

### Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite in Nordrhein-Westfalen - Welche Rolle spielen Bürgermeister und Parteien?

Timm-Arnold, Klaus-Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timm-Arnold, K.-P. (2011). Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite in Nordrhein-Westfalen - Welche Rolle spielen Bürgermeister und Parteien? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(2), 445-463. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61011-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Klaus-Peter Timm-Arnold*

# Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite in Nordrhein-Westfalen – Welche Rolle spielen Bürgermeister und Parteien?

## Zusammenfassung

Die kommunale Finanzkrise bedroht in zunehmendem Maße die politische Handlungsfähigkeit der Kommunen. Gemeinhin werden die Ursachen für defizitäre Kommunalhaushalte in äußeren Rahmenbedingungen gesehen, ausgelöst z.B. durch wegbrechende Steuereinnahmen, steigende Sozialtransfers oder Verteilungskämpfe zwischen den staatlichen Ebenen. Die Varianz der Haushaltsergebnisse von Kommunen mit ähnlichen strukturellen Ausgangssituationen – z.B. Städte des Ruhrgebietes – deuten aber auch auf „hausgemachte“ Ursachenbündel für Haushaltsdefizite hin wie ausgabenmaximierende Parteipolitik und die Verwaltungsführungsleistung des Bürgermeisters. Die Ergebnisse von sechs qualitativ-vergleichenden Fallstudien zeigen, dass eine Zentralisierung der Haushaltspolitik und das Führungswollen und -können eines durchsetzungsstarken Bürgermeisters wichtige Voraussetzungen dafür sind, den Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs zu halten.

*Schlagnote:* Haushaltskonsolidierung, Zentralisierung der Haushaltspolitik, Parteiendifferenz, vergleichende Fallstudien

## Abstract

*Endogenous reasons for local budget deficits in North-Rhine Westphalia – Which roles play the mayors and the parties?*

The financial crisis increasingly threatens the local political ability to act. Usually the reasons for deficit local budgets were seen in external prevailing conditions, set off by decreasing tax revenue, increasing public expenditure, distributive battles between different federal levels, among others. The variation in budgetary results of cities with similar structural starting positions – the cities in the *Ruhrgebiet* for example – can be interpreted as “homemade” reasons for deficit budgets such as maximum spending party politics and the leadership by the mayor. The results of six comparing case-studies show, that centralization in budget process and a strong mayors’ wish and ability to lead are important preconditions to keep the local budget in balance.

*Key words:* budget consolidation, centralization in budget process, partisan influence on public policy, comparing case-studies

## 1. Einleitung

Gemeinhin werden kommunale Haushaltsdefizite mit exogenen Ursachen begründet. Sozioökonomische Variablen (Arbeitslosen- und SGB II-Quoten, Demografie, Gemeindegröße, regionale Wirtschaftsstruktur und -konjunktur), die föderalstaatliche Aufgabenverteilung, die Steuergesetzgebung des Bundes und der innerstaatliche Finanzausgleich (insbesondere die Finanzierung der Deutschen Einheit; *Holtkamp/Vetter* 2008, S. 30), Fachgesetze, staatliche Programme und Standards, oft mit direkter Finanzwirkung und ohne Kostenerstattung (vgl. z.B. den Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz) sowie

formale Kompetenzen von Rat, Bürgermeister und Vetospielern werden nach der „Opferthese“ (Pleschberger 2008, S. 53) dafür verantwortlich gemacht, dass die Kommunalhaushalte – insbesondere in NRW – in Schieflage geraten sind. Die Entwicklung ist in der Tat dramatisch (Deutscher Städtetag 2011): 2010 verzeichneten die Kommunen das größte Defizit seit Bestehen der Bundesrepublik. Der Finanzierungssaldo beträgt voraussichtlich 9,8 Mrd. Euro; und dies trotz sprudelnder Gewerbesteuererinnahmen aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs. Die kurzfristigen Kassenkredite explodieren und entwickeln sich zum Schwarzen Loch in den Kommunalhaushalten. Sie belaufen sich mittlerweile auf 40,5 Mrd. Euro – doppelt so viel wie 2004.<sup>1</sup> Die Sozialausgaben der Kommunen steigen in 2010 weiter an und erreichen den Spitzenwert von 42,2 Mrd. Euro. Zwar konnten 2008 und 2009 viele nordrhein-westfälische Kommunen ihre Haushalte aufgrund der Umstellung des Rechnungswesens auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage (fiktiv) ausgleichen, sie rutschten jedoch spätestens 2010 in den Haushaltsausgleich; einigen Kommunen droht sogar die Überschuldung durch Aufzehrung des Eigenkapitals.

Vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verschlechternden Haushaltssituation der Kommunen in der BRD und insbesondere in NRW setzen die Fragestellungen dieses Beitrages an. Es ist nämlich folgendes empirisch zu konstatieren: Bei ähnlicher sozioökonomischer Ausgangslage variieren die Haushaltsergebnisse von NRW-Kommunen teilweise beträchtlich (Timm-Arnold 2011). Dies verweist auf die Relevanz von kommunalen Entscheidungsprozessen (Junkernheinrich 1991, S. 77; Vetter/Holtkamp 2008, S. 32). Diese hängen einerseits von Variablen wie der Kommunalverfassung und Haushaltsnotlagenregimen ab, andererseits sind sie aber auch durch die kommunalen Akteure – so die hier vertretene These – in Grenzen gestaltbar. „Hausgemachte“ Ansätze für einen variierenden *policy-output* können einerseits im Effekt der Parteidifferenz, andererseits im Führungswollen und Führungskönnen (Verwaltungsführungserfahrung) des zentralen kommunalpolitischen Akteurs, des seit 1999 volksgewählten Bürgermeisters<sup>2</sup>, verortet werden. Die besten Erfolgschancen hat die Konsolidierungspolitik, so die hier vertretene These, wenn ein Bürgermeister mit Fachwissen, Primärorientierung am Haushaltsausgleich und politischer Überzeugungskraft in der Mehrheitsfraktion (verwaltungszentrierter Bürgermeister) handelt, wohingegen sich politikzentrierte Bürgermeister, die also aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen und einer Partei angehören, trotz farblich passender Ratsmehrheit oft nicht als erfolgreiche Konsolidierer erweisen. Es geht also um die endogenen Entscheidungsprozesse in Bezug auf Haushaltskonsolidierung, die von der Forschung bisher kaum in den Blick genommen worden sind (Vetter/Holtkamp 2008).

## 2. Theoretischer Rahmen

Zur Beantwortung der Frage nach der Relevanz von Parteeinfluss auf kommunale Haushaltsergebnisse und nach den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sparpolitik des Bürgermeisters kann man auf Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Schmidt/Siegel/Ostheim 2003) zurückgreifen. Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung erhebt den Anspruch, Regierungshandeln messbar zu machen. Sie ist eine anerkannte Teildisziplin der Politikwissenschaft, die trotz vorhandener Schwächen in methodischen und theoretischen Ansätzen (hierzu ausführlich: Schmidt 1997, Schmidt/Siegel/Ostheim 2003) wertvolle Beiträge zur Erklärung unterschiedlicher Erfolge verschiedener

Handlungsstrategien politischer Akteure innerhalb eines institutionellen Bezugsrahmens liefert. Im Kern geht es darum, in Kombination verschiedener Ansätze herauszuarbeiten, welche Faktoren die Differenzen im jeweils betrachteten Politikfeld ausmachen. Für die kommunale Haushaltspolitik wurde ein Bündel von exogenen und endogenen Ursachen für lokale Haushaltsdefizite identifiziert: sozioökonomische Faktoren, institutionelle Ursachen (insbesondere Vetospieler), die Verwaltungs- und Regierungsorganisation, die Parteidifferenz, der Einfluss von Interessengruppen und die Politikerblast (Holtkamp 2007). Im Rahmen dieses Beitrages interessieren die endogenen Faktoren: Parteidifferenz, Verwaltungsführungsleistung des Bürgermeisters sowie Politikerblast.

Ausgehend vom Akteurshandeln wird gefragt, was die kommunalen Akteure *wollen*, abhängig von ihren Handlungsorientierungen und Parteiideologien, und was sie angesichts vorherrschender Akteurskonstellationen und dem institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sie Entscheidungen treffen, durchsetzen *können*. Zunächst hat sich die Parteidifferenzlehre in internationalen vergleichenden Studien als erklärungs mächtig erwiesen (Schmidt 2001). Die lokale Politikforschung der letzten 20 Jahre hingegen hat im Ergebnis zwar gezeigt, dass aufgrund der trotz grundgesetzlich gesicherter Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) eingeschränkten Handlungsautonomie der Kommunen im bundesrepublikanischen Mehrebenensystem (Vetter/Holtkamp 2008), der zum Teil massiven Eingriffe der Kommunalaufsichten in NRW und der im Prinzip „unpolitischen“ Selbstverwaltungstradition in Deutschland (Lehmbruch 1975) zunehmend schwindende Parteidifferenzen zu registrieren sind (eine Ausnahme stellen hier die Ergebnisse von Kunz 2000 dar). Gerade in Ruhrgebietsstädten mit ihren ausgeprägten SPD-Hegemonien (zumindest bis 1999) sollten aber in Teilbereichen (insbesondere bei Personalausgaben und Privatisierungspolitik) noch Parteidifferenzen nachweisbar sein. Zu vermuten ist, dass die Varianz von Personalausgaben je Einwohner ihre Ursache in der langfristigen Wirkung (Erblast) wohlfahrtsmaximierender SPD-Politik und besonderer mikropolitischen Strategien in den Kommunen hat. Die Parteien wenden dabei das Arsenal subversiver Strategien an, die Bogumil/Holtkamp ausführlich beschrieben haben (2006, S. 136ff.). Mit erhöhten Personalausgaben ist dann besonders zu rechnen, wenn sich der politikzentrierte Bürgermeister nicht gegen eine SPD-Mehrheitsfraktion durchsetzen kann oder will. Im Gegenzug kann angenommen werden, dass ein durchsetzungsstarker verwaltungszentrierter Bürgermeister ausufernde Personalausgaben einhegen kann.

