

Kommunale Haushaltspolitik:

Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand?

Seit Anfang der 1990er Jahre ist die defizitäre Haushaltslage in vielen Kommunen das kommunalpolitisch dominante Thema. Die Fehlbeträge der Kommunen wachsen stetig, immer mehr kommunale Haushalte werden nicht genehmigt und es besteht zunehmend die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit einzelner Gemeinden. Offensichtlich leisten Bund und Länder bisher kaum einen Beitrag zur Lösung der Krise, so dass die Kommunen bei der Bewältigung ihrer Haushaltsprobleme weitgehend auf sich allein gestellt sind.

Auf diese Dauerkrise der kommunalen Haushalte zeichnen sich prinzipiell drei Reaktionsweisen der Kommunen ab:

Erstens können sich die Gemeinden „durchwursteln“. Sie verändern durch inkrementalistische Konsolidierungsansätze die Einnahme- und Ausgabenmuster in nur beschränktem Maße, verlassen sich auf tradierte Entscheidungsregeln und suchen kleinschrittige, kurzfristige Sparmaßnahmen.

Zweitens können die Gemeinden eine strategische Neuausrichtung von Politik und Verwaltung anstreben, um mit neuen Leitbildern und Verwaltungsreformen eher mittel- und langfristige Konsolidierungserfolge zu erreichen. Sie können sich bei diesen „strategischen“ Konsolidierungsansätzen insbesondere an den Reformleitbildern der kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) orientieren, also z.B. dem Neuen Steuerungsmodell, dem Strategischen Management oder der Bürgerkommune.

Drittens können die Kommunen alle Energie darauf konzentrieren, sich dem immer stärker werdenden Druck der Aufsichtsbehörden zu entziehen. Sie können also die aktive Haushaltskonsolidierung inoffiziell einstellen, „verdeckten Widerstand“ leisten, und damit versuchen, die Reste der kommunalen Selbstverwaltung zu verteidigen.

Bevor aber diese Reaktionsmöglichkeiten im Einzelnen analysiert und bewertet werden, wird in diesem Beitrag ein Überblick über die kommunale Haushaltsentwicklung und die Eingriffe der Haushaltsaufsicht gegeben. Nur vor diesem Hintergrund wird die Reaktionsweise vieler Kommunen verständlich. Die Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts führen dazu, dass die allgemeine Finanzkrise die kommunalen Handlungsspielräume deutlich stärker begrenzt, als dies bei wesentlich höheren Defiziten auf der Landes- oder Bundesebene der Fall ist (Grehling 2005: 25).

Ein regionaler Schwerpunkt des Beitrags liegt auf nordrhein-westfälischen Kommunen, weil die Haushaltslage hier besonders dramatisch ist und das Verhalten der Kommunen in der Haushaltskrise hinreichend wissenschaftlich untersucht wurde (Holtkamp 2000; Diemert 2005).

1 Haushaltsentwicklung

Nach gravierenden Haushaltsproblemen der Kommunen zum Anfang der 1980er erholten sich die Kommunalfinanzen langsam wieder (Mäding 1998). Anfang der 1990er Jahre wiesen die Gemeinden in den alten Bundesländern aber bereits wieder ein negatives Finanzierungssaldo¹ aus. Zwar wurden diese Strukturprobleme der Kommunalhaushalte z. T. durch eine positive Entwicklung der Steuereinnahmen infolge des einigungsbedingten Booms zunächst überdeckt, mittelfristig aber wurden die Haushaltsprobleme in den westdeutschen Kommunen durch die Wiedervereinigung maßgeblich verschärft. Die Kommunen in den alten Bundesländern zahlen (beispielsweise über die zunächst deutlich erhöhte Gewerbesteuerumlage) jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro für die Deutsche Einheit, das sind knapp 3% ihrer Einnahmen im Verwaltungshaushalt (Schwartzing 2003: 47).

Erst als sich zwischen 1993 und 1994 ein Rückgang der Steuereinnahmen und der Zuweisungen der Länder abzeichnete, reagierten die Kommunen auf diese exogen bedingte Einnahmenkrise mit einer deutlichen Ausgabenreduzierung. Die Personalkosten wurden nach starkem Anstieg Anfang der 1990er Jahre nahezu „eingefroren“, was angesichts jährlicher Tarifierhöhungen nur durch einen moderaten Personalabbau zu erreichen war. Auch die Zunahme der Kosten für den Sachaufwand² fiel deutlich moderater aus als noch Anfang der 1990er Jahre. Die Ausgaben für Investitionen wurden seit 1993 deutlich zurückgeführt.

Ende der 1990er Jahre hatte sich die Haushaltssituation in den alten Bundesländern (im Durchschnitt aller Kommunen) entspannt, was sich u. a. am positiven Finanzierungssaldo der Jahre 1998 bis 2000 ablesen lässt (vgl. Abbildung 1). Dies lag einerseits an den konjunkturell bedingt steigenden Steuereinnahmen und andererseits an den Konsolidierungserfolgen der Gemeinden auf der Ausgabenseite. Die leichte „Erholung“ der Kommunalfinanzen Ende der 1990er Jahre wurde 2001 durch einen massiven Einbruch der Gewerbesteuer jäh beendet. Durch Konzentrationsprozesse in einigen Branchen und durch die Gesetzgebung der Bundesregierung mussten viele, vor allem größere Unternehmen kaum noch Steuern zahlen, so dass die Gewerbesteuereinnahmen allein im Jahr 2001 um 9% zurückgingen. Hinzu kam eine deutliche Erhöhung der Gewerbesteuerumlage in den Jahren 2001 bis 2003, die von den Kommunen an Bund und Länder zu entrichten ist (Karrenberg/Münstermann 2004: 20). Weiterhin wurden die Einkommenssteuereinnahmen der Kommunen durch Steuersenkungsgesetze der Bundesregierung in mehreren Stufen deutlich reduziert. Den exogen bedingten Steuerausfällen standen deutlich steigende Kosten für soziale Leistungen gegenüber, die zu einem nicht unerheblichem Anteil auf die deutlich wachsenden Fallzahlen der Eingliederungshilfe für Behinderte – vorrangig stationäre und teilstationäre Leistungen, wie z.B. Werkstätten für Behinderte – zurückzuführen sind (Robert/Schäfer 2004). Im Jahre 2003 wurde in den alten Bundesländern schließlich ein Rekordfinanzierungssaldo von -7,7 Mrd. Euro erreicht.

Abbildung 1: Eckdaten zur Entwicklung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der alten Bundesländer

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|

1 Verhältnis der Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts zu den Einnahmen insgesamt.

2 Unter Sachaufwand werden laufende Betriebs- und Sachkosten gefasst, die im Verwaltungshaushalt einzustellen sind. Überschreitet die Anschaffung von Geräten einen festgelegten Betrag, sind diese Kosten als Investitionen im Vermögenshaushalt zu veranschlagen.

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Finanzierungssaldo | -3,1 | -6,3 | -2,7 | -2,0 | 2,6 | 2,3 | 1,8 | -3,9 | -4,4 | -7,7 |
| Steuereinnahmen | 41,5 | 40,2 | 40,8 | 41,3 | 44,7 | 46,8 | 47,8 | 45,1 | 43,4 | 42,7 |
| Zuweisungen der Länder insgesamt | 27,0 | 26,9 | 27,4 | 26,8 | 27,3 | 27,9 | 29,2 | 28,9 | 29,3 | 27,8 |
| Personalausgaben | 30,7 | 31,3 | 31,1 | 30,9 | 30,9 | 31,4 | 32,0 | 32,0 | 32,7 | 33,1 |
| laufender Sachaufwand | 20,9 | 21,2 | 21,3 | 21,3 | 21,6 | 22,5 | 23,4 | 24,0 | 24,5 | 24,4 |
| Soziale Leistungen | 24,7 | 26,0 | 25,1 | 23,1 | 22,9 | 22,7 | 22,9 | 23,3 | 24,3 | 26,2 |
| Sachinvestitionen | 21,4 | 20,6 | 19,2 | 18,3 | 18,0 | 18,4 | 19,1 | 19,1 | 18,7 | 16,6 |
| Kassenkredite | 2,2 | 3,3 | 3,7 | 4,9 | 5,5 | 5,6 | 6,4 | 8,3 | 10,1 | 15,1 |
| Schulden | | | 71,3 | 70,7 | 69,4 | 68,3 | 67,3 | 67,0 | 67,1 | 68,2 |

Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt, in Mrd. Euro

In den neuen Bundesländern haben sich die Haushalte etwas anders als in den alten Bundesländern entwickelt. Grundsätzlich ähnlich ist, dass auf tendenziell sinkende bis stagnierende Einnahmen mit einer Reduzierung kommunal gestaltbarer Ausgaben (Personalkosten, Sachaufwand und Investitionsausgaben) reagiert wurde, und die Finanzlage – ablesbar am Finanzierungssaldo – sich durch Konsolidierungsbemühungen, sinkende Sozialausgaben und steigende Steuereinnahmen etwas entspannte. Dass in den Kommunen der neuen Bundesländer auch in den Jahren 1998 und 1999 ein negatives Finanzierungssaldo ausgewiesen werden musste, zeigt die durchschnittlich prekärere Haushaltslage. Allerdings ist seit dem Jahre 2001 keine so dramatische Entwicklung bei den Finanzierungssalden zu konstatieren wie in den alten Bundesländern, was auch auf die geringere „Abhängigkeit“ von Steuereinnahmen zurückgeführt werden kann.

