
Modernisierung lokaler Politik

Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren

Jörg Bogumil

1 Einleitung

Ich habe Hellmut Wollmann 1993 kennengelernt, als ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter die Ergebnisse der Begleitforschung zum Bürgerladen Hagen auf einer großen gemeinsamen Tagung von der Bertelsmann-Stiftung und der Gewerkschaft ÖTV (heute Ver.di) vorstellen musste, da mein damaliger Chef, Leo Kiffler, plötzlich krank geworden war. Als ich nach dem Vortrag etwas alleine in der Kaffeepause im Saal stand, kam auf einmal Hellmut Wollmann zu mir und fragte mich nach dem Projekt und der gerade vorgestellten Empirie aus (vgl. hierzu Kiffler et al. 1994). Er war überaus interessiert und ich war „geehrt“, da ich die Schriften von Hellmut natürlich kannte (z. B. Wollmann 1990, 1991). Seitdem ist der Kontakt nie abgerissen und er wurde ab dem Jahr 2000 noch enger, da Hellmut Wollmann sich nach dem plötzlichen Tod von Frieder Naschold relativ spontan bereit erklärte, dass externe Gutachten für meine an der Fernuniversität Hagen vorgelegte Habilitationsschrift „Modernisierung lokaler Politik“ anzufertigen (vgl. Bogumil 2001). Seit dieser Zeit haben wir uns immer wieder insbesondere über die Modernisierungstendenzen im Bereich der Kommunalpolitik ausgetauscht, die über all die Jahre eines der wichtigen Forschungsfelder von Hellmut Wollmann ist (z. B. Wollmann 1998, 1999, 2004, 2008; Wollmann und Roth 1998; Kuhlmann und Wollmann 2013).

15 Jahre nach der Habilitationsschrift möchte ich die Gelegenheit dieser Festschrift nutzen, einen kurzen Überblick über „neue“ Erkenntnisse zu wesentlichen Modernisierungsbereichen vorzulegen in der sicheren Überzeugung, dass dies Hellmut immer noch sehr interessiert. Kernfrage der Habilitationsschrift war, wie sich verschiedene Modernisierungsimpulse (Neue Steuerungsmodell (NSM), Direktwahl des Bürgermeisters, kommunale Referenden und kooperative Bürgerbeteiligungselemente auf das kommunale Entscheidungssystem (vor allem in NRW) auswirken? Wesentliche Kernthesen waren, dass die Übernahme zentraler

Punkte der Süddeutschen Bürgermeisterversammlung in NRW nicht zu den gleichen Effekten wie in Baden-Württemberg führt, sondern dass es insbesondere in den Ländern der ehemals norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, zu einem *Neuarrangement wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischer Formelemente* kommt (Bogumil 2001). Die sich faktisch seit den 70er Jahren herausgebildeten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, und die durch eine starke Parteiloyalisierung gekennzeichnet sind, geraten durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Insgesamt kommt es zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung sowie zu einer Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente.

Im Folgenden sollen nun 15 Jahre danach stark verdichtet einige empirische Erkenntnisse zu den Bereichen NSM und Doppik, direkte Demokratie sowie kooperative Demokratie dargestellt werden. Anschließend wird anknüpfend an die Kernthese der Ausdifferenzierung der Strukturen der demokratischen Interessenvermittlung als weiterführendes Theoriekonstrukt das Modell der Kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie skizziert und mit neuen empirischen Daten überprüft.

2 Neues Steuerungsmodell und Doppik¹

Es ist schon fast 20 Jahre her als in Deutschland die ersten Kommunen mit viel Euphorie begannen das Neue Steuerungsmodell umzusetzen. Knapp 10 Jahre später (2005) haben Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, Anna Ohm und ich die erste umfassende Evaluation des NSM in Deutschland vorgenommen (vgl. Bogumil et al. 2007). Seit dieser Zeit ist es um das NSM eher ruhiger geworden, eine weitere umfassende Evaluation unterblieb. Dafür fand in fast allen Bundesländern ein gesetzlich erzwungener Umstellungsprozess von der Kameralistik zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF), der sogenannten Doppik, statt. Die Grundidee, über betriebswirtschaftliche Informationssysteme die politische und finanzielle Steuerung in Kommunen zu verbessern, entspricht dabei der Grundidee des NSM. Auch werden über das NKF wesentliche Elemente des NSM wie Produkthaushalte, Kosten- und Leistungsrechnung und Controllingsysteme z. T.

1 In diesem Abschnitt wird in Teilen auf die Veröffentlichung Bogumil (2014) zurückgegriffen.

(zwangsweise) implementiert. Zur Umsetzung des NKF liegen einige etwas neuere Studien vor, an denen u. a. der Autor beteiligt war.

Tab. 1 Datengrundlage (eigene Darstellung)

Projekt	Laufzeit	Methodik
10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung (HBS) (Bogumil et al. 2007)	2004 – 2006	Schriftliche Befragung in Städten über 10.000 Einwohner (N=1562) bundesweit (BM, 2 Amtsleiter, PR) Rücklauf 43 %-56 %, vier Fallstudien
Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung (BMBF) (Bogumil et al. 2011, 2012)	2008 – 2011	Schriftliche Befragung in Städten über 20.000 Einwohner in NRW (N=213; BM, FV, PR, Rücklauf 33 %-55 %), vier Fallstudien
Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite (DFG) (Bogumil et al. 2014)	2012-2014	Schriftliche Befragung von 4.471 Gemeindevertretern in 122 Gemeinden (20.000 – 100.000) in vier Bundesländern (Rücklauf 41 %), schriftliche Befragung der BM über 10.000 Einwohner bundesweit (55 %), 18 Fallstudien

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Untersuchungen (vgl. Tabelle 1) soll nun im Folgenden versucht werden ein zusammenfassendes Resümee zur Umsetzung des Neuer Steuerungsmodells bzw. ähnlicher Elemente durch das NKF zu ziehen. Dabei wird darauf verzichtet, das bekannte Konzept des NSM noch einmal vorzustellen, sondern gleich sehr kurz auf wesentliche Ergebnisse der NSM-Evaluation nach 10 Jahren eingegangen, bevor die empirischen Ergebnisse zur Umsetzung des NKF präsentiert werden.

2.1 Evaluation nach 10 Jahren NSM

Eine erste umfassende Evaluation der Reformmaßnahmen insbesondere auf der Basis einer repräsentativen Befragung von Bürgermeister/-innen, Personalratsvorsitzenden und Amtsleitern/-innen in Kommunen über 10.000 Einwohner/-innen ca. 10 Jahre nach Beginn der Reformbewegung stellte die Frage nach den Folgen und Wirkungen dieser Reformen. Wesentliche Ergebnisse dieser Studie sollen im Folgenden kurz rezipiert werden (Bogumil et al. 2007).

1. Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen seit Beginn der 1990er-Jahre die Modernisierung ihrer Verwaltungen beachtlich vorangetrieben. 92 Prozent der antwortenden Kommunen geben an, seit den 1990er-Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben. Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells als umfassendes Reformleitbild wurde allerdings nur in knapp 16 Prozent der Kommunen aufgegriffen. Eine überwiegende Mehrheit (66 Prozent) orientierte sich nur an einzelnen Instrumenten des NSM und sah darin eher einen Werkzeugkasten denn ein holistisches Reformkonzept. Als Auslöser der Modernisierungsanstrengungen nennt eine deutliche Mehrheit der befragten Bürgermeister/-innen die „problematische Haushaltslage“ als dringlichstes Problem, gefolgt von „verkrusteten Verwaltungsstrukturen“ und der „Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung“. Ein Großteil der modernisierenden Kommunen begann in den Jahren zwischen 1994 und 1997 mit dem Umbau ihrer Verwaltung; nach dieser „Hochkonjunktur des NSM“ nahm die Anzahl der Neubeginner deutlich ab.
2. Wirft man nun einen Blick über die „Verlautbarungsebene“ hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten, so zeigt sich ein deutliches Auseinanderfallen zwischen dem Konzept und der Realität. Gemessen an wesentlichen NSM-Elementen, ist die Bilanz ernüchternd. Nach mehr als zehn Jahren Reform lässt sich kein einziges Element benennen, das von der Mehrheit der deutschen Kommunen inzwischen in der ganzen Verwaltung implementiert worden ist. Bezieht man dagegen die Kommunen mit ein, die die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben, verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität. Des Weiteren ist auffällig, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung in deutlich größerem Umfang als alle anderen NSM-Elemente umgesetzt wurden (vor allem die Einrichtung von Bürgerämtern mit 55 Prozent). Dennoch besteht nach wie vor eine erhebliche „Implementationslücke“ bezogen auf wesentliche Konzeptbausteine des NSM.
3. Ist es nun durch das NSM zu Einsparungen und Effizienzgewinnen, zu einer Verbesserung von Servicequalität, Verfahrensdauer, Kundenfreundlichkeit und insgesamt zu einer Stärkung der politischen und gesamtstädtischen Steuerung gekommen? Zunächst werden von den kommunalen Akteuren Effizienzgewinne und *Einsparungen* konstatiert. Eine intensivere Betrachtung im Rahmen von Fallstudien fördert hier allerdings keine eindeutigen Einsparserfolge zutage. Effizienzgewinne und Einsparungen in Teilbereichen und insbesondere eine erhöhte Kostensensibilität sind zwar in zahlreichen Kommunen eingetreten. Stellt man aber die mit der Verwaltungsmodernisierung entstehenden Kosten

- durch Sach- und Personalaufwand in der Planung, bei der Einführung und im laufenden Betrieb in Rechnung, fällt die *Gesamtbilanz eher negativ* aus.
4. Auf der Outputseite hat es zweifelsohne sichtbare Verbesserungen gegeben. Ausweislich der Umfrageergebnisse hat vor allem der Umbau der Organisationsstruktur (insbesondere die Einführung von Fachbereichsstrukturen, der Abbau von Hierarchieebenen sowie der Übergang zu Teamstrukturen) zu markanten Outputverbesserungen geführt. Augenfällig ist eine *stärkere Bürger- und Kundenorientierung*, die vor allem auf den Siegeszug des Bürgeramtkonzeptes zurückzuführen ist (vgl. hierzu auch Kißler et al. 1994). Weiterhin sind auf der Outputseite zahlreiche sektorale Bereiche zu nennen, in denen es durch eher klassische Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu deutlichen Leistungsverbesserungen und Verfahrensverkürzungen kam.
 5. Die angestrebten Veränderungen hinsichtlich der *politischen Steuerung* und einer verstärkten *Mitarbeiterorientierung* konnten kaum realisiert werden. Die Verbesserung der gesamtstädtischen politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld im Neuen Steuerungsmodell und dort, wo Bestrebungen unternommen wurden, erzielt man selten positive Ergebnisse. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht automatisch zu besserer Steuerung führt. Darüber hinaus sind die lokalen Vertretungskörperschaften aus nachvollziehbaren Gründen nicht willens, sich auf die im NSM geforderte Steuerung auf Abstand einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen, ausgelöst einerseits durch die Dezentralisierungspolitiken im Rahmen des NSM, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden und die so zu einer verwaltungswirtschaftlichen Abkopplung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen führen. Insgesamt ist eher von *Steuerungsverlusten* auszugehen, denen nur unzureichende Anstrengungen entgegengesetzt werden, um die Steuerungsfähigkeit etwa durch effektives Controlling und Zielvereinbarungen zu re-etablieren.
 6. Die *abnehmende Mitarbeiterzufriedenheit* stellt ein weiteres Problem dar, das sich aufgrund der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung eher noch verschärft hat und sich in *Reformmüdigkeit* niederschlägt. In zahlreichen Fällen wird Verwaltungsmodernisierung als Bedrohung wahrgenommen und mit Personalabbau assoziiert, was zu Frustration und Desavouierung neuer Reformkonzepte führt. Die Beteiligung der Mitarbeiter/-innen wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und der substanzielle Einfluss der Mitarbeiter/-innen blieb gering, sodass sich die Akzeptanz der Reform weiter reduzierte.

Diese Ergebnisse nach 10 Jahren zeichnen also insgesamt ein ambivalentes Bild: Einerseits gibt es in den deutschen Kommunen eine breite Bewegung für eine Verwaltungsmodernisierung. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, zum Teil erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender „Paradigmenwechsel“ der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management, war allerdings nicht festzustellen. Gemessen an den ursprünglichen Absichten des NSM wurde z. T. in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern gesprochen (vgl. Holtkamp 2008).

Allerdings hatten sowohl Wissenschaftler/-innen als auch Praktiker/-innen von vornherein auf einige konzeptionelle Problemlagen des NSM aufmerksam gemacht. Gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sah die Bilanz im Zeitvergleich daher besser aus. Die Kommunalverwaltungen waren im Jahr 2005 ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und kundenorientierter: Zu denken ist insbesondere an die Schaffung von Bürgerbüros,² Verfahrensbeschleunigung oder die Stärkung professioneller Konzepte im Sozial- und Jugendhilfebereich (vgl. hierzu Grohs 2010). Allerdings waren dies keine originären Kernelemente einer betriebswirtschaftlichen „Neuen Steuerung“, obgleich sie wahrscheinlich ohne das NSM nicht in diesem Maß umgesetzt worden wären. Die Verwirklichung des NSM als Reformkonzept war vielfach ins Stocken geraten, beschränkte sich auf „Modernisierunginseln“ und die selektive Umsetzung einzelner Instrumente. Hierfür waren neben schlechten finanziellen Rahmenbedingungen insbesondere die konzeptionellen Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich (vgl. Bogumil 2011).

Anstatt modernisierter Verwaltungsstrukturen war daher vielfach gerade in den Kommunen, die sich zwischenzeitlich auf diese zubewegt hatten, eine Rückkehr zu Max Weber festzustellen. Auf die (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NSM-Reform wurde in den Pionierkommunen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst „zurückbaut“ oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungsroutrinen vertraut. In der Konsequenz rückten sie von der „Reinform“ des NSM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben. Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das „Max-Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden, denn die über

2 Ob dies für die Bürgerämter auch heute noch zutrifft, ist eine offene Frage, die zurzeit gemeinsam von Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil in einem Forschungsprojekt bundesweit untersucht wird.

ein Jahrzehnt währende Diskursvorherrschaft des NSM dürfte deutliche Spuren hinterlassen haben. Fazit war, dass die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung sich nachhaltig verändert haben und in der deutschen Verwaltung nicht nur über Rechtsförmigkeit und formale Richtigkeit, sondern auch über Kosten und Leistungen nachgedacht und diskutiert wird. Ein neues Verwaltungsmodell war unseres Erachtens indes noch nicht entstanden (Bogumil et al. 2007).

Eine positivere Sicht der Dinge wurde dagegen von den Reformprotagonisten skizziert. Sie betonten, dass die Verwaltungen durch das NSM effizienter geworden seien, gestehen aber zu, dass das Modell nicht seine volle Effizienzwirkung entfalten konnte. Allerdings sei dies nicht auf Fehler im Konzept zurückzuführen, sondern ein Implementationsproblem in den Kommunen (KGSt 2007, S. 64; ähnliche Argumentation KGSt 2013). Die kommunalen Akteure pickten sich aus dieser Perspektive nur die Teile aus dem Gesamtkonzept heraus, die ihren Interessen entsprachen bzw. die keine massiven Akteurswiderstände erwarten ließen. Weil das Modell nicht ganzheitlich umgesetzt wurde, konnte es demnach nicht seine volle positive Wirkung entfalten. Durch das in vielen Bundesländern verpflichtende NKF wird sich dies nun erheblich verbessern, wenn in einem zweiten Anlauf wesentliche Bestandteile des NSM gesetzlich vorgeschrieben werden. Es wird unterstellt, mit der gesetzlichen Verankerung werde den Modernisierungsbefürwortern in den Kommunen der Rücken gestärkt und das NSM eher als Gesamtpaket implementiert. Im Folgenden sollen deshalb die vorliegenden Erfahrungen mit dem NKF näher betrachtet werden (vgl. ausführlich Bogumil et al. 2011, 2012, Bogumil und Holtkamp 2012).

