

**Im  
Brennpunkt:**

**Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse**

Jörg Bogumil Editorial: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse.....	5
Jörg Bogumil Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung .....	13
Detlef Sack Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse	25
Oscar W. Gabriel und Melanie Walter-Rogg Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess.....	39
Gerhard Banner Führung und Leistung der Kommune.....	57
Lars Holtkamp Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteeinflusses.....	70
Sabine Kuhlmann Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmotive und -reformen im internationalen Vergleich.....	84

**Weitere Themen**

Thomas Döring  
Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch  
Einrichtung eines Stabilisierungsfonds. Eine finanzwissen-  
schaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells..... 103

Heinrich Mäding  
Städte und Regionen im Wettbewerb –  
ein Problemaufriss..... 121

Autorinnen und Autoren ..... 134

Bestellschein für die Zeitschrift ..... 135

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel  
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Jörg Bogumil

**Editorial: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse**

Seit dem Ende der 1990er-Jahre sind die institutionellen Grundlagen lokaler Politik ebenso wie die internen Prozesse und Strukturen unter starken Veränderungsdruck geraten. Dieser Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse steht im Fokus des Schwerpunktheftes. Zu beobachten sind zwei widersprüchliche Modernisierungstrends: ein Partizipations- und ein Ökonomisierungstrend. Zu Ersterem sind die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen in Richtung auf das süddeutsche Modell (insbesondere die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und der kommunalen Referenden) und die zunehmende Bedeutung kooperativer Demokratieelemente (z.B. durch Lokale-Agenda-Prozesse, Mediationsverfahren oder Initiativen zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements) zu rechnen. Die Ökonomisierung lokaler Politik zeigt sich in der Managerialisierung der Kommunalverwaltung, in der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, im verstärkten Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) und in der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen.

Die Thematisierung kommunaler Entscheidungsprozesse hat in der Lokale-Politik-Forschung in Deutschland eine große Tradition (vgl. z.B. Grauhan 1970; Fürst 1975; Derlien und andere 1976; Kevenhörster 1977; Ellwein/Zoll 1982; Banner 1982, Gabriel 1983; 1989; Gabriel/Voigt 1994). Sie konzentriert sich in der Regel auf den kommunalen Entscheidungsprozess im engeren Sinne, also auf das Zusammenspiel der kommunalen Entscheidungsträger im lokalen politisch-administrativen System (Rat, Verwaltung, Bürgermeister). Vor allem das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung, also die Frage der politischen Verwaltungsführung, stand dabei lange Zeit im Vordergrund des Interesses. Dagegen stehen andere Verfahren zur Untersuchung kommunaler Machtstrukturen wie die Durchführung von Reputationsstudien und Positionstudien, neben der Analyse von Entscheidungsprozessen die anderen beiden klassischen Untersuchungsansätze der amerikanischen *community-power*-Forschung, in Deutschland nicht im Mittelpunkt der Lokale-Politik-Forschung. Betrachtet man die vorliegenden empirischen Untersuchungen kommunaler Entscheidungsprozesse bis Anfang der 1990-Jahre (zu den Selektivitäten kommunaler Entscheidungsprozesse vgl. Fürst 1975), so kristallisieren sich vor allem zwei Forschungsbereiche heraus:

- Wer ist an Entscheidungsprozessen beteiligt, welche Interessen haben die Akteure, wo werden die Entscheidungen gefällt, und wer kann sich durchsetzen?

Dabei wird zwischen verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses unterschieden, also vor allem zwischen der Initiative, der Vorauswahl von Beschlussalternativen und der formellen Beschlussfassung, sowie zwischen unterschiedlichen Machtpotenzialen (formelle Weisungsbefugnis, Informationskapazitäten, Mobilisierung von politischer Unterstützung).

- Welche Faktoren sind für bestimmte Führungsstrukturen verantwortlich? Welchen Einfluss haben die verschiedenen Kommunalverfassungen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse?

Der erste Typ von Fragestellungen, also der Bereich der *politics*, steht zunächst im Vordergrund des kommunalwissenschaftlichen Interesses Ende der 1960er-Jahre, auch wenn die Frage des Zusammenhangs zwischen Kommunalverfassung (*polity*) und Entscheidungsprozessen (*politics*) immer schon mitdiskutiert wird. Bis in die 1980er-Jahre hinein ist die Debatte vor allem demokratietheoretisch ausgerichtet. Mit Verweisen auf die Vormachtstellung der Verwaltung wird darüber nachgedacht, was zu tun sei, damit die Vertretungskörperschaft nicht nur Ratifizierungsorgan von Verwaltungsvorlagen bleibt. Ein Meilenstein in dieser Debatte ist die Diskussion verschiedener Modelle politischer Verwaltungsführung. Die politische Führung soll gestärkt und in die Lage versetzt werden, die Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit vorzunehmen. Eckpunkte dieser Diskussion sind die von Grauhan herausgearbeitete Tendenz zur zentralisierten Verwaltungsführung (exekutive Führerschaft) und das von Banner für die norddeutsche Verfassung skizzierte Vorentscheiderkonzept. Ab Anfang der 1980er-Jahre mehren sich jedoch die Stimmen, die – vor allem mit dem Effizienzargument – Kritik an der norddeutschen Ratsverfassung üben und damit einen Zusammenhang zwischen *polity* und *policy* herstellen. Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen geraten nun verstärkt in den Blick. Dabei wird zunächst auf die in Städten der norddeutschen Verfassung (vor allem in NRW) stärkere Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung aufmerksam gemacht und dann unter Hinweis auf die negativen Folgen von Parteipolitisierung eine Stärkung der Verwaltung gegenüber der Politik nach dem Vorbild der süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung eingefordert. Die dadurch aufflammende Debatte um den Zusammenhang zwischen kommunalem Entscheidungssystem und Kommunalverfassung trägt mit dazu bei, dass sich in den 1990er-Jahren die Kommunalverfassungen in Richtung auf die süddeutsche Verfassung bewegen.

In den 1990er-Jahren verstärkt sich angesichts des immer größer werdenden öffentlichen Haushaltsdefizits dann der oben angesprochene Ökonomisierungstrend zunächst mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), anschließend mit verstärkten Privatisierungs- und Liberalisierungsbemühungen. Parallel ist ein stärkerer Einsatz kooperativer Demokratieelemente zu beobachten (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Welche Auswirkungen diese aktuellen Modernisierungsstränge auf die

kommunalen Macht- und Entscheidungsprozesse im 21. Jahrhundert haben, wird sowohl in der Lokale-Politik-Forschung als auch in der Kommunalwissenschaft durchaus kontrovers diskutiert (vgl. Wollmann 1998; Holtkamp 2000; Bogumil 2001; 2002; Bogumil/Heinelt 2005). Dabei werden die alten Fragestellungen durchaus aufgegriffen und mitunter um neue ergänzt. Unter anderem wird danach gefragt,

- ob durch die zunehmende Ökonomisierung die kommunale Selbstverwaltung „schleichend“ abgeschafft wird;
- ob auf lokaler Ebene ein neues institutionelles Arrangement erkennbar ist, in dem die repräsentativen Entscheidungsformen zunehmend durch direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen ergänzt oder gar ersetzt werden;
- ob es trotz der Angleichungen in den Kommunalverfassungen nach wie vor signifikante Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Tradition der süddeutschen und der norddeutschen Ratsverfassung gibt;
- welche Erklärungskraft Modelle politischer Verwaltungsführung wie exekutive Führerschaft, Führungspluralismus oder Partei- und Fraktionsherrschaft heute noch haben,
- ob die Einführung von Sachstimmrechten (Plebisziten) eher das Mehrheitsprinzip stärkt und Konflikte verschärft oder eher verhandlungsdemokratische Effekte entfacht?

Die empirischen Erkenntnisse zur Wirkungsweise einzelner Modernisierungsimpulse und zum Zusammenspiel der Modernisierungsstränge sind trotz vielfältiger Forschungen durchaus ausbaufähig. Auch dieses Schwerpunktheft kann schon aus Platzgründen nicht den Anspruch erheben, alle Fragen zu klären oder einen umfassenden Überblick über die aktuelle Diskussion zu geben. Dennoch werden einige zentrale Entwicklungstrends angesprochen.

Im ersten Beitrag skizziert der *Themenverantwortliche* die Auswirkungen der umfassenden Verwaltungsmodernisierungsbemühungen auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, indem aktuelle Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „10 Jahre Verwaltungsmodernisierung“ vorgestellt werden. Deutlich wird, dass es durch das NSM zu keiner nachhaltigen Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung gekommen ist und dass in der Tendenz der Rat eher noch an Einfluss verloren hat. Es zeigt sich, dass die managerielle Logik des NSM, die vor allem Zeit- und Informationsprobleme als wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, offenbar unzureichend ist. Natürlich leidet die Verbesserung politischer Steuerungsmöglichkeiten auch darunter, dass es Informationsverarbeitungsprobleme gibt. Politische Entscheidungsprozesse sind aber immer auch Machtprozesse. Prozesse der Parteienkonkurrenz, spezifische Anreiz-

strukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die spezifischen Eigeninteressen der Akteure prägen die politischen Prozesse auch auf kommunaler Ebene und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu reformieren, zu berücksichtigen.

*Detlef Sack* thematisiert im zweiten Beitrag die europäische und nationalstaatliche Liberalisierung wie auch unterschiedliche Formen der Privatisierung und ihre Auswirkungen auf die öffentliche Leistungserbringung in deutschen Städten und Gemeinden. Er macht deutlich, dass in den 1990er-Jahren ein stark wettbewerbsorientierter „Konzern Stadt“ entsteht, der die organisatorische Dezentralisierung kommunaler Leistungserbringung umfasst, die mit einer zunehmenden Ausrichtung der einzelnen Einheiten an ihren jeweiligen Partikularinteressen, insbesondere an Effizienz und Gewinnstreben, einhergeht. Zudem sind die Städte mit einer Oligopolisierung konfrontiert, d.h., die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor erfolgt auch mit einer begrenzten Anzahl zunehmend transnational agierender Unternehmen insbesondere im Energieversorgungsmarkt, in der Baubranche und im Entsorgungssektor sowie zunehmend bei den Krankenhausbetreibern. Um ihre Gewährleistungsfunktion aufrechtzuerhalten, sind die Städte und Gemeinden mit erheblichen Steuerungsanforderungen konfrontiert. Zwar sind Instrumente der Leistungskontrolle entwickelt, aber die reale Nutzung variiert erheblich. Die Steuerungsanforderungen verändern zudem das Tätigkeitsprofil und die Rollen von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister. Nach Ansicht von Sack verliert insbesondere der Rat – nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Reform der Gemeindeordnungen – an Einfluss. Jedoch wird im Zuge von Liberalisierung und Privatisierungen auch die Rolle des Bürgermeisters dort eingeschränkt, wo der „Konzern Stadt“ mit oligopolen Marktstrukturen konfrontiert ist

In zwei weiteren Beiträgen wird auf die zentralen Partizipationstrends eingegangen. *Oscar W. Gabriel und Melanie Walter-Rogg* ziehen 15 Jahre nach dem Beginn der Reformwelle eine empirische Bilanz in der oftmals normativen Debatte über die Segnungen und Gefahren plebiszitärer Mitbestimmungsrechte. Auf den ersten Blick fällt diese Bilanz unspektakulär aus. Allein aus der Häufigkeit der bisher durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ergibt sich eine eindeutige Folgerung: Der erhoffte „demokratische Mehrwert“ direktdemokratischer Beteiligung scheint bisher ebenso wenig nachweisbar zu sein wie die befürchtete Unterminierung repräsentativ-demokratischer Institutionen und Verfahren. Trotz ihrer flächendeckenden Institutionalisierung führen Bürgerbegehren und -entscheide in der kommunalen Praxis ein Schattendasein und können allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten. Allerdings sind nach Meinung von Gabriel/Walter-Rogg die indirekten Effekte nicht zu unterschätzen, macht doch eine zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der deutschen Bevölkerung von direktdemokratischen Instrumenten

Gebrauch oder droht ihn an und nimmt damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die kommunale Agenda und die politischen Entscheidungen in Gemeinden.

*Gerhard Banner* resümiert knapp zehn Jahre nach der flächendeckenden Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters zunächst Erstaunliches: Die Erwartung der Kritikerinnen und Kritiker des zweigleisigen Systems, Einheitsspitze und Urwahl würden besser geführte und kommunalpolitisch leistungsfähigere Kommunen erzeugen, hat sich vor allen in NRW nicht erfüllt – ja, zum Teil waren sogar ein Abbau von Führung und ein Leistungsabfall zu beobachten. Allerdings erklärt sich dies nach Banner vor allem durch die unzureichende Übernahme baden-württembergischer Regelungen, wie des personenorientierten Wahlrechts, der längeren Amtszeit des Bürgermeisters, der Abschaffung des Rückholrechts, des klaren Weisungsrechts des Bürgermeisters auch gegenüber den Beigeordneten sowie des Einflusses des Bürgermeisters auf den Geschäftskreis der Beigeordneten und die Personalentscheidungen. Während in Baden-Württemberg, so Banner, die Wähler bei der Wahl des Bürgermeisters höchste Maßstäbe der Professionalität anlegen und das baden-württembergische Spitzenamt mit seinen Gestaltungsmöglichkeiten leistungswillige und leistungsstarke Kandidaten anzieht, ist in Nordrhein-Westfalen die Frage der Professionalität des Bürgermeisters noch nicht in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Da sich die Qualität der personalen Führung durch den Bürgermeister auf die Leistung der Kommune auswirkt, wäre NRW gut beraten, dem Beispiel Baden-Württembergs zu folgen.

Im fünften Beitrag geht *Lars Holtkamp* auf das Verhältnis zwischen Parteien, kommunaler Vertretungskörperschaft und hauptamtlichem Verwaltungschef ein. Dieses Verhältnis lässt sich idealtypisch anhand der Pole der Konkordanzdemokratie (geringe personelle, inhaltliche und prozedurale Parteipolitisierung der Kommunalpolitik, mit einer sehr starken Dominanz des Verwaltungschefs) und der Konkurrenzdemokratie (starke Parteipolitisierung, starker Einfluss des Gemeinderats, insbesondere der Mehrheitsfraktionen, und eine etwas schwächere Position des Verwaltungschefs) analysieren. Holtkamp argumentiert, dass die repräsentativen Politikmuster auf kommunaler Ebene in Deutschland zwischen den Polen der Konkordanzdemokratie und Konkurrenzdemokratie schwanken und die Ausprägungen der kommunalen Entscheidungsmodi weitgehend durch die drei unabhängigen Variablen Organisationsgrad der Parteien, Kommunalrecht und Gemeindegröße erklärt werden können. Im Zuge der sich durch Haushaltskrise, Privatisierung und Ausgründungen abzeichnenden „fragmentierten Notstandsverwaltung“ scheint aus normativer Sicht die kommunale Konkordanzdemokratie am ehesten dazu geeignet, die wenigen verbliebenen Handlungsspielräume effektiv zu nutzen. Diese Aussage Holtkamps (die der Banners ähnelt, aber durchaus anders begründet wird), dass eher konkordanz- als konkurrenzdemokratische Strukturen

von der Leistungsbilanz her positiv zu bewerten sind, dürfte in der Lokale-Politik-Forschung durchaus zu Kontroversen führen.

Im letzten Beitrag wird von *Sabine Kuhlmann* der Blick über Deutschland hinaus geworfen und versucht, lokale Politik- und Verwaltungssysteme in Europa (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) vergleichend zu analysieren. Im Mittelpunkt stehen dabei Reformen, die sich auf Veränderungen im funktionalen Profil kommunaler Selbstverwaltung richten. Gegenstand des Ländervergleichs sind Modelle lokaler Leistungsproduktion und Varianten der Aufgabenverteilung in vertikaler und horizontaler Hinsicht. Fasst man die Entwicklungen zusammen, so gibt es einen übergreifenden Trend hin zu einem sektoral ausdifferenzierten, fragmentierten lokalen Institutionenmodell, welches zunehmend durch quasi-autonome monofunktionale „Satelliten“ und einen Rückzug der Kommune als Entscheidungszentrum gekennzeichnet ist. In allen drei Ländern hat sich damit die kommunale Akteurslandschaft erheblich ausdifferenziert und gewinnt das Modell der „Gewährleistungskommune“ immer mehr an Bedeutung. Ein wesentlicher Unterschied besteht nun darin, dass sich in Deutschland wie auch Frankreich die Kommunen ihr lokales Produktionsmodell selbst aussuchen. Dem deutschen wie dem französischen Bürgermeister (und seiner Mehrheit im Rat) steht es letztlich offen, inwieweit sich die Stadt für Eigenproduktion (Regie) oder Fremdvergabe (Delegation) entscheidet. Dagegen wurde den englischen Kommunen in der jüngeren Reformgeschichte ihr lokaler „Produktionsmodus“ in weiten Teilen staatlich vorgeschrieben. Zwar wirken die lokalen Finanzengpässe, die Übermacht privater Anbieter infolge von Unternehmenskonzentration und Globalisierung sowie die EU-Liberalisierungspolitik hier wie dort als entscheidende Katalysatoren lokaler Auslagerungs- und Privatisierungspolitik. Dennoch haben die kommunalen Akteure in Frankreich und Deutschland einen Spielraum von *institutional choice* in der Leistungserstellung, über den die englischen Kommunen größtenteils nicht (mehr) verfügen.

In der Summe bestätigen diese neuen Analysen den Trend der Pluralisierung der Institutionen und Steuerungsmodi auf lokaler Ebene. Zweifelsohne ist es zu einem deutlichen Anstieg von Organisationen in verschiedensten Organisationsformen (vor allem GmbHs) gekommen, die im öffentlichen Sektor an der Leistungserbringung teilnehmen. Auch sind die Anforderungen an die kommunalen Entscheidungsträger im „Konzern Stadt“ stark gestiegen, denkt man alleine an die neuen Formen und Probleme bei der Vertragsgestaltung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen. Insgesamt herrscht der Eindruck vor, dass das Verwaltungshandeln durch diese Ökonomisierungstendenzen effizienter geworden ist, ohne dass diese Effekte genauer quantifiziert werden können und ohne wirkliche Berücksichtigung der Transaktionskosten. Ob sich auch das Verhalten der po-

litischen Entscheidungsträger verändert hat, die ökonomische Ratio die politischen Entscheidungsprozesse optimiert hat, ist jedoch eher fraglich.

Die Reformmaßnahmen im Bereich der Managerialisierung der Verwaltung führen dort, wo sie tatsächlich umgesetzt wurden, ebenso wie materielle Privatisierungen zu zentralen Steuerungsverlusten. Auch formelle Privatisierungen und PPP verschlechtern eher die Ausgangssituation für politische Steuerungsversuche, da durch sie die städtischen Einflussmöglichkeiten stark zurückgehen. Ein weiteres Problem für die Kommunen liegt in der Integration der unterschiedlichen Organisationseinheiten und Steuerungsformen. Das, was bereits Anfang der 1990er-Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle mit Bezug auf die Ausgründungen aus der Verwaltung als Strategielücke bezeichnet wurde, hat sich zehn Jahre später potenziert. Es gibt ein kaum noch koordiniertes Nebeneinander von einer zum Teil dezentralisierten Kernverwaltung ohne zentrales Controlling mit Eigenbetrieben, PPP, Wettbewerbselementen, Verhandlungssystemen, Beteiligungsverfahren und Formen bürgerschaftlicher Koproduktion. Diese Strukturen sind intransparent, und es ist ungeklärt, wer die Gesamtverantwortung übernimmt und die Puzzleteile zu einem halbwegs stimmigen Gesamtbild zusammenfügt. Der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten und die zunehmende Pluralität von Steuerungs- und Organisationsformen lassen sich etwas zugespitzt als Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung deuten.

Diese betrifft in besonderem Maße die Kommunalvertretungen, die immer machtloser werden, während die Bürgermeister (und zum Teil auch die Bürgerinnen und Bürger) in der Regel durchaus einen Machtzuwachs erleben. Ob der Machtzuwachs des Bürgermeisters normativ gesehen zu begrüßen ist, weil damit die Führungsqualität in den Kommunen steigt (so Banner), oder ob dies insbesondere aus demokratischer Sicht eher als Problem angesehen wird, diese Frage indes ist immer noch umstritten.

## Literatur

- Banner, Gerhard (1982): Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21. Jahrgang, S. 26–47.
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen (Reihe Stadtforschung aktuell, Band 87).
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden (Reihe Stadtforschung aktuell, Band 102).

- Derlien, Hans Ulrich, und andere (1976): Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden, Meisenheim.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1982): Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München.
- Fürst, Dietrich (1975): Kommunale Entscheidungsprozesse: ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden.
- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.) (1983): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München.
- Gabriel, Oskar W. (Hrsg.) (1989): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München.
- Gabriel, Oscar W./Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1994): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Heft 2/3, S. 269–284.
- Grauhan, Rolf-Richard (1970): Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg.
- Haus, Michael (Hrsg.) (2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde, Opladen (Reihe Stadtforschung aktuell, Band 86).
- Holtkamp, Lars (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien (Diss.), Opladen.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt a. M./New York (Studien zur Demokratieforschung, Band 9).
- Kevenhörster, Paul (Hrsg.) (1977): Lokale Politik und exekutive Führerschaft, Meisenheim.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, Landsberg am Lech (2. erweiterte Auflage).
- Wollmann, Hellmut (1998): Modernisierung von Kommunalpolitik und -verwaltung zwischen Demokratie und Betriebswirtschaft – konträr, kompatibel, komplementär?, in: Handbuch Kommunale Politik, Düsseldorf.

Jörg Bogumil

## **Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik** Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

**Zusammenfassung:** In dem Beitrag wird auf der Grundlage von Daten eines aktuellen Forschungsprojektes überprüft, inwieweit Verwaltungsmodernisierung durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) zu einer Umgestaltung des Verhältnisses von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung geführt hat. Es zeigt sich, dass dies der Modernisierungsbereich mit den geringsten Veränderungen ist und dass sich die politische Steuerungsfähigkeit in der Summe nicht verbessert hat – ganz im Gegenteil: Es ist eher von kommunalen Steuerungsverlusten auszugehen. Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung liegt in konzeptionellen Fehleinschätzungen politischer Handlungslogiken durch die Promotoren des NSM.

Seit Anfang der 1990er-Jahre schien der Siegeszug von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (New Public Management [NPM], Neues Steuerungsmodell [NSM]) kaum aufhaltbar. Ziele der Maßnahmen waren zum einen die Steigerung der Effizienz der Verwaltung durch die Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung und ergebnisorientierter Verfahren, zum anderen die Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Verwaltungshandeln durch die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik.<sup>1</sup>

Was lässt sich nach über einem Jahrzehnt der Reformtätigkeit über die Wirkungen des NSM sagen? Die Reformergebnisse lassen sich im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches danach bewerten, inwieweit sie eine Annäherung an einen „Idealzu-

---

1 In der Logik des NPM ist die Grundvoraussetzung für eine bessere Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren (dezentrale Ressourcenverantwortung). Dazu bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungseinheiten in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang (strategisches Management) sowie des Einverständnisses der Politik, sich nicht mehr in die operative Steuerung einzumischen, sondern sich auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken.

stand“ einer NSM-modernisierten Kommunalverwaltung markieren (vgl. auch Politt/Bouckaert 2004, S. 99). Dabei soll aber nicht der Versuch gemacht werden, die vorliegenden empirischen Hinweise bezogen auf das gesamte NSM darzustellen (als Überblick hierzu vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2006). Stattdessen steht die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im Vordergrund. In diesem Beitrag wird gefragt,

- in welchem Ausmaß es zu einer Umgestaltung dieses Verhältnisses gekommen ist,
- ob sich die politische Steuerungsfähigkeit verbessert hat.

Zur Analyse wird dabei auf Daten des Forschungsprojekts „Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“<sup>2</sup> zurückgegriffen.

## Bescheidene Umsetzung der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung

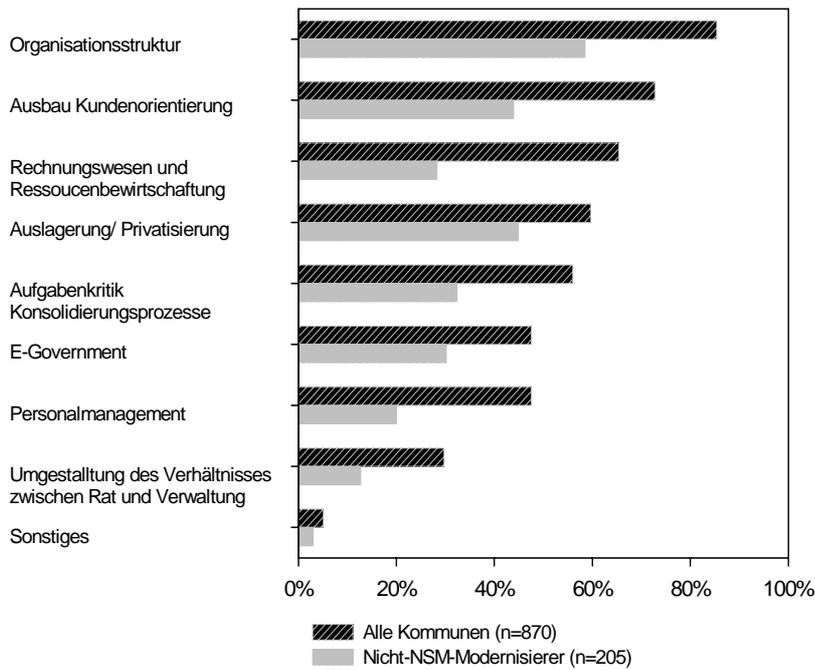
Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen wurden nahezu flächendeckend in den deutschen Kommunen mit über 10 000 Einwohnern ergriffen. 92 Prozent der Bürgermeister geben an, seit 1990 Maßnahmen der Modernisierung der Verwaltung umgesetzt zu haben, worunter auch Maßnahmen fallen, die nicht am NSM orientiert sind. Insgesamt geben rund 76 Prozent an, sich bei Modernisierungs-

2 Das Projekt wurde von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstützt (Laufzeit 2004–2006); es ist als Kooperationsvorhaben der Universitäten Konstanz bzw. Bochum (Jörg Bogumil [Projektleitung], Sabine Kuhlmann, Stephan Grohs, Anna K. Ohm), Potsdam (Werner Jann, Christoph Reichard), Marburg (Leo Kißler) und Berlin (Hellmut Wollmann) angelegt. Im Rahmen des Projektes wurde im Frühjahr 2005 neben einer Vollerhebung unter Bürgermeistern bzw. Landräten und den Personalratsvorsitzenden aller KGSt-Mitgliedskommunen (1565) auch eine schriftliche Befragung der Leitung der Unteren Bauaufsicht als Vertretung der klassischen Ordnungsverwaltung und der Leitung des Jugendamtes als Vertretung einer Leistungsverwaltung durchgeführt. Im Mittelpunkt standen die Umsetzung von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und deren Wirkungen. Die Umfrage wurde als Vollerhebung aller KGSt-Mitgliedskommunen konzipiert, zudem wurden alle Nicht-Mitgliedskommunen über 20 000 Einwohner zusätzlich in das Sample aufgenommen. Damit handelt es sich um eine Vollerhebung aller Städte und Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern, eine Erhebung von 3/4 der Städte und Gemeinden mit zwischen 10 000 und 20 000 Einwohnern ohne regionalen Bias sowie eine Erhebung deutscher Landkreise, wobei die Stichprobe aus etwa 2/3 der Landkreise besteht und ein regionaler Bias zu verzeichnen ist, der von geringeren KGSt-Mitgliedschaften insbesondere in Bayern, Baden-Württemberg und den neuen Bundesländern herrührt. Die Rücklaufquoten liegen zwischen 55,3 Prozent (Bürgermeister) und 42,3 Prozent (Personalratsvorsitzende). Die Ergebnisse können für die entsprechende Grundgesamtheit als repräsentativ angesehen werden. Allerdings ist von einem positiv verzerrten Bild bezüglich des Umsetzungsstandes zugunsten von „Modernisierern“ auszugehen, wie eine Analyse der Nichtteilnahmen zeigt.

maßnahmen am NSM ausgereicht zu haben, wobei sich 15 Prozent am NSM als Gesamtkonzept und rund 61 Prozent nur an einzelnen Instrumenten orientiert haben. Diese hohe Zahl von erklärten Modernisierern deckt sich mit den Ergebnissen früherer Umfragen des Deutschen Städtetags.

Allerdings sagt ein allgemeiner Anteil von über 90 Prozent Modernisierern noch nichts über die Inhalte der Modernisierung aus. Hierzu muss die Ebene der Einzelinstrumente betrachtet werden. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 1: Modernisierungsbereiche



Quelle: Umfrage „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Deutlich wird, bezogen auf die hier verfolgte Themenstellung, dass die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung mit einem Anteil von knapp 30 Prozent der Kommunen der am wenigsten verbreitete Modernisierungsbereich ist. Insofern verwundert es auch nicht, dass das Kontraktmanagement über Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung(sspitze) als neues Modernisierungs-

instrument lediglich in 15 Prozent der Kommunen eingesetzt wurde.<sup>3</sup> Ein Berichtswesen, das sich an den Rat wendet und somit als Instrument des politischen Controllings dient, existiert nach Angaben der Befragten in 22,8 Prozent aller Kommunen zumindest für Teilbereiche der Verwaltung, in 14,8 Prozent für die ganze Verwaltung. Gegenstand der Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung sind in 12,8 Prozent der Fälle Qualitätsmerkmale und in 12,1 Prozent Produkte. Kostenkennzahlen und Leistungskennzahlen sind in etwa zehn Prozent der Kommunen relevante Inhalte der Vereinbarungen, wohingegen Wirkungskennzahlen nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

Insgesamt zeigt sich damit, dass der Umsetzungsgrad der Instrumente zur Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung im Vergleich zu allen anderen Modernisierungselementen am geringsten ist. Die nachrangige Rolle des Rates im Kontext der Verwaltungsmodernisierung zeigt sich auch an der Tatsache, dass der Rat nur in 44,2 Prozent der Kommunen von Beginn an am Modernisierungsprozess beteiligt war, in 32,6 Prozent der Fälle erst nach Vorlage eines verwaltungsintern erarbeiteten Konzepts. Diese Erkenntnisse decken sich mit anderen Erhebungen (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2005, S. 42 f.) und können als belastbar gelten.

## Wirkungen der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung

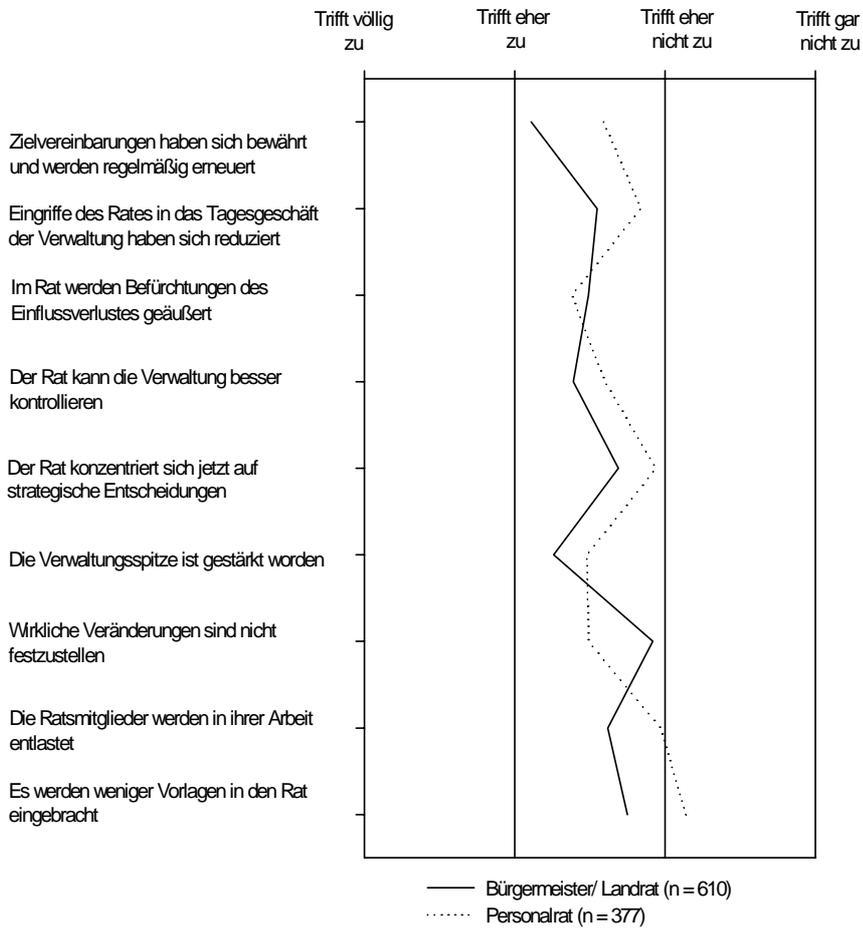
Der mäßige Erfolg und die begrenzte Relevanz der Veränderung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung spiegeln sich denn auch in der Befragung bei der Gesamteinschätzung der Modernisierungsmaßnahmen wider. Lediglich 1,9 Prozent der Befragten stimmen der Aussage „die Strategiefähigkeit des Rates wurde erhöht“ voll zu, 25,4 Prozent stimmen immerhin eher zu. Befragt danach, ob durch eine bessere Kontrolle im Rat die demokratische Anbindung des Verwaltungshandelns gesteigert werden konnte, fällt die Zustimmung noch geringer aus (1,0 Prozent bzw. 20,7 Prozent). Immerhin geben 73,8 Prozent der Verwaltungschefs an, dass die Zielvereinbarungen sich bewährt haben – allerdings stimmen

---

3 In den neuen Bundesländern liegt der Prozentsatz der Kommunen, die Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung etabliert haben, bei lediglich 3,2 Prozent und somit weit niedriger als in den alten Bundesländern mit 16,8 Prozent. In kreisfreien Städten wurde dieses Instrument mit 19,5 Prozent überproportional oft eingeführt, wohingegen in kreisangehörigen Gemeinden die Umsetzungsrate lediglich bei 10,1 Prozent liegt. Auch lässt sich die Tendenz erkennen, dass Zielvereinbarungen überproportional desto öfter umgesetzt werden, je größer die Kommune ist.

nur 38,2 Prozent der Personalräte dieser Aussage zu.<sup>4</sup> Die unterschiedliche Einschätzung des Erfolgs wird auch beim Mittelwertvergleich (vgl. Abb. 2) deutlich.

Abbildung 2: Wirkungen des Kontraktmanagements zwischen Rat und Verwaltung



Quelle: Umfrage 10 Jahre NSM, Mittelwertvergleich.

<sup>4</sup> Die Antworten „trifft völlig zu“ und „trifft eher zu“ sind an dieser Stelle zusammengefasst worden.

Die Befragten konstatieren weder eine deutliche Konzentration des Rates auf strategische Entscheidungen noch eine Reduktion der Eingriffe in das Tagesgeschäft, womit die Zielvereinbarungen nicht den erwünschten Effekt zu erzielen scheinen. Auch die Kontrollfunktion des Rates scheint durch das politische Kontraktmanagement nur bedingt gestärkt, lediglich 54,5 Prozent der Bürgermeister sagen aus, dass eine Verbesserung stattgefunden habe. Die politische Steuerungsfähigkeit scheint sich demnach durch Zielvereinbarungen nicht wesentlich zu ändern; die Einschätzung der Personalräte fällt durchweg noch skeptischer aus.

Der Erfolg des Berichtswesens schlägt sich insbesondere in einer gesteigerten Transparenz nieder: 86,9 Prozent der Befragten geben an, dass Fehlentwicklungen früher erkannt werden können, sogar 93,7 Prozent sagen aus, dass sich die Informationssituation bezüglich der Kostenentwicklung verbessert hat. Diesen eindeutig positiven Einschätzungen steht entgegen, dass lediglich 51 Prozent der Befragten der Aussage „die Berichte verbessern die Steuerung der Verwaltung durch den Rat“ zustimmen. Auch die anderen Instrumente der Kostenrechnung und Ressourcenbewirtschaftung scheinen den Rat nur bedingt zu erreichen: Über 60 Prozent der Befragten drücken die Meinung aus, dass der Rat seine Entscheidungen nicht an den real anfallenden Kosten orientiert.

Die Umgestaltung der politischen Steuerung auf vermehrte strategische Steuerung durch den Rat mit dem Verzicht auf Einzeleingriffe und Detailsteuerung wurde früh als „Sollbruchstelle Nr. 1“ des NSM erkannt. Die zunächst strikte und später etwas „gelockerte“ Trennung von Politik und Verwaltung wurde kritisiert, weil sie einerseits unrealistisch, andererseits auch normativ nicht anstrebenswert sei. Auch die weitere Ausformulierung hin zu einem „Strategischen Management“ (vgl. Heinz 2000; KGSt 2000), das den verschiedenen Managementfunktionen nicht mehr eine klare Akteursgruppe zuordnet, sondern fließende Übergänge und Kooperationsmuster betont, stieß auf Kritik: Es handele sich um eine naive Sicht auf Kommunalpolitik, die die Logiken politischen Handelns und konkurrenzdemokratischer Verfahren systematisch missachte (vgl. Bogumil 2002).<sup>5</sup>

Dennoch scheinen sich hier auch im weiteren Verlauf der Modernisierungsprozesse kaum Veränderungen ergeben zu haben. Politisches Kontraktmanagement und politisches Controlling bleiben bis auf wenige Ausnahmen unterentwickelt. Gleichzeitig zeigt sich auch eine Abstinenz der Ratspolitik in den Modernisierungsaktivitäten. Auf der einen Seite ist eine Überschätzung des strategischen Potenzials der Ratsarbeit durch die Promotoren des NSM erkennbar, die sich nicht auf die realen Bedingungen kommunaler Ratsarbeit stützte. Die Kommunalvertre-

---

5 Einwände waren hier Probleme bei der Entwicklung eindeutiger kommunalpolitischer Zielvorstellungen, eine Dominanz der Verwaltung mit engen Verflechtungen zu den Mehrheitsfraktionen und die Politisierung des Umsetzungsprozesses, die eine Trennung des „Was“ vom „Wie“ verhinderten (vgl. Bogumil 2002, S. 133 ff.).

tungen sind nicht ohne weiteres bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, wenn ihnen die Einmischung eben politische Profilierung im Kampf um Wählerstimmen ermöglicht. Auf der anderen Seite besteht aber auch nur ein beschränkter Wille der Ratspolitikerinnen und -politiker, sich in ihrem knapp bemessenen Zeitkontingent intensiv mit der Verwaltungsmodernisierung zu beschäftigen (vgl. Brandel und andere 1999, S. 22 ff.). In der Summe ist also die Strategiefähigkeit des Rates durch das NSM nicht erhöht worden.

## Erklärungsversuche

Wie ist dieser äußerst zurückhaltende Umsetzungsstand im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung zu erklären?

Es spricht viel dafür, dass dieser Bereich nicht zu den wichtigsten Reformmotiven der Kommunen gehört. Rekonstruiert man diese, so ergibt sich eine relativ klare Reihenfolge von Problemlagen. Die Befragten wurden gebeten, eine Reihenfolge von Problemen zu nennen, die ursächlich für den Einsatz des NSM waren. Daraus lässt sich ein „Ranking“ der Probleme ableiten. Die ermittelte Rangfolge ist relativ konsistent. Abbildung 3 (siehe nächste Seite) summiert die reziproken Werte<sup>6</sup> der vorgegebenen Rangziffern.

Abstimmungsprobleme zwischen Rat und Verwaltung gehören zu den am wenigsten als wichtig erachteten Problemlagen. Dominanter Modernisierungsauslöser war die problematische Haushaltslage, gefolgt von verkrusteten Verwaltungsstrukturen. Dieser Problemanalyse entspricht auch die Zielbestimmung der Kommunen, die mit dem NSM verbunden ist (vgl. hierzu Abb. 4, siehe nächste Seite). An erster Stelle nennen die Kommunen das Ziel der besseren Leistungserstellung vor der besseren Bürgerorientierung und der Kosteneinsparung. Eine klarere Verantwortungsverteilung zwischen Politik und Verwaltung erachten dagegen nur 16 Prozent der Befragten als sehr wichtig. Auch hier zeigt sich, dass eine neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht zu den wichtigen Modernisierungszielen gehört.

6 Durch dieses Verfahren werden die auf hohen Rängen eingestuftten Problemlagen stärker gewichtet. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zu Grunde, dass der Befragte mit der Vergabe der ersten Rangziffern deutlichere Unterschiede setzen will und diese Wahl mit höherer Aufmerksamkeit vornimmt als bei den letzten Rangziffern, die oft nur der Vollständigkeit halber vergeben werden. Letztlich führen auch andere Verfahren der Rekonstruktion zur gleichen Reihenfolge.

Abbildung 3: Gründe für den Einsatz des NSM

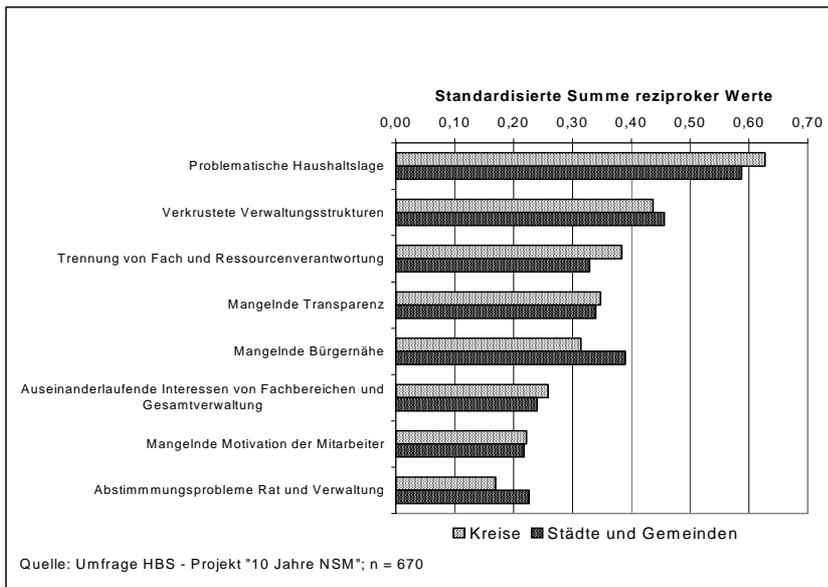
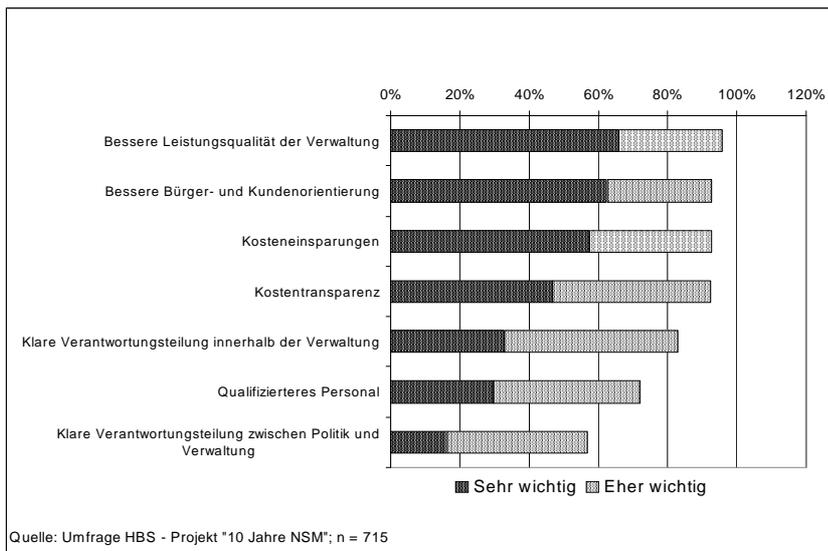


Abbildung 4: Modernisierungsziele



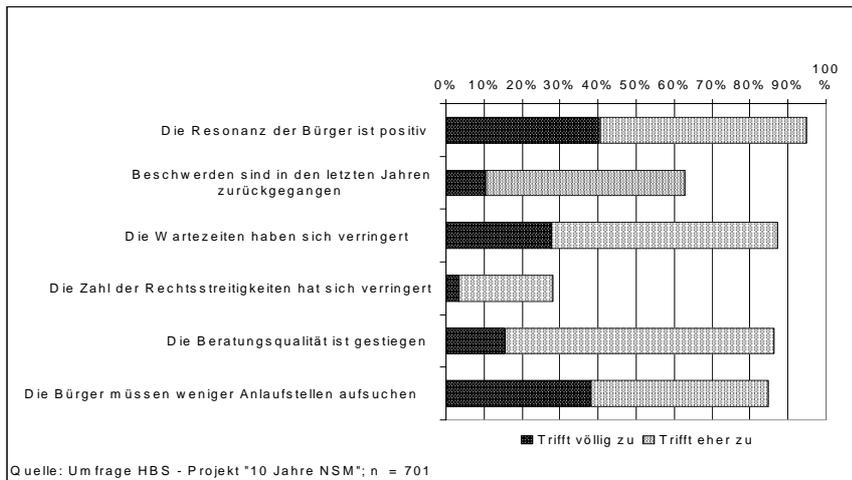
Angesichts des zurückhaltenden Umsetzungsstandes im Bereich des Kontraktmanagements wundert es nicht, dass auch die Verfahren eines politischen und strategischen Controllings<sup>7</sup> unterentwickelt sind. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z.B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und eines („politikgerechten“) Berichtswesens, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung zu. Eine flächendeckende Umsetzung gibt es allerdings nur in wenigen Städten. Auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.