Zwei Besonderheiten Ostdeutschlands fallen bei Abbildung 2 ins Auge. Erstens wurden die Personalkosten in den ostdeutschen Kommunen seit 1993 trotz sukzessiver Anpassung der Ost- an die Westtarife viel radikaler abgebaut. Zum Teil liegt dies sicherlich daran, dass man Anfang der 1990er Jahre aufgrund der (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben einen sehr viel größeren Personalstand hatte als in westdeutschen Kommunen. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass 1991 die Personalausgaben 50,3% des Verwaltungshaushaltes in den ostdeutschen Kommunen ausmachten, während es in Westdeutschland nur 36% waren. Der Abbau von Personal fand in Ostdeutschland besonders stark in den kommunalen Kindertageseinrichtungen statt (Karrenberg/Münstermann 1998: 458).

Zweitens sind die ostdeutschen Gemeinden in weit höherem Maße von staatlichen Zuweisungen abhängig als die westdeutschen Kommunen. Dieses starke Übergewicht der staatlichen Zuweisungen gegenüber den Steuereinnahmen reduziert sich in den ostdeutschen Kommunen im Zeitablauf kaum.

Abbildung 2: Eckdaten zur Entwicklung der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der neuen Bundesländer

| | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|

| | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fi- nanzierungs- saldo | -2,7 | -1,0 | -1,4 | -0,8 | -0,5 | -0,2 | 0,0 | -0,4 | -0,2 | -0,7 |
| Steuerein- nahmen | 3,4 | 3,8 | 3,3 | 3,5 | 4,0 | 4,2 | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 4,1 |
| Zuweisungen der Länder insgesamt | 11,7 | 12,8 | 12,1 | 11,1 | 10,8 | 10,8 | 11,0 | 10,9 | 11,2 | 11,1 |
| Personalaus- gaben | 9,1 | 9,2 | 8,7 | 8,0 | 7,8 | 7,8 | 7,6 | 7,3 | 7,3 | 7,3 |
| laufender Sachaufwand | 5,2 | 5,5 | 5,3 | 5,1 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Soziale Leis- tungen | 3,8 | 4,4 | 4,1 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,6 | 3,8 | 4,2 |
| Sachinvesti- tionen | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Kassenkredite | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | 1,1 |
| Schulden | | | 14,1 | 14,9 | 15,4 | 15,6 | 15,6 | 15,6 | 15,5 | 16,0 |

Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt, in Mrd. Euro

Die sich seit 2001/2002 in den alten Bundesländern wieder zuspitzende kommunale Haushaltskrise führte 2002 zur Einsetzung der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen durch die Bundesregierung. Unter dem Vorsitz des Bundesministers für Finanzen gehörten der Kommission Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Vertreter der Länder, der anderen Bundesministerien sowie der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften an. Die Kommission kam aufgrund der verschiedenen Interessenlagen der Akteure zu keiner aussagekräftigen Abschlusserklärung (Robert 2004: 53). „Die Gemeindefinanzreform hat sich im Geflecht politischer Partikularinteressen erneut als ‚mission impossible‘ erwiesen“ (Junkernheinrich 2003: 423), war das ernüchternde Fazit zu den Ergebnissen der mit vielen Vorschusslorbeeren bedachten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Die Bundesregierung sah sich daher gezwungen, ein eigenes Reformpaket zur Reform der Gemeindefinanzen zu schnüren und versprach den Kommunen eine jährliche Entlastung von 5 Mrd. Euro. Erreicht werden sollte dies vor allem durch die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine Gemeindefinanzsteuer, die zukünftig auch von den Freiberuflern zu entrichten gewesen wäre. Der Entwurf des Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer führte in den ersten Beratungen zu einem negativen Votum der konservativ-liberalen Mehrheit im Bundesrat. Im Vermittlungsausschuss einigte man sich schließlich nach massivem Widerstand der Union gegen die Reform der Gewerbesteuer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner: Man veränderte lediglich ein weiteres Mal den Prozentsatz der Gewerbesteuerumlage. Nachdem man ihn vom Jahr 2000 bis 2003 kontinuierlich erhöht hatte, reduzierte man ihn nun wieder von 28 auf 20 Prozent (Robert 2004: 65). Im Kern zeigt sich auch an diesem Reformbeispiel wieder, dass die kommunalen Interessen auf den höheren föderalen Ebenen nicht durchsetzungsfähig sind und somit auch zukünftig nicht damit zu rechnen ist, dass die Kommunen durch Bund und Land nachhaltig entlastet werden. Die derzeit sehr eingeschränkte Handlungsautonomie der Gemeinden lässt sich auf einen stetigen Verteilungskampf zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zurückführen, in dem die übergeordneten Ebenen aufgrund ihrer weitergehenden Kompetenzen ihre Interessen häufig auf Kosten der Gemeinden durchsetzen konnten (Holtkamp 2001a; Rosenfeld 1989). Zukünftig dürften aufgrund der Konvergenzkriterien der EU, der extremen Verschuldung der Landeshaushalte und der generellen Absicht staatlicher Fi-

nanzpolitik, Steuern zu senken, eher noch zusätzliche Belastungen auf die Kommunalhaushalte zu kommen (Schwarting 2005).

Zwar kann der Städtetag in seiner neusten Bilanz eine gewisse Entlastung der Kommunen konstatieren, nachdem sich das Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte im Jahre 2005 nunmehr „nur“ noch auf 3,7 Mrd. Euro in den alten und neuen Bundesländern beläuft (Karrenberg 2006). Gleichzeitig wird aber zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Haushaltsprobleme in sehr vielen Kommunen wie bspw. in nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten massiv weiter verschärft haben und historische Defizite zu verzeichnen sind. Dies lässt sich nur erklären, wenn man die Spezifika des kommunalen Haushaltsrechts und der Haushaltsaufsicht berücksichtigt und sich bei der Analyse auf die Verwaltungshaushalte konzentriert, im Gegensatz zum Gesamtdefizit, das sowohl den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalt³ mit einschließt.

³ Durch den Einschluss des Vermögenshaushalts (und damit der starken Kürzungen bei den Investitionsausgaben) werden die besorgniserregenden Entwicklungen der Defizite im Verwaltungshaushalt tendenziell „verharmlost“.

2 Haushaltsaufsicht

Wesentlich für das Verständnis der tief greifenden kommunalen Haushaltskrise ist die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt im kommunalen Haushaltsrecht. Einen kurzen Überblick über die Zuordnung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen vermittelt die folgende Abbildung:

Abbildung 3: Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

| | <i>Verwaltungshaushalt</i> | <i>Vermögenshaushalt</i> |
|-----------|--|--|
| Einnahmen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Steuereinnahmen (Grund-, Gewerbe- und Einkommensteuern) ▪ Gebühreneinnahmen (v. a. Abwasser / Abfall / Straßenreinigung) ▪ Schlüsselzuweisungen ▪ Mieten / Pachten ▪ Erstattung von Verwaltungskosten ▪ Zuführungen vom Vermögenshaushalt | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuführung vom Verwaltungshaushalt ▪ Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens ▪ Zuweisung und Zuschüsse für Investitionen ▪ Entnahme aus Rücklagen ▪ Aufnahme von Krediten |
| Ausgaben | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalausgaben ▪ Gebäudeunterhaltung ▪ Transferleistungen (Sozial- und Jugendhilfe) ▪ Kreisumlage ▪ Beschaffung vermögensunwirksamer Geräte ▪ Zinsen ▪ Büromaterialkosten ▪ Zuführung zum Vermögenshaushalt | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tilgung von Krediten ▪ Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens ▪ Zuführung zu Rücklagen ▪ Zuführungen an den Verwaltungshaushalt |

Die „Haushaltsphilosophie“, die hinter dieser Systematik steht, lässt sich leicht umreißen: Aus den laufenden Einnahmen soll nach Abzug der regelmäßig anfallenden Ausgaben ein Überschuss erwirtschaftet werden, der vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt transferiert wird, um dort wichtige Investitionen vornehmen zu können. Dieser Überschuss wird als „freie Spitze“ bezeichnet. Damit sollten also Einnahmeüberschüsse des Verwaltungshaushaltes in den Vermögenshaushalt transferiert werden, während Einnahmen des Vermögenshaushalts *in der Regel*⁴ nicht an den Verwaltungshaushalt überwiesen werden dürfen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte im Prinzip kein Defizit erwirtschaften dürfen (Grundsatz des Haushaltsausgleichs). Während ein Defizit im Vermögenshaushalt durch Kreditaufnahme und Verzicht auf neue Investitionsmaßnahmen relativ leicht ausgeglichen werden kann, ist der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes in finanziellen Krisenzeiten erheblich schwieriger, weil für den Haushaltsausgleich keine langfristigen Kredite aufgenommen werden dürfen. Hierfür dürfen nur kurzfristige Kassenkredite verwendet werden, und diese Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt müssen als Altfehlbeträge

⁴ Die Ausnahme von der Regel ist die Zuführung von Erlösen aus der Veräußerung des Grundvermögens, die bei Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt zulässig ist.

in NRW nach zwei Jahren abgedeckt werden. Wenn der Verwaltungshaushalt dieses Jahres dann wiederum einen originären Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus den Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. Damit wächst der Fehlbetrag im Verlauf der Jahre stetig an. Dadurch steigen auch die Kassenkredite extrem an, die diese Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt abdecken. „Die gesamten kommunalen Kassenkredite, die sich schon von Anfang 2000 bis Ende 2004 um fast 13,9 Mrd. erhöht haben, mussten 2005 schon bis Ende des 3. Quartals um weitere 3,6 Mrd. Euro auf nun 23,7 Mrd. Euro aufgestockt werden“ (Karrenberg 2006: 4). In nordrhein-westfälischen Kommunen sind allein zwischen 1993 und 2003 die Kassenkredite um das 27-fache angestiegen (Färber/Wild 2005).

