# Symbolische Haushaltspolitik

## Zum Verhältnis von symbolischer Politik und Haushaltskonsolidierung mit einigen Illustrationen aus NRW

*Lars Holtkamp*

Im vorliegenden Beitrag[1] erfolgt erstmalig eine Anwendung des Konzepts der symbolischen Politik auf den Bereich der Haushaltspolitik. Nach einer begrifflichen Einführung wird dabei zunächst erläutert, welche Gefahren von symbolischer Politik für die Demokratie ausgehen und weshalb insbesondere die Haushaltspolitik anfällig für symbolische Politikinszenierungen ist. Anhand der beiden nordrhein-westfälischen Reformmodelle Stärkungspakt-Stadtfinanzen und Staatskommissar wird schließlich veranschaulicht, wie symbolische Haushaltspolitik zur Erosion der Demokratie führen kann ohne dabei substantiell zur Problemlösung beizutragen.

Überall werden in Deutschland Sicherungskonzepte und Sanierungspläne aufgestellt. In nur wenigen Jahren sollen sich danach Bund, Länder und Kommunen der Nullverschuldung nähern. Der empirischen Verwaltungswissenschaft sind solche vielversprechenden Reformmodelle hinreichend bekannt (NPM, Doppik etc.). Dabei stellt sie allerdings im Soll-Ist-Vergleich immer wieder fest, dass die Implementation nicht selten scheitert.[2] Das Scheitern kann verschiedene Gründe haben. Bspw. können die nachgelagerten ausführenden Akteure aus Eigeninteressen die Implementation hintertreiben oder etwa die Konzepte erweisen sich grundsätzlich als für Verwaltungen nicht praktikabel. Zu wenig wird bei der Ursachenanalyse in der bundesdeutschen Diskussion[3] berücksichtigt, dass die jeweiligen Entscheidungsträger bei grundlegenden Problemen eher an einer Dethematisierung als an einer Problemlösung interessiert sein könnten. Es lässt sich somit annehmen, dass das Scheitern von Reformen zur Haushaltskonsolidierung weniger auf Implementationsdefizite im engeren Sinne zurückzuführen ist, sondern oftmals die Reformen an sich Problemlösungen nur simulieren.

Dies ist auch für die Schuldenbremse und die Sanierungspläne einiger Bundesländer zu erwarten. „Insofern kann man diese Gesetzgebung auch als symbolische Politik begreifen".[4] Dies wird auch darauf zurückgeführt, dass der Stabilitätsrat kaum über Sanktionen verfügt, um die Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse deutlich zu erhöhen.[5] Angelehnt an die Praxis der Kommunalaufsicht entwickelten deshalb Verwaltungswissenschaftler schon früh Gesetzesentwürfe für bundesstaatliche Haushaltsnotlagenregime und unabhängige Kontrollinstanzen. Das zuerst für NRW-Kommunen entwickelte Haushaltssicherungskonzept mit dem Sanktionsinstrument des Nothaushaltsrechts war hier das Vorbild.[6] Mittlerweile wird dieses Konzept in NRW-Kommunen seit gut 25 Jahren praktiziert. Durch Dauerbeobachtungen dieser Nothaushaltskommunen[7] und durch das DFG-Projekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite"[8] kommt der Autor allerdings zu einer kritischen Einschätzung dieses Sanktionsinstruments. So führen Kontrollinstanzen und zusätzliche Sanktionen eher zu mehr als zu weniger symbolischer Politik, die zudem (nicht zuletzt durch den Einsatz von Staatskommissaren) eher Demokratie- als Ausgabenabbau forciert.

**Prof. Dr. Lars Holtkamp**
FernUniversität Hagen

1 Der Aufsatz ist eine ausgearbeitete und erweiterte Fassung des auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft am 24.9.15 gehaltenen Vortrags mit dem Titel „Kommunale Haushaltssicherung und Schutzschirme – Sicherheitsrhetorik bei stetig wachsenden Haushaltsproblemen".

2 Holtkamp 2012.

3 In der skandinavischen Diskussion wird demgegenüber häufig davon ausgegangen, dass es sich bei Verwaltungsreformleitbildern um Surrogate für Implementationen handelt. Die Wähler würden sich mehr für Reformversprechungen interessieren „als für das, was am Ende dabei rauskommt" (Jann 2006, S. 138).

4 Kirchgässner 2014, S. 724.

5 Hetschko et al. 2012, S. 15.

6 Schuppert/Rossi 2006.

7 Holtkamp 2000, 2009, 2012.

8 Holtkamp/Bathge 2014; Bogumil et al. 2014. Das Projekt ist ein Gemeinschaftsantrag von Prof. Dr. Lars Holtkamp (FernUniversität Hagen), Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Prof Dr. Martin Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) und Prof. Dr. Uwe Wagschal (Universität Freiburg). Der vorliegende Aufsatz spiegelt ausschließlich die Position des Autors wider.



Verwaltung und Management
22. Jg. (2016), Heft 1, S. 14-26

https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

In diesem Beitrag sollen erstens der Zusammenhang zwischen symbolischer Politik und Haushaltskonsolidierung inklusive der Haushaltsaufsicht systematisch herausgearbeitet und zweitens die Folgen dieser symbolischen Politik am Beispiel der NRW-Kommunen veranschaulicht werden.

## Das Konzept der symbolischen Politik

Der Begriff der symbolischen Politik ist zum festen Bestandteil der politischen Alltagssprache geworden. Hierunter werden i.d.R. Alibigesetzgebung und Placebopolitik verstanden – Politik also, die Problemlösungen lediglich suggeriert. Auch in einigen wissenschaftlichen Disziplinen wird dieser Begriff in diesem engeren Sinne benutzt. Insbesondere in den Rechtswissenschaften wird symbolische Politik als Mangel an „realer Steuerungseffizienz“[9] mit eindeutig negativer Konnotation verwendet. Hierbei wird in der Regel auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Murray Edelman rekurriert, der das Konzept schon vor Jahrzehnten in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt hat. Zugespitzt formuliert unterscheidet er zwei Seiten von Politik. Die ‚eigentliche' Politik, also das Entscheidungshandeln, läuft danach hinter den „Kulissen“ ab. Die symbolische Politik auf der Bühne ist dagegen Show – also Darstellungspolitik weitgehend ohne die angegebene Policy-Wirkung.[10] Symbolische Gesetzgebung bzw. Politik liegt danach vor, wenn die Ineffektivität eines Gesetzes (die formulierten Policy-Ziele im Verhältnis zu den erwartbaren Wirkungen) zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung bereits absehbar war. Damit ist nicht gesagt, dass symbolische Politik keine Wirkung entfaltet. Ganz im Gegenteil kann sie deutlich stärkere Eskalationseffekte aufweisen als die i.d.R. inkrementalistische Entscheidungspolitik und so bei minimalem Aufwand größtmöglichen Schaden anrichten.[11] Symbolische Politik ist sowohl für die Output- als auch für die Input-Legitimität des politischen Systems schädlich. Sie lässt lösungsbedürftige gesellschaftliche Probleme nicht nur ungelöst, sondern sie verbaut zudem oftmals zusätzlich den Weg zu ihrer Lösung. Symbolische Politik zielt darüber hinaus nicht auf argumentative Verständigung und Partizipation, sondern auf systematische Täuschung und Vernebelung ab[12] und „unterminiert das Vertrauen in die Demokratie“[13] langfristig. Dabei kann es sich durchaus auch um Selbsttäuschungen oder rollenkonformes Verhalten der Entscheidungsträger handeln[14], so wie Kämmerer unter scharfer Kommunalaufsicht zu sehr „optimistischen“ Haushaltsansätzen und -prognosen neigen.[15]

***»Symbolische Politik zielt darüber hinaus nicht auf argumentative Verständigung und Partizipation, sondern auf systematische Täuschung und Vernebelung ab.«***

Entgegen der Bewertung mancher Soziologen[16] ist symbolische Politik deshalb nicht etwa funktional für die Demokratie, sondern kann diese stark schädigen. Die schädigende Wirkung dürfte sich insbesondere bei dem Haushaltsplan als „Regierungsprogramm in Zahlen“ und zentralem Steuerungsinstrument in allen Politikfeldern entfalten.

Dabei ist symbolische Politik sicherlich kein neues Phänomen. Viele Politikwissenschaftler gehen aber von einer zunehmenden „Abkoppelung der inszenierten Öffentlichkeit vom tatsächlichen politischen Geschehen“ aus[17], die die Urteilskraft der Bürger weiter erodieren lässt.

Zu anderen normativen Schlüssen kommt man hingegen, wenn man einen weiten Begriff von symbolischer Politik verwendet und damit jedes Symbol von der Reichspogromnacht bis zum Umweltengel dem Begriff zuordnet.[18] Dann sind in jeder Politik symbolische Spurenelemente enthalten. Aufgrund der Weite dieses Begriffes ist dann symbolische Politik aber nur schwer empirisch zu erfassen[19] und die breite Verwendung führt zu erheblichen Missverständnissen, weil sich in der Alltagssprache von Politik und Verwaltung längst der enge Begriff durchgesetzt hat. Nicht zuletzt würde der herrschaftskritische Aspekt des Konzepts von Edelman verloren gehen, der die „kontinuierliche Analyse und grundsätzliche Kritik von symbolischer Politik als Verdeckung von Interessenkonflikten und Machtprozessen“[20] beinhaltet. Der Begriff symbolische Politik wird in diesem Beitrag somit eng gefasst.

9 Hansjürgens/Lübbe-Wolf 2000, S. 12.

10 Edelman 1990.

11 Becker 2014, S. 59f.

12 Meyer 1994, S. 108f.

13 Blühdorn 2013, S. 185.

14 Hiebaum 2012, S. 458; Edelman 1990, S. 17.

15 Holtkamp 2006.

16 Vgl. z.B. „Der Fleischkonsum würde vermutlich einbrechen, wenn Produzenten ihren Kunden systematisch Einblicke in die Aufzucht und Schlachtung von Schweinen, Kühen und Hühnern geben würden. Die Legitimität von politischen Entscheidungen würde weiter erodieren, wenn die Wähler im Detail mitbekämen, wie häufig Entscheidungen zwischen verschiedenen Parteien ausgemauschelt werden“ (Kühl 2010, S. 4).

