

## Schwerpunkt: Die „armen Städte“

Florian Boettcher<sup>1</sup>

### Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten

Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen

#### Zusammenfassung

Die zunehmende und in vielen Fällen kritische Verschuldung deutscher Kommunen gewinnt gegenwärtig neue Brisanz. Der Beitrag skizziert am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen die gemeindliche Finanzsituation sowie deren Gründe. Neben einer vertiefenden Analyse der entsprechenden Indikatoren schließt der Beitrag mit ausgewählten Reform- und Lösungsvorschlägen, die zur Sicherung der kommunalen Finanzlage notwendig sind.

#### Abstract

*Budgets of local authorities in deficit: Amount, causes and possible solutions – financial analysis using the example of cities in North Rhine-Westphalia*

The increasing and in many times critical debt of German local authorities gains in importance with regard to the Euro Crisis. This article shows the financial situation in cities in North Rhine-Westphalia and their specific causes. By deepening the analysis of corresponding indicators the contribution ends with a set of proposals for reforming the financial system to assure the financial power of local authorities.

*Schlagwörter:* Gemeindefinanzen, Kommunalverschuldung

*Key words:* local finance, local debt

#### 1. Zur Lage: Zahlreiche kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen haben massive Haushaltsprobleme

Die nordrhein-westfälischen Städte sind hoch verschuldet. Diese Information hat zugegebenermaßen keinen besonders großen Neuigkeitswert. Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa und der Reform der Bankenregulierung (Basel III) muss sie jedoch aktuell neu bewertet werden.<sup>2</sup> Die Tatsache, dass Nothaushaltskommunen von einigen Banken mittlerweile keine Kredite mehr bekommen<sup>3</sup> macht deutlich, dass ein einfaches „Weiter so“ nicht nur normativ undenkbar, sondern auch faktisch unmöglich geworden ist.

Wie hoch die mit den Schulden verbundene finanzwirtschaftliche Belastung in einigen kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens ist, ist in *Tabelle 1* dokumentiert. Um die Situation möglichst differenziert abzubilden, wurden hier verschiedene Darstellungsformen gewählt. Die Höhe der kommunalen Gesamtschulden<sup>4</sup> sowie der Liquiditätskredite<sup>5</sup> wird dabei nicht nur auf die Einwohnerzahl bezogen, sondern darüber hinaus auch auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune.<sup>6</sup>

*Tabelle 1:* Top 5 der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit der höchsten Schuldenbelastung im Jahr 2009

Name	Gesamt-schulden (in € je Ew.)	Liquidi-tätskredite (in € je Ew.)	Gesamt-schulden-deckungs-mittelquote <sup>1</sup> (in %)	Gesamt-schulden-standsquote <sup>2</sup> (in %)	Liquidi-tätskredit-deckungs-mittelquote (in %)	Liquiditäts-schulden-standsquote (in %)
Oberhausen	8.429	5.932	630	39	443	28
Remscheid	7.663	4.249	607	27	337	15
Essen	7.056	3.164	400	16	179	7
Duisburg	6.978	3.202	487	25	224	12
Hagen	6.830	4.692	517	23	355	16
NRW, krsfr. St.	5.430	1.747	364	15	117	5
West-Dt., krsfr. St. <sup>3</sup>	4.340	1.012	323	10	75	2

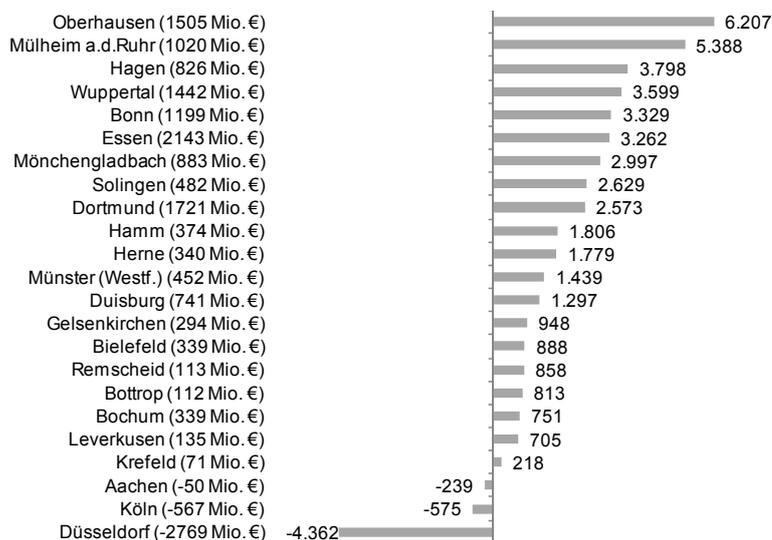
- 1) Kommunale Gesamtschulden (einschl. Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und FEU) am 31.12. 2009 in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (netto) 2009
- 2) Kommunale Gesamtschulden (einschl. Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und FEU) am 31.12. 2009 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 2009
- 3) Durchschnitt der kreisfreien Städte in den westdeutschen Flächenländern

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und des Statistischen Bundesamtes.

Für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Belastung sind jedoch nicht nur die bereits aufgelaufenen Verbindlichkeiten von Bedeutung. Die mit den Altschulden verbundenen Risiken sind hoch, doch sie sind – im Falle eines professionellen Schuldenmanagements – prinzipiell kalkulierbar. Für das Risiko künftiger Schulden gilt dies nicht. Im Zentrum des politischen Handelns sollte daher zunächst weniger der Abbau der Altschulden als vielmehr die Bekämpfung der Defizite und die Vermeidung neuer Schulden stehen. Wie dringlich und zugleich schwierig diese Aufgabe ist, macht folgende – näherungsweise – Abschätzung des Konsolidierungsbedarfes deutlich:<sup>7</sup> Demnach müssen die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen zwischen 2012 und 2020 insgesamt rund 11 Milliarden Euro einsparen, um ihre Haushalte auszugleichen. Bezogen auf die Städte mit strukturellem Defizit ist der Konsolidierungsbedarf mit 14,5 Milliarden Euro sogar noch größer (vgl. Abb. 1).

In Anbetracht der skizzierten Haushaltsprobleme gibt es zu einer nachhaltigen Lösungsstrategie keine Alternative. Die Politik muss das Problem lösen, sonst wird es wahrscheinlich von den Banken „gelöst“. In diesem Fall droht eine massive Problemverschärfung und ein Übergreifen auf weitere, bislang nicht betroffene Kommunen – mit negativen Folgen für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Ursachen der kommunalen Haushaltsprobleme in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 1: Strukturelles Konsolidierungserfordernis im Zeitraum 2012-2020 in Euro je Einwohner\*, absolute Beträge in Klammern



\*) Einwohnerzahl im Jahr 2009

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

## 2. Zu den Problemursachen: Wer trägt die Schuld an den Schulden?

Jede Maßnahme, die einen wirksamen Beitrag zur Lösung der skizzierten Probleme leisten soll, muss vor allem eine Voraussetzung erfüllen: Sie muss möglichst treffsicher an den Problemursachen ansetzen. Der Ursachenanalyse kommt daher eine keineswegs bloß akademische, sondern materiell-politische Bedeutung zu.<sup>8</sup> Bevor in Abschnitt 3 grundlegende Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen für Kommunen formuliert werden, sollen die Ursachen der Haushaltsprobleme daher in diesem Abschnitt genauer in den Blick genommen werden.

Die kommunale Finanzsituation ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels aus *exogenen* (strukturellen und rechtlichen) Rahmenbedingungen mit *endogenen* Voraussetzungen und Entscheidungen innerhalb einer Gemeinde: Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren dabei grundsätzliche lokale Bedarfe und Finanzkraftpotenziale, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen Einnahmemöglichkeiten bzw. Aufgaben und durch politische Entscheidungen vor Ort schließlich zu tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben werden.<sup>9</sup>

### – *Gemeindeexogener haushaltspolitischer Handlungsbedarf*

Den Ausgangspunkt jedweder kommunalen Aufgabentätigkeit bildet die Existenz unerfüllter Bedarfe nach Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge (*Welche Bedarfe sind lokal vorhanden?*). In Abhängigkeit von den Wünschen und Erfordernissen der lokalen Bevölkerung und Unternehmen können sich die an die Kommunen herangetragenen Anforder-

derungen an die gemeindliche Leistungserbringung erheblich unterscheiden. Die sozio-ökonomische Situation vor Ort bestimmt gewissermaßen den Umfang des Nachfragepotenzials nach Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge und steckt auf diese Weise den äußeren Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung ab.<sup>10</sup>

Ob bzw. wie – d.h. in welcher Weise und in welchem Maße – die lokal vorhandenen Bedarfe zu kommunalen Ausgaben führen, hängt von Faktoren der Bedarfserfüllung ab. In diesem Zusammenhang sind insbesondere rechtliche Vorgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung (*Welche Bedarfe müssen erfüllt werden?*). Besonders umfangreich ist die Bedeutung staatlicher Vorgaben im kommunalen Sozialbereich. Hier besitzen die Kommunen zum Teil allenfalls noch marginale Gestaltungsspielräume, da sowohl die Voraussetzungen der Leistungsanspruchnahme als auch die Anspruchshöhe rechtlich geregelt sind.<sup>11</sup> Entsprechend ist anzunehmen, dass der – exogen geprägte – haushaltspolitische Handlungsbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Höhe der sozialen Lasten (v.a. geprägt durch die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit) steigt.

