

# Kommunale Haushaltskonsolidierung durch Konditionalität

---



*Policy Paper No. 2*

*01/2016*

**Philipp Stolzenberg**

TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT  
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, STAATSTÄTIGKEIT (PUBLIC POLICY) UND LOKAL POLITIKFORSCHUNG

EMAIL: [stolzenberg@pg.tu-darmstadt.de](mailto:stolzenberg@pg.tu-darmstadt.de)

EXECUTIVE SUMMARY	3
1.....Einleitung	4
2.....Kommunale Haushaltskrise	5
3.....Konditionalitätsprogramme als Reformoption	7
3.1 Reformoptionen auf Landesebene	7
3.2 Konditionalität als Prinzip	9
3.3 Konditionalitätsprogramme im Vergleich	10
3.4 Bewertung der Konditionalitätsprogramme	12
4.....Fallstudien zur kommunalen Implementation	13
4.1 Sozioökonomische und politische Rahmenbedingungen	13
4.2 Problemwahrnehmung, Entscheidungsprozesse und Debatten	14
4.3 Konsolidierungsmaßnahmen in vier kreisfreien Städten	15
5.....Politikempfehlungen	20
5.1 Empfehlungen für die Landesebene	20
5.2 Empfehlungen für die kommunale Ebene	20
Literatur	21
Weitere Literaturhinweise	21

## EXECUTIVE SUMMARY

Dieses Policy Paper ist ein Ergebnis des Forschungsprojektes “REformability of POLitical System in times of crisis” (REPOS), das kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland und Griechenland vergleicht. Das Projekt ist Teil der bilateralen Forschungskooperation zwischen Deutschland und Griechenland und wird in Deutschland vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und in Griechenland vom Ministerium für Kultur, Bildung und Religiöse Angelegenheiten finanziert. Dieses Policy Paper fasst die Ergebnisse der Untersuchungen zur kommunalen Haushaltskonsolidierung in Deutschland zusammen.

- I. Circa 20 Prozent aller deutschen Gemeinden und kreisfreien Städte nehmen an konditionierten Konsolidierungsprogrammen teil. Im Gegenzug für Finanzhilfen der Länder verpflichten sich die Kommunen zur Konsolidierung ihrer Haushalte.
- II. Die Programme können Mitnahmeeffekte und Fehlanreize produzieren, die jedoch bei zielgenauer Auswahl der Teilnehmer und strikter Durchsetzung der Konditionen vermeidbar sind.
- III. Die konkreten Ziele, Konditionen und die Finanzierung der Programme variieren erheblich. Grundsätzlich ist zwischen Altschuldenfonds und ungebundenen Zuweisungen zu unterscheiden.
- IV. Die Programme stoßen auf große Akzeptanz bei den Kommunen. Bislang halten sich die teilnehmenden Kommunen weitgehend an die Konditionen. Eindeutige Belege für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung, wie den Haushaltsausgleich oder einen Schuldenabbau, sind noch selten.
- V. Die Haushaltskonsolidierung in den meisten Kommunen ist bestimmt durch eine Erhöhung von Steuern und Gebühren. Die Maßnahmen auf der Ausgabenseite variieren erheblich. Umfassende Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung sind nicht zu erkennen.
- VI. Die Kommunen nehmen sich als „Opfer“ der kommunalen Haushaltskrise wahr. Debatten über ein kommunale „Mitschuld“ sind selten.
- VII. Die Entscheidungsprozesse der Haushaltskonsolidierung werden durch die Verwaltungsführung dominiert, unterscheiden sich aber im Detail. Grundsätzlich sind informelle Entscheidungsgremien von Verwaltungsführung und haushaltstragenden Fraktionen bestimmend.

## 1 EINLEITUNG

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Einnahmen der Kommunen in Europa einbrechen lassen und gleichzeitig zu einem Anstieg von Sozialausgaben geführt. Die Krise hat sowohl in Europa insgesamt als auch innerhalb Deutschlands ein hoch umstrittenes Steuerungsinstrument ins Blickfeld gerückt. Mithilfe von „Konditionalität“ bzw. „konditionierten Konsolidierungsprogrammen“ versucht nicht nur die Troika die europäischen Krisenstaaten auf den fiskalischen „Pfad der Tugend“ zurückbringen. Auch die deutschen Bundesländer bieten ihren Kommunen finanzielle Unterstützung, wenn sich diese zu erheblichen eigenen Konsolidierungsanstrengungen verpflichten.

Circa 20 Prozent aller deutschen Gemeinden und kreisfreien Städte nehmen an solchen Konsolidierungsprogrammen teil, die ihnen auf den ersten Blick weitreichende Spielräume lassen (Ernst & Young GmbH 2014). Der Ansatz der Konditionalität ist durch eine ergebnisorientierte Steuerung geprägt. Die Teilnahme an den Programmen ist zumeist freiwillig und die konkreten Konsolidierungsmaßnahmen werden in den Kommunen entschieden. Obwohl die Kommunen sanktionsbewährte Bedingungen erfüllen müssen, schonen die Programme im Vergleich zu den Rezentralisierungs- und Territorialreformen in anderen europäischen Staaten die kommunale Selbstverwaltung.

Dieses Policy Paper gibt Empfehlungen für Akteure auf Landesebene und kommunaler Ebene. Dabei stehen die Regelungsstrukturen der Konditionalitätsprogramme sowie deren Implementation in den Kommunen im Mittelpunkt. Verglichen werden die Programme von vier Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen-Anhalt) und deren Implementation anhand von Fallstudien in vier Städten (Wuppertal, Mainz, Kassel und Magdeburg).

Das Paper ist ein Ergebnis des Forschungsprojektes **“REformability of POLitical Systems in times of crisis” (REPOS)**, das kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland und Griechenland vergleicht. Das Projekt ist Teil der bilateralen Forschungskooperation zwischen Deutschland und Griechenland und wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Griechischen Ministerium für Kultur, Bildung und Religiöse Angelegenheiten finanziert. Hauptziel des Projektes ist es, Politikempfehlungen für eine nachhaltigere Konsolidierung der Kommunalfinanzen in Deutschland und Griechenland zu formulieren. Im Fokus steht, wie die Haushaltspolitik durch lokale Akteure und Akteurskonstellationen (u.a. politische Führung) sowie durch sozio-ökonomische oder institutionelle Rahmenbedingungen beeinflusst wird. In insgesamt zehn Städten, vier davon in Deutschland, wurden leitfadengestützte Interviews geführt (u.a. mit Bürgermeistern, Kämmerern und Ratsmitgliedern) und einschlägige Dokumente analysiert (u.a. lokale Zeitungen, Ratsprotokolle und Parteiprogramme). Die

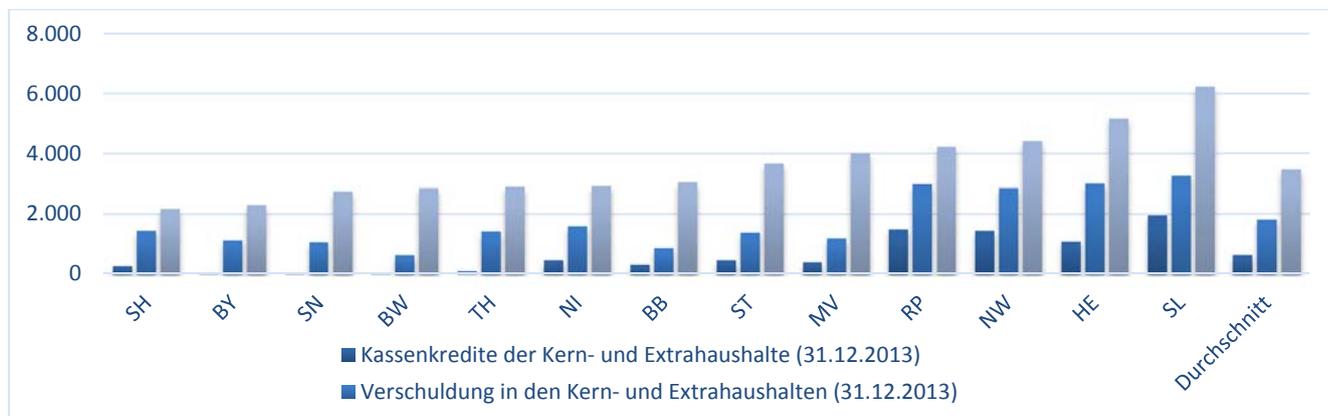
Forschungsergebnisse aus Griechenland werden im vorliegenden Policy Paper schlaglichtartig einbezogen.