17 Meyer 2012, S. 54; vgl. ähnlich Kepplinger 2009, S. 90ff.

18 von Prittwitz 2000.

19 Fuchs et al. 2012, S. 451.

20 Stehr 2012, S. 470.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

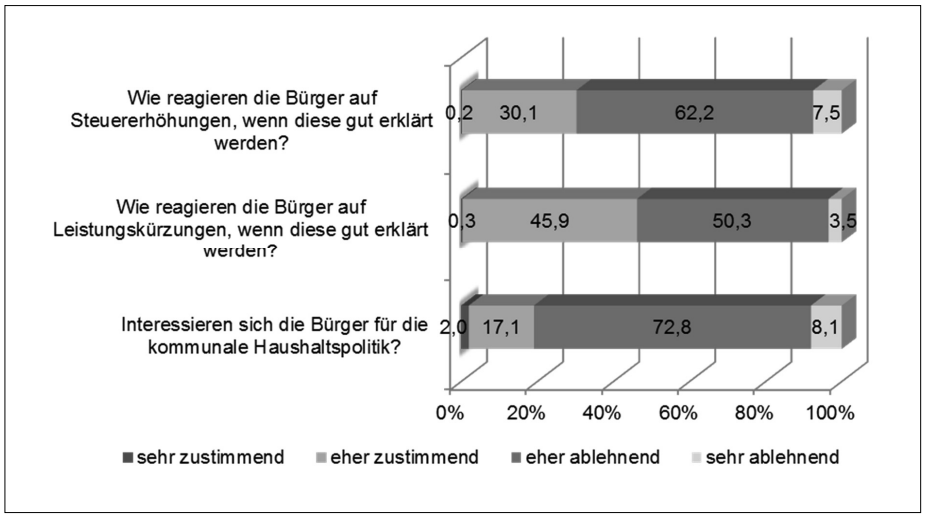


Abb. 1: Bürger aus Sicht der Ratsmitglieder

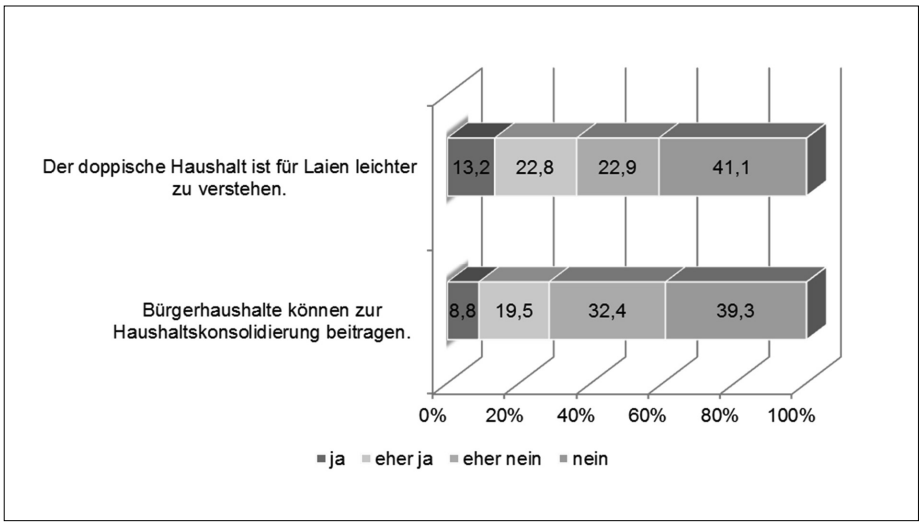


Abb. 2: Leistungen von Reformen aus Sicht der Ratsmitglieder

## Zum Verhältnis von symbolischer Politik und Haushaltspolitik

Das Konzept der symbolischen Politik wurde in vielen politikwissenschaftlichen Forschungsbereichen verwendet. Schwerpunkte liegen in der Wahlkampf- und Medienforschung sowie in der Umweltpolitik, hier insbesondere im Zusammenhang mit der Wirkungslosigkeit von Umweltgesetzen. Auf die bundesdeutsche Haushaltspolitik wurde dieses Konzept bisher nicht systematisch bezogen.

Symbolische Politik im engeren Sinne setzt voraus, dass sie nicht schnell von der Wählerschaft aufzudecken und zu sanktionieren ist. Dies kann mit Rational-Choice-Modellen, die nur ein begrenztes Informationsniveau der Wählerschaft voraussetzen, theoretisch gut erklärt werden. So hat bereits Schumpeter Position und politisches Interesse des durchschnittlichen Wählers in der modernen Massendemokratie wie folgt beschrieben: „Er ist Mitglied eines handlungsunfähigen Komitees, des Komitees der ganzen Nation, und darum verschwendet er auf die Meisterung eines politischen Problems weniger disziplinierte Anstrengung als auf ein Bridgespiel“[21].

Teile der Wählerschaft sind in politischen Fragen aus dieser Sicht also „rationale Ignoranten“ bzw. „kognitive Geizhälse“, wie es in der Abstimmungsforschung auch zu direktdemokratischen Verfahren festgestellt wurde.[22] Nur sehr selten stehen haushaltspolitische Fragen im Zentrum öffentlicher Kritik und wenn sind sie in Deutschland zumeist auf greifbare Großprojekte bezogen (Stuttgart 21 etc.) oder von Nimby-Interessen forciert. Den Haushalt als Ganzes adressieren sie aber meist nicht in vertiefenden Analysen. Selbst wenn man von einem positiveren Menschenbild als Schumpeter ausgeht, wird es schwer für größere Wählerkreise die Haushaltspolitik als wohl komplexeste Querschnittspolitik zu durchdringen.

Die Informationskosten in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung sind für die Wählerschaft besonders hoch, so dass Haushaltspolitik optimale Rahmenbedingungen für symbolische Politik bietet. Als komplexes Politikfeld ist sie in hohem Maße von den Verhandlungsergebnissen in der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung, die im Verbund mit vielfältigen sozioökonomischen Entwicklungen, sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite durchschlagen können, abhängig. Da Haushaltskonsolidierung bei bereits aufgetürmter Verschuldung eine längerfristige Aufgabe ist, gilt es, all diese Entwicklungen über Jahre zutreffend zu prognostizieren, um das notwendige Konsolidierungsvolumen einschätzen zu können. Tritt die Prognose dann nach Jahren nicht ein, kann immer noch seitens der Kommune oder der Länder argumentiert werden, dass die endogenen Konsolidierungspotentiale vorbildlich ausgeschöpft wurden, aber die vielfältigen exogenen Entwicklungen bewirkt haben, dass man den Haushaltsausgleich doch nicht erreichen konnte. Das wird die Wählerschaft in der Mehrheit, auch in denen als „Grundschule der Demokratie“ gepriesenen Kommunen, kaum beurteilen können, weil sie sich für die allgemeine Haushaltspolitik i.d.R. nicht interessiert, wie in Bürgerumfragen empirisch immer wieder deutlich wurde.[23] Zugleich gibt es ein Bedürfnis von Teilen der Wählerschaft, wie es schon Edelman beschrieb, Sicherheiten politisch vermittelt zu bekommen, also, dass die politisch Verantwortlichen die Haushaltskrise auf allen föderalen Ebenen im Griff haben. „Wenn man die Welt nicht mehr versteht und den Gang der Dinge nicht mehr glaubt beeinflussen zu können, sucht man zunehmend Zu-

21 Schumpeter 1950, S. 415.

22 Milic et al. 2014, S. 251.

23 Holtkamp 2001.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

flucht zu abstrakten Symbolen, die einem Sicherheit versprechen und Identifizierung ermöglichen. Welches Symbol aber könnte tröstlicher, beruhigender sein als der Inhaber eines hohen Amtes, der weiß, was zu tun ist und bereit ist zu handeln?“[24].

Erschwerend kommt hinzu, dass die Wählerschaft gerade in der Haushaltspolitik keine konsistente Präferenzordnung hat. Einerseits wird in der Steuerzahlerrolle höhere Verschuldung und Steuern abgelehnt. In der Konsumentenrolle hingegen werden die Staatsausgaben, von denen man profitiert, verteidigt. Gerade auf kommunaler Ebene haben die Wähler effektive Vetopositionen gegen Ausgabensenkung, die auf die Schließung oder Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen abzielen und haben in NRW-Kommunen auch viele Bürgerbegehren dagegen initiiert. Die Steuereinnahmen kann die Wählerschaft demgegenüber nicht direkt beeinflussen. Aufgrund des Haushaltsvorbehalts zieht hier die direkte Demokratie nicht und auch die Verwaltungsgerichte haben bisher selbst eine Verdoppelung der Grundsteuerhebesätze mitgetragen. Folglich kann die Wählerschaft kaum direkt von Ausgabenreduzierung durch Steuersenkungen profitieren[25], sodass sie auch in der Steuerzahlerrolle Einrichtungsschließungen nicht präferieren werden. Noch stärker dürften Steuererhöhungen abgelehnt werden. Das schätzen auch die im Rahmen des DFG-Projekts befragten knapp 1800 Ratsmitglieder in NRW, Brandenburg, Baden-Württemberg und Sachsen so ein.

Knapp 70 Prozent der Ratsmitglieder meinen, dass die Bürger Steuererhöhungen (eher) ablehnend gegenüberstehen, selbst wenn sie gut erklärt werden. Die Mehrheit der Ratsmitglieder glaubt auch, dass die Bürger gut erklärte Leistungskürzungen (eher) ablehnen. Haushaltskonsolidierung wird unter diesen so wahrgenommenen Rahmenbedingungen schwer und symbolische Politik wird durch das geringe Interesse der Bürger an der kommunalen Haushaltspolitik erleichtert. Gut 80 Prozent der Ratsmitglieder stellen fest, dass die Bürger sich eher nicht oder gar nicht für die kommunale Haushaltspolitik interessieren.

