



Philipp Stolzenberg

# Kommunale Haushaltskonsolidierung durch Konditionalität

Ein Vergleich der Konsolidierungsprogramme  
der Bundesländer und ihrer Implementation in  
kreisfreien Städten



Nomos

Lokale Politik | Local Politics

herausgegeben von | edited by

PD Dr. Björn Egner, Technische Universität Darmstadt

Band | Volume 2

Philipp Stolzenberg

# Kommunale Haushaltskonsolidierung durch Konditionalität

Ein Vergleich der Konsolidierungsprogramme  
der Bundesländer und ihrer Implementation in  
kreisfreien Städten



**Nomos**

Titelbild: Marktplatz von Michelstadt mit historischem Rathaus, abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Magistrats der Stadt Michelstadt

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: TU Darmstadt, Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-4784-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-9041-6 (ePDF)

## **D17**

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Das vorliegende Buch ist die aktualisierte Version meiner Dissertation, die im Wintersemester 2017/18 vom Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften der Technischen Universität Darmstadt angenommen wurde. Die Konsolidierungsprogramme der Bundesländer, die diese Arbeit untersucht, binden ihre Hilfeleistungen an die Erfüllung konkreter Konditionen durch die Kommunen. Demgegenüber erhielt ich bei der Arbeit an meiner Dissertation die weitgehend „unkonditionale“ Unterstützung vieler Leute.

Zu besonderem Dank bin ich meinem Doktorvater Hubert Heinelt verpflichtet, der mich zur lokalen Politikforschung brachte. Diese nahm ich zuvor, wie so viele Studierende der Politikwissenschaft, allenfalls am Rande wahr. Er machte mich zuerst auf die Konsolidierungsprogramme der Bundesländer für ihre Kommunen aufmerksam und sah darin frühzeitig ein Forschungsthema. Dabei betreute er meine Arbeit intensiv und gab mir immer wieder detailliert und doch pointiert Rückmeldung. Sein Einsatz für die Anliegen des wissenschaftlichen Nachwuchses ermöglichte es mir meine Forschungen beizeiten der Fachöffentlichkeit zu präsentieren. Björn Egner stand mir als Zweitgutachter mit Rat und Tat zur Seite und hatte immer ein offenes Ohr für Fragen zur Arbeit.

Großer Dank gilt meinen früheren Kollegen vom Institut für Politikwissenschaft Georgios Terizakis und Jörg Kemmerzell, die das Manuskript der Arbeit gegengelesen haben. Sie hielten mich dazu an, bei aller Sorgfalt bei der empirischen Detailarbeit den eigenen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Disziplin im Blick zu haben. Mit Max-Christopher Krapp konnte ich erste Entwürfe meiner Dissertation diskutieren und dadurch mein Vorhaben konkretisieren. Wertvolle Hinweise, um die Arbeit stringenter zu strukturieren, kamen von René Geißler von der Bertelsmann Stiftung. Die wissenschaftlichen Hilfskräfte am Institut für Politikwissenschaft, Lucas Flath, Yannic Kaub, David Papp und Timo A. Richter, waren bei der Dokumentenrecherche sowie bei Formatierungsfragen eine große Hilfe. Bedanken möchte ich ferner bei allen Interviewpartnern von Landesebene und kommunaler Ebene. Dass sie trotz der zeitlichen Belastun-

gen durch Beruf (und Ehrenamt) zu den Gesprächen bereit waren, hat diese Arbeit erst möglich gemacht.

Die empirische Basis der Arbeit bilden die Forschungen aus dem deutsch-griechischen Projekt „REformability of POLitical Systems in times of crisis“ (REPOS), das im Rahmen der „Deutsch-griechischen Forschungskoooperation in den Geistes- und Sozialwissenschaften“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Griechischen Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten finanziert wurde. Für die gute Zusammenarbeit in dem Projekt möchte ich mich besonders bei Nikolaos-Komninos Hlepas und Panagiotis Getimis bedanken. Hervorragend unterstützt wurde unser Forschungsprojekt zudem von Monika Wächter vom DLR Projektträger.

Mindestens ebenso wichtig wie die Hilfe aus dem beruflichen Umfeld war die Unterstützung meiner Familie. Meine Eltern ermöglichten mir das Studium der Politikwissenschaft. Dazu schufen sie (intellektuell und finanziell) die Basis für das Studium, das es mir erlaubte meine Promotionsabsicht in die Tat umzusetzen. Meine Frau Maria-Artemis Kolliniati motivierte mich immer wieder, mein Vorhaben beharrlich voranzutreiben. Aufkommende Zweifel, die jedes Promotionsvorhaben begleiten, hat sie mit ihrer Überzeugungskraft vertrieben. Die bevorstehende Geburt unserer Tochter Eleftheria war mein großer Antrieb in der Schlussphase meines Promotionsverfahrens. Meiner Frau und meiner Tochter widme ich deshalb diese Arbeit.

Αφιερώνω αυτό το έργο στη σύζυγό μου Μαρία-Άρτεμις Κολλινιάτη και στην κόρη μου Ελευθερία.

Frankfurt am Main, den 18.7.2018

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
1. Einleitung	19
2. Problemstruktur der kommunalen Haushaltskrise	27
2.1 Kommunale Verschuldung	28
2.2 Vergleich von Bundesländern und Gebietskörperschaftstypen	30
2.3 Exogene und endogene Erklärungsansätze	36
2.3.1 Sozio-ökonomische Bedingungen	37
2.3.2 Fehlende Konnexität und kommunale Sozialausgaben	38
2.3.3 Steuerpolitik und Finanzausstattung	41
2.3.4 Institutionelle Stärke von Bürgermeistern	43
2.3.5 Kommunales Haushaltsrecht und Finanzaufsicht	46
2.3.6 Größe des Rates	50
2.3.7 Parteiendifferenz und parteipolitische Fragmentierung	50
2.3.8 Politische Führung	53
2.3.9 Demokratietypen	55
2.4 Reformoptionen im Mehrebenensystem	57
2.4.1 Reformoptionen auf Bundesebene	57
2.4.2 Reformoptionen auf Landesebene	58
2.4.3 Reform- und Konsolidierungsoptionen auf kommunaler Ebene	61
2.5 Zwischenfazit	65
3. Politische Steuerung durch Konditionalität	67
3.1 Definition und Einordnung als Steuerungsinstrument	68
3.2 Typologien von Konditionen und Fiskalregeln	70
3.3 Steuerungsprobleme bei Konditionalität	74
3.3.1 Legitimitätsprobleme	75

3.3.2	Bailout-Probleme	78
3.3.3	Implementations-, Steuerbarkeits- und Wissensprobleme	81
3.3.4	Nachhaltigkeitsprobleme	85
3.4	Konditionalität in nationalstaatlichen Mehrebenensystemen	86
3.4.1	Konditionierte Finanzhilfen für Bundesländer	87
3.4.2	Konditionierte Finanzhilfen für Kommunen	90
3.5	Exkurs: Insolvenzordnung als alternatives Steuerungsinstrument	92
3.6	Zwischenfazit	95
4.	Forschungsdesign	99
4.1	Haushaltskonsolidierung als Explanandum	100
4.1.1	Konsolidierungserfolge	101
4.1.2	Konsolidierungsansätze	104
4.2	Analytischer Rahmen	108
4.2.1	Sozio-ökonomische und haushaltspolitische Rahmenbedingungen	110
4.2.2	Institutioneller Kontext	111
4.2.3	Akteure und Handlungsorientierungen	112
4.2.4	Wandel von Handlungsorientierungen	117
4.3	Vergleichende Fallstudie als Forschungsansatz	123
4.4	Fallauswahl	126
4.4.1	Auswahl der Konsolidierungsprogramme	127
4.4.2	Auswahl der Kommunen	129
4.5	Erhebungs- und Auswertungsmethoden	130
4.5.1	Leitfadengestützte Experteninterviews	130
4.5.2	Qualitative Inhaltsanalyse	135
5.	Vergleich der Konsolidierungsprogramme	139
5.1	Agenda-Setting und Politikformulierung	140
5.2	Programmziele	143
5.3	Finanzierungskomponente	144
5.3.1	Finanzierungshöhe, -quellen und -typen	144
5.3.2	Auswahl- und Allokationskriterien	146
5.4	Regelungskomponente	148
5.4.1	Prozedurale und inhaltliche Konditionen	149
5.4.2	Berichtspflichten und mögliche Sanktionen	153