Insgesamt ist gerade in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht mehr erkennbar, wie die aufgetürmten Altfehlbeträge im Verwaltungshaushalt jemals wieder abgebaut werden können, selbst wenn es in einigen Jahren gelingen sollte, trotz der beträchtlichen Zinsen für die aufgelaufenen Kassenkredite keinen originären Fehlbetrag mehr auszuweisen.

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, müssen diese „Fehlbetragskommunen“ in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. In diesem HSK „ist verpflichtend der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt wird (...) Im Interesse genügender Planungsstabilität sollte das Zieljahr im übrigen nicht zu weit vom letzten Jahr der Finanzplanungsperiode festgelegt sein“ (Innenminister NRW 1991: 1190). Der Planungszeitraum für den originären Fehlbetrag sollte in der Regel also nicht länger als fünf Jahre sein⁵. Für die wesentlichen Einnahme- und Ausgabe-gruppierungen sind Prognosewerte für die jeweilig folgenden fünf Jahre zu ermitteln, wobei hier insbesondere die Orientierungsdaten der Finanzplanung der Gemeinden des Landes NRW zu berücksichtigen sind. Das HSK ist den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorzulegen. Das HSK in Nordrhein-Westfalen hatte Vorbildfunktion für viele andere Bundesländer. So wurde es – bei allerdings recht unterschiedlichen Regelungen – in den Gemeindeordnungen von Brandenburg, Rheinland-Pfalz⁶, Thüringen und Sachsen eingeführt oder die Verpflichtung zu Haushaltssicherungskonzepten wurde in anderen Landesgesetzen geregelt, wie z.B. in Niedersachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern (Diemert 2005: 90). 2002, zu Beginn der sich wieder verschärfenden kommunalen Haushaltskrise, mussten in Nordrhein-Westfalen bereits 107 der insgesamt 427 Städte, Gemeinden und Kreise ein HSK aufstellen. Anfang 2006 sind nun schon 198 nordrhein-westfälische Kommunen in der Haushaltssicherung. Damit können aktuell in Nordrhein-Westfalen mittlerweile fast 50% der Kommunen ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen. An die im kommunalen Haushaltsrecht eigentlich anvisierte „freie Finanzspitze“ ist gar nicht mehr zu denken.

Die Ausweisung eines HSK führt regelmäßig zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden in die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Eine der ersten Auswirkungen des HSK ist, dass die Aufsichtsbehörden Druck machen, die Hebesätze für die Grundsteuern zu erhöhen (Holtkamp 2003). Darüber hinaus wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die Investitionen reduziert werden. Allerdings erfolgen die Einflüsse nur bei extern leicht zu beurteilenden Parametern (bspw. Hebesätze). Häufig haben diese Eingriffe im Verbund mit den obligatorischen

⁵ Für den Ausgleich der Altfehlbeträge sind weiterhin maximal fünf Jahre zu veranschlagen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der zugrunde gelegte Zeitraum mit der Ausweisung des ersten HSK beginnt.

⁶ Zwischenzeitlich wurde die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten aber wieder aus der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung gestrichen.

Haushaltssicherungskonzepten nicht dazu geführt, dass Kommunen den Haushaltsausgleich mittelfristig erreichen konnten. Vielmehr haben sich die Fehlbeträge, wie Untersuchungen bereits in den 1990er Jahren zeigten, nach fünf Jahren der Haushaltssicherung im Durchschnitt mehr als verdoppelt. In multivariaten Analysen konnte gezeigt werden, dass die Kommunen ihren Haushalt aus kommunal kaum zu beeinflussenden Gründen nicht ausgleichen konnten (z.B. Sozialhilfeempfängerquote). Bei den sog. endogenen Variablen zeigte sich im Gegenteil, dass die HSK-Kommunen aus Sicht der Haushaltskonsolidierung besonders vorbildlich waren. Sie hatten deutlich höhere Hebesätze bei den Gewerbesteuern und der Grundsteuer B, sie hatten ein wesentlich geringeres Investitionsvolumen bei Baumaßnahmen, und sie bekamen im Verhältnis zu diesen Investitionen wesentlich mehr Investitionszuschüsse des Landes (Holtkamp 2000). Dies belegt auch, dass die Ausweisung von Haushaltssicherungskonzepten durchaus dazu geführt hat, dass „hausgemachte“ Probleme der Haushaltskrise reduziert wurden, ohne dass dies aber angesichts der Dominanz exogener Probleme zu einer Annäherung an den Haushaltsausgleich geführt hat (Holtkamp 2002; Diemert 2005: 205). Demokratietheoretisch problematisch ist, dass das HSK durch nichtöffentliche Verhandlungen zwischen Kommunalaufsicht und Kommunalverwaltung entwickelt und vollzogen wird. Die kommunalen Vertretungskörperschaften segnen das HSK häufig nur ab, ohne hinreichend verlässlich über wesentliche Einzelheiten der Verhandlungen informiert zu werden. Für den Wähler ist schließlich vollkommen unklar, ob der Kämmerer durch Haushaltsaufstellung, der Rat durch Haushaltsverabschiedung oder doch die Aufsichtsbehörde durch nicht-öffentliche Verhandlungen die Verantwortung für einschneidende Maßnahmen zu tragen hat, zumal sich die Akteure in der Öffentlichkeit gegenseitig den „schwarzen Peter“ zuschieben.

Die Aufsichtsbehörden setzen nicht ohne Grund eher auf Verhandlungslösungen und verzichten auf schriftlich fixierte inhaltliche Auflagen. Das kommunale Haushaltsrecht ist geprägt von unbestimmten Rechtsbegriffen, die den Kommunen und bedingt den Aufsichtsbehörden eine gewisse Flexibilität garantieren sollen.

„Soweit unbestimmte Rechtsbegriffe Spielräume belassen, eröffnen sich diese den selbstverantwortlich handelnden Gemeinden und nicht der Aufsichtsbehörde (...) Das kann eine gewisse Machtlosigkeit der Kommunalaufsicht gegenüber politischen Entscheidungen zur Folge haben. Sofern sich die Kommunen im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums bewegen, sind der Kommunalaufsicht weitgehend die Hände gebunden“ (Diemert 2005: 47).

Bei schriftlich formulierten, inhaltlichen Auflagen entstände für die Aufsichtsbehörden somit ein erhebliches Prozessrisiko. Allerdings verfügen sie in den Verhandlungen zu Haushaltssicherungskonzepten mit den Kommunen über eine „Trumpfkarte“, mit der sie nicht bloß als Moderatoren auftreten (Held 1995), sondern die Kommunen stark unter Druck setzen. Sie können in den Verhandlungen drohen, dass sie das Haushaltssicherungskonzept nur unter bestimmten mündlich geäußerten Bedingungen (z.B. Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer) genehmigen, während die Kommunen andernfalls unter das sog. Nothaushaltsrecht fallen (Holtkamp 2002). Der Zwang, Haushaltssicherungskonzepte auszuweisen, führt dazu, dass systematisch unterschiedliche Konsolidierungsoptionen durchgerechnet werden müssen. Das „Damoklesschwert“ des Nothaushaltsrechts forciert die tatsächliche Umsetzung dieser Konsolidierungsoptionen häufig auch gegen den „eigentlichen“ Willen der kommunalen Entscheidungsträger. Konsolidierungsoptionen werden erbracht, um Schlimmeres – also die Nichtgenehmigung des HSKs und damit das Nothaushaltsrecht – zu vermeiden.