Daran haben auch die Reformen der letzten Jahre aus der Sicht der Ratsmitglieder wenig geändert. Mit der Doppik ist der Haushaltsplan entgegen der Reformversprechen aus Sicht der meisten Kommunalpolitiker für Laien nicht verständlicher geworden und auch der Bürgerhaushalt führt nicht über veränderte Präferenzen der Wähler (durch Information und Diskurse) zu Konsolidierungseffekten.

Diese so wahrgenommene niedrige Konsolidierungsbereitschaft bei geringem Kenntnisstand der Bürger erhöht wiederum die Anreize für die Entscheidungsträger auf mikropolitische Strategien zurückzugreifen, die weiter die Transparenz der Haushaltspolitik reduzieren[26]: Die Gegner von Konsolidierungsmaßnahmen werden meist vom Bürgermeister und Kämmerer unter Zeitdruck gesetzt, um ihnen wenig Möglichkeiten zur öffentlichen Mobilisierung zu lassen. Die Konsolidierungspakete werden meist in vertrauter, nichtöffentlicher Runde entwickelt und dann schnell im Rat durchgedrückt („Bombenwurfstrategie“). Die Kürzungsfolgen werden meist verschleiert, um nicht von der Wählerschaft zur Rechenschaft gezogen zu werden („blame avoidance“). Höhere Ebenen haben zudem die Möglichkeit, Konsolidierungslasten auf untere föderale Ebenen abzuwälzen, was in Deutschland unter Umgehung des Konnexitätsprinzips eine lange Tradition hat. Schließlich kann die Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen auf andere Institutionen abgewälzt werden (z.B. Hinweis auf die Haushaltsaufsicht als „Sachzwang“). Gerade die Verflechtung zwischen Kommunen und Haushaltsaufsicht steigert die Komplexität der Haushaltspolitik nochmals und potenziert die Inszenierungsmöglichkeiten. Damit entspricht die Haushaltskonsolidierung weitgehend den förderlichen Bedingungen für symbolische Politik, wie sie schon am Beispiel der Umweltpolitik systematisiert wurden[27]: Komplexe, gesellschaftlich relevante Probleme für die es keine Ad-hoc-Lösungen gibt bzw. deren Lösung sehr kostenintensiv ist, sind häufig das Anwendungsgebiet für symbolische Politik. Dann hat symbolische Politik den doppelten Vorteil für die Entscheidungsträger, „dass sowohl Handlungsfähigkeit demonstriert wird als auch mögliche Kosten einer substanziell effektiven Alternative vermieden werden“[28]. Zudem kann man mit Scheinlösungen in der Haushaltspolitik ein für die Politik aufgrund der nicht konsistenten Präferenzen der Wählerschaft schwieriges Thema

***»Gerade die Verflechtung zwischen Kommunen und Haushaltsaufsicht steigert die Komplexität der Haushaltspolitik nochmals und potenziert die Inszenierungsmöglichkeiten.«***

24 Edelman 1990, S. 59.

25 Hier stellt sich im Übrigen auch die Trittbrettfahrerproblematik. Wenn einzelne Wähler auf Angebote verzichten, kann es gut sein, dass andere Wähler wiederum mehr Leistungen durchsetzen bzw. „ihre“ öffentlichen Einrichtungen verteidigen und somit von dem Verzicht profitieren, so dass schließlich keiner mehr zu Konsolidierungsopfern bereit ist.

26 Wenzelburger 2009, S. 412f.; Holtkamp 2010.

27 Newig 2010.

28 Newig 2010, S. 308.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

kurzfristig von der Tagesordnung nehmen, das auch für die Verwaltung angesichts sehr hoher Personalkostenanteile in den Kommunen und Ländern bedrohlich werden kann. Denn, wenn die Schulden in Deutschland ernsthaft abgebaut werden sollen, dann heißt das für die Verwaltungen wahrscheinlich weiterer Personalabbau, Arbeitsverdichtung und weniger Aufstiegschancen. Die Simulierung von Haushaltskonsolidierung zur Vermeidung von massiven Interessen- und Machtkonflikten ist somit für die Entscheidungsträger günstiger, zumal die Kosten eher zukünftige Generationen zu tragen haben. So sind beispielsweise die Personalkostenanteile inklusive der Pensionslasten der Bundesländer im Bereich Bildung und innere Sicherheit besonders hoch und gerade in diesen Politikfeldern ist bei ausgeprägtem Parteienwettbewerb eine besondere Sensibilität der Wählerschaft bei Kürzungen zu erwarten. Deshalb ist für politische Unternehmer hier sicherlich die Simulation von Problemlösungen (z.B. über die x-te Verwaltungsreform der Polizei) günstiger als radikaler Personalabbau, der sich schnell auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Wählerschaft negativ ausstrahlen würde und die Wiederwahl damit gefährden könnte.

Hinzu kommt, dass auch viele Interessengruppen gegen redistributive Politik im Zuge der Haushaltskonsolidierung Widerstand leisten, während die allgemeinen Interessen der Steuerzahler nur bedingt organisationsfähig sind. Insgesamt führen also die Interessen- und Machkonstellationen in der Haushaltspolitik dazu, dass Haushaltskonsolidierung für die Entscheidungsträger viele Risiken enthält, den man bei lediglich inszenierter Konsolidierung ohne materielle Umverteilung zumindest in einer Wahlperiode entgehen kann.

Symbolische Politik ist zur Legitimationsentlastung aber nur dann geeignet, wenn die Medien auch darüber berichtet. Die Haushaltspolitik hat bei dementsprechender Aufbereitung durchaus einen hohen Nachrichtenwert, weil sie sich zur Dramatisierung besonders eignet und damit an latente Ängste des Publikums (Staatsbankrott, Konkurs und Inflation) anknüpft. Zugleich stehen genügend symbolhafte Lösungen zur Verfügung (der Sparkommissar, der Rotstift oder das Anstreben der schwarzen Null), die einerseits das Publikum wieder beruhigen und andererseits den Aufmerksamkeitsregeln der Medien[29] folgen. Erst kommt die Krise, dann der harte Sanierer und dann das happy end in der Konsolidierungserzählung. Wenn Haushaltspolitik so verkürzt, vereinfacht, visualisiert, inszeniert und personalisiert wird, erreichen die Nachrichten auch viele Adressaten. Durch diese an der Medienlogik orientierte Aufbereitung gelangt die von Komplexität und nichtöffentlichen Verhandlungen geprägte Haushaltspolitik an das „Licht der Öffentlichkeit". Das ist auch in den meisten Kommunen trotz der vermeintlichen Bürgernähe nicht anders. Auch hier sind die Entscheidungsträger hinsichtlich der Aufmerksamkeitsspanne der Wählerschaft skeptisch und in der Öffentlichkeitsarbeit haben deshalb „Personalisierung und Entertainisierung ihren festen Platz"[30].

***»Wenn Haushaltspolitik so verkürzt, vereinfacht, visualisiert, inszeniert und personalisiert wird, erreichen die Nachrichten auch viele Adressaten.«***

## Das Verhältnis von symbolischer Politik und kommunaler Haushaltsaufsicht

Das kommunale Haushaltsrecht kennt immer schon eine Schuldenbremse für laufende Ausgaben, die nicht durch die laufenden Einnahmen abgedeckt werden. Diese Lücken dürfen nur kurzfristig durch Kassenkredite bzw. Liquiditätskredite überbrückt werden. Dauerhafte Defizite im Verwaltungshaushalt, die kontinuierlich über Kassenkredite finanziert werden, sind bei strenger Auslegung nicht rechtmäßig.[31] Nun finanzieren aber schon seit 25 Jahren viele NRW-Kommunen über stetig steigende Kassenkredite ihre Defizite und versuchen mit Konsolidierungserzählungen immer wieder zu vermitteln, dass sie mittelfristig wieder den Haushaltsausgleich erreichen werden, was bisher aber fast nie gelungen ist. Das beunruhigt nicht nur die Haushaltsaufsicht, sondern auch die Banken, die sich zum Teil zunehmend schwerer tun, überschuldeten Kommunen weitere Kassenkredite zu gewähren. Dabei fing in den 1990er Jahren alles durchaus noch mit viel Optimismus an.[32] Das Land machte es für alle Kommunen, die einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt auswiesen, zur Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, in dem für die nächsten fünf Jahre darzustellen war, wie alle Fehlbeträge und Kassenkredite abgedeckt werden, um die kurz- bis mittelfristige Aufnahme von Kassenkrediten am Ende der Periode wieder abgebaut zu haben. Konnten die Kommunen dies in der Prognose nicht darstellen, wurden das HSK und der Haushaltsplan nicht genehmigt. Folglich verblieben die Kommunen ganzjährig im Nothaushaltsrecht mit der Konsequenz, dass nur noch sehr wenige Investitionen getätigt werden durften. Anfangs wirkte das Nothaushaltsrecht für die kommunalen Akteure durchaus abschreckend, auch weil dadurch kaum noch Prestigeprojekte im Wahlkampf realisiert werden konnten. Demokratietheoretisch problematisch war an dieser Konstellation, dass das HSK und das Nothaushaltsrecht faktisch durch nicht-öffentliche Verhandlungen zwischen Kommunalaufsicht und

29 Vgl. hierzu Tenscher/Borucki 2015, S. 148f.

30 Baden et al. 2015, S. 214.

31 Heinemann et al. 2009.

32 Held 1995.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Kommunalverwaltung vollzogen wurden. Die kommunalen Vertretungskörperschaften segneten das HSK oft nur ab, weil sonst das Nothaushaltsrecht drohte. Für die Wähler blieb damit unklar, ob der Kämmerer durch Haushaltsaufstellung, der Rat durch Haushaltsverabschiedung oder doch die Aufsichtsbehörde durch nicht öffentliche Verhandlungen die Verantwortung für einschneidende Maßnahmen trug, zumal sich die Akteure in der Öffentlichkeit i.d.R. gegenseitig den „schwarzen Peter" zuspielten. In den 2000er Jahren befand sich dann aber schon mehr als ein Viertel der NRW-Kommunen dauerhaft im Nothaushaltsrecht.

