

## **Lars Holtkamp**

### **Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy**

#### **1. Einleitung**

Die kommunale Finanzausstattung gehört seit langem zu den zentralen Themen der lokalen Politikforschung. Dabei wurde insbesondere immer wieder darauf hingewiesen, dass die kommunalen Handlungsspielräume durch eine zunehmende Politikverflechtung und Aufgabenüberwälzung gefährdet werden und so die Kommunen ihre Innovations-, Integrations- und Optimierungsfunktion für das gesamte politische System nur schwer erfüllen können (Schimanke 1984 / Rehm 1991 / Zielinski 1999 / Holtkamp 2001a).

Demgegenüber stieß eine detailliertere Analyse des Politikfelds kommunale Haushaltspolitik auf ein vergleichsweise geringes Interesse in der lokalen Politikforschung. Als grundlegend für die Analyse des Politikfelds kommunale Haushaltspolitik ist die Untersuchung von Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher Ende der 70er Jahre einzuordnen. Die Autoren kamen zu dem Fazit, dass die Verwaltung und hier insbesondere der Kämmerer den Haushaltsprozess dominieren und registrierten einen stark inkrementalistischen Politikstil (Naßmacher / Naßmacher 1979). In den 70er Jahren wurden in der lokalen Politikforschung auch neue Planungsinstrumente entwickelt, die diesem stark inkrementalistischen Politikstil entgegenwirken sollten. Angelehnt an neue Haushaltsplanverfahren in den USA (PPBS, ZBB etc.) wurde zum Teil eine stärkere Zielorientierung in der Haushaltsplanung gefordert, wobei man gleichzeitig schon auf die erheblichen Implementationsprobleme dieser Planungsinstrumente hinwies (Hesse 1976 / Hoberg 1982).

In den 80er Jahren diskutierte man dann v. a. in Anlehnung an die Thesen von Gerhard Banner die Frage, welche Wirkung die unterschiedliche Stellung des Verwaltungschefs in den Gemeindeordnungen auf das Politikfeld kommunale Haushaltspolitik hat (Banner 1984 / Schimanke 1989). Seit den 90er Jahren werden nun vermehrt aufgrund des Einsetzens der schweren Haushaltskrise die allgemeine Haushaltsituation und kommunal gestaltbare Konsolidierungsstrategien analysiert (Mäding 1998 / Holtkamp 1998 / Naßmacher 2000 / Kunz 2000).

Insgesamt dominiert in der Diskussion der lokalen Politikforschung über die kommunale Haushaltspolitik in den 70er Jahren v. a. die Politics- und Policy-Ebene, Mitte der 80er Jahre die Polity-Ebene und in den 90ern wiederum die Policy-Ebene. Im Folgenden möchte ich die Analyse dieser drei Ebenen miteinander verbinden und angelehnt an die zentrale Fragestellung der Politikfeldanalyse untersuchen, durch welche Veränderungen kommunal kaum zu beeinflussender Rahmenbedingungen (polity) sowie durch welche Initiativen der Akteure vor Ort die kommunalen Entscheidungsprozesse (politics) so reformiert werden können, dass die Gemeinden bessere Haushaltsergebnisse (policy) durch die Ausschöpfung endogener Konsolidierungspotentiale erzielen können.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen drei Reformkonzepte, die in NRW und in viele anderen Bundesländern in den 90er Jahren Einzug in die kommunale Haushaltspolitik hielten und auf erhebliches Interesse in der Politikwissenschaft stießen. Ich habe diese Reformkonzepte in meiner Dissertation ausführlich analysiert (Holtkamp 2000) und sie sollen unter Einbezug neuerer Studien im Folgenden untersucht werden (Bovermann 1999 / Bogumil 2001 / Holtkamp 2002).

Bei den Reformkonzepten handelt es sich um die Einführung von Haushalts sicherungskonzepten (HSK), von „Neuen Steuerungsmodellen“ (NSM) und von direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeister (BM). Im Folgenden soll für jedes dieser Reformkonzepte geklärt werden, ob sie erstens tatsächlich zu einer Veränderung der kommunalen Entscheidungsprozesse führen und ob zweitens diese veränderten kommunalen Entscheidungsprozesse auch zu besseren Haushaltsergebnissen beitragen können. Die Analyse der kommunalen Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse in der Haushaltspolitik erfolgt im Wesentlichen durch zwei methodische Zugriffe:

- eine Untersuchung der Entscheidungsprozesse in drei kreisangehörigen Städten (zwischen 30.000 und 90.000 Einwohnern) des Ruhrgebietes, die besonders stark von der Haushaltskrise erfasst wurden, anhand einer umfangreichen Dokumentenanalyse und der Auswertung halbstandardisierter Interviews<sup>1</sup>
- und die Überprüfung einiger im Rahmen der qualitativen Analyse gewonnenen Hypothesen zur allgemeinen Haushaltsentwicklung durch eine quantitative Analyse aller kreisangehörigen Gemeinden in NRW.

---

<sup>1</sup> Interviewt wurden alle Fraktionsvorsitzenden, Bürgermeister, Stadtdirektoren und Kammerer der drei Untersuchungsgemeinden (Marl, Gladbeck und Waltrop).

## 2. Haushaltssicherungskonzepte

### 2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Kommen wir als erstes zur Analyse der Haushaltssicherungskonzepte<sup>2</sup>. Kann der Verwaltungshaushalt in einer Stadt nicht ausgeglichen werden, sind die laufenden Ausgaben also höher als die laufenden Einnahmen, muss ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausgewiesen werden (Holtkamp 1998 / Oebbecke 1996). Ab 1991 kam es zu gravierenden Veränderungen der Polity-Bedingungen der kommunalen Haushaltspolitik in NRW. In NRW mussten diese „Fehlbetragskommunen“ ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. In diesem Haushaltssicherungskonzept „ist verpflichtend der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt wird (...) Im Interesse genügender Planungsstabilität sollte das Zieljahr im übrigen nicht zu weit vom letzten Jahr der Finanzplanungsperiode festgelegt sein“<sup>3</sup> (Innenminister NRW 1991, S. 1190).

Mit der Gemeindeordnungsreform 1994 wurden für die Kommunen in NRW die Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörde bei der Prüfung der Haushalte entscheidend abgebaut. Statt der Genehmigung der Haushaltssatzung, der Kreditermächtigungen und der Verpflichtungsermächtigungen müssen nun diese Kernbestandteile des kommunalen Haushalts lediglich der Aufsichtsbehörde gegenüber angezeigt werden. Eine Genehmigungspflicht besteht im Wesentlichen nur noch bei den Haushaltssicherungskonzepten (§ 79 GO NW). Das Haushaltssicherungskonzept (HSK) ist aus Sicht des Innenministeriums NRW als eine freiwillige Selbstbindung des Rates anzusehen, während die Aufsichtsbehörde lediglich als Moderator und Berater tätig werden soll (Held 1995).

Die Aufsichtsbehörde kann das Haushaltssicherungskonzept (sofern es ihren Prüfungsmaßstäben nicht genügt) nicht genehmigen, mit der Folge, dass die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht werden kann, weil das Haushaltssicherungskonzept fester Bestandteil des Haushaltsplanes ist. Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept für das ganze Haushaltsjahr unter die Bestimmungen des § 81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung. Bei der vorläufigen Haushaltsführung kann die Kommune lediglich einen Bruchteil des Gesamtbetrages der Kredite des

---

<sup>2</sup> Politikwissenschaftliche Literatur zu Haushaltssicherungskonzepten in NRW: Voigt 1998, Naßmacher / Naßmacher 1999.