Im ersten Abschnitt wird die kommunale Haushaltskrise in Deutschland kurz beschrieben. Im anschließenden zweiten Abschnitt werden der Ansatz der Konditionalität und Konsolidierungsprogramme („Rettungsschirme“) einzelner Bundesländer dargestellt. Darauffolgend steht im dritten Abschnitt die Implementation der Programme im Blickpunkt. Die konkreten Konsolidierungsmaßnahmen, Entscheidungsprozesse und Ergebnisse werden diskutiert. Abschließend werden die Resultate nochmal zusammengefasst, bevor die Politikempfehlungen für Akteure von Landesebene und kommunaler Ebene folgen.

## 2 KOMMUNALE HAUSHALTSKRISE

Kommunale Haushaltskrisen sind ein zyklisch wiederkehrendes Phänomen, das bisherige Reformansätze nicht dauerhaft lösen konnten. Die Kommunen sind nur für einen Bruchteil der öffentlichen Verschuldung verantwortlich, allerdings ist die Kommunalverschuldung regional ungleich verteilt. Zudem war im Vergleich zu übergeordneten Ebenen auf kommunaler Ebene ein weitaus größerer Teil (circa 50 Prozent) der *Verschuldung bislang außerhalb der Kernhaushalte* in kommunalen Beteiligungen „versteckt“ (Bogumil et al. 2014). Darüber hinaus sind die sogenannten *Kassen- oder Liquiditätskredite* stark gestiegen. Im Gegensatz zu Investitionskrediten stehen den Liquiditätskrediten keine Vermögenswerte gegenüber. Liquiditätskredite sollen kurzfristige Einnahme- und Ausgabeschwankungen kompensieren, wurden allerdings in vielen Kommunen zur Finanzierung struktureller Defizite herangezogen.

Abbildung 1: Verschuldung der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner nach Schuldenarten

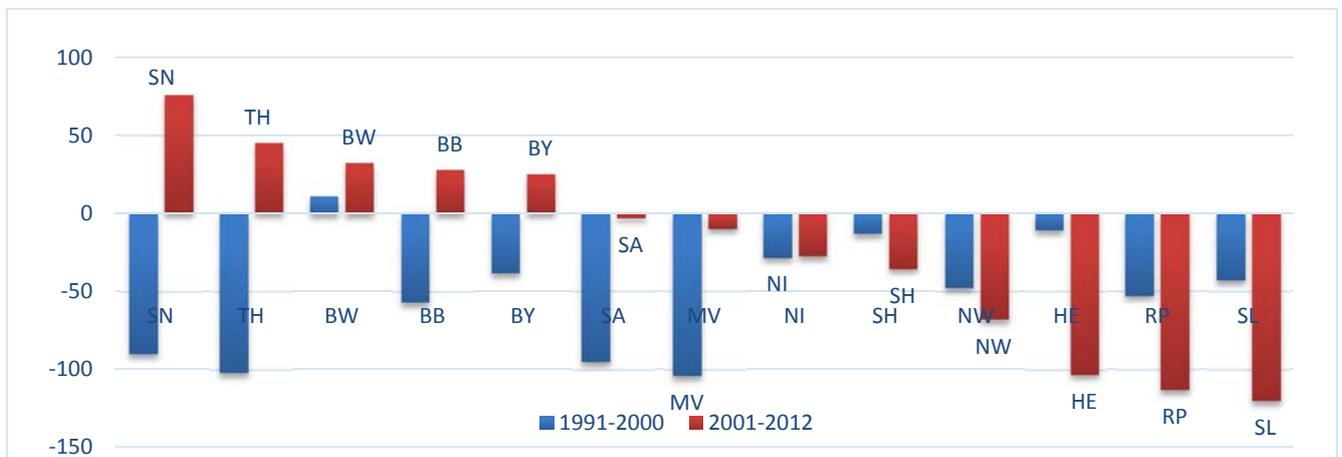


Quelle: (Junkernheinrich und Wagschal 2014, S. 304)

Der Vergleich der kommunalen Verschuldung zeigt, dass sich die Bundesländer grob in drei Gruppen einteilen lassen:

- 1) Die *westdeutschen „Krisenstaaten“* (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und z.T. Hessen) weisen eine hohe, kontinuierlich steigende Gesamt- und Liquiditätsverschuldung auf.
- 2) Die Länder der *„Mittelfeldgruppe“* (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) haben eine ähnliche Liquiditätsverschuldung, wohingegen sich ihre Gesamtverschuldung unterscheidet.
- 3) Die kommunale Ebene der *„Spitzengruppe“* (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und z.T. Thüringen) zeichnet sich durch eine äußerst geringe Kommunalverschuldung aus.

Abbildung 2: Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte in Euro je Einwohner



Quelle: Bogumil et al. 2014, S. 622

Die Finanzprobleme unterscheiden sich zudem zwischen den Gebietskörperschaftstypen und Gemeindegößenklassen. Besonders betroffen sind *kreisfreie Städte* zwischen 100.000 bis 500.000 Einwohner. Diese Städte übernehmen häufig eine Zentrumsfunktion für das Umland und bündeln soziale Probleme, deren finanzielle Kosten nicht wie bei kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage nivelliert werden.

### Kommunal финанzen in Griechenland

Im stark zentralisierten Griechenland ist die Kommunalverschuldung weitaus geringer als in Deutschland. Berücksichtigt man jedoch, dass mit der Zentralisierung auch äußerst geringe eigene Steuer- und Gebühreneinnahmen einhergehen, zeigt sich dass die griechischen Kommunen nur *begrenzte (einnahmeseitige) Konsolidierungsmöglichkeiten* haben. Trotz der genannten Unterschiede gibt es einige bemerkenswerte Gemeinsamkeiten:

1. Die griechischen Kommunen haben zwar keine Liquiditätskredite bei Banken, allerdings haben sie enorme *Zahlungsrückstände gegenüber Lieferanten und Dienstleistern*.
2. Ebenso wie in Deutschland wurde ein Großteil der Kommunalverschuldung *in kommunale Unternehmen* verlagert.
3. Auch in Griechenland konzentriert sich die *Verschuldung in urbanen Regionen*, wobei besonders die Kommunen in der Region Attiki (Region der Hauptstadt Athen) betroffen sind.

	Deutschland	OECD	Griechenland
Kommunalverschuldung in Prozent der kommunalen Einnahmen	106	136	119
Kommunalverschuldung in Prozent der kommunalen Steuereinnahmen	270	-	1,736
Kommunalverschuldung in Prozent der diskretionären kommunalen Steuereinnahmen	462	-	2,290

Quellen: eigene Berechnungen basieren auf OCDE 2015 und OECD 2013

## 3 KONDITIONALITÄTSPROGRAMME ALS REFORMOPTION

### 3.1 REFORMOPTIONEN AUF LANDESEBENE

Die Landesebene verfügt über einige Stellschrauben, um die kommunale Ebene ausgabenseitig zu entlasten oder einnahmeseitig zu stützen. Die Kommunalsteuern sind weitgehend bundesgesetzlich geregelt, so dass die Länder hier keine nennenswerten Spielräume haben. Demgegenüber haben einige Länder ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme, nicht zuletzt auf gerichtlichen Druck, reformiert. Im Blickstand stand der vertikale Ausgleichsmechanismus. Das Verbundquotenmodell, das den Kommunen einen definierten prozentualen Anteil an den Landeseinnahmen zubilligt (Verbundquote), wurde dabei in einigen Fällen durch ein bedarfsorientiertes kommunales Finanzausgleichssystem ersetzt (z.B. in Hessen und Sachsen-Anhalt). Diskretionäre Kürzungen der Landeszuweisungen ohne Aufgaben- oder Standardreduzierung sollen so ausgeschlossen werden.