Die letzte Sanktionsstufe war ausgereizt und das Innenministerium befürchtete, dass sich die Kommunen im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet"[33] hätten[34]. Die Haushaltsaufsicht sah ihre Aufgabe folglich darin, diesen Kommunen „lästig zu werden"[35], also einen verstärkten Druck auf die Kommunen auch über das Nothaushaltsrecht hinaus auszuüben

Der Zeitpunkt, zu dem die stetig wachsenden Kassenkredite wieder abgebaut werden sollen, war auch über Jahrzehnte nicht mehr absehbar, was angesichts des Haushaltsrechts für die Aufsicht kaum noch zu legitimieren war. Die erste Kommune, die diese unter Experten hinlänglich bekannte Tatsache öffentlich kommunizierte, die Stadt Waltrop, wurde Adressat einer neuen tiefgreifenden Aufsichtsmaßnahme – dem beratenden Sparkommissar.[36] Ins Waltroper Rathaus zog ein Berater der Haushaltsaufsicht ein und es wurde damit gedroht, dass wenn seine Ratschläge nicht umgesetzt werden, ein Staatskommissar bestellt wird, der anstelle des Stadtrates den Haushalt konsolidieren würde. Es folgte die Bestellung von beratenden Sparkommissaren in Marl und in der Großstadt Hagen. Nach längerer Zeit wurden die beratenden Sparkommissare in den beiden kleineren Städten wieder abgezogen und die Aufsichtsbehörden konstatierten, dass die Städte „gesund gespart worden"[37] seien. In der Großstadt Hagen kam es hingegen bei deutlich selbstbewussteren kommunalen Akteuren zum Eklat. Einige Vorschläge des Beraters wurden nicht umgesetzt, weil dagegen ein Bürgerbegehren initiiert wurde und der Rat gegen die darauffolgenden Auflagen der Aufsicht erfolgreich klagte. Das Gericht wies in der Urteilbegründung darauf hin, dass der Einsatz eines Beraters nicht ausreiche, um zu verdeutlichen, dass die Aufsicht alles in konzeptioneller Hinsicht unternommen habe, um den Hagener Haushalt wieder auf Gleichgewichtskurs zu bringen, so dass noch weitergehende Auflagen etc. unrechtmäßig seien[38]. Damit wurde das Modell des beratenden Sparkommissars in NRW zu den Akten gelegt, weil bei Widerstand der Kommune der Berater und die Aufsicht kaum tiefer in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen konnten. Im Nachgang wurde deutlich, dass sich in den kleineren Kommunen die lokalen Akteure mit den Beratern und der Aufsicht arrangiert und gemeinsam das Haushaltssicherungskonzept geschönt hatten (z.B. durch extrem hohe Gewerbesteuerzuwächse, die hinterher wenig überraschend nicht eintraten). So sind alle drei Kommunen nun wieder als Pflichtteilnehmer in den Stärkungspakt aufgenommen worden, weil sie in ihrer Gemeindegrößenklasse zu den Gemeinden mit den höchsten Kassenkrediten pro Einwohner zählen und auch nach neuem Haushaltsrecht überschuldet sind.

Damit wurden die Wählerinnen und Wähler in den kreisangehörigen Kommunen bewusst getäuscht; die Entscheidungsträger inszenierten kontrafaktisch die Gesundung der Stadtfinanzen, um gemeinsam die beratenden Sparkommissare wieder aus den Kommunen „wegloben" zu können. Hieran wird auch deutlich, dass, wenn die Haushaltsaufsicht immer einschneidendere Aufsichtsmittel ergreift, sie hinterher darstellen muss, dass die Kommunen wieder auf dem Weg zum Abbau der jahrzehntelang aufgenommenen „kurzfristigen" Kassenkredite sind. Da aber die Kommunen häufig auch aufgrund soziökonomischer Problemlagen eine sehr große strukturelle Haushaltslücke haben, ist dies mit Konsolidierungsmaßnahmen allein nicht mehr realisierbar. Damit verbleiben nur zwei Lösungen für die Landesregierung. Entweder sie übernehmen ein Teil der Kassenkredite nach solchen Aufsichtsmaßnahmen[39], was allerdings Fehlanreize setzt (Bail-Out-Problematik), oder sie greift, wie viele Kommunen schon zuvor, zu einer ordentlichen Dosis symbolischer Politik und inszeniert die finanzielle Gesundung.

***»Die Entscheidungsträger inszenierten kontrafaktisch die Gesundung der Stadtfinanzen, um gemeinsam die beratenden Sparkommissare wieder aus den Kommunen ‚wegloben' zu können.«***

## Staatskommissare und Stärkungspakt als Symbol

Im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes wurde im Dezember 2011 geregelt, unter welchen Bedingungen die NRW-Kommunen an Konsolidierungshilfen partizipieren können, die es zuvor in NRW nicht gab. Dabei richtet sich das Gesetz vor allem auf die jeweils entstehenden aktuellen Haushaltsdefizite, während in Rheinland-

33 Innenministerium NRW 2003: Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen – Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, Düsseldorf

34 Vgl. ausführlich Holtkamp 2012.

35 Innenministerium NRW 2004, S. 48.

36 Holtkamp 2009.

37 „Gesund gespart worden", in: Bezirksregierung Münster 2009: Jahresrückblick 2008, Münster, S. 41.

38 OVG Nordrhein-Westfalen · Beschluss vom 17. Dezember 2008 · Az. 15 B 1755/08.

39 Duve 2008.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Pfalz sich der Entschuldungsfonds ganz auf den alten Kassenkreditbestand konzentriert. Ab dem Jahre 2011 wurden 34 Kommunen zur Teilnahme am Stärkungspaktgesetz verpflichtet. In einer zweiten Stufe nehmen auf freiwilliger Basis zusätzlich 27 Kommunen teil.

Die Ziele des Stärkungspaktes sind schnell umrissen. Der Stärkungspakt wurde beschlossen, um den Kommunen mit besonders großen Haushaltsproblemen zu einem „nachhaltigen Haushaltsausgleich" (§ 1 Stärkungspaktgesetz) zu verhelfen. „Wir wollen kein Strohfeuer, sondern eine nachhaltige Entschuldung der Kommunen", betonte auch Innenminister Jäger40. Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen verfolgt das Land zugleich das Ziel, die kommunale Demokratie zu stärken und damit ein zentrales Wahlversprechen nach dem Regierungswechsel einzulösen. So heißt es zur Begründung des Stärkungspakts: „Wir werden uns nicht damit abfinden, dass in immer mehr Kommunen die Aufsichtsbehörden Haushaltsentscheidungen treffen. Wir wollen die kommunale Demokratie stärken und die Räte wieder in die Lage versetzen, eigenverantwortlich für die Bürgerinnen und Bürger zu handeln"[41].

Allerdings kann von einer Entschuldung keine Rede sein, weil die Altschulden für über Jahre aufgetürmte „kurzfristige Kassenkredite" zunächst ausgeklammert wurden. Warum der Stärkungspakt nicht die alten Kassenkredite hinreichend miteinbezieht, ergibt sich mit einem Blick auf die fünf Stärkungspaktkommunen, die 2012 nominal die höchsten Kassenkredite auswiesen. Das sind Essen mit gut 2,3 Mrd. Euro, Duisburg mit 1,7 Mrd. Euro, Oberhausen und Wuppertal mit jeweils 1,5 Mrd. Euro und Hagen mit 1,1 Mrd. Euro. Damit wären die insgesamt bereitgestellten 5,8 Mrd. Euro des Stärkungspaktes schon allein für diese Städte aufgebraucht gewesen, wenn man ernsthaft die alte Kassenkreditproblematik seitens des Landes hätte lösen wollen.

Unter direkter Androhung eines Staatskommissars sind die Stärkungspakt-Kommunen nun gezwungen, bis 2016 den originären Haushaltsausgleich zumindest rechnerisch darzustellen. Nur in NRW wurde der Staatskommissar direkt in das Landeshilfsprogramm mit aufgenommen, nachdem die Experimente mit beratenden Sparkommissaren gescheitert waren. Ein Symbol, eine Reform ist gescheitert und anstelle einer Evaluation der Probleme, um aus Fehlern zu lernen, wird schnell eine neue Reform aufgelegt, wie es für symbolische Politik immer wieder konstatiert wurde.[42] Die Haushaltssicherungskonzepte für die Stärkungspaktkommunen wurden nun auch in Haushaltsanierungspläne (HSP) umbenannt und in der Stadt Nideggen wurde 2013 dann der erste richtige Staatskommissar eingesetzt, weil die Stadt aus ihrer Sicht den Haushaltsausgleich nicht in der vorgegebenen Frist erreichen konnte. Oder wie es die Bürgermeisterin in unseren halbstandardisierten Interviews zur Phase vor der Bestellung des Staatskommissars sagte: „Klar war uns allen, dass wir die Auflagen des Stärkungspaktgesetzes so nicht erfüllen. […] Aber wir haben gesagt: Wir können nicht mehr … Wir haben mit zwei GPA-Teams[43] alles durchgearbeitet und die einzige Lösung wäre gewesen die Grundsteuer auf 1000 Punkte zu erhöhen"[44].

