

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner**mann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag. rer. publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes in Hessen

*Ulrich Keilmann/Thomas Duve/Marc Gnädinger*

Die Haushalts- und Verschuldungssituation der hessischen Kommunen ist höchst heterogen. Für besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen wurde daher das Programm „Kommunaler Schutzschirm“ als Entschuldungsfonds errichtet. Kernziel ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in Kommunen mit erheblichen Haushaltskrisen. Dazu sollten Landeshilfen in Kombination mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen beitragen. Zur Unterstützung des Konsolidierungsprozesses fanden intensive Beratungsgespräche mit den einzelnen Kommunen statt. In der Folge haben alle einstigen Krisenkommunen Konsolidierungskonzepte mit dem Ziel des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis erarbeitet. Das generierte Konsolidierungsvolumen übersteigt die eingesetzten Mittel um ein Vielfaches.

Die kommunale Haushalts- und Verschuldungssituation ist innerhalb des Landes Hessen höchst heterogen. Auf der einen Seite wird in der Summe der hessischen Kommunen seit Jahren das höchste Pro-

Kopf-Steueraufkommen (netto) im Flächenländervergleich erzielt – zuletzt wurde im Jahr 2011 ein Aufkommen von 1.085 Euro je Einwohner erzielt.<sup>2</sup> Bemerkenswert ist dabei, dass dieses hohe Auf-

kommen erzielt wird, obwohl zahlreiche hessische Kommunen ihr Steuerpotential bei weitem noch nicht ausschöpfen. So liegt z.B. der gewogene Durchschnittsbesatz bei der Grundsteuer B in Hessen im Jahr 2011 bei 337 Prozent, im Flächenländerdurchschnitt bei 398 Prozent.<sup>3</sup> Die hohe Kommunalsteuerkraft in Hessen ist eigentlich ein Segen. Gleichzeitig führt sie allerdings beim Land Hessen zu Nachteilen im Länderfinanzausgleich (LFA). Diese Situation wird unisono sowohl seitens der kommunalen Familie in

- 1 Im vorliegenden Beitrag vertreten die Autoren ausschließlich ihre eigenen Ansichten.
- 2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2012a).
- 3 Vgl. Statistisches Bundesamt (2012b).



**Dr. Ulrich Keilmann**

Hessisches Ministerium der Finanzen, stv. Leiter Abteilung IV, Leiter der Stabsstelle Konjunkturprogramme und Leiter des Referates IV3



**Dr. Thomas Duve**

Hessisches Ministerium der Finanzen, Referent im Referat IV3



**Dr. Marc Gnädinger**

Hessisches Ministerium der Finanzen, Referent im Referat IV3

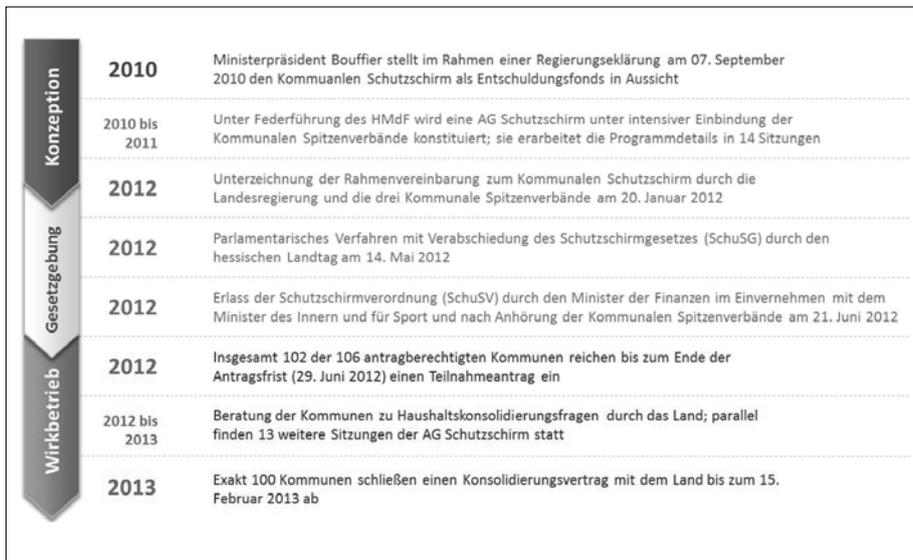


Abb. 1: Projektmeilensteine, eigene Darstellung

Hessen<sup>4</sup> als auch seitens der Landespolitik beanstandet. Die LFA-Belastungen für das Land in seiner Gesamtheit machten in Kombination mit einer nachteiligen Veränderung der Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen letztlich im Jahr 2011 sogar eine Korrektur des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) notwendig.<sup>5</sup> Hierbei achtete die Landespolitik inhaltlich insb. darauf, dass im Zuge der notwendigen Neuerungen finanzstarke Kommunen stärker herangezogen werden als die finanzschwachen. Deshalb wurden u.a. Investitionszuweisungen in Schlüsselzuweisungen umgeschichtet und in Konsequenz der Streichung der Vorabzuweisung der Grunderwerbsteuer eine Kompensationsumlage eingeführt anstelle den § 7 Finanzausgleichsgesetz (FAG) mit analogem Umverteilungsvolumen zwischen den Gruppen zu ändern.