Die Frage, ob eine Kommune die lokal vorhandenen Bedarfe erfüllen muss, hängt neben den rechtlichen Vorgaben auch von den raum- und siedlungsstrukturellen Umfeldbedingungen ab. In diesem Zusammenhang ist insbesondere ihre zentralörtliche Funktion von Bedeutung.<sup>12</sup> Obwohl sich aus dem Landesentwicklungsplan keine gesetzliche Bereitstellungspflicht für zentralörtliche Versorgungsleistungen ableiten lässt, sind dem kommunalen Ermessensspielraum auch im Hinblick auf diesen Aufgabenbereich faktische Grenzen gesetzt. Dies gilt speziell für die Grundsatzfrage, ob die entsprechenden Aufgaben überhaupt wahrgenommen werden sollen.<sup>13</sup> Es ist daher davon auszugehen, dass auch ein hoher Zentralitätsgrad mit überdurchschnittlichen fiskalischen Lasten (in den entsprechenden Aufgabenbereichen, v.a. also Bildung, Kultur, Gesundheit, Erholung und Verkehr) einhergeht.

Neben Sozial- und Raumstruktur übt auch die demografische Situation einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung kann fiskalischen Stress erzeugen, da sich die Ausgaben für bestehende Infrastrukturleistungen aufgrund rechtlicher, technisch-betriebswirtschaftlicher und politischer Remanenzen häufig nicht proportional zur Einwohnerentwicklung zurückfahren lassen.<sup>14</sup> Dies gilt insbesondere für größere Städte mit hoher Zentralität und entsprechend umfangreichem Infrastrukturangebot. Der Umfang des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs ist dementsprechend umso größer, je höher die Remanenzkosten aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen – in Kombination mit einem hohen Zentralitätsgrad – sind.<sup>15</sup>

Hohe sozialstrukturelle, zentralörtliche und demografische Lasten müssen jedoch nicht zwangsläufig die finanzielle Überforderung der betroffenen Kommune zur Folge haben, solange die aufgabenseitige Belastung mit einer entsprechend umfassenden finanziellen Kapazität einhergeht. Diese wird wiederum maßgeblich geprägt durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung sowie die Höhe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Es ist dementsprechend davon auszugehen, dass der – exogen geprägte – haushaltspolitische Handlungsbedarf, dem sich eine Kommune gegenüber sieht, negativ mit der Höhe und Entwicklung ihrer Einnahmen korrespondiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der exogen vorgegebene haushaltspolitische Handlungsbedarf einer Kommune umso größer ist,

- je höher das Niveau der lokalen Sozialbelastung ist und je ungünstiger sich diese im Zeitverlauf entwickelt,

- je bedeutsamer ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion für den umliegenden Raum ist,
  - je höher die Remanenzkosten infolge rückläufiger Bevölkerungszahlen sind und
  - je geringer zudem die hierfür vorhandene finanzielle Kapazität ist bzw. je ungünstiger sich diese im Betrachtungszeitraum entwickelt.
- *Gemeindeendogene haushaltspolitische Handlungsfähigkeit*

Die exogenen Faktoren geben den finanzwirtschaftlichen Rahmen vor, in dem sich eine Gemeinde bewegen kann. Sie bestimmen insofern den haushaltspolitischen Handlungsbedarf, der je nach Finanzkraft-Ausgabenbedarfs-Relation sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ein hoher Handlungsbedarf geht demzufolge mit einer großen Wahrscheinlichkeit einer – im interkommunalen Vergleich – ungünstigen Haushaltssituation einher. Ein deterministischer Effekt auf die kommunale Finanzlage ist hingegen nicht zu erwarten. Denn ob eine Gemeinde auf diesen exogen vorgegebenen Steuerungsbedarf reagiert – d.h. ob ein ungünstiges sozioökonomisch-raumstrukturelles Umfeld zu Budgetdefiziten führt oder nicht bzw. ob es trotz günstiger Rahmenbedingungen zu Fehlbeträgen kommt –, hängt überdies auch von ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit ab. Hierunter wird die Fähigkeit der politisch-administrativen Akteure verstanden, steuerungspolitische Maßnahmen im erforderlichen Umfang durchzusetzen, d.h. bereits bestehende Budgetdefizite durch Konsolidierungsmaßnahmen zu begrenzen oder zu reduzieren bzw. künftig drohende Defizite durch entsprechende Initiativen bereits im Vorfeld zu vermeiden.<sup>16</sup>

Steuerungspolitische Maßnahmen sind auf die Begrenzung gesellschaftlicher und politisch-administrativer Ansprüche an das Budget gerichtet. Dies gilt insbesondere für Konsolidierungspolitik im engeren Sinne, also für Maßnahmen, die die Begrenzung bzw. den Abbau bereits bestehender Haushaltsdefizite zum Ziel haben. In der Policy-Arena-Kategorisierung handelt es sich um redistributive Politik, d.h. um Umverteilungspolitik mit einem für alle beteiligten Akteure eindeutig bestimmbareren Kosten-Nutzen-Verhältnis.<sup>17</sup> Redistributive Politik zeichnet sich daher durch eine starke Konfliktorientierung aus. Dies gilt auch für steuerungspolitische Maßnahmen, wobei das zu erwartende Konfliktniveau von der Eingriffsintensität der steuerungspolitischen Maßnahmen abhängt.

Mit Blick auf die Voraussetzungen einer überdurchschnittlichen haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit verfügen die Sozialwissenschaften über einen durchaus umfangreichen Hypothesenvorrat.<sup>18</sup> Im Zentrum der Argumentation stehen dabei regelmäßig zwei Variablenbündel: Die Intensität des politischen Wettbewerbs sowie die Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure. Beide Komplexe sind in ihrer Wirkungsweise relativ eng miteinander verwoben.

Ein intensiver politischer Wettbewerb<sup>19</sup> geht mit einem hohen Konfliktniveau und der Konstituierung politisch rivalisierender Gruppen einher. Er ist daher mit der Herausbildung deutlich sichtbarer politischer Lager verbunden; eine Politik des „gütlichen Einvernehmens“ zwischen den Akteuren ist unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich.<sup>20</sup> Mit der Herausbildung klar konturierter politischer Lager wächst überdies das Risiko opportunistischen Verhaltens. Für die politischen Akteure sind steuerungspolitische Anliegen unter Wettbewerbsbedingungen mit einem Gefangenendilemma verbunden. Selbst für den Fall, dass eine konsequente Verfolgung steuerungspolitischer Ziele nicht nur aus gesamtgesellschaftlicher, sondern überdies auch aus individueller Sicht der beteiligten politischen Akteure nutzenmaximierend wäre, ist ihre politische Realisierung eher unwahrscheinlich. Ursächlich hierfür ist die Tatsache, dass der Maximalnutzen nur erzielt werden kann, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen; erforderlich ist ein stabiler steuerungspolitischer Konsens. Schert hin-

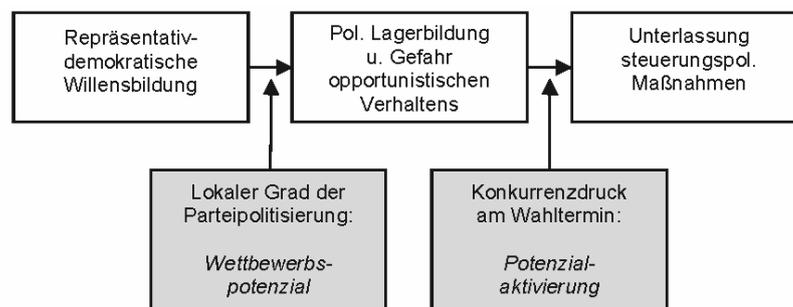
gegen ein Akteur aus diesem Konsens aus, dann hat er die Möglichkeit, seinen politischen Profit zulasten der übrigen Akteure zu erhöhen. Der Ausbruch aus dem Steuerungskonsens ist demzufolge ausgesprochen attraktiv, während die Verfolgung steuerungspolitischer Ziele stets mit dem Risiko verbunden ist, im Wettbewerb um Wählerstimmen gegenüber dem nicht kooperierenden Akteur ins Hintertreffen zu geraten. Entsprechend groß dürfte die Vorsicht sein, sich mit der Artikulation konkreter steuerungspolitischer Anliegen in eine politische Dilemmasituation zu manövrieren.