<sup>3</sup> Ende der 90er Jahre wurde der Zeitraum verlängert, in dem der Haushaltsausgleich nachgewiesen werden muss. Er beträgt in NRW nunmehr ca. 10 Jahre.

Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchführen zu können. Zusätzlich gilt für den Gesamthaushalt, dass bei vorläufiger Haushaltsführung nur Ausgaben für solche Leistungen getätigt werden dürfen, zu denen die Kommune rechtlich verpflichtet ist oder die zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

## ***2.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse***

In der Analyse der Interviews und der Dokumente hat sich für die drei Untersuchungsgemeinden, die seit 1992, 1993 und 1995 ein HSK aufstellen mussten, gezeigt, dass primär die Kommunalverwaltung mit der Aufstellung der Haushaltsicherungskonzepte beschäftigt war und dabei die sog. „Hinweise“ der Aufsichtsbehörde in den Genehmigungsschreiben und in den Vorverhandlungen zu den Haushaltsicherungskonzepten genau beachtete. Die Hinweise der Aufsichtsbehörde bezogen sich hierbei v. a. auf die Höhe der Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B und auf das Kreditvolumen. Diese Hinweise wurden von der Kommunalverwaltung und –politik so ernst genommen, weil sie andernfalls eine Nichtgenehmigung des Haushaltsicherungskonzeptes befürchteten. In einer der Untersuchungsgemeinden, die schon Mitte der 90er Jahre ihr HSK für ein Jahr nicht genehmigt bekam, sahen es die kommunalen Akteure hinterher als wichtigstes Ziel ihrer kommunalen Haushaltspolitik an, ein genehmigungsfähiges HSK zu erstellen.

Die bipolaren Vorverhandlungen zwischen Aufsichtsbehörde und Kommunalverwaltungen (v. a. Kämmerer) führen in der Regel dazu, dass durch die zunehmende Politikverflechtung die Konflikte, die bei Aufstellung und Vollzug von Haushaltsicherungskonzepten auftreten, v. a. auf den verschiedenen Verwaltungsebenen nicht-öffentlich ausgetragen werden und die Mitwirkung der kommunalen Vertretungskörperschaft relativ gering ist. Bei nicht genehmigten Haushalt im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung erhöht sich noch der Abstimmungsbedarf darüber, welche im Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel überhaupt ausgezahlt werden dürfen.

Die Dominanz des Kämmerers wird also in der Regel durch diese bipolaren Verhandlungen gestärkt, wobei insbesondere die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen des Kämmerers oder der Regierungsfractionen auseinander halten kann. Die Regierungsfractionen haben ein vitales Interesse daran, alle Maßnahmen der Haushaltsicherungskonzepte als Anordnung der Aufsichtsbehörde darzustellen, weil sie sonst befürchten, von den Bürgern für diese Maßnahmen verantwortlich gemacht und bei der nächsten Kommunalwahl „abgestraft“ zu werden (z. B. für Hebesatzerhöhungen bei den kommunalen Steuern).

Die Längsschnittsanalyse der Haushaltsdaten in den drei Untersuchungsgemeinden zeigt, dass bei den kommunal zu beeinflussenden Parametern erhebliche Verbesserungen seit der Aufstellung der Haushalts sicherungskonzepte erzielt wurden. Insbesondere bei der Reduzierung der Personalkosten, bei der Ausschöpfung kommunaler Steuer- und Gebühreneinnahmen und bei der Veräußerung von städtischem Vermögen wurden erhebliche Konsolidierungserfolge sichtbar. Der Anteil, den die Haushalts sicherungskonzepte an diesen Konsolidierungserfolgen hatten, lässt sich selbstverständlich nicht im Rahmen einer qualitativen Analyse genau bestimmen. Wenn man allerdings berücksichtigt, dass viele der Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Diskussionen über das HSK entwickelt wurden, wird klar, dass das HSK gerade für die Kommunalverwaltung häufig der Anlass war, alle Konsolidierungspotentiale systematisch zu erfassen und der Kommunalpolitik zu präsentieren.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass durch die HSK und die Reduzierung der Prüfungsvorbehalte im Rahmen des Gesamthaushaltes sich auch die Aufsichtsbehörde vermehrt auf die Prüfung von Konsolidierungspotentialen konzentrieren kann. Dass in der Regel nur noch die HSK-Kommunen mit Auflagen seitens der Aufsichtsbehörde zu rechnen haben, hat darüber hinaus dazu geführt, dass die Kommunen in NRW, die noch keinen Fehlbetrag ausweisen müssen, einen recht hohen Anreiz haben dürften, ihre Haushaltsituation zu stabilisieren. Man kann somit davon ausgehen, dass die Haushalts sicherungskonzepte, im Verbund mit der verstärkten Auflagenpolitik der Aufsichtsbehörde, zu einem erheblichen Teil die Konsolidierungserfolge der Untersuchungsgemeinden mitbestimmt haben, auch wenn dies nicht durch eine moderierende Aufsichtsbehörde und einen sich selbst bindenden Rat induziert wurde, wie es die öffentlichen Äußerungen des Innenministeriums implizierten. Der Rat fühlte sich in einer der Untersuchungsgemeinde erst dann an das HSK gebunden, als die Aufsichtsbehörde eine Kompensation für politisch motivierte Mehrausgaben, die von den Zielwerten des HSK abwichen, verlangte und dementsprechend Kürzungen in anderen Bereichen von der Kommunalpolitik forderte. Fortan wurden die Haushalts sicherungskonzepte intensiv im Rat diskutiert, und alle befragten Akteure dieser Untersuchungsgemeinde gaben an, dass sie mittlerweile das HSK ausführlich in den Fraktionen diskutieren würden, weil nun die Bindewirkung von Haushalts sicherungskonzepten offensichtlich sei.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dennoch verlief die hierarchische Koordination im Zusammenhang mit Haushalts sicherungskonzepten nicht ganz „reibungsfrei“. So gaben die befragten Akteure folgende Strategien an, um auch die Aufsichtsbehörde unter Druck zu setzen: Nutzung parteipolitischer Kontakte, um Entscheidungsträger höherer föderaler Ebenen zu mobilisieren; Absprache mit anderen Gemeinden; Bildung von Allparteien-Koalitionen gegen die Empfehlungen der Aufsichtsbehörde; Druck machen bei Verabschiedung des Kreishaushaltes, der auch für die Aufsichtsbehörde in persona den Oberkreisdirektor gilt. Dieses „Widerstandsarsenal“ hat häufig auch zu einem Entgegenkommen der Aufsichtsbehörde, z. B. bei der Genehmigung von