Auf der anderen Seite rangieren die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände mittlerweile im Flächenländervergleich hinter dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf Rang Nr. 4 bei den problematischen Kassenkreditschulden beim nicht-öffentlichen Bereich – der Wert der hessischen Kommunen liegt Ende des Jahres 2011 bei 1.038 Euro je Einwohner.<sup>6</sup> Gerade der Blick auf die als haushaltspolitische Ultima Ratio geltenden Kassenkredite macht darüber hinaus wiederum die enormen Unterschiede innerhalb des Landes überdeutlich. So weisen im Durchschnitt der

Jahre 2009/2010 exakt 165 der insgesamt 448 Gemeinden und Gemeindeverbände keinerlei Kassenkredite aus. Bei einer Reihe weiterer Kommunen sind die Bestände (äußerst) gering. In einzelnen Kommunen ist aus dem Kassenkredit allerdings eine Dauereinrichtung auf zuweilen hohem Niveau geworden. Das ist auch ein Grund, weshalb mit der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) die Genehmigungspflicht für Kassenkredite mit § 105 Abs. 2 HGO wieder eingeführt wurde.<sup>7</sup>

Bereits anhand dieser beiden exemplarisch ausgewählten Finanzkennzahlen wird deutlich, dass folgerichtig in Bezug auf die Kommunalfinanzsituation kaum pauschal von den hessischen Kommunen gesprochen werden kann. Es gibt Kommunen mit ausgesprochen guter Haushaltslage auf der einen Seite und konsolidierungsbedürftige Gemeinden, Städte und Landkreise auf der anderen Seite. Eine Landesintervention zur Verbesserung der Gesamtlage konnte insofern nicht auf typische Instrumente wie z.B. den Kommunalen Finanzausgleich zurückgreifen. Zwar werden auch dort finanzschwache Kommunen systemimmanent bevorteilt, aber dennoch partizipieren grundsätzlich alle Kommunen von einer Mittelaufstockung in diesem System – auch diejenigen Kommunen, die bereits aktuell regelmäßig ihre Haushalte ausgleichen. Zudem ist eine anhaltende Finanzschwäche nur eine mögliche Ursache für Haushaltsprobleme. Prestigeprojekte, der Verzicht auf die

Generierung von Erträgen u.v.a.m. können ebenso ursächlich für mancherorts schwierige Finanzlagen sein. Eine zusätzliche finanzielle Förderung der Kommunen nach dem Gießkannenprinzip hätte schon allein aufgrund der bestehenden Heterogenität in den finanziellen Ausgangslagen höchstwahrscheinlich die Situation noch verschlimmert. Da auch finanzstarke Kommunen davon profitiert hätten, wären deren Potentiale für einen Auf- und Ausbau der ohnehin mancherorts üppigen Infrastrukturen gestiegen bzw. die Notwendigkeit zur Generierung eigener Erträge wäre gesunken. Bei den konsolidierungsbedürftigen Kommunen hätte ein derartiges Vorgehen unter Umständen zu einer (weiteren) Anspruchsinflation geführt, weil man sich kommunalpolitisch dem hohen Niveau der anderen Kommunen anpassen möchte. Die Lösung dieses Dilemmata bestand in zielgenauen Hilfen für konsolidierungsbedürftige Kommunen.

### Die Projektmeilensteine des Kommunalen Schutzschirmes

Im Bewusstsein um diese Zusammenhänge stellte Ministerpräsident Bouffier die Installation eines so genannten Kommunalen Schutzschirmes für konsolidierungsbedürftige und -willige Kommunen im Rahmen einer Regierungserklärung im Jahr 2010 in Aussicht (s. Abb. 1).<sup>8</sup> Zwecks konkreter Konzeption wurde daraufhin unter Federführung des Finanzministeriums eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Landes, der WIBank und der drei kommunalen Spitzenverbände eingerichtet.

Anfang des Jahres 2012 fanden die Beratungen dieser Arbeitsgruppe Eingang in eine einvernehmliche Rahmenvereinbarung zwischen Land und kommunalen

4 Vgl. exemplarisch die gemeinsame Presseerklärung der kommunalen Spitzenverbände in Hessen vom 05.02.2013: Länderfinanzausgleich und hessische Kommunen: Erfolg des Landes wäre auch ein Erfolg der Kommunen.

5 Vgl. Hessischer Landtag (2010), S. 6.

6 Vgl. Statistisches Bundesamt (2012c).

7 Vgl. Hessischer Landtag (2011).

8 Vgl. Hessische Landesregierung (2010): Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation vom 07. September 2010.

ler Familie.<sup>9</sup> An ihr orientierte sich das daraufhin zügig und in einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren vom Landtag verabschiedete Schutzschirmgesetz (SchuSG) sowie die zugehörige Verordnung (SchuSV). Kern der (rechtlichen) Grundlagen ist die Idee, dass die monetären Landeshilfen in Höhe von insgesamt rd. 3,2 Mrd. Euro (hiervon Entschuldungshilfen von 2,8 Mrd. Euro und Zinsdiensthilfen in Höhe von rd. 400 Mio. Euro aus originären Landesmitteln)<sup>10</sup> in Kombination mit eigenen merklichen und über das bisherige Maß hinausgehenden Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen in diesen die rasche Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis sicherstellen sollen. Gemäß der Anlage zum SchuSG waren 106 Kommu-

war möglich, weil in Hessen im Gegensatz zu anderen Entschuldungsprogrammen, etwa dem Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen<sup>13</sup>, die Programmteilnahme für alle antragberechtigten Kommunen auf rein freiwilliger Basis erfolgte.<sup>14</sup> Konsolidierungsbedürftigkeit war das entscheidende Teilnahme Kriterium, eine real vorhandene Konsolidierungswilligkeit, mithin die Bereitschaft zur Erarbeitung und Umsetzung eines ambitionierten Konsolidierungsprogrammes, waren ebenso maßgebliche Voraussetzungen für den Abschluss einer Vereinbarung.

### **Wann liegt Konsolidierungsbedürftigkeit vor?**

Die enge und partnerschaftliche Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände

nerierung eigener Erträge. Nach objektiven Maßstäben kann allerdings fernab des vor diesem Hintergrund nachvollziehbaren Wunsches nach Landesmitteln tatsächlich bei den Wenigsten eine echte Konsolidierungsbedürftigkeit attestiert werden. Zwar sind mancherorts Haushalte zuweilen defizitär, aber in kaum einem Fall lässt sich diagnostizieren, dass die Geldschulden der Vergangenheit drohen zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden und eine Konsolidierung aus eigener Kraft nur schwerlich als möglich erscheint (echte technische Vergeblichkeitsfälle). Meistens lassen sich Haushalte bereits ohne externe Hilfen zu einem Ausgleich bringen – zumindest trifft das auf die hessischen Kommunen zu.

