

---

# Zur anhaltenden Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in Deutschland

Thomas Bathge, Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Tobias Fuhrmann, Lars Holtkamp und Marc Seuberlich

Ausgangspunkt der vergleichenden Betrachtung kommunaler Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland war die These, dass konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen, rheinland-pfälzischen und in den meisten ostdeutschen Kommunen dominieren, während in NRW, dem Saarland und Hessen konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind und die anderen westdeutschen Bundesländer zwischen diesen Polen verortet sind (Niedersachsen, Bayern, Schleswig-Holstein). Das Konstrukt der kommunalen Konkordanz- bzw. Konkurrenzdemokratie erscheint uns am geeignetsten zu sein, die Variationen in den kommunalen Entscheidungsprozessen zwischen den Bundesländern theoretisch einzufangen. Wesentliche unabhängige Erklärungsfaktoren sind dabei das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren sowie die Gemeindegröße. Allerdings fehlte es bisher an empirisch vergleichenden Untersuchungen zur Bestätigung dieser These und zur vertieften Analyse der genannten Erklärungsfaktoren.

In der kommunalen Konkordanzdemokratie treffen Akteure mit einer geringeren personellen Parteipolitisierung aufeinander. Im Rat wird kaum zwischen Opposition und Regierung unterschieden, die Fraktionsdisziplin ist aus Sicht der Ratsmitglieder geringer ausgeprägt, während der Bürgermeister als exekutiver Führer dominiert. In der Konkordanzdemokratie halten die Akteure zudem Parteipolitik in der kommunalen Selbstverwaltung eher für schädlich (konkordante Einstellungen) und die Varianz der politischen Prioritäten ist aufgrund der geringeren inhaltlichen Parteipolitisierung niedriger als in der Konkurrenzdemokratie bzw. die Parteidifferenz hat eine niedrigere Erklärungskraft für die Prioritäten. Bezogen auf die oben genannten unabhängigen Variablen heißt dies, dass mit steigender Gemeindegröße, mit der räumlichen Lage im Westen und der damit verbundenen politischen Kultur sowie mit niedrigen Werten auf dem Kommunalverfassungsindex eher mit konkurrenzdemokratischen Mustern zu rechnen ist.

Durch die hier erfolgte quantitative und qualitative Auswertung von Datenbeständen aus dem Forschungsprojekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ konnten wir im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen in vier Bundesländern (Brandenburg, Sachsen, Baden-Württemberg, NRW) empirisch überprüfen, in wieweit sich eher konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratische Entscheidungsstrukturen durchgesetzt haben. Zudem war es möglich, den Einfluss der unabhängigen Variablen (Gemeindegröße, institutionelles Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren) auf die abhängige Variable zu messen. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob sich nach der Kontrolle des Einflusses der Gemeindegröße und der Kommunalverfassung (inklusive des Kommunalwahlrechts) die Entscheidungsstrukturen zwischen Ost- und Westdeutschland tatsächlich noch signifikant unterscheiden, was auf Einflüsse einer variierenden politischen Kultur hindeuten würde.

Die quantitative Analyse zeigt, dass die Hypothesen zum Zusammenhang zwischen den drei unabhängigen Variablen und den Ausprägungen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie bestätigt werden. Mit niedrigen Werten auf dem *Kommunalverfassungsindex* (durch schwächere rechtliche Kompetenzen des Bürgermeisters und starre Ratslisten bei der Kommunalwahl) gehen eher konkurrenzdemokratische Konstellationen einher, die mit steigender Gemeindegröße und mit Lage in Westdeutschland noch mal forciert werden. Hervorzuheben ist insbesondere der nicht nur hochsignifikante, sondern auch häufig starke Zusammenhang zwischen Kommunalverfassungsindex und Konkurrenz- bzw. Konkordanzdemokratie. Institutionen machen also für die Akteurskonstellationen vor Ort durchaus einen Unterschied, ohne diese zu determinieren. Kommunalverfassungen, die dem Bürgermeister mehr formale Kompetenzen einräumen, führen zu einer ausgeprägten exekutiven Führerschaft, wobei dann vor Ort zusätzlich viele endogene Variablen, wie z. B. die erworbene Fach- und Führungskompetenz des Bürgermeisters, ins Spiel kommen.