2.2 Das Neue Kommunale Finanzmanagement in der Praxis

Der in den meisten Bundesländern gesetzlich erzwungene Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Finanzmanagement hat in den Kommunen zur Folge, dass das Rechnungswesen stärker an der kaufmännischen Buchführung (Doppik) von Unternehmen orientiert werden soll. Insbesondere sollen damit das kommunale Vermögen, der Vermögensverzehr und die Zukunftsbelastungen durch Pensionen systematisch in die Kommunalhaushalte einfließen, die im kameralen Haushalt nicht oder nur unzureichend abgebildet wurden. Allerdings handelt es sich beim NKF nicht nur um eine neue Variante der Rechnungslegung. Durch die Reform des Haushalts- und Rechnungssystems durch das Ressourcenverbrauchskonzept sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden,

ihre Verwaltungssteuerung zu verbessern. Deutlich wird diese doppelte Zielvorgabe in folgendem Zitat des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz:

„Ziel der Haushaltsreform war die Einführung eines Rechnungswesens, das nicht nur zahlungsorientiert ist und den „Geldverbrauch“ nachweist, sondern vollständig über den Verbrauch an finanziellen und sachlichen Ressourcen informiert, indem auch der Werteverzehr des kommunalen Vermögens berücksichtigt wird. Damit sollte das neue Haushaltsrecht als Grundlage dienen, dass sich Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Haushaltsführung wirtschaftlicher als bisher verhalten. Mit der kommunalen Doppik sollte demnach nicht nur ein neues Rechnungssystem eingeführt, *sondern insbesondere die Verwaltungssteuerung verbessert werden*. Die kommunalen Mandatsträger sollten in die Lage versetzt werden, nicht nur anhand von Ausgabeermächtigungen, sondern durch Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen zu steuern (Hervorhebung d. A.)“ (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 47).

Diese Vorgaben gelten im Prinzip für alle Bundesländer, was nicht verwunderlich ist, angesichts der Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes, in denen diese Ziele nahezu identisch formuliert wurden. Allerdings wird das NKF konzeptionell dennoch unterschiedlich umgesetzt. In neun der 13 Flächenländer wird die Doppik verpflichtend umgesetzt, allerdings in sehr unterschiedlichen Zeiträumen (zwischen 2009 und 2020), in zwei Bundesländern kann zwischen Doppik und Erweiterter Kameralistik gewählt werden (Hessen, Schleswig-Holstein), in zwei weiteren Bundesländern zwischen Doppik und Kameralistik (Bayern, Thüringen). Diese unterschiedlichen Konzepte und Zeiträume führen dann auch zu einem unterschiedlichen Implementationsstand (vgl. Böhme und Heindl 2014). Vor allem in Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen war der Umsetzungsstand 2013 noch sehr zurückhaltend. In den Bundesländern, die die Doppik bereits implementiert haben, wie z. B. NRW, ist aber der Anteil der Kommunen, die Produktbeschreibungen nutzen, deutlich angestiegen (vgl. Abb. 1). Die restlichen Elemente des NSM sind allerdings entgegen der Hoffnung der KGSt nicht nennenswert stärker implementiert worden.

Die entscheidenden Fragen in den Bundesländern, die bereits die Doppik implementiert haben, sind nun, ob es (a) bessere Informationen über die Finanzlage in den Kommunen gibt und (b) die politische Steuerung verbessert worden ist?

(a) Relativ unstrittig ist, dass auf der Basis der Doppik prinzipiell die reale Finanzlage unter Berücksichtigung von Vermögen, Abschreibungen und Schulden besser erfasst werden kann, wenngleich es auch hier Spielraum für Buchungstricks und Schönrechnerei gibt, aber dies spricht nicht generell gegen dieses Instrument. Die Transparenz über die reale Vermögenslage einer Kommune kann durch die Doppik

ohne Zweifel erhöht werden. Durch die Doppik und die auf ihr aufbauende Kosten- und Leistungsrechnung ist es an vielen Stellen möglich, genauer festzustellen, was bestimmte öffentliche Leistungen kosten. So kostet beispielsweise ein Kindergartenplatz zwischen 500 und 900 Euro, von denen die Eltern durchschnittlich 200 Euro bezahlen, der Rest wird von den Kommunen oder dem Land subventioniert. Ähnliche Daten haben wir über VHS-Kurse, Personalausweise oder zahlreiche andere Verwaltungsleistungen. Eigentlich interessiert jedoch nicht nur, was etwas kostet, sondern wie die Qualität der Leistungen ist, denn das Verhältnis von Qualität und Kosten soll die Grundlage für politische Entscheidungen bilden. Im Bereich der Qualität gibt es jedoch nach wie vor größere Erfassungsschwierigkeiten. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Daten immer Hilfestellungen geben, die politische Steuerung zu optimieren. Dort, wo dies nicht der Fall ist, sind sie interessant, aber möglicherweise nutzlos.

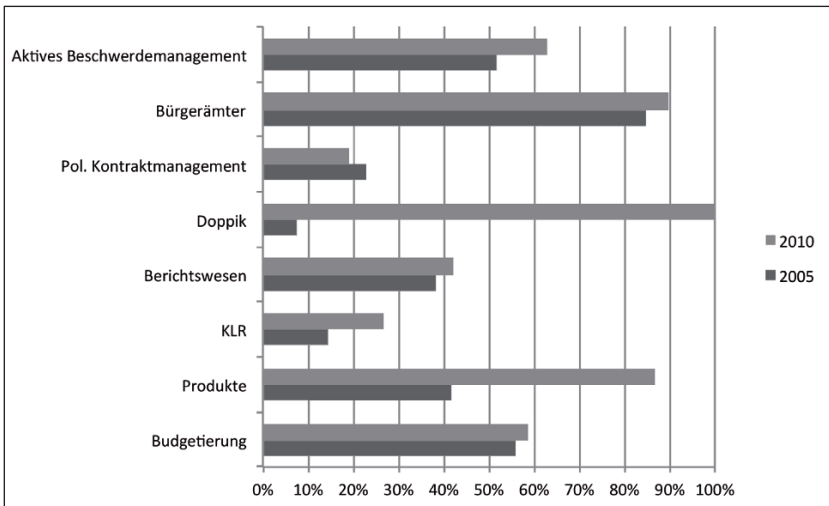


Abb. 1 Vergleich der vollständigen Umsetzung von zentralen Reformelemente 2005/2010 in NRW (nach Bogumil et al. 2011)

(b) Bezüglich der Verbesserung der politischen Steuerung kann auf Daten aus Befragungen von Bürgermeistern/-innen und Ratsmitgliedern zurückgegriffen werden. In der oben erwähnten umfassenden Befragung von Ratsmitgliedern³ aus dem Jahr 2013 gibt nur ein gutes Drittel an, dass der doppische Haushalt für Laien leichter zu verstehen sei. Etwas höher ist die Einschätzung darüber, dass die Fraktionen seitdem mehr über Ziele von Produkten diskutieren, aber auch hier verneinen dies fast 60 % der Ratsmitglieder. Insofern ist es stimmig, dass über 60 Prozent der Befragten angeben, dass sich mit Ausnahme der Umstellung des Rechnungssystems im Haushaltsprozess keine Veränderungen ergeben haben.