Die Konsolidierungserfolge im Rahmen der HSK, die vor allem von der Kommunalverwaltung vorangetrieben wurden, beruhen zum größten Teil auf einer effizienteren Arbeitsorganisation bei bestehenden Angeboten, die zu einem drastischen Personalabbau durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation bei gleichzeitigem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen führte, während in nur sehr wenigen Fällen Angebote wirklich stark eingeschränkt oder abgebaut wurden. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass beispielsweise bei der Schließung von öffentlichen Einrichtungen erhebliche Proteste bei den entsprechenden Nutzergruppen zu erwarten sind, mit der Folge, dass die politischen Fraktionen sich aktiv mit dieser Thematik auseinandersetzen müssen. Genau an dieser Stelle ist aber davon auszugehen, dass der verwaltungszentrierte Pfad der Haushaltskonsolidierung seine Grenzen findet, weil die Haushaltskonsolidierung in das „Rampenlicht der Öffentlichkeit“ rückt und die Fraktionen, die vermutlich mit Blick auf die nächste Kommunalwahl diese Nutzergruppen nicht „verprellen“ wollen, Position beziehen müssen. Der Kämmerer und die Verwaltungsspitze antizipieren z. T. diese Prozesse und setzen die Schließung von Einrichtungen etc. erst gar nicht auf die politische Agenda, um das Heft des Handelns nicht aus der Hand zu geben. In einer Untersuchungsgemeinde stimmte der Kämmerer weitgehende Konsolidierungsmaßnahmen nach Auffassung der Fraktionen bereits mit der Aufsichtsbehörde zu eigenmächtig ab und plädierte für tiefe Einschnitte bei den bestehenden Aufgaben, mit der Folge, dass die Fraktionen wesentliche Teile seines Haushalts sicherungskonzepts nicht verabschiedeten und ihn nach Auffassung fast aller befragten Akteure „kalt“ stellten. Der Kämmerer nimmt also durch die vermehrten bipolaren Verhandlungsprozesse eine sehr starke Machtposition ein, aber verhandelt letztlich immer unter dem „Damoklesschwert“ der Ratsbeschlüsse mit der Aufsichtsbehörde.

Auch wenn die Haushalts sicherungskonzepte (und die damit verbundene Politik der Aufsichtsbehörde) erheblich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen haben, so hat doch keine der drei Untersuchungsgemeinden im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung den Haushaltsausgleich erreicht. So konnte auch nach Abschluss der Untersuchung im Jahre 2001 eine Untersuchungsgemeinde gegenüber der Aufsichtsbehörde nicht nachweisen, dass sie innerhalb von *Jahrzehnten* den Haushalt ausgleichen kann.

### ***2.3 Ergebnisse der quantitativen Analyse***

Die quantitative Analyse hat darüber hinaus ergeben, dass die 33 kreisangehörigen Kommunen (das sind fast 10 % aller kreisangehörigen Gemeinden in

---

Kredit für sog. unrentierliche Maßnahmen, geführt.

NRW), die von 1994 bis 1998 ununterbrochen einen Fehlbetrag auswiesen, in jedem Jahr durchschnittlich einen höheren Fehlbetrag bilanzieren mussten (1994: durchschnittlich 158 DM pro Einwohner; 1998: durchschnittlich 405 DM pro Einwohner).<sup>5</sup> Für viele dieser Kommunen gilt, dass nicht absehbar ist, wie sie jemals die „aufgetürmten“ Fehlbeträge abbauen sollen<sup>6</sup>, selbst wenn sich die Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltspolitik etwas verbessern sollten. Von den insgesamt 73 kreisangehörigen Kommunen, die zwischen 1992 und 1994 einen Fehlbetrag (und also auch ein HSK) auswiesen, verzeichneten 47 Kommunen auch fünf Jahre später einen Fehlbetrag. Damit hielten 64,4 % der kreisangehörigen HSK-Kommunen, bei dem der Konsolidierungsfortschritt nach fünf Jahren oder mehr überprüft werden konnte, den vom Land ursprünglich anvisierte Konsolidierungszeitraum nicht ein.

Während 1992 nur 35 kreisangehörige Kommunen einen Fehlbetrag ausweisen mussten, waren es 1998 schon 116 Kommunen und damit insgesamt ca. 30% der kreisangehörigen Gemeinden in NRW. In den kreisfreien Städten wiesen demgegenüber schon fast alle Städte einen Fehlbetrag aus. Nach einer leichten Erholung der Kommunal Finanzen in den Jahren 1999 und 2000 deutet sich momentan wieder - nicht zuletzt aufgrund der massiven Auswirkungen der Steuerreform - eine schwere und langanhaltende Einnahmekrise der kommunalen Haushalte an, der die Kommunen auch aufgrund der bereits in den 90er Jahren ausschöpften endogenen Konsolidierungspotentialen in den Verwaltungshaushalten relativ hilflos gegenüberstehen (Holtkamp 2001b).

Im Rahmen der multivariaten Analyse aller kreisangehörigen Kommunen in NRW wurde daran anschließend untersucht, ob von der Kommunalpolitik zu beeinflussende Variablen (endogen) oder kommunal kaum gestaltbare Variablen (exogen) für die Ausweisung von Haushalts sicherungskonzepten verantwortlich sind. Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die exogenen Ursachen stark dominieren. Insbesondere die kreisangehörigen Kommunen mit vielen Einwohnern und einer hohen Arbeitslosenquote stellen überdurchschnittlich häufig ein HSK auf.

Bei den meisten endogenen Variablen, die sehr schnell nach Ausweisung eines Fehlbetrages stark verändert werden können (im Gegensatz zu den Personalkosten) wurde deutlich, dass die HSK-Kommunen die Konsolidierungs-

<sup>5</sup> Vgl. Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zu HSK (LT-Drs 11/8428) und die jährlichen Umfrageergebnisse des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages.

<sup>6</sup> Folgender „Mechanismus“ steckt hinter den stetig wachsenden Fehlbeträgen in NRW. Die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt eines Jahres müssen in NRW zwei Jahre später im Verwaltungshaushalt abgedeckt werden und dürfen eben nicht über langfristige Kredite finanziert werden, wie Investitionen im Vermögenshaushalt. Wenn auch der Verwaltungshaushalt dieses Jahres wiederum einen originären Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. Damit wächst der Fehlbetrag im Verlauf der Jahre stetig an.

potentiale in signifikant stärkerem Maße ausgeschöpft haben als die Kommunen mit ausgeglichenem Verwaltungshaushalt. HSK-Kommunen haben in signifikantem Maße deutlich höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B, ein deutlich geringeres Investitionsvolumen und eine wesentlich höhere Quote von Förderungsmitteln des Landes, bezogen auf dieses geringere Volumen als vergleichbare Kommunen mit ausgeglichenem Verwaltungshaushalt. Damit sind Fehlbetragskommunen in viel stärkerem Maße abhängig von den sog. „goldenen Zügeln“ des Landes (Baestlein et al. 1980).

Diese Ergebnisse stützen insgesamt die Hypothese, dass Haushalts sicherungskonzepte zu verstärkten Konsolidierungsanstrengungen führen, wobei aber v. a. exogene Ursachen dafür verantwortlich zu machen sind, dass der Haushaltsausgleich häufig in absehbarer Zeit nicht erreicht wird. Die Konsolidierungserfolge der Haushalts sicherungskonzepte wurden primär durch eine Veränderung der Entscheidungsprozesse erreicht. Die verstärkte Intervention der Aufsichtsbehörden im Rahmen des HSK hat zu einem größeren Konsolidierungsdruck für die kommunalen Entscheidungsträger geführt. Darüber hinaus wurde die Position des Kämmerers gegenüber den eher ausgabenexpansiven Fachverwaltungen und -politikern durch die bipolaren Aushandlungsprozesse im Rahmen des HSK gestärkt.