Für die *Gemeindegröße* sind hingegen kaum starke, aber immerhin signifikante Beziehungen zu konstatieren. Das ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass hier „nur“ die Gemeindegrößenklasse zwischen 25.000 und 100.000 betrachtet wurde. Gerade die durchschnittlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern dürften noch deutlicher ausfallen, wenn man alle Gemeindegrößenklassen in die Analyse miteinbeziehen würde, weil gerade in NRW die Kommunen über 100.000 Einwohner schwer ins Gewicht fallen, während beispielsweise in Baden-Württemberg gerade die Gemeinden unter 5.000 Einwohner am häufigsten vertreten sind.

Die *politische Kultur in Ost- und Westdeutschland* hat keine starken, aber immerhin einige signifikante Beziehungen mit der abhängigen Variable Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie zu verzeichnen. Gerade kleinere Kommunen in Sachsen

(mit einer konkordanten Kommunalverfassung) tendieren unter Berücksichtigung der drei unabhängigen Variablen besonders stark zur Konkordanzdemokratie. Insgesamt ist der Einfluss der politischen Kultur doch relativ gering, bedenkt man, dass häufig die besonderen Eigenschaften des Parteiensystems und der politischen Kultur in Ostdeutschland betont werden.

Die quantitative Analyse zeigt aber auch, dass der Erklärungswert der drei unabhängigen Variablen in den Regressionsmodellen nur niedrig bis mittel ausgeprägt ist, was einen relativ großen Einfluss der endogenen Variablen (durch Eigenschaften und Handeln der kommunalen Akteure) erwarten lässt. Vor diesem Hintergrund sind die Fallstudien in den vier Bundesländern besonders interessant. NRW ist das klassische Land der Konkurrenzdemokratie mit großen Gemeinden (44.373 im Durchschnitt, nur drei Gemeinden unter 5.000 Einwohner) und dem niedrigsten Wert im Kommunalverfassungsindex (12). Baden Württemberg ist das klassische konkordanzdemokratische Bundesland mit deutlich kleineren Gemeinden (9.656 im Durchschnitt, 53 Prozent der Gemeinden haben unter 5.000 Einwohner) und dem höchsten Wert im Kommunalverfassungsindex (20). Für Sachsen wird ebenfalls von klar konkordanzdemokratischen Strukturen ausgegangen mit eher kleineren Gemeinden (9.410 im Durchschnitt, 62 Prozent der Gemeinden haben unter 5.000 Einwohner) und einem hohen Wert im Kommunalverfassungsindex (19). Auch für Brandenburg gehen wir von eher konkordanzdemokratischen Strukturen aus mit kleineren Gemeinden (5.859 im Durchschnitt, 70 % der Kommunen unter 5.000 Einwohner) und einem mittelhohen Wert im Kommunalverfassungsindex (17). In beiden ostdeutschen Ländern wird zudem von einer politischen Kultur ausgegangen, die die Konkordanzdemokratie begünstigt. In unseren Fallstudien wurde die Gemeindegrößenklasse nun kontrolliert (25.000 bis 100.000 Einwohner), so dass die Gemeindegröße Unterschiede nicht erklären kann.

Die Fallstudien zeigen für NRW erwartungsgemäß eine ausgeprägte Parteipolitisierung in allen vier Städten mit einer klaren Trennung in Regierungsmehrheit und Opposition. Die Zusammenarbeit in umstrittenen Fragen gestaltet sich schwierig. Fehlende Mehrheiten auf Seiten des Bürgermeisters bringen entweder Blockadesituationen in der Haushaltspolitik oder die Einigung auf kleinstmögliche Kompromisse mit sich. Die ausgeprägte Fraktionsdisziplin macht es für den Bürgermeister schwierig, in politisch umstrittenen Fragen Mehrheiten zu bilden. Feste Koalitionen und klare Absprachen werden bevorzugt, kommen aber durch die Zersplitterung der Räte und die parteipolitische Distanz der Fraktionen oftmals nicht zu Stande. Erst unter dem Druck des Stärkungspaktes kommt es vermehrt zur Bildung von großen „Not-Koalitionen“ der Volksparteien, teilweise unter Einbindung von kleineren Gruppierungen.

