

Philipp Stolzenberg/Hubert Heinelt

„Die Griechen von NRW“. ¹ Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer

Zusammenfassung

In Reaktion auf die kommunale Haushaltskrise haben mehrere deutsche Bundesländer so genannte Entschuldungsfonds oder Rettungsschirme für ihre Kommunen eingeführt. Ziel ist eine beträchtliche Reduzierung der Liquiditätsverschuldung und der Abbau jährlicher Defizite. Dazu verpflichten sich teilnehmende Kommunen per Vertrag zu verstärkten eigenen Konsolidierungsanstrengungen im Gegenzug für finanzielle Hilfen aus den Fonds.

Dieser Beitrag beschreibt die Haushaltssituation der kommunalen Ebene im Bundesländervergleich und erörtert Ziele, Höhe und Finanzierungsquellen sowie Teilnahmebedingungen und Sanktionspotentiale der Rettungsschirme.

Des Weiteren analysiert der Artikel die Ursachen für die Einführung der Fonds und erörtert ihre Problemlösungskapazität. Aufgrund der einhergehenden Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung wird darüber hinaus die Frage der demokratischen Legitimation der Rettungsschirme thematisiert.

Schlagerworte: Gemeindefinanzen, Kommunalverschuldung, Kommunale Selbstverwaltung, Haushaltspolitik, Finanzpolitik

Abstract

The Greeks of North Rhine-Westphalia: Bailout Funds for Local Authorities in the German Länder

In response to budgetary problems of local government in Germany some federal states (*Länder*) established bailout funds for their highly indebted local authorities. These schemes commit local actors via individual contracts to strengthen their own consolidation efforts in return for fiscal aid. The ambitious aim is to reduce short-term lending considerably or to cut annual deficits completely.

This article gives a comparative overview about the fiscal situation of local government in the different federal states and outlines the structure of the schemes in respect to the amounts and sources of funding as well as the conditions of participation and potential sanctions. Furthermore, this contribution explains the motives of the federal states and considers the problem-solving capacity of the schemes. Because the funds limit the political scope of local self-government the consequences for local democracy are also briefly analysed.

Key words: local finance, local democracy, budgetary crisis, local governance, multi level governance

1. Einleitung

Nahezu täglich findet ein neuer Schlagabtausch über den „Euro-Rettungsschirm“ statt, bei dem die einen zusätzliche Finanzhilfen für „Krisenstaaten“ fordern und die anderen nach strengeren Sparauflagen rufen. Ganz ähnliche Diskussionen führen derzeit die Akteure einiger Bundesländer und Kommunen über sogenannte „kommunale Rettungsschirme“,

mit denen die Verschuldung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zurückgeführt werden soll. Bereits die Hälfte der deutschen Flächenländer hat ein Entschuldungsprogramm für ihre Kommunen aufgelegt. Dabei unterscheiden sich die konkreten Ziele und Regelungen für die Gewährung von Finanzhilfen sowie die verfügbaren Finanzierungsmittel und -quellen.

Ähnlich wie beim Euro-Rettungsschirm bleibt jedoch bei diesen Förderprogrammen offen, ob durch sie strukturelle Schuldenprobleme gelöst werden können. Stetig steigende Kassenkredite, das baldige Inkrafttreten der Schuldenbremsen und die zunehmenden Zweifel der Banken an der Solvenz der Kommunen haben indessen für politische Akteure auf der Landesebene einen Handlungsdruck erzeugt, der in ihrer Wahrnehmung kein Warten auf tiefgreifende Reformen der Gemeindefinanzen erlaubt. Zwar kommt es auf kommunaler wie auf EU-Ebene faktisch zu einem „bail-out“, allerdings bestehen in der Bundesrepublik ohnehin starke Verflechtungen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen (Zipfel, 2010, S. 2). Eine strikte Anwendung des „Verursacherprinzips“, die bei den europäischen Schuldenstaaten naheliegen mag, ist deshalb im Falle der kommunalen Ebene schwer einzufordern. Zudem treiben hohe Zins- und Tilgungsverpflichtungen einige Kommunen in eine „Vergeblichkeitsfalle“, in der Konsolidierung aus eigener Kraft aussichtslos ist und ein Teufelskreis aus Haushaltsdefizit und wirtschaftlicher Schwäche einsetzt (Holtkamp 2010, S. 25, Junkernheinrich u.a. 2011, S. 44). Die Entschuldungsprogramme sollen Kommunen zunächst entlasten, sie aber gleichzeitig durch strikte Sparauflagen und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten auf das Ziel ausgeglichener Haushalte verpflichten. Dabei wird die Einmaligkeit und Kurzfristigkeit der Hilfen betont, um keine falschen Anreize für solide haushaltende Kommunen zu setzen (Zipfel, 2010, S. 3, Junkernheinrich 2010).

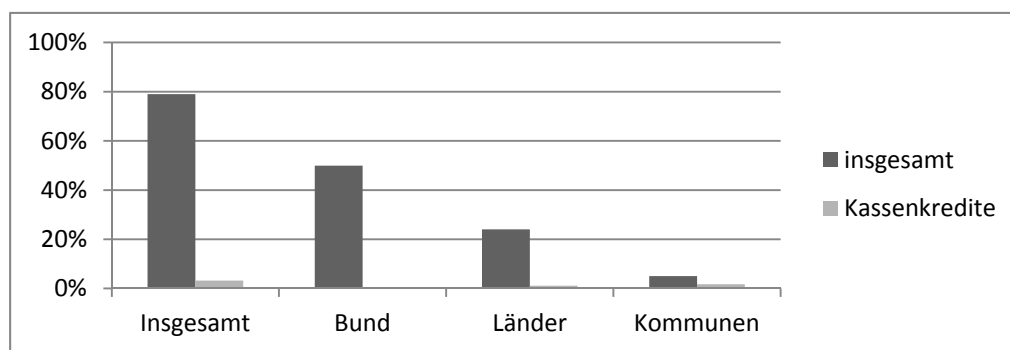
Ob die in einzelnen Bundesländern geschaffenen kommunalen Rettungsschirme diesen Zielen gerecht werden können, soll im Folgenden erörtert werden. Der Beitrag beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage nach der fiskalischen Performanz der Rettungsschirme, sondern beleuchtet auch die Gründe für ihr Entstehen. Weiterhin werden kurz ihre Wirkungen auf die lokale Demokratie thematisiert.

Dadurch wird über Ansätze in der bestehenden Literatur hinausgegangen, die größtenteils aus praxisnahen Darstellungen besteht und die Entschuldungsfonds aus wirtschafts-, rechts- oder verwaltungswissenschaftlicher Perspektive betrachtet (Göhring u.a. 2011, Meffert/Müller 2011, Schwarting 2011, Junkernheinrich 2010, Zipfel 2010, Junkernheinrich u.a. 2011). Um die aufgeworfenen Fragen zu beantworten, bedarf es im zweiten Abschnitt zunächst einer dem Umfang dieses Beitrag geschuldeten kurzen Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltskrise. Im nachfolgenden dritten Abschnitt werden die Regelungsstrukturen der Entschuldungsfonds entsprechend der betreffenden Gesetzestexte dargestellt und – wiederum dem Umfang dieses Beitrags angemessen – cursorisch auf ihre Passgenauigkeit zu den jeweiligen finanzpolitischen Problemen der Kommunen überprüft. Danach gilt es im vierten Abschnitt die strukturellen Gründe und aktuellen Anlässe der Entschuldungsfonds zu analysieren. Im fünften Abschnitt wird schließlich die Frage der demokratischen Legitimation der Programme thematisiert, um im abschließenden sechsten Abschnitt ihre Problemlösungskapazität zusammenfassend zu erörtern.

2. Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltskrise

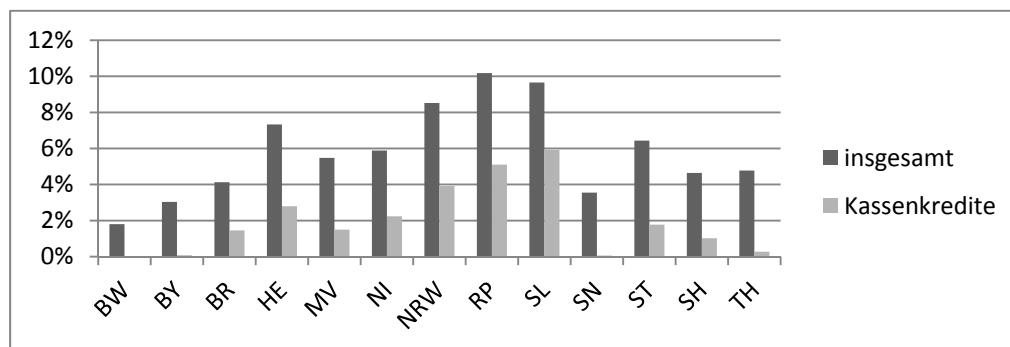
Ein Blick auf die Makrodaten zur Verschuldung der einzelnen territorialen Ebenen in der Bundesrepublik legt die Schlussfolgerung nahe, dass die kommunalen Verbindlichkeiten kein gravierendes Problem sind. Lediglich ein Bruchteil der öffentlichen Gesamtverschuldung in Deutschland entfällt auf die kommunale Ebene, während Bund und Länder deutlich höhere Verbindlichkeiten aufweisen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Rechnung nach Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012.

