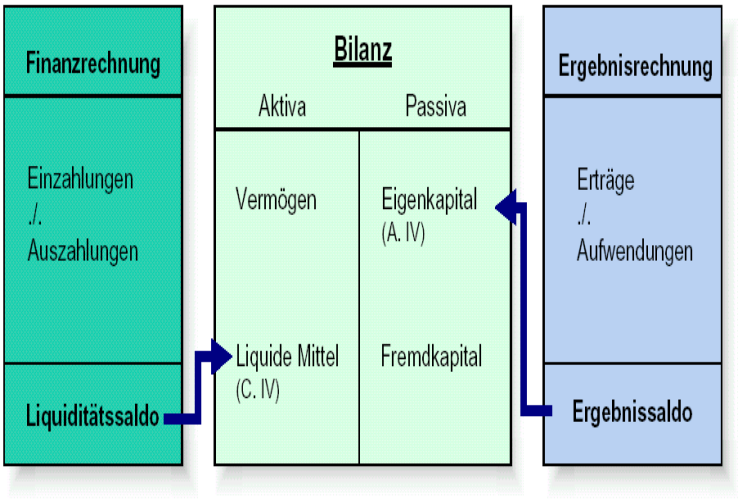


Abb. 2 Gliederung der Vermögensrechnung (Kommunale Bilanz)

Kommunale Bilanz

Aktiva	Passiva
A. Aufwendungen für die Erweiterung des Geschäftsbetriebs B. Anlagevermögen: • Sachanlagen • Finanzanlagen C. Umlaufvermögen: • Forderungen • Finanzmittel D. Rechnungsabgrenzungsposten E. Abgrenzungsposten für latente Steuern F. nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	A. Eigenkapital: • Rücklagen • Jahresüberschuss / -fehlbetrag B. Sonderposten C. Rückstellungen D. Verbindlichkeiten E. Rechnungsabgrenzungsposten