Insgesamt bestätigt sich damit die frühere Analyse, dass die politischen Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung nicht außer Kraft gesetzt worden sind (Bogumil 2002). Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung nicht verändert. Die Vorstellung, dass politisch-administrative Steuerung sich vor allem am Effizienzziel zu orientieren hat und dies auch auf Dauer tun wird, wenn man ihr nur die Möglichkeit dazu gibt, trifft nur begrenzt zu. Parteipolitischer Wettbewerb dominiert das Akteurshandeln ungleich stärker. Nach wie vor haben Nachfragen und Eingriffe in Umsetzungsprozesse eine hohe Legitimationsleistung für die Kommunalpolitik. Einflussnahme auf Umsetzungsmaßnahmen ist das, was viele Bürgerinnen und Bürger interessiert, was sie von ihren Repräsentanten erwarten und auch bei der Wahl belohnen.

Bedingte Effekte der Verwaltungsmodernisierung auf die kommunale Machtverteilung ergeben sich allerdings daraus, dass auf dem Modernisierungspfad von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen die Kommunalverwaltungen die Bürgerinnen und Bürger in einer neuen Rolle „entdecken“ – als Kunden (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001). Dies führt zu einer partiellen Stärkung der Bürgerschaft. Der Ausbau der Kunden- und Bürgerorientierung wird von den Bürgermeistern nicht nur als ein Reformgebiet angesehen, in welchem über 70 Prozent der Antwortenden von konkreten Maßnahmen berichten (vor allem vom Ausbau der Sprechzeiten und der Einrichtung von Bürgerämtern), sondern hat zu deutlich positiven Effekten geführt, wie Abbildung 5 (siehe nächste Seite) aufzeigt.

7 Während „strategisches“ Controlling die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung sowohl durch die Parlamente als auch durch die Verwaltungsführung (Verwaltungsvorstand, Beigeordnete) umfasst, ist mit dem „politischen“ Controlling ausschließlich die kommunalparlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion angesprochen.

Abbildung 5: Wirkungen der Bürgerorientierung



## Fazit

Das NSM bewirkt in der Regel keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit in den Kommunen, allerdings wird die Rolle des Bürgers insbesondere im Bereich der Kundenorientierung durchaus gestärkt. Vor dem Hintergrund, dass sich gleichzeitig in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen zeigen – ausgelöst einerseits durch die Dezentralisierungspolitiken im Rahmen des NSM, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden, andererseits durch Ausgliederungs- und Privatisierungstendenzen zur Bildung von Verwaltungssatelliten –, ist in der Summe sogar von ausgeprägten kommunalen Steuerungsverlusten auszugehen.

Die politischen Akteure folgen vor allem der Wählermaximierungslogik, denn die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips bei starker Parteipolitisierung dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird, spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite sich als Kollektivakteure gegenüberstehen. Deshalb gibt es auch kaum ein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben, es sei denn, sie sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wiederfinden kann.

Insgesamt zeigt sich, dass die managerielle Logik des NSM, die vor allem Zeit- und Informationsprobleme als wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, offenbar unzureichend ist. Natürlich leidet die Verbesserung politischer Steuerungsmöglichkeiten auch darunter, dass es Informationsverarbeitungsprobleme gibt. Politische Entscheidungsprozesse sind aber immer auch Machtprozesse. Prozesse der Parteienkonkurrenz, spezifische Anreizstrukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die Eigeninteressen der Akteure prägen die politischen Prozesse auch auf kommunaler Ebene und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu reformieren, zu berücksichtigen.

Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der politischen Steuerung sind unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen meines Erachtens vor allem in drei Bereichen möglich:

- Es kann versucht werden, die *Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung zu verändern*, z.B. durch die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren politischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen, um zu einer Versachlichung von Entscheidungen zu kommen. Solche Zusammenarbeitsformen funktionieren nur dann, wenn sich Vertrauen entwickelt, und dieses entwickelt sich lediglich, wenn es abgesicherte institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit und zumindest eine partielle Interessenidentität gibt.
- Man kann die *politischen Arbeitsstrukturen verbessern durch den Aufbau neuer Informationssysteme* (Recherchesystem für Ratsunterlagen und für die Umsetzung politischer Aufträge)<sup>8</sup>, durch die Verbesserung der Ausschussstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen und durch den Aufbau eines Beteiligungsmanagements.
- Möglicherweise lässt sich der *Parteienwettbewerb begrenzen*. Dass Parteienwettbewerb ein Konstruktionsmerkmal unseres Regierungssystems ist, heißt ja nicht zwingend, dass er auch in all seinen negativen Auswirkungen zu akzeptieren ist. Allerdings muss er zunächst in seiner Logik verstanden werden, bevor man sich Gedanken über Reformmöglichkeiten macht. Ein solches Vorgehen, eine stärkere Verbindung des vor allem ökonomisch ausgerichteten Verwaltungsmodernisierungsdiskurses mit der politikwissenschaftlichen Debatte, bietet die Chance stärker reflektierter Modernisierungsanstrengungen und größerer Praxiswirkungen.

8 Diese Informationshilfsmittel sollten allerdings nicht überschätzt werden, denn es besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen zu bewerten und einzuordnen und sich bei der Auswahl dessen, was man wissen möchte, zu begrenzen. Auch sollte die informelle Weitergabe von Informationen in Verwaltungen nicht unterschätzt werden.

## Literatur

- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in *Verwaltungsarchiv* 93 (1), S. 129–148.
- Bogumil, Jörg (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, Kuno/Kettinger, Daniel (Hrsg.): *Modernisierung mit der Politik*, St. Gallen, S. 15–42.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift*, Wiesbaden, S. 151–184.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2006): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin (im Erscheinen).
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2001): *Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (2004): *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Berlin, S. 51–64 (*Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 24).
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1999): *Verwalten oder gestalten? Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell*, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Berlin (Difu-Materialien 6/2005).
- Heinz, Rainer (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2000): *Strategisches Management I–IV*, Köln (KGSt-Berichte 8–11/2000).
- Lorig, Wolfgang H. (2001): *Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik- und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*, Opladen.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford.
- Reichard, Christoph (1997): *Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle*, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Baden-Baden, S. 139–144.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2003): *Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte*, Berlin (Difu-Materialien 10/2003).
- Weiß, Karin (2002): *Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?*, Opladen.

Detlef Sack

## **Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse**

**Zusammenfassung:** Die europäische und nationalstaatliche Liberalisierung wie auch unterschiedliche Formen der Privatisierung haben die öffentliche Leistungserbringung in deutschen Städten und Gemeinden erheblich verändert. In den 1990er-Jahren entstand ein stark wettbewerbsorientierter „Konzern Stadt“; vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzkrise wurden Ausgliederungen und Privatisierungen vorangetrieben. Um ihre Gewährleistungsfunktion aufrechtzuerhalten, sind die Städte und Gemeinden jetzt mit erheblichen Steuerungsanforderungen konfrontiert. Zieldefinition und Aufgabenspezifikation, Vertragsverhandlungen und -gestaltungen werden ebenso wie die Koordination und Kontrolle der Leistungserbringung komplexer und komplizierter. Aufgrund des neuen Anforderungsprofils und der erheblichen Unübersichtlichkeit im „Konzern Stadt“ wirken sich Liberalisierung und Privatisierung auch auf das kommunale Machtgefüge aus. Insbesondere der Rat verliert – nicht zuletzt auch im Verbund mit der Reform der Gemeindeordnungen – an Einfluss. Jedoch wird im Zuge von Liberalisierung und Privatisierungen auch die Rolle des Bürgermeisters dort eingeschränkt, wo der „Konzern Stadt“ mit oligopolen Marktstrukturen konfrontiert ist.

### **Einleitung**

Mit den Begriffen „Liberalisierung“ und „Privatisierung“ werden seit geraumer Zeit zwei miteinander verwobene Entwicklungen beschrieben, die sich auf die lokale Leistungserbringung in beachtenswertem Maße auswirken. Der folgende Beitrag widmet sich diesbezüglich zwei Fragen:

- Welche Anforderungen stellen sich im Zuge dieser Trends an die örtliche Steuerungsfähigkeit?

- Welche Effekte haben sie auf die kommunalen Entscheidungsprozesse und die Positionen von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister im Machtgefüge?

Das Analyseinteresse gilt somit dem lokalen Steuerungsbedarf und den mit der Entwicklung verbundenen kommunalen Machtverschiebungen. Dementsprechend werden nach einer Skizze von Liberalisierung und Privatisierungen nach Art und Umfang die zentralen Anforderungen an die Kommune dargestellt, welche sich insbesondere bei Zieldefinition, Vertragsgestaltung, Koordination und Kontrolle der öffentlichen Leistungserbringung stellen. Damit haben sich die Rollen und Kapazitäten von Rat und Bürgermeister in einer Weise gewandelt, dass Letzterer im kommunalen Machtgefüge aufgewertet wird. Doch auch seine Handlungsfähigkeit findet dort ihre Grenzen, wo der „Konzern Stadt“ mit oligopolen Unternehmensstrukturen konfrontiert ist.

## Liberalisierung, Privatisierung und der „Konzern Stadt“

Für die Motivlage und das Handlungsvermögen lokaler Akteure bildet die verbreitete Krise kommunaler Finanzen bei gleichzeitig wachsendem Investitionsbedarf die Hintergrundfolie der hier zu skizzierenden Trends. Unter dem ersten Trend, der *Liberalisierung*, ist die Förderung von Wettbewerb durch geeignete Rahmensetzungen zu verstehen; dieser Prozess ist eng mit der Europäischen Integration verbunden. Die Ausgestaltung des Europäischen Binnenmarktes erfolgte maßgeblich entlang des Prinzips, europaweit eine wettbewerbliche Marktordnung durchzusetzen. Für die Leistungserbringung in den Städten und Gemeinden hatten zunächst jene europäischen Regulierungen besondere Bedeutung, welche auf den traditionellen Aufgabenbereich von Stadtwerken und öffentlichen Versorgungsunternehmen wirkten. Hierbei handelte es sich um verschiedene Richtlinien in den Bereichen Energie, Gas, Telekommunikation und Öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) (vgl. Püttner 1999). So ist die Novellierung des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 1998, mit dem die Durchleitungsrechte eingeführt wurden, den europäischen Vorgaben zur Liberalisierung des Energiemarktes gefolgt. Auf zweierlei Weise wird die Machtstellung von Unternehmen mit „natürlichen Monopolen“ in infrastrukturellen Aufgabenfeldern reguliert: nämlich indem ein „Wettbewerb im Markt“, d.h. die Konkurrenz um die Endnutzer, wie auch ein „Wettbewerb um den Markt“ gestärkt werden soll, der durch die Vergabe von befristeten und begrenzten Monopolen gekennzeichnet ist. Elemente der Wettbewerbsförderung sind die rechtliche Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs bzw. der Durchleitung, die (buchhalterische) Trennung von Netz und Betrieb sowie die europaweite Ausschreibung von Konzessionen und Betreiberverträgen (Libbe und andere 2002).

Die Förderung des Wettbewerbs erfolgt zudem durch das Beihilfenverbot nach Art. 87 EG wie auch durch die Ausschreibpflicht öffentlicher Verwaltungen, die in den europäischen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen und auch in den deutschen Vergabeordnungen festgelegt sind. In der konkreten Anwendung waren diese Regulierungen wiederholt umstritten, so dass der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eine autoritative Rolle zukommt. Im Rahmen des „Altmark-Urteils“ vom 24. Juli 2003 (EuGH C-280/00) hat sie die Voraussetzungen präzisiert, unter denen eine staatliche Maßnahme nicht als Beihilfe anzusehen ist. Die entsprechende Dienstleistung muss nicht nur klar bestimmt und zugewiesen sein; staatlicher Ausgleich an Unternehmen hat einer vergleichenden Kostenanalyse zu folgen, sofern vorher nicht ausgeschrieben wurde. Ein weiteres Urteil des EuGH – das „Halle-Urteil“ vom 11. Januar 2005 (EuGH C-26/03) – beschränkte die Praxis von Städten und Gemeinden, Aufträge direkt an ausgegliederte Unternehmen zu vergeben, sofern diese materiell teilprivatisiert sind. „Inhouse-Geschäfte“ zwischen Stadt und Ausgliederung sind selbst bei einer privaten Minderheitsbeteiligung unzulässig. Diese Rechtsprechung stärkt jene Gemeinschaftsvorschriften, die das öffentliche Auftragswesen einem möglichst umfassenden Wettbewerb öffnen (vgl. zusammenfassend Nagel 2006).

Die liberalisierende Rahmensetzung wird jedoch – dies ist für die lokale Leistungserbringung bedeutend – durch den Schutz der „Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“, z.B. Verkehr, Energie, Post, Telekommunikation und Abfallentsorgung, nach Art. 16 des EG-Vertrages begrenzt. Art. 86, Abs. 2 reduziert für (auch kommunale) Unternehmen, die mit der Erbringung von Diensten im allgemeinen Interesse befasst sind, dann die Verpflichtung, sich den Wettbewerbsregeln zu unterwerfen, wenn die Aufgabenerfüllung dadurch beeinträchtigt ist. Rahmensetzung und Rechtsprechung des Liberalisierungsprozesses verpflichten Städte und Gemeinden, Dienste im allgemeinen Interesse in umfassender Form zu gewährleisten. Daraus erwächst jedoch kein Organisationsschutz bestehender Stadtwerke oder öffentlicher Unternehmen. Leistungserbringung unterliegt weitgehend den europäischen wie nationalstaatlichen Wettbewerbsregeln; Ausnahmetatbestände sind detailliert und umfassend zu begründen, um im Europäischen Binnenmarkt rechtsfest zu sein (vgl. Libbe und andere 2002; Nagel 2006).<sup>1</sup>

1 Im Zusammenhang mit Liberalisierung wird häufig befürchtet, dass mit dieser eine sozial- und umweltpolitische Deregulierung einhergeht (Libbe und andere 2002). Begrifflich ist Liberalisierung jedoch von Deregulierung strikt zu trennen. So ist es für das Verständnis der Erbringung der „Dienste im allgemeinen Interesse“ im europäischen Kontext wesentlich, dass eine wettbewerbliche Rahmensetzung mit einem umfassend definierten Dienstleistungsverständnis im Sinne des universellen Zugangs, eines hohen „Qualitäts-, Versorgungs- und Schutzniveaus“ und der Sicherung von Verbraucher- und Nutzerinteressen verbunden wird (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 10–12).

Wo es sich bei Liberalisierung um Rahmensetzung zwecks Wettbewerbsförderung handelt, bezeichnet *Privatisierung* einen Prozess, in dem Organisationen zur Erstellung kollektiver Dienstleistungen und Güter beitragen können, aber „dieser Beitrag in aller Regel eben nicht im Rechtssinne aufgegeben [worden ist]“ (Kämmerer 2001, S. 33). Privatisierung beinhaltet eine Orientierung am organisationspezifischen Partikularinteresse, d.h. in der Regel an einem rentablen Kapitaleinsatz. Zwischen vier grundsätzlichen Erscheinungsformen ist zu unterscheiden:

- Unter *formaler* Organisationsprivatisierung ist die Überführung ehemals administrativer Einheiten in privatrechtliche GmbHs oder Aktiengesellschaften zu verstehen, bei denen jedoch die jeweiligen Städte und Gemeinden alleinige Eigentümer bleiben.
- Eine *materielle* Organisationsprivatisierung erfolgt, wenn Anteile an kommunalen Betrieben ganz oder teilweise an externe Unternehmen verkauft werden. Letzteres wird auch als organisatorische Public Private Partnership (PPP) bezeichnet.
- Eine *funktionale* Privatisierung beinhaltet die Aufgabenübertragung auf ein privates Unternehmen im Zuge des gänzlichen Outsourcing oder einer vertraglichen PPP. Bei dieser werden Leistungen für einen begrenzten Zeitraum an Dritte vergeben, die in enger Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung arbeiten.
- Schließlich versteht man unter *Vermögensprivatisierung* den vollständigen Verkauf von kommunalem Besitz.

Kennzeichnend für die Organisations- wie die funktionale Privatisierung sind vertragliche Bindungen, durch die die jeweiligen Einheiten in die Leistungserstellung integriert werden. Es werden Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnisse bzw. eine Prinzipal-Agenten-Struktur geschaffen, in der strategische und operative Funktionen der öffentlichen Leistungserbringung getrennt sind.

Keine dieser Erscheinungsformen ist in der Geschichte von Städten und Gemeinden im eigentlichen Sinne neu. Jedoch ist für die 1990er-Jahre ein qualitativer Sprung zu konstatieren, da vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltsengpässe die unterschiedlichen Privatisierungen nicht nur vermehrt, sondern auch in sensiblen Aufgabenfeldern erfolgen. Bundesweite Aufmerksamkeit haben in den letzten Jahren beispielsweise Privatisierungen des öffentlichen Wohnungsbestandes erregt. Entsprechende Auseinandersetzungen gab es etwa in Berlin, Freiburg, Köln, Kiel und Dresden. In Dresden entschied sich der Rat am 9.3.2006, die städtische Wohnungsbaugesellschaft mit einem Bestand von rund 48 000 Wohnun-

gen für 1,7 Milliarden Euro an die US-amerikanische Investorengruppe Fortress zu verkaufen.<sup>2</sup>

Das Interesse von Städten und Gemeinden an funktionalen Privatisierungen hat sich seit Beginn der laufenden Dekade deutlich verstärkt. Der öffentliche Hochbau ist aufgrund des Investitionsbedarfes zu einem zentralen Bereich der Verbreitung vertraglicher PPPs geworden. Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) wies 220 dieser langfristigen (15–30 Jahre) Vertragsbindungen zwischen öffentlicher Hand und Privatunternehmen zwecks Planung, Bau, Instandhaltung und Betrieb von Anlagen aus. 23 Prozent der 1 203 antwortenden Kommunen planten entsprechende Projekte oder führten sie bereits durch. Neben dem Schulbereich (29,5 Prozent) sind vertragliche PPPs in den Bereichen Sport und Touristik (28 Prozent) sowie Verkehr (19 Prozent) vertreten. Damit werden rund fünf Prozent des Investitionsvolumens der Städte und Gemeinden durch diese funktionale Privatisierung abgedeckt (Difu 2005, S. 35–59).<sup>3</sup>

Für die formalen wie materiellen Organisationsprivatisierungen liegt mittlerweile eine Reihe von Daten vor.<sup>4</sup> Demnach handelt es sich um ein quantitativ bedeutendes Phänomen, das zunächst als lokale „GmbHisierung“ erscheint. In den 30 größten deutschen Städten haben 82,5 Prozent der Ausgliederungen und Beteiligungen diese privatrechtliche Form. Eine weitere Umfrage der Universität Potsdam aus den Jahren 2002/2003 identifizierte bei den befragten Städten und Gemeinden<sup>5</sup> insgesamt 2 009 Beteiligungen, von denen 777 (39 Prozent) mit Privaten eingegangen wurden, also organisatorische PPPs darstellen. Im Vergleich dreier entsprechender Studien ergibt sich, dass insbesondere in den Aufgabenfeldern Energieversorgung, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Abfallentsorgung und Krankenhäuser formale und materielle Privatisierungen stattfinden. Dabei gilt die Regel, dass mit zunehmender Größe der Kommune die Anzahl der Ausgliederungen steigt, diese vermehrt als GmbH erfolgen (formelle Privatisierung) und auch der

2 Dieser Fall zeigt, dass sich der Wohnungsbestand als ausgesprochen sensibles Feld der Vermögensprivatisierung darstellt. Vielfach wird kritisch bemängelt, dass mit dem Verkauf ein zentrales Steuerungsinstrument in der lokalen Sozial- und Stadtentwicklungspolitik aus der Hand gegeben wird. Zudem seien die Mieterinnen und Mieter nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung mit selektiven Aufwertungen und Mietpreiserhöhungen konfrontiert (Franz-Georg Rips, Direktor des Deutschen Mieterbundes, am 9.3.2006 in: [www.tagesschau.de/aktuell/meldungen](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen), abgerufen am 29.8.2006).

3 In dieser Umfrage wurde der Bereich der Entsorgung nicht erfasst, in dem ebenfalls eine relevante Anzahl funktionaler Privatisierungen stattfand.

4 Für die gemeinsame Präsentation dreier empirischer Studien zu Ausgliederungen und Privatisierungen in Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung siehe Killian und andere (2006), für die Verbreitung öffentlich-privater Kooperationen Budäus (2005), PricewaterhouseCoopers (2002) und Sack (2003).

5 Geantwortet haben 135 Städte.

Anteil materieller (Teil-)Privatisierungen mit der Stadtgröße zunimmt (Killian und andere 2006).<sup>6</sup>

Es ist also ein quantitativ bedeutsamer Privatisierungstrend festzustellen, der seit Ende der 1990er-Jahre auf den Begriff gebracht wird: Der „Konzern Stadt“ umfasst die *organisatorische Dezentralisierung* kommunaler Leistungserbringung, die zunehmende Ausrichtung der einzelnen Einheiten an ihren jeweiligen Partikularinteressen, insbesondere an Effizienz und Gewinnstreben, damit einhergehend zentrifugale Tendenzen und eine Verknüpfung der Einheiten durch Verträge (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 55–56).

Drei Gründe bestimmen diesen Trend:

1. Oft werden *Privatisierung und Liberalisierung* in einem Atemzug genannt. Diese Konvention folgt der Beobachtung, dass der wettbewerbsfördernden Rahmensezung sowohl eine Ausrichtung an einem engen ökonomischen Effizienzgedanken wie auch die Unterstellung innewohnt, dass es Private „besser können“. Zudem induzierte die europäische wie nationalstaatliche Liberalisierung eine Marktstrukturierung im Infrastrukturbereich. Diese setzte die kommunalen Versorgungsbetriebe unter einen erheblichen Handlungsdruck, sich konkurrenzfähig aufzustellen. Die Reorganisation der Stadtwerke wurde mit Ausgliederungen und Privatisierungen verbunden, um sich der (kameralistischen) Zwänge öffentlicher Verwaltung zu entledigen und nach strategischen Partnern, z.B. großen Energieversorgungsunternehmen, Ausschau zu halten, mit deren finanzieller Hilfe und technischem Know-how man sich erfolgreich im Wettbewerb behaupten könnte.
2. Die unterschiedlichen Privatisierungsformen sind nicht ohne die *kommunale Haushaltskrise* zu erklären. Insbesondere materielle Privatisierung und Vermögensveräußerungen waren im Verständnis von Rat und Verwaltungsspitze ein zentrales Instrument, um der Schuldenberge Herr zu werden. Dies zeigt sich bei dem Verkauf von 51 Prozent der Pforzheimer Verkehrsbetriebe an den Konzern Veolia im Jahr 2006, mit dem der kommunale Zuschussbedarf gegenüber einer optimierten Eigenbetriebsvariante um rund zwei Millionen Euro pro Jahr verringert werden sollte. Die Stadt Braunschweig verkaufte 2002 74,9 Prozent ihrer Versorgungsbetriebe, um den Schuldenstand von rund 469 Millionen Euro in 2000 auf 213 Millionen Euro in 2006 zu senken. In Dresden ist durch den vollständigen Verkauf des kommunalen Wohnungsbestandes für 1,7 Milliarden Euro zunächst eine vollständige Entschuldung der Stadt erfolgt.

<sup>6</sup> Im Zeitvergleich zwischen 1991 und 2005 weisen auch die Strukturdaten der Mitglieder des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) den Trend der formalen Privatisierung aus: 2005 hatte der VKU 1 371 Mitglieder, gegenüber 1991 erhöhte sich die Anzahl damit um 642 Unternehmen (88 Prozent); 2/3 von ihnen sind privatrechtlich organisiert.

3. Die Entwicklung zum „Konzern Stadt“ ist nicht ohne einen Wandel des dominierenden *ordnungspolitischen Verständnisses* zu verstehen. Die deutsche Variante des New Public Management hat sich zwar insbesondere im Gewand des eher verwaltungsimern orientierten „Neuen Steuerungsmodells“ gezeigt. Charakteristisch für den übergreifenden diskursiven Wandel, der Privatisierungen einbettete, waren aber auch die Dominanz eines engen, kostenorientierten Effizienzgedankens, die Einschätzung, dass private Unternehmen intern besser organisiert sind, sowie das Bemühen, deutlicher zwischen politisch-strategischer Steuerung und operativer Leistungserbringung zu trennen. Die Leitidee des gewährleistenden Staates hat die Debatten geprägt.

Liberalisierung, kommunale Haushaltskrise und der Wandel des ordnungspolitischen Verständnisses begründen den Privatisierungstrend. Jedoch erscheint der Weg zum „Konzern Stadt“ nur als ein Teil der Entwicklung. Nicht zu vernachlässigen ist die *Oligopolbildung*, die insbesondere im Energieversorgungsmarkt stattfand. Weitere Beispiele finden sich in der Baubranche, im Entsorgungssektor sowie zunehmend bei den Krankenhausbetreibern. In der Folge wurden Städte und Gemeinden – z.B. bei Preispolitik, Vertragslaufzeiten oder Anlagenerstellung – zunehmend von (europaweit agierenden) Konzernen abhängig.

## Anforderungen an die lokale Steuerungsfähigkeit

Im Ergebnis sehen sich Städte und Gemeinden einem erheblichen Spannungsverhältnis ausgesetzt: Sie haben die dezentrale und partikulare Logik wettbewerblichen Handelns im „Konzern Stadt“ mit den Ansprüchen der Gemeinwohlorientierung und demokratischen Kontrolle öffentlicher Leistungserbringung zu vermitteln. Das Postulat der Gewährleistung gilt es mit Leben zu füllen. Es ergeben sich neue Anforderungen an die lokale Steuerungsfähigkeit, die bei den vorzunehmenden *Zieldefinitionen* beginnen.

In den Städten und Gemeinden besteht eine deutliche Tendenz, das breite Thema der Ausgliederungen und Privatisierungen insbesondere vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltskrise wahrzunehmen, d.h. vor allem Kostenaspekte und Schuldenabbau zu thematisieren. Es geht jedoch neben fiskalischen Erwägungen insbesondere um den strategischen Stellenwert der jeweiligen Einheit und die genaue Leistungsspezifikation. Da der korrigierende politische Einfluss nach dem jeweiligen Vertragsabschluss kaum mehr greift, sind an die anfängliche und detaillierte Aufgabendefinition erhebliche Ansprüche zu stellen. In der politischen Debatte erhebt sich dann stets die Frage, ob und wenn ja welche Kriterien über die reine Wirtschaftlichkeit hinaus der Kommune wichtig erscheinen. Diese Kriterien erstrecken sich beispielsweise auf soziale und ökologische Aspekte. Sie können

aber auch die bewusste Förderung der lokalen Wirtschaftsstruktur beinhalten, insoweit man örtliche kleinere und mittlere Unternehmen explizit in die Leistungserbringung einbinden will. Schließlich geht es um die Abwägung des möglichen Steuerungsverlustes. So ist die Veräußerung kommunalen Wohnungsbestandes umstritten: Manche Städte, etwa Kassel, sehen ihre Wohnungsbaugesellschaften als wesentliches Instrument integrierter Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik und stehen deshalb einer Vermögensprivatisierung wie in Dresden deutlich skeptisch gegenüber.

Die umfassende und aufwändige Debatte über die Zieldefinition ist im Vorfeld jeder Privatisierungsform relevant, weil die Leistungsspezifikation nachfolgender schwer zu korrigieren ist. Die – je nach Umfang europaweiter – Ausschreibungen müssen detailliert und rechtsfest sein, um gegenüber den mittlerweile verbreiteten Rechtsklagen unterlegener Bieter bestehen zu können. Die Ergebnisse der Zieldefinitionsdebatte gehen dann in die *Vertragsverhandlungen* ein, welche das zukünftige Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis dauerhaft konstituieren; jede nachfolgende Zielkorrektur kann aufgrund geschlossener Verträge mit asymmetrischen „lock-in-Effekten“ konfrontiert sein, weil die Kommune nun von der Veränderungsbereitschaft des privaten Unternehmens abhängig ist.

Die konkrete Gestaltung der Verträge ist bei allen Privatisierungsformen ein transaktionskostenaufwändiges Geschäft, weil die spezifizierten Ziele und Kriterien nun in gültiger Form niedergelegt und die Risiken der Leistungserbringung verbindlich verteilt werden. Gerade die Risikoallokation wirkt sich stark auf die Finanzierung des Privatisierungsvorganges aus, da sie sich in den Kreditzinsen widerspiegelt. Städte und Gemeinden benötigen entweder selbst entsprechende Verhandlungskapazitäten oder sie müssen sich externen Sachverstand einkaufen. Die Kommune gestaltet die jeweilige Privatisierung mit der Festlegung von Preis-Leistungsrelationen, (flexiblen) Anreiz- und Sanktionsmechanismen, Risikoallokationen, unveräußerlichen Verfügungsrechten sowie der Vereinbarung der personellen Zusammensetzung und Aufgaben von Gesellschafterversammlungen, Beiräten und Geschäftsführungen.

Nach der Vertragsgestaltung ist die eigentliche *Koordination* der öffentlichen Leistungserbringung die dritte, sich durch die Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ergebende Steuerungsanforderung. Städte und Gemeinden sind in der lokalen Landschaft von Administration, Ausgliederungen, formellen und materiellen Organisationsprivatisierungen mit den „Fliehkräften“ der einzelnen Einheit konfrontiert, da diese dazu neigen, je für sich zu agieren. Eine mögliche Folge dieser zentrifugalen Leistungserbringung wäre der Verlust, bei wichtigen Querschnittsaufgaben – etwa in der Stadtentwicklung, der Sozial- oder Wirtschaftsförderungspolitik oder im Umgang mit dem demographischen Wandel – integriert handeln zu können. Die öffentliche Gewährleistungsfunktion wäre dann erheb-

lich eingeschränkt. Erkennbar sind derzeit neben dem gesamten Vertragsbündel zwei Koordinationsmechanismen. Zum Ersten werden Stabsstellen und Lenkungsausschüsse bei der Verwaltungsspitze wie auch Schnittstellen in den jeweiligen Ämtern ausgebaut. Die kommunale Administration reorganisiert sich intern und schafft die Kapazitäten, um die Leistungserbringung zu koordinieren. Zum Zweiten sind in den unterschiedlichen Politikbereichen aufgabenspezifische Netzwerkbildungen zu beobachten, die jene privaten, öffentlichen und teilprivaten Einheiten integrieren, die mit der Leistungserbringung befasst sind. Diese Netzwerkbildung folgt funktionalen Erfordernissen der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Sie kann auch auf der Initiative maßgeblicher lokaler Akteure beruhen, in einem Aufgabenfeld aus strategischen Gründen Verbünde herzustellen. Und schließlich wird diese Netzwerkbildung durch Förderprogramme von Ländern, Bund und Europäischer Union gestärkt, insoweit entsprechende Förderrichtlinien neben Komplementärfinanzierungen auch lokale Kooperationen als Voraussetzung für den Mittelzufluss verlangen.

Last but not least geht es um die Frage der *Kontrolle* der öffentlichen Leistungserbringung. Bezüglich des Prinzipal-Agenten-Verhältnisses zwischen Kommune und externen Einheiten sind zwei entsprechende Probleme erwähnenswert. So entsteht in dieser Beziehung dann eine erhebliche Informationsasymmetrie, wenn Kenntnisse über die ausgegliederte Leistungsperformanz verwaltungsintern nicht erhoben werden können.<sup>7</sup> Ein zweites Kontrollproblem zeigt sich bei zu großer Nähe zwischen Prinzipal und Agenten. Es ist nicht ungewöhnlich, dass jene Verwaltungseinheiten, die bereits mit Ausschreibung und Verhandlung befasst waren, auch mit Kontrollaufgaben betraut werden. Aus Gründen des Prestiges und administrativer Mikropolitik ist dann von einer „positiv verzerrten“ Wahrnehmung der Erbringung auszugehen. Die entsprechende Problematik kann sich mit der Dauer der Geschäfts- und Kontrollbeziehungen verschärfen. So deutet sich ein schleichender Übergang zu Vorteilsnahme und Korruption als Steuerungsproblem im Prinzipal-Agenten-Verhältnis an. Beiden Kontrollproblemen ist bislang nicht allein durch die oben erwähnte Vertragsgestaltung und die Vorhaltung administrativer Kapazitäten begegnet worden, sondern auch durch den Aufbau eines – im bundesweiten Vergleich erheblich variierenden – Beteiligungscontrollings: Anhand von Kennziffern soll die Leistungserbringung im „Konzern Stadt“ kontrolliert werden (Kuhlmann und andere 2004).

7 Das Problem der ungleichen Verteilung von Wissen verschärft sich in einer weiteren Stufe, wenn Kenntnisse über die Leistungserbringung in der Administration nicht mehr vorgehalten werden und sich daraus neue Abhängigkeitsverhältnisse ergeben.

## Die Rolle von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister

Liberalisierung und Privatisierung konfrontieren Städte und Gemeinden mit neuen Anforderungen bei Zieldefinition, Vertragsgestaltung, Koordination und Kontrolle. Für die Bewältigung dieser Aufgaben ist zwar eine Reihe von Steuerungsinstrumenten entwickelt worden, aber gleichwohl steht die Frage im Raum, welche Auswirkungen die beiden Trends auf das kommunale Entscheidungsgefüge von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister haben?

Grundsätzlich kann der *Rat* als Souverän der lokalen Selbstverwaltung insbesondere im Rahmen der Zieldefinition und der politischen Diskussion über die unterschiedlichen Privatisierungen aktiv werden. Dass die entsprechenden Debatten maßgeblich durch das Primat der Haushaltskonsolidierung bestimmt werden, ist nicht ursprünglich den hier beschriebenen Trends zuzuweisen. Deren spezifische Auswirkungen zeigen sich zunächst darin, dass der Rat nach den entsprechenden Grundsatzentscheidungen zur Privatisierung kaum mehr die Leistungserbringung beeinflussen kann. Der relative Souveränitätsverlust beginnt bereits in der Phase der Ausschreibungen und Vertragsverhandlungen. Zumindest bei materiellen Organisations- und funktionalen Privatisierungen ist es die Regel, dass in den Verhandlungen mit den privaten Unternehmen die ursprüngliche Aufgabenbeschreibung erheblich verändert wird. Dies basiert einerseits auf dem Leistungsportfolio der Unternehmen, die in der Ausschreibung konkurrieren, und andererseits auf den Finanzierungsverhandlungen zwischen kommunaler Gebietskörperschaft, privaten Unternehmen und den beteiligten Banken, in denen Risiken zugewiesen und bezinst werden. Nach den transaktionskostenaufwändigen Verhandlungen haben sich Aufgabenbeschreibungen häufig verändert; jedoch kann der Rat nur noch über das Vertragswerk als Ganzes befinden. In der Regel stimmt er zu.

Privatisierung entbindet die entsprechende Leistungserbringungseinheit vom Rats Einfluss. Diese Beschränkung mag durchaus sinnvoll erscheinen, sofern man das Drohbild des willkürlichen „Hineinregierens“ von Ratsfraktionen in das operative Geschäft aufgrund sachfremder Erwägungen annimmt. Jedoch kann es im Zuge der Trennung strategischer und operativer Funktionen auch dazu kommen, dass der Rat auf kommunal relevante Investitionsentscheidungen, z.B. bei Krankenhäusern oder bei Energieanlagen, keinen oder lediglich planungsrechtlichen Einfluss geltend machen kann. Der Kontrollfunktion des Rates wird einerseits durch die Entsendung von Ratsmitgliedern in die Aufsichtsräte, Lenkungsausschüsse und Beiräte sowie andererseits durch die parlamentarische Debatte der Teilungsberichte entsprochen. Hier zeigen sich zwei Effekte: Erstens wehrt das entsprechende Leitungspersonal schon bei rein formalen Privatisierungen Ansprüche ab, die über Effizienz hinausgehen. Zweitens befinden sich parlamentarische Vertreterinnen und Vertreter in Gremien privatisierter Einheiten in einem Rollen-

konflikt zwischen Unternehmensinteresse und Geheimhaltungspflicht sowie parlamentarischem Mandat (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 45–48). Somit ergeben sich erhebliche Informationsasymmetrien zwischen Rat und Verwaltung bzw. privatisierter Einheit. Diese können im informellen Austausch selektiv reduziert werden. Maßgeblich wird diese Informalisierung durch Personalunionen zwischen Partei, Verwaltungsspitze und Geschäftsführung ausgegliederter Einheiten sowie eine hohe lokale Konsensorientierung bestimmt. Dennoch wurde der institutionelle Einfluss des Rates durch die Privatisierungsprozesse erheblich eingeschränkt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002).

Auch der *Bürgerschaft* wird ein sukzessiver Bedeutungsverlust im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung unterstellt. Für sie stellt sich das Problem der Informationsdefizite über wesentliche Elemente der Verträge mit privatisierten Leistungserbringern in deutlicher Form, da die lokale Öffentlichkeit zumeist nicht vollständig über Vertragsbedingungen, etwa Strafzahlungen bei Nichterbringung von Leistungen, informiert ist. Mit dem am 1.1.2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz liegen noch keine aufgearbeiteten Erfahrungen vor, jedoch lassen nicht allein die entsprechenden Gebührenordnungen, sondern auch der Gesetzestext vermuten, dass es nicht zur vollständigen Offenlegung von Verträgen mit privaten Leistungserbringern führen wird.<sup>8</sup> Bogumil und Holtkamp verweisen auf die Möglichkeiten, sich per Bürgerentscheid oder dessen Androhung gegen Privatisierungen zu „wehren“ (2002, S. 83–84). Abhängig ist dieser – durch die Gemeindeordnungsreformen gestärkte – politische Einfluss von Formen kollektiver gesellschaftlicher Organisation und der Offenheit lokaler Medien. Die Auswirkungen von Bürgerbegehren wie -entscheiden beschränken sich jedoch insbesondere auf eine Veto-Macht, d.h. darauf, dass der Kommune Veräußerungen untersagt werden.

Die skizzierten Anforderungen an Vertragsgestaltung, Koordination und Kontrolle sowie der Aufbau entsprechender administrativer Kapazitäten haben in der Summe dazu geführt, dass insbesondere das Amt des *Bürgermeisters* im Zuge der Privatisierungstendenzen aufgewertet wurde. Bei ihm sind die benannten Kapazitäten zentralisiert; ihm kommt damit die wesentliche Rolle im „Konzern Stadt“ zu. Über die Reorganisation der Verwaltung hinaus erwächst dem Bürgermeister auch die wesentliche Aufgabe, in der zentrifugalen Landschaft lokaler Leistungserbringungseinheiten aufgabenbezogene Netzwerke zu initiieren und zu moderieren, um Entwicklungsstrategien sinnvoll voranzutreiben. Gleichwohl können Privatisierungen den Handlungsspielraum von Bürgermeistern durch das geschilderte

8 Das Informationsfreiheitsgesetz sieht Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur bei Einwilligung der Betroffenen vor (§ 6) und weist entsprechende Ansprüche ab, wenn Kontroll- und Aufsichtsaufgaben von Regulierungsbehörden beeinträchtigt werden (§ 3) bzw. vertraulich übermittelte Informationen betroffen sind (§ 3).

Problem der Intransparenz im „Konzern Stadt“ einschränken. Zudem werden Bürgermeister in ihrer administrativen Arbeit zunehmend von ausgelagerten Einheiten und privaten Unternehmen abhängig. In aufsteigender Reihenfolge können bei Eigenbetrieben, formal privatisierten Stadtwerken, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, vertraglichen PPPs und materiellen Organisationsprivatisierungen mit regionalen sowie transnationalen Unternehmen eine geringere Verhandlungsmacht des Bürgermeisters und zugleich höhere Transaktionskosten der Verwaltungsarbeit unterstellt werden. Für verselbständigte Stadtwerke gilt noch, dass sie nicht allein wirtschaftlichen Interessen folgen, sondern auch einem „fiktionalen Konstrukt“ des öffentlichen Interesses (Edeling und andere 2004, S. 158). Das Verhältnis stellt sich bei örtlich nicht verankerten Konzernen völlig anders dar: In entsprechenden Verhandlungen beschränken stark formalisierte und langfristige Vertragsbindungen wie auch oligopole Marktmacht die Handlungsmöglichkeiten des Bürgermeisters.

## Fazit

Oligopolisierung ist – prominent im Energiebereich – maßgeblich mit europäischer Liberalisierung einerseits und dem Bündel unterschiedlicher Privatisierungen andererseits verbunden. Vermögensveräußerungen von Städten und Gemeinden, funktionale Privatisierungen sowie materielle Organisationsprivatisierung, insbesondere der Verkauf von Anteilen an Stadtwerken, haben dieser Konzentration Vorschub geleistet und wirken nun wiederum auf die Kommunen zurück.

In den Städten und Gemeinden sind Liberalisierung und Privatisierungen in Form des „Konzerns Stadt“ angekommen, d.h., in der lokalen Leistungserbringung entstand eine Landschaft mit je für sich handelnden Einheiten. Daraus ergeben sich für politische und administrative Akteure vor Ort anspruchsvolle Integrationsaufgaben, um gemeinwohlorientierte Leistungserbringung zu gewährleisten und neue Entwicklungsstrategien zu realisieren. Im Zeichen dieser Trends stellen sich neue Steuerungsanforderungen hinsichtlich Zieldefinition und Leistungsbeschreibung, Verhandlungskapazitäten und Vertragsgestaltungen, Koordinationsfähigkeiten und schließlich Kontrollkapazität. Entsprechende Instrumente und Regelungen sind vorhanden, jedoch bestehen empirisch noch erhebliche Unklarheiten darüber, inwieweit die neuen Funktionen vor Ort angemessen ausgefüllt werden.