Abbildung 2: Kommunale Verschuldung am Kapitalmarkt in Prozent des BIP der jeweiligen Länder in 2011

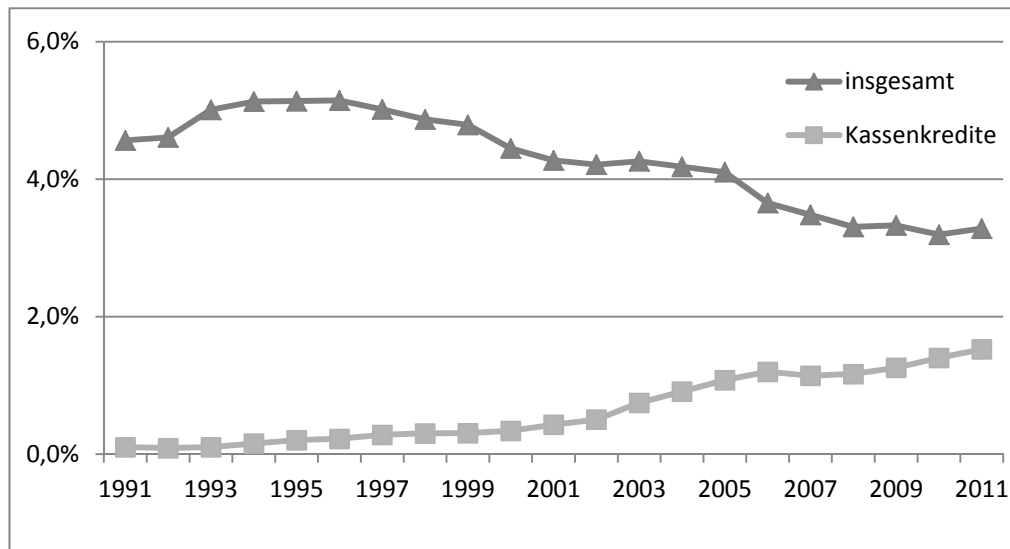


Quelle: Eigene Rechnung nach Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012.

Erst im Ländervergleich zeigt sich die Brisanz der kommunalen Verschuldung (siehe Abbildung 2). Die finanzielle Schieflage der Kommunen des sogenannten westdeutschen „Krisentrios“ (Holler/Junkernheinrich 2012, S. 281), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, ist nicht zu übersehen. Zu diesen „Krisenländern“ ist in jüngster Zeit Hessen hinzugestoßen, wobei dort eine vorsichtige Interpretation der Daten anzuraten ist, da die hessischen Kommunen u. a. mit Liquiditätskrediten für ein Sonderinvestitionsprogramm des Landes (in Höhe von 1,7 Mrd. Euro) in Vorleistung gegangen sind (Holler/

Junkernheinrich 2012, S. 279). Vergleichsweise niedrig sind demgegenüber die Schuldenstände in den südlichen alten Bundesländern (Bayern und Baden-Württemberg) sowie in einigen neuen Bundesländern. Die ostdeutschen Kommunen starteten 1990 schuldenfrei, allerdings konnten sie durch den enormen Investitionsbedarf sowie durch hohe Personalbestände rasch „aufholen“ (*Mäding* 1996, S. 82). Zwar schlugen einige Kommunen der neuen Länder seit Mitte der 90er Jahre einen Konsolidierungskurs ein, dennoch ergeben die niedrige Wirtschaftskraft und dementsprechend geringe eigenen Einnahmen ein ambivalentes Bild (*Junkernheinrich/Micosatt* 2008).

Abbildung 3: Zeitreihe kommunale Verschuldung nach Schuldenarten in Prozent des BIP in 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010.

Neben dem regionalen Vergleich der Gesamtverschuldung ergibt sich die Brisanz des Problems aus der Quer- und Längsschnittbetrachtung der Schuldenarten. So sind fundierte Schulden aus finanzwissenschaftlicher Perspektive unproblematisch, wenn sie Investitionen dienen, die rentabel sind oder zukünftigen Generationen Nutzen bringen (pay-as-you-use). Demgegenüber stehen Kassenkrediten i.d.R. keine Vermögenswerte gegenüber. Diese Kredite, die laut den Gemeindeordnungen kurzfristige Einnahme- und Ausgabe-schwankungen kompensieren sollen,² können durchaus sinnvoll sein, um fristgerechte Zahlungen und eine Steuerglättung zu gewährleisten.³ Allerdings besteht kein Zweifel daran, dass viele Kommunen die Liquiditätskredite zweckentfremden und zur Finanzierung struktureller Defizite heranziehen (*Herrmann* 2011, S. 10). Die regionale Verteilung der Kassenkredite verläuft nahezu analog zur Gesamtverschuldung. So sind die Kommunen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen auch bei den Kassenkrediten „Spitzenreiter“ (*Junkernheinrich* 2011, S. 116). In Bayern und Baden-Württemberg sowie in Thüringen und Sachsen sind Kassenkredite hingegen kaum relevant. Eine Längsschnittbetrachtung für die Bundesrepublik zeigt jedoch (siehe Abb. 3), dass die Liquiditätsschulden der Kommunen seit Anfang der 90er Jahre erheblich gestie-

gen sind. Demgegenüber sank die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte sogar, wobei die Welle formeller Privatisierungen in den 90er Jahren die Aussagekraft dieser groben Längsschnittbetrachtung schmälert.

3. Regelungsstrukturen der kommunalen Rettungsschirme

Die Regelungsstrukturen der sechs bislang implementierten Rettungsschirme lassen sich am besten anhand von drei Dimensionen vergleichen – nämlich ihren (1.) Zielen, Leistungen und Finanzierungsquellen, (2.) ihren Auswahl- und Verteilungskriterien sowie (3.) den Bedingungen für geleistete finanzielle Hilfen.

Tabelle 1: Kommunale Rettungsschirme im Überblick

	Name	Gesetzliche Grundlage	Inkrafttreten
RIP	„Kommunaler Entschuldungsfonds (KEF-RP)“ (Teil der „Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen“)	§ 17b LFAG	2012
NRW	„Stärkungspakt Stadtfinanzen“	Stärkungspaktgesetz	2012
He	„Kommunaler Schuttschirm“	Schuttschirmgesetz (SchusG)	2012
Ni	„Entschuldungsfonds“ (Teil des „Zukunftsvertrags“)	§ 14a-e NFAG	2012
SH	„Konsolidierungshilfen“ (Teil des „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“)	§ 16a FAG SH, Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen	2012
ST	„Stark II“		2010

Ein Sonderfall sind die schleswig-holsteinischen Konsolidierungshilfen, die Teil des sogenannten „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“ sind, das die neue Regierungskoalition aus SPD, Grünen und Südschleswigschem Wählerverband (SSW) derzeit modifiziert. Der jüngste Gesetzentwurf der „Dänen-Ampel“ (*Fraktion der SPD* 2012), die in ihrem Koalitionsvertrag zunächst die Aufhebung des Gesetzes in Aussicht stellte (*SPD/Grüne/SSW* 2012, S. 27), kann aufgrund des laufenden Gesetzgebungsverfahrens nur am Rande berücksichtigt werden.

3.1 Ziele, Leistungen und Finanzierungsquellen

Die Rettungsschirme gewähren Zins- sowie Tilgungshilfen und zielen auf unterschiedliche Schuldenarten. Während sich das sachsen-anhaltinische Programm ausdrücklich auf fundierte Schulden bezieht, umfassen die Entschuldungsfonds in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ausschließlich Liquiditätskredite. Keine Unterscheidung nach Verbindlichkeitstyp ist in Hessen und in Nordrhein-Westfalen vorgesehen. Folglich variieren auch die konkreten Zielbestimmungen der Schuttschirme, die eine Reduzierung der Liquiditätsverschuldung (zwei Drittel in Rheinland-Pfalz, drei Viertel in Niedersachsen), der fundierten Verbindlichkeiten (30 Prozent in Sachsen-Anhalt) oder der Gesamtverschuldung anstreben (34-46 Prozent in Hessen). Abweichend von diesen auf den Schuldenabbau abzielenden Vorgaben wird in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein zunächst der langfristige Haushaltsausgleich der teilnehmenden Kommunen in den Blick genommen.

Die Größenordnung der Fonds unterscheidet sich ebenfalls erheblich, wobei differierende Finanzierungsquellen und Laufzeiten sowie parallele Änderungen am kommunalen Finanzausgleich einen Vergleich erschweren.

Tabelle 2: Gesamthöhe, Laufzeit, Finanzierungsquellen

	Gesamthöhe in Mio. Euro	Laufzeit	Finanzierungsquellen		
			Landesbeitrag in Mio. Euro	Kommunaler Finanzausgleich in Mio. Euro	Eigenanteil in Mio. Euro
RIP	3.825	2012-2026	1.275	1.275	1.275
NRW	5.850	2012-2020	3.500	2.350	–
He	3.200	–	3.200	–	–
Ni	1.260	2012-2029	630	630	–
SH	950/750*	2012-2021			–
	(294)**	(2012-2018)**	150*	800*	
ST	513	2010-2016	513	–	–

* Die gesamten Maßnahmen des schleswig-holsteinischen Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes werden mit 950 Mio. Euro beziffert. Davon kommen 150 Mio. Euro vom Land, während der überwiegende Teil, insgesamt 800 Mio., aus einer Umverteilung der Finanzausgleichsmasse stammt. Zu berücksichtigen ist, dass die Konsolidierungshilfen, die den Entschuldungsfonds in Schleswig-Holstein im engeren Sinne ausmachen, nur eine Summe von 750 Mio. Euro umfassen, während die übrigen 200 Mio. Euro weiterhin für Fehlbetragszuweisungen verwendet werden sollen.

