

Lars Holtkamp

**Wer hat Schuld an der Verschuldung?
Ursachen nationaler und kommunaler
Haushaltsdefizite**

polis Nr. 64 / 2007

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Marian Döhler,
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Prof. Dr. Susanne Lütz,
Prof. Dr. Georg Simonis
Institut für Politikwissenschaft
Fakultät Kultur- und Sozialwissenschaften
Fernuniversität in Hagen
58084 Hagen
<http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/>

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Ergebnisse der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	4
2.1 Sozioökonomische Faktoren	4
2.2 Institutionelle Faktoren	5
2.3 Verwaltungs- und Regierungsorganisation	6
2.4 Parteiendifferenzhypothese	9
2.5 Organisierte Interessen	10
2.6 Erblast	10
2.7 Fazit	11
3 Soziökonomische und institutionelle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	12
3.1 Der Einfluss der Kommunalverfassung	13
3.2 Der Einfluss der Kommunalaufsicht	14
4 Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	17
4.1 Parteiendifferenzhypothese	17
4.2 Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie	18
5 Zusammenfassung	23
Literaturverzeichnis	26

1 Einleitung¹

Auch wenn derzeit optimistische Meldungen über die Haushaltsentwicklung in Deutschland dominieren, steigt die Staatsverschuldung in Bund, Ländern und Gemeinden tendenziell weiter an. Ausgehend von einem gerade in den 1990er Jahren im Zuge der Deutschen Einheit erreichten hohen Niveau der Verschuldung, wird die Haushaltskonsolidierung zur Daueraufgabe.

Besonders betroffen von der Haushaltskrise ist die kommunale Ebene. So stiegen die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland von 6,9 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 27,7 Mrd. Euro im Jahre 2006 exponentiell an. Damit hat sich die Deckungslücke bei den laufenden Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in nur sieben Jahren vervierfacht (BMF 2006²). Immer mehr Kommunalhaushalte werden von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt und zum Teil werden schon beratende Sparkommissare bestellt.

Der extreme Konsolidierungsdruck in nicht wenigen Kommunen trifft auf ein nur geringes wissenschaftliches Interesse. Die lokale Politikforschung befasst sich eher in modischen Zyklen mit verschiedenen partizipativen Reformen, während diese aufgrund immer geringerer Verteilungsspielräume weitgehend folgenlos bleiben. Effizienzfragen werden in der lokalen Politikforschung in Deutschland weitgehend ausgeblendet und die Analyse der Haushaltsdaten wird überwiegend dem Städtetag überlassen. Die Haushaltskrise gilt – entsprechend der Interpretation des Städtetags – als kaum beeinflussbare Rahmenbedingung, die auf zunehmende sozioökonomische Probleme und die mangelnde kommunale Finanzausstattung durch höhere föderale Ebenen zurückgeführt wird.

Anders als in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung fehlt eine differenzierte Analyse von kommunalen Haushaltsdefiziten in Deutschland. Allein die erhebliche Varianz von Haushaltsdefiziten bei Kommunen mit ähnlichen sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen verweist darauf, dass ein nicht unerheblicher Teil der Verschuldung im Verwaltungshaushalt in einigen Kommunen auch „hausgemacht“ – also von den kommunalen Akteuren selbst zu verantworten – ist. Diese endogenen Faktoren sind nicht nur für eine wissenschaftliche Ursachenanalyse zentral, sondern auch für die kommunale Praxis können sich hieraus wichtige Hinweise ergeben, weil damit zumindest ein Teil der Haushaltsdefizite kommunal gestaltbar ist.

In diesem Beitrag werden zunächst die in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung entwickelten Hypothesen über die Ursachen von nationalen Defiziten skizziert, die erste Anhaltspunkte für eine Untersuchung kommunaler Haushaltsdefizite geben können. Zweitens wird mit den sozioökonomischen und institutionellen Bestimmungsfaktoren der Forschungsstand zu den exogenen Ursachen kommunaler Defizite in Deutschland referiert. Drittens werden u. a. unter Berücksichtigung konkordanz- und konkurrenzdemokratischer Akteurskonstellationen Hypothesen für die endogenen Ursachen kommunaler Defizite diskutiert. Im Kern wird dabei die These entwickelt, dass eine Zentralisierung der Haushaltspolitik – die verstanden wird als eine starke Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters gegenüber dem Rat und der Fachverwaltung bei Begrenzung des Parteienwettbewerbs – zu geringer ausgeprägten Haushaltsdefiziten führt. Diese Akteurskonstellationen hängen nicht nur von der Kommunalverfassung, der Gemeindegröße und dem Organisationsgrad der Parteien als kommunal kaum veränderbare Variablen ab, sondern auch von den mikropolitischen Strategien der Bürgermeister. Mit dieser These soll nicht zu letzt Gerhard Banners Postulat des Zusammenhangs von Kommunalverfassungen und Haushaltsergebnissen, das die Diskussion in der lokalen Politikforschung lange Zeit geprägt hat, aus einer neoinstitutionalistischen Perspektive kritisch reflektiert und weiterentwickelt werden.

¹ Für konstruktive Hinweise danke ich Gerhard Banner, Stephan Bröchler und Thomas R. Eimer.

² Ergänzt durch aktuelle Werte aus: Statistisches Bundesamt 2007: Weitere positive Entwicklung bei den Einnahmen der Kommunen, Pressemitteilung vom 21. März 2007.

2 Ergebnisse der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

In der empirischen Analyse hat sich zunehmend gezeigt, dass die unterschiedlichen Schulen der Staatstätigkeitsforschung (sozioökonomische Theorie, Parteiendifferenztheorie und politisch-institutionalistischer Ansatz) jeweils Stärken und Schwächen aufweisen und deshalb ein Ansatz verfolgt werden sollte, der diese Schulen kombiniert (Schmidt 1997). Aus international vergleichenden Studien zu Sozialausgaben, Steuereinnahmen und Staatsverschuldung lassen sich vor allem sechs Variablenbündel zur Erklärung von Haushaltsdefiziten herausdestillieren: sozioökonomische Faktoren, institutionelle Ursachen, die Verwaltungs- und Regierungsorganisation, die Parteiendifferenz, Einfluss von Interessengruppen und die sog. „Erblast“.

Im Folgenden werden kurz die in der Staatstätigkeitsforschung vorliegenden Erkenntnisse zu den Bestimmungsfaktoren von Sozialausgaben, Steuereinnahmen, Verschuldung und Haushaltsdefiziten referiert, wobei die Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher Untersuchungsdesigns teilweise deutlich variieren. Dabei ist hervorzuheben, dass Faktoren, die beispielsweise Steuereinnahmen begrenzen, häufig nicht gleichzeitig auch die Haushaltsdefizite begrenzen, sondern bei steigenden Sozialausgaben eher zu höheren Haushaltsdefiziten führen.

2.1 Sozioökonomische Faktoren

Wesentliche Ursachen für die Staatstätigkeit im internationalen Vergleich sind vor allem die Arbeitslosenquote, die Seniorenquote und das Wirtschaftswachstum. So nimmt die Sozialleistungsquote um so eher zu, je schwächer die Wirtschaft gegenüber dem Vorjahr wächst, je stärker die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum steigt und je höher die Seniorenquote liegt (Schmidt 1998: 220; Olbinger / Wagschal 2000: 381). Auch für die Höhe der Steuereinnahmen konnte, wenn auch deutlich begrenzter, ein Einfluss der Seniorenquote und des Wirtschaftswachstums nachgewiesen werden. Ein hoher Anteil der Senioren an der Gesamtbevölkerung und ein nur niedriges langfristige Wirtschaftswachstum haben einen Steuer erhöhenden Einfluss (Wagschal 2005: 404). Auch für die Haushaltsdefizite konnte ein erhöhender Effekt durch hohe Arbeitslosen- und Seniorenquoten sowie ein niedriges Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden (Wagschal 2003: 314). Wesentlich für Deutschland ist darüber hinaus das einmalige Ereignis der Wiedervereinigung, das vorwiegend über die gravierende Veränderung sozioökonomischer Variablen zu einem erheblichen Teil zum Wachstum der Staatsverschuldung beigetragen hat. Von einer regulären Nettokreditaufnahme des Bundes von noch unter 20 Mrd. DM im Jahre 1989 ausgehend, wuchs diese allein bis 1996 auf 78 Mrd. an. Zudem wurden im Schattenhaushalt „Fond Deutsche Einheit“ bis 1994 über 160 Mrd. DM überwiegend kreditfinanziert zur Verfügung gestellt, und im 1995 geschaffenen Erblastentilgungsfond wurden 335 Mrd. DM an Verbindlichkeiten beispielsweise der Treuhandanstalt zusammengefasst (Zohlnhöfer 2001: 1554).

Weiterhin wird in der Literatur teilweise davon ausgegangen, dass durch die zunehmende Globalisierung ein Steuerwettbewerb entsteht, der im Zuge eines „race to the bottom“ zu sinkenden Steuereinnahmen führt und damit auch eine steigende Verschuldung bzw. einen Abbau von Sozialausgaben begünstigen könnte. Danach hat die Liberalisierung und Internationalisierung der Finanzmärkte der Kapitaleseite eine Exit-Option eröffnet, die dazu führt, dass die Regierungen Steuersenkungen durchsetzen, um die mögliche Kapitalflucht zu verhindern. Dieser Zusammenhang konnte bisher aber in empirischen Untersuchungen nicht bestätigt werden (Wagschal 2003: 278; Wagschal 1996a). Trotz sinkender Steuersätze bei Einkommen- und Körperschaftssteuern konnte durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen ein schrumpfendes Steueraufkommen vermieden werden. Als wesentliche Erklärung für die nicht einsetzende Steuerabwärtsspirale wird angeführt, dass die Wähler in ihrer Mehrheit Eingriffe in sozialpolitische Besitzstände häufig negativ sanktionieren und deshalb die auf die Wiederwahl fokussierten Regierungen ein dementsprechend hohes Steuerniveau anstreben,

um diese Leistungen finanzieren zu können (Zohlnhöfer 2005). Zwar präferieren die Wähler gleichzeitig in ihrer Rolle als Steuerzahler auch ein möglichst niedriges Abgabenniveau, aber bei Wahlen kommen aufgrund unterschiedlicher Mechanismen, die insbesondere die Neue Politische Ökonomie herausgearbeitet hat (Fiskalillusion durch Staatsverschuldung; geringe Verbindung von Ausgabenentscheidungen mit Steuereinnahmen in der Wahrnehmung der Bürger etc.), die Ausgabenwünsche des Einzelnen in der Konsumentenrolle stärker zum Tragen (Holtkamp 2000: 40ff.). Staatsleistungen gewinnen so aus Sicht der Wähler häufig den Status von wohlerworbenen Rechten, deren Abbau mit einem erhöhten Abwahlrisiko einhergeht.

2.2 Institutionelle Faktoren

Eine politische Reaktion auf die gerade im Zuge der Wiedervereinigung wachsenden sozio-ökonomischen Herausforderungen setzt nicht nur eine dementsprechende Problemwahrnehmung und einen ausgeprägten Reformwillen voraus, sondern auch institutionelle Handlungsspielräume. Um dies zu operationalisieren, hat sich in der Staatstätigkeitsforschung der Vetospieleransatz von Tsebelis in unterschiedlichen Spielarten durchgesetzt. Als Vetospieler definiert Tsebelis individuelle (z.B. Präsidenten) und kollektive Akteure (z.B. eine Zweite Kammer), deren Zustimmung zu Parlamentsentscheidungen notwendig ist. Die Reformfähigkeit eines politischen Systems hängt danach vor allem von der Zahl der Vetospieler und ihrer ideologischen Distanz und Polarisierung ab. Der Vetospieleransatz knüpft damit an das Forschungsprogramm des Neoinstitutionalismus an. Institutionen sind danach eine wesentliche Einflussgröße zur Erklärung des Verhaltens von individuellen und kollektiven Akteuren, sie determinieren aber nie vollständig das Akteurshandeln, wie dies der Altinstitutionalismus in der vergleichenden Regierungslehre weitgehend suggerierte (Beyme 2000: 103; Helms 2004). Institutionelle Vetopositionen (zum Teil in Kombination mit den variierenden parteipolitischen Kräfteverhältnissen) restringieren damit zwar in gewissem Maße Regierungshandeln, allerdings können sie durch unterschiedliche Strategien und Schachzüge umgangen werden (z.B. in Bezug auf den Bundesrat durch „Lockangebote“ für einzelne Bundesländer oder Aufteilung von Gesetzesvorhaben in zustimmungspflichtige und nicht der Zustimmung bedürftige Teile).

In Deutschland sind aufgrund der hohen Zahl von Vetospielern auf der Bundesebene die Bedingungen für grundlegende Reformen, die aus Sicht vieler Beobachter auf die gravierenden sozioökonomischen Probleme des Staatshaushalts eigentlich folgen sollten, kaum gegeben. Finanzpolitik „aus einem Guss“ ist unter den Bedingungen der föderalen Finanzverfassung, unterschiedlicher Sozialversicherungsträger und der Dominanz von Koalitionsregierungen kaum realisierbar (Schmidt 2007: 349). Durch die hohe Zahl von Vetospielern steigen einerseits die Transaktionskosten von Entscheidungen an und andererseits nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass zumindest ein Veto-Akteur die Entscheidungen nicht mittragen will. Insbesondere das Zusammenspiel von stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb und institutionellen Vetospielern, wie dem Bundesrat, wird seit den Arbeiten von Gerhard Lehbruch zumindest als problematisch beschrieben. Dieses Zusammenspiel kann zu Blockadefahren und Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen (Benz 2003; Lehbruch 1998). Steuererhöhungen zur Reduzierung der Haushaltsdefizite sind gerade bei gegenläufigen Bundesratsmehrheiten so nur schwer zu realisieren. Ähnliche Durchsetzungsprobleme stellen sich zum Teil im Präsidentialismus bei Kohabitationskonstellationen und stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb (Scharpf 2000) – ein Ergebnis, das mit der flächendeckenden Einführung von präsidentiellen Verfassungen für die kommunale Ebene eine erhebliche Relevanz haben könnte. In Deutschland kommt maßgeblich noch der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts als Vetospieler hinzu, das insbesondere in der Steuer- und Sozialpolitik einschneidende Kon-

solidierungsmaßnahmen erschwert bzw. geringere Steuereinnahmen und Mehrausgaben induziert (Wintermann 2005: 272).