In Anlehnung an politisch-institutionelle Ansätze der vergleichenden Politikforschung kann ferner die Zentralisierung der Haushaltspolitik als wirkungsmächtig herangezogen werden. Der Kommunalverfassung hat Gerhard Banner in seinen einflussreichen Artikeln in den 1980-er und 1990-er Jahren einen starken Einfluss auf den Kommunalhaushalt zugemessen (Banner 1984, 1989). Zwar konnte eine direkte Steuerungswirkung empirisch nicht bestätigt werden (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 143), jedoch liegt es angesichts der starken Varianz von *policy-output*-Ergebnissen nahe, die akteursbezogene Führungsleistung des zentralen Steuerungspolitikers, des Bürgermeisters, innerhalb des konstitutionellen Rahmens in den Blick zu nehmen, wie es auch Banner in seinen neuesten Schriften tut (Banner 2006).

Ausgehend vom Allmendeproblem öffentlicher Haushalte ist damit zu rechnen, dass stabile Institutionen, starke Regierungen und Verwaltungen, glaubwürdige Akteure, eine ausgeprägte Hierarchie im Budgetprozess sowie starke Steuerungspolitikler dämpfend auf eine Budgetmaximierung wirken, da diese Institutionen und Konfigurationen geringe Verschuldensanreize bieten und dem Einfluss von Sonderinteressen weniger stark ausge-

setzt sind (Wagschal 2006, S. 76). Die Zentralisierung der Haushaltspolitik ist in vielen Untersuchungen auf staatlicher Ebene als effektives Instrument zur Reduktion bzw. Vermeidung von Haushaltsdefiziten bestätigt worden (vgl. Überblick bei *Strauch* 1998 sowie *Holtkamp* 2008). Die Zentralisierung der Haushaltspolitik wird auch in dem vorliegenden Beitrag als notwendige Bedingung gesehen, um den Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs zu halten.

Nach *Scharpf* (2000) und dem von ihm und *Renate Mayntz* begründeten Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus werden politische Interaktionen von den Strategien zweckgerichteter individueller, kollektiver und kooperativer Akteure (Bürgermeister, Fach- und Steuerungspolitiker, Oppositions- und Regierungsfractionen, Lokalparteien) bestimmt, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken. Kommunale Entscheidungsprozesse werden strukturiert durch die Regelungen der GO NRW und durch Haushaltsnotlagenregime der Kommunalaufsicht (beide Faktoren wirken insofern exogen auf die Kommune; vgl. *Vetter/Holtkamp* 2008, S. 29). Jedoch ist nach den Prämissen des Akteurzentrierten Institutionalismus davon auszugehen, dass das Handeln der Akteure in den gezogenen institutionellen Grenzen und in Abhängigkeit von ihren Präferenzen in mikropolitischen Prozessen gestaltbar ist.

Ausgehend vom Gedanken der Zentralisierung von Haushaltspolitik wurde der Verwaltungsführungserfahrung des Bürgermeisters, das ist das Führungskönnen und das Führungswollen, ein besonderer Einfluss zugedacht. Zwar ergeben sich durch die Regelungen in der GO NRW institutionelle Rechte für den Bürgermeister und den Kämmerer<sup>3</sup>. Die institutionelle Zuweisung von Aufgaben und Rechten sagt aber noch nichts über die Präferenzen der Akteure aus, mit denen die Bürgermeister ihre Aufgaben wahrnehmen. Führungswollen und Führungskönnen sind vielmehr stark von der Vorposition des Bürgermeisters abhängig. Verwaltungszentriertes Amtsverständnis und der Wille zur Konsolidierung, gepaart mit Durchsetzungsvermögen gegenüber der Mehrheitsfraktion und innerhalb der Fachverwaltung (Überzeugung) sollten, so die Grundannahme, zu tendenziell besseren Haushaltsergebnissen führen, ausgedrückt in den Ergebnissen ausgewählter Haushaltskennzahlen. Gelingt es dem Bürgermeister, Konsolidierungsansätze gegen die Spezialinteressen der Fachpolitik<sup>4</sup> und die parteipolitische Ideologie durchzusetzen, so bestehen Chancen, dass das städtische Budget nicht übernutzt, sondern in der Balance gehalten wird. Dies verweist auf die Machtposition des Bürgermeisters im kommunalen Entscheidungsprozess, die im Falle von parteilosen Bürgermeistern ohne eigene Hausmacht tendenziell schwächer sein sollte.

### 3. Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik

In empirischen Untersuchungen lässt sich zeigen, dass die Haushaltsergebnisse von Kommunen trotz vergleichbarer struktureller Rahmenbedingungen, nimmt man z.B. die kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner des Ruhrgebietes<sup>5</sup> als „sozialen Raum“ heraus, sehr unterschiedlich sind (*Timm-Arnold* 2011). Im Folgenden werden exemplarisch die Ergebnisse der Kennzahlen „Strukturelles Defizit/Freie Spitze €/Einwohner“<sup>6</sup> und „Personalausgaben €/Einwohner“<sup>7</sup> von 6 kreisangehörigen Ruhrgebietsstädten (A bis F) dargestellt:

Abb. 1: Entwicklung der strukturellen Haushaltsergebnisse (strukturelles Defizit/freie Spitze) in den Untersuchungskommunen (A bis F) 2000 bis 2006 (Gemeindeprüfungsanstalt NRW)

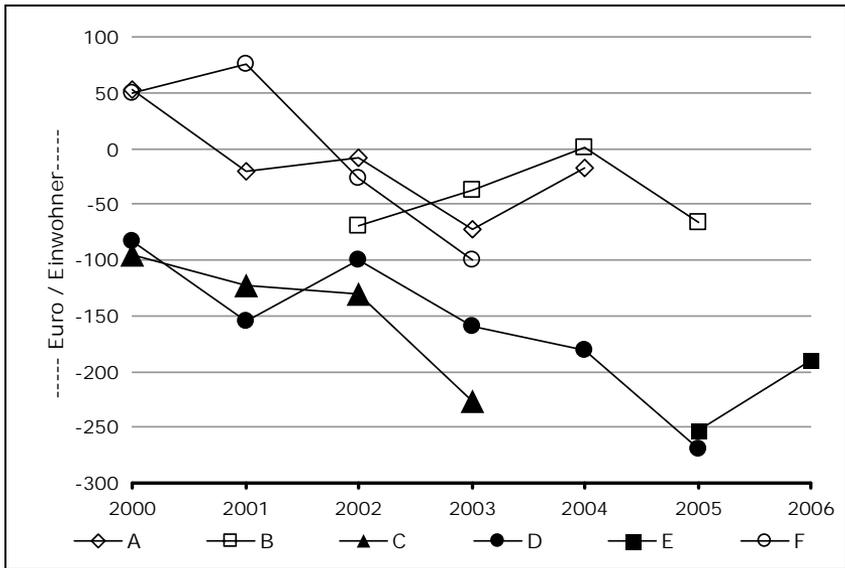
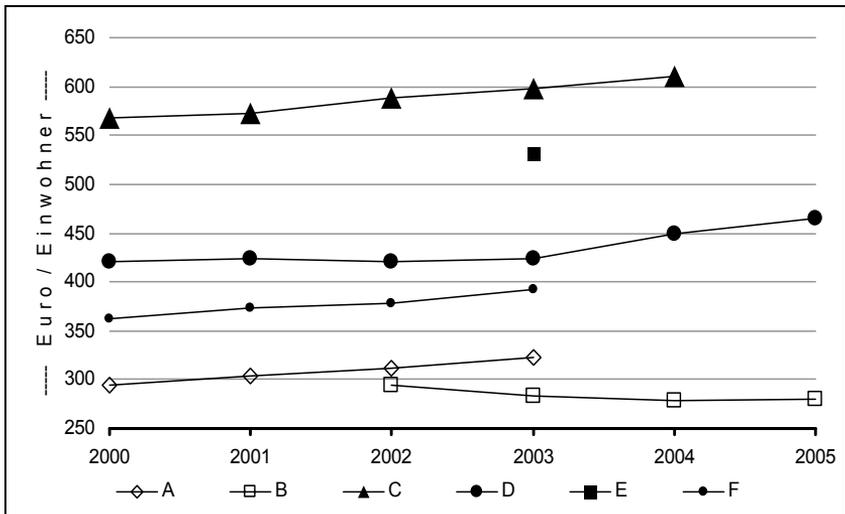


