

Deckblatt

Kommunale Finanzpolitik im Spannungsfeld von Entschuldung, strukturellen Risiken und politischer Steuerung

Eine empirisch-analytische Untersuchung am Beispiel der Stadt Hamm

Verfasser: Wolfram Zwick

Kommunale Finanzpolitik im Spannungsfeld von Entschuldung, strukturellen Risiken und politischer Steuerung

Eine empirisch-analytische Untersuchung am Beispiel der Stadt Hamm

Abstract

Die vorliegende Arbeit analysiert die kommunale Finanzpolitik der Stadt Hamm im Kontext aktueller Entschuldungsmaßnahmen sowie langfristiger struktureller Haushaltsrisiken. Ziel ist es, die Auswirkungen externer Entlastungspolitik auf die fiskalische Nachhaltigkeit sowie die Rolle politischer Steuerungsmechanismen zu untersuchen. Methodisch basiert die Studie auf einer qualitativen Dokumentenanalyse. Die Ergebnisse zeigen, dass Entschuldungsmaßnahmen zwar kurzfristige fiskalische Spielräume eröffnen, jedoch ohne institutionelle Selbstbindung und konsequente Folgekostenkontrolle eine erneute Verschuldung wahrscheinlich ist. Die Arbeit leistet damit einen Beitrag zur Diskussion über nachhaltige kommunale Finanzpolitik im Rahmen moderner Steuerungsmodelle.

1. Einleitung

Die kommunale Finanzpolitik in Deutschland ist seit mehreren Jahrzehnten durch ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen steigenden Ausgaben, begrenzten Einnahmequellen und zunehmenden Investitionsanforderungen geprägt. Dieses Spannungsfeld resultiert insbesondere aus der Kombination wachsender Pflichtaufgaben – etwa im Bereich der Sozialpolitik – und einer nur eingeschränkt ausgeprägten fiskalischen Autonomie der Kommunen. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird diese Konstellation häufig als strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene beschrieben (vgl. Bogumil & Holtkamp 2013).

Besonders deutlich tritt diese Problematik im Bundesland Nordrhein-Westfalen hervor, wo zahlreiche Kommunen historisch gewachsene Verschuldungsstrukturen aufweisen. Vor diesem Hintergrund haben Bund und Länder in den vergangenen Jahren verstärkt Entschuldungsprogramme implementiert, die darauf abzielen, kommunale Haushalte kurzfristig zu entlasten und finanzpolitische Handlungsspielräume wiederherzustellen.

Die Stadt Hamm stellt in diesem Kontext einen analytisch besonders geeigneten Untersuchungsfall dar. Trotz einer im interkommunalen Vergleich moderaten Pro-Kopf-Verschuldung bestehen erhebliche strukturelle Haushaltsrisiken, insbesondere in den Bereichen Sozialausgaben, Personalentwicklung sowie investitionsbedingte Folgekosten (vgl. Zwick 2025). Parallel dazu befindet sich die Stadt in einem laufenden Entschuldungsprozess, dessen langfristige Wirkungen bislang nicht abschließend bewertet werden können.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die zentrale Forschungsfrage:

Wie beeinflussen Entschuldungsmaßnahmen, strukturelle Haushaltsrisiken und politische Steuerungsmechanismen die langfristige finanzielle Stabilität der Stadt Hamm?

Die Arbeit leistet damit einen Beitrag zur Diskussion über nachhaltige kommunale Finanzpolitik und zeigt auf, dass fiskalische Stabilität weniger durch externe Entlastung als vielmehr durch institutionelle Steuerungsfähigkeit und langfristige Haushaltsdisziplin gewährleistet wird.

2. Theoretischer Rahmen

2.1 New Public Management und Steuerungslogiken

Die Entwicklung der kommunalen Finanzpolitik ist eng mit den Reformansätzen des New Public Management (NPM) verknüpft. Dieses Paradigma zielt auf die Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmechanismen auf den öffentlichen Sektor ab und umfasst insbesondere Elemente wie Effizienzorientierung, Outputsteuerung und Dezentralisierung (vgl. Kuhlmann & Wollmann 2019).