Die skizzierten Formen und Wirkungen politischen Wettbewerbs – die Bildung eindeutig erkennbarer und voneinander klar getrennter politischer Lager sowie die hieraus resultierende Gefahr opportunistischen Verhaltens – wurden speziell in jüngeren Arbeiten der lokalen Politikforschung sehr detailliert beschrieben. Sie entsprechen weitgehend dem Begriff der Parteipolitisation der lokalen Willensbildung.<sup>21</sup> Eine umfassende Parteipolitisation ist jedoch nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer – steuerungspolitisch relevanten – hohen Wettbewerbsintensität. Die Parteipolitisation beschreibt vielmehr das örtliche Wettbewerbspotenzial.

Ob es zu einer angebotsseitigen Verstärkung der Gegenwartsdominanz durch den Verzicht auf politisch kostspielige steuerungspolitische Maßnahmen kommt, hängt nicht nur vom Grad der Parteipolitisation ab. Solange das politische „Überleben“ der lokalen „Regierung“ weitgehend ungefährdet ist, kann die Politik auch im Falle einer starken parteipolitischen Aufladung der Entscheidungsprozesse dazu in der Lage sein, steuerungspolitische Ziele zu verfolgen. Anders liegt der Fall, wenn der Zugang zur politischen und administrativen Macht gefährdet ist. Eine umfassende politische Konkurrenzsituation zum Wahlzeitpunkt fungiert dementsprechend gewissermaßen als „Aktivator“ des lokalen Wettbewerbspotenzials.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Intensität des parteipolitischen Wettbewerbs dort besonders umfassend ist, wo ein hoher Konkurrenzdruck zum Wahlzeitpunkt (d.h. ein hohes Maß an Unsicherheit über den Wahlausgang und das politische „Überleben“ der Regierungsmehrheit) auf eine starke Parteipolitisation (d.h. ein grundsätzlich rivalisierendes Selbstverständnis und Verhalten der wichtigsten politischen Akteure) trifft (vgl. Abb. 2). Unter diesen Bedingungen ist die Wahrscheinlichkeit besonders groß, dass die Anbieter politischer Leistungen konfliktbehaftete steuerungspolitische Maßnahmen scheuen oder gar zusätzliche Leistungsversprechen abgeben, um die Macht nicht zu verlieren.

Abbildung 2: Politischer Wettbewerb und haushaltspolitische Handlungsfähigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Konsequenz ist unter diesen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit groß, dass steuerungspolitische Maßnahmen ganz unterlassen bzw. nicht im eigentlich erforderlichen Umfang realisiert werden und die strukturell bestehende Dominanz von Gegenwartsinteressen<sup>22</sup> angebotsseitig – von Seiten der politisch-administrativen Entscheidungsträger – verstärkt wird.

Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde hängt jedoch nicht nur von der Intensität des politischen Wettbewerbs ab. Daneben ist auch die lokale Akteurskonstellation von entscheidender Bedeutung. Dies gilt speziell für die Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure, die wiederum von der institutionellen sowie informellen Stellung des Regierungschefs sowie des Finanzministers im lokalen Institutionen- und Akteursgefüge abhängt.

Ursächlich hierfür ist eine systematische Unterlegenheit steuerungspolitischer Anliegen gegenüber fachpolitischen<sup>23</sup> Interessen in der haushaltspolitischen Willensbildung repräsentativ-demokratischer Gemeinwesen.<sup>24</sup> Hieraus resultiert eine – vergleichsweise – schwache Organisations- und Konfliktfähigkeit steuerungspolitischer Interessen. Im Gegensatz zu fachpolitischen Maßnahmen ist Steuerungs politik daher kein „Selbstläufer“, sondern erfordert positive Koordination.<sup>25</sup> Die erforderliche Koordination muss dabei umso effektiver sein, je größer das Konfliktniveau der steuerungspolitischen Anpassung ist.<sup>26</sup>

Ob die an der Willensbildung beteiligten Interessen effektiv koordiniert werden können, hängt maßgeblich von der Durchsetzungsstärke der steuerungspolitischen Akteure ab. Von einer hohen Durchsetzungsfähigkeit wird gemeinhin dann ausgegangen, wenn eine Akteurskonstellation vorliegt, die in der Kommunalwissenschaft als exekutive Führerschaft bezeichnet wird: Der Begriff beschreibt eine deutliche Zentralisierung der kommunalen Willensbildung.<sup>27</sup>

Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde hängt demzufolge in erheblichem Maße davon ab, ob es innerhalb der Kommune eine Person gibt, die über hinreichende administrative und politische Fähigkeiten verfügt, politische Blockaden, die im Rahmen steuerungspolitischer Anpassungsmaßnahmen fast zwangsläufig entstehen, zu überwinden oder bereits im Vorfeld zu vermeiden.<sup>28</sup> Dies setzt die Existenz einer führungsstarken und möglichst breit akzeptierten Verwaltungsspitze voraus. Im Rahmen international vergleichender Studien konnte darüber hinaus nachgewiesen werden, dass speziell unter konkurrenzdemokratischen Verhältnissen auch von einer starken steuerungspolitischen Koalition aus Regierungschef und Finanzminister – bzw. analog hierzu aus Verwaltungschef und Kämmerer – positive Effekte auf die Stabilität der Haushaltspolitik ausgehen können.<sup>29</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einer Gemeinde umso größer ist,

- je geringer die Intensität des parteipolitischen Wettbewerbs im Rahmen der lokalen Willensbildung ist und
- je durchsetzungsfähiger die steuerungspolitischen Akteure – v.a. Verwaltungschef sowie Kämmerer – gegenüber fachpolitischen Interessen sind.

#### – *Operationalisierung und Indexbildung*

Nach der Herleitung und Darstellung der theoretischen Wirkungszusammenhänge sollen diese im Folgenden auch empirisch – am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen<sup>30</sup> – überprüft werden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt zwei Indizes gebildet: Der Index des exogen geprägten haushaltspolitischen Handlungsbedarfs

sowie der Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit. Im Anschluss daran wird überprüft, ob die Indexausprägungen für die Haushaltssituation bzw. -entwicklung der betrachteten Kommunen erklärungskräftig sind, d.h. ob sich Muster herauskristallisieren, die auf eine kausale Beziehung hindeuten könnten.

Um die unterschiedlichen Indikatoren untereinander vergleichbar zu machen und die Aggregation zu einem einzelnen Indikatorpunktwert zu ermöglichen, werden die erfassten Daten von den Einflüssen ihrer Maßeinheiten befreit. Dazu wird eine Standardisierung über das arithmetische Mittel und die Standardabweichung vorgenommen.<sup>31</sup> Ein negativer standardisierter Wert steht für eine Lage unterhalb des Durchschnitts, ein positiver standardisierter Wert kennzeichnet einen überdurchschnittlichen Wert. Als Untersuchungszeitraum werden die Jahre 2004 bis 2008 gewählt.<sup>32</sup>

Die folgende *Tabelle 2* gibt zunächst einen Überblick über die strukturelle Situation und Entwicklung in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens. Um einen Index des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs adäquat operationalisieren zu können, sind die entsprechenden Merkmalsausprägungen in der daran anschließenden *Tabelle 3* standardisiert.

*Tabelle 2:* Strukturelle Umfeldbedingungen

Gemeinde	Allgemeine Deckungsmittel		Arbeitslosigkeit		Zentralität <sup>5)</sup>	Demografie <sup>6)</sup>
	Niveau <sup>1)</sup>	Entwicklung <sup>2)</sup>	Niveau <sup>3)</sup>	Entwicklung <sup>4)</sup>		
	1	2	3	4		
Düsseldorf	1.801	445	8,4	1,2	11	2,6
Duisburg	1.203	172	11,1	1,5	10	-6,3
Essen	1.255	184	10,3	2,1	11	-6,6
Krefeld	1.078	157	8,8	1,1	8	0,4
M'gladbach	1.123	152	10,3	2,2	8	2,3
Oberhausen	1.041	117	10,1	1,9	7	-2,4
Remscheid	1.045	139	8,3	1,6	6	-6,9
Solingen	1.031	133	7,4	1,1	7	0,6
Wuppertal	1.104	113	10,0	2,6	9	-4,8
Aachen	1.125	133	8,2	1,2	9	11,2
Bonn	1.089	-63	5,9	1,0	9	12,7
Köln	1.405	255	9,1	1,0	11	6,2
Leverkusen	1.082	133	8,9	1,8	7	2,5
Bottrop	975	104	8,8	0,7	6	1,2
Gelsenkirchen	1.230	233	13,6	2,4	7	-8,8
Münster	1.197	217	5,9	0,6	10	10,0
Bielefeld	1.146	194	9,6	0,7	10	3,7
Bochum	1.121	121	8,8	1,0	8	-2,7
Dortmund	1.326	259	11,4	1,6	11	-0,5
Hagen	1.063	96	9,8	1,5	8	-8,8
Hamm	1.007	170	8,7	0,3	7	5,1
Herne	984	80	10,7	1,0	7	-4,4

1) Allg. Deckungsmittel im Durchschnitt 2004/08 in Euro/Ew.

2) Entwicklung im Zeitraum 2004/08 gegenüber der Vorperiode 2000/03 in Euro/Ew.

3) Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2004/08

4) Veränderung der Arbeitslosigkeit zwischen 2004 und 2008 in %-Pkt.