Abb. 3 Vergleich der kommunalen Steuereinnahmekraft

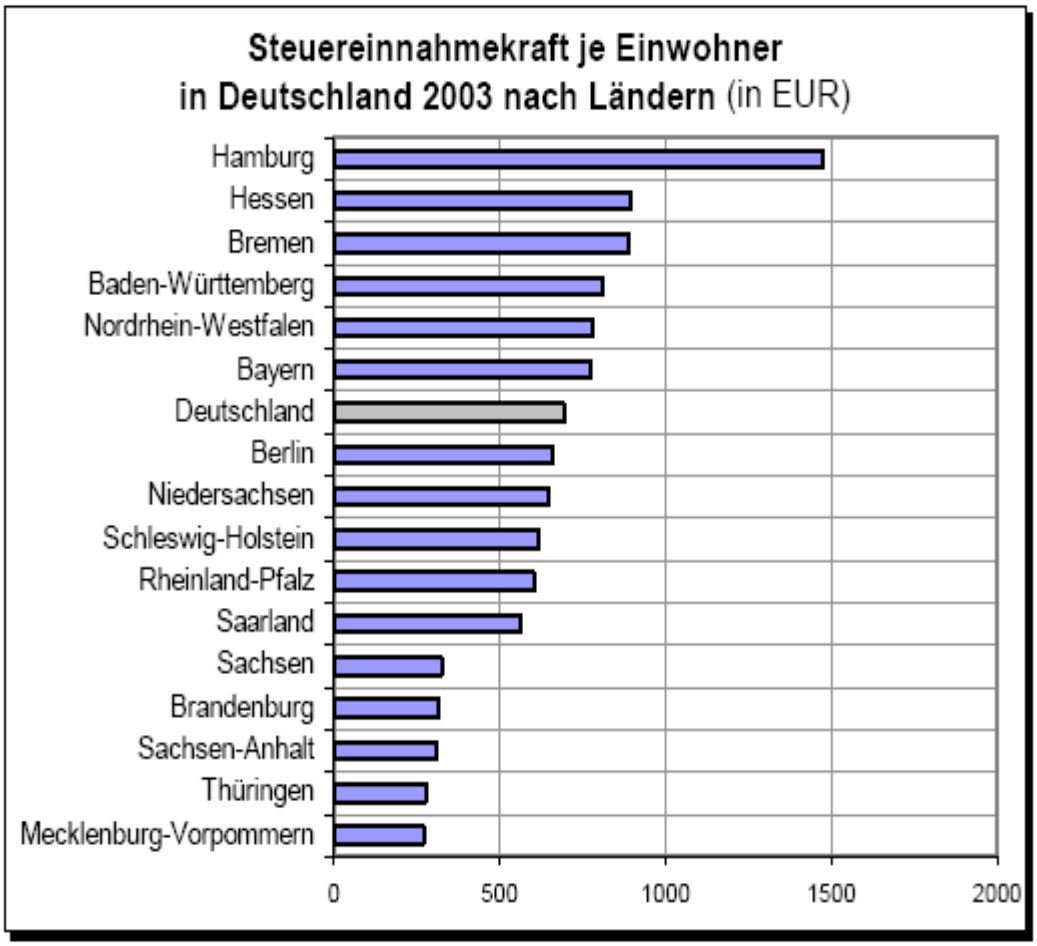


Abb. 4 Steuereinnahmekraft im Vergleich der sächsischen Landkreise

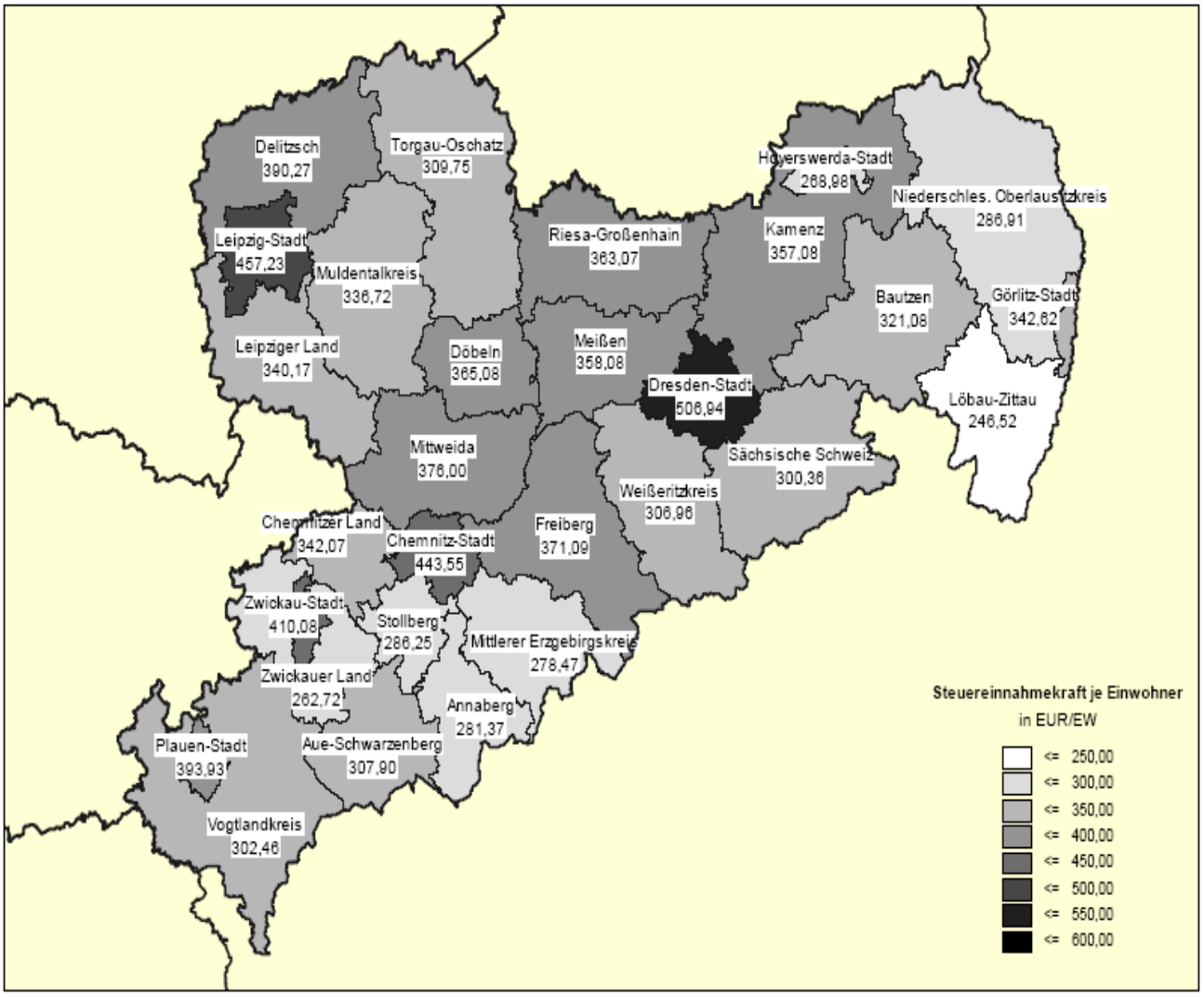


Abb. 5 Schuldenstand der öffentlichen Haushalte

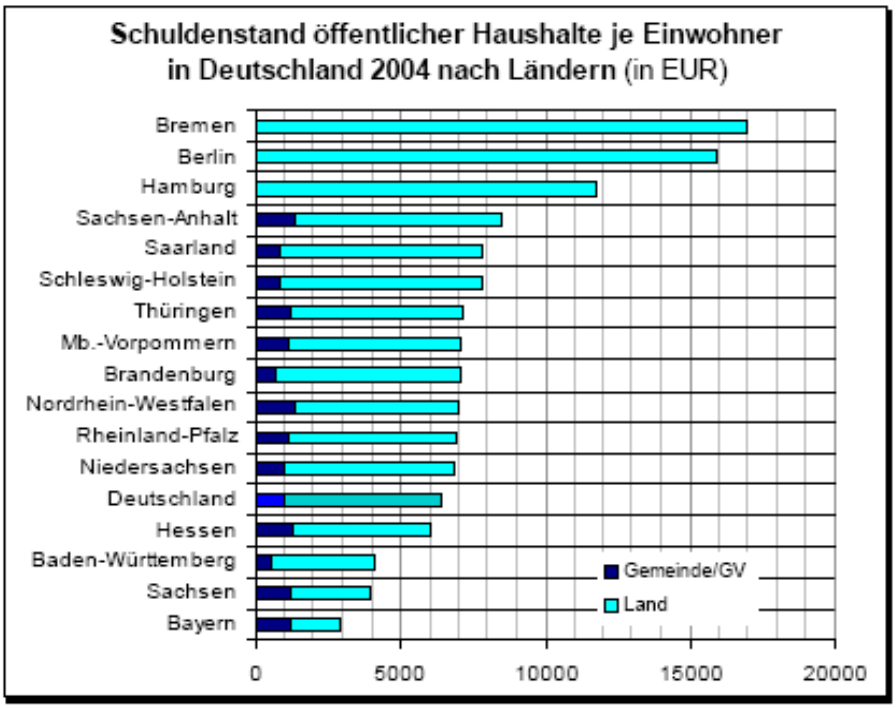


Abb. 6 Kommunale Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland

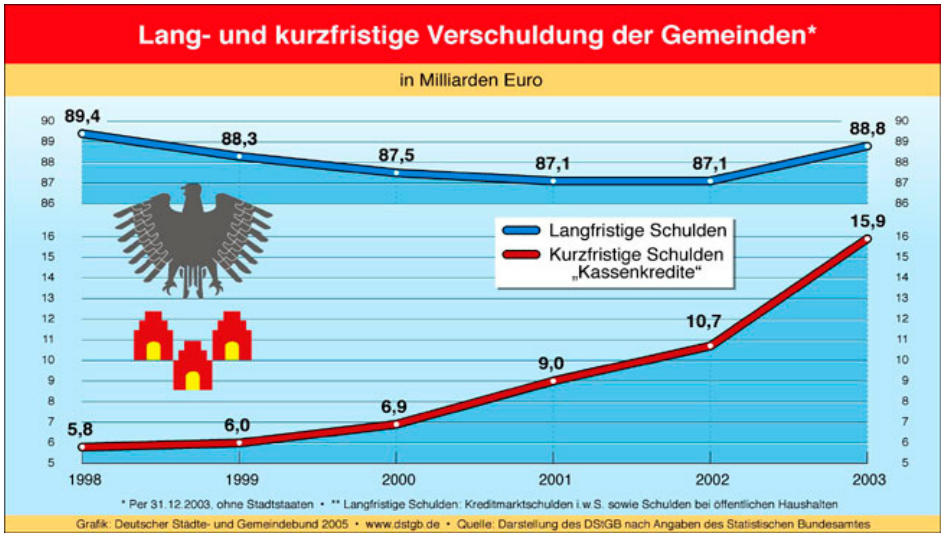


Abb. 7 Schulden der kommunalen Haushalte im Freistaat Sachsen je Einwohner im Vergleich

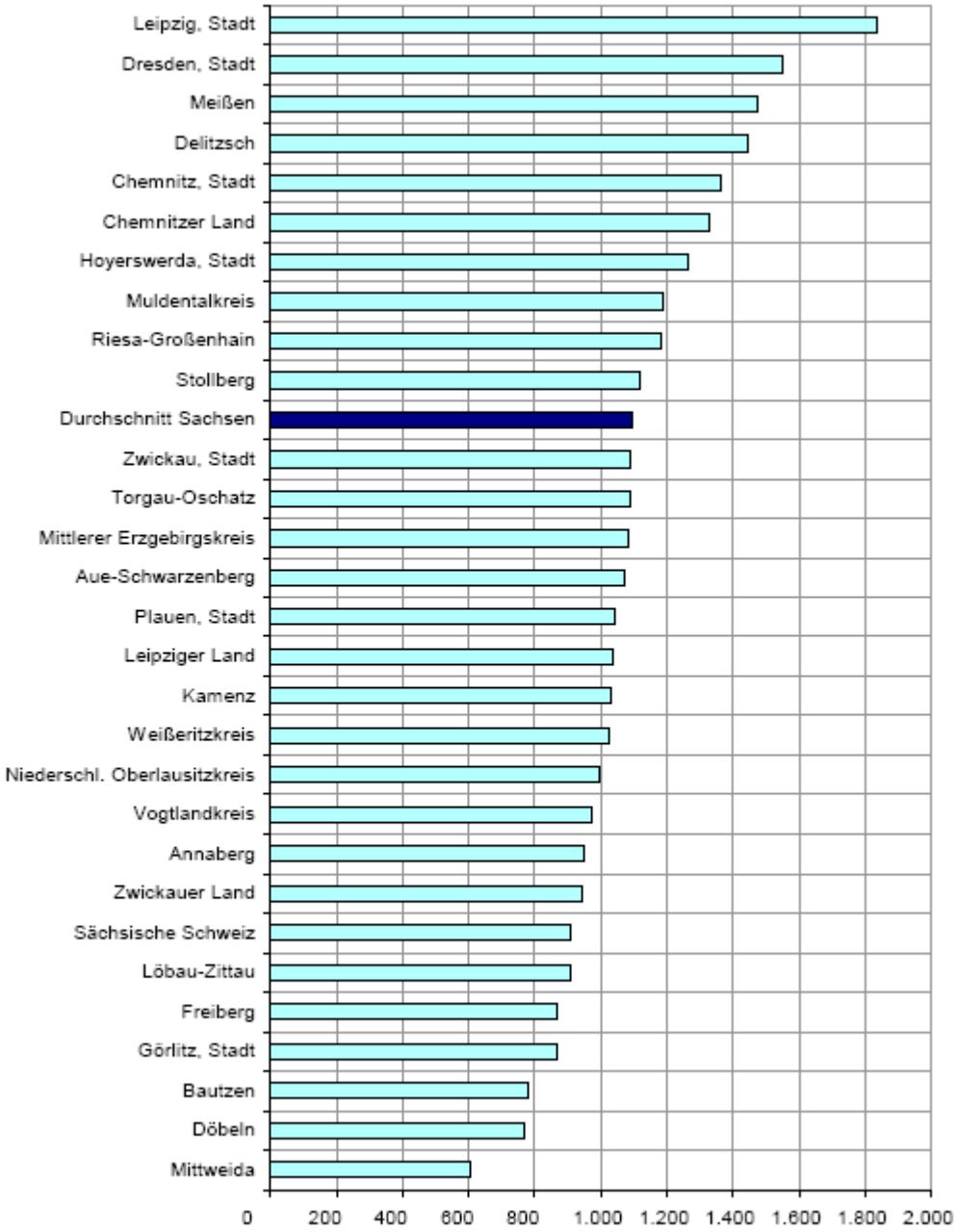
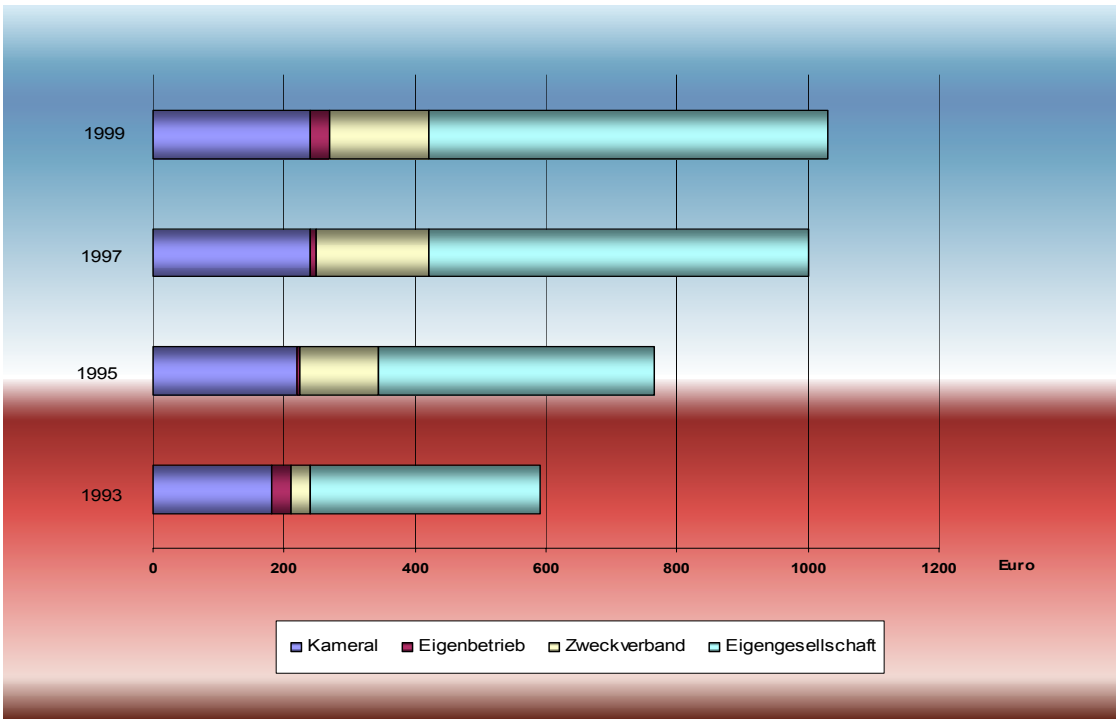