Auf der Ausgabenseite können die Länder kommunale Aufgaben reduzieren und Standards herabsetzen. Außerdem entscheiden die Länder seit der Föderalismusreform I, welche durch den Bund beschlossenen Aufgaben sie an die Kommunen delegieren. Weiterhin können die Länder die Haushaltspolitik der Kommunen durch das Aufsichts- und Haushaltsrecht, die Kommunalverfassungen und die Buchführungssysteme beeinflussen. Welchen Beitrag diese Reformen zur Haushaltskonsolidierung leisten, ist jedoch äußerst schwierig zu ermitteln.

**Table 1: Reformoptionen auf Landesebene**

Reformtypen	Beispiele
<b>Gemeindefinanzreformen</b>	Reform der Finanzausgleichssysteme
<b>Funktionalreformen</b>	Neuzuordnung von öffentlichen Aufgaben (Dezentralisierung – z.B. Auflösung von Bezirksregierungen und dezentraler Landesverwaltungen)
<b>Territorialreformen</b>	Fusionen von Kommunen oder interkommunale Kooperation
<b>Prozedural Reformen</b>	Buchführungssysteme (z.B. Einführung der Doppik), Doppelhaushalte
<b>Fiskalregeln</b>	Quantitative Fiskalregeln: <b>Haushaltsausgleich</b> , Schuldenaufnahme, Ausgabengrenzen, Begrenzungen für Steuer- oder Gebührenraten
<b>Anreize/Konditionalität</b>	Finanzielle oder administrativ-technische Unterstützung zur Haushaltskonsolidierung

**Box 1: Kommunalreformen in Griechenland**

**Das Kallikratis-Programm**

Bereits vor Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde in Griechenland eine umfassende Kommunalreform geplant, die ab 2011 umgesetzt wurde. Das sogenannte Kallikratis-Programm ist eine Territorial- und Funktionalreform, die außerdem neue Fiskalregeln sowie Partizipationsmöglichkeiten enthält. Sowohl beide kommunale Gebietskörperschaftsebenen als auch die regionale Ebene und die Staatsaufsicht wurden reformiert. In Zusammenarbeit mit der Troika etablierte der Zentralstaat zusätzlich zum Kallikratis Programm neue Kontrollmechanismen und ein Konsolidierungsprogramm zum Abbau der kommunalen Zahlungsrückstände.

Gemeindefusionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung der Zahl der Gemeinden von 1.034 auf 325</li> </ul>
Kreisebene/Regionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 Regionen (“peripheries”) als Ersatz für 54 Kreise (“nomarchies”)</li> <li>• Etablierung von 7 dezentralen Verwaltungsbezirken der staatlichen Ebene (“Apokendromeni Diikisi”)</li> </ul>
Beteiligung und Wahlen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlängerung der Amtszeit von Bürgermeistern und Räten auf 5 Jahre</li> <li>• Ombudsmänner in Kommunen und Regionen (nur z.T. implementiert)</li> <li>• Konsultation- und Integrationsausschüsse (nur z.T. implementiert)</li> <li>• Stärkung der Ortsbeiräte</li> </ul>
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verpflichtung zur Online-Publikation von kommunalen Beschlüssen</li> </ul>
Fiskalregeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verpflichtung zum Haushaltsausgleich</li> <li>• Einführung von zwei Fiskalregeln:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kallikratis I: jährliche Schuldendienstverpflichtung darf 20 Prozent der jährlichen Einnahmen nicht überschreiten</li> <li>• Kallikratis II: Schuldenstand darf 60 Prozent der jährlichen Einnahmen nicht überschreiten</li> </ul> </li> </ul>
Haushaltsaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung des Rechnungshofs</li> <li>• Monatliches Monitoring der Kommunalhaushalte</li> <li>• Unabhängige Haushaltsaufsicht in dezentralen Verwaltungsbezirken (nicht umgesetzt)</li> </ul>
Kommunale Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verpflichtende Zusammenlegung kommunaler Unternehmen</li> </ul>
Dezentralisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezentralisierung der vormaligen Kreisaufgaben (Abfallentsorgung, Gewerbe- und Bauaufsicht, sozial- und bildungspolitische Aufgaben)</li> </ul>

**ZUM WEITERLESEN**

Nikolaos Hlepas 2014: Struktur griechischer Kommunen Ein Überblick im Auftrag der Deutsch-Griechischen Versammlung, Herausgegeben von der Kooperationsstelle beim Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung (KS-DGV) 1/2014, Berlin.

### 3.2 KONDITIONALITÄT ALS PRINZIP

Obwohl die kommunalen Konsolidierungsprogramme („Rettungsschirme“) von den Landesregierungen als innovativer Ansatz präsentiert werden, beinhalten sie keineswegs einen neuen Steuerungsmechanismus. Der Mechanismus der Konditionalität ist in der Entwicklungspolitik, bei der Kreditvergabe internationaler Finanzakteure, u.a. beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, aber auch innerhalb von föderalen Systemen altbekannt. Konditionierte Finanzhilfen erhielten Bremen und das Saarland mit den „sogenannten Sanierungshilfen“ und im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse bekommen fünf Bundesländer ebenfalls konditionierte „Konsolidierungshilfen“. Auch für Kommunen gibt es mit den Bedarfszuweisungen bereits ähnliche Finanzhilfen in kleinerem Maßstab. Grundsätzlich bestehen Konditionalitätsprogramme als Anreizprogramme aus einer „Regelungskomponente“, den Konditionen oder Fiskalregeln, sowie einer „Motivationskomponente“, den Finanzhilfen. Wie bei anderen Anreizprogrammen besteht grundsätzlich die Gefahr von Mitnahmeeffekten, da einige Kommunen die Konsolidierungsmaßnahmen auch ohne zusätzliche Finanzhilfen umgesetzt hätten. Zudem können solche Programme *Fehlanreize* produzieren, weil sie eine Verschuldung in der Vergangenheit durch die Finanzhilfen „honorieren“. Um diese Fehlanreize zu vermeiden, müssen die Länder die *Einmaligkeit der Programme* glaubwürdig vertreten und die *Einhaltung der Konditionen* strikt einfordern. Fraglich bleibt dann dennoch die Nachhaltigkeit solcher Programme. Wenn die Kommunen nur aufgrund der Sanktionsdrohung die Konditionen einhalten und *Lernprozesse* ausbleiben, werden sie nach dem Ende der Programme zu ihrer ursprünglichen Haushaltspolitik zurückkehren.

Trotz dieser Schwierigkeiten gibt es durchaus gute Gründe, Konditionalitätsprogramme zu initiieren. Fiskalregeln und Konditionen können einer stärkeren *Abhängigkeit vom Kreditmarkt* zuvorkommen. Zudem können die Programme letzte Mittel sein, um die kommunale *Aufgabenerledigung sicherzustellen*. Die Logik der Rettungsschirme läuft allerdings auf eine zeitlich befristete „*Hilfe zur Selbsthilfe*“ hinaus, die systematische Probleme des Gemeindefinanzsystems nicht löst. Die Programme können folglich nur ein Bestandteil zur Lösung der kommunalen Haushaltskrise sein. Nichtsdestotrotz bieten sie Kommunen, die sich in einer „Vergeblichkeitsfalle“ aus hoher Verschuldung und sozio-ökonomischen Problemlagen befinden, wieder eine Perspektive ihre Haushaltssituation zu verbessern.