Abb. 2: Entwicklung der Personalausgaben (bereinigt) in den Untersuchungskommunen (A bis F) 2000 bis 2005 (Gemeindeprüfungsanstalt NRW)



Um den diesen policy-output-Ergebnissen zugrunde liegenden mikropolitischen Prozessen und möglichen parteiideologischen Dispositionen nachzuspüren, wurden in vergleichenden qualitativen Fallstudien die Machtpositionen politik- und verwaltungszentrierter Bürgermeister, die je SPD- bzw. CDU-majorisierten Räten vorsitzen und dasselbe Parteibuch wie die Ratsmehrheit haben (Homogenitätsfälle), untersucht. Hinzu kam die Analy-

se zweier Fälle von parteilosen, verwaltungszentrierten Bürgermeistern. Die Akteurskonstellationen und politischen Strukturen (1989 bis 2009) werden im Folgenden dargestellt:

*Tabelle 1:* Politische Strukturen in den Untersuchungskommunen

Fall-Stadt	BM	Rat
A	SPD verwaltungszentriert	Absolute Mehrheit SPD; ab 1999 rot-grün
B	CDU verwaltungszentriert	Absolute CDU-Mehrheit; ab 2004 de-facto absolute CDU-Mehrheit
C	SPD politikzentriert	Absolute SPD-Mehrheit; ab 1999 rot-grün
D	Seit 1999: CDU politikzentriert	Seit 1999 relative CDU-Mehrheit
E	Seit 1999: CDU verwaltungszentriert; später parteilos	1999 bis 2004: relative CDU-Mehrheit; 2004 bis 2009: relative SPD-Mehrheit
F	Seit 1999: parteilos verwaltungszentriert	1999 bis 2004: relative CDU-Mehrheit; 2004 bis 2009: schwarz-grün

Die Fall-Städte A (verwaltungszentrierter SPD-Bürgermeister und SPD-Ratsmehrheit) und B (verwaltungszentrierter CDU-Bürgermeister mit CDU-Ratsmehrheit) haben bei den verwendeten Haushaltsstrukturkennzahlen die besten Ergebnisse im Vergleich der Untersuchungskommunen (vgl. Abb. 1 und 2), aber auch im interkommunalen Vergleich aller kreisangehörigen Ruhrgebietsstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern, erzielt. Die Konsolidierungsprozesse gingen in beiden Fällen von den Bürgermeistern aus. Deren Präferenzen sind auf den Haushaltsausgleich gerichtet, wenn auch mit unterschiedlichen Zielen verknüpft: Für den Bürgermeister in A ist der Haushaltsausgleich ein anzustrebendes Normziel. Er kommt („von der Pike auf“) aus der Stadtverwaltung A, wurde dort als Diplomverwaltungswirt sozialisiert. Er kooperiert konstruktiv mit der Kommunalaufsicht und „opferte“ 2006 die in seinen Augen politische erfolgreiche Koalition mit den Grünen zugunsten eines strikten Sparkurses bei den Personalausgaben. Der Bürgermeister in B, der als Jurist „von außen“ in die Verwaltung kam, hat demgegenüber ein deutlich stärkeres „instrumentelles“ Verhältnis zum kommunalen Haushaltsrecht. Er legt, zusammen mit der CDU-Mehrheitsfraktion, alles darauf an, den Haushalt auszugleichen, um ihn damit gegen Eingriffe der Kommunalaufsicht zu immunisieren. Nur so glaubt er seine politischen Ziele durchsetzen zu können, insbesondere im Investitionsbereich (Vermögenshaushalt). Als gelerntem Juristen macht es ihm keine Schwierigkeiten, die Gestaltungsmöglichkeiten des (kameralen) Haushaltsrechts auszuloten und auszunutzen.

Betrachtet man die Akteurskonstellationen, so zeichnet sich die Stadt A durch einen internen Zusammenhalt des Verwaltungsvorstands und der übrigen Steuerungspolitiker (insbesondere des SPD-Fraktionsvorsitzenden) aus. Im Verwaltungsvorstand, aber auch innerhalb der nachgeordneten Verwaltungsstellen, setzt der Bürgermeister auf „Mannschaftsleistung“ bzw. auf „*corporate identity*“. Insbesondere die enge Kooperation zwischen Bürgermeister, Erstem Beigeordneten (Finanzdezernent) und SPD-Fraktionsvorsitzendem kann als Generalisten-Koalition gedeutet werden, die Konsolidierungsziele innerhalb der Verwaltung bzw. der Mehrheitsfraktion durchzusetzen in der Lage ist. Dadurch können Spezialisteninteressen aus Fachverwaltung und Fachpolitik abgewehrt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der Bürgermeister das kommunale Haushaltsrecht

aus eigener Fachkenntnis anwenden und einsetzen kann und sich insoweit für ihn keine Abhängigkeiten von der Verwaltung (Kämmerei) ergeben, ein Umstand, der sich auch in *bargaining*-Prozessen mit der Kommunalaufsicht als vorteilhaft erweisen kann, da man „dieselbe Sprache spricht“. Auch wird der Informationsvorsprung gegenüber der Kommunalpolitik weiter erheblich ausgebaut. In B besteht ein starker interner Zusammenhalt zwischen dem Bürgermeister und dem CDU-Fraktionsvorsitzenden, der ihm in der Mehrheitsfraktion den Rücken frei hält. Im Gegensatz zum Fall A steht in B allerdings weniger die Haushaltskonsolidierung *sui generis* im Vordergrund, sondern die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes, um, losgelöst von Eingriffen der Kommunalaufsicht, eigene politische Ziele durchzusetzen. Beide Bürgermeister, in A wie in B, vermeiden im Verwaltungsaufbau „Sperre[n] durch Beigeordnete“ (Bogumil/Holtkamp 2005, S. 55) bzw. marginalisieren die Position des Kämmers. In A verweigerte die SPD-Mehrheit dem ehemaligen grünen Koalitionspartner einen Beigeordnetenposten; ferner wurde keine formelle Kämmereiposition im Verwaltungsvorstand geschaffen. Die Aufgabe des Finanzdezernenten nimmt der Erste Beigeordnete wahr, mit dem sich der Bürgermeister persönlich gut versteht, das operative Geschäft obliegt dem Kämmereiämterleiter „in der Linie“. In B wird der Kämmereiter, der als SPD-Mitglied auch ein anderes Parteibuch als der Bürgermeister hat, von diesem aus Verhandlungsrunden mit der Politik ferngehalten; seine Gegenvorstellungen hinsichtlich eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes 2007 wurden vom Bürgermeister im Zusammenspiel mit dem CDU-Fraktionsvorsitzenden „vom Tisch gefegt“. Der Bürgermeister greift nach eigenem Bekunden „in Haushaltsdingen tief in die Verwaltung ein“, wie er überhaupt „alles“ daransetzt, Vetopositionen aus seiner Mehrheitsfraktion, von Seiten der Kommunalaufsicht und der Verwaltung zu vermeiden.

Es ist festzuhalten: In A ist der Bürgermeister (zusammen mit dem Ersten Beigeordneten) der bestimmende Akteur in der Haushaltspolitik unter Einbezug des SPD-Fraktionsvorsitzenden. In B ist es der Bürgermeister, unterstützt durch den CDU-Fraktionsvorsitzenden und seine Mehrheitsfraktion. Hier wie dort besteht eine enge Verzahnung zwischen Partei-, Fraktions- und Verwaltungsprogramm mit einem sehr durchsetzungsstarken Bürgermeister, was in A – wie erwähnt – am herbeigeführten Bruch der rot-grünen Koalition im Frühjahr 2006 abzulesen ist und sich in der Stadt B in Verwaltungsstrategien zeigt, die die Möglichkeiten des kommunalen Haushaltsrechts bis an die Grenzen dehnen.

Der Präferenz zur Haushaltskonsolidierung durch den verwaltungszentrierten Bürgermeister kommt auch deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil diese Eigenschaft in der öffentlichen Wahrnehmung im Grunde genommen gar nicht honoriert wird. Haushaltsausgleich und Haushaltspolitik allgemein sind nach Einschätzung der im Rahmen dieser Analyse interviewten Experten keineswegs populär. Bei der Wichtigkeit kommunalpolitischer Themen lag in allen Untersuchungskommunen sowohl in der perzipierten Bürgermeinung als auch in der eigenen politischen Einschätzung der befragten Politiker das Thema „sparsame Haushaltspolitik“ auf hinteren Rängen. Als Grund hierfür ist die Abstraktheit des Themas anzusehen, mit dem die Bürger im Allgemeinen überfordert sind.<sup>8</sup> An der Spitze der Bewertungsskala lagen in der perzipierten Bürgersicht durch die Politiker in allen Untersuchungskommunen die Themen: Straßen- und Parkplätze, Öffentliche Sicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen. Tendenziell bedeutsamer – aber nur unwesentlich verschieden von der Perzeption der Bürgermeinung – wurde das Thema „sparsame und wirtschaftliche Haushaltspolitik“ aus der eigenen Sicht der Politik eingestuft. Aber auch hier lagen „Wirtschaftsförderung, Städtebau und Stadtplanung“ sowie „Schaf-