** Laut des Änderungsgesetzes der Koalition aus SPD, Grünen und SSW werden Betrag und Laufzeit der Finanzhilfen wieder zugunsten der Fehlbetragszuweisungen reduziert und sollen nur noch insgesamt 294 Mio. Euro betragen.

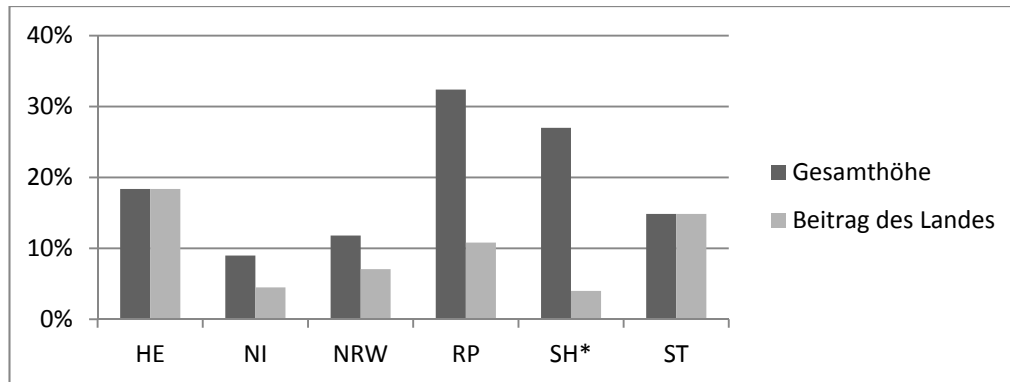
Quellen: SchusG (Hessen), Stärkungspaktgesetz (NRW), §14a-e NFAG, *Holler* 2012, Kommunale Spitzenverbände RIP/Landesregierung Rheinland Pfalz 2010,

Die höchsten Gesamtbeträge weisen die Schutzschirme in den Bundesländern auf, in denen auch die kommunale Verschuldung am größten ist (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen). Dagegen sind die Programme in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt vergleichsweise gering ausgestattet. Die Mittel bringt indes nur in Hessen und in Sachsen-Anhalt allein das Land auf, wohingegen die kommunale Ebene in den anderen Fällen in unterschiedlichem Ausmaß zur Finanzierung der Fonds herangezogen wird. Im Falle Hessens ist indes zu berücksichtigen, dass das Land bereits 2010, im Vorfeld des Schutzschirmgesetzes, die Finanzausgleichsmasse um jährlich 360 Millionen Euro kürzte, sodass die Kommunen zumindest mittelbar an der Finanzierung beteiligt wurden. In Schleswig-Holstein ersetzen die Finanzhilfen die zuvor gewährten Fehlbetragszuweisungen und beruhen fast ausschließlich auf einer Umverteilung der Finanzausgleichsmasse.⁴

Aus dem Vergleich der Finanzierungsquellen ergeben sich somit drei Varianten:

1. landesfinanzierte Fonds (Hessen, Sachsen-Anhalt),
2. mischfinanzierte Fonds (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) sowie
3. ein kommunaler Solidaritätsfonds (Schleswig-Holstein).

Abbildung 4: Höhe der Rettungsschirme in Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung



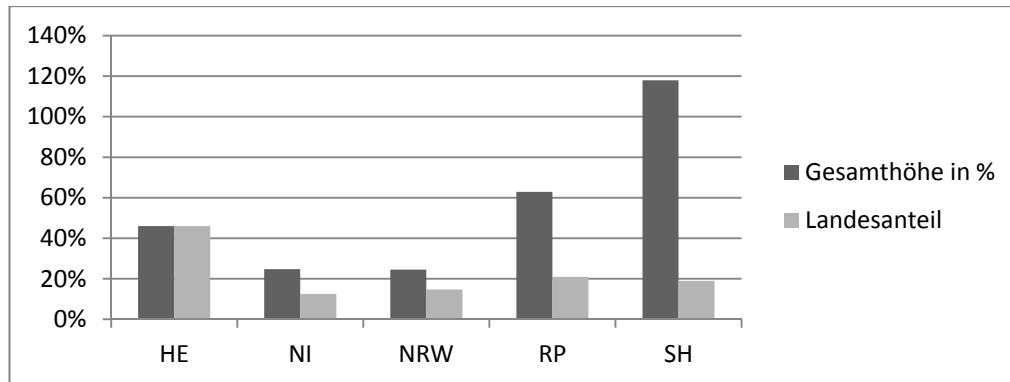
* Einschließlich Fehlbetragszuweisungen.

Quelle: Eigene Rechnung.

Zusammen mit dem Eigenanteil der teilnehmenden Kommunen (im Falle von Rheinland-Pfalz) sowie den Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) könnten je nach Bundesland zwischen 9 und 32 Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung über die Entschuldungsprogramme abgebaut werden. Die Leistungen der Länder im Rahmen der Rettungsschirme decken allerdings nur einen Bruchteil der jeweiligen kommunalen Gesamtverschuldung ab (zwischen 4 Prozent in Schleswig-Holstein und 18 Prozent in Hessen).

Andererseits umfassen die Mittel der Entschuldungsfonds einen beträchtlichen Teil der Kassenkredite. Die Ausnahme ist Sachsen-Anhalt, wo durch das Programm lediglich fundierte Schulden abgelöst werden können. Bei den übrigen Bundesländern decken die Mittel aus den Entschuldungsfonds zwischen 118 Prozent (Schleswig-Holstein) und 25 Prozent (Niedersachsen) der Liquiditätsverschuldung der kommunalen Ebene ab (siehe Abbildung 5). Nichtsdestotrotz sind auch hier die unterschiedlichen Finanzierungsquellen zu berücksichtigen. So umfasst lediglich der hessische Landesanteil einen wesentlichen Teil der kommunalen Kassenkredite (46 Prozent), während die Finanzhilfen der Länder in den übrigen Fällen zwischen 13 Prozent (in Niedersachsen) und 21 Prozent (in Rheinland-Pfalz) der Liquiditätsverschuldung schwanken.

Abbildung 5: Höhe der Rettungsschirme in Prozent der kommunalen Liquiditätsverschuldung



* Einschließlich Fehlbetragszuweisungen.

Quelle: Eigene Rechnung.

Die geringen zur Verfügung gestellten Landesmittel nähren die Zweifel an der Effektivität der Programme. Fraglich bleibt ferner, ob die finanziellen Hilfen zumindest so zielgerichtet sind, dass sie in besonders hoch verschuldeten Gemeinden zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

3.2 Auswahlkriterien und Verteilungsschlüssel

Die Auswahl der geförderten Kommunen erfolgt in allen Fällen nach „Bedürftigkeit“, wobei sich die konkreten Kriterien unterscheiden. Gemeinsam ist den Programmen jedoch, dass sie Datengrundlagen aus dem Vorfeld der Gesetzgebung nutzen, um Fehlansätze zu vermeiden. Zudem bedarf es zur Beteiligung an den Programmen eines entsprechenden Ratsbeschlusses, sodass in den jeweiligen Gesetzen nur der potentielle Teilnehmerkreis festgelegt ist.

Diesbezüglich ist der nordrhein-westfälische Rettungsschirm eine Ausnahme, da überschuldete Kommunen zur Teilnahme verpflichtet sind. Diese profitieren dafür als einzige von der Landeshilfe, während die Gelder für die 27 freiwillig teilnehmenden Kommunen ausschließlich aus dem kommunalen Finanzausgleich stammen.⁵ In beiden Gruppen kommen die meisten beteiligten Kommunen aus dem Ruhrgebiet, wobei Duisburg, Oberhausen (zur Teilnahme verpflichtete Kommunen) sowie Essen und Gelsenkirchen (freiwillig teilnehmende Kommunen) die größten Städte sind.

In Hessen erfolgte die Auswahl der Kommunen anhand eines Kennzahlensystems, das gleichzeitig Grundlage für die Verteilung der finanziellen Hilfen ist. Dieses Kennzahlensystem basiert auf dem Mehrjahresdurchschnitt des Haushaltsergebnisses und den Kassenkrediten (in Euro je Einwohner), die in hessischen Kommunen vergleichsweise hoch sind (siehe Abschnitt 2). Insgesamt wurden 106 Kommunen als „konsolidierungsbedürftig“ identifiziert, von denen mit Ausnahme von vier kleineren Gemeinden alle die Finanzhilfen beantragt haben (*Hessisches Ministerium der Finanzen* 2012). Unter den potentiellen „Schutzschirmkommunen“ befinden sich u.a. die kreisfreien Städte Kassel, Offenbach und Darmstadt sowie zwei Drittel der Landkreise.

In Niedersachsen werden Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft und überdurchschnittlich hohen Kassenkrediten berücksichtigt, wenn sie nicht zur Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft in der Lage sind. Obwohl Niedersachsen nicht zu den Bundesländern zählt, in denen die Liquiditätsverschuldung der kommunalen Ebene besonders hoch ist (siehe Abschnitt 2), hat es dort in den letzten Jahren einen permanenten Anstieg der Kassenkredite gegeben, der diesen Indikator sinnvoll erscheinen lässt. Darüber hinaus müssen die Kommunen zur Fusionen bereit sein. Auf einen Zusammenschluss kann nur verzichtet werden, wenn der Haushaltsausgleich mithilfe des Fonds auch ohne Gebietsveränderung möglich ist. Laut Angaben aus dem niedersächsischen Innenministerium werden Verhandlungen mit circa 100 Kommunen geführt. Darunter befinden sich vor allem kreisangehörige Städte und Gemeinden, aber auch einige Kreise und kreisfreie Städte (z.B. Göttingen und Hildesheim, vgl. Häusler 2011).