### 3.3 KONDITIONALITÄTSPROGRAMME IM VERGLEICH

Die Regelungsstrukturen der Programme, von denen beispielhaft die der Länder Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt untersucht wurden, lassen sich anhand von drei Dimensionen vergleichen – nämlich (1.) Zielen, Leistungen und Finanzierungsquellen, (2.) Auswahl- und Verteilungskriterien sowie (3.) Konditionen und Sanktionen. Grundsätzlich lassen sich *Altschuldenfonds* mit Zins- und Tilgungshilfen von *ungebundenen Zuweisungen* unterscheiden. Dabei zielen die Altschuldenfonds auf unterschiedliche Schuldenarten. Während sich das sachsen-anhaltinische Programm ausdrücklich auf fundierte Schulden bezieht, umfasst der Entschuldungsfonds in Hessen die Gesamtverschuldung. Die ungebundenen Zuweisungen verpflichten die Kommunen auf eigene Konsolidierungsmaßnahmen in festgelegter Höhe (Rheinland-Pfalz) oder verlangen einen ausgeglichenen Haushalt innerhalb einer bestimmten Frist (Hessen). Die Größenordnung der Programme unterscheidet sich, wobei zwischen mischfinanzierten sowie landesfinanzierten Programmen differenziert werden kann.

Die Zahl der Teilnehmer variiert erheblich, was an der unterschiedlichen Struktur der kommunalen Ebene sowie an den Auswahlkriterien liegt. Die Programme in Rheinland-Pfalz sowie mit Abstrichen in Hessen und Sachsen-Anhalt funktionieren nach dem „*Gießkannenprinzip*“. So wird eine *konsensuale Entscheidungsfindung* unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände ermöglicht. Dies gilt insbesondere, wenn die Finanzierung ausschließlich durch das Land erfolgt. Das Programm in Nordrhein-Westfalen sieht demgegenüber eine finanzielle Umverteilung zwischen den Kommunen vor und nur wenige Kommunen erfüllen das Teilnahmekriterium der Überschuldung bzw. drohenden Überschuldung. Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen das Programm deshalb nicht explizit.

Grundsätzlich schließen Bundesländer und Kommunen jeweils einen Vertrag ab, in dem die kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen festgehalten sind. Die Räte müssen sowohl über die Teilnahme an den Programmen als auch über die jeweiligen kommunalen Maßnahmen entscheiden. Lediglich in Nordrhein-Westfalen sind einige der dortigen Kommunen zur Teilnahme verpflichtet.

**Tabelle 1: Konditionalitätsprogramme im Vergleich**

<b>Bundesland</b>	<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<b>Hessen</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>
<b>Konditionalitätsprogramm</b>	„Kommunaler Entschuldungs-fonds“	„Stärkungspakt Stadtfinan-zen“	„Kommunaler Schutz-schirm“	„Stark II“
<b>Typ des Konditionalitätsprogramms</b>	Ungebundene Zuweisungen	Ungebundene Zuweisungen	Altschuldenfonds	Altschuldenfonds
<b>Zielstellung</b>	Reduzierung der Liquiditätskredite um 2/3	Haushaltsausgleich in 5 bzw. 7 Jahren	Reduzierung der Gesamtverschuldung um 34 bis 46 Prozent	Reduzierung der fundierten Schulden um 30 Prozent
<b>Auswahlkriterien</b>	Liquiditätsschulden	(Drohende) Überschuldung	Mehrjahresschnitt des Haushaltsergebnisses & Liquiditätsverschuldung	Fundierte Schulden
<b>Ratsbeschluss</b>	Über Teilnahme und Vertrag	z.T. über Teilnahme, immer über Haushaltssanierungsplan	Über Teilnahme und Vertrag	Über Teilnahme & Haushaltskonsolidierungskonzept
<b>Konditionen</b>	Konsolidierungsvertrag mit dem Land, Nachweis eigener Konsolidierungsvolumina (1/3 Land, 1/3 Finanzausgleich, 1/3 Eigenbetrag, s.u.)	Haushaltssanierungsplan, Haushaltsausgleich in 5 bzw. 7 Jahren	„Schutzschirmvertrag“ mit dem Land, Haushaltsausgleich spätestens 2020	„Konsolidierungspartnerschaft“ mit dem Land, genehmigtes Haushaltskonsolidierungskonzept
<b>Sanktionen</b>	Aussetzung oder Kündigung des Konsolidierungsvertrages	Aufsichtsrechtl. Mittel einschl. Einsetzung eines Beauftragten (§124 GO NRW)	Einstellung/Rückforderung der Hilfen, aufsichtsrechtl. Mittel (§§ 137-141a HGO)	Zinsaufschläge oder die Einstellung der Hilfen
<b>Finanzierungszeitraum</b>	2012-2026	2011-2020	-	2010-2015
<b>Gesamtfinanzierung in Mio. Euro</b>	3.825	5.760	3.200	513
<b>Landeshaushalt</b>	1.275	3.995	3.200	513
<b>Finanzausgleich/ Solidaritätsfonds</b>	1.275	1.762	-	-
<b>Kommunaler Eigenbeitrag</b>	1.275	-	-	-
<b>Teilnehmende Gebietskörperschaften</b>	Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kreise	Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kreise	Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kreise
<b>Teilnehmende/alle Gebietskörperschaften</b>	838/2.330	61 (34 pflichtig)/426	100/447	97/436

Quellen: eigene Darstellung

In Hessen und Nordrhein-Westfalen müssen die Kommunen innerhalb einer Frist den **Haushaltsausgleich wiedererreichen**. In Rheinland-Pfalz müssen sie eigene Konsolidierungsmaßnahmen in festgelegter Höhe nachweisen und in Sachsen-Anhalt bestimmte Grenzwerte bei fiskalischen Indikatoren erreichen (u.a. Höhe der Verbindlichkeiten und Schuldendienstquote). Die Einhaltung der Konditionen müssen die Kommunen regelmäßig belegen, andernfalls drohen Sanktionen, z.B. eine Aussetzung oder Kündigung des Vertrages bzw. eine Rückforderung gezahlter Leistungen. Darüber hinaus wird auf **aufsichtsrechtliche Mittel** verwiesen. In zwei kleineren Kommunen in Nordrhein-Westfalen wurde im Rahmen der Programmimplementation erstmals das Instrument des Beauftragten genutzt, der die Aufgaben von Bürgermeister und Rat übernimmt. Die Finanzaufsicht für teilnehmende Kommunen wurde teilweise von der Kreisebene auf übergeordnete Aufsichtsbehörden verlagert. Außerdem gewannen die Finanzministerien gegenüber den Innenministerien an Einfluss und binden Akteure jenseits der Finanzaufsicht in das Monitoring und die Beratung der Kommunen ein (z.B. die Gemeindeprüfungsanstalt in Nordrhein-Westfalen). Die Länder setzen bei der Implementation der Konditionalitätsprogramme auf ein Zusammenspiel zwischen **Beratung und Kooperation** auf der einen und **verstärkter Aufsicht** auf der anderen Seite.

### 3.4 BEWERTUNG DER KONDITIONALITÄTSPROGRAMME

Die Konditionalitätsprogramme laufen noch einige Jahre, weshalb nur eine **vorläufige Bewertung** möglich ist. Darüber hinaus werden Haushaltsergebnisse nicht nur von den Programmen, sondern auch von sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder Gesetzesänderungen von Bund und Ländern beeinflusst. Zunächst ist festzuhalten, dass sich in allen Bundesländern eine hohe Anzahl von teilnahmeberechtigten Kommunen zur Teilnahme an den Programmen entschlossen hat. Die Akzeptanz der Programme bei den betroffenen Kommunen ist also sehr hoch. Die administrativen Abläufe der Antragsstellung und der Einbringung eigener kommunaler Konsolidierungsmaßnahmen lief weitgehend problemlos.