fung von Arbeitsplätzen vor Ort“ eindeutig vorn. Aus Sicht der NPÖ (Wählerstimmenmaximierung) kann man sich offensichtlich keine Freunde machen mit einer konsequenten Konsolidierungspolitik einschließlich Leistungseinschränkungen, Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Auch die befragten Bürgermeister wichen bei der Frage, ob ein konsequenter Sparkurs nicht ihre Wiederwahlchancen beeinträchtigen wird, eher aus (z.B. wollen sie Leistungskürzungen mit „Qualitätsverbesserungen“ begründen) oder reagierten resignativ und wenig überzeugt („Habe keine andere Wahl“). Im Gegensatz zur politischen Kultur in Baden-Württemberg haben Bürgermeister in NRW weniger oder keinen Anreiz, auf einen Haushaltsausgleich zu achten, da die Wähler den Abbau von öffentlichen Leistungen bei der nächsten Kommunalwahl negativ sanktionieren können (Holtkamp 2000, S. 275). Bürgerziele treffen sich so weitgehend mit NPÖ-motivierten Parteiprogrammen. Allerdings deutet die Taktik der SPD in C, bei der Kandidatenaufstellung 2004 einen politisch unbelasteten Kandidaten zu präsentieren, auf die Sorge hin, eines Tages doch „die Quittung für derartige Misswirtschaft“ (Gerhard Banner) vom Wähler zu bekommen [ähnlich bei der Kandidatenaufstellung in E 1999 (vgl. ausführlich dazu Gehne 2008)].

In der Zuschreibung von Persönlichkeitsmerkmalen des Bürgermeisters spielt die „Verwaltungsführungserfahrung“ keine allzu große Rolle. In allen Untersuchungskommunen werden Merkmale wie „Bürgernähe“ und „Glaubwürdigkeit“ weitaus bedeutsamer eingeschätzt – sowohl aus responsiver Bürgersicht als auch aus der eigenen Sicht der Experten.<sup>9</sup> Auch Hämmerle (2000, S. 120) kommt bei seiner Untersuchung zum Anforderungsprofil an Spitzenkommunalpolitiker zu dem Ergebnis:

„Die dominierenden Eigenschaften eines erfolgreichen (Spitzen-) Kommunalpolitikers sind vorrangig eine Frage des persönlichen Naturells, weniger der objektiven fachlichen Kenntnisse: Kommunikationsfreudigkeit, Bürgernähe und Konsensfähigkeit.“

Wenden wir uns nun den Untersuchungskommunen C (politikzentrierter SPD-Bürgermeister und jahrzehntelange SPD-Mehrheit im Rat) und D (politikzentrierter CDU-Bürgermeister mit CDU-Mehrheit im Rat seit 1999) zu, so fallen diese zunächst durch das hohe strukturelle Haushaltsdefizit im Untersuchungszeitraum auf (Abb. 1). Auch andere Kennzahlenausprägungen (insbesondere Personalausgaben – Abb. 2 –, aber auch Sachausgaben) sind überproportional hoch. In C und D gehen die Konsolidierungsimpulse nicht von den Bürgermeistern aus, sondern vom Kämmerer (Fall D), der aber lediglich wirkungslose Sparappelle an den Rat richtet, bzw. vom Regierungspräsidenten (Fall C). Erfolgreiche Konsolidierung kann jedoch nicht vom Kämmerer allein erreicht werden, da er nicht über die institutionellen Rechte des Bürgermeisters verfügt und häufig „parteilich neutral“ ist, so dass ihm die Durchsetzungsfähigkeit in der Mehrheitsfraktion fehlt. Verwaltungsführungserfahrung kann auch nur im begrenzten Umfang durch die Kommunalaufsicht substituiert werden, da diese nur über eine begrenzte Zeit- und Informationsverarbeitungskapazität verfügt (Bogumil/Holtkamp 2006) und in der Regel zu weit entfernt ist von den Sachverhaltsdetails.<sup>10</sup> Das Haushaltssicherungskonzept 2007ff. der Stadt C muss insofern als einmaliger Kraftakt der Bezirksregierung gewertet werden, bei der die „Rute im Fenster“ (Mayntz 2004, S. 72) in Gestalt des angedrohten Sparkommisars für jedermann sichtbar ausgelegt war. Ein nachhaltig effektives Ergebnis ist damit absehbar aber nicht zu erzielen.

Zu den Akteurskonstellationen und Entscheidungsprozessen in den Städten C und D ist folgendes festzuhalten: An den Haushaltsverhandlungen mit der Kommunalaufsicht

2007 war der Bürgermeister der Stadt C nicht beteiligt. Diese wurden vielmehr vom Kämmerer und den Fraktionsspitzen geführt. In den *bargaining*-Prozessen gelang es der SPD dann, eigene, einem strikten Sparkurs zuwiderlaufende sozialdemokratische *essentials* durchzusetzen: z.B. sehr verhaltener Personalabbau oder Erhaltung von Standards im Sportbereich. Unter dem prinzipiell konsolidierungswilligen Bürgermeister kann seit 2004 zwar ein größeres Sparbekenntnis als bei seinem ebenfalls politikzentrierten Vorgänger konstatiert werden, dessen Performanz wird aber durch die SPD-Politik in C nach wie vor konterkariert. Die SPD-Mehrheitspolitik hält den Bürgermeister in Fragen des Sparkurses und der Privatisierung (Stadtwerke) an der kurzen Leine. Im Gegensatz zum Fall A konnte der Bürgermeister in C keine Generalisten-Koalition mit Konsolidierungsbefürwortern bilden, die sich gegenüber einer vorhandenen Befürworter-Koalition von Spezialinteressen (Alt-Bürgermeister, Stadtsportbund, Vereine) hätte durchsetzen können. Insbesondere der SPD-Fraktionsvorsitzende kann als der Gegenspieler des amtierenden SPD-Bürgermeisters identifiziert werden. Der Fraktionsvorsitzende bildet die Klammer zur Ära des Alt-Bürgermeisters und der Zeit der unumschränkten SPD-Herrschaft in C, die mit den Idealen einer wohlfahrtsstaatlichen Ausgabenmaximierung verknüpft war.

In der Stadt D steht (bzw. stand bis zu seinem Tode im Dezember 2007) dem politikzentrierten CDU-Bürgermeister ein starker Gegenspieler in Person des CDU-Fraktionsvorsitzenden gegenüber. Der Haushalt 2007 kam als Kompromisspaket (einschließlich Steuererhöhungen) nur auf dessen Initiative zustande, weil es dem Bürgermeister nicht gelang, die bürgerliche Mehrheit in D oder auch eine davon abweichende Gestaltungsmehrheit (der Haushalt 2007 wurde letztlich mit den Stimmen von CDU, SPD, Grünen und einer Wählergemeinschaft verabschiedet) für den Beschluss zu gewinnen. Bei den Personalausgaben geht von der Verwaltungsspitze kein strikter Sparkurs aus; im Übrigen sorgt ein starker Personalrat für entsprechende Gegenwehr. Auch in anderen entscheidenden Situationen formuliert und vertritt der Bürgermeister keine entschiedenen Sparziele. Er verlässt sich in der Konsolidierungspolitik auf den Kämmerer. Dieser kann aber – wie bereits erörtert – aufgrund seiner parteipolitisch neutralen Position und seiner begrenzten institutionellen Handlungsmöglichkeiten nicht die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters ersetzen. Das Vakuum wurde in der Vergangenheit daher durch den CDU-Fraktionsvorsitzenden aufgefüllt. Dieser kann jedoch insbesondere seinem Gegenspieler aus der SPD institutionell nur auf „Augenhöhe“ gegenüberreten und insofern den Bürgermeister als Anführer einer Sparkoalition auf Dauer nicht ersetzen. Für den mächtigen CDU-Fraktionsvorsitzenden gehört die Verabschiedung des (ausgeglichenen) Haushalts zwar zu den „Hausaufgaben der Politik“; dies bedeutet jedoch nicht „automatisch“ die Durchsetzung einer Sparpolitik, was sich in D auch daran zeigt, dass die CDU die hohen Personalausgaben aus der Zeit der SPD-Mehrheit vor 1999 bis heute mitgetragen hat. Ein Teil der Erklärung hierfür dürfte darin zu suchen sein, dass der (inzwischen verstorbene) CDU-Fraktionsvorsitzende als Personalratsvorsitzender der NRW-CDU einen „spezifischen“ Blick auf das Thema hatte. Die jetzige CDU-Fraktionsführung fordert hingegen eine kostenmäßige Verschlankung der Verwaltung zugunsten geringer Steuerhebesätze, eine Argumentationsfigur, die auch in der CDU-Stadt B vertreten wird.