Zudem könnte das Wahlrecht einen radikalen Schuldenabbau erschweren. Die durch den Föderalismus bedingten häufigen Wahltermine (Zohlnhöfer 2005: 15) und eine durch das Verhältniswahlrecht gegebene Dominanz von Koalitionsregierungen könnten die Reformfähigkeit weiter begrenzen. In Deutschland führt der Föderalismus durch die Vielzahl der Wahltermine zu einer Art Dauerwahlkampf und zu einer starken Sensibilisierung der Parteien für die skizzierten dominanten Ausgabepräferenzen der Wähler. Die Haushaltskonsolidierung kann durch diesen Dauerwahlkampf erheblich gebremst werden (Zohlnhöfer / Schmidt 2006: 518).

Allerdings lassen sich auch institutionelle Vetopositionen identifizieren, die permanent auf eine Drosselung der Verschuldung hinwirken. Hierzu gehören quantitative Barrieren in den Verfassungen, die beispielsweise Schuldenober- bzw. Defizitgrenzen definitiv festlegen. Während das Grundgesetz nach der großen Finanzverfassungsreform keine nur schwer überwindbaren Begrenzungen enthält, haben die Maastrichtkriterien, die die Defizitquote weitgehend auf 3% des Bruttoinlandsprodukts und die Schuldenquote auf 60% begrenzen, eine erhebliche Steuerungswirkung (Göke 2006). Hoch verschuldete Länder in der EU reduzierten signifikant ihre Verschuldung, während in geringer verschuldeten Ländern eine Konvergenz in entgegengesetzter Richtung zu verzeichnen war – gewissermaßen eine „Prämie für vergangene Sparsamkeit“ (Wagschal 2003: 309). Deutschland, das selbst besonders stark auf diese Kriterien gedrängt hatte, hielt diese Grenzen allerdings mehrmals nicht ein, was maßgeblich auf die hohen Belastungen durch die Deutsche Einheit zurückzuführen ist (Zohlnhöfer 2001: 1561). Zudem haben die größeren EU-Länder partiell einen strukturellen Anreiz, „den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu brechen, da es ihnen durch ihr Stimmengewicht gelingen kann, Sanktionen zu verhindern“ (Wagschal 2006a: 76).

Darüber hinaus gibt es mit direktdemokratischen Elementen und Genehmigungsbehörden wirksame prozedurale Hürden der Staatsverschuldung. „Besonders wirkungsvoll ist die Genehmigungspflicht von Haushalten bei einer übergeordneten Behörde“ (Wagschal 2002: 59). Gerade die kommunale Ebene in Deutschland mit der starken Stellung der Kommunalaufsicht gilt in der Staatstätigkeitsforschung zur Begrenzung der Verschuldung als vorbildlich (Wagschal 2006b: 193) und ähnliche Haushaltsnotlagenregime werden auch für die hoch verschuldeten Bundesländer diskutiert (Schuppert / Rossi 2006).

Für die Schweiz wurde zudem für die subnationale Ebene festgestellt, dass in Gemeinden mit Elementen direkter Demokratie das Ausgabenniveau signifikant niedriger ist als in Gemeinden mit ausschließlich repräsentativen Strukturen (Schneider 1983; für die Kantone Vatter / Freitag 2002; Wagschal / Obinger 2000; kritischer hingegen vgl. Bodmer 2004). Häufig reicht schon die Androhung eines Referendums aus, um die Verfolgung von Sonderinteressen durch die Regierung stark einzuschränken. Während in der repräsentativen Demokratie vor allem die expansiven Ausgabenpräferenzen der Wähler über den Parteienwettbewerb befördert werden, führt die direkte Demokratie aus Sicht einiger Autoren dazu, dass die Ausgabenentscheidungen für die Bürger nachvollziehbarer mit der Einnahmenseite verbunden werden, wodurch die Ausgabenwünsche (und damit bedingt auch die Haushaltsdefizite) deutlich reduziert werden (Feld / Kirchgässner 1998).

2.3 Verwaltungs- und Regierungsorganisation

Als drittes Variablenbündel wird in der Staatstätigkeitsforschung bedingt auch die Verwaltungs- und Regierungsorganisation in die Analyse miteinbezogen. In der Neuen Politischen Ökonomie wurde lange Zeit ein fast unaufhaltbares Verwaltungswachstum unterstellt, das zu steigenden Haushaltsdefiziten führe (Niskanen 1971; Überblick über die verschiedenen Modelle Holtkamp 2000). Nun geht aber seit den 1990er Jahren die Personalausgabenquote der

öffentlichen Haushalte kontinuierlich zurück (Bajohr 2003: 209), so dass die Erklärungskraft dieser pauschalen Ansätze offensichtlich sehr gering ist. Vielmehr sind Verwaltungen und Regierungen kein homogener Akteur mit einheitlichen Expansionsinteressen, sondern auch hier gibt es Akteure, die stärker auf den Haushaltsausgleich hinwirken. Hierzu gehören in der Regel der Finanzminister und der Regierungschef, die häufig die aus Fachverwaltungen, Fachpolitikern und Interessengruppen bestehenden Expansionskoalitionen zu begrenzen versuchen (Mäding 1987: 35f.) bzw. gegen diese „Ressortkumpane“ Kürzungen durchsetzen wollen. Haushaltspolitische Entscheidungsprozesse werden danach als Allmendeproblem analysiert, für das als klassische institutionelle Lösung die Hierarchie empfohlen wird. Das Allmendeproblem entsteht sowohl im Hinblick auf den Einfluss von Interessengruppen, Parteien im Parlament und einzelne Ressortminister, zumindest wenn keine institutionellen Schranken gesetzt werden.

Jede Gruppe und jedes Regierungsmitglied möchte für die jeweilige Klientel möglichst hohe Beiträge aus dem gemeinsamen Budget erhalten. Gelingt dies, so fallen die Nutzen der Ausgabenprojekte konzentriert an, während Kosten auf die Allgemeinheit der Steuerzahler überwälzt werden. Aufgrund dieser Anreize kommt es potenziell zu einer Übernutzung des gemeinsamen Budgets und damit zu einer höheren Staatsverschuldung.

Konsolidierungsimpulse können in der repräsentativen Demokratie danach nur von den Finanzministern bzw. Kämmerern und den Verwaltungs- und Regierungschefs ausgehen, von denen aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben und den damit verbundenen Eigeninteressen eher eine Eindämmung der Übernutzung des Budgets erwartet werden kann.

Konsolidierungseffekte werden dementsprechend dann prognostiziert, wenn die Stellung der letztgenannten Steuerungspolitiker durch institutionelle Reformen gestärkt wird (Hallerberg et al. 2004; von Hagen / Harden 1995; Seils 2005). Je stärker beispielsweise der Einfluss des Finanzministers auf die haushaltspolitische Agenda und den Haushaltsvollzug ist und je stärker insgesamt die Exekutive gegenüber der Legislative dominiert, desto geringere Haushaltsdefizite werden erwartet.

Ausgabenkürzungen zur Reduktion der Haushaltsdefizite treffen danach auf zwei Dilemmata (May 2002: 120). Wer auf Ausgaben freiwillig verzichtet, muss damit rechnen, dass sich die anderen Bereiche als Trittbrettfahrer verhalten, so dass das Kollektivgut des Haushaltsausgleichs bei hohen individuellen Kosten durch Verzicht nicht geschützt wird. Deshalb wird kaum jemand den ersten Schritt machen. Da spontane Kooperation nicht zu erwarten ist, scheint Zwang durch den Finanzminister oder Regierungschef, der aus dieser Perspektive eine umfassendere Zielfunktion verfolgt, als Problemlösung unvermeidlich. Das zweite Dilemma ist die Stabilisierung der Kürzungscoalition. „Für die Koalitionsmitglieder existiert ein permanenter Anreiz, die Koalition zu sabotieren und zu verlassen, um die free-rider-Position eines Kartellaußenseiters einzunehmen und Kürzungslasten vermeiden zu können“ (190). Um dieses dynamische Dilemma lösen zu können, müssen Kompetenzen und Instrumente vorhanden sein, die nicht-kooperatives Verhalten glaubwürdig sanktionieren, was in der Regel ebenfalls eine Zentralisierung der Haushaltspolitik voraussetzt.

In vielen Untersuchungen wurde dieser Zusammenhang zwischen Zentralisierung der Haushaltspolitik und Reduktion von Defiziten immer wieder bestätigt (vgl. Überblick in Strauch 1998 ff.)³. Zum Teil wird auch konstatiert, dass mit steigender Anzahl der Fachminister das Allmendeproblem und damit auch die Budgetprobleme zunehmen (Seils 2004: 44; Wagschal 2003; Blankart 2006: 185). Neben den institutionellen Rahmenbedingungen und dem vom sozioökonomischen Druck in Form von Haushaltsdefiziten häufig ausgehenden Zentralisie-

³ Allerdings wird in der Diskussion über die Zentralisierung der Haushaltspolitik darauf hingewiesen, dass bei Koalitionsregierungen (mit stärkeren ideologischen Distanzen) die Zentralisierung schwerer durchsetzbar sein könnte, weil dies in Bezug auf den Finanzminister auch zu einer starken Verschiebung der Kräfteverhältnisse in der Koalition führen könnte (Hallerberg et al. 2004), wobei diese Problematik auf kommunaler Ebene in Deutschland kaum gegeben sein dürfte.

rungsimpuls wird immer wieder auf die wichtige Rolle von Persönlichkeitsmerkmalen und Fähigkeiten des Regierungschefs hingewiesen. Sein Handlungswille und sein politisches Handlungsgeschick können die Staatsverschuldung erheblich begrenzen, auch wenn dies in quantitativ-vergleichenden Analysen nur schwer zu berücksichtigen ist (Wagschal 1996a: 259; Wagschal 2005: 424). Erfolgreiche Sparpolitik hängt damit auch zusammen mit „Leadership“, die durch persönliche Fähigkeiten und institutionelle Kompetenzen, aber auch durch mikropolitische Taktiken, parteipolitische Mehrheitsverhältnisse, Amtsdauer und das eigene Wahlergebnis gefördert werden kann (Helms 2000: 424f.). In vielen empirischen Untersuchungen hat sich gezeigt, dass (auch bei Zentralisierung wenig begünstigenden institutionellen Rahmenbedingungen) durch mikropolitische Spielstrategien eine temporäre Verschiebung zu Gunsten der Zentrale in der Haushaltspolitik erreicht werden kann, die insbesondere die Möglichkeiten der Ausgabenkürzung forciert (May 2002: 316ff.). Allgemein haben sich die folgenden (zum Teil normativ nicht unbedenklichen) mikropolitischen Strategien als förderlich erwiesen, um Kürzungen durchzusetzen, ohne gleichzeitig das Abwahlrisiko extrem zu erhöhen (Wagschal 2006b: 194f.; Bauer 2006):

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Haushaltskrise und Formulierung eines positiven Konsolidierungsziels (z.B. Erhalt des Sozialstaats durch rechtzeitige Konsolidierung)
- Verschleierung der Kürzungsfolgen und der Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen („blame avoidance“)
- Reformen zu Beginn der Legislaturperiode verabschieden
- Abwälzung von Konsolidierungslasten auf untere föderale Ebenen
- Den Gegnern von Konsolidierungsmaßnahmen durch Zeitdruck möglichst wenig Entscheidungspunkte bieten
- möglichst Gleichverteilung von Konsolidierungslasten („Rasenmäherprinzip“)
- konfliktreiche Einstellung von Aufgaben und Einrichtungen, die einen großen oder einflussreichen Nutzerkreis haben, nach Möglichkeit vermeiden.

Insgesamt sollten aber die Probleme hierarchischer Koordination nicht übersehen werden. Neben möglichen Implementationswiderständen stellt sich vor allem ein Informations- und Motivationsproblem. Das hinter hierarchischer Steuerung stehende Ideal des „wohlwollenden und allwissenden Diktators“ (Scharpf 2000: 286) wurde in der politikwissenschaftlichen Debatte zunehmend in Frage gestellt. Das Informationsproblem resultiert daraus, dass es für zentrale Verwaltungseinheiten häufig schwierig ist, adäquate Informationen über die zu lösenden Probleme zu bekommen (Informationsknappheit) und die von den unteren Verwaltungsebenen gelieferten Informationen angemessen zu verarbeiten (Informationsüberlastung). Das Motivationsproblem besteht darin, dass beispielsweise Finanzminister und Regierungschefs⁴ starke Kompetenzen dazu nutzen könnten, nicht das Gemeinschaftsgut eines ausgeglichenen Haushalts anzustreben, sondern aus Eigeninteressen ebenfalls die Leistungsexpansion einzusetzen, um beispielsweise die eigene Wiederwahl zu sichern. Zur Reduzierung der Implementationswiderstände und Informationsprobleme wird in der haushaltspolitischen Praxis die hierarchische Steuerung häufig ergänzt bzw. ersetzt durch Verhandlungen zwischen

⁴ Zum Teil wird auch eine Verschuldungsbegrenzung prozeduraler Art durch präsidentielle Verfassungen erwartet. Das Parlament würde im präsidentiellen System stärker seine Kontrollfunktionen in Bezug auf den Haushalt wahrnehmen (Blankart 2006: 687) und das mit dem Präzidentialismus verbundene Wahlverfahren würde zu einer inklusiveren Politik mit weniger Rent-Seeking führen (Wagschal 2005: 195).