5.5	Implementationsergebnisse im Ländervergleich	155
5.5.1	Teilnahmebereitschaft der Kommunen	157
5.5.2	Implementationsprobleme und Verteilungskonflikte	158
5.5.3	Beratung der Kommunen	160
5.5.4	Einhaltung der Konditionen und angewandte Sanktionen	162
5.5.5	Entwicklung der kommunalen Haushaltslage	164
5.5.6	Kommunale Konsolidierungsmaßnahmen	170
5.6	Zwischenfazit	173
6.	Vergleichende Fallstudie kreisfreier Städte	179
6.1	Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen	180
6.1.1	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	180
6.1.2	Haushaltspolitische Ausgangslage	186
6.1.3	Akteurskonstellationen und kommunale Politikformulierung	197
6.2	Konsolidierungserfolge	207
6.2.1	Einhaltung der Konditionen	207
6.2.2	Entwicklung der kommunalen Verschuldung	209
6.2.3	Entwicklung der jährlichen Ergebnisse	211
6.2.4	Konsolidierungsvolumen kommunaler Maßnahmen	214
6.2.5	Überblick	216
6.3	Konsolidierungsansätze	217
6.3.1	Effizienzsteigerungen	220
6.3.2	Selektive Konsolidierungsmaßnahmen	221
6.3.3	Pauschale Konsolidierungsmaßnahmen	224
6.3.4	Überblick	226
6.4	Erklärungskraft der Konsolidierungsprogramme	226
6.4.1	Rolle der Finanzierungskomponente	226
6.4.2	Rolle der Regelungskomponente	228
6.4.3	Überblick	231

## *Inhaltsverzeichnis*

6.5	Erklärungskraft der Handlungsorientierungen kommunaler Akteure	232
6.5.1	Problempereptionen	232
6.5.2	Konsolidierungsprogramme und kommunale Handlungsspielräume	250
6.5.3	Politische Ziele, externe Beratung und interkommunale Vergleiche	272
6.6	Zwischenfazit	293
7.	Fazit	299
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	299
7.2	Einordnung der Ergebnisse	305
7.3	Grenzen der Arbeit und Forschungsperspektiven	308
	Literaturverzeichnis	311
	Anlagen	339
	Anlage 1: Liste der Interviewpartner	339
	Anlage 2: Interviewleitfäden	341
	Anlage 2a: Leitfaden für kommunale Akteure	341
	Anlage 2b: Leitfaden für Landesakteure	342
	Anlage 3: Dokumentenliste	343

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes nach Ebenen in Euro pro Kopf	27
Abbildung 2:	Entwicklung der Verschuldung kommunaler Kernhaushalte in Euro pro Kopf	30
Abbildung 3:	Verschuldung kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern in Euro pro Kopf (2014)	31
Abbildung 4:	Finanzmittelsaldo kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern in Euro pro Kopf	32
Abbildung 5:	Verschuldung der Kernhaushalte nach Gebietskörperschaftstypen in Euro pro Kopf (2012)	33
Abbildung 6:	Verschuldung kreisfreier Städte nach Gemeindegrößenklassen (2014)	33
Abbildung 7:	Sozialausgabenquote kommunaler Kernhaushalte	38
Abbildung 8:	Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Soziales und Jugend (2013)	39
Abbildung 9:	Sozialausgabenquoten kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern (2013)	40
Abbildung 10:	Einnahmen kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern in Euro pro Kopf (2013)	41
Abbildung 11:	Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Euro pro Kopf	42

## *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 12:	Einordnung von Konditionalität als Steuerungsinstrument	69
Abbildung 13:	Institutioneller Kontext und Bailout-Erwartungen	80
Abbildung 14:	Analytischer Rahmen der vergleichenden Fallstudie	99
Abbildung 15:	Inhaltsanalytisches Ablaufmodell	136
Abbildung 16:	Entschuldungs- und Finanzhilfen in Millionen Euro	144
Abbildung 17:	Entschuldungs- und Finanzhilfen in Prozent kommunaler Gesamtverschuldung (2011)	145
Abbildung 18:	Entschuldungs- und Finanzhilfen in Prozent kommunaler Liquiditätsverschuldung (2011)	146
Abbildung 19:	Verteilung der Entschuldungs- und Finanzhilfen auf Programmkommunen	147
Abbildung 20:	Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene in Euro pro Kopf	165
Abbildung 21:	Gesamtverschuldung kommunaler Kernhaushalte in Euro pro Kopf	166
Abbildung 22:	Liquiditätsverschuldung kommunaler Kernhaushalte in Prozent zu 2011	167
Abbildung 23:	Primärsaldo - Mittelwert ausgewählter Kommunen in Euro pro Kopf	168
Abbildung 24:	Gesamtverschuldung – Mittelwert ausgewählter Kommunen in Euro pro Kopf	169
Abbildung 25:	Liquiditätsverschuldung - Mittelwert ausgewählter Kommunen in Euro pro Kopf	169

Abbildung 26:	Konsolidierungsvolumen größerer Städte in Euro pro Kopf (2013)	171
Abbildung 27:	Verschuldung nach Schuldenarten im Städtevergleich in Euro pro Kopf (2011/2012)	187
Abbildung 28:	Hebesätze von Grundsteuer B und Gewerbesteuer im Städtevergleich (2011)	187
Abbildung 29:	Einnahmen im Städtevergleich in Euro pro Kopf (2011)	188
Abbildung 30:	Auszahlungen für Personal und soziale Leistungen in Euro pro Kopf (2011)	188
Abbildung 31:	Schlüsselzuweisungen und Erstattungen in Prozent der Auszahlungen für Soziales	189
Abbildung 32:	Gemeindliche Steuerkraft in Euro je Einwohner	189
Abbildung 33:	Gesamtverschuldung des Kernhaushaltes im Städtevergleich in Euro pro Kopf	209
Abbildung 34:	Liquiditätsverschuldung des Kernhaushaltes im Städtevergleich in Euro pro Kopf	210
Abbildung 35:	Verwaltungsergebnisse im Städtevergleich in Euro pro Kopf	213
Abbildung 36:	Ordentliche Ergebnisse im Städtevergleich in Euro pro Kopf	213
Abbildung 37:	Jahresergebnisse im Städtevergleich in Euro pro Kopf	214
Abbildung 38:	Konsolidierungsvolumen kommunaler Maßnahmen im Städtevergleich in Euro pro Kopf	216

## *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 39:	Konsolidierungsmaßnahmen nach Typ in Prozent aller Maßnahmen	219
Abbildung 40:	Konsolidierungsmaßnahmen nach Typ in Prozent des Konsolidierungsvolumens	220
Abbildung 41:	Selektive Maßnahmen in Prozent des Konsolidierungsvolumens	222
Abbildung 42:	Entwicklung der Gewerbesteuerhebesätze im Städtevergleich	223
Abbildung 43:	Anteil der Grundsteuer und pauschaler Kürzungen am Konsolidierungsvolumen	224
Abbildung 44:	Entwicklung der Grundsteuerhebesätze	225
Abbildung 45:	Entschuldungs- und Finanzhilfen in Prozent der Verschuldung in 2011	227
Abbildung 46:	Codehäufigkeiten zur Problemperzeption	233
Abbildung 47:	Dokumente mit Codes zur Problemperzeption	234
Abbildung 48:	Dokumente mit Codes zur endogenen Problemperzeption nach Akteuren	235