5) Zentralitätsgrad gemäß LEP

6) Bevölkerungsentwicklung 1988 bis 2008 in %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie der Bundesagentur für Arbeit

*Tabelle 3:* Index des haushaltspolitischen Handlungsbedarfs z-Standardisierung auf Grundlage der Standardabweichung und des arithmetischen Mittels

Gemeinde	Allgemeine Deckungsmittel		Arbeitslosigkeit		Zentralität <sup>1)</sup>	Demografie	Index des haushaltspol. Handlungsbedarfs <sup>2)</sup>	Klasseneinteilung Handlungsbedarf <sup>3)</sup>
	Niveau	Entwicklung	Niveau	Entwicklung				
	1	2	3	4				
Düsseldorf	3,2	2,8	-0,6	-0,3	1,5	0,3	-5,7	2
Duisburg	-0,2	-0,2	1,0	0,2	0,9	-0,9	3,5	1
Essen	0,1	-0,1	0,5	1,2	1,5	-1,0	4,1	1
Krefeld	-0,9	-0,4	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	0,3	1
M'gladbach	-0,6	-0,4	0,5	1,5	-0,2	0,3	2,5	1
Oberhausen	-1,1	-0,8	0,4	0,9	-0,9	-0,4	2,8	1
Remscheid	-1,1	-0,6	-0,6	0,4	-1,5	-1,0	0,9	1
Solingen	-1,1	-0,6	-1,1	-0,5	-0,9	0,1	-0,7	2
Wuppertal	-0,7	-0,8	0,4	2,1	0,4	-0,7	5,1	1
Aachen	-0,6	-0,6	-0,7	-0,3	0,4	1,6	-0,9	2
Bonn	-0,8	-2,8	-2,0	-0,6	0,4	1,8	-0,4	2
Köln	1,0	0,7	-0,1	-0,6	1,2	0,9	-2,1	2
Leverkusen	-0,9	-0,6	-0,3	0,7	-0,9	0,3	0,8	1
Bottrop	-1,5	-0,9	-0,3	-1,1	-1,5	0,1	-0,6	2
Gelsenkirchen	0,0	0,5	2,5	1,7	-0,9	-1,3	4,1	1
Münster	-0,2	0,3	-2,0	-1,3	1,1	1,4	-3,7	2
Bielefeld	-0,5	0,0	0,1	-1,2	1,1	0,5	0,0	1
Bochum	-0,6	-0,8	-0,3	-0,6	-0,3	-0,4	0,6	1
Dortmund	0,5	0,8	1,2	0,5	1,5	-0,1	1,9	1
Hagen	-1,0	-1,0	0,2	0,2	-0,2	-1,3	3,5	1
Hamm	-1,3	-0,2	-0,4	-1,8	-0,9	0,7	-2,2	2
Herne	-1,4	-1,2	0,8	-0,6	-0,9	-0,7	2,6	1

1) Der Berechnung liegt ein in Einwohnerzahlen übersetzter Zentralitätswert zugrunde.

2) Summe der Spalten 3 bis 5 abzüglich Summe der Spalten 1, 2 und 6

3) Klasse 1 (Indexwert  $\geq 0$ ), Klasse 2 (Indexwert  $< 0$ )

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie der Bundesagentur für Arbeit

Der Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit basiert zum Großteil auf den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU- sowie SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen. Eine Indexbildung auf der Grundlage des zuvor gewählten Standardisierungsverfahrens scheidet daher aus.<sup>33</sup> Für die Operationalisierung wurden die Antworten aus der schriftlichen Befragung in Indikatorpunktwerte 0 und 1 übersetzt.<sup>34</sup>

Das Wettbewerbspotenzial wurde auf der Grundlage von drei Fragen erfasst, die die Bedeutung der Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen, den Umfang der Zusammenarbeit von CDU und SPD im Rat sowie die ideologische Aufladung der kommunalpolitischen Willensbildung zum Gegenstand haben.<sup>35</sup> Ob dieses Potenzial aktiviert wird, hängt von der „Knappheit“ der politischen Verhältnisse vor Ort ab. Um diese einschätzen zu können, wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die Anzahl der Mehrheitswechsel in der Gemeindevertretung zwischen 1999 und 2009 zurückgegriffen, wobei nur solche Veränderungen als Mehrheitswechsel bewertet wurden, bei denen CDU und SPD involviert waren. Die Verknüpfung der beiden Teilkomponenten (Spalten 4 und 5) zur Wettbewerbsintensität (Spalte 6) erfolgte multiplikativ. Dies bildet die These ab, dass

auch ein großes Wettbewerbspotenzial steuerungspolitisch weitgehend irrelevant ist, wenn die politischen Verhältnisse so stabil sind, dass die Mehrheit ungefährdet ist.

Auch die Daten zur Durchsetzungsfähigkeit der steuerungspolitischen Akteure basieren weitgehend auf den Ergebnissen der schriftlichen Befragung. Lediglich die Akzeptanz des Verwaltungschefs in der Bevölkerung wurde aufgrund der Verfügbarkeit „objektiver“ Daten auf der Grundlage der OB-Wahlergebnisse 2004 erfasst.<sup>36</sup>

Tabelle 4: Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit

Gemeinde	Interaktionsstil: Wettbewerbsintensität						Akteurskonstellation: Stärke der Steuerungspolitik						Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit <sup>7)</sup> Klasseneinteilung Handlungsfähigkeit <sup>8)</sup>	
	umfassende Fraktionsdiszip- lin im Rat <sup>1)</sup>	keine Zusammenarbeit CDU/SPD im Rat <sup>1)</sup>	starke ideologische Aufgliederung im Rat <sup>1)</sup>	Wettbewerbspotenzial <sup>2)</sup>	Anzahl der Mehrheits- wechsel im Rat 1999/2009 <sup>3)</sup>	Wettbewerbsintensität <sup>4)</sup>	OB: Hauptinitiator von Ent- scheidungen <sup>1)</sup>	OB: Großer Einfluss auf Haushaltsaufstellung <sup>1)</sup>	OB: Hohe Akzeptanz im Rat <sup>1)</sup>	OB: Hohe Akzeptanz bei Bevölkerung <sup>5)</sup>	Kämmerer: Großer Einfluss auf Haushaltsaufstellung <sup>1)</sup>	Durchsetzungsstärke der Steuerungspolitik <sup>6)</sup>		
Düsseldorf	0	1	1	2	0	0	1	1	1	1	1	5	5	1
Duisburg	1	1	0	2	2	4	1	1	0	0	1	3	-1	2
Essen	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	2
Krefeld	1	1	0	2	0	0	1	1	0	0	1	3	3	1
M'gladbach	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	4	3	1
Oberhausen	1	1	1	3	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2
Remscheid	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	2
Solingen	0	0	0	0	2	0	1	1	1	1	1	5	5	1
Wuppertal	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	4	3	1
Aachen	1	1	0	2	2	4	1	1	0	1	1	4	0	2
Bonn	0	0	1	1	2	2	1	1	0	1	0	3	1	2
Köln	1	1	0	2	1	2	0	1	0	1	0	2	0	2
Leverkusen	0	1	1	2	2	4	0	0	1	0	1	2	-2	2
Boitrop	1	0	1	2	1	2	1	1	1	0	0	3	1	2
Gelsenkirchen	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	1	2
Münster	1	1	1	3	1	3	0	1	0	0	1	2	-1	2
Bielefeld	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	2	1
Bochum	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Dortmund	1	1	0	2	1	2	1	1	0	0	1	3	1	2
Hagen	1	0	0	1	2	2	0	1	0	0	1	2	0	2
Hamm	1	1	1	3	0	0	1	1	1	1	1	5	5	1
Herne	1	1	1	3	0	0	0	1	1	0	1	3	3	1

1) Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Kämmerern sowie CDU- und SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 (dichotomisiert).

2) Summe der Spalten 1 bis 3

3) Wechsel von CDU- zu SPD-geführter Mehrheit und umgekehrt

4) Produkt der Spalten 4 und 5

5) Codierung auf Grundlage der OB-Wahlergebnisse 2004 (nur erster Wahlgang): Stimmenanteil > 50% = 1, < 50% = 0

6) Summe der Spalten 7 bis 11

7) Spalte 12 abzüglich Spalte 6

8) Klasse 1 (Indexwert >1), Klasse 2 (Indexwert <=1)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW sowie einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU- sowie SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen.

Durch Addition der Spalten 7 bis 11 wird der Teilindex „Durchsetzungsstärke der Steuerungspolitik“ gebildet. Die Kombination beider Teilindizes „Wettbewerbsintensität“ (Spalte 6) sowie „Durchsetzungsstärke der Steuerungspolitik“ (Spalte 12) ergibt schließlich den Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit.<sup>37</sup> Konkret bedeutet dies: Die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit ist in solchen Gemeinden am größten, in denen eine geringe Wettbewerbsintensität – und damit ein eher schwach ausgeprägter Anreiz zu opportunistischen Verhaltensweisen – auf besonders durchsetzungsstarke steuerungspolitische Akteure trifft.