Fachverwaltungen und Finanzministerium auf unterschiedlichen Ebenen, selbst wenn der Finanzminister mit sehr starken Kompetenzen ausgestattet ist. Verhandlungen finden dann eher im „Schatten der Hierarchie“ statt, d. h. die Verhandlungspartner auf den unteren Hierarchiestufen werden durch die Möglichkeit, dass im Falle der Nichteinigung eine für sie negative hierarchische Anordnung oder ein entsprechender Kabinettsbeschluss erwartet werden kann, in gewissem Maße diszipliniert. Das Motivationsproblem bei Finanzministern dürfte nicht stark ausgeprägt sein, weil über die Aufgabenzuweisung und die seit Jahrzehnten routinisierten Budgetspiele zwischen Fach- und Steuerungspolitikern – dem Finanzminister die Rolle zugeschrieben wird Defizite zu reduzieren und steigende Staatsverschuldung und Steuererhöhungen in der öffentlichen Auseinandersetzung vor allem ihm angelastet werden. Dem Regierungschef wird die Aufgabe zugewiesen, die Regierungspolitik als Ganzes zu leiten, so dass er motiviert sein dürfte, kostenintensive „Ressortegoismen in die Schranken zu weisen“ (Seils 2004: 45). In empirischen Untersuchungen wurde allerdings deutlich, dass das Amtsverständnis der Regierungschefs und Finanzminister durchaus variiert. Dementsprechend wird in international vergleichenden Fallstudien zum Teil darauf hingewiesen, dass die rechtlichen Kompetenzen des Finanzministers und Regierungschefs für die Konsolidierung nicht so stark prägend sind, wie „das Amtsverständnis und das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung“ (Wagschal 2006b: 189).

2.4 Parteiendifferenzhypothese

Als weiterer wesentlicher Faktor zur Erklärung der Staatstätigkeit gilt die Parteiendifferenzhypothese. Danach macht die parteipolitische Färbung der Regierung auch für die Politikerergebnisse einen Unterschied. Der Parteeffekt dürfte umso stärker ausgeprägt sein, je umfangreicher die sozioökonomischen Ressourcen der Regierung sind, je stärker die Machtverteilung im Parlament und Zweiter Kammer zugunsten der Regierung geneigt ist und je stärker die institutionellen Rahmenbedingungen eine rein hierarchische Koordination durch die Regierung begünstigen (Schmidt 2001: 26).

In vergleichenden Studien wurde gezeigt, dass die Sozialleistungsquote sich nur gering erhöht, wenn konservative Parteien die Regierungsgeschäfte führen. Demgegenüber wirken sozialdemokratische, aber auch christdemokratische Parteien stärker ausgabenexpansiv. Gerade für die Bundesrepublik gilt, dass beide großen Volksparteien Sozialstaatsparteien sind, die lange auch aufgrund ihrer heterogenen sozialen Zusammensetzung zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates beigetragen haben (Schmidt 2006). Allerdings tendiert die SPD zu höheren Personalkosten (Schmidt 1990). Auch in Bezug auf die Steuerpolitik ist eine erhebliche Parteiendifferenz zu konstatieren. Insbesondere sozialdemokratische Regierungen produzieren eine hohe Steuerbelastung (Wagschal 2005: 416). Bei sonst ähnlichen Ausgabenbelastungen neigen bürgerliche Regierungen demgegenüber eher zu Steuersenkungen und müssen die Ausgaben eher durch Schulden finanzieren, um ihr Klientel durch die Steuerpolitik maßgeblich entlasten zu können. Somit kommt die international vergleichende Forschung zu dem überraschenden Befund, dass Linksregierungen durchschnittlich niedrigere Defizitquoten aufweisen als bürgerliche Regierungen, wobei dieser Zusammenhang aber in den 1990er Jahren auch aufgrund des Maastrichteffektes nicht mehr nachweisbar ist.⁵ Zudem wurde in Bezug auf Privatisierungsmaßnahmen immer wieder ein Parteeffekt konstatiert. Sozialdemokratische Regierungen tendieren deutlich weniger zu Privatisierungen, wobei sich aber auch in diesem Bereich aufgrund des Drucks der Maastricht-Kriterien die Parteiunterschiede angleichen (Zohnhöfer / Obinger 2005: 624). Die Parteiendifferenzhypothese verliert in der Haushaltspolitik somit zunehmend an Erklärungswert, zumal sich zeigt, dass seit den 1990er Jahren einschnei-

⁵ Darüber hinaus wurde für den Bund und die Bundesländer in Deutschland bereits zuvor ein umgekehrter Zusammenhang konstatiert, nachdem CDU-Regierungen eher zu einer geringeren Verschuldung beigetragen haben (Wagschal 1996b).

dende Konsolidierungsmaßnahmen in erheblichem Maße auch von sozialdemokratischen Regierungen durchgesetzt wurden (Wagschal 2006b).

Insgesamt ist in Bezug auf die meisten Parteien zu konstatieren, dass sie aufgrund der skizzierten Ausgabenpräferenzen der Wähler kaum mit radikalen Reformen in sozialpolitische „Besitzstände“ eingreifen wollen. Lediglich wenn es gelingt, den Parteienwettbewerb beispielsweise durch große Koalitionen (bei allerdings in Deutschland bestehenden zwei sozialstaatsfreundlichen Volksparteien) oder eine deutliche Verringerung der Wahltermine zu reduzieren, sind einschneidende Reformen eher zu erwarten (Zohlnhöfer 2005). Gerade in Deutschland hat der stark ausgeprägte Parteienwettbewerb auch im Zusammenspiel mit dem Bundesrat als Vetospieler erfolgreiche Konsolidierungspolitik erheblich erschwert.

2.5 Organisierte Interessen

Die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen beschäftigt sich bedingt auch mit dem Einfluss von Interessengruppen auf die Staatsverschuldung. So sind Mancur Olson zufolge Steuerzahlerinteressen nur sehr schwer zu organisieren, weil sie „keinen Zugang zu selektiven Anreizen haben“ (Olson 1985: 44). Demzufolge steht den eher ausgabenexpansiven Interessengruppen (z.B. Bauernverbände, Gewerkschaften) keine starke Interessengruppe gegenüber, die eine Reduzierung der Ausgaben fordert, um alle Steuerzahler zu entlasten. Insbesondere ist es bei diesen Konstellationen schwer, Staatsausgaben zu kürzen, sofern nicht ein Konsens mit wesentlichen Interessengruppen erreicht wird. Eine in diesem Sinne erfolgreiche Konzertierung beispielsweise zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat dürfte es auch der Opposition erheblich erschweren, aus unpopulären Reformen wahlpolitisches Kapital zu ziehen (Zohlnhöfer 2005: 26). Allerdings ist ein derartiger Konsens mit den Interessengruppen bei Verteilungskonflikten häufig nur erwartbar, wenn der Staat glaubwürdig mit einseitiger hierarchischer Koordination drohen kann, so dass die Interessengruppen durch ihre Konsensbereitschaft teuren und unkalkulierbaren staatlichen Eingriffen zuvorkommen wollen. In Deutschland hat diese Konzertierung im Gegensatz zu einigen anderen Ländern in den Bündnissen für Arbeit auch deshalb nicht funktioniert, weil der Staat aufgrund der Vielzahl der Vetospieler (insbesondere der gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat) nur bedingt handlungsfähig ist und somit kaum glaubhaft mit einseitiger hierarchischer Koordination drohen kann (Czada 2005: 150).

2.6 Erblast

Last but not least wird in der Staatstätigkeitsforschung die „Erblast“ durch zurückliegende politische Entscheidungen als wesentlicher Faktor hervorgehoben. So reduzieren die Haushaltsdefizite vergangener Jahre ganz erheblich die aktuellen Haushaltsspielräume. Im Jahre 2005 betrug beispielsweise der Anteil der Zinsausgaben an den Bundesaussgaben immerhin schon 14,4 %. Im Vergleich dazu war im selben Jahr eine Nettokreditaufnahme von 12 % an den Bundesaussgaben zu verzeichnen. Der Staat nimmt also vor allem neue Kredite auf, um seinen Schuldendienstverpflichtungen nachkommen zu können. Weiterhin werden zukünftige Haushalte durch die Einstellung von Beamten und die später fälligen Pensionslastungen belastet, weil hierfür bisher überwiegend keine Rückstellungen vorgesehen sind. Diese Versorgungslasten zukünftiger Haushalte wachsen auch aufgrund der deutlich gestiegenen Lebenserwartung stetig. Zudem sind aufgrund rechtlicher Restriktionen in den alten Bundesländern betriebsbedingte Kündigungen auch bei Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst kaum realisierbar, so dass das vorhandene Personal in der Regel nur sehr langsam durch „natürliche Fluktuation“ abbaubar ist.

Zur Erblastthese wird zum Teil auch die Pfadabhängigkeit von Institutionen zugeordnet. Pfadabhängigkeit bedeutet, dass die Umrüstkosten auf eine gänzlich neue politische Alternativlösung im Zeitablauf wachsen (Olbinger / Kittel 2003: 363), so dass es erhebliche

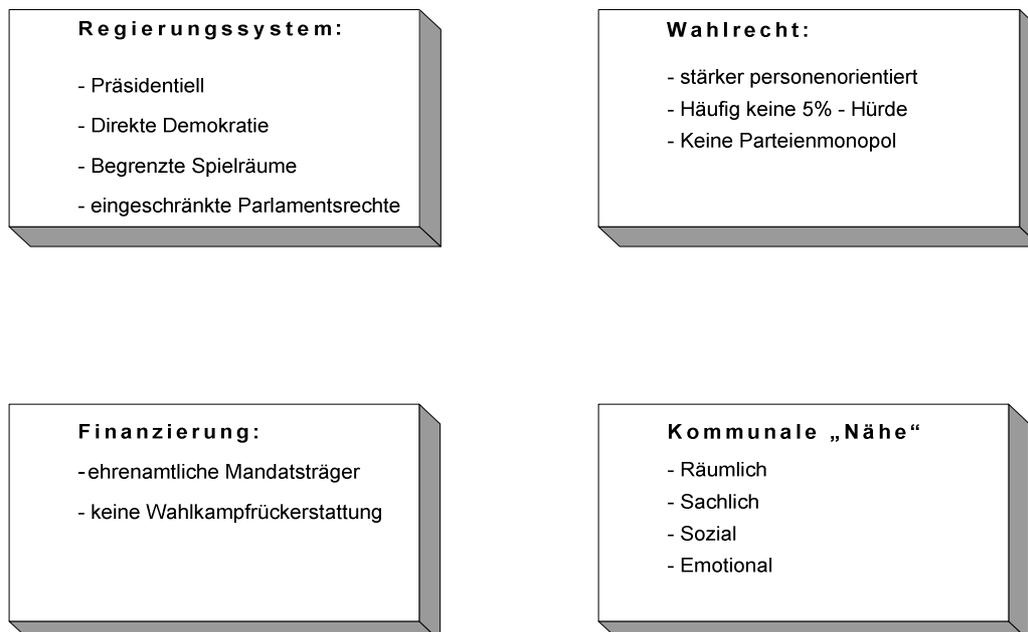
ternativlösung im Zeitablauf wachsen (Olbinger / Kittel 2003: 363), so dass es erhebliche Probleme gibt, Institutionen mit einer langen Tradition grundlegend zu verändern. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Sozialversicherungssysteme. Staaten, die wie Deutschland, nach dem „konservativen Wohlfahrtsstaatstyp“ organisiert sind und damit die Sozialpolitik maßgeblich über Sozialversicherungsbeiträge und nicht über Steuern finanzieren, haben in den letzten Jahren die Sozialausgaben im Gegensatz zu den anderen OECD-Staaten nicht zurückführen können. Da Sozialleistungen als Ansprüche von den Beitragszahlern erworben werden, sind Kürzungen politisch schwer durchzusetzen, zumal wenn man die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als Vetospieler und die einflussreichen Sozialversicherungsträger mitberücksichtigt (Wagschal 2006b: 141). Bei eher sinkenden Beitragseinnahmen und steigenden Sozialausgaben führt dies zu einer stetig wachsenden Staatsfinanzierung über Schulden, wobei eine grundlegende Veränderung des Sozialversicherungssystems, dessen Grundstein in Deutschland schon unter Bismarck gelegt wurde, eher unwahrscheinlich ist.

2.7 Fazit

Insgesamt bietet die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung sechs Variablenbündel, die in einer integrierten Betrachtung auch für die Analyse von kommunalen Haushaltsdefiziten fruchtbar sein dürften. Neben den sozioökonomischen Variablen haben die Anzahl der Vetospieler, der Parteienwettbewerb, quantitative bzw. institutionelle Hürden der Verschuldung und die Zentralisierung der Haushaltspolitik (durch Kompetenzen und mikropolitische Strategien) einen hohen Erklärungswert in Bezug auf nationale Haushaltsdefizite und sollen deshalb in der folgenden Analyse auch für die kommunale Ebene näher betrachtet werden.

Bei einer Übertragung dieser Hypothesen auf die Kommunen sind aber die Spezifika dieser Ebene zu berücksichtigen. Das Regierungssystem unterscheidet sich grundlegend von dem des deutschen Bundesstaats, die „Nähe“ der kommunalen Ebene zu den Bürgern ist ein weiteres wesentliches Unterscheidungskriterium. Hinzu kommen Besonderheiten des Wahlrechts und der Politikfinanzierung, die zu überwiegend ehrenamtlichen Mandatsträgern und Parteiateuren führen. Allerdings nehmen diese Besonderheiten der kommunalen Ebene mit steigender Gemeindegröße teilweise erheblich ab (Holtkamp 2006a).