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kommunale Verschuldung nach Bundesländern in Euro pro Kopf (2014)	29
Tabelle 2:	Verschuldung kreisfreier Städte nach Schuldenarten (2014)	35
Tabelle 3:	Exogene und endogene Erklärungsfaktoren der kommunalen Haushaltskrise	36
Tabelle 2:	Institutionelle Stärke der Bürgermeister in den Gemeindeordnungen	45
Tabelle 3:	Präventive und repressive Instrumente der Kommunalaufsicht	46
Tabelle 4:	Stringenz des haushaltsrechtlichen Ordnungsrahmens	47
Tabelle 5:	Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie	56
Tabelle 6:	Reform- und Konsolidierungsoptionen in der kommunalen Haushaltskrise	57
Tabelle 7:	Disponibilität und Steuerbarkeit kommunaler Aufgaben	62
Tabelle 8:	Typologie von Konditionalität	72
Tabelle 9:	Fiskalregeln im Überblick	72
Tabelle 10:	Vergleich Kameralistik und Doppik	103
Tabelle 11:	Konsolidierungsansätze im Vergleich	108

## *Tabellenverzeichnis*

Tabelle 12:	Akteurstypen in der kommunalen Haushaltskonsolidierung	113
Tabelle 13:	Lerntypen in der Politikfeldforschung	121
Tabelle 14:	Kommunale Konsolidierungsprogramme	128
Tabelle 15:	Potentielle Fälle und Programmkommunen in ausgewählten Bundesländern	129
Tabelle 16:	Übersicht zu interviewten Akteuren	134
Tabelle 17:	Anzahl der Dokumente nach Fällen	137
Tabelle 18:	Kommunale Teilnahmebereitschaft an Konsolidierungsprogrammen	158
Tabelle 19:	Konsolidierungsvolumen kommunaler Maßnahmen beim Stärkungspakt	173
Tabelle 20:	Finanzierungs- und Regelungskomponente der Konsolidierungsprogramme	176
Tabelle 21:	Zeitlicher Ablauf der Implementation der Konsolidierungsprogramme	179
Tabelle 22:	Sozio-ökonomische Kennzahlen im Städtevergleich (2011)	180
Tabelle 23:	Akteurskonstellationen im Städtevergleich	198
Tabelle 24:	Kennzahlen des kommunalen Haushaltsausgleichs	211
Tabelle 25:	Konsolidierungserfolge im Städtevergleich	217

## Abkürzungsverzeichnis

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz
ALG II	Arbeitslosengeld II nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch
BASF	ehd. Badische Anilin- und Soda-Fabrik
BB	Brandenburg
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GPA NRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
IHK	Industrie- und Handelskammer
InsO	Insolvenzordnung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RP	Rheinland-Pfalz
SchuSG	Schutzschirmgesetz
SchuSv	Schutzschirmverordnung
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII	Siebentes Buch Sozialgesetzbuch

*Abkürzungsverzeichnis*

SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

## 1. Einleitung

Im Blickpunkt dieser Arbeit steht ein Steuerungsinstrument, das in verschiedene Politikfelder und Mehrebenensysteme diffundiert ist und nun auch zur Lösung der Haushaltsprobleme deutscher Kommunen beitragen soll. „Konditionalität“ wurde in der europäischen Rettungsschirmpolitik mit einer fortschreitenden Erosion der öffentlichen Finanzen und der demokratischen Steuerbarkeit der Fiskalpolitik assoziiert (Streeck 2010, 2013). Dennoch versuchen deutsche Bundesländer ebenfalls mithilfe von Konditionalität bzw. konditionierten „Konsolidierungsprogrammen“, ihre Kommunen zur Haushaltsdisziplin anzuhalten, die der Economist als „Hundreds of Mini Greeces“ bezeichnete (20.4.2011). Ziel dieser Arbeit ist es, in einer vergleichenden Fallstudie die Konsolidierungserfolge und -ansätze kreisfreier Städte im Rahmen dieser Programme zu beschreiben und zu erklären. Die ausgewählten Programme bieten Kommunen außerhalb des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssystems befristete finanzielle Unterstützung, um den Haushaltsausgleich zu erreichen oder um die Gesamt- bzw. Liquiditätsverschuldung zu verringern. Im Gegenzug verpflichten sich die Kommunen zu eigenen Konsolidierungsanstrengungen. Auf den ersten Blick handelt es sich um innovative Ansätze, die kommunalen Akteuren Spielräume lassen. Die Beteiligung an den Programmen ist de jure zumeist freiwillig und die konkreten Konsolidierungsmaßnahmen sollen auf kommunaler Ebene entschieden werden.

Für die betroffenen Kommunen ist die Haushaltskrise mitnichten nur ein finanztechnisches Problem. Knappe kommunale Haushaltsmittel führen zu einem Investitionsstau, der sowohl die Attraktivität einzelner Städte gefährdet als auch gesamtwirtschaftlich als problematisch betrachtet wird (Fratzscher 2016). Die finanzielle Leistungskraft der Kommunen ist zunehmend durch regionale Unterschiede geprägt, wobei sich die kommunale Haushaltskrise in einigen Bundesländern, Regionen und Städten konzentriert. Der Leitgedanke der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verlangt, dass die kommunale Daseinsvorsorge bundesweit auf vergleichbarem Niveau bereitgestellt wird. Erhebliche Unterschiede sind, etwa bei kommunalen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, jedoch empirisch beobachtbar (Brand u. Steinbrecher 2016). Circa 19 Prozent aller deutschen Gemeinden und kreisfreien Städte ab 20.000 Einwohnern nehmen

an einem Konsolidierungsprogramm der Bundesländer teil (Ernst & Young GmbH 2016, S. 14). Viele dieser Kommunen befanden sich in einer „Vergeblichkeitsfalle“ aus anhaltender wirtschaftlicher Schwäche und steigender kommunaler Verschuldung (Burth et al. 2013, S. 83; Holtkamp 2010, S. 25). Einige der Kommunen haben seit mehreren Jahrzehnten keinen ausgeglichenen Haushalt mehr. Ihre Verschuldung stieg sowohl in Krisenzeiten als auch in Zeiten wirtschaftlicher Erholung. Die Gesamtverschuldung und die kurzfristigen Liquiditätskredite dieser Kommunen übersteigen ihre jährlichen Einnahmen um ein Vielfaches, weshalb eine Haushaltskonsolidierung ausschließlich aus eigener Kraft illusorisch ist. Die kommunale Finanzaufsicht hat die Spielräume dieser Kommunen in den letzten Jahren zunehmend begrenzt. Dadurch wurde die demokratische Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene verstärkt durch informelle und intransparente Mehrebenenverhandlungen zwischen Aufsichtsbehörden und Bürgermeistern bzw. Kämmerern<sup>1, 2</sup> eingeschränkt (Geißler 2011, S. 140; Holtkamp 2006). Die haushaltspolitischen Schwierigkeiten der Kommunen konnten diese Disziplinierungsversuche indes nicht beheben. Zu paradigmatischen Reformen des kommunalen Finanzsystems hat es auf Bundesebene mehrere erfolglose Anläufe gegeben. Deshalb beschränkte sich der Bund in den letzten Jahren auf Kostenübernahmen für einzelne Sozialleistungen (z. B. bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie bei der Eingliederungshilfe). Diese Kostenübernahmen brachten beträchtliche Entlastungen für die kommunale Ebene, stellten aber letztlich inkrementelle Schritte dar.