Die Rolle des Bürgermeisters ist abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat. Alle Bürgermeister der untersuchten Städte entstammen der örtlichen Kommunalpolitik und den beiden großen Parteien. Unabhängig von ihrem fachlichen Hintergrund werden die Bürgermeister in der Regel als Parteimitglieder und die ihm nahestehende Fraktion als Regierungsfraktion wahrgenommen. Die Bereitschaft der anderen Fraktionen den Vorschlägen des Bürgermeisters zu folgen und ihn zu unterstützen, ist deshalb nicht ausgeprägt. Ganz ähnlich werden auch die Kämmerer wahrgenommen.

Die Interaktion in der Haushaltspolitik ist einerseits gekennzeichnet durch vielfältige Verhandlungen der jeweiligen Verwaltungsspitze mit der Kommunalaufsicht, um zum Beispiel Investitionen trotz Nothaushaltsrecht zu ermöglichen. Teil dieser Verhandlungen sind auch immer wieder Ankündigungen von Konsolidierungspaketen, die aber oft in Ansätzen stecken bleiben oder unrealistischen Annahmen insbesondere auf der Einnahmeseite folgen. Über eine lange Zeit haben sich die Städte im Nothaushaltsrecht eingerichtet. Andererseits ist die Interaktion der Fraktionen und der Verwaltungsspitze geprägt von einer Parteienkonkurrenz, die gemeinsame gewichtige Konsolidierungsentscheidungen verhindert oder zumindest hinauszögert. Aus den Versuchen, fraktionsübergreifende Vereinbarungen zu treffen, scheren immer wieder einzelne Fraktionen aus. Manche Oppositionsfraktionen kämpfen dabei mit Betroffenen gegen bestimmte Teile der Haushaltssicherungskonzepte, was den Druck auf die Mehrheitsfraktionen erhöht, Einschnitte abzuschwächen. Unter der Bedingung wechselnder Mehrheiten einigt man sich häufig auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und verschiebt Entscheidungen mit Protestpotenzial weiter in die Zukunft. Diese traditionellen Interaktionsformen werden gegen Ende der Untersuchungsperiode durch den Stärkungspakt verändert, wenn auch nicht gänzlich ausgeschaltet. Der erhöhte aufsichtsrechtliche Druck durch das Innenministerium und die Aussicht auf einen ausgeglichenen Haushalt durch finanzielle Hilfen des Landes stärken die Position der Verwaltungsspitze und führen zu einem größeren politischen Konsens in der Haushaltskonsolidierung. Harte Einschnitte im Personalbereich und Abstriche im freiwilligen Aufgabenbereich können nun ebenso wie starke Steuererhöhungen vermehrt durchgesetzt werden.

In *baden-württembergischen* Kommunen unterhalb von 100.000 Einwohnern dominieren konkordanzdemokratische Handlungsmuster im Rat. Dies gilt, obwohl in den Räten häufig die CDU die stärkste Kraft ist und gemeinsam mit Freien Wählern und FDP eine Mehrheit im Rat stellen könnte. Statt einer klaren Einteilung in Regierungs- und Oppositionsbank dominieren übergroße Mehrheiten unter Einbindung aller „bürgerlichen“ Parteien – CDU, SPD, FW, Grüne und FDP. Dies sind keine „großen Koalitionen“, vielmehr stehen Sachthemen und das Wohl der

Gemeinde statt politischer Richtungskämpfe im Vordergrund. In strittigen Fragen entstehen regelmäßig ad hoc Koalitionen über alle ideologischen Grenzen hinweg. Die Parteien spielen insofern zwar eine nicht zu unterschätzende Rolle als Rekrutierungs- und Ordnungsinstrument in der Kommunalvertretung, die ideologische und machtpolitische *Cleavage* ist im Vergleich mit klassisch konkurrenzdemokratisch geprägten Bundesländern jedoch vergleichsweise gering und die Beziehungen der Fraktionssprecher sind i. d. R. von gegenseitigem Respekt und der Abwesenheit taktischer Spielchen geprägt. Lähmende und expansiv wirkende Grabenkämpfe spielen keine Rolle. Die überparteiliche Konsensfindung zur Umsetzung pragmatischer Lösungen zum Wohle der Stadt steht im Vordergrund. Der institutionell starke Bürgermeister nimmt häufig eine moderierende und überparteiliche Position ein. Gestützt auf oder oft auch gesteuert von einer starken Verwaltung determiniert er jedoch wesentliche Richtungs- und Investitionsentscheidungen. Solange die Einbindung der Ratsfraktionen gelingt, führt dies zu einer hohen Kontinuität im städtischen Handeln und bietet auch die Chance, eine Konsolidierungspolitik über Jahre und Jahrzehnte durchzuhalten.