Abbildung 1: Kommunale Spezifika



3 Sozioökonomische und institutionelle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Seit den 1990er Jahren sind viele Kommunen in eine tief greifende Haushaltskrise geraten, die zu einem erheblichen Anteil auf die Veränderung von sozioökonomischen und institutionellen Variablen zurückgeführt werden kann.

Neben den seit den 1980er Jahren stark ansteigenden Belastungen durch die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit sind hier insbesondere die Kosten der deutschen Einheit als Ursache für diese Haushaltskrise zu nennen. Die Kommunen in den alten Bundesländern zahlen (beispielsweise über die Gewerbesteuerumlage) jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro für die Deutsche Einheit, das sind knapp 3% ihrer Einnahmen im Verwaltungshaushalt (Schwaring 2003: 47). Zudem wurden durch Gesetzesinitiativen auf der Bundesebene teilweise die Steuereinnahmen der Gemeinden reduziert. Durch die Konzentrationsprozesse in einigen Branchen und durch die Gesetzgebung der Bundesregierung mussten beispielsweise viele größere Unternehmen zeitweise kaum noch Steuern zahlen (Karrenberg / Münstermann 2004: 20). Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die Zuweisung von neuen Aufgaben und die Produktion von höheren Standards durch Bund und Länder, die unter Verletzung des Konnexitätsprinzips häufig nicht mit dementsprechenden Mittelzuweisungen einhergingen. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist das Schwangeren- und Familiengesetz, mit dem im Jahre 1992 ein Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt geschaffen wurde. In den alten Bundesländern entstand hierdurch nicht nur ein erheblicher Investitionsbedarf, sondern auch die laufenden Ausgaben haben sich extrem erhöht. Im Vergleich zu 1992 sind die laufenden Ausgaben für Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger im Jahre 2002 um 117% (bzw. 2 Mrd. Euro) in den alten Bundesländern gestiegen (Statistisches Bundesamt 2004: 42).

Insgesamt ist es wenig verwunderlich, dass Bund und Land – unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen – häufig den Aufbau zusätzlicher Standards, die Überwälzung von Aufgaben und die nicht bedarfsgerechten Finanzzuweisungen forcieren. Einerseits können die Fachverwaltungen auf Bundes- und Landesebene ihren Verantwortungsbereich dadurch weiter ausbauen, wobei sie sowohl von vielen Interessengruppen mit wirtschaftlichen Eigeninteressen unterstützt werden als auch von kommunalen Fachverwaltungen, die sich über die Standardsetzung gegen Eingriffe der Kämmerei immunisieren wollen (sog. „vertikale Fachbrüderschaften“). Andererseits können sich die Bundes- und Landtagsabgeordneten gegenüber dem Wähler durch den Ausbau von staatlichen Leistungen profilieren und die Kosten dafür auf die Kommunen abwälzen. Es ist davon auszugehen, dass dem Wähler in der Regel der persönliche Nutzen dieser „Wahlgeschenke“ eher präsent ist als die Probleme, die dadurch für das hochkomplexe Finanzbeziehungssystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden induziert werden (Holtkamp 2001).

Die derzeit eingeschränkte Handlungsautonomie der Gemeinden lässt sich also auch auf einen stetigen Verteilungskampf zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zurückführen, in dem die übergeordneten Ebenen aufgrund ihrer weitergehenden institutionellen Kompetenzen ihre Interessen bisher häufig auf Kosten der Gemeinden durchsetzen konnten.

Auch in Querschnittsuntersuchungen konnte immer wieder gezeigt werden, dass sozioökonomische Variablen wie die Arbeitslosenquote, die Seniorenquote, die Gemeindegröße, die regionale Wirtschaftsstruktur und die zentralörtliche Funktion einen wesentlichen Einfluss auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben haben (Pohlan 1997; Holtkamp 2000; Zimmermann et al. 1987). Demgegenüber ist aber, ähnlich wie auf der nationalen Ebene, kein Steuerwettbewerb zu verzeichnen, der zu sinkenden Hebesätzen und damit zu geringeren Steuereinnahmen führt. Im Gegenteil: Durch die Haushaltskrise und die Intervention der Aufsichtsbehörden wird eine Aufwärtsspirale forciert, die maßgeblich gerade von den strukturschwachen Regionen ausgeht. So führt beispielsweise die Stadt Bottrop neben Frankfurt/M. und München das Feld bei den Gewerbesteuerhebesätzen bundesweit an, direkt gefolgt von Gel-

senkirchen (Junkernheinrich / Micosatt 2006: 35). Zusammen mit den Regierungspräsidien hat die Landesregierung NRW bereits 1996 einen Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten erarbeitet, in dem u. a. festgeschrieben wurde, dass bei Gemeinden mit nicht ausgeglichenem Verwaltungshaushalt die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer deutlich über dem Durchschnitt ihrer jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen müssen. Damit hat die Landesregierung eine klassische Aufwärtsspirale für die Hebesätze konstruiert, weil jedes Jahr der Durchschnitt steigt, wenn einzelne Kommunen dazu gezwungen werden, ihre Hebesätze zu erhöhen. Mit steigendem Durchschnitt entsteht dann schnell wieder bei den anderen Gemeinden ein Anpassungsdruck usw. Erst 2006 wurde durch eine Überarbeitung des Handlungsrahmens versucht, diese Hebesatzspirale zu stoppen (Holtkamp 2006c).

Der interkommunale Vergleich zeigt aber zugleich, dass durch sozioökonomische Variablen nur ein kleinerer Teil der erheblichen Varianz zwischen den Kommunen in Bezug auf die Haushaltsdefizite erklärt werden kann (Holtkamp 2000). Bei ähnlicher sozioökonomischer und institutioneller Ausgangslage variieren die Haushaltsergebnisse erheblich, was auf die Relevanz von endogenen Variablen hindeutet.

3.1 Der Einfluss der Kommunalverfassung

Allerdings können rechtliche Rahmenbedingungen durchaus die Akteurskonstellationen (und damit auch indirekt die Haushaltsergebnisse) in bedingtem Maße prägen. Insbesondere durch die grundlegende Reform des kommunalen Regierungssystems in Richtung einer präsidentiellen Demokratie mit direktdemokratischen Elementen wurde partiell eine Optimierung der Akteurskonstellationen erwartet, die zu geringeren Haushaltsdefiziten führen sollte (Banner 1989). Die Einführung von Bürgerbegehren in allen Bundesländern hat aber eher zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung beigetragen. Neben den nicht unerheblichen direkten Kosten zur Durchführung von Bürgerentscheiden kommt es insbesondere bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen eher zur Blockade bei Konsolidierungsentscheidungen. Die Bürgerbegehren richten sich in der Mehrheit gegen die Haushaltskonsolidierung (z.B. Schließung von Bädern, Erhebung von Parkgebühren und Privatisierung). Bereits die Androhung eines Bürgerentscheides bringt bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb die Mehrheitsfraktion nicht selten dazu, auf unpopuläre Konsolidierungsoptionen zu verzichten. Beim Rückbau des Staates wirken direktdemokratische Vetopositionen (die in Deutschland im Gegensatz zur Schweiz zudem *obligatorische* Entscheide über Finanzierungsfragen ausschließen) im Verbund mit einem stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb eher hemmend (Holtkamp 2006d).

In der lokalen Politikforschung hat gerade Gerhard Banner durch die Einführung präsidentieller Systeme erhebliche Konsolidierungseffekte erwartet (Banner 1989). Mit Verweis auf Baden-Württemberg prognostizierte er, dass die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters in den anderen Bundesländern die Steuerungspolitik gegenüber den Fachpolitikern stärken und den ausgabenexpansiven Parteienwettbewerb beschränken würde. Durch die starke Stellung des Verwaltungschefs in der baden-württembergischen Kommunalverfassung würde diese „Konkurrenzlogik“ (Banner 1987: 52) nachhaltig geschwächt.

Als Kontrastfall diente ihm die in der alten nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung festgelegte Doppelspitze (Stadtdirektor und ehrenamtlicher Bürgermeister), die zu einem erheblichen Ausgabenwachstum bei den Kommunalhaushalten in NRW geführt habe, während der vom Volk direkt gewählte, hauptamtliche Bürgermeister in Baden-Württemberg aus seiner Sicht ein Garant für eine sparsame Haushaltspolitik war. Er illustrierte diese Hypothese damals mit dem Verweis auf das Nord-Süd-Gefälle der kommunalen Haushalte. So wiesen 1983 und 1984 in NRW 19 Kommunen einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt aus, während beispielsweise in Baden-Württemberg im gleichen Zeitraum nicht eine Kommune einen

defizitären Verwaltungshaushalt vorlegte. Der zentrale Steuerungspolitiker, der nach Banner die Aufgabe hat, das fachpolitisch Wünschenswerte mit dem finanziell Machbaren in Einklang zu bringen, hat in NRW zu der Zeit eine schwache Stellung. Als zentraler Steuerungspolitiker kommt bei Banner nur der Verwaltungschef in Betracht (Banner 1984), also nach der alten GO NW der Stadtdirektor. Dieser hat seiner Ansicht nach aber zu wenige Kompetenzen, um sich gegenüber den Mehrheitsfraktionen durchzusetzen. Die Aufwertung des Bürgermeisters durch die GO BW führt demgegenüber zu einer Dominanz des zentralen Steuerungspolitikers über den Rat, der in der Regel eher ausgabenfreudig agiert. Untersuchungen in den kreisfreien Großstädten zeigten aber noch für die 1980er Jahre, in denen die anderen Bundesländer außer Baden-Württemberg und Bayern noch nicht die Direktwahl eingeführt hatten, dass bei Kontrolle von wesentlichen sozioökonomischen Variablen die präsidentiellen Systeme zu keinen besseren Haushaltsergebnissen führten (Kunz / Zapf-Schramm 1989: 181ff.; Mohr 1999). Gerhard Banner hatte offensichtlich die Prägekraft von Institutionen überschätzt bzw. überbetont, auch wenn seine Überlegungen, dass starke Steuerungspolitiker eher zum Haushaltsausgleich führen, vor dem Hintergrund der Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung durchaus überzeugend sind. In neueren Publikationen verweist er – gerade mit Blick auf die aus seiner Sicht unbefriedigenden Resultate der Gemeindeordnungsreform in NRW – darauf, dass neben den rechtlichen Kompetenzen des Bürgermeisters (die immer noch stark zwischen den Bundesländern variieren vgl. Abbildung 4) auch sein politischer Hintergrund entscheidend ist (leadership matters). So stellt er die Hypothese auf, dass Bürgermeister, die aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen, sich weniger für Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreformen interessieren (siehe Motivationsproblem und Einfluss des Amtsverständnisses) als Bürgermeister, die über Jahrzehnte in der Verwaltung sozialisiert wurden. Der rechtlich normierte Haushaltsausgleich könnte danach für Bürgermeister, die in der Verwaltung sozialisiert wurden, eine höhere Bedeutung haben. Zudem dürften sie aufgrund ihres Fachwissens, wie einige empirische Studien zeigen, ein stärkeres Durchsetzungsvermögen haben (Banner 2006; Holtkamp 2006a). Aber diese Argumentation macht bereits deutlich, dass man stärker die Ebene der (kommunal gestaltbaren) Akteurskonstellationen in die Betrachtung mit einbeziehen muss. Zudem argumentiert Banner, dass das personenorientierte Wahlrecht bei den Ratswahlen in NRW noch nicht eingeführt wurde⁶, das in Baden-Württemberg den ausgabenexpansiven Parteienwettbewerb reduziere. Auch würden bei personenorientiertem Wahlrecht häufig Selbständige gewählt. „Dies dürfte die finanzielle Selbstdisziplinierung befördern, denn ein Handwerksmeister oder Geschäftsinhaber blickt auch auf seine Gemeinde mit den Augen des Unternehmers (Banner 2006: 64). In einer Bundesländer vergleichenden Untersuchung konnte dieser Zusammenhang prinzipiell bestätigt werden. Kommunen mit Kumulieren und Panaschieren tendieren danach (unter Kontrolle von sozioökonomischen Drittvariablen) zu einem signifikant geringeren Ausgabeniveau als Städte in NRW und im Saarland ohne personenorientiertes Wahlrecht (Orbach 2007).

3.2 Der Einfluss der Kommunalaufsicht

Wesentlichen Einfluss auf die kommunalen Defizite haben die Aufsichtsbehörden, deren Eingriffsmöglichkeiten zum Teil in den Kommunalverfassungen geregelt sind. Je stärker sie Einfluss auf die Kommunen im Rahmen der Haushaltsaufsicht ausüben, desto eher kann tendenziell damit gerechnet werden, dass die kommunalen Akteure einen Anreiz haben, Konsolidie-

⁶ In NRW gilt noch das sog. personalisierte Verhältniswahlrecht. Damit haben die Wähler für den Kandidaten und die Reserveliste nur eine Stimme zur Verfügung. Die kommunalen Wähler in NRW können bisher in den kleinräumigen Wahlbezirken also nicht getrennt nach Kandidaten- und Parteipräferenz abstimmen. Im Vergleich zum personenorientierten Wahlrecht beispielsweise in Baden-Württemberg (Kumulieren und Panaschieren) führt dies zu einer deutlich stärkeren Bindung der Kandidaten an die Partei und zu einer insgesamt höheren prozeduralen Parteipolitisierung (Holtkamp 2006a).

rungsanstrengungen zu unternehmen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Haushaltsaufsicht zwischen den Bundesländern variieren und in den jeweiligen Bundesländern abhängig von der haushaltspolitischen Lage der Kommunen unterschiedliche Haushaltsnotlagenregime greifen. In Nordrhein-Westfalen, das für viele Bundesländer später als Vorbild diente, sind hierbei vor allem zwei Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht zu unterscheiden.