Die Bundesländer haben demgegenüber v. a. auf Konsolidierungsprogramme gesetzt, die Reform- und Konsolidierungspotentiale von Landesebene und kommunaler Ebene verknüpfen sollen. Statt für eine einseitige Verschärfung von Fiskal- und Aufsichtsregeln entschieden sich die Länder für eine Steuerung durch Konditionalität, was steuerungstheoretisch als Mittelweg zwischen Regulierung und Finanzierung zu verstehen ist. Dadurch werden die Vorteile von Fiskalregeln und Finanzierungsprogram-

- 
- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.
  - 2 Ebenfalls aus Gründen der Lesbarkeit werden in der Regel die Begriffe „Bürgermeister“, „Kämmerer“ und „Rat“ für die entsprechenden Akteure und nicht die abweichenden örtlichen Bezeichnungen (Oberbürgermeister, Finanzdezernent, Stadtverordnetenversammlung etc.) verwendet.

men kombiniert, aber es drohen auch die Steuerungsprobleme, die mit beiden Instrumententypen verbunden werden.

Bislang wurden bereits die institutionellen Strukturen der Programme aus politik- und finanzwissenschaftlicher Perspektive verglichen (Arnold et al. 2015, S. 124–136; Holler u. Junkernheinrich 2014, S. 280–284; Stolzenberg u. Heinelt 2013). Deutlich wurde dabei, dass die Bundesländer sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen und sich ein „Potpourri“ von Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen“ entwickelt hat (Arnold et al. 2015, S. 125). Jenseits von Selbstevaluationen der Bundesländer gibt es jedoch nur kursorische Analysen der Implementationserfahrungen (Arnold et al. 2015, S. 131–135; Holler 2014; Junkernheinrich 2016; Person u. Zabler 2017). Einer der Vorwürfe lautet, dass die Programme zu erhöhten Hebesätzen der Grund- und Gewerbesteuern sowie zu weiteren tiefen Einschnitten in die kommunale Infrastruktur und Daseinsvorsorge führen, weshalb sich sozio-ökonomische Problemlagen weiter verschärfen würden (Andrae u. Kambeck 2014; Holtkamp 2013). Nichtsdestotrotz wurden auf Landesebene bereits Nachfolgeprogramme diskutiert oder gar umgesetzt. Die Schließung der Forschungslücke zur Implementation der Programme ist dementsprechend von erheblicher gesellschaftlicher Relevanz. Folgende Fragen sollen deshalb im Zentrum dieser Arbeit stehen:

1. Welche Konsolidierungserfolge erreichen Kommunen innerhalb von Konsolidierungsprogrammen und welche Konsolidierungsansätze verfolgen sie?
2. Wie können (unterschiedliche) Konsolidierungserfolge und Konsolidierungsansätze teilnehmender Kommunen erklärt werden?

Der Konsolidierungserfolg kann anhand der Einhaltung vorgegebener Konditionen, durch Haushaltsergebnisse, Schuldenstände und das finanzielle Volumen kommunaler Eigenanstrengungen gemessen werden. Fraglich ist aber auch, wie die Kommunen versuchen Konsolidierungserfolge zu erreichen. „Rasenmäherkürzungen“ und Steuererhöhungen mit breiter Betroffenheit (z. B. Grundsteuererhöhungen) können zu kurzfristigen fiskalischen Erfolgen führen. Um langfristige Wirkungen zu entfalten, müssten die Programme jedoch eine „strategische“ Haushaltskonsolidierung ermöglichen, die aus selektiven Konsolidierungsmaßnahmen und Effizienzsteigerungen besteht. Ausgehend vom akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz u. Scharpf 1995; Scharpf 2000) wird in dieser Arbeit angenommen, dass Konsolidierungserfolge und Konsolidierungsansätze durch

## 1. Einleitung

institutionelle und akteurzentrierte Faktoren erklärt werden können. Dazu wird ein eigener analytischer Rahmen entwickelt, der anhand des Forschungsstandes zur Konditionalität und zur kommunalen Haushaltskrise erarbeitet wird. Der eigene analytische Rahmen geht dabei über die in haushaltpolitischen Forschungen dominanten Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie hinaus. Besonders im Fokus stehen die konkreten institutionellen Strukturen der Konsolidierungsprogramme, bestehend aus den Finanzhilfen und den zugehörigen Konditionen, sowie die Handlungsorientierungen kommunaler Akteure. Untersucht wird, wie kommunale Akteure die Haushaltskrise ihrer Kommune wahrnehmen, wie sie die Konsolidierungsprogramme einschätzen und inwieweit sie langfristige strategische Ziele mit der Haushaltskonsolidierung verknüpfen. Darüber hinaus werden im Konsolidierungsprozess verschiedene Mechanismen der Konditionalität unterschieden, um zu zeigen, wie Regelungsstrukturen und Handlungsorientierungen kommunaler Akteure die Konsolidierungsergebnisse beeinflussen. Dabei werden der Mechanismus „externe Anreize“, der von rationalen Akteuren ausgeht, sowie der Mechanismus des „Policy Lernens“ unterschieden. Veränderte Handlungsorientierungen ergeben sich demnach entweder durch eine Manipulation von Kosten- und Nutzen-erwartungen für ein bestimmtes Verhalten oder durch eine tiefere Reflexion von Problemursachen, alternativen Konsolidierungsmöglichkeiten oder strategischen Zielsetzungen. Policy Lernen ist von entscheidender Bedeutung, da handlungsprägende Wirkungen von zeitlich befristeten Konsolidierungsprogrammen andernfalls mit ihrem Auslaufen enden und Haushaltsprobleme mittelfristig wieder entstehen.

Die Forschungsfragen sollen anhand einer vergleichenden Fallstudie von sechs kreisfreien Städten untersucht werden. Ergänzt wird die vergleichende Fallstudie durch eine kursorische Analyse der Politikformulierung und Implementation auf der Makroebene der Bundesländer. Die Untersuchung umfasst die Konsolidierungsprogramme von drei Bundesländern, wobei je Bundesland zwei Städte ausgewählt wurden. Dadurch können sowohl Kommunen mit demselben als auch mit variierenden institutionellen Kontexten und Konsolidierungsprogrammen verglichen werden. Folgende Programme bzw. Kommunen werden untersucht:

- der rheinland-pfälzische „Kommunale Entschuldungsfonds“ anhand der Städte Mainz und Ludwigshafen am Rhein (im Folgenden nur „Ludwigshafen“);

- der hessische „Kommunale Schutzschirm“ anhand der Städte Kassel und Offenbach am Main (im Folgenden nur „Offenbach“);
- sowie der nordrhein-westfälische „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ anhand der Städte Wuppertal und Oberhausen.

Die ausgewählten Programme zeichnen sich durch ihre Komplexität und finanzielle Größenordnung gegenüber vergleichbaren Programmen in anderen Bundesländern aus, unterscheiden sich untereinander aber erheblich bezüglich ihrer Finanzierungs- und Regelungskomponente. Die Kommunen wurden mithilfe eines Filtersystems ausgewählt, wobei ein „most similar case design“ angestrebt wurde, bei dem die intervenierenden Faktoren jenseits von institutionellen und akteursspezifischen Einflüssen möglichst ähnlich sein sollten. Die vergleichende Fallstudie ermöglicht die Untersuchung von Konsolidierungserfolgen und spezifischen Konsolidierungsansätzen. Zudem können nur im Rahmen des Fallstudienansatzes anhand konkreter Konsolidierungsprozesse akteursspezifische Faktoren und Mechanismen der Konditionalität dargelegt werden. Neben der vergleichenden Analyse von Finanzdaten und Konsolidierungskonzepten erfolgt die vergleichende Fallstudie mithilfe von Dokumentenanalysen und leitfadengestützten Experteninterviews mit Akteuren der kommunalen Ebene sowie der Landesebene.<sup>3</sup>