Die Bürgermeister/-innen in den Städten über 10.000 Einwohner/-innen in Deutschland sind nach einer Umfrage ebenfalls aus dem Jahr 2013 zwar optimistischer, was die prinzipiellen Steuerungsmöglichkeiten der Doppik angeht (vgl. Abb. 3), die Realität in den Kommunen wird jedoch ebenso skeptisch eingeschätzt, blickt man auf die Antworten, welche Steuerungsmöglichkeiten real genutzt werden. Im Bereich der Politik werden hier Werte von ca. 15 % erreicht, auch im Bereich der Verwaltung ist der Wert mit etwas über 35 % nicht besonders hoch.

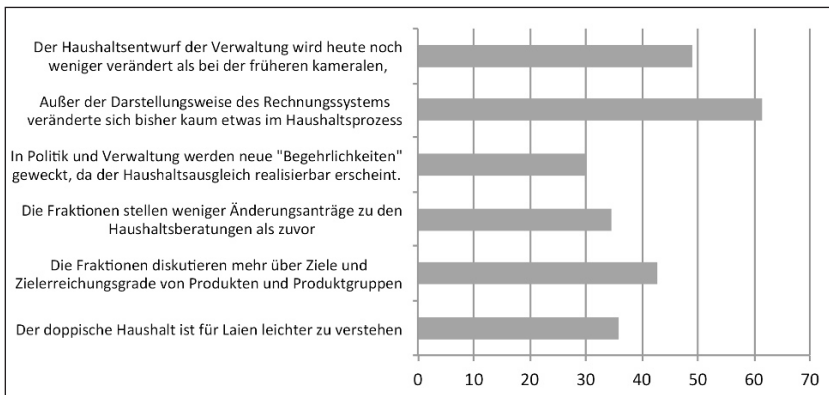


Abb. 2 Veränderungen durch die Doppik (DFG-Ratsmitgliederbefragung), Angabe der Antwortkategorien „trifft zu“ und „trifft eher zu,“ n = 1.104 – 1.237.

3 Im DFG-Projekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ wurden in insgesamt 122 kreisangehörigen Gemeinden (20.000-100.000 Einwohner/-innen) in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen jeweils Vollerhebungen in kommunalen Gemeindevertretungen gemacht, bei denen auch nach der Doppik gefragt wurde.

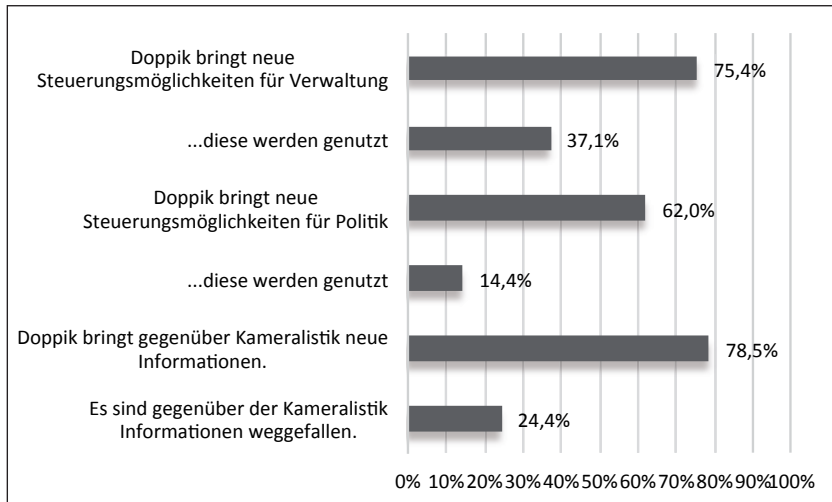


Abb. 3 Steuermöglichkeiten durch die Doppik (Bürgermeisterbefragung 2013), eigene Darstellung

Nun könnte es natürlich sein, dass die Doppik noch etwas Zeit braucht, um zu wirken, da mit der Zeit Gewöhnungserscheinungen auftreten, die Instrumente der doppischen Buchführung optimiert werden oder weil durch den Generationswechsel die Zahl derjenigen steigt (gilt sowohl für die Verwaltung als auch die Politik), die verstärkt mit betriebswirtschaftlichen Elementen in ihrer Ausbildung konfrontiert werden. So gesehen müssten die Zustimmungswerte in „frühen“ Doppik-Kommunen höher sein als in „späten“. Statistische Zusammenhangsanalysen ergeben jedoch, dass kein systematischer Effekt der Dauer seit der Doppikeinführung auf das Antwortverhalten festzustellen ist.

Ähnliches ergibt sich auch bei einem Längsschnittvergleich (vgl. Abb. 4). Zu einem doppikfreundlicheren Urteil kommen die Gemeindevertreter im Jahr 2013 zwar bei der Frage, ob mehr über Ziele und Zielerreichungsgrade von Produktgruppen diskutiert würde. Kritischer wird jedoch im Zeitverlauf bewertet, dass sich außer der Darstellungsweise im Haushaltsprozess kaum etwas ändert.

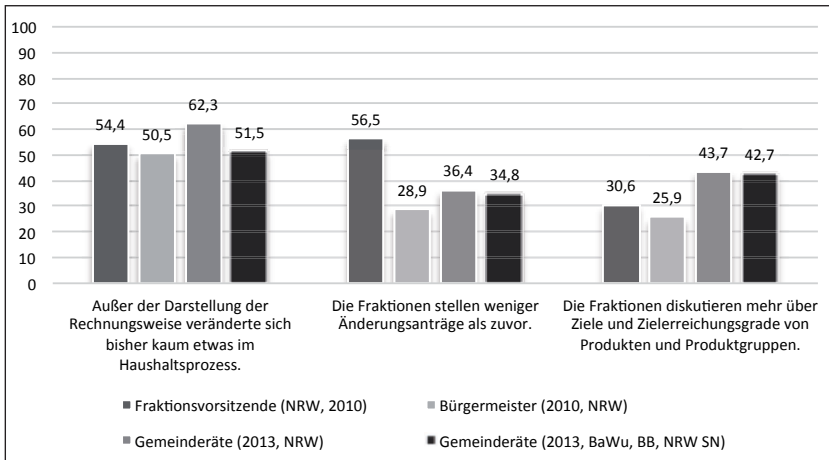


Abb. 4 Längsschnittsbetrachtung der Wirkungsweise der Doppik (eigene Darstellung)

Diese neuen Ergebnisse bestätigen im Prinzip auch andere Ergebnisse von Rechnungshöfen, Regierungskommissionen sowie die Umfrage der KGSt und der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahr 2010 (vgl. hierzu Buchholz und Lazar 2010; KGSt 2010; Bolay 2012; Schäfer et al. 2010; Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2011). Am umfassendsten wurde die kommunale Doppik in Rheinland-Pfalz vom Landesrechnungshof in Kooperation mit dem Institut für Gesetzesfolgenabschätzung der Universität Speyer in seinem aktuellen Bericht untersucht. Im Fazit heißt es dort für die geprüften und detailliert befragten Kommunen:

„Mit der Umstellung des Rechnungswesens, die landesweit einen Einführungsaufwand von hochgerechnet mindestens 140 Mio. Euro verursacht hat und einen zusätzlichen Personalaufwand von überschlägig 14 Mio. Euro im Jahr erfordert, sind bisher keine geldwerten Steuervorteile verbunden. Die Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände hat die doppischen Steuerungsinstrumente (Ziele, Leistungsmengen, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Berichtswesen) noch nicht eingeführt. Soweit sie zum Einsatz kommen, ist ihre Ausgestaltung für eine Steuerung weitgehend ungeeignet“ (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 4).