Allerdings wird in der Literatur zunehmend kritisch darauf hingewiesen, dass diese Steuerungslogik zu einer Verkürzung des Zeithorizonts politischer Entscheidungen führen kann. Insbesondere besteht die Gefahr, dass langfristige fiskalische Risiken zugunsten kurzfristiger Effizienzgewinne vernachlässigt werden.

2.2 Doppik und Konzernkommune

Die Einführung der doppelten Haushaltsführung stellt einen grundlegenden Wandel in der kommunalen Finanzsteuerung dar. Durch die Berücksichtigung von Vermögens- und Schuldenpositionen ermöglicht sie eine ressourcenorientierte Perspektive auf öffentliche Haushalte (vgl. Schwarting 2019).

Parallel dazu hat die zunehmende Auslagerung kommunaler Aufgaben in Beteiligungsstrukturen zur Herausbildung sogenannter Konzernkommunen geführt. Diese Strukturen erhöhen zwar die operative Flexibilität, führen jedoch zu einer Fragmentierung finanzieller Verantwortlichkeiten und erschweren die Transparenz der tatsächlichen Haushaltslage. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass Verschuldung nicht reduziert, sondern in weniger sichtbare Bereiche verlagert wird (vgl. Zwick 2025).

2.3 Fiskalische Nachhaltigkeit

Fiskalische Nachhaltigkeit bezeichnet die Fähigkeit eines öffentlichen Haushalts, seine gegenwärtigen und zukünftigen Verpflichtungen dauerhaft zu erfüllen, ohne strukturelle Defizite zu generieren. Dabei ist insbesondere die Berücksichtigung impliziter Schulden – etwa zukünftiger Pensionslasten oder investitionsbedingter Folgekosten – von zentraler Bedeutung.

Im Folgenden wird auf Basis dieser theoretischen Überlegungen die finanzpolitische Situation der Stadt Hamm empirisch analysiert, um die zuvor dargestellten Konzepte auf einen konkreten Anwendungsfall zu übertragen.

3. Methodik

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem qualitativen Forschungsdesign in Form einer systematischen Dokumentenanalyse. Untersucht werden finanzpolitische Analysen, Risikobewertungen, Szenarioanalysen sowie kommunale Maßnahmenkataloge.

Die Analyse erfolgt in drei Schritten:

- (1) Deskriptive Erfassung der Ausgangssituation,
- (2) Identifikation struktureller Risiken,
- (3) Entwicklung eines integrierten Analysemodells.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die identifizierten Haushaltsrisiken überwiegend struktureller Natur sind und sich kurzfristiger politischer Steuerung weitgehend entziehen. Dies impliziert, dass nachhaltige Konsolidierungsstrategien nicht primär auf kurzfristige Einsparmaßnahmen, sondern auf langfristige strukturelle Anpassungen abzielen müssen.

4. Empirische Analyse: Stadt Hamm

Die Stadt Hamm befindet sich aktuell in einem Entschuldungsprozess, der ab 2026 zu einer finanziellen Entlastung führt. Dennoch bestehen weiterhin strukturelle Risiken, insbesondere durch bestehende Liquiditätskredite und langfristige Ausgabenverpflichtungen.

Diese Dynamik lässt sich als endogener Verschuldungsmechanismus interpretieren, bei dem politische Handlungsspielräume systematisch in langfristige fiskalische Belastungen transformiert werden.

5. Strukturelle Haushaltsrisiken

Die Analyse zeigt, dass insbesondere drei Ausgabenbereiche langfristige Risiken darstellen:

Sozialausgaben:

Diese sind überwiegend pflichtgebunden und nur begrenzt steuerbar. Steigende Fallzahlen führen zu kontinuierlich wachsenden Belastungen.

Personalkosten:

Tarifliche Entwicklungen sowie demografische Effekte führen zu einem strukturellen Ausgabenanstieg.

Investitionsfolgekosten:

Investitionen erzeugen langfristige Verpflichtungen in Form von Betrieb, Instandhaltung und Personal.