Die (Ober-)Bürgermeister haben in Baden-Württemberg institutionell betrachtet eine sehr starke Position mit weitreichenderen Kompetenzen als in vielen anderen Ländern. Gleichzeitig sind Bürgermeister jedoch im Vergleich häufiger parteilos oder gehören kleineren Parteien an als anderswo. Und selbst wenn sie von einer starken Ratsfraktion in einer stabilen Koalition gestützt werden, nutzen Sie ihre Position äußerst selten aus, wie dies in konkurrenzdemokratischen Kontexten üblich wäre. Vielmehr verstehen sie sich als Integrationsfigur, die vermittelnd über den Partei- und Partialinteressen steht und stets eine möglichst breitere Unterstützung als nur die etablierten Fraktionen hinter sich vereinen möchte. In dieser Funktion stützen sich die Bürgermeister auf einen starken Beigeordneten bzw. Ersten Bürgermeister, der sehr häufig auch das Finanzressort verantwortet. Dieser bestimmt in allen Fallkommunen im Hintergrund wesentlich die politische Agenda mit, indem er klar den Rahmen des finanziell Möglichen wie auch die Priorisierung vorgibt und ihre konkrete Ausformulierung und Umsetzung in der Verwaltung sicherstellt.

Die Haushaltspolitik in drei der vier Untersuchungskommunen ist klar auf eine langfristige Konsolidierung und nachhaltige Bewirtschaftung der kommunalen Finanzen ausgerichtet. Diese Strategie wird über alle etablierten Fraktionen hinweg mitgetragen. Dieser Kurs wird zwar gelegentlich anlassbezogen hinterfragt und wird in Einzelfällen von politischen Prioritäten durchbrochen, wurde aber in keiner der drei Kommunen bisher ernsthaft zur Disposition gestellt. In der vierten Kommune wurde ein expansiver Kurs im Rahmen eines großen Grünprojekts von einer ebenso breiten Mehrheit im Rat getragen. Dieser breite Konsens ist in Baden-Württemberg zwar in vielen Politikbereichen üblich, gerade angesichts des überwiegend stark

sparorientierten, langfristigen und damit politisch beschränkenden Charakters der Haushaltspolitik überrascht diese Einmütigkeit doch.

Ermöglicht wird solche Einmütigkeit durch starke Akteure – im Regelfall die Finanzbürgermeister – die sowohl die technische Seite ihres Handwerks beherrschen als auch ihre Bürgermeister argumentativ leiten und gemeinsam mit ihnen sowohl im politischen Raum wie innerhalb der Verwaltung kontinuierlich und erfolgreich Überzeugungsarbeit zu leisten vermögen. Entsprechend wurden in allen Fallkommunen sehr gut zusammenarbeitende Führungsteams beobachtet, die vorab mögliche Handlungsräume definieren – teils unter Einbeziehung der Verwaltung selbst und mit Budgetierungsansätzen, teils durch eine stärker die Alternativlosigkeit bestimmter Handlungsschritte betonende Vorgehensweise. Im Idealfall können den Räten Entscheidungsräume zur Prioritätensetzung gelassen werden, ohne sie aus der Verantwortung für den Haushaltsausgleich zu entlassen.