Zusammenfassend zeigt sich damit, dass die Verbesserung der (politischen) Steuerung durch die Doppik, genauso wie beim Neuen Steuerungsmodell zuvor, bisher mehr als fraglich ist. Auch 20 Jahre nach dem Start der NSM und ca. 5 Jahre

nach der Einführung der Doppik in einigen Bundesländern bestätigt sich also die frühere Diagnose, dass das NSM kein Allheilmittel für öffentliche Verwaltungen ist, sondern eine Medizin, die nach sorgfältiger Diagnose verabreicht werden sollte. Es gibt auch eindeutig Bereiche, wo sie nicht hilft, z. B. bei der Optimierung politischer Steuerung. Je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto unangebrachter ist die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Dies ist auch einer der wesentlichen Gründe für die weitaus geringere Implementationsdichte in Ministerien. Damit bestätigt sich, dass durch eine bessere Informationsversorgung nicht quasi automatisch bessere politische Entscheidungen getroffen werden, ein Mythos von Teilen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft, auf den schon seit langem hingewiesen wurde (vgl. zusammenfassend Bogumil 2011).

3 Direkte Demokratie

Betrachtet man die Anwendungshäufigkeiten kommunaler Referenden in Deutschland, so zeigen sich im Vergleich der Bundesländer erhebliche Unterschiede. Absolut und relativ werden direktdemokratische Verfahren am häufigsten in NRW und Bayern eingesetzt (vgl. Tabelle 2). Hier gab es bisher in knapp 20 Jahren insgesamt circa 2 direktdemokratische Verfahren pro Kommune, in Rheinland-Pfalz und Thüringen waren es 0,1 Verfahren pro Kommune. Mit über 3500 Verfahren ist Bayern absoluter Spitzenreiter, allerdings gibt es hier auch sehr viele Kommunen. Die Anzahl kommunaler Referenden steigt mittlerweile stetig an. Ein wesentlicher Grund liegt in der nachholenden Modernisierung der Kommunalverfassungen. Die Hürden werden immer weiter gesenkt.⁴

Hinsichtlich der Themenkataloge beziehen sich bundesweit fast 65 Prozent der Bürgerbegehren auf Entscheidungen in der Verkehrspolitik, in der Sozial- und Bildungspolitik, zu Infrastruktur- und Versorgungsmaßnahmen sowie zu Wirtschaftsjahren. Auch Gemeindefusionen verfügen mit knapp zwölf Prozent über einen beachtlichen Anteil, während Bauleitpläne bisher nur einen Anteil von knapp fünf Prozent ausmachen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013).

4 Ein wesentlicher Erklärungsfaktor der Anwendungshäufigkeit sind die institutionellen Rahmenbedingungen, vor allem die Frage der Zulässigkeit und die Höhe der Unterschriftenquoten. Die Erfahrungen aus Bayern belegen eindeutig, dass bei niedrigen institutionellen Hürden die Anwendungshäufigkeit erheblich ansteigt. Mittlerweile sind sowohl die Quoten als auch die Zulässigkeitsbedingungen in vielen Bundesländern bürgerfreundlicher gestaltet worden.

Betrachtet man die Erfolgsquote direktdemokratischer Verfahren, so waren circa 25 Prozent der Bürgerentscheide erfolgreich. Allerdings sind hierzu mindestens noch rund zehn Prozent Bürgerbegehren hinzurechnen, bei denen es durch positive Übernahme im Rat zu gar keinem Bürgerentscheid gekommen ist. Auch bei den Bürgerbegehren, die nicht eingereicht, sondern nur öffentlich diskutiert oder zurückgezogen wurden, sind einige enthalten, die aus der Sicht der Initiatoren als Erfolg gewertet werden können, da sich hier die kommunalpolitischen Entscheidungsträger als kompromissfähig gezeigt haben und den Anliegen entgegengekommen sind. Insgesamt kann damit eine Erfolgsquote von knapp 40 Prozent bei direktdemokratischen Verfahren ausgemacht werden (vgl. ebd.), sie sind damit ein wichtiges Vetorecht der Bürger/-innen, welches die Kommunalpolitik unter Verhandlungsdruck setzt.

Tab. 2 Häufigkeiten von Bürgerbegehren und -entscheiden (<http://www.mehr-demokratie.de>; um eigene Berechnungen ergänzt, Stand 2013)

Bundesland	Gemeinden	in Kraft seit	Bürgerbegehren	Bürgerentscheide	Ratsreferenden	Anzahl pro Jahr	Anzahl pro Kommune
NRW	396	1994	667	194	11	43,6	2,2
Bayern	2.056	1995	2.075	1.517	401	210,2	1,9
Hessen	426	1993	388	137	1	25,0	1,2
Baden-Württemberg	1.101	1956	552	332	204	18,8	1,0
Brandenburg	418	1993	134	160	108	19,1	1,0
Sachsen	430	1990	211	159	88	19,1	0,6
Schleswig-Holstein	1.110	1991	388	201	29	26,9	0,6
Sachsen-Anhalt	218	1990	192	190	163	18,5	0,4
Niedersachsen	973	1996	280	86	2	20,4	0,4
Saarland	52	1997	15	0	0	0,9	0,3
Mecklenburg-Vorpommern	783	1993	89	47	28	7,8	0,1
Rheinland-Pfalz	2.305	1994	166	80	10	12,8	0,1
Thüringen	878	1993	155	40	0	9,3	0,1
Gesamt	11.146	-	5.212	3.143	1.045		

Inhaltlich zeigt sich allerdings eine häufige *Status-quo Orientierung* von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Diese Vetopositionen könnten z. B. die Energiewende auf kommunaler Ebene deutlich erschweren. Für Bayern wurde nachgewiesen, dass insbesondere der Ausbau der Windkraft durch Bürgerbegehren erheblich ins Stocken gerät (Geißler 2013, S. 114f.) und dass hier mögliche Bürgerbegehren als Damoklesschwert auch auf Seiten der Investoren zu einem geringeren Engagement führen können (Rode 2014, S. 86). Auch eine neue umfassende Studie von Holtkamp et al. (2016) konnte die Status-quo Orientierung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden umfassend nachweisen (vgl. Holtkamp 2016; auch Ante 2015, S. 216). Der ganz überwiegende Teil der Bürgerbegehren richtet sich gegen die Infrastrukturentscheidungen von kommunalen und privatwirtschaftlichen Akteuren und sie wurden von der Mehrheit der Bevölkerung bei der Abstimmung unterstützt. Damit ergeben sich erhebliche Probleme in Bezug auf die Output-Legitimation, weil es dadurch den Entscheidungsträgern deutlich erschwert wird, die Infrastrukturpolitik an sich verändernde Kontextbedingungen (z. B. Haushaltskrise, Bevölkerungsschwund, Energiewende) anzupassen. Ähnliche Tendenzen deuten sich auch auf Landesebene an, denn sowohl in Brandenburg als auch in Thüringen wird seitens der Opposition im Landtag versucht über Volksbegehren geplante Gebietsreformen zu Fall zu bringen, da man im Parlament hierfür nicht über die Mehrheit verfügt.

4 Kooperative Demokratie

Insbesondere mit „Stuttgart 21“ ist wieder vermehrt ins öffentliche Bewusstsein geraten, dass sich politische Entscheidungsprozesse in den letzten Jahrzehnten gravierend verändert haben. Jenseits der verfassungsrechtlichen Entscheidungsstruktur der repräsentativen Demokratie und etablierter Institutionen der Interessenvermittlung kommen zunehmend auch einzelne Bürger/-innen in von den Kommunen freiwillig angebotenen Bürgerforen zu Wort. Am runden Tisch können vermeintliche Sachzwänge und wissenschaftliche Expertisen hinterfragt und alternative Zukünfte partizipativ in Leitbildern und Zukunftswerkstätten entwickelt werden. Es ist allerdings sehr schwierig, valide empirische Daten zum Bereich kooperativer Bürgerbeteiligungsverfahren zusammenzutragen. Hier kann leider nur auf einen auch nicht mehr ganz aktuellen Vergleich von Bürgermeisterbefragungen für NRW zurückgegriffen werden.