Von den schleswig-holsteinischen Finanzhilfen können diejenigen Kommunen profitieren, die ihr Defizit nicht allein mit eigenen Mitteln und allgemeinen Finanzzuweisungen abbauen können. Konkret wurden zwei Zugangskriterien festgelegt: Die anspruchsberechtigten Kommunen müssen zwischen 2002 und 2009 mindestens fünfmal den Haushaltsausgleich verfehlt haben und zusätzlich für 2009 einen aufgelaufenen Fehlbetrag von mindestens fünf Millionen Euro aufweisen. Diese Anspruchsvoraussetzungen begrenzen die Finanzhilfen zwangsläufig auf die vier kreisfreien Städte sowie einige Kreise und größere Gemeinden. Von den 17 teilnahmeberechtigten Kommunen, darunter alle vier kreisfreien Städte sowie jeweils sechs Kreise und Gemeinden, entschloss sich lediglich das kreisangehörige Elmshorn gegen die Teilnahme am Fonds (*Behörden Spiegel* 2012). Das Gesetz regelt weiterhin die Aufteilung der Mittel nach Körperschaftstypen und weist der Gruppe der kreisfreien Städten sowie der Gruppe der Kreise und kreisangehörigen Städten und Gemeinden jeweils die Hälfte der Gelder zu. Innerhalb der einzelnen Körperschaftstypen ist der aufgelaufene Fehlbetrag das Verteilungskriterium.

In Sachsen-Anhalt können alle Kommunen die Hilfen beantragen, die fundierte Kredite haben, sodass circa 65 Prozent von ihnen vom „Stark II“-Programm erfasst sind.⁶ Nach dem ersten Programmjahr 2011 haben 103 Kommunen (40 Prozent der Antragsberechtigten) einen Teilnahmeantrag eingereicht. Darunter befinden sich alle drei kreisfreien Städte und einige Kreise, sodass ein Großteil der Fördersumme (57 Prozent) bereits abgerufen wurde (*Investitionsbank Sachsen-Anhalt* 2011).

Tabelle 3: Teilnehmerkommunen der Entschuldungsprogramme nach Bundesländern

Land	Kommunen	Teilnahmeberechtigte Kommunen	Teilnehmende Kommunen	Davon Empfänger von Landhilfen
RIP	2.330	1.108	ca. 600	ca. 600
NRW	426	61	34	34
He	447	106	102	102
Ni	1.046	k.A.	ca. 100	ca. 100
SH	1.131	17	16	16
ST	369	251	103	103

Das rheinland-pfälzische Entschuldungsprogramm weist einen ähnlich großen Kreis Anspruchsberechtigter auf, da alle Kommunen mit Kassenkrediten teilnehmen können. Die jeweilige Höhe der Hilfen berechnet sich jedoch nach dem Anteil an der gesamten kommunalen Liquiditätsverschuldung, die in diesem Bundesland vergleichsweise hoch ist (siehe Abschnitt 2). Infolgedessen umfasst der Kreis der Teilnahmeberechtigten alle

kreisfreien Städte, nahezu alle Landkreise sowie circa die Hälfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bislang nehmen etwas mehr als die Hälfte der berechtigten 1.108 Kommunen teil, darunter die zwölf kreisfreien Städte, auf die sich der Großteil der Liquiditätsverschuldung konzentriert (Boettcher/Brand/Junkernheinrich 2010, S. 97, *Landtag Rheinland-Pfalz* 2012).

Entweder arbeiten die Entschuldungsfonds weitgehend nach dem „Gießkannenprinzip“ – wie in Rheinland-Pfalz sowie mit Abstrichen in Hessen und Sachsen-Anhalt – oder sie konzentrieren die Hilfen auf wenige hochverschuldete Kommunen – wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

3.3 Bedingungen und Sanktionen

Die Teilnahme an den kommunalen Rettungsschirmen ist – wie im Falle ihrer europäischen Pendanten – an Bedingungen geknüpft. Grundsätzlich schließen Bundesländer und Kommunen jeweils einen Vertrag ab, in dem die Konsolidierungsmaßnahmen festgehalten sind, die im Gegenzug für die Finanzhilfen durchzuführen sind. Die Verträge bedürfen einer Zustimmung des Rates, sodass die Entscheidung für bestimmte Einsparungen bzw. Steuer- oder Gebührenerhöhungen formal auf der kommunalen Ebene verbleibt. Die Einhaltung der Verpflichtungen muss die Kommune in regelmäßigen Berichten belegen, andernfalls drohen Sanktionen, z.B. eine Aussetzung oder Kündigung des Vertrages bzw. eine Rückforderung gezahlter Leistungen. Darüber hinaus wird teilweise auf aufsichtsrechtliche Mittel verwiesen.

In Nordrhein-Westfalen schließen Land und Rettungsschirm-Kommunen zwar keinen formalen Vertrag, allerdings müssen die Kommunen einen Haushaltssanierungsplan vorlegen, aus dem hervorzugehen hat, wie der Defizitabbau erfolgen soll. Bei Verstößen gegen die Konsolidierungsplanung setzt das zuständige Regierungspräsidium eine Frist zum Abstellen der Mängel, deren Nichteinhaltung zur Entsendung eines Staatskommissars führt, der die Aufgaben von Rat und Bürgermeister übernimmt. Ob dieses Mittel durch das Stärkungspaktgesetz zu einer realen Handlungsoption wird, bleibt indes fraglich. So gelten die nordrhein-westfälischen wie die rheinland-pfälzischen Aufsichtsbehörden bei Experten als „Kommunalnachsicht“ oder „Kommunalwegsicht“, weil sie kommunale Verschuldungspolitik nicht wirkungsvoll sanktionieren (Junkernheinrich 2012). Zwar wurde das Sanktionsinstrumentarium verschärft, allerdings blieb die gewünschte Wirkung bislang aus. (siehe Abschnitt 4.2).

In Hessen werden Verstöße der Kommune gegen ihre Konsolidierungsvereinbarung mit einer Einstellung oder Rückforderung der Hilfen sowie mit aufsichtsrechtlichen Zwangsmaßnahmen geahndet. Darunter fallen u. a. Unterrichtung, Beanstandung, Anweisung, Ersatzvornahme sowie die Entsendung eines Beauftragten oder die Auflösung der Gemeindevertretung (§§ 137-141a HGO). Im Falle kreisangehöriger Städte und Gemeinden, die am Schuttschirm teilnehmen, wurde zudem die Finanzaufsicht von den Kreisen auf die Regierungspräsidien übertragen. Den Kreisen traute das Land eine effektive Kontrolle der Konsolidierungsmaßnahmen nicht zu, da Landräte ihre Wiederwahlchancen nicht durch Eingriffe in die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mindern würden und enge personelle Verflechtungen zwischen den Körperschaften (z.B. Bürgermeister als Kreistagsmitglieder) bestünden (Dreßler 2012, S. 290). Nichtsdestotrotz sind auch die hessischen Regierungspräsidien zurückhaltend bei der Sanktionierung,

obwohl sie zumindest bei Kassenkrediten im Vergleich zu ihren Pendanten aus Nordrhein-Westfalen über stärkere rechtliche Eingriffsmöglichkeiten verfügen (*Pflock* 2001) (siehe 4.2).

Auch in Rheinland-Pfalz schließen Land und Kommunen Konsolidierungsverträge ab. Darin verpflichten sich die Kommunen, ein Drittel der Konsolidierungshilfen selbst zu erbringen und die Gelder zweckentsprechend zu verwenden, andernfalls droht eine Aussetzung oder Kündigung des Vertrags.

In Niedersachsen schließen Land und Kommunen einen „Entschuldungsvertrag“, der eine Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten, Sparmaßnahmen bei den freiwilligen und pflichtigen Leistungen sowie ggf. eine Gemeindefusion verlangt, die zu einer effizienteren Erbringung kommunaler Aufgaben beitragen soll (*Fuchs* 2011).

Vergleichsweise detailliert sind die Bedingungen und Sanktionen für die schleswig-holsteinischen Finanzhilfen geregelt. Die Kommunen müssen nicht nur Konsolidierungsmaßnahmen in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Innenministerium vereinbaren. Weiterhin konkretisiert eine Richtlinie des Ministeriums die Anforderungen. Demnach müssen die Maßnahmen einen strukturellen, jährlich wiederkehrenden Konsolidierungseffekt haben und einen festgelegten Richtwert erreichen. Neue freiwillige Leistungen sind mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen in gleicher Höhe auszugleichen und Personal- und Sachkosten müssen überprüft werden. Auf der Ertragsseite werden die Ausschöpfung von Beiträgen und Entgelten verlangt und Mindestsätze für die Kommunalsteuern und Kreisumlagen festgelegt. Über die Einhaltung der Auflagen ist jährlich an die Aufsichtsbehörden zu berichten, die bei Verstößen Kürzungen der Konsolidierungshilfen einleiten können (*Innenministerium SH*).

Auch die sachsen-anhaltinische „Konsolidierungspartnerschaft“ erfordert von den Kommunen eigene Maßnahmen, die ggf. in einem von der Kommunalaufsicht akzeptierten Haushaltssicherungskonzept dokumentiert sein müssen. Falls vereinbarte Zielwerte (z.B. zu Kreditverbindlichkeiten je Einwohner oder zur Schuldendienstquote) nicht eingehalten werden, drohen Zinsaufschläge oder die Einstellung der Hilfen.