– *Empirische Überprüfung der Zusammenhänge*

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die empirische Überprüfung der Zusammenhänge zwischen dem Handlungsbedarf bzw. der Handlungsfähigkeit einer Kommune auf der einen Seite und ihrer Haushaltssituation auf der anderen Seite auf Mittelwertvergleiche beschränkt. Überprüft wird zunächst ausschließlich, ob eine Kategorisierung der kreisfreien Städte nach ihren Indexwerten mit entsprechenden fiskalischen Mustern korrespondiert.

Die Haushaltssituation wird dabei auf der Grundlage von drei Kennziffern erfasst: Dem kommunalen Finanzierungssaldo im Untersuchungszeitraum 2004/2008,<sup>38</sup> dem Niveau der Kassenkredite am 31.12.2008 sowie der Kassenkreditentwicklung zwischen 2003 und 2008.

Tatsächlich folgen die Ergebnisse weitgehend den erwarteten Mustern. Dies zeigt sich zum einen mit Blick auf die Klassifizierung der kreisfreien Städte nach ihrer strukturellen Belastung.<sup>39</sup> Diese offenbart die erwarteten großen fiskalischen Ergebnisunterschiede: Während die Städte mit eher negativen strukturellen Umfeldbedingungen und entsprechend hohem Handlungsbedarf im Durchschnitt der Jahre 2004/2008 per Saldo ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 191 Euro je Einwohner erzielt haben, konnten die Städte mit vergleichsweise positiven Rahmenbedingungen in diesem Zeitraum sogar einen Überschuss von 42 Euro je Einwohner erwirtschaften. Die beiden Verschuldungskennziffern bestätigen diesen Eindruck. Auch mit Blick auf die Kassenkredithöhe und -entwicklung unterscheiden sich die Handlungsbedarfsklassen gravierend.

*Tabelle 5:* Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsbedarf kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.

Klasse	Erläuterung	Finanzierungssaldo <sup>1)</sup>	Kassenkreditniveau <sup>2)</sup>	Kassenkreditentwicklung <sup>3)</sup>
1	hoher Handlungsbedarf	-191	2.187	1.167
2	geringer Handlungsbedarf	42	386	235

1) Finanzierungssaldo im Durchschnitt 2004/08 in Euro/Ew.

2) Kassenkredite am 31.12.2008 in Euro/Ew.

3) Kassenkreditentwicklung zwischen 2003 und 2008 in Euro/Ew.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und der Bundesagentur für Arbeit.

Die finanzielle Situation hängt – so die These – jedoch nicht nur von den strukturellen Umfeldbedingungen ab, sondern darüber hinaus auch von der Fähigkeit, auf einen exogen geprägten Handlungsbedarf haushaltspolitisch reagieren zu können. Insofern ist auch mit Blick auf die Handlungsfähigkeitsklassen<sup>40</sup> damit zu rechnen, dass sich deren fiskalische Situation erheblich unterscheidet. Dieser Eindruck wird im Rahmen der empirischen Überprüfung

bestätigt. Dies gilt insbesondere für den kommunalen Finanzierungssaldo, d.h. die haushaltsrechtlich und politisch zentrale Orientierungsgröße, während die Gruppenunterschiede hinsichtlich der Kassenkreditbelastung und -entwicklung deutlich weniger stark ausgeprägt sind als in der Klassifizierung nach dem haushaltspolitischen Handlungsbedarf.

*Tabelle 6:* Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsfähigkeit kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.

Klasse	Erläuterung	Finanzierungssaldo	Kassenkreditniveau	Kassenkreditentwicklung
1	hohe Handlungsfähigkeit	2	1.287	622
2	geringe Handlungsfähigkeit	-145	1.558	878

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und Ergebnisse einer schriftlichen Befragung.

Abschließend wird geprüft, ob eine Variation der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit auch dann mit – zumindest potenziell erklärungskräftigen – fiskalischen Mustern korrespondiert, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen weitgehend konstant gehalten werden. Zu diesem Zweck wird ein bivariater Mittelwertvergleich durchgeführt. Den Untersuchungshypothesen zufolge sollten die Klassen sich nicht nur erheblich voneinander unterscheiden. Es wird zudem erwartet, dass die finanzielle Situation von Gemeinden mit hoher haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit bei konstantem Handlungsbedarf deutlich besser ist als diejenige mit geringer Handlungsfähigkeit. Überdies sollte die Finanzlage in solchen Gemeinden besonders problematisch sein, wo eine geringe Handlungsfähigkeit auf einen hohen Handlungsbedarf trifft.

*Tabelle 7:* Haushaltssituation nach haushaltspol. Handlungsbedarf und Handlungsfähigkeit kreisfreie Städte i. NRW (ohne Mülheim/Ruhr), in Euro/Ew.

Klasse	Erläuterung	Finanzierungssaldo	Kassenkreditniveau	Kassenkreditentwicklung
1	geringer Handlungsbedarf, hohe Handlungsfähigkeit	203	428	227
2	geringer Handlungsbedarf, geringe Handlungsfähigkeit	-35	366	239
3	hoher Handlungsbedarf, hohe Handlungsfähigkeit	-134	1.875	891
4	hoher Handlungsbedarf, geringe Handlungsfähigkeit	-217	2.328	1.290

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW, der Bundesagentur für Arbeit sowie einer schriftlichen Befragung.

Tatsächlich folgt insbesondere der kommunale Finanzierungssaldo dem erwarteten Muster recht eindrücklich.<sup>41</sup> Auch bei weitgehend vergleichbaren strukturellen Rahmenbedingungen haben die Städte mit hoher haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit im Durchschnitt deutlich bessere Ergebnisse erwirtschaftet als solche mit geringer Handlungsfähigkeit.

### 3. Zu den Lösungsmöglichkeiten: Grundlegende Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen für Kommunen

In Anbetracht des – in Abschnitt 1 skizzierten – Umfangs der kommunalen Haushaltsprobleme in Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass die betroffenen Kommunen die Finanzkrise nicht aus eigener Kraft werden überwinden können. Hier sind daher neben strukturellen Entlastungsmaßnahmen und – zum Teil einschneidenden – Konsolidierungsmaßnahmen auch vorübergehende Finanzhilfen erforderlich, um den Haushaltsausgleich möglichst kurzfristig herbeizuführen. Aus diesem Grunde haben mittlerweile mehrere Länder mit der Auflage (Rheinland-Pfalz<sup>42</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>43</sup> und Niedersachsen<sup>44</sup>) bzw. Diskussion (Nordrhein-Westfalen<sup>45</sup>, Hessen<sup>46</sup>, Schleswig-Holstein sowie Saarland) von Finanzhilfeprogrammen für Kommunen reagiert.<sup>47</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, wie die Hilfsmaßnahmen aus finanzwissenschaftlicher Sicht ausgestaltet sein sollten, um Wirksamkeit zu entfalten. Darüber hinaus ist mit Blick auf das am 9. Dezember 2011 vom nordrhein-westfälischen Landtag beschlossene Stärkungspaktgesetz zu prüfen, ob dieses den zuvor formulierten Anforderungen gerecht wird. Derartige finanzielle Hilfen sind nicht unumstritten: Sie stellen zunächst einen Verstoß gegen das Selbsthaftungsprinzip dar und sind daher beinahe zwangsläufig mit Moral hazard-Risiken verbunden.<sup>48</sup> Neben diesen ebenso grundsätzlichen Risiken sind finanzielle Hilfen auf kurze bzw. mittlere Sicht überdies mit Gefahren für die Maßnahmeneffizienz verbunden. Denn im Falle einer voraussetzungsfreien, ausschließlich belastungsabhängigen Hilfestellung besteht die Gefahr, dass durchgreifende Konsolidierungs- und Tilgungsanstrengungen aufgrund der maßnahmenbedingten fiskalischen Entspannung reduziert werden oder gänzlich unterbleiben. Bei der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen gilt es daher, mindestens fünf grundlegende Anforderungen zu beachten. Diese betreffen

- die Auswahl der Adressaten,
- die Größe des Adressatenkreises,
- die Auswahl des fiskalischen Ziels,
- die Vermeidung von Fehlanreizen der Hilfestellung sowie
- das Volumen der Hilfe.