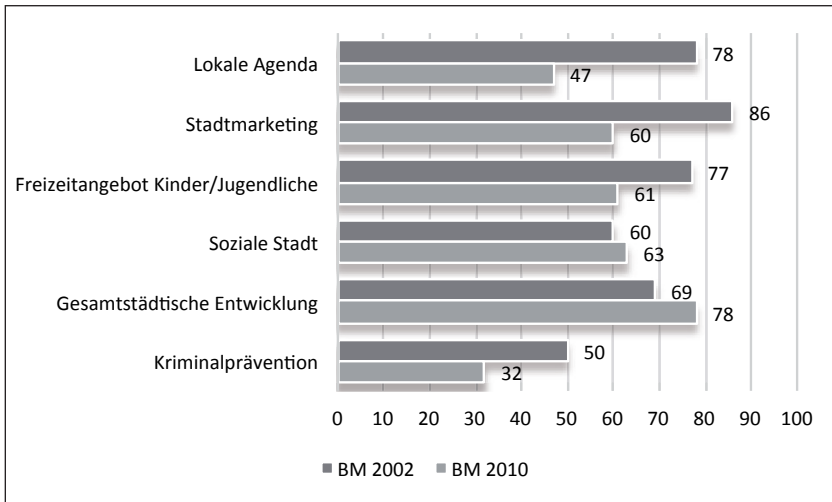


Abb. 5 Bürgerforen im Zeitvergleich 2002 und 2010 in NRW
(nach Bogumil und Holtkamp 2013, S. 127)

Hier zeigt sich zumindest für NRW, dass es in einigen Bereichen eher zu einem Rückgang kooperativer Bürgerbeteiligungsverfahren gekommen ist. Allerdings gilt dies nicht für alle Themenbereiche. Negativ ist die Entwicklung insbesondere in den Bereichen Lokale Agenda, Stadtmarketing und Kriminalprävention, also in den Bereichen, in denen Bürgerforen finanziell oder personell von der Landesregierung in den 1990er-Jahren noch unterstützt wurden und die nun kaum noch gefördert werden. Landesregierungen fördern in der Regel zeitlich befristet Beteiligungsprojekte; wenn sich diese in einem Politikfeld etwas etabliert haben, werden oftmals neue Projekte gefördert. Diese „goldenen Zügel“ dürften in den Kommunen insbesondere dann eine erhebliche Steuerungswirkung haben, wenn die finanziellen Ressourcen in den Kommunen abnehmen. Als stabil erweist sich der Einsatz von Beteiligungsverfahren insbesondere in den Bereichen, die 2002 und 2010 noch weiter von Bund und Ländern gefördert werden, wie dies im Besonderen für das Förderprogramm „Soziale Stadt“ gilt. Die Zunahme der Bürgerforen in Bezug auf die gesamtstädtische Entwicklung, die in der Regel nicht von der Landesregierung gefördert werden, zeigt allerdings, dass die Kommunen nicht zwingend auf die finanzielle Unterstützung des Landes angewiesen sind. Auch die anderen Beteiligungsverfahren in den anderen Bereichen bleiben immerhin noch auf einem beachtlich hohen Niveau.

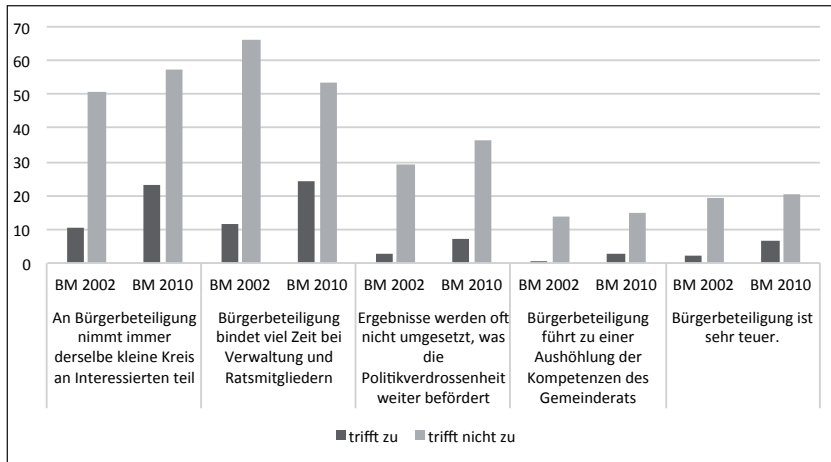


Abb. 6 Probleme von Bürgerforen im Zeitvergleich in NRW (nach Bogumil und Holtkamp 2013, S. 145)

Die drei wesentlichen bekannten Problemlagen von Bürgerbeteiligungsprozessen (ein kleiner Kreis von Interessierten, hoher Zeitaufwand und geringe Umsetzung) haben sich allerdings kaum zum Positiven verändert, sondern werden im Jahr 2010 eher stärker betont (vgl. Abbildung 6, auch Holtkamp et al. 2016).

Insgesamt haben sich kooperative Bürgerbeteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene fest etabliert, aber die Beteiligungsprozesse sind nach wie vor sozial selektiv, bei grundlegenden Konflikten (z. B. Standortkonflikte) sind Lösungen durch Beteiligungsprozesse schwierig (S21, Stromnetze, sogenannter NIMBY-Effekt) und es mangelt nach wie vor häufiger an der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, was im Ergebnis zu Frustrationen führt.

5 Kommunale Konkordanz und Konkurrenzdemokratie

Das Konstrukt der kommunalen Konkordanz- bzw. Konkurrenzdemokratie kann die in meiner Habilitationsschrift bereits dargestellten Variationen in den kommunalen Entscheidungsprozessen zwischen den Bundesländern theoretisch einfangen (vgl. Holtkamp 2008). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (z. B. Präsidentialismus, direkte Demokratie) bezieht

sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es stellt vielmehr eine Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure dar: geringe Parteipolitisierung bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin (Konkordanz) versus starke Parteipolitisierung mit weniger einflussreichen Bürgermeister/-innen (Konkurrenz). *Kommunale Konkordanz* ist Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen, der geringen gesellschaftlichen Verankerung der Parteien sowie eines starken parteiunabhängigen Bürgermeisters.

Angelehnt an diese Unterscheidung haben Bogumil und Holtkamp einen Konkordanzindex für alle Flächenländer vorgelegt (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 167). Die These ist, dass konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen, rheinland-pfälzischen und in den meisten ostdeutschen Kommunen dominieren, während in NRW, dem Saarland und Hessen konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind. Die anderen Bundesländer werden zwischen diesen Polen verortet (Niedersachsen, Bayern, Schleswig-Holstein).

Durch die Nutzung von Datenbeständen, die im Rahmen des oben erwähnten „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ erhoben wurden, konnte jüngst im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen empirisch überprüft werden, in wieweit sich eher konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratische Entscheidungsstrukturen durchgesetzt haben (Bogumil und Holtkamp 2016). Beispielhaft wurden aus der Befragung von Ratsmitgliedern von 122 Kommunen in der Größenklasse von 20.000 bis 100.000 Einwohner/-innen in den Bundesländern Brandenburg, NRW, Sachsen und Baden-Württemberg im Jahr 2013 einige prägnante Ergebnisse präsentiert.

So zeichnet sich eine starke Parteipolitisierung dadurch aus, dass bereits in der Fraktion die politische Position für das Kommunalparlament festgelegt wird und beim Abstimmungsverhalten die Fraktionsdisziplin eingehalten wird. Zwischen den Fraktionen sind härtere Konflikte zu erwarten und Entscheidungen im Kommunalparlament werden nach der Mehrheitsregel und nicht im Konsens getroffen. Abbildung 7 zeigt, dass insbesondere in NRW die Vorentscheidungen zumeist in den kommunalen Fraktionen fallen, während dies besonders in Sachsen, aber auch in den übrigen Bundesländern aus Sicht der Befragten nur begrenzt der Fall ist.