Die Präferenzen der politikzentrierten Bürgermeister in C und D sind, so lässt sich zusammenfassend feststellen, nur bedingt auf den Haushaltsausgleich gerichtet. Insbesondere der Bürgermeister in der Stadt C präferierte in der Wahlperiode 1999-2004 eindeutig die Repräsentation und eine in Teilen wählerstimmenmaximierende Ausgabenpolitik, vor allem im Bereich der kommunalen Sportpolitik. Im Gegensatz zu den Städten A

und B finden wir hier keine zentralen Steuerungspolitiker vor, die von ihrem Amtsverständnis her Konsolidierungsprozesse erfolgreich durchführen wollen und können und damit die Handlungsfähigkeit ihrer Stadt erhalten. Im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess sind die Bürgermeister in C und D in haushaltsrechtlichen Fachfragen von ihren Kämmerern abhängig, ihre Überzeugungsmöglichkeiten sind begrenzt durch mächtige Vorsitzende der jeweiligen Mehrheitsfraktion. In den Fällen C und D treffen wir auf die Konstellation starker Parteipolitisierung<sup>11</sup>, gepaart mit einem weniger starken Verwaltungschef aus der Kommunalpolitik, dem es nicht gelingt, sich zum „Anführer“ einer Sparkoalition aufzuschwingen, während in den Fällen A und B von exekutiver Führerschaft des Verwaltungschefs bei begrenzter Parteipolitisierung auszugehen ist.

In den Fällen E und F wurde die Machtposition parteiloser, verwaltungszentrierter Bürgermeister untersucht. In der Stadt E kommt es aufgrund erheblicher Führungsprobleme des Bürgermeisters, enttäuschter „Krönungsmentalität“ der CDU-Fraktion und starker Vetospieler im Rat zu Entscheidungsblockaden, die selbst vom beratenden Sparkommissar 2007/2008 nur in einem Kraftakt zusammen mit der Kommunalaufsicht temporär durchbrochen werden konnten. Dabei waren alle Akteure (Kommunalaufsicht, Sparkommissar) zum Erfolg verpflichtet. In einem Akt symbolischer Politik ging es den Akteuren darum, einen personellen und inhaltlichen „Neuanfang“ zu signalisieren. Im Ergebnis muss der Einsatz des Sparkommissars aber, auch nach eigenem Bekenntnis, als gescheitert angesehen werden (so auch *Holtkamp* 2009, S. 154), weil er den Grundkonflikt – und das sind die „zerrütteten“ Verhältnisse in der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Rat – nicht lösen konnte, so dass die Effektivität der gefundenen Kompromisse in Form von Haushaltssicherungskonzepten in Zweifel zu ziehen ist.<sup>12</sup> Kohabitationsbedingungen bzw. fehlende Hausmacht im Rat stellen aber besondere Anforderungen an das Führungskönnen (Überzeugung) des Bürgermeisters, auch und insbesondere in Fragen der Haushaltskonsolidierung, die in der Stadt E aber nicht gegeben sind.

In E wie in F versuchte der Rat, die Kompetenzen des Bürgermeisters einzuschränken. Hier ging es um Fragen der Verwaltungsorganisation, dort um das Recht zur Personalauswahl. In beiden Fällen ist also ein Legitimationskonflikt aufgetreten, den zumindest der Bürgermeister in F verloren hat mit der Folge, dass er sein Amt zum Ende der Amtszeit 2009 aufgab. Dabei gab es in F bis 2004 eine Befürworter-Koalition um den konsolidierungswilligen Bürgermeister, gestützt durch die Ratsmehrheit und einen „pflegeleichteten“ Verwaltungsvorstand. Mit dem Wechsel an der CDU-Spitze 2004 traten jedoch zunehmend Konflikte auf; die schwarz-grüne Ratsmehrheit strebte nach mehr Einfluss im Verwaltungsvorstand und setzte ihre Personalvorstellungen (Kämmerer und weiterer Beigeordneter) gegen den Willen des Bürgermeisters durch. Der Fall F kann somit als Beispiel dafür gelten, dass ein sparwilliger Bürgermeister ohne Hausmacht im Rat scheitern kann.

Die Parteien im engeren Sinne<sup>13</sup> spielen keine bedeutende eigenständige Akteursrolle in der Haushaltspolitik der Untersuchungskommunen, da sie einzelfall- und ortsteilbezogene Politikansätze haben und Haushaltsfragen insofern Umsetzungs- und Machbarkeitsfragen sind, aber nicht Gegenstand grundsätzlicher Erörterung.<sup>14</sup> Ihre Programme haben im Bewusstsein der lokalen Mandatsträger keinen großen Stellenwert (so auch *Klein* 1981), wobei die SPD-Ratsmitglieder tendenziell ein stärkeres Programmverständnis haben (Programmpartei; *Steiner* 2005, S. 12). In der Stadt C als der größten der Untersuchungskommunen hat die SPD-Partei allerdings eine relativ starke Wirkung auf die Fraktionsarbeit, was sich an der „Rückkopplung“ zwischen Fraktion und Partei in Fragen der

Haushaltssicherungsbeschlüsse 2007 und insbesondere der Privatisierung von Stadtwerken und Wohnungsgesellschaft zeigt.

Geht man der Frage hinsichtlich einer inhaltlichen Parteipolisierung (Parteiendifferenz) in den Untersuchungskommunen nach, so wurden die kommunalen Experten zunächst mit Aussagen zum Verhältnis von sachorientierter Verwaltung und politischen Zielen der Mehrheitsparteien konfrontiert. Auf die Aussage, dass in der Kommunalpolitik der Sachverstand der Verwaltung stärker berücksichtigt werden müsse als die politischen Ziele der Mehrheitsparteien, antworteten die Experten differenziert. 10 von 16 Interviewten stimmten dieser Aussage nicht zu oder waren unentschieden. Nur 5 Befragte stimmten der Aussage voll zu. Die überwiegende Anzahl der Experten sahen in der Leitung einer Kommune eine politische Aufgabe und keine rein fachliche Angelegenheit, wobei die befragten Bürgermeister auf diese Frage allesamt nicht antworteten. Alle antwortenden Stadtpolitiker stimmten dagegen der Aussage zu, dass im Stadtrat Sacharbeit<sup>15</sup> Vorrang vor Parteipolitik haben müsse und verwiesen dabei teilweise auf ihre Pflichten als Ratsmitglieder nach der Gemeindeordnung (§ 43 GO NRW).

Aussagen zu einzelnen kommunalen Politikfeldern ergaben in drei Bereichen ein variables Antwortmuster: Personalpolitik, Privatisierungspolitik und Haushaltseinnahmepolitik. Alle SPD-Politiker stimmten der folgenden Aussage zu:

Die Personalpolitik der Stadt hat auch eine gesellschaftliche Verantwortung. Daher ist es richtig, dass z.B. Beschäftigungsverhältnisse im Lohnbereich (z.B. eigene Reinigungskräfte, Bauhof) oder eine angemessene Zahl von Ausbildungsplätzen vorgehalten werden,

während einige CDU-Politiker, darunter die CDU-Bürgermeister, dieser Aussage nicht zustimmen mochten. SPD-Politiker hingegen stimmten folgender Aussage weit überwiegend nicht zu:

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in den Fällen gut, in denen die Privatwirtschaft effizientere oder effektivere Leistungen bereithält (z.B. Bauhof, Eigenreinigung, Müllabfuhr, andere Dienstleistungen).

Schließlich verneinten alle CDU-Politiker folgende Aussage:

Die Stadt sollte im Falle von Haushaltsdefiziten ihre Einnahmemöglichkeiten (Steuern, Gebühren, Entgelte) voll ausschöpfen.

Sie begründeten dies damit, dass in Fällen von Haushaltsdefiziten erst der Rat „seine Hausaufgaben“ machen müsse, bevor er den Bürgern „in die Tasche greift“, z.B. in Form von Steuererhöhungen.

Nun ist die Frage zu beantworten, ob und wie eine hieraus hervor scheinende Parteiendifferenz in der Personal-, Privatisierungs- und Steuerhebesatzpolitik in den Untersuchungskommunen in die politische Praxis umgesetzt wurde (Performanz). In der Stadt C (SPD-Mehrheit, SPD-Bürgermeister politikzentriert) wird die Aufgabenerledigung weit überwiegend mit eigenem Personal vorgenommen (der SPD-Faktionsvorsitzende zu diesem Umstand: „Gott sei Dank tun wir das“). Die Stadt hat so den höchsten Wert bei den Personalausgaben/EW im interkommunalen Vergleich. In der Vergangenheit wurden Personalentscheidungen im Rahmen des Stellenplanes ab der Besoldungsgruppe A 11, also schon bei Sachbearbeiterstellen, im Rat thematisiert; Personalpolitik ist hier als ausgesprochene SPD-Patronagepolitik anzusprechen. In Zeiten des Strukturwandels im Ruhrgebiet (Zeichensterben) wurden freigesetzte Arbeitnehmer in den kommunalen Stellenplan übernommen. Diese Aspekte „sozialer Personalpolitik“ wirken bis heute fort und sind

Bestandteil sozialdemokratischen Denkens (ebenso im Fall der Stadt E, wie der Sparkommissar im Interview mit Bezug zu vergleichbarer Praxis in anderen SPD-regierten Ruhrgebietsstädten bestätigte). Die extrem hohen Personalausgaben in der Stadt C (ebenso in E) können so mit der jahrzehntelangen SPD-Hegemonie und dem damit verbundenen ideologischen Ziel von Verteilungs- und sozialer Gerechtigkeit und im Zuge des Strukturwandels im Ruhrgebiet mit Ämterpatronage erklärt werden.