Im Kern kann es bei der Frage der Konsolidierungsbedürftigkeit nur darum gehen, festzustellen, in welchen Kommunen und ggf. trotz bereits erfolgter Konsolidierungsanstrengungen regelmäßig die Summe der Erträge zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichen, mithin der Ressourcenverbrauch nicht erwirtschaftet wird. In einem doppelischen Haushalt bzw. in der Ergebnisrechnung ist die Beantwortung dieser Frage trivial: Das doppelische Ordentliche Ergebnis kann in einem Mehrjahresdurchschnitt betrachtet werden oder es kann alternativ die Eigenkapitalveränderungsrate berechnet werden. Tatsächlich ist Hessen auch (bislang) das einzige Flächenland, in dem u.a. aus Transparenzgründen sowohl das Land als auch die Kommunen doppelisch rechnen.<sup>15</sup> Selbst das anfänglich für die kommunale Ebene vorgesehene Optionsrecht zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik wurde mittlerweile zu Gunsten des doppelischen Systems abgeschafft.<sup>16</sup> Allerdings erfolgte die Umstellung auf das neue Haushaltsrecht in einzelnen Kommunen erst in der jüngeren Vergangenheit, so dass noch nicht in allen Fällen verlässliche (geprüfte) Daten vorliegen. Daneben funktioniert die

## **»Eine zusätzliche finanzielle Förderung der Kommunen nach dem Gießkannenprinzip hätte auch aufgrund der Heterogenität der finanziellen Ausgangslagen die Situation höchstwahrscheinlich noch verschlimmert.«**

nen berechtigt, einen Antrag auf Entschuldungs- sowie Zinsdiensthilfen zu stellen.<sup>11</sup> Um das Antragsverfahren zu vereinfachen und einheitlich zu gestalten, wurde seitens des Finanzministeriums eine Datenbank eingerichtet. Unter Verwendung dieser Datenbank waren die Anträge zu erstellen und einzureichen. Bis zum 29. Juni 2012 stellten 102 der 106 antragberechtigten Kommunen einen Teilnahmeantrag. Daraufhin folgten im Bedarfsfall Erörterungsgespräche zwischen einer landesseitig eingerichteten Task Force und den jeweiligen Kommunen zu den aufzustellenden Konsolidierungskonzepten. Bis Mitte Februar 2013 konnte auf diese Weise erreicht werden, dass exakt 100 der 102 Antragsteller einen Konsolidierungsvertrag mit dem Land schließen konnten. Lediglich zwei Kleinstädte, die zunächst einen Antrag gestellt hatten, entschieden sich am Ende dazu, nicht an dem Programm teilzunehmen.<sup>12</sup> Das Zurückziehen von Anträgen

als Interessenvertreter für ihre Mitgliedskommunen war rückblickend ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Projekt. Das trifft gerade für die Frage der Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen zu. „Gefühlt“ wird kaum eine Kommune bzw. ein in Verantwortung stehender Kommunalpolitiker einräumen, dass die gegebenen finanziellen Mittel „ausreichend“ sind. Eine höhere kommunale Finanzausstattung seitens des Landes ermöglicht ein Mehr an örtlichen Projekten bzw. den möglichen Verzicht auf die Ge-

9 Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012).

10 Additiv erfolgt nach § 1 Abs. 4 eine zweite Zinsdiensthilfe aus dem Landesausgleichsstock.

11 Siehe Anlage zu den §§ 1 und 2 SchuSG.

12 In beiden Gemeinden wurde zwar ein Konsolidierungskonzept mit der impliziten Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches erarbeitet, aber die Vorhaben fanden vor Ort nicht die für die

Programmteilnahme nach § 3 Abs. 3 SchuSG mindestens erforderliche Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft.

13 Siehe § 3 des nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetzes zur pflichtigen Teilnahme.

14 Siehe § 1 Abs. 1 SchuSG.

15 Vgl. Budäus (2009), S. 28.

16 Vgl. Hessischer Landtag (2011).

Ordentliche Erträge		
Bezeichnung (entlang Muster 7 zu § 2 GemHVO)	Grupp.- Nr.(kameral)	Bezeichnung (kameral)
Privatrechtliche Leistungsentgelte Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte Sonstige ordentliche Erträge	10	Verwaltungsgebühren
	11	Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte
	13	Einnahmen aus Verkauf
	14	Mieten und Pachten
	150	Ersatzleistungen für Schadensfälle, Versicherungsleistungen, Rückzahlungen etc.
	157	Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Vermischte Einnahmen
	159	Mehrwertsteuer
	22	Konzessionsabgaben
	260	Bußgelder
	264	Fehlbelegungsabgabe
Kostenersatzleistungen und -erstattungen Erträge aus Transferleistungen	268	Sonstige Finanzeinnahmen
	160-168	Erstattungen von Einnahmen des Verwaltungshaushalts
	09	Ausgleichsleistungen
	19	Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (nach SGB II)
	24	Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen
Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen	25	Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen
	-	Keine kameraler Entsprechung
Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen	00	Realsteuern
	01	Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern
	02	Andere Steuern
	03	Steuerähnliche Einnahmen
	07	Allgemeine Umlagen
	12	Zweckgebundene Abgaben
	04	Schlüsselzuweisungen
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen	05	Bedarfszuweisungen
	06	Sonstige allgemeine Zuweisungen
	17	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke
	23	Schuldendiensthilfen
	35	Ersatzgröße: Beiträge und ähnliche Entgelte
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen	36	Ersatzgröße: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
Ordentliche Aufwendungen		
Personalaufwendungen	41	Dienstbezüge u. dgl.
	44	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung
	45	Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.
	46	Personalnebenausgaben
Versorgungsaufwendungen	42	Versorgungsbezüge u. dgl.
	43	Beiträge zu Versorgungskassen
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Sonstige Ordentliche Aufwendungen	40	Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit
	5	Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand
	63	Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben
	64	Steuern, Versicherungen, Schadensfälle
	65	Geschäftsausgaben
	66	Weitere allgemeine sächliche Ausgaben
	841	Sonstige Finanzausgaben
	845	Verzinsung von Steuernachforderungen und -erstattungen
Abschreibungen	935	Ersatzgröße: Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens
	94	Ersatzgröße: Baumaßnahmen
	98	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen Transferaufwendungen	670-678	Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts
	82	Allgemeine Zuweisungen
	69	Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen an Arbeitsgemeinschaften
	7	Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)
Steueraufwendungen einschließlich Aufwendungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen	81	Steuerbeteiligungen
	83	Allgemeine Umlagen
Finanzerträge, Zinsen und ähnliche Aufwendungen		
Finanzerträge	200-208	Zinseinnahmen
	21	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen
	261	Säumniszuschläge u. dgl.
	265	Verzinsung von Steuernachforderungen und -erstattungen
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	800-808	Zinsausgaben
	990	Kreditbeschaffungskosten