Unter den Bestimmungen des §81 der GO NW zur vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushaltsrecht), die bei Nichtgenehmigung des Haushaltssicherungskonzepts (als Bestandteil des Haushaltsplans) gelten, können die Kommune in der Regel lediglich ein Viertel des Gesamtbetrages der Kredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Zusätzlich gilt für den Gesamthaushalt, dass bei vorläufiger Haushaltsführung nur Ausgaben für solche Leistungen getätigt werden dürfen, zu denen die Kommune rechtlich verpflichtet ist oder die zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind, wobei allerdings unklar bleibt, mit welchen Aufsichtsmitteln dies in den Verwaltungshaushalten effektiv durchgesetzt werden soll.

Das Sanktionspotential des Nothaushaltsrechts konzentriert sich also vor allem auf den Vermögenshaushalt und trifft die Kommunalpolitik damit besonders hart. Politische Prioritäten werden vor allem im Vermögenshaushalt in Form von Investitionsentscheidungen gesetzt. Diese sind bei einer erheblichen Reduzierung der Kreditlinie kaum noch realisierbar. Deshalb bemüht sich die Kommunalpolitik im starken Maße, die Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten zu vermeiden (Holtkamp 2000).

Das HSK wird in der Regel nicht genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten fünf Jahre am Ende nicht nachgewiesen werden kann, dass der originäre Fehlbetrag auf Null gefahren werden kann. Während in NRW Mitte der 1990er Jahre pro Jahr 3 bis 9 Haushalte nicht genehmigt wurden, waren es zu Beginn der sich wieder verschärfenden kommunalen Haushaltskrise im Jahre 2002 bereits 33 Kommunen. Durch die Auftürmung von Altfehlbeträgen und originären Fehlbeträgen war der Haushaltsausgleich in diesen Kommunen mittelfristig nicht mehr darstellbar. Seit 2002 hat sich die Zahl der Kommunen ohne genehmigten Haushaltsplan mehr als verdreifacht. Ende 2005 haben 104 Kommunen und damit knapp ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen keinen genehmigten Haushalt mehr (Innenministerium 2005). Damit wird das Nothaushaltsrecht nach § 81 GO NW zum Normalfall, und unter Beibehaltung der in der GO festgeschriebenen Laufzeit für Haushaltssicherungskonzepte dürfte sich die Zahl der nicht genehmigten Haushalte stetig weiter erhöhen.

Viele Kommunen befinden sich nun seit Jahren schon im Nothaushaltsrecht und die Höhe der Fehlbeträge lässt erkennen, dass ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept nicht mehr erreichbar ist. Problematisch daran ist insbesondere, dass das Nothaushaltsrecht als Konsolidierungsinstrument nur wenig geeignet ist (Diemert 2005: 445), weil es nur wenig effektive Anreize setzt, im Verwaltungshaushalt Einsparungen vorzunehmen (Grehling 2005: 28). Die Eingriffe richten sich, wie gezeigt, vor allem auf den Vermögenshaushalt, während gerade der Verwaltungshaushalt das Kernproblem von Haushaltssicherungskommunen ist. „Lediglich“ die Investitionen müssen dauerhaft deutlich reduziert werden, während man den Aufgabenstand im Verwaltungshaushalt weitgehend konservieren kann.

Die Aufsichtsbehörden befürchten, dass sich einige Kommunen auf diese Art im Nothaushaltsrecht „gut eingerichtet“ haben könnten⁷ und sehen ihr Hauptaufgabe darin, den „81er-Kommunen lästig zu werden“ (Innenministerium NRW 2004: 48), also wieder einen verstärkten Druck insbesondere auf die Verwaltungshaushalte der Kommunen im Nothaushaltsrecht auszuüben.

Als deutlich weitergehendes Aufsichtsmittel, um sparunwillige Kommunen bei nicht genehmigtem Haushalt stärker unter Druck setzen zu können, stand dem Innenministerium bisher nur der Beauftragte im Sinne des §124 der GO NW zur Verfügung, der dann die politischen

⁷ Vgl. die Formulierungen im Erlass des Innenministerium von 2003 zum Umgang mit Kommunen ohne genehmigtes HSK

Geschäfte des Rates oder des Bürgermeisters kommissarisch übernehmen und damit das Ende der kommunalen Selbstverwaltung weitgehend besiegeln würde. Dieser sog. Sparkommissar wurde aber bisher aufgrund massiver rechtlicher und politischer Probleme in NRW in keiner Kommune eingesetzt (Held 1995). Damit fehlte lange eine einsetzbare, neue Eskalationsstufe, die deutlich über dem Nothaushaltsrecht liegt. Die neue nordrhein-westfälische Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung nun ein neues Aufsichtsinstrument, das nur knapp unter diesem sog. Beauftragten bzw. Sparkommissar liegt, entwickelt, das seit Januar 2006 deutschlandweit zum ersten Mal in der Stadt Waltrop (Stadt mit 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets) erprobt wird⁸. Die Landesregierung hat auf der Grundlage des § 124 als Verwaltungsakt einen Berater für die Bürgermeisterin der Stadt Waltrop bestellt, der der Bezirksregierung gegenüber weisungsgebunden ist. Dabei bleibt aber festzuhalten, dass dieses neue Instrument nicht in den Kommunalverfassungen vorgesehen ist und der Gesetzgeber dies auch nicht auf anderem Wege der Kommunalaufsicht ausdrücklich an die Hand gegeben hat.⁹

Aufgabe des Beraters ist es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv „zu begleiten“, um am Ende wieder ein genehmigtes HSK vorweisen zu können, also mittelfristig wieder den Haushaltsausgleich darstellen zu können. Der Berater hat einem Aufsichtsforum unter Leitung der Bezirksregierung laufend über die erzielten Fortschritte zu berichten. Die Kosten für den Berater trägt gemäß § 124 die Stadt Waltrop (nach bisherigen Angaben ca. 70.000 Euro jährlich). Darüber hinaus sind ihm Räumlichkeiten im Rathaus zur Verfügung zu stellen, damit er vor Ort kontinuierlich Konsolidierungsimpulse geben kann. Zwar müssen die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen will, haben die Aufsichtsbehörden den Einsatz eines „richtigen“ Beauftragten nach § 124 in Waltrop angekündigt.

Es handelt sich bei diesen Aufsichtsmitteln offensichtlich nicht mehr um einen gewöhnlichen Berater, aber auch noch nicht um einen Beauftragten, der die Geschäfte eines Organs gänzlich übernimmt. Sein Aufgabengebiet liegt in der Mitte zwischen diesen beiden Polen. Diese ambivalente Rolle lässt sich am treffendsten auf den Begriff des „beratenden Sparkommissars“ bringen. Dabei lässt sich dieses neue Konzept, das als Modellprojekt auch für andere Kommunen im Nothaushaltsrecht einzuordnen ist, gut mit dem bisherigen Zusammenspiel von Haushaltssicherungskonzepten und Nothaushaltsrecht vergleichen. Ähnlich wie Haushaltssicherungskonzepte dient der beratende Sparkommissar dazu, systematische Konsolidierungsoptionen vorrangig in nicht öffentlichen Verhandlungen zu entwickeln. Seine Verhandlungsposition wird dadurch gestärkt, dass als Sanktionspotenzial die Bestellung eines Beauftragten angedroht werden kann, ähnlich dem Nothaushaltsrecht in Verhandlungen über Haushaltssicherungskonzepte. Die Effektivität des beratenden Sparkommissars wird somit ähnlich wie beim HSK davon abhängen, wie glaubhaft man mit dem tatsächlichen Einsatz des Sanktionspotenzials drohen kann, um die Kommunalpolitik auch gegen ihre eigentlichen Präferenzen zu Konsolidierungsmaßnahmen zu bewegen. Der Unterschied beim Sanktionspotenzial liegt nicht nur in der stark forcierten Eingriffstiefe, sondern auch darin, dass das Nothaushaltsrecht immer schon als Sanktionsinstrument eingesetzt wurde, während die Bestellung eines Beauftragten, der an die Stelle der kommunalen Vertretungskörperschaft oder des Bürgermeisters

⁸ Dieser Fall wird vom Autor auf der Internetseite www.sparkommissar-waltrop.de kontinuierlich dokumentiert.

⁹ So vertritt Jan Bernd Oebbeke bereits 2001 die Rechtsauffassung, dass auch das Übermaßverbot nicht herangezogen werden könne, „um neue Instrumente zu kreieren, die der Gesetzgeber den Kommunalaufsichtsbehörden nicht ausdrücklich an die Hand gegeben hat“ (Oebbeke 2001: 409).

tritt, ein Novum darstellen würde. Insofern können die Aufsichtsbehörden wohl glaubwürdiger mit dem Nothaushaltsrecht als Sanktion drohen als mit dem bisher in keiner Stadt erprobten Beauftragten.