Der analytische Rahmen, die Fallauswahl und die empirischen Methoden der Arbeit ergaben sich einerseits aus einer tiefgehenden Analyse der Herausforderungen der kommunalen Haushaltskrise und andererseits aus einer ausführlichen Betrachtung von Konditionalität als Steuerungsinstrument. Die Analyse der kommunalen Haushaltskrise stellt erstens eine Einführung in das Problemfeld dar, die Voraussetzung für eine Beurteilung der Problemlösungskapazität der Konsolidierungsprogramme ist. Zweitens umfasst die Analyse eine Erörterung des Forschungsstands, womit mögli-

---

3 Das empirische Material einschließlich der Experteninterviews stammt zu einem Großteil aus den Fallstudien zu den deutschen Kommunen im Forschungsprojekt „REformability of POLitical Systems in times of crisis“ (REPOS), das im Rahmen der „Deutsch-griechischen Forschungsk Kooperation in den Geistes- und Sozialwissenschaften“ von 2014 bis 2015 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Griechischen Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten und 2016 vom BMBF finanziert wurde. Ergänzt wurden im Rahmen der Arbeit die Untersuchungen zum Fall Ludwigshafen, die nicht Teil des Projektes waren.

che Erklärungsansätze für das Forschungsdesign dieser Arbeit eingegrenzt werden können. Das Forschungsdesign muss jedoch nicht nur adäquat für das Problemfeld der kommunalen Haushaltskrise sein, sondern auch zur Konditionalität als konkretem Steuerungsinstrument passen. Konditionalität kann mit Steuerungsproblemen assoziiert werden, die bei Regulierungen und Finanzierungsprogrammen auftreten. Erst aufgrund der Erörterung der kommunalen Haushaltskrise und von Konditionalität als Steuerungsinstrument konnte eine begründete Entscheidung zugunsten eines analytischen Rahmens getroffen werden, der auf einige Erklärungsmöglichkeiten fokussiert und andere vernachlässigt. Weiterhin ermöglichten diese Betrachtungen eine begründete Auswahl der Fälle und der empirischen Methoden.

Das Forschungsdesign der Arbeit speist sich somit vorrangig aus zwei Forschungssträngen, die in verschiedenen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen und angrenzenden Disziplinen zu verorten sind und zu denen diese Arbeit einen Beitrag leistet. Der erste Forschungsstrang umfasst die Erforschung der kommunalen Haushaltskrise, während sich der zweite Forschungsstrang mit verschiedenen Konditionalitätsregimen befasst.

Die Erforschung der kommunalen Haushaltskrise wurde von der lokalen Politikforschung sowie der Kommunalwissenschaft und der Finanzwissenschaft vorangetrieben. Dabei wird in der Regel zwischen exogenen und endogenen Einflussfaktoren kommunaler Haushaltspolitik unterschieden. Während erstere sozio-ökonomische und institutionelle Faktoren umfassen, die lokal kaum beeinflussbar sind, fragen letztere nach dem Einfluss von kommunalen Akteuren und örtlichen Akteurskonstellationen. Diese Arbeit bietet einen Mehrwert für diesen ersten Forschungsstrang, indem institutionelle Faktoren (v. a. haushaltsrechtliche Regeln in den Konsolidierungsprogrammen) und akteursspezifische, endogene Potentiale der Kommunen untersucht werden, die in bisherigen Untersuchungen noch nicht hinreichend erforscht wurden.

Der zweite Forschungsstrang befasst sich mit unterschiedlichen Konditionalitätsregimen in der Entwicklungspolitik, der europäischen Integration sowie mit Fiskalregeln und der Bailout-Problematik subnationaler Einheiten. Weitgehend unbewusst haben sich die Akteure der Bundesländer eines Instrumentes bedient, dass auch von internationalen Finanzakteuren (u. a. Internationaler Währungsfonds [IWF] und Weltbank) sowie von der Europäischen Union (Beitritts-, Nachbarschafts- und Eurokrisenpolitik)

seit langem genutzt wird und bereits vielfach erforscht wurde. Zwar gibt es auch innerhalb national- und gliedstaatlicher Mehrebenensysteme einige Konditionalitätsregime, die den Landesakteuren als Vorbild dienen konnten (z. B. Bedarfszuweisungen für Kommunen oder Konsolidierungs- und Sanierungshilfen für deutsche Bundesländer), aber diese wurden bislang nur rudimentär untersucht. Der zweite Forschungsstrang bietet nichtsdestotrotz einige Anknüpfungspunkte, um denkbare Steuerungsprobleme und Mechanismen von Konditionalitätsregimen theoretisch abzuleiten und empirisch anhand der Implementation der Konsolidierungsprogramme zu erörtern.

Das nachfolgende zweite Kapitel der Arbeit umfasst die politik- und finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Haushaltsprobleme und erörtert den Forschungsstand im ersten genannten Forschungsstrang. Dabei wird die Problemstruktur anhand der Finanzstatistik analysiert, um die konkrete Dimension der kommunalen Haushaltskrise und die sehr unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen zu verdeutlichen. Es folgt eine Analyse der endogenen und exogenen Problemursachen sowie eine Darstellung von Reformoptionen auf unterschiedlichen politischen Ebenen. Die Analyse stellt einen ersten Schritt dar, um die Problemlösungskapazität der Konsolidierungsprogramme sowie die kommunalen Handlungsoptionen bei ihrer Implementation untersuchen zu können.

Im dritten Kapitel steht die Erörterung von Konditionalität als Steuerungsinstrument im Mittelpunkt. Der Forschungsstand im zweiten oben genannten Forschungsstrang wird ausschnittsweise vorgestellt. Das Konzept der Konditionalität wird definiert und im Vergleich zu anderen Steuerungsinstrumenten eingeordnet, wobei unterschiedliche Formen von Konditionen typologisiert werden. Steuerungsprobleme werden anhand von empirischen Forschungen zu verschiedenen Konditionalitätsregimen erörtert. Die Übertragbarkeit auf die Konsolidierungsprogramme wird dabei hinterfragt. In einem kurzen Exkurs wird dargelegt, warum das alternative Instrument einer kommunalen Insolvenzordnung von Praktikern nie ernsthaft in Erwägung gezogen wurde.

Im vierten Kapitel wird das Forschungsdesign der vergleichenden Fallstudie erörtert. Dargestellt werden die Untersuchung von Konsolidierungserfolgen und -ansätzen sowie der analytische Rahmen, der aus dem für die Erforschung der Konsolidierungsprogramme spezifizierten akteurzentrierten Institutionalismus, ergänzt durch sogenannte Konditionalitätsmecha-

## *1. Einleitung*

nismen, besteht. Anschließend wird die Fallauswahl begründet, wobei zunächst auf die Auswahl der Konsolidierungsprogramme und anschließend auf die Auswahl der sechs Städte eingegangen wird. Zudem werden die Erhebungs- und Auswertungsmethoden dieser Arbeit dargestellt.

Das fünfte Kapitel dient der Erörterung der drei Konsolidierungsprogramme. Die institutionelle Ausgestaltung der Finanzierungs- und Regelungskomponente des rheinland-pfälzischen Entschuldungsfonds, des hessischen Schutzschirms und des nordrhein-westfälischen Stärkungspaktes werden verglichen. Ferner werden in diesem Kapitel erste Implementatiónsergebnisse auf der Makroebene der Bundesländer sowie grundlegende Muster der Handlungskoordination zwischen Landesebene und kommunaler Ebene dargelegt.