Der Rat hat unter dem Staatskommissar in Haushaltsfragen nichts mehr zu beschließen und kann nur an den Sitzungen des Staatskommissars teilnehmen. Zudem werden die Ratsmitglieder genauso wie die Bürger aus den nicht-öffentlichen Teilen der Sitzungen ausgeschlossen. In 2014 wurde dann auch noch für die Stadt Altena ein Staatskommissar bestellt, so dass immerhin schon in zwei von 34 pflichtigen Stärkungskommunen die Demokratie außer Kraft gesetzt wurde. Als wesentliche Konsolidierungsmaßnahme wurde von der Aufsicht, wie es zu erwarten war, eine zeitlich gestaffelte Verdoppelung der Hebesätze der Grundsteuer B durchgesetzt, was die Städte als Wohnstandorte sicherlich nicht attraktiver macht. Altena hat so beispielsweise zwischen 1970 und 2012 schon 43 Prozent seiner Einwohner verloren, worin wohl auch einer der Gründe der städtischen Haushaltskrise zu suchen ist. Demensprechend stieß die Verdoppelung der Grundsteuer auch bei den kommunalen Entscheidungsträgern auf wenig Verständnis. Der Bürgermeister der Stadt Altena kommentierte die Aufsichtsmaßnahme nachvollziehbar wie folgt: „Es soll an einer kleinen Stadt gezeigt werden, wie hart die Landesregierung eingreift, um der Finanzwelt vorzuspielen, dass das System der Kommunalfinanzierung in NRW noch funktioniert. Für Oberhausen wurde eine Verlängerung der Frist genehmigt, für weitere Großstädte werden Ausnahmen geprüft und bei uns zeigt Minister Jäger die harte Hand"[45].

***»Der Staatskommissar ist danach also Teil der symbolischen Politik, gewissermaßen eine Beruhigungspille für Öffentlichkeit und Finanzwelt.«***

40 MIK NRW (2014): Pressemitteilung des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 25.8.2010. http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/archiv/archiv-meldungen-im-detail/news/nrw-plant-soforthilfe-fuer-kommunen-300-millionen-euro-mehr-in-diesem-jahr-innenminister-jaeger-h.html (abgerufen am 12.6.14).

41 MIK NRW Pressemitteilung vom 21.12.2011.

42 Jann 2006.

43 Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW hat fast alle Stärkungspaktstädte intensiv begleitet und beraten.

44 Holtkamp/Fuhrmann 2014.

45 Zitiert nach http://www.altena.de/fileadmin/user_upload/News/Bilder/Aktuelles/2014_03_25_Presseerklaerung_Stadt_Altena__korr..pdf.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Der Staatskommissar ist danach also Teil der symbolischen Politik, gewissermaßen eine Beruhigungspille für Öffentlichkeit und Finanzwelt, während real die Kassenkredite überall weiter aus dem Ruder laufen. Die Klage der Stadt gegen die Bestellung des Staatskommissars und über die Unzumutbarkeit der zu erwartenden massiven Steuererhöhungen wurde abgelehnt. Das OVG stellte fest, dass der vom Staatskommissar anvisierte Hebesatz der Grundsteuer B von 910 v. H. zumutbar sei, weil dies bereits andere Stärkungspaktkommunen in ihrer Planung so beschlossen haben[46]. Allerdings muss man hier ergänzen, dass die anderen Kommunen nicht freiwillig die Hebesätze erhöht haben, wie es das OVG suggeriert, sondern direkter Druck mit klaren Zielwerten der Haushaltsaufsicht hierfür verantwortlich war[47]. Bereits 2014 war der Hebesatz mit 461 v. H. in NRW mit deutlichem Abstand zu allen anderen Bundesländern am höchsten. Auf NRW folgt abgeschlagen auf Platz 2 Sachsen mit 402 v.H. und Thüringen auf Platz 3 mit 381 v.H.[48] Eine Höchstgrenze der Hebesätze ist in NRW nicht absehbar und jedes Konsolidierungsproblem kann somit theoretisch immer wieder durch Steuerhöhungen auf die Steuerzahler abgewälzt werden. Einige Verwaltungswissenschaftler wollen hieraus schon ein allgemeines Gesetz machen, das „durch die Aufsichtsbehörden mit ganz geringem Aufwand durchzusetzen“[49] ist, wie die Staatskommissare im Stärkungspakt zeigen. Man erhofft sich davon, dass diese Pflicht zu Defizitabdeckungen durch die Grundsteuer B, die Wählerschaft mobilisiert und die Politik zu radikalen Ausgabensenkungen motiviert, damit diese die Wiederwahl gefährdende Steuererhöhungen vermeiden. Damit würde eine dynamische Schuldenbremse geschaffen. Mit solchen Vorschlägen wird nicht nur der Kenntnisstand der Wählerschaft zum Kommunalhaushalt überschätzt und die Pfadabhängigkeit der aufgetürmten Verschuldung unterschätzt (z.B. Zinsbelastungen), sondern es werden für die Landesregierungen auch falsche Anreize gesetzt. Sie könnte dann problemlos die Unterfinanzierung der Kommunen weiter fortsetzen bzw. zur Einhaltung der Schuldenbremse noch weiter forcieren und die Verantwortung dafür auf die Kommunen abwälzen, die sich schließlich ihre Haushaltsmittel direkt vom Steuerzahler holen. Bereits heute sind es die Bürger gewöhnt, dass die Hebesätze seit Jahrzehnten durch die Intervention der Aufsichtsbehörde in NRW steigen, was bisher nicht zu starken Ausgabenkürzungen geführt hat.[50] Im Gegenteil wird durch Steuerhöhungen der Druck auf die Kommunalpolitik und Verwaltung genommen bei der Konsolidierung auf der Ausgabenseite anzusetzen. Gerade die Verwaltung, die maßgeblich die Sanierungspläne bestimmt, dürfte einem Personalabbau mit Bezug auf ihre eigene Interessen kritisch gegenüber stehen, zumal die Beschäftigten und Personalräte mit dem Kündigungsschutz wirksame Vetopositionen haben. Schließlich werden sie bei den Steuererhöhungen unterstützt von der Haushaltsaufsicht, die zu ihrer eigenen Entlastung möchte, dass eine „begrenzte Zahl von Konsolidierungsmaßnahmen ausgewiesen wird, die zudem noch leicht nachprüfbar sind. Insoweit sind Grundsteuerhebesätze einfacher als Personalabbaukonzepte zu handhaben“[51].

***»Eine Höchstgrenze der Hebesätze ist in NRW nicht absehbar und jedes Konsolidierungsproblem kann somit theoretisch immer wieder durch Steuerhöhungen auf die Steuerzahler abgewälzt werden.«***

Insgesamt würden bei einer solchen dynamischen Schuldenbremse also die Fehlanreize auf Landes- und Kommunalebene auf Kosten der Steuerzahler verstärkt. Damit hätte man wieder einmal ein Reformmodell in guter Absicht entwickelt, das blind für die Interessen- und Machtkonstellationen ist und deshalb letztlich vor allem negative, nicht-intendierte Folgen haben würde.

Die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie der Kommunen wurde bereits durch den Stärkungspakt in NRW beeinträchtigt. Lagen die Hebesätze für die Grundsteuer B in den Stärkungspaktkommunen 2011 noch bei durchschnitt-

46 Vgl. Aktenzeichen: 15 B 571/14 (VG Arnsberg 12 L 381/14)

47 In einem Abstimmungsgespräch der Bürgermeister des Kreises Recklinghausen mit der Bezirksregierung Münster hat die Aufsicht darauf hingewiesen, dass zur Genehmigung des Haushaltssanierungsplans nachgewiesen werden muss, dass „die Stadt alle Konsolidierungsmöglichkeiten (einschließlich Steuererhöhungen) in vollem Umfang ausgenutzt hat. Unter voller Ausnutzung der Konsolidierungsmöglichkeiten einschließlich Steuererhöhungen wird dabei ein Steuersatz von 825 v.H. bei der Grundsteuer B verstanden“ (Waltroper Rat Sitzungsvorlage 2009-14/0621vom 3.6.12).

48 Vgl. Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2014 Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2015; http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studie__Entwicklung_der_kommunalen_Realsteuern_2005_bis_2014/$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf

49 Oebbecke 2014, in: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 12. Dezember 2014; Stellungnahme16/2338 https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2338; vgl. ähnlich Junkernheinrich et al. 2015, S. 312, 315; Bertelsmann Stiftung 2013; S. 171f.

50 Holtkamp 2012.

51 Schwarting 2013, S. 20.

52 MIK NRW (2013): Stand der Umsetzung des Stärkungspaktgesetzes. Bericht des MIK NRW vom 5.11.2013. http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Staerkungspakt/2013-11-05_bericht__stand_der_umsetzung_des_staerkungspaktgesetzes.pdf (abgerufen am 12.6.14).



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

lich 481 v. H., ist in diesen Gemeinden für 2016 ein durchschnittlicher Satz von 640 v. H. beschlossen worden[52]. Auch nach Angaben der Gemeindeprüfungsanstalt NRW erbringen die Hebesatzerhöhungen als Konsolidierungsmaßnahme das größte Volumen in den Haushaltssanierungsplänen für die nächsten Jahre[53].

Damit steigen gerade im strukturschwachen Ruhrgebiet die Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer extrem an, während in deutlich wirtschaftlich attraktiveren Regionen die Hebesätze für die Gewerbesteuer gesenkt werden, um Unternehmen gezielt abzuwerben. Ob es sich bei der staatlich forcierten Hebesatzerhöhung unter Berücksichtigung der Wanderungsbilanzen langfristig um eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie handelt, ist somit fraglich. Anders war aber nach zwanzig Jahren Sparrunden in den betroffenen Kommunen der Haushaltsausgleich nicht mehr darstellbar, zumal pragmatisch gesehen, die Bürgerschaft dagegen keine wirksamen Vetopositionen (Bürgerbegehren und Verwaltungsgerichte) mobilisieren kann. So realisieren die Ratsmitglieder unter starkem Druck der Haushaltsaufsicht mittels Steuererhöhungen, die Konsolidierungsmaßnahmen, die aus ihrer Sicht die Bürger am wenigsten präferieren, was die Politikerverdrossenheit in diesen Kommunen wohl noch weiter forcieren wird. Von einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dürfte somit kurz- und mittelfristig wohl in keiner Stärkungspaktkommune die Rede sein.