In *Sachsen* gibt es in den Untersuchungskommunen eine strukturelle CDU-Dominanz (mit lediglich einer Ausnahme), die in Verbindung mit stimmenstarken, meist eher konservativen Wählervereinigungen und den Freidemokraten meist bürgerlich geprägte Mehrheiten bilden. Den Linken, der SPD und den Grünen gelingt es stimmenmäßig nicht, in den Fallkommunen prägend zu wirken. Allerdings zeigt sich die angenommene ideologische Trennung in ein bürgerliches und ein linkes Lager in den sächsischen Kommunen nicht. Die grundlegenden Interessen und Ziele der Parteien und Entscheidungsträger sind in den wichtigsten stadtpolitischen Fragen kongruent bzw. parteibasierte Partikularinteressen werden gesamtstädtischen Interessen untergeordnet. Parteien haben zwar unterschiedliche Ausgabepräferenzen oder Einnahmeprioritäten, es dominieren aber die Ziele Haushaltsausgleich und Kreditvermeidung.

Dies zeigt sich auch daran, dass, obwohl die bürgerlichen Parteien häufig eigene Mehrheiten bilden könnten, in den Fallkommunen eher wechselnde oder übergroße Mehrheiten anzutreffen sind. Vertraglich fixierte Regierungskoalitionen und intensive Oppositionsarbeit findet man kaum. In den Untersuchungskommunen sind für gewöhnlich mindestens drei Parteien für Mehrheiten notwendig, deren Bildung durch das eher entspannte als angespannte kommunalpolitische Verhandlungsklima normalerweise gelingt. Der weitgehend fehlende Fraktionszwang passt zu den stark konkordanten zwischenparteilichen Verhältnissen im Rat. Da sich die Ratsmitglieder für gewöhnlich nicht aus klassischen Parteiarbeitern, sondern eher aus technokratischen Pragmatikern rekrutieren und sie zusätzlich noch in Räten mit überschaubarer Größe sitzen (max. 34 Mandate), ist die Hürde für fraktionsübergreifendes Denken und Handeln niedrig und der Grad persönlicher Bekanntschaften groß.

Der Bürgermeister hat, ob parteiunabhängig oder mit Parteibuch, eine starke Position inne. Aufgrund des hohen Fragmentierungsgrades im Gemeinderat gibt es weder klare Bürgermeistermehrheiten noch Kohabitationen. Daher ist der Bürgermeister i. d. R. angehalten, Mehrheiten eigenständig zu organisieren. Die im Untersuchungszeitraum regierenden Bürgermeister wurden zudem fast ausnahmslos von mehreren, wenn nicht allen Ratsfraktionen unterstützt. Als entscheidend für die Unterstützung durch die Ratsfraktionen gelten neben der erwähnten Überparteilichkeit, Fachkenntnisse und Führungsqualitäten. Bürgermeister mit Verwaltungshintergrund besitzen in den Fallkommunen Vorteile und höheres Durchsetzungsvermögen. Eine auffällige Beobachtung war, dass nach dem Ausscheiden von Bürgermeistern mit Politikhintergrund bzw. einer stark parteipolitisch aufgeladenen Attitüde sich nicht nur das politische Klima verbesserte, sondern sich erst dann auch eine gemäßigte Haushaltspolitik durchsetzte.

Der Charakter der Haushaltspolitik in den sächsischen Fallkommunen im Untersuchungszeitraum wird bestimmt durch konkordante Entscheidungsstrukturen, einer dominanten Verwaltung und einem freiwilligen Commitment zu Sparsamkeit und ggf. Konsolidierung. Anstoß für das in den Fallkommunen breit getragene Commitment bildete die Erkenntnis einer zunehmend dramatischen Gesamtsituation der Städte, die sich aus den ausgabefreudigen und schuldentreibenden Investitionsmaßnahmen in der Nachwendezeit ergaben, verbunden mit einer schwierigen demographischen Entwicklung, sinkenden (prognostizierten) Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und dem eher unsicheren Zugriff auf EU-Fördermittel. Der Pfadwechsel von einer ausgabefreudigen zu einer eher sparsamen, kreditverneinenden Politik gelang in den Untersuchungskommunen in einem engen zeitlichen Rahmen zwischen den späten 1990er und frühen 2000er Jahren.