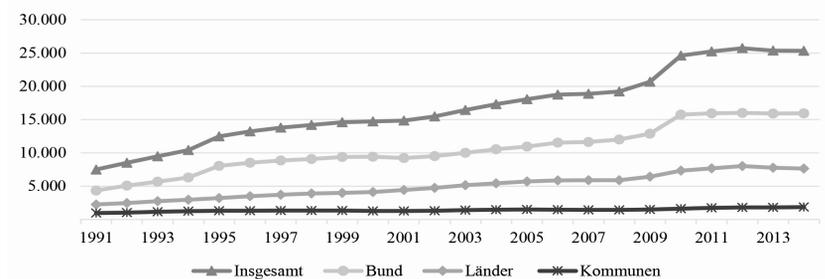
Das sechste Kapitel umfasst die vergleichende Fallstudie der sechs ausgewählten Städte. Zuerst werden konsolidierungspolitische Rahmenbedingungen wie sozio-ökonomische Bedingungen, die haushaltspolitische Ausgangssituation und die Akteurskonstellationen beschrieben. Anschließend werden die Konsolidierungserfolge und -ansätze untersucht und verglichen. Diese sollen schließlich mithilfe der institutionellen Struktur der Konsolidierungsprogramme sowie durch die Handlungsorientierungen kommunaler Akteure erklärt werden. Die Problemperezeptionen kommunaler Akteure, ihre Handlungsorientierung gegenüber den Konsolidierungsprogrammen, ihre kommunalpolitischen Ziele sowie ihre Einschätzung zu externer Beratung und interkommunalen Vergleichen werden erörtert.

Das siebte Kapitel dient der Zusammenfassung der Forschungsergebnisse. Die Erfolgsaussichten der Steuerung durch Konditionalität werden allgemein und anhand der kommunalen Haushaltskrise abschließend diskutiert. Die Erklärungskraft der gewählten institutionellen und akteurzentrierten Ansätze gilt es zu reflektieren. Außerdem werden die Grenzen der vorliegenden Arbeit verdeutlicht und Perspektiven für zukünftige Forschungen aufgezeigt.

## 2. Problemstruktur der kommunalen Haushaltskrise

Um die Frage beantworten zu können, ob die Konsolidierungsprogramme das Steuerungsziel kommunaler Haushaltskonsolidierung erreichen können, ist zunächst eine Analyse der Problemstruktur der kommunalen Haushaltskrise notwendig. Anhand bestehender Forschungen müssen die exogenen und endogenen Ursachen der Haushaltskrise identifiziert werden, um daraus potentielle Erklärungen für Konsolidierungserfolge bzw. Misserfolge und Konsolidierungsansätze zu entwickeln. Die Reform- und Konsolidierungsoptionen von Bundes-, Landes sowie kommunaler Ebene werden anhand der jeweiligen institutionellen Spielräume und bisheriger Reform Erfahrungen erörtert. Diese Erfahrungen können zeigen, welche Handlungslogiken der Forcierung der Konsolidierungsprogramme auf Landesebene zugrunde liegen und welche Implementationsoptionen es auf kommunaler Ebene gibt.

Abbildung 1: Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes nach Ebenen in Euro pro Kopf



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2015b.

Finanzprobleme sind kein Alleinstellungsmerkmal der Kommunen, sondern in Zusammenhang mit der höheren und lange stärker steigenden Verschuldung von Bund und Ländern zu sehen (siehe Abbildung 1). Mit einem Anteil von 5,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (in 2014) und 6,5 Prozent der gesamten öffentlichen Verschuldung (in 2013, OECD 2015) ist die kommunale Verschuldung kein per se unlösbares makroökonomisches Problem. Nichtsdestotrotz ist die kommunale Haushaltskrise

ein Dauerthema, das in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern (z. B. in Griechenland, Stolzenberg et al. 2016, S. 56) bereits seit Jahrzehnten auf der Agenda steht. Warum es dennoch lohnenswert ist, sich auf die Kommunal Finanzen zu fokussieren, wird im folgenden Abschnitt anhand einer finanz- und politikwissenschaftlichen Analyse der kommunalen Haushaltskrise dargestellt.

## 2.1 Kommunale Verschuldung

Die Komplexität der Finanzstatistik erschwert eine eindeutige Bestimmung des Ausmaßes kommunaler Haushaltsprobleme. Die regionale Verteilung und die unterschiedlichen Typen der Kommunalverschuldung sind zu berücksichtigen. Das Schalenkonzept öffentlicher Haushalte (siehe Tabelle 1) umfasst die Schulden der Kernhaushalte und Extrahaushalte (öffentliche Fonds, Versorgungsfonds etc.) als Verschuldung des „öffentlichen Gesamthaushaltes“. Zur Verschuldung des gesamten „öffentlichen Bereichs“ gehören darüber hinaus die Schulden von sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (z. B. von öffentlichen Verkehrsunternehmen, Wohnungsunternehmen, Ver- und Entsorgern sowie Krankenhäusern), die auf kommunaler Ebene im Vergleich zu übergeordneten Ebenen von deutlich größerer Relevanz sind (Frei u. Rösel 2016, S. 213).

Innerhalb der kommunalen Kernhaushalte bedarf es noch einer weiteren Unterscheidung der kommunalen Schuldenarten. Entsprechend des „Pay-as-you-use-Prinzips“ oder des Prinzips der „intergenerativen Gerechtigkeit“ sind fundierte Schulden finanzwissenschaftlich unproblematisch, sofern sie rentablen Investitionen dienen, die zukünftigen Generationen Nutzen bringen (Musgrave 1959, S. 558–565). Demgegenüber stehen sogenannten Liquiditäts- oder Kassenkrediten keine Vermögenswerte gegenüber. Diese Kredite sollen laut den Gemeindeordnungen lediglich kurzfristige Einnahme- und Ausgabeschwankungen kompensieren und fristgerechte Zahlungen sowie eine Steuerglättung gewährleisten. Es ist aber unzweifelhaft, dass viele Kommunen die Liquiditätskredite zweckentfremden und zur Finanzierung struktureller Defizite heranziehen (Heinemann et al. 2009, S. 44–48; Herrmann 2011, S. 2010; Junkernheinrich u. Wagschal 2014, S. 301–303). Im Gegensatz zu fundierten Schulden sind die Liquiditätskredite in den letzten Jahren stark gestiegen, worin eine weitere

spezifische Problematik der kommunalen Verschuldung besteht (siehe Abbildung 2).

*Tabelle 1: Kommunale Verschuldung nach Bundesländern in Euro pro Kopf (2014)*

	Öffentlicher Bereich				
	Öffentlicher Gesamthaushalt			Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	Insgesamt
	Insgesamt	Kernhaushalte	Extrahaushalte		
BB	849	786	63	2.166	3.016
BW	667	556	112	2.590	3.258
BY	1.114	1.013	101	1.385	2.499
HE	3.088	2.795	293	2.044	5.132
MV	1.238	1.177	60	2.779	4.017
NI	1.595	1.522	73	1.396	2.991
NRW	2.951	2.771	180	2.160	5.112
RP	3.112	2.997	115	1.426	4.538
SL	3.667	3.335	332	3.147	6.814
SN	1.066	733	333	1.636	2.702
ST	1.408	1.370	38	2.318	3.726
SH	1.470	1.311	160	1.052	2.523
TH	1.378	929	449	2.003	3.381
Deutschland	1.852	1.693	158	1.919	3.771

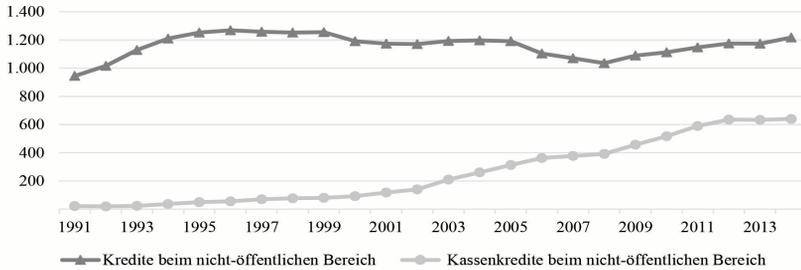
Quelle: Eigene Rechnung nach Statistisches Bundesamt 2015b und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016a.