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, muss ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausgewiesen werden. Ab 1991 mussten diese „Fehlbetragskommunen“ in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, ohne dafür finanzielle Zuweisungen des Landes als zusätzliche Hilfe zu erhalten. 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“ (Innenminister NRW 1991: 1190). Von den insgesamt 427 kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen sowie Kreisen in NRW sind Ende 2006 schon 196 in der Haushaltssicherung (Innenministerium NRW 2006: 9).

Zweitens kann die Aufsichtsbehörde das Haushaltssicherungskonzept (und damit auch den Haushalt insgesamt) nicht genehmigen. Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept unter die Bestimmungen des §81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung (das sog. Nothaushaltsrecht). Bei der vorläufigen Haushaltsführung kann die Kommune beispielsweise lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der langfristigen⁷ Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchführen zu können. Das Haushaltssicherungskonzept wird in der Regel nicht genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten fünf Jahre am Ende nicht nachgewiesen werden kann, dass der originäre⁸ Fehlbetrag auf Null gefahren werden kann. Das Sanktionspotenzial des Nothaushaltsrechts konzentriert sich also vor allem auf den Vermögenshaushalt und trifft die Kommunalpolitik damit besonders hart. Politische Prioritäten werden kurzfristig vor allem im Vermögenshaushalt in Form von Investitionsentscheidungen gesetzt. Diese sind bei einer erheblichen Reduzierung der Kreditlinie kaum noch realisierbar. Deshalb bemüht sich die Kommunalpolitik im starken Maße, die Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten zu vermeiden. Das Zusammenspiel von Haushaltssicherungskonzept und Nothaushaltsrecht hat in NRW zu erheblichen Konsolidierungseffekten geführt (Holtkamp 2000). So wurden auf Druck der Aufsichtsbehörden beispielsweise die Hebesätze immer wieder deutlich erhöht. Insgesamt kann man dieses Verhältnis von Kommunen und Aufsichtsbehörden als Verhandeln im Schatten der Hierarchie einordnen. Dies wird von höheren Verwaltungsebenen dann praktiziert, wenn sie davon ausgehen, dass die dezentralen Einheiten ihre Probleme selbst nicht in den Griff bekommen, direkte hierarchische Eingriffe aber zu Widerspruchs- und Gerichtsverfahren führen könnten (Benz 2001). So ist das kommunale Haushaltsrecht geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen, die den Kommunen eine gewisse Flexibilität garantieren sollen. Bei schriftlich formulierten, detaillierten Auflagen entstünde für die Aufsichtsbehörden somit ein erhebliches Prozessrisiko (Diemert 2005).

Festzuhalten bleibt, dass Ende 2006 schon 114 der Kommunen in NRW im Nothaushaltsrecht sind (Innenministerium NRW 2006: 9), also mehr als 25% (!) der nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt haben. Damit wird das Nothaushaltsrecht zum Normalfall. Diese Kommunen konnten in Verhandlungen und durch weitere Sanktionsdrohungen bisher kaum unter Druck gesetzt werden, weil der Beauftragte nach § 124 GO NW, der alle Geschäfte des Rates bzw. des Bürgermeisters übernehmen soll, aus Sicht aller Akteu-

⁷ Für die kurzfristigen Kassenkredite, die die Defizite im Verwaltungshaushalt abdecken, gibt es demgegenüber in NRW keine wirksamen Begrenzungen.

⁸ Der originäre Fehlbetrag enthält die Bilanz der Ausgaben und Einnahmen im Verwaltungshaushalt des aktuellen Haushaltsjahres, wobei die Abdeckung von Altfehlbeträgen schon nicht mehr berücksichtigt wird.

re keine realistische Option zu sein scheint⁹. Das Nothaushaltsrecht ist seinerseits als Konsolidierungsinstrument kaum geeignet, weil es nur wenig effektive Anreize setzt, im Verwaltungshaushalt Einsparungen vorzunehmen. Das Innenministerium befürchtet deshalb, dass sich einige Kommunen im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet“ haben könnten und kaum noch Initiativen zur Haushaltskonsolidierung ergreifen¹⁰. Dementsprechend wäre von der institutionellen Anreizstruktur zu erwarten, dass bei Kommunen mit ausgeglichenem Verwaltungshaushalt und bei Kommunen im dauerhaften Nothaushaltsrecht für die Haushaltskonsolidierung kaum nennenswerte Impulse von den Aufsichtsbehörden ausgehen, während sie einen starken Einfluss auf die Defizitabsenkung bei Kommunen mit prinzipiell genehmigungsfähigem Haushaltssicherungskonzept ausüben können¹¹. Kommunen ohne Probleme im Verwaltungshaushalt und auch die mit den gravierendsten Problemen entzogen sich damit bisher fast gleichermaßen dem Einfluss der Kommunalaufsicht auf den Verwaltungshaushalt. Damit fehlte lange eine einsetzbare, neue Sanktionsstufe, die deutlich über dem Nothaushaltsrecht liegt und damit „konsolidierungsunwilligen“ Kommunen glaubhaft angedroht werden konnte. Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun aber ein neues Aufsichtsinstrument, das nur knapp unter diesem sog. Beauftragten bzw. Sparkommissar liegt, entwickelt, das seit Januar 2006 deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) erprobt wird¹². Aufgabe des von der Landesregierung bestellten Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv im Rathaus „zu begleiten“. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen will, haben die Aufsichtsbehörden den Einsatz eines „richtigen“ Beauftragten nach § 124 in Waltrop angekündigt (Holtkamp 2006c). Ob man diese neue Sanktionsstufe auch größeren Städten glaubhaft androhen kann, ist aber zumindest zweifelhaft, da eine externe Begutachtung einer Großstadt vor Ort deutlich aufwändiger sein dürfte¹³ und Großstädte, nicht zuletzt über ihre Landtagsabgeordneten, ein höheres landespolitisches Gewicht haben. Allerdings wurden in einigen kreisfreien Städten (z.B. Oberhausen) Ende 2006 auch Formen der Zwangsberatung etabliert, die aber deutlich Autonomie schonender als im Waltroper Fall ausgestaltet sind. Dies verweist insgesamt auch darauf, dass prinzipiell alle Aufsichtsmaßnahmen von den Kommunen in bedingtem Maße unterlaufen werden können (z.B. durch „optimistische“ Prognosen in Haushaltssicherungskonzepten oder Mobilisierung vertikaler Parteikontakte) und deren Wirksamkeit somit auch von den Akteurskonstellationen vor Ort abhängen.

⁹ In der Literatur gibt es nur Hinweise, dass in den neuen Bundesländern in wenigen, sehr kleinen Gemeinden ein Beauftragter eingesetzt wurde, wobei dies bisher aber nicht näher untersucht wurde. In den alten Bundesländern wurde bisher offensichtlich erst in der rheinland-pfälzischen Gemeinde Bad Münster am Stein (3600 Einwohner) ein Beauftragter eingesetzt. Dieser traf sowohl für den Rat als auch für den Bürgermeister die haushaltspolitischen Entscheidungen zwischen 2000 bis 2003. Die Gemeinde hatte sich selbstverschuldet durch ihren Kurbetrieb in eine Finanzkrise gebracht (Angaben aus Rhein-Hunsrück-Zeitung 13.7.01; 21.2.02; 28.8.03).

¹⁰ Vgl. die Formulierungen im Erlass des Innenministeriums von 2003 zum Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes HSK

¹¹ Vgl. für empirische Nachweise zu den Spareffekten von Haushaltssicherungskonzepten Holtkamp 2000.

¹² Vgl. weitere Dokumente und Kommentare zu diesem Fall auf der vom Autor betreuten Internetseite: www.sparkommissar-waltrop.de

¹³ „Wir hätten auch Gelsenkirchen nehmen können“, sagt Twenhöven [RP Münster; L. H.], oder Oberhausen, wofür allerdings der Düsseldorfer Regierungspräsident zuständig wäre. Dort ist die Lage nicht viel besser, aber viel schwerer zu durchschauen. Da müßte eine ganze Mannschaft von Betriebsprüfern auftreten, was eine Menge Geld Kosten würde.“ (FAZ 22.2.06)

Abbildung 2: Exogene Ursachen kommunaler Defizite

	Relativ einheitliche Trends (Zeitvergleich)	Aber unterschiedliche Auswirkung durch (Quervergleich)
Sozioökonomische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitslosenquote - Seniorenquote 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindegröße - Zentralörtliche Funktionen - Regionale Wirtschaftsstruktur
Institutionelle Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Steuergesetzgebung und Finanzausgleich (deutsche Einheit) - Fachgesetze und Standards - Kommunalverfassung (Direktwahl, direkte Demokratie, Haushaltsaufsicht; doppische Haushaltsplanung¹⁴) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindegröße - Variierende Haushaltsnotlagenregime

4 Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Die bisherige Analyse hat verdeutlicht, dass die Regelungen der Kommunalverfassungen ohne die Berücksichtigung der kommunalen Akteurskonstellationen auf die Haushaltsergebnisse nur einen begrenzten Einfluss haben. Selbst wenn Institutionen kollektive Akteure erzeugen können, Optionen hervorbringen bzw. beschränken und die Präferenzen sowie Wahrnehmungen der Akteure beeinflussen, lassen sie den Akteuren immer noch große Handlungsspielräume, um sich anders zu verhalten, als dies die Reformer von Institutionen intendiert hatten (Scharpf 2000: 83). Der Ausgang institutioneller Reformen – z.B. die Einführung neuer Kommunalverfassungen oder „Haushaltsnotlagenregime“ – ist somit häufig ungewiss, weil bei anderen Kontextbedingungen die Reform zu sehr unterschiedlichem Verhalten der Akteure führen kann.

4.1 Parteiendifferenzhypothese

Das Verhalten der Akteure verweist auf die endogenen Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite oder – wie es in der Kommunalpolitik häufig heißt – die „hausgemachten“ Probleme. Zu diesen endogenen Ursachen liegen für deutsche Kommunen nur wenige politikwissenschaftliche Untersuchungen vor. Bisher hat sich die quantitativ ausgerichtete lokale Politikforschung vor allem mit der Parteiendifferenzhypothese befasst und konnte überwiegend keinen Zusammenhang zwischen Parteiprogrammatik und Haushaltsergebnissen feststellen. Viele Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass entweder keine Parteiendifferenz bei der langfristigen Kreditaufnahme und den Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts zu konstatieren ist (Wagschal 1996b; Holtkamp 2000; Steiner 2005) bzw. ermittelte Unterschiede nicht kausal auf die Parteiprogrammatik zurückgeführt werden können. Neben den begrenzten kommunalen Handlungsspielräumen ist diese geringe Parteiendifferenz auch darauf zurückzuführen, dass in der Kommunalpolitik traditionell Einzelfallentscheidungen und die Detailintervention dominieren, die häufig kaum parteiprogrammatischen Kriterien zugeordnet werden können. Die Ehrenamtlichkeit vieler Kommunalpolitiker führt zudem dazu, dass weder die zeitlichen noch die kognitiven Ressourcen vorhanden sind, um sich verstärkt mit Grundsatzfragen aus-

¹⁴ Zum Vergleich Kameralistik und Doppik vgl. Schwarting 2006.

einanderzusetzen.¹⁵ Gerade der erhebliche Zeitdruck im Haushaltsplanprozess und die daraus resultierenden inkrementalistischen Strategien dürften diese Tendenz noch erheblich verstärken. Zumindest bei einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich teilweise begründbare Parteiendifferenzen ergeben. Danach neigen linksorientierte Mehrheiten im Stadtrat tendenziell zu höheren Gewerbesteuerhebesätzen (Kunz 2000; Steiner 2005) und zum Teil wurden höhere Personalausgaben bei langfristigen sozialdemokratischen Mehrheitsverhältnissen konstatiert (Kunz 2000). Die höheren Personalkosten könnten auch darauf zurückgeführt werden, dass die SPD zu einer starken Parteipatronage neigt (Holtkamp 2006a). Insgesamt könnten sich damit auf Parteieinfluss zurückgehende Mehreinnahmen und Mehrausgaben tendenziell ausgleichen, was wiederum dafür spräche, dass in Bezug auf die Defizite im Verwaltungshaushalt keine Parteiendifferenz zu konstatieren ist. Demgegenüber können beispielsweise bei der Privatisierung erhebliche Einstellungsunterschiede zwischen den Parteien festgestellt werden, die partiell auch in die Regierungspolitik einfließen. SPD und Grüne forcieren demnach kaum die Privatisierung der städtischen Infrastruktur (z.B. Osthorst 2001: 25). Mit zunehmendem Konsolidierungsdruck könnten analog zum Maastrichteffekt aber auch diese wenigen Unterschiede in der Regierungspolitik weiter „verblassen“. Insgesamt hat die quantitativ orientierte lokale Politikforschung mit ihrer Fokussierung auf die Parteiendifferenzhypothese kaum einen Erklärungsbeitrag für endogene Ursachen der Haushaltsdefizite geliefert. Dies könnte auch darauf zurückgeführt werden, dass der Einfluss der kommunalen Akteure auf die Haushaltsergebnisse nur schwer in Regressionsanalysen erfasst werden kann. So sind bei politischen Komponenten gerade auf der kommunalen Ebene größere Erfassungsprobleme zu konstatieren als bei sozioökonomischen Variablen, zu denen eindeutiges Datenmaterial aus den amtlichen Statistiken in der Regel vorliegt (Junkernheinrich 1991: 83). Beispielsweise werden in quantitativen Untersuchungen aufgrund erheblicher Erfassungsprobleme nicht die zwischen den Bundesländern erheblich variierenden Haushaltsnotlagenregime und damit der Einfluss der Kommunalaufsicht berücksichtigt, die aber einen beträchtlichen Anteil der Unterschiede bei den Hebesätzen und den Investitionskrediten erklären könnten. Vielmehr wird in den wenigen Studien, die tatsächlich eine erhebliche Parteidifferenz konstatieren, von unrealistischen Hypothesen bezüglich der kommunalen Handlungsspielräume im Haushaltsgenehmigungsprozess ausgegangen. Danach wird die Höhe der Schuldenaufnahme und der Hebesätze der Gewerbesteuer als eine letztlich kommunalpolitische Entscheidung dargestellt, die lediglich formal von den Aufsichtsbehörden genehmigt würde. „Man kann sogar feststellen, daß die Gemeinden im Rahmen der Hebesatzpolitik die größten einnahmepolitischen Handlungsspielräume besitzen“ (Kunz 1998: 168; Kunz 2000). Insgesamt sollte somit die Untersuchung endogener Ursachen der Haushaltsdefizite stärker durch qualitative Vergleiche mit kontrollierter Fallauswahl erfolgen bzw. ergänzt werden, auch um die bestehenden kommunalen Handlungsspielräume und die tatsächlich ablaufenden Entscheidungsprozesse besser erfassen zu können (Mäding 1994).