In der Stadt D, die zum Zeitpunkt der Untersuchung von einer CDU-Mehrheit und einem politikzentrierten CDU-Bürgermeister regiert wurde, sind die hohen Personalausgaben als Erblast der vor 1999 regierenden SPD anzusehen. Die CDU hatte diesen Trend unter dem langjährigen ehemaligen Fraktionsvorsitzenden unterstützt; erst mit dem Wechsel in der Fraktionsspitze der CDU ist ein Kurswechsel erkennbar. Die Kommunalaufsicht beließ es in ihren Haushaltsverfügungen (Stadt C und D) bei Appellen zur Absenkung des Personaletats, die aber nicht nachhaltig fruchteten.

Anders sieht es bei den Untersuchungsstädten mit verwaltungszentriertem Bürgermeister aus. Im Fall der Stadt A hat die SPD schon frühzeitig, befördert durch eine Befürworter-Koalition zwischen Fraktionsvorsitzendem und SPD-Bürgermeister, zu einem Umdenkungsprozess gefunden. War vorher die Devise: „Verwaltung soll Arbeitsplätze schaffen“, so lautet sie heute: „Kommunale Arbeitsplätze müssen auch bezahlbar sein“. Programmatische Parteiendifferenzen galten eher der Rücksichtnahme auf den grünen Koalitionspartner (bis zum Bruch 2006), als dass sie auf inhaltliche Monopolisierung abzielten. In B überlässt die CDU-Mehrheit die Personalausgabenpolitik ihrem verwaltungszentrierten Bürgermeister, dessen politisches Programm darin besteht, Personalausgaben weitgehend einzusparen zugunsten bürgerorientierter Angebotspolitik.

Einen Sonderfall stellt die Stadt E dar. Hier hat sich der parteilose Bürgermeister mit dem Personalrat gegen die CDU-Mehrheit, die radikalen Personalabbau fordert, verbündet. Damit werden sich die aus SPD-Zeiten aufgebauten hohen Personalausgabenniveaus konservieren.

Hohe Personalausgaben zeigten sich somit in SPD-regierten Städten oder Städten mit SPD-Erblast, in denen sich der politikzentrierte oder parteilose Bürgermeister nicht gegen die Ratsmehrheit durchsetzen will oder kann. In den Untersuchungsfällen konnte auch die Kommunalaufsicht trotz jahrelangem Nothaushaltsregime keine Umkehr erzwingen, weil Detaileingriffe wegen der Besonderheit des öffentlichen Arbeits- und Dienstrechtes ausscheiden, Orientierungsdaten fehlen und im Falle angemahnter Personalwirtschaftskonzepte die Darstellung derselben in Haushaltssicherungskonzepten „dehnbar“ ist.

In Fällen materieller Privatisierung (zum Beispiel Privatisierung der Gebäudereinigung, Verkauf der Stadtwerke oder der Wohnungsgesellschaft) und formeller Privatisierung (GmbH- oder AöR-Gründungen) tut sich die SPD in der Regel „schwer“, die CDU unterstützt diese Maßnahmen. Dort, wo sie es mit Mehrheit kann (Fall C), blockiert die SPD entsprechende Entscheidungen, es sei denn (Fall E), sie wird durch die Aufsicht zum Einlenken gezwungen. In C konnte die SPD ihre Konzepte, genau wie die Ablehnung einer Privatisierung der Gebäudereinigung teilweise gegen den Bürgermeister, auch unter Nothaushaltsbedingungen durchsetzen. Für SPD/Grüne sind städtische Wohnungsbaugesellschaften ein Steuerungsinstrument zur „sozialen Korrektur“. Dort allerdings, wo die CDU die Ratsmehrheit hat (Fall B), werden Privatisierungsentscheidungen gegen den Widerstand der SPD durchgesetzt.

Steuerhebesatzpolitik kann man ebenfalls auf einem Rechts-Links-Schema einordnen, jedoch ist hier vorrangig nach den Performanzmöglichkeiten politischer Einstellungsmus-

ter (Eingriffe der Kommunalaufsicht) zu fragen. In der Stadt A setzte die SPD/Grüne-Mehrheit Steuererhöhungen gegen die CDU durch, in B vermeidet die CDU-Mehrheit Steuererhöhungen als ein Signal für eine ihre Klientel entlastende Politik und nimmt dafür lieber eine stärkere Verschuldung in Kauf (Wagschal 1996, S. 257). Aber auch in Eingriffsfällen der Kommunalaufsicht (Stadt D) gelang es der CDU, durch Widerstand massive Steuererhöhungen zu vermeiden bzw. zu verzögern. Diese Befunde können die These unterstützen (Wagschal 2006), dass SPD-Mehrheiten eher als CDU-Mehrheiten dazu neigen, Steuererhöhungen (insbesondere Gewerbesteuer) zum Haushaltsausgleich heranzuziehen.

Hat sich die Hypothese einer unterschiedlich stark ausgeprägten Parteiendifferenz in einigen Bereichen der Kommunalpolitik in den Untersuchungskommunen bestätigt, so sind doch immer die besonderen Umstände, insbesondere das Vorhandensein von Haushaltsnotlagenregimen, zu berücksichtigen. Die hier ermittelte residuale Parteiendifferenz bezieht sich als Erklärungsfaktor für Haushaltsdefizite nur auf die analysierten Kommunen und ist sicherlich nicht ohne weiteres verallgemeinerbar. Gleichwohl ist anzunehmen, dass eine messbare Parteipolitisierung in einigen wenigen ideologisch aufgeheizten Fragen (Privatisierung, Personalausgaben, Gesamtschule, Parkraumbewirtschaftung) nach wie vor eine haushaltsstrukturierende Wirkung entfalten kann.

#### 4. Zusammenfassung: Strategien erfolgreicher Sparpolitik

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse dieser Studie noch einmal zusammen, bezogen auf die Untersuchungskommunen und die Determinanten erfolgreicher Konsolidierungspolitik:

*Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse „Verwaltungsführungserfahrung des Bürgermeisters“ in den Fallkommunen*

Fall	Führungswollen Vorposition • Präferenz • Konsolidierungswille	Führungskönnen Vorposition • Fachwissen/Expertise • Normorientierung	Überzeugung	Tendenz Haushaltslage
<i>Verwaltungszentrierte Bürgermeister</i>				
A	X	X	X	positiv
B	(X)	(X)	X	positiv
<i>Parteilose (verwaltungszentrierte) Bürgermeister</i>				
E	0	(X)	0	negativ
F	X	X	(X)	neutral
<i>Politikzentrierte Bürgermeister</i>				
C	0 / (X)*	0	0	negativ
D	0	0	0	negativ

[X = Merkmal erfüllt; (X) = Merkmal teilweise oder mit Einschränkung erfüllt; 0 = Merkmal nicht erfüllt];\* = BM-Wechsel 2004

Konsolidierungsprozesse gehen von den Bürgermeistern aus, von denen aufgrund der ihnen institutionell zugewiesenen Rechte und Aufgaben eine Eindämmung der Übernutzung des Budgets erwartet werden kann (Zentralisierung der Haushaltspolitik). Dabei variiert allerdings das Amtsverständnis und das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung,

mithin die Präferenz der Akteure. Bürgermeister, die aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen (politikzentrierte Bürgermeister), zeigen weniger Interesse am Haushaltsausgleich als Bürgermeister mit juristischer bzw. Verwaltungsausbildung (verwaltungszentrierte Bürgermeister), für die der Haushaltsausgleich als rechtlich bindende Norm eine wesentliche Rolle spielt. Es zeigte sich, dass in den Untersuchungskommunen, die von verwaltungszentrierten Bürgermeistern geleitet werden, die Haushaltsergebnisse tendenziell besser sind. Dazu trugen das Amtsverständnis und die Expertise der Bürgermeister bei. Neben der Präferenz des Bürgermeisters zur Haushaltskonsolidierung und seiner Expertise kommt es in den Akteurskonstellationen aber in entscheidendem Maße auf die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Rat an. Dort, wo es dem Bürgermeister gelingt, mit einer Befürworter-Koalition von Steuerungspolitikern Spezialinteressen der Fachpolitik – auch in seiner Mehrheitsfraktion – abzuwehren (idealtypisch: Fall A), lässt sich der Haushalt auf Gleichgewichtskurs halten. Gleiches gilt, wenn auch mit anderer Zielrichtung, für den Fall B: Hier ist es dem durchsetzungsstarken, mit Expertise ausgestatteten Bürgermeister gelungen, ein HSK und damit Gestaltungseingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden. Dabei stützte er sich auf „seinem“ Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion ab. Umgekehrt verhält es sich in den untersuchten Fällen politikzentrierter Bürgermeister. Aufgrund mangelnder Expertise und Überzeugungsfähigkeit konnten die Bürgermeister in den Städten C und D keine erfolgreiche Konsolidierungspolitik betreiben.