#### – *Auswahl der Adressaten*

Um Wirksamkeit zu entfalten sollte sich die Hilfe allein an der Belastung orientieren, d.h. sie muss an diejenigen Kommunen geleistet werden, die die größten Haushaltsprobleme aufweisen. Die Frage nach der „Schuld an den Schulden“ spielt dann bei der Auswahl der Mittelempfänger keine Rolle mehr.<sup>49</sup>

Bei der Auswahl der Adressaten ist darüber hinaus darauf zu achten, dass die in diesem Kontext verwendeten Belastungsindikatoren von kommunaler Seite nicht (nachträglich) gestaltet werden können. Dies setzt die Verwendung vergangenheitsbezogener, amtlich erhobener Daten zwingend voraus. Andernfalls bestünden für potenzielle Mittelempfänger Anreize, ihre fiskalische Situation absichtlich zu verschlechtern bzw. nicht zu verbessern, um einen möglichst hohen Hilfebetrag zu erhalten. Bei der Auswahl der Adressaten sollten daher vor allem zwei Indikatoren maßgeblich sein:

- Das Volumen der Liquiditätskredite in einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum (u.U. abzüglich der Höhe bestimmter kommunaler Vermögenswerte, z.B. Finanzanlagen) sowie
- das Vorliegen und die Höhe eines strukturellen Defizits in einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum (z.B. im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007).<sup>50</sup>

Das Stärkungspaktgesetz knüpft bei der Auswahl der Adressaten hingegen an die bilanzielle Überschuldung an,<sup>51</sup> obwohl die Feststellung der Überschuldung (bzw. des bilanziell ermittelten negativen Eigenkapitals) auf einer ausgesprochen unsicheren Basis stattgefunden hat bzw. noch immer findet.<sup>52</sup> Noch problematischer ist die Verwendung der künftig erwarteten Überschuldung. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Zeit des in der Haushaltswirtschaft festgelegten vierjährigen Planungshorizontes bis 2013 (1. Stufe), erst Recht jedoch für spätere Jahre (2. Stufe), für die noch nicht einmal Orientierungswerte zur Abschätzung der Haushaltsentwicklung vorliegen.

– *Anzahl der Adressaten*

Für die Effektivität von Finanzhilfen ist darüber hinaus auch die Größe des Adressatenkreises von Bedeutung. Dauerhafte Wirksamkeit werden die Maßnahmen nur dann entfalten, wenn sie flächendeckend eingeführt werden. Der erforderliche gemeindefinanzpolitische Paradigmenwechsel kann nur erfolgen, wenn ein hinreichendes Maß an politischer Akzeptanz und finanzwirtschaftlicher Wirksamkeit erzeugt wird. Andere Lösungen laufen Gefahr, Probleme bloß punktuell und vorübergehend zu beheben. Eine Konzentration der Hilfe auf Kommunen mit bereits eingetretener oder drohender bilanzieller Überschuldung ist daher nicht problemadäquat. Gemessen an der strukturellen Lücke (einschl. Zinslasten) bzw. der Höhe der Liquiditätskredite werden in der ersten Stufe des Gesetzentwurfs lediglich 31,8 % bzw. 40,8 % der Defizite bzw. Schulden erreicht. Der weitaus überwiegende Teil der Gemeindefinanzprobleme in Nordrhein-Westfalen bildet sich nicht in der Überschuldung der Kommunen ab.

– *Auswahl des fiskalischen Ziels*

Die Hilfsmaßnahmen müssen darüber hinaus auch in inhaltlicher Hinsicht möglichst zielgenau sein. Die fiskalische Belastungssituation der Hilfeempfänger sollte durch die Mittelgewährung wirksam überwunden werden können. Zur Wiederherstellung und dauerhaften Sicherstellung tragfähiger Gemeindefinanzen gilt es, alle Maßnahmen konsequent auf das Ziel der (Neu-)Schuldenvermeidung auszurichten. Die Rückführung der Altschulden ist diesem Ziel, ihrer grundsätzlichen Bedeutsamkeit zum Trotz, unterzuordnen.

– *Vermeidung von Fehlanreizen*

Die Wirksamkeit und Effizienz finanzieller Hilfen steht und fällt mit der Frage, ob es gelingt, mit der Hilfestellung verbundene Fehlanreize in hinreichendem Maße zu vermeiden.<sup>53</sup> Der Einsatz von Landesmitteln und die Umlenkung kommunaler Einnahmen zum Zwecke der Unterstützung hilfebedürftiger Gemeinden können nicht ohne Überwachung und Kontrolle erfolgen. Es muss sichergestellt werden, dass die Konsolidierungsziele von den Hilfeempfängern erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung:

- Die Hilfestellung muss mit eindeutigen, aber auch realistischen finanzpolitischen Zielvorgaben für den Haushaltsausgleich und – sofern das erste Ziel erreicht ist – für den Einstieg in den Abbau der Altschulden verbunden werden.
- Um Verstößen gegen die Zielvorgaben entgegenzuwirken, sind regelgebundene Sanktionen aufzustellen. Diese sollten die politische Ahndung der Zielverfehlung und ihre fiskalische Korrektur verbinden. Hier bietet sich eine automatische Erhöhung kommunaler Steuern (z.B. der Grundsteuer B) an.<sup>54</sup>

Die Erfahrungen mit den bestehenden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen machen jedoch deutlich, dass sämtliche Elemente einer wirksamen Verhaltenssteuerung bzw. -begrenzung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zum Teil erhebliche Mängel aufweisen. Mit der Änderung von § 76 GO NW – und der Verlängerung der zeitlichen Frist für den Haushaltsausgleich im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes – wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben noch weiter aufgeweicht.<sup>55</sup> Ob das Stärkungspaktgesetz in der Lage ist, die mit der Hilfestellung unweigerlich verbundenen Fehlanreize wirksam zu vermeiden, ist vor diesem Hintergrund ausgesprochen zweifelhaft.

#### – *Volumen der Hilfe*

Die Finanzhilfen müssen darüber hinaus auch in quantitativer Hinsicht problemadäquat sein. Sie müssen so bemessen sein, dass die Ziele der Hilfestellung (Ausgleich der Haushalte und/oder teilweiser Abbau der Altschulden) erreicht werden können. Ist dies nicht der Fall, dann ist die Nachhaltigkeit der Maßnahme nicht gewährleistet und es besteht die Gefahr, dass dem „schlechten Geld noch gutes Geld hinterhergeworfen“ wird.<sup>56</sup>

Die strukturellen Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung in Nordrhein-Westfalen betragen ab 2014 schätzungsweise 1,4 Milliarden Euro jährlich,<sup>57</sup> auf die dann für 10 Jahre die 350 Millionen Euro Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz aufzusatteln. Dem steht eine – auf Grundlage kameraler Daten berechnete – strukturelle Lücke von rund 2,5 Milliarden Euro zuzüglich geschätzter Zinsen für Liquiditätskredite in Höhe von 400 Mio. Euro gegenüber.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob das Volumen der im Wege des Stärkungspaktgesetzes bereitgestellten Mittel ausreicht, um das Ziel des flächendeckenden Haushaltsausgleichs zu erreichen.<sup>59</sup>

## Anmerkungen

- 1 Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Kaiserslautern, Fachgebiet Stadt-, Regional- und Umweltökonomie und promoviert zu den Ursachen kommunaler Verschuldung.
- 2 Basel III bezeichnet ergänzende Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel zu den Eigenkapitalanforderungen für Banken (Basel II). Diese Reform der Bankenregulierung wird sich auch auf die Kreditvergabe an die Kommunen auswirken. Kommunalkredite werden dabei, anders als bislang, wie gewerbliche Kredite behandelt. „Damit entstehen bei den Banken wirtschaftliche Anreize, das margenschwache Kommunalkreditgeschäft zu reduzieren und die knappen Kreditkapazitäten in andere Geschäftsbereiche zu lenken.“ Vgl. *Schwartz/Baier* (2011).
- 3 Die WL-Bank aus Münster hat im Oktober 2011 u.a. der Stadt Ochtrup erstmals die Vergabe von Krediten verweigert. Vgl. hierzu u.a. *Kirbach* (2011).
- 4 Kommunale Schulden einschließlich der Schulden der kommunalen Eigenbetriebe sowie der – rechtlich selbständigen – öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) in vollständiger bzw. mehrheitlicher Trägerschaft der Kommune.