4.2 Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Prinzipiell ergiebiger zur Analyse endogener Ursachen ist die Diskussion in der lokalen Politikforschung über Gerhard Banners Thesen, wobei die zu starke Fokussierung auf die institutionellen Rahmenbedingungen zu einer vorschnellen Falsifizierung der Hypothesen geführt hat bzw. sogar eine reflexartige Ablehnung der Politikwissenschaft zur Folge hatte. Wie gezeigt, konnte für Großstädte kein Zusammenhang zwischen Kommunalverfassung (polity) und Haushaltsergebnissen (policy) festgestellt werden, wobei angesichts der Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung die von ihm erwartete Korrelation zwischen Ak-

¹⁵ So können auch alle Ansätze einer stärker zielorientierten bzw. programmatischen Planung (Entwicklungsplanung, Neue Steuerung, Strategisches Management) in deutschen Kommunen weitgehend als gescheitert gelten (zu den Ursachen vgl. Holtkamp 2004).

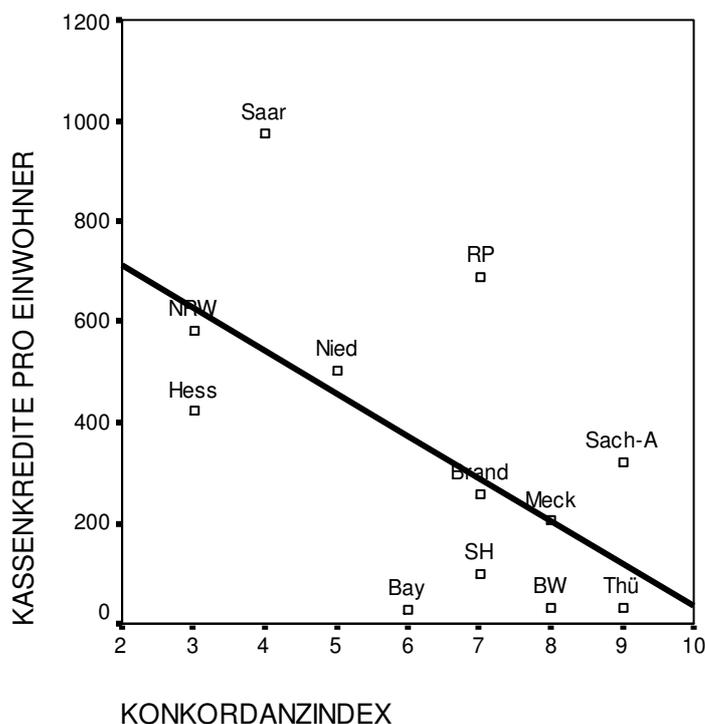
teurskonstellationen (politics) und Haushaltsergebnissen eine hohe Plausibilität hat. Gering ausgeprägter Parteienwettbewerb und eine starke Stellung der Steuerungspolitiker gegenüber den Fachpolitikern werden auch in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung als entscheidende Variablen zur Erklärung von geringen Haushaltsdefiziten gehandelt. Diese Zentralisierung der Haushaltspolitik und der Parteienwettbewerb wurden im Übrigen auch von anderen lokalen Politikforschern als wesentliche Erklärungsvariable immer wieder hervorgehoben (Mäding 1996: 83, 92; Mäding 1998: 115). Wenn man die von Gerhard Banner als konsolidierungsförderlich beschriebenen Akteurskonstellationen etwas stärker systematisiert, lassen sie sich als kommunale Konkordanzdemokratie beschreiben. Die kommunale Konkordanzdemokratie zeichnet sich in der Regierungsphase aus durch eine ausgeprägte exekutive Führerschaft und eine geringe personelle und prozedurale Parteipolitisierung. Der wenig parteigebundene, dominante Bürgermeister, der häufig ursprünglich aus der Verwaltung kommt, steht also einem Rat mit geringer prozeduraler Parteipolitisierung gegenüber, der Beschlüsse in der Regel einstimmig trifft und in dem Konfliktlinien zwischen den Fraktionen genauso wenig ausgeprägt sind wie die Fraktionsdisziplin. Demgegenüber zeichnet sich der Extremtyp der kommunalen Konkurrenzdemokratie durch eine starke personelle und prozedurale Parteipolitisierung und eine weniger ausgeprägte exekutive Führerschaft aus (Holtkamp 2006a; e). Insgesamt wird in der kommunalen Konkordanzdemokratie, wie in der von Gerhard Lehbruch beschriebenen nationalen Konkordanzdemokratie, das Mehrheitsprinzip weitgehend durch die Einstimmigkeitsregel ersetzt. Danach werden die Entscheidungsprozesse von der Maxime des „gütlichen Einvernehmens“ geprägt. Dabei ist aber festzuhalten, dass sich die Betriebsweise der kommunalen Konkordanzdemokratie ansonsten grundlegend von ihrem Gegenstück auf nationaler Ebene unterscheidet. Konkordanzdemokratie ist danach auf kommunaler Ebene nicht ein Elitekartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten¹⁶ – wie Gerhard Lehbruch (1967) schon früh die österreichische Konkordanzdemokratie beschrieb – , sondern Ausdruck der Schwäche der Parteien bei gleichzeitiger Dominanz der Persönlichkeiten in der kommunalen Vertretungskörperschaft und des hauptamtlichen Verwaltungschefs, während in der kommunalen Konkurrenzdemokratie die einzelnen Personen eher hinter einer starken Parteiorganisation und Fraktionsdisziplin zurücktreten.

Die unterschiedlichen Akteurskonstellationen, die auf einem Intervall zwischen den beiden Extremtypen der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie rangieren, sind aber, wie es aus einer neoinstitutionalistischen Perspektive zu erwarten ist, nicht weitgehend determiniert durch unterschiedliche Kommunalverfassungstypen und Wahlrechtssysteme. Neben den durchaus wichtigen rechtlichen Rahmenbedingungen ist so z.B. auch die Gemeindegröße von zentraler Bedeutung. So zeigen empirische Studien, dass auch in baden-württembergischen Großstädten eher die Konkurrenzdemokratie dominiert, so dass die Ergebnisse der Policy-Outputforschung, dass hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung in den Großstädten zwischen divergierenden Kommunalverfassungstypen keine gravierenden Unterschiede zu konstatieren sind, wenig überraschen. An anderer Stelle hat der Autor die unterschiedlichen Ausprägungen des Kommunalrechts, der Gemeindegröße und des ebenfalls wichtigen Organisationsgrads der Parteien zu einem Konkordanzindex für die Kommunalpolitik in den unterschiedlichen Bundesländern zusammengefasst. Aufgrund des Kommunalrechts, der durchschnittlich niedrigen Gemeindegröße und des geringen Organisationsgrads der Parteien sind so zum Beispiel in Baden-Württemberg im Durchschnitt in allen Gemeinden eher konkordanzdemokratische Akteurskonstellationen als in Nordrhein-Westfalen zu erwarten (entsprechend dem höheren Wert auf dem Konkordanzindex), wobei diese unterschiedlich ausgeprägten Akteurskonstellationen *eine* Erklärung für die unterschiedliche kommunale Haushaltslage in den Bundesländern sein könnte. Zwischen dem Konkor-

¹⁶ Diese tradierte parteiförmige Organisation gesellschaftlicher Konflikte, die gerade nicht typisch für die kommunale Konkordanzdemokratie ist, gilt als Ursache dafür, dass der Konkordanzdemokratie auf höheren föderalen Ebenen eher eine höhere Staatsquote zu bescheinigen ist (Vatter / Freitag 2002: 72).

Haushaltslage in den Bundesländern sein könnte. Zwischen dem Konkordanzindex und den kommunalen Kassenkrediten pro Einwohner in den einzelnen Bundesländern gibt es einen hohen, signifikanten Zusammenhang¹⁷, wobei aber nur eine multivariate Analyse insbesondere unter Berücksichtigung sozioökonomischer Variablen zu gesicherten Erkenntnissen führen kann.

Abbildung 3: Zusammenhang von Konkordanz und Kassenkrediten (Euro pro E.)



Aufgrund der im Zusammenhang mit der Parteidifferenzhypothese skizzierten Erfassungsprobleme politischer Variablen sind gerade auch die Ergebnisse qualitativer Vergleiche von erheblichem Erkenntnisinteresse. So hat Winkler-Haupt in einem qualitativen Vergleich baden-württembergischer mit nordrhein-westfälischen Mittelstädten (also nicht in Großstädten, auf die sich in der Regel die quantitativen Vergleiche der Policy-Outputforschung bezogen haben!) überzeugend herausgearbeitet, dass in Ersteren eher konkordanzdemokratische Akteurskonstellationen prägend sind und diese zu einer maßvolleren Haushaltspolitik führen. In der einen untersuchten nordrhein-westfälischen Stadt fehlte demgegenüber ein zentraler Steuerungspolitiker und die ausgeprägte Parteipolitisation führte dazu, „dass es bei den Haushaltsberatungen ‚immer nur Gewinner, aber keine Verlierer gibt‘ und demzufolge die Gefahr der ‚Duplizierung der sozialen Infrastruktur‘ doch sehr groß ist“ (Winkler-Haupt 1988: 182). Ähnlich wurde auch in einer quantitativen Befragung, vorrangig kleinerer, sächsischer Kommunen gezeigt, dass sich Konsolidierungseffekte ergeben, wenn sich der Verwaltungschef stark in die Haushaltspolitik einbringt. Insbesondere wirke dies disziplinierend auf die Autonomiebestrebungen und Ausgabenwünsche der Fachbereiche (Gitschier 1997: 119). Ein häufiger Führungswechsel gefährde demgegenüber den Haushaltsausgleich genauso wie eine stark ausgeprägte prozedurale und inhaltliche Parteipolitisation (228f.).

¹⁷ Beta liegt bei -0,627 ; korrigiertes $R^2 = 0,338$, sig. = 0,022

Neben dem Kommunalrecht, der Gemeindegröße und dem Organisationsgrad kann auch das durchaus kommunal gestaltbare Nominierungsverhalten der Parteien konkordanzdemokratische Strukturen fördern. Auch kurzfristig können mikropolitische Strategien des Bürgermeisters konkordanzdemokratische Akteurskonstellationen in der Haushaltspolitik und damit möglicherweise auch Konsolidierungseffekte forcieren. Durch exklusive nichtöffentliche Verhandlungen unter erheblichem Zeitdruck und die Einschaltung von externen renommierten Beratern kann der Bürgermeister seine Position stärken und bedingt den Parteienwettbewerb begrenzen (z.B. Gabbert 2004: 307). Durch verwaltungsinterne Kommissionen unter starker Präsenz des Verwaltungschefs und der Querschnittsämter bzw. durch externe Berater können Konsolidierungsvorschläge generiert und das Gefangenendilemma (first mover) partiell gelöst werden. Ein Konsens zwischen Verwaltungschef und Kämmerer über den Kurs der Haushaltskonsolidierung und die glaubhafte Drohung dieser Akteure gegenüber den Fachbereichen, nicht kooperatives Verhalten durch „Ersatzvornahme“ zu sanktionieren, sind in der Regel auch die Voraussetzung für nachhaltige Spareffekte (KGSt 1982; May 2002). Dem Rat wird dann ein Verhandlungspaket vorgelegt, das nur schwer wieder aufgeschnürt werden kann und nach Verabschiedung für den Detailvollzug wieder an die Verwaltungsspitze zurückgegeben wird, weil im Stadtrat die Bedingungen für eine dauerhafte Sparkoalition kaum vorhanden sind.

Konkordanzdemokratische Konstellationen können in der Haushaltspolitik weiterhin dadurch forciert werden, dass der Bürgermeister kontinuierlich für ein gemeinsames Konsolidierungsziel wirbt (Banner 1987: 53), das für die meisten Akteure zumindest aus einer mittelfristigen Perspektive Vorteile bietet. Bei Kommunen, die noch eher geringe Haushaltsdefizite haben, kann als Ziel ausgegeben werden, finanzielle Handlungsspielräume wiederzugewinnen. Bei Kommunen mit stetig steigenden Haushaltsdefiziten kann für Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel geworben werden, stärkere Sanktionen der Kommunalaufsicht (Nothaushaltsrecht, Bestellung eines beratenden Sparkommissars oder eines „richtigen“ Beauftragten) zu vermeiden. Die nichtöffentlichen Verhandlungen zwischen Bürgermeister, Kämmerer und Aufsichtsbehörden führen dazu, dass die Steuerungspolitik nahezu ein Informationsmonopol haben und deshalb die mündlich formulierten Hinweise der Aufsichtsbehörden im eigenen Sinne interpretiert werden können (Holtkamp 2000) – bis hin zu der Möglichkeit, Auflagen etc. bei der Aufsichtsbehörde zu bestellen, um einen ausgabefreudigen Stadtrat unter Druck zu setzen (Schulze 1985).