In allen vier näher betrachteten Bundesländern werden die **Konditionen der Programme überwiegend eingehalten**. Die Sanktionsmöglichkeiten mussten dabei nur selten genutzt werden, funktionieren aber als „Drohkulisse“. Darüber hinaus zeigen die Haushaltsdaten erste positive Anzeichen. Ein Großteil der teilnehmenden hessischen Kommunen hat ihre **Haushaltsdefizite gesenkt** und einige Kommunen erreichten bereits den Haushaltsausgleich. Aufgrund der Konstruktion als Altschuldenfonds sank zu-

dem unmittelbar die Verschuldung der hessischen Kommunen. Auch die teilnehmenden Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben im Rahmen der Programme erhebliche eigene Konsolidierungsmaßnahmen implementiert. Für Nordrhein-Westfalen zeigen Evaluationen außerdem, dass die Teilnehmer ihre Haushaltsdefizite senken konnten. Die Verschuldung der Kommunen steigt in beiden Ländern bislang jedoch weiter an, weshalb trotz der kurzfristigen fiskalischen Erfolge die Nachhaltigkeit der Konsolidierung noch nicht belegt ist. Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch einige Kommunen, die nicht die Teilnahmevoraussetzungen der Programme erfüllen, erhebliche Finanzprobleme haben.

## 4 FALLSTUDIEN ZUR KOMMUNALEN IMPLEMENTATION

### 4.1 SOZIOÖKONOMISCHE UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die kommunalen Haushalte werden stark von den jeweiligen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Von den vier untersuchten Städten waren drei (Magdeburg, Kassel und Wuppertal) von einem starken ökonomischen Strukturwandel betroffen, der sich in andauernden sozialen Problemen und somit auch in den Haushalten niederschlägt. Ein Ausnahmefall ist die Stadt Mainz, die sich in der ökonomisch prosperierenden Rhein-Main-Region befindet.

**Tabelle 2: Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Fallstädte in 2013.**

	Mainz	Kassel	Magdeburg	Wuppertal
<b>Bevölkerung (Anzahl)</b>	204.268	194.087	231.021	343.488
<b>Kaufkraft (Euro/Haushalt)</b>	42.592	34.322	34.435	42.663
<b>Kinderarmut (%)*</b>	17,4	22,6	29,3	29,2
<b>Altersarmut (%)**</b>	3,9	6,7	2,3	4,8
<b>SGB II-Quote (%)</b>	8,7	13,3	17,9	17,3

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune

\* % der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren erhalten Leistungen nach SGB II

\*\* % der Bevölkerung ab 65 Jahren erhalten Grundsicherung nach SGB XII

In allen vier Fällen scheint die Akteurskonstellation vergleichsweise günstig für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung, da die Bürgermeister über eine eigene Ratsmehrheit und ein kooperatives Verhältnis zum Kämmerer verfügen. Sowohl Bürgermeister als auch Kämmerer sind vielfach seit längerer Zeit im Amt und verfügen über langjährige Verwaltungs- und Politikerfahrung.

**Tabelle 3: Akteurskonstellation in den Fallstädten in 2011.**

	<b>Bürgermeister</b>		<b>Kämmerer</b>		<b>Haushaltsmehrheit</b>	
	Amtsantritt	Partei	Amtsantritt	Partei	Amtsantritt	Partei
<b>Wuppertal</b>	2004	CDU	1998	CDU	2005	CDU, SPD
<b>Mainz</b>	2012	SPD	2010	Grüne	2009	SPD, Grüne, FDP
<b>Kassel</b>	2005	SPD	1991	SPD	2006	SPD, Grüne
<b>Magdeburg</b>	2001	SPD	2007	CDU	-	ad hoc (SPD, CDU)

Quelle: eigene Darstellung

Die finanzielle Ausgangssituation unterscheidet sich ebenfalls erheblich. Besonders hoch ist die Verschuldung in Wuppertal und Mainz, die auch zu den höchstverschuldeten Städten in Deutschland gehören. Die Einnahmesituation der Städte unterscheidet sich insbesondere bezüglich ihrer Steuereinnahmen, wobei Magdeburg als einzige ostdeutsche Stadt deutlich abfällt. Auf der Ausgabenseite fällt auf, dass Magdeburg wesentlich geringe Personalausgaben hat, was an einem geringeren Dezentralisierungsgrad in Sachsen-Anhalt liegen kann.

**Tabelle 4: Haushaltspolitische Ausgangsbedingungen, Angaben in Euro pro Kopf in 2011.**

	<b>Wuppertal</b>	<b>Mainz</b>	<b>Kassel</b>	<b>Magdeburg</b>
<b>Liquiditätskredite</b>	4.215	3.875	2.213	306
<b>Verschuldung im Kernhaushalt</b>	4.894	5.434	3.740	1.659
<b>Gewerbesteuer (netto)</b>	388	341	648	334
<b>Einkommensteuer</b>	334	380	296	183
<b>Steuereinnahmen</b>	951	1.140	1.324	706
<b>Schlüsselzuweisungen</b>	623	166	410	491
<b>Personalauszahlungen</b>	654	661	753	497
<b>Soziale Leistungen</b>	720	667	569	513

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune

## 4.2 PROBLEMWahrnehmung, ENTSCHEIDUNGSPROZESSE UND DEBATTEN

Die Problemwahrnehmung in allen vier Städten ist dadurch geprägt, dass kommunale Akteure die Haushaltskrise vorrangig durch politische Entscheidungen von Bund und Land sowie durch sozio-ökonomische Rahmenbedingungen erklären. Der eigenen Kommunalpolitik- und -verwaltung wird attestiert, bereits äußerst effizient zu arbeiten. Spezifisch kommunale Ursachen der Haushaltskrise werden verneint oder allenfalls vage benannt. Lediglich in Mainz haben ein Skandal um das kommunale Wohnungsunternehmen sowie der Wechsel von Bürgermeister, Kämmerer und Haushaltsmehrheit zu einer kritischen Debatte über bisherige haushaltspolitische Praktiken von Kommunalpolitik und

-verwaltung geführt. Obwohl sich die kommunalen Akteure überwiegend in der „Opferrolle“ sehen, werden die Konditionalitätsprogramme als Chance zur Rückgewinnung kommunalpolitischer Spielräume gesehen. Die Teilnahme an den Programmen ist kaum umstritten und wird allenfalls von kleineren Ratsfraktion und zivilgesellschaftlichen Gruppen kritisch betrachtet. In allen vier Städten sind die Entscheidungsprozesse durch die Verwaltungsführung geprägt, unterscheiden sich aber im Detail. Die Aufgabenteilung zwischen Bürgermeister und Kämmerer variiert von Stadt zu Stadt. In einigen Städten ist der Bürgermeister die treibende Kraft und stark in haushaltspolitische Detailfragen involviert (z.B. Magdeburg). In anderen Städten vertritt vorrangig der Kämmerer die Haushaltskonsolidierung in Öffentlichkeit, Rat und Verwaltung, wohingegen der Bürgermeister die Interessen der Stadt gegenüber Bund und Land wahrnimmt (z.B. Wuppertal). Beide Möglichkeiten der Arbeitsteilung können funktionieren.