Abbildung 4: Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen

| | altes Konzept | neues Konzept |
|---|--|--|
| Entwicklung von Konsolidierungsoptionen | Haushaltssicherungskonzepte 198 NRW-Kommunen | beratender Sparkommissar 1 NRW-Kommune |
| Drohpotential zur Durchsetzung | Nothaushaltsrecht 104 NRW-Kommunen | Beauftragter 0 NRW-Kommunen |

3 Haushaltskonsolidierung zwischen Durchwursteln und strategischer Neuorientierung

In vielen Haushaltssicherungskommunen hat man nicht zuletzt auch aufgrund der starken Eingriffe der Kommunalaufsicht kurzfristig mobilisierbare Konsolidierungspotenziale bereits abgeschöpft. Die Investitionen wurden stark eingeschränkt, die Steuern erhöht und das Personal wurde durch Einstellungsstopp reduziert, ohne aber die kommunalen Aufgaben gravierend abzubauen. Darüber hinaus wurde partiell Gemeindevermögen und „Tafelsilber“ im Zuge von Privatisierungen „verscherbelt“, und mittels Haushaltssperren wurden die Sachmittel restriktiv bewirtschaftet. Dies sind seit Jahrzehnten die Standardreaktionen der Kommunen auf fiskalischen Druck (Mäding 1998). Eine grundsätzlich konzeptionelle Neuausrichtung der Konsolidierungspolitik lässt sich kaum erkennen. Im Kern setzen die Kommunen auf ein „Durchwursteln“ und inkrementalistische Ansätze anstelle einer strategischen Neuausrichtung. In der Politikwissenschaft ist seit den Veröffentlichungen von Charles E. Lindblom (1975) in Deutschland hinreichend bekannt, dass dies sicherlich nicht die schlechteste Lösung sein muss. Inkrementalismus bedeutet, dass es bei politischer Steuerung in der Praxis lediglich um graduelle Veränderungen geht, für die es sich nicht „lohnt“, für alle Politikfelder langfristige Ziele zu definieren, Indikatoren zu bilden etc. Stattdessen werden lediglich kleine Veränderungsschritte in ausgewählten Teilbereichen mit einer relativ kurzfristigen Planungsperspektive angestrebt, weil in der Verwaltungspraxis kaum Möglichkeiten zu größeren Reformen gesehen werden und komplexe Entwicklungen kaum prognostizierbar erscheinen (Rickards 1998: 152). Man konzentriert sich auf das kurzfristig Machbare und senkt so die Planungs-, Koordinations- und Informationskosten.

„Die Grenzen der intellektuellen Fähigkeit des Menschen und die jeweils verfügbaren Informationen sind Grenzen auch für den Anspruch der Vollständigkeit. In der Praxis ist deshalb die umfassend-rationale Methode für wirklich komplexe Probleme nicht anwendbar, weswegen eine mit einem einigermaßen komplexen Problem konfrontierte Verwaltung sich zu drastischen Vereinfachungen gezwungen sieht“ (Lindblom 1975: S. 169).

Eine derartige Methode ist der Inkrementalismus, d. h. die Orientierung an den Haushaltsansätzen des Vorjahres bei gleichzeitig eingeschränkter Analyse von graduellen Veränderungsmöglichkeiten. Allerdings nehmen sich die hierdurch erzielbaren Konsolidierungseffekte angesichts der aufgelaufenen Fehlbeträge durchaus bescheiden aus. Auch das Haushaltssi-

cherungskonzept ist in der Regel nur ein aus einzelnen isolierten, inkrementalistischen Ansätzen zusammengeschnürtes Paket.

In der Finanzwissenschaft, bei Unternehmensberatungen und bei der kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) treffen diese inkrementalistischen Ansätze im Zuge der Haushaltssicherung aber nur auf wenig Akzeptanz (Fiedler 2005: 489). An Konzeptvorschlägen für eine strategische Neuausrichtung von Kommunalpolitik und -verwaltung hat es in den letzten Jahren nicht gemangelt. Insbesondere die Kommunale Gemeinschaftsstelle hat innerhalb kürzester Zeit Konzepte wie das Neue Steuerungsmodell, das Strategische Management und die Bürgerkommune entwickelt, die die Kommunalhaushalte strukturell entlasten sollen. Durch ihre langjährige Organisationsberatung der Kommunen war die KGSt „wie kaum eine andere Institution geeignet, eine Diskurs- und Reformkoalition zwischen sich, [kommunalen Praktikern] und Wissenschaftlern zu begründen“ (Wollmann 2002: 514).

Im Folgenden sollen diese Konzepte und ihr Implementationsstand kurz analysiert werden, um wiederum zu verdeutlichen, dass lediglich inkrementalistische Ansätze für die Konsolidierungspraxis geeignet sind.

3.1 Das Neue Steuerungsmodell

Seit 1992 begannen die ersten westdeutschen Kommunen, Maßnahmen der *Verwaltungsmodernisierung* unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) durchzuführen. Public Management umfasst sowohl Prozesse der Binnenmodernisierung als auch die Frage nach der Neuausrichtung öffentlicher Aufgaben. In der deutschen Rezeption, die stark von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und dem von ihr empfohlenen Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt ist, dominiert die Perspektive der Binnenmodernisierung.

Wesentliche Bausteine des von der KGSt (1993) entwickelten NSM sind:

- Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, wonach die Politik die Ziele definieren und der Verwaltung den Vollzug und die Detailsteuerung überlassen soll
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in Fachbereichen im Zuge der Budgetierung
- Aufbau einer zentralen Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben
- Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau von Kosten-Leistungsrechnung
- Interkommunaler Leistungsvergleich

Ziel des Neuen Steuerungsmodells (NSM) war von Anfang an vorrangig die Haushaltskonsolidierung (Bogumil / Kuhlmann 2004). Mit dem Verweis auf die zu erwartenden Konsolidierungseffekte haben viele kommunale Vertretungskörperschaften zur Mitte der 1990er Jahre die Einführung des NSM beschlossen. Im Kern wurde das NSM, nachdem es in vielen deutschen Kommunen vor allem mit sehr aufwändigen – teils bürokratisch anmutenden – Formen der Kosten- und Leistungsrechnung und der Erstellung von Produktkatalogen einge-

führt wurde, zumindest als Gesamtmodell wieder „zu den Akten gelegt“. Es erbrachte bei hohen Reformkosten kaum die erwarteten Konsolidierungseffekte. Bestenfalls haben sich die Kommunen aus dem Instrumentenkasten des NSM einzelne Teile „herausgepickt“ (Banner 2005: 166). Zumindest in einigen Teilbereichen erwies sich die Budgetierung hierbei als wirksames Konsolidierungsinstrument (Bogumil / Kuhlmann 2004).

Durch Budgetierung können zumindest in einigen Teilbereichen für Fachverwaltungen durchaus in Kooperation mit der Fachpolitik Anreize entstehen, die Haushaltskonsolidierung aktiv voranzutreiben, weil sie dann von Einsparungen bedingt selbst profitieren können. Budgetierung setzt allerdings verlässliche Rahmenbedingungen voraus. Wenn parallel zur Budgetierung immer wieder Haushaltssperren erlassen werden, Eingriffe der Aufsichtsbehörden zu verzeichnen sind bzw. alle „Rationalisierungsdividenden“ durch die Kämmerei abgeschöpft werden, dann führt dies nur dazu, dass das „Dezemberfieber“ schon im Frühjahr nach Genehmigung des Haushaltsplans ausbricht (Peters 1999: 16) und „wirtschaftliches“ Verhalten aus Sicht der Fachverwaltungen irrational ist (Röber 2005: 475). Zu diesen zentralen Eingriffen kommt es aber häufig, weil die flächendeckende Umsetzung der Budgetierung zu problematischen Eigendynamiken (Fachbereichsegoismen) und zum Teil aufgrund dieser Eigendynamiken nur sehr geringe Konsolidierungseffekte erbracht hat bzw. weil die Aufsichtsbehörde auf ein höheres Konsolidierungstempo drängt. In der Haushaltssicherung gewinnt die klassische hierarchische Steuerung der Querschnittsämter in nicht wenigen Kommunen wieder an Bedeutung (Kuhlmann 2006). Nur in genau zu prüfenden Teilbereichen ist die Budgetierung den hierarchischen Steuerungsmitteln (Haushaltssperre, zentrale Einsparvorgaben mit detaillierter Antragsprüfung im Haushaltsvollzug durch die Kämmerei) in punkto Haushaltskonsolidierung überlegen.

3.2 Strategisches Management

Das Strategische Management wurde von der KGSt Ende der 1990er Jahre entwickelt, die damit hauptsächlich auf die wissenschaftliche Kritik am Neuen Steuerungsmodell reagierte (Wohlfahrt 2001). Im Neuen Steuerungsmodell sollte vor allem das Verhältnis von Input und Output (Effizienz) optimiert werden, im Strategischen Management geht es vermehrt um die gesellschaftlichen Wirkungen im Verhältnis zu den gesetzten Zielen (Effektivität).