Gleichwohl kann man aber auch fragen, ob diese harten Eingriffe nicht vielleicht doch legitimierbar sind, weil dadurch in langjährigen Problemkommunen endlich wieder der Haushaltsausgleich in Sichtweite gerät und die Kommunen wieder einen Anreiz für weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen haben. So stellt die oberste Haushaltsaufsicht zufrieden fest: „In den Sanierungsplänen wurden Beschlüsse etwa zu Steuerhebesätzen gefasst, die früher als unmöglich galten“[54]

Der erste Evaluationsbericht der Landesregierung zum Stärkungspakt vermeldet bereits Planüberfüllungen: „Gemäß den HSP 2014 planen fast alle pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden ab 2016 mit positiven Jahresergebnissen und bereits ab 2015 mit Überschüssen im ordentlichen Ergebnis. Der positive Eindruck wird durch den aktuellen Stand der HSP-Umsetzung bestätigt: Sowohl in 2012 als auch in 2013 haben die pflichtig teilnehmenden Gemeinden ihre Ergebnisziele übertroffen“[55]. Selbst Banken publizieren aktuell beruhigendes: „Insgesamt sorgt das mehrstufige Regelsystem der Haushaltsführung für eine Absicherung der Leistungs- und damit auch der Zahlungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen“[56].

Auch die Akteure in den vier anderen NRW-Kommunen unseres DFG-Projektes betonen, dass nun im Stärkungspakt erstmals richtig gespart werde, weil der Staatskommissar nun ernsthaft angedroht wird und durch die eigenen Konsolidierungsanstrengungen und die Landeshilfen wieder ein „Licht am Ende des Tunnel“ erkennbar ist. Allerdings bleibt zu dieser Konsolidierungserzählung aufgrund der Eingriffe der Haushaltsaufsicht auch nur die Alternative, dass man den Haushaltsausgleich in der vorgegebenen Laufzeit nicht für möglich hält und damit indirekt einen Staatskommissar bestellt. Deshalb sind neben Akteursaussagen gerade bei der symbolträchtigen Haushaltspolitik immer die Jahresrechnungsergebnisse zu berücksichtigen, die häufig weit von Plan- und Prognosewerten entfernt liegen. Letztere sind immer optimistisch, um die Genehmigung zu erhalten, während die Rechnungsergebnisse eher die ernüchternde Realität abbilden. Trotz Finanzhilfe durch das Land, eigene Konsolidierungsleistungen und extreme Sanktionen verschulden sich nach den Rechnungsergebnissen die Stärkungspaktkommunen weiter. Nur von 2011 bis 2013 sind die Kassenkredite um weitere 292 Euro pro Einwohner gestiegen. Wenn man dabei bedenkt, dass trotz des immensen Drucks der Haushaltsaufsicht durch alle ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen in diesen NRW Kommunen nur knapp 70 Euro pro Einwohner auf der Aufwandseite in 2013 eingespart werden konnten und vielfach schon Höchstwerte bei den Hebesätzen auf der Einnahmenseiten erreicht wurden, was ebenfalls knapp 70 Euro einbrachte[57], ist eine Phase, in der irgendwann mal die bis dahin weiter gestiegenen Kassenkredite durch kommunale Haushaltskonsolidierung abgebaut werden, kaum zu erwarten, sofern nicht massive Finanzhilfen vom Bund verabschiedet werden.

***»Nur von 2011 bis 2013 sind die Kassenkredite um weitere 292 Euro pro Einwohner gestiegen.«***

53 GPA NRW (2013): Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen, Erfahrungsbericht vom 20.9.2013. http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/2013_11_19_Gemeindepruefungsamt_zu_HHS-Plaenen_Staerkungspaktkommunen.pdf (abgerufen am 12.6.14).

54 Winkel/Emschermann 2013, S. 137.

55 Innenministerium NRW 2014: Evaluation Stärkungspakt für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden (§ 12 Abs. 1 Stärkungspaktgesetz), downloadbar unter http://www.gar-nrw.de/files/evaluationsbericht_1_140915.pdf

56 Landesbank Hessen Thüringen: Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen, Mai 2015: 10: https://www.helaba.de/de/OeffentlicheHand

57 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2015, S. 134f.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

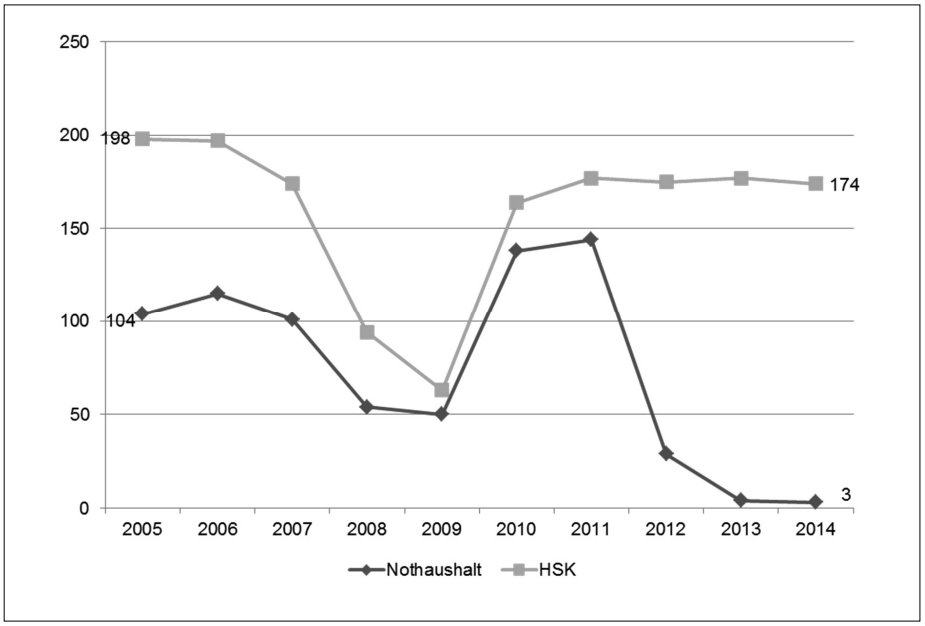


Abb. 3: HSK und Nothaushalt in NRW-Kommunen zwischen 2005 und 2014
(Quelle: Darstellung anhand der Angaben des Innenministeriums; Daten unter http://m.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html)

Die Kommunen, die dagegen nicht im Stärkungspakt sind, aber dennoch aufgrund massiver Kassenkreditprobleme oder nahender Überschuldung ein HSK aufstellen, haben demgegenüber „nur" ein Wachstum von 190 Euro pro Einwohner in dieser Phase zu verzeichnen[58]. Betrugen die Kassenkredite in alle NRW-Kommunen insgesamt im Jahre 2010 noch 18,7 Milliarden Euro, liegen sie Ende 2014 schon bei 26,5 Milliarden. „Die Haushaltsergebnisse der Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen haben sich 2014 dramatisch verschlechtert…In keinem anderen Bundesland gab es einen vergleichbaren Einbruch… Kaum einer notleidenden Kommune gelingt es, entscheidende Faktoren für finanzielle Handlungsspielräume mittelfristig wesentlich zu verbessern…Ein weiteres Ergebnis der Analysen: Haushaltskrisen sind oftmals programmiert, weil hohe Ausgaben für Hartz-IV-Wohnkosten vor allem in steuerschwachen Kommunen anfallen".[59]

Damit hält NRW rund die Hälfte aller Kassenkredite der deutschen Kommunen und es ist nicht einmal gelungen, im Durchschnitt das Kassenkreditwachstum zu verringern. Auch das nach der Einführung der Doppik zentrale Eigenkapital schwindet zusehends. So sind bereits 2014 gut 30 Prozent der 23 kreisfreien Städte in NRW auch nach neuem Haushaltsrecht überschuldet[60] und häufen nun „Negativkapital" an, ohne dass dies ernsthafte aufsichtsbehördliche Konsequenzen hätte. Auch im kreisangehörigen Raum ist dies keine Ausnahme mehr. So sind auch 21 der kreisangehörigen Gemeinden in NRW überschuldet.

Damit handelt es sich insgesamt beim Stärkungspakt ganz offensichtlich um einen typischen Fall von symbolischer Gesetzgebung. Allerdings bestimmt das nicht die Schlagzeilen in NRW, sondern es wird immer mal wieder betont, dass es den NRW-Kommunen finanziell jetzt besser gehe, weil die Kommunalaufsicht weniger eingreifen müsse und der Stärkungspakt wirke. So titelte die WAZ in 2013 überregional beispielsweise: „Finanzlage in NRW-Städten entspannt sich. Nur noch 29 Kommunen in NRW stehen unter Nothaushalt. 2011 waren es noch 144. Gründe sind höhere Steuereinnahmen oder Geld aus dem kommunalen Stärkungspakt"[61].