Aus der Verwaltung kommt in der Regel eine erste Liste mit Vorschlägen zur Haushaltskonsolidierung. Im Falle von Mainz wurden zuvor „Leitplanken“ durch die Haushaltsmehrheit formuliert, die eine Drittelung des Konsolidierungsvolumens in Einnahme- und Effizienzverbesserungen sowie Ausgabenkürzungen vorsahen. Die initiale Maßnahmenliste ist Diskussionsgrundlage für informelle Konsultationen zwischen Verwaltungsführung sowie den Fraktionsvorsitzen und haushaltspolitischen Sprechern der Mehrheitsfraktionen. In diesen informellen Treffen werden die Konsolidierungsprogramme weitgehend finalisiert und anschließend im Rat beschlossen. Wesentliche Veränderungen des Maßnahmenkatalogs finden in den Haushaltsberatungen des Rates nicht statt. Ortbeiräte und Bezirksvertretungen waren in den Fallstudienstädten die einzigen Akteure außerhalb von Rat und Verwaltung, die unmittelbaren Einfluss auf die Maßnahmen hatten, indem sie eine Konsolidierung zulasten von Infrastrukturen auf Stadtteilebene (z.B. Ortsämter) verhindern oder abmildern konnten. Zivilgesellschaftliche Gruppen organisierten Proteste und erzwangen in einem Fall einen Bürgerentscheid (in Kassel) über Sparmaßnahmen. Eine Veränderung der Konsolidierungsmaßnahmen erreichten sie allerdings nicht.

#### 4.3 KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN IN VIER KREISFREIEN STÄDTEN

Den deutschen Kommunen steht eine große Bandbreite möglicher Konsolidierungsmaßnahmen zur Auswahl, wobei zwischen strategischen und ad hoc-Maßnahmen unterschieden werden kann. Letztere haben den Vorteil, dass die Lasten der Konsolidierung gleichmäßig auf alle Verwaltungsbereiche bzw. Bürger verteilt werden. Dies erleichtert die Entscheidungsfindung. Dagegen produzieren strategische

Maßnahmen, insbesondere wenn sie politische Ziele priorisieren, klar identifizierbare Gewinner und Verlierer. Letztere werden folglich versuchen Widerstände gegen diese Maßnahmen zu organisieren. Ad hoc Maßnahmen haben jedoch ebenfalls Nachteile. Effiziente Verwaltungseinheiten werden benachteiligt und es entstehen langfristig fatale inneradministrative Anreizwirkungen. Überdies werden politische Präferenzen vernachlässigt und unterschiedliche Bedarfe in verschiedenen Politikfeldern und Verwaltungseinheiten ignoriert.

**Tabelle 5: Typen von Konsolidierungsmaßnahmen**

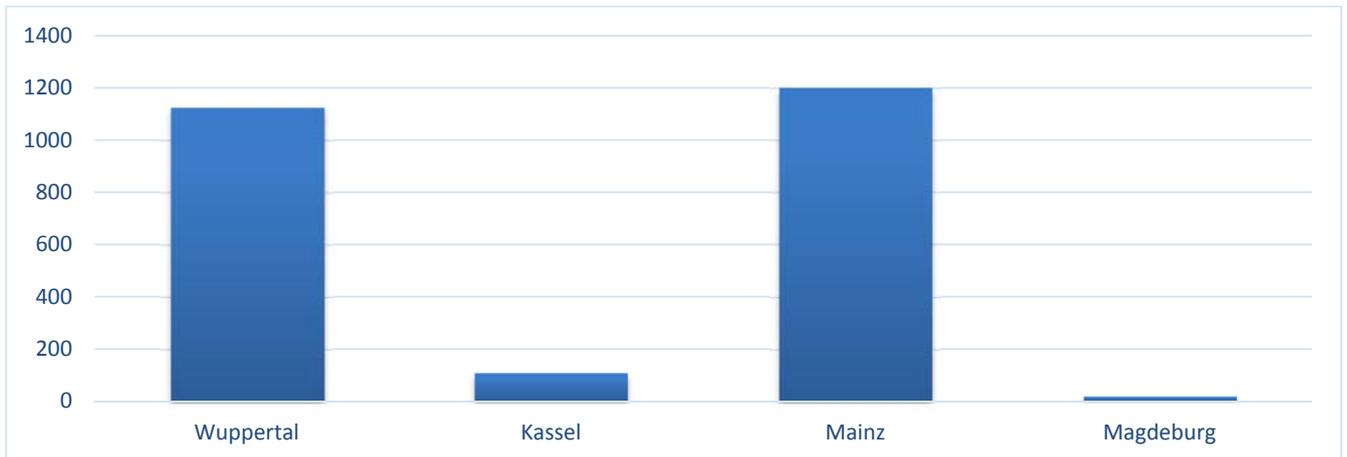
	Strategische Maßnahmen		Ad hoc Maßnahmen	
	Effizienzerhöhung	Priorisierung	Horizontale Maßnahmen	Steuererhöhungen
<b>Ansatz</b>	organisatorisch	fiskalisch	fiskalisch	fiskalisch
<b>Zeitraum</b>	langfristig	langfristig	kurzfristig	kurzfristig
<b>Entscheidungskosten</b>	hoch	hoch	niedrig	niedrig
<b>Nachhaltigkeit</b>	hoch	hoch	niedrig	niedrig
<b>Typische Maßnahmen</b>	Prozessoptimierung, E-Government, bürgerschaftliche Ko-Produktion, interkommunale Kooperation	Kürzungen nicht-priorisierter Aufgaben	„Rasenmäher-Kürzungen“, Einstellungsstopps, Haushalts-sperren	Erhöhung von Gewerbe- und Grundsteuern

Quelle: eigene Darstellung

Die Haushaltskonsolidierung in den vier Städten unterscheidet sich sowohl hinsichtlich des Gesamtvolumens als auch der Maßnahmen erheblich. Die einnahmeseitige Konsolidierung spielt in allen vier Städten eine erhebliche Rolle. In Mainz und Magdeburg trägt vor allem eine **Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes** zur Einnahmeerhöhung bei, wohingegen Wuppertal als einzige Stadt sowohl den Grundsteuer- als auch den Gewerbesteuerhebesatz erhöhte. Kassel beschränkte sich auf eine **Erhöhung von Gebühren** (z.B. Parkgebühren), was durch ein vergleichsweise geringes Konsolidierungsvolumen möglich ist. Gebühren- und Steuererhöhungen sind jedoch keine Spezialität der Fallstädte, sondern sind in einem Großteil der deutschen Kommune verbreitet – besonders aber bei den Teilnehmern der Konditionalitätsprogramme. Zur Erhöhung der Einnahmen tragen weiterhin die **kommunalen Beteiligungen** bei, die vor allem in Mainz in die Haushaltskonsolidierung einbezogen wurden. Dies erklärt sich nicht zuletzt durch einen Skandal um das städtische Wohnungsunternehmen, der zu einer grundlegenden Reform des Beteiligungsmanagements führte. Ein Vergleich der Maßnahmen auf der Ausgabenseite ergibt ein fragmentiertes Bild. „**Rasenmäherkürzungen**“ sind selten und das Ausmaß der Kürzungen im Sozialbereich, im Bildungsbereich, in der inneren Verwaltung und der Kulturpolitik

variiert beträchtlich. Folglich scheint eine *Priorisierung der eigenen Aufgaben* durch die Kommunen durchaus möglich. Die Städte beschlossen einige längerfristige Maßnahmen, wie Kommunalanleihen oder eine Neuordnung des Beteiligungsmanagements, die jedoch nicht Bestandteil ihrer Maßnahmenpakete im Rahmen der Konditionalitätsprogramme sind.