Abb. 2: Methodik zur Berechnung des Ordentlichen Ergebnisses (kameraler Logik), in Anlehnung an HSL

Finanzstatistik derzeit noch auf kameraler Basis, d.h. selbst bei doppisch rechnenden Gebietskörperschaften werden die Daten für statistische Zwecke in kameraler Einheiten zurück transformiert. Gleichzeitig verfügt die Statistik allerdings über bewährte Qualitätssicherungsmechanismen, die eine hohe Datenqualität garantieren können.

Entsprechend herausfordernd war die Identifikation geeigneter Kennzahlen zur objektiven Beurteilung der finanziellen Lage einzelner Kommunen. Zahlreiche Alternativen wurden in mehreren Sitzun-

gen der AG Schutzschirm und damit unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände diskutiert und gegeneinander abgewogen. Zwecks Objektivierbarkeit erfolgte am Ende des Diskussionsprozesses eine Verständigung darauf, dass die Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen über ein aus der amtlichen Statistik ableitbares Kennzahlenset erfolgen soll. Aus Validitäts- und Kostengründen sollten keine Direktdatenabfragen bei den Kommunen erfolgen. Bei der Auswahl geeigneter Kennzahlen ist die Arbeitsgruppe im Wesentlichen den seitens der wissenschaftlichen Begleitung vorgeschla-

genen Identifikationskennziffern gefolgt.<sup>17</sup> Zentral war, dass am Ende nicht nur das Land, sondern auch die kommunalen Spitzenverbände das Kennzahlenset akzeptiert und mitgetragen haben. Das hat die Argumentation gegenüber einzelnen Kommunen erleichtert.

Als geeignete Indikatoren wurden die Kassenkredite und das Ordentliche Ergebnis nach kameraler Logik in einem Mehrjahresschnitt identifiziert:

- Kassenkredite sind in ihrer ureigenen Funktion<sup>18</sup> ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehen (sog. Kommunalen Dispo). Im Gegensatz zu fundierten Geldschulden (Krediten) stehen den bis dahin aufgelaufenen Kassenkrediten keinerlei geschaffene Werte gegenüber. Sie wurden für laufende Ausgaben aufgenommen und aus ihnen resultiert einzig ein fiskalischer Belastungseffekt. Zudem bergen Kassenkredite aufgrund ihres Kurzfristcharakters hohe Risiken in Bezug auf potentielle Zinsänderungen.
- Das Ordentliche Ergebnis ist Grundlage für den Haushaltsausgleich nach neuem Haushaltsrecht. Der Ausgleich der Größe korrespondiert dabei mit der ethischen Leitvorstellung der finanziellen Generationengerechtigkeit: Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. Bezogen auf eine einzelne Haushaltsperiode müssen insofern grundsätzlich die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken (Generationengerechtigkeit in der Übersetzung als Interperiodengerechtigkeit).<sup>19</sup> Ansonsten wird Eigenkapital aufgezehrt, was zumindest in wirtschaftlichen Normalphasen nicht akzeptabel ist. Um das Ordentliche Ergebnis um Konjunktoreinflüsse zu bereinigen, wurde ein Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2005 bis 2009 gebildet. Da die Finanzstatistik derzeit allerdings (noch) allein mit kameralen Daten arbeitet, musste die Größe des Ordentlichen Ergebnis-

17 Vgl. Hilgers/Burth (2011).

18 Aufgrund der aktuell niedrigen Zinsniveaus für Kassenkredite wird zuweilen die Befürchtung vorgetragen, dass Kassenkredite vermehrt zweckentfremdet aufgenommen werden.

19 Vgl. Mühlenkamp/Glückner (2009), Kap. 3, S. 11.

ses mittels Überleitungsrechnungen näherungsweise<sup>20</sup> ermittelt werden. Hierzu hat das Hessische Statistische Landesamt eine passgenaue Berechnung vorgenommen, bei deren Qualitätssicherung die Kommunalen Spitzenverbände einbezogen wurden (s. Abb. 2).

Die beiden Indikatoren wurden mit Grenzwerten versehen, um damit die teilnahmeberechtigten Städte und Gemeinden zu identifizieren:

1. Entweder, die Kommune hatte im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner (jeweils gemessen zu den Stichtagen 31.12.2009 und 31.12.2010).
2. Oder sie hatte im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches Ergebnis und Kassenkredite von mehr als 470 Euro (wiederum im Durchschnitt der Stichtage 31.12.2009 und 31.12.2010) je Einwohner.
3. Als dritte Kategorie sind Städte und Gemeinden als konsolidierungsbedürftig bezeichnet worden, die zwar keine Kassenkredite, aber ein negatives Ordentliches Ergebnis von mehr als 200 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 hatten.

Für Kreise gelten in Bezug auf die Grenzwerte etwas andere Zugangskriterien als für Städte und Gemeinden.<sup>21</sup> Dafür ist der Entschuldungssatz bei den Kreisen niedriger.

Darüber hinaus wurden diejenigen Kommunen (Kreisen sowie Städte und Gemeinden) von der Teilnahme am Schutzschirm ausgeschlossen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mehr als zwei Mal abundant waren (d.h. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs die Mindestschlüsselzuweisung erhielten). Anhand dieser Kriterien sind insgesamt 106 Kommunen als besonders konsolidierungsbedürftig ermittelt worden.