Im internationalen Vergleich fällt zudem auf, dass die Verbindlichkeiten der deutschen Kommunen zu einem Großteil aus Bankschulden bestehen, die wiederum zu einem beträchtlichen Teil auf öffentliche Banken entfallen (circa 52 Prozent der Schulden bei Sparkassen und Landesbanken, Freier u. Grass 2013, S. 18). Der Markt für Kommunalanleihen ist in Deutschland bislang kaum entwickelt, wobei erste Kommunen als Reaktion auf die Finanzkrise inzwischen auch Anleihen und ähnliche Finanzierungsinstrumente nutzen (Brand 2015, S. 52; Ellmer et al. 2016; Rehm 2013). Außerdem befürchteten Vertreter der kommunalen Ebene, dass sich zunehmend ein Rating für Kommunen etabliert. Ein stärkeres Misstrauen gegenüber öffentlichen Schuldner und striktere Bankenregulierungen ließen erwarten, dass die Kreditfinanzierung insbesondere hochverschuldeter Kommunen zunehmend gefährdet sein könnte (Bundesvereinigung der

## 2. Problemstruktur der kommunalen Haushaltskrise

kommunalen Spitzenverbände 2012; Glöckner u. Mühlenkamp 2009, S. 416–417). Auch wenn diese Befürchtungen kurzfristig nicht eingetreten sind, wird dennoch davon ausgegangen, dass sich der Zugang zu Kommunalkrediten langfristig schwieriger gestaltet (Brand 2015, S. 55).

Abbildung 2: Entwicklung der Verschuldung kommunaler Kernhaushalte in Euro pro Kopf



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2015b.

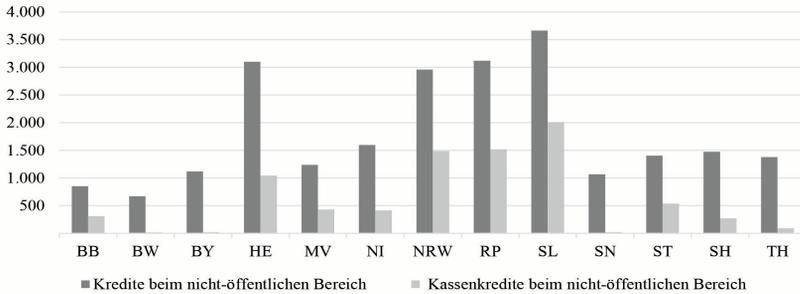
### 2.2 Vergleich von Bundesländern und Gebietskörperschaftstypen

Nicht nur der Anstieg der Liquiditätskredite im Zeitverlauf, sondern auch die Ungleichverteilung zwischen Bundesländern und Gebietskörperschaftsebenen zeigt die Problemdimension auf kommunaler Ebene. Besonders der Blick auf die regionale Verteilung der kommunalen Verschuldung belegt, dass Aggregatdaten „[a]ggregierter Nonsens“ sind (Klein 1986). Der Vergleich der kommunalen Verschuldung zeigt, dass sich die Bundesländer stark vereinfacht in drei Gruppen einteilen lassen.

Die westdeutschen „Krisenländer“, bestehend aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Hessen, weisen die mit Abstand höchste kommunale Liquiditätsverschuldung und die größte Gesamtverschuldung im Kernhaushalt auf. Auch im öffentlichen Gesamthaushalt und im gesamten öffentlichen Bereich haben diese vier Länder die höchste Verschuldung (siehe Tabelle 1). Während einige Länder seit der Jahrtausendwende eine Trendumkehr geschafft haben, sind die Kommunen dieser Länder bis zuletzt durch negative Haushaltsergebnisse gekennzeichnet (siehe Abbildung 4). Dies zeigt, dass in diesen Bundesländern nicht nur

hohe Altschulden bestehen, sondern aktuelle Haushaltsdefizite zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung führen.

Abbildung 3: Verschuldung kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern in Euro pro Kopf (2014)

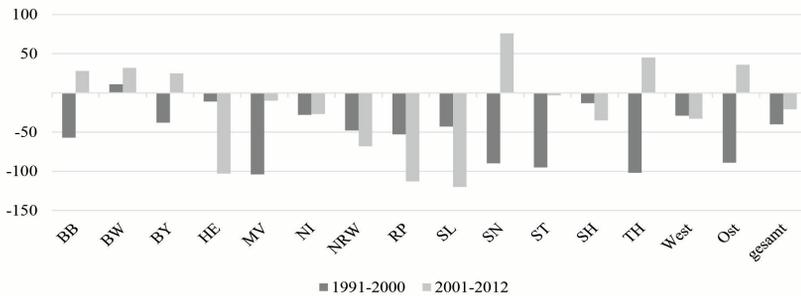


Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2015b.

Die „Mittelfeldgruppe“ (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) ähnelt sich besonders im Hinblick auf die Liquiditätsverschuldung ihrer Kommunen. Die Gesamtverschuldung und die Liquiditätsverschuldung sind, bei erheblichen Unterschieden innerhalb dieser Gruppe, deutlich niedriger als in den Krisenländern. Die Kommunen der ostdeutschen Bundesländer starteten nach der Wiedervereinigung schuldenfrei, hatten allerdings enormen Investitionsbedarf und hohe Personalüberhänge, so dass sie rasch „aufholten“ (Junkernheinrich u. Micosatt 2008; Mäding 1996, S. 82). Obwohl die ostdeutschen Kommunen aufgrund niedriger Steuereinnahmen noch immer wesentlich stärker von Zuweisungen abhängen, war die kommunale Haushaltskonsolidierung dort deutlich erfolgreicher als in den alten Bundesländern. Dies gilt insbesondere für Sachsen und Thüringen, die mit Bayern und Baden-Württemberg zur „Spitzengruppe“ gehören. Die Kommunen dieser Bundesländer weisen keine nennenswerte Liquiditätsverschuldung auf, haben eine moderate Gesamtverschuldung und erwirtschafteten zuletzt einen positiven Finanzmittelsaldo (siehe Abbildung 4).

## 2. Problemstruktur der kommunalen Haushaltskrise

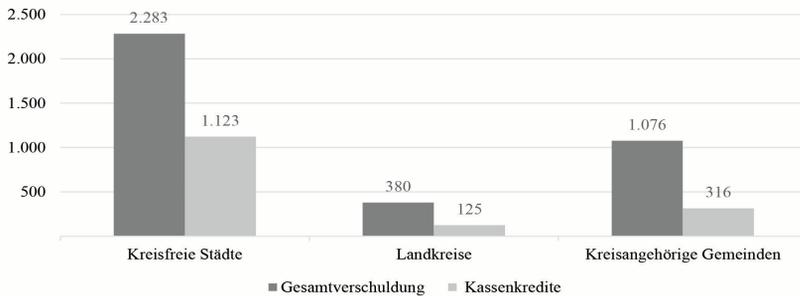
Abbildung 4: Finanzmittelsaldo kommunaler Kernhaushalte nach Bundesländern in Euro pro Kopf



Quelle: Bogumil et al. 2014, S. 622. Der Finanzmittelsaldo ist die Differenz zwischen Gesamteinzahlungen und -auszahlungen.

Kommunale Finanzprobleme sind nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch innerhalb der Länder ungleich verteilt. Regionale Lage, Gebietskörperschaftstyp und Gemeindegröße sind wichtige Einflussfaktoren. Besonders kreisfreie Städte sind von der kommunalen Haushaltskrise betroffen. Dort bündeln sich soziale Probleme, wobei die Kosten nicht wie bei kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlage nivelliert werden. Außerdem übernehmen größere Städte im Rahmen ihrer Zentrumsfunktion häufig Aufgaben für das Umland, was in den kommunalen Finanzausgleichssystemen nicht immer ausreichend abgegolten wird (Arnold et al. 2015, S. 104–105; Freier u. Grass 2013, S. 14; Junkernheinrich u. Wagschal 2014, S. 311). Ein Vergleich zwischen den Körperschaftstypen zeigt daher, dass die Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte kreisfreier Städte deutlich höher als die der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden zusammen ist. Noch eklatanter ist dieser Unterschied mit Blick auf die Liquiditätsverschuldung (siehe Abbildung 5).