Die Bedingungen und Sanktionen, die in den Rettungsschirmgesetzen vorgesehen sind, scheinen zunächst kaum abschreckend. Indessen muss berücksichtigt werden, dass in den jeweiligen Verträgen zwischen Landesregierung und Kommunen durchaus konkrete Sparmaßnahmen verankert sind, die kommunale Akteure auf viele Jahre hin binden. Die Verhandlungen zwischen Kommunen und Aufsichtsbehörden sind dabei intransparent, sodass häufig unklar bleibt, ob bestimmte Konsolidierungsmaßnahmen auf örtlicher Prioritätensetzung oder auf Vorgaben der Kommunalaufsicht beruhen.

Die Logik der Rettungsschirme läuft zudem auf eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ hinaus, die nur von Erfolg gekrönt sein kann, wenn die kommunale Haushaltskrise vordringlich lokale Ursachen hätte. Die Schieflage der Kommunalfinanzen ist jedoch ein multikausales Problem, das nur zu einem Teil auf endogene, d.h. örtlichen oder kommunalpolitisch beeinflussbaren Faktoren zurückzuführen ist. Vielmehr sind exogene Gründe, wie gegebene institutionelle oder sozio-ökonomische Bedingungen sowie die Gesetzgebung übergeordneter Ebenen, mindestens ebenso wirkmächtig (*Holtkamp* 2010, S. 8, 2007, S. 12). Folglich reicht „Hilfe zur Selbsthilfe“ einschließlich strikter Bedingungen für die Kommunen keinesfalls aus, um ihre finanzielle Krise zu lösen.

4. Strukturelle Ursachen und aktuelle Anlässe

Den Akteuren der Landesebene dürfte die begrenzte Problemlösungskapazität der Rettungsschirme durchaus bewusst sein. Die hinlänglich bekannten Reformblockaden und Steuerungsdefizite im Mehrebenensystem des deutschen Föderalismus (*Benz 2009*) sorgen jedoch in Kombination mit aktuellen Entwicklungen in der Bankenregulierung und am Kapitalmarkt für einen Handlungsdruck, der zu kurzfristigen inkrementellen Maßnahmen führt.

4.1 Die „Unmöglichkeit“ einer Gemeindefinanzreform

Um die kommunale Haushaltskrise zu lösen, bedürfte es einer umfassenden Reform der Kommunalfinanzen, die folgende Probleme systematisch angeht:

- die Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen,
- die mangelnde Einhaltung der Konnexität von Aufgaben- und analogen Finanzzuweisung (d.h. des Konnexitätsprinzips),
- die steigenden Sozialausgaben, die kommunal kaum steuerbar sind, weil sie sich sowohl aus bestimmten örtlichen Problemlagen als auch gesetzlichen Leistungsverpflichtungen ergeben, sowie
- Steuerreformen der staatlichen Ebenen zu Lasten der Kommunen.

Den letzten Vorstoß des Bundes, der die Gewerbesteuer durch einen örtlichen Zuschlag zur Einkommens- und Unternehmenssteuer ersetzen wollte, wiesen die Kommunen zurück, da sie eine Verschärfung der Ungleichverteilung zwischen Städten und Gemeinden befürchteten (*Simmler/Walch 2011*). Die Änderungen, welche die Gemeindefinanzkommission aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden letztlich auf den Weg brachte, beschränkt sich somit auf kurzfristige Entlastungen der Kommunen, wie die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund. Die genannten strukturellen Probleme konnte die Kommission ebenso wenig lösen wie ihre Vorgänger unter den Regierungen Kohl und Schröder. Auch diese verfehlten den „großen Wurf“, den etwa eine Reduzierung kommunaler Sozialausgaben im Rahmen der Hartz-Gesetze bringen sollte (*Doring/Feld 2005, Fuest/Thöne 2005*). Selbst die letzte große Koalition, die im Zuge der Föderalismusreform II (*Baus/Fischer/Hrbek 2007*) immerhin auf die direkte Aufgabenübertragung vom Bund auf die Gemeinden verzichtete (Art. 84 Abs. I Satz 7 GG), konnte den Erwartungen nicht gerecht werden. Eine weitreichende Reform wie unter der ersten großen Koalition, die 1969 durch Einführung des kommunalen Einkommenssteueranteils im Tausch für die Gewerbesteuerumlage die Volatilität und regionalen Unterschiede kommunaler Einnahmen begrenzte, blieb aus (*Müller 2010, S. 4*). Obwohl sich Akteure aller Ebenen über den Reformbedarf einig sind, führen die Verteilungseffekte fast zwangsläufig zu einer Blockade (*Junkernheinrich 2003*). Dabei beschränken sich die Gegensätze keinesfalls auf Konflikte zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Auch zwischen den Körperschaftstypen bzw. zwischen Kommunen aus ländlichen Gebieten, Metropolregionen und Regionen im Strukturwandel bestehen zum Teil erhebliche Differenzen (*Junkernheinrich 2003, S. 424*). Hinzu kommen weitere Positionen, die gesellschaftliche Gruppen (wie Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften oder der Bund der Steuerzahler) sowie Fachpolitiker und -bürokraten in die Auseinandersetzungen einbringen

(Junkernheinrich 2003, S. 424). Infolgedessen ist eine Vielzahl von Akteuren in Gemeindefinanzreformen involviert, deren Präferenzen weit auseinanderliegen und über die Zeit äußerst stabil sind.

4.2 Steuerungsdefizite im Mehrebenensystem der Länder

Doch nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Landesebene sind die Handlungsalternativen begrenzt. Der Selbstverwaltungsgrundsatz bestimmt die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen, sodass der hierarchischen Steuerung durch die Länder bzw. ihre Aufsichtsbehörden enge institutionelle Grenzen gesetzt sind. Indessen können die Länder über die Gemeindeordnungen und das Haushaltsrecht die Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltspolitik bestimmen. Insbesondere durch die Reformen der Gemeindeordnungen und die Einführung doppischer Rechnungssysteme haben die Länder versucht, die Voraussetzungen für eine Konsolidierung auf kommunaler Ebene zu schaffen.

Erstere bewirkten eine institutionelle Stärkung der Bürgermeister, weil von exekutiver Führung und einer mit ihr einhergehenden klaren Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten eine Eindämmung kommunaler Verschuldung erwartet wurde (Haus 2005, S. 89). Derweil haben diese Kausalannahmen (Banner 1987, 1989) der empirischen Prüfung nicht standgehalten.⁷ Die Erklärungskraft der institutionellen Regeln der Gemeindeordnungen wurde überschätzt, weshalb ihre Reformen in den 1990er Jahren die kommunale Verschuldung nicht eindämmten.

Auch bei der Umstellung des Rechnungssystems von Kameralistik auf Doppik sind Zweifel angebracht, ob durch sie die Haushaltskonsolidierung unmittelbar vorangetrieben wird. Kommunale Akteure gewinnen zwar durch die Doppik zusätzliche Informationen, die Wirkungen heutiger Finanzentscheidungen auf zukünftige Generation besser abbilden, indessen fallen zunächst hohe Umstellungskosten an. Langfristig können die neuen Daten zwar eine gezieltere Konsolidierungspolitik unterstützen, allerdings bleibt abzuwarten, ob die Verarbeitungskapazitäten von kommunaler Politik und Verwaltung dazu ausreichen (Rehm/Tholen 2008, S. 54, Fudalla/Schwarting/Wöste 2005, Andreas Wyborny 2006, S. 111).

Die Erfolgsaussichten einer solchen (Kontext-)Steuerung durch die Länder bleiben demnach begrenzt, allerdings ist auch die hierarchische Steuerung keine Handlungsalternative. Hierarchische Interventionen können über die Genehmigung der Kreditaufnahme, das Konsolidierungs- und Nothaushaltsrecht sowie in letzter Konsequenz über die Entsendung eines Beauftragten der Aufsichtsbehörde, der die Aufgaben kommunaler Entscheidungsorgane wahrnimmt, ausgeübt werden. Die bekannten Implementations-, Motivations- und Wissensprobleme hierarchischer Steuerung (Mayntz 1987, 1997, S. 186) treten auch in diesem Politikfeld auf. Dementsprechend schöpfen die Kontrollbehörden den gegebenen Rechtsrahmen aufgrund von Zielkonflikten, mangelnden Kapazitäten sowie vielfältigen kommunalen Vermeidungsstrategien keineswegs aus. Die Aufsicht muss immer zwischen zwei gegensätzlichen Zielen abwägen. So läuft sie als Akteur des Landes bzw. Landkreises permanent Gefahr als Mitschuldiger der Misere identifiziert zu werden, was sie nur durch Verzicht auf hierarchische Steuerung und die Zurückstellung von Konsolidierungsabsichten vermeiden kann (Holtkamp 2006, Glöckner/Mühlenkamp 2009, S. 413, Herrmann 2011, S. 10, Holtkamp 2010, S. 62, Pflock 2001, S. 12). Dementsprechend ist etwa die Sanktion in Form der Entsendung eines Staatskommissars keine ernst-

zunehmende Handlungsoption. Selbst in den „Krisenländer“ Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird auf diese Möglichkeit entweder gar nicht oder allenfalls temporär in wenigen kleineren Kommunen zurückgegriffen (Duve 2008, S. 287, Holtkamp 2006, S. 5, 2007, S. 15). Die Landesregierungen haben auf die Haushaltskrise durchaus mit einer Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums reagiert. Dementsprechend verfügt Nordrhein-Westfalen inzwischen über die formal strikteste Haushaltsaufsicht und die dortigen Aufsichtsbehörden wenden die Eingriffsmöglichkeiten, wie die genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzepte und das Nothaushaltsrecht, auch massenhaft an.⁸ Nichtsdestotrotz bleiben auch hier Lücken, wie bei der Genehmigung von Kassenkrediten,⁹ die Kommunen nutzen, um der hierarchischen Steuerung zu entgehen. Zudem erschweren die Kommunen die Kontrolle durch formelle Privatisierungen und verhindern repressive Eingriffe, indem sie parteipolitische Kontakte zur Landesebene nutzen oder den Klageweg beschreiten (Holtkamp 2006, S. 2, Pflock 2001, S. 15, Dreßler 1998). Hinzu kommt die zunehmende Überlastung der Kommunalaufsichten angesichts der kommunalen Haushaltskrise, sodass sie auf Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ setzen (Holtkamp 2006), deren Erfolg aber wiederum von einer glaubhaften Sanktionsandrohung abhängig ist.

