

Lars Holtkamp
Kommunale Haushaltspolitik in NRW

Reihe: Städte und Regionen in Europa

Herausgegeben von

Jürgen Friedrichs, Köln
Oskar W. Gabriel, Stuttgart
Herbert Schneider, Heidelberg
Rüdiger Voigt, München

Band 8

Lars Holtkamp

Kommunale Haushaltspolitik in NRW

Haushaltslage
Konsolidierungspotenziale
Sparstrategien

Leske + Budrich, Opladen 2000

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Zugl. Diss. Universität Bochum

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 978-3-8100-2869-3

ISBN 978-3-322-94966-0 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-94966-0

© 2000 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhalt

1	Methodische Vorüberlegungen und inhaltliche Gliederung	13
1.1	Inhaltliche Skizze der Untersuchungsschwerpunkte	15
1.2	Die qualitative Methodik der Untersuchung.....	18
1.3	Die inhaltliche Gliederung.....	26
2	Theoretische Vorüberlegungen zu den drei Untersuchungsschwerpunkten	29
2.1	Neue Politische Ökonomie und wachsende Staatsausgaben.....	30
2.1.1	Wähler und Gewählte	34
2.1.2	Bürokratiemodelle der NPÖ	55
2.1.3	Interessengruppenmodelle der NPÖ	64
2.1.4	Ökonomische Theorie des Föderalismus.....	69
2.1.5	Resümee	71
2.2	Leitbilder der Haushaltspolitik	72
2.2.1	Zentralisierungsgrad in der Haushaltspolitik	74
2.2.2	Bestandsbezogenheit der Haushaltspolitik	79
2.2.3	Zeithorizont der Haushaltspolitik	86
2.2.4	Input- oder Outputorientierung.....	88
2.2.5	Resümee	90
2.3	Kommunale Spezifika	91
2.3.1	Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik	91
2.3.2	Ehrenamtlichkeit in der Kommunalpolitik	92
2.3.3	Stellung der Parteien in der Kommunalpolitik	94
2.3.4	Bürgernähe der Kommunalpolitik	95
2.3.5	Resümee	97
2.4	Schwerpunkte der Untersuchung	97
2.4.1	Kommunale Haushaltssicherungskonzepte	97
2.4.2	Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters in NRW	105
2.4.3	Neue Steuerungsmodelle in nordrhein-westfälischen Kommunen	116
2.4.4	Resümee	124

3	Die Dokumentenanalyse der Haushaltspolitik der drei Untersuchungsgemeinden	127
3.1	Überblick über die endogenen Potentiale und exogenen Rahmenbedingungen des kommunalen Haushaltes.....	127
3.1.1	Einnahmen des Verwaltungshaushaltes.....	128
3.1.2	Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	135
3.1.3	Einnahmen des Vermögenshaushalts	140
3.1.4	Ausgaben des Vermögenshaushalts.....	141
3.1.5	Resümee	142
3.2	Kurzprofil des Kreises Recklinghausen.....	142
3.3	Vergleich der Haushaltsdaten der drei Gemeinden mit den Durchschnittswerten der jeweiligen Größenklasse	151
3.4	Skizze der Veränderung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen in den Untersuchungsgemeinden	162
3.4.1	Längsschnittanalyse der Haushaltsdaten der Stadt Waltrop	163
3.4.2	Längsschnittanalyse der Haushaltsdaten der Stadt Marl.....	169
3.4.3	Längsschnittanalyse der Haushaltsdaten in Gladbeck	174
3.4.4	Resümee	178
3.5	Analyse der sonstigen Dokumente in den drei Untersuchungsgemeinden.....	180
3.5.1	Analyse der sonstigen Dokumente in Waltrop	181
3.5.2	Analyse der sonstigen Dokumente in Marl.....	194
3.5.3	Analyse der sonstigen Dokumente in Gladbeck	202
3.5.4	Resümee	208
4	Die Interviewergebnisse in den einzelnen Untersuchungsgemeinden	213
4.1	Die Interviewergebnisse aus Waltrop	215
4.2	Die Interviewergebnisse aus Marl	225
4.3	Die Interviewergebnisse aus Gladbeck.....	232
4.4	Interview mit der unteren Aufsichtsbehörde	239
4.5	Resümee der Interviewergebnisse	242
5	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse der qualitativen Analyse	253
5.1	Haushaltssicherungskonzepte	253
5.1.1	Ursachen des Fehlbetrages	253
5.1.2	Einfluß der Aufsichtsbehörden auf den kommunalen Haushalt	255
5.1.3	Wirksamkeit der Haushaltssicherungskonzepte	259
5.2	Die Monospitze.....	262
5.3	Die Neuen Steuerungsmodelle	267
5.4	Zusammenfassung und Ausblick.....	272