Solche Erfolgsnachrichten, wie auch im Falle der beratenden Sparkommissare, gehen in der Regel auf Meldungen der Haushaltsaufsicht zurück. Die Medien unterstellen dabei, dass die Landesregierung und die Haushaltsaufsicht bei ihren Sanktionsmaßnahmen rational agieren und auf eine positive Haushaltsentwicklung dann auch weniger Sanktionen folgen lassen. Die Abbildung 3 zeigt, dass dies nicht der Fall ist. Trotz stetig wachsenden Kassenkrediten gibt es bei der Anwendung von HSK und insbesondere beim Nothaushaltsrecht extreme Schwankungen. Nachdem in 2005 noch 104 NRW-Kommunen im Nothaushaltsrecht waren, sind es 2009 nur noch knapp 50. Dann steigt die Zahl wieder extrem an, während es zum Ende der Periode nur noch drei Nothaushaltskommunen gibt. Dabei handelt es sich nicht etwa um konjunkturelle Effekte, sondern um bewusste Entscheidungen des Landesgesetzgebers. Die erste Delle 2009 lässt sich weitgehend auf die Einführung der Doppik zurückführen. Den Kommunen wurde nur in NRW und im Saarland über eine Ausgleichsrücklage ermöglicht, das wenig marktgängige Eigenkapital in Form von Straßen und Wäldern gegen die realen Defizite und Kassenkredite in dieser Höhe anzurechnen. Nur wenige Jahre später war das Eigenkapital in den Kommunen dann weitgehend aufgezehrt und die Kommunen fielen wieder ins Nothaushaltsrecht zurück, wie es bereits zuvor von der Haushaltsaufsicht prognostiziert wurde: „Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) schönt das Bild der Kassenlage…Wenn der Griff in diese Rücklage erfolgt, gilt der Haushalt nach dem Gesetz zwar als ‚fiktiv ausgeglichen', aber es wird der vorrätige Speck verzehrt. Und wenn nun in einem oder zwei Jahren die Ausgleichsrücklage

58 Antwort der Landesregierung auf die Berichtsbitte der CDU Fraktion vom 21.5.2014; download unter http://andre-kuper.de/wp-content/uploads/2013/01/MMV16-2017.pdf

59 Geißler 2015, S. 1f.

60 Eigene Berechnungen nach den aktuellsten Angaben des Innenministeriums NRW (Ende 2014) http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/hhsstatus31122014.pdf

61 http://www.derwesten.de/politik/die-finanzlage-der-staedte-entspannt-sich-id7633034.html#plx1149446476

62 Vgl. Bezirksregierung Köln 2008: Aktuelle Entwicklung der Kommunalhaushalte, Presseinformation 25/2008.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

verbraucht ist, befindet sich die Kommune im gleichen Haushaltszustand wie zuvor, und das heißt HSK oder Nothaushalt."[62]

Nachdem die „Dauerkunden" der Haushaltsaufsicht wieder alle in die Haushaltsnotlagenregimen zurückgekehrt waren, erreichten die Anzahl der Nothaushaltskommunen den historischen Höchststand, weil für viele der Haushaltsausgleich in nur fünf Jahren kaum noch darstellbar war. Seit der gesetzlichen Neuregelung im Jahr 2011 besteht nun allerdings die Möglichkeit, ein Haushaltssicherungskonzept mit zehnjähriger Laufzeit aufzustellen. „Innerhalb dieses Zeitraumes müssen die Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Aufgrund der Ausweitung des Zeitraums ist es vielen Kommunen nunmehr möglich geworden, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufzustellen".[63] Der Phantasie für die „Darstellung" des Haushaltsgleich sind nunmehr kaum Grenzen gesetzt, auch weil der Konsolidierungszeitraum deutlich länger als die mittelfristigen Orientierungsdaten der Landesregierung für die Kommunen läuft.

Anscheinend entspricht es nicht der Interessenlage der Landesregierung, dass zu viele Kommunen ins Nothaushaltsrecht kommen. Aus der Rational-Choice-Perspektive lässt sich das sehr einfach erklären. Die Kommunen dürfen im Nothaushaltsrecht häufig keine Eigenanteile für die Investitionsförderprogramme des Landes erbringen. Dies hat zur Folge, dass bei steigender Anzahl an Nothaushaltskommunen immer weniger Mittel abgerufen werden. Alle Fachministerien haben dann Probleme, weil die Haushaltsmittel nicht abfließen und somit die Legitimität ihrer Investitionsprogramme in Frage steht bzw. Kürzungen durch die Haushaltspolitiker des Landes drohen. Für die Landtagsabgeordneten werden dadurch zudem die Profilierungsmöglichkeiten im Wahlkreis reduziert, weil so im Wahlkampf kaum noch Prestigeobjekte eingeweiht werden können. Die Haushaltsaufsicht schließlich ist auch nicht an einer hohen Anzahl von Nothaushaltskommunen interessiert, weil für sie das Nothaushaltsrecht sehr verhandlungs- und zeitintensiv ist. Aufgrund der Personalausstattung der Kommunalaufsicht ist bei gleichzeitiger starker Inanspruchnahme des Personals im Rahmen des Stärkungspakts eine Massenaufsicht im Nothaushaltsrecht kaum realisierbar[64]. Zugleich verweist eine steigende Zahl von Nothaushaltskommunen darauf, dass es den Aufsichtsbehörden immer weniger gelingt, die Kommunen wieder auf einen „normalen" (im Gegensatz zu „Nothaushalt") Konsolidierungskurs zu bringen, was nur schwer als Erfolgsbilanz ausgewiesen werden kann.

Die einmalige Bestellung von (beratenden) Sparkommissaren in Kleinstädten ist hingegen eher ein positives Symbol, wenn die Kommune danach als saniert dargestellt werden kann. Die Bezirksregierungen, deren Abschaffung auch in NRW immer wieder diskutiert wird, können sich damit als unverzichtbare Sanierer profilieren. Mittlerweile wird von Mitarbeitern der Landesrechnungshöfe dem Land NRW sogar schon „Aufsichtsversagen"[65] in der öffentlichen Fachdiskussion vorgeworfen, weil die kurzfristigen Kassenkredite rechtswidrig über Jahrzehnte die Kommunen finanzieren und zur Erleichterung dieser Praxis auch noch der Genehmigungsvorbehalt für Kassenkredite, der in den meisten Bundesländern noch existiert, in NRW entfallen ist. In dieser Situation ist der legitimatorische Bedarf der Aufsicht in NRW stark ausgeprägt und da ist es sicherlich nicht von Nachteil, wenn die Aufsicht darauf verweisen kann, dass man zumindest mit den Staatskommissaren die höchsten Sanktionen im Bundesländervergleich verhängt hat. Dieses Symbol wird von den überregionalen Medien zudem bereitwillig im Zuge der Personalisierung und Verkürzung von Nachrichte aufgenommen und hat sicherlich einen höheren Nachrichtenwert als die komplexen, langwierigen und zudem meist nicht öffentlichen Verhandlungen zwischen Aufsicht und Kommunen. Dies führt auch zu einer Individualisierung der Haushaltsprobleme – die überregionale Presse sucht nach Beispielen für Verschwendung bzw. für mangelnde Entscheidungsfähigkeit[66] in der betroffenen Kommune, während die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen aus dem Blick gerät. Für die Landesregierung führt dies zu einer für sie attraktiven „Umschuldung" (kommunale Verschwender oder Stillstand als das Problem). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunalaufsicht Teil der Landesverwaltung ist. Sie steht damit in „einem Zielkonflikt, denn die Landesebene ist ein Mitverursacher der kommunalen Haushaltslage und erhebt sich insofern zum Kontrolleur des eigenen Verhaltens"[67]. Eine strenge Kontrolle vieler gro-

***»Die überregionale Presse sucht nach Beispielen für Verschwendung bzw. für mangelnde Entscheidungsfähigkeit in der betroffenen Kommune, während die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen aus dem Blick gerät.«***

63 Vgl. http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/31/finanzaufsicht/index.html

64 Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 12. Dezember 2014; Stellungnahme16/2338 https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2338, Vgl. Stellungnahmen von Oebbecke https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2338

65 Schweißfurt et al. 2015, S. 541.

66 Vgl. z.B. http://www.rp-online.de/nrw/panorama/sparkommissar-loest-nideggens-finanzkrise-aid-1.3815842

67 Junkernheinrich et al. 2015, S. 301.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ßer, selbstbewusster Kommunen anstelle von eher symbolischen Eingriffen „könnte sodann das Land auch als Mitverursacher von kommunalen Problemlagen identifizieren. Vor diesem Hintergrund ist die Landesebene in allen Bundesländern zumindest in kurzfristiger Sichtweise von politischen Anreizen ergriffen, bei der Kontrolle der Kommunen ‚die Zügel locker zu lassen'. Eine solche Kontrolle der Liquiditätskredite kann auch ein Ventil darstellen, damit die Kommunen nicht gerichtlich gegen die ‚Unterfinanzierung' durch Bund und Land vorgehen"[68].

Den Kommunen sind die beschriebenen „Schweinezyklen" beim Nothaushaltsrecht durchaus bewusst und sie versuchen deshalb, nicht aus der Masse der Problemkommunen (z.B. durch negative Prognosen) hervorzustechen und warten auf die nächste Laufzeitverlängerung für Haushaltssicherungskonzepte.[69] Ähnliches ist auch bei den Haushaltssanierungsplänen der Stärkungspaktkommunen zu verzeichnen. Für Oberhausen, Essen und Wuppertal wurde die Frist 2014 schon um ein Jahr auf 2017 verlängert.[70] Bei den kreisangehörigen Kommunen gab es hingegen nicht einen Fall der Laufzeitverlängerung und Fristüberschreitungen führten zur sofortigen Entsendungen der Staatskommissare. Deshalb ist es sicherlich für Kämmerer kleinerer Stärkungspaktkommunen nicht irrational, erst einmal immer den fristgerechten Haushaltsausgleich darzustellen, um die Entsendung von Staatskommissaren abzuwenden, wohl wissend, dass die Fristen später immer weiter verlängert werden, wenn Großstädte mit landespolitischem Gewicht die Laufzeit deutlich überschreiten.

Neben den extremen Schwankungen im Zeitvergleich ist es durch den Stärkungspakt auch zu kaum legitimierbaren Differenzen im interkommunalen Vergleich gekommen. So wurde der Stadt Nideggen bei einem Kassenkreditstand von 2.249 Euro pro Einwohner (2013) ein Staatskommissar bestellt. Besser ist es hingegen Dortmund und Mülheim ergangen, die beide nicht im Stärkungspakt sind, obwohl sie zu den Top 15 der am meisten mit Kassenkrediten (pro Einwohner) verschuldeten Kommunen zählen.[71] Mülheim (6.814 Euro) wurde das Haushaltssicherungskonzept 2014 genehmigt und Dortmund (4.335 Euro) muss nicht einmal ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen.