Abb. 8 Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Freistaat Sachsen



Anlage 2 Teilnehmer

Kommune	Größen-klasse	Landkreis	Ein-wohner	SEK	Verschul-dung	Status
Bad Lausick	1	Muldentalkreis	9.000	286	1.567	Stadt
Bad Schlema	1	Aue-Schwarzenberg	5.600	200	1.054	Gemeinde
Bautzen	3	Bautzen	43.000	406	700	Große Kreisstadt
Belgern	1	Torgau-Oschatz	5.200	185	697	Gemeinde
Bernstadt	1	Löbau-Zittau	4.100	212	346	Stadt
Bischofswerda	2	Bautzen	20.000	174	533	Stadt
Böhlen	1	Leipziger Land	7.000	344	529	Stadt
Borna	2	Leipziger Land	22.900	173	563	Große Kreisstadt
Borsdorf	1	Muldentalkreis	8.300	278	632	Gemeinde
Brand-Erbisdorf	2	Freiberg	11.000	205	940	Große Kreisstadt
Burgstädt	2	Mittweida	12.400	600	828	Stadt
Callenberg	1	Chemnitzer Land	5.800	329	614	Gemeinde
Coswig	2	Meißen	23.000	271	977	Große Kreisstadt
Crimmitschau	2	Zwickauer Land	23.000	188	667	Große Kreisstadt
Dahlen	1	Torgau-Oschatz	5.200	179	1.132	Gemeinde
Doberschau-Gaußig	1	Bautzen	4.900	200	371	Gemeinde
Dresden	4	kreisfrei	487.300	200	1.498	kreisfrei
Ehrenfriedersdorf	1	Annaberg	5.400	173	208	Stadt
Elsterberg	1	Vogtlandkreis	5.100	322	276	Stadt
Eppendorf	1	Freiberg	4.800	212	557	Gemeinde
Flöha	2	Freiberg	11.000	359	910	Große Kreisstadt
Frankenberg	2	Mittweida	17.100	314	377	Stadt
Frohburg	1	Leipziger Land	8.000	221	700	Stadt
Geithain	1	Leipziger Land	6.600	178	1.631	Stadt
Geringswalde	1	Mittweida	5.200	201	701	Stadt
Geyer	1	Annaberg	4.200	205	1.578	Stadt
Görlitz	4	kreisfrei	58.200	274	890	kreisfrei
Gröditz	1	Riesa-Großenhain	8.200	287	860	Stadt
Großenhain	2	Riesa-Großenhain	16.800	244	1.016	Stadt
Großröhrsdorf	1	Kamenz	7.400	216	915	Stadt
Großschirma	1	Freiberg	6.200	338	1.214	Stadt
Hainichen	1	Mittweida	9.600	253	435	Stadt
Hirschfelde	1	Löbau-Zittau	4.000	266	1.065	Gemeinde
Hohwald	1	Sächsische Schweiz	4.900	212	413	Gemeinde
Hoyerswerda	3	kreisfrei	44.000	173	1.255	kreisfrei
Jahnsdorf	1	Stollberg	6.100	335	910	Gemeinde
Lauta	1	Kamenz	8.700	300	843	Stadt
Leipzig	4	kreisfrei	498.500	238	1.753	kreisfrei
Leisnig	1	Döbeln	7.200	266	702	Stadt
Leutersdorf	1	Löbau-Zittau	4.300	300	0	Gemeinde
Lichtenstein	2	Chemnitzer Land	13.800	226	1.352	Stadt
Lichtentanne	1	Zwickauer Land	7.200	288	1.051	Stadt
Löbau	2	Löbau-Zittau	18.500	276	1.265	Große Kreisstadt
Lommatzsch	1	Meißen	5.900	286	1.525	Stadt

Lunzenau	1	Mittweida	5.200	225	428	Stadt
Marienberg	2	Mittlerer Erzgebirgskreis	14.600	471	876	Stadt
Markkleeberg	2	Leipziger Land	20.000	371	594	Stadt
Markranstädt	2	Leipziger Land	13.100	300	600	Stadt
Meißen	3	Meißen	29.000	237	1.947	Große Kreisstadt
Mittelherwigsdorf	1	Löbau-Zittau	4.400	225	535	Gemeinde
Mittweida	2	Mittweida	16.700	277	433	Stadt
Mügeln	1	Torgau-Oschatz	4.900	186	616	Stadt
Mülsen	2	Zwickauer Land	12.600	261	764	Gemeinde
Naunhof	1	Muldentalkreis	8.800	279	800	Stadt
Nerchau	1	Muldentalkreis	4.200	178	490	Stadt
Netzschkau	1	Vogtlandkreis	4.500	240	583	Stadt
Neukirch	1	Bautzen	5.600	212	23	Gemeinde
Neukirchen	1	Stollberg	7.500	256	767	Gemeinde
Neustadt	2	Sächsische Schweiz	10.700	300	794	Stadt
Niederwiesa	1	Freiberg	5.300	419	805	Gemeinde
Niesky	2	Niederschles. Oberlausitzkreis	11.300	253	1.054	Stadt
Nossen	1	Meißen	7.700	226	1.104	Gemeinde
Nünchritz	1	Riesa-Großenhain	6.900	258	840	Gemeinde
Oederan	1	Freiberg	7.300	457	116	Stadt
Oelsnitz	2	Stollberg	12.800	271	940	Stadt
Olbernhau	2	Mittlerer Erzgebirgskreis	11.300	322	746	Stadt
Oschatz	2	Torgau-Oschatz	18.000	250	652	Stadt
Ostrau	1	Döbeln	4.400	269	546	Gemeinde
Ottendorf-Okrilla	2	Kamenz	10.200	241	947	Gemeinde
Pegau	1	Leipziger Land	4.800	181	673	Stadt
Penig	2	Mittweida	10.700	400	742	Stadt
Pirna	3	Sächsische Schweiz	40.600	303	753	Große Kreisstadt
Plauen	4	kreisfrei	69.500	292	1.109	kreisfrei
Pockau	1	Mittlerer Erzgebirgskreis	4.400	838	742	Gemeinde
Pretzschendorf	1	Weißeritzkreis	4.600	325	986	Gemeinde
Pulsnitz	1	Kamenz	6.600	310	1228	Stadt
Rabenau	1	Weißeritzkreis	4.700	292	532	Stadt
Rackwitz	1	Delitzsch	5.500	317	4.828	Gemeinde
Riesa	3	Riesa-Großenhain	37.000	371	1.438	Große Kreisstadt
Rochlitz	1	Mittweida	6.800	276	425	Große Kreisstadt
Rossau	1	Mittweida	5.000	349	337	Gemeinde
Schkeuditz	2	Delitzsch	18.700	342	801	Stadt
Schmiedeberg	1	Weißeritzkreis	5.000	222	602	Gemeinde
Schönheide	1	Aue-Schwarzenberg	5.400	443	235	Gemeinde
Schwarzenberg	2	Aue-Schwarzenberg	18.700	254	762	Große Kreisstadt
Sehmatal	1	Annaberg	7.600	355	510	Gemeinde
Seifhennersdorf	1	Löbau-Zittau	4.900	242	259	Stadt
Stollberg	2	Stollberg	13.200	238	1.276	Stadt
Taucha	2	Delitzsch	14.600	247	838	Stadt
Tharandt	1	Weißeritzkreis	5.700	232	1.453	Stadt
Torgau	2	Torgau-Oschatz	19.000	264	1.100	Stadt
Trebsen	1	Muldentalkreis	4.300	18555	218	Stadt

Waldenburg	1	Chemnitzer Land	4.700	321	1.165	Stadt
Waldheim	1	Döbeln	9.100	298	743	Stadt
Weidenau		Sächsische Schweiz	16.800	315	839	Stadt
Werdau	2	Zwickauer Land	24.600	350	820	Große Kreisstadt
Wildenfels	1	Zwickauer Land	4.100	275	465	Stadt
Wurzen	2	Muldentalkreis	15.100	283	667	Große Kreisstadt
Zschorlau	1	Aue-Schwarzenberg	6.000	331	1.115	Gemeinde
Zwönitz	2	Stollberg	11.700	475	570	Stadt

Anlage 3 Fragebogen

Universität Potsdam

- Diplomarbeit -

Empirische Untersuchung zur kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

Fragebogen zu Händen der Amtsleiter Kämmerei

René Geißler

August 2005

Stahnsdorfer Straße 152 c
14482 Potsdam
renegeissler@gmx.de
Telefax: 030-45 02 09 98
Telefon: 0178-35 82 28 2

A Elemente der Haushaltsreform

1.1 Vorbereitende Maßnahmen der Bilanzierung

Aufstellung kommunaler Vermögensgegenstände (Inventur)
im Jahr ……
Bewertung kommunaler Vermögensgegenstände
im Jahr ……
Erstellen der Eröffnungsbilanz
im Jahr ……
Gliederung des Haushaltes nach Aufgabengruppen
(Produkthaushalt)
im Jahr ……

1.2 Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

nicht geplant
geplant bis …….
in einzelnen Abteilungen umgesetzt
in gesamter Kommunalverwaltung umgesetzt

1.3. Zeitplanung für die Umstellung des Haushaltes

kein Zeitplan
Umstellung geplant bis ……
ist bereits umgestellt seit …….
Umstellung erst wenn rechtlich unumgänglich

1.4 Informationsveranstaltungen durch die Verwaltungsleitung

für die gesamte Verwaltung im Jahr ……..
in der Finanzabteilung im Jahr ……
geplant im Jahr ……
nein

1.5 Schulungsstand der betroffenen Mitarbeiter in der Haushaltsabteilung

Alle	Leitung	Großteil der Sachbearbeiter	Wenige Sachbearbeiter	Niemand

B Rolle der Staatsregierung, der Kommunalaufsicht und des sächsischen Gemeindetages in der Haushaltsreform

2.1 Wie beurteilen Sie die fachliche Unterstützung durch diese Institutionen?

	sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend
Innenministerium				
Kommunalaufsicht				
Gemeindetag				

2.2 Wie beurteilen Sie die Information und Einbindung in den Reformprozess durch die Institutionen?

	sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend
Innenministerium				
Kommunalaufsicht				
Gemeindetag				

C Persönliche Meinung in der Funktion als Leiterin/Leiter der Finanzabteilung

3.1 Fühlen Sie sich über die Reform des Haushaltswesens gut informiert?

Sehr gut	Gut	Ausreichend	Ungenügend

3.2 Wie beurteilen Sie persönlich den Nutzen der Haushaltsreform?

Sehr hoch	Eher nützlich	Kein Zusatznutzen	Eher unnütz

D Wirtschaftliche Lage der Kommune

4.1. Freie Spitze im Haushalt ……

4.2 Verschuldung pro Kopf ……

4.3 Gibt es in der Kommune ein Haushaltskonsolidierungskonzept?

ja	Wird erarbeitet	Nicht mehr	nein	Zwangsverwaltung

E Statistische Angaben zur Kommune

5.1. Name (notwendig zur Zuordnung der Angaben) …….

5.2 Status

Ortsteil	Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt

5.3 politische Konstellation

Mehrheitsfraktion im Gemeinderat	Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters

Ich bin mit der statistischen, absolut anonymen Auswertung der Daten einverstanden.

Ich möchte über die Ergebnisse der Forschung informiert werden.