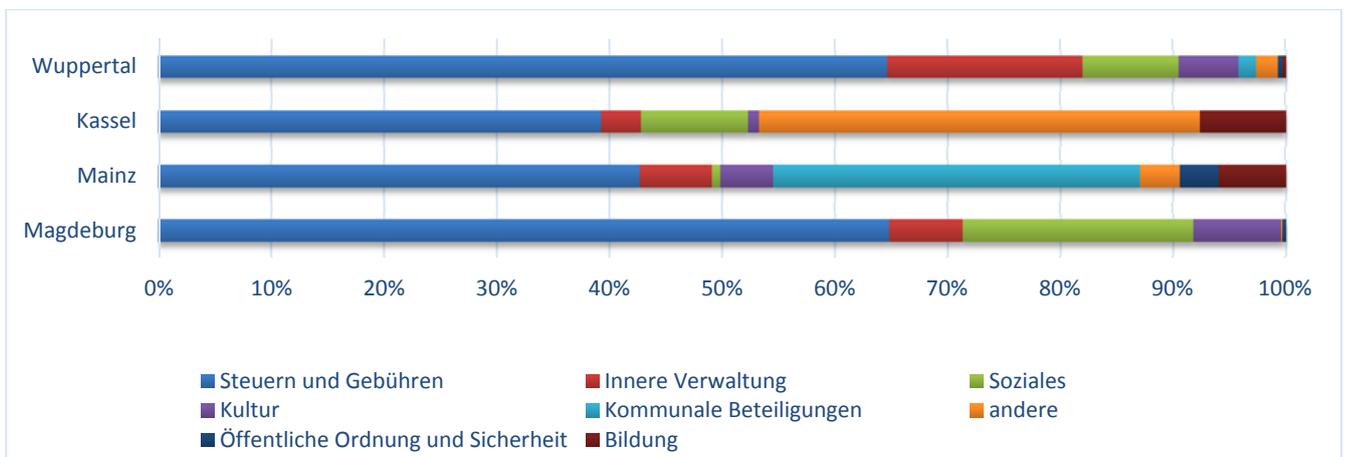
Abbildung 3: Konsolidierungsvolumen der nach 2011 entschiedenen Maßnahmen.



Quelle: eigene Darstellung

Die vier Städte konzentrieren sich auf fiskalische Maßnahmen und insbesondere auf Steuererhöhungen. Da die Konditionalitätsprogramme nach Maßnahmen verlangen, die einen messbaren Effekt haben und für ein Monitoring zugänglich sind, scheint dieser Schwerpunkt wenig überraschend. Hinzu kommt, dass die Programme unter Zeitdruck implementiert werden mussten und somit keine langwierigen Reformprozesse angestoßen werden konnten.

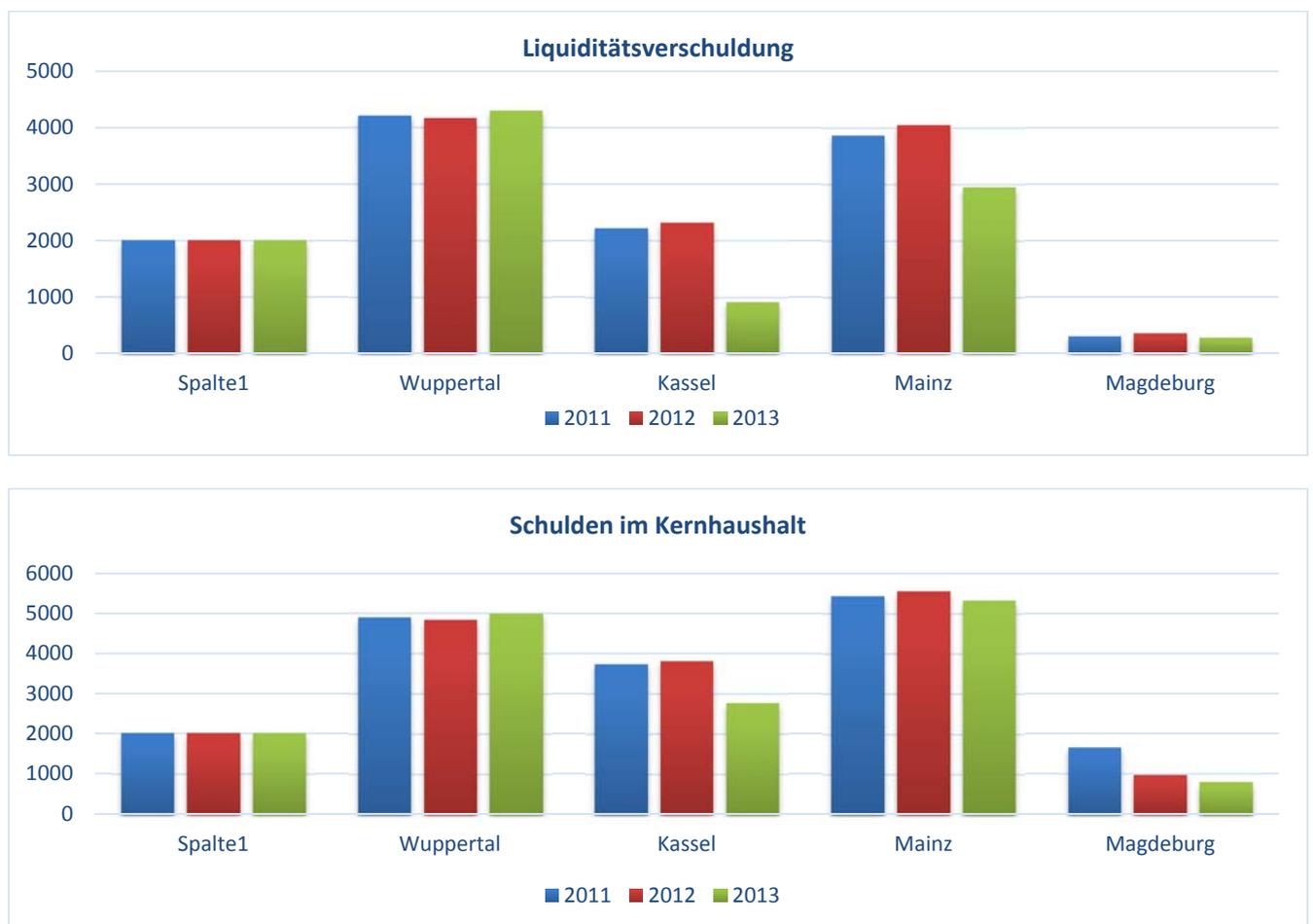
Abbildung 4: Konsolidierungsmaßnahmen der Fallstädte



Quelle: eigene Darstellung nach Haushaltssanierungsplänen der Fallstädte

Die Verschuldung konnten die Konditionalitätsprogramme in einigen Fallstädten durchaus senken. Dies gilt aber nur für die Altschuldenfonds, da hier Verbindlichkeiten direkt abgelöst werden konnten (in Kassel und Magdeburg). Die eigenen kommunalen Konsolidierungsanstrengungen resultieren hingegen nicht in einem kurzfristigen Schuldenabbau. Dies zeigt die Entwicklung in Wuppertal und Mainz, deren Konsolidierungsvolumen wesentlich größer waren. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass der Schuldenabbau in Kassel und Magdeburg den Kommunen zwar zugutekommt, es sich aber grundsätzlich nur um eine Redistribution öffentlicher Verschuldung von der kommunalen Ebene auf die Landesebene handelt.

**Abbildung 5: Entwicklung der Liquiditätsverschuldung und Gesamtverschuldung der Fallstädte in Euro pro Kopf.**



Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune

Die Darstellung der Fallstudien illustriert die Bewertung der Evaluationen der Länder. Es gibt einige positive Anzeichen, allerdings ist es für eine endgültige Bewertung sehr früh. Das Ausmaß der Konso-

lidierungsanstrengungen variiert zwischen den Kommunen, wobei sich Maßnahmen (noch) nicht in einem Abbau der kommunalen Verschuldung niederschlagen.