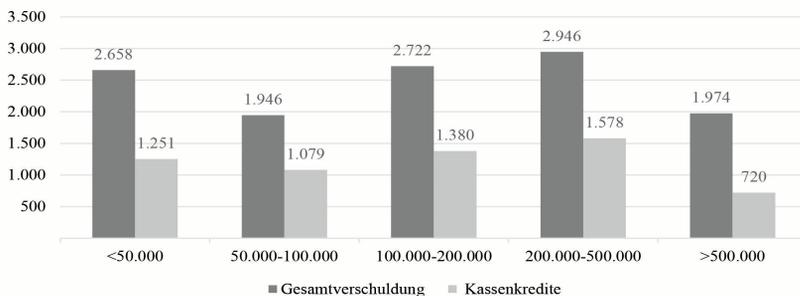
Abbildung 5: Verschuldung der Kernhaushalte nach Gebietskörperschaftstypen in Euro pro Kopf (2012)



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2015b und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016a.

Die Unterscheidung nach Gemeindegrößenklassen zeigt ferner, dass die Gesamt- und Liquiditätsverschuldung der kreisfreien Städte entsprechend ihrer Bevölkerungsgröße variiert. Es besteht keine einfache Korrelation zwischen Bevölkerungsgröße und Verschuldung. Die höchste Verschuldung haben Städte mit unter 50.000 Einwohnern, Städte zwischen 100.000 und 200.000 sowie Städte zwischen 200.000 und 500.000 Einwohnern (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Verschuldung kreisfreier Städte nach Gemeindegrößenklassen (2014)



Quelle: Eigene Rechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016b.

Die am höchsten verschuldeten kreisfreien Städte befinden sich ausnahmslos in drei der erwähnten „Krisenländer“ und fallen fast alle in die genann-

ten Bevölkerungsspannen. Die meisten dieser Städte liegen innerhalb strukturschwacher westdeutscher Regionen wie dem Ruhrgebiet, dem Bergischen Land oder in ländlichen Regionen in Rheinland-Pfalz. Tabelle zeigt, dass sich diese Städte auch in einer finanzwirtschaftlichen „Vergeblichkeitsfalle“ befinden. Nur um ihre Kassenkredite zurückzuzahlen, müssten sie mehrere Jahre sämtliche Einnahmen nutzen, die ihnen zur Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen. Eine Haushaltskonsolidierung ausschließlich aus eigener Kraft ist in diesen Städten also unmöglich.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive lassen sich die Schwerpunkte der kommunalen „Haushaltskrise“ klar lokalisieren. Betroffen sind vorrangig kleine und mittelgroße kreisfreie Städte aus strukturschwachen Regionen einiger weniger Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen). Aus den mittelgroßen Städten wurden die Fälle der vergleichenden Fallstudie ausgewählt, wobei einige Fälle von diesen idealtypischen Charakteristika etwas abweichen (siehe Abschnitt 4.4.).

Tabelle 2: Verschuldung kreisfreier Städte nach Schuldenarten (2014)

Stadt	Bundesland	Bevölkerung	Kredite im Kernhaushalt in Euro pro Kopf	Kassenkredite in Euro pro Kopf	Verfügbare Deckungsmittel in Euro pro Kopf	Kredite im Kernhaushalt in % verfügbarer Deckungsmittel	Kassenkredite in % verfügbarer Deckungsmittel
Pirmasens	RP	40.046	9.130	7.515	1.678	544%	448%
Oberhausen	NRW	209.292	8.806	7.486	1.733	508%	432%
Kaiserslautern	RP	97.382	8.434	6.831	1.840	458%	371%
Offenbach	HE	120.988	8.253	3.693	1.629	507%	227%
Zweibrücken	RP	34.011	7.607	5.454	1.418	536%	385%
Mülheim an der Ruhr	NRW	167.108	7.416	5.074	1.410	526%	360%
Ludwigshafen	RP	163.832	7.051	3.731	1.872	377%	199%
Hagen	NRW	186.716	6.614	6.048	1.741	380%	347%
Remscheid	NRW	109.009	6.281	4.816	1.463	429%	329%
Trier	RP	108.472	6.147	3.685	1.474	417%	250%
Essen	NRW	573.784	5.745	3.611	1.825	315%	198%
Mainz	RP	206.991	5.477	3.039	1.537	356%	198%
Wuppertal	NRW	345.425	5.467	4.086	1.689	324%	242%
Mönchengladbach	NRW	256.853	5.238	3.946	1.496	350%	264%
Worms	RP	81.010	4.974	3.572	1.481	336%	241%
Bonn	NRW	313.958	4.786	2.447	1.503	318%	163%
Gelsenkirchen	NRW	257.651	4.708	3.071	1.693	278%	181%
Bochum	NRW	361.876	4.707	2.281	1.401	336%	163%
Herne	NRW	154.608	4.597	3.086	1.662	277%	186%
Duisburg	NRW	485.465	4.516	3.661	1.654	273%	221%

Quelle: Bevölkerung: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016a; Schuldenstände: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016b, Deckungsmittel: Bertelsmann Stiftung 2017. Es handelt sich um die 20 kreisfreien Städte mit der höchsten Verschuldung im Kernhaushalt in Euro pro Kopf.

### 2.3 Exogene und endogene Erklärungsansätze

Die unterschiedliche Betroffenheit der kommunalen Ebene von der Haushaltskrise deutet bereits auf ein Ursachenbündel für haushaltspolitische Schwierigkeiten hin. Dementsprechend knüpfen die Forschungen zu kommunalen Haushaltsproblemen konzeptionell zumeist an internationale Untersuchungen zur öffentlichen Verschuldung an und kombinieren entsprechend der „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“ mehrere analytische Ansätze (Schmidt 1993; Zohlhöfer 2008). Vorherrschend sind dabei Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie sowie des Rational-Choice-Institutionalismus. Diese Erklärungsansätze werden für die kommunale Ebene in endogene und exogene Bestimmungsfaktoren kategorisiert (Holtkamp 2000; Winkler-Haupt 1988), wobei nicht alle Faktoren klar zugeordnet werden können (z. B. der Demokratietyp oder die parteipolitische Fragmentierung). Als „exogen“ werden jene Faktoren bezeichnet, die von kommunalen Akteuren kaum beeinflusst werden können. Dazu gehören sozio-ökonomische Faktoren sowie institutionelle Unterschiede zwischen den Bundesländern wie die jeweiligen Gemeindeordnungen und das abweichende Haushaltsrecht. „Endogene“ Bedingungen sind demgegenüber vor Ort gestaltbar, wobei es sich zumeist um akteurzentrierte Ansätze handelt. Die parteipolitische Zusammensetzung des Rates, der politische Führungsstil des Bürgermeisters sowie ortsspezifische Akteurskonstellationen und Entscheidungsmuster gehören hierzu.

*Tabelle 3: Exogene und endogene Erklärungsfaktoren der kommunalen Haushaltskrise*

<b>Exogene Faktoren</b>	<b>Endogene Faktoren</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sozio-ökonomische Bedingungen</li> <li>— Steuerpolitik des Bundes</li> <li>— Finanzausstattung durch das Land</li> <li>— Haushaltsrecht und Finanzaufsicht</li> <li>— Institutionelle Stärke des Bürgermeisters</li> <li>— Größe des Rates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Parteidifferenz</li> <li>— Parteipolitische Fragmentierung</li> <li>— Politische Führung</li> <li>— Demokratietypen</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Während einige exogene Ursachen kommunaler Verschuldung, v. a. der Einfluss sozio-ökonomischer Bedingungen und der Gemeindeordnungen, gut erforscht sind, liegen die endogenen Gründe noch weitgehend im Dunkeln. Deutlich wurde durch bisherige Studien jedoch, dass sich selbst bei