### **3. Neue Steuerungsmodelle**

Auch wenn die Neuen Steuerungsmodelle nicht nur als Konsolidierungsverfahren eingeführt wurden, zeigen repräsentative Umfragen unter kommunalen Praktikern immer wieder, dass die Haushaltskonsolidierung der dominante Grund für die Einführung der Neuen Steuerungsmodelle war (Difu 1996 / Stucke 1998). Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist insbesondere die Reorganisation der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung von Interesse, die im Rahmen des in vielen Kommunen umgesetzten Modells der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unter den bekannt gewordenen Fragepronomen „was“ und „wie“ firmierte.

Zukünftig sollte die Politik nach den Vorstellungen der KGSt die Ziele der Stadtentwicklung definieren („was“), während die Stadtverwaltung diese Ziele relativ autonom, ohne ständige Detailintervention der Politik, umsetzen sollte („wie“) (KGSt 1993 / KGSt 1996). Um kontrollieren zu können, ob die Verwaltung tatsächlich die Ziele auftragsgemäß umsetzt, sollte ein flächendeckendes Berichtswesen aufgebaut werden. Die Kommunalpolitiker sollten selbst ein vitales Interesse an der Umsetzung dieser neuen Arbeitsteilung haben, weil sie derzeit als Freizeitpolitiker durch die ständige Detailinterven-

tion vollkommen überlastet seien und sich mit der Steuerung über Ziele auf das Wesentliche konzentrieren könnten. Diese neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung kann prinzipiell auf zwei Pfaden einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten:

- Erstens ist der Verzicht auf Detailintervention die Voraussetzung dafür, dass die Verwaltungsmitarbeiter bei gleichzeitiger Übertragbarkeit des Budgets auf das folgende Jahr zu einem eigenverantwortlichen und sparsamen Umgang mit ihren Haushaltsmitteln motiviert werden. Die Motivierung von Verwaltungsmitarbeitern im Sinne der Verwaltungsreform impliziert weiterhin, dass nicht parteipolitische Kriterien für die Beförderung (Patronage) ausschlaggebend sind.
- Zweitens ist die Definition von Zielen die Voraussetzung dafür, dass die inkrementalistische und inputorientierte Haushaltsplanung auf eine eher outputorientierte Steuerung umgestellt werden kann. Die outputorientierte (und wirkungsorientierte) Steuerung ist die elementare Grundlage für eine systematische Aufgabenkritik und den daraus möglicherweise resultierenden Aufgabenabbau.

Die Polity-Ebene spielte bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells eher eine untergeordnete Rolle, während die Initiative hierfür v. a. von der Kommunalverwaltung ausging. Durch die Experimentierklausel in den Gemeindeordnungen wurde lediglich die Realisierung einiger Elemente des Neuen Steuerungsmodells *ermöglicht*.

In zwei der drei untersuchten Städte wurde schon lange Zeit vor der Durchführung der halbstandardisierten Interviews das Neue Steuerungsmodell, basierend auf den Anregungen der KGSt, in dem die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung ein zentraler Bestandteil war, eingeführt. Befragt nach den Zielen, die sie bisher nach der Einführung des Neuen Steuerungsmodells definiert haben, gaben zwar einige wenige Kommunalpolitiker der beiden Untersuchungsgemeinden zuversichtlich an, dass sie diese Aufgabe bereits erledigt hätten. Auf weitere Nachfrage stellte sich aber heraus, dass dies nicht Ziele im Sinne der Neuen Steuerungsmodelle waren (z. B. Ziele in den jeweiligen Wahlprogrammen der Parteien!), was darauf hindeutet, dass selbst bei einigen Kommunalpolitikern in *führenden* Positionen lediglich rudimentäre Kenntnisse über die Neuen Steuerungsmodelle vorhanden sind. Die Unkenntnis und die negative Einstellung zum NSM waren in der Untersuchungsgemeinde besonders ausgeprägt, in der die Politik nicht durch dementsprechende Beteiligungsgremien (z. B. Lenkungsgruppen etc.) an der Verwaltungsreform partizipieren konnte.

Resümierend betrachtet wurden, wie auch die Dokumentenanalyse verdeutlichte, noch keine Ziele in diesen beiden Städten definiert. Dahinter könnten u. a. die folgenden Interessen stehen: Die Mehrheitsfraktionen wollen keine klaren Ziele setzen, weil sie, wenn sie diese Ziele nicht errei-

chen, der Opposition gute Argumente gegen die Regierungspolitik in die Hände spielen. Auch wird die abstrakte Diskussion von Zielen in der Regel von der Lokalpresse nicht durch eine ausführliche Berichterstattung honoriert, so dass es sich in Anbetracht der knappen Zeitressourcen der Kommunalpolitiker eher lohnt, der tagespolitischen Auseinandersetzung über konkret fassbare Projekte in der Lokalzeitung „hinterher zuhecheln“.

Ferner wurden die Kommunalpolitiker gefragt, ob die Wähler eher die Steuerung über Ziele oder die Detailintervention honorieren. Fast alle befragten Akteure wiesen darauf hin, dass ihrer Meinung nach die Wähler gerade die Detailintervention vom Kommunalpolitiker für ihre kleinen Anliegen (Parkbank, klappernder Gullydeckel etc.) erwarten, so dass sie zu den *wichtigsten* Aufgaben der Kommunalpolitik gehöre. Würde demnach eine kommunalpolitische Fraktion einseitig auf Detailintervention verzichten, wäre aus Sicht der Akteure zu erwarten, dass sie bei der nächsten Kommunalwahl deutlich schlechter abschneiden könnte. In einer Untersuchungsgemeinde wurde bei der Durchführung eines Workshops mit führenden Verwaltungsmitarbeitern die stetige Detailintervention der Ratsmitglieder ausdrücklich bestätigt. In diesem Workshop wurden die Mitarbeiter gebeten, die Stärken und die Schwächen der Stadt zu benennen. Aus der Dokumentation des Workshops geht hervor, dass die größte Schwäche der Stadt aus Sicht der führenden Verwaltungsmitarbeiter, das angespannte Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung war. Unter dieser Sammelrubrik fanden sich u. a. die folgenden Stichworte, die von den Teilnehmern genannt wurden: „Politik hat ‚Rollenverteilung‘ nicht verstanden; Image-Schädigung der Verwaltung durch Teile der Politik; Beziehungsgeflecht (Klüngel); Einflußnahme der Politik in Kleinigkeiten; zu starke Einflußnahme durch die Politik“.<sup>7</sup>

Aber nicht nur die Anreize des politischen Wettbewerbs sprechen für die Detailintervention, sondern auch die begrenzten zeitlichen und kognitiven Ressourcen der Kommunalpolitik. Angesichts der zunehmenden Komplexität kommunalpolitischer Fragestellungen ist es verständlich, dass viele Kommunalpolitiker sich ins Detail flüchten (Dörner 1994). Auf Detailfragen ist die hauptamtliche Kommunalverwaltung in der Regel auch nicht so gut vorbereitet, während die Informationskosten bei der Vorbereitung des ehrenamtlichen Ratsmitglieds auf *eine* dieser Detailfragen relativ gering sind. So kann das einzelne Ratsmitglied relativ unproblematisch gegenüber der Verwaltung öffentlichkeitswirksam die „Muskeln spielen lassen“.