### **Das Konsolidierungsziel: Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis**

Kernziel des Kommunalen Schutzschirmes ist die zeitnahe Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis. Die teilnehmenden Kommunen

waren aufgefordert, entsprechende Konsolidierungsprogramme zu entwickeln, die die Erreichung dieses Ziels plausibel aufzeigen. Seitens des Landes wurden bewusst keine Vorgaben zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen (etwa Mindesthebesätze, Personalreduzierungen etc.) gemacht, um der jeweils individuellen Situation in den Kommunen Rechnung tragen zu können. Die Kommunen sollten – vor dem Hintergrund ihrer individuellen Situation – selbst entscheiden können, welche Maßnahmen in welcher Ausprägung geeignet sind, um einen Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt

**»Seitens des Landes wurden bewusst keine Vorgaben zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen gemacht, um der jeweils individuellen Situation in den Kommunen Rechnung tragen zu können.«**

zu erreichen (Kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung). Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass kommunal(politische) Prioritätensetzungen und individuelle Profilbildungen nicht beeinträchtigt werden.

Es gab allerdings klare Antragsbewertungskriterien, nach denen ein Antrag seitens des Landes bewertet wurde. Insofern musste auch keine Kommune „befürchten“, dass andere Kommunen bessere oder schlechtere Ergebnisse in Bezug auf die durchzuführenden Konsolidierungsanstrengungen „aushandeln“. Die Gleichbehandlung vor dem Gesetz wurde daher über ein Kriterien-Set sichergestellt.

Im Wesentlichen musste ein genehmigungsfähiger Antrag vier Kriterien erfüllen – ansonsten wurde die Kommune in Gesprächen etc. zu Nachbesserungen aufgefordert. Die Rechtsgrundlagen sind hierbei das Basiskriterium, aus dem alle anderen Kriterien abgeleitet wurden bzw. implizit hervorgehen:

- Der Antrag und das darin enthaltene Konsolidierungskonzept muss die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsehen. Für Städte und Gemeinden sieht die SchuSV dabei vor, dass der Haushalt allerspätestens im Jahr 2020 zu er-

reichen ist. Für Landkreise gab es zwar keine vergleichbare Regelung, dennoch konnte erreicht werden, dass sämtliche Landkreise planen, den Haushalt spätestens im Jahr 2020 auszugleichen.

- Mit Hilfe von Finanzkennzahlen-Benchmarks und unter Hinzuziehung sozioökonomischer Rahmen-daten wurde sichergestellt, dass die Konsolidierungsanstrengungen in Schutzschirmkommunen nicht hinter die Anstrengungen in Nicht-Schutzschirmkommunen des gleichen Kommunaltyps (insb. Betrachtung der Größenklasse) zurückfallen. Das war notwendig, um die interkommunale Solidarität<sup>22</sup> nicht zu gefährden, denn

20 Eine exakte Nachbildung ist nicht möglich, u.a. weil in der Kameralistik Größen wie flächen-deckende Abschreibungen und Rückstellungen nicht vorhanden sind. Entsprechend musste an diesen Stellen mit Ersatzgrößen gearbeitet werden.

21 Die Identifikationskriterien Nr. 1 und 3 wurden analog zu denen der Gemeinden festgelegt; bei Kriterium Nr. 2 wurden anders als bei den Gemeinden Kreise bereits dann als konsolidierungsbedürftig qualifiziert, wenn ihr

Ordentliches Ergebnis im Durchschnitt der Jahren 2005 bis 2009 negativ war und gleichzeitig Kassenkredite von mehr als 300 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009/2010 vorlagen.

22 In diesem Sinne war es ebenfalls förderlich, dass die monetären Hilfsmittel allein aus Landesmitteln bereitgestellt wurden. In anderen Ländern mit kommunalen Entschuldungsfonds werden nicht-teilnahmeberechtigten Kommunen an der Finanzierung beteiligt.

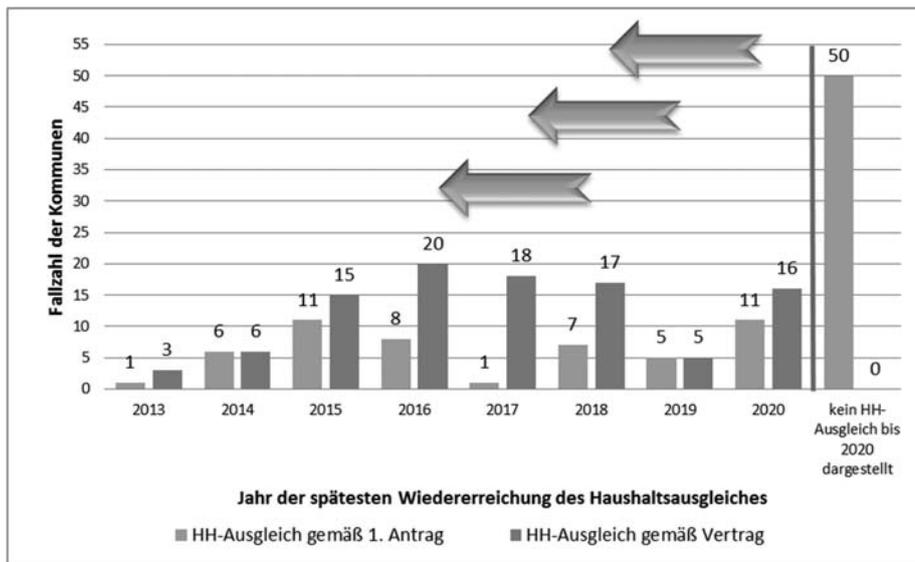


Abb. 3: Zeitpunkte für den Haushaltsausgleich der Schutzschirmkommunen in der Gegenüberstellung des 1. Antrags und des letztlich geschlossenen Vertrags, eigene Darstellung

\* Für das Jahr 2020 sind drei Kommunen erfasst, die hier zwar einen positiven Cash Flow ausweisen, aber ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis erst im Jahr 2021/2022 ausgleichen.

auch Nicht-Schutzschirmkommunen müssen bereits nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen den Haushaltsausgleich erreichen – allerdings ohne Landeshilfen aus dem SchuSG. Die entsprechenden Kennzahlenvergleiche wurden den Schutzschirmkommunen im Rahmen von Erörterungsgesprächen aufgezeigt. Sie waren darüber hinaus auch für die Auslotung von Konsolidierungspotentialen hilfreich.