Im Endeffekt sind alle bisherigen Versuche der Länder gescheitert, die Konsolidierungsbereitschaft kommunaler Akteure zu steuern. In dieser Situation bieten die Rettungsschirme eine Möglichkeit, den Kommunen über Verträge Bedingungen aufzuerlegen und es ihnen zu überlassen, definierte Ziele unter Berücksichtigung lokal-spezifischer Voraussetzungen zu realisieren. Die Umsetzung der in den Verträgen vereinbarten Maßnahmen lässt sich durch die Länder vergleichsweise leicht nachvollziehen, sodass der zusätzliche Aufwand für die Aufsicht begrenzt ist. Allerdings ändern die Rettungsschirmgesetze und die zugehörigen Verträge nichts an den Zielkonflikten der Aufsicht, sodass offen bleibt, wie strikt letztlich die Sanktionierung ausfällt.

4.3 Bankenregulierung und Misstrauen auf dem Kapitalmarkt

Bislang besteht für Kommunen kein verpflichtendes Rating, da für sie die sogenannte „Partial-Use-Option“ gilt. Zwar ist die Eigenkapitalunterlegung eines Kredites gemäß der Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute (Basel II) bzw. der entsprechenden EU-Rechtssetzung (Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG) grundsätzlich von der Bonität des Schuldners abhängig, indessen kann die nationalstaatliche Rechtssetzung bestimmen, dass Forderungen an Kommunen wie Forderungen an den Gesamtstaat behandelt werden (Rehm/Tholen 2008, S. 89). Diese Ausnahmeregelung, die der deutsche Gesetzgeber genutzt hat, steht jedoch durch die neuen Eigenkapitalbestimmungen (Basel III) auf der Kippe (Rehm 2012b, S. 427). Von einer strikteren Bankenregulierung wären dabei nicht nur international tätige Investmentbanken, sondern auch Sparkassen und Genossenschaftsbanken betroffen, die zu den relevanten Kreditgebern der Kommunen zählen.

Während sich Befürworter des Ratings eine politisch unabhängige Kontrolle erhoffen, die effektiver als die Aufsichtsbehörden agiert und langfristige Konsolidierungseffekte ermöglicht, befürchten Kommunen und Landesregierungen eine drastische Verteuerung der Kommunalkredite (Glöckner/Mühlenkamp 2009, S. 416, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2012, Bundesrat 2012, Deutsche Bank 2011). Derzeit finden diese Stimmen jedoch kein Gehör bei der Bundesregierung.

Nichtsdestotrotz herrscht unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen um Basel III Unruhe auf dem Markt für Kommunalkredite. Viele Großbanken prüfen intern die Bonität von Kommunen und Rating-Agenturen erstellen erste Studien zu Kommunalfinancen (Rehm 2012b, S. 424, 2012a, *Fitch Ratings* 2010, *Haushaltszeitung* 4-5). Zwar gelten deutsche Kommunen in der europäischen Staatsschuldenkrise noch als vergleichsweise „sicherer Hafen“, weshalb Kreditgeber derzeit Niedrigzinsen für Kommunalkredite bieten, dennoch können sich die Vorzeichen schnell wieder ändern. Dass die Zweifel an der Solvenz öffentlicher Schuldner nicht auch auf die Kommunen übergreifen, ist keineswegs sicher. So stiegen 2011, als die meisten Bundesländer ihre Entschuldungsprogramme formulierten, vermehrt Kreditgeber aus dem ohnehin wenig gewinnträchtigen Geschäft mit den Kommunen aus oder verschärften zumindest ihre Konditionen (Grunwald 2011, *Haushaltszeitung* 4-5, S. 8).

In dieser Situation kommt den kommunalen Rettungsschirmen eine Signalwirkung zu, indem sie das bündische Prinzip betonen. Die Botschaft soll lauten, dass Kredite für Kommunen weiterhin kein Ausfallrisiko haben, da die Länder bzw. die kommunale Solidargemeinschaft im Ernstfall Nothilfe leisten.

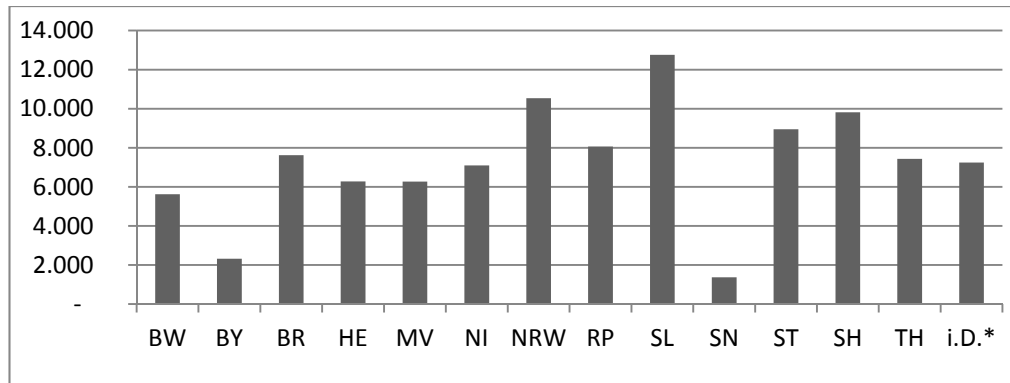
4.4 Schuldenbremsen und Haushaltslage der Länder

Unter den fünf Flächenländern mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung der Landesebene befinden sich vier Bundesländer mit einem kommunalen Rettungsschirm (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz, siehe Abbildung 6). Den Haushaltsausgleich erreichte im vergangenen Jahr keines der sechs Länder mit einem Entschuldungsprogramm (siehe Abbildung 7). Insgesamt gehen im Vergleich hohe Verschuldungsraten auf Landes- und kommunaler Ebene einher, weshalb insbesondere in den „Krisenländern“ die Spielräume für Finanzhilfen der Länder beschränkt sind. Die einzige Ausnahme bildet Hessen, wo das Land unterdurchschnittlich verschuldet ist. Dies könnte eine Ursache für den vergleichsweise hohen Beitrag des Landes zum Entschuldungsprogramm sein, wobei die angesprochene Kürzung im Finanzausgleich berücksichtigt werden muss.

Trotzdem verlangen die Schuldenbremsen ab 2020 überall ausgeglichene Länderhaushalte und erlauben lediglich in außergewöhnlichen Notsituationen, Naturkatastrophen oder Konjunkturerinbrüchen eine Schuldenaufnahme. Die Kommunen werden in den Schuldenbremsen nicht berücksichtigt, weshalb zu befürchten ist, dass die Länder ihre Haushalte auf Kosten der kommunalen Ebene weiter konsolidieren (Sidki 2011). Im Saarland, dem einzigen „Krisenland“ ohne Rettungsschirm, argumentierte die Regierung, dass bereits jetzt keine Spielräume für Landeshilfen bestehen (*Saarbrücker Zeitung* 2012) und verankerte stattdessen eine „kommunale Schuldenbremse“.

In den Bundesländern mit kommunalen Rettungsschirmen scheint hingegen eine andere Sichtweise vorzuherrschen. Die Schuldenbremse wird dort als weiterer Anlass für eine zeitnahe Implementation der Entschuldungsfonds interpretiert, um die Kommunen vor Inkrafttreten der neuen Budgetrestriktionen der Länder zu konsolidieren und damit der künftigen Beschränkung landespolitischer Handlungsspielräume zuvorzukommen (Junkernheinrich 2010, 2011, S. 125, Junkernheinrich u.a. 2011, S. 238).

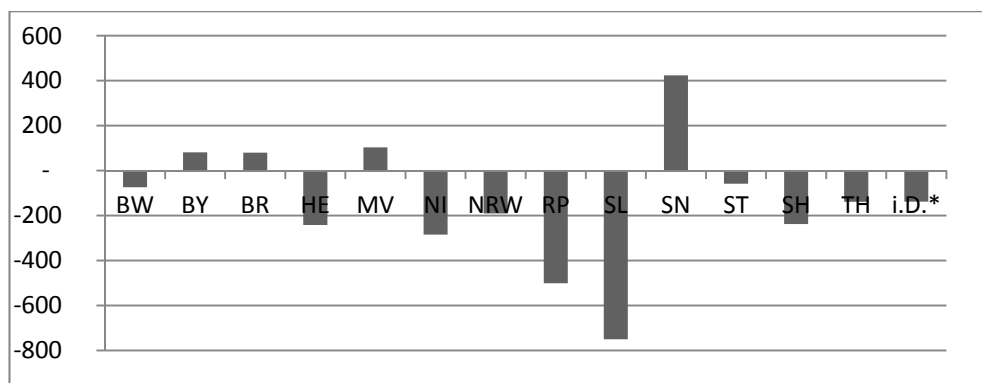
Abbildung 6: Verschuldung der Flächenländer in Euro je Einwohner



* Durchschnitt der Flächenländer.