Abschließend wurden die Akteure im Rahmen der halbstandardisierten Interviews gefragt, ob ein flächendeckendes Berichtswesen in ihrer Stadt schon aufgebaut wurde und wenn nicht, ob sie es problematisch finden, dass zwar schon die Budgetierung eingeführt wurde, aber für den Rat noch keine

---

<sup>7</sup> Diese Äußerungen sind einem nicht-öffentlichen Organisationsgutachten für die Stadt Waltrop entnommen. Zu diesem Zeitpunkt war das NSM in der Stadt bereits seit vier Jahren eingeführt.

adäquaten Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen. Alle waren sich in den Interviews darüber einig, dass noch kein flächendeckendes Berichtswesen aufgebaut wurde, aber nur die Vorsitzenden von zwei Oppositionsfraktionen hielten diesen Zustand für problematisch.

An einer ungeschminkten Darstellung der Verwaltungsleistungen im Rahmen des Berichtswesens haben häufig weder die Mehrheitsfraktionen noch die Verwaltungsspitze ein Interesse (siehe auch Bogumil 1997 / Bogumil 2002). Dies würde der Opposition nur zusätzliche Munition für die parlamentarische Auseinandersetzung geben. Sie wird sich dann häufig mit den Lokalzeitungen verbünden, die immer mehr der Maxime „bad news are good news“ folgen.

Insgesamt kann man also resümieren, dass die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung in den beiden Untersuchungsgemeinden nicht mal in Ansätzen implementiert wurde, weil die Kommunalpolitiker in der Detailintervention ihre *wesentliche* Aufgabe im Sinne der Wählerstimmenmaximierung sehen, während die Steuerung über Ziele aus dieser Perspektive für die Kommunalpolitiker wenig attraktiv ist. Aufgrund dieser unveränderten Entscheidungsprozesse konnte die angestrebte neue Arbeitsteilung auch nicht zu Konsolidierungseffekten führen.

#### **4. Der hauptamtliche Bürgermeister**

In den 90er Jahren ist eine Konvergenz der unterschiedlichen Gemeindeordnungen in dem Sinne zu verzeichnen, dass in allen Gemeindeordnungen der direktgewählte hauptamtliche Bürgermeister der süddeutschen Ratsverfassung aufgenommen wurde, wobei, wie Naßmacher/Naßmacher (1999, S. 266f.) vollkommen zu Recht betonen, weiterhin erhebliche institutionelle Unterschiede zu konstatieren sind.

Gerhard Banner hat als Erster den möglichen Zusammenhang zwischen Gemeindeordnungen (polity), Entscheidungsprozessen (politics) und Haushaltsergebnissen (policy) deutlich herausgearbeitet und damit auch zum Teil zu dem oben skizzierten Konvergenzprozess beigetragen. Banner (1989) geht davon aus, dass die in der alten GO NW festgelegte Doppelspitze (ehrenamtlicher Bürgermeister und hauptamtlicher Stadtdirektor) zu einem erheblichen Ausgabenwachstum bei den Kommunalhaushalten in NRW geführt hat, während der vom Volk direkt gewählte, hauptamtliche Bürgermeister in Baden-Württemberg aus seiner Sicht fast ein Garant für eine sparsame Haushaltspolitik ist. Er illustriert diese Hypothese mit dem Verweis auf das Nord-Süd-Gefälle der kommunalen Haushalte, ohne den Anteil, den kommunal kaum zu beeinflussende finanzielle Entwicklungen an diesen Disparitäten haben könnten, zu spezifizieren, wie z. B. die im Rahmen der quantitativen Analyse

zu Haushaltsicherungskonzepten herausgefilterten wichtigen eher exogenen Variablen „Einwohnerzahl“ und „Arbeitslosenquote“.

*Tabelle 1: Kompetenzverteilung in unterschiedlichen Gemeindeordnungen*

	Rechtliche Stellung des Stadtdirektors nach der alten GO NW	Rechtliche Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters nach der GO BW	Rechtliche Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters nach der neuen GONW
Stimmrecht bei Rats- und Ausschusssitzungen	Nein	Ja	Ja, bei Rat und Hauptausschuss
Aufstellung der Tagesordnung und Leitung von Rats- und Ausschusssitzungen	Nein	Ja	Ja, bei Rat und Hauptausschuss
Starke Mitbestimmung bei Personaleinstellungen	Nein	Ja	Nein
Rückholrecht des Rates	Ja	Nein	Ja
Wird gewählt vom / von der	Rat	Wahlbevölkerung	Wahlbevölkerung (gleichzeitig mit dem Rat)
Abwahl während seiner Amtszeit	Durch 2/3 des Rates	Nicht möglich	2/3 der Ratsmitglieder leiten Abwahlverfahren durch Bürgerentscheid ein.
Amtszeit	Acht Jahre	Acht Jahre	Fünf Jahre

Implizit geht das Modell von Banner von den Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) aus, nach denen Politiker versuchen, bei unvollkommenen Informationen ihre Wiederwahl durch Leistungsausweitung zu sichern und Verwaltungen aufgrund anderer ökonomischer Interessen zur Budgetausweitung tendieren. Diese Wachstumsmodelle der NPÖ bezieht er allerdings nur auf die Fachpolitiker, während die Steuerungspolitiker (aus seiner Sicht die Verwaltungschefs) diesen expansiven Forderungen entgegenwirken. Aufgrund der schlechteren rechtlichen Stellung des Stadtdirektors in NRW im Vergleich zum Bürgermeister in Baden-Württemberg (siehe Tabelle 1) laufen nach Banner die kommunalen Haushalte in NRW aus dem Ruder. Die Konsolidierungsbestrebungen des zentralen Steuerungspolitikers bleiben

bei Banner kein normatives Postulat, sondern dieses erwünschte Verhalten wird ganz im Sinne der NPÖ mit einem rationalen Kalkül des Steuerungspolitikers (zumindest des BM in BW) begründet: Er ist Banner zur Folge stark interessiert am Haushaltsausgleich, weil ihm sonst „die Wähler und die Parteien einen aus dem Ruder gelaufenen Etat bei der nächsten Bürgermeisterwahl als fachliche Inkompetenz ankreiden würden“ (Banner 1989, S. 48).

Der BM wird nach den Thesen von Banner zum „Motor“ des Sparprozesses, wenn in NRW nach der Reform der Gemeindeordnung 1994 zumindest die folgenden Annahmen zutreffen: Der BM muss zukünftig eine deutlich dominantere Machtposition einnehmen als der Stadtdirektor der alten GO NW, um die Haushaltskonsolidierung maßgeblich vorantreiben zu können. Der Wähler muss sich außerdem für die allgemeine Haushaltsituation stark interessieren, damit diese bei der Wahl des BM überhaupt ausschlaggebend sein kann, und er muss darüber hinaus bei der nächsten Wahl auch eine konsequente Sparpolitik dementsprechend honorieren.