- Unter den einzelnen Schutzschirmkommunen ist ebenfalls eine Gleichbehandlung in Bezug auf das Konsolidierungskonzept einzufordern gewesen. Das bedeutet nicht, dass einzelne Kommunen nicht mehr in einzelnen Politikfeldern Prioritäten setzen konnten – sofern das nicht mehr möglich ist, kann von kommunaler Selbstverwaltung nicht mehr gesprochen werden. Es bedeutet aber, dass in Bezug auf den Gesamtergebnishaushalt analoge Konsolidierungserfolge erzielt werden müssen. Sofern eine Kommune insofern in einem Politikfeld Prioritäten setzt, muss sie das über vermehrte Konsolidierungsanstrengungen in anderen Politikfeldern ausgleichen. In diesem Zusammenhang entpuppte sich die Empfehlung zur Verbesserung des Ordentlichen Ergebnisses um 100 Euro je Einwohner und Jahr<sup>23</sup> als hilfreicher Ankerpunkt. Abweichungen wurden dann zugelassen, wenn das im Einzelfall durch die individuelle Situa-

tion gerechtfertigt werden kann (siehe Kriterium Nr. 4).

- Zuletzt wurde auch die individuelle Situation der betreffenden Kommune im Rahmen der Antragsprüfung betrachtet. Hierbei spielten insb. Kennzahlen zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit, Soziale Lage und Demographie eine prominente Rolle. Gleichwohl zeigte sich, dass allein über Kennzahlen keine hinlänglich präzise Situationseinschätzung in allen Fällen möglich ist. Daher wurde die individuelle Betrachtung der betreffenden Kommune zu einem Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen dem Land und der betreffenden Kommune. Ziel war es, möglichst passgenaue Konsolidierungskonzepte zu entwickeln. Sie sollten zwar ehrgeizig sein, aber niemanden überfordern.

### Ein wesentlicher Erfolgsfaktor: Individuelle Gespräche auf Ministeriumsebene

Um die gestellten Anträge mit den Antragskriterien in Übereinklang zu bringen, wurden auf Ministeriumsebene Erörterungsgespräche mit fast allen Schutzschirmkommunen geführt. Diese Gespräche waren durchaus als nicht-monetäre Landeshilfen zu verstehen, denn sie enthielten auch beratende und informative Elemente, die zu einer zielführenden Haushaltskonsolidierung führen sollten.

Lediglich mit Kommunen, deren Erstantrag bereits eine hinlänglich gute Qualität aufwies, wurden keine Gespräche geführt. Die Gespräche hatten den Charakter von Workshops und dienten der individuellen Betrachtung der entsprechenden Kommune. Seitens des Landes nahmen Vertreter des Finanz- und Innenministeriums sowie des betreffenden Regierungspräsidiums an den Gesprächen teil.

Den Kommunen wurde freigestellt zu wählen, wer ihrerseits an dem Gespräch teilnimmt – zuweilen waren es neben dem Hauptverwaltungsbeamten und Vertretern aus der Kernverwaltung (Kämmerei, Hauptamt) auch politische Akteure (Fraktionsvorsitzende, Mitglieder von Schutzschirmkommissionen) oder seitens der Kommune beauftragte Berater. Entsprechend unterschiedlich und individuell zugeschnitten setzten sich die Gesprächsrunden zusammen. Bereits vor der Antragstellung fanden rd. 40 derartige Gespräche statt. Nach der Antragstellung waren es weitere 109 Gespräche (inklusive Zweit- und Drittgeseprächen mit einzelnen Kommunen).

Das Land agierte in den Workshops als Sparringspartner bei der Identifikation von Konsolidierungsmaßnahmen. Es wurde versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ertrags- und Aufwandsseite aufzuzeigen. Letztlich sicherte erst diese Beratungsleistung unter Beteiligung oberster und mittlerer Landesbehörden, dass am Ende alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht.<sup>24</sup> In allen 100 Fällen wird der Haushaltsausgleich nach den Konsolidierungskonzepten spätestens im Jahr 2020 erreicht – zumeist (deutlich) früher. Ein Vergleich der seitens der Kommunen zunächst eingereichten Erstanträge und der letztlich abgeschlossenen Verträge in Bezug auf den Zeitpunkt des anvisierten Haushaltsausgleiches untermauert die Bedeutung dieser nicht-monetären Landeshilfen (s. Abb. 3). Trotz der monetären Landeshilfen in merklicher Größenordnung hätten allein auf dieser monetären

<sup>23</sup> Siehe § 5 Abs. 2 SchuSV.

<sup>24</sup> Vgl. Keilmann/Duve/Gnädinger (2013).