#### **Konsolidierungsmaßnahmen in griechischen Kommunen**

Ein Vergleich der Konsolidierungsmaßnahmen der griechischen Kommunen ist erheblich schwieriger als bei den deutschen Kommunen, da *keine öffentlich zugänglichen Maßnahmenlisten* (wie die Haushaltssanierungspläne oder Konsolidierungskonzepte) vorhanden sind. Da die *Zuweisungen des Zentralstaates erheblich und kurzfristig gekürzt* wurden, ist eine mehrjährige Finanzplanung für die Kommunen nahezu unmöglich. Vielmehr reagieren sie mit *Ad hoc-Sparmaßnahmen* auf Kürzungen der Zuweisungen, wohingegen langfristige strategische Maßnahmen kaum implementiert werden konnten. Da die griechischen Kommunen über keine wesentlichen Steuerkompetenzen verfügen, war eine Verbesserung der eigenen Einnahmen allenfalls über *Gebühren und EU-Strukturfondsmittel* möglich. Auch auf der Ausgabenseite wurden Einsparungen, z.B. im Personalbereich, von der Zentralregierung vorgegeben. Die griechischen Kommunen erreichten kurzfristig hohe Einsparungen und konnten ihre Schulden reduzieren. Der Großteil der Fallstädte hält die durch das Kallikratis-Programm eingeführten Fiskalregeln ein. Zudem wurden in ihnen einige *Management-Reformen* durchgeführt. (z.B. Vergabesysteme, Kosten-Nutzen-Analyse oder Korruptionsprävention). Ratsmitglieder und Bürger wurden im Rahmen der Haushaltspolitik in den Fallstädten unterschiedlich stark einbezogen. Im Gegensatz zu den deutschen Kommunen werden gesetzlich verankerte Partizipationsrechte von Rat und Bürgern nicht konsequent eingehalten.

## 5 POLITIKEMPFEHLUNGEN

### 5.1 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE LANDESEBENE

- Die Länder sollten die Konditionalitätsprogramme mit Reformen der Finanzausgleichssysteme verbinden, um eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen zu gewährleisten.
- Die Länder sollten Beratungsangebote zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung anbieten. Nur so können langfristige Lerneffekte bei kommunalen Akteuren erreicht werden, die über die Dauer der Programme hinaus wirksam sind.
- Die Konditionen der Programme müssen strikt formuliert werden. Einzelfalllösungen mit Kommunen, die die Konditionen aushöhlen, sind zu vermeiden und der Haushaltsausgleich als Zielstellung festgeschrieben werden.
- Erfolgreiche kommunale Haushaltskonsolidierung sollte durch finanzielle Anreize und die Aussicht auf politische Spielräume erreicht werden. Konditionalität ist als Motivation und nicht als Zwangsmaßnahme zu verstehen.
- Die Länder sollten die Auswahl der Konsolidierungsmaßnahmen den Kommunen überlassen und sich auf eine Ziel- und Ergebnissteuerung beschränken. Die Maßnahmen können so an die örtliche Prioritätensetzung angepasst und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.

### 5.2 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE KOMMUNALE EBENE

- Kommunalpolitische Akteure sollten strategische Leitlinien formulieren, an denen sich die kommunalen Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung orientieren.
- Die Kommunen sollten verschiedene Typen von Konsolidierungsmaßnahmen (Effizienzmaßnahmen, priorisierte Kürzungen und Steuererhöhungen) berücksichtigen, um ihren Haushalt nachhaltig zu konsolidieren.
- Zusätzlich zur Teilnahme an Konditionalitätsprogrammen sollten die Kommunen eigene institutionelle Regeln finden, die die Verschuldung begrenzen und über hohe Akzeptanz vor Ort verfügen („kommunale Schuldenbremse“).
- Kommunale Entscheider sollten eine offene Debatte mit allen Akteursgruppen (Kommunalpolitik und -verwaltung, Bürgern und zivilgesellschaftlichen Gruppen) über die Ursachen der Kommunalverschuldung führen und auch konkrete in der Kommune verortete Ursachen analysieren.

## LITERATUR

- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Junkernheinrich, Martin; Wagschal, Uwe (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 55 (4), S. 614–647.
- Ernst & Young GmbH (2014): Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen. EY Kommunenstudie 2014, Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen. Online verfügbar unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-kommunenstudie-2014/\\$FILE/EY-kommunenstudie-2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-kommunenstudie-2014/$FILE/EY-kommunenstudie-2014.pdf), zuletzt geprüft am 23.04.2015.
- Junkernheinrich, Martin; Wagschal, Uwe (2014): Kommunale Kassenkredite. Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften : ZSE* (2-3), S. 300–334.
- OCDE (2015): Fiscal Decentralisation Database. Consolidated government expenditure as percentage of GDP/Total liabilities excluding insurance technical services as percentage of GDP. Online verfügbar unter [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdfiscaldecentralisationdatabase.htm#C\\_4](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdfiscaldecentralisationdatabase.htm#C_4), zuletzt aktualisiert am 24.04.2015.
- OECD (2013): Government at a glance. Paris: OECD Publishing (Government at a glance). Online verfügbar unter [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/expenditures-structure-by-level-of-government\\_gov\\_glance-2013-22-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/expenditures-structure-by-level-of-government_gov_glance-2013-22-en).

## WEITERE LITERATURHINWEISE

- Boettcher, Florian (2012): Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften. Forschung für Kommunen (Arbeitspapier, 2).
- Göhring, Uwe; Müller, Walter; Meffert, Horst; Wagenführer, Andas (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. In: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ)* 5 (1), S. 1–5.
- Holtkamp, Lars (2013): Rettung oder Abwicklung der kommunalen Selbstverwaltung? Über Entschuldungsfonds, Stärkungspakte und Schutzschirme. In: *Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik* (2), S. 54–56.
- Keilmann, Ulrich; Duve, Thomas; Gnädinger, Marc (2013): Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes Hessen. In: *Verwaltung & Management* 19 (3), S. 115–122.
- Schwarting, Gunnar (2011): Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz - Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinzen? In: *Der Gemeindehaushalt* 112 (1), S. 25–28.
- Stolzenberg, Philipp; Heinelt, Hubert (2013): „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. In: *der moderne staat (dms)* 6 (2), S. 463–484.
- Winkel, Johannes; Emschermann, Benedikt (2013): Erfahrungen mit dem Stärkungspakt NRW. In: René Geißler (Hg.): *Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle?* Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 117–163.

## Forschungsteams

### Griechisches Team

Prof. Dr. Nikolaos Hlepas (Wissenschaftlicher Koordinator)  
Prof. Dr. Yannis Psycharis  
Ass. Prof. Dimitris Kallioras  
Alexia Timotheou (MSc.)  
Dimitris Apistoulas (PhD cand.)  
Despoina Nassaina (PhD cand.)  
Efthymia Georgaki (PhD cand.)  
Maria-Artemis Kolliniati (PhD cand.)

### Deutsches Team

Prof. Dr. Hubert Heinelt (Projektleiter)  
Dr. Giorgos Terizakis (Wissenschaftlicher Koordinator)  
Prof. Dr. Panagiotis Getimis  
Philipp Stolzenberg

## Internet

[www.repos-project.eu](http://www.repos-project.eu)

## Projektpartner und Finanzierung



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT



HELLENIC REPUBLIC  
National and Kapodistrian  
University of Athens



European Union  
European Regional  
Development Fund



HELLENIC REPUBLIC  
Ministry of Culture, Education and Religious Affairs  
General Secretariat for Research and Technology



HELLENIC REPUBLIC  
MINISTRY OF ECONOMY  
INFRASTRUCTURE, MARITIME AFFAIRS & TOURISM



regions at the centre of development

Co - financed by the Hellenic Republic and the European Union - European Regional Development Fund,  
in the context of the O.P. Competitiveness and Entrepreneurship (OPC II) and the R.O.P. Attica, R.O.P. Macedonia - Thrace

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research