Ich bedanke mich sehr herzlich für Ihre Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen

René Geißler

VIII Danksagungen

Diese Diplomarbeit wäre ohne die freundliche, offene und großzügige Unterstützung einer Vielzahl von Institutionen nicht möglich gewesen:

100 sächsische Städte und Gemeinden
17 Untere Kommunalaufsichtsämter
Sächsisches Staatsministerium des Innern
Sächsischer Städte- und Gemeindetag
Herbert Wehner Stiftung
Geschäftsstelle der Landtagsfraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands
Geschäftsstelle der Landtagsfraktion der Christlich Demokratischen Union
Geschäftsstelle der Landtagsfraktion der Freien Demokratischen Partei
Geschäftsstelle der Landtagsfraktion der Partei des Demokratischen Sozialismus. Linke
Sächsischer Rechnungshof
Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband
Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen
Robert Roller Kommunal- und Unternehmensberatung

Diesen gebührt mein herzlicher Dank.

René Geißler
Januar 2006

IX Eidesstattliche Versicherung

Hiermit versichere ich an Eides statt, vorliegende Arbeit mit dem Titel:

Empirische Untersuchung zur kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

Selbständig und nur unter Zuhilfenahme der angegebene Literatur angefertigt zu haben. Wörtlich übernommene Sätze und Satzteile sind als Zitate belegt, andere Anlehnungen hinsichtlich Umfang und Aussage deutlich gemacht. Die Arbeit hat in dieser oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und ist auch noch nicht veröffentlicht.

Potsdam 31. Januar 2006

René Geißler

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation
Betreuer: Dr. habil. Jochen Franzke
Wintersemester 2005/2006

Diplomarbeit

Empirische Untersuchung zur kommunalen Haushaltsreform im Freistaat Sachsen

- Beilage -

Statistische Darstellungen

René Geißler
Stahnsdorfer Straße 152 c
14482 Potsdam
renegeissler@gmx.de

Die Anordnung der Darstellungen entspricht der Abfolge des Fragebogens und der Erläuterung in Kapitel III 2 und III 3. Die Ergebnisse werden jeweils nach dem kommunalen Status und der Größenklasse der Teilnehmer expliziert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind Kreuztabellen nur soweit als notwendig zur Erläuterung spezieller Zusammenhänge aufgeführt. Treten solche statistischen Besonderheiten nicht auf, wird dies ebenso aus dem Chi-Quadrat Test und den symmetrischen Maßen deutlich.

Nr. 1 Statistische Einflüsse auf den Rücklauf

a) Status

STATUS * ANTWORT Kreuztabelle

			ANTWORT		
			Teilnehmer	nicht Teilnehmer	Gesamt
STATUS	Gemeinde	Anzahl	28	52	80
		Erwartete Anzahl	35,2	44,8	80,0
		Residuen	-7,2	7,2	
	Stadt	Anzahl	50	56	106
		Erwartete Anzahl	46,7	59,3	106,0
		Residuen	3,3	-3,3	
	Große Kreisstadt	Anzahl	17	17	34
		Erwartete Anzahl	15,0	19,0	34,0
		Residuen	2,0	-2,0	
	Kreisfreie Stadt	Anzahl	5	2	7
		Erwartete Anzahl	3,1	3,9	7,0
		Residuen	1,9	-1,9	
Gesamt		Anzahl	100	127	227
		Erwartete Anzahl	100,0	127,0	227,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	5,694(a)	3	,127

a 2 Zellen (25,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 3,08.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,158			,127

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

GRÖßENKLASSE * ANTWORT Kreuztabelle

			ANTWORT		
			Teilnehmer	nicht Teilnehmer	Gesamt
GRÖßENKL	4.000 - 10.000 EW	Anzahl	59	97	156
		Erwartete Anzahl	68,7	87,3	156,0
		Residuen	-9,7	9,7	0
	10.001 - 25.000 EW	Anzahl	32	21	53
		Erwartete Anzahl	23,3	29,7	53,0
		Residuen	8,7	-8,7	0
	25.001 - 50.000 EW	Anzahl	5	7	12
		Erwartete Anzahl	5,3	6,7	12,0
		Residuen	-0,3	0,3	0
	Über 50.000 EW	Anzahl	4	2	6
		Erwartete Anzahl	2,6	3,4	6,0
		Residuen	1,4	-1,4	0
Gesamt		Anzahl	100	127	227
		Erwartete Anzahl	100,0	127,0	227,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	8,832(a)	4	,065

a 6 Zellen (60,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 1,32.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,197			,065

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 2 Statistischer Zusammenhang zur Inventur

a) Status

Inventur * Status Kreuztabelle

			Status				Gesamt
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	
Inventur	abgeschlossen	Anzahl	6	11	0	1	18
		Erwartete Anzahl	4,1	10,1	2,9	,9	18,0
		Residuen	1,9	,9	-2,9	,1	
	nur KE	Anzahl	0	1	2	0	3
		Erwartete Anzahl	,7	1,7	,5	,2	3,0
		Residuen	-,7	-,7	1,5	-,2	
	aktuell laufend	Anzahl	8	20	9	1	38
		Erwartete Anzahl	8,7	21,3	6,1	1,9	38,0
		Residuen	-,7	-1,3	2,9	-,9	
	Planung 2006-2008	Anzahl	6	8	4	1	19
		Erwartete Anzahl	4,4	10,6	3,0	1,0	19,0
		Residuen	1,6	-2,6	1,0	,1	
	Planung ab 2009	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,2	,6	,2	,1	1,0
		Residuen	-,2	,4	-,2	-,1	
	keine Planung	Anzahl	3	15	1	2	21
		Erwartete Anzahl	4,8	11,8	3,4	1,1	21,0
		Residuen	-1,8	3,2	-2,4	1,0	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	18,165(a)	15	,254

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,246	,254

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Inventur * Größenklasse Kreuztabelle

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
Inventur	abgeschlossen	Anzahl	14	3	0	1	18
		Erwartete Anzahl	10,8	5,6	,9	,7	18,0
		Residuen	3,2	-2,6	-,9	,3	
	nur KE	Anzahl	1	2	0	0	3
		Erwartete Anzahl	1,8	,9	,2	,1	3,0
		Residuen	-,8	1,1	-,2	-,1	
	aktuell laufend	Anzahl	22	12	4	0	38
		Erwartete Anzahl	22,8	11,8	1,9	1,5	38,0
		Residuen	-,8	,2	2,1	-1,5	
	Planung 2006-2008	Anzahl	9	8	1	1	19
		Erwartete Anzahl	11,4	5,9	1,0	,8	19,0
		Residuen	-2,4	2,1	,1	,2	
	Planung ab 2009	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,6	,3	,1	,0	1,0
		Residuen	-,6	,7	-,1	,0	
	keine Planung	Anzahl	14	5	0	2	21
		Erwartete Anzahl	12,6	6,5	1,1	,8	21,0
		Residuen	1,4	-1,5	-1,1	1,2	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	15,603(a)	15	,409

a 16 Zellen (66,7%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler (a)	Näherungsweises T (b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,228			,409
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,072	,087	,830	,407
	Spearmans r	,081	,098	,809	,421

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 3 Statistische Einflüsse auf die Bewertung

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	9,464(a)	15	,852

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,10.

Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,178	,852

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	6,068(a)	15	,979

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,08.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler	Näherungsweise T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,142			,979
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,038	,090	,425	,671
	Korrelation nach Spearmans	,043	,101	,422	,674

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 4 Statistischer Zusammenhang zur Eröffnungsbilanz

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	4,606(a)	6	,595

a 6 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,90.

Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,152	,595

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Eröffnungsbilanz * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
Eröffnungsbilanz	Planung 2006-2008	Anzahl	21	7	1	0	29
		Erwartete Anzahl	17,4	9,0	1,5	1,2	29,0
		Residuen	3,6	-2,0	-,5	-1,2	
	Planung ab 2009	Anzahl	8	6	3	1	18
		Erwartete Anzahl	10,8	5,6	,9	,7	18,0
		Residuen	-2,8	,4	2,1	,3	
	keine Planung	Anzahl	31	18	1	3	53
		Erwartete Anzahl	31,8	16,4	2,7	2,1	53,0
		Residuen	-,8	1,6	-1,7	,9	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	9,814(a)	6	,133

a 6 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,72.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,222			,133
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,078	,087	,896	,371
	Korrelation nach Spearman	,085	,095	,848	,399(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 5 Statistische Zusammenhänge zwischen den Elementen der Bilanzierung

Inventur * Bewertung Kreuztabelle

			Bewertung						Gesamt
			Abgeschlossen	nur KE	aktuell laufend	Planung 2006-2008	Planung ab 2009	keine Planung	
Inventur	Abgeschlossen	Anzahl	7	1	3	4	1	2	18
		Erwartete Anzahl	1,3	,5	3,1	7,9	,4	4,9	18,0
		Residuen	5,7	,5	-,1	-3,9	,6	-2,9	
	nur KE	Anzahl	0	2	0	0	0	1	3
		Erwartete Anzahl	,2	,1	,5	1,3	,1	,8	3,0
		Residuen	-,2	1,9	-,5	-1,3	-,1	,2	
	aktuell laufend	Anzahl	0	0	14	21	0	3	38
		Erwartete Anzahl	2,7	1,1	6,5	16,7	,8	10,3	38,0
		Residuen	-2,7	-1,1	7,5	4,3	-,8	-7,3	
	Planung 2006-2008	Anzahl	0	0	0	18	0	1	19
		Erwartete Anzahl	1,3	,6	3,2	8,4	,4	5,1	19,0
		Residuen	-1,3	-,6	-3,2	9,6	-,4	-4,1	
	Planung ab 2009	Anzahl	0	0	0	0	1	0	1
		Erwartete Anzahl	,1	,0	,2	,4	,0	,3	1,0
		Residuen	-,1	,0	-,2	-,4	1,0	-,3	
	keine Planung	Anzahl	0	0	0	1	0	20	21
		Erwartete Anzahl	1,5	,6	3,6	9,2	,4	5,7	21,0
		Residuen	-1,5	-,6	-3,6	-8,2	-,4	14,3	
Gesamt		Anzahl	7	3	17	44	2	27	100
		Erwartete Anzahl	7,0	3,0	17,0	44,0	2,0	27,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	212,181(a)	25	,000

a 28 Zellen (77,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,02.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,651			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,615	,073	7,826	,000
	Korrelation nach Spearman	,661	,078	8,712	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Bewertung * Eröffnungsbilanz Kreuztabelle