Der initiiierende Akteur war in allen Fällen der Oberbürgermeister, in finanziell wenig performanten Kommunen kam die Kommunalaufsicht hinzu. Das Commitment als mittelfristige Strategie besteht aus der Vermeidung von Kreditaufnahmen und der Bedingung, dass Investitionen nur in Kopplung mit Fördermitteln erfolgen sollen. Neben Maßnahmen, die frühzeitig positive finanzielle Erfolge generierten, sollte trotzdem immer genügend Spielgeld vorhanden sein, welches durch Bedürfnisbefriedigungen der Fraktionen den Hausfrieden sichert. Neu gewählte Ober- und Finanzbürgermeister führten das von ihren Amtsvorgängern geschaffene Credo vom langfristigen Schuldenabbau und dem Verbot von Kreditaufnahmen automatisch fort, weil dieses mittlerweile sehr stark in den Verwaltungen und bei den politischen Führungskräften in den Räten verankert war.

In *Brandenburg* sind SPD, Linke und CDU die parteipolitisch bestimmenden Kräfte in den untersuchten Städten. Die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Zwei der untersuchten Städte sind eher

konkordanzdemokratisch strukturiert. In den anderen beiden Städten sind stark konkurrenzdemokratische Züge zu beobachten. Insbesondere in den konkurrenzdemokratischen Städten ist die Mehrheitsbildung häufig ausgesprochen schwierig. In den beiden eher konkordanzdemokratischen Städten kommen in der SVV wechselnde Mehrheiten zustande.

Inhaltliche Unterschiede zwischen den Parteien finden sich in der kommunalen Sozialpolitik und im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik. SPD und Linke stehen in einem intensiven Wettbewerb um eine ähnliche Wählerschaft und setzen bei wechselnden Mehrheiten trotz äußerst angespannter Haushaltslage gegen den Widerstand von CDU und FDP Mehrausgaben im Sozialbereich durch. Zugleich verhindern SPD und Linke Kürzungsmaßnahmen und Steuererhöhungen. In einer Stadt, die ihre Kassenkredite vollständig abgebaut hat, kritisiert die Linke die parteilose Bürgermeisterin für ihre übertriebene Sparsamkeit. Die anderen Fraktionen unterstützen dagegen den konservativen haushaltspolitischen Kurs der Bürgermeisterin.

Die Bürgermeister der untersuchten Städte gehören der SPD oder der Linken an oder sind parteilos. Die Hälfte der Bürgermeister verfügte vor Amtsantritt über Verwaltungsführungserfahrung. Die Bürgermeister treten mit einem starken politischen Gestaltungsanspruch auf, den sie aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse jedoch z. T. nicht einlösen können. Bei Kohabitationskonstellationen kam es in den konkurrenzdemokratisch strukturierten Städten wiederholt zu Politikblockaden. Die Umsetzung erfolgreicher Konsolidierungspolitik in den eher konkordanzdemokratischen Städten basierte u. a. auf einer vertrauensvollen und engen Zusammenarbeit von Bürgermeister und Kämmerer und wurde von den Bürgermeistern politisch forciert.

Die Haushaltskonsolidierung in den eher konkordanzdemokratischen Städten war mit stark umstrittenen Entscheidungen verbunden und führte zu schweren kommunalpolitischen Konflikten, was sich in zahlreichen Gegenstimmen und knappen Mehrheiten bei den Haushaltsbeschlüssen niederschlug. Eine geringe Fraktionsdisziplin erleichterte den Beschluss umstrittener Konsolidierungsmaßnahmen. Durch uneinheitliches Abstimmungsverhalten der Fraktionen konnten politische Mehrheiten gefunden und zugleich die Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen parteipolitisch verwischt werden. Nach dem vollständigen Abbau der Kassenkreditverschuldung werden die Haushalte mit großen fraktionsübergreifenden Mehrheiten und in weitem Einvernehmen beschlossen. In den konkurrenzdemokratischen Städten wird die Haushaltskonsolidierung durch die schwierige Mehrheitsbildung und die geringe Konsolidierungsorientierung der Akteure verhindert. Den Kämmerern fehlt die politische Unterstützung durch durchsetzungsfähige und konsolidierungsorientierte Steuerungsmanager. Bei Koh-

bitationskonstellationen verhindern Politikblockaden den Beschluss umfassender Konsolidierungsmaßnahmen. Aufgrund der geringen Konsolidierungsorientierung der kommunalpolitischen Entscheidungsträger wird jedoch auch die Bildung einer stabilen Mehrheit nicht zur Durchsetzung einer Politik der Haushaltskonsolidierung genutzt. Stattdessen wird deutlich, dass sich die Stadt im Nothaushalt eingerichtet hat. Die kommunalen Entscheidungsträger konzentrieren sich im Rahmen des Nothaushaltsrechts auf den Erhalt der großzügigen städtischen Infrastruktur und einer möglichst niedrigen Steuer- und Gebührenbelastung für die Bürger und rechtfertigen dies mit den exogenen Problemursachen und der Vergeblichkeit eigener Konsolidierungsanstrengungen.