Quelle: Eigene Rechnung Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012,

Abbildung 7: Finanzierungssalden der Flächenländer 2011



* Durchschnitt der Flächenländer.

Quelle: Eigene Rechnung (Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012)

5. Kommunale Rettungsschirme und lokale Demokratie

Die Rettungsschirme beruhen auf Beschlüssen der legislativen Repräsentationsorgane der Länder, d.h. der jeweiligen Landtage, deren Mitglieder von den gleichen Wählerinnen und Wählern bestimmt worden sind, die auch die Mitglieder der Repräsentationsorgane der (potenziell) betroffenen Kommunen wählen. Dies Kongruenz zwischen denen, die die entscheidungsbefugten Landtage wählen, und denen die auf kommunaler Ebenen von den Entscheidungen der Landtage betroffen sind, verleiht den kommunalen Rettungsschirme eine besondere demokratische Legitimation.

Zudem haben die Rettungsschirme in den meisten Ländern eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden zur Grundlage. Ausnahmen stellen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein dar. Dort kam es aufgrund der geringen Anzahl profitierender Kommunen bzw. durch die vergleichsweise starke Inan-

spruchnahme der kommunalen Solidarität nicht zu einer Einigung mit den Spitzenverbänden (*AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2011, Innen- und Rechtsausschuss SH 2011*).

Darüber hinaus ist der nordrhein-westfälische „Stärkungspakt“ der einzige Rettungsschirm der eine pflichtige Teilnahme überschuldeter Kommunen vorsieht. In letzteren waren bereits zuvor aufsichtsrechtliche Eingriffe an der Tagesordnung, sodass bei ihnen kommunale Handlungsspielräume ohnehin als sehr begrenzt gelten können. In allen anderen Fällen ist ein Ratsbeschluss zur Teilnahme an den Rettungsschirmen erforderlich, der eine Zustimmung zu den vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen einschließt. Demokratietheoretische Erwägungen sind dabei wohl eher nachrangig. Vielmehr können die Länder durch diese formelle Selbstbindung der Kommunen rechtliche Schranken umgehen und das Motivationsproblem örtlicher Akteure verringern.

Bemerkenswert ist ferner, dass einzelne beteiligte Kommunen (wie z.B. Gießen und Göttingen) verstärkt um Transparenz bemüht sind und im Rahmen der Konsolidierung partizipative Instrumente nutzen. Aufgrund der Erfahrungen mit kommunalen Bürgerhaushalten liegt indes die Vermutung nahe, dass auch diese Verfahren weniger einer effektiven Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung dienen. Vielmehr ist anzunehmen, dass kommunale Akteure vor allem ihre eingeschränkten Handlungsspielräume darstellen und für die Akzeptanz ihrer Konsolidierungspolitik werben wollen (Stolzenberg 2012) – was allerdings im Hinblick auf die Qualität demokratischer Entscheidungsfindung nicht unterbewertet werden sollte (Heinelt 2008, S. 25).

6. Fazit : ein Tropfen auf dem heißen Stein

Die Rettungsschirme dienen vor dem Hintergrund von Neuerungen der Bankenregulierung und den nahenden Schuldenbremsen als kurzfristige Maßnahmen, die den Markt für Kommunalkredite beruhigen und örtliche Sparanstrengungen stärken sollen. Die Problemlösungskapazität der Programme bleibt indes begrenzt, wie *Junkernheinrich* treffend formuliert: „Man kann sich mit solchen Fonds Zeit kaufen, das grundlegende Problem lösen sie aber nicht“. (Junkernheinrich zit. in: *Haushaltszeitung* 4-5, S. 5). Die Bedingungen, die im Gegenzug für die Landeshilfen erfüllt werden müssen, können den einen oder anderen kommunalen Akteur zu einer verstärkten Konsolidierung antreiben, indessen gehen die Programme die exogenen, d.h. die nicht durch lokale Entscheidungen bedingten Ursachen der kommunalen Haushaltskrise nicht an. Um die kommunale Haushaltskrise zu lösen, wäre eine Gemeindefinanzreform, welche die angesprochenen Probleme auf der Einnahmenseite löst, ebenso erforderlich wie eine Eindämmung der Aufgabenabwälzung von Bund und Ländern auf die Kommunen, die seit Jahren die kommunalen Haushalte aus dem Gleichgewicht bringt.

Anmerkungen

- 1 Überschrift der „Rheinischen Post“ über einen Entschuldungsplan der CDU-Fraktion im Landtag von NRW *RP Online* (2011).
- 2 Entsprechende Bestimmungen sind in den Gemeindeordnungen der „Krisenländer“ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen nahezu wortgleich verankert: § 89 Abs. 2 GO NRW, § 105 Abs. 2 GemO RLP, § 105 Abs. 2 HGO sowie § 94 Abs. 1 KSVG (Saarland).

- 3 Laut der Steuerglättungstheorie („taxsmoothing“) sollen Steuersätze bei Konjunkturschwankungen konstant gehalten werden, um administrative Transaktionskosten zu vermeiden und Bürgern sowie Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten. Konjunkturbedingte Defizite können demnach in Kauf genommen werden, wobei im Gegensatz zum nachfrageorientierten „deficit spending“ keine aktive Konjunkturpolitik begründet wird.
- 4 Fehlbetragszuweisungen werden gemäß § 16b FAG SH „zum Ausgleich unvermeidlicher Fehlbeträge“ gewährt. Im Vergleich zu den Finanzhilfen weisen diese Zuweisungen eine geringere Konditionalität auf und sind lediglich mit einer Reihe von „Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung“ verbunden (*Innenministerium SH* 2012).
- 5 Die Überschuldung tritt gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW ein, wenn das kommunale Eigenkapital aufgebracht ist und somit die Schulden das Vermögen übersteigen. Bei pflichtig teilnehmenden Kommunen trat die Überschuldung im Haushalt 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung (2011-2013) ein. Bei freiwillig teilnehmenden Gemeinden lassen die Haushaltsdaten von 2010 eine Überschuldung in 2013-2016 erwarten.
- 6 Die ursprüngliche Förderliste umfasste 251 Kommunen. Zu diesem Zeitpunkt bestand Sachsen-Anhalt aus 369 Gemeinden sowie 18 Verbandsgemeinden. Im Zuge einer Gebietsreform reduzierte sich die Zahl auf 219 Gemeinden.
- 7 Lediglich in einer vergleichenden Fallstudie von Winkler-Haupt wurde der von Banner vermutete Zusammenhang bestätigt (*Winkler-Haupt* 1988), (1989), während andere Untersuchungen bei Kontrolle sozio-ökonomischer Faktoren keinen Erklärungswert der Gemeindeordnung für die fiskalische Performanz konstatieren (*Kunz/Zapf-Schramm* 1989) oder schlichtweg keine länderspezifischen Unterschiede feststellen (*Derlien* 1976). Zudem zeigt die Varianz der Haushaltsergebnisse innerhalb einzelner Länder, dass örtliche politische Konstellationen (Mehrheitsverhältnisse, Kohabitationsphasen) und Handlungsorientierungen kommunaler Akteure innerhalb desselben institutionellen Arrangements deutliche Unterschiede beim Policy-Output produzieren können (*Timm-Arnold* 2011, S. 52, *Holtkamp* 2000).
- 8 Haushaltsstrukturkonzepte, in einigen Bundesländern auch als Haushaltskonsolidierungs- bzw. Haushaltsstrukturkonzepte bezeichnet, enthalten Maßnahmen, mit denen eine Kommune ihren Haushalt konsolidieren will. Diese Maßnahmenpakete müssen zumeist beim Verfehlen des Haushaltsausgleich aufgestellt werden und bedürfen einer Zustimmung des Rates sowie in einigen Bundesländern der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Ein ausführlicher Bundesländervergleich findet sich bei Geißler (*Geißler* 2009).
Vom Nothaushaltsrecht sind Kommunen ohne geltende Haushaltssatzungen betroffen. Da dies häufig Folge eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes ist, handelt es sich somit um die nächsthöhere Sanktionsstufe. Im Nothaushaltsrecht können Kommunen lediglich Ausgaben für Pflichtaufgaben tätigen, während die Spielräume für Investitionen und freiwillige Leistungen äußerst gering sind (§ 82 Abs. 1 GO NRW, § 99 Abs. 1 GmO RIP, § 99 Abs. 1 HGO, § 116 NKomVG).
- 9 Einen Sonderfall bilden dabei die Kassenkredite, bei denen der Rat jeweils die Höchstsätze festlegt. Die meisten Gemeindeordnungen bestimmen eine quantitative Grenze, ab der die Zustimmung der Aufsichtsbehörden notwendig ist. Lediglich in fünf Ländern, nämlich im „Krisentrios“ Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, bestehen keinerlei Genehmigungspflichten. Dabei sei vor monokausalen Betrachtungen gewarnt, da auch Hessen als Land mit der formal striktesten Kontrolle eine problematische Liquiditätsverschuldung von Kommunen aufweist.