			Eröffnungsbilanz			
			Planung 2006-2008	Planung ab 2009	keine Planung	Gesamt
Bewertung	abgeschlossen	Anzahl	2	1	4	7
		Erwartete Anzahl	2,0	1,3	3,7	7,0
		Residuen	,0	-,3	,3	
	nur KE	Anzahl	0	0	3	3
		Erwartete Anzahl	,9	,5	1,6	3,0
		Residuen	-,9	-,5	1,4	
	aktuell laufend	Anzahl	5	3	9	17
		Erwartete Anzahl	4,9	3,1	9,0	17,0
		Residuen	,1	-,1	,0	
	Planung 2006-2008	Anzahl	22	12	10	44
		Erwartete Anzahl	12,8	7,9	23,3	44,0
		Residuen	9,2	4,1	-13,3	
	Planung ab 2009	Anzahl	0	2	0	2
		Erwartete Anzahl	,6	,4	1,1	2,0
		Residuen	-,6	1,6	-1,1	
	keine Planung	Anzahl	0	0	27	27
		Erwartete Anzahl	7,8	4,9	14,3	27,0
		Residuen	-7,8	-4,9	12,7	
Gesamt		Anzahl	29	18	53	100
		Erwartete Anzahl	29,0	18,0	53,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	52,195(a)	10	,000

a 12 Zellen (66,7%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,36.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,511			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,252	,089	2,848	,004
	Korrelation nach Spearman	,280	,099	2,888	,005(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 6 Statistischer Zusammenhang zum Produkthaushalt

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	4,305(a)	9	,890

a 10 Zellen (62,5%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,10.

Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,120	,890

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

b) Einfluss der Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	6,346(a)	12	,898

a 14 Zellen (70,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,145			,898
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,004	,091	-,046	,963
	Korrelation nach Spearman	-,005	,099	-,045	,964(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 7 Statistischer Zusammenhang zwischen Eröffnungsbilanz und Produkthaushalt

Produkthaushalt * Eröffnungsbilanz Kreuztabelle

			Eröffnungsbilanz			Gesamt
			Planung 2006-2008	Planung ab 2009	keine Planung	
Produkthaushalt	eingeführt	Anzahl	2	0	0	2
		Erwartete Anzahl	,6	,4	1,1	2,0
		Residuen	1,4	-,4	-1,1	
	Planung 2006-2008	Anzahl	21	3	0	24
		Erwartete Anzahl	7,0	4,3	12,7	24,0
		Residuen	14,0	-1,3	-12,7	
	Planung ab 2009	Anzahl	2	15	1	18
		Erwartete Anzahl	5,2	3,2	9,5	18,0
		Residuen	-3,2	11,8	-8,5	
	keine Planung	Anzahl	4	0	52	56
		Erwartete Anzahl	16,2	10,1	29,7	56,0
		Residuen	-12,2	-10,1	22,3	
Gesamt		Anzahl	29	18	53	100
		Erwartete Anzahl	29,0	18,0	53,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	134,748(a)	6	,000

a 5 Zellen (41,7%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,36.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,821			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,845	,050	13,222	,000
	Korrelation nach Spearman	,868	,050	17,299	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 9 Statistischer Zusammenhang zur KLR

a) Status

Chi-Quadrat-Test Status - KLR

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	18,649(a)	15	,230

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße Status - KLR

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,249			,230

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

b) Größenklasse

Kreuztabelle Größenklasse KLR

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
KLR	nicht geplant	Anzahl	32	12	1	2	47
		Erwartete Anzahl	28,2	14,6	2,3	1,9	47,0
		Residuen	3,8	-2,6	-1,3	,1	
	aktuell laufend	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,6	,3	,1	,0	1,0
		Residuen	-,6	,7	-,1	,0	
	Planung 2006-2008	Anzahl	12	5	1	0	18
		Erwartete Anzahl	10,8	5,6	,9	,7	18,0
		Residuen	1,2	-,6	,1	-,7	
	Planung ab 2009	Anzahl	5	5	1	1	12
		Erwartete Anzahl	7,2	3,7	,6	,5	12,0
		Residuen	-2,2	1,3	,4	,5	
	vorhanden in KE	Anzahl	11	6	2	0	19
		Erwartete Anzahl	11,4	5,9	1,0	,8	19,0
		Residuen	-,4	,1	1,1	-,8	
	flächendeckend vorhanden	Anzahl	0	2	0	1	3
		Erwartete Anzahl	1,8	,9	,2	,1	3,0
		Residuen	-1,8	1,1	-,2	,9	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	18,413(a)	15	,242

a 17 Zellen (70,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,248			,242
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,168	,089	1,861	,063
	Korrelation nach Spearman	,188	,100	1,895	,061(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 10 Statistische Einflüsse auf den Schulungsstand

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	19,930(a)	15	,175

a 17 Zellen (70,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,20.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,258			,175

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	37,940(a)	15	,201

a 17 Zellen (70,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,16.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,356			,061
Ordinal- bzgl. Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,085	,089	,958	,338
	Korrelation nach Spearman	,100	,101	,993	,323(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 11 Statistische Einflüsse auf die Schulungsplanung

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	19,162(a)	18	,382

a 23 Zellen (82,1%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,15.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,253			,382

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	21,224(a)	18	,268

a 23 Zellen (82,1%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,12.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,266			,268
Ordinal- bzgl. Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,011	,096	,117	,907
	Korrelation nach Spearman	,014	,107	,143	,886(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 12 Statistischer Zusammenhang zwischen Schulungsstand und Schulungsplanung

Kreuztabelle Schulungsstand Schulungsplanung

			Schulungsplanung							Gesamt
			gesamte KV vor 2005	gesamte KV aktuell	gesamte KV ab 2006	keine Planung	Finanzen vor 2005	Finanzen laufend	Finanzen ab 2006	
Stand	Alle	Anzahl	0	1	3	0	0	0	1	5
		Erwartete	,2	,3	1,0	2,6	,2	,5	,4	5,0
		Residuen	-,2	,7	2,1	-2,6	-,2	-,5	,6	
	Leitung	Anzahl	0	1	5	13	0	5	4	28
		Erwartete	,8	1,7	5,3	14,3	1,1	2,8	2,0	28,0
		Residuen	-,8	-,7	-,3	-1,3	-1,1	2,2	2,0	
	Großteil SB	Anzahl	1	0	0	1	1	1	0	4
		Erwartete	,1	,2	,8	2,0	,2	,4	,3	4,0
		Residuen	,9	-,2	-,8	-1,0	,8	,6	-,3	
	Wenige SB	Anzahl	2	2	9	9	2	2	0	26
		Erwartete	,8	1,6	4,9	13,3	1,0	2,6	1,8	26,0
		Residuen	1,2	,4	4,1	-4,3	1,0	-,6	-1,8	
	Niemand	Anzahl	0	2	2	15	1	1	2	23
		Erwartete	,7	1,4	4,4	11,7	,9	2,3	1,6	23,0
		Residuen	-,7	,6	-2,4	3,3	,1	-1,3	,4	
	keine Angabe	Anzahl	0	0	0	13	0	1	0	14
		Erwartete	,4	,8	2,7	7,1	,6	1,4	1,0	14,0
		Residuen	-,4	-,8	-2,7	5,9	-,6	-,4	-1,0	
Gesamt		Anzahl	3	6	19	51	4	10	7	100
		Erwartete	3,0	6,0	19,0	51,0	4,0	10,0	7,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	54,426(a)	30	,004

a 37 Zellen (88,1%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,12.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,330			,004
Ordinal- bzgl. Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,025	,082	,310	,757
	Korrelation nach Spearman	,031	,101	,308	,759(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 13 Statistischer Zusammenhang zur externen Beratung

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	10,696(a)	12	,555

a 13 Zellen (65,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,40.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,189			,555

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

externe Beratung * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
externe Beratung	bereits genutzt	Anzahl	6	2	0	0	8
		Erwartete Anzahl	4,8	2,5	,4	,3	8,0
		Residuen	1,2	-,5	-,4	-,3	
	geplant	Anzahl	4	6	1	2	13
		Erwartete Anzahl	7,8	4,0	,7	,5	13,0
		Residuen	-3,8	2,0	,4	1,5	
	nicht geplant	Anzahl	22	19	3	0	44
		Erwartete Anzahl	26,4	13,6	2,2	1,8	44,0
		Residuen	-4,4	5,4	,8	-1,8	
	keine Mittel	Anzahl	20	1	1	0	22
		Erwartete Anzahl	13,2	6,8	1,1	,9	22,0
		Residuen	6,8	-5,8	-,1	-,9	
	keine Angabe	Anzahl	8	3	0	2	13
		Erwartete Anzahl	7,8	4,0	,7	,5	13,0
		Residuen	,2	-1,0	-,7	1,5	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	27,708(a)	12	,006

a 14 Zellen (70,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,32.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,304			,006
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,180	,092	-1,971	,049
	Korrelation nach Spearman	-,199	,103	-2,010	,047(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 14 Statistische Zusammenhänge zur fachlichen Unterstützung durch das SMI

a) Status

fachlich SMI * Status Kreuztabelle

			Status				
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	Gesamt
fachlich SMI	ausreichend	Anzahl	8	5	1	0	14
		Erwartete Anzahl	3,2	7,8	2,2	,7	14,0
		Residuen	4,8	-2,8	-1,2	-,7	
	ungenügend	Anzahl	11	33	9	2	55
		Erwartete Anzahl	12,7	30,8	8,8	2,8	55,0
		Residuen	-1,7	2,2	,2	-,8	
	keine Angabe	Anzahl	4	18	6	3	31
		Erwartete Anzahl	7,1	17,4	5,0	1,6	31,0
		Residuen	-3,1	,6	1,0	1,5	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	13,065(a)	6	,042

a 6 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,70.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,256			,042