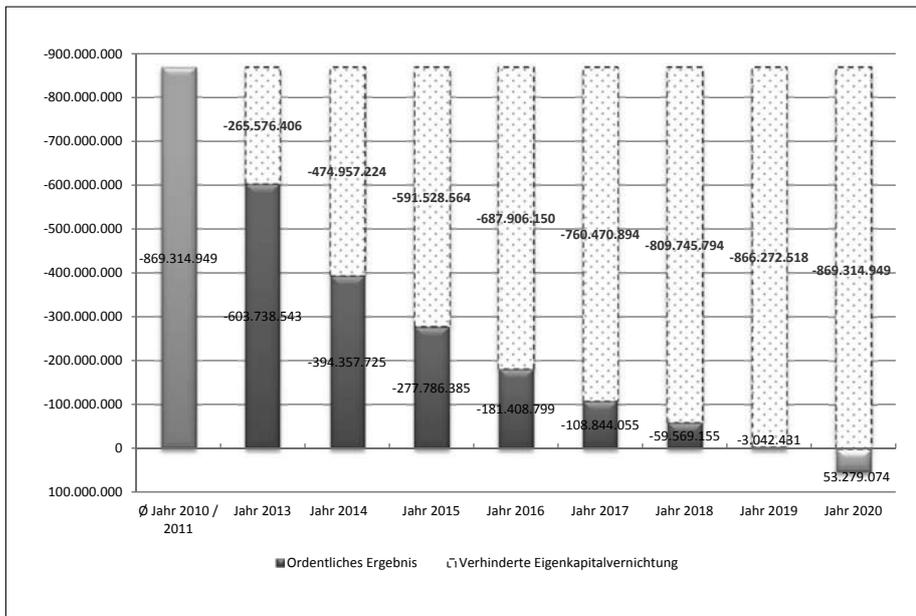


Abb. 4: Konsolidierungspfad und -volumen aller teilnehmenden Schutzschirmkommunen (Angaben in €), eigene Darstellung (Daten entnommen aus den geschlossenen Konsolidierungsverträgen)

Basis exakt 50 Kommunen trotzdem kein Konsolidierungskonzept aufgestellt, welches den Haushaltsausgleich auch nur bis zum Jahr 2020 vorsieht.

Dieses Bild zeigt deutlich, dass die in Aussicht gestellten Entschuldungshilfen allein nicht bewirkten, dass in allen Kommunen ein Haushaltsausgleich dargestellt werden konnte. Es galt, diese monetären Landeshilfen mit der Vermittlung von Methodenkompetenz und weiteren Hilfestellungen zu unterfüttern, aber auch, das Ziel des Haushaltsausgleiches mit Nachdruck einzufordern. Nur auf diese Weise ist es letztlich gelungen, dass die als besonders konsolidierungsbedürftig eingestuftes Kommunen durch das Programm fortan wieder eine echte Perspektive haben und zuweilen aus einer vor Ort spürbaren psychologischen Vergeblichkeitsfalle entkommen konnten.

Eine zentrale Rolle haben diejenigen Kommunen gespielt, mit denen frühzeitig ein tragfähiges Konsolidierungskonzept erarbeitet werden konnte. Sie dienten anderen wiederum als Vorbild. Die Tatsache, dass stark konsolidierungsbedürftige Kommunen, denen teilweise seit vielen Jahren kein Haushaltsausgleich mehr gelungen ist, die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches innerhalb eines festgelegten und überschaubaren Zeitraumes planen und die dazu notwendigen Maß-

nahmen in konkreten Zahlen darstellen, hat ab einem gewissen Zeitraum eine starke Eigendynamik entfaltet. Das hat in einem Welleneffekt auch die Konsolidierungsmotivation in anderen Kommunen beflügelt.

### Wirkungen des kommunalen Schutzschirmes auf die kommunalen Haushalte

Insgesamt entfallen auf die 100 Teilnehmerkommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.772.687.559 Euro. Das entspricht 99 Prozent des gesamten nach dem SchuSG vorgesehenen Entschuldungskontingents von insgesamt 2,8 Mrd. Euro. Die Mittel werden über einen Zeitraum von 30 Jahren seitens des Landes langfristig getilgt. Auf den Ergebnishaushalt bzw. -rechnung haben diese Hilfsmittel zunächst keinerlei direkte Wirkung, d.h. sie sind nicht ertragswirksam.<sup>25</sup> Sie reduzieren die bilanzielle Geldverschuldung. Indirekt kommen die Entschuldungshilfen aber auch dem Ergebnis zu Gute. Mit der regelmäßigen 30jährigen Tilgung reduzieren sich nicht nur der Kommunalgeldschuldenbestand, sondern auch die daraus resultierenden Zinsen (Zinsaufwand). In Höhe der reduzierten Zinslast werden insofern auch der Ergebnishaushalt und die -rechnung indirekt entlastet.

Zusätzlich zur Tilgung werden durch das Land Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von rd. 400 Mio. Euro gewährt. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem auf Antrag von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock: Das Land bringt 30 Jahre lang zusätzlich zur Tilgungshilfe einen Prozentpunkt Zinsverbilligung auf. Einen weiteren Prozentpunkt gibt es auf Antrag in den ersten 15 Jahren aus dem Landesausgleichsstock, für weitere 15 Jahre dann einen halben Prozentpunkt. Die Landesmittel in beträchtlicher Größenordnung dienen als Starthilfe und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen.

Mit Ausnahme der Zinsentlastungen waren die Kommunen insofern aufgefordert, merkliche eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur zeitnahen Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis zu erbringen. Das ist ihnen letztlich (teilweise dank der intensiven Beratungsleistung des Landes) auch gelungen. Das voraussichtliche (sofern die geschlossenen Verträge 1:1 umgesetzt werden) mit dem Schutzschirm bewirkte Konsolidierungsvolumen ist bereits bei Betrachtung des Zeitraumes bis zum Jahr 2020 sehr hoch.<sup>26</sup>

In Abbildung 4 werden die geplanten jahresbezogenen Fehlbedarfe in der Summe der 100 Schutzschirmkommunen dargestellt. Diese werden von Jahr zu Jahr kleiner. In den Anfangsjahren ist dabei der Defizitabbau betrag höher als in den Endjahren. Das liegt daran, dass naturgemäß einzelne Maßnahmen sehr schnell eine Konsolidierungswirkung entfalten können. Am Ende des Prozesses wird es dann allerdings schwerer, weitere Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Hinzu

25 Zur haushaltsrechtlichen Abwicklung im Detail siehe § 9 SchuSV.

26 Da die Validität von Zukunftsprognosen mit längerfristigen Plandaten überproportional abnimmt, empfiehlt es sich, primär zunächst überschaubare Zeitfenster zu analysieren. Bei Betrachtung des langen und daher mit Unsicherheiten behafteten Tilgungszeitraumes bis zum Jahr 2046, errechnet sich ein hypothetischer Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 27,1 Milliarden Euro (unter der Annahme, dass ab dem Jahr 2020 keine weiteren Defizite mehr erwirtschaftet werden).