6	Quantitative Analyse der kreisangehörigen HSK-Kommunen in NRW	279
6.1	Längsschnittanalyse der kreisangehörigen HSK-Kommunen	280
6.2	Querschnittsanalyse der kreisangehörigen Kommunen	284
6.3	Resümee	298
7	Grundlegender Konsolidierungsvorschläge für die kommunalen Ebene	301
7.1	Kommunal gestaltbare Konsolidierungsstrategien	302
7.1.1	Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation an finanzpolitischen Entscheidungen	302
7.1.2	Interkommunale Zusammenarbeit	311
7.1.3	Konsensuale Konsolidierungsstrategien	315
7.1.4	Sozialwissenschaftliche Politikberatung	318
7.1.5	Kommunaler Wettbewerb	323
7.1.6	Resümee	329
7.2	Institutionelle Aufwertung der Gemeinden durch den Landes- oder Bundesgesetzgeber	331
7.2.1	Kommunale Mitwirkung an Entscheidungen des Landes- oder Bundesgesetzgebers	332
7.2.2	Abbau von kommunalen Standards	352
7.2.3	Resümee	361
8	Gesamtresümee und Ausblick	363
9	Anhang	367
9.1	Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände	367
9.1.1	Zuordnung der Gruppierungsnummern zu den Haushaltspostitionen des LDS	371
9.2	Die Interviewleitfäden	373
9.2.1	Leitfaden für die halbstandardisierten Interviews in den drei Untersuchungsgemeinden	373
9.2.2	Leitfaden für das Interview mit der unteren Aufsichtsbehörde	374
9.3	Quantitative Analyse	376
9.3.1	Variablenliste	376
9.3.2	Kommunalitäten vor und nach der Entfernung von sieben Variablen	379
9.3.3	Bivariate Korrelationsmatrix	380
10	Literaturverzeichnis	385

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht über die drei Untersuchungsschwerpunkte in den Untersuchungsgemeinden	26
Tabelle 2: Überblick über die Leitbilder der Haushaltspolitik	74
Tabelle 3: Verwaltungs- und Vermögenshaushalt im kommunalen Haushaltsrecht	98
Tabelle 4: Nicht genehmigte Kommunalhaushalte in NRW	101
Tabelle 5: Kompetenzverteilung in unterschiedlichen Gemeindeordnungen.....	116
Tabelle 6: Zentrale Fragen der Untersuchung im Überblick	125
Tabelle 7: Kommunalwahlergebnisse der SPD im Kreis Recklinghausen ..	148
Tabelle 8: Wanderungsbilanz im Kreis Recklinghausen	149
Tabelle 9: Einwohner- und Sozialstruktur der Untersuchungsge- meinden	150
Tabelle 10: Vergleich der Haushaltsdaten der Stadt Waltrop mit landesweiten Durchschnittswerten	154
Tabelle 11: Vergleich der Haushaltsdaten der Stadt Marl und der Stadt Gladbeck mit landesweiten Durchschnittswerten	155
Tabelle 12: Hebesätze der Untersuchungsgemeinden	156
Tabelle 13: Entwicklung des vollzeitbeschäftigten Personals	180
Tabelle 14: Ergebnisse der Fallstudien	277
Tabelle 15: In die Faktorenanalyse einbezogene Variablen	286
Tabelle 16: Rotierte Faktoren	287
Tabelle 17: Clusteranalyse.....	288
Tabelle 18: Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Variablen und der Variablen HSK	290
Tabelle 19: Zusammenhang zwischen Haushaltsvariablen und gesellschaftlichen Variablen.....	293
Tabelle 20: Zusammenhang zwischen Haushaltsvariablen und der Variablen HSK	297
Tabelle 21: Ein Beteiligungsmodell für die Kommunen an den Entscheidungsprozessen des Landes	351

Editorial

Nicht nur im Bund und in den Ländern gilt der Grundsatz „Der Haushalt ist das Regierungsprogramm in Zahlen“. Vielmehr wird auch der kommunale Handlungsspielraum zu weiten Teilen von der Haushaltssituation der betreffenden Stadt oder Gemeinde bestimmt. Denn ohne die nötigen Geldmittel lassen sich weder straßenbauliche noch schulpolitische, weder soziale noch kulturpolitische Maßnahmen durchführen.

Um so bedenklicher ist es, dass die Haushalte vieler deutscher Kommunen seit langem ein signifikantes Defizit ausweisen. Haushaltspolitische Debatten überlagern daher nicht zufällig die kommunalpolitische Arbeit in vielen kommunalen Vertretungskörperschaften.

Bei der kommunalen Haushaltspolitik geht es aber nicht nur um die Frage der Aufgabenfinanzierung. Vielmehr lässt die konkrete Haushaltspolitik möglicherweise auch Rückschlüsse auf die Qualität der im Lande geltenden Kommunalverfassung zu.

So hatte seinerzeit *Gerhard Banner*, der damalige Leiter der einflussreichen Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln, argumentiert. Er hatte sein Plädoyer für die Einführung der Bürgermeisterverfassung in Nordrhein-Westfalen nach süddeutschem Vorbild nicht zuletzt damit begründet, dass die „Politisierung“ der Räte im dualen Modell zu einem allzu lockeren Ausgabeverhalten führe.

Inzwischen sind in Nordrhein-Westfalen überall Bürgermeister anstelle der Gemeindedirektoren gewählt worden. Sollte die Ausgangsthese richtig sein, müssten sich deutliche Verbesserungen in der Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Gemeinden feststellen lassen.