Diese Voraussetzungen wurden in den halbstandardisierten Interviews in allen drei Untersuchungsgemeinden überprüft. Dabei bleibt festzuhalten, dass zu diesem Zeitpunkt in den Untersuchungsgemeinden noch kein direktgewählter Bürgermeister im Amt war, so dass keine Konsolidierungseffekte, wie beispielsweise bei den Haushaltsicherungskonzepten gemessen, sondern nur die Plausibilität von Konsolidierungsanreizen geprüft werden konnten. Darüber hinaus wurde aber in zwei Gemeinden bereits ein hauptamtlicher Bürgermeister vom Rat gewählt, mit all den Kompetenzen, die ihm die neue Gemeindeordnung in NRW gibt, so dass eine erste vorsichtige Einschätzung über die nach der ersten Direktwahl zu erwartenden Machtkonstellationen vorgenommen werden konnte.

Die erste Frage, ob die Reform der Gemeindeordnung in NRW zu mehr Machtressourcen des zentralen Steuerungspolitikers führt, wurde von der Mehrheit der befragten Akteure bejaht, wobei immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass er bei wichtigen Entscheidungen auf eine Ratsmehrheit angewiesen ist und dass man ihn mit dem weiterhin gegebenen Rückholrecht des Rates disziplinieren kann.

In beiden Untersuchungsgemeinden, in denen ein hauptamtlicher Bürgermeister vom Rat gewählt wurde, konnten sich die Bürgermeister nicht auf eine klare Mehrheit „ihrer“ Partei stützen. Nicht zuletzt diese unklaren Mehrheitsverhältnisse führten dazu, dass die hauptamtlichen Bürgermeister in den Entscheidungsprozessen beider Gemeinden keine stark dominante Stellung einnahmen, so dass man die Entscheidungsstrukturen nicht ausschließlich als exekutive Führerschaft einordnen konnte.<sup>8</sup> Die Akteure führten

<sup>8</sup> In der einen Untersuchungsgemeinde zeichnete sich die wenig dominante Position des BM schon kurz nach seiner Wahl ab. In der anderen Untersuchungsgemeinde hatte der BM erst eine dominante Position, aber nach dem Auseinanderbrechen einer Koalition aus CDU, Grünen und einer Wählergemeinschaft konnte der CDU-BM diese Position nicht mehr behaupten, wie Rainer Bovermann (1999) in seiner Habilitationsschrift, in der er zufällig die

an, dass die Bürgermeister klar einer Partei zuzuordnen sind und dass sie deswegen mit anderen Parteien auch kaum eine Kooperation eingehen können. Bei unterschiedlichen Parteiorientierungen der Ratsmehrheiten und des Bürgermeisters (sog. Kohabitation) und bei unklaren Mehrheitsverhältnissen ist aufgrund der größeren Kompetenzen des Stadtrates in NRW (Rückholrecht, Personalkompetenzen etc.) im Vergleich zu Baden-Württemberg und der stärker ausgeprägten Fraktionsdisziplin<sup>9</sup> auch über die Kommunalwahl 1999 hinaus eher<sup>10</sup> nicht mit einer stark dominierenden Stellung des Bürgermeisters zu rechnen. Die Ratsmehrheiten haben unter den Bedingungen der Kohabitation keine großen Anreize mit dem Bürgermeister zu kooperieren und ihn in die Lage zu versetzen, seine Ziele durchzusetzen. Die Beschneidung des Handlungsspielraums des Bürgermeisters ist unter diesen Bedingungen vielmehr eine gute Startbedingung für den „eigenen“ Bürgermeisterkandidaten bei der nächsten Wahl.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die weiterhin bestehende schwächere Position der zentralen Steuerungspolitiker in NRW gegenüber ihren Amtskollegen in Baden-Württemberg auf der Polity-Ebene (v. a. durch die Unterschiede in den Gemeindeordnungen siehe Tabelle 1) sich also v. a. dann in den kommunalen Entscheidungsprozessen bemerkbar macht, wenn sich der Bürgermeister nicht auf eine klare Mehrheit im Rat stützen kann (Politics-Ebene). Es ist also davon auszugehen, dass trotz der Konvergenz aller Gemeindeordnungen erhebliche Unterschiede in den Gemeindeordnungen bestehen blieben, die zu unterschiedlichen kommunalen Entscheidungsprozessen und Politikergebnissen in den Bundesländern beitragen können und dementsprechend mehr von der lokalen Politikforschung beachtet werden sollten.

Unklare Mehrheitsverhältnisse und Kohabitation sind nach den Kommunalwahlen 1999 in NRW eher noch wahrscheinlicher geworden, so dass die skizzierten institutionellen Unterschiede in den Gemeindeordnungen zukünftig noch stärker zum Tragen kommen dürften. Langfristig spricht erstens für die Zunahme unklarer Mehrheitsverhältnisse, dass durch die Aufhebung der 5%-Hürde im Durchschnitt fast eine Fraktion mehr in die nordrhein-westfälischen Räte eingezogen ist, so dass absolute Mehrheiten im Stadtrat für eine Fraktion auf Dauer eher unwahrscheinlicher werden und die Koalitionsbildung sich z. T. erheblich erschwert hat. Des Weiteren wird der Bürgermeister

---

Entscheidungsprozesse derselben Untersuchungsgemeinde analysierte, noch deutlicher herausgearbeitet hat.

<sup>9</sup> Die starke Fraktionsorientierung der Ratsmitglieder in NRW im Vergleich zu Baden-Württemberg kann auch auf das Kumulieren und Panaschieren zurückgeführt werden (Wehling 1999).

<sup>10</sup> Gerade in der Kommunalpolitik spielen aber auch die Eigenschaften und Beziehungen einzelner Persönlichkeiten eine herausragende Rolle. Das kann auch bei ungünstigen Mehrheitsverhältnissen dazu führen, dass ein geschickt taktierender Bürgermeister mit guten persönlichen Beziehungen zu den Fraktionsvorsitzenden die aus diesen Mehrheitsverhältnissen resultierenden Probleme durchaus „überspielen“ kann.

jetzt nicht mehr vom Rat gewählt, mit der Folge, dass ein wichtiger Grund für eine Koalitionsbildung entfallen ist. Eine weitere Folge der Direktwahl ist, dass Bürgermeisterwahl und Ratsmehrheiten nicht mehr in einem so engen Zusammenhang stehen wie noch bei der Wahl des Bürgermeisters durch den Rat, so dass die Kohabitation wahrscheinlicher wird (Bovermann 1999, S. 306).

Bei der Frage nach dem Interesse des Wählers an der Haushaltspolitik wiesen fast alle Akteure übereinstimmend in den drei Untersuchungsge-  
meinden (zwischen 30.000 und 90.000 Einwohnern) darauf hin, dass das Inter-  
esse sehr gering sei und die Wähler teilweise nicht mal über die allgemeine  
Haushaltssituation ihrer Gemeinde informiert sind. Nach Abschluss der Disserta-  
tion hatte der Autor im Rahmen eines von Uwe Andersen und Rainer Bover-  
mann geleiteten Forschungsprojekts zur „Erstaufführung“ der Bürgermeis-  
terwahl in NRW die Möglichkeit diese Hypothese in vier weiteren Gemeinden  
intensiv zu überprüfen (Holtkamp 2002 / Gehne/Holtkamp 2002).