Tab. 3 Der Konkordanzindex im Vergleich (nach Bogumil und Holtkamp 2013, S. 167)

	Organisationsgrad	Gemeindegröße	Kommunalrecht	Konkordanzindex
Thüringen	3	3	3	9
Baden-Württemberg	3	2	3	8
Brandenburg	3	2	3	8
Mecklenburg-Vorpommern	3	3	2	8
Sachsen-Anhalt	3	2	3	8
Sachsen	3	2	3	8
Rheinland-Pfalz	2	3	3	8
Niedersachsen	2	2	3	7
Schleswig-Holstein	2	3	2	7
Bayern	2	2	2	6
Hessen	2	1	1	4
Nordrhein-Westfalen	2	1	1	4
Saarland	1	1	2	4

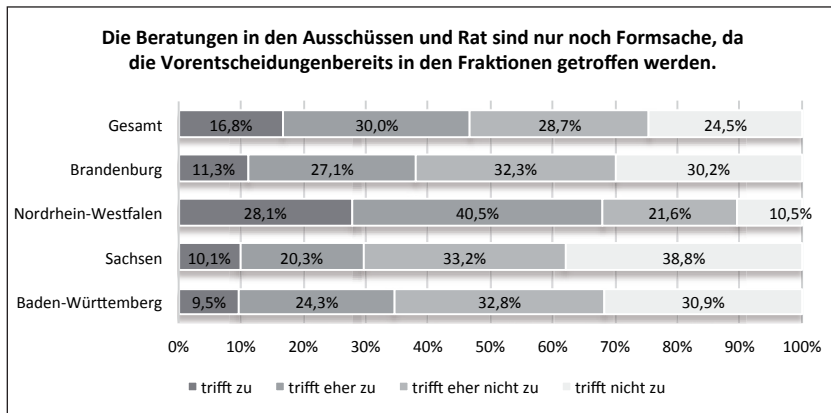


Abb. 7 Vorentscheidungen in den Fraktionen (eigene Darstellung nach Holtkamp et al. 2016)

Betrachtet man zudem die Stärke der Fraktionsdisziplin so ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier liegen die Kommunen in NRW weit vorne. Gut 88 % der befragten Ratsmitglieder in NRW geben an, dass die Ratsmitglieder ihrer Fraktion fast immer

(eher) geschlossen abstimmen, während dies in Sachsen (53 %), Baden-Württemberg (52 %) und Brandenburg (55 %) in deutlich geringerem Ausmaß der Fall.

Als drittes Beispiel kann auf Ausprägung der exekutiven Führerschaft in allen vier Bundesländern hingewiesen werden. In den Extremtypen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie wird davon ausgegangen, dass exekutiver Führerschaft Teil des konkordanten Musters von Kommunalpolitik ist und dass insbesondere ein geringer Grad der Parteipolitisierung die Machtposition des Bürgermeisters stärkt. Die Mandatsträger/-innen haben bei niedriger Parteipolitisierung eine schwache Position, weil sie nur von gering organisierten Parteien gestützt werden und weil in den Fraktionen ein uneinheitliches Abstimmungsverhalten dominiert und so der Bürgermeister/die Bürgermeisterin eigene Mehrheiten organisieren kann. Auch hier zeigt sich empirisch, dass in NRW der Bürgermeister/die Bürgermeisterin weniger als bestimmende Person angesehen wird und die exekutive Führerschaft ist aus Sicht der Befragten damit weniger ausgeprägt als in den anderen Bundesländern. Allerdings auch dort geben rund Zweidrittel der befragten Kommunalvertreter an, dass dieser eher die bestimmende Person sei, so dass es insgesamt durchaus zu einer Stärkung der exekutiven Führerschaft gekommen ist, allerdings in NRW im Rahmen konkurrenzdemokratischer Strukturen.

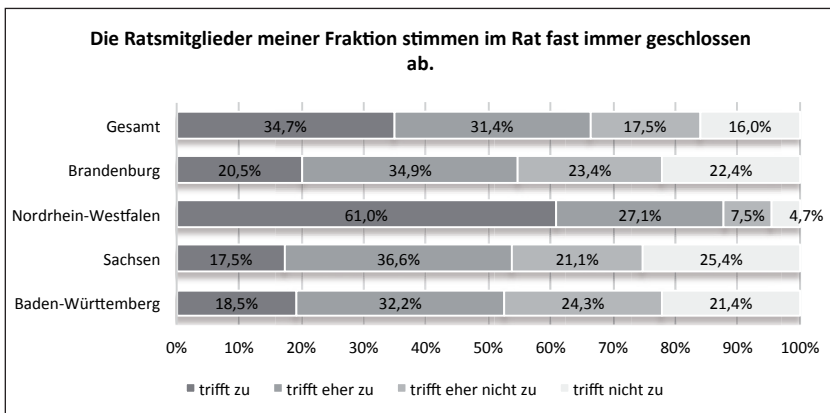


Abb. 8 Abstimmungsdisziplin in der eigenen Fraktion
(eigene Darstellung nach Holtkamp et al. 2016)

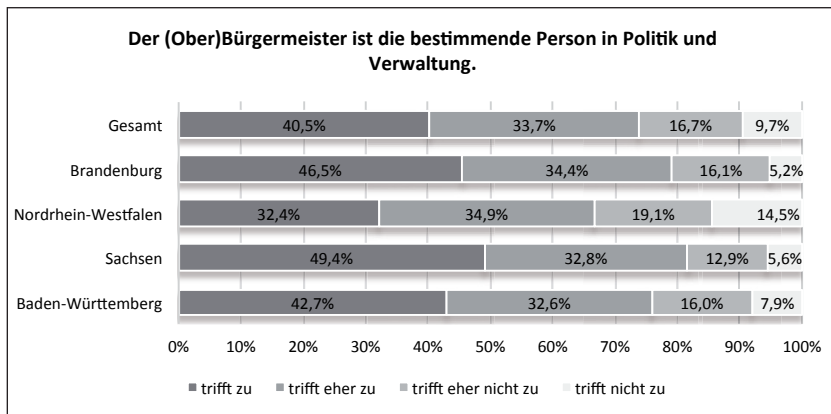


Abb. 9 Der Bürgermeister/die Bürgermeisterin als bestimmende Person (eigene Darstellung nach Holtkamp et al. 2016)

Insgesamt zeigen die umfangreichen quantitativen und qualitativen Analysen, dass mit niedrigen Werten auf dem Kommunalverfassungsindex eher konkurrenzdemokratische Konstellationen einhergehen, die mit steigender Gemeindegröße und mit Lage in Westdeutschland nochmal forciert werden. Hervorzuheben ist insbesondere der nicht nur hochsignifikante, sondern auch häufig starke Zusammenhang zwischen Kommunalverfassungsindex und Konkurrenz- bzw. Konkordanzdemokratie. Institutionen machen also für die Akteurskonstellationen vor Ort durchaus einen Unterschied, ohne diese zu determinieren. Kommunalverfassungen, die dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin mehr formale Kompetenzen einräumen, führen zu einer ausgeprägten exekutiven Führerschaft, wobei dann vor Ort zusätzlich viele endogene Variablen, wie z. B. die erworbene Fach- und Führungskompetenz des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin, ins Spiel kommen.