***»Am Ende allerdings steht doch eine Gewissheit: Die Kassenkredite und Steuerhebesätze steigen weiter an.«***

Der Eindruck drängt sich auf, dass wie beim beratenden Sparkommissar, der Staatskommissar als Symbol vor allem für kleinere Städte geeignet ist. Hier kann die Haushaltsaufsicht Handlungsfähigkeit und Stärke demonstrieren, während parallel die meisten größeren Kommunen aus dem Nothaushaltsrecht entlassen wurden und relativ ungestört weiter Kassenkredite anhäufen können. Ironischerweise wurden durch den Stärkungspakt in Verbindung mit der Laufzeitverlängerung also gerade die Städte kurzfristig gestärkt, die nicht im Stärkungspakt sind, während den Anderen der Staatskommissar direkt angedroht wird.

Bei diesen wundersamen Ausschlägen der Aufsichtsmaßnahmen im interkommunalen und intertemporalen Vergleich dürfte es selbst an der Haushaltspolitik interessierten Wählern schwer fallen, den Überblick zu behalten. Immer wieder scheint die eigene Stadt in Not und wird dann von der Landesregierung „gerettet". Am Ende allerdings steht doch eine Gewissheit: Die Kassenkredite und Steuerhebesätze steigen weiter an. Und so höhlt die symbolische Haushaltspolitik die Legitimität kommunale Demokratie weiter aus.

## Fazit

Mit der symbolischen Politik wurde ein kritisches Konzept vorgestellt, mit dem sich zukünftig auch andere Schuldenbremsen, Entschuldungsfonds und Sanierungspläne gut untersuchen lassen. Ein Blick hinter die Konsolidierungsfassaden verdeutlicht, dass überwiegend Interessen- und Machtkonstellationen dafür verantwortlich sind, dass die Finanzierungslücken nur schwer zu schließen sind und deshalb die Entscheidungsträger eher zu Inszenierungen als zur Problemlösung tendieren. Spätestens wenn klare Konsolidierungszeiträume festgelegt und diese sanktioniert werden, nehmen symbolische Politikangebote zu. Die jeweils untere Ebene hat bei zu erwartenden Bürgerwiderständen gegen Haushaltskonsolidierung erhebliche Anreize, den Haushaltsausgleich lediglich darzustellen, um den Sanktionen zu entgehen. Das nordrhein-westfälische Beispiel hat gezeigt, dass dies zur Eskalation führt, weil sich die Aufsicht nicht ständig vorführen lassen will und dementsprechend zu immer tieferen Eingriffen tendiert, die letztlich allerdings nur auf Einzelfälle bei wenig einflussreichen Gebietseinheiten fokussiert bleiben. Auch dies führt dann i.d.R. nicht zur Lösung der Jahrzehnte aufgestauten Konsolidierungsprobleme, gibt aber der Aufsicht die Möglichkeit, im Einzelfall auch mal Stärke demonstrieren zu können.

68 Junkernheinrich et al. 2015, S. 301.

69 Holtkamp 2010.

70 Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage vom 25 September 2014; 16/7129; http://andre-kuper.de/wp-content/uploads/2013/01/MMD16-7219.pdf

71 Bogumil/Holtkamp 2013, S. 63.



https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Im Ergebnis führt dieser Trend zu mehr Inszenierungen dazu, dass selbst die wenigen an der Haushaltspolitik interessierten Wähler, die Haushaltslage ihrer Gebietseinheit kaum noch einschätzen können und dadurch die Rahmenbedingungen für symbolische Politik noch günstiger werden. Immer neue Konsolidierungserzählungen können so – kostengünstig für die Entscheidungsträger – das reale Ausmaß der Haushaltskrise verschleiern bzw. dethematisieren, während reale, aber kostenträchtige Problemlösungen (z.B. Beendigung der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen) immer weiter in die Ferne rücken. Noch ist nicht absehbar wie diese Inszenierungsspirale durchbrochen werden kann, wenn die hoch verschuldeten Kommunen, die die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit ernstnehmen, mit dem Einsatz des Staatskommissars rechnen müssen. In jedem Fall scheint auf Sanktionen mehr Demokratie- als Ausgabenabbau zu folgen.

**Literatur**


Baden, C./Koch, T./Steinle, T./Wieland, A. (2015): Personalisierung und Entertainisierung als Strategien der politischen Kommunikationen auf kommunaler Ebene; in: Fröhlich, R./Koch, T. (Hrsg.): Politik – PR – Persuasion, Wiesbaden, S. 193-216.

Bajohr, S. (2009): Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen, in: Verwaltung & Management 15/2009, S. 171-186.

Becker, C. (2014): Rituelle Inszenierung der Staatengemeinschaft, Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunaler Finanzreport 2015, Gütersloh.

Blühdorn, I. (2013): Simulative Demokratie: Neue Politik nach der postdemokratischen Wende, Frankfurt/M.

Bogumil, J./Holtkamp, L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, bpb Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2013.

Bogumil, J./Holtkamp, L./Junkernheinrich, M./Wagschal, U. (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS 4/2014, S. 614-646.

Duve, T. (2008): Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, in: Verwaltung & Management 14/2008, S. 283-293.

Edelman, M. (1990): Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handeln, Frankfurt/M./New York.

Fuchs, W./Koza, I./Kretschmann, A. (2012): Die symbolische Qualität des Rechts; in: Juridikum 4/12, S. 449-454.

Geißler, R. (2015): Kommunaler Finanzreport – Kaum Fortschritte in Nordrhein-Westfalen, downloadbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/Pressemitteilung_Kommunaler-Finanzreport-2015-Nordrhein-Westfalen_20150814.pdf.

Hansjürgens, B./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.) (2000): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt/M.

Heinemann, F. et al. (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden.

Held, F.-W. (1995): Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme – Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, Difu-Materialien 14/95, Berlin, S. 58-68.

Hetschko, C./Quint, D./Thye, M. (2012): Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union – Taugt das deutsche Modell als Vorbild? http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCS_derivate_000000001934/discpaper12_DiskussionsbeiträgeEconomics2012/1212.pdf?hosts=.

Hiebaum, C. (2012): Symbolische (Rechts-) Politik – Eine Begriffs- und Problemanalyse, in: Juridikum 4/12, S. 455-464.

Holtkamp, L. (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien. Diss. Opladen.

Holtkamp, L. (2001): Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/2001, S. 104-107.

Holtkamp, L. (2006): Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht. Wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 9/06:, S. 294-298.

Holtkamp, L. (2009): Governance-Konzepte in der Haushaltskrise – Eine Analyse am Beispiel der beratenden Sparkommissare, in: Verwaltung & Management 15/2009, S. 146-159.

Holtkamp, L. (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin.

Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen – Eine problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.

Holtkamp, L./Bathge, T. (2014): Kommunalfinanzen in Ostdeutschland, in: Verwaltung & Management 20/2014, S. 227-232.

Holtkamp, L./Fuhrman, T. (2014): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt, in: der gemeindehaushalt 7/2014, S. 145-148

Innenministerium NRW (2004): Kommunalfinanzbericht Mai 2004, Düsseldorf.

Jann, Werner 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft, in: PVS-Sonderheft 37/06 „Politik und Verwaltung", S. 121-148.

Junkernheinrich, M./Markert, H./Micosatt, G. (2015): Kommunalfinanzen im Saarland: Probleme – Ursachen – Lösungsansätze; Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Saarlandes http://www.saarland.de/dokumente/res_innen/Junkernheinrich_Gutachten.pdf

Kepplinger, H.M. (2009): Politikvermittlung, Wiesbaden.

Kirchgässner, G. (2014): Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion? In: Wirtschaftsdienst 2014/10, S. 721-724.

Kühl, S. (2010): Die Fassade der Organisation – Überlegungen zur Trennung von Schauseite und formaler Seite von Organisationen, Working Paper 1/2010, Bielefeld.

Meyer, T. (1994): Die Transformation des Politischen, Frankfurt.

Meyer, T. (2012): Die Ästhetisierung des Politischen; in: NG/FH 7/8 2012, S. 51-54.

Milic, T./Rousselot, B./Vatter, A. (Hrsg.) (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung, Zürich.

Newig, J. (2010): Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäuschung; in Cottier, M. et al. (Hrsg.): Wie wirkt Recht? Baden-Baden, S. 301-322.

von Prittwitz, V. (2000): Symbolische Politik-Erscheinungsformen und Funktionen am Beispiel der Umweltpolitik, in: Hansjürgens, B./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt/M., S. 259-276.

Schumpeter, J. A. 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen.

Schuppert, G. F./Rossi, M. (2006): Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance 3/06, Berlin.

Schwarting, G. (2013): Kommunale Entschuldungshilfen – „Notwendige Hilfe" oder „Bail Out"? Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik, Freiburg 23.5.2013; download unter http://192.124.238.252/lba/schwarting/pdf/Kommunale_Entschuldungshilfen_VfSP.pdf

Schweisfurth, T. et al. (2015): Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen; in: Gatzer, W./Schweisfurth, T. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Berlin:, S. 533-567.

Stehr, J. (2012): Symbolische Politik als Ideologieproduktion; in: Juridikum 4/12, S. 465-470.

Tenscher, J./Borucki, I. (2015): Politische und mediale Logiken – Ein Vorschlag zur Differenzierung politischer Medialisierung; in: Jäckel, M./Jun, U. (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation, Opladen, S. 139-167.

Wenzelburger, G. (2009): Haushaltskonsolidierung und Reformprozesse – Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Diss., Heidelberg.

Winkel, J./Emschermann, B. (2013): Erfahrungen mit dem Stärkungspakt NRW; in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh, S. 117-141.




https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-1-14
Generiert durch IP '3.138.178.98', am 12.10.2024, 10:42:44.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.