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

fachlich SMI * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
fachlich SMI	ausreichend	Anzahl	12	2	0	0	14
		Erwartete Anzahl	8,4	4,3	,7	,6	14,0
		Residuen	3,6	-2,3	-,7	-,6	
	ungenügend	Anzahl	34	17	3	1	55
		Erwartete Anzahl	33,0	17,1	2,8	2,2	55,0
		Residuen	1,0	-,1	,3	-1,2	
	keine Angabe	Anzahl	14	12	2	3	31
		Erwartete Anzahl	18,6	9,6	1,6	1,2	31,0
		Residuen	-4,6	2,4	,5	1,8	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	9,133(a)	6	,166

a 7 Zellen (58,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,56.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,214			,166
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,252	,084	2,899	,004
	Korrelation nach Spearman	,271	,091	2,790	,006(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 15 Statistischer Zusammenhang zur Information und Einbindung durch das SMI

a) Status

Information SMI * Status Kreuztabelle

			Status				
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	Gesamt
Information SMI	gut	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,2	,6	,2	,1	1,0
		Residuen	-,2	,4	-,2	-,1	
	ausreichend	Anzahl	6	4	2	1	13
		Erwartete Anzahl	3,0	7,3	2,1	,7	13,0
		Residuen	3,0	-3,3	-,1	,4	
	ungenügend	Anzahl	14	35	9	1	59
		Erwartete Anzahl	13,6	33,0	9,4	2,9	59,0
		Residuen	,4	2,0	-,4	-1,9	
	gar nicht	Anzahl	3	16	5	3	27
		Erwartete Anzahl	6,2	15,1	4,3	1,4	27,0
		Residuen	-3,2	,9	,7	1,7	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	10,759(a)	9	,293

a 10 Zellen (62,5%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,189			,293

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Information SMI * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
Information SMI	gut	Anzahl	1	0	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,6	,3	,1	,0	1,0
		Residuen	,4	-,3	-,1	,0	
	ausreichend	Anzahl	9	3	0	1	13
		Erwartete Anzahl	7,8	4,0	,7	,5	13,0
		Residuen	1,2	-1,0	-,7	,5	
	ungenügend	Anzahl	38	17	4	0	59
		Erwartete Anzahl	35,4	18,3	2,9	2,4	59,0
		Residuen	2,6	-1,3	1,1	-2,4	
	gar nicht	Anzahl	12	11	1	3	27
		Erwartete Anzahl	16,2	8,4	1,4	1,1	27,0
		Residuen	-4,2	2,6	-,4	1,9	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	10,643(a)	9	,301

a 11 Zellen (68,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweise T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,188			,301
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,185	,093	1,960	,050
	Korrelation nach Spearman	,199	,100	2,011	,047(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 16 Statistischer Zusammenhang zwischen der Beurteilung der fachlichen Unterstützung und der Information und Einbindung durch das SMI

Information SMI * fachlich SMI Kreuztabelle

			fachlich SMI			
			ausreichend	ungenügend	keine Angabe	Gesamt
Information SMI	gut	Anzahl	0	0	1	1
		Erwartete Anzahl	,1	,6	,3	1,0
		Residuen	-,1	-,6	,7	
	ausreichend	Anzahl	11	2	0	13
		Erwartete Anzahl	1,8	7,2	4,0	13,0
		Residuen	9,2	-5,2	-4,0	
	ungenügend	Anzahl	2	53	4	59
		Erwartete Anzahl	8,3	32,4	18,3	59,0
		Residuen	-6,3	20,6	-14,3	
	gar nicht	Anzahl	1	0	26	27
		Erwartete Anzahl	3,8	14,9	8,4	27,0
		Residuen	-2,8	-14,9	17,6	
Gesamt		Anzahl	14	55	31	100
		Erwartete Anzahl	14,0	55,0	31,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	139,221(a)	6	,000

a 6 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,14.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,834			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,794	,075	8,966	,000
	Korrelation nach Spearman	,806	,075	13,504	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 17 Statistischer Zusammenhang zur fachlichen Unterstützung durch die Kommunalaufsicht

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	8,331(a)	12	,759

a 14 Zellen (70,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,167			,759

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	11,601(a)	12	,478

a 15 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,197			,478
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,171	,093	1,823	,068
	Korrelation nach Spearman	,186	,101	1,874	,064(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 19 Statistischer Zusammenhang zur Information und Einbindung durch die Kommunalaufsicht

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	9,411(a)	12	,668

a 14 Zellen (70,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,177			,668

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	13,091(a)	12	,362

a 15 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,209			,362
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,159	,093	1,690	,091
	Korrelation nach Spearman	,173	,101	1,734	,086(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 20 Statistischer Zusammenhang zwischen der Beurteilung der fachlichen Unterstützung und der Information und Einbindung durch die Kommunalaufsicht

Information KA * fachlich KA Kreuztabelle

			fachlich KA					Gesamt
			Sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend	keine Angabe	
Information KA	sehr gut	Anzahl	1	0	0	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,0	,0	,1	,5	,3	1,0
		Residuen	1,0	,0	-,1	-,5	-,3	
	gut	Anzahl	0	2	0	0	0	2
		Erwartete Anzahl	,0	,0	,3	1,1	,6	2,0
		Residuen	,0	2,0	-,3	-1,1	-,6	
	ausreichend	Anzahl	0	0	11	2	0	13
		Erwartete Anzahl	,1	,3	1,7	7,0	3,9	13,0
		Residuen	-,1	-,3	9,3	-5,0	-3,9	
	ungenügend	Anzahl	0	0	1	52	5	58
		Erwartete Anzahl	,6	1,2	7,5	31,3	17,4	58,0
		Residuen	-,6	-1,2	-6,5	20,7	-12,4	
	keine Angabe	Anzahl	0	0	1	0	25	26
		Erwartete Anzahl	,3	,5	3,4	14,0	7,8	26,0
		Residuen	-,3	-,5	-2,4	-14,0	17,2	
Gesamt		Anzahl	1	2	13	54	30	100
		Erwartete Anzahl	1,0	2,0	13,0	54,0	30,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	340,496(a)	16	,000

a 19 Zellen (76,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,01.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,923			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,854	,055	10,679	,000
	Korrelation nach Spearman	,866	,053	17,173	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 21 Statistischer Zusammenhang zur fachlichen Unterstützung durch den SSGT

a) Status

fachlich SSGT * Status Kreuztabelle

			Status				
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	Gesamt
fachlich SSGT	gut	Anzahl	10	6	2	1	19
		Erwartete Anzahl	4,4	10,6	3,0	1,0	19,0
		Residuen	5,6	-4,6	-1,0	,1	
	ausreichend	Anzahl	6	12	3	1	22
		Erwartete Anzahl	5,1	12,3	3,5	1,1	22,0
		Residuen	,9	-,3	-,5	-,1	
	ungenügend	Anzahl	4	20	5	0	29
		Erwartete Anzahl	6,7	16,2	4,6	1,5	29,0
		Residuen	-2,7	3,8	,4	-1,5	
	keine Angabe	Anzahl	3	18	6	3	30
		Erwartete Anzahl	6,9	16,8	4,8	1,5	30,0
		Residuen	-3,9	1,2	1,2	1,5	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	17,411(a)	9	,043

a 9 Zellen (56,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,95.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,241			,043

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

fachlich SSGT * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
fachlich SSGT	gut	Anzahl	11	7	1	0	19
		Erwartete Anzahl	11,4	5,9	1,0	,8	19,0
		Residuen	-,4	1,1	,1	-,8	
	ausreichend	Anzahl	17	3	1	1	22
		Erwartete Anzahl	13,2	6,8	1,1	,9	22,0
		Residuen	3,8	-3,8	-,1	,1	
	ungenügend	Anzahl	19	9	1	0	29
		Erwartete Anzahl	17,4	9,0	1,5	1,2	29,0
		Residuen	1,6	,0	-,5	-1,2	
	keine Angabe	Anzahl	13	12	2	3	30
		Erwartete Anzahl	18,0	9,3	1,5	1,2	30,0
		Residuen	-5,0	2,7	,5	1,8	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	10,731(a)	9	,295

a 8 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,76.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,189			,295
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,158	,090	1,746	,081
	Korrelation nach Spearman	,179	,102	1,796	,076(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 22 Statistischer Zusammenhang zur Information und Einbindung durch den SSGT

a) Status

Information SSGT * Status Kreuztabelle

			Status				Gesamt
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	
Information SSGT	sehr gut	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,2	,6	,2	,1	1,0
		Residuen	-,2	,4	-,2	-,1	
	gut	Anzahl	9	6	1	1	17
		Erwartete Anzahl	3,9	9,5	2,7	,9	17,0
		Residuen	5,1	-3,5	-1,7	,1	
	ausreichend	Anzahl	3	14	5	1	23
		Erwartete Anzahl	5,3	12,9	3,7	1,2	23,0
		Residuen	-2,3	1,1	1,3	-,2	
	ungenügend	Anzahl	7	19	5	0	31
		Erwartete Anzahl	7,1	17,4	5,0	1,6	31,0
		Residuen	-,1	1,6	,0	-1,6	
	keine Angabe	Anzahl	4	16	5	3	28
		Erwartete Anzahl	6,4	15,7	4,5	1,4	28,0
		Residuen	-2,4	,3	,5	1,6	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	15,937(a)	12	,194

a 13 Zellen (65,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,230			,194

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Information SSGT * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
Information SSGT	sehr gut	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,6	,3	,1	,0	1,0
		Residuen	-,6	,7	-,1	,0	
	gut	Anzahl	12	4	1	0	17
		Erwartete Anzahl	10,2	5,3	,9	,7	17,0
		Residuen	1,8	-1,3	,1	-,7	
	ausreichend	Anzahl	15	5	2	1	23
		Erwartete Anzahl	13,8	7,1	1,2	,9	23,0
		Residuen	1,2	-2,1	,8	,1	
	ungenügend	Anzahl	20	10	1	0	31
		Erwartete Anzahl	18,6	9,6	1,6	1,2	31,0
		Residuen	1,4	,4	-,6	-1,2	
	keine Angabe	Anzahl	13	11	1	3	28
		Erwartete Anzahl	16,8	8,7	1,4	1,1	28,0
		Residuen	-3,8	2,3	-,4	1,9	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	11,238(a)	12	,509

a 12 Zellen (60,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,194			,509
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,129	,089	1,437	,151
	Korrelation nach Spearman	,146	,101	1,456	,149(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 23 Statistischer Zusammenhang zwischen der fachlichen Beurteilung und der Information und Einbindung durch den SSGT