Im Rahmen der Analyse des Wahlkampfes in den beiden kreisangehö-  
rigen Gemeinden unter 20000 Einwohnern wurde bereits deutlich, dass die  
befragten Bürgermeisterbewerber in den kreisangehörigen Gemeinden  
persönlich die kommunale Haushaltspolitik für das wichtigste Thema hielten  
und auch davon ausgingen, dass der Bürger dieses Thema für sehr wichtig  
hält. In den kreisfreien Städten wird hingegen von den Bürgermeisterkandi-  
daten davon ausgegangen, dass der Wähler die Haushaltspolitik für eher un-  
wichtig<sup>11</sup> hält.

Neben der Wahrnehmung der Präferenzen der Bürger durch die  
Bürgermeisterkandidaten ist an dieser Stelle natürlich auch die in der Bürge-  
rumfrage in allen vier Gemeinden ermittelte Bürgermeinung von Interesse.  
Auf die offene Frage nach dem wichtigsten kommunalen Problem gaben die  
Bürger in den beiden kleinen kreisangehörigen Gemeinden doppelt so häufig  
Antworten, die der Haushaltspolitik zugeordnet wurden, wie in den kreisfrei-  
en Gemeinden (kreisangehörig: 6,95 % der Nennungen; kreisfrei: 3,4% der  
Nennungen). Die Bürger sahen also die Haushaltspolitik in den kreisfreien  
Städten viel weniger als ein Problem an, obwohl die objektiven Haus-  
haltsprobleme (in Form sich auftürmender Fehlbeträge im Verwaltungshaus-  
halt) in den kreisfreien Städten viel größer waren. Der Bürgermeister dürfte  
damit v. a. in den kleineren Gemeinden einen erheblichen Anreiz haben, sich  
mit Haushaltsfragen zu beschäftigen<sup>12</sup>. Insgesamt muss man bei diesen

---

<sup>11</sup> Erklärungsvariablen für das abnehmende Interesse der Bürger an der Haus-  
haltspolitik mit zunehmender Gemeindegröße könnten die abnehmende Identifikation mit  
der Stadt, der geringere Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und der  
niedrigere Prozentsatz von Hauseigentümern, die die Steuer- und Abgabenlast deutlicher  
wahrnehmen als die Mieter, sein.

<sup>12</sup> Allerdings müssen diese Anreize nicht unbedingt zu einer verstärkten Haushaltskonsol-  
idierung führen, weil ein Teil der Akteure im Rahmen der Haushaltspolitik, wie eine kurze  
Sichtung der Wahlkampfmaterialien ergab, v.a. den Bürger von Abgaben und Gebühren

neueren Ergebnissen aus dem Kommunalwahlforschungsprojekt aber berücksichtigen, dass in Baden-Württemberg mehr als 90 % der Gemeinden unter 20.000 Einwohner haben, während in NRW weniger als 50% der Gemeinden in diese Größenklasse fallen.

Insofern besteht für den BM in vielen Städten in NRW wohl kaum ein Anreiz aus wahlökonomischer Sicht, sich durch eine stringente Konsolidierungspolitik zu profilieren, zumal diese aus Sicht einiger befragten Akteure durch Ausgabenkürzung die Wähler in für sie relevanten Bereichen (z. B. Wohnumfeldverbesserungen, kulturelle Angebote, Zuschüsse an Vereine) negativ treffen könnte, mit dementsprechend negativen Folgen für den BM bei den nächsten Wahlen. Weiterhin ist der BM in nordrhein-westfälischen Fehlbetragsgemeinden nicht in der Lage die Einsparungen teilweise über geringere Steuerhebesätze an die Bürger weiterzugeben, was möglicherweise zu einer positiveren Beurteilung der Konsolidierungspolitik seitens des Bürgers beitragen könnte, weil die Aufsichtsbehörden im Rahmen des HSK auf eine Erhöhung der Hebesätze drängen.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass der von Gerhard Banner postulierte Zusammenhang zwischen Direktwahl des BM und positiven Haushaltsergebnissen für viele Gemeinden in NRW eher nicht zu erwarten ist, weil erstens der Bürgermeister in nicht seltenen Fällen (v.a. bei Kohabitation und unklaren Mehrheitsverhältnissen) auch aufgrund unterschiedlicher Polity-Bedingungen keine so dominante Stellung in den kommunalen Entscheidungsprozessen einnimmt wie in Baden-Württemberg. Zweitens ist aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegrößenstrukturen in beiden Bundesländern zu erwarten, dass die Bürger in NRW sich weniger für die Haushaltspolitik interessieren. Hinzu kommt drittens, dass es den Bürgern, die sich in NRW für die Haushaltspolitik interessieren, nur schwer zu vermitteln sein dürfte, dass durch die Genehmigungspolitik im Zusammenhang mit Haushalts sicherungskonzepten der Bürgermeister in vielen Gemeinden dazu gezwungen ist, die Steuern zu erhöhen, auch wenn er auf der Ausgabenseite massive Kürzungen vornimmt. Höhere Steuerbelastungen für weniger Leistung ist eine Regierungspolitik, die sicherlich nicht von allen Bürgern durch Wiederwahl honoriert wird.

## 5. Resümee

Die Untersuchungsergebnisse zu den Haushalts sicherungskonzepten (HSK), den Neuen Steuermodellen (NSM) und dem hauptamtlichen Bürgermeister (BM) werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

---

(Fremdenverkehrsabgabe, Parkgebühren etc.) entlasten will, was zumindest kurzfristig im Gegensatz zur Haushaltskonsolidierung stehen würde.

Tabelle 2: *Veränderte Entscheidungsprozesse und Konsolidierungseffekte in nordrhein-westfälischen Gemeinden*

	<b>HSK</b>	<b>NSM</b>	<b>BM</b>
<b>Polity</b>	Einführung durch Runderlass des Innenministeriums 1991 und GO-Reform 1994	Ermöglichung einzelner Elemente durch GO-Reform 1994 (Experimentierklausel)	Einführung durch GO-Reform 1994; erste Direktwahl 1999
<b>Politics</b>	Es kommt zu starker Einflussnahme der Aufsichtsbehörden und zu einer Stärkung des Kämmers unter bestimmten Bedingungen.	Es kommt aufgrund der Interessenlage und der Ressourcen der Ratsmitglieder zu keiner grundlegenden Veränderung der Entscheidungsprozesse.	Es kommt unter bestimmten Konstellationen (klare parteipolitische Mehrheit für BM im Rat) zu einer stark dominierenden Stellung des Verwaltungschefs.
<b>Policy</b>	Es ergeben sich deutliche Konsolidierungseffekte.	Insofern können sich auch keine Konsolidierungseffekte durch die anvisierte neue Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung ergeben.	Konsolidierungsanreize entstehen für den BM, wenn überhaupt, in den kleinen Gemeinden. Eine weitere Voraussetzung dafür ist, dass die Aufsichtsbehörden nicht auf eine Erhöhung der Hebesätze drängen. Der BM kann darüber hinaus eine konsequente Konsolidierungspolitik nur in den Gemeinden realisieren, in denen er stark dominiert (siehe politics). Diese Konstellationen treffen insgesamt in NRW nur auf einen kleineren Teil der Gemeinden zu.