Parallel zur kommunalen Haushaltsproblematik, die auf weite Strecken von Haushaltssicherungskonzepten bestimmt ist, werden seit einigen Jahren neue Steuerungsmodelle für Kommunen – nicht zuletzt von der KGSt – favorisiert. Tatsächlich geht es dabei allerdings weniger um die politische Steuerung, als vielmehr um das betriebswirtschaftliche Management kommunaler Gebietskörperschaften.

Der „Konzern Stadt“, der selbstverständlich unter der Leitung eines hauptverantwortlichen Managers (Bürgermeister) steht, kann zwar aufgrund der gesetzlichen Vorgaben keinen Gewinn machen, aber er muss doch eine aus-

gegliche Kosten-Leistungs-Bilanz vorlegen. Das Leistungsangebot und die Leistungsentgelte (Gebühren, Beiträge etc.) richten sich dabei nach der Nachfrage auf dem Markt.

Die kommunalpolitische Realität sieht freilich ganz anders aus, denn eine Stadt ist eben kein Wirtschaftsunternehmen. Sie ist vielmehr eine gemeinsame Einrichtung aller Gemeindebürger zur Gestaltung ihrer örtlichen Lebensverhältnisse. Jede Kommune wird daher tagtäglich mit den unterschiedlichsten Anforderungen ihrer Bürger, Parteien, Vereine, Unternehmen etc. konfrontiert, auf die sie eine angemessene Antwort finden muss, die nur in den seltensten Fällen eine ökonomische sein kann.

In dem Dreiecksverhältnis aus Haushaltssicherungskonzepten, Neuen Steuerungsmodellen und Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters ist die vorliegende Studie angesiedelt. Lars Holtkamp, selbst seit mehr als einem Jahrzehnt Ratsmitglied in einer kreisangehörigen Gemeinde des Ruhrgebietes, hat diesen Zusammenhang in Nordrhein-Westfalen in seiner sozialwissenschaftlichen Arbeit gründlich untersucht.

Es handelt sich um eine regionale Studie. Denn im Mittelpunkt der Untersuchung stehen drei kreisangehörige Gemeinden im Landkreis Recklinghausen, nämlich Waltrop, Marl und Gladbeck. Sie wurden ausgewählt, weil sie frühzeitig Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt und bereits einen Ratsbeschluss zum Neuen Steuerungsmodell gefasst hatten.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind äußerst aufschlussreich, die Begründung hierfür ist lesenswert. Drei von Holtkamps zentralen Thesen lauten:

1. Die Ursachen für die Haushaltsfehlbeträge sind zu einem großen Teil kommunal kaum gestaltbare Faktoren wie Gemeindegröße oder Arbeitslosenzahl.
2. Die Einführung der Monospitze in Nordrhein-Westfalen führt – entgegen der Bannerschen These – nicht zu einer verstärkten Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene.
3. Das vom KGSt-Modell postulierte Verhältnis zwischen Politik („was soll geschehen“) und Verwaltung („wie soll es geschehen“) wird so in der Praxis nicht umgesetzt.

Die Kommunalwissenschaft wird diese Ergebnisse nicht unbeachtet lassen können. Es ist daher nur konsequent, wenn die Schriftenreihe *Städte und Regionen in Europa* sich immer wieder mit dem Themenkomplex „Kommunalfinanzen und kommunale Haushaltspolitik“ auseinandersetzt. Welches kommunalpolitische Spannungsfeld sich um dieses Thema herum aufbaut, zeigt der vorliegende 8. Band der Reihe besonders deutlich.

Rüdiger Voigt, München, im Juni 2000

Danksagung

An dem Gelingen der Dissertation, die 1999 von der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum angenommen wurde, sind viele Menschen und Institutionen beteiligt.

An erster Stelle möchte ich mich herzlich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Uwe Andersen für seine vielfältigen Unterstützungsleistungen bedanken. Dank gebührt auch dem Zweitgutachter Prof. Dr. Wilhelm Bleek, Prof. Dr. Werner Voss für die Beratung in methodischen Fragen und Dr. Jörg Bogumil für sachkundige Hinweise zur Verwaltungsreform.

Die vorliegende Dissertation wäre ohne die bereitwillige Hilfe der Akteure vor Ort nicht möglich gewesen. Hier gilt mein besonderer Dank „meiner“ Fraktion der Grünen Liste Waltrop, die mich in allen Fragen maßgeblich unterstützt hat.

Ohne die finanzielle Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen im Zuge der Graduiertenförderung wäre die zügige Abwicklung der Dissertation nicht denkbar gewesen.

Die teilweise doch sehr trockene Analyse langer Zahlenkolonnen wurde mir versüßt durch die „diversen Freizeitaktivitäten“ mit meinen Freunden Jörg, Jens, Matthias, Marco und Martin.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern, auf deren tatkräftige Unterstützung ich mich zu jeder Zeit in jeglicher Hinsicht verlassen konnte.

Lars Holtkamp