			fachlich SSGT				Gesamt
			gut	ausreichend	ungenügend	keine Angabe	
Information SSGT	sehr gut	Anzahl	1	0	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,2	,2	,3	,3	1,0
		Residuen	,8	-,2	-,3	-,3	
	gut	Anzahl	11	3	0	3	17
		Erwartete Anzahl	3,2	3,7	4,9	5,1	17,0
		Residuen	7,8	-,7	-4,9	-2,1	
	ausreichend	Anzahl	3	17	2	1	23
		Erwartete Anzahl	4,4	5,1	6,7	6,9	23,0
		Residuen	-1,4	11,9	-4,7	-5,9	
	ungenügend	Anzahl	2	2	27	0	31
		Erwartete Anzahl	5,9	6,8	9,0	9,3	31,0
		Residuen	-3,9	-4,8	18,0	-9,3	
	keine Angabe	Anzahl	2	0	0	26	28
		Erwartete Anzahl	5,3	6,2	8,1	8,4	28,0
		Residuen	-3,3	-6,2	-8,1	17,6	
Gesamt		Anzahl	19	22	29	30	100
		Erwartete Anzahl	19,0	22,0	29,0	30,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	170,398(a)	12	,000

a 8 Zellen (40,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,19.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungs-weises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,754			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,711	,078	9,190	,000
	Korrelation nach Spearman	,732	,083	10,622	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 24 Statistischer Zusammenhang zur persönlichen Information des Kämmerers

a) Status

persönliche Information * Status Kreuztabelle

			Status				Gesamt
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	
persönliche Information	sehr gut	Anzahl	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,2	,6	,2	,1	1,0
		Residuen	-,2	,4	-,2	-,1	
	gut	Anzahl	5	7	3	0	15
		Erwartete Anzahl	3,5	8,4	2,4	,8	15,0
		Residuen	1,6	-1,4	,6	-,8	
	ausreichend	Anzahl	6	18	7	4	35
		Erwartete Anzahl	8,0	19,6	5,6	1,8	35,0
		Residuen	-2,0	-1,6	1,4	2,3	
	ungenügend	Anzahl	10	21	4	0	35
		Erwartete Anzahl	8,0	19,6	5,6	1,8	35,0
		Residuen	2,0	1,4	-1,6	-1,8	
	gar nicht	Anzahl	0	2	1	0	3
		Erwartete Anzahl	,7	1,7	,5	,2	3,0
		Residuen	-,7	,3	,5	-,2	
	keine Angabe	Anzahl	2	7	1	1	11
		Erwartete Anzahl	2,5	6,2	1,8	,6	11,0
		Residuen	-,5	,8	-,8	,5	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	11,677(a)	15	,703

a 16 Zellen (66,7%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,197			,703

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	7,880(a)	15	,929

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,04.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungs-weise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,162			,929
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,052	,086	-,602	,547
	Korrelation nach Spearman	-,058	,098	-,576	,566(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 25 Statistischer Zusammenhang zur persönlichen Nutzeneinschätzung des Kämmerers

a) Status

persönlicher Nutzen * Status Kreuztabelle

			Status				Gesamt
			Gemeinde	Stadt	Große Kreisstadt	Kreisfreie Stadt	
persönlicher Nutzen	sehr hoch	Anzahl	0	2	1	0	3
		Erwartete Anzahl	,7	1,7	,5	,2	3,0
		Residuen	-,7	,3	,5	-,2	
	eher nützlich	Anzahl	8	13	7	3	31
		Erwartete Anzahl	7,1	17,4	5,0	1,6	31,0
		Residuen	,9	-4,4	2,0	1,5	
	kein Zusatznutzen	Anzahl	9	19	1	1	30
		Erwartete Anzahl	6,9	16,8	4,8	1,5	30,0
		Residuen	2,1	2,2	-3,8	-,5	
	eher unnütz	Anzahl	4	10	5	0	19
		Erwartete Anzahl	4,4	10,6	3,0	1,0	19,0
		Residuen	-,4	-,6	2,0	-1,0	
	nur Modethema	Anzahl	0	5	0	0	5
		Erwartete Anzahl	1,2	2,8	,8	,3	5,0
		Residuen	-1,2	2,2	-,8	-,3	
	keine Angabe	Anzahl	2	7	2	1	12
		Erwartete Anzahl	2,8	6,7	1,9	,6	12,0
		Residuen	-,8	,3	,1	,4	
Gesamt		Anzahl	23	56	16	5	100
		Erwartete Anzahl	23,0	56,0	16,0	5,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	15,666(a)	15	,405

a 18 Zellen (75,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,15.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,229			,405

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

persönlicher Nutzen * Größe Kreuztabelle

			Größe				Gesamt
			4-10	10-25	25-50	über 50	
persönlicher Nutzen	sehr hoch	Anzahl	1	1	1	0	3
		Erwartete Anzahl	1,8	,9	,2	,1	3,0
		Residuen	-,8	,1	,9	-,1	
	eher nützlich	Anzahl	16	10	2	3	31
		Erwartete Anzahl	18,6	9,6	1,6	1,2	31,0
		Residuen	-2,6	,4	,5	1,8	
	kein Zusatznutzen	Anzahl	21	8	1	0	30
		Erwartete Anzahl	18,0	9,3	1,5	1,2	30,0
		Residuen	3,0	-1,3	-,5	-1,2	
	eher unnütz	Anzahl	13	5	1	0	19
		Erwartete Anzahl	11,4	5,9	1,0	,8	19,0
		Residuen	1,6	-,9	,1	-,8	
	nur Modethema	Anzahl	2	3	0	0	5
		Erwartete Anzahl	3,0	1,6	,3	,2	5,0
		Residuen	-1,0	1,5	-,3	-,2	
	keine Angabe	Anzahl	7	4	0	1	12
		Erwartete Anzahl	7,2	3,7	,6	,5	12,0
		Residuen	-,2	,3	-,6	,5	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	14,805(a)	15	,466

a 17 Zellen (70,8%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,12.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,222			,466
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,096	,092	-1,035	,301
	Korrelation nach Spearman	-,111	,105	-1,109	,270(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 26 Zusammenhang zwischen der persönlichen Information und der Nutzeneinschätzung des Kämmerers

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	119,302(a)	25	,000

a 30 Zellen (83,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,03.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,488			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,450	,081	5,240	,000
	Korrelation nach Spearman	,515	,089	5,945	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 27 Statistische Zusammenhänge der Gruppierung

a) Status

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	2,829(a)	6	,830

a 4 Zellen (33,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 1,35.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,119			,830

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

b) Größenklasse

Gruppe * Größe Kreuztabelle

			Größe				
			4-10	10-25	25-50	über 50	Gesamt
Gruppe	aktiv	Anzahl	19	4	3	1	27
		Erwartete Anzahl	16,2	8,4	1,4	1,1	27,0
		Residuen	2,8	-4,4	1,7	-,1	
	planend	Anzahl	19	14	1	1	35
		Erwartete Anzahl	21,0	10,9	1,8	1,4	35,0
		Residuen	-2,0	3,2	-,8	-,4	
	abwartend	Anzahl	22	13	1	2	38
		Erwartete Anzahl	22,8	11,8	1,9	1,5	38,0
		Residuen	-,8	1,2	-,9	,5	
Gesamt		Anzahl	60	31	5	4	100
		Erwartete Anzahl	60,0	31,0	5,0	4,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	7,061(a)	6	,315

a 6 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 1,08.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,188			,315
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,056	,094	,598	,550
	Korrelation nach Spearman	,062	,102	,615	,540(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 28 Zusammenhang zwischen Steuereinnahmekraft pro Einwohner und Gruppierung

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	1,843(a)	6	,934

a 3 Zellen (25,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 3,24.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,096			,934
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,005	,085	-,055	,957
	Korrelation nach Spearman	-,005	,099	-,046	,964(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 29 Zusammenhang zwischen Finanzierungssaldo und Gruppierung

Gruppe * FS Kopf Kreuztabelle

			FS Kopf				Gesamt
			unter -100	-100 - 0	0 - 100	über 100	
Gruppe	aktiv	Anzahl	5	9	9	4	27
		Erwartete Anzahl	4,1	7,3	10,3	5,4	27,0
		Residuen	,9	1,7	-1,3	-1,4	
	planend	Anzahl	7	7	11	10	35
		Erwartete Anzahl	5,3	9,5	13,3	7,0	35,0
		Residuen	1,8	-2,4	-2,3	3,0	
	abwartend	Anzahl	3	11	18	6	38
		Erwartete Anzahl	5,7	10,3	14,4	7,6	38,0
		Residuen	-2,7	,7	3,6	-1,6	
Gesamt		Anzahl	15	27	38	20	100
		Erwartete Anzahl	15,0	27,0	38,0	20,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	6,590(a)	6	,360

a 1 Zellen (8,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 4,05.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,182			,360
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,081	,080	1,012	,312
	Korrelation nach Spearman	,097	,094	,964	,337(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 30 Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Verschuldung und Gruppierung

Gruppe * Verschuldung pro Kopf Kreuztabelle

			Verschuldung pro Kopf				Gesamt
			bis 400	401 - 800	801 - 1200	über 1200	
Gruppe	aktiv	Anzahl	2	11	8	6	27
		Erwartete Anzahl	3,2	11,1	8,4	4,3	27,0
		Residuen	-1,2	-,1	-,4	1,7	
	planend	Anzahl	2	16	11	6	35
		Erwartete Anzahl	4,2	14,4	10,9	5,6	35,0
		Residuen	-2,2	1,7	,2	,4	
	abwartend	Anzahl	8	14	12	4	38
		Erwartete Anzahl	4,6	15,6	11,8	6,1	38,0
		Residuen	3,4	-1,6	,2	-2,1	
Gesamt		Anzahl	12	41	31	16	100
		Erwartete Anzahl	12,0	41,0	31,0	16,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	5,988(a)	6	,424

a 4 Zellen (33,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 3,24.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,173			,424
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	-,134	,088	-1,504	,132
	Korrelation nach Spearman	-,152	,100	-1,522	,131(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 31 Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und der Gruppierung