Lediglich die Haushalts sicherungskonzepte führten in NRW also durchweg zu einer Veränderung der Entscheidungsprozesse, die wiederum zur Ausschöpfung endogener Konsolidierungspotentiale in erheblichem Maße beitrugen. Insgesamt können durch Veränderungen der Polity-Ebene also durchaus Konsolidierungseffekte erzielt werden. Wie sich bereits bei der Analyse von Planungsinstrumenten in den 70er Jahren zeigte, wurden diese

Konsolidierungseffekte von Haushalts sicherungskonzepten aber nicht durch eine "rationalere" Planung erreicht. Es dominiert weiterhin ein inkrementalistischer, inputorientierter und sehr kurzatmiger Politikstil in der kommunalen Haushaltspolitik, der im Zuge kommunalen Haushaltskrise eher noch an Bedeutung gewonnen hat (so auch Fürst 1987). Die Konsolidierungseffekte von Haushalts sicherungskonzepten resultierten also nicht aus einer Veränderung dieses Politikstils, sondern der Akteurskonstellationen. Die Position der Aufsichtsbehörden und der Kämmerer wurden durch die Einführung von Haushalts sicherungskonzepten nachhaltig gestärkt, die sich damit besser gegenüber der eher ausgabenexpansiven Fachpolitik durchsetzen konnten. Im Vergleich zu der Analyse der Position des Kämmerers durch Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher in den 70er Jahren ist also von einer noch größeren Dominanz des Kämmerers durch die Einführung von Haushalts sicherungskonzepten gerade im kreisangehörigen Raum auszugehen, sofern der Kämmerer den skizzierten verwaltungszentrierten Pfad der Haushaltskonsolidierung (Rationalisierung anstelle von Aufgabenabbau) nicht verlässt.

Während die Haushalts sicherungskonzepte aus einer Effizienzperspektive ausschließlich positiv zu bewerten sind, soll abschließend verdeutlicht werden, dass sie aber erhebliche inputseitige Legitimationsdefizite aufweisen:

- Erstens sind die Haushaltsplanberatungen durch die nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen Aufsichtsbehörde und Kämmerer für den Bürger und die überwiegende Mehrzahl der Ratsmitglieder wenig transparent.
- Zweitens ist für den Wähler schwer nachzuvollziehen, wem er die Verantwortung dafür geben kann, dass er beispielsweise höhere Steuern zahlen muss. Für ihn ist vollkommen unklar, ob der Kämmerer durch Haushaltsaufstellung, der Rat durch Haushaltsverabschiedung oder doch die Aufsichtsbehörde durch nicht-öffentliche Verhandlungen für Steuererhöhungen die Verantwortung zu tragen hat, zumal sich dafür die Akteure gegenseitig den „schwarzen Peter“ in der Öffentlichkeit zuschieben.
- Drittens wurden die kommunalen Handlungsspielräume empfindlich durch die Auflagen der Aufsichtsbehörde eingeschränkt. Das in der lokalen Politikforschung seit langem thematisierte Problem der sinkenden kommunalen Handlungsspielräume im Zuge einer wachsenden Politikverflechtung erhält durch die Auflagenpolitik im Rahmen von Haushalts sicherungskonzepten eine neue Qualität. So wurde sogar die immerhin *grundgesetzlich* garantierte Hebesatzautonomie der Gemeinden von den Aufsichtsbehörden ausgehöhlt und den Gemeinden wurden de facto die Hebesätze „in die Feder diktiert“.

Insgesamt kann man resümieren, dass für die Konsolidierungseffekte durch Haushalts sicherungskonzepte die Bürger und die Gemeinden einen sehr hohen Preis zu zahlen haben.

## Literatur

- Baestlein, Angelika et al. 1980: Der goldene Zügel und die Kommunen, in: Hellmut Wollmann (Hg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen, S. 103-129
- Banner, Gerhard 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/84, S. 364-372
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel, S. 37-61
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problemverarbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? in: Bogumil, Jörg / Kießler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 33-43
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habil., Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv / Heft 1, S. 129-148
- Bovermann, Rainer 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habil., Bochum, Manuskript
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 1996: Budgetierung in deutschen Städten - Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, in: Difu Aktuelle Informationen 1/1996, S. 1-10
- Dörner, Dietrich 1994: Die Logik des Mißlingens, Hamburg
- Fürst, Dietrich 1987: Faktische Änderungen der Budgetierungsprozesse im Gefolge der Haushaltskrise, in: Mäding, Heinrich (Hg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, Baden-Baden, S. 113-132
- Gehne, David / Holtkamp, Lars 2002: Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei?, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 89-113
- Held, Friedrich Wilhelm 1995: Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme - Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Frischmuth, Birgit (Hg.): Sparstrategien, Difu-Materialien 14/1995, Berlin, S. 58-68
- Hesse, Joachim Jens 1976: Organisation kommunaler Entwicklungsplanung, Stuttgart
- Hoberg, Rolf 1982: Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1/82, S. 97-114
- Holtkamp, Lars 1998: Kommunale Haushaltspolitik, in: Andersen, Uwe (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 234-254

- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2001a: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2001, S. 19-32
- Holtkamp, Lars 2001b: Den Letzten beißen die Hunde - Das Verhältnis rot-grüner Regierungen zur kommunalen Selbstverwaltung und der Lösungsansatz Kommunalkammer, in: Alternative Kommunalpolitik 4/2001, S. 59-61
- Holtkamp, Lars 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 209-227
- Innenminister NRW 1991: Änderung des §62 Abs. 3 GO NW - Haushaltssicherungskonzepte - Runderlaß des Innenministeriums vom 29.7.91, in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 62/1991, S. 1190 f.
- Karrenberg, Hanns / Münstermann, Engelbert 1998: Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde, zweite erweiterte Auflage, Opladen, S. 437-460
- KGSt 1993: Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, Köln
- KGSt 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 10/1996, Köln
- Kunz, Volker 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen
- Mäding, Heinrich 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: Mäding, Heinrich / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, S. 97-117
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz 1979: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik: Möglichkeiten und Grenzen, Opladen
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen
- Naßmacher, Hiltrud 2000: Zwischen Selbstverwaltung und Haushaltssicherungskonzept, in: Bellers, Jürgen et al. (Hg.): Einführung in die Kommunalpolitik, München, S. 93-108
- Oebbecke, Janbernd 1996: Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, in: Die Verwaltung 3/1996, S. 323-339
- Pohlan, Jörg 1996: Finanzen der Städte – Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede, Berlin
- Rehm, Hannes 1991: Sozialstaatsüberwälzungen – Dauerlast der Kommunalfinanzen? in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/1991, S. 213-238
- Schimanke, Dieter 1984: Politikverflechtung, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen, S. 343-345
- Schimanke, Dieter (Hg.) 1989: Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel
- Strucke, Nicolas 1998: Die neuen Steuerungsmodelle in den deutschen Städten 1995-1996 – Umfrageergebnisse des DST, in: Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel, S. 179-187
- Voigt, Rüdiger 1998: Kommunale Finanzen im Umbruch, in: Mäding, Heinrich / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen, S. 13-39
- Wehling, Hans-Georg 1999: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteienentscheidung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt-Augustin

Zielinski, Horst 1999: Lokale Demokratie im subnationalen Kontext – Ein West-Ost-Vergleich, in: Klotz, Johannes / Zielinski, Horst (Hg.): Europa 2000 – Lokale Demokratie im Europa der Regionen, Heilbronn, S. 138-149