Aufgrund vorherrschender konkurrenzdemokratischer Strukturen und der trotz institutioneller Änderungen in der GO nach wie vor hohen Parteipolitisierung in NRW ist der Einfluss des Bürgermeisters auf den Rat (Überzeugung) dann erschwert, wenn er als parteiloser Amtsinhaber keine Machtbasis hat. Dann ist damit zu rechnen, dass die Ratsmehrheit den „feindlichen“ Bürgermeister in seinen Kompetenzen massiv beschneidet. Ein Bürgermeister ohne „Hausmacht“, und sei er auch „vom Fach“ und konsolidierungsorientiert, wird es schwer haben, sparpolitische Ziele auf Dauer durchzusetzen, weil er von der Kooperationswilligkeit des Rates abhängig ist, auf die er wenig Einfluss hat. Ändern sich die Akteurskonstellationen, kann eine nachhaltige Sparpolitik in Gefahr geraten. Dies gilt umso mehr, wenn es, wie im Untersuchungsfall E, schon am Konsolidierungswillen des Bürgermeisters fehlt. Selbst der „harte“ Eingriff des Sparkommissars, der letztlich an den Akteurskonstellationen gescheitert ist, konnte hier keine Grundlage für eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung legen. In beiden Untersuchungsfällen parteiloser Bürgermeister kam es zu Blockadesituationen im Rat und Kompetenzstreitigkeiten, die im Falle E auch der beratende Sparkommissar nicht effektiv auflösen konnte. Haushaltskonsolidierung war unter diesen Bedingungen in den Fallkommunen erfolglos bzw. deutlich erschwert.

Auch wenn zu erwarten ist, dass die Parteidifferenz auf kommunaler Ebene aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen lokaler Politik seit den 1990-er Jahren (insbesondere aufgrund der Haushaltskrise) insgesamt nicht mehr stark ausgeprägt ist, lassen sich in einzelnen policy-output-Ergebnissen SPD-bezogene Effekte nachweisen (Personalausgaben, Privatisierungsentscheidungen), und das umso stärker, je länger die Hegemonie einer Partei andauerte bzw. je geringer der Einfluss des politikzentrierten Bürgermeisters auf seine Mehrheitsfraktion (Überzeugung) ist. Fehlt es am Führungswollen (Präferenz, Konsolidierungswille) und Führungskönnen (Expertise, Überzeugung) des Bürgermeisters wie in den Fallkonstellationen C und D, gerät der Haushalt schnell in die Schieflage, brechen sich Spezialinteressen und ideologische Dispositionen, insbesondere

in der Personalpolitik (Personalüberausstattung in SPD-Kommunen), der Privatisierungspolitik (Privatisierungsaversion in SPD-Städten) und (mit Einschränkungen) in der Steuerhebesatzpolitik (zurückhaltende Steuerhebesatzpolitik in CDU-Städten ohne Haushaltssicherungskonzept) Bahn. Dabei gelingt es den Parteien in den untersuchten Fallkommunen C und D sogar in Nothaushaltsregimen, parteipolitische Positionen (hohe SPD-Personalausgaben bzw. Vermeidung von Steuererhöhungen) durch subversive Strategien zu verteidigen.

Erfolgreiche Sparpolitik hängt mithin von folgenden Faktoren ab bzw. muss folgende Strategien verfolgen:

- Zentralisierung: Haushaltskonsolidierung geht von der Verwaltungsspitze und der Kämmerei aus (am besten unter Ausnutzung des *honeymoon*-Effekts, d.h. am Anfang der Legislaturperiode).
- Sparvorschläge werden von einer Koalition von Generalisten (Bürgermeister, Vorsitzender der Mehrheitsfraktion, Kämmerer, loyale Verwaltungsmitarbeiter) vorbereitet und möglichst unter Zeitdruck (*Holtkamp* 2007, S. 24; *Vetter/Holtkamp* 2008, S. 39) umgesetzt. Ziel ist es, „Spezialistenmacht“, Parteiideologien, Vetopositionen und Informationsdefizite zu brechen bzw. zu überwinden. In den Städten A und B führte das zum Erfolg. In C scheiterten die Bemühungen einer solchen Befürworter-Koalition, weil sich der Bürgermeister aus den entscheidenden Verhandlungsprozessen mit den Ratsfraktionen und der Aufsicht herausdrängen ließ und das Feld dem schwächer positionierten Kämmerer überließ. Auch in D konnte der Bürgermeister 2007 keine Sparkoalition bilden.
- Der Bürgermeister muss über eine „Hausmacht“ im Rat verfügen (Homogenität). Aufgrund der in NRW zu beobachtenden stärker konkurrenzdemokratischen Einstellungen ist mit einem dominanten Bürgermeister dann zu rechnen, wenn er dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheiten. Fehlt es daran wie im Fall von Kohabitation oder in Fällen parteiloser Bürgermeister (Untersuchungsfälle E und F) oder kann sich der Bürgermeister aufgrund starker Vetospieler in seiner Fraktion nicht durchsetzen (Fälle C und D), geraten Haushaltskonsolidierungsprozesse in Gefahr, weil seine Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist.
- Der Bürgermeister muss durch positive Koordination in Prozesse eingreifen (Fälle A und B). Diese Steuerungsleistung erfordert eine beträchtliche Autonomie gegenüber Spezialinteressen. Dazu müssen Kapazitäten zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung gestärkt werden. Dies setzt Expertise voraus, die durch den Kämmerer und auch die Kommunalaufsicht in der Regel nicht ersetzt werden kann. Zur Komplexitätsreduktion bieten sich inkrementale Vorgehensweisen an.

Die Vorteile der Zentralisierung der Haushaltspolitik wurden in vielen vergleichenden Studien auf internationaler Ebene bestätigt. Nur mit einem konsolidierungswilligen und durchsetzungsstarken Regierungs- oder Verwaltungsleiter können fachpolitische Interessen, die prinzipiell budgetmaximierende Effekte haben, wirksam eingeehrt werden. Nachteilen für das politische System (*Input*-Legitimation) – Intransparenz, wenig Partizipation, Gefahr des Machtmissbrauchs – stehen aber deutliche Effektivitäts- und Effizienzvorteile gegenüber: unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen und einer nicht, wie von Befürwortern der Kommunalverfassungsreform erwarteten, eingetretenen Ent-Parteipolisierung in NRW bei gleichzeitig ausufernden Haushalten kommt es in entscheidendem Maße auf die Führungsleistung des Bürgermeisters an. Der *Output*-Legi-

timation des Handelns muss daher eine deutlich höhere Bedeutung zugemessen werden, sollen die im Einzelfall verbliebenen letzten Reste kommunaler Handlungsspielräume erhalten bleiben.

## Anmerkungen

- 1 Es zeigt sich aber, dass der Einfluss von Sozialindikatoren auf die Ausweisung von Kassenkrediten in NRW durchaus begrenzt ist (*Holtkamp* 2010, S. 25), d.h. der Erklärungsbeitrag exogener sozioökonomischer Variablen ist kleiner, als von Verfechtern der Opferthese erwartet. Zu einem anderen Ergebnis kommt hingegen *Eltges* (2010), für den sozioökonomische Ursachen einen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Höhe der kommunalen Kassenkredite leisten.
- 2 In diesem Beitrag wird bei Funktionsbezeichnungen einheitlich die männliche Form verwendet und nicht nach Geschlecht differenziert. Dies geschieht aus Gründen der Lesbarkeit und ohne Diskriminierungsabsicht. Auch wird einheitlich vom „Bürgermeister“ als Gemeindeorgan gesprochen (z.B. §§ 62 ff. GO NRW). In kreisfreien Städten in NRW führt der Bürgermeister den Titel „Oberbürgermeister“.
- 3 Im Gegensatz zum Bürgermeister verfügt der Kämmerer allerdings über zu wenige institutionelle Rechte (Aufstellung der Haushaltssatzung und ggfs. Vertretung seiner abweichenden Meinung im Rat; vgl. § 80 GO NRW n.F.), um sich gegenüber der Mehrheitsfraktion durchzusetzen.
- 4 Zum Antagonismus von Steuerungs- und Fachpolitik vgl. auch *Jann/Wegrich* 2008.
- 5 Ruhrgebiet in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr (RVR; § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr – RVRG). Das Ruhrgebiet repräsentiert eine Region, in der ca. 5,3 Mio. Menschen leben.
- 6 Strukturelles Defizit/Freie Spitze (kameral): Einnahmen  $\cdot$  Ausgaben = Originärer Überschuss/Fehlbetrag  $\cdot$  Rückzuführung + Pflichtzuführung übersteigender Betrag = Strukturelles Defizit/Freie Spitze : Einwohnerzahl = Strukturelles Defizit/Freie Spitze je EW.
- 7 Personalausgaben gemäß Gruppierung 4 einschl. Sondervermögen, bereinigt um einzelne Unterabschnitte, die prinzipiell in unterschiedlicher Organisationsform wahrgenommen werden können (z.B. Rettungsdienst, Müllbeseitigung, Wirtschaftsförderung etc.)
- 8 Auch die übrige Forschung hat ein geringes Interesse der Bürger an der Haushaltspolitik im Allgemeinen konstatiert (*Holtkamp* 2004), was in den Interviews mit den kommunalen Experten in den Untersuchungskommunen bestätigt werden konnte. Das Interesse wächst, wenn Bürger an konkreten Projekten beteiligt oder – beispielsweise als beitragspflichtiger Anwohner einer Straße oder als Grundsteuerzahler – konkret tangiert werden. Das Interesse an kommunaler Haushaltspolitik nimmt mit der Gemeindegröße ab. Ursachen hierfür sind: abnehmende Identifikation mit der Kommune, je größer diese ist, geringer Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und niedrigerer Prozentsatz von Hauseigentümern, die unmittelbare Adressaten von Beitrags- und Steuerfestsetzungen sind (*Holtkamp* 2004).
- 9 Dieses (sicherlich nicht repräsentative) Ergebnis deckt sich mit der repräsentativen Studie der Bertelsmannstiftung „Beruf Bürgermeister/in“ (*Bertelsmannstiftung* 2008), wonach die persönlichen Merkmale „Glaubwürdigkeit“ und „Bürgernähe“ deutlich vor „Fachwissen in Verwaltungsfragen“ liegen. Auch in der Studie der Ruhruniversität Bochum zur Uraufführung der Bürgermeisterdirektwahl in NRW 1999 (*Andersen/Bovermann* 2002) rangierten Glaubwürdigkeit und Bürgernähe deutlich vor Verwaltungserfahrung (*Andersen* 2002, S. 47 Tabelle 9). Interessant ist indes folgendes Ergebnis der Bertelsmannstudie: Was die Fachkompetenz in Verwaltungsfragen betrifft, haben die Bürger an ihre Bürgermeister deutlich höhere Anforderungen als diese selber an ihr Amt. Während 21 Prozent der amtierenden Stadt- und Gemeindeoberhäupter entsprechendes Fachwissen für „sehr wichtig“ erachten, waren dies unter den befragten Bürgern mit fast 40 Prozent doppelt so viele (*Bertelsmannstiftung* 2008, S. 61).
- 10 Hinzu kommt in vielen Fällen die Vorgabe eines „gemeindefreundlichen“ Verhaltens durch den volksgewählten Landrat. Dies können sich die Kommunen im Rahmen des Arsenal subversiver Widerstandsstrategien gegen Maßnahmen der Kommunalaufsicht leicht zunutze machen (vgl. auch *Holtkamp* 2006).
- 11 *Hans-Georg Wehling* (1991, S. 150) versteht unter Parteipolitisierung das Ausmaß, in welchem es den lokalen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren, d.h. im Hinblick auf den *policy*-output zu beeinflussen. Zu unterscheiden sind also *personelle Parteipolitisierung*: darunter versteht er die Parteizugehörigkeit und -bindung der Verwaltungsspitze bzw. -angehörigen und der Ratsmitglieder. Ferner die *inhaltliche Parteipolitisierung*: sie bezeichnet den Grad der Ausrich-