Allerdings dürften auch die Politikinhalte einen Einfluss darauf haben, ob die Herstellung von Kürzungscoalitionen und Dominanz des Bürgermeisters gelingt. Abbau stark sichtbarer kommunaler Aufgaben (z.B. die Schließung von Bädern) oder existenzbedrohende Kürzungen bei einzelnen Gruppen dürften nur schwer im Stadtrat durchzusetzen sein (Banner 1985) und gefährden die Kontrolle des Konsolidierungsprozess durch den Bürgermeister. Nehmen konflikthafte Sparmaßnahmen zu, muss der Stadtrat sich auch auf Druck von Öffentlichkeit und Interessengruppen „erklären“, und der Bürgermeister und der Kämmerer können hierdurch tendenziell an Einfluss verlieren (Holtkamp 2000)¹⁸.

Bei konkordanzdemokratischen Akteurskoalitionen ist auch damit zu rechnen, dass potenzielle Vetospieler (aus Sicht des Bürgermeisters), wie z.B. eine durch Fragmentierung bedingte hohe Zahl von Koalitionspartnern oder Ratsmehrheiten gegnerischer eingestellter Parteien bei Kohabitation weniger zur Blockade neigen, so dass es dem Bürgermeister eher gelingt, einstimmige Unterstützung für seinen Konsolidierungskurs zu gewinnen. So beschreibt Winkler-Haupt in der bereits erwähnten Studie, dass die Bürgermeister ihre Anliegen trotz unklarer Mehrheitsverhältnisse in beiden baden-württembergischen Städten durchsetzen können. Sie

¹⁸ Bei Kommunen, die bereits sehr lange Haushaltsdefizite ausweisen und kontinuierlich Haushaltskonsolidierung betrieben haben, kann sich neben dem Zinseffekt noch eine weitere „Erblast“ ergeben. Sie haben möglicherweise schon die ohne breiten Widerstand zu realisierenden Konsolidierungseffekte erzielt und können damit nur noch relativ konfliktreiche Sparmaßnahmen anvisieren.

profilieren sich als Moderatoren, die in nichtöffentlichen Verhandlungen mit allen Fraktionsvorsitzenden meist erfolgreich versuchen, in den wesentlichen Fragen einen fraktionsübergreifenden Konsens zu erzielen. Dabei dürften ihre geringe Parteibindung bzw. Parteilosigkeit und die geringe prozedurale Parteipolitisierung eine wesentliche Voraussetzung dafür sein, dass sie als unabhängige Moderatoren parteiübergreifend akzeptiert werden. In Nordrhein-Westfalen, bei stärker konkurrenzdemokratischen Strukturen zumindest in den Mittel- und Großstädten, ist diese parteiübergreifende Akzeptanz kaum denkbar, weil der Bürgermeister, auch aufgrund seiner stärkeren Parteibindung, klar einer Partei zugeordnet und aufgrund der stärkeren prozeduralen Parteipolitisierung tendenziell eher als politischer Gegner eingeordnet wird, gegen den man mit fast allen Mitteln einen eigenen Kandidaten durchsetzen will. Insbesondere bei eindeutigen Kohabitationskonstellationen blockieren sich in der Konkurrenzdemokratie dann Rat und Bürgermeister gegenseitig (Holtkamp 2006a)¹⁹. Hier kommt allerdings die Kommunalverfassung wieder als institutionelle Variable ins Spiel. Zwar wurde in allen Bundesländern die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt, aber die rechtlichen Kompetenzen des Bürgermeisters variieren auch nach den Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre (noch) erheblich²⁰. In NRW hat der Bürgermeister im Vergleich beispielsweise zu seinem Amtskollegen in Baden-Württemberg deutlich geringere Kompetenzen, während der Rat mit dem Rückholrecht und weit gehenden Personalkompetenzen eine vergleichsweise starke Position hat. Weiterhin ist der Bürgermeister in NRW viel stärker abhängig von den Parteien aufgrund des Nominierungsrechts und aufgrund der Parallelität von Rats- und Bürgermeisterwahlkampf sowie der deutlich kürzeren Amtszeit von fünf Jahren (vgl. Abbildung 4). Insgesamt deuten sich hier institutionelle Blockadesituationen an, die bei in nordrhein-westfälischen Kommunen stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb (u. a. aufgrund der durchschnittlich sehr großen Kommunen, des hohen Organisationsgrads der Parteien und des personalisierten Verhältniswahlrechts bei den Ratswahlen) häufig in Kohabitationskonstellationen auch tatsächlich zum Tragen kommen. Dieses Zusammenspiel von starken Ratskompetenzen gegenüber dem Bürgermeister mit einem ausgeprägten Parteienwettbewerb in NRW hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die in der Haushaltskrise relativ geringen kommunalen Handlungsspielräume nicht effektiv in Kohabitationskonstellationen ausgeschöpft werden konnten (Banner 2006: 62). Damit ist nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kommunaler Ebene das Zusammenspiel von starken institutionellen Vetopositionen und ausgeprägtem Parteienwettbewerb zumindest als problematisch einzustufen (Holtkamp 2006f).

¹⁹ Zudem dürften gerade in der Konkurrenzdemokratie knappe Mehrheiten und wechselnde Mehrheiten sowie „bunte“ Koalitionen die Haushaltskonsolidierung erheblich erschweren (Mäding 1995: 183; Mohr 1999: 105).

²⁰ Die Landesregierung in NRW plant aber aktuell eine Kommunalverfassungsreform, durch die u. a. die Kompetenzen der hauptamtlichen Bürgermeister gestärkt werden soll.

Abbildung 4: Stellung des Bürgermeisters in der Gemeindeordnung (Holtkamp et al. 2006: 118)

	Rechtliche Stellung in BW	Rechtliche Stellung in NRW
Stimmrecht und Leitung bei Rats- und Ausschusssitzungen	ja	ja, aber nur bei Rat und Hauptausschuss
Starke Mitbestimmung bei Personaleinstellungen	ja ²¹	Personalkompetenz wird v.a. durch Rat geregelt
Rückholrecht des Rates	nein	ja
Dringlichkeitsentscheidungen	allein durch BM	BM mit einem Ratsmitglied
Position der Beigeordneten	relativ schwache Stellung gegenüber dem BM ²²	relativ starke Stellung gegenüber dem BM
Nominierungsrecht der Parteien	kein Nominierungsrecht der Parteien und kaum Hürden für Einzelbewerber	Bevorzugung von Parteien gegenüber Einzelbewerbern bei der Nominierung
Amtszeit	acht Jahre	fünf Jahre

5 Zusammenfassung

Die Analyse der Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung hat verdeutlicht, dass bei der Erklärung von Haushaltsdefiziten sehr unterschiedliche exogene und endogene Variablen zu berücksichtigen sind. Sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene haben sozioökonomische und institutionelle Variablen eine hohe Erklärungskraft, wobei die Wirkung institutioneller Rahmenbedingungen häufig im Zusammenhang mit variierenden und damit endogen beeinflussbaren Akteurskonstellationen zu sehen ist. Wesentliche institutionelle Effekte dürften auf der kommunalen Ebene insbesondere von den variierenden „Haushaltsnotlagenregimen“ der Kommunalaufsicht als Vetospieler ausgehen, wobei die Kommunen über ein nicht zu unterschätzendes Arsenal an Strategien verfügen, um sich diesen Einflüssen zumindest partiell zu entziehen. Bedeutend sind auf kommunaler Ebene zudem vier exogene sozioökonomische und institutionelle Faktoren, die im erheblichen Maße zur Zuspitzung der kommunalen Haushaltslage beigetragen haben:

- Die Finanzierung der deutschen Einheit
- Seit den 1980er Jahren steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen
- Steuersenkungen seitens des Bundes und Abwälzung von Konsolidierungslasten auf die Kommunen

²¹ Personalentscheidungen trifft der Rat in BW im Einvernehmen mit dem Bürgermeister. Verweigert der Bürgermeister sein Einvernehmen, kann der Rat nur mit Zweidrittelmehrheit allein entscheiden.

²² Der Bürgermeister regelt in BW die Geschäftskreise der Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Rat. In NRW ist der Rat dafür allein zuständig. Darüber hinaus bilden die Beigeordneten in NRW mit dem BM zusammen den obligatorischen Verwaltungsvorstand. Der BM entscheidet zwar bei Meinungsverschiedenheiten im Verwaltungsvorstand, aber die Beigeordneten können dem Hauptausschuss diese bei abweichenden Meinungen vortragen. In BW hat der Bürgermeister hingegen ein uneingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten, das auch den Vortrag im Rat und in den Ausschüssen betrifft. Weiterhin ist in BW die Bildung eines Verwaltungsvorstandes rechtlich nicht vorgeschrieben. Der BM kann regelmäßige Verwaltungsbesprechungen abhalten und regelt selber die Zusammensetzung dieser Gesprächsrunden.

- Höhere Standards und neue Aufgaben für die Kommunen unter Verletzung des Konnexitätsprinzips

Allerdings lässt sich durch sozioökonomische und institutionelle Variablen nur in begrenztem Maße die zwischen den Kommunen stark variierenden Haushaltsergebnisse erklären, was dafür spricht, dass in nicht unerheblichem Maße auch endogene Variablen zur Erklärung von Haushaltsdefiziten eine Rolle spielen.

Als endogene Variablen werden in der nationalen Staatstätigkeitsforschung insbesondere die Zentralisierung der Haushaltspolitik und der Parteienwettbewerb hervorgehoben, während der Parteiendifferenz zunehmend eine geringere Bedeutung zugesprochen wird. Auch auf kommunaler Ebene gilt die Parteiendifferenzhypothese, wenn auch aus anderen Gründen, als wenig geeignet, um unterschiedliche Haushaltsdefizite zu erklären. In der Kommunalpolitik dominieren Einzelfallentscheidungen und die Detailintervention, die häufig kaum parteiprogrammatischen Kriterien zugeordnet werden können. Zudem haben die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker kaum Ressourcen, um sich verstärkt mit Grundsatzfragen auseinanderzusetzen. Somit verbleiben für die kommunale Ebene vor allem die Zentralisierung der Haushaltspolitik und der gering ausgeprägte Parteienwettbewerb als wesentliche Erklärungsfaktoren, die schon Gerhard Banner für die kommunale Ebene – wenn auch aus einer eher altinstitutionalistischen Perspektive – als Ursachen für die geringeren Haushaltsdefizite in baden-württembergischen Kommunen angeführt hat. Diese Akteurskonstellationen werden aber nur in bedingtem Maße durch die Kommunalverfassungen „produziert“. Weitere wesentliche Faktoren für konkordanzdemokratische Konstellationen sind die Gemeindegröße und der Organisationsgrad der Parteien. In der kommunalen Konkordanzdemokratie dominiert deutlich der parteidistanzierte Bürgermeister mit Verwaltungserfahrung, und im Stadtrat werden die Beschlüsse im Konsens getroffen. Erste in diesem Papier vorgelegte empirische Hinweise zur kommunalen Ebene und vielfach bestätigte Hypothesen der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung deuten darauf hin, dass konkordanzdemokratische im Vergleich zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen in den Kommunen zu besseren Haushaltsergebnissen führen und dass unter diesen Bedingungen auch Vetospieler weniger Konsolidierungsmaßnahmen blockieren als bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb.

Konkordanzdemokratische Konstellationen in der Haushaltspolitik und daraus resultierende Konsolidierungseffekte sind auch durch mikropolitische Strategien des Bürgermeisters in der Haushaltspolitik gestaltbar, die allerdings demokratiethoretisch²³ durchaus problematisch sein können.

Zumindest kurzfristig sind Konsolidierungseffekte offensichtlich durch folgende Strategien realisierbar (KGSt 1982; Banner 1985; Holtkamp 2000; May 2003):

- *Zentralisierung*: Haushaltskonsolidierung geht von der Verwaltungsspitze und der Kämmererei (am besten am Anfang der Legislaturperiode) aus. Sparvorschläge werden entweder in einer „vertrauten“ Runde mit loyalen Verwaltungsmitarbeitern oder durch Unternehmensberatungen entwickelt. Hieran werden die Fachämter, der Stadtrat, die Öffentlichkeit und der Personalrat nur begrenzt beteiligt.
- *Inkrementalismus*: Relevant sind kurzfristig erzielbare Einsparpotenziale und damit die Konzentration auf die wichtigsten Ausgabe- und Einnahmepositionen, die geringen rechtlichen Bindungen unterliegen. Sperrige Berichte über Ziele, Output-Indikatoren und Zielerreichung erschweren eher zügige Entscheidungen bzw. produzieren erhebliche Transaktionskosten. Zentral ist vielmehr, welche Konsolidierungsstrategien wenig öffentliche Wi-

²³ Durch diese Strategien werden teilweise die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse, die Gewaltenteilung und damit die politische Kontrolle reduziert sowie nachhaltige Formen der Bürgerbeteiligung zumindest erheblich erschwert.

derstände provozieren, damit die Verwaltungsleitung weiter das „Heft des Handelns“ in der Hand behält und der Rat nicht von sich aus aktiv wird. Üblich sind dabei beispielsweise die Gleichverteilung von Lasten durch die „Rasenmähermethode“ und kleinschrittige Veränderungen auf der Grundlage der Haushaltsansätze des Vorjahres.