Deutlich wird in dieser Untersuchung ebenfalls, dass die konkurrenzdemokratischen Konstellationen eher wenig förderlich für eine solide kommunale Haushaltspolitik sind. Dies ist eine späte empirische Bestätigung für die Thesen von Gerhard Banner, der schon lange argumentiert, dass ein starker direktgewählter Bürgermeister bei schwacher Fraktionsdisziplin und geringer Parteipolitisierung (verursacht durch die süddeutsche Ratsverfassung) eher dazu führe, dass in Baden-Württemberg (und wir würden jetzt ergänzen auch in Sachsen) der Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs gehalten werde. Die süddeutsche Ratsverfassung habe daher eine deutlich höhere Output-Legitimation als die damalige und auch

die neue präsidentielle Kommunalverfassung in NRW. „Institution matters“ gilt damit auch für die lokale Haushaltspolitik (Bogumil et al. 2014).

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

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

Bei Kohabitationskonstellationen (also unterschiedlicher parteipolitischer Färbung von Bürgermeistern und Ratsmehrheiten) könnte dies dann zu einer gegenseitigen Blockierung von Bürgermeister/-in und Rat führen, wie man sie für Nordrhein-Westfalen befürchten müsse. Dies deckt sich weitgehend mit den Befunden der Verhandlungsdemokratieforschung auf nationaler Ebene, die direktgewählte Präsidenten/-innen als institutionelle Vetoposition einordnet und

das Zusammenspiel von institutionellen Vetopositionen und konkurrenzdemokratischen Mustern aufgrund der angesprochenen Blockadegefahren zumindest als normativ problematisch in Bezug auf die Output-Legitimation einordnet (vgl. allgemein Lehmbruch 1998; Scharpf 2000, S. 318; Czada 2000). Insofern sind zwar die Banner-Thesen zum Zusammenhang von Konkordanzdemokratie und Haushaltsdisziplin weitgehend bestätigt, einfache Konsequenzen lassen sich aber nicht daraus ziehen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass vor allem in den 1990er Jahren zahlreiche Modernisierungsimpulse initiiert wurden, die heute noch mehr oder weniger nachwirken. Die Euphorie um neue Steuerungsmodelle ist schon lange verfliegen, dennoch ist heute unstrittig mehr betriebswirtschaftliches Know-How in den Kommunalverwaltungen vorhanden, ohne dass hierarchische Steuerungsstrukturen beseitigt wären. Privatisierungen werden heute deutlich skeptischer betrachtet, dennoch befinden sich viele städtische Unternehmen in privatrechtlichen Organisationsformen, die bisher kaum empirisch untersucht sind. Kommunale Referenden sind auf dem Vormarsch, aber wirken vor allem status-quo orientiert und hemmen z. T. wichtige Innovationen. Kooperative Bürgerbeteiligung ist heute vielfach unumstritten, die Selektivität der Beteiligung und die Umsetzungsprobleme bleiben. Parteienwettbewerb wirkt sich in den Kommunen eher negativ auf eine solide Haushaltspolitik aus, lässt sich aber vor allem in den größeren Kommunen kaum einschränken. Die Effekte von Kumulieren und Panschieren sind kaum untersucht. Zudem geraten andere Themen ins Aufmerksamkeitsfeld, wie Kommunalisierungsbemühungen, Gebietsreformen und aktuell vor allem die Mammutaufgabe der Integration von Flüchtlingen. Es gibt genug zu tun für die lokale Politikforschung.

Literatur

- Ante, C. 2015. *Chancen und Risiken direkter Demokratie: direktdemokratische Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. 2001. *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. 2011. Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. akt. und erg. Aufl., Hrsg. B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard und G. Wewer, 536-545. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, J. 2014. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz. In *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kiffler*, Hrsg. E. Wiechmann und J. Bogumil, 41-59. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, J., und L. Holtkamp. 2012. Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient! *Verwaltung und Management* 18 (3): 115-118.
- Bogumil, J., und L. Holtkamp. 2013. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bogumil, J., und L. Holtkamp. 2016. *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, J., F. Ebinger, und L. Holtkamp. 2011. Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung und Management* 17 (4): 171-180.
- Bogumil, J., F. Ebinger, und L. Holtkamp. 2012. Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. *Verwaltung und Management* 18 (1): 3-6.
- Bogumil, J., L. Holtkamp, M. Junkernheinrich, und U. Wagschal. 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55 (4): 614-647.
- Bogumil, J., S. Grohs, S. Kuhlmann, und A. K. Ohm. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
- Böhme, D., und M. Heindl. 2014. Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens – Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland. *der moderne staat* 7 (1): 173-191.
- Bolay, F. 2012. Ist die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen gescheitert? *Verwaltung und Management* 18 (1): 17-20.
- Buchholz, G., und A. Lasar. 2010. Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentliche Erkenntnisse aus der KGSt Umfrage zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *Verwaltung und Management* 16 (6): 293-303.
- Czada, R. 2000. Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. E. Holtmann und H. Voelzkow, 23-49. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Geißler, G. 2013. *The Role of Environmental Assessment and Planning in Renewable Energy Diffusion in the US and Germany*. (Dissertation, TU Berlin). Berlin.
- Gremmels, T. 2003. *Kumulieren und Panaschieren. Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis*. (unveröffentlichte Diplomarbeit, Philipps-Universität Marburg). Marburg.
- Grohs, S. 2010. *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, L. 2008. Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *der moderne staat* 1 (2): 423-446.
- Holtkamp, L. 2008. *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, L. 2016. *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, L., J. Bogumil, und M. Seuberlich. 2016. Quantitative Analyse der Entscheidungsstrukturen im Ost-Westvergleich. In *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Hrsg. J. Bogumil und L. Holtkamp, 49-90. Wiesbaden: Springer VS.

- Kersting, N. 2004. *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Kißler, L., J. Bogumil, und E. Wiechmann. 1994. *Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen*. Baden-Baden: Nomos.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt). 2007. *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. (Bericht Nr. 2/2007). Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt). 2010. *Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage*. (Materialien Nr. 6/2010). Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt). 2013. *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)*. (Bericht Nr. 5/2013). Köln: KGSt.
- Kuhlmann, S., und H. Wollmann. 2013. *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern. 2011. *Kommunalfinanzbericht 2011*. (Landtagsdrucksache 5/4476). Verfügbar unter: http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresbericht_2011_-_Teil_1_Kommunalfinanzbericht.pdf (zugegriffen am 26. November 2016).
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz. 2011. *Kommunalbericht 2011*. (Landtags-Drucksache 16/30). Verfügbar unter: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (zugegriffen am 26. November 2016).
- Lehmbruch, G. 1998. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2. erw. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rode, J. 2014. *Renewable Energy Adoption in Germany. Drivers, Barriers and Implications*. (Dissertation. TU Darmstadt). Darmstadt.
- Schäfer, K. H., M. Krömmelbein, und R. Sieg. 2010. Controlling als Instrument der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen. *Controlling* 22 (1): 42-48.
- Scharpf, F. W. 2000. *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich.
- Wollmann, H. 1990. Politik und Verwaltungsinnovationen in den Kommunen? – Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. T. Ellwein, D. Grimm, J. J. Hesse und G. F. Schuppert, 69-112. Baden-Baden: Nomos.
- Wollmann, H. 1991. Entwicklungslinien lokaler Politikforschung – Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen? In *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Hrsg. H. Heinelt und H. Wollmann, 15-30. Basel u. a.: Birkhäuser.
- Wollmann, H. 1998. Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern? In *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, 2. völlig überarb. und akt. Aufl., Hrsg. H. Wollmann und R. Roth., 37-49. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Wollmann, H. 1999. Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen. Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. *Die Verwaltung* 32 (3): 345-376.
- Wollmann, H. 2004. Wird der deutsche Typus kommunaler Selbstverwaltung den Druck von EU-Liberalisierung, New Public Management und Finanzkrise überleben? In *Die europäische Stadt*, Hrsg. W. Siebel, 359-372. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

-
- Wollmann, H. 2008. *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wollmann, H., und R. Roth. Hrsg. 1998. *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. völlig überarb. und akt. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.