Man will für alle Politikfelder fachliche Ziele definieren und daraus Mittel herleiten, die dann im Rahmen der Budgetgrenzen realisiert werden. Der Erfolg der Maßnahmen – also inwieweit die anvisierten Wirkungen erreicht wurden – soll anschließend über Indikatoren gemessen und in der weiteren Budgetplanung berücksichtigt werden. Das ist im Wesentlichen die Planungsphilosophie des Strategischen Managements, das ein extremes „Kontrastprogramm“ zum dominierenden Inkrementalismus bildet. Ausgangspunkt der Haushaltskonsolidierung sind also nicht die Haushaltsansätze der Vorjahre, die graduell zu verändern sind, sondern die politischen Ziele, Aufgaben und erzielten Effekte der politischen Maßnahmen. Dadurch sind radikale Veränderungen der Haushaltsstruktur zumindest prinzipiell denkbar.

Dies deckt sich mit den Forderungen von Finanzwissenschaftlern und Unternehmensberatern, die eine langfristige, wirkungsorientierte und politikfeldübergreifende Planung für die kommunale Haushaltskonsolidierung präferieren (Fiedler 2005). Allerdings wurden diese Ansätze im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell in der kommunalen Praxis bisher noch nicht mal ernsthaft diskutiert. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass sie von realitätsfremden Annahmen ausgehen und bei extrem hohen Reformkosten real kaum Konsolidierungseffekte erbringen dürften. Bereits bei der Implementation des weniger voraussetzungsvollen Neuen

Steuerungsmodells hat sich gezeigt, dass einzelne Reformbausteine des strategischen Managements, wie z.B. die Definition von klaren Zielen durch die Kommunalpolitik, nicht realisierbar sind (Holtkamp 2004; Bogumil 2001). So profiliert sich die Kommunalpolitik in der Öffentlichkeit und beim Wähler eher durch Detailentscheidungen und nicht durch abstrakte Ziele. Zudem haben gerade die Mehrheitsfraktionen, die die Ziele verabschieden müssten, kein Interesse, sich in starkem Maße festzulegen. Können sie diese Ziele schließlich nicht erreichen, bieten sie den Oppositionsfraktionen eine „unnötige Angriffsfläche“. Darüber hinaus setzt eine wirkungsorientierte Planung die mit erheblichen Kosten verbundene Erhebung von Wirkungsindikatoren voraus, die in der Praxis aber häufig nur begrenzt zu eindeutigen Erkenntnissen hinsichtlich der Wirkung von politischen Programmen führen werden (Holtkamp 2004).

Ob die Ergebnisse der wirkungsorientierten Planung tatsächlich umgesetzt werden können (also anhand der gemessenen Wirkung von Programmen gravierende Umverteilungen vorgenommen werden), ist weiterhin zweifelhaft. Meistens überfordern derartige Planungsinstrumente die Führungskräfte in Verwaltung und Kommunalpolitik zeitlich. Die Folge ist, dass die zusätzlichen Informationen kaum verarbeitet und lediglich „Datenfriedhöfe“ angelegt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Handlungsspielräume immer geringer und durch „hektische“ Eingriffe der Bundes- und Landesregierung immer weniger kalkulierbar sind, so dass der praktische Nutzen der aufwändig erhobenen Daten und der angestrebten langfristigen Planung zweifelhaft ist.

Insgesamt ist also beim strategischen Management zu befürchten, dass bei enormem Kostenaufwand immer mehr Daten angehäuft werden, die aber real weitgehend folgenlos bleiben.

3.3 Bürgerkommune und Bürgerhaushalt

Demgegenüber wurde das ebenfalls Ende der 1990er Jahre im Umfeld der kommunalen Gemeinschaftsstelle entwickelte Leitbild der Bürgerkommune in der kommunalen Praxis deutlich besser angenommen. Bei der Bürgerkommune geht es aus Perspektive der Haushaltskonsolidierung vor allem darum, die Bürger stärker in der Mitgestalterrolle in die städtische Aufgabenerfüllung einzubeziehen und sie im Rahmen der Auftraggeberrolle an der politischen Willensbildung zu beteiligen (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003). Angesichts der Haushaltskrise kann die Bürgerkommune aber auch nicht als umfassendes Reformkonzept umgesetzt werden. Man kann nur einige Beteiligungsinstrumente herauspicken, also letztlich auch wieder nur kleine inkrementalistische Veränderungen vornehmen (Bogumil / Holtkamp 2004). So hat man beispielsweise mit der Übertragung von Sportstätten auf Sportvereine durchweg Konsolidierungseffekte erzielen können. Andere Formen der Förderung von Bürgerengagement (Zuschüsse an Vereine und Initiativen, Förderung von Freiwilligenagenturen etc.) werden in der Haushaltskrise aber eher abgebaut, weil sie keine kurzfristigen Konsolidierungserfolge versprechen.

Darüber hinaus sollen die Bürger und Verbände nach dem Konzept der Bürgerkommune auch in Bürgerforen an der Diskussion über die Haushaltsplanung beteiligt und nicht nur bei der Aufgabenerfüllung „eingespannt“ werden. Die Rede ist vom „Bürgerhaushalt“, wie er maßgeblich von der Bertelsmann-Stiftung und dem Innenministerium NRW gefördert wird. Das Innenministerium geht davon aus, dass der Bürgerhaushalt für Kommunen gerade bei sehr schwieriger Haushaltslage eine erhöhte Akzeptanz für Konsolidierungsmaßnahmen beschaffen kann (Köhler 2004: 9) und es so Kommunalpolitikern überhaupt ermöglicht, radikale Einschnitte ohne großes Abwahlrisiko umzusetzen.

In vielen Bürgerumfragen wurde aber deutlich, dass die Bürger nur ein sehr eingeschränktes Interesse an der kommunalen Haushaltspolitik haben. Sie beteiligen sich lieber an konkreten Projekten als an abstrakten Diskussionen über Haushaltsdaten (Holtkamp 2001b). Die Folge ist, dass in Nordrhein-Westfalen nur wenige nicht organisierte, gut informierte Bürger am Bürgerhaushalt teilnehmen. Es dominieren die Verbandsvertreter, die kaum ein ausgeprägtes Interesse an Mittelkürzungen haben dürften, selbst wenn dadurch Steuererhöhungen für die Bürger vermieden werden könnten.

Zudem erwarten die Bürger bei zeitintensiven Beteiligungsverfahren vor allem, dass ein Teil ihrer Anregungen hinterher tatsächlich auch umgesetzt wird (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003). Andernfalls forciert Bürgerbeteiligung eher Politikverdrossenheit und die geringe Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen. Gerade aufgrund der geringen Haushaltsspielräume ist aber damit zu rechnen, dass viele Beteiligungsergebnisse der Bürger nicht umgesetzt werden können. Zwar zeigen Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz, dass die Bürger nicht generell für eine expansive Haushaltspolitik votieren. Sie haben aber nur dann ein Interesse an einer strikten Konsolidierungspolitik, wenn sie im Gegenzug dafür auch weniger Steuern und Abgaben entrichten müssen.

In NRW steht aber aufgrund der Genehmigungspolitik des Innenministeriums bereits fest, dass die Bürger über Jahre mit eher steigenden Grundsteuerhebesätzen und Gebühren bei gleichzeitig sinkenden Ausgaben zu rechnen haben. Zugespitzt lässt sich formulieren: Wer mehr bezahlt, bekommt im Gegenzug geringere Leistungen. Bei diesen restriktiven Rahmenbedingungen ist nicht ersichtlich, dass zeitintensive Beteiligungsverfahren für die Bürger zu Beteiligungserfolgen führen. Hinzu kommt, dass wesentliche Bestandteile des Haushaltsplans nichtöffentlich mit den Aufsichtsbehörden verhandelt werden und die Kommunen mit „geschönten“ Haushaltsdaten operieren. Von einer Haushaltstransparenz, die für eine nachhaltige Partizipation grundlegend ist, kann somit nicht ausgegangen werden. Bei nicht genehmigtem Haushalt verlieren häufig selbst die Fraktionsvorsitzenden das Interesse an der Lektüre des Haushaltsplans, weil von ihm kaum noch eine Bindekraft ausgeht. Spätestens unter diesen Bedingungen kann die Bürgerbeteiligung am Haushaltsplan zynisch wirken. Durch Partizipation würden dann bei den Bürgern Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Nach Ansicht der kommunalen Entscheidungsträger besteht diese Gefahr, wie Befragungen in Kommunen mit Bürgerhaushalt zeigen, in allen nordrhein-westfälischen Städten (Köllner 2004: 11).

Insgesamt kann man also resümieren, dass strategische Konsolidierungsansätze nicht umsetzbar sind bzw. nicht die ihnen zugeschriebenen Konsolidierungseffekte zeitigen. Teilweise sehen die Kommunen in diesen Konzepten zumindest einen Instrumentenkasten, aus denen man sich einzelne Bausteine für eng definierte Aufgaben „herauspicken“ kann, womit dann auch tatsächlich kleinere Konsolidierungseffekte erzielt werden können.