- *Konsolidierungserzählung*: Der Verwaltungschef und der Kämmerer werben in der Öffentlichkeit für Unterstützung, indem sie das entwickelte Sparpaket als alternativlos darstellen. Öffentlichkeit und Stadtrat wird suggeriert, dass es eigentlich nichts mehr zu entscheiden gibt, womit die Politik von Verantwortung „entlastet“ wird. Die Konsolidierungsmaßnahmen werden mit einem einfachen Ziel verbunden. Bei noch nicht ganz aussichtsloser Haushaltslage wird der mittelfristige Haushaltsausgleich als Ziel ausgegeben, bei schwierigerer Lage wird die Verhinderung von stärkeren Eingriffen der Kommunalaufsicht (z.B. Bestellung von Sparkommissaren) in den Vordergrund gestellt.
- *Zeitdruck*: Damit wird Interessengruppen, Fachverwaltungen und Fachausschüssen nur wenig Zeit gegeben, zu opponieren und die Ratsmitglieder zu beeinflussen. Diese können sich unter Zeitdruck auf entlastende Konsolidierungserzählungen stützen, insbesondere wenn die Konsolidierungsentscheidungen so ausgewählt wurden, dass sie keine starken politischen Widerstände provozieren. Ist das Sparpaket verabschiedet, wird die Durchführung zügig an die Verwaltung delegiert, weil politische Konsolidierungskoalitionen schnell brüchig werden.

Allerdings dürften die Möglichkeiten des Verwaltungschefs von diesen Strategien erfolgreich im Sinne der Haushaltskonsolidierung Gebrauch zu machen, zumindest bedingt wiederum von der rechtlichen Kompetenzverteilung (im Verbund mit möglichen Gegenstrategien anderer einflussreicher Akteure) abhängig sein. Inwieweit auch die stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen in Verhandlungssysteme durch den hauptamtlichen Bürgermeister eine viel versprechende Strategie der Haushaltskonsolidierung sein kann, wie es aus einer Governanceperspektive stärker zu thematisieren wäre (Holtkamp 2007), kann bisher aufgrund der vorliegenden Forschungsarbeiten nicht beantwortet werden. Zumindest scheinen die Erfahrungen mit dem sog. Bürgerhaushalt die teilweise in der Praxis postulierte Hoffnung, dass stärker partizipative (anstelle der hier skizzierten hierarchisch angelegten) Haushaltsprozesse nennenswerte Konsolidierungseffekte erzielen könnten, empirisch nicht zu bestätigen (Herzberg et al. 2006: 199).

Literaturverzeichnis

- Bajohr, Stefan 2003: Grundriss Staatliche Finanzpolitik – Eine praktische Einführung, Opladen.
- Banner, Gerhard 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1/82: 26-46.
- Banner, Gerhard 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin: 423-440.
- Banner, Gerhard 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen 3/87: 50-56.
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 37-61.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 57-69.
- Bauer, Michael W. 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: PVS 2/06: 147-168.
- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse, München.
- Benz, Arthur 2003: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30 / 03: 32-38.
- Beyme, Klaus von 2000: Die politischen Theorien der Gegenwart – Eine Einführung, 8. Auflage, Opladen.
- Blankart, Charles 2006: Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwirtschaft, 6. Auflage, München.
- BMF 2006: Finanzsituation der Kommunen 2005, Berlin.
- Bodmer, Frank 2004: Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte, WWZ-Forschungsbericht 6/04, Basel.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden.
- Bothe, Adrian 1989: Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik – Ein nachfrageorientierter Ansatz, Tübingen.
- Czada, Roland 2005: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt – Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel; in: Lütz, Susanne / Czada, Roland (Hg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden: 127-154.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard 1998: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht, Discussion paper Nr. 9807, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Finger, Stefanie 2001: Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie, Wiesbaden.

-
- Gabbert, Ulrich 2004: Kommunale Finanzwirtschaft – zwischen nachhaltiger Haushaltssicherung und Vermögensverzehr – Analyse der Haushaltsentwicklung der Stadt Frankfurt (Oder) 1996 bis 2000, Hamburg.
- Gitschier, Wilfried 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ‚Fiscal Stress‘ und ‚Political Stress‘, Neustadt/Coburg.
- Göke, Wolfgang 2006: Staatsverschuldung – Zur desolaten Lage des Finanzverfassungsrecht des Bundes und der Länder, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1/06: 1-27.
- Hagen, Jürgen von / Harden, Ian 1995: Budget processes and commitment to a fiscal discipline, in: European Economic Review 39: 771-779.
- Hallerberg, Mark / Strauch, Rolf / Hagen, Jürgen von 2004: The Design of fiscal rules and forms of governance in European Union Countries, Working Paper 419, European Central Bank.
- Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter / Zimmermann, Horst 1987: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn.
- Helms, Ludger 2000: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: PVS 3/00: 411-434.
- Helms, Ludger 2004: Einleitung: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre, in: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hg.): Politische Theorie und Regierungslehre – Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt: 13-44.
- Herzberg, Carsten / Röcke, Anja / Sintomer, Yves 2006: Von Porto Alegre nach Europa: Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in: Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (Hg.): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Potsdam: 188-202.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2001: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/ 2001: 19-32.
- Holtkamp, Lars 2006a: Parteien in der kommunalen Demokratie - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Zeichen von Kommunalverfassungsreform, Parteienwandel und Haushaltskrise, Habil.-Schrift, Hagen.
- Holtkamp, Lars 2006b: Kommunale Haushaltspolitik: Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand?, in: Planungsrundschau 13/ 06: 83-101.
- Holtkamp, Lars 2006c: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht. Wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 9/06: 294-298.
- Holtkamp, Lars 2006d: Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, in: Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37 / 06: 185-207.
- Holtkamp, Lars 2006e: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie - Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: PVS 4/06: 641-661.

-
- Holtkamp, Lars 2006f: Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie - Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteeinflusses, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 70-83.
- Holtkamp, Lars 2007: Local Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, i. E.
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt.
- Innenministerium NRW 1991: Änderung des §62 Abs. 3 GO NW - Haushaltssicherungskonzepte - Runderlaß des Innenministeriums vom 29.7.91; in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 62/91: 1190 f.
- Innenministerium NRW 2006: Kommunalfinanzbericht November 2006, Düsseldorf.
- Junkernheinrich, Martin 1991: Gemeindefinanzen – Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard 2006: Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2005 – Auf halbem Weg ausgebremst: Konsolidierung der Kommunalhaushalte in weiter Ferne, Essen.
- Karrenberg, Hans / Münstermann, Engelbert 2004: Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen, Der Städtetag 1/ 04, Köln.
- KGSt 1982: Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, Köln
- Klein, Richard R. 1977: Kommunale Schuldenpolitik, Stuttgart.
- Kunz, Volker 1998: Die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in den 80er Jahren, in: Mäding, Heinrich / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen: 161-184.
- Kunz, Volker 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen.
- Kunz, Volker / Zapf-Schramm, Thomas 1989: Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 161-189.
- Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2. überarbeitete Auflage, Opladen.
- Mäding, Heinrich 1987: Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick, in: Mäding, Heinrich (Hg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, Baden-Baden: 29-49.
- Mäding, Heinrich 1994: Kommunalfinanzen: Schwierigkeiten der Konsolidierung, in: Gabriel, Oscar W. / Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum: 107-138.
- Mäding, Heinrich 1995: Resümee der Tagung: Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Frischmuth, Birgit (Hg.): Sparstrategien. Difu-Materialien 4/95: 173-184.
- Mäding, Heinrich 1996: Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/96: 81-97.

- Mäding, Heinrich 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: Mäding, Heinrich/ Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunal финанzen im Umbruch, Opladen: 97-117.
- May, Kay-Uwe 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt.
- Mohr, Matthias 1999: Der Einfluß der Kommunalverfassung auf die Kommunalverschuldung, Marburg.
- Niskanen, William A. 1971: Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- Obinger, Herbert / Kittel, Bernhard 2003: Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat – Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern, in: Obinger, Herbert / Wagschal, Uwe / Kittel, Bernhard (Hg.): Politische Ökonomie – Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen: 355-383.
- Obinger, Herbert / Wagschal, Uwe 2000: Ökonomie, Institutionen und Politik: Determinanten der gebremsten Sozialstaatlichkeit im Überblick, in: Obinger, Herbert / Wagschal, Uwe (Hg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/M.: 365-390.
- Olson, Mancur 1985: Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen.
- Orbach, Dominik 2007: Der Einfluss des Wahlsystems auf die kommunalen Finanzen: Theorie und Empirie, unveröffentlichte Diplomarbeit, Köln.
- Osthorst, Winfried 2001: Die De-Komunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten – Sieben Fallstudien, Arbeitspapier Nr. 40, Download aus dem Internet, <http://www.zwe.uni-bremen.de/data/ap40.pdf>
- Pohlan, Jörg 1997: Finanzen der Städte – Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede, Berlin.
- Reinecke, Friederike 1987: Das personalwirtschaftliche Verhalten der Kommunen unter finanziellem Druck – dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Frankfurt.
- Robert, Rüdiger / Kevenhörster, Paul 2004 (Hg.): Kommunen in Not – Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland, Münster.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. 1990: Staatsfinanzen, in: Beyme, Klaus von / Schmidt, Manfred G. (Hg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: 36-69.
- Schmidt, Manfred G. 1997: Policy-Analyse, in: Mohr, Arno (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage, München: 567-604.
- Schmidt, Manfred G. 1998: Sozialpolitik in Deutschland, Kurs der FernUniversität, Hagen.
- Schmidt, Manfred G. 2001: Parteien und Staatstätigkeit, ZeS-Arbeitspapiere, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen.
- Schmidt, Manfred G. 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: Schmidt, Manfred G. / Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: 137-157.
- Schmidt, Manfred G. 2007: Das politische System Deutschlands – Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München.
- Schneider, Fritz 1983: Der Einfluß politischer Institutionen auf die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 2: 254-269.

-
- Schulze, Karl-Friedrich 1985: Veranschlagungspraktiken zur Beeinflussung des Abschlusses kommunaler Haushalte im Zeichen der Finanzkrise, unveröffentlichte Abschlussarbeit, Speyer.
- Schuppert, Gunnar Folke / Rossi, Matthias 2006: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance 3 / 06, Berlin.
- Schwarting, Gunnar 2003: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin.
- Schwarting, Gunnar 2006: Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik, Berlin.
- Seils, Eric 2004: Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden, Wiesbaden.
- Seils, Eric 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/05: 773-790.
- Steiner, Martin 2005: Haushaltspolitik kreisfreier Städte im Vergleich, unveröffentlichte Masterarbeit, Stuttgart.
- Strauch, Rolf 1998: Budgetprozesse und Haushaltsdisziplin – Eine Analyse der US-amerikanischen Staaten, Bonn.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter 2005: Kommunale Kulturpolitik in Zeiten leerer Kassen – Eine Untersuchung in Leverkusen, unveröffentlichte Masterarbeit, Hagen.
- Treiber, Helga 1984: Analyse unter der Oberfläche. Politikwissenschaftliche Analysen von Bundesausgaben 1952-1980, Frankfurt/M..
- Vatter, Adrian / Freitag, Markus 2002: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien – Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone, in: Swiss Political Science Review 2/02: 53-80.
- Wagschal, Uwe 1996a: Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen.
- Wagschal, Uwe 1996b: Der Einfluss von Parteien auf die Staatsverschuldung, in: Swiss Political Science Review 4/96: 1-32.
- Wagschal, Uwe 2002: Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Swiss Political Science Review 1/02: 51-78.
- Wagschal, Uwe 2003: Wer ist schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung, in: Obinger, Herbert / Wagschal, Uwe / Kittel, Bernhard (Hg.): Politische Ökonomie – Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen: 289-320.
- Wagschal, Uwe 2005: Steuerpolitik und Steuerreform im internationalen Vergleich – Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster.
- Wagschal, Uwe 2006a: Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen, in: Schmidt, Manfred G. / Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: 57-85.
- Wagschal, Uwe 2006b: Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Wagschal, Uwe / Obinger, Herbert 2000: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: PVS 3/00: 466-497.

- Winkler-Haupt, Uwe 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen, München.
- Wintermann, Ole 2005: Vom Retrenchment zur Krisenreaktionsfähigkeit – Ein empirischer Vergleich der Wohlfahrtsstaaten Schweden und Deutschland 1990 – 2000, Wiesbaden.
- Zimmermann, Horst / Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter 1987: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn.
- Zohlhöfer, Reimut 2001: Die Bundesrepublik Deutschland im finanzpolitischen Zielkonflikt zwischen Wiedervereinigung und europäischer Integration, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/01: 1547-1571.
- Zohlhöfer, Reimut 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen – Theoretische Überlegungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/05: 1-36.
- Zohlhöfer, Reimut / Obinger, Herbert 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: PVS 4/05: 602-628.
- Zohlhöfer, Reimut / Schmidt, Manfred G. 2006: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, in: Schmidt, Manfred G. / Zohlhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: 513-525.

Liste der polis-Hefte ab 2001

- 50/2001** **Rainer Eising**
Strategic action and policy learning in embedded negotiations: the liberalization of the EU electricity supply industry
- 51/2001** **Frank Marcinkowski**
Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und Bundestrend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen
- 52/2001** **Stephan Bröchler/Helmut Elbers**
Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.
- 53/2001** **Nathalie Strohm**
Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee
- 54/2002** **Jörg Bogumil**
Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland
- 55/2002** **Jörg Bogumil/Lars Holtkamp**
Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie.
- 56/2002** **Maria Behrens**
Internationale Technologiepolitik. Politische Gestaltungschancen und -probleme neuer Technologien im internationalen Mehrebenensystem
- 57/2003** **Arthur Benz**
Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien
- 58/2003** **Lars Holtkamp**
Parteien in der Kommunalpolitik - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich
- 59/2004** **Susanne Lütz**
Von der Infrastruktur zum Markt? Der deutsche Finanzsektor zwischen Regulierung und Deregulierung
- 60/2004** **Katrin Auel / Arthur Benz**
National Parliaments in EU Multilevel Governance - Dilemmas and Strategies of Adaptation
- 61/2004** **Nathalie Behnke**
Monitoring public administrators or signalling trustworthiness to the demos? - The two functions of ethics measures
- 62/2006** **Susanne Lütz**
Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel – “Governance” und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung
- 63/2007** **Thomas R. Eimer**
Zwischen Allmende und Clubgut – Der Einfluss von Free / Open Source Akteuren in der Europäischen Union