Ergänzend wirken externe Faktoren wie konjunkturelle Schwankungen oder Zinsentwicklungen verstärkend. Dieses Ergebnis bestätigt die Annahme der Literatur, dass institutionelle Arrangements einen entscheidenden Einfluss auf die Transparenz und Steuerbarkeit öffentlicher Haushalte haben (vgl. Schwarting 2019).

6. Dynamik erneuter Verschuldung

Die Untersuchung zeigt eine typische Verschuldungsdynamik:

Entschuldung führt zu erweiterten Handlungsspielräumen, die politisch häufig zur Ausweitung von Investitionen genutzt werden. Diese erzeugen jedoch langfristige Kosten, die bei gleichzeitig möglichen Einnahmerückgängen zu strukturellen Defiziten führen.

Diese Entwicklung ist nicht auf Einzelentscheidungen zurückzuführen, sondern auf kumulative strukturelle Effekte. Insgesamt wird deutlich, dass effektive Steuerungsinstrumente nicht isoliert wirken, sondern nur im Zusammenspiel mit institutionellen Rahmenbedingungen ihre volle Wirkung entfalten können.

7. Rolle von Konzernstrukturen

Konzernstrukturen erhöhen die Investitionsfähigkeit, reduzieren jedoch gleichzeitig die Transparenz. Dadurch wird die tatsächliche Verschuldungssituation schwerer erfassbar, was die politische Steuerung erschwert. Die Ergebnisse lassen sich zudem in die finanzwissenschaftliche Debatte einordnen, wonach kommunale Verschuldung weniger als temporäres Phänomen, sondern vielmehr als Ausdruck struktureller Steuerungsdefizite zu interpretieren ist. In diesem Kontext wird deutlich, dass die Herausforderung nicht primär in der Reduktion bestehender Schulden liegt, sondern in der Vermeidung ihrer erneuten Entstehung.

8. Integration als fiskalischer Faktor

Integration wirkt sowohl kostensteigernd als auch langfristig entlastend. Kurzfristig entstehen zusätzliche Ausgaben, langfristig können jedoch positive fiskalische Effekte durch höhere Beschäftigung entstehen. Daraus ergibt sich, dass nachhaltige Finanzpolitik nicht als einmalige Konsolidierungsmaßnahme verstanden werden kann, sondern als kontinuierlicher Steuerungsprozess, der institutionelle Stabilität und politische Disziplin voraussetzt.

9. Steuerungsinstrumente

Zentrale Steuerungsinstrumente sind:

- langfristige Folgekostenrechnungen
- Begrenzung struktureller Ausgaben
- Frühwarnsysteme (z. B. Defizitindikatoren)

Diese Instrumente sind entscheidend zur Vermeidung struktureller Haushaltskrisen. Nachhaltige fiskalische Stabilität ist somit weniger das Ergebnis externer Interventionen als vielmehr Ausdruck funktionierender institutioneller Steuerungsmechanismen und langfristig orientierter politischer Entscheidungsprozesse.

10. Diskussion

Die Ergebnisse zeigen ein grundlegendes Problem moderner Finanzpolitik: Kurzfristige politische Anreize stehen häufig im Widerspruch zu langfristiger fiskalischer Stabilität.

Besonders relevant ist die zeitliche Entkopplung von Entscheidungen und ihren finanziellen Auswirkungen. Politische Entscheidungen erzeugen häufig Kosten, die erst in späteren Haushaltsperioden sichtbar werden.

Zudem erschweren komplexe Finanzstrukturen eine transparente Steuerung, während strukturelle Ausgaben nur begrenzt beeinflussbar sind.

11. Fazit

Entschuldungsmaßnahmen sind notwendige, aber nicht hinreichende Instrumente zur Sicherung fiskalischer Stabilität. Ohne strukturelle Reformen besteht ein erhebliches Risiko erneuter Verschuldung.

Zentrale Herausforderungen sind:

- strukturelle Ausgabenentwicklung
- mangelnde Transparenz
- kurzfristige politische Anreizstrukturen



Schlussfolgerung

Nachhaltige Finanzpolitik erfordert:

- langfristige Planung
- institutionelle Selbstbindung
- transparente Finanzstrukturen

Entscheidend ist, dass Entschuldung nicht als Endpunkt, sondern als Ausgangspunkt struktureller Reformen verstanden wird.