kommt, dass einzelne Maßnahmen Zeit benötigen, bis sie vollständig umgesetzt werden und ihre volle Wirkung entfalten können (z.B. Änderungen am Personalbestand über natürliche Fluktuation). Für das Jahr 2020 stellen die Schutzschirmkommunen in ihrer Gesamtheit einen Überschuss (keinen Fehlbedarf) in Höhe von 52.279.074 Euro dar. Aus Addition der im Konsolidierungszeitraum verhinderten Eigenkapitalvernichtung errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 5,4 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020. Daraus lässt sich ein „Kosten-Nutzen-Effekt“ über diesen Zeitraum errechnen, denn mit einem Ein-

Das ist jedoch sachlich falsch. Mit dem Korrekturbetrag wurde lediglich die hohe Kommunalsteuerkraft in Hessen, die beim Land zu entsprechenden Nachteilen im Länderfinanzausgleich (LFA) führt, ausgeglichen, während mit dem Schutzschirm die Hilfen gerade nicht im Gießkannenprinzip, sondern bedarfsorientiert und zielgenau zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt wurden. Das wäre über den KFA systemimmanent nicht in derselben Weise zu leisten gewesen. Daneben haben gerade die Erfahrungen mit dem Schutzschirm überdeutlich gemacht, dass zusätzliche Landesgelder alleine noch keinen Haushaltsausgleich gewähren. Ins-

zu hoffen, dass dies nur in einzelnen Fällen notwendig wird und sich die Konzepte insgesamt als belastbar erweisen. Die Aussichten hierfür sind gut – insb. auch deshalb, weil u.a. in den Gesprächen mit dem Land stets angeraten wurde, etwaige Risiken (etwa Tarifierhöhungen) zu berücksichtigen und konjunkturell bedingte Mehrerträge (z.B. aus dem KFA oder in Bezug auf eigene Kommunalsteuererträge) konservativ anzusetzen. Aus Perspektive der Haushaltskonsolidierung ist das „Glas nie halb voll, noch ist es halb leer; es ist stets doppelt so groß als es sein müsste“: Der Ausgleich muss in wirtschaftlich guten und schlechten Perioden gelingen.

## **»Letztlich sicherte erst die Beratung unter Beteiligung von Landesbehörden, dass alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht.«**

satz von 3,2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2046 hat das Land Hessen anteilig auf den Konsolidierungszeitraum 2013–2020 rund 879 Millionen Euro inklusive Zinsdiensthilfen aufgewendet. Dies bedeutet, dass mit einem Euro Landeshilfen eine Defiziteinsparung bei den Kommunen in Höhe von 6,12 Euro erzielt wird (5,4 Mrd. €<sup>27</sup>/879 Mio. € Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen).

### **Fazit und Ausblick**

In der politischen Kommunikation innerhalb des Landes wird der Schutzschirm zuweilen in eine inhaltlich unzulässige Beziehung zur KFA-Korrektur im Jahr 2011 gesetzt. Frei übersetzt suggerieren einzelne Wortbeiträge, dass das Land den Kommunen mit der KFA-Korrektur zunächst Finanzmittel in Höhe von rd. 340 Mio. Euro p.a. gekürzt und ihnen mit dem Schutzschirm dann einen wesentlich kleineren Betrag pro Jahr zurückgegeben habe. Ohne die vorherige Korrektur, so der zuweilen vernehmbare Tenor, hätte es keines Schutzschirmes bedurft.

gesamt 50 Prozent der Schutzschirmkommunen hätten ohne die Beratungsleistung des Landes trotzdem keinen Haushaltsausgleich erreicht. Erst die Kombination von monetären und nicht-monetären Landeshilfen hat es letztlich ermöglicht, dass nunmehr wieder in allen einstigen Haushaltskrisenkommunen die Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauches durch ein entsprechendes Aufkommen und im Sinne einer generationengerechten Kommunalfinanzpolitik erreicht werden soll.

Nun „liegt der Ball“ bei den Teilnehmerkommunen. Sie werden die von ihnen selbst entwickelten Konsolidierungskonzepte umsetzen. Hierauf haben sie sich im Gegenzug für die Entschuldungshilfen vertraglich verpflichtet. Und hieran werden sie von den Einwohnern vor Ort gemessen werden. Sollten einzelne geplante Konsolidierungsmaßnahmen nicht die gewünschte quantitative Wirkung entfalten, sind die Kommunen vertraglich verpflichtet, mit weiteren Maßnahmen und unter Beibehaltung des fixierten Konsolidierungspfades nachzusteuern. Es bleibt

### **Literatur**

Budäus, Dietrich (2009): Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland.

Hessische Landesregierung (2010): Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation vom 07. September 2010.

Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012): Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schutzschirm in Hessen.

Hessischer Landtag (2010): Drucksache 18/2720.

Hessischer Landtag (2011): Drucksache 18/4031.

Hilgers, Dennis/Burth, Andreas (2011): Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: *Verwaltung & Management*, S. 242 ff.

Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013): Generationengerechte Haushaltspolitik – Der Kommunale Schutzschirm Hessen, in: *Behörden Spiegel* (März-Ausgabe), S. 59.

Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas (2009): *Rechtsvergleich Kommunale Doppik*.

Statistisches Bundesamt (2012a): *Steuerhaushalt 2011*.

Statistisches Bundesamt (2012b): *Realsteuervergleich 2011*.

Statistisches Bundesamt (2012c): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*.

27 Unter der Annahme, dass ohne die Teilnahme am Schutzschirm die Defizite im Durchschnitt der Jahre 2010/2011 in ihrer Höhe bis 2020 unverändert bleiben, ergibt sich durch die Haushaltskonsolidierung ein Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 5,4 Milliarden Euro (kumulierter Saldo aus möglichen Defiziten ohne Schutzschirm und geplanten reduzierten Defiziten mit Schutzschirm).