4 Verdeckter Widerstand

Auch wenn in der öffentlichen Debatte kaum jemand mehr in Frage stellt, dass in den Kommunen weiter gespart werden muss, sind viele kommunale Akteure der Ansicht, dass die Haushaltskonsolidierung angesichts der aufgelaufenen Fehlbeträge und schon geleisteten Sparopfer keine nachhaltigen Erfolge mehr zeitigen kann bzw. die letzten Reste der kommunalen Selbstverwaltung aushöhlt. Man investiert folglich mehr Energie in den „Widerstand“

gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörde als in die Entwicklung neuer Konsolidierungsmaßnahmen. In der Regel wird nicht gegen die (meist auch eher mündlich und informell formulierten) Auflagen der Kommunalaufsicht vor den Verwaltungsgerichten geklagt, sondern man bedient sich – zum Teil auch unter Einschluss parteipolitischer Kontakte zur Landesebene (Diemert 2005: 44) – ähnlich informeller Methoden, um sich der aufsichtsbehördlichen Einflussnahme zu entziehen.

Häufig ist es beispielsweise illusorisch, den Haushaltsausgleich in der beim HSK vorgegebenen Laufzeit durch seriöse Konsolidierungsstrategien zu erreichen. Laufzeitprobleme sind dann in erster Linie Darstellungsprobleme, um die Nichtgenehmigung des HSK zu vermeiden (Holtkamp 2003). Die Aufsichtsbehörden sind auch aufgrund der massiven zeitlichen Beanspruchung durch die wachsende Zahl von Haushaltssicherungskonzepten nicht in der Lage, alle Konsolidierungsansätze zu prüfen (Schwaring 2005), und sie müssen der Kommune einen eigenen Prognosespielraum zugestehen (Diemert 2005: 379). Insbesondere die Veräußerung von Vermögen, das wiederum dem Verwaltungshaushalt zugeführt wird, ist das Einfallstor für fiktive Konsolidierungsansätze. Bei diesen Haushaltspositionen kann sich die Aufsichtsbehörde nicht auf Orientierungsdaten des Landes stützen, so dass prinzipiell fast das ganze Grundvermögen einer Gemeinde für die nächsten Jahre zum Haushaltsausgleich in die Prognose eingestellt werden kann, ohne dass ernsthaft die Absicht bestünde, das letzte „Tafelsilber“ tatsächlich zu „verscherbeln“. Zudem werden immer mehr Verwaltungsteile ausgegliedert und unrealistische Effizienzpotenziale prognostiziert (Busch 2005: 12). Durch diese Konzernstruktur entziehen sich Verwaltungsteile zunehmend der aufsichtsbehördlichen Prüfung, wie es auch das Innenministerium bemängelt:

„Die Dimension wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass in einer Reihe von Kommunen das Finanzvolumen ausgelagerter Bereiche bereits das Volumen des Kernhaushalts übersteigt (...) Insgesamt droht der Haushalt seine Bedeutung als Informationsgrundlage für den Rat, die Bürgerschaft und *auch die Kommunalaufsicht* zu verlieren. Der Blick in den Haushalt ermöglicht nicht mehr annähernd eine Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage. Da Art und Umfang von Ausgliederungen zudem stark differieren, ist die Vergleichbarkeit kommunaler Haushalte erst recht nicht mehr gewährleistet“ (Beuß 2001: 164).

Viele Städte, die – bei aller Phantasie – keinen Haushaltsausgleich mehr darstellen können und damit unter das Nothaushaltsrecht fallen, haben häufig schon vorgesorgt. Freiwillige Leistungen an freie Träger, Stiftungen etc. wurden zum Teil bereits über Leistungsvereinbarungen langfristig abgesichert (Diemert 2005: 429) und Vermögenswerte wurden in private Gesellschaftsformen überführt, damit die Handlungsfähigkeit auch bei einer Nichtgenehmigung erhalten bleibt. Auch durch Public Private Partnerships versucht man, zusätzliches Vermögen am Haushalt und der Aufsichtsbehörde im Nothaushaltsrecht vorbei zu mobilisieren (Grehling 2005: 29), selbst wenn man damit tendenziell den Verwaltungshaushalt weiter belastet (Holtkamp 1998). Weiterhin werden die Erlöse von städtischem Vermögen häufig nicht mehr in den Haushalt eingestellt, sondern man versucht, als Gegenleistung Investitionen durch Private außerhalb des Haushaltsplans zu realisieren.

Auf diesen verdeckten Widerstand der Kommunen versuchen die Aufsichtsbehörden mit immer stärkeren Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung zu reagieren. Diese Eskalation der Aufsichtsmittel führt zu einer Überregulierungsspirale und hat ihren derzeitigen Höhepunkt mit der Bestellung des beratenden Sparkommissars in Waltrop gefunden.

Am Waltroper Fallbeispiel zeigt sich, dass die ausschließliche Konzentration auf verdeckten Widerstand nur bedingt geeignet ist, die Reste der kommunalen Selbstverwaltung zu bewah-

ren. In Waltrop hat man schon Ende der 1990er Jahre, als sich die Fehlbeträge immer höher auf türmten und „kein Licht am Ende des Tunnels“ zu sehen war, inoffiziell von der Konsolidierungspolitik verabschiedet und „alle Register gezogen“, um sich den Eingriffen der Aufsichtsbehörde zu entziehen (Holtkamp 2003). Dadurch war für die Aufsichtsbehörden ein Sparwille auch nicht im Ansatz erkennbar, was sie neben dem auch bedingt durch diese hausgemachten Probleme verursachten höchsten Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich¹⁰ zur Einsetzung des beratenden Sparkommissars motivierte. Allerdings kann man daraus nicht den Schluss ziehen, dass die Kommunen auf diese Formen des verdeckten Widerstands gänzlich verzichten sollten, um ihre Handlungsspielräume zu bewahren, wie auch wiederum das Waltroper Fallbeispiel verdeutlicht. Pikanterweise wollten dort nämlich die neue Bürgermeisterin und der neue Kämmerer erstmals einen ungeschönten Haushalt für das Jahr 2006 aufstellen und die üblichen Luftbuchungen (z.B. fiktive Vermögenserlöse) unterlassen. Dies führte zu einem noch viel höheren Fehlbetrag und veranlasste die Aufsichtsbehörde dazu, die Waltroper Verwaltung an der Einbringung des Haushalts zu hindern, und diente als Anlass, den beratenden Sparkommissar zu bestellen. Insgesamt scheint es für Haushaltssicherungskommunen erfolgreicher zu sein, inkrementalistische Sparansätze mit Formen des verdeckten Widerstands zu kombinieren. Erstere demonstrieren den Sparwillen trotz aussichtloser Haushaltslage, und mit den verdeckten Widerstandsformen lassen sich harte Eingriffe der Aufsicht selbstverwaltungsgemäß gestalten bzw. unterlaufen.

Ob sich die derzeitige Überregulierungsspirale weiter fortsetzt und mit der Bestellung von Beauftragten in Klein- und Großstädten das weitgehende Ende der kommunalen Selbstverwaltung einläutet, bleibt abzuwarten. Bisher sprachen vor allem politische Gründe gegen den Einsatz von Beauftragten in Städten, der dann den Rat oder den Bürgermeister als Organ ersetzen würde¹¹:

- Die Kommunale Selbstverwaltung hat einen hohen Stellenwert im Grundgesetz, und die Entsendung von Beauftragten weckt Erinnerungen an die Bestellung von Staatskommissaren in der Endphase der Weimarer Republik, die schließlich in der Gleichschaltung der Kommunen im Nationalsozialismus mündete (Haus 1956).
- Die Bestellung von Beauftragten dürfte nicht nur zu massiven Protesten der kommunalen Spitzenverbände, sondern auch der einflussreichen Landtagsabgeordneten aus den Großstädten führen, die angesichts der Höhe der Fehlbeträge befürchten müssen, dass demnächst auch ihr Wahlkreis von diesem Aufsichtsinstrument betroffen sein könnte.
- Schließlich hat die Landesregierung bisher aus guten Gründen auf detaillierte inhaltliche Konsolidierungsvorgaben verzichtet, wohl auch, um nicht für Fehlentwicklungen bzw. für den nicht zu erwartenden kommunalen Haushaltsausgleich verantwortlich gemacht zu werden (Busch 2005).

¹⁰ Die Stadt Waltrop hat in der aktuellsten Vergleichsperiode 2003 / 2004 eine Unterdeckungsquote von 46%. Die nächstfolgende Stadt hat eine Unterdeckungsquote von 45,1%. Die Höhe der Kassenkredite der Stadt Waltrop ist zudem höher als die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts 2004. Danach hatte Waltrop eine Kassenkreditquote von 106 %, die zweitschlechteste Kommune in NRW hatte eine Kassenkreditquote von 89%.

¹¹ In der Literatur gibt es nur Hinweise, dass in den neuen Bundesländern in wenigen, sehr kleinen Gemeinden ein Beauftragter eingesetzt wurde, wobei dies bisher aber nicht näher untersucht wurde (Diemert 2005). In den alten Bundesländern wurde bisher erst in der rheinland-pfälzischen Gemeinde Bad-Münster am Stein (3600 Einwohner) ein Beauftragter eingesetzt. Dieser traf sowohl für den Rat als auch für den Bürgermeister die haushaltspolitischen Entscheidungen zwischen 2000 bis 2003. Die Gemeinde hatte sich selbstverschuldet durch ihren Kulturbetrieb in eine Finanzkrise gebracht (Gesamtverschuldung von 6.400 Euro je Einwohner; Angaben aus Rhein-Hunsrück-Zeitung 13.7.01 / 21.2.02 / 28.8.03).