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	6,569(a)	12	,885

a 13 Zellen (61,9%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 1,08.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungs-weises T(b)	Näherungs-weise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,181			,885
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,004	,082	,045	,964
	Korrelation nach Spearman	,005	,098	,049	,961(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 32 Zusammenhang zwischen der Mehrheitsfraktion im Gemeinderat und der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters

Partei BM * Partei GR Kreuztabelle

			Partei GR						Gesamt
			CDU	SPD	FDP	PDS	freie Wähler	keine Angabe	
Partei BM	CDU	Anzahl	36	1	0	0	2	1	40
		Erwartete Anzahl	23,2	1,2	2,0	,8	7,2	5,6	40,0
		Residuen	12,8	-,2	-2,0	-,8	-5,2	-4,6	
	SPD	Anzahl	4	2	0	0	0	0	6
		Erwartete Anzahl	3,5	,2	,3	,1	1,1	,8	6,0
		Residuen	,5	1,8	-,3	-,1	-1,1	-,8	
	FDP	Anzahl	2	0	5	0	0	0	7
		Erwartete Anzahl	4,1	,2	,4	,1	1,3	1,0	7,0
		Residuen	-2,1	-,2	4,7	-,1	-1,3	-1,0	
	PDS	Anzahl	1	0	0	2	0	1	4
		Erwartete Anzahl	2,3	,1	,2	,1	,7	,6	4,0
		Residuen	-1,3	-,1	-,2	1,9	-,7	,4	
	freie Wähler	Anzahl	3	0	0	0	11	1	15
		Erwartete Anzahl	8,7	,5	,8	,3	2,7	2,1	15,0
		Residuen	-5,7	-,5	-,8	-,3	8,3	-1,1	
	parteilos	Anzahl	11	0	0	0	5	4	20
		Erwartete Anzahl	11,6	,6	1,0	,4	3,6	2,8	20,0
		Residuen	-,6	-,6	-1,0	-,4	1,4	1,2	
	keine Angabe	Anzahl	1	0	0	0	0	7	8
		Erwartete Anzahl	4,6	,2	,4	,2	1,4	1,1	8,0
		Residuen	-3,6	-,2	-,4	-,2	-1,4	5,9	
Gesamt		Anzahl	58	3	5	2	18	14	100
		Erwartete Anzahl	58,0	3,0	5,0	2,0	18,0	14,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	222,261(a)	30	,000

a 37 Zellen (88,1%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,08.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,667			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,518	,078	6,041	,000
	Korrelation nach Spearman	,553	,084	6,576	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird angenommen.

Nr. 33 Zusammenhang zwischen der Gruppierung und der fachlichen Beurteilung der Kommunalaufsicht

Gruppe * fachlich KA Kreuztabelle

			fachlich KA					Gesamt
			Sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend	keine Angabe	
Gruppe	aktiv	Anzahl	0	2	3	20	2	27
		Erwartete Anzahl	,3	,5	3,5	14,6	8,1	27,0
		Residuen	-,3	1,5	-,5	5,4	-6,1	
	planend	Anzahl	0	0	5	22	8	35
		Erwartete Anzahl	,4	,7	4,6	18,9	10,5	35,0
		Residuen	-,4	-,7	,5	3,1	-2,5	
	abwartend	Anzahl	1	0	5	12	20	38
		Erwartete Anzahl	,4	,8	4,9	20,5	11,4	38,0
		Residuen	,6	-,8	,1	-8,5	8,6	
Gesamt		Anzahl	1	2	13	54	30	100
		Erwartete Anzahl	1,0	2,0	13,0	54,0	30,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	24,896(a)	8	,002

a 9 Zellen (60,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,27.

Symmetrische Maße

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Gruppe * persönliche Information Kreuztabelle

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,353			,002
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,284	,088	3,224	,001
	Korrelation nach Spearman	,314	,097	3,279	,001(c)

Nr. 34 Zusammenhang zwischen Gruppierung und persönlicher Information des

			persönliche Information						Gesamt
			sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend	gar nicht	keine Angabe	
Gruppe	aktiv	Anzahl	0	8	12	6	1	0	27
		Erwartete Anzahl	,3	4,1	9,5	9,5	,8	3,0	27,0
		Residuen	-,3	3,9	2,5	-3,5	,2	-3,0	
	planend	Anzahl	0	5	12	17	1	0	35
		Erwartete Anzahl	,4	5,3	12,3	12,3	1,0	3,9	35,0
		Residuen	-,4	-,3	-,3	4,8	,0	-3,9	
	abwartend	Anzahl	1	2	11	12	1	11	38
		Erwartete Anzahl	,4	5,7	13,3	13,3	1,1	4,2	38,0
		Residuen	,6	-3,7	-2,3	-1,3	-,1	6,8	
Gesamt		Anzahl	1	15	35	35	3	11	100
		Erwartete Anzahl	1,0	15,0	35,0	35,0	3,0	11,0	100,0

Kämmerers

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	30,229(a)	10	,001

a 10 Zellen (55,6%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,27.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,389			,001
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,330	,082	3,964	,000
	Korrelation nach Spearman	,371	,091	3,956	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 35 Zusammenhang zwischen Gruppierung und persönlicher Nutzeneinschätzung des Kämmerers

Gruppe * persönlicher Nutzen Kreuztabelle

			persönlicher Nutzen						Gesamt
			sehr hoch	eher nützlich	kein Zusatznutzen	eher unnütz	nur Modethema	keine Angabe	
Gruppe	aktiv	Anzahl	1	12	7	4	2	1	27
		Erwartete Anzahl	,8	8,4	8,1	5,1	1,4	3,2	27,0
		Residuen	,2	3,6	-1,1	-1,1	,6	-2,2	
	planend	Anzahl	1	13	13	5	3	0	35
		Erwartete Anzahl	1,0	10,9	10,5	6,7	1,8	4,2	35,0
		Residuen	,0	2,2	2,5	-1,6	1,3	-4,2	
	abwartend	Anzahl	1	6	10	10	0	11	38
		Erwartete Anzahl	1,1	11,8	11,4	7,2	1,9	4,6	38,0
		Residuen	-,1	-5,8	-1,4	2,8	-1,9	6,4	
Gesamt		Anzahl	3	31	30	19	5	12	100
		Erwartete Anzahl	3,0	31,0	30,0	19,0	5,0	12,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	25,495(a)	10	,004

a 9 Zellen (50,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,81.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,357			,004
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,277	,084	3,299	,001
	Korrelation nach Spearman	,319	,096	3,336	,001(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 36 Zusammenhang zwischen der Information des Kämmerers und des Nutzenbeurteilung

			persönlicher Nutzen						Gesamt
			sehr hoch	eher nützlich	kein Zusatznutzen	eher unnütz	nur Modethema	keine Angabe	
persönliche Information	sehr gut	Anzahl	0	0	0	1	0	0	1
		Erwartete Anzahl	,0	,3	,3	,2	,1	,1	1,0
		Residuen	,0	-,3	-,3	,8	-,1	-,1	
	gut	Anzahl	2	9	2	2	0	0	15
		Erwartete Anzahl	,5	4,6	4,5	2,9	,8	1,8	15,0
		Residuen	1,6	4,4	-2,5	-,9	-,8	-1,8	
	ausreichend	Anzahl	0	14	11	9	1	0	35
		Erwartete Anzahl	1,0	10,9	10,5	6,7	1,8	4,2	35,0
		Residuen	-1,0	3,2	,5	2,4	-,8	-4,2	
	ungenügend	Anzahl	1	8	16	6	4	0	35
		Erwartete Anzahl	1,0	10,9	10,5	6,7	1,8	4,2	35,0
		Residuen	,0	-2,8	5,5	-,6	2,3	-4,2	
	gar nicht	Anzahl	0	0	1	1	0	1	3
		Erwartete Anzahl	,1	,9	,9	,6	,2	,4	3,0
		Residuen	-,1	-,9	,1	,4	-,2	,6	
	keine Angabe	Anzahl	0	0	0	0	0	11	11
		Erwartete Anzahl	,3	3,4	3,3	2,1	,6	1,3	11,0
		Residuen	-,3	-3,4	-3,3	-2,1	-,6	9,7	
Gesamt		Anzahl	3	31	30	19	5	12	100
		Erwartete Anzahl	3,0	31,0	30,0	19,0	5,0	12,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	119,302(a)	25	,000

a 30 Zellen (83,3%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,03.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,488			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,450	,081	5,240	,000
	Korrelation nach Spearman	,515	,089	5,945	,000(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.

Nr. 37 Statistischer Zusammenhang zwischen dem Informationsstand des Kämmerers und Beurteilung des SMI

fachlich SMI * persönliche Information Kreuztabelle

			persönliche Information						Gesamt
			sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend	gar nicht	keine Angabe	
fachlich SMI	ausreichend	Anzahl	0	4	8	2	0	0	14
		Erwartete Anzahl	,1	2,1	4,9	4,9	,4	1,5	14,0
		Residuen	-,1	1,9	3,1	-2,9	-,4	-1,5	
	ungenügend	Anzahl	0	6	18	28	3	0	55
		Erwartete Anzahl	,6	8,3	19,3	19,3	1,7	6,1	55,0
		Residuen	-,6	-2,3	-1,3	8,8	1,3	-6,1	
	keine Angabe	Anzahl	1	5	9	5	0	11	31
		Erwartete Anzahl	,3	4,7	10,9	10,9	,9	3,4	31,0
		Residuen	,7	,3	-1,8	-5,9	-,9	7,6	
Gesamt		Anzahl	1	15	35	35	3	11	100
		Erwartete Anzahl	1,0	15,0	35,0	35,0	3,0	11,0	100,0

Chi-Quadrat-Test

	Wert	df	Asymptotische Signifikanz (2-seitig)
Chi-Quadrat nach Pearson	42,729(a)	10	,000

a 12 Zellen (66,7%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist ,14.

Symmetrische Maße

		Wert	Asymptotischer Standardfehler(a)	Näherungsweises T(b)	Näherungsweise Signifikanz
Nominalmaß	Cramer-V	,462			,000
Ordinalmaß	Kendall-Tau-b	,219	,097	2,206	,027
	Korrelation nach Spearman	,233	,108	2,375	,019(c)

a Die Null-Hyphothese wird nicht angenommen.