- 5 Liquiditäts- bzw. Liquiditätssicherungskredite (bislang als Kassen- bzw. Kassenverstärkungskredite bezeichnet) dienen – ihrer haushaltsrechtlichen Intention zufolge (§ 89 Absatz 2 GO NRW) – der Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe. Den Verbindlichkeiten stehen keine Vermögenswerte gegenüber. Im Gegensatz zu investiv genutzten Krediten steht die mangelnde finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Schuldenart daher außer Frage.
- 6 Da letztere in einem engen Verhältnis zur Schuldendienstfähigkeit einer Kommune steht, lassen sich die mit der Verschuldung einhergehenden Risiken auf diese Weise deutlich besser beurteilen als im Falle der Pro-Kopf-Darstellung. Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt/Boettcher* (2007, S. 21ff.).
- 7 Die vorliegende Berechnung stellt keine Prognose, sondern lediglich eine begründete – und in ihren Annahmen eher konservative – Entwicklungsfortschreibung dar. Ihr liegen folgende Annahmen zugrunde: Das strukturelle Haushaltsergebnis wurde über den Mehrjahresdurchschnitt 2004/2007 erfasst, wobei für Ausgabenpositionen mit expansivem Entwicklungspfad (Sozial-, Personal- und Zinsausgaben) der Wert des Jahres 2008 angesetzt wurde. Vgl. hierzu *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 169-183). Berücksichtigt wurden zudem die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs um 300 Millionen Euro im Jahr 2010 (Aufhebung der Befrachtung des Finanzausgleichs sowie Wiedereinführung der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer) sowie die angekündigte schrittweise Übernahme der Grundsteuer im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ab 2012. Die mit dem Stärkungspaktgesetz vom 9. Dezember 2011 beschlossenen Maßnahmen sind in der Rechnung hingegen nicht enthalten.
- 8 Dies gilt speziell für dauerhaft wirkende ordnungspolitische Maßnahmen, während – bloß temporär installierte – krisenpolitische Instrumente unter Umständen auch ohne eine elaborierte Ursachenanalyse funktionieren können, solange sie problemadäquat ausgestaltet sind (v.a. Treffsicherheit der Hilfe) und grundlegenden Anforderungen (v.a. Vermeidung von Fehlanreizen der Nothilfe) genügen. Siehe hierzu Abschnitt 3.
- 9 Vgl. hierzu u.a. *Zimmermann/Hardt/Postlep u.a.* (1987, S. 5ff.).
- 10 In diesem Kontext ist insbesondere die wirtschaftliche, soziale und demografische Lage der Bevölkerung von Bedeutung. Ein hoher sozialer Status geht demnach mit einer überdurchschnittlichen Nachfrage nach höherwertigen Dienstleistungen einher (v.a. Bildungsleistungen, kulturelle Einrichtungen sowie Erholungsangebote), während sich ein hoher Bevölkerungsanteil von sozial schwachen Personen in umfangreichen Bedarfen nach Lohnersatzleistungen niederschlägt. Analog dazu lassen sich auch aus der Altersstruktur der Bevölkerung gruppenmäßige Bedarfsprofile ableiten (v.a. nach Kinderbetreuungsleistungen, Bildungseinrichtungen sowie nach seniorenpezifischen Angeboten). Vgl. hierzu u.a. *Postlep* (1985, S. 66 u. S. 244) sowie *Junkernheinrich* (1991, S. 76).
- 11 Dies gilt speziell für einige bundes- und landesgesetzlich geregelte Sozialleistungen (z.B. Kosten für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis SGB II). Vgl. hierzu u.a. *Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a.* (2012, S. 21ff.).
- 12 Nicht alle Bedarfe der örtlichen Daseinsvorsorge werden unmittelbar dort gedeckt, wo sie auftreten. Bei bestimmten, über den täglichen Grundbedarf hinausgehenden Leistungen (z.B. Flughäfen, Fachkliniken, Theater, Sportstadion) ist schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine räumliche Angebotskonzentration erforderlich. Diese Angebote werden in der Regel von großen, zentralen Orten bereitgestellt, die den umliegenden Raum mitversorgen.
- 13 Ein weitgehender Verzicht auf die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen wäre weder aus einzelgemeindlicher Sicht – vor dem Hintergrund eines keineswegs unbedeutenden und insgesamt schärfer werdenden interkommunalen Standortwettbewerbs – noch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, angesichts der zum Teil beachtlichen sozioökonomischen Spill-over-Effekte, sinnvoll.
- 14 Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt* (2005, S. 72ff.).
- 15 Vgl. *Boettcher/Junkernheinrich* (2010a, S. 113ff.).
- 16 Der Begriff „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit“ ist mit dem in der lokalen Politikforschung verbreiteten Konzept der „Steuerungspolitik“ eng verwandt. Eine hohe Handlungsfähigkeit setzt demzufolge die konsequente Verfolgung steuerungspolitischer Anliegen voraus. Unter dem Begriff der Steuerungspolitik werden in diesem Kontext politische Maßnahmen verstanden, die die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der dauerhaften fiskalischen Handlungsfähigkeit einer Gemeinde zum Ziel haben. In Abhängigkeit von der finanziellen Situation (Haushaltsergebnis) und Entwicklung (Ergebnisentwicklung) können verschiedene Formen der Steuerungspolitik unterschieden werden: Defizitbegrenzung (negatives Ergebnis/negative Entwicklung), Defizitabbau (negatives Ergebnis/positive Entwicklung) sowie akute Defizitvermeidung (positives Ergebnis/negative Entwicklung).
- 17 *Lowi* (1972, S. 298-310).

- 18 Vgl. hierzu u.a. *Wagschal/Wenzelburger* (2008), *Holtkamp* (2008), *Stalder* (1997), *Wagschal* (1996), *Banner* (1984). Eine Übersicht findet sich zudem bei *Timm-Arnold* (2010).
- 19 Wenn in der vorliegenden Arbeit von politischem Wettbewerb die Rede ist, ist damit – in aller Regel – der so genannte Parteienwettbewerb, d.h. der Wettbewerb um Ämter und Mandate, gemeint. Eine Systematisierung der Formen politischen Wettbewerbs bietet *Benz* (2006, S. 54-67).
- 20 Vgl. *Holtkamp* (2007, S. 19)
- 21 Vgl. hierzu ausführlich *Holtkamp* (2008, S. 122-236)
- 22 Vgl. u.a. *Stalder* (1997, S. 140ff.) sowie die Übersicht bei *Timm-Arnold* (2010, S. 52-55)
- 23 Fachpolitik wird in der lokalen Politikforschung vielfach als begrifflicher Gegenpol zur „Steuerungspolitik“ verwendet. Während Steuerungspolitiker die Sicherung bzw. Wiederherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungs- und Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens zum Ziel haben, ist das Interesse der Fachpolitiker auf die Verbesserung bzw. Erhaltung der Leistungserbringung selbst gerichtet. Vgl. *Banner* (1984, S. 366).
- 24 Diese beruht insbesondere auf folgenden Aspekten: Einem vergleichsweise geringen persönlichen Nutzen steuerungspolitischer Maßnahmen – aufgrund eines personellen (Fehlen politischer Eigentumsrechte) und temporalen Allmendeproblems (Nutzen fällt größtenteils zukünftig an) – in Verbindung mit vergleichsweise hohen politischen Kosten – als Resultat hoher Informationskosten (Fiskalillusion) bei hohem Informationsbedarf (Erfordernis positiver Koordination). Vgl. hierzu u.a. *Olson* (1965), *Stalder* (1997, S. 90-110).
- 25 Vgl. *Scharpf* (1993, S. 69), *Timm-Arnold* (2010, S. 58).
- 26 In diesem Kontext spielt insbesondere die Intensität des politischen Wettbewerbs sowie das Ausmaß der haushaltspolitischen Probleme vor Ort eine entscheidende Rolle.
- 27 Vgl. u.a. *Grauhan* (1969, S. 269-284), *Holtkamp* (2008, S. 236-261).
- 28 Vgl. hierzu *Holtkamp* (2008, S. 236-261) sowie *Gissendanner* (2002, S. 91-109).
- 29 Vgl. u.a. *Wagschal/Wenzelburger* (2007, S. 178ff.).
- 30 Die Analyse bezieht sich auf 22 der – zum damaligen Zeitpunkt noch – 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr wurde auch aus der Untersuchung des Handlungsbedarfs ausgeklammert, da für diese Stadt nicht alle erforderlichen Daten zur politischen Handlungsfähigkeit vorliegen.
- 31 Die Standardabweichung ist ein Maß für die Streuung der Werte einer Zufallsvariable um ihren Mittelwert. Die gewählte Form der Standardisierung (z-Standardisierung) erfasst Unterschiede einer Merkmalsausprägung gegenüber dem Durchschnitt. Sie lässt somit erkennen, ob bzw. in welchem Maße sich die Situation in einer Gemeinde vom Durchschnitt unterscheidet.
- 32 Die Auswahl des Untersuchungszeitraums ergibt sich vor allem aus der Datenverfügbarkeit für den Index der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit. Dieser basiert zum Großteil auf den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung von Kämmerern und CDU-/SPD-Ratsfraktionsvorsitzenden aus dem Jahr 2008. Dementsprechend wurde der Untersuchungszeitraum auf die Wahlperiode beschränkt, die im Jahr 2004 begonnen hatte und bis 2009 lief. Die Ergebnisse des letzten Jahres wurden aufgrund ihrer massiven Verzerrung durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht berücksichtigt.
- 33 Hierzu wäre ein metrisches Skalenniveau der Daten erforderlich. Die Befragungsergebnisse sind jedoch ordinal-skaliert.
- 34 Da ursprünglich jeweils vier Antwortmöglichkeiten vorgegeben waren, wurden die Ergebnisse zu diesem Zweck dichotomisiert. Der Wert 0 steht hierbei für „trifft (eher) nicht zu“ und 1 für „trifft (eher) zu“.
- 35 Die Einschätzung der ideologischen Aufladung basiert auf der folgenden Frage: „Politische Inhalte und Personen werden häufig nach den Kriterien ‚rechts‘ oder ‚links‘ kategorisiert. Wie gut eignet sich das klassische Links-Rechts-Schema von Politik Ihrer Ansicht nach zur Beschreibung der Politik in Ihrer Kommune?“
- 36 Aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit wurden dabei nur die Ergebnisse des ersten Wahlganges berücksichtigt.
- 37 Da die Teilindizes unterschiedlich auf die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit laden, ergibt sich der Gesamtindex aus der Subtraktion der Spalte 6 (Wettbewerbsintensität) von Spalte 12 (Durchsetzungsfähigkeit der Steuerungspolitik).
- 38 Der kommunale Finanzierungssaldo war – in der damals gültigen kamerale Rechnungslegung – die haushaltsrechtlich sowie politisch zentrale finanzpolitische Ergebnisgröße. Trotz der hierin enthaltenen Verzerrungen durch finanzielle Altlasten (v.a. Zinsausgaben) sowie durch finanzwirtschaftliche Einmaleffekte (z.B. Veräußerungserlöse) ist er daher für die empirische Überprüfung der Zusammenhänge unabdingbar. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit.