Die Fallstudien bestätigen – mit einer gewissen Ausnahme im Fall von Brandenburg – die oben dargestellten Annahmen. In Brandenburg sind in zwei Fällen etwas entgegen den Erwartungen konkurrenzdemokratische Konstellationen, ganz ähnlich wie in NRW, zu beobachten. Wie ist dieser Unterschied im Vergleich zu Sachsen zu erklären? Der Wert des Kommunalverfassungsindex liegt in Brandenburg mit 17 am niedrigsten in Ostdeutschland, deshalb sind hier am ehesten konkurrenzdemokratische Verhältnisse zu erwarten, aber er weist insgesamt eher in Richtung Konkordanzdemokratie als in Richtung Konkurrenzdemokratie. Eine mögliche Erklärung wäre die unterschiedliche Parteienkonstellation zwischen beiden ostdeutschen Ländern. Während SPD und Linke in Sachsen eine eher randständige Bedeutung im Vergleich zur CDU haben, sind alle drei Parteien in Brandenburg von Relevanz, ohne dass es eine klare Vorherrschaft gibt. Dies könnte den Parteienwettbewerb anheizen. Eine andere Erklärung wäre, dass SPD und Linke, die in Brandenburg von größerer Bedeutung sind als in Sachsen, eher dem konkurrenzdemokratischen Modell zuneigen, ähnlich wie dies die Grünen in Westdeutschland tun. Allerdings sind dies alles eher Vermutungen, die auf weitere Forschungsnotwendigkeiten verweisen.

Die Fallstudien zeigen zudem die Bedeutung der konkreten Akteurskonstellationen vor Ort, insbesondere die Bedeutung eines von möglichst vielen Akteuren akzeptierten Bürgermeisters. Hilfreich ist auch eine funktionierende Haushaltsaufsicht wie in Sachsen, die frühzeitig eingreift. Deutlich wurde ebenfalls, dass die konkurrenzdemokratischen Konstellationen eher wenig förderlich für eine solide kommunale Haushaltspolitik sind. Dies ist eine späte empirische Bestätigung für die Thesen von Gerhard Banner, der schon lange argumentiert, dass ein starker direktgewählter Bürgermeister bei schwacher Fraktionsdisziplin und geringer Parteipolisierung (verursacht durch die süddeutsche Ratsverfassung) eher dazu führe, dass in Baden-Württemberg (und wir würden jetzt ergänzen auch in Sachsen) der Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs gehalten werde. Die süddeutsche Ratsverfassung habe daher eine deutlich höhere Output-Legitimation

als die damalige und auch die neue präsidentielle Kommunalverfassung in NRW. „Institution matters“ gilt damit auch für die lokale Haushaltspolitik (Bogumil/Junkernheinrich/Holtkamp/Wagschal 2014).

Banners praktische Konsequenz wäre es daher, in NRW das vollständige badenwürttembergische Kommunalverfassungsmodell umzusetzen und insbesondere durch die Einführung von „Kumulieren und Panaschieren“ die politischen Mehrheiten „flüssiger“ zu gestalten. Dies würde es dem Bürgermeister erlauben, über Fraktionsgrenzen hinweg in Verhandlungen seine politischen Mehrheiten zu suchen bzw. einzelne Ratsmitglieder aus anderen Fraktionen zur Mehrheitsbildung zu überzeugen. Das kommunale Wahlverhalten orientiert sich nach dieser Auffassung stark an den Kandidaten und nicht an der Parteizugehörigkeit, was zu einer geringer ausgeprägten Fraktionsdisziplin führe. Dadurch könnte der Eindruck bei den Ratsmitgliedern forciert werden, dass sie als Person und nicht Vertreter einer Partei gewählt werden, und damit die Anreize für fraktionsabweichendes Verhalten zur öffentlichen Profilierung zu erhöhen, während zugleich das Sanktionspotential des Fraktionsvorsitzenden gegen „Abweichler“ geschwächt wird, weil die häufig von Partei und Fraktion gemeinsam ausgehandelte Reihenfolge auf der Kandidatenliste keine so starke Bedeutung für die Wiederwahl hat.