Literatur

- AG der kommunalen Spitzenverbände NRW*, 2011: Stärkungspaktfondsgesetz, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Stellungnahme. 15/1010.
- Banner, Gerhard*, 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, S. 50-56.
- Banner, Gerhard*, 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel ; Boston: Birkhäuser, S. 37-61.
- Baus, Ralf Thomas u.a.* (Hrsg.), 2007: Föderalismusreform II. Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat : Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der

- Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden: Nomos.
- Behörden Spiegel*, 2012: Finanzhilfen nur mit Konsolidierungsvertrag. Online verfügbar unter: <http://www.behoerden-spiegel.de/icc/Internet/sub/9bc/9bc30ce2-e4b2-f631-68d3-e8b307b988f2,,,aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-000000000011&uMen=f6810068-1671-1111-be59-264f59a5fb42&page=1&pagesize=10&startmon=04&startyear=2012&attr=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000004,%C3%96ffentl.%20Wirtschaften.htm>, Stand: 10.10.2012.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden.
- Boettcher, Florian u.a.*, 2010: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundesrat*, 2012: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen. 733/11.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, 2012: Position zu den von der EU geplanten Neufassung der Regelungen für die Banken- und Finanzmärkte („Basel III“).
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim a. Glan: Hain.
- Deutsche Bank*, 2011: Deutsche-Bank-Umfrage: Kommunen erwarten schwierigere Finanzierungsbedingungen durch Basel III. Online verfügbar unter: https://www.deutsche-bank.de/medien/de/content/presse_informationen_2011_3638.htm, Stand: 18.09.2012.
- Doring, Thomas/Feld, Lars P.*, 2005: Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt?- Eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6, S. 207-232.
- Dreßler, Ulrich*, 1998: Staatliche Kommunalaufsicht im Wandel, in: Kommunal Praxis, S. 230-232.
- Dreßler, Ulrich*, 2012: „Absehbare Veränderungen der staatlichen Kommunalaufsicht durch das hessische kommunale Schuttschirmgesetz vom 14.5.2012“, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, S. 290-300.
- Duve, Thomas*, 2008: Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse., in: Verwaltung & Management, 14, S. 281-336.
- Fitch Ratings*, 2010: German Municipalities: Important Role within the Federal System.
- Fuchs, Oliver*, 2011: Zukunftsvertrag. Modellprojekt Weg(e)weiser Demografischer Wandel. Workshop, Braunschweig.
- Fraktion der SPD, der Grünen und der Abgeordneten SSW*, 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe. Gesetzentwurf. Drucksache 18/192.
- Fudalla, Mark u.a.*, 2005: Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik?, in: Der Gemeindehaushalt, S. 53-56.
- Fuest, Clemens/Thöne, Michael*, 2005: Gemeindefinanzreform. Hintergründe, Defizite, Alternativen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, in: FiFo-Berichte, 1.
- Geißler, René*, 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, Potsdam: Univ.-Verl.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Die kommunale Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 19, S. 397-420.
- Göhring, Uwe u.a.*, 2011: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), 5, S. 1-5.
- Grunwald, Ekkehard*, 2011: Mit Diversifizierung gegen Kreditlimite. Eingeschränktes Liquiditätsangebot für Kommunen macht Gegenmaßnahmen notwendig, in: Der Neue Kämmerer, S. 8.
- Haus, Michael*, 2005: Lokale Politik in Deutschland: Zur Veränderung der Rahmenbedingungen, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine (Hrsg.), Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: Nomos, S. 77-100.
- Haushaltszeitung*, 2011: Kein Geld! Banken verschärfen Kreditvergabe für Kommunen, in: Haushaltszeitung – Magazin für Finanzmanagement in Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen, 4, S. 8.
- Häusler, Bernd*, 2011: Wege aus der kommunalen Finanzkrise. Entschuldungsfonds und nachhaltige Kommunalfinanzierung in Niedersachsen.

- Heinelt, Hubert, 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden: Nomos.
- Hessisches Ministerium der Finanzen, 2012: Finanzminister Dr. Thomas Schäfer: „Das Angebot des Landes ist auf eine überwältigende Resonanz gestoßen“, Pressemitteilung vom 02.07. 2012.
- Herrmann, Karolin, 2011: Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, in: Wirtschaftsdienst, 91, S. 686-693.
- Holler, Benjamin, 2012: Kommunale Entschuldungsfonds – Weg aus der Schuldenfalle?, Berlin.
- Holler, Benjamin/Junkernheinrich, Martin, 2012: Kommunalfinanzen im Jahr 2011: Erste Schritte auf dem Pfad der Konsolidierung?, in: Junkernheinrich, Martin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 268-285.
- Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars, 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau, 52, S. 294-298.
- Holtkamp, Lars, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: polis, 64.
- Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- Innen- und Rechtsausschuss Schleswig-Holstein, 2011: Mündliche Anhörung zum Entwurf des Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes. Niederschrift. Drs. 17/1868.
- Innenministerium Schleswig-Holstein: Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 16 a FAG).
- Innenministerium Schleswig-Holstein, 2012: Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen.
- Investitionsbank Sachsen-Anhalt, 2011: Praxisbericht der Investitionsbank Sachsen-Anhalt zum bisherigen Verlauf des Teilentschuldungsprogramms „Sachsen-Anhalt STARK II“, Magdeburg.
- Junkernheinrich, Martin, 2003: Reform des Gemeindefinanzausgleichs: Mission Impossible?, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research, 72, S. 423-443.
- Junkernheinrich, Martin, 2010: Anforderungen an Konsolidierungsprogramme. Was bei einem kommunalen Bail-out durch ein Bundesland zu beachten ist – auch der Bund muss mitspielen, in: Der Neue Kämmerer, S. 1.
- Junkernheinrich, Martin, 2011: Wege aus der Schuldenfalle. Konzept zur Lösung des Kassenkreditproblems, in: Hansmann, Marc (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl, S. 115-138.
- Junkernheinrich, Martin, 2012: „Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz – Problemlagen und Problemlösungen“. Protokoll. 16/1.
- Junkernheinrich, Martin u.a., 2011: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard, 2008: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kommunale Spitzenverbände RLP/Landesregierung Rheinland Pfalz, 2010: Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. Gemeinsame Erklärung, Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP).
- Kunz, Volker/Zapf-Schramm, Thomas, 1989: Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städte der Bundesrepublik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel ;, Boston: Birkhäuser, S. 161-189.
- Landtag Rheinland-Pfalz, 2012: Antwort auf kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Beilstein (CDU). Antwort. 16/1321.
- Mäding, Heinrich, 1996: Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 35, S. 81-97.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas/Heusse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats-und Verwaltungswissenschaft. Band 1, Baden-Baden, S. 89-110.

- Mayntz, Renate, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/Main: Campus.
- Meffert, Horst/Müller, Walter, 2011: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, in: Der Gemeindehaushalt, 112, S. 28-34.
- Müller, Jürgen, 2010: Die Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern. Bestand und Reform, Münster: Lit.
- Pflock, Heinrich, 2001: Kommunalaufsicht, nur Rechtsaufsicht oder mehr?, in: *Innenministerium NRW* (Hrsg.), Forum Kommunalverwaltung: Im Spannungsfeld kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Gesamtverantwortung. Tagungsband, S. 11.
- Rehm, Hannes, 2012a: Deutsche Kommunen – Finanzierung in unsicheren Zeiten, in: *Public Governance*, S. 12-14.
- Rehm, Hannes, 2012b: Kommunalfinanzierung - Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen Banken und Kommunen, in: *Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 421-434.
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael, 2008: Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.
- RP Online, 2011: CDU nennt Kommunen „Griechen von NRW“, in: RP Online, Ausgabe vom 28.09.2011.
- Saarbrücker Zeitung, 2012: Chancen für Entschuldungsfonds stehen schlecht, in: Saarbrücker Zeitung, Ausgabe vom 01.04.2012.
- Schwarting, Gunnar, 2011: Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz – Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinanzien?, in: Der Gemeindehaushalt, 112, S. 25-28.
- Sidki, Marcus, 2011: Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung, in: *Wirtschaftsdienst*, 91, S. 679-685.
- Simmler, Martin/Walch, Florian, 2011: Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen, in: *DIW Wochenbericht*. Online verfügbar unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.387852.de/11-43-1.pdf.
- SPD u.a., 2012: Bündnis für den Norden - Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Kiel, Flensburg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012: Regionaldatenbank Deutschland – Bevölkerungsstand.
- Statistisches Bundesamt, 2010: Schulden der öffentlichen Haushalte.
- Statistisches Bundesamt, 2011: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts.
- Stolzenberg, Philipp, 2012: Bürgerhaushalte in Deutschland: Evaluation, Akteure und lokale Finanzautonomie im Vergleich. Master-Thesis, Darmstadt.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Winkler-Haupt, Uwe, 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München: Minerva.
- Winkler-Haupt, Uwe, 1989: Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den policy-output, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel ;, Boston: Birkhäuser, S. 143-160.
- Wyborny, Andreas, 2006: Die Ziele des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Doppik) und ihre Einführung in die öffentliche Haushaltswirtschaft, Wismarer Diskussionspapiere, 15.
- Zipfel, Frank, 2010: „Bail-Out“ für Kommunen. Das bündische Prinzip in der Praxis, DB Research, Frankfurt am Main.

Anschrift der Autoren:

Philipp Stolzenberg, M.A. (Korrespondenz), Forschungsschwerpunkt Stadtforschung,
Technische Universität Darmstadt, Bleichstr. 2, 64283 Darmstadt
E-Mail: stolzenberg@stadtforschung.tu-darmstadt

Prof. Dr. Hubert Heinelt, Arbeitsbereich für Staatstätigkeit, Öffentliche Verwaltung und lokale Politikforschung, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, 64283 Darmstadt
E-Mail: heinelt@pg.tu-darmstadt