- 39 Für die Klasseneinteilung siehe Tab. 3, Spalte 8.
- 40 Für die Klasseneinteilung siehe Tab. 4, Spalte 14.
- 41 Im Hinblick auf die Höhe bzw. Entwicklung der Kassenkredite ist die Differenzierung hingegen insbesondere in den Klassen mit geringem Handlungsbedarf weniger deutlich ausgeprägt. Zumindest mit Blick auf das Kassenkreditniveau lässt sich dies mit Einflüssen begründen, die über den gewählten Untersuchungszeitraum nicht erfasst wurden.
- 42 Land und kommunale Spitzenverbände haben am 22. September 2010 eine Rahmenvereinbarung über einen Fonds zur Entschuldung der Kommunen unterzeichnet. Online unter: <http://www.fm.rlp.de/finanzen/entschuldungsfonds> (Stand: 15.03.2011)
- 43 Mit STARK II hat Sachsen-Anhalt ein Programm zur Teilentschuldung der kommunalen Finanzhaushalte aufgelegt, das (im Gegensatz zu den Programmen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) auf die Verminderung der Haushaltsbelastung durch investive Verbindlichkeiten abzielt. Online unter: <http://www.ib-sachsen-anhalt.de/sites/wirtschaft/stark2.html> (Stand: 15.03.2011)
- 44 Siehe hierzu den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und des Göttingen-Gesetzes. Online unter: [http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen\\_16\\_5000/2501-3000/16-2528.pdf](http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_16_5000/2501-3000/16-2528.pdf) (Stand: 15.03.2011)
- 45 Zu der Frage, wie ein solches Programm aussehen könnte, hat die nordrhein-westfälische Landesregierung im Sommer 2010 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das am 8. März 2011 an den Innenminister übergeben wurde. Vgl. *Junkernheinrich/Lenk et al.* 2011.
- 46 In Hessen wird gegenwärtig über die Einführung eines „kommunalen Schutzschirms“ diskutiert. Online unter: [http://www.hessen.de/irj/HMdf\\_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818](http://www.hessen.de/irj/HMdf_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818) (Stand: 15.03.2011)
- 47 Einen Überblick bietet *Zipfel* 2010.
- 48 Der Begriff beschreibt die Gefahr einer ungewünschten Verhaltensveränderung als Folge einer – vermeintlichen oder tatsächlichen – Versicherung gegen ein Risiko.
- 49 Auch wenn eine solche Ausgestaltung der Hilfe grundsätzlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zuwiderläuft, ist sie dennoch zur effektiven Zielerreichung unabdingbar.
- 50 Vgl. hierzu *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 169-183).
- 51 §§ 3 und 4 Stärkungspaktgesetz NRW.
- 52 Vgl. *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher u.a.* (2011, S. 125).
- 53 Gleiches gilt für ihre politischen Umsetzungschancen: Der jeweilige Zahler muss davon überzeugt sein, dass sein Finanzbeitrag an einer aus seiner Sicht „richtigen“ Stelle ankommt und nachvollziehbar in seiner Wirkung ist.
- 54 Das Instrument stellt gewissermaßen eine „Strafsteuer“ für haushaltsrechtliche Regelverstöße dar, erhöht dadurch die unmittelbare Fühlbarkeit der Schuldenfinanzierung und nimmt dem Instrument auf diese Weise seinen größten politischen Reiz. Die bereits jetzt vergleichsweise hohen Hebesätze in den meisten nordrhein-westfälischen „Krisen“-Kommunen verbieten den flächendeckenden Einsatz dieses Instruments zur Haushaltskonsolidierung. Umso wichtiger ist die Formulierung realistischer verbindlicher Konsolidierungsziele und der transparente Einsatz verpflichtender Hebesatzerhöhungen allein als letztes Sanktionsmittel.
- 55 Dass der haushaltsrechtliche Ordnungsrahmen sowie seine Durchsetzung und Kontrolle durch die Kommunalaufsicht wichtige Einflussgrößen der Gemeindefinanzsituation im Allgemeinen und der Kassenkreditverschuldung im Besonderen darstellen, konnte mittlerweile auch empirisch bestätigt werden. Vgl. *Holler* (2010, S. 3f).
- 56 Eine Verfehlung der Maßnahmenziele birgt insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen „Einmaligkeit“ eines solchen Bail-Outs langfristig das Risiko des Verlusts jeglicher Haushaltsdisziplin.
- 57 Hierzu zählen die bereits 2010 erfolgte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 300 Millionen Euro sowie die ab 2012 schrittweise erfolgende Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund, durch die den nordrhein-westfälischen Kommunen ab 2014 schätzungsweise zusätzlich 1,1 Milliarden Euro zur Verfügung stehen werden. Vgl. hierzu *Boettcher/Junkernheinrich* (2011, S. 289f.).
- 58 Modifizierte Neuberechnung aus *Micosatt* (2011, S. 9).
- 59 Besonders relevant ist die Dotierungsfrage im Falle der Einführung eines „Bürgerbeitrags“ als Instrument zur Sanktionierung haushaltspolitischer Regelverstöße. Dieser setzt eine belastungsadäquate Hilfe – sowie eine aufgabenangemessene Finanzausstattung – zwingend voraus. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die bestehende Konsolidierungslast auf der Gemeindeebene gänzlich kommunalisiert wird, obwohl diese zu einem Großteil staatlich verursacht ist.

## Literatur

- Banner, Gerhard*, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/84, S. 364-372.
- Benz, Arthur*, 2007: Politischer Wettbewerb, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 54-67.
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin*, 2010a: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin*, 2010b: Kommunalfinanzen im Jahr 2009. Krisenreaktionen im Ländervergleich, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218), S. 225-254.
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin*, 2011: Kommunalfinanzen im Jahr 2010. Krisenverschärfung und Disparitätzunahme. in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 222), S. 271-292.
- Gissendanner, Scott*, 2002: Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte, in: *Bogumil, Jörg* (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: Leske und Budrich S. 91-109.
- Grauhan, Rolf-Richard*, 1969,: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2/3, S. 269-284.
- Henneke, Hans-Günter*, 2008: Landesverfassungsrechtliche Konnexität. Rechtspolitische Entwicklung und verfassungsgerichtliche Ausformung, in: Der Landkreis. S. 390-432.
- Holler, Benjamin*, 2010: Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. Forschung für Kommunen - Arbeitspapier 01/2012. Online: [http://forschung-für-kommunen.de/images/ffk\\_ap\\_01\\_2012.pdf](http://forschung-für-kommunen.de/images/ffk_ap_01_2012.pdf) (Stand: 15.03.2012).
- Holtkamp, Lars*, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: Polis Nr. 64, Hagen. Online: [http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lg-iii/polis\\_64\\_lars\\_holtkamp.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lg-iii/polis_64_lars_holtkamp.pdf) (Stand: 15.03.2012)
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin: Edition Sigma.
- Junkernheinrich, Martin*, 1991: Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan*, 2012: Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard*, 2005: Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard*, unter Mitarbeit von *Florian Boettcher*, 2007: Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard*, 2011: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Bottrop, Leipzig.
- Kirbach, Roland*, 2011: Kurz vor Schluss, in: Die Zeit, Ausgabe 48/2011. Hamburg. Online: <http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen> (Stand: 23.12.2011).
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administrative Review, 32, S. 298-310.
- Micosatt, Gerhard*, 2011: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen. Ergänzende Modellrechnung 3a unter Berücksichtigung der Grundsicherungsanpassung 2012 bis 2014, Bottrop.
- Olson, Mancur*, 2004: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Postlep, Rolf-Dieter*, 1985: Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Großstädten. Hannover.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schwarting, Gunnar/Baier, Horst*, 2011: Basel III. Wie können sich Kommunen darauf vorbereiten? Köln. Online: <http://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/basel-iii-wie-koennen-sich-kommunen-darauf-vorbereiten.dot> (Stand: 23.12.2011).
- Stalder, Inge*, 1997: Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt (u.a).
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS.
- Wagschal, Uwe*, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmermann, Horst/Hardt, Ulrike/Postlep, Rolf-Dieter, unter Mitarbeit v. Andreas Wagenführer*, 1987: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15).

*Anschrift des Autors:*

Florian Boettcher, M.A., TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Postfach 3049, 67653 Kaiserslautern  
E-Mail: [florian.boettcher@ru.uni-kl.de](mailto:florian.boettcher@ru.uni-kl.de)