Diese Politikempfehlung ist aber nur überzeugend, wenn man den Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus folgt. Betrachtet man dies aus der Perspektive des historischen Institutionalismus, ist zumindest Vorsicht angebracht. Danach ist Fraktionsdisziplin in NRW auch Teil eines pfadabhängigen konkurrenzdemokratischen Akteurmusters, das sich eingeschliffen hat und das sich auch nach institutionellen Reformen fortsetzen könnte. Wie stark veränderbar die innerfraktionelle Geschlossenheit durch die Einführung eines stärker personenorientierten Wahlrechts ist, wurde bisher noch nicht empirisch für bundesdeutsche Kommunalparlamente untersucht. Die wenigen Untersuchungen der Nominierungsphase nach der Einführung von Kumulieren und Panaschieren in Hessen legen nahe, dass Parteien und Kandidaten hoch unterschiedlich auf die neuen institutionellen Anreize reagieren. Die Reaktionen reichten von Ignoranz bis hin zu neuen Anwerbersuchen für Honoratioren und politische Seiteneinsteiger, von denen man eher eine gewisse Distanz zur Fraktionsdisziplin erwarten könnte (Gremmels 2003; Kersting 2004, vgl. für Niedersachsen bereits Rudzio 1981: 276 f.; Suckow 1989: 162). Damit ist zugleich neben der angesprochenen Rolle der Haushaltsaufsicht eine wichtige Forschungslücke umrissen, die zu schließen wäre.

Bei Kohabitationskonstellationen (bzw. bei „divided government“ also unterschiedlicher parteipolitischer Färbung von Bürgermeistern und Ratsmehrheiten) könnte dies dann zu einer gegenseitigen Blockierung von Bürgermeister und Rat führen, wie man sie für Nordrhein-Westfalen befürchten müsse (Wehling 1999b).

Dies deckt sich weitgehend mit den Befunden der Verhandlungsdemokratieforschung auf nationaler Ebene, die direktgewählte Präsidenten als institutionelle Vetoposition einordnet und das Zusammenspiel von institutionellen Vetopositionen und konkurrenzdemokratischen Mustern aufgrund der angesprochenen Blockadegefahren zumindest als normativ problematisch in Bezug auf die Output-Legitimation einordnet (vgl. allgemein Lehbruch 1998; Scharpf 2000: 318; Czada 2000; vgl. in Bezug auf präsidentielle Systeme Sundquist 1988: 629, Bolleyer 2001: 1528).

## Literatur

- Bogumil, J., Holtkamp, L., Junkernheinrich, M., & Wagschal, U. (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55, 614-647.
- Bolleyer, N. (2001). Minderheitsparlamentarismus – eine akteursorientierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Typologie. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/01: 1519-1546.
- Czada, R. (2000). Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In E. Holtmann, H. Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie* (S. 23-49). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gremmels, T. (2003). Kumulieren und Panaschieren – Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.
- Kersting, N. (2004). Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt: Campus Verlag.
- Lehbruch, G. (1998). Parteienwettbewerb im Bundesstaat, zweite überarbeitete Auflage, Opladen: Kohlhammer.
- Rudzio, W. (1981). Wahlverhalten und kommunalpolitisches Personal in ausgewählten Oldenburger Gemeinden. In: Günther, Wolfgang (Hrsg.), *Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg* (S. 253-297), Oldenburg: Heinz Holzberg Verlag.
- Scharpf, F. W. (2000). Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Suckow, A. (1989). Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg: Universität Oldenburg.
- Sundquist, J. (1988). Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States. In: *Political Science Quarterly* 103 (S. 613-635).
- Wehling, H.-G. (1999b). Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt-Augustin, Download: [www.kas.de](http://www.kas.de).