Liberalisierung und Privatisierungen wirken sich spezifisch auf kommunale Entscheidungsprozesse aus. So ist es insbesondere der Bürgermeister, der aufgrund notwendig zentralisierter administrativer Kapazitäten und informaler Koordination an politischem Gewicht gewinnt, während der Rat sich in seiner Steuerungsfähigkeit eingeschränkt sieht. Diese Machtverschiebung geht aus den beschriebenen

Trends und Anforderungen hervor, sie gründet jedoch nicht alleine auf ihnen. Sie ist in Verbindung mit jenen konstitutionellen Reformen der Gemeindeordnungen der 1990er-Jahre zu betrachten, die durch Direktwahlen und neue Kompetenzzuweisungen die Rolle des Bürgermeisters gegenüber dem Rat erheblich aufgewertet haben. Zudem ist der Rat in seiner politischen Legitimation und Handlungsfähigkeit auch durch die zurückgehende Wahlbeteiligung eingeschränkt. Im Konzert mit diesen Entwicklungen hatten Liberalisierung und Privatisierungen nicht allein Effekte auf die lokale Steuerungsfähigkeit, sondern auch auf das traditionelle Machtgefüge zwischen Rat und Bürgermeister.

In dem Spannungsverhältnis zwischen dem „Konzern Stadt“ – und seiner Entscheidungsstruktur – und den erwähnten Tendenzen der Oligopolbildung zeichnen sich im Laufe des Jahres 2006 einige neuere Tendenzen ab, mit denen auf die bisherigen Erfahrungen mit Liberalisierung und Privatisierungen reagiert wird: Die im Juli 2005 eingerichtete Bundesnetzagentur verfolgt eine restriktivere Preispolitik gegenüber großen Energieversorgungsunternehmen. Bürgerschaftliche Initiativen und Verbraucherverbände protestieren nicht nur gegen die Folgen der unternehmerischen Konzentration, sondern initiieren – so in Bremen im September 2006 – die Gründung von Genossenschaften, um Beschaffungsalternativen aufzubauen. Zudem fanden – so in Ahrensburg oder Bergkamen – Re-Kommunalisierungen funktionaler Privatisierungen statt. Ob diese Beispiele über den Energiesektor hinausweisen, in dem die Oligopolbildung im besonderen Maße „skandalisiert“ wurde, bleibt abzuwarten. Zumindest wird in Städten und Gemeinden auch nach neuen Möglichkeiten gesucht, eine universal zugängliche öffentliche Leistungserbringung zu gewährleisten.

## Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Toomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin, S. 71–87 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37).
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) (2005): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): Public Private Partnership. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen. Erstellt im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.
- Edeling, Thomas/Stöltzing, Erhard/Wagner, Dieter (Hrsg.) (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Wiesbaden.
- Kämmerer, Jörn Axel (2001): Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen, Tübingen.

- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) (2006): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*, Berlin.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*, KOM (2004) 374, Brüssel.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2004): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden.
- Libbe, Jens/Toerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2002): *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven*, in: Libbe, Jens/Toerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): *Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Berlin, S. 9–35 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37).
- Nagel, Bernhard (2006): *Die Elektrizitätsversorgung durch die deutschen Städte im Lichte des EG-Vertrages*, Kassel (unveröffentlichtes Manuskript).
- PricewaterhouseCoopers (2002): *Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister. Kommunalstudie 2002*, Frankfurt am Main.
- Püttner, Günter (1999): *Zur Lage der Gemeinden in Deutschland*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaft*, Heft 2/1999, S. 175–186.
- Sack, Detlef (2003): *Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemischwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 4/2003, S. 353–370.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2003): *Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte*, Berlin (Difu-Materialien, Band 10/2003).
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (1999): *Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene*, Dortmund.

Oscar W. Gabriel und Melanie Walter-Rogg

## **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess**

**Zusammenfassung:** Seit der Wiedervereinigung Deutschlands sind die Einrichtungen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids in der Inneren Gemeindeverfassung aller Flächenstaaten verankert. Eine breitere bürgerschaftliche Mitwirkung sollte die Leistungsfähigkeit, Responsivität, Flexibilität und Innovationsfähigkeit des lokalen politischen Systems steigern. Zugleich war damit die Erwartung verbunden, die Distanz zwischen der Bürgerschaft und den lokalen Entscheidungsträgern könne abgebaut werden. Die in den letzten 15 Jahren gesammelten Erfahrungen mit der Nutzung von Bürgerbegehren und -entscheiden erwecken den Anschein, dass die Kontroverse über die Vereinbarkeit direktdemokratischer Verfahren mit den Funktionsprinzipien einer repräsentativen Demokratie „Viel Lärm um nichts“ gewesen sei. Bürgerbegehren und -entscheide führen in der Praxis ein Schattendasein und können allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten. Allerdings findet die Vermutung, die partizipative Öffnung der Inneren Gemeindeverfassungen habe eher indirekte als direkte Effekte, einen gewissen Rückhalt in Umfragedaten. Eine zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der Bevölkerung ist dazu bereit, zur Durchsetzung ihrer Forderungen auf direkte, nicht über Parteien und Verbände vermittelte Formen der Einflussnahme zu setzen. Wenn nur ein Teil dieser Bürgerinnen und Bürger aus gegebenem Anlass von den bestehenden Möglichkeiten Gebrauch macht, dann werden die bisher subtil gebliebenen Veränderungen des kommunalpolitischen Lebens eintreten.

### **1. Direkte Demokratie in den Kommunen – Kontroversen**

Nach einer mehrere Jahrzehnte dauernden Abwehrhaltung gegen direktdemokratische Verfahren setzte der Landesgesetzgeber nach der Wiedervereinigung Deutschlands eine Reform der Inneren Gemeindeverfassung in Gang, die man

ohne Übertreibung als neue Stufe der partizipatorischen Revolution charakterisieren kann. Seither sind die Einrichtungen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids in der Inneren Gemeindeverfassung aller Flächenstaaten verankert. Die Öffnung des kommunalpolitischen Systems für eine breitere bürgerschaftliche Mitwirkung erfolgte in der Absicht, die Leistungsfähigkeit, Responsivität, Flexibilität und Innovationsfähigkeit des lokalen politischen Systems zu steigern. Zugleich war damit die Erwartung verbunden, die Distanz zwischen der Bürgerschaft und den kommunalen Entscheidungsträgern könne abgebaut werden. Kurzum: Die Ergänzung der repräsentativ-demokratischen Strukturen und Prozesse um Elemente direkter Demokratie lässt sich als Baustein eines umfassenderen Reformkonzepts begreifen, das man mit den Schlagworten *Good Governance* und *Good Citizenship* charakterisieren kann (vgl. die Zusammenfassung bei Holtmann 1999).

15 Jahre nach Beginn der Reformwelle besteht für die Politikwissenschaft die Möglichkeit, die zunächst vor allem mit normativen Argumenten geführte Debatte über die Segnungen und Gefahren plebiszitärer Mitbestimmungsrechte auf den Prüfstand der Praxis zu stellen. Auf den ersten Blick fällt diese Bilanz unspektakulär aus. Allein aus der Häufigkeit der bisher durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ergibt sich eine eindeutige Folgerung: Der erhoffte „demokratische Mehrwert“ direktdemokratischer Beteiligung scheint bisher ebenso wenig nachweisbar zu sein wie die befürchtete Unterminierung repräsentativ-demokratischer Institutionen und Verfahren.

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, auf der Basis der vorliegenden Befunde der empirischen Forschung die Bedeutung direktdemokratischer Mitwirkungsrechte für das politische Leben in den Gemeinden der Bundesrepublik zu klären. Dies geschieht in mehreren Schritten: Am Beginn steht eine Bestandsaufnahme der bisherigen Praxis direkter Demokratie, bei der wir auf die einschlägigen Aggregat- und Umfragedaten<sup>1</sup> zurückgreifen (Abschnitt 2). In Anlehnung an die analytische Unterscheidung zwischen den Konzepten *Good Governance* und *Good Citizenship* untersuchen wir im folgenden Abschnitt die politische Relevanz direktdemokratischer Teilnehmungsformen auf der Systemebene (*Polity, Politics, Policies*) und der Individualebene (Einstellungen und Verhalten). Über die Auswirkungen direktdemokratischer Teilnehmungsformen auf das lokale politische System liegen kaum brauchbare empirische Informationen vor. Eine auf empirische Befunde gestützte Analyse der Erfolge direktdemokratischer Aktionen vermittelt zwar Informationen über die mit den Bürgerbegehren und -entscheiden unmittelbar verfolgten Zwecke (Agen-

1 Die Umfragedaten entstammen der 1. und 2. Welle des *European Social Survey* (ESS). Da sich in beiden Studien die Befunde für West- und Ostdeutschland nur unwesentlich voneinander unterscheiden, verzichten wir auf getrennte Analysen der beiden Landesteile (genauere Angaben unter: [www.europeansocialsurvey.de](http://www.europeansocialsurvey.de)). Informationen über die benutzten Makrodaten finden sich bei Walter-Rogg/Gabriel (2006).

da-Setting, Durchsetzung politischer Forderungen), lässt aber die ebenfalls bedeutsamen indirekten Effekte direktdemokratischer Aktivitäten unberücksichtigt (Abschnitt 3). Deren Analyse ist beim derzeitigen Forschungsstand nur auf der Mikroebene der individuellen politischen Einstellungen und Verhaltensweisen möglich. Im vierten Abschnitt dieses Beitrags stehen die sozialisatorischen Wirkungen einer Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden im Vordergrund, die wir durch einen Vergleich verschiedener Partizipantengruppen zu ermitteln versuchen. Der Schlussteil enthält eine Bilanz der empirisch nachweisbaren Auswirkungen von 15 Jahren direkter Demokratie in den Gemeinden der Bundesrepublik.

## 2. Die Praxis direkter Demokratie in den Flächenstaaten Deutschlands

### 2.1 Die Verbreitung von Bürgerbegehren und -entscheiden

In allen Bundesländern außer Baden-Württemberg wurden Bürgerbegehren und -entscheide erst 1990 oder später eingeführt (Kost 2005). In Übereinstimmung mit dem ordnungspolitischen Leitbild des Grundgesetzes orientierte sich die Gemeindeordnung aller Bundesländer bis dahin strikt am Prinzip der repräsentativen Demokratie. Die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger waren auf die Stimmabgabe bei Ratswahlen und die Beteiligung an der verbindlichen Entscheidungen vorgelagerten politischen Willensbildung eingeschränkt<sup>2</sup>. In Baden-Württemberg spielten die vorhandenen direktdemokratischen Beteiligungsrechte in der Praxis keine wichtige Rolle (vgl. Wehling 2005).

Diese Sachlage hat sich auch nach der partizipativen Öffnung der Gemeindeordnungen nicht grundlegend verändert. Zwischen 1956 und 2005 fanden in sämtlichen 13 825 kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik (Stand 2005) lediglich 2 846 Bürgerbegehren statt (vgl. Tabelle 1a im Anhang). Wie unsere Analyse zeigt, spielen Bürgerbegehren in der Praxis zwar generell keine große Rolle, jedoch variiert ihre Häufigkeit von Bundesland zu Bundesland ganz beträchtlich. Sachsen-Anhalt und das Saarland fungieren mit vier bzw. neun Begehren als Schlusslichter. Auch in Brandenburg (36), Mecklenburg-Vorpommern (36) und Thüringen (46) kamen Bürgerbegehren bisher nur höchst selten zum Einsatz. Die Spitzenposition nimmt der Freistaat Bayern ein, in dem zwischen 1995 und 2005 1 457 Begehren registriert wurden. Mit deutlichem Abstand befinden sich Nordrhein-Westfalen (300), Baden-Württemberg (296), Schleswig-Holstein (202),

<sup>2</sup> In Bayern wurde der (Ober-)Bürgermeister bereits vor 1990 in Direktwahl bestellt.

Hessen (150) und Sachsen (130) auf den folgenden Plätzen (vgl. hierzu auch die Länderberichte in Kost 2005).

Allerdings vermitteln diese Daten ein verzerrtes Bild der politischen Wirklichkeit, weil die Bürgerbegehren in den dreizehn Flächenstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt wurden. Darüber hinaus variiert die Zahl der Gemeinden von Bundesland zu Bundesland. Da beide Größen die Daten über die Nutzung beeinflussen, ist ein aussagekräftiger Vergleich erst auf der Basis einer Standardisierung der absoluten Zahlen nach Jahren und politisch selbständigen Gemeinden möglich (vgl. dazu: Gabriel 1999; Walter-Rogg/Gabriel 2006). Diese Daten zeigen, wie selten die Bevölkerung von den Einrichtungen der direkten Demokratie Gebrauch macht. Innerhalb eines halben Jahrhunderts wurden in sämtlichen deutschen Gemeinden pro Jahr etwa 20 Bürgerbegehren initiiert. Wenn man zusätzlich die Zahl der selbständigen Gemeinden berücksichtigt, fand in jeder 138. deutschen Gemeinde (oder einem Prozent aller Gemeinden) ein Bürgerbegehren pro Jahr statt. Deutlich über dem Durchschnittswert liegen Bayern und Nordrhein-Westfalen. In Schleswig-Holstein, Hessen, Sachsen und Niedersachsen ist ebenfalls eine überdurchschnittlich hohe Quote zu verzeichnen. Alle anderen Flächenstaaten, vor allem Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz, weisen noch niedrigere Beteiligungsquoten auf, als sie im Bundesdurchschnitt gemessen wurden.

Mit einem Wert von insgesamt 1 763 fällt die Zahl der Bürgerentscheide noch wesentlich kleiner aus als jene der Begehren (vgl. Tabelle 1b im Anhang). Der auf Jahre standardisierte Wert beträgt knapp zwölf für das gesamte Bundesgebiet. Demnach fand seit 1956 in jeder 260. deutschen Gemeinde (0,5 Prozent) pro Jahr ein Bürgerentscheid statt. Dabei ist allerdings erneut zu berücksichtigen, dass vor 1990 lediglich in Baden-Württemberg die Einrichtungen des Bürgerbegehrens und -entscheides existierten. Zusätzlich zeigen sich die bereits bekannten Unterschiede zwischen den Bundesländern. Bayern nimmt mit einem großen Abstand zu allen anderen Flächenstaaten die Spitzenposition ein. Bei den absoluten Zahlen rangiert Baden-Württemberg auf dem zweiten Platz, gefolgt von Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Bei einer Standardisierung der Werte fällt Baden-Württemberg aus der Spitzengruppe heraus, Hessen kommt auf Grund der kleinen Zahl selbständiger Gemeinden hinzu. Mit dem Saarland und Thüringen stehen zwei Länder auf den letzten Plätzen, in denen auch Bürgerbegehren besonders selten auftreten. Bei einem Blick auf die bloßen Zahlen ergibt sich eine eindeutige Schlussfolgerung: Die Einrichtungen der direkten Demokratie spielen im kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess keine große Rolle.

## 2.2 Die Nutzung von Bürgerbegehren und -entscheiden durch die Bevölkerung aus der Sicht der Umfrageforschung

Die Daten der amtlichen und nichtamtlichen Statistiken liefern lediglich Informationen über die Verbreitung und die Erfolge von Bürgerbegehren und -entscheiden. Da die Mobilisierungsquoten einzelner direktdemokratischer Aktionen nur lückenhaft erfasst sind, erscheint es sinnvoll, die bisherige Analyse durch die Auswertung von Daten aus repräsentativen Umfragen zu ergänzen. Diese enthalten Informationen über den Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die nach ihren eigenen Angaben bereits an einer direktdemokratischen Aktivität mitgewirkt haben oder dazu bereit wären.

Im Jahr 1997 gaben neun Prozent der Befragten an, sich bereits an einem Bürgerbegehren oder -entscheid beteiligt zu haben. Im Vergleich mit den zuvor präsentierten Daten ist dies ein erstaunlich großer Anteil. Mit 26 Prozent fällt der Anteil potenzieller Teilnehmer an direktdemokratischen Aktivitäten nahezu dreimal so hoch aus (Walter-Rogg/Gabriel 2006). In den Umfragen der Jahre 2002/2003 und 2004/2005 gaben 17 bzw. 18 Prozent der befragten Bundesbürger an, in den letzten zwölf Monaten an einem Bürger- oder Volksbegehren teilgenommen zu haben. Auch wenn die Formate der 1997 und im ESS eingesetzten Fragen keinen direkten Vergleich der Angaben zulassen, deuten die Daten auf einen Aufschwung direktdemokratischer Beteiligungsformen hin, der unter anderem durch Prozesse des institutionellen Lernens begründet sein könnte. Da Bürgerbegehren und -entscheide 1997 in den Gemeindeordnungen vieler Bundesländer erst seit kurzem vorgesehen waren, war eine breite Nutzung zum damaligen Zeitpunkt unwahrscheinlicher als in den Jahren 2002–2005. Dies gilt insbesondere für den Freistaat Bayern, in dem etwa die Hälfte aller bisherigen Bürgerbegehren und -entscheide stattfand, die Möglichkeit hierzu aber erst seit 1995 besteht.

## 3. Systemische Wirkungen von Bürgerbegehren und -entscheiden

Aus der Verbreitung von Bürgerbegehren und -entscheiden sowie aus dem Anteil der direktdemokratischen Partizipationsformen Nutzenden allein lassen sich keine eindeutigen Folgerungen über die Konsequenzen dieser neuen Beteiligungsmöglichkeiten für das kommunalpolitische Leben ableiten. Aus makro- wie mikropolitisch-er Perspektive stellen sich direktdemokratische Partizipationsformen als Randphänomene dar. Rein zahlenmäßig betrachtet, treten sie viel zu selten auf, um über Einzelfälle hinausgehende Wirkungen auszulösen. Zudem mobilisieren

sie nur eine Minderheit der Bürgerschaft zum politischen Engagement. Allerdings handelt es sich hierbei um eine relativ starke Minderheit.

Eine Würdigung der direkten Effekte von Bürgerbegehren und -entscheiden muss an den politischen Funktionen dieser beiden Beteiligungsformen ansetzen. Das Ziel von Bürgerbegehren besteht darin, Themen auf die lokalpolitische Agenda zu setzen. Wie mehrere Beiträge zur Pluralismusforschung zeigten, sind die traditionellen Formen der Interessenvermittlung selektiv und eignen sich – fast definitionsgemäß – nicht dazu, organisations- und konfliktschwache Interessen in den politischen Prozess einzubringen (Schattschneider 1970). In diesem Kontext könnten sich Bürgerbegehren als Instrumente für die Artikulation von Interessen eignen, die durch das traditionelle Interessenvermittlungssystem nicht transportiert werden. Auf diese Weise könnten sie dazu beitragen, die Interessen- und Wertberücksichtigungsfähigkeit des lokalen politischen Systems zu verbessern. Ein zweites Charakteristikum unterscheidet die Agenda-Setting-Funktion der Bürgerbegehren von anderen Formen der Interessenvermittlung und verleiht ihnen eine privilegierte Position im politischen Prozess. Erfolgreiche Begehren lösen einen Zwang zur Entscheidung aus, sei es durch einen Ratsbeschluss, sei es durch ein Referendum. Diese besondere Eigenschaft löste bei manchen die Befürchtung aus, eine extensive Nutzung von Bürgerbegehren könnte die Entscheidungskapazität des lokalen politischen Systems bis hin zur politischen Lähmung überlasten.

Bürgerentscheide dienen der Entscheidung über lokale Streitfragen durch ein verbindliches, den Gemeinderatsbeschluss ersetzendes Votum der Bürgerschaft. Auf diese Weise greifen sie stärker in das kommunalpolitische Machtgefüge ein als Bürgerbegehren; denn sie nehmen eine Umverteilung von Entscheidungskompetenzen von der demokratisch legitimierten Gemeindevertretung auf die wahlberechtigte Bevölkerung vor. Während Befürworter der direkten Demokratie hierin einen „demokratischen Mehrwert“ sehen, befürchten Kritiker eine Aushöhlung der Entscheidungskompetenz der demokratisch gewählten kommunalen Vertretungskörperschaft zu Gunsten politisch aktiver Minderheiten. Diese könnten im Gegensatz zur Kommunalvertretung für ihre Entscheidungen von niemandem zur Rechenschaft gezogen werden.

Erfolgreiches Agenda-Setting durch Bürgerbegehren lässt sich daran ablesen, dass ein bislang nicht als diskussionsbedürftig oder entscheidungsreif behandeltes Thema auf die politische Tagesordnung gelangt, und zwar unabhängig davon, ob eine Entscheidung im Sinne der Initiatoren erfolgt. Wenn man die geringe Zahl der Referenden außer Betracht lässt, waren sie im Sinne des Agenda-Setting mehrheitlich erfolgreich: 301 der 2 846 seit 1956 eingeleiteten Begehren (elf Prozent) wurden durch einen dem Anliegen entsprechenden Beschluss der Kommunalvertretung gegenstandslos, 1 227 (43 Prozent) mündeten in einen Bürgerentscheid ein (vgl. Tabelle 1a im Anhang). Auf der anderen Seite belegt die

kleine Zahl eingeleiteter Begehren, dass die von manchen befürchtete Überlastung der Entscheidungskapazität des lokalpolitischen Systems bislang nicht einmal im Ansatz zu erkennen ist.

Von den Bürgerentscheiden, die auf Grund eines vorangegangenen Bürgerbegehrens zustande kamen<sup>3</sup>, wurden 652 (ungefähr die Hälfte) im Sinne der Initiatoren entschieden. Bezogen auf die Zahl aller eingeleiteten Begehren ergibt sich somit eine Erfolgsquote von etwa einem Viertel. In jedem vierten Fall, in dem ein Bürgerbegehren initiiert wurde, kam es zu einer erfolgreichen Einflussnahme auf die Entscheidung einer kommunalen Streitfrage. Nimmt man die elf Prozent der Fälle hinzu, in denen der Rat im Sinne des Begehrens entschied, dann waren vier von zehn Begehren im Sinne ihrer Zwecksetzung erfolgreich. Dies ist eine relativ hohe Erfolgsquote, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Interessen außerhalb der etablierten parteienstaatlichen Strukturen und zum Teil sogar gegen diese durchgesetzt werden müssen. Wie im Falle der Bürgerbegehren ergeben sich jedoch weder aus der Zahl der Bürgerentscheide noch gar aus der Zahl im Sinne der Initiatoren erfolgreicher Begehren ernst zu nehmende Anhaltspunkte für eine Entmachtung der demokratisch legitimierten Entscheidungsgremien (vgl. auch die Befunde in Kost 2005).

Aussagen darüber, ob direktdemokratische Verfahren dazu beitragen, die Wert- und Interessenberücksichtigungskapazität des lokalen politischen Systems zu verbessern, setzen eine detaillierte Analyse der Inhalte der artikulierten und der durchgesetzten Forderungen voraus. Die hierfür erforderlichen Daten sind nicht vorhanden. Die wenigen Studien, die Analysen der Themenschwerpunkte direktdemokratischer Aktionen enthalten (z.B. Rehmet und andere 1999, S. 136 ff.; Weixner 2005, S. 55), geben keine Aufschlüsse über die Erfüllung advokatorischer oder innovativer Funktionen direktdemokratischer Beteiligung.

Auf der anderen Seite sollten weder die kleine Zahl noch die begrenzten Erfolge der Bürgerbegehren und -entscheide zu der Schlussfolgerung verleiten, diese Aktionen wären ohne Folgen für das lokale politische System geblieben. Die Wirkungen direktdemokratischer Einrichtungen sind nach den Ergebnissen der internationalen Forschung häufig mittelbarer Art (vgl. hierzu die detaillierten, allerdings weitgehend spekulativen Ausführungen von Lackner 1999). Allein die Möglichkeit des Einsatzes von Referenden kann die politischen Entscheidungsträger zu antizipatorischen Verhaltensänderungen und zu einer Berücksichtigung des artikulierten oder vermeintlichen Bürgerwillens veranlassen. Zudem werden einmal thematisierte Fragen oft von anderen Akteuren im Interessenvermittlungssystem oder von den Entscheidungsträgern im Rat und in der Verwaltung aufgegriffen und ei-

3 Die auf Gemeinderatsinitiativen beruhenden Entscheide sind nur schwer zu interpretieren und bleiben deshalb außer Betracht.

ner Entscheidung zugeführt, die zumindest partiell den Anliegen der Initiatoren Rechnung trägt. Schließlich können die Aktivitäten der Initiatoren eine zumindest vorübergehende politische Mobilisierung der Bevölkerung auslösen. Die im Kontext solcher Aktivitäten stattfindenden Debatten können den Entscheidungsstil in einer Kommune verändern, die Partizipanten können politische Kompetenzen erwerben, die sie ohne ein entsprechendes Engagement nicht erworben hätten (vgl. hierzu Abschnitt 4). Ein Nachweis derartiger Effekte ist auf der Basis der verfügbaren statistischen Daten nicht möglich, entsprechende Fallstudien liegen nicht vor (eine der wenigen Ausnahmen: Mittendorf 1999).

## 4. Effekte für die Bürgerinnen und Bürger

### 4.1 Direktdemokratische Partizipation: Eine neue Form der Interessendurchsetzung oder ein zusätzliches Einflussmittel der Aktiven?

Ein maßgebliches Motiv für die Einführung direktdemokratischer Partizipationsformen bestand in der scheinbaren Abwendung großer Teile der Bevölkerung von den Institutionen und Prozessen des Parteienstaates, wie sie ihren Ausdruck im Rückgang der Parteiidentifikation, in den sinkenden Mitgliederzahlen der politischen Parteien oder in der zunehmenden Stimmenthaltung bei Wahlen fand. Schon in den 1970er-Jahren wurde die Suche nach neuen Partizipationsformen bisweilen als Hinweis auf das Unbehagen großer Teile der Öffentlichkeit an den parteienstaatlichen Beteiligungsformen interpretiert. Inglehart (1990, S. 335 ff.) schätzte die Ausbreitung neuer, die Eliten herausfordernder Beteiligungsformen als Protest gegen die etablierten, elitegesteuerten Strukturen der Interessenvermittlung ein. Ähnliche Argumente werden auch von Befürwortern eines Ausbaus direktdemokratischer Beteiligungsformen vorgebracht. Andere sehen dagegen in dem offenkundigen Wandel der Beteiligungsstruktur moderner Demokratien keine Verdrängung alter, ineffizienter durch neue, angemessenere Partizipationsformen, sondern eine Erweiterung des Aktionsrepertoires der Bevölkerung (Kaase/Marsh 1979, S. 151). Diese Sicht beruht auf der empirisch belegten Erkenntnis, dass es sich bei der politischen Partizipation um eine kumulative Aktivität handelt. Ein großer Teil der Menschen, die sich für eine aktive Mitwirkung an der Politik entscheiden, nutzt das gesamte Spektrum verfügbarer Möglichkeiten. Aus dieser Perspektive stellen sich direktdemokratische Beteiligungsformen nicht als prinzipielle Alternative, sondern als Ergänzung traditioneller Zugangswege zum politischen Prozess dar.

Die vorliegenden Umfragedaten bestätigen die Annahme einer starken Überschneidung direktdemokratischer und parteienvermittelter Formen politischer Partizipation nur bedingt (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Mit einem Anteil von 52 Pro-

zent der Befragten bilden die Nichtaktiven die größte Gruppe. In der Gruppe der Aktiven sind die Spezialisten für bestimmte Formen politischer Einflussnahme deutlich stärker vertreten als die kumulativ Partizipierenden. Wenn man die Betrachtung auf die uns hier besonders stark interessierende Gruppe der an Initiativen und Referenden Teilnehmenden konzentriert, dann bilden Personen, die sich zugleich an plebiszitären und parteienstaatlichen Aktivitäten beteiligen, mit fünf Prozent der Befragten eine kleine Minderheit. Dagegen gaben neun Prozent an, ausschließlich parteibezogene Formen politischer Partizipation zu praktizieren, auf die plebiszitären Aktivitäten entfielen dreizehn Prozent, 22 Prozent der Befragten nannten andere Beteiligungsformen. Allerdings darf man diese Befunde nicht ohne weiteres als Beleg für eine Zurückdrängung traditioneller durch neue, direktdemokratische Beteiligungsformen interpretieren; denn die parteienstaatliche und plebiszitäre Partizipation korrelieren positiv miteinander (2002/2003: .14; 2004/2005: .21). Dies spricht eher für eine Komplementarität dieser beiden Verhaltensmuster als für ein Konkurrenzverhältnis zwischen ihnen.

Bei allen Vorbehalten gegen einen Vergleich von Daten, die mittels unterschiedlicher Fragen erhoben wurden, deutet sich bei einer Gegenüberstellung unserer Befunde mit denen aus dem Jahr 1997 ein Verhaltenswandel von der Kumulation zur Spezialisierung politischer Aktivität an. Im Jahr 1997 hatten die kumulativ Aktiven – und nicht die Spezialisten für parteienstaatliche bzw. plebiszitäre Aktivitäten – die größere Gruppe unter den Partizipanten gebildet (Gabriel 1999). Wenn man die unterschiedlichen Erhebungsformate außer Acht lässt, dann hat die Beteiligung an direktdemokratischen Aktionen nicht nur zugenommen, sondern diese Beteiligungsformen sind heute besser als noch vor knapp zehn Jahren dazu in der Lage, durch parteienstaatliche Aktivitäten nicht (mehr) mobilisierbare Personen zum politischen Engagement zu motivieren. Dies könnte die bereits erwähnten Prozesse des institutionellen Lernens reflektieren, die erst mit der flächendeckenden Institutionalisierung direktdemokratischer Formen politischer Beteiligung möglich wurden.

Belege für einen Wandel im Profil direktdemokratischer Aktivitäten finden sich auch bei einem Vergleich der sozialen Herkunft der parteipolitisch und direktdemokratisch aktiven Bevölkerungsgruppen. Wie seit den Anfängen der Partizipationsforschung bekannt ist, beteiligen sich Männer, Angehörige der mittleren Altersgruppen, formal gut gebildete Personen, Bezieher hoher Einkommen bzw. Angehörige der (oberen) Mittelschicht sowie Mitglieder lokaler Vereine überdurchschnittlich stark an politischen Aktivitäten (Marsh/Kaase 1979). Dieses Profil war zunächst auch für die an direktdemokratischen Aktionen Teilnehmenden typisch (Gabriel 1999, S. 322 ff.). Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse vermittelt die Untersuchung der sozialen Herkunft der an Bürgerbegehren und -entscheiden Teilnehmenden einige überraschende Ergebnisse (vgl. Tabelle 3 im An-

hang). Männer und Frauen sind in diesem Bereich gleichermaßen aktiv, und es gibt keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen. Lediglich im Bildungsniveau und im Lebensalter zeigen sich gruppenspezifische Muster direktdemokratischer Beteiligung, die auf den ersten Blick die These zu bestätigen scheinen, nach denen die an direktdemokratischen Aktivitäten Teilnehmenden sich nicht von den parteipolitisch Engagierten unterscheiden. Diese Aussage ist zwar nicht gänzlich falsch, jedoch zeigen sich bei genauerem Hinsehen einige interessante Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen. So partizipieren nur die jüngsten (bis 34 Jahre) und die ältesten Befragten (über 65 Jahre) sowie Personen ohne Schulabschluss unterdurchschnittlich an direktdemokratischen Aktivitäten. Einige unter den Parteiaktivisten unterdurchschnittlich vertretene gesellschaftliche Gruppen (Hauptschüler, Personen zwischen 35 und 44 Jahren) zeigen eine im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung deutlich stärkere Involvierung in plebiszitäre Aktivitäten. Auch wenn sich die politisch Aktiven besonders stark aus der Gruppe der formal gut gebildeten Personen mittleren Alters rekrutieren, ist die Beteiligung an direktdemokratischen Aktionen in den hier untersuchten Alters- und Bildungsgruppen etwas breiter gestreut als das parteipolitische Engagement. Diese Effekte sind möglicherweise durch die gezielten Mobilisierungsaktivitäten von Organisationen wie „Mehr Demokratie e.V.“ und „Stiftung Mitarbeit“ bedingt. Diese Gruppierungen betätigen sich als politische Unternehmer und fördern direktdemokratisches Engagement durch vielfältige Hilfestellungen. Dies stützt die Ergebnisse amerikanischer Partizipationsstudien (vgl. Rosenstone/Hansen 1993; Verba und andere 1995), nach denen politische Partizipation nicht allein durch Eigenschaften der Partizipanten, sondern auch durch Mobilisierungsaktivitäten kollektiver Akteure erklärt werden kann.

#### 4.2. Direktdemokratische Partizipation und politische Sozialisation

Die Frage nach der Bedeutung des sozialen und politischen Engagements für die Herausbildung staatsbürgerlicher Tugenden war lange Zeit vornehmlich ein Thema der politischen Philosophie und der politischen Bildung. Die empirische Forschung beschäftigte sich nur gelegentlich mit der sozialisatorischen Funktion politischer Partizipation, insbesondere mit deren Beitrag zum Erwerb staatsbürgerlicher Kompetenzen, Normen und Wertvorstellungen (vgl. u.a. Almond/Verba 1989; Parry und andere 1992; Putnam 1993; Pattie und andere 2004). Als Charakteristika eines guten Staatsbürgers gelten diesen Studien nach das politische Interesse, die der Politik zugeschriebene Bedeutsamkeit für das eigene Leben, das Gefühl, politische Vorgänge zu verstehen und beeinflussen zu können, die Bejahung politischer und sozialer Anteilnahme und Aktivität als staatsbürgerliche Pflichten sowie die Unterstützung der Norm der Solidarität mit Schwächeren, mitunter

auch das Vertrauen zu den Mitmenschen und zu den politischen Institutionen und Akteuren.

Auch mit der Einführung direktdemokratischer Beteiligungsformen in Deutschland war die Erwartung verbunden, das politische Interesse, das staatsbürgerliche Kompetenzbewusstsein sowie die Unterstützung partizipativer und kooperativer Werte und Normen zu fördern und Politikverdrossenheit abzubauen. Obgleich eindeutige Aussagen über die Sozialisationseffekte direktdemokratischer Aktivitäten nur auf der Grundlage von Paneldaten möglich sind, können wir uns einer Klärung dieser Frage dadurch nähern, dass wir die staatsbürgerlichen Orientierungen der an direktdemokratischen Aktivitäten Teilnehmenden mit den Einstellungen politisch Inaktiver sowie anderer Gruppen politisch Aktiver vergleichen.

In einigen Einstellungsbereichen erfüllt die direktdemokratische Beteiligung sozialisatorische Funktionen, in anderen aber nicht (Daten hier nicht ausgewiesen). Die Normen der Solidarität und der unabhängigen Meinungsbildung werden weder vom Ausmaß noch von der Art politischer Partizipation beeinflusst, sondern finden in der deutschen Gesellschaft allgemeine Anerkennung. Dies verschafft ihnen – ebenso wie der Verhaltensnorm der Gesetzestreue – den Rang allgemein akzeptierter Grundprinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Andere Einstellungen stehen sowohl mit der Art als auch mit der Intensität des politischen Engagements in Zusammenhang: Politisch Aktive sind politisch interessierter als Inaktive und die Gesamtbevölkerung, sie zeichnen sich durch ein stärkeres Gefühl politischer Kompetenz und durch eine stärkere Unterstützung partizipativer Normen aus. Dies gilt für parteipolitisch Engagierten stärker ausgeprägt als bei den an direktdemokratischen Aktionen Teilnehmenden. Am stärksten sind sie allerdings bei den kumulativ Aktiven entwickelt. Direktdemokratische Partizipation wirkt im beschriebenen Sinn sozialisierend, sie trägt aber weniger zur Verbreitung demokratischer Normen und Kompetenzen bei als parteipolitisches Engagement.

Eine andere Konstellation ergibt sich, wenn wir das Vertrauen in politische Institutionen und Akteure sowie die Regierungs- und Demokratiezufriedenheit in die Betrachtung einbeziehen. In allen diesen Bereichen weisen die an direktdemokratischen Aktionen Teilnehmenden kritischere Einstellungen auf als die Gesamtbevölkerung und die politisch Inaktiven, besonders kritisch fällt ihre Haltung im Vergleich mit den parteipolitisch Aktiven aus. Einen Beitrag zur Reduzierung der Politikverdrossenheit leistet die Beteiligung an direktdemokratischen Aktivitäten nicht, sie dient viel eher als ein Vehikel zur Artikulation von Unzufriedenheit und Misstrauen.

Auch wenn im Hinblick auf die sozialisatorischen Effekte direktdemokratischer Partizipation nicht alle Erwartungen in Erfüllung gingen, wird die Befürchtung ei-

ner massenhaften Mobilisierung politisch wenig urteilsfähiger, unzufriedener Bevölkerungsgruppen durch demagogische politische Führer eindeutig widerlegt. Die an direktdemokratischen Aktivitäten Teilnehmenden weisen ein Einstellungsprofil auf, zu dem die Bezeichnung „kritische Demokraten“ passt. Gerade dieser Gruppe kommt in einer gut funktionierenden Demokratie die wichtige Aufgabe zu, die politischen Eliten zu kontrollieren und zu responsivem Verhalten zu veranlassen.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Im Lichte der in den letzten 15 Jahren gesammelten Erfahrungen mit der Rolle von Bürgerbegehren und -entscheiden in der Kommunalpolitik hat es den Anschein, als sei die heftig geführte Kontroverse über die Vereinbarkeit direktdemokratischer Verfahren mit den Funktionsprinzipien einer repräsentativen Demokratie „Viel Lärm um nichts“ gewesen. Wenn pro Jahr in jeder 138. deutschen Gemeinde ein Bürgerbegehren und in jeder 260. ein Bürgerentscheid stattfinden, kann man nur schwerlich von einer durch plebiszitäre Verfahren ausgelösten grundlegenden Veränderung des kommunalpolitischen Lebens sprechen. Der Erfolg der überwiegenden Zahl der initiierten Verfahren macht keine grundlegend andere Beurteilung der Tatsachen erforderlich. Trotz ihrer flächendeckenden Institutionalisierung führen Bürgerbegehren und -entscheide in der kommunalen Praxis ein Schattendasein und können allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten.

Diese Aussagen beziehen sich allerdings in erster Linie auf die direkten Effekte. Unmittelbar nachweisbare Veränderungen der kommunalen Agenda durch Bürgerbegehren oder durch Bürgerentscheide ausgelöste Politikwechsel dürften ausweislich der vorliegenden Daten seltene Ausnahmefälle bleiben. Dieser Sachverhalt sagt aber nichts über die mittelbaren Wirkungen der Institute des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides aus. Mit diesen Einrichtungen hat der Gesetzgeber der Bevölkerung Möglichkeiten gegeben, die kommunale Agenda und die politischen Entscheidungen in Gemeinden zu beeinflussen. Wie Almond und Verba bereits in der Civic-Culture-Studie zeigten, reicht die Wahrnehmung bürgerschaftlicher Einflussnahme durch die politisch-administrativen Eliten oft schon aus, um diese zur Änderung ihres Verhaltens zu veranlassen (Almond/Verba 1989, S. 136 ff.). Berichte über vergleichbare Effekte der Existenz direktdemokratischer Einflussmöglichkeiten finden sich in der international vergleichenden Forschung (Scarrow 2003).

Die Vermutung, die partizipative Öffnung der Inneren Gemeindeverfassungen der deutschen Bundesländer habe eher indirekte als direkte Effekte, findet einen gewissen Rückhalt in den vorliegenden Umfragedaten. Eine zahlenmäßig nicht zu

vernachlässigende Minderheit der deutschen Bevölkerung ist dazu bereit, zur Durchsetzung ihrer Forderungen auf direkte, nicht über Parteien und Verbände vermittelte Formen der Einflussnahme zu setzen. Bei dieser Personengruppe handelt es sich um politisch interessierte und subjektiv kompetente Menschen, die in der politischen Beteiligung eine staatsbürgerliche Pflicht sehen und die dem Handeln der politischen Führung mit einer gehörigen Skepsis begegnen. Wenn nur ein Teil dieser Bürgerinnen und Bürger aus gegebenem Anlass von den bestehenden politischen Möglichkeiten Gebrauch macht, dann werden die bisher subtil gebliebenen Veränderungen des kommunalpolitischen Lebens eintreten.

## Literatur

- Almond, G. A./Verba, S. (1989): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Newbury Park und andere.
- Gabriel, O. W. (1999): Das Volk als Gesetzgeber: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 4, S. 299–331.
- Holtmann, E. (1999): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 38, S. 187–211.
- Inglehart, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, N.J.
- Kaase, M./Marsh, A. (1979): Political Action Repertory. Changes over Time and a New Typology, in: Barnes, S. H./Kaase, M., und andere (Hrsg.): *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills/London, S. 137–166.
- Kost, A. (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Lackner, S. (1999): Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden, in: Schiller, T. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M./New York, S. 69–113.
- Marsh, A./Kaase, M. (1979): Background of Political Action, in: Barnes, S. H./Kaase, M., und andere (Hrsg.): *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills/London, S. 97–136.
- Mittendorf, V. (1999): Direktdemokratische Verfahren im Prozess. Verkehrsberuhigung in Winterthur (Schweiz), in: Schiller, T. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M./New York, S. 165–208.
- Parry, G./Moyser, G./Day, N. (1992): *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge und andere.
- Pattie, C./Seyd, P./Whiteley, P. (2004): *Citizenship in Britain. Values, Participation and Democracy*, Cambridge.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J.
- Rehmet, F./Weber, T./Pavlovic, D. (1999): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Schiller, T. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt a. M./New York, S. 117–164.

- Rehmet, F./Wenisch, S. (2005): Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide; [www.mehr-demokratie.de/bayern](http://www.mehr-demokratie.de/bayern) (zugegriffen am 1.4.2006).
- Rosenstone, S. J./Hansen, J. M. (1993): *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York.
- Scarrow, S. E. (2003): Making Elections More Direct?, in: Cain, B. E./Dalton, R. J./ Scarrow, S. E. (Hrsg.): *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, S. 44–58.
- Schattschneider, E. E. (1970): *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Hillsdale.
- Verba, S./Schlozman, K. L./Brady, H. (1995): *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Mass./London.
- Walter-Rogg, M./Gabriel, O. W. (2006): Direct Democracy at the Local Level in Germany, in: Reynaert, H./Steyvers, K./Delwit, P./Pilet, J.-B. (Hrsg.): *Assessing Participatory and Direct Democracy at the Local Level*, Bruges (im Erscheinen).
- Wehling, H. G. (2005): Direkte Demokratie in Baden-Württemberg, in: Kost, A. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 14–28.
- Weixner, B. M. (2005): Direkte Demokratie in Bayern, in: Kost, A. (Hrsg.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 29–59.

Anhang – Tabelle 1a: Bürgerbegehren in den Flächenstaaten Deutschlands, 1956–2005.

Bundesland	Zeitraum	Anzahl Gemeinden 2001	Bürgerbegehren													
			Anzahl Bürgerbegehren	pro Jahr (jährlich in jeder x-ten Gemeinde)	ungültig/Formfehler	nicht eingereicht/zurückgezogen/Kommiss	ungeklärt/nicht abgeschlossen	durch den Rat entsprechen	zustandgekommene Bürgerentscheide							
			N	N (1/x)	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bayern <sup>2</sup>	1995-2005	2100	1457	145,7 (1/14)	202	12	145	9	278	17	179	11	653	39		
Nordrhein-Westfalen	1994-2004	406	300	30,0 (1/14)	116	39	27	9	4	1	55	18	98	33		
Baden-Württemberg	1956-2005	1110	296	6,0 (1/185)	130	44	-	-	-	-	13	4	153	52		
Schleswig-Holstein	1990-2002	1126	202	16,8 (1/67)	88	44	-	-	14	7	14	7	86	43		
Hessen	1993-2002	434	150	16,7 (1/26)	32	21	-	-	51	34	-	-	67	45		
Sachsen	1993-2002	778	130	14,4 (1/54)	41	32	-	-	8	6	16	12	65	50		
Niedersachsen	1996-2005	1029	105	11,7 (1/88)	47	45	-	-	13	12	7	7	38	36		
Rheinland-Pfalz	1994-2004	2306	75	7,5 (1/308)	22	29	4	5	12	16	6	8	31	41		
Thüringen	1993-2004	1051	46	4,2 (1/250)	18	39	1	2	3	7	4	9	20	43		
Brandenburg	1993-2001	1092	36	4,5 (1/243)	19	53	1	3	7	19	3	8	6	17		
Mecklenburg-Vorpommern	1993-2005	1069	36	3,0 (1/356)	26	72	-	-	-	-	2	6	8	22		
Saarland	1997-2005	52	9	1,1 (1/47)	6	67	-	-	1	11	2	22	-	-		
Sachsen-Anhalt	1990-2002	1272	4	0,3 (0/1272)	2	50	-	-	-	-	-	-	2	50		
Summe	1956-2005	13825	2846	261,9 (-)	749	26	178	6	391	14	301	11	1227	43		
Mittelwert			180	20,2 (1/138')	58	-	14	-	30	-	23	-	94	-		

Anhang – Tabelle 1b: Bürgerentscheide in den Flächenstaaten Deutschlands, 1956–2005.

Bundesland	Zeitraum	Anzahl Ge- meinden 2001	Bürgerentscheide						aufgrund von Bürgerbegehren	Referenden mit Stimmen- mehrheit	Erfolgsquote <sup>1</sup>
			Anzahl Bürgerent- scheidung	pro Jahr (jährlich in jeder x-ten Gemeinde)	aufgrund von Ratsinitiativen	aufgrund von Bürgerbegehren	Referenden mit Stimmen- mehrheit	Erfolgsquote <sup>1</sup>			
			N	N (1/x)	N	%	N	%	N	%	
Bayern <sup>2</sup>	1995-2005	2100	869	86,9 (1/24)	216	25	653	75	374	38	
Nordrhein- Westfalen	1994-2004	406	98	9,8 (1/41)	<sup>3</sup>	-	98	100	39	31	
Baden- Württemberg	1956-2005	1110	312	6,4 (1/173)	159	51	153	49	65	26	
Schleswig- Holstein	1990-2002	1126	100	8,3 (1/136)	14	14	86	86	47	30	
Hessen	1993-2002	434	67	7,4 (1/59)	<sup>3</sup>	-	67	100	40	27	
Sachsen	1993-2002	778	121	13,4 (1/58)	56	46	65	54	37	41	
Niedersachsen	1996-2005	1029	45	5,0 (1/206)	7	16	38	84	19	25	
Rheinland-Pfalz	1994-2004	2306	31	3,1 (1/744)	<sup>3</sup>	-	31	100	13	25	
Thüringen	1993-2004	1051	20	1,8 (1/584)	<sup>3</sup>	-	20	100	10	30	
Brandenburg	1993-2001	1092	28	3,5 (1/312)	22	79	6	21	5	22	
Mecklenburg Vorpommern	1993-2005	1069	39	3,3 (1/324)	31	79	8	21	1	9	
Saarland	1997-2005	52	0	0,0 (0/52)	<sup>3</sup>	-	0	0	1	22	
Sachsen-Anhalt	1990-2002	1272	33	2,8 (1/454)	31	94	2	6	1	25	
Summe	1956-2005	13825	1763	151,7 (-) <sup>5</sup>	536	30	1227	70	652	27	
Mittelwert			136	11,7 (1/260) <sup>5</sup>	67 <sup>6</sup>	-	94	-	50		

Quellen Tabellen 1a und 1b: Die Daten über Zahl und Merkmale von Bürgerbegehren und -entscheiden wurden den Verfassern überwiegend von den Innenministerien zur Verfügung gestellt. In Bundesländern ohne diesen Service wurden die Daten der Initiative Mehr Demokratie e.V. ausgewertet. Die Tabellen 1 a und 1b zeigen den Stand im Jahr 2005, in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen, Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt liegen keine neueren Daten vor.

Anmerkungen zu Tabellen 1a und 1b: Prozentwerte über 100 basieren auf Rundungsfehlern. <sup>1</sup> im Sinne des Bürgerbegehrens (inklusive Ratsentsprechung); <sup>2</sup> Die in den letzten Jahren für Bayern verwendete Datenbank wurde von der Initiative Mehr Demokratie e.V. aktualisiert (vgl. Rehmet/Wenisch 2005). Aus diesem Grunde können die Daten etwas von den Berichten vergangener Jahre abweichen; <sup>3</sup> Ratsbegehren nicht möglich; <sup>4</sup> Mittelwert der Zahlen in Klammern ohne Sachsen-Anhalt; <sup>5</sup> Mittelwert der Zahlen in Klammern ohne Saarland; <sup>6</sup> Durchschnitt lokaler Referenden, die in acht Bundesländern durch Ratsbegehren initiiert wurden.

Tabelle 2: Plebiszitäre und parteivermittelte Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland

	2002/2003		2004/2005		2002-2005	
	N	%	N	%	N	%
<b>Keine politische Partizipation</b>	1517	52	1502	52	3019	52
<b>Nur Partizipation in Initiativen und Referenden</b>	368	13	384	13	752	13
<b>Nur parteibezogene Partizipation</b>	294	10	205	7	499	9
<b>Beide Formen politischer Partizipation</b>	125	4	138	5	263	5
<b>Andere Formen politischer Partizipation</b>	615	21	677	23	1292	22
<b>Befragte insgesamt</b>	2919	100	2906	100	5825	100

Quellen: European Social Survey 1. und 2. Welle, jeweils gewichtete Daten.

ESS-Frage: Es gibt verschiedene Möglichkeiten, mit denen man versuchen kann, etwas in Deutschland zu verbessern oder zu verhindern, dass sich etwas verschlechtert. Haben Sie im Verlauf der letzten 12 Monate irgendetwas davon unternommen? Die Antwortmöglichkeiten wurden zu folgenden Kategorien zusammengefasst: *Keine Partizipation*: Anteil der Personen, die an keiner der sieben abgefragten Partizipationsformen teilgenommen haben. *Nur Partizipation in Initiativen und Referenden*: Personen, die „ein Bürgerbegehren oder Volksbegehren unterschrieben“ haben; *Nur parteibezogene Partizipation*: Personen, die bereits „Kontakt zu einem Politiker oder einer Amtsperson auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene aufgenommen“ oder „In einer politischen Partei oder Gruppierung mitgearbeitet“ haben; *Beide Formen politischer Partizipation*: Anteil der Personen, die sowohl „ein Bürgerbegehren oder Volksbegehren unterschrieben“ wie auch „Kontakt zu einem Politiker oder einer Amtsperson auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene aufgenommen“ oder „In einer politischen Partei oder Gruppierung mitgearbeitet“ haben; *Andere Formen politischer Partizipation*: Personen, die

„sich an einer Unterschriftensammlung beteiligt“, „an einer genehmigten öffentlichen Demonstration teilgenommen“ oder an „illegalen Protestaktionen teilgenommen“ haben.

Tabelle 3: Sozialisation, Ressourcenstärke und politische Partizipation in Deutschland, 2002–2005 (Prozentangaben)

Gruppe	Keine Partizipation	Nur Partizipation an Volks-/Bürgerbegehren	Nur parteibezogene Partizipation	Beide Formen politischer Partizipation
<i>Geschlecht</i>				
Männer	50	13	11	5
Frauen	54	13	7	4
<i>Alter</i>				
bis 24 Jahre	52	7	6	2
25-34 Jahre	54	14	7	3
35-44 Jahre	48	16	9	7
45-54 Jahre	44	15	10	7
55-64 Jahre	47	15	13	5
65 Jahre und älter	64	9	6	4
<i>Schulabschluss</i>				
Schüler/ohne Abschluss	66	6	5	2
Hauptschule	54	14	7	4
Mittlere Reife	41	15	14	6
Abitur/Fachschule	38	16	14	9
<i>Einkommen</i>				
1.800 bis < 12.000 Euro	60	12	5	3
12.000 bis < 24.000 Euro	59	12	7	3
24.000 bis < 36.000 Euro	50	14	8	6
36.000 bis < 60.000 Euro	42	16	11	7
60.000 Euro und mehr	41	14	15	8

Quelle: ESS 2002/2003 und 2004/2005, gepoolte und gewichtete Daten.

Gerhard Banner

## Führung und Leistung der Kommune

**Zusammenfassung:** Der Autor geht einer klassischen politikwissenschaftlichen Fragestellung nach: dem plausiblen, aber nicht leicht zu isolierenden Einfluss institutioneller Arrangements auf den *policy output* von Organisationen. Untersucht wird der Einfluss der stark unterschiedlichen Kommunalverfassungen von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg auf die Fähigkeit der Kommunen dieser Länder, ihre Haushalte auszugleichen. Im konkordanzdemokratischen Kommunalregime Baden-Württembergs gelingt dies den Kommunen deutlich besser als im konkurrenzdemokratischen Regime Nordrhein-Westfalens. Institutionen und, im Fall Nordrhein-Westfalens, Pfadabhängigkeit beeinflussen auch die für erfolgreiche Haushaltssteuerung wichtige Managementqualität der Bürgermeister. Der Beitrag endet mit dem Appell, die Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalens dem baden-württembergischen Modell anzunähern, und empfiehlt die Einführung transparenter interkommunaler Leistungsvergleiche nach englischem Beispiel.

In den 1990er-Jahren wurde in allen Bundesländern – mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern, wo sie seit langem existierte – die Volkswahl der hauptamtlichen Bürgermeister eingeführt. In Nordrhein-Westfalen (im Weiteren: NRW) und Niedersachsen wurde gleichzeitig die so genannte Zweigleisigkeit abgeschafft. Das institutionelle Gesamtarrangement der zweigleisigen Kommunalverfassungen hatte die Fähigkeit und Bereitschaft der Kommunalvertreterinnen und -vertreter zur interfraktionellen Zusammenarbeit, Bürgerorientierung und verantwortlichen finanziellen Steuerung nachhaltig geschwächt und eine einseitige Konflikt-, Partei- und Ausgabenorientierung für sie politisch attraktiv gemacht (Banner 1987a, S. 238). Die Erwartung der Kritikerinnen und Kritiker des zweigleisigen Systems, Einheitsspitze und Urwahl würden besser geführte und kommunalpolitisch leistungsfähigere Kommunen erzeugen, hat sich nicht erfüllt – ja, zum Teil waren sogar ein Abbau von Führung und ein Leistungsabfall zu beobachten. Warum das so ist, lässt sich in der hier gebotenen Kürze am besten an einem Vergleich der auch heute noch führungs- und leistungsschwächsten deutschen Kommunalverfassung (NRW) mit der führungs- und leistungsstärksten (Baden-Würt-

temberg) demonstrieren. Dabei wird nicht übersehen, dass es auch in den übrigen, hier nicht kommentierten Kommunalverfassungen einige Führungs- und Leistungsprobleme gibt.

## 1. NRW 1994: Ein Reförmchen und dennoch ein wichtiger Schritt

Die allgemeine Verbreitung der Bürgermeister-Volkswahl in den 1990er-Jahren wird vielfach als Annäherung an das baden-württembergische „Grundmodell“ interpretiert. Das ist nur sehr eingeschränkt richtig und gilt für Nordrhein-Westfalen am allerwenigsten. Hinter der spektakulär neuen Fassade der Einheitsspitze hat sich nämlich fast nichts verändert. Wie nehmen die kommunalpolitischen Akteure die neue Szenerie wahr?

- Parteien und Wählergruppen: Sie müssen jetzt einen Bürgermeisterkandidaten aufstellen. Da die alte Gemeindeordnung in den Köpfen nachwirkt und die Namensgleichheit dies suggeriert, sind ihre Suchkriterien eher am Profil des früheren ehrenamtlichen Bürgermeisters orientiert. Gesucht wird normalerweise eine aus dem Ort stammende Person, der man aufgrund ihrer Bekanntheit zutraut, gewählt zu werden, jedenfalls viele Stimmen zu holen. Dass der Bürgermeister neuer Art auch die Verwaltung leiten muss, fällt als Argument kaum ins Gewicht, weil die meisten politischen Akteure die zentrale Bedeutung dieser für sie unanschaulichen Tätigkeit nicht einschätzen können. Im Übrigen, so heißt es, finde der Bürgermeister doch allen benötigten Sachverstand im Rathaus vor. In den Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern kommen 48,6 Prozent der Bürgermeister aus der Verwaltung und 41,7 Prozent aus der Kommunalpolitik. Die entsprechenden Zahlen für Baden-Württemberg lauten 61,5 Prozent und 13,8 Prozent (Gehne/Holtkamp 2005, S. 118).
- Ratsmitglieder und Fraktionen: Für sie ergibt sich keine Veränderung, ihr Rechtsstatus ist derselbe wie zuvor.
- Bürgermeister: Die Wahl durch das Volk hat ihn politisch aufgewertet. Daher ist er nicht mehr so leicht öffentlich angreifbar wie der frühere Stadtdirektor. Was seine tatsächliche Machtstellung betrifft, so ähnelt er diesem allerdings wie ein Ei dem anderen, denn seine Kompetenzen sind nicht erweitert worden. Im Gegenteil, die Verkürzung seiner Amtszeit von acht auf fünf Jahre und seine Wahl gleichzeitig mit der Ratswahl haben ihn politisch stärker abhängig gemacht als seinen Vorgänger im Amt des Verwaltungschefs.
- Bürgerschaft: In der Person des Bürgermeisters haben die Bürgerinnen und Bürger jetzt im Rathaus einen eindeutigen Ansprechpartner, dessen Einfluss

auf das Geschehen sich allerdings zuweilen als recht begrenzt erweist. Auf die Zusammensetzung des Rats haben nicht die Bürgerinnen und Bürger, sondern die Parteien nach wie vor den entscheidenden Einfluss. Mit der Reihenfolge der Listenbewerber legen sie souverän fest, wer Chancen hat, in den Rat gewählt zu werden. Der Wähler hat nicht die Möglichkeit, die Liste seiner Wahl zu verändern. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geben den Wählerinnen und Wählern jetzt auch zwischen den Kommunalwahlen eine Stimme – eine Form der direkten Demokratie, die indessen schon drei Jahrzehnte zuvor Eingang in die baden-württembergische Gemeindeordnung (und nur in diese) gefunden hatte.

Der SPD-Innenminister und die CDU/FDP-Opposition waren seinerzeit für eine Ausweitung der Kompetenzen des Bürgermeisters und für eine Wahlzeit von acht Jahren eingetreten. Damit konnten sie sich im Landtag nicht durchsetzen. Für die Drohung mit einem Volksentscheid waren diese Themen zu wenig öffentlichkeitswirksam. Das einzige dafür geeignete Thema war mit der Entscheidung zugunsten der Volkswahl „aus dem Verkehr gezogen“ (Holtkamp 2005, S. 30). Wie schwach im lokalen Institutionensystem von NRW die Stellung des Bürgermeister ist, wie stark aber auch die Wählerinnen und Wähler bevormundet werden, zeigt der Vergleich mit Baden-Württemberg (Übers. 1 und 2):

Übersicht 1: Stellung des Bürgermeisters (BM) im Institutionensystem

<b>NRW</b>	<b>Baden-Württemberg</b>
Vorsitz und Stimmrecht (aber keine Mitgliedschaft) im Rat und Hauptausschuss	Vorsitz und Stimmrecht im Rat und allen Ausschüssen
Laufende Geschäfte, aber Rückholrecht des Rats	Laufende Geschäfte, aber kein Rückholrecht
Rat kann den Geschäftskreis der Beigeordneten allein festlegen	BM legt Geschäftskreis der Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Rat fest
Eingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten	Unbeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten
Zuständigkeit für Personalentscheidungen vor allem beim Rat	BM trifft Personalentscheidungen im Einvernehmen mit dem Rat
Amtszeit 5 Jahre, Wahl zugleich mit der Ratswahl	Amtszeit 8 Jahre, Wahltermin zwingend von der Ratswahl getrennt

Quelle: Eigene Darstellung.

Übersicht 2: Möglichkeiten des Wählers

NRW	Baden-Württemberg
Kein personenorientiertes Kommunalwahlrecht. Die von den Parteien und Wählergruppen festgelegte Reihenfolge der Namen auf der Reserveliste können die Wähler nicht verändern	Konsequent personenorientiertes Wahlrecht. Der einzelne Wähler kann die Liste seiner Wahl durch Kumulieren und Panaschieren tief greifend verändern
Parteien im Bürgermeister-Nominierungsprozess bevorzugt, Einzelkandidatur erschwert	Parteien haben kein Nominierungsrecht, nur Einzelbewerber zugelassen

Quelle: Eigene Darstellung.

So hat auch nach dem Wechsel zur Einheitsspitze und zur Bürgermeister-Volkswahl das nordrhein-westfälische Kommunalsystem seine herausragenden Merkmale beibehalten: einen Rat mit ungewöhnlichen Zugriffsmöglichkeiten auf das tägliche Verwaltungsgeschäft und starker Neigung zur parteipolitischen Konfrontation sowie eine im Ländervergleich ausnehmend schwache, durch die Verkürzung der Amtszeit sogar zusätzlich geschwächte und wegen des Nachwirkens der Zweigleisigkeit teilweise unprofessionell gewordene Verwaltungsführung. Das NRW-System hat die Reform „weggesteckt“ und funktioniert im Prinzip nach den alten Regeln weiter. Seine konkurrenzdemokratische Logik (Holtkamp 2003 und in diesem Band) ist ungebrochen. Für NRW ist das ein Standortnachteil, denn die konkordanzdemokratisch geprägten Kommunalsysteme süddeutschen Typs sind, wie nachfolgend dargelegt wird, leistungstärker.

Rückblickend halten manche Fachleute die Reform von 1994 für einen Fehler, denn nichts sei besser, vielmehr manches schlechter geworden. So nachvollziehbar diese Sichtweise ist, der Übergang zur Einheitsspitze und zur Volkswahl war dennoch ein richtiger und notwendiger Schritt. Er hat die nordrhein-westfälische und die niedersächsische Gemeindeordnung mit den übrigen äußerlich gestaltetgleich (isomorph) gemacht. Damit dürfte gewährleistet sein, dass auch sie an der in Zukunft zu erwartenden Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige Kommunalpolitik teilhaben werden.

## 2. Baden-Württemberg: Gute Führung wird nicht behindert

Wer führt die Kommune, wer führt in der Kommune? Verwaltungschefs scheinen sich weltweit nach einem Rat zu sehnen, der klare und hinreichend stabile Ziele setzt, nach denen die Verwaltung abgesichert arbeiten kann (Mouritzen/Svara

2002, passim). In der Tat kommt es dem Rat zu, den Kurs und die Richtlinien der örtlichen Politik zu bestimmen. Er ist insofern nicht nur Parlament, sondern zugleich Regierung („oberstes Verwaltungsorgan“). Indessen ist es nicht die Stärke großer, politisch heterogener Wahlkörper, Strategien zu entwickeln. An die „höheren“ Regierungsfunktionen wie die Entscheidung über Leitbilder, strategische Ziele, Ziele und Rahmenrichtlinien für die Verwaltung geht ein Rat eher lustlos und mit dem inneren Vorbehalt heran, davon jederzeit abzuweichen, wenn es, etwa vor einer Wahl, politisch opportun erscheint. Um die strukturelle Regierungsschwäche der kommunalen Volksvertretung auszugleichen, sind besondere institutionelle Vorkehrungen notwendig. Deren Kernstück ist die Teilung der Regierungsgewalt zwischen Rat und Bürgermeister (Banner 1997, S. 128). Der Realität am nächsten kommt die Formel, dass die Kommune vom Rat und vom Bürgermeister gemeinsam geführt wird. Dabei wird der Bürgermeister als Impulsgeber und Entwickler realistischer Zukunftsvorstellungen, ja Visionen für die Gemeinde (Wehling 2003, S. 28) gebraucht. Ebenso unentbehrlich ist die demokratische Legitimierung der nach politischer Diskussion gefundenen Lösungen durch den Rat. Beides muss zusammentreffen, damit die Kommune entscheidungs- und damit potenziell leistungsfähig wird. Folglich muss eine Kommunalverfassung darauf angelegt sein, die gemeinsame Entscheidungsfindung von Rat und Verwaltungsführung zu erleichtern und sie keinesfalls zu erschweren. Dies setzt zweierlei voraus. Zum einen muss der Bürgermeister jederzeit und zweifelsfrei die Verwaltung führen und Initiativen ergreifen können. Dazu gehört ein Weisungsrecht gegenüber allen Bediensteten der Gemeinde, auch gegenüber den Beigeordneten. Zum anderen muss der Rat zur gemeinsamen Entscheidungsfindung mit dem Bürgermeister disponiert sein und dessen Bemühungen um Konsens und Mehrheiten im Prinzip positiv sehen. Eine derartige Konkordanzdisposition des Rats wird durch ein Kommunalwahlrecht begünstigt, das dem einzelnen Gemeindevertreter ein persönliches Profil zugesteht und ihn nicht einseitig der uniformierenden Fraktions- und Parteidisziplin unterwirft. Sind beide Voraussetzungen gegeben, relativiert dies die Bedeutung der parteipolitischen Konfrontation, die in der Praxis leicht zur Blockade oder zum wechselseitigen Hochschaukeln von (heute meist unfinanzierbaren) Forderungen führt. Wechselnde Mehrheiten werden prinzipiell möglich, und auch der „Kohabitations-Bürgermeister“, der im Rat keine strukturelle politische Mehrheit vorfindet, kann seine impulsgebende und strategische Rolle erfüllen.

Man sieht sofort, dass die baden-württembergische Kommunalverfassung mit der starken Stellung des Bürgermeisters und dem die Parteipolitik herunterspielenden Wahlrecht es den Akteuren in Rat und Verwaltung leichter macht, an einem Strang zu ziehen. Es entstehen keine festen Koalitionen, die nur bestimmte Lösungen gestatten und andere, möglicherweise vernünftigeren, ausschließen. Das nimmt der Entscheidungsarena die Zwanghaftigkeit und erschließt den politi-

schen Akteuren ein breiteres Feld alternativer Lösungen. Es überrascht daher nicht, dass in Baden-Württemberg die Fraktionen sich im Vorfeld von Entscheidungen weniger häufig festlegen und weniger geschlossen abstimmen, die Parteien weniger stark mit „ihrem“ Bürgermeister verflochten sind und es häufiger als in NRW zu einstimmigen Ratsbeschlüssen bei der Verabschiedung des Haushaltsplans kommt (Gehne/Holtkamp 2005, S. 139). Demgegenüber neigt das NRW-System, wenn keine Fraktion im Rat die absolute Mehrheit hat, zu festen Koalitionen. Das schließt ergebnisoffene Diskussionen und eine am Sachproblem orientierte Mehrheitsuche nahezu aus, zumal die größere Parteiabhängigkeit der Bürgermeister deren Handlungsspielraum einengt. Bürgermeister ohne strukturelle Mehrheit schließlich leben unter dem Damoklesschwert des Kompetenzzugs (Rückholrecht) und werden zuweilen von der Mehrheit regelrecht gemobbt. Dieses Ärgernis wird sich ausbreiten, wenn nach der geplanten Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister (und damit der Trennung von Bürgermeister- und Kommunalwahl) und der wachsenden Bereitschaft der Wählerinnen und Wähler, den Bürgermeister unabhängig von ihrer Parteipräferenz als Person zu wählen, die Zahl der Kohabitationsfälle ansteigt. An diesem Punkt stellt die NRW-Kommunalverfassung sich selbst ein Bein. Die Arbeitsfähigkeit des direkt gewählten Bürgermeisters ist nur in einem konkordanz- und nicht in einem konkurrenzdemokratisch verfassten Kommunalsystem gewährleistet. Daher wäre es konsequent gewesen, wenn der Landtag 1994 zugleich mit der Direktwahl der Bürgermeister ein resolut personenorientiertes Kommunalwahlrecht beschlossen hätte.

Im Kontrast dazu stellt die baden-württembergische Führungsorganisation oder „Rat-Bürgermeister-Kombination“ den Akteuren keine Verbotsschilder in den Weg, die die kreative Suche nach der besten Lösung von vornherein einengen. Dadurch wird das politische System potenziell leistungsfähiger. Prozedural beruht das höhere Leistungspotenzial konkordanzdemokratischer Systeme auf der Überlegenheit jener eingebauten Mechanismen, die es der politisch-administrativen Führung erleichtern, Reibungsverluste zwischen den Akteuren zu minimieren, intelligente Kompromisse zu finden und so die wenigen in der heutigen Finanzkrise noch verbliebenen Handlungsspielräume effektiver auszuschöpfen (ähnlich Holtkamp in diesem Band).

### 3. Bessere Führungsorganisation gleich bessere Leistung?

Die Frage, ob das höhere Leistungspotenzial konkordanzdemokratischer Normenarrangements auch in der Realität zu einer besseren kommunalpolitischen Leistung führt, ist weder einfach noch generell zu beantworten, denn politisches Geschehen ist prinzipiell nicht determiniert, sondern kontingent. Immerhin ist die Annahme, dass die Rahmenbedingungen, unter denen Politik gemacht wird, nicht

ohne Einfluss auf die inhaltlichen Politikergebnisse sind, hoch plausibel. Zur Illustration sei die kommunale Haushaltspolitik aufgeführt. Der Haushalt ist der Dreh- und Angelpunkt der Kommunalpolitik. Lläuft er nachhaltig aus dem Ruder und türmen sich Defizite auf, gerät die Kommune in die Zwangsjacke der vorläufigen Haushaltswirtschaft, was ihre politischen Handlungsspielräume auf nahe null schrumpfen lässt, und dies oft auf unabsehbare Zeit und zu Lasten der nächsten Generation(en). In NRW befanden sich Ende Mai 2006 von insgesamt 427 Kommunen 196 in der Haushaltssicherung (19 kreisfreie Städte, 9 Kreise und 168 kreisangehörige Gemeinden) und 113 bereits in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (Nothaushalt), weil sie außerstande waren, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (Kommunalfinanzbericht Nordrhein-Westfalen Juni 2006, S. 62). In einigen anderen Ländern ist die Lage der kommunalen Haushalte ähnlich schlecht. Anders in Baden-Württemberg. Obwohl auch hier inzwischen ein Viertel der Kommunen einen unausgeglichene Verwaltungshaushalt und knapp die Hälfte eine negative Nettoinvestitionsrate haben, erwiesen sich bisher so gut wie alle Haushalte als genehmigungsfähig, wenn auch in zunehmender Zahl erst nach dem Verkauf von „Tafelsilber“ aufgrund der Auflagen einer funktionierenden Kommunalaufsicht. An kommunalen Kassenkrediten entfielen Ende 2005 auf jeden Landeseinwohner in Baden-Württemberg 23 Euro, in NRW 583 Euro, also das 25-fache (Gemeindefinanzbericht Baden-Württemberg 2006, S. 581). Das enorme kommunale Haushaltsgefälle zwischen den beiden Ländern ist seit Jahrzehnten zu beobachten. 1984 gab es in Baden-Württemberg in den Städten mit über 50 000 Einwohnern keinen Fehlbedarfshaushalt, in den übrigen sechs Flächenländern hingegen 30, davon 19 in NRW. Damals kommentierte ich diese Auffälligkeit in einem „Beitrag zur weiteren Erhellung des komplexen, keinesfalls monokausal erklärbaren Tatbestands regional auffällig auseinanderdriftender Haushaltszustände. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Frage, ob die unterschiedlichen führungsorganisatorischen Regelungen der Gemeindeordnungen die Steuerbarkeit örtlicher Haushalte positiv oder negativ beeinflussen können“ (Banner 1984, S. 364). Mein Argument, dass auch in der Haushaltspolitik „institutionen matter“, drehte sich um das Verhältnis von Fach- und Steuerungs politik und sah das strukturelle Übergewicht der Fachpolitik in NRW kritisch. Sein wesentlicher Inhalt sei kurz referiert (Banner 1984 und 1989):

*NRW:* Die Zahl der Fachausschüsse ist in NRW erheblich höher. Das scheint damit zusammenzuhängen, dass die Ausschüsse ehrenamtlich geleitet werden. Die Funktion des Ausschussvorsitzenden vermittelt Einfluss und politische Sichtbarkeit und ist begehrt. Von daher entsteht nach jeder Wahl Druck, die Zahl der Ausschüsse zu vergrößern. Die Fachausschüsse und ihre Vorsitzenden möchten in ihrem Verantwortungsbereich Erfolge nachweisen, und dies gelingt ihnen am besten über neue Ideen und Projekte, was im Zweifel zusätzliche Ausgaben bedeutet. Ein Bündnis zwischen der Ausschussmehrheit und der ihr zuarbeitenden Fach-

verwaltung ist dabei hilfreich. Da es keinen starken Steuerungsausschuss gibt, der unfinanzierbare Ausschussbeschlüsse kassieren könnte, finden diese leicht ungefiltert den Weg in den Haushalt. Die Stellung des NRW-Verwaltungschefs ist zu schwach, um die systemimmanente Ausgabendynamik verlässlich zu bremsen.

*Baden-Württemberg:* Hier gibt es deutlich weniger Fachausschüsse, denn eine Anzahl wie in NRW würde das Zeitbudget des Bürgermeisters und Vorsitzenden aller Ausschüsse überfordern. In die Tagesordnungen wird der Bürgermeister nichts Unfinanzierbares aufnehmen. Das personenorientierte Wahlrecht führt in den Räten zu einem weit höheren Anteil an Selbständigen und weit geringeren Anteilen an abhängig Beschäftigten als in NRW (Wehling 2003, S. 30; Bogumil/Holtkamp 2005, S. 69). Dies dürfte die finanzielle Selbstdisziplinierung befördern, denn ein Handwerksmeister oder Geschäftsinhaber blickt auch auf seine Gemeinde mit den Augen des Unternehmers. Entscheidend kommt hinzu, dass der Bürgermeister das Entgleisen des Haushalts in aller Regel aufgrund seiner starken Position verhindern kann, aber auch aus Eigeninteresse verhindern will. Er weiß, dass die Bürgerinnen und Bürger genau dies von ihm erwarten und ihn, falls er dieser Erwartung nicht gerecht wird, bestrafen: letztlich mit Nicht-Wiederwahl (Wehling 2003, S. 26).

Mit diesen Thesen konfrontiert, sagen mir kommunale Praktikerinnen und Praktiker bis heute nahezu ausnahmslos „Da ist etwas dran“. Die Mehrheit der Lokale-Politik-Forscherinnen und -Forscher hingegen grenzte sich davon ab, teils unter Berufung auf deren (rare) empirische Überprüfung (Winkler-Haupt und Kunz/Zapf-Schramm, beide 1989), aber offenbar auch aufgrund abweichender normativer Vorstellungen: Das meinen Thesen implizite konkordante Politikverständnis passte nicht zum disziplinären *mainstream* (Holtkamp 2005, S. 16). Dieser neigte dazu, den Beitrag der Parteienkonkurrenz zur Lösung kommunaler Probleme zu überschätzen und zugleich das dieser Konkurrenz innewohnende Blockadepotenzial, etwa den Reflex der Parteien, sich gegenseitig mit populären aber unfinanzierbaren Forderungen zu übertrumpfen, auszublenden. Vielleicht ist die dramatische, sich rapide weiter verschlechternde Lage der kommunalen Haushalte für die Lokale-Politik-Forschung Anlass genug, sich der klassischen Fragestellung nach den Beziehungen zwischen Institutionenarrangements und *policy output* mit dem Nachdruck zuzuwenden, den sie verdient. Einem weiteren genuin politikwissenschaftlichen Thema, nämlich den Politikspielen rund um den Haushalt (Banner 1987b; Holtkamp 2006), wäre ebenfalls mehr Interesse zu wünschen. Man könnte meinen, das Gros der Lokale-Politik-Forscherinnen und -Forscher mit Ausnahme von Holtkamp gehe solchen Themen ängstlich aus dem Weg. Mit einer Kurskorrektur in diesem Punkt würde sich die *community* den von ihr bisher weitgehend ausgeblendeten Fragen der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns (Holtkamp in diesem Band) und damit der Leistung und den Ergebnissen von Po-

litik zuwenden – und damit dem, was die Bürgerinnen und Bürger von ihrer Kommune erwarten.

#### 4. Die derzeitige Professionalitätslücke unter den NRW-Bürgermeistern

Dass auch die Qualität der personalen Führung durch den Bürgermeister sich auf die Leistung der Kommune auswirkt („leaders matter“), leuchtet intuitiv ein, lässt sich oft genug an konkreten lokalen Ereignissen und Entscheidungen festmachen und ist daher, anders als im Fall der führungsorganisatorischen Rahmenbedingungen, kaum umstritten. Leider zählt auch das Thema Führung zu den blinden Stellen der sozialwissenschaftlichen Forschung (Banner 2006, S. 257). Hier hat Baden-Württemberg einen doppelten Vorteil: Erstens legt die Wählerschaft bei der Wahl des Bürgermeisters höchste Maßstäbe der Professionalität an, während es für viele Wählerinnen und Wähler in NRW noch ungewohnt ist, die Frage nach der fachlichen Eignung des nunmehr hauptamtlichen Bürgermeisters überhaupt zu stellen. Zweitens zieht das baden-württembergische Spitzenamt mit seinen Gestaltungsmöglichkeiten leistungswillige und leistungsstarke Kandidaten an (Wehling 2003, S. 26, 33). Demgegenüber sind in NRW, wie erwähnt, im Zuge der Reform vielfach Politikerinnen und Politiker ohne Führungserfahrung in einer Organisation auf die Bürgermeistersessel gelangt. Einige dieser Bürgermeisterinnen und Bürgermeister erwiesen sich als Glücksfall für ihre Kommune, andere jedoch als krasse Fehlbesetzung. Die Letztgenannten fühlen sich zwar in ihrer Repräsentantenrolle wohl, empfinden ihr Hauptgeschäft, die Verwaltungsleitung, hingegen eher als Last. Die Chancenwahrung der Kommune in einem vom Standortwettbewerb geprägten Umfeld, Verwaltungsreform, Haushaltskonsolidierung oder Personaleinsparung sind ihre Sache nicht. Die Professionalitätslücke dürfte mit der Zeit kleiner werden, denn es ist zu erwarten, dass Bürgermeister, deren Leistung die Bürgerschaft für unzureichend hält, immer häufiger nicht wiedergewählt werden. Dies wird die Parteien und Wählergruppen zwingen, sich der Eignungsfrage zu stellen und aktiv, auch über den Heimatort hinaus, nach fachlich qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern Ausschau zu halten. In der Hoffnung, diesen Prozess zu beschleunigen, habe ich vor der NRW-Kommunal- und Bürgermeisterwahl 2004 einen Bürgermeistertest ins Netz gestellt ([www.buergermeistertest.de](http://www.buergermeistertest.de)).

#### 5. Wird aus dem NRW-Reförmchen eine Reform?

Es ist hoffentlich deutlich geworden, dass NRW sich eine Schönwetter-Kommunalverfassung leistet, deren Haltbarkeit unter den heutigen ökonomischen Be-

dingungen zu Ende geht. Was geändert werden müsste, um sie wetterfest zu machen, lässt sich an der insoweit vorbildlichen baden-württembergischen Kommunalverfassung abchecken:

- Ein konsequent personenorientiertes Wahlrecht zur Stärkung des Wählereinflusses und als notwendiges Korrelat zur Volkswahl des Bürgermeisters, um dessen Aktionsfähigkeit auch im Kohabitationsfall zu sichern;
- Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters;
- Abschaffung des Rückholrechts;
- klares Weisungsrecht des Bürgermeisters auch gegenüber den Beigeordneten;
- mehr Einfluss des Bürgermeisters auf den Geschäftskreis der Beigeordneten und die Personalentscheidungen;
- Vorsitz des Bürgermeisters in allen Ausschüssen mit der Möglichkeit der Delegation im Einzelfall.

Außerdem sollte folgende Regelung aus Baden-Württemberg übernommen werden: „Die Gemeinde kann den Bewerbern, deren Bewerbungen zugelassen worden sind, Gelegenheit geben, sich den Bürgern in einer öffentlichen Versammlung vorzustellen“ (§ 47 Abs. 2 Satz 2 GO BW). Davon machen die baden-württembergischen Gemeinden und selbst die Großstädte ausnahmslos Gebrauch, und wenn nicht gerade ein populärer Amtsinhaber zur Wiederwahl ansteht, dessen Konkurrenten keine Chancen eingeräumt werden, sind die Versammlungen brechend voll. Die Bürgerinnen und Bürger wollen sich ein Bild von der Glaubwürdigkeit der Bewerber machen und erfahren, wie diese sich die zukünftige Entwicklung der Gemeinde vorstellen. Erst die öffentliche Vorstellung löst in der Bürgerschaft und den Medien eine informierte Diskussion über die Eignung der Bewerber aus.

Damit sind die Prinzipien Öffentlichkeit und Wettbewerb angesprochen. Nichtleistung kann nur in der Intransparenz ein komfortables Leben führen, Transparenz bringt sie unter Druck. Mit ihrem Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI – untersucht die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) die kommunalen Haushalte auf Wirtschaftlichkeitsreserven. Sie tut dies auf der Basis einer begrenzten Zahl von der Kommune beeinflussbarer und daher steuerungsgeeigneter Kennzahlen, die sie in Zusammenarbeit mit kommunalen Praktikern entwickelt hat. Im Prüfbericht erfährt die Kommune neben ihren eigenen Kennzahlenwerten den Minimum-, Maximum- und Mittelwert, den die GPA zur jeweiligen Kennzahl in vergleichbaren Kommunen ermittelt hat. So identifiziert die überörtliche Prüfung Verbesserungspotenziale und kann der kommunalen Führung praxisorientierte Handlungsempfehlungen an die Hand geben. Die Bewertung erfolgt auf einer Skala von 1 bis 5 in Verbindung mit einem Ampelsig-

nal. Auf ihrer Website veröffentlicht die GPA zu jeder Kennzahl die Namen der Kommunen im grünen Ampelbereich, allerdings nicht deren individuelle Kennzahlenwerte, sondern nur den ermittelten Minimum-, Maximum- und Mittelwert. Mit diesem Verfahren, das Pioniercharakter hat (NRW hat auch die Experimentierklausel und das neue kommunale Haushaltsrecht als erstes Bundesland eingeführt!), geht die GPA bis an die Grenze der bei uns in der Vergangenheit tolerierten Leistungstransparenz. Dergestalt beschnitten und anonymisiert, geht von den Vergleichswerten jedoch kein wesentlicher Lern- und Leistungsanreiz aus. Das Verfahren ist zu informationsarm, um bei den schwächeren Kommunen eine Bewegung hin zum Mittelwert und schließlich zur Bestleistung auszulösen – es fehlt die öffentliche individuelle Zuordnung der Kennzahlenwerte, auch im gelben und roten Bereich, wie sie beispielsweise in England seit vielen Jahren auf gesetzlicher Grundlage praktiziert wird. Heute, im Zeitalter der Bürgerkommune und der Informationsfreiheit, gibt es aber auch in Deutschland keine Rechtfertigung mehr für das obrigkeitstaatliche Relikt, die Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung als Behördengeheimnis zu definieren, das es vor den zudringlichen Blicken der Bürger und Steuerzahler zu schützen gilt. Erst wenn diese Informationen allen zugänglich sind, kann zwischen Bürgerschaft und Rathaus ein faktengestützter Dialog über die Qualität der Haushaltspolitik in Gang kommen, der bei wahrgenommener Minderleistung die kommunale Führung – Bürgermeister und Rat – zur Rechtfertigung und zum Handeln zwingt. Volle Leistungstransparenz würde auch der Kommunalaufsicht das Geschäft erleichtern – ihre Eingriffe in problematische Haushalte würden zielgenauer. Schließlich könnten gut geführte Kommunen belohnt werden, sei es finanziell oder in Form einer weniger belastenden überörtlichen Prüfung (etwa nur alle sechs statt alle drei Jahre). Dann kann die überörtliche Prüfungsinstanz die schwächer geführten Kommunen intensiver begleiten, eine Praxis, die sich seit einigen Jahren bei der englischen *Audit Commission* bewährt.

Haben diese Vorschläge eine Realisierungschance? Ich meine, mittelfristig ja, auch wenn die derzeit geplante Überarbeitung der NRW-Gemeindeordnung zunächst dahinter zurückbleiben wird. Sie würden die verantwortlichen Selbststeuerungskräfte der Kommunen – anders ausgedrückt, deren Selbstverwaltungsfähigkeit – nachhaltig stärken. Daran müsste außer den Kommunen mit einer leistungsorientierten Führung auch die Landesregierung interessiert sein, nachdem sie die Erfahrung gemacht hat, dass das massenhafte Entgleisen der Kommunalhaushalte allein mit den Mitteln der (politisch weisungsgebundenen) Kommunalaufsicht nicht zu verhindern war. Leistung lässt sich nur sehr begrenzt „von oben“ anordnen. Erfolgversprechender sind ergebnisorientierte Strukturen in Form einer Kommunalverfassung, die bewirkt, dass die Kommunen aus Eigeninteresse laufend auf das bestmögliche Ergebnis hinarbeiten. Dabei sind Transparenz, eine kritische Öffentlichkeit und Elemente von Wettbewerb unentbehrliche Helfer. Da die Gesell-

schaft nicht mehr bereit ist, Schlechtleistung im öffentlichen Sektor klaglos hinzunehmen, werden die Argumente derer, die sich gegen die Übernahme anderorts bewährter Erfolgsrezepte stemmen, im Wettbewerb der Systeme immer weniger Gehör finden.

## Literatur

- Banner, Gerhard (1984): Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik – am Beispiel der Haushaltspolitik, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (1984), S. 364–372.
- Banner, Gerhard (1987a): Verantwortung aufbauen, Konfrontation abbauen, in: *Städte- und Gemeinderat* 08–09/87, S. 229–238.
- Banner, Gerhard (1987b): Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* (1987), S. 50–56.
- Banner, Gerhard (1989): Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistung, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister – Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*. Basel, S. 37–61.
- Banner, Gerhard (1997): Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Baden-Baden, S. 125–137.
- Banner, Gerhard (2006): Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 253–270.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2005): Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland*, Wiesbaden, S. 33–85.
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars (2002): Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei?, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): *Im Westen was Neues – Kommunalwahl 1999 in NRW*, Opladen, S. 89–113.
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars (2005): Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland*, Wiesbaden, S. 87–141.
- Gemeindefinanzbericht Baden-Württemberg 2006, in: *Die Gemeinde (BWGZ)* 15/2006.
- Holtkamp, Lars (2002): Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): *Im Westen was Neues – Kommunalwahl 1999 in NRW*, Opladen, S. 235–253.
- Holtkamp, Lars (2003): Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, FernUniversität Hagen (polis-Heft 58/03).
- Holtkamp, Lars (2005): Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland*, Wiesbaden, S. 13–32.
- Holtkamp, Lars (2006): Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: *Verwaltungsrundschau* 9/2006, S. 294–298.
- Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums NRW, Juni 2006, [http://www.im.nrw.de/pub/pdf/kommunalfinanzbericht\\_0606.pdf](http://www.im.nrw.de/pub/pdf/kommunalfinanzbericht_0606.pdf)

- Kunz, Volker/Zapf-Schramm, Thomas (1989): Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister – Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel, S. 161–189.
- Mouritzen, Poul Erik/Svara, James H. (2002): Leadership at the Apex, Pittsburgh.
- Wehling, Hans-Georg (2003): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 23–40.
- Winkler-Haupt, Uwe (1989): Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den Policy-Output, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister – Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel, S. 143–160.

Lars Holtkamp

## **Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteieneinflusses**

**Zusammenfassung:** In der Lokale-Politik-Forschung wird seit Jahren die These vertreten, dass eine stetig wachsende Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene zu verzeichnen ist, was normativ auch durchaus positiv zu bewerten sei. In diesem Beitrag wird demgegenüber gezeigt, dass in den Kommunen unterschiedlicher Bundesländer der Parteieneinfluss erheblich variiert. Baden-württembergische Kommunen entsprechen eher dem Extremtyp der kommunalen Konkordanzdemokratie, der vor allem von einem niedrigen Grad der Parteipolitisierung in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starken Bürgermeistern geprägt ist, während sich die kommunale Konkurrenzdemokratie in NRW durch eine starke Parteipolitisierung bei einem weniger einflussreichen Bürgermeister auszeichnet. Abschließend wird verdeutlicht, dass die kommunale Konkurrenzdemokratie – also gerade ein hoher Grad der Parteipolitisierung – aufgrund gravierender Veränderungen in den 1990er-Jahren zu normativ höchst problematischen Ergebnissen führt.

Seit den 1990er-Jahren wird in der Lokale-Politik-Forschung eine zunehmende Parteipolitisierung der Kommunalpolitik konstatiert, wonach die Parteien auf der kommunalen Ebene sukzessive das gleiche „konkurrenzdemokratische Gesicht“ zeigen wie auf der Bundesebene (Zeuner/Wischerhmann 1995, S. 267; Holtmann 1998) und dies auch aus normativer Perspektive positiv zu beurteilen sei. Diese dominante Parteipolitisierungsthese hat dazu beigetragen, dass die in empirischen Untersuchungen zu Tage geförderten gravierenden Unterschiede hinsichtlich des Parteieneinflusses auf lokaler Ebene in den politikwissenschaftlichen Lehrbüchern weitgehend ausgeblendet werden.

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die repräsentativen Politikmuster auf kommunaler Ebene in Deutschland zwischen den Polen der Konkordanzdemokratie und Konkurrenzdemokratie schwanken (Kapitel 1). Die Ausprägungen der kommunalen Entscheidungsmodi können weitgehend durch die drei unabhängigen

gen Variablen Organisationsgrad der Parteien, Kommunalrecht und Gemeindegröße erklärt werden (Kapitel 2). Im Zuge der sich durch Haushaltskrise, Privatisierung und Ausgründungen abzeichnenden „fragmentierten Notstandsverwaltung“ scheint aus normativer Sicht die kommunale Konkordanzdemokratie am ehesten dazu geeignet, die wenigen verbliebenen Handlungsspielräume effektiv zu nutzen (Kapitel 3).

## 1. Die kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präsidentialismus usw.) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase. Es handelt sich damit um zwei unterschiedliche Typen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene, die sowohl den Stadtrat als auch den seit den 1990er-Jahren in allen Bundesländern eingeführten direktgewählten Bürgermeister in die Betrachtungen mit einbeziehen. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelmuster dominiert (Lehmbruch 1991, S. 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird. Die kommunale Konkordanz- und die Konkurrenzdemokratie, wie sie in Übersicht 1 (siehe nächste Seite) dargestellt werden, sind zwei Extremtypen, um Untersuchungen zur Kommunalpolitik im Längs- und Querschnittsvergleich auf einem Intervall zwischen diesen Extrempunkten einordnen zu können.

Angelehnt an die Arbeiten von Hans-Georg Wehling (1991), Gerhard Lehmbruch (1975) und Oscar W. Gabriel (1984) beschreibt der Begriff „Kommunale Konkordanzdemokratie“ aus Sicht des Autors einen niedrigen Grad der Parteipolitisierung in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase. In den ersten drei Phasen ist insbesondere von einer starken Kandidatenorientierung im Gegensatz zu einer starken Parteiorientierung in der Konkurrenzdemokratie auszugehen. In der Regierungsphase dominiert – einer gängigen Definition von Hans-Georg Wehling folgend – eine geringe personelle, inhaltliche und prozedurale Parteipolitisierung und eine stark ausgeprägte exekutive Führerschaft (dominanter Bürgermeister), während die Konkurrenzdemokratie von einer starken Parteipolitisierung und einer weniger dominanten Stellung des Bürgermeisters geprägt ist. Unter dem Grad *personeller* Parteipolitisierung versteht man die Parteizugehörigkeit und -bindung von Verwaltungsspitze bzw. -angehörigen und der Ratsmitglieder.

Übersicht 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	<b>Konkurrenzdemokratie</b>	<b>Konkordanzdemokratie</b>
<b>Nominierungsphase</b> innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung in der Parteiarbeit)
<b>Wahlkampfphase</b> Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
<b>Wahlphase</b> Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
<b>Regierungsphase</b> personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
Prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung (mit Ausnahme von Ko-habitationskonstellationen)  Mehrheitsregel im Rat  geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung  Einstimmigkeitsregel im Rat  weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
inhaltliche Parteipolitisierung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp (2006a).

Der Grad der *inhaltlichen* Parteipolitisierung lässt sich nach der Ausrichtung der Argumentation und nach der Abstimmung entsprechend übergeordneter ideologischer Gesichtspunkte bestimmen. Zudem ist bei stärkerer inhaltlicher Parteipolitisierung eine ausgeprägte Parteiendifferenz beim *Policy-Output* zu erwarten, so dass sich die politische Färbung der Mehrheitsfraktionen stark in den getroffenen Ratsbeschlüssen widerspiegelt.

*Prozedural* wird die parteipolitische Ausrichtung erkennbar am Umfang konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster im Vergleich zu konkordanzdemokratischen Mustern, der am geschlossenen Abstimmungsverhalten der Fraktionen, der abnehmenden Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen und der klaren Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen bei starker Verflechtung der Mehrheitsfraktionen mit der Verwaltung abzulesen ist.

## 2. Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Bundesländervergleich

Viel spricht dafür, dass es einen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Dimensionen von konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Mustern gibt. Dieser Zusammenhang lässt sich am besten in einem Phasenmodell darstellen, in dem die Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase voneinander unterschieden und diese Phasen für den Bürgermeister und den Rat analysiert werden. Neben dem Zusammenhang der Phasen werden im Folgenden drei unabhängige Variablen berücksichtigt, die, wenn man die Ergebnisse bisheriger empirischer Untersuchungen mit einbezieht, maßgeblich zu den unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Phasen beitragen. Es handelt sich hierbei um den Organisationsgrad der Parteien, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Gemeindegröße.

Zur empirischen Fundierung der Hypothesen wird auf alle seit 1945 vorgelegten Untersuchungen zur Rolle von Parteien in der baden-württembergischen und der nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik zurückgegriffen (ausführlicher Holtkamp 2006a mit zusätzlichen Literaturangaben), weil in der stärker empirisch orientierten Literatur nahezu einhellig davon ausgegangen wird, dass Kommunalpolitik in Baden-Württemberg aufgrund ihrer differierenden Ausprägung bei den drei unabhängigen Variablen<sup>1</sup> durchschnittlich eher als konkordanzdemokratisch und Kommunalpolitik in NRW eher als konkurrenzdemokratisch eingestuft werden können.

<sup>1</sup> Baden-Württemberg hat eine durchschnittliche Gemeindegröße von 9 500 Einwohnern, NRW von 45 600 Einwohnern. Baden-Württemberg hat einen Organisationsgrad der Parteien von 1,73 Prozent, NRW einen von 3,0 Prozent. Darüber hinaus hat der baden-württembergische Bürgermeister deutlich stärkere Kompetenzen als sein Amtskollege in NRW und wird nicht gleichzeitig mit dem Rat gewählt. Zudem wird der Rat in Baden-Württemberg durch Kumulieren und Panaschieren gewählt, während es in NRW bisher noch kein personenorientiertes Wahlrecht gibt (vgl. detaillierter Holtkamp 2003).

## 2.1 Nominierungsphase

Wenn man chronologisch bei der Analyse der Nominierungsphase ansetzt, die für die Induzierung konkordanter Muster von entscheidender Bedeutung ist, lässt sich als typisches Merkmal herausstellen, dass die nominierten neuen Kandidaten im Vergleich zu konkurrenzdemokratischen Akteurskonstellationen eine geringere Parteiorientierung aufweisen, also entweder noch gar nicht Parteimitglied sind oder zumindest häufig noch nicht auf eine lange Parteikarriere (die so genannte Ochsentour) verweisen können. Bei den Ratskandidaten kann dies beispielsweise, wie in Baden-Württemberg, darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund der bei geringer Gemeindegröße viel höheren Zahl der zu besetzenden Mandate im Verhältnis zur Einwohnerzahl und aufgrund des geringen Organisationsgrads der Parteien gar nicht genügend Interessenten mit langer Parteizugehörigkeit im Nominierungsprozess zur Verfügung stehen (Naßmacher 1997). Die Nominierung relativ parteiunabhängiger Kandidaten ist in diesen Fällen also eher eine „Verlegenheitslösung“. Sie kann aber auch eine bewusste Strategie sein, gerade wenn die Parteien davon ausgehen, dass sich die Nominierung parteidistanzierter Honoratioren in der Wahlphase für sie auszahlen wird. Damit ist insbesondere zu rechnen, wenn ein personenorientiertes Kommunalwahlrecht, wie in Baden-Württemberg, dominiert. Dieses Wahlsystem führt auch zu einem stärkeren Selbstbewusstsein der Mandatsträger gegenüber den Parteien und Fraktionen, als dies bei dem Wahlrecht mit starren Listen in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Die Ratsmitglieder führen ihre Wahl in Baden-Württemberg in deutlich geringerem Maße auf ihr Engagement in der Partei zurück als in Nordrhein-Westfalen und betonen ihre persönlichen Eigenschaften und Kompetenzen als Ursachen für ihren Wahlerfolg (Bogumil/Holtkamp 2005, S. 26; Schneider 1991, S. 163).

Für die Bürgermeisterkandidaten dürfte die Anzahl der zur Verfügung stehenden Interessenten mit langer Parteizugehörigkeit ebenfalls eine gewisse Bedeutung haben. Auch das Nominierungsrecht spielt bei den Bürgermeisterkandidaten eine Rolle. So können beispielsweise in Baden-Württemberg Bürgermeisterkandidaten nur als Einzelbewerber antreten, wohingegen in NRW auch Parteien und Wählergruppen ein Nominierungsrecht haben, von dem die großen Parteien in der Regel auch Gebrauch machen (Holtkamp/Gehne 2002).

## 2.2 Wahlkampfphase

In der Wahlkampfphase ist besonders dann mit einem stärker personenorientierten Wahlkampf zu rechnen, wenn die Nominierung nicht so stark parteigebundener Kandidaten keine Verlegenheitslösung ist, sondern aus (unter anderem auf das Kommunalwahlrecht zurückzuführenden) strategischen Überlegungen re-

sultiert. Auch in der Wahlkampfphase lassen sich direkte Einflüsse der unabhängigen Variablen Kommunalrecht, Gemeindegröße und Organisationsgrad der Parteien belegen. So konnte in einer Untersuchung des Kommunalwahlkampfes 1999 in NRW gezeigt werden, dass der Ratswahlkampf aufgrund der „Nähe“ zwischen Kandidaten und Bürgern in kleinen Städten stärker personenorientiert ablief (Gehne/Holtkamp 2002).

Weiterhin kann das personenorientierte Wahlrecht in Baden-Württemberg zu einer besonderen Form des Ratswahlkampfes – dem Individualwahlkampf – führen. Im Individualwahlkampf wirbt der Kandidat aggressiv dafür, dass alle Stimmen auf ihn kumuliert werden und tritt damit in Konkurrenz zu seinen Parteikollegen auf der Liste (Löffler/Rogg 1985). Dabei handelt es sich teilweise um einen Dauerwahlkampf, in dem sich die prominenten Bewerber ständig profilieren, was auch zu einer geringeren Fraktionsdisziplin während der Ratsperiode führen kann, zumal das Selbstbewusstsein der Ratsmitglieder bei personenorientiertem Wahlrecht gegenüber Partei und Fraktion deutlich ausgeprägter ist.

Auch beim Bürgermeisterwahlkampf sind die rechtlichen Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung. In den Bundesländern, in denen die Bürgermeister- und Ratswahlen gleichzeitig stattfinden, wie z.B. noch in NRW (im Gegensatz zu Baden-Württemberg), sind viele Bürgermeister-Kandidaten auch auf Platz eins der Reserveliste ihrer Partei zur Ratswahl, so dass es häufiger zu einem stark an der Partei orientierten Bürgermeisterwahlkampf kommt (Gehne/Holtkamp 2002). Auch der Organisationsgrad der Parteien hat einen Einfluss auf die Wahlkampfphase. So ließ sich in Baden-Württemberg bei der Ratswahl wie bei der Oberbürgermeisterwahl eine sehr aktive Rolle der Vereine beobachten, die auch aufgrund des geringen Organisationsgrades der Parteien wesentliche politische Funktionen wahrnehmen (Löffler/Rogg 1985). Demgegenüber sind die Parteien im Ratswahlkampf in NRW absolut dominant, und einzelne Kandidaten treten deutlich in den Hintergrund (Horn/Kühr 1978, S. 280).

### 2.3 Wahlphase

Auch für die Wahlphase haben die unabhängigen Variablen ihren Erklärungswert. Bei geringer Gemeindegröße, personalisiertem Wahlrecht und geringerem Organisationsgrad hat sich gerade in baden-württembergischen Studien gezeigt, dass der Kandidatenorientierung eine stärkere Bedeutung zukommt, während der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten zurückgeht. Wichtig ist aber nicht nur die Nachfrageseite – das sind insbesondere die Präferenzen der Wähler, die auf der kommunalen Ebene Parteien für deutlich weniger notwendig halten als auf der Bundesebene (Gabriel 1994; Bogumil und andere 2003).

Wenn in der Nominierungsphase auf der Angebotsseite keine relativ parteiungebundenen Kandidaten mit hohem Qualifikationsprofil nominiert wurden oder wenn versäumt wurde, dies in der Wahlkampfphase zu kommunizieren, können die Wählerinnen und Wähler ihren parteidistanzierten Präferenzen nur sehr schwer Ausdruck verleihen. Ein gutes Beispiel hierfür sind wiederum die Ergebnisse des Forschungsprojektes zu den Kommunalwahlen 1999 in NRW. In den Bürgerbefragungen in vier Städten wurde ermittelt, dass die Bürgerinnen und Bürger die Parteineutralität des Bürgermeisters bzw. dessen Kritikfähigkeit gegenüber der eigenen Partei für relativ wichtig hielten (Holtkamp 2002). Die Parteien haben aber durchweg sehr stark parteigebundene Kandidaten nominiert, so dass den Wählerinnen und Wählern kaum etwas anderes übrig blieb, als diese zu wählen, zumal die parteidistanzierten Einzelbewerber ohne Amtsbonus vom Qualifikationsprofil her keine ernst zu nehmenden Konkurrenten waren. Die kommunalpolitische Vorherrschaft der Parteien dürfte durch die Direktwahl damit kaum begrenzt worden sein. Vielmehr haben nicht wenige Fraktionsvorsitzende in NRW das Amt des Verwaltungschefs selbst eingenommen, weil sie sich aufgrund ihres Einflusses im parteiinternen Nominierungsprozess für dieses gut dotierte Amt durchsetzen konnten (Nienaber 2004, S. 65). Damit ist davon auszugehen, dass bei konkurrenzdemokratischen stärker als bei konkordanzdemokratischen Mustern in Baden-Württemberg (Wehling/Siewert 1987; Wißkirchen 2001) die Verwaltungschefs ursprünglich aus der Kommunalpolitik kommen und auch deswegen eine hohe Parteibindung aufweisen.

Auch die Stimmenanteile von Wählergemeinschaften, ein entscheidender Indikator für den Parteeinfluss, hängen von der Gemeindegröße, dem Organisationsgrad der Parteien und dem Kommunalwahlrecht ab. Bei personalisiertem Wahlrecht und niedriger Gemeindegröße erhalten Wählergemeinschaften in der Regel höhere Stimmenanteile (Holtkamp/Eimer 2006). Auch der Organisationsgrad der Parteien hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wahlerfolge von Wählergemeinschaften. Bei geringem Organisationsgrad sind die Parteien gerade in den kleineren Gemeinden kaum in der Lage, eigene Listen aufzustellen, so dass sich die Wählergemeinschaften in diesen Fällen kaum einer Konkurrenz stellen müssen. So erreichten die CDU beispielsweise bei den Kommunalwahlen 1999 in Baden-Württemberg in der in diesem Bundesland absolut dominanten Gemeindegrößenklasse bis 20 000 Einwohner bei ihren Kandidaturen einen Deckungsgrad von nur 64 Prozent, die SPD von 57 Prozent (Gehne/Holtkamp 2005). Dieser niedrige Deckungsgrad ist, neben der Gemeindegröße, auf den traditionell niedrigen Organisationsgrad der Parteien in Baden-Württemberg zurückzuführen. Demgegenüber erreichen in diesem Bundesland die Wählergemeinschaften in dieser Gemeindegrößenklasse bei den Kommunalwahlen 1999 einen Deckungsgrad von 96 Prozent und waren auch deshalb mit 48,2 Prozent der Ratsmandate in dieser Gemeindegrößenklasse mit deutlichem Abstand die stärkste kommunale Kraft,

gefolgt von der CDU mit 29,3 Prozent sowie der SPD mit 13,9 Prozent. Dagegen erhielt die CDU bei den nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen 1999 in dieser Gemeindegrößenklasse 53,2 Prozent der Ratsmandate, gefolgt von der SPD mit 28,9 Prozent und den Wählergemeinschaften, deutlich abgeschlagen mit 8,6 Prozent<sup>2</sup>.

## 2.4 Regierungsphase

In der Regierungsphase ergibt sich, wenn die „Weichen“ in den Phasen zuvor (wie in vielen baden-württembergischen Kommunen) bereits auf Konkordanz gestellt wurden, eine geringe Fraktionsdisziplin, ein geringerer Parteienwettbewerb im Stadtrat und ein stärker dominanter Bürgermeister (Köser/Caspers-Merk 1987, S. 61; Simon 1988, S. 79 f.).

Bei konkurrenzdemokratischen Mustern ist demgegenüber durchschnittlich mit einem weniger dominanten Bürgermeister zu rechnen. Konkurrenzdemokratische Einstellungen führen tendenziell eher zu einem dominanten Bürgermeister, wenn dieser das gleiche Parteibuch hat wie die Ratsmehrheit (Bogumil/Holtkamp 2005), wobei der Bürgermeister auch bei diesen für ihn günstigen Konstellationen durch den Einfluss der Mehrheitsfraktion erheblich eingeschränkt wird. Bei gegenläufigen Parteiorientierungen (so genannte Kohabitationen) zeigte sich in nordrhein-westfälischen Städten, dass der Bürgermeister keine dominante Rolle spielt, weil die Ratsmehrheit bei stark ausgeprägter prozeduraler Parteipolitisierung seine Kompetenzen ganz erheblich reduziert (Holtkamp 2002; Nienaber 2004, S. 155 ff.).

Auch in der Regierungsphase sind weiterhin Einflüsse der unabhängigen Variablen zu verzeichnen. So hängt die Dominanz des Bürgermeisters gerade unter den Konstellationen der Kohabitation zu einem nicht unerheblichen Teil von den ihm und dem Rat in den unterschiedlichen Gemeindeordnungen zugewiesenen Kompetenzen ab. Darüber hinaus dürfte es in kleineren Gemeinden wahrscheinlicher sein, dass der Verwaltungschef gegenüber den schwachen Partei- und Fraktionsorganisationen dominanter auftreten kann als in den Großstädten.

In einer erstmals in Baden-Württemberg und NRW vergleichend durchgeführten landesweiten Befragung bestätigten sich diese bisher vorwiegend auf Fallstudienbasis konstatierten Divergenzen zwischen den beiden Bundesländern (vgl. hierzu Holtkamp 2006a; Gehne/Holtkamp 2005).

2 In dieser Gemeindegrößenklasse erreichen die CDU wie die SPD in Nordrhein-Westfalen auch aufgrund des deutlich höheren Organisationsgrads der Parteien einen Deckungsgrad von 100 Prozent.

### 3. Bewertung der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

Die Lokale-Politik-Forschung hat sich seit ihrem Bestehen von der eher parteidistanzierten Selbstverwaltungskonzeption in der juristisch dominierten Kommunalwissenschaft abgegrenzt und eine konkurrenzdemokratische Kommunalpolitik präferiert. Dabei wurden drei Standardargumente vorgebracht:

1. Eine stärkere inhaltliche Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist wichtig, damit die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich eine Wahl zwischen unterschiedlichen Regierungsprogrammen haben (so bereits Naßmacher 1972, S. 61).
2. Eine stärkere prozedurale Parteipolitisierung – insbesondere eine klare Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen – verhindere eher den typischen „Klüngel“, wie er teilweise für Baden-Württemberg kolportiert wird (von Beyme 2003, S. 32).
3. Bei konkordanzdemokratischen Mustern wird aus demokratietheoretischer Perspektive die Dominanz der Verwaltung gegenüber der gewählten kommunalen Vertretungskörperschaft kritisiert (Bogumil 2001, S. 245).

Diese Standardargumente sollen im Folgenden unter Berücksichtigung der in diesem Heft thematisierten neueren Ökonomisierungs- und Partizipationstrends thesenartig diskutiert werden.

#### 3.1 Effektivität und Effizienz als zentraler Maßstab

Die Lokale-Parteien-Forschung hat sich traditionell mit der demokratischen (Input-)Legitimation der Kommunalpolitik befasst und insbesondere bei der Bewertung der Konkurrenzdemokratie Fragen der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns weitgehend ausgeblendet. Die neueren Ökonomisierungs- und Partizipationstrends führen aber dazu, dass letztere Kriterien für eine Bewertung unterschiedlicher Formen der repräsentativen Demokratie immer wichtiger werden.

Allen voran sind die sich stetig verschärfende kommunale Haushaltskrise, die hieraus resultierende zunehmende Privatisierung und insbesondere die „erdrückende Last“ der Altfehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten zu nennen. Defizite im Verwaltungshaushalt dürfen nach dem Haushaltsrecht nur durch kurzfristige Kassenkredite abgedeckt werden und sind spätestens nach zwei Jahren als Altfehlbeträge wieder im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen (Holtkamp 2006b). Wenn der Verwaltungshaushalt dieses Jahres dann wiederum einen aktuellen (den so genannten originären) Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus den Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haus-

haltsjahres hinzu. Damit wachsen die Haushaltsdefizite im Verlauf der Jahre stetig an. In einigen Kommunen sind die Kassenkredite schon höher als die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts, und es wird offen über die Zahlungsunfähigkeit einzelner Gemeinden diskutiert. In nordrhein-westfälischen Kommunen sind allein zwischen 1993 und 2003 die Kassenkredite um das 27-Fache angestiegen (Färber/Wild 2005). Insgesamt ist gerade in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht mehr erkennbar, wie die aufgetürmten Altfehlbeträge im Verwaltungshaushalt jemals wieder abgebaut werden können, selbst wenn es – entgegen allen Prognosen – in einigen Jahren gelingen sollte, trotz der beträchtlichen Zinsen für die aufgelaufenen Kassenkredite, keinen originären Fehlbetrag mehr auszuweisen. Das „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ (Wohlfahrt/Zühlke 2005, S. 77) nimmt in Extremfällen, in denen die Kommunalaufsicht beratende Sparkommissare in die Rathäuser entsendet, schon heute konkrete Formen an (Holtkamp 2006c)<sup>3</sup>, nachdem in NRW bereits im Jahre 2005 in 25 Prozent (!) der Kommunen der Haushalt nicht mehr genehmigt wurde und diese unter das restriktive „Nothaushaltsrecht“ fallen.

Unter diesen Vorzeichen ist nicht davon auszugehen, dass Parteien tatsächlich in der Kommunalpolitik noch unterschiedliche programmatische Prioritäten in nennenswertem Maße setzen können (siehe erstes Standardargument für die Konkurrenzdemokratie), zumal durch die Partizipationstrends aus Sicht der kommunalen Vertretungskörperschaft mit den Bürgerbegehren und den direktgewählten Bürgermeistern neue Vetopositionen entstanden sind, die die Handlungsspielräume der Fraktionen im Rat weiter erheblich einengen.

Im Zuge der sich durch Haushaltskrise, Privatisierung und Ausgründungen abzeichnenden „fragmentierten Notstandsverwaltung“ ist daher, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, die kommunale Konkordanzdemokratie (insbesondere eine stark ausgeprägte exekutive Führerschaft bei geringer prozeduraler Parteipolitisierung) am ehesten dazu geeignet, die wenigen verbliebenen Handlungsspielräume effektiv zu nutzen.

### 3.2 Prozedurale Parteipolitisierung

Für das zweite Standardargument, dass die geringe Trennung von Mehrheitsfraktionen und Opposition in der Konkordanzdemokratie zu einem stark ausgeprägten „Klüngel“ beispielsweise in Baden-Württemberg führt, gibt es keine empirischen Belege. Vielmehr bildet sich gerade in konkurrenzdemokratischen Groß-

3 Der Fall des beratenden Sparkommissars in der am Rande des Ruhrgebiets gelegenen Stadt Waltrop wird vom Autor auf der Internetseite [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) kontinuierlich dokumentiert.

städten zunehmend eine politische Klasse heraus, die zwar in den unterschiedlichen Politikfeldern konkurrierende Positionen bezieht, aber gemeinsam ihren Versorgungsinteressen nachgeht (Scheuch/Scheuch 1994), wie es Klaus von Beyme (2000, S. 35) bereits für die Bundesebene beschrieben hat. Der bei stark ausgeprägter prozeduraler Parteipolitisation deutlich höhere Zeitaufwand führender Kommunalpolitiker erfordert nahezu diese kartellähnlichen Netzwerke, um für kommunale Berufspolitikern dauerhaft beispielsweise Versorgungsposten in städtischen Gesellschaften und bei abhängigen Auftragnehmern zu schaffen. Diese Versorgungspakete können auch durch die stark ausgeprägte Fraktionsdisziplin bei konkurrenzdemokratischen Mustern dauerhaft abgesichert werden.

Die starke prozedurale Parteipolitisation ist aber vor allem deshalb problematisch, weil sie im Zusammenspiel mit den neu geschaffenen partizipativen Vetopositionen dazu führt, dass die Kommunalpolitik die wenigen noch verbliebenen Handlungsspielräume selbst weiter reduziert und effektives Handeln erheblich erschwert wird. So führt das Zusammenspiel von starker Parteipolitisation im Rat und direktgewähltem Bürgermeister häufig bei Kohabitationskonstellationen zu gegenseitigen Blockaden, und Bürgerbegehren mutieren bei konkurrenzdemokratischen Mustern zu einer „Waffe“ der Oppositionsfraktionen, wenn sie im Rat eine Abstimmung verloren haben. Durch die Durchführung oder bereits durch die Androhung eines Bürgerbegehrens werden dann die wenigen Handlungsspielräume der Mehrheitsfraktionen weiter begrenzt (Holtkamp und andere 2006, S. 149).

### 3.3 Exekutive Führerschaft

Die gegen eine stark ausgeprägte exekutive Führerschaft vorgebrachte demokratietheoretische Kritik bezieht sich in der Regel auf die Verstärkung der Verwaltungsdominanz. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch die flächendeckende Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Verwaltungsspitze über eine direkte demokratische Legitimation verfügt und dadurch die kritisierte Verwaltungsdominanz normativ weniger problematisch ist (vgl. bereits Grauhan 1969, S. 15), zumal die Bürgerinnen und Bürger auch in der Legislaturperiode durch Bürgerbegehren zusätzliche Kontrollmöglichkeiten haben. Die ausgeprägte exekutive Führerschaft bei konkordanzdemokratischen Mustern führt im Gegenteil dazu, dass Bürgerschaft, Verbände, lokale Wirtschaft und ansiedlungswillige Unternehmen einen klaren Ansprechpartner haben, dem sie als eher parteidistanziertem Verwaltungsexperten angesichts dramatisch weiter steigender Parteienverdrossenheit auch ein hohes Vertrauen entgegenbringen (Bogumil und andere 2003, S. 20). Die gesellschaftlichen Akteure können vom dominanten Bürgermeister nicht nur erwarten, dass sie aufgrund des Direktwahlmodus mit ihren Anliegen Gehör finden, sondern dass er diese Anliegen (zumindest potenziell) auch schnell

umsetzen kann. Dies führt zu klaren Verantwortlichkeiten im deutlichen Gegensatz beispielsweise zum „Bermudadreieck“ von Bürgermeister, Oberstadtdirektor und Fraktionsvorsitzenden der dominierenden Partei, wie es im Geltungsbereich der Norddeutschen Ratsverfassung in der Vergangenheit nicht unüblich war“ (Wehling 2003, S. 26). Insgesamt werden bei ausgeprägter exekutiver Führerschaft auch Reibungsverluste zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern minimiert und eine effektivere Ausschöpfung der verbliebenen geringeren kommunalen Handlungsspielräume ermöglicht. Auch das bei zunehmend fragmentierten Governance-Strukturen (partizipative Politiknetzwerke, ausgegliederte Betriebe, „Fachbereichsgeismen“ usw.) notwendige Interdependenzenmanagement „aus einer Hand“, das in der Local-Governance-Debatte zunehmend betont wird (Holtkamp 2007), kann wohl eher durch einen dominanten Bürgermeister als durch einen parteipolitisierten Stadtrat gewährleistet werden.

#### 4. Fazit

Als Extremtyp ist kommunale Konkordanzdemokratie vor allem geprägt durch einen niedrigen Grad der Parteipolitisierung in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker exekutiver Führerschaft, während sich die kommunale Konkurrenzdemokratie durch starke Parteipolitisierung bei einem weniger einflussreichen Bürgermeister auszeichnet. Anhand einer Sekundäranalyse aller vorliegenden empirischen Studien kann gezeigt werden, dass die Kommunen in Baden-Württemberg stärker konkordanten Mustern folgen als die in Nordrhein-Westfalen (vgl. ausführlich Holtkamp 2006a). Diese durchweg unterschiedlichen Ausprägungen der repräsentativen Demokratie können weitgehend auf den divergierenden Organisationsgrad der Parteien, das Kommunalrecht und die Gemeindegröße zurückgeführt werden. Unter Berücksichtigung der neueren Trends der Partizipation und Ökonomisierung sind entgegen der dominanten Auffassung in der Lokale-Politik-Forschung eher konkordanz- als konkurrenzdemokratische Strukturen von der Leistungsbilanz her positiv zu bewerten, da sie die wenigen verbleibenden kommunalen Handlungsspielräume effektiver nutzen können.

#### Literatur

Beyme, Klaus von (2000): Parteien im Wandel, Opladen.

Beyme, Klaus von (2003): Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Parteiendemokratie, in: Offe, Claus (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie – Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt a. M., S. 27–42.

- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2005): Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden, S. 33–85.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin (Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 22).
- Färber, Gisela/Wild, Peter (2005): Auswege aus dem finanzpolitischen Elend der Kommunen?, in: *Eildienst Landkreistag NRW 7-8-05*.
- Gabriel, Oscar W. (1984): *Parlamentarisierung der Kommunalpolitik*, in: Gabriel, Oscar W./Haungs, Peter/Zender, Matthias (1984): *Opposition in Großstadtparlamenten*, Melle, S. 101–160.
- Gabriel, Oscar W. (1994): *Lokale Politische Kultur*, in: Alemann, Ulrich, und andere (Hrsg.): *Fachwissen für Journalisten*, Opladen.
- Gehne, David/Holtkamp, Lars (2002): *Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei?* in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen, S. 89–113.
- Gehne, David/Holtkamp, Lars (2005): *Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg*, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden, S. 87–141.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969): *Modelle politischer Verwaltungsführung*, Konstanz.
- Holtkamp, Lars (2002): *Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern*, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen, S. 235–253.
- Holtkamp, Lars (2003): *Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich*, Hagen (polis-Heft 58/03).
- Holtkamp, Lars (2006a): *Parteien in der kommunalen Demokratie*, Hagen (Habil.-Schr.).
- Holtkamp, Lars (2006b): *Kommunale Haushaltspolitik – Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand*, in: *Planungsrundschau 13/06* (im Erscheinen).
- Holtkamp, Lars (2006c): *Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW*, in: *Der Gemeindehaushalt 2/06*, S. 41–43.
- Holtkamp, Lars (2007): *Local Governance*, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement*, Frankfurt a. M.
- Holtkamp, Lars/Eimer, Thomas (2006): *Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland*, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.): *Kleine Parteien im Aufwind*, Frankfurt a. M., S. 249–276.

- Holtkamp, Lars/Gehne, David (2002): Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen, S. 55–88.
- Holtmann, Everhard (1998): Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) (1998): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde, zweite erweiterte Auflage, Opladen, S. 208–226.
- Horn, Wolfgang/Kühr, Herbert (1978): Kandidaten im Wahlkampf, Königstein.
- Köser, Helmut/Caspers-Merk, Marion (1987): Der Gemeinderat – Sozialprofil, Karrieremuster und Selbstbild von kommunalen Mandatsträgern in Baden-Württemberg, Abschlußbericht für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Freiburg (unveröffentlichtes Ms.).
- Lehmbruch, Gerhard (1975): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/75, S. 3–8.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München, S. 311–316.
- Löffler, Berthold/Rogg, Walter (1985): Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Tübingen.
- Naßmacher, Hiltrud (1997): Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 427–442.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1972): Parteien im kommunalpolitischen Zielfindungsprozeß, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4/72, S. 39–65.
- Nienaber, Georg (2004): Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute (1994): Cliques, Klüngel und Karrieren – Über den Verfall der politischen Parteien, Hamburg.
- Schneider, Herbert (1991): Kommunalpolitik auf dem Lande, München.
- Simon, Klaus (1988): Repräsentative Demokratie in großen Städten, Sankt-Augustin (Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung 65).
- Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel, S. 149–166.
- Wehling, Hans-Georg (2003): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung, Opladen, S. 23–40.
- Wehling, Hans-Georg/Siewert, Jörg (1987): Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, zweite Auflage, Stuttgart.
- Wißkirchen, Gerold (2001): Bürgermeister in Baden-Württemberg – Versuch einer Typologisierung, Stuttgart (unveröffentlichte Magisterarbeit).
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“, Hamburg.
- Zeuner, Bodo/Wischeremann, Jörg (1995): Rot-Grün in den Kommunen – Konfliktpotentiale und Reformperspektiven, Opladen.

Sabine Kuhlmann

## Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich

**Zusammenfassung:** In dem Beitrag werden die Kommunalsysteme von Frankreich, Großbritannien (England) und Deutschland vergleichend analysiert. Ausgehend von der „traditionellen“ Ausgestaltung der drei Lokalsysteme, werden die Reformschübe und -effekte seit den 1980er-Jahren in zwei wesentlichen Bereichen betrachtet. Zum einen geht es um die funktionalen Veränderungen im Verhältnis zwischen (Zentral-)Staat und Kommunen. Zum anderen wird die Neujustierung des Verhältnisses zwischen Kommunen und Markt- bzw. drittem Sektor untersucht, was die Frage nach dem Übergang von *local government* zu *local governance* aufwirft. Der Ländervergleich offenbart einerseits eine Konvergenz kommunaler Institutionenentwicklung insoweit, als es einen übergreifenden Trend hin zu einem sektoral ausdifferenzierten, fragmentierten lokalen Institutionenmodell gibt, welches durch einen Rückzug der Kommune als Entscheidungszentrum gekennzeichnet ist. Andererseits werden markante Länder-Unterschiede sichtbar: Entweder verliert der (Zentral-)Staat an lokaler Wirksamkeit (Frankreich) oder er gewinnt (Großbritannien), oder er erzeugt Inkompatibilitäten zwischen Aufgabentransfers und Ressourcenverknappung (Deutschland).

### 1. Einleitung

Im diesem Beitrag werden Reformen von Lokalsystemen<sup>1</sup> in drei ausgewählten europäischen Ländern, Frankreich, Großbritannien (England) und Deutschland, vergleichend analysiert. Im Mittelpunkt stehen dabei Reformen, die sich auf Veränderungen im *funktionalen Profil* kommunaler Selbstverwaltung richten. Gegen-

---

1 Der hier verwendete Terminus „Lokal-/Kommunalsysteme“ bezeichnet das kommunale politisch-administrative System. Er umfasst sowohl die politisch-demokratische als auch die administrativ-organisatorische Ausgestaltung des kommunalen Handlungssystems. Grundlage ist das moderne zweistufige Kommunalsystem (siehe Abschnitt 2), während die Regionen ausgeklammert bleiben.

stand des Ländervergleichs sind Modelle lokaler Leistungsproduktion und Varianten der Aufgabenverteilung in vertikaler/intergouvernementaler und horizontaler Hinsicht. Damit sind zwei Typen von Reformansätzen angesprochen. Zum einen sollen funktionale Veränderungen im Verhältnis zwischen (Zentral-)Staat und Kommunen betrachtet werden, womit der Fokus vor allem auf Ausmaß und Wirksamkeit von Dezentralisierungspolitik in den drei Ländern gerichtet ist. Zum anderen geht es um die Neujustierung des Verhältnisses zwischen Kommunen und Markt- bzw. drittem Sektor, was insbesondere Fragen nach der Reichweite von NPM-Reformen (NPM = New Public Management) und Vermarktlichung sowie nach dem Übergang von *local government* zu *local governance* aufwirft. Ziel des Beitrags ist es, die institutionellen und funktionalen Veränderungen, die im Zuge von Dezentralisierung und Vermarktlichung in den drei Ländern eingetreten sind, vergleichend gegenüberzustellen. Für die Auswahl der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien<sup>2</sup> spricht dabei aus konzeptioneller Sicht vor allem die Tatsache, dass die drei Kommunalsysteme markante Varianten lokal-dezentraler Institutionengestaltung in Europa repräsentieren. Im folgenden Abschnitt werden zunächst kurz „traditionelle“ Profile der drei Lokalsysteme in Erinnerung gerufen (Abschnitt 2). Sodann sollen die Veränderungsschübe seit den 1980er-Jahren und deren Auswirkungen auf die lokalen Handlungs- und Entscheidungssysteme in vergleichender Perspektive untersucht werden (Abschnitte 3 und 4). Hierauf aufbauend werden abschließend einige Thesen zur Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme unter der evaluativen Fragestellung „*Do institutions matter?*“ formuliert (Abschnitt 5).

## 2. „Traditionelle“ Lokalmodelle im Vergleich

Greift man auf einschlägige Typologien der vergleichenden Lokalforschung<sup>3</sup> zurück, so lässt sich das deutsche Kommunalsystem dadurch kennzeichnen, dass es traditionell über eine politisch wie auch funktional „starke“ kommunale Selbstverwaltung mit Verfassungsstatus und weiten Handlungsspielräumen verfügt. Es wird daher – gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, aber auch Österreich, der Schweiz und den Niederlanden – der „North Middle European Group“ zugeordnet (vgl. Hesse/Sharpe 1991). In Großbritannien besaßen die Kommunen zwar

2 Der Beitrag konzentriert sich vor allem auf den „englischen Fall“, so dass die folgenden Ausführungen nicht unmittelbar für Schottland, Nordirland und Wales gelten, deren Kommunalsysteme teilweise erheblich von England abweichen. Soweit nicht explizit von „Großbritannien“ gesprochen wird, ist im Ländervergleich also England gemeint.

3 Der Begriff „vergleichende Lokalforschung“ wird hier synonym verwendet mit „vergleichende Lokale-Politik-Forschung“, „vergleichende kommunalwissenschaftliche Forschung“ und „*comparative local government*“.

einerseits innerhalb von *dual polity* (Bulpitt 1983), wonach sich die zentralstaatliche Politikebene im Wesentlichen mit der Gesetzgebung beschäftigte (Wollmann 1999, S. 188), während den Kommunen die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben übertragen und überlassen wurde, bis in die 1980er-Jahre hinein weite Handlungsspielräume. Zudem ließ das Parlament die Ausbildung eines eigenen Verwaltungsapparates der Regierung auf der mittleren und unteren Ebene nicht zu (Sharpe 1993). Andererseits haben die Kommunen keine Verfassungsgarantie und fallen ihnen nach der traditionellen *Ultra-vires-Regel*<sup>4</sup> nur diejenigen Aufgaben zu, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden (und die ihnen auch jederzeit durch einfaches Gesetz wieder entzogen werden können). Zudem sind die britischen Kommunen, obgleich von lokaler „Selbstregierung“ (*local government*) und nicht „nur“ von Selbstverwaltung die Rede ist, politisch relativ schwach. Denn sie kennen etwa keinen Bürgermeister im deutschen oder französischen Sinne, haben wenig *community identity* ausgeprägt und auf staatliches Regieren kaum politischen Einfluss, so dass das britische Kommunalsystem – zusammen mit jenem in Irland, Kanada, Australien, den USA und Neuseeland – der „Anglo Group“ zugeordnet wird. Frankreich wurde mit seinen zwar einerseits politisch starken Kommunen – vor allem den über *cumul de mandats* auf den nationalen Politikprozess Einfluss nehmenden mächtigen Bürgermeistern –, aber andererseits (bis in die 1980er-Jahre) funktional schwächlichen Selbstverwaltungseinheiten begriffsbildend für die „Franco Group“, der außerdem noch Italien, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland angehören.

Während die britische Verwaltungstradition damit durch ein Trennmodell (*separational system*) charakterisiert ist, verfügen die beiden kontinentaleuropäischen Länder über „Mischsysteme“ (*fused systems*). Innerhalb des französischen exekutiven Zentralismus erledigte die Staatsverwaltung mit dem Präfekten als Schlüsselfigur zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben die Selbstverwaltungsaufgaben der Departements und überwiegend auch die der Kommunen. Verwaltungstypologisch wird daher von einem „*staatsadministrativen Integrationsmodell*“ gesprochen (Wollmann 1999). Das deutsche System lässt sich dagegen eher als Verwaltungstypus eines „*kommunaladministrativen Integrationsmodells*“ bezeichnen, in welchem die Kommunen eine Doppelfunktion („Janusköpfigkeit“) als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene staatliche Aufgaben wahrnehmen. Deutschland und Großbritannien weisen traditionell darin Ähnlichkeiten auf, dass eine Vielzahl von Leistungen von den Kommunen in Eigenre-

4 Diese besagt, dass die Kommunen nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen dürfen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen wurden, wohingegen alle anderen Aufgaben für sie „*ultra vires*“ sind. Hierin ist das Gegenmodell zur kontinentaleuropäischen „Allzuständigkeitsvermutung“ zugunsten der kommunalen Vertretungskörperschaften zu erblicken.

gie erbracht wurde<sup>5</sup>. Dagegen ist für französische Kommunen seit dem 19. Jahrhundert charakteristisch, dass sie kommunale Infrastrukturleistungen weitgehend „delegieren“ und über Konzessions- und Leasingverträge auf private Anbieter übertragen (*gestion déléguée*; Lorrain 1995). Greift man auf die analytische Unterscheidung von *governance* und *government* zurück<sup>6</sup>, so entsprechen das deutsche und britische lokale „Produktionsmodell“ somit traditionell eher dem Typus von *local government*. Dagegen praktizieren die französischen Kommunen seit langem *local governance*, da multiple Akteursstrukturen, Vertragsbeziehungen und Verhandlungen zu ihrer institutionellen Handlungsnormalität gehören. Insgesamt können die französischen Kommunen damit zum großen Teil als eher (schwache) „Gewährleistungskommunen“ angesehen werden, wohingegen die deutschen und britischen Kommunen zahlreiche lokale Versorgungs- und Infrastrukturfunktionen selbst erbringen und daher eher einen Typus als (starke) „Leistungskommunen“ ausgeprägt haben.

Sind sich die drei Länder in der „modernen“ Zweistufigkeit ihrer Kommunalssysteme (Kreise-Gemeinden; *counties-districts*; *départements-communes*), die hier zu Grunde gelegt wird, ähnlich, gibt es jedoch im gebietlichen Zuschnitt erhebliche Differenzen. Für Frankreich ist aufgrund gescheiterter Gemeindegemeinschaften eine nach wie vor extrem kleingliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch. Mit seinen rund 36 800 Kommunen entspricht Frankreich dem so genannten *südeuropäischen Kommunaltypus* (Norton 1994), wohingegen Großbritannien infolge radikaler Territorialreformen heute als Spitzenreiter innerhalb des *nordeuropäischen Typus* (ebenda) gilt und die durchschnittliche Einwohnerzahl der *districts* bei 125 000, die der *counties* bei 730 000 liegt. In Deutschland variierte die Reichweite der Gebietsreformen nach Bundesländern erheblich, so dass die Territorialprofile teilweise – analog zu Großbritannien – dem „nordeuropäischen“ Kommunalmodell zuzurechnen sind (so NRW mit 373 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 48 000 Einwohnern). Teilweise stehen sie – wie Frankreich – eher dem „südeuropäischen“ Gebietstypus nahe (so Bayern mit rund 2 000 Gemeinden bei durchschnittlich 6 100 Einwohnern).

5 Abstriche sind für Deutschland hinsichtlich der sozialen Dienste vorzunehmen, die traditionell von freien Trägern erbracht werden. Die britischen Kommunen hatten dagegen herkömmlich ein Monopol als Anbieter sozialer Dienste, worin sie eher den skandinavischen Kommunen ähnlich waren.

6 Innerhalb der *analytischen* (im Unterschied zur normativen) Begriffsbestimmung werden unter *governance* Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken verstanden, wobei anstelle von bzw. ergänzend zu einer klassischen hoheitlich-hierarchischen Steuerung und Regulierung meistens Verhandlungen und Tauschgeschäfte treten. Dagegen sind mit *government* der Staat/die Kommune als Institution und die autonome Tätigkeit von Regierung und Verwaltung, die überwiegend auf hierarchischen Steuerungsformen und unilateralen Entscheidungen einer legitimierten Instanz beruht, angesprochen (Benz 2004).

Tabelle 1: Kommunalmodelle im Ländervergleich (*traditionelle Profile\**)

Deutschland	Frankreich	England
<b>Verfassungsstatus</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG)</li> <li>- allgemeine Zuständigkeitsvermutung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 72 Constitution)</li> <li>- allgemeine Zuständigkeitsvermutung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Verfassungsgarantie</li> <li>- „ultra vires“-Prinzip</li> </ul>
<b>Territoriales Profil</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 323 Kreise</li> <li>- 117 Kreisfreie Städte</li> <li>- 13.000 Gemeinden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (26 Regionen)</li> <li>- 100 Départements</li> <li>- 37.000 Gemeinden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 39 Counties</li> <li>- 82 Unitary Districts</li> <li>- 283 Two-Tier-Districts</li> <li>- 32 Boroughs (Greater London Council – GLA)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterschiede zwischen Bundesländern</li> <li>- Teils nordeurop. Typus (z.B. NRW)</li> <li>- Teils südeurop. Typus (z.B. Bayern)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territoriale Fragmentierung</li> <li>- 90% der Kommunen unter 2.000 EW</li> <li>- Südeuropäischer Typus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Große kommunale SV-Einheiten</li> <li>- Teils überdimensionierte Gebietsstrukturen</li> <li>- Spitzenreiter des nordeuropäischen Typus</li> </ul>
<b>Funktionales Profil – vertikal/ <i>intergouvernemental</i></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen als wichtigste Vollzugsinstanz</li> <li>- „Lokale“ Staatsverwaltung nachrangig</li> <li>- Kommunaladministratives Integrationsmodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dominanz der Staatsverwaltung (strikte Aufsicht)</li> <li>- Kommunen funktional schwach</li> <li>- Staatsadministratives Integrationsmodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen als wichtigste Leistungsebene (große Handlungsfreiheit)</li> <li>- Kaum Staatsbehörden „vor Ort“</li> <li>- Trennmodell („dual polity“)</li> </ul>
<b>Funktionales Profil – horizontal/ <i>governance</i></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiemodell</li> <li>- Leistungskommunen</li> <li>- Integriertes Handlungssystem</li> <li>- local government</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegationsmodell</li> <li>- Gewährleistungskommunen</li> <li>- Fragmentiertes Handlungssystem</li> <li>- local governance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiemodell („municipal empires“)</li> <li>- Leistungskommunen</li> <li>- Integriertes Handlungssystem</li> <li>- local government</li> </ul>
<b>Kommunaltypus**</b>		
- North Middle European Group	- Franco-Group	- Anglo-Group

Anmerkungen: \*Das „politische Profil“ wird ausgeklammert, da Reformen, die Veränderungen in der Input-Legitimität bewirken, d.h. vor allem auf eine Umgestaltung der Prozesse und Instrumente politischer Willensbildung gerichtet sind, in diesem Beitrag nicht näher behandelt werden (siehe dazu für den „deutschen Fall“ die Beiträge von Holtkamp und Gabriel/Walter-Rogg in diesem Themenheft). \*\* Einordnung nach Hesse/Sharpe (1991).

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3. Dezentralisierung und intergouvernementale Reformen

Frankreich: „Akt I“ und „Akt II“ der Dezentralisierung als „echte Kommunalisierung“

Frankreich kann mit seinen zwei Dezentralisierungswellen – Acte I in den Jahren 1982 ff. und Acte II ab 2003 – geradezu als Paradebeispiel der politischen Dezentralisierung im Sinne „echter Kommunalisierung“<sup>7</sup> gelten. Die funktionale „Gewichtsverteilung“ hat sich im Zuge der zwei Dezentralisierungsvorstöße klar zugunsten der lokalen Gebietskörperschaften verschoben. Mit der Verfassungsänderung vom März 2003 hat zudem die Dezentralisierung erstmals Verfassungsrang erlangt und wurde der Aufgabentransfer vom Staat auf die Departements und die Regionen weiter forciert (sog. *Acte II*). Jedoch stößt die Dezentralisierung darin an ihre Grenzen, dass bislang der tief verwurzelte (dem jakobinischen Prinzip entgegenlaufende) französische „Lokalismus“, der institutionell über die Kumulierung von lokalen und nationalen Mandaten (*cumul de mandats*) abgesichert ist<sup>8</sup>, die Schaffung leistungskräftiger (großer) Kommunen verhindert hat. Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass der Staat mit seinen zahlreichen monofunktionalen Behörden (*services extérieurs*) nach wie vor eine gewichtige lokale Präsenz hat<sup>9</sup> und häufig kommunale, departementale, interkommunale und staatliche Institutionen „vor Ort“ konkurrieren (Theonig 2006). Zudem wird „Acte II“ von manchen als eine „rein administrative Konzeption“ von Dezentralisierung kritisiert (vgl. Friedberg 2003), da die Departements zunehmend in den Vollzug staatlich definierter Aufgaben eingebunden – quasi „verstaatlicht“ – werden (bei zugleich als unzureichend angesehener staatlicher Gegenfinanzierung). Eine neue Dynamik geht indes von der „interkommunalen Revolution“ (vgl. Borraz/Le Galès 2005) in Frankreich aus, die durch das Gesetz von 1999 (Loi Chevènement) ausgelöst wurde<sup>10</sup>. Die inzwischen fast flächendeckend installierten Formen inter-

7 Das heißt, auch den Kommunalparlamenten wurden Entscheidungsrechte übertragen. Die „unechte Kommunalisierung“ dagegen bezieht sich auf einen Aufgabentransfer ohne Übertragung von politischen Beschlussrechten. Mit „administrativen Dekonzentration“ ist im Folgenden die Abschichtung von Staatsaufgaben auf lokal angesiedelte (monofunktionale) Sonderbehörden oder Agencies – außerhalb der Kommunalverwaltung – gemeint (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2005).

8 So sind rund 50 Prozent der Mitglieder der Nationalversammlung Bürgermeister (ebenso 50 Prozent der Senatoren; vgl. Hoffmann-Martinot [2003, S. 167]).

9 Dies ist daran abzulesen, dass 95 Prozent des Staatspersonals in der „Provinz“, d.h. außerhalb der Pariser Kernministerien tätig sind (Theonig 2006). Auch beschäftigt der Staat noch immer ungefähr doppelt so viele Bedienstete pro 1 000 Einwohner (41) wie die lokalen Gebietskörperschaften (23) und machen Staatsbedienstete nach wie vor etwa 50 Prozent des gesamten öffentlichen Personals aus (vgl. Kuhlmann/Bogumil [2006] mit weiteren Nachweisen).

10 Mittlerweile gehören fast 90 Prozent aller französischen Kommunen einer interkommunalen Kooperationsform an (Kuhlmann 2006a).

kommunaler Kooperation (*établissements publics de coopération intercommunale* – EPCI), die eigene Steuereinnahmen haben, bieten zunehmend eine geeignete institutionelle Basis für eine weitere Abschichtung von Staatsaufgaben auf die lokale Ebene. Die mittlerweile bemerkenswerte funktionale Stärke der EPCI ist daran abzulesen, dass das interkommunale Personal inzwischen fast ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals umfasst und damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7 Prozent) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementsverwaltungen (16 Prozent) zumindest angenähert hat.

#### England: „Agencification“ und „Quangoisierung“ als administrative Dekonzentration

England bietet ein deutliches Kontrastbeispiel zum französischen „Fall“, da es aus dem internationalen Dezentralisierungstrend herausfällt. Es kann, ganz im Gegenteil, im Hinblick auf die kommunale Ebene als ein im europäischen Vergleich geradezu einmaliges Beispiel für Staatsinterventionismus und zunehmende zentralstaatliche „Indienstnahme“ der kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden. Nachdem bereits in der Nachkriegszeit wichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (National Health Service, Gas, Elektrizität, Sozialhilfe) verstaatlicht, später teils privatisiert worden waren, verstärkte sich der staatliche Zugriff auf die kommunale Ebene im Zuge der *Thatcherist Revolution*, durch die das traditionell „starke“ Kommunalmodell Großbritanniens nachhaltig umgekrempelt wurde (Wollmann 2004). Im Gegensatz zu Frankreich wurde eine Strategie administrativer Dekonzentration verfolgt, die darauf hinauslief, die innerhalb der *Dual-polity*-Tradition auf Whitehall beschränkte Zentralregierung zunehmend durch eigene Agencies und Quangos<sup>11</sup> im lokalen Raum institutionell zu verankern und damit zugleich die traditionell multifunktionale Kommunalverwaltung zu verdrängen und zu „entmachten“. Die Reichweite der inzwischen erfolgten „Quangoisierung“ kann daran abgelesen werden, dass es in England mittlerweile 5 000 solcher staatlichen und halb-staatlichen Quangos gibt, die von 50 000 staatlich ernannten *board members* geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23 000 gewählten Ratsmitgliedern auf District- und County-Ebene gegenüber (Winchester/Bach 1999, S. 32)<sup>12</sup>. Darüber hinaus wurden harte Einschnitte in den lokalen Finanzen dadurch vorgenommen, dass kommunale Haushaltsgrenzen staatlich festgelegt, bei Überschreitungen staatliche Zuweisungen zurückgehalten und Obergrenzen für kommunale Steuern staatlich bestimmt werden können

11 *Quasi non-governmental organizations*.

12 Mitte der 1990er-Jahre hatten die lokalen, zentralstaatlich finanzierten Quangos ein Budgetvolumen von rund 40 Milliarden £, was fast jenem der Kommunen entspricht (Stoker 1999, S. 42).

(sog. *rate capping*). Mit dem Regierungswechsel zu New Labour im Jahre 1997 ist ein Richtungswechsel nur bedingt zu erkennen. Zwar wird nicht mehr – wie unter den Tories – auf „Privatisierungen um jeden Preis“ gesetzt (siehe weiter unten). Auch wurde mit dem Local Government Act von 2000 die traditionelle *Ultra-vires*-Doktrin dadurch abgeschwächt, dass eine Form der kontinentaleuropäischen Allzuständigkeitsvermutung formuliert wurde. Jedoch hat sich unbeschadet der Diskussionen um *new localism* der zentralstaatliche Interventionismus faktisch noch verstärkt. An die Stelle von „Vermarktlichung“ ist ein engmaschiges System zentralistischer Regulierung, Kontrolle und Sanktionierung kommunalen Handelns getreten. Auch das den Kommunen von der Zentralregierung auferlegte umfassende System von Performanzmessung, -kontrolle und -sanktion (*Best-Value-Regime*; später „Comprehensive Performance Assessment“ – CPA) fügt sich in diesen Trend eines zunehmenden Staatsinterventionismus ein, da für seine Handhabung ein dichtes Geflecht von Kontroll- und Inspektionsinstanzen (zentrale Audit Commission, Inspectorates und beauftragte privatwirtschaftliche Prüfer, auditors) installiert wurde (Kuhlmann/Wollmann 2006).

### Deutschland: Funktionalreform als „unechte“ Kommunalisierung

In Deutschland ist einerseits eine Bekräftigung des funktional starken Kommunalmodells darin zu sehen, dass das Aufgabenprofil der Kreise und kreisfreien Städte im Gefolge von Gebiets- und Funktionalreformen noch erweitert wurde. Nach einer ersten Welle von Funktionalreformen in den 1970er-Jahren in der „alten“ Bundesrepublik kamen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung sowie in jüngerer Zeit unter der Überschrift der „Verwaltungsstrukturreformen“ weitere Dezentralisierungsschritte in Gang. Vorreiter war dabei das Land Baden-Württemberg, in dem ein von Ministerpräsident Teufel am 25.3.2003 vorgestelltes Konzept einer „großen Verwaltungsstrukturreform“ den Auftakt für eine ganze Reihe von Reformvorstößen in den anderen Bundesländern geben sollte. Diese sog. „Teufel-Reform“ beinhaltet als Kernelement die komplette Auflösung von 350 der insgesamt 450 bestehenden staatlichen Sonderbehörden, deren Aufgaben- und Personalbestand in die Verwaltungen der 35 Kreise und neun kreisfreien Städte sowie der vier Regierungspräsidien Baden-Württembergs überführt wurde (siehe Bogumil/Ebinger 2005; Banner 2006). Ersten Umsetzungsanalysen zufolge hat sich der Personalbestand der Kreise inzwischen ungefähr verdoppelt, worin eine beachtliche personelle und funktionale Aufwertung der Kreisebene zu erblicken ist. Zugleich zieht sich der Staat auf „Kernaufgaben“ zurück und wird zukünftig in Baden-Württemberg nur noch im Bereich der Steuerverwaltung, des Polizei- und Justizwesens sowie als allgemeine territoriale Staatsverwaltung, in Form der Regierungspräsidien, deren funktionale Stellung und Personalausstattung im Zuge der

Reform ebenfalls deutlich bekräftigt wurde, mit eigenen Institutionen präsent sein. Diese Reformstrategie läuft damit auf eine klarere institutionelle Abschichtung von Staatsaufgaben auf der einen und kommunalen Aufgaben auf der anderen Seite hinaus.

Dennoch erweist sich die Dezentralisierungspolitik deutscher Prägung in mehrfacher Hinsicht als begrenzt. Zum einen handelt es sich um eine „unechte“ („kulierte“) Variante von Kommunalisierung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass den Kreis- und Stadtvertretungen keinerlei Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Innerhalb ihrer traditionellen „Janusköpfigkeit“, die weiter zementiert wird, profitieren die Landkreise vor allem in ihrer Rolle als untere Ebene der Landesverwaltung vom Aufgabentransfer, wohingegen ihre kommunalen Selbstverwaltungskompetenzen nicht berührt sind. Des Weiteren kommt es in Baden-Württemberg zu einer Aufwertung der allgemeinen territorialen Staatsverwaltung (Regierungspräsidien), die aufgrund des (bewussten) Verzichts auf eine Kreisneugliederung, etwa nach dem in Mecklenburg-Vorpommern beschlossenen Modell von Regionalkreisen (siehe Rothe 2005; Kuhlmann 2006b), nach wie vor „in der Fläche“ funktional erforderlich ist. Auch unterscheiden sich die Entwicklungen in Baden-Württemberg teilweise markant von den Reformen anderer Bundesländer. So läuft die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen eher darauf hinaus, dass die Zahl der staatlichen Sonderbehörden noch zunimmt und es insgesamt zu einer stärkeren Fragmentierung und Sektoralisierung der Verwaltung im lokalen Raum kommt (Bogumil/Kottmann 2006). Zudem wird die funktionale Stärkung der Kommunalebene konterkariert durch die akute Finanzkrise, die die Kommunen zum Abbau ihrer freiwilligen Leistungen zwingt und sie im Extremfall auf ihre Rolle als untere Vollzugsinstanz übertragener staatlicher Aufgaben reduziert.

### Ländervergleich

Im Ländervergleich ist festzuhalten, dass in Frankreich durch Dezentralisierungspolitik und Interkommunalisierung das Handlungsprofil und die Handlungsfähigkeit (*viability*) der Kommunen gestärkt wurden, während sie in England schrumpften und Deutschland eine Zwischenposition einnimmt. In *Frankreich* wurden neben der Übertragung von Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften auch die Entscheidungsrechte der „Kommunalparlamente“ gestärkt, was insbesondere auf „Akt I“, weniger auf „Akt II“ der Dezentralisierung zutrifft. Es ist insgesamt zu einer klaren funktionalen Aufwertung der Kommunen und des gebietsbezogenen multifunktionalen Organisationsmodells gekommen, was sowohl auf die Städte als auch in zunehmendem Maße auf die kleineren Kommunen zutrifft, deren interkommunale Kooperationsformen mehr und mehr „lebens-

fähig“ (*viable*) werden<sup>13</sup>. Hierzu in deutlichem Kontrast stehen die Reformschritte in *England*, die überwiegend auf administrative Dekonzentration (Agencification, Quangoisierung) und „Ent-Kommunalisierung“ gerichtet waren. Sie bewirkten eine erhebliche Schwächung und Aushöhlung des traditionell starken Funktionalprofils politisch verantwortlicher Kommunen. An seine Stelle tritt ein monofunktionales sektoralisiertes Aufgabenorganisationsmodell von staatlichen Agenturen und para-gouvernementalen Quangos. *Deutschland* nimmt im Vergleich der drei Länder eine mittlere Position ein, da einerseits Schritte unternommen wurden, die darauf zielen, das breite multifunktionale Aufgabenprofil deutscher Kommunen weiter zu stärken, indem vor allem Strategien einer „unechten Kommunalisierung“ von Staatsaufgaben verfolgt wurden (Funktionalreform, Verwaltungsstrukturreform). Andererseits bleiben die „Kommunalparlamente“ aus dieser Entwicklung weitgehend ausgeklammert und sind ihre Entscheidungsrechte – im Gegensatz zu Frankreich – nicht tangiert. Zudem läuft eine Reihe von extern bedingten Entwicklungen (Finanzkrise, EU-Liberalisierung) darauf hinaus, das traditionell breite Aufgabenprofil der deutschen Kommunen in Frage zu stellen und teilweise auszuhöhlen (siehe dazu unten Abschnitt 4). So haben die deutschen Kommunen – trotz der Dezentralisierung von Staatsaufgaben – personell besehen immer weiter an Gewicht verloren<sup>14</sup>. Dagegen hat sich der ehemals jakobinische Staat in Frankreich inzwischen „starke“ lokale Gebietskörperschaften geschaffen, was unter anderem an deren überproportionaler Personalexpansion abzulesen ist. In der Bilanz sind in Deutschland heute sogar weniger Kommunalbedienstete pro 1 000 Einwohner tätig als in Frankreich, wo ganz im Gegenteil der lokale Verwaltungsdienst einen klar expandierenden Beschäftigungssektor des Landes darstellt. In Großbritannien zeigen die neoliberalen und zunehmend zentralistischer werdenden Reformvorstöße der Regierung ihre (intendierten) Wirkungen in einem schrumpfenden lokalen Beschäftigungssektor; das traditionell starke Kommunalmodell britischer Prägung verliert also an Geltung.

13 Die durchschnittliche Einwohnerzahl der EPCI liegt heute bei 21 000 und damit zwischen den nordrhein-westfälischen (mit durchschnittlich 48 000 EW) und den niedersächsischen Kommunen (mit durchschnittlich 7 800 EW).

14 Dies erklärt sich zum Teil auch daraus, dass die im Zuge von Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in die Kommunalverwaltungen transferierten Personen ihren Status als Landesbedienstete teilweise beibehalten, so dass sie sich (im Unterschied zu Frankreich) nicht in der Entwicklung des Kommunalpersonals niederschlagen.

Tabelle 2: Kommunalpersonal im Länder- und Zeitvergleich

Land	Kommunalpersonal 2000/2001 (in Tsd.)	Anteil kommunaler Beschäftigung an der öffentl. Gesamtbeschäftigung 2000/01	Kommunalbeschäftigte pro 1 000 EW 1990/91	Kommunalbeschäftigte pro 1 000 EW 2000/01	Entwicklung des Kommunalpersonals 1990/91– 2000/01	
					Tsd.	%
Deutschland	1 470	31,9 %	25,2	17,8	-526	-26,4
Frankreich	1 404	29,6 %	20,2	23,3	238	20,4
Großbritannien	2 690	52,8 %	52,5	45,8	-277	-9,3

Quelle: in Anlehnung an Kuhlmann/Bogumil (2006) mit weiteren Nachweisen.

Insgesamt sind die traditionell starken Unterschiede im funktionalen Profil der Kommunen, vor allem zwischen Frankreich auf der einen und Deutschland sowie England auf der anderen Seite, ein Stück weit eingeebnet worden, so dass sich hier ein konvergierender Entwicklungspfad andeutet. Dies gilt auch für die Ausgestaltung der Lokalsysteme als Misch- bzw. Trennsysteme. In Deutschland – als traditionellem „Mischsystem“ – werden zunehmend Konturen eines vertikalen Trennsystems (*separational system*) sichtbar, in denen Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen (Wollmann 1999). Frankreich tendiert ebenfalls in diese Richtung, allerdings mit nach wie vor beharrungskräftigen Strukturen von Misch-Verwaltung, Misch-Kompetenzen und institutioneller wie funktionaler Konkurrenz staatlicher und kommunaler Akteure. Dagegen wird in England die Tradition der *dual polity* immer mehr aufgegeben und kommt es vermehrt zu unübersichtlichen institutionellen Mischungen von Staats- und Kommunalbehörden im lokalen Raum, worin eine Annäherung an die kontinentaleuropäischen *fused systems* zu erkennen ist.

#### 4. Privatisierung und Vermarktlichung: Kommunen und Markt

Frankreich: Generalisierte „Delegation“ und „Satellitenmodell“

In Frankreich kann vor allem die Dezentralisierungspolitik der 1980er-Jahre – im Zusammenspiel mit der ökonomischen Krisensituation zu dieser Zeit – als ein entscheidender Bestimmungsfaktor für das weitere Vordringen des Delegations-

modells in den Kommunen angesehen werden. Im Ergebnis verschwanden viele der Regiebetriebe, die sich inzwischen in den Städten etabliert hatten, von der lokalen Bildfläche und errangen in zahlreichen Städten private Anbieter eine dominierende Rolle („un rôle leader“; Lorrain 1995, S. 105). Dies trifft besonders ausgeprägt auf die kommunale Daseinsvorsorge zu, bei der heute von einer „Generalisierung der Delegation“ die Rede ist (Duval 2006) und die im Wesentlichen nur noch durch drei Großkonzerne bestimmt wird<sup>15</sup>, die sich den französischen kommunalen „Markt“ aufgeteilt haben. Allein in der Trinkwasserversorgung stieg der Anteil der von privaten Anbietern versorgten Verbraucher von 30 Prozent Mitte der 1950er-Jahre auf 60 Prozent im Jahre 1983 und schließlich weiter auf fast 80 Prozent bis zum Jahre 1999 (Guérin-Schneider/Lorrain 2003, S. 46). Darüber hinaus greifen die Kommunen immer mehr auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen (*Sociétés d'économie mixte* – SEM) zurück, so dass es in den 1980er-Jahren an die 100 Neugründungen pro Jahr gab (Santini 1990, S. I) und zeitweilig von einem regelrechten „SEM-Reflex“ die Rede war (ebenda). Ferner gewannen als Folge der kompletten „Departementalisierung“ der „Sozialen Aktion“ (*action sociale*) gemeinnützige Akteure (*associations*) in der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zunehmend an Bedeutung.

### England: Verpflichtende Ausschreibungen und Contracting Out

Unter der von Margaret Thatcher geführten konservativen Regierung wurde das traditionelle britische Kommunalsystem nach 1979 dadurch verändert, dass die Kommunen verpflichtet wurden, zahlreiche kommunale Leistungen (Müllabfuhr, Kantinen, Straßenreinigung, Instandhaltung usw.) im Marktwettbewerb (*Compulsory Competitive Tendering*, CCT) zu vergeben. Zwar wurde das CCT unter New Labour abgeschafft und durch das *Best-Value*-System ersetzt, so dass allein innerhalb eines Jahres (2000–2001) die Zahl der Ausschreibungen um immerhin 23 Prozent zurückging (Wegener 2004). Jedoch müssen die Kommunen auch innerhalb des neuen Systems ihre Leistungen mit privaten Anbietern vergleichen und auslagern (Reimer 1999, S. 157 ff.). Eine Wirkung der wettbewerblichen Ausschreibungen ist die oben erwähnte Entlassung von etwa 300 000 Kommunalbeschäftigten seit Anfang der 1990er-Jahre, wobei vor allem Tätigkeitsbereiche der *manual workers* betroffen waren (Kantinenbewirtschaftung, Müllabfuhr, Freizeit- und Sporteinrichtungen, Gebäudereinigung, Straßenbau und -instandhaltung). Auch im Bereich der kommunalen Sozialverwaltung ist es infolge von Privatisierung und Outsourcing zunehmend zu personellen Einschnitten gekommen, was sich in einem Gesamttrückgang um sieben Prozent des Personals in diesem Bereich

15 Dies sind Veolia Environnement (Ex-Compagny Générale des Eaux/CGE; Ex-Vivendi), Suez (Ex-Suez Lyonnaise des Eaux/SLE) und die Société d'aménagement urbain et rural (SAUR).

widerspiegelt<sup>16</sup>. Der Marktwettbewerb bewirkte zudem eine „Degradierung“ von Arbeitsverhältnissen im Kommunaldienst, insbesondere sinkende Löhne und Sozialleistungen (Kranken- und Urlaubsgeld), vermehrte Zeit- und Kurzverträge, generelle Beschäftigungsunsicherheit und Mehrfachbeschäftigung (*multiple jobholding*) sowie zunehmende Arbeitsbelastung (Reimer 1999, S. 157 ff.), wovon vor allem weibliche Beschäftigte betroffen sind. Vor diesem Hintergrund kommt die Local Government Pay Commission zu dem Schluss, dass „local government (is) in danger of becoming the ‚poor relation‘ of the public sector“ (Local Government Pay Commission 2003).

### Deutschland: Ausgliederung, Privatisierung und Anbieterpluralisierung

Im Zuge von EU-Marktliberalisierung und kommunaler Privatisierungspolitik ist in Deutschland vor allem die kommunale Daseinsvorsorge (Elektrizität, Gas, Wasser, Abfall, ÖPNV) besonders weit reichenden Veränderungen unterworfen, da die abgeschirmten „lokalen Märkte“ aufgebrochen wurden. Darüber hinaus sehen sich immer mehr Kommunen aufgrund der Haushaltskrise veranlasst, weitere Aufgabenbereiche auszulagern oder zu privatisieren. In einer Umfrage aus dem Jahre 2005 (Datenbasis: 260 deutsche Kommunen) gab nur ein Prozent der Städte über 20 000 Einwohner an, keine Aufgaben ausgegliedert zu haben, während 83 Prozent erklärten, zwischen fünf und mehr als 13 Ausgliederungen vorgenommen zu haben (vgl. Bremeier und andere 2006). Über 80 Prozent der befragten Kommunen griffen dabei auf private Rechtsformen zurück (GmbH, AG, Verein, Genossenschaft). Darin, dass inzwischen an fast 40 Prozent der kommunalen Unternehmen Private beteiligt sind, sich heute bereits jedes zehnte kommunale Unternehmen (elf Prozent) mehrheitlich im Eigentum Privater befindet (Universität Potsdam/KGSt 2003<sup>17</sup>) und rund 20 Prozent der kommunalen großstädtischen Energieversorger in Deutschland nur noch Minderheitsbeteiligungen der Kommunen sind (Libbe und andere 2004), ist ein klarer Schritt in Richtung Marktöffnung und Liberalisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zu erkennen. Darüber hinaus ist im Bereich der sozialen Dienste das faktische Anbietermonopol der freien Wohlfahrtsverbände seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend durch ein plurales Anbieterspektrum ersetzt worden, was mit der entsprechenden Bun-

16 Zwar hatte die britische Zentralregierung den Bereich der sozialen Dienste vom CCT verschont, jedoch hat der generelle Auslagerungs- und Vermarktlichungstrend auch bei den sozialen Diensten deutliche Spuren hinterlassen. So wurden im Jahre 2001 von insgesamt 255 000 Personen, die in öffentlich geförderten Alten- und Pflegeheimen lebten, nur 17 Prozent in einer kommunal betriebenen Einrichtung betreut (Wollmann 2004, S. 645 mit weiteren Nachweisen).

17 Datenbasis: Umfrage in 190 Kommunen ab 50 000 Einwohnern mit einem Rücklauf von 71 Prozent (= 135 Städte).

desgesetzgebung im Zusammenhang steht<sup>18</sup>. Die Marktöffnung ist dabei vor allem im Bereich der ambulanten Pflegedienste besonders ausgeprägt, die in Ostdeutschland inzwischen zu mehr als 60 Prozent (in Westdeutschland zu 50 Prozent) von privat-gewerblichen Anbietern wahrgenommen werden, während die Kommunen als Anbieter hier kaum von Bedeutung sind (Ost: 0,7 Prozent; West: zwei Prozent; vgl. Statistisches Bundesamt 2005).

## Ländervergleich

Fasst man die Entwicklungen zusammen, so werden einige markante Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern sichtbar. Es gibt einen übergreifenden Trend hin zu einem sektoral ausdifferenzierten, fragmentierten lokalen Institutionenmodell, welches zunehmend durch quasi-autonome monofunktionale Satelliten und einen Rückzug der Kommune als Entscheidungszentrum gekennzeichnet ist. Die hierarchische Steuerung über die Kernverwaltung und *unitary local government* geht zurück, während ausgegliederte und privatisierte Leistungsbereiche bestimmend werden und zahlreiche „Erfüllungsgehilfen“ hinzukommen, die einen zunehmend unüberschaubar werdenden Kranz von privaten oder halb-öffentlichen („paramunizipalen“) Satelliten bilden. In allen drei Ländern hat sich damit die kommunale Akteurslandschaft erheblich ausdifferenziert und gewinnt das Modell der „Gewährleistungskommune“ immer mehr an Bedeutung. Hierbei hat Frankreich traditionell einen „Vorsprung“ und seit langem praktische Erfahrung. Die Steuerungsprobleme, Transaktionskosten und Transparenzdefizite, die sich aus der „Satellisation“ ergeben, sind in den französischen Städten bereits seit den 1950er-Jahren (siehe Borraz 2000) bekannt. Dieser Vorsprung, den Frankreich in Sachen *local governance* aufweist, hat sich vor allem mit Blick auf die englischen Kommunen verringert, die sich dem Gewährleistungs- und Marktmodell im Zuge der *Thatcherist Revolution* seit den 1980er-Jahren am deutlichsten angenähert haben, was als „shift from a system of local government to a system of local governance“ bezeichnet wurde (Stoker 1999, S. 41). Die deutschen Kommunen bewegen sich im Zuge der Auslagerungs-, Ausgliederungs- und Privatisierungspolitik ebenfalls in diese Richtung, so dass auch hier bereits die Kritik an einer „Atomisierung der Stadt“ (Dieckmann 1996, S. 341) laut wurde und sich ein Übergang von *local government* zu *local governance* abzuzeichnen beginnt. Wenngleich *local governance* zunehmend auch (normativ) unter dem Aspekt einer Re-Integration fragmentierter Akteurssysteme diskutiert wird, ist die kommunale Praxis von einer solchen integrativen Gegenbewegung derzeit weit entfernt. Das fast vollständige Fehlen von strategischer Steuerung oder auch nur Steuerungskonzepten im „Konzern Stadt“ –

18 Erstmals im Pflegeversicherungsgesetz von 1995, dann § 93 Bundessozialhilfegesetz, dann § 74 und § 98a-g Kinder- und Jugendhilfegesetz/Sozialgesetzbuch VIII.

im Sinne von *corporate governance* (vgl. Reichard 2006) – dürfte für den „deutschen Fall“ ein illustrativer Beleg für das bestehende Steuerungsvakuum und die Koordinationslücken sein. Trotz dieser Entwicklungen konnte sich in Deutschland bislang das dezentral-kommunale Modell der Versorgungswirtschaft und Leistungserbringung behaupten. Dies ist daran abzulesen, dass immerhin 61 Prozent der kommunalen Beteiligungen deutscher Kommunen noch immer vollständig in öffentlicher/kommunaler Hand sind (Universität Potsdam/KGSt 2003). Zudem gibt es gerade in jüngster Zeit einige Beispiele von Re-Kommunalisierung bzw. Privatisierungsstopps infolge von Bürgerbegehren oder auf Hinwirken der Bürgermeister und ihrer Ratsmehrheiten (Kuhlmann 2006b mit weiteren Nachweisen).

Last but not least fällt im Ländervergleich auf, dass sich in Deutschland wie auch Frankreich die Kommunen ihr lokales Produktionsmodell selbst aussuchen. Dem deutschen wie auch französischen Bürgermeister (und seiner Mehrheit im Rat) steht es letztlich offen, inwieweit sich die Stadt für Eigenproduktion (Regie) oder Fremdvergabe (Delegation) entscheidet. Dies wird für den französischen Fall eindrucksvoll daraus ersichtlich, dass trotz der Übermacht privater Großkonzerne im Infrastruktursektor immerhin 50 Prozent der Kommunen eigene kleine Wasserwerke betreiben<sup>19</sup> und einige französische Städte inzwischen aus der „Delegation“ ausgestiegen sind (bekanntestes Beispiel: Grenoble), um wieder verstärkt eigenen kommunalpolitischen Zugriff auf die Versorgungswirtschaft zu erhalten (Duval 2006). Dagegen wurde den englischen Kommunen in der jüngeren Reformgeschichte ihr lokaler „Produktionsmodus“ in weiten Teilen staatlich vorgeschrieben. Zwar wirken die lokalen Finanzengpässe, die Übermacht privater Anbieter infolge von Unternehmenskonzentration und Globalisierung sowie die EU-Liberalisierungspolitik hier wie dort als entscheidende Katalysatoren lokaler Auslagerungs- und Privatisierungspolitik. Dennoch haben die kommunalen Akteure in Frankreich und Deutschland einen Spielraum von *institutional choice* in der Leistungserstellung, über den die englischen Kommunen größtenteils nicht (mehr) verfügen.

## 5. Perspektiven: „Do institutions matter?“

Abschließend soll die Frage aufgegriffen werden, inwieweit die beschriebenen institutionellen Reformen Auswirkungen auf die politisch-administrative Handlungsrealität und Leistungsfähigkeit (Performanz) der Kommunalmodelle haben.

---

19 Dies hat aber auch damit zu tun, dass die kleinen, räumlich abgelegenen Gemeinden – im Unterschied zu den Ballungsgebieten und Großstädten – für private Wasserkonzerne wenig lukrativ und profitabel sind. Sie sind mangels privater Anbieter quasi gezwungen, eigene Wasserwerke zu betreiben.

Hiermit wird eine Analyseperspektive angesprochen, die bislang eine auffällige Leerstelle der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und Lokalforschung bildete. Ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt, welches Anfang 2007 gestartet wird, zielt darauf, genau diese Forschungslücke ein Stück weit zu schließen, indem die Auswirkungen und Effekte von Dezentralisierungsreformen in internationaler Perspektive untersucht werden<sup>20</sup>. An dieser Stelle sei diese evaluative Frage auf der Grundlage des heutigen empirischen Kenntnisstandes thesenartig kurz aufgegriffen (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2005; Wollmann 2006).

Anknüpfend an die „klassische“ verwaltungswissenschaftliche Typologie von multifunktionalem Gebietsorganisationsmodell und monofunktionalem Aufgabenorganisationsmodell (vgl. Wagener 1979; Wollmann 2004; Bogumil/Kuhlmann 2005) ist zu vermuten, dass die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit „vor Ort“ zunehmen, je stärker Aufgaben und Entscheidungskompetenzen in der Zuständigkeit der politisch verantwortlichen kommunalen Selbstverwaltung liegen (*multi purpose model*). Zugleich erhöht diese lokal-dezentrale Institutionalisierungsvariante die Fähigkeit zu horizontaler (intersektoraler) Koordination. Aufgrund der geringeren fachlichen Spezialisierung verringern sich jedoch die einzelfachliche Qualität und Effektivität der Aufgabenerledigung. Im Umkehrschluss kann vermutet werden, dass sich durch die aufgabenbezogen-spartenhafte Organisationsform (*single purpose model*<sup>21</sup>), bei der die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt, die demokratische Kontrolle (*accountability*) und die Transparenz öffentlichen Handelns reduzieren. Zwar kann die verstärkte vertikale Koordination innerhalb der jeweiligen Politiksektoren die Effektivität und Effizienz der einzelfachlichen Aufgabenerfüllung steigern helfen. Jedoch kommt es zu Defiziten in der horizontalen sektorenübergreifenden Koordination, was letztlich die gesamtkommunale, gebietsbezogene Wirksamkeit öffentlichen Handelns beeinträchtigt. Unter Nutzung des empirischen Kenntnisstandes in den drei Ländern wäre aus dieser Sicht anzunehmen, dass es in Deutschland einerseits im Zuge von Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen zum weiteren Ausbau des Gebietsorganisationsmodells und damit zu einer stärker integrierten, koordinierten und intersektoral abgestimmten Vorgehensweise kommt, in welcher sich gegenseitig störende Aufgaben harmonisiert werden. Da es sich jedoch vor allem um „unechte“ („unpolitische“) Kommunalisierung handelt, sind die Auswirkungen auf die demokratische Kontrolle „vor Ort“ begrenzt. Zudem bleiben die Qualität, Effektivität und Effizienz der Einzelaufgaben aus fachlicher Sicht suboptimal und neh-

20 Das Projekt ist auf drei Jahre angelegt und wird von Jörg Bogumil und der Verfasserin als Kooperationsprojekt der Universitäten Bochum und Potsdam gemeinsam geleitet.

21 Die Terminologie von *single purpose model* und *multi purpose model* orientiert sich an Wollmann (2004).

men sogar ab, was mit der geringeren Durchsetzungskraft einzelfachlicher Interessen im Rahmen der gebietsbezogenen, multifunktionalen Organisationsform sowie dem nahe liegenden Vorrang kommunaler Haushaltskonsolidierungspolitik zu erklären ist. In Großbritannien zeichnen sich mit dem weiteren Vordringen von lokal agierenden monofunktionalen Agencies und halbstaatlichen Quangos eine zunehmende Sektoralisierung und Fragmentierung der Verwaltung ab, die erhebliche Einbrüche in der intersektoralen Koordination erwarten lassen. Während die fachliche Aufgabenerfüllung aus sektorenspezifischer Sicht verbessert wird, nehmen die Transparenz von Entscheidungsprozessen ebenso wie die politische Verantwortlichkeit und Kontrolle ab. In Frankreich besteht infolge der politischen Dezentralisierung im Zusammenspiel mit Interkommunalisierung die Chance zu einer verbesserten *policy*-übergreifenden, gebietsbezogenen Koordination. Mögliche „Performanzverbesserungen“ hinsichtlich der Zurechenbarkeit von Politikergebnissen und Effizienz des Verwaltungshandelns werden jedoch durch die Gleichzeitigkeit von Dezentralisierung, Interkommunalisierung und administrativer Dekonzentration konterkariert. Da das Akteursgeflecht im lokalen Raum nach wie vor komplex und Abstimmungsprozesse aufwendig sind, kommt es zu hohen Transaktions-, Koordinations- und Verhandlungskosten, die die Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems beeinträchtigen. Diese hier nur skizzenhaft umrissenen „Performanzhypothesen“ bedürfen jedoch einer genaueren empirischen Überprüfung, worin eine wichtige Aufgabe und Herausforderung der zukünftigen vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft zu sehen ist.

## Literatur

- Banner, G. (2006): Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform, in: Hoffmann-Martinet, V./Wollmann, H. (Hrsg.): *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Bogumil, J./Ebinger, F. (2005): *Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW, Ibbenbüren* (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9).
- Bogumil, J./Kottmann, S. (2006): *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbüren* (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11).
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2005): *Wandel europäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik. Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. DFG-Forschungsantrag vom 19.6.2005, Bochum.
- Borraz, O. (2000): *Le Gouvernement municipal en France: Un modèle d'intégration en recomposition*, in: *Pôle Sud*. No. 13, novembre 2000.

- Borraz, O./Le Galès, P. (2005): France: The Intermunicipal Revolution, in: Denters, B./Rose, L.E. (Hrsg.): Comparing Local Governance. Trends and developments, Houndsmill, S. 12–28.
- Bremer, W./Brinckmann, H./Kilian, W. (2006): Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie Landkreisen, in: Kilian, W./Richter, P./Trapp, J.-H. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin, S. 25–53.
- Bulpitt, J. (1983): Territory and Power in the United Kingdom, Manchester.
- Dieckmann, J. (1996): Konzern Kommunalverwaltung. Zwischen Diversifizierung und Einheit der Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 1996, S. 340–343.
- Duval, C. (2006): L'offre communale de service public: l'exemple français de l'eau. Discussion-Paper presented at the Villa Vigoni Conference on „Public service delivery in cross-country comparison“, Menaggio/ Italy, 3.–4. March 2006.
- Friedberg, E. (2003): Le carcan de l'inertie institutionnelle, in: Pouvoirs Locaux IV/2003, S. 44–46.
- Guérin-Schneider, L./Lorrain, D. (2003): Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique – firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, in : Flux No. 52/53 Avril-Septembre 2003, S. 35–54.
- Hesse, J.-J./Sharpe, L. J. (1991): Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in: Hesse, J.-J. (Hrsg.): Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden, S. 603–621.
- Hoffmann-Martinot, V. (2003): The French Republic, One yet Divisible?, in: Kersting, N./Vetter, A. (Hrsg.): Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?, Opladen, S. 157–182.
- Kuhlmann, S. (2006a): Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37/2006, S. 397–423.
- Kuhlmann, S. (2006b): Reformen subnationaler Politik und Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich (Habilitationsschrift; in Vorbereitung).
- Kuhlmann, S./Bogumil, J. (2006): Public Servants at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: Raadschelders, Jos C.N./Toonen, Theo A.J./Van der Meer, Frits M. (Hrsg.): Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, Chapter 11, Palgrave (im Erscheinen).
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2006): Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ der Evaluationsforschung, in: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 371–390.
- Libbe, J./Trapp, J.-H./Tomerius, S. (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umwelt-politisches Handeln in der Gewährleistungskommune, Berlin (netWORKS-Papers, Issue 8).
- Local Government Pay Commission (2003): Report of the Local Government Pay Commission. October 2003.
- Lorrain, D. (1995): France: Le changement silencieux, in: Lorrain, D./Stoker, G. (Hrsg.): La privatisation des services urbains en Europe, Paris, S. 105–129.
- Norton, A. (1994): International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Aldershot.

- Reichard, C. (2006): Corporatization at Germany's Local Level – Trends and Effects of Giving Local Government Entities More Autonomy. Discussion-Paper presented at the Villa Vigoni Conference on "Public service delivery in cross-country comparison", Menaggio/Italy, 3.–4. March 2006.
- Reimer, S. (1999): "Getting by" in Time and Space: Fragmented Work in Local Authorities, in: *Economic Geography*, Bd. 75, No. 2, S. 157–177.
- Rothe, B. (2005): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden.
- Santini, A. (1999): Préface, in: Michel, J.-C.: *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris.
- Sharpe, L. J. (1993): The United Kingdom: The Disjointed Meso, in: Sharpe, L. J. (Hrsg.): *The Rise of Meso Government in Europe*, London und andere, S. 248 ff.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Pflegestatistik 2001*, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2005): *Pflegestatistik 2003*, Bonn.
- Thoenig, J.-C. (2006): Sub-National Government of Public Affairs in France, in: Hoffmann-Martinot, V./Wollmann, H. (Hrsg.): *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Stoker, G. (1999): Quangos and Local Democracy, in: Flinders, M. V./Smith, M. J. (Hrsg.): *Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government*, Houndsmill, S. 40–54.
- Universität Potsdam/KGSt (2003): *Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1–4. Abschlussbericht*, Potsdam.
- Wagener, F. (1979): Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (1979) 37, S. 215–260.
- Wegener, A. (2004): Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden, S. 251–266.
- Winchester, D./Bach, S. (1999): Britain. The Transformation of Public Service Employment Relations, in: Bach, S., und andere (Hrsg.): *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernisation or Inertia?*, London/New York, S. 22–55.
- Wollmann, H. (1999): Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): *Kommunalpolitik*, Opladen, S. 186–205.
- Wollmann, H. (2004): Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between Multi-function and Single Purpose Organisations, in: *Local Government Studies*, Bd. 20, No. 4, S. 639–665.
- Wollmann, H. (2006): Staatsorganisation zwischen Funktional- und Territorialprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hrsg.): *Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006*, S. 424–452.

Thomas Döring

## **Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds**

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells

**Zusammenfassung:** Der Zustand der kommunalen Finanzen in Deutschland ist nach wie vor besorgniserregend. Bislang haben alle politischen Bemühungen auf Bundesebene für eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen zu keinen zufrieden stellenden Ergebnissen geführt. Damit gewinnen verstärkt Reforminitiativen auf der Ebene der Bundesländer eine besondere Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Beitrag unter Bezug auf finanzwissenschaftliche Kriterien einer ökonomisch zweckmäßigen Gestaltung der kommunalen Einnahmen das rheinland-pfälzische Modell des Stabilisierungsfonds als innovativer Beitrag zur Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs näher untersucht. Unter besonderer Berücksichtigung von allokativen, konjunkturellen und wachstumsbezogenen Aspekten kann gezeigt werden, dass der neu eingerichtete Stabilisierungsfonds grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

### **1. Einleitung und Problemstellung**

Der Zustand der kommunalen Finanzen in Deutschland ist nach wie vor besorgniserregend. Die hohen Haushaltsdefizite der Jahre 2002 und 2003 haben dafür gesorgt, dass die Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben immer weiter auseinanderklafft (vgl. etwa Döring 2003, S. 192 ff.; Döring/Hansjürgens 2003, S. 322 ff.). An dieser Situation ändert die aktuelle Entwicklung der Kommunalfinanzen in Form von unter anderen steigenden Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 2004 und 2005 nur bedingt etwas. Vielmehr ist auch weiterhin mit

Defiziten in den Haushalten von Städten und Gemeinden zu rechnen.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund haben die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich für Städte und Gemeinden eine wichtige fiskalische Ergänzungsfunktion. Das Volumen des Kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern wird bekanntermaßen bislang wesentlich sowohl von den konjunkturell schwankenden Steuereinnahmen des jeweiligen Landes als auch von den auf Bundesebene (Bundestag und Bundesrat) getroffenen steuerpolitischen Entscheidungen beeinflusst. Letztere werden dabei primär unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten und weniger unter lokalem oder regionalem Bezug getroffen.

Die unter Einsicht in die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des kommunalen Finanzsystems im Jahr 2002 von Bund und Ländern eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte sich bis zum Ablauf ihrer Tätigkeit im Juli 2003 auf kein einvernehmliches Reformmodell verständigen. Die von Seiten der Politik Ende 2003 beschlossenen Maßnahmen sind hingegen lediglich an kurzfristigen, ökonomisch aber wenig zweckmäßigen Maßnahmen zur Abmilderung der haushaltspolitischen Notlage der Kommunen ausgerichtet (vgl. Döring/Feld 2005, S. 207 f.; Henckel 2004, S. 30 ff.; Henneke 2004, S. 71 ff.). Hinzu kommt darüber hinaus, dass im Rahmen der aktuellen politischen Diskussion um die Föderalismusreform der Bereich der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen und damit auch das Thema Gemeindefinanzreform zunächst ausgeklammert wurde. Vor dem Hintergrund der mangelnden Einigung auf ein mittel- bis langfristig tragbares Reformmodell, welches bezogen auf Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit für mehr Stabilität insbesondere des kommunalen Einnahmesystems sorgt, treten verstärkt Reforminitiativen der einzelnen Bundesländer in den Fokus der wissenschaftlichen wie der politischen Diskussion. Dabei sind nicht allein solche Maßnahmen von Interesse, die auf eine Reform des kommunalen Steuersystems ausgerichtet sind. Vielmehr verdienen auch all jene Maßnahmen eine entsprechende Aufmerksamkeit, die auf eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs und damit jenen Bereich der kommunalen Einnahmen zielen, der bislang lediglich am Rande Gegenstand der Reformüberlegungen war. Eine in diesem Sinne „Aufsehen erregende Variante“ (Karrenberg/Münstermann 2004, S. 46) stellt das rheinland-pfälzische Modell der Einführung eines Stabilisierungsfonds zur Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs dar.

Angesichts der problematischen Entwicklung der Steuereinnahmen und einer sich zuspitzenden Finanzkrise von Land und Kommunen hatte die rheinland-pfälzische Landesregierung bereits im Jahr 2002 – quasi als Vorstufe zum Stabilisierungsfonds – eine Art Beistandspakt beschlossen, der den Kommunen zunächst bis 2006 eine Mindestausstattung des Kommunalen Finanzausgleichs von jährlich

1 So geht der Deutsche Städtetag in seiner Schätzung für 2005 von einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 5,8 Mrd. Euro aus.

rund 1,6 Mrd. Euro garantiert. Damit wurde zwar das bestehende System des Finanzausgleichs nicht außer Kraft gesetzt. Eine etwaige Differenz zur Garantiesumme wird jedoch seitens des Landes durch die Gewährung von (zinslosen) Verstetigungskrediten aufgestockt, die erst dann wieder verrechnet werden, wenn die Finanzausgleichsmasse die Garantiesumme überschreitet. Nach den bisherigen Planungen des Landes wird dies frühestens im Jahre 2006 der Fall sein. Mit der Einführung eines sich fiskalisch weitgehend selbst tragenden Stabilisierungsfonds zur Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2007 hat der rheinland-pfälzische Landtag im Dezember 2004 ein bundesweit einmaliges Modell beschlossen, das der Weiterentwicklung des bislang aus Haushaltsmitteln finanzierten Beistandspaktes dient.

Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Einführung des Stabilisierungsfonds einer finanzwissenschaftlichen Bewertung zu unterziehen. Dabei sollen in einem ersten Schritt die institutionelle Ausgestaltung und die Funktionsweise des Stabilisierungsfonds dargestellt werden, um in einem zweiten Schritt ökonomische Kriterien für dessen Bewertung zu formulieren. Auf der Grundlage dieser Kriterien sollen in einem dritten Schritt die allokatons-, konjunktur- und wachstumsbezogenen Wirkungen ebenso wie die haushaltspolitischen Aspekte der Einführung des Stabilisierungsfonds näher betrachtet werden.

## 2. Zielsetzung, Ausgestaltung und Funktionsweise des Stabilisierungsfonds

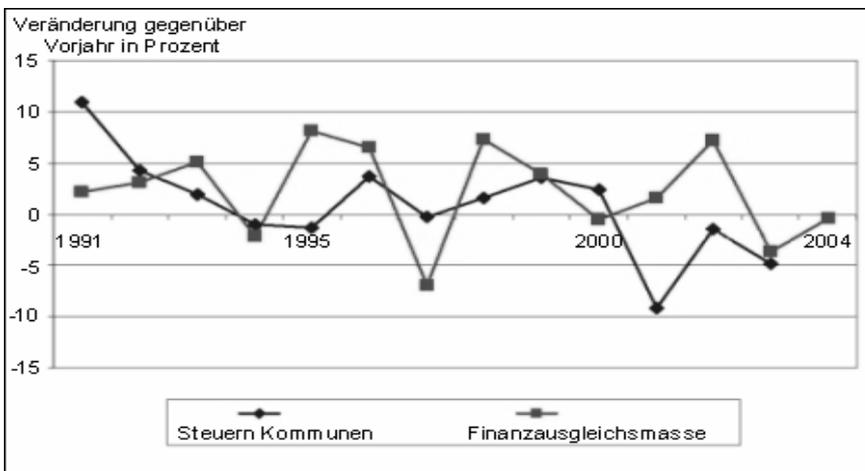
Die Finanzzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich sind ein wichtiges Element des kommunalen Einnahmesystems, da sie die allgemeinen Haushaltsmittel von Städten und Gemeinden verstärken und damit dafür sorgen, dass eine bestimmte Mindestfinanzkraft erreicht wird.<sup>2</sup> Zudem werden im Rahmen des Finanzausgleichs zweckgebundene Zuweisungen zum Ausgleich von Aufwendungen für die Übernahme staatlicher Aufgaben und zum Ausgleich höherer Bedarfe der Kommunen beispielsweise in Form der verstärkten Vorhaltung von Schulen oder besonderen Sozillasten gewährt. Gerade in einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz bilden diese Zuweisungen ein wichtiges Instrument, um soziale, kulturelle und wirtschaftliche Infrastrukturangebote in Städten und Gemeinden (z.B. Kindertagesstätten, Schulbauten, kommunaler Straßenbau, Krankenhäuser, Theater und Musikschulen) auszubauen und zu erhalten. Bezogen auf die gesamten Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz umfassten in 2003 – neben Steuern und steuerähnlichen Einnahmen (2,19 Mrd. Euro bzw. 35 v.H.) sowie Gebühren

<sup>2</sup> Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2004). Vgl. auch Deubel (2004), S. 33 ff.

und sonstigen Einnahmen (2,32 Mrd. Euro bzw. 38 v.H.) – die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich 1,67 Mrd. Euro (27 v.H.).

Mit der Einrichtung des Stabilisierungsfonds verfolgt das Land das Ziel, die finanzielle Situation der Kommunen zu stabilisieren und insgesamt besser kalkulierbar zu machen. Hintergrund dieser seit langem von Städten und Gemeinden vorgebrachten Forderung ist der Tatbestand, dass die beiden wichtigsten Säulen der kommunalen Steuereinnahmen (Gewerbesteuer, kommunaler Anteil an der Einkommensteuer) sehr stark auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Aufgrund der Orientierung an den Steuereinnahmen vergleichsweise unstetig verläuft die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse, aus der die Zuweisungen des Landes an die Kommunen finanziert werden. Dieses Problem wird noch zusätzlich durch die bestehende Abrechnungspraxis im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs verschärft, durch die die ursprünglich veranschlagten Einnahmen an die realen Steuereinnahmen angepasst werden. Dies führt – wie in Abbildung 1 verdeutlicht – zusammengenommen zu stark schwankenden kommunalen Einnahmen.

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz (1991 bis 2004)



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Unter der Zielsetzung einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen kann das Land die Steuereinnahmen zwar nicht direkt beeinflussen. Um die bestehenden Einnahmeschwankungen zu glätten, können jedoch die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich entsprechend gesteuert werden. In Anbetracht dessen dient die Einrichtung des Stabilisierungsfonds dem Zweck, die konjunkturell be-

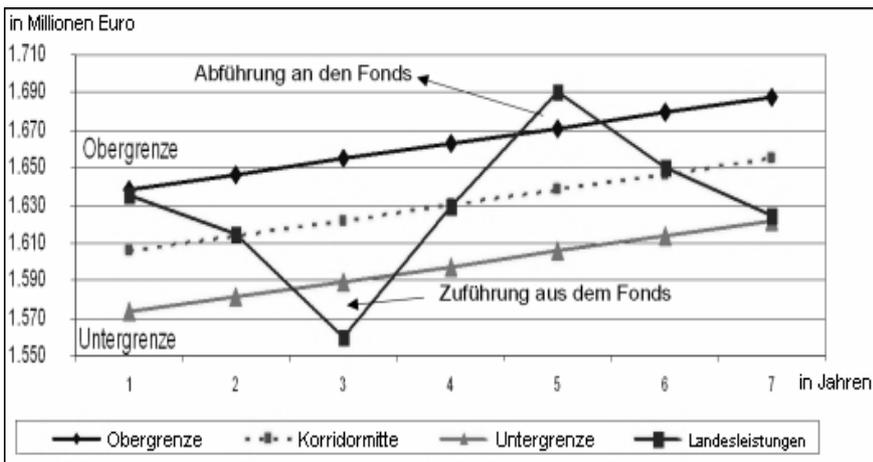
dingten starken Abweichungen der Zuweisungen von einem mittleren Entwicklungspfad auszugleichen. Die Landesleistungen sollen sich dabei innerhalb eines dynamischen Wachstumskorridors stetig entwickeln. Damit wird der bestehende Beistandspakt des Landes, der mittels der Vergabe von Verstetigungsdarlehen bereits aktuell die Schwankungen bei den kommunalen Einnahmen zumindest teilweise glättet, in eine Fondslösung überführt, die die Garantiesumme an die Kommunen unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung in Form eines garantierten Mindestprozentsatzes dynamisiert.

Damit sollen nicht allein – wie im Fall des Beistandspaktes – konjunkturbedingte Zuweisungsrückgänge aufgefangen werden, sondern zugleich soll in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen ein „Überschießen“ der Einnahmen vermieden werden, um die negativen Auswirkungen eines prozyklischen Ausgabeverhaltens der Kommunen in Grenzen zu halten. Auf diese Weise wird eine mittel- bis langfristige Verstetigung der kommunalen Einnahmen dadurch realisiert, dass für Zeiten stagnierender oder rückläufiger Steuereinnahmen des Landes mittels des Stabilisierungsfonds der Aufbau einer kommunalen Reserve erfolgt. Somit wird sich in einnahmestarken Zeiten oder bei vorhandenem Fondsvermögen das Finanzausgleichsvolumen auf einem Niveau bewegen, das deutlich über dem durchschnittlichen Zuwachs der vergangenen Jahre liegen soll. Um seine Ausgaben zu decken, wird dem Fonds zudem die Möglichkeit eingeräumt, Kredite zu Landeskonditionen aufzunehmen. Die Kommunen des Landes profitieren von dieser Lösung relativ zum Status quo in Form von differenziellen Zinsersparnissen.<sup>3</sup>

Das Kernstück des Stabilisierungsfonds ist der so genannte Stabilisierungskorridor, dessen Ober- und Untergrenze ( $\pm 3$  v.H.) von einer abstrakten Bemessungsgrundlage aus definiert werden (siehe Abb. 2). Für deren Berechnung bilden im Jahr 2007 die Garantiesumme, die im Haushaltsplan für das Jahr 2006 festgesetzt wurde, und ab dem Jahr 2008 die im Haushaltsplan festgelegte „Verstetigungssumme“ die Bezugsbasis.

3 In diesem Punkt unterscheidet sich der Stabilisierungsfonds vom bisherigen Beistandspakt, zu dessen Finanzierung zwar auch eine Kreditaufnahme vorgesehen war, diese jedoch aus Sicht der Kommunen zinslos erfolgte, d.h., die fälligen Kreditzinsen wurden aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes und nicht – wie im Fall des Stabilisierungsfonds – zu Lasten des Fonds bestritten. Aber auch die Fondslösung bietet den Kommunen einen Vorteil, da das Land im Unterschied zu jeder einzelnen Kommune zinsgünstiger entsprechende Kreditmittel aufnehmen kann. Die differenziellen Zinsgewinne der Kommunen werden dabei auf rund 1 v.H. geschätzt, was beispielsweise bei einer Kreditsumme in Höhe von 100 Mio. Euro eine Zinsersparnis in Höhe von 1 Mio. Euro pro Jahr ausmacht.

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Stabilisierungskorridors



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Bestandteil dieser Verstetigungssumme ist eine Veränderungsrate, die wiederum auf der Grundlage der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen) ermittelt wird.<sup>4</sup> Um dabei einzelne, von Jahr zu Jahr auftretende Einnahmeschwankungen auszugleichen, erfolgt die Berechnung der Veränderungsrate auf der Grundlage eines neunjährigen gleitenden Durchschnitts. Hinsichtlich der Dynamisierung im Sinne eines stetigen Anstiegs der Landesleistungen sollen diese darüber hinaus die um ein Prozent erhöhte Verstetigungssumme des Vorjahres nicht unterschreiten. Bereits aktuell profitieren die Kommunen des Landes im Rahmen des Beistandspakts von einem jährlichen Anstieg der Garantiesumme um 1 v.H. So wurde der für 2004 den Kommunen gewährte Betrag in Höhe von 1,606 Mrd. Euro in 2005 auf 1,622 Mrd. Euro erhöht. Für 2006 ist eine weitere Steigerung auf 1,638 Mrd. Euro vorgesehen.

### 3. Kriterien zur Bewertung des Stabilisierungsfonds

Aus Sicht der Finanzwissenschaft lassen sich zentrale Kriterien für eine rationale Ausgestaltung des kommunalen Finanzierungssystems benennen. Zwar handelt es sich bei diesen Kriterien um ökonomische Maßstäbe, die in erster Linie für die

<sup>4</sup> Siehe zur Berechnung der Veränderungsrate ausführlich Müller/Meffert (2005), S. 56 ff.

Bewertung der Ausgestaltung von kommunalen Steuern formuliert wurden.<sup>5</sup> Einige dieser Gestaltungskriterien können aber auch auf den Kommunalen Finanzausgleich und damit das rheinland-pfälzische Modell des Stabilisierungsfonds angewendet werden:

*Fiskalische Äquivalenz und Fühlbarkeitspostulat* – Zu den zentralen Gestaltungskriterien des kommunalen Einnahmesystems zählt das allokationstheoretisch fundierte Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Mit der Erfüllung dieses Prinzips sollen eine an den Präferenzen der ortsansässigen Bürger und Unternehmen orientierte kommunale Aufgabenerfüllung und damit letztlich ein effizienter Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet werden. Der Grundsatz fordert die Identität von Nutznießern und Kostenträgern kommunaler Leistungen. Er ist zugleich eng verknüpft mit dem so genannten Fühlbarkeitspostulat, demzufolge durch „merkliche“ Einnahmen die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für die Bürgerinnen und Bürger spürbar sein sollen, um eine Rückkopplung zwischen den Interessen der Wählerschaft (differenziert nach einzelnen Gruppen wie etwa Wohnbevölkerung und Unternehmen) und den Absichten der Kommunalpolitik zu ermöglichen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1982, S. 33). Auch wenn dieses Kriterium nicht unmittelbar auf das Modell des Stabilisierungsfonds angewendet werden kann, zeigt es dennoch, dass in diesem Rahmen gewährten Finanzausgleichszuweisungen lediglich eine ergänzende Finanzierungsfunktion der Kommunen zugesprochen werden kann. Sie bilden in keinem Fall einen Ersatz für die Finanzierung kommunaler Aufgaben in Form von Gebühren und Beiträgen sowie von gruppenspezifisch wirksamen kommunalen Steuern, da nur diese Einnahmearten eine Rückbindung der kommunalen Aufgabenerfüllung an die Präferenzen der ortsansässigen Bürger und Unternehmen garantieren können. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass jenseits dessen der Stabilisierungsfonds sehr wohl auf seine allokationstheoretischen Wirkungen hin bewertet werden kann, worauf im nachfolgenden Kapitel noch näher einzugehen sein wird.

*Stabile Einnahmenerzielung* – Bei einer ausschließlich am Äquivalenzprinzip ausgerichteten Bewertung des kommunalen Einnahmesystems bliebe unberücksichtigt, dass die hierfür erforderlichen Anwendungsbedingungen in Form einer weitgehend autonomen Gestaltung von kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im konkreten Fall des deutschen Gemeindefinanzsystems nicht erfüllt sind. Dies gilt mit Blick auf den Tatbestand, dass die Autonomiespielräume von Städten und Gemeinden durch die Vielzahl der von Bund und Ländern zur Erfüllung vorgegebenen Aufgaben, aber auch durch den pflichtigen Teil der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben begrenzt sind. Es gilt ebenso mit Blick auf die

5 Ein Überblick über die Kriterien findet sich etwa bei Zimmermann (1999), S. 119 ff. Siehe auch Linscheid/Truger (1997), S. 383 ff.

kommunalen Einnahmen, wo Städte und Gemeinden beispielsweise durch die Beteiligung am föderalen Verbundsteuersystem (kommunaler Anteil an der Einkommensteuer oder der Umsatzsteuer) nur über eine begrenzte Steuerautonomie verfügen. Vor diesem Hintergrund gewinnt das Kriterium einer stabilen Einnahmenerzielung an Gewicht. Danach sollen die kommunalen Einnahmen so ausgestaltet sein, dass sie unabhängig vom Konjunkturzyklus ein kalkulierbares, sich möglichst gleichmäßig entwickelndes Aufkommen liefern. Letzteres ist insofern bedeutsam, als die überwiegende Zahl der den Kommunen vorgegebenen Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben (Personalausgaben, Infrastruktur, Gebäudeunterhaltung, Schulen usw.) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfällt. Wie noch zu zeigen sein wird, leistet der Stabilisierungsfonds einen nicht unbedeutenden Beitrag zur Erfüllung dieses Kriteriums.

*Wachstumsproportionale Einnahmenentwicklung* – Mit diesem Kriterium verbindet sich die Forderung nach automatischer Anpassung der kommunalen Einnahmen an das Wirtschaftswachstum. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass im langfristigen Trend und unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen der kommunale Mittelbedarf – unter anderem bedingt durch Kosten- und Preissteigerungen – in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen ansteigt. Unter dem Aspekt der bedarfsgerechten Einnahmenerzielung resultiert daraus ein entsprechender fiskalischer Anpassungsbedarf selbst für den Fall, dass der Aufgabenbestand über die Zeit unverändert bleibt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland ein Großteil der unternehmensnahen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, die nicht unwesentlich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen, auf der kommunalen Ebene getätigt wird. Ein bei unveränderter Verwendung der Haushaltsmittel unter sonst gleichen Bedingungen konstanter Anteil der kommunalen Infrastrukturinvestitionen setzt jedoch eine annähernd wachstumsproportionale Entwicklung dieser Ausgaben und damit der zu ihrer Finanzierung bereitgestellten Einnahmen voraus. Auch diesbezüglich wird zu zeigen sein, dass das Modell des Stabilisierungsfonds in der Lage ist, hierzu einen entsprechenden Beitrag zu leisten.

*Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse* – Der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist raumordnungspolitischer Natur und besagt, dass die Einnahmeausstattung zwischen den Kommunen nicht zu stark differieren soll. Auf diese Weise soll ein möglichst gleichmäßiges Angebot an kommunalen Leistungen im Raum sichergestellt werden. Ein Ausgleich von Einnahmedisparitäten erfolgt dabei in aller Regel über den Kommunalen Finanzausgleich. Um die Abhängigkeit der Kommunen von Zuweisungen der übergeordneten Länderebene jedoch nicht zu groß werden zu lassen, sollte eine gleichmäßige Einnahmeverteilung möglichst ohne übermäßige Ausgleichszahlungen erreicht werden. Damit wird nochmals die subsidiäre Finanzierungsfunktion des Stabilisierungsfonds be-

tont, da ein (zu) starker Ausgleich der kommunalen Finanzausstattung über Zuweisungen als ökonomisch unerwünschte, die finanzpolitische Eigenverantwortung der Kommunen lähmende Nivellierung angesehen wird. Es bleibt allerdings zu prüfen, inwieweit das Modell des Stabilisierungsfonds nicht auch zu Situationen führen kann, die im Konflikt mit dem Ziel der Realisierung gleichwertiger Lebensbedingungen stehen.

Neben diesen weitgehend wohlfahrtsökonomisch geprägten Gestaltungskriterien des kommunalen Einnahmesystems lassen sich zudem politökonomische Kriterien in die Bewertung des Stabilisierungsfonds einbeziehen. In knapper Form zusammengefasst münden die Überlegungen der Neuen Politischen Ökonomie in die Hypothese ein, dass ein (wohlfahrts-)ökonomisch rationales Verhalten aufgrund der durch Wahlzyklen beeinflussten Kurzfristigkeit des politischen Handelns sowie der Berücksichtigung von Eigen- und gesellschaftlichen Sonderinteressen durch die Politik nicht unbedingt der Regelfall ist. In diesem Forschungsfeld in den zurückliegenden Jahren durchgeführte Untersuchungen scheinen dabei zu belegen, dass gesamtwirtschaftlich rationale Haushaltsentscheidungen sich eher selten mit den faktisch getroffenen decken (vgl. grundlegend Mueller 1989; Persson/Tabellini 2000). Die Handlungsempfehlungen, die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie aus diesem Sachverhalt ableiten, zielen vor allem auf eine Verstetigung der Haushaltspolitik auf allen Staatsebenen mittels der Selbstbindung der politischen Entscheidungsträger im Sinne eines regelorientierten Verhaltens. Es wird vor diesem Hintergrund der Frage nachzugehen sein, inwieweit das Modell des Stabilisierungsfonds als Beitrag zu einem solch regelorientierten Politikverhalten interpretiert werden kann.

## 4. Finanzwissenschaftliche Bewertung des Stabilisierungsfonds

### 4.1 Begrenzung steuerlicher Zusatzlasten – die allokativer Perspektive

Bereits bei der Erläuterung der Bewertungskriterien wurde darauf hingewiesen, dass eine Ausgestaltung des kommunalen Einnahmesystems, die weitgehend am allokationstheoretisch fundierten Äquivalenzprinzip ausgerichtet ist, bekanntermaßen im Ergebnis zu einem primär wettbewerblich organisierten System der Kommunalfinzen führt (vgl. etwa Wellisch 2000; Wellisch 1995; Wildasin 1986). Im Zentrum der allokativen Perspektive stehen dabei die Effizienzvorteile einer autonomen und eigenverantwortlichen Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen durch Städte und Gemeinden, zu denen vor allem eine bessere Nutzen-Kosten-Bewertung des lokalen Leistungsangebots durch die Bürgerin-

nen und Bürger ebenso wie eine Intensivierung des interkommunalen Leistungswettbewerbs zählen. Mit Blick auf das kommunale Einnahmesystem resultiert hieraus zunächst die Bevorzugung von Entgelten, Gebühren und Beiträgen sowie Äquivalenzsteuern als Finanzierungsinstrument lokaler Leistungen. Dem Kommunalen Finanzausgleich und seiner je spezifischen Ausgestaltung (Stabilisierungsfonds) kommt vor diesem Hintergrund eine lediglich subsidiäre Finanzierungsfunktion zu. Im Zentrum stehen dabei weniger allokative Aspekte als vielmehr interregionale Umverteilungsmotive zum Ausgleich politisch unerwünschter Finanzkraftdisparitäten zwischen Städten und Gemeinden mit ähnlichem Aufgabenprofil. Soweit das Finanzausgleichssystem bislang in der finanzwissenschaftlichen Literatur unter Allokationsaspekten betrachtet wurde, standen – sieht man einmal von der Internalisierung räumlich externer Effekte ab – nicht selten seine negativen Anreiz- und Effizienzwirkungen aufgrund unerwünschter Nivellierungseffekte im Zentrum der Untersuchung.<sup>6</sup>

Jenseits dessen enthält das rheinland-pfälzische Modell des Stabilisierungsfonds jedoch durchaus positive Effizienzbezüge, die sich mit der Zielsetzung einer Verstärkung der kommunalen Einnahmen sowie einer besseren Kalkulierbarkeit der kommunalen Einnahmen verbinden und die damit eine argumentative Nähe zur allokativen Begründung der öffentlichen Verschuldung in Form der so genannten *Tax-Smoothing*-These im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Schuldenlehre aufweisen. Mit dieser These verbindet sich die Annahme, dass für den Fall bestehender (stochastischer oder konjunktureller) Schwankungen in den öffentlichen Steuereinnahmen mit einer staatlichen Kreditaufnahme die Möglichkeit zur Glättung dieser Schwankungen besteht.<sup>7</sup> Das heißt, es kann auf diese Weise auf ausgleichende Steuererhöhungen verzichtet werden, was über die Zeit hinweg zu einer Konstanz der Steuersätze beiträgt. Letzteres ist unter allokativen Aspekten dann von Bedeutung, wenn man der Einsicht der Optimalsteuertheorie folgt, dass höhere Steuersätze mit wohlfahrtsökonomisch negativ zu bewertenden Zusatzlasten („excess burden“) und damit Effizienzverlusten verbunden sind.

6 Siehe stellvertretend Boadway/Flatters (1982), S. 613 ff. Siehe für Deutschland auch die Beiträge von Berthold/Drews/Thode (2001), S. 113 ff. sowie Baretta/Huber/Lichtblau (2001), S. 38 ff.

7 Bei der *Tax-Smoothing*-These wird davon ausgegangen, dass sich der Staat über eine Einkommensteuer finanziert. Aus Sicht der Optimalsteuertheorie erzeugt eine solche Steuer jedoch Zusatzlasten (sie wirkt im Unterschied zu einer Kopf-Steuer nicht allokationsneutral), da die Besteuerten einen Anreiz haben, Arbeit durch Freizeit zu substituieren. Als wohlfahrtsoptimal gilt eine Strategie, die – ceteris paribus – die Steuerlast so über die Zeit verteilt, dass die Zusatzlast bezüglich des Substitutionsverhaltens zwischen Arbeit und Freizeit minimiert wird. Dies kann durch eine entsprechende staatliche Schuldenaufnahme gewährleistet werden. Siehe Barro (1974), S. 1095 ff. sowie Barro (1979), S. 940 ff.

Übertragen auf das Modell des Stabilisierungsfonds ließe sich vor diesem Hintergrund argumentieren, dass mit Hilfe des Fonds ein vergleichbarer Glättungseffekt hinsichtlich der kommunalen Steuereinnahmen erzielt werden kann. Bezogen auf die kommunale Ebene gilt dies allerdings nur für jene steuerlichen Einnahmen, bei denen Städte und Gemeinden – wie im Fall der Gewerbe- oder der Grundsteuer – über die Möglichkeit einer autonomen Steuersatzvariation in Form einer Veränderung (Anhebung) der Hebesätze verfügen. Eine über den Stabilisierungsfonds realisierte Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs verschafft den Kommunen nicht nur eine verbesserte Grundlage zur Kalkulation ihrer gesamten Einnahmen, sondern bietet zugleich die Möglichkeit, unter sonst gleichen Bedingungen auf eine Anhebung der steuerlichen Hebesätze zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen zu verzichten. Damit werden zugleich aber auch mit solchen Hebesatzsteigerungen verbundene allokativen Zusatzlasten im Sinne negativer Anreizeffekte vermieden. Während jedoch im Rahmen der *Tax-Smoothing*-These ausschließlich die öffentliche Kreditaufnahme als Instrument zur Erzeugung eines solchen steuerlichen Glättungseffektes in den Blick genommen wird, bietet der Stabilisierungsfonds demgegenüber die Möglichkeit, diesen Effekt im Regelfall aus „angesparten“ Fondsmitteln – und nur wenn diese zur Absicherung der Garantiesumme nicht ausreichen auch aus Kreditmitteln – zu realisieren. Mit dem Stabilisierungsfonds lassen sich somit vergleichbare Effizienzeffekte erzielen, ohne zugleich die mit dem Instrument der öffentlichen Verschuldung bekanntermaßen verbundenen negativen Wirkungen in Kauf nehmen zu müssen.

Eine Simulationsrechnung bei Müller/Meffert (2005) zeigt auf, wie sich die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz entwickelt hätten, wenn der Stabilisierungsfonds bereits im Jahr 1970 eingeführt worden wäre. Dabei wird deutlich, dass relativ zu den in der Vergangenheit feststellbaren Schwankungen in den Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs mit der Einführung des Stabilisierungsfonds eine Verstetigung dieser Zuweisungen – und damit der kommunalen Einnahmen insgesamt – hätte erreicht werden können. Soweit bislang Schwankungen in den Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs ein Anlass für Steuererhöhungen auf der kommunalen Ebene waren, könnte der Stabilisierungsfonds dafür sorgen, dass die Notwendigkeit zu solchen Steuererhöhungen zukünftig zumindest abgemildert wird.<sup>8</sup>

8 Bezogen auf die Gewerbesteuer und für Deutschland insgesamt zeigen Studien, dass im langfristigen Trend eine parallele Entwicklung zwischen schwankenden Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf und einem Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze festzustellen ist. Siehe Döring/Feld (2005), S. 214 einschließlich der dort angegebenen weiteren Literaturhinweise.

## 4.2 Die konjunkturpolitische Zielsetzung des Stabilisierungsfonds

Folgt man der weit mehrheitlich in der Finanzwissenschaft vertretenen Einschätzung, so wurde mit der von Bundestag und Bundesrat jüngst beschlossenen Gemeindefinanzreform die Chance zu einer Reduzierung der Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Einnahmen verpasst (vgl. Junkernheinrich 2003, S. 423 ff.; Fuest/Huber 2003, S. 560 ff.). Stattdessen hat sich die Konjunkturanfälligkeit, etwa durch die Reduzierung der Gewerbesteuerumlage, eher noch verstärkt. Aus ökonomischer Sicht stellt die Stabilisierungspolitik – zumindest für den Fall gesamtwirtschaftlicher konjunktureller Schwankungen – eine zentralstaatlich zu lösende Aufgabe dar, da eine von Ländern oder Kommunen betriebene aktive Konjunkturpolitik als öffentliches Gut mit überregionalen *Spillover*-Effekten nicht anreizkompatibel ist und daher zu suboptimalen Ergebnissen führen muss. Unter Konjunkturaspekten sollten sich Ausgaben und Einnahmen von Ländern und Kommunen vielmehr stetig entwickeln (vgl. etwa Zimmermann/Henke 2001, S. 183 f.; Postlep 1993, S. 172 f.; Grossekkettler 2002, S. 621 ff.).

In der Realität ist insbesondere die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung von Städten und Gemeinden jedoch durch einen prozyklischen Verlauf gekennzeichnet, was in der Tendenz zu einer stabilisierungspolitisch unerwünschten so genannten Parallelpolitik führt. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits vor rund 20 Jahren darauf hingewiesen, dass im Verhältnis von Land zu Kommunen vor allem das Instrument der Finanzausgleichszuweisungen zu einer Stabilisierung der kommunalen Einnahmen im Konjunkturverlauf beitragen kann (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1980, Tz. 361 ff.; Haller 1980, S. 470 f.; Grossekkettler 1987, S. 427). Zu diesem Zweck sei die Ausgleichsmasse im Kommunalen Finanzausgleich so zu variieren, dass sich die Entwicklung am langfristigen Trend und nicht an den kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen orientiert. Der Sachverständigenrat schlägt zur technischen Umsetzung dieser Zielvorgabe die Aufnahme und Rückzahlung von Verstetigungsdarlehen oder die Bildung eines Stabilisierungsfonds vor, dem im Boom Finanzmittel zugeführt und in der Rezession entsprechende Mittel entnommen werden.

Einer solch potenzialorientierten Verstetigung von kommunalen Einnahmen und Ausgaben steht in der bisherigen Praxis der Durchführung der kommunalen Finanzausgleichsgesetze in den einzelnen Bundesländern eine weitgehend prozyklische Gestaltung der Zuweisungen an die Kommunen entgegen. Für die westdeutschen Bundesländer erstellte empirische Studien zeigen dabei, dass sich die konjunkturellen Schwankungen in den Einnahmen aus Ländersteuern in eben solchen Schwankungen der Zuweisungen an die Kommunen niederschlagen (vgl. Deubel 2004, S. 34 ff.). Dies gilt insbesondere für eine adaptive Ausgestaltung der Finanzausgleichszahlungen und das damit einhergehende Problem der „Verrechnungen“ von ursprünglich geschätzten

mit den realen Steuereinnahmen, wie dies in Rheinland-Pfalz bis einschließlich 2002 der Fall war. Mit der Einführung des Stabilisierungsfonds wird das bisherige Instrumentarium des Kommunalen Finanzausgleichs einschließlich des seit 2003 umgesetzten Beistandspakts dahingehend ergänzt, dass neben der bisherigen Sicherung einer Garantiesumme und der damit verbundenen Abkopplung der Zuweisungen von Einnahmerückgängen nun auch in wirtschaftlichen Aufschwungphasen ein „Überschießen“ der kommunalen Einnahmen und ein damit einhergehendes prozyklisches Ausgabeverhalten verhindert werden. Der Stabilisierungsfonds bildet damit die aus finanzwissenschaftlicher Sicht erforderliche symmetrische Ergänzung zum bisherigen Wirkungsmechanismus des Beistandspakts.

Auch aus politökonomischer Sicht kann der Stabilisierungsfonds durchaus als vorteilhaft bewertet werden. Mit ihm kann nicht nur sichergestellt werden, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer tatsächlichen Mittelauszahlung an die Kommunen kommt. Darüber hinaus kann mit der Fondslösung etwaigen Begehrlichkeiten auf Landesebene institutionell begegnet werden, die erfahrungsgemäß dann zu erwarten wären, wenn die Auszahlung vormals stillgelegter Zuweisungsanteile direkt aus den allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts erfolgen müsste. Der Stabilisierungsfonds wirkt hier wie eine Zweckbindung und damit eine Lösung zur Steuerung haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse, wie dies unter äquivalenztheoretischen Aspekten schon seit längerem von Finanzwissenschaftlern gefordert wird (vgl. Hansjürgens 2001). Der Fonds bildet damit zugleich einen institutionellen Ausweg für das politökonomische Problem einer „asymmetrischen Konjunkturpolitik“, das bekanntermaßen darin besteht, dass sich zwar in Phasen des konjunkturellen Einnahmerückgangs eine expansive Haushaltspolitik politisch leicht durchsetzen lässt, jedoch in Phasen der konjunkturbedingten Einnahmesteigerung die ökonomisch zweckmäßige Begrenzung des Ausgabeverhaltens zugunsten einer an der Bedienung politischer Sonderinteressen ausgerichteten Haushaltspolitik aus dem Blick gerät.<sup>9</sup>

Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass die stabilitätspolitische Wirkung der Einführung des Stabilisierungsfonds unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten erst dann in vollem Umfang zur Entfaltung kommen kann, wenn auch andere Länder dem Beispiel von Rheinland Pfalz folgen, um auf diese oder ähnliche Weise zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen beizutragen. Erst für diesen Fall könnte – bezogen auf den Budgetumfang – von einem gesamtwirtschaftlich relevanten Stabilisierungseffekt ausgegangen werden. Jüngste Forschungsergebnisse zum Innovationsverhalten im öffentlichen Sektor weisen allerdings darauf hin, dass Politikinnovationen – zu denen die Einführung des Stabilisierungsfonds zweifelsohne zu rechnen ist – insbesondere in föderativ organisierten Staatsordnungen ähnlich wie im Rahmen von Wettbewerbs-

<sup>9</sup> Siehe ausführlich Buchanan/Wagner (1977). Siehe als zusammenfassenden Überblick zu den theoretischen und empirischen Arbeiten in diesem Forschungsfeld ebenso Hirte (1997); Stalder (1992); Roubini/Sachs (1989), S. 903 ff.

prozessen auf privaten Märkten ohne einzelne Vorreiter zu keiner flächendeckenden Diffusion gelangen (vgl. etwa Blancke 2003, S. 31 ff.; Feld/Schnellenbach 2004, S. 259 ff.). Umgekehrt belegen diese Studien aber auch, dass immer dann, wenn solche zunächst isoliert eingeführten Politikinnovationen erfolgreich zur Lösung von politischen Problemen beitragen, diese eine mehr oder weniger große Zahl von Nachahmern finden.

#### 4.3 Der Wachstumsbezug des Stabilisierungsfonds und weitere Aspekte

Aus der Perspektive einer ökonomisch rationalen Gestaltung des kommunalen Einnahmesystems bildet – neben den allokativen und den konjunkturellen Bezügen – die Frage nach der wachstumsproportionalen Ausgestaltung des Stabilisierungsfonds ein weiteres Prüf- und Bewertungskriterium. Während für den konjunkturstabilisierenden Effekt des Fonds – ausgehend von einer abstrakten Bemessungsgrundlage – die Festbeschreibung von Ober- und Untergrenzen für die Abführung an und die Zuführung aus dem Fonds von entscheidender Bedeutung ist, weil diese Begrenzungen die Schwankungen der Finanzausgleichsmasse auf einen vorgegebenen Korridor beschränken, ist mit Blick auf das Kriterium der Wachstumsproportionalität entscheidend, inwieweit bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage eine entsprechende Veränderungsrate Berücksichtigung findet. Die hierfür im Fondsmodell vorgesehene Berechnungsgrundlage einer Veränderungsrate auf der Basis der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes (einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen) bietet die entsprechende Möglichkeit zu einer wachstumsorientierten Verstetigung der Finanzausgleichsmasse und kann daher als kriterienkonform gelten (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2004).

Dies gilt zum einen für das gewählte Verfahren einer vergangenheitsorientierten Ermittlung der trendmäßigen Wachstumsrate der in die Bemessungsgrundlage einfließenden Landeseinnahmen, mit dem die Fehleranfälligkeit zukunftsorientierter Prognoseverfahren und damit möglicherweise einhergehende Konflikte zwischen Land und Kommunen über die „richtige“ Prognosemethode vermieden werden. Der für die Berechnung der Trendentwicklung vorgeschlagene Zeitraum von neun Jahren kann dabei als angemessen angesehen werden, um Konjunkturzyklus übergreifend Einnahmeschwankungen zu korrigieren. Unter der Zielvorgabe einer wachstumsproportionalen Entwicklung ist zum anderen positiv zu bewerten, dass zur Sicherstellung einer stetig steigenden Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen die Landesleistungen die um ein Prozent erhöhte Verstetigungssumme des Vorjahres nicht unterschreiten sollen (§ 5a Abs. 3 Gesetzentwurf). Durch diese Konstruktion einer verstetigten und zugleich mit einer Wachstumskomponente versehenen Ausgestaltung der Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs wird den Kommunen die Möglichkeit zu einer langfristig gesicherten Planung der Ausgaben gegeben.

Zu berücksichtigen bleibt allerdings ein latenter Zielkonflikt, der zwischen der aus finanzwissenschaftlicher wie politökonomischer Sicht geforderten Verstetigung und Regelbindung der Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs einerseits und dem eher demokratietheoretisch geprägten Haushaltsgrundsatz der Nonaffektation andererseits besteht. So kann die zentrale finanzwirtschaftliche Funktion dieses Grundsatzes gerade darin gesehen werden, die haushaltspolitischen Kompetenzen des Parlaments mit Blick auf die Berücksichtigung neuer politischer Schwerpunktsetzungen in der Landespolitik offen zu halten. Vorfestlegungen – wie sie der Stabilisierungsfonds in Form der befristeten Stilllegung und späteren Ausschüttung von Zuweisungsmitteln beinhaltet – bergen aus dieser Perspektive die Gefahr, die Bedeutung des Parlaments auf die Rolle einer bloßen Ratifikationsinstanz zu reduzieren. So war im Einklang mit diesem Grundsatz in einer frühen Fassung des Gesetzentwurfs noch die Regelung enthalten, dass die im Gesetz zur Einführung des Stabilisierungsfonds definierte Festlegung der Bemessungsgrundlage durch das jeweilige Landeshaushaltsgesetz geändert werden kann. Die im Zuge der politischen Diskussion des Gesetzentwurfs vollzogene Streichung dieses Absatzes zu Lasten der Haushaltsrechte des Parlaments ist aus ökonomischer Sicht jedoch keineswegs als Hinweis auf eine Fehlkonstruktion des Stabilisierungsfonds zu verstehen. Sie kann vielmehr auch als eine Art Signalfunktion im Sinne einer Bekräftigung der mit dem Fondsmodell verbundenen Selbstbindung des Landesparlaments gegenüber den notwendigen fiskalischen Interessen der kommunalen Ebene verstanden und damit letztlich durchaus positiv bewertet werden.

Ein weiterer Aspekt, der in der politischen Diskussion um die Einführung des Stabilisierungsfonds am Rande eine Rolle spielte, nimmt Bezug auf den Grundsatz der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie er nicht zuletzt auch im Grundgesetz verankert ist. Aus ökonomischer Sicht interpretiert als Gewährleistung einer einheitlichen Mindestversorgung mit lokalen öffentlichen Gütern, zählt dieser Grundsatz schon immer zu den zentralen Zielsetzungen, die sich mit dem Kommunalen Finanzausgleich als Instrument zum räumlichen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden verbinden. Daran ändert auch die Einführung des Stabilisierungsfonds nichts. Eine lediglich eingeschränkte Realisierung dieser Zielsetzung im Verhältnis zum bisherigen System des Kommunalen Finanzausgleichs könnte jedoch dann gegeben sein, wenn einzelne Kommunen vom Wirksamwerden der Ober- und Untergrenze des Stabilisierungskorridors im Zeitlauf unterschiedlich betroffen sind. Ein solcher Fall wäre etwa dann gegeben, wenn man unterstellt, dass eine Kommune in konjunkturellen Schwächephasen (in denen also die Garantieleistungen des Stabilisierungsfonds zum Tragen kommen) selbst nicht zu den Zuweisungsempfängern zählt, in allgemein einnahmestarken Zeiten, in denen sich das Finanzausgleichsvolumen an der Obergrenze des Stabilisierungskorridors bewegt, dieselbe Kommune – beispielsweise aufgrund lokaler Struktur- und damit einhergehender Finanzprobleme – benötigte Finanzausgleichszuweisungen jedoch in einem geringeren Umfang erhält, als dies bei der bisherigen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs der Fall gewesen wäre.

Zwar kann man einen solchen Fall als Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse deuten, da er relativ zum Status quo zu einem geringeren Ausgleich bestehender Finanzkraftdisparitäten führt. Im Kern handelt es sich hier allerdings um einen spezifischen Zielkonflikt in der Bewertung des Stabilisierungsfonds, bei dem die potenziellen allokativen ebenso wie die konjunktur- und wachstumsbezogenen Vorteile der Fondslösung möglichen (und eindeutig begrenzten) Nachteilen in der Dimension der räumlichen Ausgleichsfunktion des Kommunalen Finanzausgleichs gegenüberstehen. Dieser Zielkonflikt wird zudem noch dadurch relativiert, dass das hier konstruierte Fallbeispiel nicht zwingend auf ein systematisches Defizit des Stabilisierungsfonds, sondern lediglich auf eine temporäre und zufallsbedingte Konstellation der Finanzkraftentwicklung einer Kommune abstellt, die darüber hinaus im Zeitablauf wiederum kompensiert werden kann. So ist keineswegs auszuschließen, dass jene Kommune zu einem späteren Zeitpunkt zu den Zuweisungsempfängern zählt, die aufgrund der mit dem Stabilisierungsfonds verbundenen Garantieleistungen gegenüber dem bestehenden Finanzausgleichssystem fiskalisch profitiert. Vor diesem Hintergrund dürfte die mit der Einführung des Fonds einhergehende mittel- und langfristige Verstetigung der kommunalen Einnahmen und die damit erwartete verbesserte Planbarkeit für die kommunalen Haushalte von deutlich größerem Gewicht sein als auf der Basis hypothetischer Fallkonstruktionen prognostizierte mögliche Nachteile des Stabilisierungsfonds.

## 5. Abschließende Bewertung

Unbestreitbar stehen die Kommunen in Rheinland-Pfalz, ebenso wie alle öffentlichen Haushalte in Deutschland, vor besonderen finanziellen Herausforderungen. Mit der Einführung des Stabilisierungsfonds für den Kommunalen Finanzausgleich leistet die Landesregierung einen innovativen Beitrag zur langfristigen Absicherung der kommunalen Finanzausstattung. Es darf dabei jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass für eine nachhaltige Lösung der kommunalen Finanzierungsprobleme die Einführung des Fonds nur ein Instrument darstellt, welches neben den bereits realisierten Reformen – so etwa der Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung – durch weitere komplementäre Maßnahmen ergänzt werden müsste. Hier ist vor allem auf die Notwendigkeit von Reformen mit Blick auf die kommunalen Aufgaben und Ausgaben hinzuweisen, ohne die eine lediglich auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte ansetzende Reform letztlich unvollständig bleiben müsste. Stichwortartig kann dabei insbesondere auf die Notwendigkeit einer Aufgaben- und damit verbundenen Ausgabenkritik auf kommunaler Ebene, eine nachhaltige Reduzierung der von Bundes- oder Landeseite vorgegebenen gesetzlichen Standards oder eine Überprüfung der kommunalen Kostenstrukturen hingewiesen werden. Vor diesem Hintergrund kann die Einführung des Stabilisierungsfonds zur Verstetigung des Kommuna-

len Finanzausgleichs als ein wichtiger (und auch origineller) Reformschritt bewertet werden. Für eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzsituation darf es jedoch bei dieser Maßnahme allein nicht bleiben. Eine umfassende Reform der Gemeindefinanzen bleibt damit – und dies nicht allein in Rheinland-Pfalz, sondern in Deutschland insgesamt – auch weiterhin ein zentrales Anliegen der politischen Reformagenda.

## Literatur

- Baretti, C./Huber, B./Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 81, S. 38 ff.
- Barro, R. J. (1979): On the Determination of the Public Debt, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 87, S. 940 ff.
- Barro, R. J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 82, S. 1095 ff.
- Berthold, N./Drews, S./Thode, E. (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 50, S. 113 ff.
- Blancke, S. (2003): Die Diffusion von Innovationen im deutschen Föderalismus, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden, S. 31 ff.
- Boadway, R./Flatters, F. (1982): Efficiency and Equalization Payments in a Federal System Government, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, S. 613 ff.
- Buchanan, J. M./Wagner, R. E. (1977): *Democracies in Deficit*, New York.
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G./Deubel, I. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, Berlin, S. 33 ff.
- Döring, T. (2003): Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 104, S. 192 ff.
- Döring, T./Feld, L. P. (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 6, S. 207 f.
- Döring, T./Hansjürgens, B. (2003): Gemeindefinanzreform – Sind grundlegende Veränderungen zu erwarten?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 52, S. 322 ff.
- Feld, L. P./Schnellenbach, J. (2004): Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion?, in: Schaltegger, Ch./Schaltegger, S. (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich, S. 259 ff.
- Fuest, C./Huber, B. (2003): Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 83, S. 560 ff.
- Grossekettler, H. (2002): Öffentliche Finanzen, in: Bender, D., und andere (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie*, Bd. 1, München, S. 621 ff.
- Grossekettler, H. (1987): Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: *Finanzarchiv*, Bd. 45, S. 427.
- Haller, H. (1980): Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, Bd. III, Tübingen, S. 470 f.

- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin.
- Henckel, N.-F. (2004): Die kommunale Wirtschaftsbesteuerung strukturell reformieren, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 105, S. 30 ff.
- Henneke, H.-G. (2004): Die ausgefallene Kommunalfinanzreform – Nach der Reform ist vor der Reform, in: Der Landkreistag, Jg. 74, S. 71 ff.
- Hirte, G. (1997): Normative und positive Theorien öffentlicher Verschuldung, Ingolstadt.
- Junkernheinrich, M. (2003): Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, S. 423 ff.
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (2004): Staatsdefizit: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen – Der Gemeindefinanzbericht 2004 im Detail, in: Der Städtetag, Nr. 1 (2004), S. 46.
- Landtag Rheinland-Pfalz (2004): Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drucksache 14/3425 vom 21. September 2004.
- Linscheidt, B./Truger, A. (1997): Reform des Kommunalsteuersystems, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 66, S. 383 ff.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2004): Der Stabilisierungsfonds im Kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Mueller, D. (1989): Public Choice II, Cambridge (Mass.).
- Müller, W./Meffert, H. (2005): Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 106, S. 56 ff.
- Persson, T./Tabellini, G. (2000): Political Economics, Cambridge.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden, S. 172 f.
- Roubini, N./Sachs, J. D. (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficit in the Industrial Democracies, in: European Economic Review, Vol. 33, S. 903 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1980): Unter Anpassungszwang, Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart, Tz. 361 ff.
- Stalder, I. (1992): Staatsverschuldung aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Nürnberg.
- Wellisch, D. (2000): Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge.
- Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- Wildasin, D. E. (1986): Urban Public Finance, Chur und andere.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 33.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen, Baden-Baden, S. 119 ff.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D. (2001): Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München, S. 183 f.

Heinrich Mäding

## Städte und Regionen im Wettbewerb – ein Problemaufriss<sup>1</sup>

Zusammenfassung: Die Wirtschaftswissenschaften haben seit langem die (positiven) Wirkungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen auf Märkten analysiert und – später – auf den Wettbewerb politischer Parteien übertragen. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung werden erhebliche Erwartungen an den Wettbewerb formuliert. Der Beitrag skizziert (zwölf) verschiedene Formen von Wettbewerb und verknüpft sie zu einem umfassenden Bild vom territorialen Wettbewerb der Städte und Regionen. Einerseits ist dieser „Schicksal“: Städte stehen im Wettbewerb um Unternehmen, Einwohner, Touristen. Andererseits ist er mögliche „Strategie“: Städte stellen sich in den Wettbewerb mit anderen Städten (durch Leistungsvergleiche; um Preise) zur Leistungs- und Imageverbesserung. Der Wettbewerb mit privaten Unternehmen nimmt eine Zwischenstellung ein, doch ist er es nicht allein, der Effizienz-, Effektivitäts- und Innovationseffekte fördert.

### 1. Public Management und Wettbewerb

In den normativen und empirischen Debatten um Public Management werden hohe Erwartungen an die möglichen positiven Wirkungen des Wettbewerbs gerichtet. Von G. Banner, der als Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) nennenswerten persönlichen Anteil an der Initiierung einer breiten Welle der Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunen („Neues Steuerungsmodell“) zu Beginn der 1990er-Jahre hatte, ist die These überliefert, erst der Wettbewerb setze das Neue Steuerungsmodell „unter Strom“ (KGSt 1993, S. 22). Zugleich wurde aber schon bei frühen internationalen Vergleichen konstatiert, dass der deutsche Modernisierungsweg im Unterschied etwa zu angelsächsischen Ländern das

<sup>1</sup> Der Text ist die geringfügig veränderte Fassung eines Beitrags des Autors, der zuerst erschien in: W. Jann/M. Röber/H. Wollmann (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin 2006, Verlag edition sigma, S. 271–281. Wir danken dem Verlag für die Abdruckgenehmigung.

Schwergewicht zu sehr auf die „Binnenmodernisierung“ lege und die Potenziale des Wettbewerbs unzureichend ausschöpfe (Wegener 2005).

Die folgende Skizze soll die Zusammenhänge zwischen Kommunalverwaltungen, Verwaltungsmodernisierung und Wettbewerb unter den aktuellen Rahmenbedingungen und Trends und bezogen auf die deutschen Städte und Regionen strukturieren und bestimmte Leistungserwartungen an den Wettbewerb diskutieren. Ziel ist es dabei, verschiedene Formen von Wettbewerb zu unterscheiden und in ihrer Verknüpfung und Ergänzung einzuordnen, nicht jedoch den Stellenwert des Wettbewerbs im Verhältnis zu Hierarchie und Kooperation im Kontext von *good governance* zu bestimmen (vgl. dazu u.a. Oppen/Sack/Wegener 2005).

Zuvor ist eine generelle Bemerkung zum Wettbewerb im Kontext des Public Management als Forschungsgegenstand (Nullmeier 2005) bzw. der Politik- und Verwaltungswissenschaft als Disziplin erforderlich.

Zweifelsohne gibt es Wettbewerb im politisch-administrativen Raum

- „horizontal“ zwischen territorialen Einheiten (meist: „Gebietskörperschaften“) einer Ebene, etwa Staaten, Ländern im föderativen Staat der Bundesrepublik Deutschland, „Regionen“, Städten und Gemeinden,
- „vertikal“ zwischen den Ebenen der staatlichen und kommunalen Verwaltung um Kompetenzen und die optimale Form der Aufgabenerfüllung (vom Schulwesen bis zur Betreuung der Langzeitarbeitslosen),
- zwischen sektoral organisierten Interessen, etwa zwischen den Ministerien einer Regierung oder den Dezernaten einer Kommune (z.B. um Budgetanteile) bzw. zwischen den in Verbänden organisierten Interessen von Produzenten (vom Bauernverband bis zur GEW) oder Konsumenten,
- zwischen Parteien um die Macht in einer Gebietskörperschaft, zwischen Personen als politischen Akteuren um Ämter, Karrieren, Erfolge.

Aber ebenso klar ist, dass der Wettbewerbsbegriff und unsere wissenschaftlichen Kenntnisse über Vorteile und Nachteile des Wettbewerbs oder bestimmter wettbewerbslich motivierter Strategien überwiegend dem wirtschaftlichen Raum entstammen. Es sind vor allem Ökonomen (in einem weiten Sinne) gewesen, die seit Mandeville und Smith bis Schumpeter und von Hayek das Funktionieren von Wettbewerb analysiert haben, die vor allem die segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs auf Märkten identifiziert und belegt haben („*private vices – public benefits*“) und die die Übertragung der Argumente aus dem ökonomischen in den politischen Raum vorgenommen haben. Vor allem Schumpeter (1942) und Downs (1957) haben bahnbrechend bei der Analyse des Parteienwettbewerbs gewirkt und damit die „ökonomische Theorie der Politik“ begründet. Zunehmend Aufmerksamkeit findet die Analyse des territorialen Wettbewerbs (Batey/Friedrich 2000; Friedrich/Jutila 2000). Wie belastbar diese Über-

tragung ist und ob aus der Analogie der Mechanismen ein identisches Set von (vor allem positiven) Wettbewerbswirkungen folgt, ist aber strittig (Mäding 1992). Vor allem die Befürworter eines „Wettbewerbsföderalismus“ bleiben auf manche kritische Frage die Antwort noch schuldig.

Wenn man die oben angesprochenen segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs zwischen Anbietern (aber auch zwischen Nachfragern!) auf Gütermärkten kurz zusammenfassen will, dann bestehen sie aus der Sicht der Konsumenten im differenzierten Güterangebot zu günstigen Preisen, aus der Sicht der Unternehmer in Gewinnchancen für „gute“ Leistungen und aus der Sicht der Gesamtwirtschaft in der nachfragegerechten, „optimalen“ Allokation der Produktionsfaktoren (statische Effizienz) und in der Generierung von Produktinnovationen und Produktivitätsfortschritten (dynamische Effizienz). Der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (von Hayek 1968) löst *uno actu* die Informations-, Motivations- und Koordinationsanforderungen, denen sich jede Wirtschaftsordnung gegenüberstellt.

Wo liegt das Problem? Einerseits in einer Tendenz zur Selbstaufhebung des Wettbewerbs durch Monopolisierung, Oligopolisierung, Kartellbildung und anderes mehr, die „Wettbewerb als staatliche Veranstaltung“ nötig macht (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb usw.), andererseits in der Notwendigkeit zu einer sozialen und ökologischen Einhegung der Märkte. Schließlich beachten die Anbieter nur die kaufkräftige Nachfrage, nimmt das Gewinnstreben aus sich heraus in der Regel keine Rücksicht auf langfristigen Ressourcenschutz. Neben der Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik und Umweltpolitik hat die öffentliche Hand in der Geschichte – regional in unterschiedlichem Maße – zudem aus gutem Grund auch die Produktion bestimmter Güter und Leistungen übernommen: von der Verteidigung über die Bildung bis zur Wasserversorgung. Das zeigt, dass in den Debatten über Wettbewerb im öffentlichen Sektor eine gewisse Vorsicht geboten ist.

## 2. Vom Wettbewerb der Unternehmen zum Wettbewerb der Städte um Unternehmen

Städte<sup>2</sup> stehen im Wettbewerb,

- weil Unternehmen im Wettbewerb stehen und weil diese sich daher bei ihren im Prinzip freien Standortentscheidungen (Verlagerung, Investition) um ein

2 Im Folgenden wird vereinfachend statt „Städte und Regionen“ nur von „Städten“ gesprochen, auch wenn man sich klar machen sollte, dass beispielsweise bei internationaler Standortsuche die Entscheidung eher zwischen (Stadt-)Regionen als zwischen den konkreten Standortgemeinden fällt und dass gerade zur Überwindung eines auf die eigene Gemeinde begrenzten Vorgehens Städte und ihre Nachbargemeinden sich vermehrt um „strategische Regionsbildung“ bemühen.

günstiges Verhältnis von Nutzen (z.B. Infrastrukturangebot) und Kosten (z.B. Steuerbelastung) bemühen müssen,

- weil das (deutsche) Steuersystem die öffentlichen Einnahmen mit der örtlichen Wirtschaftskraft verknüpft hat, auf der lokalen Ebene über die Gewerbesteuer, aber auch über den Anteil an der Einkommensteuer.

Das zweite Argument ist in letzter Zeit wiederholt (vor allem für die Länderebene, aber auch) für die kommunale Ebene wegen der hohen Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs in Zweifel gezogen worden. Es fehle der Anreiz, Betriebsstandort zu werden, wenn die Lasten (Infrastruktur, Verkehrslärm) zwar lokal individuell anfielen, aber die Einnahmen durch die kompensatorische Wirkung der Zuweisungen überall weitgehend angeglichen seien. Aber erstens zieht dieses Gegenargument stärker auf der Länderebene als auf der kommunalen Ebene (wegen der dort höheren Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs), und zweitens dürfen die Arbeitsplatzeffekte als drittes Argument nicht übersehen werden. Selbst wenn die Pro-Kopf-Einnahmen unter den Kommunen vollständig ausgeglichen würden, gäbe es einen Anreiz zur Ansiedlung, einen Wettbewerb um Unternehmensinvestitionen, um den Einwohnern mehr Chancen auf dem lokalen Arbeitsmarkt zu verschaffen. Über den politischen Wettbewerb wird dieser Bürgerwunsch in der Regel zur Maxime für die Stadtregierung, wenn auch gesehen werden muss, dass teilweise durch Bürgerinitiativen auch Gegenkräfte mobilisiert werden.

Berücksichtigt man nun, dass sich durch die Globalisierung, den ökonomischen Strukturwandel hin zu Dienstleistungen (typischen *footloose industries*) und durch die Fortschritte der Informations- und Kommunikationstechnologie die Standortoptionen der Unternehmen dramatisch erweitert haben und die Wettbewerbsintensität gestiegen ist, ist ein verstärkter Standortwettbewerb der Städte die logische Konsequenz.

### 3. Wettbewerb um Einwohner

In einer ähnlichen Art und Weise stehen die Städte in einem Wettbewerb um Einwohner. Auch hier sind es die freie Wahl des Wohnortes und die Budgetwirksamkeit der Einwohnerzahlen – über den Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer, aber auch über den Finanzausgleich –, die diese Orientierung nahe legen. Weitere Faktoren treten hinzu: Lokale Kaufkraft stärkt lokale Unternehmen und freie Berufe; mehr Einwohner bedeuten mehr Nachfrage auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt, steigende Mieten und Immobilienpreise, d.h. Vorteile für die Ansässigen; mehr Einwohner beeinflussen sogar die Gehaltsgruppe des Bürgermeisters und der Dezerenten. Schließlich gilt Wachstum vielen per se als Zei-

chen von Erfolg. Viele Politiker versuchen daher, Einwohnerwachstum als ihren Erfolg zu verkaufen, unabhängig von der Stringenz der Kausalitätsbeziehung. Vor allem ostdeutsche Bürgermeister erfahren umgekehrt schmerzlich, dass Einwohnerschrumpfung als politischer Misserfolg gilt. Leitbilder wie „Hamburg – wachsende Metropole“ verdanken eher dieser Symbolfunktion als detailliertem Kalkül ihre Anziehungskraft.

Auch dieser Wettbewerb um Einwohner intensiviert sich, erstens weil die demographische Entwicklung, konkret: die zunehmende Zahl von Städten mit schrumpfender Bevölkerung, Einwohner mehr und mehr zum knappen Gut macht, zweitens weil diese Verknappung gerade bei der Erwerbsbevölkerung eine Orientierung an deren Erwartungen hinsichtlich der Lebensqualität des Wohnstandorts zu einem Posten im Kalkül der Arbeitgeber machen muss. Mobilitätsgewinne schaffen ein positives Image und werden zum weichen Standortfaktor „Attraktivität“, der weitere Mobilität stützt.

Der Wettbewerb um Touristen und um Events des Sport- und Kultur-Business kann hier ebenfalls eingereiht und analog analysiert werden.

#### 4. Zwischenfazit: Wettbewerb als Schicksal

Die bisherige Argumentation betont, dass Städte und Stadtregierungen in einem Wettbewerb stehen, ob sie wollen oder nicht. Dieser Wettbewerb ist den individuellen Antrieben der Menschen (Gewinnstreben, Machtstreben usw.), dem Marktsystem und dem politischen System in gleicher Weise geschuldet. Durch den gegenwärtigen Wandel vor allem ökonomischer und demographischer Rahmenbedingungen intensiviert er sich. Da er abhängig ist auch von der vertikalen Aufgabenverteilung im föderativen Staat und von den Regelungen der Finanzverfassung, ist er vom Staat in Grenzen beeinflussbar.

Freie Standortwahl und faktische Mobilität sind in der regionalökonomischen Theorie (Tiebout: „Abstimmung mit den Füßen“, 1956) als Beitrag zur optimalen Allokation der Faktoren interpretiert worden. Potenzielle Mobilität kann aber Städte auf der Ausgabenseite auch in eine investitionsintensive Konkurrenz führen und volkswirtschaftlich Überinvestition produzieren. Um Unternehmen und Einwohner anzuziehen, werden dann mehr Gewerbegebiete<sup>3</sup> und mehr Wohngebiete erschlossen als „nötig“.

Dieser Gedanke ist in einigen neueren Arbeiten zur fiskalischen Rentabilität von Wohngebietsausweisungen methodisch fortentwickelt worden mit dem Ergebnis,

<sup>3</sup> In weiten Teilen Ostdeutschlands hat die „Überproduktion“ von Gewerbeflächen Potenziale für mehr als 100 Jahre geschaffen (Bonny/Glaser 2005, S. 36).

dass Einwohnerattraktion sich oft nicht einmal für das kommunale Budget rechnet (Gutsche 2003; Moeckel/Osterhage 2004; Reidenbach 2005). Das Schreckbild „ruinöser Einwohnerkonkurrenz“ bekommt neue empirische Belege (Mönnich 2005).

Dabei muss gesehen werden, dass lokale fiskalische Rentabilität nicht das einzige Beurteilungskriterium sein kann. Manches ist eventuell fiskalisch unrentabel, aber für die lokale Ökonomie rentabel (Umwegrentabilität), anderes fiskalisch rentabel, aber im Rahmen einer breiter angelegten Nutzen-Kosten-Analyse wegen seiner externen Effekte unvorteilhaft, Drittes schließlich lokal vorteilhaft, aber volkswirtschaftlich reine Umverteilung. Gerade den letzten Gedanken werden lokal verantwortliche Politiker aus Eigeninteresse kaum ihren Bewertungen und Entscheidungen zugrunde legen. Wenn man dies aber tut und eine volkswirtschaftliche Perspektive einnimmt, dann sind eigentlich nur die Attraktivität und die Gewinne im internationalen Wettbewerb geeignete Maßstäbe. Zugleich verweist der internationale Wettbewerb der Städte auf die wichtige Rolle der Staaten, die mit ihren Rahmensetzungen den Erfolg oder Misserfolg der Städte vorprägen und ihrerseits in einem Wettbewerb stehen (Bertelsmann 2005). Steuer-, arbeitsmarkt- oder bildungspolitische Entscheidungen charakterisieren den „Standort Deutschland“. In einer globalisierten Weltökonomie mag heute der „Wettbewerb der Systeme“, nämlich von kapitalistischer Marktwirtschaft und sozialistischer Planwirtschaft, verschwunden sein, ein diffizilerer Wettbewerb der Systeme, nämlich der nationalen institutionellen Regelungen, bleibt aber bestehen und wird durch internationale Regime (Welthandelsorganisation/WTO, General Agreement on Tariffs and Trade/GATT usw.) nur umso intensiver und wirksamer. Der Wettbewerb der Städte befindet sich in einer „Sandwich-Situation“. Ihr Spielraum ist eng. Der Wettbewerb der Unternehmen fordert „von unten“ von den Städten immer neue Anstrengungen, während der Wettbewerb der Staaten die Optionen der Städte „von oben“ vielfältig begrenzt und ihre Erfolgchancen wesentlich vorprägt.

Ein letzter Wettbewerb, in dem die Städte stehen, ob sie wollen oder nicht, ist der aufoktroierte Wettbewerb in den zahllosen Rankings, die in den letzten Jahren zunehmend vorgelegt wurden. Sinn und Unsinn, Nutzen und Schaden für Stadtmarketing und Verwaltungsmodernisierung sind andernorts skizziert worden (Mäding 2001; Grabow 2006). Hier mag der Hinweis genügen, dass auch die Verwaltung selbst in verschiedenen Performance-Dimensionen (Unternehmensfreundliche Verwaltung, Familienfreundliche Verwaltung usw.) Gegenstand und nicht nur Adressat solcher Messversuche ist und dass im Rahmen ihrer Bemühungen um Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit und ihres Image Wettbewerb als Strategie eine Rolle spielen kann.

## 5. Wettbewerb als Strategie I: Wettbewerb mit Privaten

Die Städte stehen nicht nur im Wettbewerb, sie stellen sich auch bewusst hinein. Zwei Formen sind zu unterscheiden: Wettbewerb mit Privaten und Wettbewerb mit anderen Städten.

Die Literatur über den Wettbewerb mit Privaten ist äußerst umfang- und facettenreich (Wegener 2005). Mindestens zwei Formen sind zu unterscheiden:

- Zunächst die Frage des *Make or buy* bei Annexaufgaben: Vor dem Hintergrund von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung stellt sich schon seit langem die Frage, ob das Gartenamt seine Primeln selbst ziehen oder besser kaufen sollte, ob Druckerei und Reinigungsdienst besser von privaten Unternehmen erledigt werden.
- Sodann hat auch bei den öffentlichen Aufgaben der Wandel im Staats- und Aufgabenverständnis zur Unterscheidung von Gewährleistungsverantwortung und Produktion öffentlicher Leistungen geführt. In der Gewährleistungskommune werden politisch definierte öffentliche Aufgaben teils von öffentlichen, teils von gemeinnützigen, teils von privaten Leistungserbringern erbracht, öffentliche Unternehmen stehen im Wettbewerb mit privaten vom Strommarkt bis zu den Busdiensten. Vom *compulsory competitive tendering* in Großbritannien bis zur EU-Wettbewerbspolitik mit ihren Vorgaben zu Ausschreibungspflichten und Vergabeverfahren wurde hier der Wettbewerb mit Privaten auch in Bereichen erzwungen, in denen er von den Städten nicht freiwillig gesucht worden wäre.

„Konkurrieren statt Privatisieren“ lautet ein neuer Slogan, der die öffentlichen Akteure ermutigt, diesen Wettbewerb mit seinen Leistungssteigerungsfunktionen zu suchen, geradezu auch als Alternative zur resignativen Privatisierung, die insofern als Wettbewerbsvermeidung interpretiert werden kann (Hille 2002; Andersen/Beck/Selle 2005). Ob in diesem Wettbewerb öffentliche oder private Akteure unbillig besser gestellt sind (und wenn ja, wann und wodurch), ist Gegenstand von elaborierten Untersuchungen und Gerichtsverfahren. Auf jeden Fall ist es eine Aufgabe des supra-staatlichen und des staatlichen Bereichs, die Anforderungen von EU-Recht, Bundesrecht und Gemeindefirtschaftsrecht so zu harmonisieren, dass ein fairer Wettbewerb möglich ist. Nur er erfüllt seine Informations-, Motivations- und Koordinationsfunktion richtig. Und es ist eine Aufgabe der Gemeinden selbst, Effektivitätsziele nicht systematisch Effizienzzielen zu opfern.

## 6. Wettbewerb als Strategie II: Wettbewerb unter Städten

Neben dem Wettbewerb mit Privaten, in den man sich stellt oder gestellt wird, gibt es den freiwilligen Wettbewerb unter Städten, den die Stadt suchen oder meiden kann. Es ist dies in der Regel kein Wettbewerb um Kunden, da die Städte bekanntlich für ihre Leistungen (vom Einwohnermeldeamt bis zur Müllabfuhr) ein Gebietsmonopol besitzen und daher die aggressive Konkurrenz von anderen (Nachbar-)Städten bislang nicht fürchten müssen. Zwei Formen sind zu unterscheiden:

### a) Interkommunale Leistungsvergleiche/Benchmarking<sup>4</sup>

Hier treten die Städte aus eigenem Antrieb in der Regel in eine (befristete) vertrauliche Kooperation, um bestimmte Verwaltungsdaten zu ermitteln und zu vergleichen mit dem Ziel der Leistungssteigerung bzw. Kostensenkung als Komponenten von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung. Die Initiativen von Bertelsmann-Stiftung und KGSt haben in Deutschland die größte Reichweite entfaltet, ohne dass die ursprünglichen Erwartungen voll erfüllt wurden. Es gibt die Vergleichsringe, Innovationsringe und IKO-Netze (IKO = Interkommunales Netz) der KGSt, aber keineswegs räumlich und fachlich so flächendeckend wie wohl ursprünglich erhofft. Die Generierung von vergleichbaren und belastbaren Zahlen ist aufwendig und partiell durch Eigeninteressen beeinträchtigt, das Wissen um Rationalisierungspotenziale und -strategien zudem nur der erste Schritt. Die Umsetzung in der eigenen Verwaltung, „die Erzeugung kompetitiver Orientierungen“ (Nullmeier 2005, S. 113) erweist sich oft als schwierig oder gar unmöglich, vielleicht sogar als politisch nicht gewollt (Kuhlmann 2003; Schuster 2003).

### b) Wettbewerbe um Preise

In den letzten Jahren sind in Deutschland mehr und mehr Städtewettbewerbe ausgelobt worden: von der EU, von Ministerien, Verbänden, Stiftungen. Diese haben – auch wenn sie nicht mit finanziellen Anreizen, etwa der Aufnahme in ein Förderprogramm<sup>5</sup>, operierten – meist eine die Erwartungen übertreffende Beteiligung gefunden (Mäding 1999).<sup>6</sup> Was sind die Intentionen von „Anbietern“ und

---

4 Daneben können dezentrale Verwaltungseinheiten (Bürgerämter, Bibliotheken usw.) natürlich auch einem intrakommunalen Leistungsvergleich unterzogen werden.

5 Vgl. die Förderinitiative Inno Regio (Eickelpasch 2001)

6 Allein das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat in den zurückliegenden zehn Jahren die folgenden Wettbewerbe im Auftrag organisiert:

- TAT-Orte: Gemeinden im ökologischen Wettbewerb im Auftrag der Deutschen Bundesstiftung Umwelt 1995–2000;
- Kinder- und familienfreundliche Gemeinde im Auftrag des BMFJSF 1996;

„Nachfragern“ von Wettbewerben? Die Auslober, z.B. Ministerien, erfüllen in ihrem Politikfeld mit dem Preis eine Informationsfunktion. Sie verdeutlichen, was sie selbst im breiten Spektrum der Möglichkeiten und divergierenden Werte normativ bevorzugen, und sie zeigen, wie weit Vorreiter in diese Zielrichtung faktisch bis dato gekommen sind. Daneben besitzt der Wettbewerb in längerfristiger Perspektive eine Anreizfunktion. Besonders wenn er wiederholt wird, reizt er Beteiligte zu weiterer Verbesserung, bislang Unbeteiligte zur Nachahmung und zu neuen kreativen Lösungen. Er erzeugt so Leistungsverbesserungen, die in der Regel auf anderem Wege, etwa mit den Instrumenten der regulativen Politik oder der finanziellen Anreizpolitik, nicht oder nur schwer oder nur aufwendiger erzielbar wären. Dass daneben Ankündigungen, Zwischenereignisse und – als Höhepunkt – eine Preisverleihung den politischen Funktionsträgern Gelegenheit zu werbewirksamer Selbstdarstellung bieten, ist selbstverständlich.

Die Städte als Wettbewerbsteilnehmer werden die erforderlichen Kosten der Teilnahme (vor allem Zeitkosten öffentlicher Bediensteter für Recherche, Abstimmungs- und Präsentationsaufgaben) nur auf sich nehmen, wenn ihnen die Nutzen höher erscheinen. Diese liegen vor allem im Imagewert einer guten Platzierung, möglichst natürlich eines Preises. Im Wettbewerb der Städte und Regionen um Attraktivität für ansässige oder zuzugsbereite Einwohner oder Unternehmen, eventuell auch für Stadttouristen, kann ein Wettbewerbserfolg als Qualitätsindikator dienen für eine umweltbewusste oder kinderfreundliche, bürgerorientierte oder innovative Stadtpolitik. Gerade in undurchsichtigen Politikfeldern ist der Preis ein Leistungssurrogat. Er erspart aufwendigere Werbekampagnen.

Die Beteiligung als Prozess kann zudem Lernprozesse in der Verwaltung erzeugen, neue Kooperationsstrukturen anregen, Teambildungen fördern, also als Element der Verwaltungspolitik dienen. Ähnlich können – je nach Wettbewerbskonzeption – Mobilisierungswirkungen für die Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen, so etwa in einem der ältesten und bekanntesten deutschen Gemeindegewinnwettbewerbe „Unser Dorf soll schöner werden“, bei dem es um Verbesserungen im äußeren Erscheinungsbild von kleinen Gemeinden geht. Mobilisierung kann allerdings auch in die Gegenrichtung wirken: als Widerstand von Bürgerinnen und Bürgern gegen die Konzentration der Stadtpolitik auf imageträchtige Bewerbungen (Olympia, Kulturhauptstadt). Dass auch hier Eigeninteressen der Spitzenpolitiker – etwa das Bemühen um Wiederwahl – hineinspielen, ist nicht verwunderlich. Preisgelder selbst sind nur in Ausnahmefällen hoch genug, um ein lohnendes Ziel zu sein.

- 
- *MEDIA@Komm* im Auftrag des BMWi (später: BMAWi) 2000;
  - Suchtprävention im Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2002 ff.
  - Bundesinitiative Nachhaltigkeit im Auftrag des BMBF 2005.

Wettbewerbe können also insgesamt als ein neues, interessantes Mittel staatlicher Politik (Benz 2004) und kommunaler Leistungssteigerung angesehen werden. Sie stärken im besten Fall *uno actu* die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten und ihrer Städte. Auf sie trifft im übertragenen Sinne das Wort vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (von Hayek) für Auslober und Beteiligte in gleicher Weise zu. Doch können Wettbewerbe um Fördermittel regionale Disparitäten vertiefen und kann ein Zuviel an Wettbewerben zu guter Letzt auch Widerstand der Gemeinden hervorrufen<sup>7</sup>.

## 7. Politischer Wettbewerb

Städte als Gebietskörperschaften selektieren ihre Spitzenorgane (direkt: Bürgermeister, Rat, indirekt: Dezenten) über demokratische Wahlen. Diese erzeugen in jeder Kommune einen Erfolgsdruck sowohl für die Parteien als auch für die einzelnen Personen. Der „Wettbewerb um zurechenbaren Erfolg“ (Mäding 1978) bestimmt Fachpolitik, Ressourcenpolitik und Verwaltungspolitik. Er wirkt nicht nur zwischen den Parteien als Parteienwettbewerb vorrangig mit Blick auf Wahltermine, sondern auch innerhalb der Parteien als Rivalität um Ämter, Karrieren, programmatischen Einfluss. Dieser politische Wettbewerb sichert eine grundlegende Orientierung an Bürgerinteressen, aber auch eine Bereitschaft zu Innovation in der Verwaltungssteuerung, orientiert an den kurzen Legislaturperioden begrenzt er andererseits oft die Chancen für nachhaltige Stadtentwicklung. Er ist es, der als Hintergrundmusik die bisher aufgeführten Wettbewerbsmechanismen vom Standortwettbewerb bis zum Wettbewerb um Preise erst in Kraft setzt.

## 8. Fazit

Die Abbildung (siehe nächste Seite) versucht, den Gedankengang in ein vereinfachtes Schaubild zu gießen, das Wettbewerb als Schicksal und Wettbewerb als Strategie gleichermaßen umfasst und auf den Wettbewerb der Unternehmen, den Wettbewerb der Staaten und den alltäglichen politischen Wettbewerb in Demokratien bezieht.

Vor diesem Hintergrund erscheint mir eine Orientierung der Wettbewerbsanalyse primär auf den Wettbewerb mit Privaten als zu eng. Auch wenn da wenig laufen

---

<sup>7</sup> So formuliert der Gemeindetag Baden-Württemberg in einer Pressemitteilung vom 8.9.2004: „Wettbewerbsflut ärgert Gemeinden ... Gemeinden stehen ständig im Wettbewerb. In der Jury sitzen unsere Bürger. Deren Bewertung ist für die Kommunalpolitik in erster Linie maßgeblich.“

sollte, ist Wettbewerb in anderen Formen mit seinen Effizienz-, Effektivitäts- und Innovationseffekten doch vielfältig vorhanden. Stadtregierung und Stadtverwaltung können sich ihm nicht entziehen. Sie können und sollten ihn zugleich suchen und nutzen für den Prozess der Verwaltungsmodernisierung und Leistungsverbesserung: im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Abbildung



## Literatur

- Andersen, C./Beck, M./Selle, S. (Hrsg.) (2005): *Konkurrieren statt Privatisieren – Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister*, Düsseldorf (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 128).
- Batey, P./Friedrich, P. (Hrsg.) (2000): *Regional Competition*, Heidelberg.
- Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik, in: *DISP* 157/2, S. 4–10.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): *Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005*, Gütersloh.
- Bonny, H. W./Glaser, J. (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring, in: *DISP* 161/2, S. 28–39.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Eikelpasch, A., und andere (2001): Die Förderinitiative Inno Regio – Konzeption und erste Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung, in: *DIW Wochenbericht* 34, S. 525–535.
- Friedrich, P./Jutila, S. (Hrsg.) (2000): *Policies of Regional Competition*, Baden-Baden.
- Grabow, B. (2006): Städterankings – Strategische Entscheidungshilfe statt Siegerwettbewerb, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit. Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag*, Berlin 2006, S. 397–420.
- Gutsche, J.-M. (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraumes Hamburg, Hamburg (TU Hamburg-Harburg, European Centre for Transportation and Logistics ECTL [Hrsg.], Working Paper 18).
- von Hayek, F.-A. (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel (Kieler Vorträge N. F. 56).
- Hille, D. (2002): *Konkurrieren statt Privatisieren. Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb*, Potsdam (Arbeitshefte des KWI 3).
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Köln.
- Kuhlmann, S. (2003): Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: *Verwaltungsarchiv* 94, S. 99–126.
- Mäding, H. (1978): *Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Mäding, H. (1992): Verwaltung im Wettbewerb der Regionen, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 31/2, S. 205–219.
- Mäding, H. (1999): *Model Cities: German Experience with Best Practice Competitions*. Paper presented at the World Conference on Model Cities in Singapore, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik/Difu, Occasional Papers).
- Mäding, H. (2001): Standpunkt: Städterankings, in: *Difu-Berichte* 2, S. 2–3.
- Moeckel, R./Osterhage, F. (2004): *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte*, Dortmund.
- Mönnich, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen, in: *Raumforschung und Raumordnung* 1, S. 32–46.

- Nullmeier, F. (2005): Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, B., und andere (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 108–120.
- Oppen, M./Sack, D./Wegener, A. (Hrsg.) (2005): Abschied von der Binnenmodernisierung?, Berlin.
- Reidenbach, M., und andere (2005): Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen, Endbericht, Berlin.
- Schumpeter, J. (1942): Capitalism, Socialism and Democracy, New York.
- Schuster, F. (2003): Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin.
- Tiebout, Ch. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure, in: The Journal of Political Economy 64, S. 416–424.
- Wegener, A. (2005): Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion, in: Oppen, M./Sack, D./Wegener, A. (Hrsg.), S. 53–69.

---

## Autorinnen und Autoren

- Prof. Gerhard Banner*, 1968–1976 Beigeordneter der Stadt Duisburg, danach bis 1995 Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt); 1990 Anstoß zur Verwaltungsreformbewegung „Neues Steuerungsmodell“; seit 2000 Universität Potsdam, postgrad. „Master of Public Management“-Programm; Mitglied der Geschäftsführung des Beratungsunternehmens Governance International, E-Mail: mail@gerhard-banner.de
- Prof. Dr. Jörg Bogumil*, Lehrstuhl Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
- Dr. rer. pol. habil. Thomas Döring*, Professur für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt öffentliche Finanzwirtschaft, Fachbereich Wirtschaft/Public Management, Fachhochschule Technikum Kärnten, Villach, E-Mail: t.doering@fh-kaernten.at
- Prof. Dr. Oscar W. Gabriel*, Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl Politische Systeme und Politische Soziologie, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart, E-Mail: oscar.gabriel@sowi.uni-stuttgart.de
- Prof. Dr. Heinrich Mäding*, 1979–1992 Professur für Kommunale und Regionale Entwicklungspolitik und Infrastrukturplanung, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz; 1992–2006 Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin; 1999/2000 und 2005/2006 Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), E-Mail: h.maeding@berlin.de
- Dr. Lars Holtkamp*, Wissenschaftlicher Angestellter am Lehrstuhl „Politische Regulierung und Steuerung“, FernUniversität Hagen, E-Mail: lars.holtkamp@fernuni-hagen.de
- Dr. Sabine Kuhlmann*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl „Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, E-Mail: skuhlman@uni-potsdam.de
- Dr. Detlef Sack*, Fachgebiet Politische Theorie und Politikwissenschaftliche Methoden, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Universität Kassel, E-Mail: desack@uni-kassel.de
- Dr. Melanie Walter-Rogg*, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politische Systeme und Politische Soziologie, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart, E-Mail: melanie.walter-rogg@sowi.uni-stuttgart.de

# DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

---

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

---

## BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