- tion von Argumentation und Abstimmungsverhalten an übergeordneten ideologischen Gesichtspunkten und an Programmen, die über den Kontext der Gemeinde hinausgehen. Schließlich die *prozedurale Parteipolitisierung*: sie lässt sich als Grad konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster verstehen, wozu das geschlossene Abstimmungsverhalten von Fraktionen, eine abnehmende Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen und eine klare Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen (funktionale Gewaltenteilung) zählen.
- 12 Die Vorgehensweisen des Sparkommissars im Fall der Krankenhausprivatisierung und der Durchsetzung einer Kämmererwahl lassen sich wiederum als gelungene Beispiele von Entscheidungscentralisierung ansehen. Diese wurden in einer „vertrauten“ Runde von loyalen Personen vorbereitet. Der Rat, Fachämter und die Öffentlichkeit sowie der Personalrat wurden nur begrenzt beteiligt (Holtkamp 2007, S. 24).
  - 13 Politische Parteien sind nach Max Weber „freiwillig geschaffene und auf freie, notwendig stets erneute, Werbung ausgehende Organisationen“, die interessengeleitet handeln (Schmidt 2007, S. 85). Einer modernen Definition Ulrich von Alemanns (2000, S. 11) zufolge sind Parteien auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulation führen kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu befördern. Auf lokaler Ebene haben Parteien folgende Funktionen: Rekrutierung von Gemeinderatskandidaten, Durchführung des Kommunalwahlkampfes, Feststellung und Sammlung der kommunalpolitischen Anliegen der Bevölkerung und Propagierung und Erläuterung der von der Partei getroffenen oder favorisierten kommunalpolitischen Entscheidungen (Suckow 1989, S. 33). Für diese Analyse wird differenziert zwischen der Partei im engeren Sinne (d.h. ihre Organisationsgliederungen wie Vorstände, Ortsvereine, Vereinigungen etc.) und der Partei im Stadtrat (Fraktion).
  - 14 Wobei auch konstatiert werden muss, dass Partei und Fraktion in mittleren kreisangehörigen Kommunen häufig mehr oder weniger in eins zu setzen sind. So besteht zum Beispiel die CDU-Fraktion in der Stadt A zu 2/3 aus Mitgliedern des Stadtverbandsvorstands.
  - 15 Hier als Synonym verstanden zu „Sachpolitik“, d.h. einer „sachgerechten“ Politik, in der die Suche nach der objektiv besten Problemlösung zum Wohle der Allgemeinheit im Vordergrund steht. Parteipolitik steht demgegenüber für parteipolitischen Opportunismus und Klientelismus auf Kosten der Allgemeinheit (Hämmerle 2000, S. 116). Das Befragungsergebnis deckt sich mit der ablehnenden Haltung der Bevölkerung zur parteipolitischen Steuerung kommunaler Angelegenheiten (Holtmann 1998, S. 213; Hämmerle 2000, S. 117).

## Literatur

- Alemann, Ulrich von, 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich.
- Andersen, Uwe, 2002: Kenntnisnahme, Bewertungen, Erwartungen, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.), Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen: Leske + Budrich, S. 37-54.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.), 2002: Einführung: Die Uraufführung der Bürgermeisterdirektwahl in NRW, in: dies. (Hrsg.), Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-35.
- Banner, Gerhard, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/1984, S. 364-372.
- Banner, Gerhard, 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: Birkhäuser Verlag, S. 37-61.
- Banner, Gerhard, 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2006, S. 57-69.
- Bertelsmannstiftung/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 2008: Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland, Gütersloh: Bertelsmannstiftung.
- 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. Politikwissenschaftliche Studie zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 33-85.

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Deutscher Städtetag*, 2011: Neuer finanzieller Tiefpunkt für die Kommunen – 2011 keine Erholung in Sicht – Lichtblick bei der Gewerbesteuer. Online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de>, Stand: 19.02.2011.
- Eltges, Markus*, 2010: Kommunale Kassenkredite – strukturell begründbar oder hausgemacht, Folienvortrag auf der Tagung „Kommunale Kassenkredite und kein Ende?“ am 06.10.2010 im Stadtmuseum Siegburg.
- Gehne, David*, 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hämmerle, Walter*, 2000: Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars*, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars*, 2004: Bürgerhaushalt kontrovers. Beteiligen ohne Spielraum, in: Forum Kommunalpolitik 5/2004, S. 12-13.
- Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunale Haushaltspolitik: Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand, in: Planungsrundschau 13/2006, S. 83-101.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und internationaler Haushaltsdefizite, FernUniversität, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Polis-Heft Nr. 64, Hagen.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: Verwaltungsarchiv 2/2008, S. 259-277.
- Holtkamp, Lars*, 2009: Governance-Konzepte in der Haushaltskrise. Eine Analyse am Beispiel der beratenden Sparkommissare, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2009, S. 146-159.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: edition sigma.
- Holtmann, Everhard*, 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: *Wollmann, Hellmut/Roth, Roland* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung – Schriftenreihe Band 356, Bonn, S. 208-226.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? – Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: der moderne staat Heft 1/2008, S. 49-72.
- Junkernheinrich, Martin*, 1991: Gemeindefinanzen. Theoretische und empirische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin: Analytica.
- Klein, Armin*, 1981: Programmatische Orientierung kommunalpolitischer Entscheidungsträger, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/81, S. 309-317.
- Kunz, Volker*, 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1975: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/75, S. 3-8.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 65-76.
- Pleschberger, Werner*, 2008: „Schutz“ der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen „Asymmetrie“ am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakt), in: *Heinelt, Hubert/Vetter Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 51-77.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schmidt, Manfred G.*, 1997: Policy-Analyse, in: *Mohr, Arno* (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien: Verlag C.H. Beck.
- Schmidt, Manfred G.*, 2001: Parteien und Staatstätigkeit, ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2001, Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Das politische System Deutschlands, München: Verlag C.H. Beck.
- Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./ Ostheim, Tobias* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden, Online verfügbar unter: <http://www.politikon.org>, Stand: 20.08.2006.

- Steiner, Martin*, 2005: Haushaltspolitik kreisfreier Städte im Vergleich, unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Stuttgart.
- Strauch, Rolf*, 1998: Budgetprozesse und Haushaltsdisziplin – Eine Analyse der US-amerikanischen Staaten, Diss. Universität Bonn.
- Suckow, Achim*, 1989: Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars*, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Haushaltskonsolidierung, in: *Heinelt, Hubert/Vetter Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 20-50.
- Wagschal, Uwe*, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Wagschal, Uwe*, 2006: Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen, in: *Schmidt, Manfred G./Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 57-85.
- Wehling, Hans-Georg*, 1991: „Parteipolitisation“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: *Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel: Birkhäuser Verlag, S. 149-166.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold, Auf der Ohmer 10, 51381 Leverkusen

E-Mail: K.P.Timm-Arnold@gpa.nrw.de