Allerdings hat sich die Landesregierung durch die Bestellung des beratenden Sparkommissars maßgeblich selbst unter Druck gesetzt. Der beratende Sparkommissar wird vor allem auch in den deutlich selbstbewussteren Großstädten nur dann effektiv sein, wenn erkennbar ist, dass bei Kooperationsverweigerung tatsächlich der Beauftragte eingesetzt wird. Andernfalls ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Aufsichtsbehörden relativ hilflos dastehen werden. Die Landesregierung steht also unter einem gewissen Zugzwang, wenn sie nicht „das Gesicht verlieren“ und problematische Anreize für andere Kommunen im Nothaushaltsrecht schaffen will. Zudem dürfte das Scheitern dieses neuen Konzepts des beratenden Sparkommissars einen erheblichen Kontrollverlust signalisieren, der gerade die Kreditwirtschaft weiter verunsichern könnte, die bereits seit längerem die Zahlungsunfähigkeit einzelner Gemeinden nicht mehr ausschließt. In einem Fall in den neuen Bundesländern wurde bereits eine Kommune als zahlungsunfähig eingestuft, mit der Konsequenz, dass die Landesregierung aus politischen Gründen als Ausfallbürge eingesprungen ist (Diemert 2005). Es ist somit davon auszugehen, dass die Landesregierung ein erhebliches Eigeninteresse hat, Handlungsfähigkeit trotz explodierender kommunaler Fehlbeträge zu demonstrieren.

Insgesamt wird also durch das Konzept des beratenden Sparkommissars bei mangelnder Kooperationsbereitschaft der Kommunen eine erhebliche Eigendynamik entstehen, bei der sich die Landesregierung gegen ihren Willen zum Einsatz eines Beauftragten gezwungen sehen kann. Auch deshalb ist fraglich, ob andere Landesregierungen gut beraten sind, ähnlich wie im Fall der Haushaltssicherungskonzepte dieses neue nordrhein-westfälische Aufsichtsmittel zu kopieren.

5 Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass inkrementalistische Ansätze, die zum Teil mit negativer Konnotation auch als Durchwursteln bezeichnet werden, wesentliche Konsolidierungseffekte erzielen können. Formen der strategischen Konsolidierung, die mit neuen Leitbildern und Verwaltungsreformen eher mittel- und langfristige Konsolidierungserfolge anstreben, sind demgegenüber kaum realisierbar. Insbesondere im Fall des strategischen Managements wurde deutlich, dass der hierfür notwendige Aufwand in keinem vertretbaren Verhältnis zu den möglichen Konsolidierungseffekten steht. Allerdings können einzelne Instrumente dieser Konzepte, wie z.B. die Budgetierung und die Übertragung von Aufgaben auf Vereine, durchaus effektiv genutzt werden, wobei das „Herauspicken“ einzelner Instrumente für genau auszuwählende Teilbereiche der öffentlichen Leistungsproduktion letztlich aber wieder auf inkrementalistische Ansätze hinausläuft.

Zur Aufrechterhaltung der kommunalen Handlungsspielräume in Haushaltssicherungskommunen kann darüber hinaus der verdeckte Widerstand gegen Eingriffe der Aufsichtsbehörden effektiv sein, sofern parallel mit inkrementalistischen Konsolidierungsansätzen zumindest ein gewisser Sparwille der kommunalen Entscheidungsträger signalisiert wird. Auf diesem Weg wird zwar der Haushaltsausgleich in Haushaltssicherungskommunen kaum in absehbarer Zeit erreichbar werden. Dies gilt aber ebenso für jeden anderen kommunal gestaltbaren Konsolidierungspfad, und immerhin kann man kommunale Handlungsspielräume so zumindest kurz- und mittelfristig konservieren und zusätzlich kleinere Spareffekte erzielen.

Literatur:

- Banner, Gerhard 2005: Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Behrens, Fritz et al.: Ausblicke auf den aktivierenden Staat – Von der Idee zur Strategie, Berlin: 163-185.
- Beuß, Hartmut 2001: ‚Konzern Stadt‘ – Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung? in: Innenministerium NRW (Hg.): Forum Kommunalaufsicht, Düsseldorf: 159-171.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2004: Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/ 04: 103-125.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin.
- Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner et al.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: 51-64.
- Busch, Manfred 2005: Über Widersprüche und Konsolidierungsfallen – Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltssicherung, in: GAR-Rundbrief 4/05: 10-13.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Färber, Gisela/ Wild, Peter 2005: Auswege aus dem finanzpolitischen Elend der Kommunen? in: Eildienst Landkreistag NRW 7-8-05.
- Fiedler, Jobst 2005: Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform; in: Blanke, Bernhard et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, dritte Auflage, Wiesbaden: 481-494.
- Grehling, Annekathrin 2005: Das Nothaushaltsrecht der Kommune – zwischen Recht und Alltag, in: Der Gemeindehaushalt 2/05: 25-31.
- Haus, Wolfgang 1956: Staatskommissare und Selbstverwaltung 1930-1993, in: Der Städtetag 3/56: 96ff.
- Held, Friedrich Wilhelm 1995: Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme – Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Frischmuth, Birgit (Hg.): Sparstrategien, Difu-Materialien 14/ 95, Berlin: 58-68.
- Holtkamp, Lars 1998: Kommunale Haushaltspolitik; in: Andersen, Uwe (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Landeszentrale für politische Bildung, Düsseldorf: 234-254.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2001a: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/ 2001: 19-32.
- Holtkamp, Lars 2001b: Der Bürgerhaushalt – Ein Konzept für Klein und Groß und Arm und Reich? in: Der Gemeindehaushalt 5/2001: 104-107.
- Holtkamp, Lars 2002: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 55-73.
- Holtkamp, Lars 2003: Haushalten in kreisangehörigen Gemeinden – Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge, in: GAR-Rundbrief 1 / 03, S. 6f.
- Holtkamp, Lars 2004: Ja, mach nur einen Plan – Kommentar zur Renaissance der Planungseuphorie, in: GAIA 4/04: 288-289.
- Innenministerium NRW 2004: Kommunalfinanzbericht Mai 2004, Düsseldorf.
- Innenministerium NRW 2005: Kommunalfinanzbericht November 2005, Düsseldorf.
- Junkernheinrich, Martin 2003: Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? in: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung 3/03: 423-443.

- Karrenberg, Hans 2006: Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2005 und Prognose für 2006, unveröffentlichtes Ms.
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert 1998: Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde, zweite erweiterte Auflage, Opladen: 437-460.
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert 2004: Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen, Der Städtetag 1/ 04, Köln.
- Köllner, Angela 2004: Wenn BürgerInnen haushalten, in: Forum Kommunalpolitik 5/ 04: 10-11.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Kuhlmann, Sabine 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management 3/06, im Erscheinen begriffen.
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“; in: Narr, Wolf-Dieter/ Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: 161-177.
- Mäding, Heinrich 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: Mäding, Heinrich/ Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunal финанzen im Umbruch, Opladen: 97-117.
- Meier, Norbert 1995: Der Sparkommissar als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW; in: Der Gemeindehaushalt 12/95: 265-267.
- Oebbecke, Janbernd 2001: Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr? In: Die Öffentliche Verwaltung 10/01: 406-411.
- Peters, Katharina 1999: Wenn die Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen, WZB-papers FS II 99-505, Berlin.
- Rickards, Robert C. 1998: Policy Output-Studien, Finanzen und die deutschen Kommunen an der Schwelle des Jahres 2000, in: Mäding, Heinrich/ Voigt, Rüdiger (Hg.): Kommunal финанzen im Umbruch, Opladen: 135-159.
- Robert, Rüdiger 2004: Reform der Kommunal финанzen zwischen ‚Flickschusterei‘ und ‚großem Wurf‘, in: Robert, Rüdiger/ Kevenhörster, Paul (Hg.): Kommunen in Not, Münster: 35-73.
- Robert, Rüdiger/ Schäfer, Wolfgang 2004: Eingliederungshilfe – Aufgabenwahrnehmung unter dem Vorzeichen kommunaler Finanznot, in: Robert, Rüdiger/ Kevenhörster, Paul (Hg.): Kommunen in Not, Münster: 179-195.
- Röber, Manfred 2005: Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit; in: Blanke, Bernhard et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, dritte Auflage, Wiesbaden: 473-481.
- Wohlfahrt, Norbert 2001: Vom neuen Steuerungsmodell zum strategischen Management, in: Boßenecker, Karl-Heinz et al. (Hg.): Verwaltungsreform von unten? Münster: 66-78.
- Wollmann, Hellmut 2002: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich, in: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 489-524.
- Schwarting, Gunnar 2003: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin.
- Schwarting, Gunnar 2005: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Genser, Bernd (Hg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin.