

Conny Petzold

Kommunale Finanzgeschäfte

Die Auswirkungen der Finanzialisierung auf die lokale
Demokratie


© Conny Petzold: Kommunale Finanzgeschäfte. Die Auswirkungen der Finanzialisierung auf die lokale Demokratie. Frankfurt am Main, 2014. (= Forum Humangeographie 11)

ISBN 978-3-935918-20-6

Kontakt: Goethe-Universität, Institut für Humangeographie, Forum Humangeographie,

PD Dr. Marit Rosol (Schriftleitung),

Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt am Main, www.humangeographie.de

Abbildung Titelseite:  *hgc hacktivism finanzmarkt* von Dirk Grund. Medienguerilla. URL im Internet: <http://www.flickr.com/photos/dirkgrund/4535608750/>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Theoretischer Rahmen und Forschungsstand	12
2.1	Finanzialisierung als Rahmenbedingung lokaler Politik	12
2.1.1	Kommunale Finanzgeschäfte als kapitalistische Verwertungsstrategie	17
2.1.2	Kommunale Finanzgeschäfte als Teil unternehmerischer Stadtpolitik	18
2.2	Partizipatives Regieren in deutschen Kommunen	22
2.2.1	Demokratisierung durch partizipative Bürger_innenhaushalte	23
2.2.2	Partizipative Bürger_innenhaushalte als Regierungstechnologie	24
2.2.3	Fragestellung und Hypothesen	28
3	Empirie	31
3.1	Fallauswahl	31
3.2	Methodisches Vorgehen	35
3.2.1	Auswahl der Expert_innen	35
3.2.2	Qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode	36
3.3	Falldarstellung: Finanzgeschäfte in Essen und Mülheim	38
3.3.1	Stadtanleihe in Essen	38
3.3.2	Zinsderivate in Mülheim	39
4	Auswertung und Analyse	41
4.1	Entstehung der Finanzgeschäfte	42
4.1.1	Triebfeder Finanzmarkt	42
4.1.1.1	Einfluss der Banken	42
4.1.1.2	Einfluss der Anleger_innen	47
4.1.1.3	Zwischenfazit – die Finanzbranche wittert ein Geschäft	49
4.1.2	Kommunale Eigeninitiative	49
4.1.2.1	Der Wille die Schuldenlast zu minimieren	50
4.1.2.2	Imagepolitik mit Finanzgeschäften	51
4.1.2.3	Zwischenfazit – Kommunen formen den Finanzmarkt und werden von ihm geformt	53
4.1.3	Zusätzliche Einflussfaktoren	53
4.1.3.1	Erlasse der Aufsichts- und Landesbehörden	53
4.1.3.2	Richtlinien des Deutschen Städtetages	54
4.1.3.3	Europäische Bankenregulierung: Basel III	55

4.1.3.4	Beantwortung Forschungsfrage 1	55
4.2	Wirkung der Finanzgeschäfte auf die lokale Demokratie	56
4.2.1	Veränderte Handlungslogiken in der Kommunalverwaltung	57
4.2.1.1	Optimierungsgedanke	57
4.2.1.2	Gewinnstreben	60
4.2.1.3	Von Planungssicherheit zum Risikomanagement	63
4.2.2	Verwaltungshandeln in kommunaler Finanzpolitik	65
4.2.2.1	Finanzgeschäfte ohne „den Normalbürger“	65
4.2.2.2	Bürger_innenhaushalt als partizipatives Sparinstrument	68
4.2.2.3	Finanzgeschäfte hinter verschlossenen Türen	71
4.2.2.4	Beantwortung Forschungsfrage 2	73
4.2.3	Finanzialisierung der Kommunalpolitik ohne Widerstand?	74
5	Fazit	76
6	Ausblick	80
	Literatur	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schuldenentwicklung Essens	34
Abbildung 2: Entwicklung der Kassenkredite Mülheims	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner_innen	36
---	----

Abkürzungsverzeichnis

CHF	Schweizer Franken
EZB	Europäische Zentralbank
HSK	Haushaltssicherungskonzept
IPÖ	Internationale Politische Ökonomie
MBI	Mülheimer Bürgerinitiativen
NRW	Nordrhein-Westfalen
WestLB	Westdeutsche Landesbank
WGZ Bank	Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank
WL Bank	Westfälische Landschaft Bodenkreditbank

Hinweis zur Verwendung des Gender_Gap

In meiner Arbeit verwende ich den Gender_Gap, das heißt einen Unterstrich als gefüllte Lücke zwischen maskuliner und femininer Endung eines Wortes. Er dient als Mittel der sprachlichen Darstellung aller sozialen Geschlechter und Geschlechtsidentitäten auch jenseits der hegemonialen Zweigeschlechtlichkeit. Im besten Fall erzeugt der Gender_Gap bei dem_der Leser_in gleichermaßen Bilder von Frauen, Männern und Menschen, die sich diesen Geschlechtern nicht zuordnen können oder wollen. Bezogen auf den untersuchten empirischen Schauplatz der Finanzökonomie und den dort handelnden Personen wie Finanzmarktakteur_innen, Investor_innen, Anleger_innen, Banker_innen aber auch Vertreter_innen der kommunalen Finanzverwaltung entspricht das auf diese Weise erzeugte Bild von Geschlechterdiversität allerdings nicht der vorgefundenen Realität, denn es handelt es sich eindeutig um männlich geprägte Sphären. Somit könnte der Vorwurf aufkommen, hier werde eine künstliche Vorstellung geschaffen. Wenn ich also, trotzdem mein Forschungsfeld eindeutig männlich geprägt ist, den Gender-Gap verwende, so tue ich dies im Bewusstsein um die Irritationen, die dadurch beim_bei der Leser_in hervorgerufen werden. Das anfängliche Stolpern über die weibliche Variante in einem Begriff wie 'Investor_innen' kann dazu beitragen, die ungleiche Geschlechterverteilung nicht nur im Bereich des Finanzwesens als aktuelle gesellschaftspolitische Frage ins Bewusstsein zu rufen.

1 Einleitung

Der Ruf nach einem „Rettungsschirm für Kommunen“, einem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ oder „kommunalen Entschuldungsfonds“ rückt in regelmäßigen Abständen die ernste Lage einer Vielzahl klammer Kommunen ins öffentliche Bewusstsein. Die drohende Überschuldung deutscher Städte und Gemeinden stellt parallel zur Entwicklung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eine besorgniserregende Realität dar. Große Löcher in den Kommunalhaushalten sind dabei kein Phänomen der jüngsten Vergangenheit, vielmehr macht sich die angespannte Finanzlage in vielen Kommunen bereits seit Jahren vor Ort bemerkbar. Beispielsweise in den Bereichen von Kultur, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Museen, Bibliotheken, Sportplätzen, Freibädern, Freizeitangeboten und Tierparks sind Ausgabenkürzungen an der Tagesordnung, die die Einwohner_innen alltäglich mit der finanziellen Unter- ausstattung auf Lokalebene konfrontieren. Außerdem dokumentiert ein rasanter Anstieg des Kreditvolumens im vergangenen Jahrzehnt die klamme Lage der Kommunen. Im Krisenjahr 2009 sind die sogenannten Kassenkredite, die kurzfristige Engpässe im Kommunalhaushalt ausgleichen sollen, auf fast 35 Milliarden Euro angestiegen und haben bundesweit mittlerweile ein Volumen von 48 Milliarden Euro überschritten (Deutscher Städtetag 2013).

Diese enorme Schuldenlast ist vor allem als Resultat einer strukturellen Unterfinanzierung der Städte zu werten, welche nicht zuletzt die Erbringung der kommunalen Daseinsvorsorge im Infrastrukturbereich gefährdet sowie wie bei der städtischen Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung oder im engeren sozialen Bereich. Um die lokale Verantwortung für die Versorgungssicherheit wiederzugewinnen, gab es in den letzten Jahren vermehrt Projekte, um Versorgungsbetriebe wieder in städtisches Eigentum zurückzuführen (Libbe 2011; Verband kommunaler Unternehmen 2012). Unter dem Stichwort Rekommunalisierung wurde die Gründung eigener Stadtwerke bereits als Abkehr von einer Privatisierungslogik (Candeias et al. 2009) präsentiert. In diesem Licht erscheint Kommunalpolitik mitunter als Alternative zu renditeorientiertem Wirtschaften.

Eine solche Darstellung übersieht allerdings, dass kommunales Handeln eng in den wachstumsorientierten Finanzmarktkapitalismus eingebunden ist. Diese Einbindung hat eine materielle Basis und tritt beispielsweise dann zu Tage wenn Kommunen auf Grund der konjunkturellen Flaute in der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise stark unter steigenden Ausgaben für Sozialtransfers sowie unter sinkenden Steuereinnahmen leiden. Zusätzlich besteht aber auch eine diskursive Einbindung, die sich darin äußert, dass die Pflicht zur Fiskaldisziplin in bundesdeutschen Kommunen bereits eine vergleichbare Bedeutung erlangt hat wie in den Haushaltsplänen der Nationalstaaten der Euro-Zone. Schon werden in Anlehnung an die Einführung nationaler Schuldenbremsen kommunale Schuldenbremsen diskutiert (Bertelsmann Stiftung 2013). Das kann kaum verwundern, da in einer Mehrzahl der Kommunen

schon kurz nach der Subprimekrise die Verantwortlichen zu einem wettberwerbsorientierten Politikverständnis zurückkehrten und konservative Konzepte der Krisenlösung anwendeten (Belina und Schipper 2009). Zum aktuellen Zeitpunkt gibt es daher wenig Anlass Kommunalpolitik auf einem alternativen Entwicklungsweg zu glauben.

Dazu gehört es auch anzuerkennen, dass die zahlreichen Entschuldungs- und Konsolidierungsfonds (Wohltmann 2013), mit denen derzeit versucht wird dem kommunalen Schuldenproblem beizukommen, eine Politik des „weiter wie bisher“ darstellen. Um finanzielle Unterstützung aus derartigen Fonds seitens der Länder zu erhalten, binden sich die klammen Kommunen im Gegenzug stets an strenge Sparpläne, die den Abbau kommunaler Leistungen und die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiter vorantreiben (Bröhling 2012: 27). In Anlehnung an Jamie Pecks Darstellung eines „austerity urbanism“ (Peck 2012) für den US-amerikanischen Kontext ist es daher sinnvoll auch für den deutschen Kontext von einer jahrzehntelangen kommunalen Austeritätspolitik zu sprechen. Die damit verbundenen massiven Sparanstrengungen der Städte konnten dennoch oft nichts daran ändern, dass sich die Finanzkrise vieler Kommunen in den vergangenen Jahren immer weiter verfestigte.

Seit dem Aufstieg neoliberaler Politikprogramme auf lokaler Ebene ab den 1980er Jahren (Brenner 2004a), standen im Zentrum der Überlegungen zur Sanierung kommunaler Haushalte in erster Linie Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben. Nicht zuletzt gerieten dabei auch die Zinsausgaben in den Blick, die gekoppelt an die wachsenden Kredite auf der Lokalebene zu einer starken Belastung wurden. In den Stadtkämmereien setzte sich daraufhin die Überzeugung durch, dass ein eigener Beitrag zur Sanierung der kommunalen Haushalte zu leisten sei. In den Finanzverwaltungen begannen Einzelne bereits vor ca. zehn Jahren mit Finanzprodukten zu experimentieren, die eine Senkung der kommunalen Zinslast versprachen. Obwohl Kommunalvertreter_innen gemeinhin nicht den Geschehnissen am Finanzmarkt in Verbindung gebracht werden, zeigt diese Beobachtung, dass sie in den letzten Jahren zu Akteur_innen im Geschäft mit Wertpapieren und Schuldtiteln aufgestiegen sind.

Dieses Phänomen soll hier genauer beleuchtet werden. Vom öffentlichen Diskurs um die aktuelle Finanz- und Staatsschuldenkrise weitgehend unbemerkt, agieren Kommunalvertreter_innen bereits als Schulden- und Vermögensmanagerinnen und sind in dieser Rolle intensiv am globalen Finanzkapitalismus beteiligt. Anhand zweier Beispiele für jene Finanzprodukte, die im kommunalen Schuldenmanagement eingesetzt werden, um eine Minderung der Zinslast herbeizuführen, wird im Folgenden die Integration der Kommunen in den Finanzkapitalismus näher untersucht.

Bei den Finanzprodukten handelt es sich zum einen um sogenannte Zinssicherungsinstrumente, das heißt um derivative Finanzinstrumente wie *Caps*, *Floors* und *Swaps*¹. Seit über einem Jahrzehnt setzen Kommunen diese Finanzprodukte vermehrt zur Steuerung ihres aus Kreditaufnahmen entstehenden Zinsänderungsrisikos ein (Banner und Reinhardt 2007). In den

¹ Caps und Floors bezeichnen Geschäfte, bei denen auf steigende (Caps) oder fallende (Floors) Zinsen gewettet wird. Ein Swap-Geschäft bezeichnet den Austausch von Kapitalbeträgen in unterschiedlicher Währung bzw. von fixen und variablen Zinsverpflichtungen zwischen zwei Geschäftspartner_innen, um Zins- oder Währungsunterschiede auszunutzen und von ihnen zu profitieren. Im Falle von Zinsswaps kann das rentabel sein, wenn die Nationalbank den Leitzins ändert.

vergangenen Jahren sind kommunale Körperschaften immer wieder auf Grund von herben Verlusten beim Einsatz von Derivaten² in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten (Stern.de 2009). Nicht zuletzt hoch verschuldete Kommunen wie Mülheim an der Ruhr erhofften sich eine Senkung der Ausgabenlast durch Finanzgeschäfte und setzten dabei auch auf riskante spekulative Produkte.

Das zweite Finanzprodukt, das erst vor wenigen Jahren ein Wiederaufleben in der deutschen Kommunallandschaft erfuhr, ist die Kommunal- oder Stadtanleihe. Die Platzierung derartiger Stadtanleihen an der Börse stellt eine neue Form der Refinanzierung dar und wird am Beispiel von Essen bearbeitet, einer Kommune, die in diesem Zusammenhang eine Vorreiterrolle einnimmt. Das Experiment der Anleihefinanzierung, das in Essen die Kreditaufnahme seit drei Jahren ergänzt, veranschaulicht in erster Linie eine neue Finanzierungsweise auf Kommunalebene, denn die Stadtanleihe steht für eine alternative Form der Liquiditätsbeschaffung am Finanzmarkt. Kommunale Refinanzierungsmöglichkeiten beschränken sich mit ihr nicht länger auf das Kreditgeschäft mit den Banken, sondern werden über den Geldmarkt und Anleihemarkt erschlossen. Die Vorgehensweise bei der Begebung einer Kommunalanleihe ist grundsätzlich mit der Begebung von Staatsanleihen auf Bundesebene vergleichbar. Im Kommunalbereich ist diese Form der Liquiditätsbeschaffung allerdings neu und erfolgt unter anderen Vorzeichen als auf Landes- oder Bundesebene. Dem Staat als Emittenten von Anleihen stehen verschiedene Möglichkeiten offen, seine Bonität über politische Weichenstellungen auf nationaler oder internationaler Ebene oder mittels der Geldmarktpolitik zu beeinflussen. Seine Zahlungsfähigkeit gegenüber den Anleger_innen gewährleistet er in letzter Konsequenz über die Steuerhoheit. Kommunen sind deutlich weniger gewichtige Marktteilnehmerinnen und zusätzlich eingeschränkt in ihren Möglichkeiten Schulden über Steuereinnahmen zu refinanzieren.

Als kommunale Anleiheemittentinnen aber auch als Käuferinnen von Zinsderivaten werden Kommunen zu Akteurinnen am internationalen Finanzmarkt; eine Rolle, deren Effekte auf lokales Regieren bisher nicht untersucht wurden. Es ist aber davon auszugehen, dass die neuartigen Instrumente des Schuldenmanagements nicht nur einen veränderten Umgang mit öffentlichen Schulden anzeigen, sondern auch den Prozess des „marketization of the state“ (Pierre 1995) illustrieren.

Die vorliegende Arbeit widmet sich daher der Aufgabe, das bisher unterrepräsentierte Forschungsfeld des kommunalen Schuldenmanagements zu erschließen und fragt nach den Entstehungsbedingungen und Auswirkungen des kommunalen Engagements am Finanzmarkt für die lokale Demokratie. Sie greift damit in die theoretischen Debatten um Finanzialisierung und Unternehmerische Stadtpolitik ein und führt zwei bisher neben einander her laufende Theoriestränge städtischer und ökonomischer Entwicklung zusammen. Das theoretische Fundament bilden Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld der Finanzialisierung deshalb, weil sie es

² Die Bezeichnung verweist darauf, dass ein Derivat von anderen Werten abgeleitet wird. Entsprechende Basiswerte können Aktien, Devisen, Obligationen, Rohstoffe, Indizes oder Zinsen sein. Derivate sind im Allgemeinen Forderungsrechte über die künftige Lieferung oder Abnahme bestimmter Wertpapiere zu einem vorher vereinbarten Preis. Die wichtigsten Derivate sind Futures, Optionen und Swaps.

vermögen die größeren Veränderungslinien des Kapitalismus aufzuzeigen, innerhalb derer sich auch kommunale Politik derzeit bewegt. Zusätzlich soll die Diskussion der Finanzialisierung mit den theoretischen Debatten um Unternehmerische Stadtpolitik zusammengeführt werden, um die Struktur kommunalen Handelns unter den Bedingungen des Finanzmarktkapitalismus sichtbar zu machen.

Auf die Darstellung der Änderungen im kommunalen Finanzmanagement aufbauend, sollen in einem zweiten Schritt der Untersuchung die Auswirkungen dieser neuen Form der kommunalen Finanzierung auf die partizipative Bürgerbeteiligung in den Blick genommen werden. Die Neuerungen im Bereich der Finanzverwaltung sowie der Bürgerbeteiligung verdeutlichen, dass Kommunen in vielerlei Hinsicht Experimentierfelder politischer Alternativen darstellen. Die Forderung, fortschrittliche Steuerungsinstrumente anzuwenden und den Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente zu erproben (Schneider 2011), wird begleitet von Versuchen Lokalpolitik zu demokratisieren und Bürger_innen in politische Aushandlungsformen einzubeziehen. Thema der Arbeit sind somit zwei parallele Trends der Stadtentwicklung, wobei es sich um kommunale Finanzialisierung aber auch Demokratisierung in neuen Beteiligungsformen handelt. Letzterer führte dazu, dass Kommunen in der Vergangenheit vermehrt auf die Forderung nach stärkerer Demokratisierung und einem partizipatorischen Politikstil reagiert haben (Vetter 2008). Im Bereich der kommunalen Finanz- und Ausgabenpolitik sind in diesem Zuge in den letzten Jahren vielerorts Bürger_innenhaushalte eingeführt worden, die eine Mitwirkung der Bürger_innen an der Entscheidung darüber ermöglichen sollen, wofür Haushaltsmittel eingesetzt werden (Sintomer et al. 2010). Der Grundgedanke dieses Verfahrens besteht darin Bürger_innen einer Kommune, die nicht über ein politisches Mandat verfügen an der Bestimmung oder Zuwendung öffentlicher Finanzen teilhaben zu lassen (Ebd.: 18). Bei steigender Tendenz wurden zu Beginn des Jahres 2012 bereits 115 deutsche Kommunen verzeichnet, die den Bürger_innenhaushalt ein- oder durchgeführt hatten (Märker 2012: 3). Kommunales Finanz- und Schuldenmanagement stößt somit in zahlreichen Kommunen auf die Anforderungen beteiligungsorientierter Lokalpolitik. Kommunale Entscheidungsträger_innen stehen dann vor der Herausforderung mit ihrer Expertise und ihren Entscheidungen beiden Aspekten gerecht zu werden. Einerseits sollen sie sich aktiv am Finanzmarkt betätigen und müssen dabei gleichzeitig den gestiegenen Anforderungen an Bürger_innenbeteiligung in haushalts- und finanzpolitischen Fragestellungen Rechnung tragen. Renditeversprechende, ihrer Struktur nach äußerst komplizierte Finanzgeschäfte treffen so in den Kommunen auf die Beteiligungsform Bürger_innenhaushalt, die allen Interessierten die Möglichkeit eröffnen soll, über die Mittelvergabe ihrer Kommune mitzuentcheiden. Die Widersprüche und Spannungen, die sich daraus mit großer Wahrscheinlichkeit ergeben, sind für den deutschen Kontext bisher nicht systematisch untersucht worden.

Die vorliegende Arbeit stellt daher den Versuch dar, das Verhältnis zwischen den oben geschilderten kommunalen Finanzgeschäften und den Neuerungen in der partizipativen Bürger_innenbeteiligung auszuloten. Die Arbeit schließt somit eine Lücke in der lokalen Partizipationsforschung, die den Bürger_innenhaushalt als neue Beteiligungsform bisher kaum in Beziehung zu den Funktionsmechanismen der lokalen Finanzpolitik gesetzt hat. Diese Vorgehensweise soll Antworten auf die Frage nach den Möglichkeiten der Demokratisierung von kommunaler Finanzpolitik über die Einführung von Bürger_innenhaushalten geben und die

Vereinbarkeit von finanzialisiertem Schuldenmanagement und Bürger_innenbeteiligung prüfen.

Es handelt sich hierbei um eine qualitative empirische Untersuchung, die in zwei deutschen Städten, Essen und Mülheim an der Ruhr³, im Jahr 2012 durchgeführt wurde. In beiden Kommunen wurde in den letzten Jahren das Beteiligungsverfahren Bürger_innenhaushalt eingeführt. Zusätzlich sind beide Stadtverwaltungen in Finanzgeschäften engagiert. Im Fall Essens ist die Begebung der Stadtanleihe im Jahre 2010 Thema der empirischen Arbeit. Für das Mülheimer Fallbeispiel wurden Derivategeschäfte aus den Jahren 2003 bis 2012, die im Zusammenhang mit Kreditgeschäften abgeschlossen wurden, und deren Rolle im partizipativen Bürger_innenhaushalt untersucht.

Die empirischen Daten wurden im Rahmen von leitfadengestützten Expert_inneninterviews gesammelt, die hauptsächlich mit Verwaltungsmitarbeitenden der Kommunen, aber auch mit einem Bankenvertreter und einem städtischen Abgeordneten geführt wurden.

Im Rahmen des ersten Teils der Untersuchung werden die theoretischen Vorannahmen in Hinblick auf die Einführung von Finanzgeschäften in Kommunen anhand von Ergebnissen der Finanzialisierungstheorie und der Unternehmerischen Stadtpolitik diskutiert. In diesem Zusammenhang wird auf die doppelte Leerstelle hingewiesen, die beide Theorien in Bezug aufeinander aufweisen. Daraus abgeleitet wird eine theoretische Sichtweise vorgeschlagen, die Finanzialisierungsprozesse aus substaatlicher Perspektive analysiert, beziehungsweise Unternehmerische Stadtpolitik um eine finanzwirtschaftliche Dimension erweitert. Zudem werden die Erkenntnisse der Local Governance Forschung sowie der kritischen Partizipationsforschung genutzt, um hypothetische Antworten auf den Demokratisierungsgehalt der Bürger_innenhaushalte im Rahmen von kommunalen Aushandlungsprozessen zu gewinnen. Unter Einbezug der theoretischen Vorarbeit schließt dieses Kapitel mit der Ausformulierung der Fragestellung.

Im zweiten Schritt folgt eine Darstellung der empirischen Vorgehensweise. Dazu wird zunächst die Begründung der Fall- und Expert_innenauswahl vorgenommen und anschließend die Auswertungsmethode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel (Gläser Laudel, 2010) erläutert. In diesem Abschnitt steht die eigentliche Arbeit am Material im Mittelpunkt.

In dritten Schritt der Arbeit werden die Ergebnisse dargestellt und auf die theoretischen Vorannahmen sowie die Forschungsfrage rückbezogen. Die vorliegende Arbeit schließt mit einer zusammenfassenden Darstellung der Forschungsergebnisse und einem Ausblick auf die Fortentwicklung des kommunalen Schuldenmanagements.

³ Im Folgenden immer 'Mülheim'.

2 Theoretischer Rahmen und Forschungsstand

Eine erste theoretische Annäherung an den Forschungsgegenstand kommunaler Finanzgeschäfte erfolgt über die Verortung kommunaler Finanzpolitik im übergeordneten Handlungsrahmen der Finanzialisierung und der unternehmerischen Stadtpolitik, die als empirische Phänomene bereits eingehend erforscht werden. Innerhalb der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) verbinden sich mit dem Begriff der Finanzialisierung Beiträge zu einer theoretischen Debatte über die aktuelle Funktionsweise des Kapitalismus. Die unternehmerische Stadtpolitik als Forschungszweig der Stadtgeographie liefert Erkenntnisse über die Handlungsmuster der kommunalen Verantwortlichen. Beide theoretischen Konzepte ermöglichen eine erste Annäherung an den historischen Kontext, in dem sich kommunale Haushalts- und Finanzpolitik heutzutage bewegt. Darüber hinaus werden Bürger_innenhaushalte, die als partizipatives Forum zur Diskussion von finanzpolitischen Entscheidungen in die vorliegende Untersuchung einfließen, über die Diskussion in der Partizipationsforschung zugänglich gemacht. Aus der Konfrontation der Finanzialisierungstheorie mit der Theorie der unternehmerischen Stadtpolitik sowie Erkenntnissen der Partizipationsforschung wird die Forschungsfrage entwickelt, sowie Thesen für die empirische Untersuchung abgeleitet.

2.1 Finanzialisierung als Rahmenbedingung lokaler Politik

Die strukturellen Veränderungen des Kapitalismus in den letzten drei Dekaden verknüpfen eine Vielzahl von Autor_innen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften mit dem Aufstieg des Finanzmarktes zum dominanten Wirtschaftssektor (Heires und Nölke 2011; Mügge 2009: 514) oder gar zum Gravitationszentrum der kapitalistischen Weltwirtschaft seit den 1980er Jahren (Kädtler 2009). In der IPÖ firmieren Studien zu dieser Thematik seit den 2000ern unter dem Begriff Finanzialisierung, der sich zum eigenen Forschungszweig entwickelte. Paul Windolf beschrieb als einer der ersten die jüngeren Entwicklungstendenzen des Kapitalismus als eine weitere Stufe in der Evolution kapitalistischer Produktionsregime. Er etablierte zu diesem Zweck den Begriff des Finanzmarkt-Kapitalismus in der wissenschaftlichen Debatte (Windolf 2005). Eine andere geläufige Bezeichnung dieser Entwicklung geht auf Susan Strange zurück, die in diesem Zusammenhang den Ausdruck „Casino-Kapitalismus“ verwendet (Strange 1997).

Die in diesem Feld angesiedelten Studien untersuchen demnach, ausgehend von einer zu beobachtenden Neupositionierung von Finanzanleger_innen und Finanzmärkten die Funktionsmechanismen des zeitgenössischen Kapitalismus. Es sind vor allem makro-ökonomische

Prozesse sowie die großen Veränderungslinien des Kapitalismus, die diese Theorie beschreibt und darin den Übergang zu einem finanzdominierten Akkumulationsregime erklärt (Sablowski und Rupp 2001; Demirovic 2010). Die zentrale Hypothese in diesem Forschungsfeld lautet, dass es zu einer Machtverschiebung zwischen dem Finanzsektor und dem „produktiven“ Sektor gekommen ist (Heires und Nölke 2011; Strange 1997).

Finanzialisierung ist demnach ein Prozess, bei dem das Finanzmarktgeschehen zunehmend das Wirtschaftsgeschehen dominiert und relativ zur „Real“-Wirtschaft an Bedeutung gewinnt. (Palley 2008: 1). Finanzialisierung beschreibt darüber hinaus das Aufkommen eines neuen Akkumulationsregimes, in dem Profite in erster Linie über Kanäle der Finanzindustrie generiert werden und Handel und Warenproduktion weniger ertragreich werden. „Financial here refers to activities relating to the provision (or transfer) of liquid capital in expectation of future interest, dividends or capital gains.“ (Krippner 2005: 174)

Die angesprochenen Machtverschiebung lässt sich deutlich an der steigenden Menge der in Finanzgeschäften angelegten Mittel, der zunehmenden Bedeutung von Finanzinvestor_innen sowie am wachsenden Handelsvolumen und der damit verbundenen Umschlaghäufigkeit von beispielsweise Aktien und Anlagen ablesen (Huffs Schmid et al. 2007: 14, 16). In der Summe sorgte die Aufwertung von Finanzgeschäften dafür, dass sich die Profitabilität des Finanzsektors über mehrere Jahre besser entwickelte als die der meisten produktiven Sektoren. Windolf erkennt darin ein Charakteristikum des Finanzmarkt-Kapitalismus, der sich dadurch auszeichnet, dass die Finanzmärkte gegenüber der „Real“-Ökonomie⁴ immer stärker an Autonomie gewinnen und sich tendenziell von ihnen entkoppeln (Windolf 2005: 25). Auf dieser Entwicklung beruht die neue Dominanz des Finanzsektors gegenüber anderen wirtschaftlichen Bereichen sowie die enormen Wachstumsraten am Kapitalmarkt (Heires und Nölke 2011: 38). Als Teil dieses Prozesses lässt sich die Herausbildung einer spezifischen Finanzmarkt-Rationalität beobachten, die anderen Formen ökonomischer Rationalität übergeordnet ist (Kädtler 2009: 5). Windolfs Aussage, wonach der Finanzmarkt sich von der „Real“-Ökonomie entkoppelt, darf daher nicht in der Weise missverstanden werden, dass keine Bindungen zwischen den Finanzgeschäften und Bewegungen im produktiven Bereichen der Wirtschaft mehr bestünden. Im Gegenteil wird eine Entwicklung beklagt, in der die Operationslogik der Aktienmärkte immer breitere Anwendung in nicht-börsennotierten Unternehmen findet (Windolf 2005: 32; Heires und Nölke 2011: 45). Als entkoppelt müssen daher eher die Preisentwicklungen an den Finanzmärkten von den Umsätzen in der „Real“-Wirtschaft gelten (Huffs Schmid et al. 2007: 24). Generell wird vorgeschlagen, die Entscheidungsprozesse in beiden Wirtschaftssphären in stärkerer Abhängigkeit zueinander zu denken, wobei nicht die Entwicklungen der „Real“-Ökonomie die Triebkraft der Bewegungen auf den Finanzmärkten bilden. Vielmehr vollzieht sich der Einfluss in entgegengesetzter Richtung, so dass die erwarteten Kursschwankungen Transaktionen in Gang setzen und zunehmend Rückwirkungen auf die „Real“-Ökonomie auslösen. Umsatz und Preisbildung werden so in größerem Maße von den Kursentwicklungen am Finanzmarkt abhängig. Kurzfristigere Geschäftsbindungen und

⁴ Der Begriff „Real“-Ökonomie dient der Unterscheidung von Handel und Warenproduktion auf der einen Seite und der Finanzökonomie auf der anderen Seite, wobei die Finanzökonomie nicht weniger „real“ wirksam ist.

die Logik von schnellem Kauf und Verkauf begünstigen zusätzlich die tonangebende Stellung des Finanzmarktes im Gefüge ökonomischer Entwicklung. Dabei löste die Einführung des Shareholder-Value einen Strategiewechsel von Unternehmen aus und bildete die Begründung für die strenge Kapitalmarktorientierung und damit kurzfristige Profitmaximierung als oberste Priorität der Manager_innen (Windolf 2005). Manager_innen übersetzen dabei in erster Linie die Anleger- und Aktionär_inneninteressen und pochen auf deren stärkere Berücksichtigung in der Strategie der Unternehmen. Mit dem Shareholder-Value können sie sich dabei auf ein Konzept stützen, das die Kapitalmarktorientierung diskursiv anleitet und in dieser Form den Rentabilitätsdruck erhöhte (Sablowski und Rupp 2001: 47). So fand unter dem Schlagwort des Shareholder-Value eine schleichende Umgestaltung der Unternehmenskontrolle statt (Heires und Nölke 2011: 40), die die Finanzbeziehungen generell kurzfristiger und kommodifizierter gestalten (Lütz 2005).

Während vor dem Einsetzen der Transformationsprozesse langjährige Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen in Deutschland längerfristige Beschäftigungsverpflichtungen und Projekte erlaubten, die erst mittel- oder langfristig Rendite versprachen, stehen Unternehmen mittlerweile am Finanzmarkt verstärkt in Konkurrenz zueinander (Ebd.: 296f.). Die starke Orientierung am Aktienkurs erhöht den Druck auf die Unternehmen, zeitnah eine stattliche Gewinnausschüttung zu erwirtschaften.

Die veränderten Finanzbeziehungen zwischen Banken und Unternehmen spiegeln aber neben der stärkeren Orientierung am Shareholder-Value auch eine Aufwertung des Finanzmarktes als Finanzierungsquelle (Ebd.: 295) und in diesem Zusammenhang eine veränderte Rolle der Banken wider, die zunehmend als vermittelnde Finanzdienstleisterinnen auftreten. Die derzeitige Funktion des Finanzmarktes als bevorzugte Finanzierungsquelle für Unternehmen und Staaten ist auf einen relativen Bedeutungsverlust des klassischen Kreditgeschäfts zurückzuführen. Für Deutschland lässt sich in diesem Zusammenhang seit den 1990er Jahren die Abkehr von einem kreditbasierten Finanzsystem beobachten (Ebd.). Dominantes Finanzierungsinstrument in der kapitalmarktorientierten Wirtschaft ist aktuell die Aktie, nicht mehr der Kredit (Windolf 2005: 23). Die herkömmliche Sichtweise, wonach der Finanzsektor lediglich eine Infrastruktur zur Unterstützung der „Real“-Ökonomie darstellt, wird auf diese Weise auf den Kopf gestellt (Heires und Nölke 2011: 38; Lütz, 2005: 295). Der Finanzsektor rückt von einer hintergründigen Position in das Zentrum der Ökonomie.

Auch Banken sind auf Grund der kommodifizierten Finanzbeziehungen in der Pflicht, veränderte Geschäftsstrategien anzuwenden. Während sie früher Kapital verwalteten und verliehen, gehört für sie mittlerweile der Handel von Wertpapieren, Aktien und Anleihen zu ihren Kernaufgaben (Lütz 2005: 300; Huffs Schmid et al., 2007: 12ff.). Besonders der Einstieg der Großbanken in das Geschäft des Investmentbanking markierte einen wichtigen Schritt im Prozess der Kommodifizierung von Finanzdienstleistungen.

Damit aber eine wirtschaftliche Dynamik entstehen konnte, in der institutionelle Anleger_innen wie Pensions- und Investment-Fonds sowie Versicherungen zur treibenden Kraft und wichtigen Akteur_innen der Entwicklungen auf dem Finanzmarkt wurden (Lütz 2005: 300), war eine umfassende Liberalisierung des Kapitalverkehrs nötig. Es handelt sich bei den bisher beschriebenen Änderungen um ein originär politisches Projekt, das auf Deregulierungs- sowie Re-Regulierungsmaßnahmen der finanziellen Innovationen beruht. Die spätes-

tens seit der jüngsten Finanzkrise 2008 viel diskutierte laxer Finanzmarktregulierung zielte daher darauf ab, „das Wachstum der Finanzmärkte zu fördern, statt zu kontrollieren“ (Heires und Nölke 2011: 39), und ist Ausdruck der politischen Vision den Finanzsektor als neuen ökonomischen Wachstumsmotor zu etablieren. Diese Strategie avancierte zunächst in den USA und Großbritannien zur volkswirtschaftlichen Zukunftsidee, als mit der allmählichen Abschwächung der Produktivitätszuwächse in der industriellen Basis das Wachstumsmodell des Fordismus, das auf Massenproduktion und Massenkonsum setzte, ins Stocken geriet (Ebd.: 43). Das vergangene Produktions- und Wirtschaftssystem war in relativ stark kontrollierte Finanzmärkte auf nationaler Ebene eingebettet und durch Restriktionen für grenzüberschreitenden Kapitalverkehr gekennzeichnet. Durch den Aufstieg der Chicago-Schule in den Wirtschaftswissenschaften bestärkt, bauten die westlichen Länder nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 konsequent Kapitalverkehrskontrollen ab und schafften so die Grundlage für ein Netz aus globalen Finanzströmen und dem damit verbundenen Aufstieg des Finanzsektors zum dominanten Wirtschaftszweig. Seit Mitte der 1980er Jahre beteiligten sich deutsche Regierungen an diesem Prozess im Sinne einer Förderung des Finanzplatzes Deutschland, zu welchem Zweck allein zwischen 1990 und 1992 vier Finanzmarktförderungsgesetze erlassen wurden (Lütz 2005: 309). Die zentralen Maßnahmen betrafen die Zulassung von Geldmarktfonds, die in der Folge die Ausweitung des Fondsgeschäftes ermöglichten und einen neuen Markt der Verbriefung von Krediten schufen. Die Verbriefung oder auch „Securitization“ von Krediten ist als eine zentrale Innovation der Finanzialisierung zu werten (Heires und Nölke 2011: 45). Dabei werden Kredite oder Kreditrisiken in Wertpapiere eingekleidet, die dann am Kapitalmarkt platzier- und handelbar sind (Ricken 2008: 15). In Folge dessen werden also die Forderungen rechtlich von dem verkaufenden Unternehmen, zum Beispiel einer Bank, getrennt. Durch diese Abtrennung der handelbaren Kreditderivate von den zu Grunde liegenden Kreditsicherheiten kommt es regelmäßig zu Überbewertungen und Spekulationsblasen, in denen große Mengen Kapital gebunden werden, die sich vom „real“-wirtschaftlichen Gegenwert lösen. (Heires und Nölke 2011: 44). In der gesamtwirtschaftlichen Dynamik ist der Wachstumsschub notwendig fragil und wird immer wieder von Phasen der Abwertung und Krisen begleitet. Finanzökonomien sind entscheidend geprägt von diesen Zyklen der Spekulationsgewinne und anschließender Krise (Reinhart und Rogoff 2009).

Die umfassende Kapitalmarktorientierung und das Wachstum des Finanzsektors gehen somit auf Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte zurück, die mit der Einführung flexibler Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems zusammenhängen und auf der Basis der anschließenden Maßnahmen zur Reform der nationalen Kapitalmärkte die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs herbeiführten. Es soll noch einmal betont werden, dass die Veränderungen der genannten institutionellen und regulativen Eingriffe auf globaler, europäischer und nationaler Ebene bedurfte, die die Rahmenbedingungen dafür schufen, dass Finanzmarktakteur_innen ihre Handlungsspielräume erweitern konnten. Die angesprochenen Transformationsprozesse deuten außerdem auf eine enge Beziehung zwischen Finanzialisierung und Neoliberalisierung hin. Tatsächlich ist Finanzialisierung eingebettet in neoliberale Politiken (Nölke 2009: 128). Neoliberalismus setzt sich nach Campbell und Pedersen zusammen aus einem Set

“of various ideas, social and economic policies, and ways of organizing political and economic activity. [...] Ideally, it includes formal institutions, such as minimalist welfare-state, taxation, and business regulation programs; flexible labor markets and decentralized capital – labor relations unencumbered by strong unions and collective bargaining; and the absence of barriers to international capital mobility. It includes institutionalized normative principles favoring free-market solutions to economic problems, rather than bargaining or indicative planning, and a dedication to controlling inflation even at the expense of full employment.”
(Campbell und Pedersen 2001: 5)

Campbell und Pedersen formulieren ihre Definition von Neoliberalismus in klarer Abgrenzung zum fordistischen Akkumulationsregime der Nachkriegszeit. Den Fordismus charakterisieren sie als ein Set von regulatorischen Maßnahmen und gesellschaftlichen Funktionsmechanismen, die als eines der Kernelemente auf regulierte Arbeitsmärkte mit flächendeckenden Tarifvereinbarungen setzten. Mit dem Aufstieg neoliberaler Politiken wurden Kernelemente des Fordismus in Frage gestellt. Unter dem Begriff Neoliberalisierung werden darüber hinaus so unterschiedliche Prozesse wie die Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe im Infrastrukturbereich (Lee Mudge 2008: 719) bis hin zur Veränderung von Subjektivitäten und Selbstregierungstechnologien gefasst (Lemke et al. 2000). Dennoch beruhen Neoliberalisierung wie Finanzialisierung auf dem allgemeinen Liberalisierungstrend, der in Westeuropa und Nord-Amerika ab den 1980er Jahren einsetzte. Finanzialisierung bezieht sich allerdings stärker auf die expandierende Wirksamkeit einer Finanzmarktrationalität im Wechselspiel zwischen moderner Finanzwissenschaft, politischer Finanzmarktregulierung und der Interessendurchsetzung neuer wirtschaftlicher Akteur_innen (Kädtler 2009).

Der für diese Arbeit angewandte Begriff der Finanzialisierung unterscheidet sich insofern vom Konzept des Finanzmarkt-Kapitalismus von Windolf, als er die strukturellen Veränderungen der Finanzökonomie nicht als „eine weitere Stufe in der Evolution kapitalistischer Produktionsregime“ versteht, sondern die politische Produktion der Expansion des Finanzmarktes betont. Dieses Verständnis vertreten auch andere Autor_innen, die das Phänomen der Finanzialisierung erforschen. Sie können zeigen, dass die Ausweitung des Anlagegeschäftes auf die Deregulierung und Öffnung vormals national segmentierter Finanzmärkte zurückzuführen ist. Dennoch werten sie als zentrale Ursache für das expandierende Finanzgeschäft die globalen Bewegungen des anlagesuchenden Kapitals (Sablowski und Rupp 2001: 50; Huffschild et al. 2007: 23; Heires und Nölke 2011: 42). Die Rolle lokaler politischer Autoritäten für die Schaffung von Verwertungsmöglichkeiten gerät nicht in den Blick. Insofern kann die folgende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, aufzuzeigen welche Handlungsspielräume sich substaatlichen Akteur_innen bieten, Verwertungsmöglichkeiten für Finanzkapital zu schaffen oder allgemeiner, welche Rolle Kommunen in globalen Finanzmärkten spielen. Die Dominanz der Finanzmärkte über produzierendes Gewerbe steht entsprechend weniger im Vordergrund dieser Arbeit. Marcel Heires' und Andreas Nölkes Konzept der Finanzialisierung erweist sich als Hilfestellung für die vorliegende Arbeit, da es die Durchdringung des Alltagslebens von Prozessen der Finanzialisierung zum Thema macht (Heires und Nölke 2011: 38; Nölke 2009: 126). Die Autoren thematisieren damit das Phänomen, dass der Finanzialisierungsprozess in vormals von ihm abgrenzbare Bereiche expandiert. In Anlehnung an diese Lesart, soll hier ein Prozess untersucht werden, der „Finanzialisierung der

Kommunalpolitik“ genannt werden könnte. Gemeint ist dabei die Durchdringung politischer Prozesse auf kommunaler Ebene von den Bewegungen internationaler Finanzströme.

2.1.1 Kommunale Finanzgeschäfte als kapitalistische Verwertungsstrategie

Aufgrund der seit Jahrzehnten angespannten Haushaltslage von Kommunen ist die Aufnahme von Krediten für die überwiegende Zahl deutscher Kommunen zur Routine geworden. Bei dem Versuch, die öffentlichen Haushalte über modernes Schulden- und Finanzmanagement zu entlasten, haben sich zahlreiche Kämmeereien auf riskante Finanzgeschäfte eingelassen. 160 Kommunen allein in Nordrhein-Westfalen (NRW) haben beispielsweise auf die Zins- und Kursentwicklungen gewettet (Stern.de 2009). Spätestens seit der Finanzkrise gerieten dutzende Kommunen mit Verlusten in Millionenhöhe in die Schlagzeilen (Banner und Reinhardt 2007; Lachmann 2012; Uhlmann 2012). Die wissenschaftliche Bewertung dieser Finanzierungsmodelle aus einer kritischen politikwissenschaftlichen Perspektive steht noch ganz am Anfang (Leersch 2011) und diese Arbeit will einen Beitrag dazu leisten. Es finden sich bisher lediglich einige wenige Dissertations- und Qualifizierungsarbeiten aus der Rechts- und Verwaltungswissenschaft zu kommunalen Finanzierungsmodellen (Knobloch 2012; Wölte 2012). Darüber hinaus handelt es sich eher um Beratungsliteratur, die Anleitungen zur innovativen und zeitgemäßen Finanzierungsstruktur geben will (Wambach et al. 2010).

Die neu geschaffenen Finanzprodukte des kommunalen Schuldenmanagements wurden als Untersuchungsgegenstände für diese Arbeit ausgewählt, da sie nicht zuletzt Ergebnis der dynamischen Entwicklungen im Finanzsektor sind. Dennoch deuten sie nicht minder auf Veränderungen im politisch-institutionellen Gefüge der Kommunen hin. Für die vorliegende Arbeit gilt es daher eine Perspektive gegenüber kommunalen Finanzgeschäften einzunehmen, die Kommunalpolitik zwar im Kontext einer finanzialisierten Ökonomie sieht, sie aber gleichzeitig nicht als den Zwängen des Finanzsystems ausgeliefert betrachtet. Dafür ist es zunächst wichtig, der lokalen Ebene überhaupt eine Relevanz im Prozess der Finanzialisierung zuzugestehen. Die Mehrzahl der vorangehend zitierten Veröffentlichungen zu Finanzialisierung weist in diesem Punkt einen blinden Fleck auf. Die Transformationen des Finanzsektors werden darin eher als global ablaufende Entwicklung des Kapitalismus skizziert, die einer Anpassung auf nationaler Ebene bedürfen (Lütz 2005; Heires und Nölke 2011). Die Rolle substaatlicher Entitäten wird in diesem Prozess nicht thematisiert, beziehungsweise als nachrangig gegenüber den nationalstaatlichen (De-)Regulierungsmaßnahmen begriffen. Hinzu kommt ein weiterer zentraler Grund: Der gesamte Prozess der Neupositionierung des Finanzsektors im zeitgenössischen Kapitalismus wird in der Finanzialisierungstheorie der IPÖ als eine Bewegung betrachtet, die von den Verwertungsmöglichkeiten des Kapitals ausgeht. Überspitzt ausgedrückt ließen sich diese Studien auf folgende Formel bringen: Ausgelöst durch eine globale Überakkumulation kommt es zur Anhäufung riesiger Geldmengen, die auf der Suche nach profitablen Anlagemöglichkeiten über den Erdball schweifen. Konkret wird formuliert, dass die Suche nach Anlagemöglichkeiten die Finanzialisierung mindestens „befeuerte“ (Sablowski und Rupp 2001: 50) oder dass ein enormer Überschuss an Kapital die Suche nach rentablen Investitionsobjekten und die Expan-

sion des Finanzsektors verursachte (Huffschmid et al. 2007: 23; Heires und Nölke, 2011: 42). Erklärungskraft für die Transformationen des Kapitalismus besitzen nach dieser Lesart in erster Linie die veränderten Verwertungslogiken des Kapitals und zusätzlich die politischen Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene. Im Sinne der angesprochenen Studien sind die übergeordneten Entwicklungslinien des Kapitalismus das Ergebnis veränderter Anlagestrategien von Investor_innen. Die vorliegende Untersuchung setzt an diesem Erklärungsmuster an und überprüft es empirisch am Forschungsgegenstand. Die zunehmend zu beobachtende Verflechtung zwischen Kommunen und Finanzmarkt wird daher hypothetisch als neue Anlagestrategie der Kapitalbesitzer_innen und Finanzdienstleister_innen interpretiert. Diese Interpretation lässt vermuten, dass die Initiative für derartige Finanzgeschäfte von den Finanzinstitutionen ausgeht. Kommunen wären nach dieser Deutung Schauplatz der Unternehmungen des Finanzkapitals, wobei sie zunächst als attraktives Anlageprodukt in den Blick der kommerziellen Finanzmarktakteur_innen gerieten und daraufhin finanzialisiert würden. Einige der im vorangegangenen Kapitel benannten allgemeinen Transformationen des Finanzialisierungsprozesses wären unter diesen Bedingungen auch im Kommunalwesen erkennbar. So wäre anschließend zu fragen, ob sich die allgemeine Orientierung am Shareholder-Value, die durch den Prozess der Finanzialisierung zunächst fester Bestandteil der allgemeinen Unternehmensphilosophie wurde, auch in den Kommunen zeigt. Denkbar wäre, dass beispielsweise durch die kommunale Abhängigkeit von den Refinanzierungsmöglichkeiten am Finanzmarkt, stadtpolitische Entscheidungen explizit an den Interessen der Anleger_innen ausgerichtet werden, um bei der Begebung einer Kommunalanleihe genügend Investor_innen anzusprechen. Dies würde weitreichende Folgen für den Gestaltungsspielraum und die Einflussmöglichkeiten partizipativer Bürger_innenbeteiligung nach sich ziehen, wenn Anliegen der Bürger_innen in Konkurrenz zu denen der Gläubiger_innen einer Stadt träten.

Wenn sich die beschriebenen kausalen Zusammenhänge zum Zustandekommen und der Wirkung kommunaler Finanzgeschäfte tatsächlich empirisch belegen ließen, läge der Schluss nahe, die Finanzialisierung des kommunalen Schuldenmanagements sei einseitig aus der Logik des Finanzmarktes abzuleiten. Diese Erklärung erscheint bei genauerer Betrachtung eindimensional und vor dem Hintergrund der im Folgenden darzustellenden Theorie der Unternehmerischen Stadtpolitik wird deutlich, dass sie zu kurz greift. Anhand der Einordnung kommunaler Finanzgeschäfte in den größeren Kontext unternehmerischer Stadtpolitik soll gezeigt werden, dass Finanzialisierungsprozesse in der deutschen Kommunallandschaft nur unter angemessener Berücksichtigung der Weichenstellungen durch kommunale Entscheidungsträger_innen selbst zu verstehen sind. Die Bedeutung der Kommunen in diesem Prozess zu berücksichtigen verhindert, die erklärenden Einflussgrößen monokausal in den Vorgängen am Finanzmarkt zu verorten.

2.1.2 Kommunale Finanzgeschäfte als Teil unternehmerischer Stadtpolitik

Im Folgenden wird die in Kapitel 2 vorgestellte Viktimisierungsperspektive anhand der Daten der Mainzer Sicherheitsumfrage überprüft. Um mögliche Auswirkungen von Opfererfahrungen in der Neustadt auf die Einschätzung der Sicherheitslage des Stadtteils aufdecken zu kön-

nen, werden Kreuztabellen erstellt und dabei jeweils die beiden Aspekte Viktimisierung und Beurteilung Sicherheitslage gekreuzt. Dabei wird zwischen einer Viktimisierung in zeitlicher Nähe (1 Woche vor Umfragebeginn) zur Umfrage und einer möglicherweise bis zu einem halben Jahr zurückliegenden Erfahrung unterschieden.

In der Stadtgeographie begründete David Harvey mit seinem 1989 erschienenen Artikel „From Managerialism to Entrepreneurialism“ (Harvey 1989), in dem er das Handeln städtischer Vertreter_innen erstmals als unternehmerisches Handeln bezeichnet, einen neuen Forschungszeitweig. Unter dem Titel *Unternehmerische Stadtpolitik* werden seither städtische Transformationsprozesse der letzten Jahrzehnte untersucht (Heeg 2001; Heeg und Rosol, 2007; Lebuhn, 2007; Mayer, 1990; Mullis, 2011; Ronneberger et al., 1999). Unternehmerische Stadtpolitik beschreibt als Konzept eine Politik, die als oberstes Ziel verfolgt, ein für Investitionen freundliches Klima in den Städten und Metropolregionen zu schaffen.

Die zentrale Stellung und Erklärungskraft der Transformationen des Städtischen hat in der von Harvey konzipierten unternehmerischen Stadtpolitik der interstädtische Wettbewerb inne (Harvey 1989: 10). Die Energie dieses Wettbewerbs entfaltet sich, so Harvey, auf der Grundlage von sinkenden Transportkosten und dem konsequenten Abbau von Barrieren, die die freie Bewegung von Gütern, Menschen, Geld und Informationen behindern. Diese Bewegungsfreiheit erzeugt eine größere Auswahl an Standorten für Investitionen. Städte konzentrieren daher alle Anstrengungen auf die Attraktivitätssteigerung vor Ort, um internationale Investitionen anzulocken. Es wird zum übergeordneten Ziel der Stadtpolitik globale Finanz- und Investitionsströme vor Ort zu binden (Ebd.: 11). Steuerpolitik, die Revitalisierung der Innenstädte oder innovative Planungspolitik geraten vor diesem Hintergrund als Wachstumspolitik in den Fokus und werden entsprechend der Anforderungen des interkommunalen Wettbewerbs ausgestaltet.

Seine Wirkung entfaltet der Städtewettbewerb in verschiedensten Politikfeldern. Etwa bei der Reformierung städtischer Verwaltung anhand betriebswirtschaftlicher Kategorien eines Dienstleistungsunternehmens. Im Ergebnis entwickelt die städtische Ebene ein Selbstverständnis hin zur Stadt als 'Unternehmen', als Marke, als Wachstumsmaschine (Mayer 2011: 3). Die Privatisierung städtischen Eigentums in Form der Veräußerung von städtischen Versorgungsbetrieben ist dafür beispielgebend, ebenso wie die gezielte Einbindung privater Akteur_innen in Stadtentwicklungsprojekte. Mit dem Einsetzen unternehmerischer Reformbestrebungen spielt sich städtisches Regieren somit unter komplett neuen Vorzeichen ab. Städtisches Handeln und städtische Funktionen wurden unter den Ansprüchen des Wettbewerbs, der Konkurrenz und der Markteffizienz neu definiert und in den übergeordneten Prozess der Neoliberalisierung eingebunden. Die Idee eines „actually existing neoliberalism“ (Brenner und Theodore 2002) rückt die Städte in den Fokus der Betrachtung des Neoliberalisierungsprozesses. Der Terminus „tatsächlich existierender Neoliberalismus“ hebt die kontingente, konfliktvolle Entwicklung des Reformprojektes hervor, das keine politische Einheitslandschaft herzustellen vermag, sondern sich im Kontext spezifischer Pfadabhängigkeiten lokal unterschiedlich ausformt (Ebd.: 351). Dementsprechend plädieren die Autoren für die besondere Beachtung eben der lokalen oder städtischen Ausformungen des neoliberalen Projekts. In der Interaktion mit existierenden Regulationsformen werden dort die Imperative der Effizienz und des Wettbewerbs an die lokalen Bedingungen angepasst. Gleichzeitig wird aber im Kontext des

Einbrechens des fordistischen Wirtschaftssystems das Downscaling von sozialen Aufgaben und der Drang zum städtischen Wettbewerb als Signal für die herausragende Rolle von Städten als materielle und politische Motoren der Neoliberalisierung betont (Mullis 2011: 20-26). Städte bieten damit das vornehmliche Untersuchungsfeld zur „Lokalisierung des Neoliberalismus“ (Hackworth 2007: 11). In seiner räumlichen Ausdehnung ist das Phänomen der unternehmerischen Stadtpolitik dabei nicht auf Global Cities und Metropolregionen beschränkt, sondern ist nach Neil Brenners Worten auf ein weit verbreitetes Phänomen: „While these institutional realignments may initially benefit a select number of globally competitive urban regions, they inflict a logic of regulatory undercutting upon most local and regional economies.“ (Brenner 2004b: 476) Die mittlerweile verbreitete unternehmerische Logik macht das Konzept damit auch auf kleinere Kommunen oder aber ganze Regionen anwendbar, in denen der Übergang zu unternehmerischer Kommunal- oder Regionalpolitik Spuren hinterlässt.

Brenner versteht Unternehmerische Stadtpolitik daher als politisches Projekt, das skalare Verschiebungen induziert und das Verhältnis territorialer Strukturen als Ganzes verändert. Im Rahmen eines Reterritorialisierungsprozesses, bei dem staatliche Souveränität seit den 1970er Jahren vornehmlich an substaatliche, also regionale und kommunale Ebenen mit dem Ziel abgegeben wurde, den interkommunalen Wettbewerb bewusst zu fördern, finden sich derzeit veränderte Handlungsbedingungen kommunaler Politik (Brenner 2004b: 473). Von zentraler Bedeutung für die Lokalebene ist dabei die schrittweise Abkehr von einer redistributiven, kompensatorischen Politik unter westlichen Nationalregierungen, die finanzielle Transferleistungen des Zentralstaates reduzieren (Brenner 2004a: 192). In einer Situation schwindender Steuereinnahmen gerät die lokale Ebene zunehmend unter Druck, endogenes Potenzial zur Mittelgenerierung zu entfalten. Die Beschränkung auf die Abarbeitung staatlicher Vorgaben, auf die Bereitstellung von Infrastruktur und auf die Umverteilung sozialer Transferleistungen, wie im hierarchischen Stufensystem des keynesianischen Staates als städtische Aufgabe definiert, reicht unter diesen Bedingungen nicht mehr aus (Heeg 2001). Wenn traditionell kompensatorisch wirkende Umverteilungsmechanismen zwischen den einzelnen substaatlichen Ebenen zurückgefahren werden, und Verantwortung 'nach unten' delegiert wird, ist die Stadt angerufen eigenmächtig konsumfördernde und investor_innenfreundliche Politiken zu mobilisieren.

Susanne Heeg hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die allgegenwärtige Implementierung unternehmerischer Strategien in kommunalen Regierungen mit der Notwendigkeit verbunden war, den Ansatz des „Unternehmens Stadt“ plausibel im gesellschaftlichen Diskurs zu verankern (Heeg 2001). Diskursive Verschiebungen leisten einen beträchtlichen Beitrag zur Konsolidierung unternehmerischer Stadtpolitik. Die diskursanalytische Studie Annika Mattisseks zur Integration von Stadtmarketing in städtisches Regieren zeigt anhand empirischer Daten, wie zentral das Motiv der Eigenverantwortung im städtischen Diskurs geworden ist (Mattisek 2008). Ihre dokumentierten Aussagen von Kommunalpolitiker_innen zeigen deutlich, dass diese das Ideal des ökonomisch rationalen Handelns soweit internalisiert haben, dass sie es als Messlatte für „gute Politik“ anlegen. Die Anforderung, den Wandel der Stadtpolitik aktiv zu gestalten, wird von einer Mehrheit nicht mehr als von außen an sie herangetragene Forderung wahrgenommen. Eingefahrene Routinen zu verändern und innovative

Wege zu gehen, um die Städte für den Konkurrenzkampf „fit“ zu machen, sind die Herausforderungen, die Politiker_innen als zentral für ihre Arbeit betrachten (Ebd.). Als bevorzugte Ziele und räumliche Einheiten einer neuen Wachstumspolitik ist die Kommunalebene auch diskursiv in den Städtewettbewerb eingebettet.

Zusammengefasst ermöglicht das Konzept der Unternehmerischen Stadt einen Blick auf kommunales Handeln, der das veränderte, kompetitive Selbstverständnis als Erklärung für ökonomisierte Kommunalpolitik heranzieht. Diese Erklärungsweise ermöglicht es auch, das Tätigwerden kommunaler Entscheidungsträger_innen am Finanzmarkt nicht ausschließlich als das Ergebnis der Verwertungslogik des Kapitals zu interpretieren, sondern es aus der Perspektive der unternehmerischen Stadt auf aktives wirtschaftliches Handeln zurückzuführen. Im Netz global operierender Finanz- und Warenströme, so fasst Brenner die Logik unternehmerischer Stadtpolitik zusammen, führt schließlich genau diejenige Politik zum Erfolg, die es vermag, einen Knotenpunkt für strategisch wichtige Wirtschaftsdienstleistungen auszubilden (Brenner 2004b: 469). Harvey kommt genauer auf das Verhältnis zwischen lokalen Akteur_innen und internationalen Finanzvertreter_innen zu sprechen und bezeichnet es als „Aushandlungsprozess“, in dem Städte aktiv versuchen, die Bedingungen herzustellen, um internationales Kapital anzuziehen (Harvey 1989: 5). Die Perspektive, wonach Kommunalvertreter_innen eine aktive Rolle im Prozess der Finanzialisierung von Kommunalpolitik übernehmen, ist somit im Konzept der unternehmerischen Stadt angelegt. In dieser Hinsicht befruchtet die Debatte der geographischen Stadtforschung das Forschungsprogramm der Finanzialisierung. Umgekehrt weist das aktuelle Konzept unternehmerischer Stadtpolitik mit Blick auf kommunale Finanzgeschäfte eine Lücke auf (bspw.: Heeg und Rosol 2007). Die Theorie der unternehmerischen Stadt müsste, die Erkenntnisse aus der Finanzialisierungsdebatte aufnehmend, um eine finanzökonomische Dimension erweitert werden.

Im englischsprachigen Diskurs um Stadtpolitik findet sich bereits eine forschungspraktische Herangehensweise in der Stadtforschung, an die in dieser Arbeit angeknüpft werden soll. Rachel Webers Studien legen die aktive Rolle von Kommunalvertreter_innen bei der Herstellung einer dominanten Finanzökonomie offen. Am Beispiel der städtischen Aufwertungspolitik Chicagos zeigt Weber, wie über die Kreation eines Finanzprodukts, dem Tax Increment Financing, in US-Städten lokale Verantwortliche städtische Sanierungsgebiete den Interessen von Finanzinvestor_innen preisgeben und so „Financialization of Urban [...] Policy“ bewusst ermöglichen (Weber 2010). Weber liefert damit ein Beispiel dafür, wie Finanzialisierungsprozesse aus städtischer Perspektive und unter Betonung der aktiven Rolle von kommunalpolitischen Entscheidungen untersucht werden können. Die hier eingenommene Perspektive orientiert sich an Webers Einschätzung von „local governments [...] shaping and being shaped by financial markets“ (Ebd.: 256) und verbindet erstmalig die Erkenntnisse der Finanzialisierungstheorie mit denen zu unternehmerischer Stadtpolitik. Nur die Verbindung beider theoretischer Zugänge erlaubt es, den Prozess der Finanzialisierung der Kommunalpolitik als einen Prozess zu begreifen, der sich wechselseitig durch die Einflussnahme der Kapitalanleger_innen und unternehmerisch handelnder Kommunalvertreter_innen verstärkt. Dennoch kann die empirische Untersuchung die konkreten Formen der Einflussnahme der Akteur_innen im Prozess zu Tage fördern.

2.2 Partizipatives Regieren in deutschen Kommunen

Wie bisher geschildert, betreffen die Herausforderungen, denen sich Kommunalpolitik seit über zwei Jahrzehnten gegenübersteht, zum einen die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen, die unter dem Konzept der Finanzialisierung geschildert wurden. Zum anderen handelt es sich um eine Veränderung des Selbstverständnisses, das eine Entwicklung hin zum „Konzern Stadt“ begünstigt. Darüber hinaus zeichnet sich eine dritte Tendenz ab, die im Folgenden diskutiert werden soll: Es nehmen die Aufrufe zu, Bürger_innen in die lokalen Entscheidungsstrukturen zwischen Verwaltung und politischem System einzubinden. Diese von sozialen Bewegungen schon seit den 1970er Jahren vorgebrachten Forderungen stoßen bei einer zunehmend bürger_innenorientierten Verwaltung nicht länger auf taube Ohren und zeitigen mittlerweile praktische Konsequenzen: Nennenswerte Teile der öffentlichen Verwaltung bemühen sich um ein anderes Auftreten gegenüber den Bürger_innen, die Beteiligung der Bürger_innen wird von politischen Vertreter_innen gesucht und immer häufiger entstehen neue Konstrukte zur Erprobung von Partizipation. Sintomer et al. konstatieren daher die Entstehung eines „deliberativen Imperativs“⁵ in der öffentlichen Verwaltung (Sintomer et al. 2010: 17). In der Folge beleben seit den 1990er Jahren eine Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten die lokale Demokratie: informelle Diskussionen, Jugendparlamente, Bürger_innenversammlungen, Bürger_innenforen, Webforen, Konsultationen, Anhörungen, Konsensuskonferenzen, Runde Tische, Beiräte, Mediationsverfahren, Planungszellen, Planungswerkstätten, Bürger_innencontracting und Bürger_innenhaushalte.

Die Veränderungen, die derartige Partizipationsprozesse in der lokalen Demokratie hervorrufen, werden vor allem in der Local Governance Forschung untersucht. Eine beteiligungsorientierte Regierungsweise, die unterschiedliche lokale Akteur_innen als sogenannte Stakeholder in städtische Entscheidungsprozesse einbindet (Sack 2007: 317), transportiert das Versprechen die Bürger_innen in städtische Diskussionen und Entscheidungsfindungsprozesse stärker einzubinden (Holtkamp und Bogumil 2007). Ein großer Teil der Governance-Theoretiker_innen erforscht daher die Bedingungen, unter denen eine beteiligungsorientierte Regierungsweise tatsächlich einen partizipations- oder demokratiefördernden Charakter annehmen kann (Holtkamp und Bogumil 2007; Papadopoulos 2002; Papadopoulos 2007; Sørensen und Torfing 2009). Ein Teil der Forscher_innen trifft sehr optimistische Einschätzungen in Bezug auf den demokratisierenden Charakter der Beteiligungsformen auf Kommu-

⁵ „Damit ist gemeint, dass es einen zunehmenden gesellschaftlichen und institutionellen Druck gibt, Beteiligungsprozesse oder zumindest Informationsveranstaltungen für die Bürger einzuführen. Die Konsultation der Bürger wird damit zunehmend als notwendige Voraussetzung dafür angesehen, dass politische und verwaltungstechnische Entscheidungen als legitim anerkannt werden.“ (Sintomer et al., 2010: 17)

nalebene, während andere eine eher nüchterne Haltung ihnen gegenüber einnehmen. Beide Perspektiven sollen in Kapitel 2.2.1 und 2.2.2 kurz erläutert werden.

Zunächst wird hier die Position vorgestellt, wonach der „Bürgerhaushalt“ das Potenzial beinhaltet, die lokale Partizipation in finanzpolitischen Fragestellungen zu erhöhen (Sintomer et al. 2010). Der Bürger_innenhaushalt bildet den empirischen Gegenstand der vorliegenden Arbeit, da er die Bürger_innen an der Diskussion über die Haushaltsplanung beteiligen soll und somit finanzpolitische Fragestellungen berührt. Nicht unberücksichtigt bleiben kann bei einer solchen Diskussion das jeweilige Schuldenmanagement, da der Schuldendienst, also die Bedienung der laufenden Zinsverpflichtungen und die planmäßige Tilgung der aufgenommenen Kredite vielerorts einen wachsenden Anteil der kommunalen Haushaltsmittel bindet. Außerdem ist die Schuldenbelastung Teil des Kommunalhaushaltes auf der Passivseite (Rudel und Gack 2008: 7).

Als Partizipationsform findet der Bürger_innenhaushalt im bundesdeutschen Raum zunehmende Verbreitung. In Bürger_innenversammlungen, über Broschüren sowie in Webforen sollen haushaltspolitische Fragen einer allgemeinen Diskussion zugänglich gemacht und eine Teilhabe an der Entscheidung über die Verwendung öffentlicher Gelder ermöglicht werden. Dennoch verbleibt das Letztentscheidungsrecht über die Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltes in allen Kommunen, die das Instrument des Bürger_innenhaushaltes eingeführt haben bei den gewählten Kommunalvertreter_innen. Nichtsdestotrotz werden vielfältige Erwartungen hinsichtlich der Transparenz des Haushaltes sowie der Einbindung breiterer Bevölkerungsschichten in die Debatte um den Haushalt an das Bürger_innenhaushalte geknüpft (Franzke und Kleger 2010: 7). Die demokratisierende Wirkung des Bürger_innenhaushaltes hängt somit mindestens von der Ausgestaltung und der Transparenz des Verfahrens ab. Zusätzlich sollen in der vorliegenden Arbeit aber auch die Diskussionsinhalte im Beteiligungsverfahren überprüft werden. Da Debatten über kommunale Haushaltsfragen immer auch Fragen des kommunalen Schuldenmanagements betreffen, ist es für die vorliegende Arbeit von zentraler Bedeutung, die Qualität der Aushandlung dieses Themenkomplexes in den Bürger_innenhaushalten zu überprüfen.

2.2.1 Demokratisierung durch partizipative Bürger_innenhaushalte

In der Local Governance-Debatte wird der Bürger_innenhaushalt als Beispiel für ein Partizipationsinstrument verhandelt, das potenziell zu einer Demokratisierung von Haushaltspolitik beitragen kann (Sintomer et al. 2010: 337). Local Governance beschreibt eine beteiligungsorientierte Regierungsweise, die unterschiedliche lokale Akteur_innen als sogenannte Stakeholder in städtische Entscheidungsprozesse einbindet (Sack 2007: 317). Nach Auffassung von Sintomer et al., die 2010 die bisher umfassendste Studie über Bürger_innenhaushalte als Beteiligungsinstrument in Europa vorgelegt haben, erweitern partizipative Verfahren generell den Kreis derjenigen, die an wichtigen Diskussionen und der Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene teilnehmen können (Sintomer et al. 2010: 326). Konkret geschehe dies über die Mobilisierung von Bürger_innen und Vereinen, die sich in der Mehrzahl der untersuchten Fälle die angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten zu Nutze mach-

ten und auf diese Weise nicht nur ihren Einfluss auf die aktuelle Politik verstärkten, sondern auch die Beziehungen unter den einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteur_innen festigten oder ausbauten (Ebd.: 322). In diesem Sinne ist auch die Einschätzung Dieter Eißels zu verstehen, der der Partizipation in Netzwerken positive Effekte für die Demokratieverträglichkeit eines Systems bescheinigt (Eißel 2000: 178, zit. nach Holtkamp und Bogumil 2007: 233). Die Hoffnungen in den Bürger_innenhaushalt gehen so weit, dass insbesondere dieses Partizipationsmodell nach Aussagen einiger Local Governance-Theoretiker_innen zu mehr sozialer Gerechtigkeit und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen könne (Sintomer et al. 2010: 19), dass es die Integrationskraft der Gesellschaft zu binden in der Lage sei (Schwalb und Walk 2007: 14) oder gar die Machtverhältnisse zugunsten der Bürger_innen verschieben könne (Sintomer et al. 2010: 325). Die empirischen Ergebnisse im europäischen Vergleich zeigten, dass die einmal etablierten Bürger_innenhaushalte mindestens das politisch-administrative System durchlässiger für die Bedürfnisse der Bürger_innen machten (Ebd.: 323).

In diesen wenigen Aussagen klingt bereits an, dass die Forschungen zum Thema Bürger_innenhaushalt das Beteiligungskonzept nicht isoliert sehen, sondern es als Vorboten einer neuen lokalen Demokratie betrachten. Die übergeordneten Konzepte „Bürgerkommune“ (Holtkamp und Bogumil 2007) und „Solidarkommune“ (Herzberg 2009) der Partizipationsforschung sind so zu interpretieren, dass der Bürger_innenhaushalt in eine Kombination von Elementen der kooperativen Demokratie eingebettet werden muss und dass dies die grundlegende Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems sowie der lokalen Koordinations- und Kooperationsmechanismen erfordert.

2.2.2 Partizipative Bürger_innenhaushalte als Regierungstechnologie

Nach der Darstellung der positiven Erwartungen, die sich mit der Einführung des Bürger_innenhaushaltes verbinden, soll im folgenden auf Einwände gegen diese optimistische Sichtweise eingegangen werden. Vorbehalte existieren insbesondere gegenüber der Motivation zur Einführung von neuen Beteiligungsformen. Detailliertere Zielsetzungen, die in der Debatte um Bürger_innenbeteiligung in partizipativen Haushaltsforen formuliert werden, und teilweise in der Kritik stehen, betreffen beispielsweise das Bürger_innenwissen, welches für problemadäquatere Lösungskonzepte nutzbar gemacht werden soll, sowie die Generierung von Zustimmung zu Haushaltskonsolidierungen oder die Verantwortungsübertragung an Bürger_innen (Franzke und Kleger 2010: 7). Wenn die Einbindung und Partizipation allerdings in erster Linie das Ziel verfolgt, an das Wissen zu gelangen, das für die Erreichung bereits vorher definierter politischer Zielsetzungen benötigt wird, muss die Partizipation als funktional oder instrumentell bezeichnet werden (Heinelt 2008: 24). Im Kontrast dazu, fordert Bob Jessop Partizipationsformen, die:

„seek to involve others in the process of policy making, not for manipulative purposes but in order to bring about conditions for negotiated consent and self-reflexive learning. [...] In this sense participatory governance is a crucial means of defining the objectives as well as objects of governance as well as of facilitating

the co-realisation of these objectives by reinforcing motivation and mobilising capacities for self-reflection, self-regulation, and self-correction“ (Jessop 2002: 55, zit. nach Heinelt 2008: 25).

Vor dem Hintergrund solch weitreichender Forderungen müssen die empirisch haltbaren Erfolge als gering eingeschätzt werden, die mit dem Instrument des Bürger_innenhaushaltes bisher auf dem Weg zur partizipativen Demokratie erzielt wurden. Sintomer et al. halten in ihrer Studie „Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie“ fest, dass gerade die Umsetzung, wie sie sie beispielhaft an vier deutschen Kommunen⁶ untersuchten, keinen größeren Demokratisierungseffekt erkennen lasse. Vielmehr laufe die Beteiligungsform in den Fallbeispielen auf eine partizipative Verwaltungsmodernisierung hinaus, die vor allem auf einen Mentalitätswandel hin zu einer bürger_innenorientierten Exekutive abziele (Sintomer et al. 2010: 252f., 258-260). In den gewählten Fällen hatten die Bürger_innenhaushalte rein konsultativen Charakter und ermöglichten nur in sehr geringem Maße den Austausch zwischen Bürger_innen und Mitgliedern der Verwaltung. Die Autor_innen weisen daher auf die Gefahr eines technokratischen, von der Verwaltung dominierten Verfahrens hin und fällen – im Widerspruch zu ihrer positiven Gesamteinschätzung des Partizipationsinstruments Bürger_innenhaushaltes als solchem – ein vernichtendes Urteil über das Verfahren in Deutschland. „Partizipation [werde in deutschen Kommunen lediglich] als Verwaltungsinstrument“ (Ebd.: 260) eingesetzt. Die Autor_innen verwehren sich allerdings dagegen, die zu verzeichnende Ausgestaltung des Bürger_innenhaushaltes als bloße Makulatur eines Beteiligungsinstrumentes abzutun: „Die [...] Interpretation, nach der Bürgerbeteiligung vor allem zur Rechtfertigung des bisherigen politischen Systems dient, erscheint ebenfalls völlig ungeeignet“ (Ebd.: 327). Veränderungen in der Verwaltung zugunsten der Bürger_innen und zunehmender Druck auf gewählte Repräsentant_innen verdeutlichten das Potenzial zur Fortentwicklung des Bürger_innenhaushaltes.

Größere Befürchtungen in Bezug auf die Herrschaftseffekte eines von der Verwaltung dominierten Beteiligungsverfahrens ruft eine fundamentale Kritik an Partizipation in der heutigen Ausgestaltung hervor. Der Staatstheoretiker Alex Demirovic identifiziert im Anschluss an Michel Foucault, der sich bereits Ende der 1970ern intensiv mit der Frage von Regierungstechnologien auseinandergesetzt hatte (Foucault 2006a; Foucault 2006b) eine neue politisch-staatliche Strategie des Regierens in den Formen der Partizipation, die sich auf reine Konsultation beschränke und den Gehalt der demokratischen Mitgestaltung unhinterfragt lasse (Demirovic 2011: 88). Auch Demirovic erkennt an, dass Partizipation die Möglichkeit bietet, andere Gesichtspunkte, Themen, Akteur_innen und Interessen verstärkt einzubringen, die sich auf den üblichen Kanälen korporatistischer Verhandlungssysteme, parteiinterner Willensbildung oder den nur selektiv offenen Staatsapparaten nicht zur Geltung bringen könnten. Dennoch fällt für ihn die Tatsache, dass auch der Zugang zu Beteiligungsinstrumenten nur selektiv sei, da er von Wissen und politischer Mobilisierungsfähigkeit abhängt, negativ ins Gewicht (Ebd.: 98). Partizipation, so wird an seinen Ausführungen deutlich, erhält keinen Wert an sich, sondern muss rückgekoppelt werden an die Frage wer auf Grund welcher Ressourcen

⁶ Es handelte sich dabei um Berlin-Lichtenberg, Rheinstetten, Hilden, Emsdetten.

in den Beteiligungsinstrumenten als verfahrensberechtigt anerkannt wird oder überhaupt in die Lage versetzt wird, sich zu beteiligen. In der derzeit vorzufindenden Form sei Partizipation hingegen ein Mittel, bestehende gesellschaftliche Gegensätze hinter sogenannten Konsensentscheidungen zu verbergen. Durch diese Vorgehensweise tragen viele Praktiken der Beteiligung zur Reproduktion von Herrschaft bei (Ebd.: 102f.).

Ähnlich argumentiert William Walters aus der Perspektive der Governmentality-Studies⁷. Er drückt die Widersprüchlichkeiten, die seiner Meinung nach dem Partizipationsimperativ immanent sind, in der folgenden Aussage aus: „Yet governance’s promise of greater inclusion and participation is not a simple one.“ (Walters 2004: 34) Das Versprechen, einen inklusiveren und partizipativeren Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess zu entwickeln, kann seiner Meinung nach nicht eingelöst werden, da die Einbindung relevanter Stakeholder und Partner_innen in ein politisches Netzwerk nur zu dem Zweck stattfindet, Probleme zu managen und unterschiedliche Interessen zu harmonisieren. Demokratische Aushandlungsprozesse zeichneten sich im Gegensatz dazu durch das Aufeinandertreffen substanziell unterschiedlicher Positionen aus, die sich auf kurze Sicht in Beteiligungsverfahren nicht harmonisieren ließen. Wenn die Thematisierung fundamentaler Widersprüche und die Bearbeitung dergleichen in politischen Konflikten hingegen dem Ziel untergeordnet werde, Konsensentscheidungen und praktikable Problemlösungsansätze herbeizuführen, verfehle dies das eigentliche Ziel der Partizipation, so Walters.

In der Literatur über neue lokale Beteiligungsmechanismen lassen sich Anhaltspunkte finden, die die Thesen der Kritiker_innen stützen. In der Frage, ob in Partizipationsrunden gesellschaftliche Konfliktlinien der Bearbeitung zugänglich gemacht werden sollten, vertreten beispielsweise Lars Holtkamp und Jörg Bogumil die Sichtweise: „Bei grundlegenden Konflikte – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen schwierig. Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerkommune und sollten deshalb möglichst außen vor bleiben.“ (Holtkamp und Bogumil 2007: 240)

Die Ausklammerung besonders kontroverser Positionen im Dienste der Kooperation, der gegenseitigen Anerkennung und des Konsenses bezeichnen Walters und Thomas Lemke als „antipolitical politics“ (Walters 2004: 33; Lemke 2007: 57). Die Tendenz zu einer Entpolitisierung erkennen die beiden Governmentalitäts-Theoretiker allerdings generell in Governance-Arrangements. Die Governance-Debatte, so ihr Argument, befördere Partizipationsinstrumente, die auf technokratische Managementstrategien rekurrieren und auf diese Weise weniger die Expansion der Demokratie herbeiführen als vielmehr ein effektiveres und effizienteres Problemmanagement entwickeln (Walters 2004: 34). Holtkamp und Bogumil beziehen sich in ihrem Konzept einer 'Bürgerkommune' explizit auf den Begriff eines „Parti-

⁷ Die Governmentality-Studies (Brockling et al., 2011; Dean, 2010; Walters, 2012) entstanden als Forschungsfeld in den letzten 15 Jahren in Anschluss an Michel Foucaults Schriften zur gouvernementalen Regierungsweise. Sie beschäftigen sich vor allem mit der Analyse gegenwärtigen Regierens und verwenden dabei einen Regierungsbegriff, der die Lenkung, Kontrolle sowie Leitung von Individuen und Kollektiven betrachtet und dabei neben Techniken der Fremd-Führung auch Formen der Selbstführung umfasst (Lemke, 2001).

zipationsmanagements“ (Holtkamp und Bogumil 2007: 237f.). Sie lassen dabei keinen Zweifel daran, wer im Beteiligungsprozess als Manager_in auftreten und entsprechend bestimmen können sollte, „*wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema*“ Bürger_innen sich „*wie*“ [Hervorh. im Original] beteiligen. Die Hoheit darüber, die Rahmenbedingungen, Arbeitsweise und gar die Inhalte der Partizipation zu bestimmen, verorten sie eindeutig bei den kommunalen Entscheidungsträger_innen. Partizipation erhält auf diese Weise seinen Wert nicht durch die Möglichkeit zum ergebnisoffenen Austausch aller von den Themen Betroffenen, sondern kann in der Hand der politischen Entscheidungsträger_innen für bestimmte Zwecke wie beispielsweise der Legitimationsbeschaffung instrumentalisiert werden. Das Ziel über Partizipation mehr soziale Gerechtigkeit und politische Integration herzustellen, verkommt auf diese Weise zur Makulatur. Mehr noch: Die Zielsetzung, Kontrolle über die öffentlichen Finanzen zu erlangen, die im Zentrum der Forderung nach Partizipation und Einbeziehung in die kommunale Haushaltspolitik stehen sollte (Harvey 2009: 44ff., zit. nach (Mullis 2011: 29), gerät nach Meinung Harveys völlig aus dem Blick, wenn lediglich Zustimmung für ein von den Kommunalvertreter_innen konzipiertes Finanzmanagement eingeholt werden soll. In Anlehnung an die von Thomas Lemke vorgeschlagene Sichtweise müssten derartig ausgestaltete Bürger_innenhaushalte als Regierungstechnologie im Sinne der bereits angesprochenen Gouvernementalitätstheorie Foucaults begriffen werden. Im Lichte des Konzepts der Regierungstechnologie birgt das Partizipationsinstrument Bürger_innenhaushalt in der von Holtkamp und Bogumil vorgeschlagenen Form die Gefahr eine „mehr oder weniger systematisierte, regulierte und reflektierte Form der Machtausübung“ (Lemke 2001: 117) abzusichern. Dies gilt für Partizipationsinstrumente immer dann, wenn sie auf praktikable, zur Anwendung bereitstehende Lösungen fokussieren und dadurch gesellschaftliche Alternativen, die nicht in die Logik von Steuerung und Management aufgehen, nicht diskutiert werden können.

Eine erste empirische Analyse, die die Partizipation von Bürger_innen im Fall von städtischer Planungspolitik als neoliberale Regierungstechnologie und veränderte Form des gouvernementalen Regierens in Vancouver offenbart, liefert Marit Rosol (Rosol 2011: 40ff sowie Rosol, forthcoming). Sie verdeutlicht, wie Partizipation als gouvernementale Technologie eingesetzt werden kann, durch welche Bewohner_innen in das Projekt der Regierungsführung eingebunden werden. In Anschluss an den Regierungsbegriff von Foucault nimmt sie eine gouvernementale Analyse der Rationalitäten und Technologien vor und zeigt auf, wie über Partizipation innerhalb der Bewohner_innenschaft einer „Community“ eine geteilte Problemwahrnehmung und ein Lösungsplan entwickelt werden kann (Rosol 2011: 38). Partizipation identifiziert sie auf diese Weise als veränderte Logik des Regierens (Ebd.: 3), die Selbst- und Fremdtechnologien einsetzt um grundlegenden Sichtweisen auf städtische Phänomene in der Bewohner_innenschaft zu verankern und sie in bestimmte Handlungsweisen einzubeziehen. Gleichzeitig betont sie einen entscheidenden Punkt, der in den theoretischen Vorüberlegungen dieser Arbeit nicht außer Acht gelassen werden soll: das besondere Gewicht einer Verweigerungshaltung als Widerstandsform gegen Politikprogramme (Ebd.: 35f.). Rosol liefert empirische Hinweise dafür, dass Partizipationsinstrumente nicht automatisch die von einer politischen Klasse angestrebten Effekte hervorbringen und zeigt somit Möglichkeitsfenster für widerständige Ziele auf. Ihre Analyse erinnert daran, dass Beteiligungsinstrumente nicht einfach der Indoktrinierung der Beteiligten dienen. Sie eröffnen grundsätzlich immer

auch die Möglichkeit die gebotenen Foren in einer nicht vorhergesehen Variante zu nutzen. In Bezug auf den vorliegenden Forschungsgegenstand des kommunalen Bürger_innenhaushaltes wäre vor diesem Hintergrund Widerstand gegen den derzeitigen Umgang mit Schulden oder gegen die Beteiligung am Finanzmarkt in den Diskussionsrunden des Bürger_innenhaushaltes denkbar. Bürger_innenhaushalte könnten, anders als von den Verantwortlichen in der Kommune intendiert, von Teilnehmenden zur Entwicklung von Alternativvorschlägen zum Schuldenabbau genutzt werden. Auch die hartnäckige Artikulation von Protest am kommunalen Schuldenmanagement innerhalb dieses Forums kann den Versuch, den Bürger_innenhaushalt als Regierungstechnologie einzusetzen, vereiteln. Diese Möglichkeiten sind in der Untersuchung grundsätzlich mitzudenken.

2.2.3 Fragestellung und Hypothesen

Die vorgestellten Debatten um Finanzialisierung und unternehmerische Stadtpolitik, aber auch die Local Governance-Forschung verdeutlichen den veränderten historischen Kontext, in dem lokale Politik aktuell operiert. Theoretisch wird diese Veränderung der letzten drei Jahrzehnte als eine Verschiebung vom Fordismus zum Neoliberalismus diskutiert. Allerdings wurden nicht nur die Handlungsbedingungen für städtische Politiken anhand ökonomischer Kriterien transformiert, sondern auch das Selbstverständnis der Kommunen hat sich gewandelt. In einen Diskurs um den Wettbewerb der Städte eingebunden, stehen sie heutzutage unter dem Druck endogenes Potenzial zu entwickeln und eine lokale Atmosphäre zu schaffen, die potenzielle Investor_innen anziehen vermag. Ein cleveres Schuldenmanagement verspricht ihnen in diesem Zusammenhang, zu Profiteurinnen global operierender Finanzströme zu werden, und ebnete in vielen Kommunen den Einstieg in ein aktives Engagement am Finanzmarkt. Die theoretische Reflexion über das Aufkommen kommunaler Finanzgeschäfte in dieser Arbeit lieferte keine eindeutigen Interpretationen des konkreten Verhältnisses von kommunaler Eigeninitiative und der „Triebfeder Finanzmarkt“. Während aus der Perspektive der Finanzialisierungstheorie allein die Anlagestrategie der Finanzmarktakteur_innen den Antriebsmotor für kommunale Finanzgeschäfte darstellt, muss unter Zuhilfenahme des Konzeptes der Unternehmerischen Stadtpolitik auch die Gestaltungsmacht der Kommunen ernst genommen werden. Die Rolle unternehmerischen Handelns in der kommunalen Finanzverwaltung soll unter diesem Gesichtspunkt Eingang in die Untersuchung finden. Die empirische Erhebung verfolgt demnach das Ziel, das Verhältnis zwischen der kommunalen Eigeninitiative und der Einflussnahme von Finanzmarktakteur_innen auf einen Prozess zu bestimmen, der als „Finanzialisierung der Kommunalpolitik“ bezeichnet werden kann. Die **erste Forschungsfrage** (Forschungsfrage 1) zielt daher auf die Verantwortlichkeiten für den Verlauf des Prozesses. Denn die vielschichtigen Veränderungen, die das Engagement der Kommunen am Finanzmarkt begünstigten, sind zwar Teil einer unübersichtlichen dennoch nicht gänzlich ungesteuerten Entwicklung. Es stellt sich daher die Frage inwiefern die Einführung von Finanzgeschäften auf das Handeln städtischer Verantwortlicher oder aber jenes von Finanzmarktakteur_innen zurückzuführen ist und welche der Partei als treibende Kraft oder erklärender Faktor im Finanzialisierungsprozess auf Kommunalebene identifizierbar ist. Die Beantwortung

dieser Forschungsfrage beinhaltet Implikationen für die theoretischen Vorannahmen der Finanzialisierungsdebatte und der Theorie der Unternehmerischen Stadt. Zur Beantwortung soll herausgearbeitet werden, welche politischen Weichenstellungen auf kommunaler Ebene, aber auch wessen Einflussnahme seitens der Finanzmarktakteur_innen den Prozess vorantrieben oder beschleunigten. Dafür gilt es empirisch zu untersuchen, wie kommunale Finanzgeschäfte konkret zustande kamen und unter wessen Mitwirkung sie eingeführt wurden. Die Erkenntnisse sollen städtisches Handeln als relevante Größe in der Debatte um Finanzialisierung verankern und die Theorie der Unternehmerischen Stadtpolitik um eine finanzpolitische Dimension erweitern.

Nun betreffen die veränderten Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik nicht ausschließlich die Finanzpolitik als solche, sondern – wie anhand der Debatten der Partizipationsforschung gezeigt werden konnte – es ist der derzeit auch eine Transformation der demokratischen Aushandlungsprozesse auf Kommunalebene festzustellen. In lokalen Governance-Arrangements wird vielerorts mit neuen Beteiligungsformen experimentiert. Der Bürger_innenhaushalt verspricht im Zusammenhang mit haushaltspolitischen Diskussionen einen partizipativen Beteiligungsprozess an Diskussionen rund um städtische Finanzierungsfragen. Es schließt sich daher die im Kontext der empirischen Untersuchung zu beantwortende Forschungsfrage (**Forschungsfrage 2**) an, inwiefern partizipative Bürger_innenhaushalte geeignet sind, Finanzgeschäfte einem demokratischen Aushandlungsprozess zugänglich zu machen. Diese zweite Frage erscheint relevant, da Kommunen, die gleichzeitig ein finanzialisiertes Schuldenmanagement *und* partizipative Beteiligungsinstrumente aufweisen, zwei scheinbar unvereinbare Rollen zu vereinigen wissen, die mit sehr unterschiedlichen Eigenschaften assoziiert werden. Sie übernehmen einerseits die Rolle von Finanzmarktakteur_innen, womit sie den Regeln des Marktes unterworfen sind, die mitunter als äußere *Beschränkung der Demokratie* wahrgenommen werden. Andererseits verbindet sich mit den neuen Beteiligungsformen der Anspruch an eine *Expansion der Demokratie*. Als aktive Befürworter_innen dieser Entwicklung verkörpern Kommunen dabei die Rolle demokratischer Reformrinnen. Die vorliegende Arbeit will somit klären, welcher Stellenwert Finanzgeschäften in partizipativer Bürger_innenbeteiligung zukommt. Anhand der Forschungsergebnisse sollen Aussagen darüber getroffen werden, inwiefern Beteiligungsinstrumente wie der Bürger_innenhaushalt den ernsthaften Versuch darstellen, das jeweilige kommunale Finanz- und Schuldenmanagement einer neuartigen beteiligungsorientierten Auseinandersetzung zugänglich zu machen.

Die Partizipationsforschung im lokalen Kontext lässt auch hier wieder verschiedene Vermutungen zu. Ein gewisser Teil der Forscher_innen geht davon aus, dass der Bürger_innenhaushalt als partizipatives Verfahren den Kreis derjenigen erweitert, die an wichtigen Diskussionen und der Entscheidungsfindung über kommunale Finanzgeschäfte teilnehmen können. In diesem Sinne wird hier von einer demokratisierenden Wirkung des Bürger_innenhaushaltes ausgegangen. Die kritische Partizipationsforschung verweist hingegen auf die prinzipielle Möglichkeit, den Bürger_innenhaushalt als Regierungstechnologie zu instrumentalisieren, die primär darauf abzielt, Zustimmung zu einer bestimmten Finanzpolitik zu generieren.

In einem übergeordneten Zusammenhang geht die Analyse auf die Frage nach den Effekten kommunaler Finanzgeschäfte auf das kommunale Selbstverständnis ein. Dafür wird insbesondere veränderten Handlungslogiken und Entscheidungsfindungsmustern nachgegangen, die sich im Zuge der Finanzialisierung des Schuldenmanagements ausbildeten. Ein besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang den Reibungspunkten zwischen althergebrachten und neuartigen Formen demokratischer Mitbestimmung.

3 Empirie

Um die Wirkungen kommunaler Finanzgeschäfte auf die lokale Demokratie und im Besonderen ihre Rolle im partizipativen Bürger_innenhaushalt zu erfassen, wird eine rekonstruierende Untersuchung durchgeführt. Das Phänomen kommunaler Finanzgeschäfte soll entlang seiner Ursachen, Effekte und Wirkungen mit dem Handeln von kommunalen und Finanzmarktakteur_innen in Beziehung gesetzt werden. Die formulierten Hypothesen und Vorannahmen erfüllen im Rahmen einer qualitativen Analyse die Funktion Vorwissen zu strukturieren, die Annahmen der Forscherin offenzulegen und vor allem die empirische Erhebung und die Auswertung anzuleiten (Gläser und Laudel 2010). Entscheidend ist, dass mit den ausformulierten Thesen ein „Suchraster“ (Ebd.: 89) für die Untersuchung zur Verfügung steht, das die theoretischen Vorannahmen expliziert und erste Überlegungen zu Indikatoren für die erwarteten zu vermittelnden Prozesse erlaubt.

3.1 Fallauswahl

Eine allgemeine Strukturierung des Forschungsfeldes wurde anhand verschiedener Theorien bereits vorweggenommen. Kommunalvertreter_innen und Finanzinvestor_innen konnten auf diese Weise als relevante Akteur_innen identifiziert und ihre Handlungsbedingungen im Rahmen einer finanzialisierten Ökonomie sowie einer Partizipationspolitik und unternehmerischen Stadtpolitik erläutert werden. Dennoch liegen wenige wissenschaftliche Arbeiten zum zentralen Forschungsgegenstand kommunaler Finanzgeschäfte vor, so dass auch auf unstrukturiertes Vorwissen aus der Presse zurückzugreifen ist. Die vorliegende Untersuchung erhält dadurch zwangsläufig einen explorativen Charakter, da die Einflussfaktoren im Forschungsfeld teilweise erst während der Untersuchung sichtbar werden (Ebd.: 86). Die vorliegende Studie schafft eine solide Grundlage für vergleichende Studien im Feld der Kommunal- und Finanzpolitik. Die Kommunen Essen und Mülheim, die als Fallbeispiele für die empirische Untersuchung ausgewählt wurden, weisen in Bezug auf die Fragestellung zwei wichtige Kriterien auf: Zum einen sind sie beispielgebend für kommunales Engagement am Finanzmarkt und weisen jeweils ein finanzialisiertes Schuldenmanagement auf. Zum anderen sind Essen und Mülheim Vorreiter einer partizipativen Finanz- und Haushaltspolitik. Dazu existiert in beiden Kommunen seit einigen Jahren das Beteiligungsinstrument des Bürger_innenhaushaltes.

Im Rahmen der dargelegten Diskussionen ist es von Bedeutung, zwei Finanzprodukte zu unterscheiden, da sie wesentliche Instrumente des kommunalen Schuldenmanagements bil-

den. Dies wird durch die zwei Einzelfallstudien geleistet. Im Fall von Essen handelt es sich dabei um das Finanzprodukt *Stadtanleihe*. Dieses Finanzierungsinstrument stellt eine Alternative zum Kommunalkredit dar und dient der Liquiditätsbeschaffung am Kapitalmarkt. Eine Stadtanleihe ist ein festverzinsliches Wertpapier. Sie verschafft den Anleger_innen/ Käufer_innen einen Anspruch auf Rückzahlung des Kapitals plus den in der Urkunde verbrieften Zins (Klieve 2012: 225). Die Stadt Essen begab 2010 eine Anleihe in Höhe von 200 Millionen Euro mit einer Laufzeit bis 2015 an institutionelle und private Investor_innen.⁸ Auch wenn sich die Bedeutung des Themas auf den ersten Blick klein ausnimmt, da Stadtanleihen bisher nur in vier Städten der BRD zur Anwendung kamen⁹, könnte sich hier ein Wandel hin zu einer Kapitalbeschaffung von Kommunen am Finanzmarkt andeuten.

Die Untersuchung in Mülheim bezieht sich auf die mittlerweile bundesweit sehr verbreiteten Derivategeschäfte bei der Kommunalkreditaufnahme. Derivate werden bei Kreditgeschäften zum Zweck der Minimierung von Zinsbelastungen eingesetzt. Die Mülheimer Finanzverwaltung beteiligte sich seit 2003 an Zinswetten im Zusammenhang mit Kreditgeschäften und geriet mit Verlusten von 6,083 Millionen Euro in die Kritik (Stodollick 2011). Ein lokaler Zusammenschluss der *Mülheimer Bürgerinitiativen (MBI)* fordert seit 2011 ein generelles Verbot von kommunalen Zinswetten und Fremdwährungsgeschäften (Reinhard und Godbersen 2011). Mülheim reiht sich damit in eine lange Liste von Kommunen ein, die mit derivativen Finanzgeschäften ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerieten. Der Abschluss von sogenannten *Swaps* ist seit der Jahrtausendwende ein gängiges Geschäft in öffentlichen Körperschaften gewesen. Allein in Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren 191 Gemeinden derartige Geschäfte abgeschlossen (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen 2009). Deutschlandweit existierten im September 2011 genau 1556 Rahmenverträge von Banken mit Kommunen und 1104 weitere Rahmenverträge mit kommunalen Unternehmen oder Zweckverbänden, die mehr oder weniger riskante Zins-, Währungs- und Rohwarenswaps beinhalteten. Das Gesamtrisiko wird auf rund 21 Milliarden Euro für die Kommunen beziffert (Vogel 2011). Auf Grund der hohen Verluste, die bei den spekulativen Zinsgeschäften entstanden, hat Sachsen als erstes Bundesland diese Geschäfte verboten (Rössner Rechtsanwälte 2012a). Der Bundesgerichtshof verurteilte darüber hinaus in einem viel beachteten Prozess im Frühjahr 2011 die Deutsche Bank zu einer halben Million Euro Schadensersatz wegen Falschberatung im Zusammenhang mit Zinswetten (Hipp et al. 2011). Nun klagen einige Kommunen. In Mülheim und anderen betroffenen Gemeinden ist das „Zocken der Kämmere“ nicht zuletzt deswegen Dauerthema auf der politischen Tagesordnung. Die Debatte nährt Befürchtungen, die seit geraumer Zeit gegenüber dem „Casino-Kapitalismus“ bestanden. Auf Grund der Kontroversen um das Thema derivative Finanzgeschäfte in Mülheim und der Tatsache, dass im Zusammenhang mit den hohen Risiken noch immer der Vorwurf der Verun-

⁸ Institutionelle Investor_innen sind beispielsweise Kreditinstitute, Investmentgesellschaften, Versicherungen, Pensionsfonds. Sie managen vergleichsweise hohe Investitionsvolumen.

⁹ Hannover leistete mit der Begebung einer Stadtanleihe im Jahr 2009 Pionierarbeit, ein Jahr später folgte Essen. 2013 haben nun Würzburg und Nürnberg erstmals gemeinsam eine Kommunalanleihe emittiert, worin sich ein Übergang beobachten lässt von der Stadtanleihe, die lediglich von einer einzigen Kommune ausgegeben wird, hin zur kommunalen Gemeinschaftsanleihe, welche mehrere kooperierende Kommunen auf den Markt bringen.

treuung öffentlicher Gelder im Raum steht, wäre eine rege Diskussion zu diesem Thema im haushaltspolitischen Beteiligungsinstrument Bürger_innenhaushalt zu erwarten. In Mülheim findet seit 2010 jährlich ein sogenanntes *Haushaltsforum* statt, das in einer Informationsveranstaltung und über ein Online-Tool dazu einlädt, sich an den Beratungen des Mülheimer Haushaltes zu beteiligen. Grundlage sind in einer Broschüre zusammengestellte Informationen zu den Fragen: „Wie finanziert sich unsere – Ihre – Stadt? Woher kommt das Geld, wofür wird es ausgegeben? Und wie geht es mit den Mülheimer Finanzen weiter?“ (Stadt Mülheim an der Ruhr 2012). Auch in Essen existierte mit der *Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung* 2010 und 2011 ein Beteiligungsinstrument in finanzpolitischen Fragen (Paß und Klieve 2012). Das Thema Stadtanleihe könnte auch dort als Novum in der Kommunalfinanzierung in die Diskussion eingehen.

Die ausgewählten Fallbeispiele bieten eine Fülle an Informationen für die empirische Beantwortung der Frage, auf welche Weise kommunale Finanzgeschäfte zu Stande kommen und welche Wirkung sie in der lokalen Demokratie beziehungsweise in partizipativen Beteiligungsformen entfalten. Mit Essen und Mülheim wurden hierfür zwei nordrhein-westfälische Nachbarkommunen ausgewählt. In der Partizipationsforschung wird darauf hingewiesen, dass in NRW Instrumente der Mitgestaltung von Kommunalpolitik nicht so häufig eingesetzt werden (Holtkamp und Bogumil 2007: 243). Im Mittelpunkt der Haushaltsberatungen stünden auf Grund des alles überschattenden Konsolidierungsdrucks ausschließlich Maßnahmen, die kurzfristig Konsolidierungseffekte erzielten (Ebd.). Umso wichtiger ist es zu untersuchen, ob der empirische Befund die These untermauert, die Beteiligung im Bürger_innenhaushalt in Essen und Mülheim stünde unter diesem Vorzeichen.

Was die Verschuldungssituation anbelangt stellen Essen und Mülheim außerdem extreme Fälle dar. Gleichwohl ist die kommunale Haushaltskrise ein flächendeckendes Phänomen und äußert sich vielerorts im explosionsartigen Anstieg der Kassen- oder Liquiditätskredite. Ursprünglich dazu gedacht, die Liquiditätsschwankungen unterjährig auszugleichen, werden Kassenkredite mittlerweile mehrjährig fortgeschrieben und dazu benutzt, das strukturelle Haushaltsdefizit der Kommunen zu finanzieren. Im Zeitraum von 1992 bis 2011 stieg das Kreditvolumen kommunaler Liquiditätskredite bundesweit von 1,2 Milliarden Euro auf 45 Milliarden Euro (Klieve 2012: 222). Besonders deutlich tritt das Problem in NRW hervor, wo rund die Hälfte des westdeutschen Liquiditätskreditvolumens aufgetürmt wurde. Es folgen Rheinland-Pfalz mit 13 Prozent und Niedersachsen mit 12,3 Prozent der Kreditsumme (Ebd.). Die hohen Schuldenraten erschweren vielerorts das Aufstellen von bilanziell ausgeglichenen Haushalten, so dass Essen und Mülheim mit einem nicht mehr von der Bezirksregierung genehmigten Haushalt innerhalb NRWs keine Ausnahme bilden. Sie sind gesetzlich gezwungen Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, die eine Sanierung der Stadtfinanzen einleiten sollen. Die Höhe der Kassenkredite beträgt in Essen derzeit nahezu 2 Milliarden Euro, in Mülheim circa 700 Millionen Euro (siehe Abb. 1 und Abb. 2). Essen ist mit 570000 Einwohner_innen die viertgrößte Stadt NRWs. Mülheim ist eine kreisfreie Großstadt im westlichen Ruhrgebiet und zählt 170000 Einwohner_innen. Auf Grund der im bundesweiten Vergleich beachtlichen Schuldenlast, stehen die Erkenntnisse, die in Essen und Mülheim gewonnen werden, nicht für eine „Durchschnittskommune“. Gerade als extreme Fälle lassen sie Aussagen über die zu Grunde liegenden Mechanismen der Finanzialisierung der Kommunalpolitik

Abbildung 1: Schuldenentwicklung Essens in Mio. Euro laut Haushaltsplanentwurf 2013/2014 (Stadt Essen, unveröffentlicht).

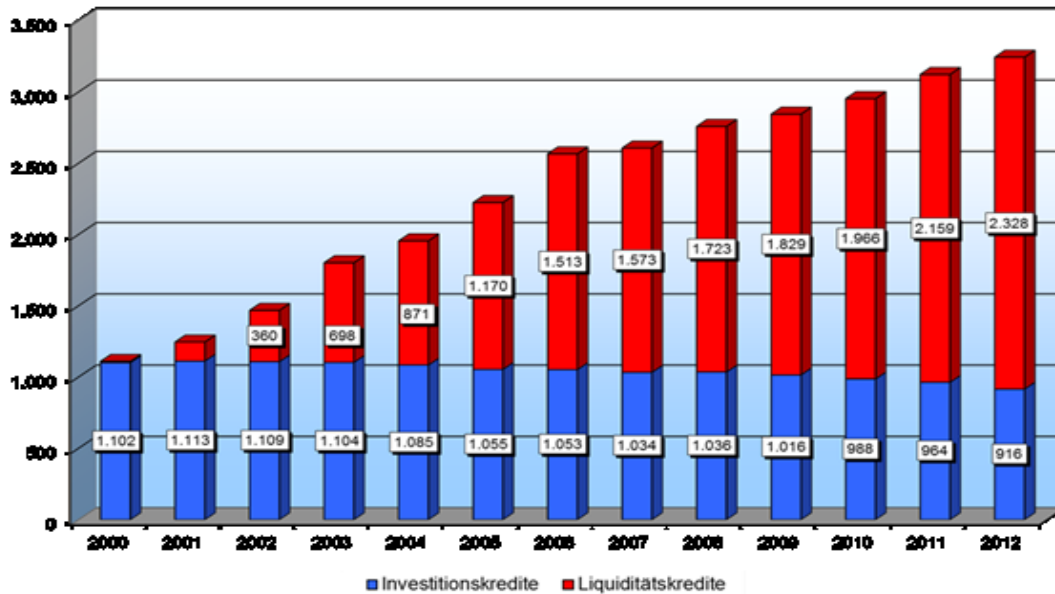
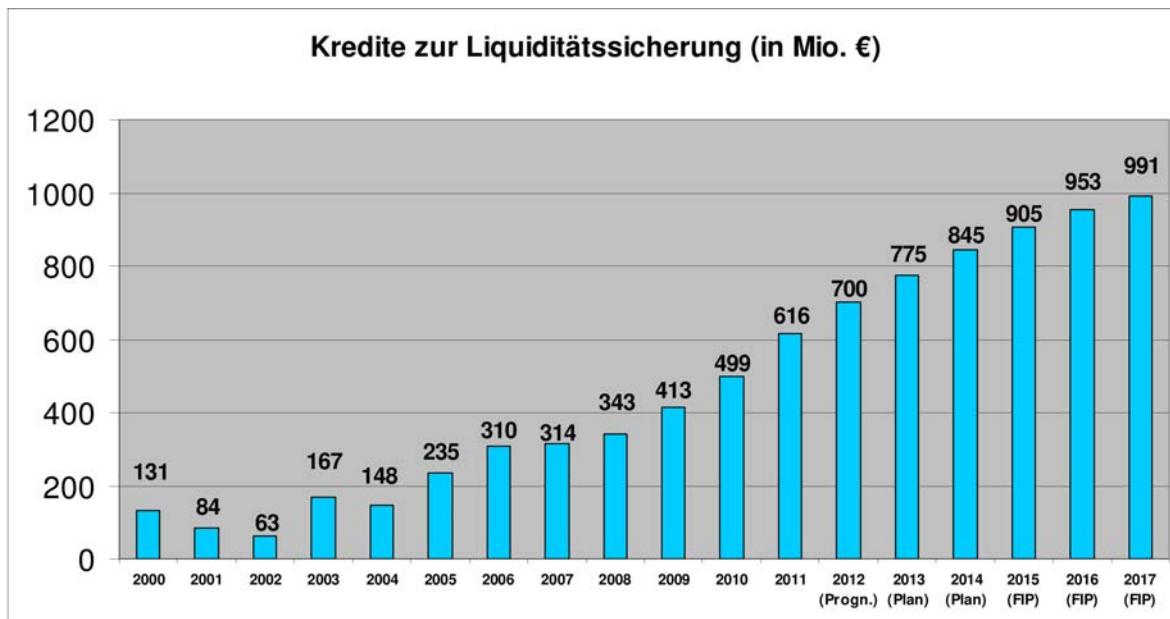


Abbildung 2: Entwicklung der Kassenkredite Mülheims laut Haushaltsplanentwurf 2013/2014 (Bonan 2012)



zu: „This is because the typical or average case is often not the richest in information. Atypical or extreme cases often reveal more information because they activate more actors and more basic mechanisms in the situation studied.“ (Flyvbjerg 2004: 425) Erkenntnisse aus dieser Fallstudie sind insofern als Aussagen über Entscheidungsstrukturen in massiv verschuldeten Kommunen zu interpretieren. Sie gewinnen an Bedeutung vor dem Hintergrund eines Schuldenanstiegs, der die deutschen Kommunen zwar unterschiedlich hart trifft, aber flächendeckend als mit einer Politik des „austerity urbanism“ (Peck 2012) beantwortet wird.

3.2 Methodisches Vorgehen

Die empirische Beantwortung der Forschungsfragen wird von Vorannahmen der theoretischen Debatten um Finanzialisierung, Unternehmerische Stadtpolitik und Partizipation geleitet.

Die Komplexität des gesellschaftswissenschaftlichen Gegenstandes kommunaler Finanzgeschäfte und lokaler Demokratieformen voraussetzend, ergibt sich forschungstheoretisch ein Problem. Es muss eine qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethode gefunden werden, die es erlaubt theoretische Vorannahmen einzubeziehen, ohne in der Bearbeitung des Materials einen stark selektiven Umgang zu erzeugen, der die grundsätzliche Offenheit gegenüber den gesammelten Informationen einschränkt. Diese Herausforderung erkannten die Wissenschaftssoziolog_innen Jochen Gläser und Grit Laudel und entwickelten daraufhin eine qualitative Forschungsstrategie, die das Prinzip der Offenheit respektiert und gleichzeitig eine theoriegeleitete Herangehensweise ermöglicht (Gläser und Laudel 1999: 9 ff.). Zur Beantwortung meiner Forschungsfragen führte ich daher leitfaden-gestützte Expert_inneninterviews durch und wertete diese anschließend mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse aus, wie sie von Gläser und Laudel vorgeschlagen wird (Gläser und Laudel 1999; Gläser und Laudel 2010).

In der hier angewandten Methode bedeutet das, dass nicht das gesamte „Textmaterial unter theoretisch abgeleitete Variablen subsumiert wird, sondern daß diese Variablen nur insoweit zur Anwendung kommen, wie die Informationen im Text sich zuordnen lassen“ (Gläser und Laudel 1999: 27). In der Bearbeitung des Materials erforderte dies zu unterscheiden, ob die Interviewten in ihren Aussagen die Rolle der Finanzindustrie, der Kommune oder gar des Bürger_innenhaushaltes als zu Erklärendes benutzen, um die Einführung der Finanzgeschäfte zu erläutern (Forschungsfrage 1). Bezogen auf die Forschungsfrage 2 nach den Effekten der Geschäfte stand dann der Einfluss der Anleger_inneninteressen sowie des Gewinnstrebens in der Kommunalverwaltung auf das Partizipationsinstrument Bürger_innenhaushalt zur Debatte. Die Transkripte wurden anhand dieser vorher definierten Einflussfaktoren ausgewertet und zusätzlich ergaben sich aus dem Material weitere Einflussfaktoren zur Beantwortung der Fragestellung.

3.2.1 Auswahl der Expert_innen

Für die Untersuchung wurden Interviewpartner_innen gewählt, die für die angestrebte Rekonstruktion des Zustandekommens und des Umgangs mit kommunalen Finanzgeschäften aussagekräftig sind (siehe Tabelle 1). Ich vereinbarte Gesprächstermine mit insgesamt sechs Mitarbeitenden der Stadtverwaltung in Essen und Mülheim, die ich in vier Interviews befragte. In zwei Fällen nahmen zwei Personen gleichzeitig an dem Gespräch teil.

Die Rolle der Verwaltungsmitarbeitenden ist für die Beantwortung der Forschungsfragen deswegen zentral, weil sie mitunter in einer Person die Schnittstelle zwischen Schuldenmanagement und Bürger_innenbeteiligung bilden. Die Interviewten waren alle in leitenden Positionen als Geschäftspartner_innen in den Finanzgeschäften aktiv und fungierten gleichzeitig als

die relevanten Ansprechpartner_innen der Stadt für die Durchführung des Bürger_innenhaushaltes. In Mülheim vereinbarte ich außerdem einen Gesprächstermin mit Lothar Reinhard, dem Fraktionssprecher der *MBI*, einer Fraktion im Stadtrat, die ein generelles Verbot von Zinsgeschäften und Währungsgeschäften fordert. Nicht zuletzt erhoffte ich mir von diesem Gespräch ein differenzierteres Bild über die demokratischen Aushandlungsprozesse rund um das Thema Zinsderivate. Zur weiteren Erschließung kommunaler Finanzgeschäfte aus Sicht einer beteiligten Bank führte ich ein Gespräch mit einem Bankvertreter, der im Kommunalgeschäft tätig ist. Die Datenlage ergibt sich also aus sechs Gesprächen, die ich zwischen Oktober und Dezember 2012 mit den folgenden Interviewpartner_innen führte:

Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner_innen

Interviewpartner_innen Essen		Interviewpartner_innen Mülheim	
Mitarbeitende der Stadtverwaltung	Herr Lange (Interview A) Herr Sento (Interview B) Herr Pietsch (Interview C) Frau Kunitz (Interview C)	Mitarbeitende der Stadtverwaltung	Herr Ahrens (Interview E) Herr Meurer (Interview E)
Mitarbeiter der WL Bank	Herr Scholl (Interview D)	Stadtverordneter	Lothar Reinhard, Fraktion <i>Mülheimer Bürgerinitiativen (MBI)</i> (Interview F)

Ich sicherte meinen Gesprächspartner_innen Anonymität zu, so dass ihre Namen für den Text geändert wurden. Der Stadtverordnete Lothar Reinhard erklärte sich explizit bereit, namentlich genannt zu werden.

3.2.2 Qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode

Bei der qualitativen Inhaltsanalyse werden dem Text Daten entnommen, aufbereitet und ausgewertet. Im Zentrum der Methode steht die Extraktion, das bedeutet die Entnahme der benötigten Informationen aus den Transkripten. Der Textkorpus wurde gelesen und daraufhin Informationen entsprechend der Kategorien des Suchrasters entnommen, also entsprechend der vorab formulierten Indikatoren aus den vermuteten Kausalmechanismen. Das Kategoriensystem kann permanent an die Besonderheiten des Materials angepasst werden, das heißt es können neue Kategorien konstruiert werden, die sich in der Vorarbeit ergeben haben (Gläser und Laudel 2010: 201). Diese Vorgehensweise ist so angelegt, dass möglichst keine Schwerpunkte, die die Interviewten setzen, von der Forscherin übersehen werden. Generell folgt das Verfahren vier Hauptschritten: Vorbereitung der Extraktion, Extraktion, Aufbereitung der Daten und Auswertung (Ebd.: 202 f.).

In der Phase der **Vorbereitung der Extraktion** werden entsprechend der Eindrücke aus der empirischen Erhebung Einengungen und Präzisierungen an den Indikatoren, die nun die Auswertungskategorien bilden, vorgenommen. Die vermuteten Kausalmechanismen werden

somit einer ersten Prüfung unterzogen (Ebd.: 207). In diesem Arbeitsschritt zeichnete sich bereits ab, dass der demokratische Aushandlungsprozess im partizipativen Bürger_innenhaushalt nicht als zu Erklärendes für den Abschluss der Finanzgeschäfte gelten kann und somit andere Einflussfaktoren, wie das Handeln der Kommunal- und Bankenvertreter_innen in den Fokus rückten.

Schließlich wurde in der Vorbereitung eine abschließende Entscheidung darüber getroffen, welche Materialien interpretiert werden sollen. Die Transkripte aller Interviews standen als zu interpretierende Materialien bereits fest. Neben den Interviews können auch andere Textmaterialien in die Inhaltsanalyse miteinbezogen werden, wenn sie zur Erschließung des Feldes unerlässlich sind (Ebd.: 210). In den Gesprächen mit Vertretern der Mülheimer Finanzverwaltung erhielt ich die Anregung Niederschriften, Protokolle, Vorlagen und Beschlüsse, die im Zusammenhang mit Zinsgeschäften seit 2003 im „Bürgerinformationssystem“ der Stadt gesammelt wurden, einzusehen. Sie werden daher in die Inhaltsanalyse miteinbezogen. Im Fall Essens bot sich die Auswertung der Rats- und Ausschussprotokolle nicht an, da die Stadtanleihe nicht Gegenstand von Sitzungen war.

Um die Informationslage zum Thema Stadtanleihen zu verbessern, wurden Artikel zu Stadtanleihen aus der Zeitschrift *Der Neue Kämmerer* aus den Jahren 2010 bis Oktober 2012 hinzugezogen. Die empirische Datengrundlage wurde außerdem ergänzt durch eine intensive Lektüre der Webseiten, die für das *Haushaltsforum*¹⁰ in Mülheim und für die *Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung*¹¹ in Essen aufgesetzt wurden.

Die darauf folgende Phase der **Extraktion** betrifft die eigentliche Arbeit mit dem Material. Die Transkripte wurden gelesen und einzelne, relevante Absätze farblich markiert und einer Kategorie zugewiesen. Extrahierte Sinneinheiten wurden dem Text entnommen und einzeln weiterverarbeitet.

An diesen Arbeitsschritt schloss die **Aufbereitung** an. „Die Aufbereitung der Daten soll vor allem deren Qualität verbessern, indem verstreute Informationen zusammengefasst, Redundanzen beseitigt und Fehler korrigiert werden.“ (Gläser und Laudel 2010) Auf diese Weise lässt sich der Umfang des Rohmaterials in bearbeitbare Textbausteine umwandeln und die Informationen werden nach inhaltlichen Gesichtspunkten strukturiert. Auswertungskategorien werden beispielsweise mehrmals in unterschiedlicher Weise zusammengefasst (Ebd.: 230).

Die vorliegenden Auswertungskategorien wurden in diesem Arbeitsschritt unter verschiedenen Überthemen gruppiert. Erste Kausalzusammenhänge, die in der Auswertung aufgegriffen werden sollten, wurden daran sichtbar. Unter dem Titel „Akteur_innennetzwerk“ wurden die einflussnehmenden Akteur_innen aufgeführt. Zur Sichtbarmachung der Begründungsmuster in den Kommunen für ein Engagement am Finanzmarkt wurden unter dem Titel „Handlungslogiken“ Kategorien wie Gewinnstreben, Minimierung der Zinsausgaben oder Imagepolitik zusammengeführt. Schließlich diente die Sammlung der Kategorien zum Bürger_innenhaushalt, Verwaltung und Politik unter dem Oberthema „Entscheidungsstruktur in Finanzfragen“ einer weiteren Strukturierung. Die Aufbereitung der extrahierten Passagen un-

¹⁰ <https://haushaltsforum2013.muelheim-ruhr.de/> [Abgerufen am: 18.11.2012]

¹¹ <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/> [Abgerufen am: 5.11.2012]

ter den drei genannten Oberthemen diene als Vorarbeit für die Darstellung der Ergebnisse im dritten Teilabschnitt der Arbeit. Das Netzwerk der Akteur_innen wird darin anhand des Aufkommens von Finanzgeschäften in Kapitel 4.1 skizziert. Die Handlungslogiken in der Kommunalverwaltung sowie die Entscheidungsstruktur in Finanzfragen erfuhren durch das Engagement am Finanzmarkt Veränderungen und werden daher als Auswirkungen des Prozesses unter Kapitel 4.2 erörtert.

Die Darstellung der Ergebnisse in Kapitel 4 umfasst bereits den letzten Arbeitsschritt der qualitativen Inhaltsanalyse. In der **Auswertung** werden empirische Fragen beantwortet. In diesem Verfahrensschritt erfolgt eine Darstellung der interagierenden Mechanismen, die alle Informationen über einen Fall einbezieht und nicht auf der singularen Beschreibung einer/eines Interviewten verbleibt. Nicht alle Widersprüche, die sich aus den Informationen ergeben, können endgültig ausgeräumt werden. Bevor mit der Darstellung der Ergebnisse die qualitative Inhaltsanalyse abgeschlossen wird (Ebd.: 248), sollen zwei kurze Falldarstellungen die Chronologie der relevanten Ereignisse in Essen und Mülheim überblicksartig schildern. Danach wird über den Rückbezug zur Forschungsfrage die Einbettung des Gegenstands in die Theorie im Abschnitt Analyse und Auswertung geleistet.

3.3 Falldarstellung: Finanzgeschäfte in Essen und Mülheim

An dieser Stelle soll eine erste chronologische Darstellung der Ereignisse für die beiden untersuchten Beispiele – die Begebung einer Stadtanleihe in Essen und die Geschäfte mit Zinsderivaten in Mülheim – erfolgen. Die Darstellung erfolgt dabei unter Einbezug aller sachrelevanten Informationen, die aus den Interviews und dem zusätzlichen Material gewonnen wurden. Anschließend werden die Ergebnisse systematisch fragestellungsbezogen aufbereitet.

3.3.1 Stadtanleihe in Essen

Die Stadt Essen befindet sich, wie auch weitere Kommunen an der Ruhr, seit über 10 Jahren in einer äußerst angespannten Haushaltssituation. Bis August 2010 war sie bei der Mittelbewirtschaftung von den Aufsichtsbehörden des Landes den äußerst strengen Maßstäben einer „Stadt in drohender Überschuldung“ unterworfen. Das Ende 2010 beschlossene Haushaltssicherungskonzept (HSK) soll eine Zunahme der Überschuldung abwenden. Derzeit verzeichnet Essen ein Haushaltsdefizit von über 3 Milliarden, wobei zwei Drittel davon Liquiditätskredite betreffen (siehe S. 33). In dieser Situation ergriff die Essener Stadtkämmerei im Februar 2010 die Möglichkeit der Begebung einer Stadtanleihe im Wert von 200 Millionen Euro an der Düsseldorfer Börse. Die Anleihe ist eine Alternative zur gängigen Mittelbeschaffung über Kommunalkredite, bei dem Kapital von der Bank geliehen wird. Im Unterschied dazu wird bei der Begebung einer Anleihe mit Hilfe einer Art Schuldschein Kapital von institutionellen und privaten Anleger_innen geliehen. Derzeit ist zur Begebung das Einverständnis der obersten Landesbehörden notwendig. Die Stadt Essen verpflichtete sich nach einer Laufzeit

von fünf Jahren die gezeichnete Summe an die Anleger_innen zusätzlich eines Zinssatzes von 2,65 Prozent zurückzahlen. Mit der Arrangierung und Platzierung der Stadtanleihe waren die *WL BANK* und die *WGZ BANK* beauftragt. Eine weitere Stadtanleihe wurde seit der Jahrtausendwende im bundesdeutschen Raum ein Jahr zuvor lediglich von Hannover begeben. Historische Vorbilder finden sich vor allem zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als der Verkauf von städtischen Schuldscheinen ein gängigeres Mittel zur Liquiditätsbeschaffung war. Der Kommunalkredit ist derzeit weiterhin die gängigste Refinanzierungsvariante deutscher Kommunen. Daher haben es die Stadt Hannover und Essen in ihrer Pionierrolle zu einiger Berühmtheit unter den Schuldenmanager_innen auf Kommunal- und Bankenseite gebracht, da über die Stadtanleihe in der Wirtschafts- und Kommunalpresse eingehend berichtet wurde (Schaaf 2011; Schinkel 2012; Osman 2010).

3.3.2 Zinsderivate in Mülheim

Auch der Haushalt der Stadt Mülheim weist seit einem Jahrzehnt hohe Defizite auf. Seit der Jahrtausendwende ist er durch teilweise exorbitant steigende Kreditaufnahmen im Liquiditätskreditbereich belastet (siehe S. 33). Unter den Vorzeichen dieser Verschuldung kam 2003 im Mülheimer Stadtrat die Diskussion auf, wie die „Verbindlichkeiten zu optimieren“ seien (CDU-Fraktion Mülheim 2003). In der Sitzung des Finanzausschusses vom 13.10.2003 wurde die Verwaltung zum „Abschluss derivativer Geschäfte zur Zinsoptimierung“ ermächtigt (Finanzverwaltung Mülheim 2003). Diesem Entschluss waren die Beratungen zwischen der Stadtkämmerei mit verschiedenen Bankinstituten und der Vorstellung eines Zinsmanagementsystems durch die *Westdeutsche Landesbank (WestLB)*¹² im Finanzausschuss vorangegangen. Im Januar 2004 handelte die Stadt Mülheim mit der *WestLB* einen „Schuldenportfoliomanagement-Vertrag“ über rund 100 Millionen Euro aus (Stadtverwaltung Mülheim 2011). Es folgten weitere Vertragsabschlüsse mit anderen Kreditinstituten, die vor allem *Swaps*¹³ beinhalteten. Zunächst verzeichneten diese Geschäfte Gewinne, doch spätestens 2006 wurden negative Entwicklungen offenbar. Der saldierte Verlust aus den Derivategeschäften belief sich bis Ende 2007 auf 6,083 Millionen Euro (Stadtverwaltung

¹² Die *WestLB AG* war bis zu ihrer Zergliederung im März 2012 als Landesbank Nordrhein-Westfalens unter anderem international tätig. Im Zuge der Finanzkrise verzeichnete sie hohe Verluste aus Fehlspekulationen, was unter anderem die Ausgliederung einer „Bad Bank“ erforderte. Einzelne Geschäftsbereiche sind weiterhin aktiv.

¹³ Die Mülheimer Swap-Geschäfte beinhalteten den Austausch von Zinsverpflichtungen zwischen der Stadt und der Bank. Zinsderivate im Allgemeinen und Swaps im Speziellen werden auf der Grundlage einer Erwartung über die Entwicklung von Zinsen abgeschlossen. Wird ein Kreditgeschäft mit einem Swap gekoppelt, steht der Zinssatz, den die Kommune an die Bank zahlen muss, nicht im Vorhinein fest. Die Kommune zahlt einen variablen Zinssatz an die Bank und erhält im Gegenzug einen Festzinssatz von der Bank. Die Höhe des zu zahlenden kommunalen Zinssatzes orientiert sich an der Entwicklung vorher festgelegter Indizes, wie beispielsweise dem Euribor, dem Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft. Tritt die von der Kommune erwartete Zinsentwicklung ein, verringert sich der zu zahlende Zinssatz und Zinskosten großer Kreditvolumina können begrenzt werden. Tritt hingegen eine von der Kommune unvorhergesehene Zinsentwicklung ein, wie es vor allem ab 2007 in der Finanzkrise verstärkt der Fall war, entstehen auf Seiten der Kommunen mitunter erhebliche Verluste.

Mülheim 2011). Mit dem Amtsantritt Uwe Bonans als Kämmerer im Frühjahr 2006 sollte ein „Schadenminimierungsprozess“ (Ebd.) eingeleitet werden. Aber auch die „Umstrukturierungs- und Abwicklungsgeschäfte“ (Interview E: A56) erzeugten Verluste. Sie wurden zwischenzeitlich abgedeckt durch Zinsersparnisse und Währungsgewinne, die bei der Aufnahme von Kassenkrediten in Schweizer Franken erzielt wurden.

Im Frühjahr 2011 teilte Kämmerer Bonan im Finanzausschuss mit, dass keine weiteren Derivategeschäfte abgeschlossen werden sollten, Prolongationen bestehender Geschäfte waren davon nicht betroffen (Finanzverwaltung Mülheim 2011). Im Sommer 2011 beschloss der Finanzausschuss die Erstellung einer Richtlinie zum Zins- und Schuldenmanagement, die 2012 in der Verkündung einer neuen, detaillierteren Dienstanweisung für die Mülheimer Finanzverwaltung mündete (FDP-Fraktion Mülheim 2011). Der Abschluss neuer Derivate sowie die Aufnahme von Kassenkrediten in Fremdwährungen ist mit dieser Dienstanweisung bis auf weiteres ausgeschlossen.

Nachdem Mitte 2008 die Verwaltung im Finanzausschuss berichtete, dass im Zusammenhang mit den Derivategeschäften keine Anhaltspunkte für nachweisbare Falschberatung der Banken vorlägen, sieht die Stadt Mülheim mittlerweile hinreichende Anhaltspunkte für Schadenersatzansprüche gegenüber der *WestLB* und versucht derzeit diese außergerichtlich geltend zu machen (Finanzverwaltung Mülheim 2012). Hintergrund ist das BGH-Urteil vom 22.03.2011, das die Deutsche Bank zu Schadensersatzzahlungen gegenüber einem mittelständischen Unternehmen verpflichtete, weil sie den Kunden bei spekulativen Zinswetten falsch beraten hatte (Spiegel Online 2011) und Presseberichterstattungen von Ende 2011, wonach seinerzeit ca. 100 Kommunen eine Klage gegen die *WestLB* prüften.

4 Auswertung und Analyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung systematisch zusammengetragen. Die Struktur der Darstellung orientiert sich meist an den jeweiligen Einzelfallanalysen in Essen und Mülheim. Die jeweiligen Untersuchungsgegenstände *Stadtanleihe* und *Finanzderivate* sind ihrer Struktur nach voneinander zu unterscheiden. Bei der Begebung einer Stadtanleihe tritt die Kommune als Anleiheemittentin auf, um sich Liquidität am Kapitalmarkt zu beschaffen. Im Kontrast dazu übernimmt die Stadt bei Derivategeschäften die Rolle der Käuferin eines Finanzproduktes. In Mülheim handelte es sich dabei größtenteils um Zinsswaps, die auf ein bestehendes Kreditgeschäft aufgesetzt wurden. Die Liquiditätsbeschaffung erfolgte bei Derivategeschäften somit weiterhin über den klassischen Kommunalkredit bei Banken, die Zinszahlungen werden hingegen an die Entwicklungen am Finanzmarkt gebunden. Die unterschiedliche Natur der Finanzgeschäfte erfordert in mehreren Fällen die Beantwortung der empirischen Fragen gesondert nach den jeweiligen Finanzprodukten in Essen und Mülheim. Trotz der jeweils unterschiedlichen Zwecke der Finanzprodukte – Liquiditätsbeschaffung im Fall der Stadtanleihe sowie Zinssenkung im Fall der Derivategeschäfte – charakterisieren beide Finanzprodukte gleichermaßen einen neuartigen Umgang mit öffentlichen Schulden in den Kommunalverwaltungen. Sie illustrieren den Wandel einer öffentlichen Schuldenverwaltung hin zu einem öffentlichen Schuldenmanagement, in dem Schuldentitel wie in einem Produktportfolio zusammengestellt werden. Die Gemeinsamkeit von Stadtanleihen und Finanzderivaten ergibt sich also, wenn sie als Steuerungsinstrumente einer kommunalen Geschäftsstrategie am Finanzmarkt betrachtet werden. Unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Struktur bietet es sich daher für die Ergebnispräsentation in mehreren Punkten an, sie im Hinblick auf ihre Entstehung oder ihre Wirkungen gemeinsam zu diskutieren. Dabei sollen grundlegende Mechanismen des Wandels von einer öffentlichen Schuldenverwaltung hin zu einem Schuldenmanagement über Finanzmarkttitle sichtbar werden.

Unter Rückbezug auf die unter Kapitel 2.3. formulierten Forschungsfragen und Thesen wird im Folgenden der Forschungsgegenstand mit den erklärenden Zusammenhängen auf die theoretischen Vorannahmen rückbezogen (Gläser und Laudel 2010: 248). Forschungsfrage 1, die das Verhältnis von kommunaler Eigeninitiative einerseits und die Einflussnahme der Finanzmarktakteur_innen andererseits untersucht, um zu klären wer im Prozess der Finanzialisierung als Triebfeder auftrat, steht im Mittelpunkt des Kapitels 4.1.

Forschungsfrage 2 hebt stärker auf die Wirkung von Finanzmarktaktivitäten in der lokalen Demokratie ab. Die Frage nach der praktischen Vereinbarkeit von einem finanzialisierten Schuldenmanagement und den Anforderungen an partizipative Bürger_innenbeteiligung in Finanzfragen wird unter Kapitel 4.2. beantwortet.

4.1 Entstehung der Finanzgeschäfte

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage „Von welcher Seite wird die Finanzialisierung der Kommunalpolitik forciert und wessen Handeln wirkt in dieser Situation als Triebfeder der Finanzialisierung der Kommunalpolitik?“ muss geklärt sein, wer an der Einführung des Finanzgeschäftes jeweils beteiligt war. Aus der theoretischen Betrachtung im Rahmen der Debatten um Finanzialisierung und Unternehmerische Stadtpolitik stand einerseits die These im Raum, Finanzgeschäfte seien Ergebnis der Verwertungslogik des Kapitals. Andererseits betonen Vertreter_innen der Unternehmerischen Stadtpolitik die Handlungsmacht und das veränderte Selbstverständnis bei kommunalen Verantwortlichen in Prozessen der Privatisierung und Kommodifizierung. In der Auswertung des Materials wurden daher mit besonderer Sorgfalt Hinweise auf die Einflussnahme der Finanzmarktakteur_innen sowie die Eigeninitiative der Kommunen registriert und nun zur Beantwortung der Forschungsfrage gegeneinander abgewogen. Weder in Essen noch in Mülheim nahm die Bürger_innenbeteiligung Einfluss auf die Einführung der Finanzgeschäfte. In Mülheim waren zu Beginn der Derivategeschäfte 2003 noch nicht die Bedingungen dafür geschaffen, da der Bürger_innenhaushalt erstmals sieben Jahre später durchgeführt wurde. In Essen fiel die erstmalige Durchführung der *Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung* zwar mit der Ausgabe der Stadtanleihe im Jahr 2010 zusammen, dennoch war sie kein Thema im Partizipationsverfahren. Ein zentrales Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist somit, dass es in den Fallbeispielen für grundlegende Neuerungen im Schuldenmanagement, die mit der Betätigung am Finanzmarkt verbunden sind, keiner Zustimmung in Form von Bürger_innenbeteiligung bedurfte. (mehr dazu in Kapitel 4.2.2) Die beeinflussende Wirkung des Bürger_innenhaushalts, die entsprechend theoretischer Vorüberlegungen in Betracht kam, wird daher verworfen. Im Folgenden wird besonders das Eigeninteresse der Banken, der Anleger_innen und der Kommunalvertreter_innen zur Erklärung des Prozesses herangezogen.

4.1.1 Triebfeder Finanzmarkt

In den Kategorien 'Einfluss der Banken' und 'Einfluss der Anleger_innen' wurden Informationen zusammengefasst, die aufzeigen an welchen Zeitpunkten Banker_innen oder Anleger_innen über Kontaktaufnahme, der Unterbreitung eines Angebots oder mit gezieltem Marketing die Stimmung zu Gunsten einer Stadtanleihe in Essen oder zu Gunsten von Zinsderivaten in Mülheim zu beeinflussen versuchen. Die Analyse dient dazu die Triebkräfte im kommunalen Finanzialisierungsprozess zu beleuchten.

4.1.1.1 Einfluss der Banken

Stadtanleihe Essen

Über das Kreditgeschäft haben Banken und Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten enge Bindungen geknüpft. Essener Verwaltungsmitarbeitende sowie der Interviewpartner der *WL Bank* berichteten übereinstimmend von einem regen Austausch bis hin zu „gewachsene[n]

persönliche[n] Strukturen“ (Interview D). Insgesamt entstand der Eindruck, Vertreter_innen von Banken gingen in der Stadtverwaltung ein und aus. Herr Lange verdeutlicht dies:

„Und die Auseinandersetzungen mit Banken und Beratungsunternehmen, die findet auch statt, selbstverständlich. Ich bekomme oft hier Besuch von Banken und wir sprechen über bestimmte Entwicklungen, sprechen über bestimmte Produkte. Das gehört ja einfach dazu. Ohne das geht's nicht.“ (Interview A)

In den Interviews wurde darüber hinaus deutlich, wie Banker_innen ihre Kontakte einsetzen, um ihren Kund_innen in den Kommunen, neue Produkte anzubieten. Von einem Gesprächspartner wird das mit Blick auf die Expertise der Banken positiv bewertet:

„So das heißt, die Banken wissen was der Markt sucht und können dann natürlich auch sagen: 'Wir wollen eine Anleihe am Markt unterbringen.' Dann erkundigen sie sich bei uns wie sie ausgestaltet werden soll. 'Was ist denn die Variable, die Sie haben?' Das heißt, der Betrag, die Laufzeit und der Zinssatz. Wir sind dann im mittelfristigen Bereich geblieben und haben eine fünfjährige Anleihe ausgegeben, die man zu der Zeit gut am Markt platzieren konnte. Das ist immer eine Frage, was der Markt gerade so will.“ (Interview A)

Herr Lange erklärt explizit, dass die Bank mit dem Interesse eine Anleihe am Markt zu platzieren an die Kommune herantrat. Die Initiative zum Abschluss einer Stadtanleihe ging im Fall Essens demnach von der Bank aus. Den Stadtverwaltungsmitarbeitenden oblag nach dem grundsätzlichen Einverständnis zu dem Geschäft vor allem die Ausgestaltung der Eckdaten: Laufzeit, Betrag, Zinssatz. Herr Scholl, Mitarbeiter bei der *WL Bank* bestätigt das Eigeninteresse der Bank bei der Einführung der Stadtanleihe. Er beschreibt, dass mit dem Beginn der Finanzkrise 2008 auf eine neue Situation reagiert werden musste und die Überlegungen in die Richtung gingen: „Ok, wie könnte man einen neuen Markt öffnen und da sind wir relativ schnell auf die Anleihe gekommen“ (Interview D).

Im weiteren Verlauf des Gesprächs führt Herr Scholl aus, dass die Kreditlinien der Kommunen vor allem in NRW nicht mehr als sicher betrachtet wurden, woraufhin die Bank ihre Geschäftspolitik modifizierte. Den 138 der 430 Kommunen in NRW, die einem HSK unterliegen, wurden schlagartig keine weiteren Kredite gewährt. Dennoch hat die Bank ein Interesse aktiv bei der Geldbeschaffung der Kommunen zu assistieren (Interview D). In Essen war man sich dieser Geschäftspolitik sehr wohl bewusst, nahm aber gern an der „Sonderaktion der *WL Bank*“ (Interview B) teil, da die Konditionen vergleichbar mit denen eines Kommunalkredits waren. Die *WL Bank* verzichtete also auf die üblichen höheren Gebühren bei der Begebung einer Anleihe um dieses neue Produkt zu vermarkten. Dahinter steckte die Überlegung der Bank, öffentliche Schuldner_innen aus den Kreditbüchern zu streichen und das Kreditausfallrisiko auf die Anleger_innen zu übertragen, denn bei der Begebung einer Anleihe tritt die Bank nicht mehr als Gläubigerin im Kreditgeschäft auf, sondern nur noch als Vermittlerin. Die Geschäftsstrategie der *WL Bank* zielte demnach auch auf Risiko-Verlagerung hin zu den Anleger_innen. Der Wandel einer Kommune von der Schuldnerin zur Anleiheemittentin hat für die Banken den Vorteil, dass sie an Gebühren anstelle von Zinsen verdienen, „risikolos wie bisher und ohne bilanzielle Konsequenzen“ (FTD.de 2012). Die Verringerung der Kredit-

risiken in der Bilanz trägt für die Bank außerdem zur Erhöhung der Eigenkapitalquote bei, wie unter der neuen Bankenrichtlinie Basel III¹⁴ gefordert (Interview B; Klieve 2012: 223).

In der Essener Stadtverwaltung verweist man außerdem auf ein steigendes Profitinteresse der Banken. So betont Herr Sento, dass es von den Banken kein schlechter Schachzug gewesen sei, das Geschäft mit Stadtanleihen aufzunehmen, da das Emissionsgeschäft wegen den Höheren Margen ertragreicher sei als jenes mit den sonst üblichen Krediten. Er führt weiter aus:

„Mir ist klar, es gibt [...] durchaus auch interessierte Banken, die sagen: 'Der Kommunalkredit ist eigentlich ein margenschwaches Geschäft.' Das interessiert sie dann nicht so sehr. Aber wenn sie das gleiche Geschäft mit höheren Margen machen könnten, würden sie es gerne tun. Und wenn sie statt Kreditemissionen Kommunalanleihen vergeben, verdienen sie mehr Geld und haben [...] aber überhaupt gar kein Risiko, weil das Risiko trägt ja dann der, der die Anleihe kauft. Dann ist das doch ein schönes Geschäft. Und wenn sie das um den Preis tun, dass da ein bisschen Unsicherheit gestreut wird und man sagt: 'Bei dem Kommunalkredit geht es aufs Ende zu und den kann man so nicht mehr weiter machen. Alle müssen sich raten lassen und die Ersten kriegen auch schon keine Kredite mehr.' Das zeigt dann, dass es eben durchaus interessierte Kreise gibt, die damit Geld verdienen wollen.“ (Interview B)

An der Aussage Herr Sentos wird deutlich, dass die Banken ein spezifisches Geschäftsinteresse mit Stadtanleihen verfolgen. Einige Banken versuchen derzeit aus dem wenig profitablen Kommunalkreditgeschäft auszusteigen. Neben diesem inhaltlichen Interesse, sind im Folgenden die Methoden zu beleuchten, die „interessierte Kreise“ einsetzen, um Kommunen für das Anleihegeschäft zu gewinnen. Dazu soll auf die Diskussion und Berichterstattung im *Neuen Kämmerer* eingegangen werden, die dazu beiträgt, „die Reputation des Kommunalkredits in Zweifel [zu] ziehen“ und ihn so als Instrument der Refinanzierung „sturmreif“ zu schießen (Interview B). In dieser Zeitschrift, die den „Topentscheidern im öffentlichen Finanzbereich“ (FINANCIAL GATES GmbH 2012) zugestellt wird, stellt eine Redakteurin zunächst fest: „Es gibt derzeit keine Refinanzierungsprobleme“ bei den Kommunen. Doch sie prognostiziert, dass es so nicht bleiben werde, denn mit der schärferen Bankenaufsicht unter Basel III, stünde eine Verringerung des Kommunalkreditangebots am Markt an (Schlüter 2012a: 1). Im Zuge dessen würden sich Kommunalkredite „massiv verteuern“ (Elbers 2011b). Der Vorstandschef der Nord LB wird in der Zeitschrift gar mit den Worten zitiert, dass er in den hochverschuldeten niedersächsischen Gemeinden vor „griechischen Verhältnissen“ (Elbers 2011a: 1) warne. Diese Aussagen geben einen Eindruck davon, wie die Reputation des Kommunalkredits in Zweifel gezogen werden kann, ohne dass derzeit Finanzierungsengpässe bestehen oder die zukünftige Entwicklung des Kommunalkreditmarktes abzusehen wäre. Das Ausmalen einer Situation mangelnder Kreditangebote für die Kommunen soll unterdessen deren Zustimmung zu alternativen Refinanzierungsformen beeinflussen. *Der Neue Kämmerer*, als der „Meinungsführer im Bereich der Kommunalfinanzen“ (FINANCIAL GATES

¹⁴ Basel III ist die neueste Version eines Regelwerks, das den Banken vorschreibt, über wie viel Eigenkapital sie verfügen müssen (siehe S. 54).

GmbH 2012) bezeichnet, beteiligt sich an der Stimmungsmache gegen den Kommunalkredit, beschwört in diesem Zusammenhang schon die „Krise des klassischen Kommunalkredits“ (Elbers 2011a: 6) herauf und sagt voraus, dass „die klassische Kommunalfinanzierung schon bald an ihre Leistungsgrenze“ (Elbers und Krebs 2011) stoßen werde. Ein „radikaler Umbruch“ stehe bevor. „Die ersten Ausläufer des Orkans seien bereits spürbar“ und dennoch fehle die Sensibilität für diese „epochale Umwälzung“ (Ebd.). Die Wortwahl, die ein wahrhaftes Bedrohungsszenario heraufbeschwört, steht in einem gewissen Kontrast zur momentan vorfindbaren Situation am Kreditmarkt und im Missverhältnis zum ungesicherten Wissen über zukünftige Entwicklungen. Die Entschiedenheit, mit der hier dennoch die Kreditklemme im Kommunalbereich angekündigt wird, deutet auf das Kalkül hin, die Leser_innen von den Vorteilen alternativer Finanzierungsmöglichkeiten wie Stadtanleihen zu überzeugen.

Als Auslöser für den bevorstehenden Wandel bezeichnen die meisten Redakteur_innen die neuen Eigenkapitalquoten für Banken, die unter Basel III Vorschrift werden. Dabei sind die Bestimmungen des Regelwerks Basel III für Banken erst ab 2018 wirksam und die Höhe der neuen Eigenkapitalquote steht derzeit noch nicht fest (Elbers 2011b). Die Dringlichkeit, mit der einige Bankenvertreter_innen und Redakteur_innen im Neuen Kämmerer die Diversifizierung des Kreditportfolios, sprich die Einführung von Stadtanleihen fordern, entpuppt sich somit als „ein durchsichtiges Manöver der Banken mit der Absicht, künftig bei einem Teil der Kredite höhere Zinsen durchzusetzen“, wie es der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Heiger Scholz, formuliert (Elbers 2011a: 1). Denkbar wäre auch, dass der Kommunalkredit entwertet wird, um die Offenheit für die Anleihenfinanzierung in den Kommunen zu erhöhen.

In der Wirtschaftspresse wird das Werben für die Kommunalkredite ebenfalls als Geschäftsstrategie der „Banken, Berater, Rating-Agenturen und potenziellen Investoren“ bezeichnet. Vertreter_innen der Finanzbranche versuchten, „klammen Städten eine Alternative zum Bankkredit schmackhaft zu machen.“ (Dohms 2012) Dahinter verbirgt sich, wie aufgezeigt nicht zuletzt die Hoffnung auf ein lukratives Geschäft.

Wenn auch die Wortwahl in der Fachpresse nichts über die Rezeption dieser Meinungen in den kommunalen Amtsstuben verrät, wird an den Interviews deutlich, dass Bankenvertreter_innen ein großes Vertrauen unter den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung genießen und in regelmäßigen Treffen dazu aufgefordert werden, neue Produktvorschläge zu unterbreiten, wie im Fall der Stadtanleihe in Essen geschehen. Darüber hinaus verweist mindestens die Berichterstattung im *Neuen Kämmerer*, dass von interessierter Seite eine Diskussion über die Notwendigkeit von Alternativen zum Kommunalkredit lanciert werden kann.

Zinsderivate in Mülheim

Auch am Beispiel der Geschäfte mit Zinsderivaten in Mülheim offenbart sich ein nicht zu vernachlässigender Einfluss von Berater_innen auf die kommunale Finanzpolitik. Unter dem Eindruck stetig steigender Zinsbelastung der Liquiditätskredite entschieden sich ab den 2000ern viele nordrhein-westfälische Kommunen zum Abschluss von Zinsgeschäften. In Mülheim laufen diese Geschäfte seit dem Jahr 2003. Mitarbeitende der Stadtverwaltung Mülheim berichteten im Interview von generell engen Kontakten zu Banken. In der Wahrnehmung des Stadtverordneten Lothar Reinhard gehen die Banken dabei sehr aggressiv vor.

„Die kommunalen Spitzenbeamten werden dauernd von Gutachtern heimgesucht, von Beratern aus den Banken und aus speziellen Firmen. Die erzählen denen, was der letzte geile Trick ist, wie man [...] an Geld kommt.“ (Interview F)

Herr Ahrens, Mitarbeiter der Stadtverwaltung bestätigt das Engagement der Banken und betont, dass in den Jahren 2001 und 2002 verstärkt die Banken bei den Kommunen aufgeschlagen seien und Geschäfte angeboten hätten. So sei den Kommunen vorgeschlagen worden Zinssicherungsgeschäfte abzuschließen, welche seitens der Banken beschönigend oft auch die Bezeichnung Zinsoptimierung bekamen.

„[Uns wurde vorgeschlagen:] Schließt doch Derivate ab, also wettet auf irgendwelche Entwicklungen. [...] 'Wettet auf eine bestimmte Zinsentwicklung, auf einen bestimmten Kurs einer ausländischen Währung, sagen wir mal Schweizer Franken.' Es gab die tollsten Angebote.“ (Interview E)

Auch der damalige Mülheimer Kämmerer stand über „geraume Zeit“ mit verschiedenen Bankinstituten in „intensivem Kontakt“, wie er in einer Sitzung des Stadtrates 2003 erklärte, bevor die Verwaltung in das Geschäft mit Derivaten einstieg (Amt für Ratsangelegenheiten und Bürgerinformation 2003). Im Ergebnis dieses Finanzproduktvergleichs der Verwaltung wurden am 13.10.2003 Vertreter_innen der *WestLB* in eine nicht-öffentliche Sitzung des Finanzausschusses eingeladen, um über Möglichkeiten eines Zinsmanagements mit derivativen Instrumenten zu referieren. Unter dem Eindruck der Ausführungen der Bankenvertreter_innen ermächtigte der Finanzausschuss die Verwaltung zum Abschluss derivativer Geschäfte (Finanzverwaltung Mülheim 2003). Dem Interviewpartner Reinhard zufolge, ist davon auszugehen, dass die Kommunen „ohne diese Beraterindustrie [...] gar nicht auf die Idee gekommen“ (Interview F) wären, Derivate als Teil des Schuldenmanagements einzusetzen. Die Initiative für diese Geschäfte lag eindeutig bei den Banken.

Ihr Einfluss erstreckt sich zusätzlich auf das operative Management der Derivategeschäfte in der alltäglichen Betreuung des Schuldenportfolios einzelner Kommunen. Dafür wurde mit der *WestLB* ein Schuldenportfoliomanagement-Vertrag ausgehandelt, der die Bank ermächtigte „im Namen und für Rechnung der Stadt Finanztermingeschäfte abzuschließen und aufzulösen, die sich auf das Darlehensportfolio beziehen“ (Finanzverwaltung Mülheim 2012, Hervorh. d. Verf.). Entsprechend schloss die *WestLB* für die Stadt Mülheim 2008 beispielsweise ein Swap-Optionsgeschäft¹⁵ über 10 Millionen Euro ab. Option bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Bank innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ein Swap-Geschäft auslösen kann, sobald sie die Zinsentwicklung für ihre Kund_innen als günstig betrachtet. Das Auslösen bestimmter Transaktionen delegiert die Stadtverwaltung an die Bank. Sie verliert damit die Kontrolle über den Vorgang, ist aber gleichzeitig von den Aufgaben der Pflege der Kreditportfolios befreit. Das Auslösen eines Optionsgeschäfts über 10 Millionen Euro obliegt

¹⁵ Eine Option beinhaltet das Recht (nicht die Pflicht), gegen Zahlung einer Prämie zu einem bestimmten Zeitpunkt (Termingeschäft) eine bestimmte Anzahl eines Werts (beispielsweise Swaps) zu einem bestimmten Preis zu kaufen (Call-Option) oder zu verkaufen (Put-Option).

laut Vertrag der Bank. Der Mülheimer Stadtverwaltung wurden im „Management-Ausschuss“ die Strategien, Ergebnisse und Umsetzung der Swap-Geschäfte von der Bank lediglich „dargestellt“ (in Anlage 1 zu TOP 14 Zins- und Schuldenmanagement. Stadtverwaltung Mülheim 2011).

Die Ergebnisse zeigen, dass nicht nur die Einführung von Zinsderivaten in Mülheim auf die Initiative der Banken zurückzuführen ist. Mit Abschluss des Vertrages gab die Kommune Mülheim im Vertrauen auf die Expertise der Bankenmitarbeiter_innen zusätzlich die alltägliche Betreuung des Schuldenportfolios in die Verantwortlichkeit der Bank. Der Einfluss der Banken erstreckt sich somit auch auf das operative Geschäft mit öffentlichen Schulden.

4.1.1.2 Einfluss der Anleger_innen

Stadtanleihe Essen

Die Begebung einer Stadtanleihe stellt eine Geschäftsbeziehung zwischen Kommunen und Kapitalanleger_innen am Finanzmarkt her. Potenzielle bzw. tatsächliche Anleger_innen treten damit als neue Einflussgruppe im kommunalen Schuldenmanagement auf den Plan. Banken nehmen in dieser Beziehung die Rolle der Vermittlerin zwischen den beiden Geschäftspartner_innen ein, so dass im Fall von Essen weder ein direkter Kontakt noch eine direkte Einflussnahme der Anleger_innen zu beobachten ist. Die Stadt Essen hat auch kein Interesse daran zu erfahren, welche konkreten Pensionsfonds, Versicherungen, Investmentfonds oder Bürger_innen ihre Anleihe zeichneten, für die Kommune sind sie vielmehr als Gruppe der potenziellen Käufer_innen mit bestimmten Nachfragemustern für die Kalkulation relevant. Das heißt, die Essener Stadtverwaltung antizipiert bei der Ausgestaltung der Stadtanleihe die Anforderungen potenzieller Anleger_innen:

„Man muss also wissen: Suchen die Geldanleger momentan etwas für den kurzfristigen Bereich oder für den langfristigen Bereich? Momentan ist auch eher der kurzfristige Bereich gefragt [...] So, bei uns war dann eben diese Fünfjahresfrist vorgegeben auf Grund der Nachfrage.“ (Interview A)

Um sicherzugehen, dass sie genügend Absatz für die Stadtanleihe an der Düsseldorfer Börse findet, muss die Kommune die Produktmerkmale wie Laufzeit und zu gewährender Zinssatz so wählen, dass sie den Wünschen einer möglichst großen Anzahl von Investor_innen gerecht wird. Während die Stadt im Kommunalkreditgeschäft fragen kann: 'Welche Kreditkonditionen bietet mir der Markt?', ist sie als Anbieterin einer Anleihe in der Pflicht 'dem Markt' die gewünschten Konditionen zu bieten, das Produkt Stadtanleihe also an den Bedürfnissen der Anleger_innen auszurichten, natürlich innerhalb eines Rahmens, der für die Kommune attraktiv bleibt.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung sprechen dafür, dass mit Stadtanleihen auf eine Nachfrage nach vergleichsweise renditestarken und dennoch risikoarmen Anlagen bei institutionellen Investor_innen reagiert wird. Der Chef einer Rating-Agentur äußerte sich dazu: „Diese Versicherer [potenzielle Käufer_innen einer Stadtanleihe, Anm. d. Verf.] suchen dringend nach Investments, die einerseits risikoarm sind, auf der anderen Seite aber ein paar Prozentpunkte mehr Rendite abwerfen als Bundesanleihen.“ (Dohms 2012)

In der Praxis werden diese Überlegungen im Vorhinein von der beauftragten Bank angestellt, die dafür Gebühren verlangt. So übernahm auch im Fall von Essen die Bank die Marktsondierung, in dem sie langfristig orientierte Investor_innen ansprach. Interessierte erhielten daraufhin die Möglichkeit die Anleihe an der Düsseldorfer Börse zu zeichnen. Die Anleger_innen üben somit bei Einführung einer Stadtanleihe keinen direkten Einfluss auf die Kommune aus. Sie werden für die Kommune bei der Einführung der Anleihe aber in ihrer Rolle als Interessent_innen relevant, deren Nachfragemuster und Anforderungen antizipiert werden müssen.

Wohin die Anpassung an die Bedürfnisse der Anleger_innen führen könnte, veranschaulichen Empfehlungen der Befürworter_innen von Stadtanleihen an die Städte. Sie drängen auf eine möglichst marktkonforme Darstellung der Stadt im Verkaufsprospekt, das jede Stadt bei der Investor_innenansprache ausgibt. „Faktoren wie die Attraktivität der Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort, die zukünftigen Veränderungen der Einwohnerstruktur, die Infrastruktur sowie die Qualität der Verwaltung, deren Entscheidungsstrukturen und Planungsinstrumente“ sowie das „Risiko-, Cash- und Zinsmanagement“ (Otte 2011). werden im Verkaufsprospekt in Anschlag gebracht, um potenzielle Anleger_innen zur Zeichnung der Anleihe zu bewegen. Die Begebung einer Stadtanleihe beginnt somit mit der städtischen Eigenwerbung als attraktiver Investitionsstandard, der in zentralen Politikfeldern wie der Wohnungs-, Infrastruktur- sowie Schuldenpolitik an den Kriterien der Finanzbranche ausgerichtet werden muss, wenn die Begebung der Stadtanleihe ein Erfolg für die Kommune sein soll. Bei dem genannten Kriterienkatalog handelt es sich um eine Art Bonitätsprüfung, die keineswegs nur eine objektive Stärken-/ Schwächenanalyse darstellt, sondern die Ausrichtung städtischer Entscheidungen an den Anleger_inneninteressen in Gang setzen sollen. Dies verdeutlicht Jens Michael Otte, Leiter Öffentlicher Sektor der *Deutschen Bank*: „Es sollte im Interesse jeder Kommune sein, zu wissen, wie Kreditgeber ihre aktuelle Situation bewerten. Dadurch können Kommunen die notwendigen Schritte einleiten und gegensteuern.“ (Elbers 2011a: 6)

Die konsequente Umsetzung Ottes Vorschlag liefe auf eine Ausrichtung stadtpolitischer Entscheidungen an den Interessen der Anleger_innen hinaus. Der Mechanismus, der sich in diesem Wandel ausdrückt, weist eine Verwandtschaft zu einem Phänomen auf, das in den theoretischen Debatten über Finanzialisierung eingehend beschrieben wurde. Im Übergang zum Finanzmarktkapitalismus ist zu beobachten, wie sich Unternehmen, die an der Börse notiert sind, zunehmend an den Renditeerwartungen der Anleihekäufer_innen oder Aktienbesitzer_innen ausrichten. Im Zuge dessen stellen sie häufig auf eine Geschäftspolitik um, die kurzfristig hohe Renditen hervorbringt. Investitionen, die sich hingegen erst langfristig rentieren, werden vernachlässigt. Im Bereich der Kommunalpolitik zeichnet sich mit Blick auf die Verkaufsstrategie bei Kommunalanleihen eine Entwicklung ab, die ebenfalls die Interessen der Anleger_innen und deren Renditeerwartungen gewichtet. Dieser Mechanismus sorgt dafür, dass stadtpolitische Entscheidungen die antizipierten Bedürfnisse von Anleger_innen widerspiegeln. Dass diese Entwicklung in Essen noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet hat, liegt vor allem an den „atypischen“ Konditionen (Interview B), die in der „Sonderaktion“ (Interview B) der *WL Bank* der Stadt gewährt wurden. Der Einfluss der Anleger_innen ist unter den Bedingungen eines expandierenden Kommunalanleihegeschäfts daher äußerst hoch

einzuschätzen und zeigt sich dann zum einen in der Ausgestaltung der Eckdaten des Anleihegeschäfts, erstreckt sich aber auch auf weitreichende stadtpolitische Entscheidungen.

Zinsderivate in Mülheim

Bei dem Abschluss eines Zinsderivates handelt es sich um kein Anlagegeschäft, sondern um den Austausch von Zinsvereinbarungen. Da in diesem Geschäft keine Anleger_innen auftreten, ist der Einflussfaktor in der Einzelfallstudie Mülheim nicht Gegenstand der Untersuchung.

4.1.1.3 Zwischenfazit – die Finanzbranche wittert ein Geschäft

Das Gewicht „des Finanzmarktes“ in den Finanzgeschäften, das in zwei Einzelfallstudien in Essen und Mülheim untersucht wurde, zeigte sich anhand der Bedeutung der Banken und der Anleger_innen bei der Begebung der Stadtanleihe, sowie bei den Derivategeschäften. Für beide Arten der Finanzgeschäfte ist insbesondere der Einfluss der Banken für das Zustandekommen der Finanzgeschäfte zu betonen. Zum einen kreieren Banken die hier behandelten Finanzprodukte, zum anderen entwickeln sie eine rege Geschäftstätigkeit und pflegen einen intensiven Austausch mit Entscheidungsträger_innen in den Kommunen. In diesem Rahmen stellen sie neue Ideen und innovative Instrumente des Schuldenmanagements vor und werden regelmäßig mit der Betreuung und Strategieentwicklung beauftragt. Die Geschäftsbeziehung beschränkt sich in den untersuchten Fällen demnach nicht auf die Sicherstellung der kommunalen Liquidität, sondern macht Kommunen gleichzeitig zu Zielgruppen von lukrativen Finanzprodukten. Bei der Eröffnung eines neuen Geschäftsfeldes assistiert das gezielte Marketing sowie die Berichterstattung in der Presse, mit der die Instrumente des modernen Schuldenmanagements beworben werden.

4.1.2 Kommunale Eigeninitiative

Wie dargestellt ergriffen Bankenvertreter_innen zur Bewerbung von Finanzprodukten regelmäßig die Initiative und erschlossen vielfältige Einflusskanäle in die kommunale Schuldenpolitik. Davon abgesehen deuteten sich in der Analyse mehrmals Weichenstellungen auf dem Wege zu einem finanzialisierten Schuldenmanagement an, die seitens der Kommunalvertreter_innen vorgenommen wurden. „Gewachsene persönliche Strukturen“ veranschaulichen das zweiseitige Geschäftsverhältnis und geben Hinweise darauf, dass die Beratungsdienstleistungen der Banken in Finanzfragen bei den Kommunen durchaus willkommen sind. Wie intensiv die Überzeugungsarbeit oder Bewerbung der Produkte erfolgen muss, hängt zu einem entscheidenden Anteil von der Bedürfnislage in den hochverschuldeten Kommunen ab. Aus dieser Perspektive wird klar, dass das Bild der machtlosen, passiven Kommunen, die gezwungen sind, sich der „Marktmacht der Banken“ (Rössner Rechtsanwälte 2012b) zu ergeben, relativiert werden muss. Das Schema wonach es sich bei Vertreter_innen der Finanzbranche um Täter_innen und den Kommunen um die Opfer des Prozesses handelt, trifft nicht zu. Mit dem Verweis auf das eigeninitiative Vorgehen soll daher im Folgenden die Motivation der Kom-

munen stärker hervorgehoben werden um zu veranschaulichen, wie sie selbst den Prozess der Finanzialisierung von Schuldenpolitik vorantreiben.

4.1.2.1 Der Wille die Schuldenlast zu minimieren

Bei genauerer Betrachtung der Erklärungsmuster, die die Interviewten für den Abschluss von Geschäften zur Minimierung ihrer Zinsbelastungen oder zur Erweiterung ihres Kreditportfolios mittels Anleihen anbieten, offenbart sich ein spezifisches Eigeninteresse der Kommunen. Das von den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung in Essen wie Mülheim übereinstimmend hervorgebrachte Begründungsmuster für die breite Anwendung von Finanzgeschäften in Kommunen bezieht sich auf den gewaltigen Schuldendruck seit der Jahrtausendwende, wie das folgende Zitat veranschaulicht:

„Dann kam in Städten wie Essen [...] das Phänomen der Kassenkredite dazu. Heute Kredite zur Liquiditätssicherung genannt, seitdem die Haushalte nicht mehr ausgeglichen werden. [...] Und da gab es ja keinen Tag, wo man gesagt hat: 'Jetzt müssen wir auf den nächsten Steuertermin warten', oder: 'Wir haben sonst keinen ausgeglichenen Haushalt, deshalb können wir nicht zahlen.' Die Schulden, die sich im Laufe vieler Jahre in Essen auf ein Niveau von inzwischen zwei, drei Milliarden Euro belaufen, wurden immer bedient, indem man entsprechende Kassenkredite aufgenommen hat. Das hat dann auch die Notwendigkeit herbeigeführt mit einer anderen Form des Zins- und des Kreditmanagements klarzukommen“ (Interview B).

Herr Sento beschreibt an dieser Stelle eine Situation, in der die Stadt Essen auf absehbare Zeit den „Bodensatz“ von 2 Milliarden Euro Schulden nicht unterschreiten können wird. Dieses Schuldenvolumen erzeugte aus seiner Sicht den Handlungsdruck in der Finanzpolitik, der sich derzeit vor allem in einer Professionalisierung im Schuldenmanagement ausdrückt. (Interview B) Auch Herr Ahrens misst vor allem dem in den 2000ern stark angestiegenen Schuldenstand für die Stadt Mülheim die Funktion eines Katalysators für Neuerungen bei, wenn er betont, dass – zwar neben weitere Faktoren – aber dennoch zentral, die massive Verschuldung und die gestiegenen Erfordernisse der Finanzierung einen gewaltigen Umbruch eingeleitet und ein verändertes Verhalten notwendig gemacht hätten. (Interview E)

Den „professionelleren Umgang“ oder das „veränderte Verhalten“, dass die Interviewten thematisieren, kennzeichnen den Übergang von einer Schulden*verwaltung* zu einem Schulden*management* in deutschen Kommunen. Dieser Wandel ist Teil des Aufstieges Unternehmerischer Stadtpolitik und nur im Zusammenhang mit den Innovationen der Finanzindustrie nachvollziehbar. Die Verknüpfungen bestehen über das „Phänomen der Kassenkredite“, das zwar Ausdruck eines strukturellen Defizits ist, aber dadurch einen kreativen Umgang mit Schulden freisetzen soll. Dreh- und Angelpunkt des Managements von Schulden ist der Anspruch gerade im finanziellen Defizit unternehmerisches Potenzial zu heben, wobei Kommunalschulden traditionell als Einschränkung unternehmerischer Tätigkeit gesehen wurden. Es genügt daher nicht länger, Kreditakten für 10 Jahre in der Schublade zu verstauen und sie lediglich bis zur Tilgung zu verwalten (Interview A). Viel mehr sorgte der Einstellungswandel beispielsweise bei der Neuaufnahme von Schulden für eine stärkere Durchmischung des Schuldenportfolios, nach Laufzeiten gestaffelt. Statt den üblichen jahrzehntelangen Kreditlinien wurden Kredite von kurzer Dauer aufgenommen, das heißt tageweise, dreimonatsweise

oder sechsmonatsweise, um von den niedrigeren Zinsen derartiger Kredite zu profitieren (Interview B).

Dies war aber immer nur im Rahmen der Neuverschuldung möglich. Damit allein wären die kommunalen Schuldmanager_innen aber weit hinter den Möglichkeiten unternehmerischer Geschäftigkeit zurückgeblieben. Auf diese Weise gerieten die Produkte der Finanzindustrie in den Blick. Herr Sento erläutert für den Fall Essen wie versucht wurde, für die Altverschuldung von meist zehnjähriger Laufzeit auf die Möglichkeiten von Swap-Geschäften zurückzugreifen. Das Motto dabei lautete: „Aus lang mach kurz“ (Interview B). Die Überlegung war, von den im Vergleich zu den langfristigen Verbindungen günstigeren Zinsbedingungen bei kurzfristigen Geschäften zu profitieren und Einsparungen zu generieren (Ebd.). Die Einführung von Zinsderivaten wird in Essen mit dem Verweis auf ein einfaches finanzwissenschaftliches Modell begründet. Nach diesem Modell steigt die Zinskurve stets langfristig an (Gabler Verlag), was die Aufnahme kurzfristiger Verbindlichkeiten verbilligt. Tatsächlich lässt sich durch die Kopplung eines Kreditgeschäfts an ein Zinsderivat, beispielsweise einen *Swap*, die Bindung an einen langfristig vereinbarten Festzins aufheben. Die Senkung der Zinsen tritt aber – entgegen der Darstellung Herr Sentos – nicht automatisch ein, sondern ist mit der Spekulation auf eine bestimmte Zinsentwicklung verbunden. Nur wenn die vermutete Zinsentwicklung tatsächlich eintritt, profitiert die Kommune von niedrigeren Zinsen. Das Engagement am Finanzmarkt verlangt den Kommunen somit auch ein anderes Risikoverhalten ab.

Insgesamt ist der Bezug zur kommunalen Schuldenlast ein wiederkehrendes Motiv in den Aussagen der Verwaltungsmitarbeitenden für den Abschluss von Finanzgeschäften. Verbunden mit den Denkmustern der Unternehmerischen Stadt entwickelten Mülheim und Essen eine rege Geschäftigkeit im Umgang mit den eigenen Schulden und führten in diesem Zusammenhang jeweils Zinsderivate als Teil ihrer Schuldenmanagementstrategie ein.

4.1.2.2 Imagepolitik mit Finanzgeschäften

Die bisherigen Ausführungen zur intrinsischen Motivation der Kommunen, Finanzprodukte im Schuldenmanagement einzusetzen, bezogen sich auf den Einsatz von Zinsderivaten zur Minimierung der Zinsbelastung. Auch im Fall der Begebung einer Stadtanleihe in Essen liegt ein spezifisches Eigeninteresse der Kommune vor, das an die Erfahrungen mit unternehmerischer Stadt anknüpft. Die Ausführungen eines Mitarbeiters der Essener Stadtverwaltung lassen sich zunächst so interpretieren, dass für den Verantwortlichen die Zeit günstig schien, die Begebung einer Stadtanleihe als eine Art Experiment durchzuführen. Herr Lange beschreibt den Vorgang als eine Art Testlauf für eine neue Refinanzierungsform, für deren Einführung aber längst keine Notwendigkeit bestand (Interview A). Es zeigt sich, wie die Kommune willentlich das Experimentierfeld für die Produktkreation der Bank hergab. „[U]nd da hatten wir auch Spaß an der Innovation.“ (Interview B) Die weiterführenden Aussagen geben einen Hinweis darauf, dass das Experiment Stadtanleihe sehr bewusst eingesetzt wird:

„Am Ende hat das ja durchaus auch eine gewisse Werbewirksamkeit. Die Stadt Essen nicht nur als großen Schuldner erscheinen zu lassen, sondern auch als eine Stadt, die innovativen Instrumenten gegenüber aufgeschlossen ist. Insbesondere in der Gilde der unternehmerischen Entscheider wurde dies auch wahrgenommen. Es war ja in allen Wirtschaftsblättern kommuniziert und ich finde, es gibt schlechtere Images mit denen man eine Stadt belegen könnte, als dass man da innovativen Instrumenten gegenüber aufgeschlossen ist.“ (Interview B)

Das Begründungsmuster, das Herr Sento hier anbietet zeigt, dass Finanzprodukte des Schuldenmanagements innerhalb Unternehmerischer Stadtpolitik funktionieren. In einem Zeitungsinterview führt der Essener Stadtkämmerer aus: „Drei Gründe haben für die Anleihe gesprochen. Wir haben damit unsere Investorenbasis verbreitert, die Konditionen waren attraktiv, und es war positiv für das Image der Stadt“ (Osman 2010). Letzteres hat für die Kommune vor allem deswegen einen Mehrwert, da institutionelle Investor_innen Essen „dadurch mit innovativen Ideen assoziieren“ würden. Die Stadt Essen setzt seine Schuldenpolitik somit bewusst als Imagefaktor ein, um seine Reputation am Markt zu erhöhen und eine gewisse Attraktivitätssteigerung im Wettbewerb der Städte zu erzielen.

Ein zweiter Blick auf das obige Zitat verdeutlicht, wie das Leitbild der Unternehmerischen Stadt auf den Finanzmarkt übertragen wird. Der Kämmerer erwähnt die „Verbreiterung der Investorenbasis“ als einen von drei Gründen für die Ausgabe einer Stadtanleihe. Die Gläubiger_innen der Stadt werden von ihm als Investor_innen adressiert. Das erscheint vor dem Hintergrund relevant, dass es traditionell nicht als Aufgabe einer kommunalen Finanzverwaltung betrachtet wurde, Investor_innenakquise zu betreiben. Vielmehr lautete der Auftrag ehemals die finanzielle Ausstattung eines Gemeinwesens mittels Steuereinnahmen und langfristiger Vermögensverwaltung auf Dauer zu sichern. Sorgt sich ein Kämmerer nun zusätzlich um die Diversifizierung der Investor_innenbasis, greift er auf unternehmerische Begründungsmuster zurück, die kommunenübergreifend etabliert wurden.

Generell ist festzuhalten, dass ein finanzialisiertes Schuldenmanagement auf den Grundlagen unternehmerischer Stadtpolitik operiert. Das Denken in Kategorien der Effizienz und Effektivität steht aber auch in direktem Zusammenhang mit der steigenden kommunalen Schuldenlast, zumal erst diese die Verwaltungen von der Notwendigkeit eines Schuldenmanagements überzeugt. Das geschickte Kombinieren von lang- und kurzfristigen Krediten in den kommunalen Schuldenportfolios erfüllte für die Kommunalvertreter_innen die Funktion bewusst und aktiv die Defizite zu steuern anstelle nur zu verwalten. Darüber hinausgehend stellt die Betätigung am Finanzmarkt im Rahmen von kommunalem Schuldenmanagement insofern eine neue Qualität unternehmerischer Stadtpolitik dar, als sie den Kommunalvertreter_innen die Möglichkeit eröffnet Schuldentitel über den Einsatz von Anleihen oder Derivaten gewinnbringend einzusetzen. Ohne die Produkte der Finanzindustrie wäre das nicht realisierbar gewesen. Der kreative Umgang mit dem ehemals negativ konnotierten Schuldenvolumen wird in der Form des Finanzprodukts als Imagefaktor vermarktet und spiegelt so einen Mechanismus der unternehmerischen Stadtpolitik wieder. Das Interesse der Kommune gerade wegen ihrer massiven Verschuldung mit einem aktiven und innovativen Image in Verbindung gebracht zu werden, verweist dabei in aller Deutlichkeit auf den Wunsch kommunales Verhalten mit dem weit verbreiteten unternehmerischen Denken, das als gutes Denken erkannt wird,

in Einklang zu bringen. Dabei werden Mechanismen der Finanzialisierung im Schuldenmanagements implementiert, die letztlich Ausdruck einer unternehmerischen Rationalität sind.

4.1.2.3 Zwischenfazit – Kommunen formen den Finanzmarkt und werden von ihm geformt

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Kommunen von einem spezifischen Eigeninteresse geleitet werden, in Finanzgeschäfte einzusteigen. Das Bild der wehrlosen Kommunen, die den Marketingstrategien der Banken zum Opfer fallen, muss insofern korrigiert werden, da in den Städten eine Nachfrage nach Produkten der Finanzindustrie besteht. In den Kommunen bedienen die Produkte das Bedürfnis die steigenden Zinsausgaben zu reduzieren und ermöglichen die Diversifizierung der Gläubiger_innen sowie die Popularitätssteigerung im Sinne von Imagepflege. Kommunen versuchen bewusst sich die Kreativität der Finanzbranche für ihre Schuldenmanagementstrategie zu Nutze zu machen. Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass unternehmerisches Denken die Grundlage für ein finanzialisiertes Schuldenmanagement bildet. Der Handel mit öffentlichen Schulden bzw. Zinsderivaten markiert ein neues Geschäftsfeld unternehmerischer Stadtpolitik und deren Erweiterung um eine finanzwirtschaftliche Dimension.

4.1.3 Zusätzliche Einflussfaktoren

Während der Forschungsarbeit sind weitere Einflussfaktoren in den Blick geraten, die nur am Rande in die Vorüberlegungen der empirischen Untersuchung einbezogen worden waren, aber als wichtige Einflussfaktoren der Finanzialisierung von kommunaler Finanzpolitik zu benennen sind. Konkret wurden die Aufsichts- und Landesbehörden, der Deutsche Städtetag, als der kommunale Spitzenverband der kreisfreien sowie kreisangehörigen Städte in der BRD und die Bestimmungen des europäischen Regelwerks Basel III als Kräfte im Feld der kommunalen Schuldenverwaltung identifiziert. Der empirische Befund, dass Regelungen, die auf höheren Ebenen als der lokalen getroffen werden, von Bedeutung für kommunale Finanzpolitik sind, verweist auf die theoretischen Grundannahmen der Debatte um Finanzialisierung in der IPÖ. Die IPÖ versteht den Prozess der Finanzialisierung als ein politisch produziertes Projekt, dessen Entfaltung von der Liberalisierung und Deregulierung von Gesetzen abhängig ist, die das Spiel auf den nationalen Finanzmärkten regeln. Die jüngsten Bestimmungen der europäischen Bankenregulierung oder der Landesebene verweisen somit auf die Bedeutung übergeordneter Regelwerke, die die Rahmenbedingungen für ein finanzialisiertes Schuldenmanagement auf Kommunalebene schaffen. Je nach ihrer Ausgestaltung können sie die Entwicklung hemmen oder befördern.

4.1.3.1 Erlasse der Aufsichts- und Landesbehörden

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung enthält unter § 90 Abs. 2 Satz 2 GO NRW ein Spekulationsverbot für Kommunen. Dieses Verbot soll sicherstellen, dass bei der Liquiditäts-

beschaffung durch die Kommunen auf eine ausreichende Sicherheit geachtet wird. In der gültigen Rechtssprechung wird dieses Spekulationsverbot dennoch nicht als eine Vorschrift gewertet, die den Einsatz von Derivaten in den Kommunalverwaltungen untersagt. Stattdessen erläutert Herr Ahrens die Einstellung der Aufsichtsbehörden und betont dabei, dass die Kommunalaufsicht, vertreten durch das Gemeindeprüfungsamt, die Kommunen zu solchen Geschäften stets mit der Losung: „Macht solche Geschäfte, sichert Zinsen, versucht Zinsen zu vermindern.“ (Interview E) ermutigt hätte. In den Sitzungen des Mülheimer Finanzausschusses rechtfertigt der Mülheimer Kämmerer daher den Abschluss und die Fortführung von Derivategeschäften mit Beschlüssen der Landesebene:

„Ein aktives Zinsmanagement wird durch die Erlasse des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt in NRW von den Kommunen zur Begrenzung und Reduzierung des Zinsaufwandes, insbesondere in Zeiten der Haushaltssicherung, auch in Kenntnis der damit verbundenen Risiken, unverändert empfohlen bzw. erlaubt.“ (Bonan 2008: 3)

Der Mülheimer Stadtverordnete Reinhard macht denn auch die Finanzaufsicht im Bezirk Düsseldorf für die entstandenen Verluste verantwortlich, weil diese nichts gegen die Verbreitung von Derivategeschäften unternommen hätte. „Deshalb ist das ja auch so den Bach runter gegangen, weil niemand eingegriffen hat.“ (Interview F) Den Vorwurf der Untätigkeit an die Behörden wird hier von einem Gegner von Finanzgeschäften formuliert. Aus Sicht der Befürworter_innen von Zinsderivaten, schaffen die Aufsichtsbehörden in diesem Politikfeld den angemessenen rechtlichen Rahmen, auf den sich Kommunen bei der Betätigung am Finanzmarkt entsprechend berufen können und juristisch abgesichert sehen. Diese juristischen Vorgaben wurden bereits vor zwei Jahrzehnten modifiziert. Die Ausgabe von Schuldverschreibungen und Anleihen unterliegt seit dieser Kapitalmarktliberalisierung sowie Wegfall der Genehmigungspflicht im Jahr 1991 keiner öffentlich-rechtlichen Beschränkung durch Aufsichtsbehörden. Die Platzierung einer Anleihe am Markt stattdessen einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (Gabler Verlag).

4.1.3.2 Richtlinien des Deutschen Städtetages

Die Richtlinien des Deutschen Städtetages sind in ihrer Durchsetzungskraft nicht mit Gesetzen zu vergleichen. Sie bilden eher Orientierungshilfen für Kommunen bei ihrer gesetzlich vorgegebenen Aufgabenerfüllung. Beispielsweise gab der Deutsche Städtetag 2012 eine Neuauflage einer Materialiensammlung unter dem Titel „Kommunales Zins- und Schuldenmanagement“ heraus, die unter anderem Muster für Regelungen zur Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten, zur Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung und zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten enthält (Deutscher Städtetag 2012). Aus den Sitzungsprotokollen des Mülheimer Finanzausschusses geht hervor, dass sich die Stadt bei der Ausarbeitung einer neuen Dienstanweisung im Jahr 2011 zum Thema Schulden- und Zinsmanagement bewusst an der Musterdienstanweisung des Deutschen Städtetags orientierte (Bonan 2011). Die konkrete Ausgestaltung der Finanzpolitik bleibt zwar Gegenstand der Aushandlungsprozesse in den jeweiligen Stadträten, dennoch besitzt die Musterdienstanweisung des Deutschen

Städtetages zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten einen empfehlenden Charakter für diese Form des finanzierten Schuldenmanagements.

Auch zum Thema Stadtanleihen existiert mittlerweile ein Beschluss des Deutschen Städtetages. In diesem spricht sich der Hauptausschuss dafür aus, „zur Verbreiterung der kommunalen Finanzierungsstruktur neben dem Kommunalkredit auch alternative Finanzierungen (z.B. auch Anleihen oder Schuldscheindarlehen) in Erwägung zu ziehen“ (Hauptausschuss des Deutschen Städtetages 2012). Dieser Beschluss kommt einer Empfehlung von Anleihen als Teil des kommunalen Schuldenmanagements gleich. In den Interviews, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit geführt wurden, wurde allerdings nicht auf den Beschluss Bezug genommen.

4.1.3.3 Europäische Bankenregulierung: Basel III

Die neueste Version des Regelwerks im Bereich der europäischen Bankenregulierung, Basel III, soll hier als weiterer Einflussfaktor für die Ausweitung oder Begrenzung kommunaler Finanzgeschäfte aufgeführt werden, da sie im Zusammenhang mit Stadtanleihen mehrmals von den Interviewten ins Gespräch gebracht wurde (Interview A, B, D). Die Richtlinien von Basel III, die ab 2018 gültig werden, sollen sicherstellen, dass Banken über ausreichend Mittel verfügen, um die eigenen Risiken, die sich etwa aus der Kreditvergabe ergeben, im Notfall abdecken zu können. Die Bestimmungen schreiben daher eine Erhöhung der Eigenkapitalquote vor, wodurch das Interesse der Banken verstärkt wird, Ausfallrisiken des Kreditgeschäfts zu begrenzen. Befürchtungen wurden in der Vergangenheit laut, Banken könnten zukünftig weniger Kommunalkredite vergeben oder ihre Kreditvergabe auf finanzkräftige Kommunen konzentrieren. Vor allem in Beiträgen des *Neuen Kämmerers* wird daher vor einer Kreditklemme für finanzschwache Kommunen gewarnt. In der Essener Stadtverwaltung werden zukünftig eventuell eintretende Finanzierungsengepässe angeführt, um die Einführung von Stadtanleihen zu begründen (Interview A). Andererseits wird von allen Seiten eingestanden, dass die Auswirkungen der neuen Richtlinien für Banken momentan nicht abzusehen sind (Ebd.; Interview D). Aktuell befinden sich die Kommunen noch in der äußerst günstigen Situation, aus einer ausreichenden Zahl von Kreditangeboten wählen zu können (Interview A) und das Zinsniveau befindet sich auf einem historischen Tiefstand (Interview B). Die Auswirkungen der Bestimmungen unter Basel III werden somit erst in einigen Jahren zu beurteilen sein.

4.1.3.4 Beantwortung Forschungsfrage 1

Unter Einbezug des gesamten Antwortkomplexes ergibt sich keine eindeutige Antwort auf die Frage nach der dominanten Einflussnahme im Prozess der Einführung von Finanzgeschäften in Kommunen. Der Prozess der Finanzialisierung von Kommunalpolitik unterliegt nicht der Triebkraft nur eines_r beteiligten Akteur_in, vielmehr handelt es sich um ein Netzwerk von Einflussfaktoren, die an einzelnen Punkten sichtbar werden. Für den Fall der Essener Stadtanleihe wie auch der Mülheimer Zinsderivategeschäfte hat sich das Gewicht der Banken als beachtlich herausgestellt. Im Unterschied zu anderen Marktteilnehmer_innen wie Anleger_innen

oder aber Rating-Agenturen können sie über den intensiven Austausch mit Entscheidungsträger_innen auf Kommunalebene den stärksten Einfluss geltend machen, um Absatz für ihre Finanzprodukte zu finden. Dennoch offenbarte die empirische Untersuchung auch das spezifische Eigeninteresse auf kommunaler Ebene, ihre unternehmerische Tätigkeit im Schuldenmanagement auszubauen. Nicht zuletzt sind Bestimmungen und Richtlinien der Aufsichtsbehörden, des Deutschen Städtetages oder der europäischen Bankenaufsicht als politische Weichenstellungen zu werten, die in der Vergangenheit den Prozess der Finanzialisierung im Kommunalbereich begünstigten. Es ergibt sich daher ein komplexes Gesamtbild, das verdeutlicht wie Kommunen den Investitionsstrategien der Anleger_innen oder Banken begegnen. Die Finanzbranche bedient mit strukturierten Finanzprodukten im Schuldenmanagement ein Bedürfnis in den Kommunen nach einem unternehmerischen Umgang mit Schuldentiteln. Der Finanzialisierungsprozess wäre somit als Verwertungsstrategie des Kapitals nur unzulänglich beschrieben und muss die Beweggründe auf kommunaler Ebene als handlungsanleitend einbeziehen. Wie die Untersuchung zeigte, kann auf diese Weise nicht nur der Prozess der Finanzialisierung über seine Beeinflussung durch substaatliches Handeln genauer nachvollzogen werden, sondern die Ergebnisse zeigen, dass unter Berücksichtigung des kommunalen Engagements am Kapitalmarkt zusätzlich das Konzept der Unternehmerischen Stadtpolitik sinnvoll um eine akteur_innenbezogene finanzwirtschaftliche Dimension erweitert werden muss.

4.2 Wirkung der Finanzgeschäfte auf die lokale Demokratie

Die folgenden Ergebnisse sollen aufzeigen, welche Wirkung die kommunalen Finanzgeschäfte im kommunalen Selbstverständnis erzeugen und welche Rolle sie in partizipativer Bürger_innenbeteiligung spielen. Während im bisherigen Teil der Auswertung stärker der Entstehungszusammenhang von kommunalen Finanzgeschäften im Vordergrund stand, sollen nun Antworten auf die zweite Forschungsfrage nach den Effekten eines finanzierten Schuldenmanagements in Bezug auf demokratische Aushandlungsformen gefunden werden. Handlungslogiken und Entscheidungsfindungsmuster, die sich in den Kommunen im Zuge der Finanzialisierung ausgebildet haben, sollen auf ihre Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit zu den Anforderungen an Partizipation hin untersucht werden.

Der zweite Teil des Kapitels geht auf die Ausgestaltung der Bürger_innenhaushalte in Essen und Mülheim ein, um das empirische Ergebnis zu interpretieren, dass Finanzgeschäfte praktisch keine Rolle in den Partizipationsverfahren spielen. Dazu muss einerseits geklärt werden, welche Inhalte stattdessen in der Bürger_innenhaushalten verhandelt werden und andererseits welche Entscheidungsstruktur in der kommunalen Finanzpolitik besteht, die bis dato verhinderte, dass Bürger_innen unmittelbar in Fragen des Schuldenmanagements einbezogen werden.

4.2.1 Veränderte Handlungslogiken in der Kommunalverwaltung

Mit dem Tätigwerden am Finanzmarkt haben sich das kommunale Selbstverständnis sowie die demokratischen Aushandlungsprozesse auf lokaler Ebene gewandelt, so die These der hier nachgegangen werden soll. In einem ersten Schritt werden dazu die Handlungslogiken derer beleuchtet, die in den Kommunen mit dem operativen Geschäft des Schuldenmanagements am Finanzmarkt betraut sind. Dabei handelt es sich um Mitarbeitende der Verwaltung. Die Suche nach veränderten Handlungslogiken bei den Schuldenmanager_innen erscheint insofern angemessen, da die Begebung einer Anleihe am Börsenmarkt oder das aktive Management des Schuldenportfolios mittels Derivaten von den kommunalen Finanzverwaltungen nicht nur ein unternehmerisches Denken im Allgemeinen erfordert. Über das Denken in betriebswirtschaftlichen Kategorien der Effizienz und Effektivität hinaus verlangt das Engagement am Finanzmarkt nach einer spezifisch finanzwissenschaftlichen Expertise und entsprechenden Managementstrategien im Umgang mit laufenden Verbindlichkeiten. Diese Neuerung wurde als Übergang von *Schuldenverwaltung* zu *Schuldenmanagement* in der Kommunalverwaltung bereits angesprochen (siehe S. 40). Die Gesprächspartner_innen bringen ihn mit dem gesteigerten Kreditbedarf in Verbindung. Zeitlich ist dieser Wandel um die Jahrtausendwende einzuordnen (Interview E). Schuldenmanagement zeichnet sich vor allem durch die aktive Steuerung von Kreditstrukturen nach den Parametern Zinshöhe, Zinsbindungsfristen und Laufzeiten aus (Interview D). Dieser unternehmerische Umgang mit Schulden verlangt von den Verantwortlichen eine permanente Strategieentwicklung, -anpassung und -umsetzung.

Zwei Ziele gewinnen im Umgang mit kommunalen Schulden durch die Betätigung am Finanzmarkt übergeordnete Bedeutung. Es handelt sich zum einen um das Bestreben, die Geschäftsergebnisse zu optimieren, und zum anderen um den expliziten Anspruch Gewinne zu erzielen. Die jeweiligen Managementstrategien, die zur Umsetzung dieser Ziele dienen, sollen im Kern nachfolgend dargestellt werden. Beide zusammengenommen verweisen auf ein gewandeltes Risikoverständnis, dass das Bedürfnis nach Planungssicherheit in den Verwaltungen in den Hintergrund treten lässt.

4.2.1.1 Optimierungsgedanke

In beiden Fallbeispielen wurde von den Mitarbeitenden der Verwaltung gleichermaßen als zentrales Merkmal eines erfolgreichen Schuldenmanagements die Optimierung der Kreditbelastungen erläutert. Das Ziel, das Schuldenportfolio zu optimieren, wird in den Beispielkommunen dabei nicht in identischer Weise verfolgt. Dennoch erhält in allen Gesprächen, die in der Stadtverwaltung geführt wurden, das Bedürfnis optimale Kreditkonditionen zu erreichen einen gewichtigen Stellenwert im Referenzsystem der Befragten.

Das „Managen der Zinsbindungsausläufe und Zinsfälligkeiten“ (Interview D) stellt die Vorgehensweise dar, mit der eine optimale Portfoliostruktur erzielt werden soll. Strategien in diesem Zusammenhang zu entwickeln, bedeutet Zinsbindungen und Kreditlaufzeiten so aufeinander abzustimmen, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kurzfristigen niedrig verzinsten und langfristigen, hoch verzinsten Krediten entsteht. Neben der geschickten Kombina-

tion von verschiedenen Laufzeiten und Tilgungsstrukturen (Interview A) bedeutet das für die Interviewten insbesondere möglichst niedrige Zinssätze zu vereinbaren. Das Ideal die „Geldbeschaffung zu den besten Konditionen, die machbar sind“ (Interview E), zu gewährleisten, „[u]m möglichst beste Angebote im Sinne von niedrigen Zinsen und günstigen Konditionen für die Kommunen auszuhandeln“ (Ebd.), wird in Essen wie auch in Mülheim formuliert. Entsprechend spricht Herr Lange auch von einem allgemeinen Phänomen:

„Ein aktives Schuldenmanagement ist etwas moderner. Man kümmert sich um den gesamten Bestand, versucht das ganze Schuldenportfolio zu strukturieren und durch diese Strukturierung eben so auszurichten, dass die Risiken eingedämmt werden und sich eine vernünftige Kostenstruktur ergibt. Also es ist mehr ein bewusstes Steuern, [...] um damit etwas zu *optimieren*.“ (Interview A, Hervorh. d. Verf.)

Zur Optimierung reicht es allerdings nicht aus, zu einem gegebenen Zeitpunkt den günstigsten Kredit auszuwählen. Der gegenwärtige Anspruch erfordert es, zukünftige Entwicklungen vorwegzunehmen (Interview E). Damit soll eine Situation vermieden werden, in der man beim Auslaufen von Kreditlinien gezwungen ist, hohe Kreditvolumina zu einem Zeitpunkt aufzunehmen, an dem der Markt keine günstigen Konditionen bereithält.

Optimieren ist also nicht auf eine einmalige Kreditauswahl aus den bestehenden Angeboten beschränkt, sondern erfordert auch, sich innerhalb der Kommune eine Meinung über die zukünftige Entwicklung von Zinssätzen zu bilden. Parallel zum Überwachen der Laufzeiten und Tilgungsfristen muss die Verwaltung gegenwärtig die Entwicklungen globaler Geld- und Kapitalmärkte beobachten und Schlüsse für die Rückwirkungen auf das eigene Portfolio ziehen.

Für den Fall Mülheim schildert Herr Ahrens eine verstärkte Orientierung an Fragen wie:

„Wie entwickelt sich die Zinslandschaft? Das heißt, wir sind ständig damit beschäftigt [herauszufinden], welche Zinsmeinungen bestehen bei welchen Banken? Wie verhält sich die EZB? Wie sind die neuesten Äußerungen? Was ist zu erwarten bei der nächsten Sitzung der EZB? Steigt der Leitzins? Sinkt der Leitzins? Wie entwickeln sich andere Kreditkonditionen?“ (Interview E)

Für die Stadt Essen beschreibt Herr Lange die neue Arbeitsweise wie die eines_er Analysten_in, der/ die eine Marktsondierung vornimmt und entsprechend Anlagemöglichkeiten bewertet und Informationen zu ihnen einholt. Diese Vorgehensweise hätte sich erst in den vergangenen Jahren herausgebildet seitdem Strategien der Marktentwicklung aktiv entwickelt und verändert würden.

„Die Zinsen, die beobachten wir natürlich hier schon. Und nicht nur 14tägig, wir haben hier 14tägig Strategiegespräche und in diesen Strategiegesprächen [...] da tauschen wir uns schon über Marktentwicklung aus, Kursentwicklung, weil wir auch Schweizer Franken-Verbindlichkeiten haben. [...] [W]enn ich morgens reinkomme, gucke ich erst mal nach auf dem Reuters-Schirm, was überhaupt die Kurse gemacht haben. Was war in Amerika los? Was war nachts noch in Japan los?“ (Interview A)

Die ständige Marktbeobachtung charakterisiert somit ein finanzialisiertes Schuldenmanagement. Das Tätigwerden am Finanzmarkt erfordert eine Form der Optimierung, die sich nicht länger auf den bloßen Vergleich der Kreditangebote verlassen kann. Schuldenmanagement stellt vielmehr eine Daueraufgabe dar. Die Optimierung des Kredit-Portfolios in diesem Zusammenhang bedeutet, dasselbige kontinuierlich an die sich ändernden Marktbedingungen anzupassen. Die genaue Beobachtung von Kurs- und Zinsentwicklung, die in beiden Kommunen als wichtiger Teil des modernen Schuldenmanagements angesprochen wird, zeigt, dass finanzmarkt-erprobte Schuldenmanager_innen die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank (EZB) oder zu erwartende Kursentwicklungen vorwegzunehmen versuchen, um die kommunale Strategie an ihnen auszurichten. Die beschriebene Marktanalysetätigkeit entwickeln die Vertreter_innen der Kommunalverwaltung in ihrer Rolle als Finanzmarktakteur_innen und übertragen in der Folge das Konzept des Portfoliomanagements, das auf den Finanzmärkten entwickelt wurde auf das kommunale Schuldenmanagement. Dies erfordert neben einer detaillierten, kontinuierlichen Analyse des Marktgeschehens auch Formen der Modellierung und Prognose um stets auf neue Markteinflüsse reagieren zu können. Kommunale Schuldenmanager_innen setzen in diesem Zusammenhang verstärkt auf die Flexibilität von variablen Zinssätzen. Sie ermöglichen es von zukünftig fallenden Zinssätzen zu profitieren. Damit gehören langjährig vereinbarte Festzinskonditionen in den Kommunen nahezu der Vergangenheit an. Denn falls sich eine Kommune auf einem einmal vereinbarten Festzinssatz ausruht, die allgemeinen Zinssätze in der Folge jedoch fallen, könnten Vorwürfe laut werden:

„Hättest du doch mal bis zum 30.09. gewartet! Da waren die Zinsen viel niedriger. Oder hättest du mal damals nicht zehn Jahre fest gemacht, sondern nur zwei Jahre. Zwei Jahre später waren die Zinsen viel niedriger. Da wärest du ein König gewesen.“ (Interview B)

An diesen Aussagen wird deutlich, dass der optimale Zinssatz oder die optimalen Kreditkonditionen nicht vollständig im Voraus bestimmbar sind. Die Bewertung, ob eine Kreditentscheidung zu bestimmten Konditionen die richtige war, kann offensichtlich immer erst im Nachhinein getroffen werden. Zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme bewegen sich die Verwaltungsmitarbeitenden auf unsicherem Terrain was die kommende Zinsentwicklung angeht. Das Streben nach dem optimalen Zinssatz und der optimalen Strukturierung des Schuldenportfolios beruht notwendigerweise auf hypothetischen Annahmen über die Zukunft. In diesem Prozess muss die Glaubensfrage - „das ist ja eine Glaubensfrage“ (Interview E) – entschieden werden, wo sich die Zinsen innerhalb eines bestimmten Zeitraums hinentwickeln. Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass der Wille nach einem optimierten Schuldenportfolio einen gezielten Umgang mit der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen erfordert. Der Kapitalmarkt leistet dazu eine Hilfestellung, indem er eine internationale Sichtbarkeit der Kurs- und Zinsentwicklungen herstellt und es damit ermöglicht von einer Kommune eine Einschätzung über zukünftige Zinsänderungen zu treffen und die eigene Geschäftsstrategie an dieser auszurichten. Flexibles Kreditmanagement ist auf diese Weise gegenwärtig an die Bedingungen der Finanzmarktökonomie gebunden.

4.2.1.2 Gewinnstreben

Die bisherige Auswertung der Ergebnisse legte das Bedürfnis in der Mülheimer und Essener Stadtverwaltung offen, das Schuldenportfolio im Allgemeinen und die Zinsbelastungen im Speziellen zu optimieren. Wie die Gespräche zeigen, entwickeln die Kommunalvertreter_innen mit dem Engagement am Finanzmarkt darüber hinaus ein erkennbares Gewinnstreben. Dieses Gewinnstreben soll als Auswirkung der Finanzialisierung im kommunalen Schuldenmanagement am Material aufgezeigt werden.

Die kommunalen Optimierungsstrategien zielen wie oben dargestellt grundsätzlich darauf ab, den Zinsaufwand mittels geschickter Kombination von lang- und kurzfristigen Krediten mit unterschiedlichen Konditionen möglichst gering zu halten. Dieses Vorgehen funktioniert allerdings immer nur im Rahmen der Neuverschuldung (Interview B). Für Kredite, die bereits vor Jahren abgeschlossen wurden, sind Verwaltungsmitarbeitende grundsätzlich an die seinerzeit vereinbarten Festzinssätze gebunden. Wie von Herr Sento erläutert, boten sich in diesem Zusammenhang Zinsderivate wie zum Beispiel *Swaps* an, die für einen bestehenden Kredit den Austausch von Festzinskonditionen gegen variable Zinskonditionen ermöglichen und dabei an ein Wettgeschäft binden. Dadurch ist es

„eben nicht dem Zufall geschuldet, wie gerade der Zinssatz an dem Tag ist, an dem ich das Geld brauche, sondern ich kann von der ehemaligen zehnjährigen Laufzeit auf ein oder zwei Jahre umsteigen, weil ich der Meinung bin, dass die Zinsen jetzt ein oder zwei Jahre gut sind, aber sie werden in ein oder zwei Jahren besser sein. Und für die vorhandenen Geschäfte, die man ja selber im Zweifelsfall gar nicht abgeschlossen hat, sondern ein Vorgänger, kann man sich diese Option zurückholen, indem man Derivate einsetzt.“ (Interview B)

Herr Sento verweist hier auf das Merkmal von Derivategeschäften, ihren Käufer_innen die Flexibilität variabler Zinssätze zu verschaffen. Entgegen seiner Darstellung profitieren die Kommunen damit aber nicht automatisch von niedrigen Zinssätzen, sondern nur im Fall, dass sich die vermutete Zinsentwicklung tatsächlich einstellt. Trotz dieser spekulativen Komponente, die vor allem Mülheim ab 2003 in großen Umfang Verluste bescherte, wurden Zinsderivate als *Zinssicherungsinstrumente* bezeichnet. Der Mülheimer Kämmerer wählt dafür den Vergleich eines Derivategeschäfts mit dem Abschluss einer Krankenversicherung. Genauso wie diese schützten Derivate nach seiner Einschätzung vor einem negativen Ereignis wie der Zinserhöhung und stellten Absicherung wie die Krankenversicherung dar, „bei der wir uns auch nicht am 31.12. ärgern, dass wir uns krankenversichert haben und dann das ganze Jahr gesund waren.“ (Bonan 2008)

Dieser Vergleich führt in die Irre, da der Schutz vor steigenden Zinsen nur unter der Bedingung eintritt, eine korrekte Zinsprognose als Kommune abzugeben. Anders als bei einer Krankenversicherung wird der Schutz somit nicht über die Zahlung von Gebühren gewährleistet, sondern bleibt von der Entwicklung der Zinslandschaft abhängig. Die Stadt Mülheim wettete nach 2008 beispielsweise auf steigende Zinsen, die Leitzinspolitik der EZB verursachte aber die gegenteilige Entwicklung, so dass die Swap-Geschäfte eine Negativbilanz aufweisen. Bis in die achtziger Jahre hinein galt der Handel mit Derivaten auf Grund solcher Unwägbarkeiten noch als illegal und wurde als eine Art verbotenes Glücksspiel angesehen. (Ho-

negger et al. 2010: 303) Prinzipiell ist man sich der Risiken, die mit Derivaten einhergehen, in den Kommunen bewusst. Herr Sento gesteht ein, dass man natürlich auch schief liegen könne mit seiner Zinsmeinung, aber so fügt er lakonisch hinzu, das sei eben „das Tückische“ an Derivaten (Interview B).

In der Stadt Mülheim sorgten die Derivategeschäfte schließlich für erhöhte Defizite. Während anfangs noch Gewinne zu verzeichnen waren, sorgten überraschende Zinssenkungen der EZB in der Folge für Verluste. Herr Ahrens erläutert, wie die Gewinnerwartungen über die Zeit hinweg enttäuscht wurden, obwohl sie zu Zeiten des Abschlusses noch ein vermeintlich geringes Risiko beinhalteten.

„Erst kamen die Erfolge, kamen Beträge, die Gewinne, die erzielt wurden. Alle waren begeistert. Und dann trat das ein, was in den letzten vielen Jahren unberechenbar geworden ist: Wie verhält sich die Europäische Zentralbank in Sachen Leitzins? Die damaligen Zinserwartungen, die alle hatten, also auch die Banken, die sich seinerzeit geäußert haben, sind dann genau ins Gegenteil gekippt. Damit sind dann in vielen Kommunen, so auch in Mülheim Zinssicherungsgeschäfte, die zum Zeitpunkt des Abschlusses Erfolg versprochen haben [...] ins Negative gekippt.“ (Interview E)

Mit Beginn der Jahres 2006 stand die Verlustsumme von 6,083 Millionen Euro fest, die aus den bis dahin abgeschlossenen Derivategeschäften entstanden war. Trotz dieses enormen Defizits wurde nicht die Aufhebung der Geschäfte, sondern ein „Schadenminimierungsprozess“ (Finanzverwaltung Mülheim 2012b) eingeleitet. Neben der Auflösung einiger Swap-Geschäfte war ein zentraler Bestandteil dessen, neue Zinsswap-Geschäfte abzuschließen sowie insbesondere Fremdwährungskredite in Schweizer Franken (CHF) aufzunehmen. Die Reaktion auf die Millionenverluste aus den Swap-Geschäften war also nicht der konsequente Ausstieg aus den risikoreichen Finanzgeschäften, sondern die Umschichtung auf erfolgversprechende andere Zinsgeschäfte. Dieses Verhalten offenbart, dass im kommunalen Schuldenmanagement selbst nach dem die Risiken, die mit einem Engagement am Finanzmarkt verbunden sind, erfahrbar wurden, kein Strategiewechsel stattfand. Bei ihrem Gegensteuerungsprozess setzte die Stadt Mülheim unter anderem auf die gleichen Finanzprodukte, die ihr zuvor hohe Defizite beschert hatten. Geleitet von der Vorstellung, nunmehr Gewinnchancen wahrzunehmen, wurde am Gewinnstreben festgehalten. Spätestens ab diesem Zeitpunkt um 2007 stand nicht mehr die Absicherung von bestimmten Zinsentwicklungen im Vordergrund, sondern die Erwirtschaftung von Überschüssen. Die Stadtverwaltung weist offen darauf hin, dass diese Überschüsse dazu gedacht waren, die bereits eingetretenen Verluste zu kompensieren (Stadtverwaltung Mülheim 2011).

Die Vorgehensweise Liquiditätskrediten in CHF aufzunehmen, zeigt, dass hinter diesen Finanzgeschäften nicht mehr bloß das Kalkül der Optimierung, also der geschickten Kombination von kurz- und langfristigen Krediten steckt, sondern ein monetär zu bezifferndes Gewinnstreben. Von der Stadtverwaltung werden die CHF-Geschäfte zwar als „nicht derivativ“ (Finanzverwaltung Mülheim 2011) bezeichnet, dennoch beruhen sie auf Spekulationen auf den Werteverfall des CHF. Im Folgenden wird kurz darauf eingegangen, wie die Mülheimer Stadtverwaltung in Bezug auf die Aufnahme von Krediten in CHF argumentiert. Zunächst verkündeten Mitarbeitende der Stadtverwaltung in einer Sitzung des Finanzausschusses Ende 2011: „Wo Chancen sind, da sind auch Risiken!!!“ (Stadtverwaltung Mülheim 2011) und

rechtfertigten damit neuerliche Verluste aus Swap-Geschäften. Diese Verluste wurden auf nicht vorhersehbare Veränderungen des Leitzinses und des CHF-Kurses zurückgeführt. Im gleichen Atemzug mit dem Hinweis auf die „sich fast täglich ändernden Aussagen zu Staatsverschuldungen, Rettungsschirmen, Wirtschaftsprognosen etc.“ (Ebd.) werden dennoch optimistisch die zukünftig zu erwartenden Gewinne, die sich aus der Kreditaufnahme in CHF ergeben sollen, angepriesen. Das heißt, die Spekulation mit CHF nahm sodann die Rolle des „Gegensteuerungsinstruments“ zu den Millionendefiziten aus Swap-Geschäften ein. Der Vorteil dieser Kreditaufnahme ergab sich aus den grundsätzlich günstigeren Schweizer Zinssätzen. Zusätzlich kam eine spekulative Komponente hinzu, die eine „Gesamtkompensation“ der Verluste aus den Swap-Geschäften in greifbare Nähe rücken ließ. „Eine weitere, kurzfristig zu erwartende Reduzierung des Leitzinses durch die EZB steht bevor. [...] weitere Maßnahmen zur Kursschwächung des CHF werden [...] erwartet.“ (Ebd.) Davon versprach sich die Mülheimer Verwaltung „Zinsgewinne“, „Währungsgewinne in Höhe von rd. 1,5 Mio. €“, „sowie einen Wechselkursgewinn von rd. 3,2 Mio. €“ (Ebd.). Die Darstellung des umfangreichen Gewinnpotenzials veranlasste die Verwaltung damals zum positiven Fazit: „Wo Risiken sind, da bestehen auch Chancen!!!“ (Ebd.). Deutlich hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass sich die Mülheimer Verwaltung bei ihren Gewinnprognosen auf die eigene Markteinschätzung verließ, die sich in der Vergangenheit bereits als falsch erwiesen und Verluste in den Swap-Geschäften verursacht hatte. Die Gewinnaussichten knüpfte sie an Erwartungen, die das zukünftige Handeln der Europäischen Zentralbank und der Schweizer Notenbank betrafen. Einige Monate später stellte sich heraus, dass von der Schweizer Notenbank wider Erwarten keine weitere Kursschwächung des CHF veranlasst wurde. Die Mülheimer Verwaltung musste eingestehen, dass sich das Marktumfeld nachteilig ausgewirkt hatte auf die „Entwicklung des CHF, der im Sommer 2011 unerwartet seinen höchsten Stand erreichte und sich damit negativ auf Finanzgeschäfte auswirkte, die den CHF zum Inhalt hatten“ (Finanzverwaltung Mülheim 2012). Die erhofften Millionengewinne zur Kompensation früherer Verluste blieben aus. Eine Fraktion im Mülheimer Stadtrat erhebt vor dem Hintergrund dieser Serie von Verlusten schwere Vorwürfe gegen die Stadt:

„Die Mülheimer Verwaltung hatte zu keinem Zeitpunkt eine eigene Zinsmeinung, sondern ließ sich von Aussagen der Banken treiben. Man konnte den Eindruck gewinnen, die Verwaltung sah sich in der Lage, den Markt schlagen zu können. Der Zusammenhang zwischen den abzusichernden Zinsen und den zugehörigen Derivaten ist verloren gegangen. Die Grenze zur Spekulation ist hier angetastet bzw. überschritten worden.“ (FDP-Fraktion Mülheim 2011)

Inwiefern die Mülheimer Verwaltung auf Grundlage ihrer eigenen Zinsmeinung handelte oder die Meinung der Banken übernahm, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Diskussion. Starke Zweifel bestehen im Angesicht des empirischen Materials aber an der Sichtweise, die Verwaltung läge dem Irrglauben auf, sie könne „den Markt schlagen“. Vielmehr verstand sie ihre Vorgehensweise als geschicktes Ausnutzen der Chancen, die das Engagement am Finanzmarkt bereithält. Wie eng dieses Verhalten an ein Gewinnstreben geknüpft ist, kaschieren mitunter Begriffe für Derivategeschäfte wie „Zinssicherungsinstrument“ oder „Zinssicherungsmaßnahme“. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass Derivate ihre absichernde Wirkung nur unter bestimmten Bedingungen entfalten. Zu diesen Bedingungen gehört die Ent-

wicklung des allgemeinen Zinssatzes oder die Entwicklung des Interbankenzinssatzes entsprechend der Zinsmeinung der Kommune. Beides sind Phänomene, die von Kommunalverwaltung unbeeinflussbar sind und über deren Fortgang im Vorhinein nur spekuliert werden kann. Das jahrelange Festhalten an Derivate- und Fremdwährungsgeschäften in Mülheim – auch nach der Erfahrung realer Verluste – kann daher nur daraus erklärt werden, dass sich in der Kommunalverwaltung die Überzeugung verfestigt hatte, dass über Profite aus Finanzmarktgeschäften ein Beitrag zum kommunalen Schuldenabbau zu leisten sei.

4.2.1.3 Von Planungssicherheit zum Risikomanagement

Es hat sich gezeigt, dass die veränderte Handlungslogik im kommunalen Schuldenmanagement darin besteht, durch vorausschauende Markt-, Kurs-, und Zinsbeobachtung das Schuldenportfolio zu optimieren. Optimiert werden soll einerseits die Kombination der Zinsbindungen und andererseits die Zusammenstellung aus der Produktpalette des Kredit-, Anleihen- und Derivategeschäfts. Die Kaufentscheidungen von Produkten der Finanzindustrie beruhen häufig auf Einschätzungen über zukünftige Zinsentwicklungen und beinhalten daher immer auch eine spekulative Komponente.

Hier offenbart sich, dass der Wunsch das Schuldenportfolio zu jedem denkbaren Zeitpunkt an die neuesten Marktentwicklungen anpassen zu können, mit dem Bedürfnis der Kommunalverwaltung nach Planungssicherheit kollidiert. Grundsätzlich, so Herr Ahrens, haben die Mülheimer Verwaltungsmitarbeitenden ein Interesse an „relativ verlässliche[n] Zinsbelastungen“, weil sie es dem Kämmerer erst ermöglichen, die jährlichen Haushaltsplanungen vorzunehmen (Interview E). Verlässliche Zinsbindungen erfordern aber Festzinskonditionen, die man gerade vermeiden will, weil sie unter Umständen die Möglichkeit einschränken, ein zukünftig niedrigeres Zinsniveau haushaltswirksam nutzen zu können. Ein Interviewpartner bezeichnet dies als das „Risiko der Zinsänderung“ (Interview B). Das Risiko bestehe darin, aufgrund vergangener Vereinbarungen mehr Zinsen zu zahlen, als am Markt aktuell nötig wären.

“[W]enn ich heute zu dem Zinssatz von 4 Prozent mir einen Kredit beschaffe über eine Laufzeit von 20 Jahren und im nächsten Jahr liegt der Zinssatz bei 2 Prozent, dann habe ich ja letztendlich auch kein *optimales* Geschäft gemacht.“ (Interview E, Hervorh. d. Verf.)

In dieser Aussage drückt sich ein verändertes Risikoverständnis aus. Das Risiko besteht nach dieser Aussage nicht mehr darin, zu einem ungünstigen Zeitpunkt, das heißt zu einem Zeitpunkt allgemein hoher Zinssätze alte Kredite durch eine Neuaufnahme bedienen und dadurch hohe Zinsbelastungen hinnehmen zu müssen. Das Risiko wird von Herrn Meurer an dieser Stelle mit einem nicht optimalen Geschäft gleichgesetzt. Er vertritt hier dieselbe Meinung wie der Kämmerer Mülheims, der in einer Sitzung des Finanzausschusses vor „dem Risiko einer gleichbleibend hohen Zinsbelastung, wenn am Markt die Zinsen bereits wieder sinken“ (Bonan 2008), warnt. Diese Sichtweise ist in den Kommunalverwaltungen neu. Jahrzehntlang wurde die Tatsache, dass die marktüblichen Zinsen während der Kreditlaufzeit für einen bestimmten Kommunalkredit fallen können, als Pech, Schicksal oder nicht beeinflussbarer äußerer Zustand akzeptiert (Interview B). Mittlerweile werde dieses Phänomen kriti-

schers betrachtet, weil davon die optimale Geschäftsbilanz gefährdet wird. Die Denkweise demonstriert, wie die Möglichkeiten des finanzierten Schuldenmanagements das Risikoempfinden der Kommunalverwaltung verändert haben.

Vor dem Hintergrund des Anspruchs an größtmögliche Flexibilität zum Ausnutzen von Veränderungen am Kapitalmarkt, sehen sich die Schuldenmanager_innen in angesprochenen Dilemma. Sie verbinden mit dem „Zinsmanagement zwei Ziele, die im Widerspruch zueinander stehen: niedrige Zinsbelastung und hohe Planungssicherheit (lange Zinsbindung).“ (Bonan 2008) Der Widerspruch zwischen Planungssicherheit und Zinssenkung offenbart, dass die Risiken des Finanzmarktengagements mit dem obersten Anspruch an Sicherheit im öffentlichen Finanzmanagement unvereinbar sind. Dennoch hoffte man in der Mülheimer Verwaltung, mit den Derivategeschäften das Mittel gefunden zu haben, dem Dilemma zu entfliehen und den Zinsaufwand gleichzeitig zu sichern *und* zu optimieren (Ebd.). Die Bilanz der Mülheimer Derivategeschäfte und die ausgebliebenen Millionengewinne aus CHF-Geschäften zeigen diesen Irrtum auf. Auch die Mitarbeitenden der Mülheimer Stadtverwaltung sprechen daher offen an, dass es sich bei den abgeschlossenen Geschäften mitunter nur um ein „vermeintlich geringes Risiko“ handelte, das schließlich hohe Verluste für die Stadt verursachte. Herr Lange setzt Schuldenmanagement auf Grund dieser Tatsache mit Risikomanagement gleich (Interview A). Der Begriff verweist in diesem Zusammenhang auf die Unmöglichkeit Risiken im Schuldenmanagement gänzlich auszuschalten. Heutzutage erheben Schuldenmanager_innen vielmehr den Anspruch das Risiko, Verluste zu schreiben mit den Chancen auf Gewinne „in der Waage zu halten“ (Interview B). Herr Sentos Einstellung gegenüber strukturierten Finanzprodukten steht hierbei stellvertretend für die Einstellung der Befürworter_innen eines Einsatzes von Zinsderivaten im kommunalen Schuldenmanagement:

„Selbstmord aus Todesangst halte ich für keine Lösung. Zu sagen: Ich gehe sofort auf 10 Jahre fest, weil ich dann nachher auch keine Vorwürfe kriege. Ich finde, wer das macht, der verpasst auch unglaubliche Chancen und ich finde, Chancen und Risiken gehen immer miteinander einher. Je mehr Chancen ich haben will, umso mehr Risiken kaufe ich ein und wie gesagt finde ich es vernünftig, ein kalkulierbares Maß an Risiken aufzunehmen, um so sich auch eine Chancenvielfalt zu erhalten. [...] Deshalb warne ich eben nur davor, dass man Derivate von vornherein verteufelt.“ (Interview B)

Ein Verhalten in der öffentlichen Verwaltung, dass die Planungssicherheit zur obersten Priorität erhebt, führe nach Aussage Herr Sentos dazu, dass man sich von vornherein jeglicher Chancen auf dem Gebiet der Zinsgewinne beraube und sich letztlich unhinterfragt, in völliger „Schicksalsergebenheit“, „nach alter Väter Sitte“, „[s]o wie in Schule und Kirche gelernt“ dem „Sicherheitsstreben der öffentlichen Verwaltung“ (Ebd.) ergebe. Die Wortwahl Herr Sentos zeigt deutlich, wie stark er das Streben nach Planungssicherheit in der Schuldenverwaltung diskreditiert sieht. Stattdessen sollen die Chancen genutzt werden, die strukturierte Finanzprodukte für das kommunale Schuldenmanagement bereithalten.

Aktuelles Schuldenmanagement beruht somit auf einem veränderten Sicherheits- und Risikoverständnis. Im erfolgreichen Schuldenmanagement können Risiken in der Folge nie komplett umgangen werden, sondern werden lediglich eingedämmt, um Flexibilität und Chancenvielfalt im Finanzgeschäft zu gewährleisten. Das Bedürfnis nach Planungssicherheit wird gegen Gewinnaussichten abgewogen und tritt dabei zusehends in den Hintergrund.

4.2.2 Verwaltungshandeln in kommunaler Finanzpolitik

Die Wirkung der Finanzgeschäfte wurde im Vorangegangenen in Bezug auf veränderte Handlungsmaxime der Optimierung und des „Chancenergreifens“ in der Verwaltung thematisiert. Im Anschluss an die Darstellung der handlungsleitenden Logiken im kommunalen Schuldenmanagement stehen nun die Bürger_innenbeteiligungsverfahren im Zentrum der Analyse. Damit wird auf die Forschungsfrage Bezug genommen, welchen Stellenwert das Engagement der Kommunen am Finanzmarkt im partizipativen Bürger_innenhaushalt einnimmt.

Die empirische Untersuchung lieferte dazu bereits das zentrale Ergebnis, dass Finanzgeschäfte ein vernachlässigtes Thema in den partizipativen Bürger_innenhaushalten der untersuchten Beispielkommunen darstellen. Die Ergebnisse der Interviews und die Prüfung des Materials lieferten weder in Essen noch Mülheim Anhaltspunkte dafür, dass Bürger_innenhaushalte die Entscheidung über den Abschluss von Finanzgeschäften zu einem beliebigen Zeitpunkt beeinflussten, da die Diskussion über Stadtanleihen oder Zinsderivate in den Partizipationsverfahren nie geführt wurde. In den Bürger_innenhaushalten standen andere Themen, vor allem Sparvorschläge im Vordergrund. Nichts deutet daher darauf hin, dass auf kommunaler Ebene der Kreis derjenigen erweitert wird, die an dem Diskussions- und Entscheidungsprozess über Instrumente des Schuldenmanagements und der Finanzpolitik teilnehmen. Dieses Ergebnis widerlegt die optimistischen Erwartungen einiger Partizipationsforscher_innen, die unter 2.2.1 dargestellt wurden. Bürger_innenbeteiligung hatte in Essen und Mülheim keinen Einfluss auf die Finanzmarktbetätigung der Kommunen.

Dieses Ergebnis hat darüberhinaus Auswirkungen auf die im Vorfeld der Untersuchung formulierte These, dass die Beteiligungsform kommunaler Bürger_innenhaushalt als Instrument eingesetzt werde, um Zustimmung innerhalb der kommunalen Bewohner_innenschaft zu Finanzgeschäften zu generieren. Dieses instrumentelle Verhältnis liegt offensichtlich nicht vor. Die Gespräche zeigen auf, dass innerhalb der Kommunen kaum Anlass dafür gesehen wird, die eigene Betätigung am Finanzmarkt überhaupt auf dem Wege der demokratischen Mitbestimmung legitimieren zu lassen. Im Laufe der Untersuchung verdichteten sich aber die Hinweise darauf, dass die Partizipationsverfahren trotzdem nicht mit der größtmöglichen Offenheit geführt wurden. Deswegen erscheint die Frage umso dringlicher, unter welchen Vorzeichen die Aushandlung über finanzpolitische Themen im Bürger_innenhaushalt stattdessen stattfindet und ob sie der Legitimierung anderer politischer Zwecke dient.

4.2.2.1 Finanzgeschäfte ohne „den Normalbürger“

In allen Interviews in Essen und Mülheim wurde übereinstimmend klargestellt, dass die oben diskutierten Finanzgeschäfte, das heißt die Begebung einer Stadtanleihe aber auch der Einsatz von Finanzderivaten und Fremdwährungskrediten im kommunalen Schuldenmanagement praktisch kein Thema in den partizipativen Beteiligungsformen war, weder in der Essener *Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung* noch im Mülheimer *Haushaltsforum*.

Als Begründung dafür verweisen die Verwaltungsmitarbeitenden auf die Unmöglichkeit die komplexen Sachverhalte des Schuldenmanagements mit Laien wie es die Stadtbewohner_innen überwiegend sind, zu diskutieren.

„[D]ie *Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung* greift nicht hier rein und sagt mir: 'Nimm jetzt mal ein anderes Darlehen mit anderen Laufzeiten auf', das funktioniert nicht. Das Thema Schuldenmanagement ist so komplex und so kompliziert.“ (Interview A)

Die Mülheimer Verwaltungsmitarbeitenden stimmen in diesem Punkt überein und erwähnen die mangelnde Expertise der Bürger_innen. Derartige Geschäfte seien „einem Normalbürger“ auf Grund der komplexen Struktur in der Kürze der Zeit nicht vermittelbar (Interview E). Nach Ansicht der Verwaltungsmitarbeitenden stellt die Komplexität der Geschäfte also ein inhaltliches Ausschlusskriterium für die Diskussion über das Schuldenmanagement dar. Diese Auffassung steht in einem gewissen Widerspruch zur offiziellen Intention eines Bürger_innenhaushaltes, der die Finanzpolitik für Bewohner_innen der Stadt nachvollziehbar und diskutierbar aufbereiten soll. So lädt beispielsweise das Mülheimer *Haushaltsforum* unter dem Titel: „Wie finanziert sich unsere – Ihre – Stadt? Woher kommt das Geld, wofür wird es ausgegeben? Und wie geht es mit den Mülheimer Finanzen weiter?“ zum Austausch ein. Eine ernsthafte, inhaltliche Auseinandersetzung über diese Fragen beinhaltet folgerichtig auch komplexe Fragen der Haushaltspolitik. In der ablehnenden Haltung der Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber der Idee, das Schuldenmanagement in den Bürger_innenhaushalt einzubeziehen, ist der Versuch zu erkennen, generelle Kritik am Schuldenmanagement und den mit ihm verbundenen Handlungslogiken fernzuhalten.

Hinzu kommt die Überzeugung der Interviewten derartige Themen fielen schlicht und einfach nicht in den Aufgabenbereich demokratischer Mitbestimmung. Herr Ahrens besteht daher für Mülheim auf dem Letztentscheidungsrecht der Verwaltung in finanzpolitischen Fragen. „Ich wollte damit – auch noch mal für Ihre Aufzeichnungen – die Bürgervorschläge nicht schlecht machen. Aber die sind einfach nicht durchdacht. Und wenn die Verwaltung dann sagt: 'Das geht so nicht.' Das muss der Bürger dann auch verstehen.“ (Interview E) Auch die Essener Gesprächspartner verstehen die Begebung einer Stadtanleihe als Verwaltungsakt, der lediglich eine alternative Form der Mittelbeschaffung darstellt und daher keinen Ratsbeschluss oder eine Erörterung im Bürger_innenhaushalt erforderlich macht (Interview A; B). Sehr deutlich wird die verbreitete Vorstellung, in den Grundzügen stehe das finanzialisierte Schuldenmanagement nicht zur Debatte, an einer Aussage Herr Sentos:

„Ich wüsste auch nicht, wie das [eine Diskussion über Inhalte des Schuldenmanagements unter Bürger_innenbeteiligung, Anm. d. Verf.] gehen sollte. Weil wir können ja nur dann einsparen, wenn wir preiswertere Zinsen aufnehmen. Wie wollen Sie das zur Abstimmung stellen? Wir können abstimmen, dass wir höhere Zinsen nicht zahlen. Das wäre keine gute Idee. Man kann ja nicht beschließen, dass die Zinsen morgen sinken oder beschließen, dass wir billigere Zinsangebote bekommen. [...] Wie soll das einer demokratischen Entscheidung zugänglich sein? Wenn man sich es aussuchen könnte, würde man es natürlich so beschließen, aber durch Beschluss lässt sich das Marktgefüge nicht beeinflussen.“ (Interview B)

Diese Aussage verdeutlicht, wie jede denkbare Veränderung im kommunalen Schuldenmanagement den Handlungslogiken, die im Zuge des Engagements am Finanzmarkt ausgebildet wurden, untergeordnet werden muss. Ideen, die sich nicht in die Logik der Optimierung des Schuldenportfolios und der Reduzierung der Zinsbelastung einordnen, werden auf diese Weise von der Diskussion ausgeschlossen. Der Gegenstand demokratischer Aushandlungsprozesse beschränkt sich dann auf die Kontrolle des jeweiligen kommunalen Schuldenmanagements auf die Frage hin, ob es die Marktstrukturen optimal ausnutzt und den Zielen der Optimierung und Ertragssteigerung gerecht wird. Herr Lange resümiert, dass unter diesen Bedingungen keine demokratische Mitbestimmung im Schuldenmanagement nötig sei, solange sie keine Verschlechterung der Geschäftsbilanz hervorrufe. „Wenn es teurer ist, kann ich das verstehen, dass man dann eine Entscheidung [des Stadtrates, Anm. d. Verf.] braucht, [...] weil das zusätzliche Kosten verursacht. Alles andere ist ja positiv.“ (Interview A)

Das Schuldenmanagement erscheint nach diesen Ausführungen als ein politisches Feld mit sehr klaren Zielvorgaben – Minimierung der Zinsbelastung, Optimierung des Schuldenportfolios, Gewinne abschöpfen – wobei die Instrumente, die dafür zu Verfügung stehen so komplex sind, dass sie nicht zur Diskussion gestellt werden können. Schon Kommunalpolitiker_innen zeigen sich in diesem Sachgebiet überfordert (Interview E; F), für den partizipativen Bürger_innenhaushalt ist es damit völlig ungeeignet:

„Also diese Themen kann man mit den Bürgern nicht diskutieren. Dafür brauche ich Basiswissen. Das kann ich in einer Bürgerversammlung nicht vermitteln. Viele Banker kennen sich noch nicht mal mit den Geschäften aus, wenn sie nicht gerade darauf spezialisiert sind. Und das dem Normalbürger zu vermitteln ist unmöglich.“ (Interview E)

Folgt man der Betrachtungsweise, dass sich Finanzgeschäfte vor dem Hintergrund ihrer komplexen Funktionsweise stets nur wenigen Eingeweihten erschließen, ergibt sich entsprechend der Anforderungen an demokratische Mitbestimmung ein Problem. Wie soll die Tätigkeit am Finanzmarkt der demokratischen Kontrolle von gewählten Repräsentant_innen oder gar einer breiteren Bewohner_innenschaft zugänglich gemacht werden, wenn sie in ihrer Funktionslogik nur für Expert_innen nachvollziehbar sind? Auf dieses Problem wurde im Zuge der lauter werdenden Forderungen nach einer verstärkten Kontrolle „der Finanzmärkte“ schon öfter hingewiesen. In der kommunalen Schuldenpolitik führt das Festhalten an strukturierten Finanzprodukten im Schuldenmanagement schon jetzt zu einem Ausschluss der breiteren Bewohner_innenschaft an der Ausgestaltung dieses Politikfeldes und begünstigt die Verlagerung der Entscheidungsprozesse in Kreise aus Vertreter_innen der Verwaltung und Finanzbranche. Herr Lange verdeutlicht diesen Regierungsstil, in dem er die enge Zusammenarbeit mit privaten Finanzfirmen beschreibt.

„[D]as [Schuldenmanagement, Anm. d. Verf.] würde ich eher Fachleuten überlassen. Da würde ich eher sagen, es gibt qualifizierte Beratungsunternehmen, die dort Einblick haben und wissen, wie man Strukturen optimieren kann. Aber das in einer öffentlichen Diskussion zu machen, das glaube ich funktioniert nicht.“ (Interview A)

Es zeigt sich daher, dass der Verweis auf die Komplexität des Schuldenmanagements zwei Funktionen hat. Erstens erlaubt es die Ausklammerung von Finanzmarktgeschäften aus der Diskussion im Bürger_innenhaushalt und zweitens liefert er die Rechtfertigung zur Einbeziehung von Expert_innen und Fachvertreter_innen der Finanzwirtschaft in politische Entscheidungen der kommunalen Schuldenpolitik. Zum anderen dient das Argument aber auch dazu, die demokratische Entscheidung über die Inhalte und Instrumente des Schuldenmanagements als Ding der Unmöglichkeit darzustellen. Dieses Verhalten in der Kommunalverwaltung wird notwendig, wenn der Bürger_innenhaushalt in Essen und Mülheim explizit *keinen* Rahmen bieten soll, das kommunale Schuldenmanagement als solches in Frage zu stellen.

Diese potenzielle Möglichkeit wird nur an einer Stelle von Herr Ahrens im Gespräch erläutert, an der er vorschlägt, die ethische Komponente solcher Geschäfte zu diskutieren, also die Frage, ob der Abschluss der Geschäfte seinerzeit „ethisch zulässig“ gewesen sei (Interview E). Seine grundsätzliche Offenheit gegenüber einer solchen Debatte schränkt er sogleich mit dem Hinweis auf den *ethischen* Charakter dieser Frage wieder ein. Die Auseinandersetzung um die grundsätzliche Zulässigkeit derivativer Instrumente oder anderer Finanzprodukte im Schuldenmanagement siedelt er auf diese Weise außerhalb des Verantwortungsbereichs des derzeit existierenden Bürger_innenhaushaltes an. Entgegen seiner Wortwahl beinhaltet die Diskussion um das kommunale Engagement am Finanzmarkt und den aktuellen Umgang mit der hohen Schuldenlast einen *politischen* Gehalt. Gerade der politische Charakter stellt die besondere Herausforderung für eine demokratische Aushandlung dar, denn würde sie forciert, entstünden notwendigerweise Konfliktsituationen. Schrecken die Entscheidungsträger_innen der Kommunen aber vor der politischen Auseinandersetzung mit den Bürger_innen zurück, schließt sich die Frage an, welchem Zweck das partizipative Beteiligungsinstrument stattdessen dienen soll. Im Folgenden soll daher erörtert werden, welche Ziele und Erwartungen an das Beteiligungsverfahren *Haushaltssolidierung* in Essen und das *Haushaltsforum* in Mülheim geknüpft werden.

4.2.2.2 Bürger_innenhaushalt als partizipatives Sparinstrument

Die bisherige Darstellung hat gezeigt, dass die Diskussion in den Beteiligungsverfahren nicht offen geführt wird, sondern sich an Optimierung und Gewinnrealisierung ausrichtet, die als Ziele das Schuldenmanagement prägen. Im Folgenden wird gezeigt, dass der Bürger_innenhaushalt in Essen wie in Mülheim unter einem demonstrativen Sparzwang steht, der die Bandbreite der Diskussionsthemen latent einschränkt und die Debatte über das kommunale Engagement am Finanzmarkt erschwert.

Zur umfassenden Einordnung der Ziele des Bürger_innenhaushaltes soll zunächst der Kontext erläutert werden, in dem diese Verfahren in den Beispielkommunen entstanden. In Essen wurde das Konzept für ein Bürger_innenbeteiligungsverfahren in haushaltspolitischen Fragen 2009 unter dem Eindruck der „dramatischen Haushaltssituation“ (Interview C) entworfen. Ein „klassischer Bürgerhaushalt“ kam dabei „nicht in Frage“ (Ebd.), weil eine offene Diskussion über den Haushalt nicht zielführend und nicht wünschenswert gewesen wäre. („Da hatten wir Schiss vor.“ (Interview C)) Die Stadt Essen war derzeit von der Kommunalaufsicht verpflichtet worden, ein HSK mit besonders drastischen Sparmaßnahmen aufzustellen. In

einem Online-Beteiligungs-Verfahren standen daher drei Wochen lang ausschließlich die vorher entworfenen HSK-Maßnahmen zur Diskussion und es bestand die Möglichkeit ergänzende „Sparvorschläge“ zu machen. Die Inhalte des HSK stellen Eckpfeiler für die Haushaltsplanung bis 2015 dar und erlaubten somit auch keine ergebnisoffene Diskussion über die Essener Finanzpolitik im Verfahren des Jahres darauf. Herr Sento erläutert den Sinn und Zweck des Partizipationsverfahrens im Gespräch unumwunden:

„Ziel der *Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung* war vor allem, dass wir den Bürgern die gleiche schwierige Frage stellen, wie sie sich unseren Ratsvertretern gestellt hat, nämlich: Wo kann man am zumutbarsten kürzen, um den Sanierungsfall Stadt Essen zu retten? [...] Diese schwierige Frage [haben wir] in die Bürgerschaft hinein[ge]tragen, weil es auf Dauer nicht möglich ist, dass die Bürger oder die Wahlbevölkerung erwartet: 'Freibier für alle!' und der Politik zugemutet wird, zu erklären: 'Nein, der Zapfhahn ist geschlossen.'“ (Interview B)

Offensichtlich diente das Beteiligungsverfahren demnach keiner offenen Diskussion über die Finanz- und Haushaltspolitik, sondern stand unter dem Vorzeichen die Zustimmung der Bürger_innen für die Sparpolitik zu gewinnen. Eine andere Beteiligung am Verfahren als über das Einreichen von Vorschlägen, wie die Defizite der Stadt zu verringern seien, war ausgeschlossen. Die Bewohner_innen waren also nur in ihrer Rolle als Mitstreiter_innen im Sparwetteifer angesprochen. Während im ersten Jahr der Durchführung noch Dutzende Bürger_innen dem Aufruf folgten und Sparvorschläge einreichten, nahm das Interesse schon im zweiten Jahr stark ab. Die Verantwortlichen in der Verwaltung beschlossen daraufhin, das Verfahren auszusetzen. Seit 2012 findet der Bürger_innenhaushalt nicht mehr statt. Herr Sento sieht aber den Hauptnutzen bereits darin gestiftet, dass das Bewusstsein innerhalb der Essener Bewohner_innenschaft für die dramatische Haushaltslage geschärft worden sei (Interview B).

In Mülheim wurde der Bürger_innenhaushalt in Form eines *Haushaltsforums* seit 2009 jährlich durchgeführt. Ein Online-Beteiligungs-Verfahren wird verbunden mit ein bis drei Bürger_innenversammlungen zum Thema. Auch im *Haushaltsforum* steht das Interesse der Verwaltungsvertreter_innen und der Politiker_innen nach „verwertbaren“ Vorschlägen im Vordergrund (Interview E). Diskutiert wurden stets „handfeste“ Themen wie Baumaßnahmen und Gebührenerhöhungen. Der regelmäßige Versuch einiger Teilnehmenden eigene Themen zu setzen, die nicht in der Sparlogik aufgehen, ihr vielleicht sogar diametral gegenüber stehen, wird von den Verwaltungsmitarbeitenden im Interview als Missachtung der Spielregeln gewertet.

„[D]ie waren sehr gut besucht, aber wurden missbraucht als Interessensveranstaltungen. Die Vertreter der Verbände, Schulen und so weiter kamen nicht, um den Haushalt zu diskutieren und eventuell Sparvorschläge zu machen, sondern es wurde ein bisschen abgewettert. [...] Und da war natürlich – ich überziehe das jetzt vom Begriff her – die ganze Kunstmafia, es gab die Sportmafia, es gab eine Bädermafia. Die brachten sogar 100 kleine Kinder mit.“ (Interview E)

Diese Aussage zeigt, dass Beiträge von Teilnehmenden im Bürger_innenhaushalt, die sich nicht an der Sparmaßgabe orientieren, in den Augen der Verantwortlichen als unhaltbar und

als „Missbrauch“ des Verfahrens betrachtet werden. Anders als die Aussage Herr Ahrens' vermuten lässt, sind aber auch nicht jedwede Sparvorschläge begrüßt. Herr Reinhard schilderte, dass Beiträge, die Prestige- und Stadtentwicklungsprojekte Mülheims betreffen, wie der Stadionbau oder das Projekt *Ruhrbania*¹⁶, nicht weiterverfolgt wurden (Interview F). Nach wenigen Durchläufen, ging auch die Beteiligung am Mülheimer *Haushaltsforum* stark zurück. Von den Verantwortlichen in der Verwaltung wird dieses Phänomen als „Ermüdungserscheinung“ (Interview E) abgetan oder als quasi natürlicher Verlauf beschrieben: „Aber schon im zweiten Jahr war ein bisschen die Luft raus. [...] also der Spannungsbogen ist nicht dauerhaft zu halten“ (Interview B). Das zurückgehende Interesse wird hier als quasi-natürliche Entwicklung dargestellt, wobei die Sichtweise wonach Bewohner_innen nach ersten negativen Erfahrungen mit den Bürger_innenhaushalten die Zusammenarbeit im Sparprojekt der Stadt aufkündigten, nicht in Betracht kommt.

Eine offene Diskussion über die Finanz- und Haushaltspolitik wurde in beiden Kommunen mit Verweis auf den Schuldendruck verwehrt. Die partizipativen Beteiligungsverfahren stehen uneingeschränkt unter den Vorzeichen der verordneten Sparpolitik. Die Beteiligungsform Bürger_innenhaushalt ist in Essen und Mülheim somit Teil einer Regierungstechnologie, die auf die Mithilfe und das aktive Engagement der Bürger_innen setzt, solange diese in einem von den kommunalen Verantwortlichen definierten Rahmen und zu vorher feststehenden Zwecken stattfindet. Versuche, den gesetzten Rahmen für die eigenen Belange umzudefinieren, wurden mindestens in Mülheim unternommen und scheiterten. Versuche die Finanz- und Haushaltspolitik der Stadt insgesamt zur Diskussion zu stellen und dabei auf Finanzgeschäfte zu sprechen zu kommen, sind nicht dokumentiert. Eine Auseinandersetzung über derart grundsätzliche Themen ist in der Ausgestaltung der Online-Beteiligungsverfahren, die nur nach dem Prinzip „Vorschläge machen“ funktionieren, nicht vorgesehen. Die Bürger_innenhaushalte in Essen und Mülheim demonstrieren damit den Versuch von Politik und Verwaltung in der städtischen Bewohner_innenschaft Mitstreiter_innen für ein vorher feststehendes Sparprogramm zu finden. Das Beteiligungsverfahren entpuppt sich somit als neoliberale Regierungstechnologie, die eine geteilte Problemwahrnehmung und Lösungsweise nahezulegen versucht. Die Analyse des Bürger_innenhaushaltsverfahrens in den Fallbeispielen deutet damit auf Parallelen zu den Partizipationsprozessen auf, wie Rosol sie für Vancouver untersucht hat (siehe S.27f.). Die Bürger_innen werden in Essen und Mülheim vor allem deswegen in die Diskussion über den städtischen Haushalt einbezogen, um gemeinsam mit ihnen eine Übereinkunft darüber zu erzielen, dass die Sparpolitik als solche unumgänglich ist. Diesen Versuch im Partizipationsverfahren einen breit getragenen Konsens herzustellen, statt den Raum für eine notwendig konfliktäre Auseinandersetzung zu öffnen, kritisieren Walters und Lemke als antipolitische Politik (siehe S. 26). Die Ergebnisse zeigen, dass die Kommunalvertreter_innen die Teilnehmenden als Unterstützer_innen des Sparkurses gewinnen wollen, sie somit über Selbsttechnologien einzubeziehen versuchen. Insgesamt setzt das Verfah-

¹⁶ Ruhrbania ist ein Stadtentwicklungsprojekt in Mülheim. Es umfasst mehrere Einzelprojekte: Gestaltung einer Promenade an der Ruhr, Bau eines Gründerzentrums, Ausbau der Stadthalle zum Kultur- und Kongresszentrum, eine Museumsmeile und Schaffung verschiedener Gewerbeflächen.

ren auf eine bestimmte Rationalität, die nicht nur die Problemsicht *Spardruck* bei den Teilnehmenden verankern soll, sondern auch ein spezifisches Möglichkeitsfeld für Lösungsvarianten absteckt. Entsprechend werden Beiträge im Verfahren, die nicht auf verwertbare, zur Anwendung bereit stehende Lösungen abzielen, nicht weiterverfolgt. In der momentanen Form erfüllt das Verfahren damit nicht den Anspruch demokratischer Mitbestimmung in Haushalts- und Finanzfragen, wenn der hohe Maßstab einer emanzipatorisch-demokratischen Stadtentwicklung angelegt wird, der einen Rahmen erfordert, in dem ernsthafte Alternativen im Umgang mit kommunaler Verschuldung formuliert werden können. Offenkundig ist, dass nicht über die Spielregeln des Beteiligungsverfahrens selbst mit den Bürger_innen diskutiert wird und somit keine Möglichkeit besteht, die Entscheidungsstrukturen des Verfahrens zu modifizieren. Innerhalb des gebotenen Rahmens wird die zentrale Forderung an demokratische Beteiligungsverfahren unterlaufen, „dass unter Beteiligung nicht nur die Diskussion unterschiedlicher Interessen verstanden wird, sondern, dass Raum für die Aushandlung unterschiedlicher Weltbilder geschaffen werden muss. Insbesondere die Frage, auf welcher Grundlage und in welcher Form Entscheidungen über die Gestaltung der Stadt getroffen werden, muss dabei selbst zum Aushandlungsgegenstand werden.“ (Gomes de Matos 2013: 126)

4.2.2.3 Finanzgeschäfte hinter verschlossenen Türen

Um die Diskussion über die Entscheidungsstruktur in der kommunalen Finanzpolitik abzuschließen, wird im Folgenden aufgezeigt, in welcher Weise finanzpolitische Entscheidungen zu Stande kommen, wenn, wie bereits ausführlich dargestellt wurde, dies nicht unter Bürger_innenbeteiligung geschieht. Die Analyse zeigt, dass Entscheidungen über die Ausrichtung im kommunalen Schuldenmanagement in der Regel innerhalb eines ausgewählten Personenkreises der Verwaltung ausgehandelt werden.

Stadtanleihe Essen

Die Entscheidung zur Begebung einer Stadtanleihe wurde in Essen in einem kleinen Kreis leitender Angestellter in der Stadtverwaltung auf Vorschlag der beteiligten Bank getroffen. Im Anschluss wurde eine Information an den Stadtrat weitergegeben (Interview A). Die Einbeziehung von Ratsmitgliedern in diese Entscheidung wird als unsachgerechte Verlagerung von Verantwortung verstanden (Interview B), da die Refinanzierung in den Aufgabenbereich der Verwaltung falle. Diese Perspektive beruht auf der diskussionswürdigen Annahme, dass es sich bei der Begebung einer Stadtanleihe um eine unpolitische Verwaltungsmaßnahme zur Schuldenbedienung handle. Dabei wird nicht in Rechnung gestellt, dass die Inanspruchnahme der Liquiditätsbeschaffung am Finanzmarkt über eine Anleihe durchaus qualitative Neuerungen mit sich bringt. Die Präsenz am Börsenmarkt lässt beispielsweise die Notwendigkeit einer gesonderten Kursbeobachtung und -pflege entstehen – eine Aufgabe, die mindestens mit zusätzlichem Aufwand, wenn nicht mit weiterreichenden Konsequenzen, wie der Ausrichtung stadtpolitischer Entscheidungen an den Interessen von Anleger_innen verbunden ist (siehe S. 46f.).

Stattdessen wird die Darstellung der Begebung einer Stadtanleihe als reine Verwaltungsmaßnahme mit dem Argument gerechtfertigt, dass die Begebung 2010 keine zusätzlichen

Kosten verursachte. (Interview A) Das Kostenargument und die positiven Auswirkungen auf die Schuldenbilanz werden hier somit nicht nur verwendet, um Bürgerbeteiligung unnötig erscheinen zu lassen, sondern demokratische Mitbestimmung beispielsweise über den Stadtrat oder Finanzausschuss generell für überflüssig zu erklären. Maßnahmen des kommunalen Schuldenmanagements, die den Handel mit öffentlichen Schulden am Kapitalmarkt und die Finanzmarktpresenz der Kommunen bewirken, entziehen sich auf diese Weise jeglicher demokratischen Kontrolle. Sie werden erst wieder diskutierbar, sobald sie sich negativ in der Schuldenbilanz auswirken oder Verluste auslösen. Die problematische Eigenschaft von Stadtanleihen, die Ausrichtung von stadtpolitischen Entscheidungen an den Interessen der Anleger_innen hervorzurufen, gerät unter diesen Vorzeichen aus dem Blick.

Zinsderivate in Mülheim

In Mülheim ist der Einsatz derivativer Finanzinstrumente über einen demokratischen Grundsatzbeschluss in einer nicht-öffentlichen Sitzung des Finanzausschusses in den Jahren 2003 bis 2012 abgesichert gewesen. Er ermächtigte die Verwaltung zum Abschluss von Derivategeschäften. Mittlerweile ist der Neuabschluss von Derivategeschäften und Fremdwährungskrediten nicht mehr über die Dienstanweisung abgedeckt und damit bis auf weiteres tabu (Interview E). Während somit die grundsätzliche Entscheidung für die Betätigung am Finanzmarkt über demokratische Beschlüsse legitimiert war, gehört der Abschluss einzelner Geschäfte und ihre Ausgestaltung in den Verantwortungsbereich der Verwaltung. Im operativen Geschäft kommt somit den Verwaltungsmitarbeitenden eine bedeutende Rolle als den eigentlichen städtischen Akteur_innen auf dem Finanzmarkt zu. Entsprechend hat die Verwaltung großen Entscheidungsspielraum bei der Auswahl risikobehafteter Finanzprodukte, die sie einsetzen kann, um das kommunale Engagement am Finanzmarkt auszuweiten, aber auch – wie nach Bekanntwerden der Verluste – einzuschränken. Herr Ahrens schildert die Diskussion, die nach Bekanntwerden der Einbußen aus den Derivategeschäften in der Verwaltung geführt wurde. „Wir haben uns intern seinerzeit gesagt: Sind wir eigentlich verrückt, derartige Geschäfte, selbst wenn man die politische Ermächtigung hat, noch zu machen?“ (Interview E) Entsprechend geht die Entscheidung für einen veränderten Umgang mit Derivaten nach 2006 zunächst auf interne Gespräche zwischen gerade einmal drei Mitarbeitenden der Verwaltung zurück (Ebd.). Erst seit 2012 existiert mit der im Finanzausschuss abgesegneten Dienstanweisung wieder eine eindeutige politische Vorgabe in diesem Bereich. Bezeichnenderweise konnte diese im Rahmen der Recherchen für die vorliegende Arbeit nirgends eingesehen werden, da die Beratungen über die neue Dienstanweisung in nicht-protokollierten Sitzungen des Mülheimer Finanzausschusses stattfanden. Herr Ahrens erläutert: „Laufende Geschäfte sind immer nicht-öffentlich wegen der Konditionen auch gegenüber den Banken. Wenn darüber berichtet wird, passiert das eigentlich immer nicht-öffentlich.“ (Interview E) Daher existiert für Interessierte kein Zugang zu detaillierten Informationen über die Konditionen der Mülheimer Derivategeschäfte. Deutlich wird dieser Sachverhalt an einer offiziellen Anfrage der MBI zu einem spezifischen Swap-Options-Geschäft. Darin ist folgende Frage enthalten: „Die *WestLB* zahlt diesmal einen variablen Zins [...], die Stadt zahlt im Gegenzug einen Festzins. In welcher Höhe liegt dieser Festzins?“ (MBI-Fraktion Mülheim 2011b) Antworten auf derar-

tige Anfragen zu laufenden Geschäften liegen nur den Stadtverordneten und befugten Angehörigen der Stadtverwaltung vor und konnten entsprechend nicht in die vorliegende Untersuchung einfließen.

Kommunale Schuldenpolitik wird unter den Vorzeichen des Engagements am Finanzmarkt nicht nur bezüglich der darin enthaltenen Gewinnabsichten in die Pflicht genommen, sondern nach der hier vertretenen Auffassung, zu einem höchst intransparenten Politikfeld, das den Anforderungen an Verschwiegenheit gerecht werden muss. Das fördert die Verlagerung von Entscheidungen im Umgang mit kommunalen Schulden in exklusive Management-Ausschüsse. Das Engagement am Finanzmarkt führt durch die unbedingte Vertraulichkeit, die in dortigen Geschäftsbeziehungen an den Tag gelegt werden muss, einen hochgradig undurchsichtigen Politikstil, in dem inhaltliche Entscheidungen unter den geltenden Rechtsnormen keiner öffentlichen Auseinandersetzung zugänglich gemacht werden können. Das Tätigwerden am Finanzmarkt offenbart hier ein explizites Spannungsverhältnis zu einer partizipativen Regierungsweise, die auf Offenheit, Nachvollziehbarkeit und Zugang zu Entscheidungsstrukturen beruht. Die Möglichkeiten für partizipative Bürger_innenbeteiligung im Bereich der Schuldenpolitik sind damit unter den gegebenen Voraussetzungen äußerst begrenzt.

4.2.2.4 Beantwortung Forschungsfrage 2

Die anfänglichen Vorbehalte gegenüber einer reibungslosen Vereinbarkeit von kommunalen Finanzmarktgeschäften und partizipativer Bürger_innenbeteiligung haben sich im Laufe der Untersuchung verfestigt. Zunächst war festzustellen, dass von den Verantwortlichen in der Verwaltung keine Überschneidung zwischen Schuldenmanagement und den Inhalten im Bürger_innenhaushalt zu verzeichnen war. Diskussionen um das kommunale Engagement am Finanzmarkt finden in dieser Beteiligungsform demnach nicht statt. Mit Verweis auf den komplexen und *ethischen* Charakter von Fragen nach der Zulässigkeit der kommunalen Finanzgeschäfte wird eine Vermischung der beiden Themengebiete vermieden. Die Bürger_innenhaushalte Mülheims und Essens dienen somit nicht als Mittel zur Legitimierung der Finanzmarktaktivitäten. Diese Tatsache wirkt aber nicht entwarnend vor dem Hintergrund, dass die Finanzgeschäfte auch in den klassischen Gremien der demokratischen Gesetzgebung kaum verhandelt werden. Für die Begebung der Stadtanleihe in Essen war überhaupt kein demokratisch gefasster Entschluss nötig und im Fall der verlustreichen Finanzmarktaktivitäten in Mülheim reichte ein Grundsatzbeschluss im Finanzausschuss für alle Derivategeschäfte in den Jahren 2003 bis 2012. Der Bürger_innenhaushalt wird unter Maßgabe, dass Grundsatzdiskussionen über das kommunale Finanzmarktengagement ausgeklammert werden, zu einem Forum, in dem die Sparmaßnahmen der Verwaltung abgesehen werden und ein generelles Verständnis für die damit einhergehenden unangenehmen Folgen erzeugt werden soll. Interessierte sind nur unter der Bedingung zur Beteiligung an der Diskussion über städtische Finanzpolitik eingeladen, dass sie mit konkreten Vorschlägen zur Sparpolitik der Kommune beitragen.

4.2.3 Finanzialisierung der Kommunalpolitik ohne Widerstand?

Die Auswirkungen der Finanzialisierung auf die kommunale Handlungslogik im Umgang mit öffentlichen Schulden, die dargestellt wurde, lässt in mancher Hinsicht das Bild einer markt-konformen Demokratie entstehen. Es hat sich nicht nur gezeigt, dass die Banken und die Finanzbranche allgemein das kommunale Schuldenmanagement als Geschäftsfeld entdeckt haben und ihren Einfluss darin geltend machen. Im unbedingten Willen die Schuldenlast zu mindern oder im Wettbewerb der Städte mit den innovativen Ideen der Finanzökonomie assoziiert zu werden, öffnen auch kommunale Vertreter_innen in Verwaltung und Politik die Wege für ein finanzialisiertes Schuldenmanagement. Verwaltungsmitarbeitende sehen sich in der Verantwortung, ihr Schuldenportfolio aktiv zu managen, und setzen dabei auf zukünftige Zinsentwicklungen am Finanzmarkt. Auf der Grundlage einer kontinuierlichen Marktbeobachtung und der Antizipation der Entscheidungen der europäischen Währungshüterin EZB treffen sie Aussagen über die zu erwartende Entwicklung der Referenzwährungen, um im Verlauf von Finanzgeschäften Gewinnchancen zu realisieren. Diese gewinnorientierte Herangehensweise an öffentliche Schulden steht für eine Erweiterung unternehmerischen Handelns in der Stadtpolitik um eine finanzwirtschaftliche Dimension. Das Engagement am Finanzmarkt begünstigt ein eigenverantwortliches, effizienzorientiertes und marktorientiertes Handeln in den kommunalen Verwaltungen. Dennoch geben die Ergebnisse der empirischen Untersuchung Hinweise auf die bestehende Handlungsmacht der Kommunalvertreter_innen, und zeigen auf, dass sie in der Lage sind der Expansion des Finanzmarktes in die Kommunalpolitik Grenzen zu setzen.

Stadtanleihe Essen

Der Umgang mit dem Druck, der gegenwärtig auf Kommunen ausgeübt wird, sich einem kommunalen Rating zu unterziehen, ist ein Beispiel dafür, wie selbstbewusst Essener Kommunalvertreter_innen den Geschäftsinteressen der Finanzbranche eine Absage erteilen können. Bisher genießen Kommunen bei einer Kreditaufnahme durchweg die höchste Bonität und müssen für einen Kommunalkredit keine gesonderten Risikoaufschläge zahlen (Klieve 2012: 222). Diese Eigenschaft macht sie aus Sicht Herrn Sentos unempfindlich gegenüber dem Geschäftsinteresse der Rating-Agenturen, die ein grundsätzliches Interesse daran haben, dass „jedes Wirtschaftsobjekt sich raten lassen muss.“ (Interview B) Vor dem Hintergrund der besonders günstigen Stellung als öffentlicher und damit sehr sicherem Schuldner postuliert Essens Kämmerer selbstbewusst: „Tatsächlich wäre ein differenziertes Rating für einzelne Kommunen weder notwendig noch wünschenswert.“ (Klieve 2012: 223) Bezogen auf die Begehrlichkeiten der Finanzbranche jeder Kommune ein gebührenpflichtiges Rating anzubieten, zeigen sich die Kommunalvertreter_innen hier unbeeindruckt. Herr Lange demonstriert dieses Selbstbewusstsein in seiner Aussage, die Anleger_innen und Banken „sollen froh sein, wenn sie bei den Kommunen überhaupt noch Geld unterbringen können.“ (Interview A) Die ablehnende Haltung erwächst aus dem Bewusstsein um die Sonderstellung der Kommunen als risikoarme Anlage, die ein paar Prozentpunkte mehr Rendite abwirft als Bundesanleihen. Außerdem haben besonders hoch verschuldete Kommunen ein Interesse an der Beibehaltung des Status quo, da ihnen bei einem schlechten Rating höhere Zinssätze drohen.

Die Absage der Kommunen an die Angebote der Rating-Agenturen erinnert daran, dass es sich bei den Kommunen keineswegs um Opfer der Finanzbranche handelt, die in kompletter „Machtlosigkeit gegenüber dem von der Realität völlig losgelösten Finanzmarkt“ (Rössner Rechtsanwälte 2012b) verharren. Vielmehr verdeutlicht das selbstbewusste Auftreten in der Diskussion um ein kommunales Rating, wo Kommunalvertreter_innen nach wie vor der Finanzialisierung Grenzen setzen können.

Zinsgeschäfte Mülheim

Das Beispiel Mülheim zeigt ebenfalls sehr eindrücklich, dass die landläufige Meinung, wonach sich die Politik ohnehin nicht mehr gegen die Finanzmärkte durchsetzen könne, nicht zutreffend ist.

Die Beschlussfassung aus Sitzungen des Mülheimer Finanzausschusses aus dem Jahr 2012 verbietet den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung bis auf weiteres den Abschluss von Derivate- und Fremdwährungsgeschäften. Von den Interviewten wird dieser Beschluss bezogen auf die Möglichkeit der lukrativen Liquiditätskreditaufnahme in Schweizer Franken zwar bedauert (Interview E), die bindende Wirkung des politischen Beschlusses aber akzeptiert. Sie illustriert den weiterhin großen Handlungsspielraum der Kommunalvertreter_innen: Mit einem einfachen Mehrheitsbeschluss kann die Spekulation mit öffentlichen Schulden am Finanzmarkt unterbunden werden. In der Nachbarkommune Essen laufen derartige Zins- und Währungsgeschäfte währenddessen unvermindert weiter. Dieser empirische Tatbestand verdeutlicht, dass eine Stadt bei einer entsprechenden Meinungsbildung keineswegs den Begehrlichkeiten der Finanzbranche ausgeliefert ist. Um dem Übergang zu einer finanzialisierten Kommunalpolitik entgegenzuwirken, bedarf es allerdings einer klaren Entscheidung *gegen* die Gewinnchancen, die sich bei der Betätigung am Finanzmarkt auch für Kommunen nach wie vor bieten, und *für* die Planungssicherheit, die eine Absage an die Zins- und Währungsgeschäfte mit sich bringen.

5 Fazit

Ziel der vorliegenden Studie war es, das Verhältnis der zunehmenden Betätigung von Kommunen am Finanzmarkt einerseits und der partizipativen Bürger_innenbeteiligung in der Haushaltspolitik andererseits, als zwei seit einigen Jahren zu beobachtende Trends in der Kommunalpolitik auszuloten und auf die Potenziale für die Demokratisierung der kommunalen Finanzpolitik hin zu überprüfen. Es sollten ein Prozess beleuchtet werden, der als Finanzialisierung von Kommunalpolitik bezeichnet wurde.

Zu diesem Zwecke wurde eine empirische Untersuchung mit qualitativ-explorativem Charakter in zwei Beispielkommunen, Essen und Mülheim an der Ruhr, durchgeführt. Leitfadengestützte Expert_inneninterviews mit Kommunal- und Bankenvertreter_innen sowie die Auswertung von Presseinformationen und relevanten Sitzungsprotokollen parlamentarischer Gremien stellten sich als geeigneter Zugang zum bisher wenig beforschten Feld kommunaler Finanzgeschäfte im Schuldenmanagement heraus. Insbesondere die Gespräche mit kommunalen Verwaltungsmitarbeitenden halfen die Verknüpfungen im Forschungsfeld zu erkennen, da die Interviewpartner_innen häufig in beiden Bereichen, dem des Schuldenmanagements und dem des Bürger_innenhaushalts ihrer Kommune zuständig sind.

Die qualitative Inhaltsanalyse des empirischen Materials lieferte Belege dafür, dass es sich bei der in Essen zur Anwendung gekommenen Stadtanleihe um eine neue Refinanzierungsform auf lokaler Ebene handelt, die die Interessen von Kommunen wie auch Vertreter_innen der Finanzbranche bedienen kann. Die zu Grunde liegenden Motivationen an Finanzgeschäften teilzunehmen, lassen sich für beide Seiten folgendermaßen zusammenfassen: Für die kommunalen öffentlichen Schuldner_innen erfüllen Stadtanleihen ein kurzfristiges Bedürfnis nach Liquiditätssicherung in Zeiten unsicher werdender Bedingungen im Kreditgeschäft, die zukünftig höhere Refinanzierungskosten für die Kommunen herbeiführen könnten. Zusätzlich setzen Kommunen, die dieses neue Refinanzierungsinstrument nutzen auf einen Imagegewinn als Vorreiterinnen innovativer kommunaler Finanzpolitik. Auf Seiten der teilnehmenden Banken im Anleihegeschäft bietet das Instrument Stadtanleihe den Vorteil, das Risiko von Kreditausfällen auf Anleger_innen zu übertragen und dennoch an den Vermittlungskosten zu verdienen. Anleger_innen wiederum begrüßen Stadtanleihen als sichere und dabei vergleichsweise renditestarke Anlageform.

Für den Fall der Stadt Mülheim lassen sich die Interessen der in Derivategeschäfte involvierten Akteur_innen wie folgt zuordnen: Der Anreiz für Kommunen Derivate zu kaufen, besteht darin Zusatzgewinne mit derartigen Zinsprodukten zu erwirtschaften und so die kommunale Verschuldungsbilanz zu verbessern. Dies ermöglichen eventuell realisierbare Erträge aus Derivategeschäften, die den Kommunalhaushalt entlasten können, ohne dass – und das macht diese mitunter riskanten Geschäfte so attraktiv für Kommunen – dafür politische An-

strengungen oder Maßnahmen in der Ausgabe- und Einnahmepolitik nötig wären. In Zeiten, in denen hoch verschuldete Kommunen in vielen Politikfeldern durch sogenannte Haushalts-sicherungskonzepte von der Kommunalaufsicht streng diszipliniert werden, bietet der Finanzmarkt den Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung ein Betätigungsfeld, innerhalb dessen sie gestalterisch tätig werden können. Banken wiederum sind am Derivategeschäft interessiert, da sie mit dem Handel von verbrieften Kreditrisiken, um die es sich bei Derivaten handelt, neue Umsätze generieren können.

Insgesamt ergibt sich daher für das Phänomen der Einbindung von Kommunen in Finanzgeschäfte ein Bild vielfältiger Ursachen, Einflussfaktoren und eines Netzwerkes von Akteur_innen, die zur Erklärung für das Zustandekommen von Finanzgeschäften herangezogen werden müssen. Diese Erkenntnis hat zur Folge, dass die Forschungsfrage 1 nach den dominierenden Triebkräften im Prozess der Finanzialisierung von Kommunalpolitik, wenn überhaupt, stets nur für den Einzelfall und einen konkreten Zeitpunkt bestimmbar ist. Generell sprechen die empirischen Ergebnisse aber vielmehr dafür, dass zur Erklärung von Finanzialisierungsprozessen das Zusammenwirken der Interessen von Kommunal- sowie Bankenvertreter_innen und Anleger_innen entscheidend ist. Entsprechend hat die Analyse gezeigt, dass erst die Kombination aus Geschäftsinteressen der Banken und Kommunen, die vom spezifischen Eigeninteresse nach innovativer Schuldenpolitik geleitet werden, die Wirkung entfaltet, die zur umfassenden Einbindung von Kommunalvertreter_innen in Finanzmarktgeschäfte geführt hat. Besonders deutlich illustrierte das die Stadtanleihe für deren Einführung weder auf Seiten der Bank noch auf Seiten der Kommunen eine eindeutige Notwendigkeit bestand. Dennoch erschien es Kommunal- und Bankvertreter_innen jeweils als gutes Geschäft, in dem die ersten den Imagegewinn und letztere die Erschließung eines neuen Geschäftsfeldes im Blick hatten.

In dem sie aufzeigt, dass spezifische Verwertungsinteressen und Investitionsstrategien des Finanzkapitals nur in Kooperation mit lokalen Entscheidungsträger_innen realisierbar sind und so auf die doppelte Leerstelle im Diskurs der beiden Theorien hinweist, leistet die Arbeit einen Beitrag für das Forschungsprogramm der Finanzialisierung sowie der Unternehmerischen Stadtpolitik. Die Fallbeispiele zeigten, dass die der Arbeit zu Grunde gelegten Theorien zwar Teilaspekte des Prozesses von Finanzialisierung in den Kommunen erklären, aber nur ihre Kombination eine umfassendere Einschätzung erlaubt. So bestätigen die Ergebnisse der Untersuchung die Sichtweise der Finanzialisierungstheoretiker_innen insofern, dass die Verwertungslogiken des Kapitals – in den Fallbeispielen repräsentiert durch die Banken als Kreativeurinnen der Finanzprodukte sowie die Anleger_innen als anlagesuchende Investor_innen – zur Erklärung der Einführung von Finanzgeschäften beitragen. Die Resultate der Untersuchung bestätigen außerdem die Vorannahmen aus dem Konzept der Unternehmerischen Stadtpolitik, die dem Wettbewerbsgedanken sowie unternehmerischen Denkmustern der Kommunalvertreter_innen große Bedeutung beimessen. Somit ergibt sich aus der empirischen Studie der Anspruch, Finanzialisierung als einen Prozess zu erforschen, in welchen die Handlungsmacht substaatlicher Akteur_innen einfließt und Finanzmarktaktivitäten als neues Feld Unternehmerischer Stadtpolitik erkannt werden.

Das weitere Forschungsinteresse betraf die Wirkung der Finanzgeschäfte auf den demokratischen Aushandlungsprozess insbesondere im kommunalen Bürger_innenhaushalt. Zur

Annäherung an diese Frage wurden Handlungslogiken der Verwaltungsmitarbeitenden im kommunalen Schuldenmanagement herausgearbeitet. Diese speisen sich zunächst aus dem unternehmerischen Denken, das unabhängig von der Finanzmarkt-rationalität in den Städten Einzug gehalten hat. Die Handlungslogik im Schuldenmanagement verändert sich aber durch die Betätigung am Finanzmarkt, der eine vermeintliche Sichtbarkeit und Prognostizierbarkeit internationaler Zins- und Marktentwicklungen herstellt. Kommunale Schuldenmanager_innen reagieren in Folge dessen auf diese Veränderungen mit einem Einstellungswandel, der risiko-affines und gewinnorientiertes Verhalten in der Schuldenverwaltung fördert.

Wie die Untersuchung zeigte, entfalten diese handlungsanleitenden Denkmuster der Optimierung und des Gewinnstrebens auch im Bürger_innenbeteiligungsprozess eine Wirkung und sind dort in das übergeordnete Sparziel des Beteiligungsverfahrens eingeschrieben. Der empirische Befund, dass in den untersuchten Kommunen Bürger_innenhaushalte eindeutig der Sparpolitik dienen, liefert Erkenntnisse für die Partizipationsforschung, die sich seit einigen Jahren verstärkt kommunalen Partizipationsformen zuwendet. Im Unterschied zu den existierenden Studien in diesem Forschungsfeld widmete sich die vorliegende Analyse aber nicht den Verfahrensregeln und ihrer Kritik und Verbesserung, sondern lieferte Belege dafür, dass die Sparrationalität den demokratischen Aushandlungsprozess im Beteiligungsverfahren beeinträchtigt, in dem sie bestimmte Lösungsvorschläge nahelegt und andere unwahrscheinlicher macht. Die hier vertretene Auffassung plädiert daher nicht für Anpassungen in der Verfahrensausgestaltung, sondern für eine grundsätzliche Neukonzeption von Beteiligungsverfahren in Fragen der kommunalen Finanzpolitik, die Entscheidungsbefugnisse auf Bürger_innen überträgt und so in einem langfristig angelegten Prozess die Entwicklung finanzpolitischer Gegenentwürfe überhaupt erst ermöglicht.

Ihre gegenwärtige Konzeption erschwert ergebnisoffene Diskussionen über die städtische Finanzpolitik, indem sie auf zur Anwendung bereitstehende Lösungsstrategien fokussiert und die teilnehmenden Bürger_innen ausschließlich als Unterstützer_innen eines von Politik und Verwaltung definierten Sparkurses anspricht. Die empirische Untersuchung lieferte an dieser Stelle somit Anhaltspunkte dafür, dass Bürger_innenhaushalte eine neoliberale Regierungstechnologie und Responsibilierungsstrategie darstellen, die auf die Mithilfe der Bürger_innen angewiesen ist. Allerdings gilt es darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungsmethode an diesem Punkt an ihre Grenzen stieß, da die Sichtweise der Bürger_innen im Partizipationsprozess im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht erhoben werden konnte. Es bieten sich daher weitere (teilnehmende) Untersuchungen an, um zu klären, inwiefern die Ansprache der Teilnehmenden als Unterstützer_innen im Sparkurs der Stadt funktioniert beziehungsweise wo sie auf Widerstände trifft.

Bezogen auf den demokratischen Entscheidungsfindungsprozess, der zum Abschluss von kommunalen Finanzgeschäften führt, lieferte die Untersuchung das alarmierende Ergebnis, dass Geschäfte wie die Begebung einer Stadtanleihe sowie der Abschluss einzelner Derivate- und Währungsgeschäfte in der gängigen Praxis der Kommunalpolitik in der Entscheidungsgewalt von einzelnen Verwaltungsmitarbeitenden liegen und teilweise als bloße Verwaltungsmaßnahme betrachtet werden. Die mangelnde Transparenz im Politikfeld des Schuldenmanagements wird durch die Finanzmarktaktivitäten noch verstärkt, da laufende Geschäft-

te eine zusätzliche Legitimation bieten der Geheimhaltungspflicht nachzukommen, anstatt die Grundlagen für einen offen Willensbildungsprozess zu schaffen.

Die Bedingungen der kommunalen Schulden- und Finanzpolitik sind aktuell als Hemmnisse für eine weitreichende Demokratisierung dieses Politikfeldes einzustufen, da die Beziehung zwischen kommunalen Finanzgeschäften und dem Beteiligungsverfahren Bürger_innenhaushalt derzeit in erster Linie über die übergeordnete Rationalität des Sparens beziehungsweise der Optimierung und Gewinnrealisierung hergestellt wird. Um eine demokratische Aushandlung zu ermöglichen, die den Prinzipien der Transparenz und Offenheit gerecht wird, ist eine allgemeine Politisierung des Diskurses um Finanzpolitik nötig, um Alternativen zur rigorosen Sparpolitik diskutierbar werden zu lassen. Dazu könnte der Bürger_innenhaushalt am ehesten beitragen, wenn er von dem Druck befreit würde, nur einen Baustein innerhalb der Sparpolitik zu bilden.

Der Handlungsspielraum dafür steht den Kommunen weiterhin offen, wird aber solange nicht genutzt werden, wie die Verantwortlichen in einen Diskurs des unbedingten Spardrucks eingebunden sind. Offensichtlich hat die Finanzkrise, die auch kommunal spürbarer wird hier allerdings keinen Möglichkeitsspielraum eröffnet in dem alternative Politiken einer öffentlichen Auseinandersetzung zugänglich gemacht wurden. Vielmehr zeichnen sich mit der bundesweiten Debatte über die verbindliche Einführung sogenannter „Schuldenbremsen“ auf Bundes- und Landesebene, die die Neuverschuldung in den nächsten Jahren beenden sollen, eine weitere Fokussierung auf den bereits beschrittenen Lösungsweg der Ausgabenkürzung und Austeritätspolitik ab.

6 Ausblick

Die Stadt Essen ist mit der Begebung einer Kommunalanleihe im Jahr 2010 neue Wege in der Schuldenpolitik gegangen. Die Teilnahme an der „Sonderaktion“ der *WL Bank* zur Platzierung einer Stadtanleihe verleiht der Stadt Essen eine Vorreiterrolle in der Kommunalfinanzierung, die sie als Imagefaktor einzusetzen versucht. Einerseits möchte die Essener Stadtverwaltung gern als Innovatorin in finanzpolitischen Fragen wahrgenommen werden, andererseits wird der Betätigung an der Düsseldorfer Börse keine allzu große Bedeutung beigemessen und in den Gesprächen betont, es handele sich bei Stadtanleihen lediglich um eine alternative Form der Refinanzierung, die bis auf ihre Auswirkungen in der Zinsbelastung keine qualitativen Veränderungen nach sich ziehen werde. Einzig die „Verbreiterung der Investorenbasis“ wird unter Diversifikationsaspekten positiv beurteilt (Interview A; D).

Zur Beurteilung der langfristig womöglich virulenten Veränderungen in der Kommunalpolitik durch ein Engagement am Finanzmarkt ist im Zusammenhang mit Stadtanleihen vor allem ein Einfluss der Geldgeber_innen relevant. Sollte sich herausstellen, dass zunehmend die Einleitung politischer Schritte in Kommunen von den Bewertungen potenzieller Kreditgeber_innen abhängig gemacht wird, wäre die kommunale Selbstverwaltung als solche eingeschränkt. Demokratische Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene könnte unter diesen Umständen in den Hintergrund treten. Dass es sich bei dieser Darstellung um ein durchaus realistisches Zukunftsszenario handelt, zeigt das Beispiel der größten „Pleitestadt der USA“ Stockton. Die insolvente Kommune hatte ihre steigenden Schulden jahrelang über Anleihen finanziert und wird nun nach dem Bankrott von den Anleiheversicherern aufgefordert, stärker bei den städtischen Leistungen zu kürzen, um die steigenden Raten der Anleihen zurückzahlen zu können. Kreditausfälle werden von den beteiligten Finanzinstituten nicht hingenommen. (Gernert 2012: 21) Vor ähnlichen Problemen steht der insolvente Landkreis Jefferson County in Alabama (Schlüter 2012b).

Entschärfend wirkt in diesem Zusammenhang, dass das Thema Anleihenbegebung in der Kommunallandschaft bisher eher eine untergeordnete Rolle spielt. Auch die beteiligten Kommunen begeben sich mit der Platzierung einer Anleihe nicht in die vollständige Abhängigkeit der Refinanzierung vom Finanzmarkt. Erst ein Drittel der Befragten einer Umfrage unter kommunalen „Topentscheidern“ betrachtete Finanzierungsinstrumente, die sich vom klassischen Bankkredit unterscheiden, als wichtig oder sehr wichtig (Elbers 2011a: 6).

Diese überwiegend zurückhaltende Meinung gegenüber Stadtanleihen könnte sich zukünftig ändern. Es zeichnet sich in der Diskussion um Stadtanleihen derzeit ein Stimmungswechsel zu Gunsten einer kapitalmarktgestützten Refinanzierung von Kommunen ab. Der Deutsche Städtetag empfiehlt seit November 2012 Anleihen als alternative Form der Geldbeschaffung. Seitdem haben mit Nürnberg und Würzburg zwei mittelgroße zusammengeschlossen,

um in Kooperation eine Gemeinschaftsanleihe auszugeben und folgen damit den Empfehlungen der Finanzindustrie. Auch der Deutsche Städtetag unterstützt diese Form der Refinanzierung und fordert die garantierte Haftungsübernahme gegenüber den Anleger_innen durch höhere öffentliche Gebietseinheiten wie dem Land oder dem Bund. Das bedeutet, der Deutsche Städtetag spricht sich dafür aus, dass im Fall eines Zahlungsausfalls der kommunalen Anleiheemittentin die Verbindlichkeiten nicht etwa abgeschrieben werden können, sondern auf Land oder Bund übertragen werden. Auf diese Weise wäre eine ausfallsichere Investition für kommerzielle Investor_innen geschaffen.

Dieser vorgeschlagene Mechanismus verdient abschließend eine kritische Betrachtung. Grundsätzlich ist es möglich und vor dem Hintergrund exorbitant steigender Schuldenvolumina nicht unwahrscheinlich, dass Kommunen zahlungsunfähig werden und in eine Situation geraten, in der sie das über eine Anleihe geliehene Kapital nicht an die Anleger_innen zurückzahlen können. Im Fall US-amerikanischer Kommunen droht dann die Insolvenz und die Aufteilung der Insolvenzmasse, sprich die Übergabe städtischen Eigentums an die Gläubiger_innen beziehungsweise eine Verschärfung der lokalen Austeritätsmaßnahmen. In einigen US-amerikanischen Bundesstaaten sorgen mittlerweile sogenannte „Emergency manager“ für die Einhaltung strengster Sparmaßnahmen, die von den Bundesstaaten berufen werden. (Peck 2012: 635f.) In Highland Park, Michigan wurden daraufhin 1300 Straßenlampen permanent aus dem Stadtbild entfernt, um Ausgaben zu reduzieren. Benton Harbor, eine Stadt, die von einem derartigen Emergency Manager übernommen wurde, erlebte neben einer substanziellen ‚Verschlankung‘ der Polizei- und Feuerwehrdienste auch Stellenkürzungen bis in die höchsten Ebenen der Stadtverwaltung. Ein anderer Emergency Manager kürzte das städtische Budget in kürzester Zeit von 58 auf 38 Millionen Dollar...

In Deutschland schützt zwar das geltende Insolvenzrecht vor dem kommunalen Bankrott. Um die Zahlungsfähigkeit gegenüber den Anleger_innen zu garantieren, würden die beschriebenen Kürzungen aber ebenso notwendig. Eine garantierte Haftungsübernahme durch das Land oder dem Bund allein kann radikale Budgeteinschnitte nicht vermeiden, denn sie bedeutet nicht anderes als die Schuldenübernahme durch einen dritten öffentlichen Schuldner und würde an der Stoßrichtung des Lösungsweges mithilfe von Sparmaßnahmen nichts Substantielles ändern. Das lässt sich auch daran erkennen, dass die momentan aktiven Konsolidierungs- und Entschuldungsfonds, die seitens einiger Länder ihren Kommunen zur Verfügung gestellt werden, bereits heute immer an harte Sparvorgaben in der kommunalen Ausgabenpolitik geknüpft sind.

Für Investor_innen bieten sich Stadtanleihen auf Grund der faktischen Ausfallsicherheiten allerdings als besonders lukrative Anlage an. Die Stadt Hannover wirbt im Verkaufsprospekt auch explizit mit ihrer Insolvenzunfähigkeit und verspricht potenziellen Anleger_innen ein besonders sicheres Investment (jpsb 2012). Das Risiko verlagert sich damit auf Land und Bund. Reale Verluste treffen auf diese Weise nicht die Gläubiger_innen, die am Finanzmarkt agieren, sondern würden im Fall ihres Auftretens sozialisiert. Es entstünden Millionenverluste bei Land oder Bund. Aus dieser Perspektive sind die derzeitigen Bemühungen der Deutschen Bank sowie einiger Kommunen, eine Landesfinanzagentur zu gründen (Klieve 2012: 225), die auf Landesebene als Gläubigerin den kommunalen Finanzierungsbedarf bündelt und für ihn bürgt, kritisch zu beurteilen. Sie bedienen zwar das kurzfristige kommunale Interesse nach

günstigen Krediten, bieten aber kein geordnetes Ausstiegsszenario für öffentliche Schuldner_innen im Fall der Zahlungsunfähigkeit.

Während sich somit beim Thema Zinsderivate mit dem Ausstieg aus dem Geschäft auf Seiten einiger Kommunen beziehungsweise mit dem ersten weitgehenden Spekulationsverbot auf Landesebene in Sachsen (Rössner Rechtsanwälte 2012a) eine Trendumkehr im Schuldenmanagement abzuzeichnen beginnt, scheint die Entwicklung der Stadtanleihen mit den neusten Empfehlungen des Deutschen Städtetages und Überlegungen zur Gründung einer Landesfinanzagentur erst am Beginn zu stehen. Um diese Phänomene überhaupt wieder diskutierbar zu machen und die Effekte zu erkennen, die solche vermeintlichen Verwaltungsangelegenheiten auf städtische Politik haben können, braucht es eine wirkliche Politisierung des Themas öffentliche Schulden auf lokaler Ebene. Dies wäre die Voraussetzung um in Partizipationsverfahren, die den Stadtbewohner_innen eine gleichberechtigte Position zusprechen, kommunale Ausgabeentscheidungen grundlegend zu hinterfragen und zu verändern.

Literatur

Interviews

Interview A (18.10.2012): Gespräch mit einem leitenden Angestellten der Essener Stadtverwaltung.

Interview B (14.12..2012): Gespräch mit einem leitenden Angestellten der Essener Stadtverwaltung.

Interview C (18.10.2012): Gespräch mit zwei Angestellten der Essener Stadtverwaltung.

Interview D (31.10.2012): Gespräch mit einem Mitarbeiter der WL Bank.

Interview E (07.11.2012): Gespräch mit zwei leitenden Angestellten der Mülheimer Stadtverwaltung.

Interview F (18.10.2012): Gespräch mit Lothar Reinhard, Abgeordneter für die Fraktion *Mülheimer Bürgerinitiativen (MBI)*.

Sitzungsprotokolle, Anfragen und Beschlüsse stadtparlamentarischer Gremien

Amt für Ratsangelegenheiten und Bürgerinformation (2003): Angebot der WestLB zur Optimierung von Zinsverbindlichkeiten der Kommunen. Vorschlag des fraktionslosen Stadtverordneten Lothar Reinhard vom 16.09.2003, Hauptausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 09.10.2003. Vorlage A 03/0647-01 – Beschlüsse.

Bonan, Uwe (2008): Bilanz Derivatehandel der Stadt Mülheim, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 16.06. 2008. A 08/0457-01.

— (2011): Auszug - Mitteilungen des Vorsitzenden und der Verwaltung - Informationsbeschaffung Zins- und Schuldenmanagement, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 19.07.2011.

CDU-Fraktion Mülheim (2003): Verwaltung des Kreditportfolios. Antrag der CDU-Fraktion vom 09.09.2003, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 13.10.2003. Vorlage - A 03/0609-01.

FDP-Fraktion Mülheim (2011): Leitfaden zum Schulden- und Zinsmanagement. Antrag der FDP-Fraktion vom 27.05.2011, Finanzausschuss Mülheim an der Ruhr, Sitzung 06.06.2011. Vorlage - A 11/0450-01.

Finanzverwaltung Mülheim (2003): Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten (Derivaten) zur Minimierung der Zinsbelastung für Kredite. Beschlussvorlage vom 24.09.2003, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 13.10.2003. Vorlage V 03/0613-01.

- (2011): Auszug - BGH- Urteil zu SWAPS - Auswirkungen auf Mülheim an der Ruhr, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 04.11.2011.
- (2012): Verwaltung des Kreditportfolios – Schuldenportfoliomanagement-Vertrag mit der WestLB. Ansprüche gegen die WestLB wegen fehlerhafter Beratung beim Abschluss von Derivategeschäften im Rahmen des Schuldenportfoliomanagement-Vertrags aus dem Jahr 2003, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 30.04.2012. Vorlage - V 12/0314-01.
- MBI-Fraktion Mülheim (2011a): Swaps und andere spekulative Geschäfte der Stadt. Antrag der MBI-Fraktion vom 28.03.2011, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 11.04.2011. Vorlage - A 11/0278-01.
- (2011b): Anfrage zu TOP 14 im Finanzausschuss am 5.12.11. „Zwischenstand Zins- und Schuldenmanagement“. Anfrage Der MBI-Fraktion vom 30.11.2011, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 05.12.2011. Vorlage - A 11/0952-01.
- Stadtverwaltung Mülheim (2011): Auszug - Zwischenstand Zins- und Schuldenmanagement - Sachstand - Klageprüfung, Finanzausschuss der Stadt Mülheim an der Ruhr, Sitzung 05.12.2011.

Literatur

- Banner, Johannes und Björn Reinhardt (2007): Kommunen erleiden Verluste. Zinsderivate sind keine Wettgeschäfte. In: faz.net, 04.07.2007. URL im Internet: <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/kommunen-erleiden-verluste-zinsderivate-sind-keine-wettgeschaefte-1464016.html> (5.10.2012).
- Belina, Bernd und Sebastian Schipper (2009): Die Neoliberale Stadt in der Krise. Anmerkungen Zum 35. Deutschen Städtetag unter dem Motto 'Städtisches Handeln in Der Krise'. In: Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung 20 (80): 38–51.
- Bertelsmann Stiftung (2013): Finanzlage der Kommunen spitzt sich zu. Kommunaler Finanzreport der Bertelsmann Stiftung: Große strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern / Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter, Pressemeldung 20.08.2013. URL im Internet: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_117698.htm (10.01.2014)
- Bohnsack, Ralf (2003): Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden. Opladen.
- Brenner, Neil (2004a): Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960–2000. In: Review of International Political Economy, 11 (3): 447–488.
- (2004b): New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford; New York.
- Brenner, Neil und Nik Theodore (2002): Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'. In: Antipode 34 (3): 349–379.
- Bro ckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (2011): Governmentality: Current Issues and Future Challenges, New York.

- Bröhling, Rüdiger (2012): Schutzschirm für Kommunen. Kommunalhaushalte im Würgegriff der Sparpolitik. In: HLZ – Mitgliederzeitschrift der GEW Hessen für Erziehung, Bildung, Forschung 65 (11): 26-27.
- Brunetti, Aymo (2011): Wirtschaftskrise ohne Ende? US-Immobilienkrise, globale Finanzkrise, europäische Schuldenkrise, Bern.
- Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (2009): Swap-Umfrage: Der BdSt zieht Bilanz, 03.07.2009. URL im Internet: <http://www.steuerzahler-nrw.de/Swap-Umfrage-Der-BdSt-zieht-Bilanz/29033c35300i1p137/index.html> (12.08.2012).
- Candeias, Mario, Rainer Rilling und Katharina Weise (2009): Vorbemerkung. In: Candeias, Mario, Rainer Rilling und Katharina Weise (Hg.): Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen. Berlin: 7–9.
- Dean, Mitchell (2010): Governmentality Power and Rule in Modern Society. Los Angeles [u.a.].
- Demirovic, Alex (2010): Unsere Lieblingskrisen: Ursachen, Zusammenhänge und Strategien von Krisen im Kapitalismus. Hamburg.
- (2011): Governance - Eine Neue Stufe Staatlicher Herrschaft. In: Demirovic, Alex und Heike Walk (Hg.): Demokratie und Governance: kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: 73–105.
- Demirovic, Alex und Thomas Sablowski (2012): Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa (= Analysen der Rosa-Luxemburg-Stiftung). Berlin.
- Deutscher Städtetag (2012): Neuauflage „Kommunales Zins- und Schuldenmanagement“. In: Städtetag aktuell, 1 (1): 6.
- Deutscher Städtetag (2013): Städtetag veröffentlicht Gemeindefinanzbericht 2013. Sorge über zunehmende Unterschiede bei der Finanzlage der Kommunen – finanzielle Mindestausstattung nötig, Pressemitteilung 10.10.2013. URL im Internet: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/067331/index.html> (10.01.2014)
- Dohms, Heinz-Roger (2012): Bonds vom Bürgermeister. In: Financial Times Deutschland (FTD), 16.10.2012: 17.
- Eißel, Dieter (2000): Strategische Netzwerke in der Kommunalpolitik. In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte: Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation. Wiesbaden: 175–194.
- Elbers, Matthias (2011a): ‘Griechische Verhältnisse’. Herkömmliches System der Kommunalfinanzierung kommt an seine Leistungsgrenze. In: Der Neue Kämmerer 7 (3): 1, 6.
- (2011b): Basel III. In: Der Neue Kämmerer 7 (3): 1.
- Elbers, Matthias und Sebastian Krebs (2011): Diversifizierung statt Monokultur. Herkömmliche Kommunalfinanzierung in der Krise – Kämmerer müssen sich mit Alternativen auseinandersetzen. In: Der Neue Kämmerer 7 (4): 1.
- Financial Gates GmbH. (2012): Der Neue Kämmerer. Mediadaten 2013. URL im Internet: <http://www.derneuekaemmerer.de/zeitung/pdf/DNK-Mediadaten-2013-D.pdf> (03.12.2012).
- Flyvbjerg, Bent (2004): Five Misunderstandings about Case-study Research. In: Qualitative Inquiry 12 (2): 420–434.

- Foucault, Michel (2006a): Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France, 1977 – 1978. Frankfurt am Main.
- (2006b): Die Geburt Der Biopolitik. Vorlesung am Collège de France, 1978 – 1979. Frankfurt am Main.
- Franzke, Jochen und Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen. Berlin.
- FTD.de (2012): Kommunen - Entlarvte Lebenslüge, 20.03.2012. URL im Internet: <http://www.ftd.de/70011120.html> (11.01.2013).
- Gabler Verlag (Hg.): Zinsstrukturkurve. In: Gabler Wirtschaftslexikon. URL im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/11257/zinsstrukturkurve-v6.html> (08.12.2012).
- Kommunalobligationen. In: Gabler Wirtschaftslexikon. URL im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2085/kommunalobligation-v10.html> (22.08.2012).
- Gernert, Johannes (2012): Die Stadt, die nicht mehr kann. In: Die Tageszeitung (taz), 22./23.09.2012: 20f.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel (1999): Theoriegeleitete Textanalyse? Das Potential einer variablenorientierten qualitativen Inhaltsanalyse. Berlin.
- (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden.
- Gomes de Matos, Cata (2013): Das Modell Barcelona – Partizipation, Protest und Postpolitik. In: suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung (2): 121-140.
- Hackworth, Jason R. (2007): The Neoliberal City Governance, Ideology, and Development in American Urbanism, Ithaca [u.a.].
- Harvey, David (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: Geografiska Annaler 71 (Series B): 3–17.
- (2009): Der Finanzstaatsstreich: Ihre Krise, unsere Haftung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 58 (7): 37–47.
- Hauptausschuss des Deutschen Städtetages (2012): Zukunft der Finanzierungsinstrumente für die Kommunen. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages, 14.11.2012. URL im Internet: <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/063231/index.html> (03.01.2013).
- Heeg, Susanne (2001): Unternehmen Stadt zwischen neuen Governanceformen und Sicherheitspolitik. Vom Ende der Stadt als staatlicher Veranstaltung. In: spw 118: 41–44.
- Heeg, Susanne und Marit Rosol (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext - Ein Überblick. In: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37 (149): 491–509.
- Heinelt, Hubert (2008): Demokratie jenseits des Staates: partizipatives Regieren und Governance. Baden-Baden.
- Heires, Marcek und Andreas Nölke (2011): Finanzkrise und Finanzialisierung. In: Kessler, Oliver (Hg.): Die Internationale Politische Ökonomie der Weltfinanzkrise. Wiesbaden: 37–52.
- Herzberg, Carsten (2009): Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung. Hamburg.
- Hipp, Dietmar, Anne Seith und Andreas Wassermann (2011): Kommunen hoffen auf Millionenrückzahlung. In: Spiegel Online, 22.03.2011. URL im Internet:

- <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/bgh-urteil-gegen-deutsche-bank-kommunen-hoffen-auf-millionenrueckzahlung-a-752532.html> (28.11.2012).
- Holtkamp, Lars und Jörg Bogumil (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Schwalb, Lilian und Heike Walk (Hg.): Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe?. Wiesbaden: 231–259.
- Honegger, Claudia, Sighard Neckel und Chantal Magnin (2010): Schlussbetrachtung: Strukturierte Verantwortungslosigkeit. In: Honegger, Claudia, Sighard Neckel und Chantal Magnin (Hg.): Strukturierte Verantwortungslosigkeit: Berichte aus der Bankenwelt. Berlin: 302–314.
- Huffschmid, Jörg, Margit Köppen und Wolfgang Rhode (2007): Finanzinvestoren: Retter oder Raubritter?: neue Herausforderungen durch die internationalen Kapitalmärkte. Hamburg.
- Jessop, Bob (2002): Governance and Metagovernance. On Reflexivity, Requisite Variety, Requisite Irony. In: Heinelt, Hubert, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith und Eric Swyngedouw (Hg.): Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience. Opladen: 33–58.
- jpsb (2012): Potemkins Linker Haushaltstest. Teil 1: Linke Stadtratsfraktion in Hannover richtet haushaltspolitisches Debakel an und keinen interessiert es! Rechter und linker Parteiflügel in der Landeshauptstadt vor der politischen Selbstaflösung?. In: Potemkin, Zeitschrift für eine kritische Linke 21.03.2012. URL im Internet <http://www.potemkin-zeitschrift.de/2012/03/21/potemkins-linker-haushaltstestteil-1-linke-stadtratsfraktion-in-hannover-richtet-haushaltspolitisches-debakel-an-und-keinen-interessiert-es-rechter-und-linker-parteilflugel-in-der-landeshauptstadt-vo/> (11.01.2013).
- Kädtler, Jürgen (2009): Finanzialisierung und Finanzmarktrationalität. Zur Bedeutung konventioneller Handlungsorientierungen im gegenwärtigen Kapitalismus. Göttingen.
- Klieve, Lars Martin (2012): Zukunft der Kommunalfinanzierung. Überlegungen zu einer Landesfinanzagentur. In: Der Gemeindehaushalt 114 (10): 221–227.
- Knobloch, Kai (2012): Finanznot der Kommunen - Lösungsalternativen für eine nachhaltige Kommunalfinanzierung. URL im Internet: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:1147-opus2903> (06.10.2012).
- Krippner, Greta R. (2005): The Financialization of the American Economy. In: Socio-Economic Review 3 (2): 173–208.
- Lachmann, Harald (2012): Hohe Verluste mit modernen Hütchenspielen. In: [stuttgarterzeitung.de](http://m.stuttgarterzeitung.de), 23.06.2012. URL im Internet: <http://m.stuttgarterzeitung.de/inhalt.zinswetten-hohe-verluste-mit-modernen-huetchenspielen.9879d0de-6e57-4b4f-80fb-d42a75fee3db.html> (05.07.2012).
- Lebuhn, Henrik (2007): Sozialräumliche Mikrokonflikte in der Unternehmerischen Stadt: Eine Berliner Fallstudie über städtische Bewegungspolitik unter den Bedingungen von New Public Management. In: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37 (149): 529–545.
- Lee Mudge, Stephanie (2008): What Is Neo-liberalism?. In: Socio-Economic Review 6 (4): 703–731.

- Leersch, Hans-Jürgen (2011): Wenn der Kämmerer zum Zocker wird. In: Das Parlament 61 (15). URL im Internet: <http://www.das-parlament.de/2011/15/WirtschaftFinanzen/34099830.html> (4.10.2012).
- Lemke, Thomas (2001): Gouvernementalität. In: Kleiner, Marcus S. (Hg.): Michel Foucault: eine Einführung in sein Denken. Frankfurt am Main: 108–122.
- (2007): An Indigestible Meal? Foucault, Governmentality and State Theory. In: Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory 8 (2): 43–64.
- Lemke, Thomas, Ulrich Bröckling und Susanne Krasmann (2000): Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. In: Lemke, Thomas, Ulrich Bröckling und Susanne Krasmann (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: 7–40.
- Libbe, Jens (2011): Difu-Berichte 3/2011 - Rekommunalisierung als Trend und Chance für Kommunen?. URL im Internet: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-32011/rekommunalisierung-als-trend-und-chance-fuer-kommunen.html> (02.07.2012).
- Lütz, Susanne (2005): Von der Infrastruktur zum Markt? Der deutsche Finanzsektor zwischen Deregulierung und Reregulierung. In: Windolf, Paul (Hg.): Finanzmarkt-Kapitalismus: Analysen zum Wandel von Produktionsregimen. Wiesbaden: 294–315.
- Märker, Oliver (2012): 5. Statusbericht Bürgerhaushalte in Deutschland. URL im Internet: www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2012/03/Statusbericht0312-Finale-1.pdf (21.10.2012).
- Mattisek, Annika (2008): Die neoliberale Stadt: diskursive Repräsentationen im Stadtmarketing deutscher Grossstädte. Bielefeld.
- Mayer, Margit (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt. In: Hirsch-Borst, Renate, Margit Mayer, Stefan Krätke, Roland Roth und Fritz Schmoll (Hg.): Das Neue Gesicht der Städte: theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte. Basel [u.a.]: 190–208.
- (2011): Städte Für Menschen - nicht für Profit. URL im Internet: www.rioplus20kongress.de/files/ags/ag8a/ag8a_mayer.pdf (22.08.2012).
- Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim [u.a.].
- Mügge, Daniel (2009): Tales of Tails and Dogs: Derivatives and Financialization in Contemporary Capitalism. In: Review of International Political Economy 16 (3): 514–526.
- Mullis, Daniel (2011): Die Stadt im Neoliberalismus. Von der Produktion einer Ideologie zur Perspektive dagegen. In: Holm, Andre, Klaus Lederer und Matthias Naumann (Hg.): Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin. Münster: 14–33.
- Nölke, Andreas (2009): Finanzkrise, Finanzialisierung und Vergleichende Kapitalismusforschung. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 16 (1): 123–139.
- Osman, Yasmin (2010): Städte suchen neue Geldquellen. In: handelsblatt.com, 08.03.2010. URL im Internet: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzierung-staedte-suchen-neue-geldquellen/3385196.html> (23.09.2012).

- Otte, Jens Michael (2011): Flucht nach vorne. Bonitätsbewertungen werden zukünftig auch für Kommunen eine wichtige Rolle spielen. In: *Der Neue Kämmerer* 7 (4): 2.
- Palley, Thomas I. (2008): *Financialization: What it is and why it matters*. Düsseldorf (= Working Paper der Hans-Böckler-Stiftung 04/2008).
- Papadopoulos, Yannis (2002): Is 'Governance' a Form of 'Deliberative Democracy'?, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, workshop "The Politics of Metropolitan Governance", 22-27.03.2002. Turin.
- (2007): Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. In: *European Law Journal* 13 (4): 469–486.
- Paß, Reinhard und Lars Martin Klieve (2012): Dankwort des Oberbürgermeisters und des Stadtkämmerers. URL im Internet: <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/inhalt/dankwort-des-oberbuergermeisters-und-des-stadtkaeemmers> (18.09.2012).
- Peck, Jamie (2012): Austerity urbanism: American cities under extreme economy. In: *City* 16 (6): 626-655.
- Pierre, Jon (1995): The Marketization of the State: Citizens, Customers and the Emergence of Public Market. In: Savoie, Donald J. und B. Guy Peters (Hg.): *Governance in a changing environment*. Montreal [u.a.]: 47–69.
- Reinhart, Carmen M. und Kenneth S. Rogoff (2009): *This Time is different. Eight Centuries of financial Folly*. Princeton.
- Ricken, Stephan (2008): *Verbriefung von Krediten und Forderungen in Deutschland: betriebswirtschaftliche Handlungshilfen*. Düsseldorf.
- Ronneberger, Klaus, Stephan Lanz und Walther Jahn (1999): *Die Stadt als Beute*. Bonn.
- Rosol, Marit (2011): *Governing Cities through Community Participation – Zur Deutung und Kritik städtischen Regierens über Partizipation*. Zusammenfassende Diskussion zur kumulativen Habilitationsschrift, Frankfurt am Main: unveröffentlicht.
- (forthcoming): On resistance in the post-political city - Conduct and counter-conduct in Vancouver. In: *Space and Polity*.
- Rössner Rechtsanwälte (2012a): Sachsen verbietet spekulative Zinsderivate für Kommunen. URL im Internet :<http://www.roessner.de/aktuelles/artikel/35-sachsen-verbietet-spekulative-zinsderivate-fuer-kommunen> (17.12.2011).
- (2012b): Betrug mit Zinswetten. Italienisches Gericht verurteilt Deutsche Bank. URL im Internet: <http://www.roessner.de/aktuelles/artikel/63-betrug-mit-zinswetten> (17.12.2012).
- Rudel, Gerd und Peter Gack (2008): *Haushalt und Finanzen in der Kommune. Eine Einführung*. Bamberg, München.
- Sablowski, Thomas und Joachim Rupp (2001): Die neue Ökonomie des Shareholder Value. Corporate Governance im Wandel. In: *PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 1 (122): 47–78.
- Sack, Detlef (2007): Urbane Governance. In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?*. Wiesbaden: 311–335.
- Schaaf, Stefan (2011): Anleihemarkt - Hannover steht auf Stadtanleihen. In: *ftd.de*, 31.08.2011. URL im Internet: <http://www.ftd.de/60098312.html> (04.11.2012).

- Schinkel, Andreas (2012): Hannover-Anleihe soll neue Einnahmen bringen. In: haz.de, 10.01.2012. URL im Internet: <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Hannover-Anleihe-soll-neue-Einnahmen-bringen> (22.09.2012).
- Schlüter, Katharina (2012a): Erfüllungsgehilfe des Landes? Mit der schärferen Bankenaufsicht unter Basel III wird der Markt für Kommunalkredite enger. In: Der Neue Kämmerer 8 (4): 1,8.
- (2012b): US-Kommunen im Stand-by. In den USA melden immer mehr Kommunen Konkurs an – auch Großstädte sind betroffen. In: Der Neue Kämmerer 8 (4): 7.
- Schneider, Stefan (2011): Finanzierung neu denken - Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel: das Beispiel der Neuen Bundesländer. Berlin.
- Schwalb, Lilian und Heike Walk (2007): Blackbox Governance – Lokales Engagement Im Aufwind?. In: Schwalb, Lilian und Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?. Wiesbaden: 7–20.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg und Anja Röcke (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden.
- Sørensen, Eva und Jacob Torfing (2009): Making Governance Networks effective and democratic through Metagovernance. In: Public Administration 87 (2): 234–258.
- Spiegel Online (2011): Deutsche Bank muss Schadensersatz wegen Zinswetten zahlen, 22.03.2012. URL im Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/bgh-urteil-deutsche-bank-muss-schadensersatz-wegen-zinswetten-zahlen-a-752374.html> (13.12.2012).
- Stadt Essen (2012): Schuldenentwicklung Essens in Mio. Euro laut Haushaltsplanentwurf 2013/2014. unveröffentlicht.
- Stadt Mülheim an der Ruhr (2012): Informationen zum Haushalt 2013/2014. URL im Internet: <https://haushaltsforum2013.muelheim-ruhr.de/informationen-zum-haushalt-20132014-0> (12.08.2012).
- Stern.de (2009): Riskante Finanzgeschäfte. Kommunen verwetten Steuergelder, 02.02.2009. URL im Ineternet: <http://www.stern.de/wirtschaft/news/riskante-finanzgeschaeefte-kommunen-verwetten-steuergelder-653521.html> (17.12.2011).
- Stodollick, Mirco (2011): Stadt macht weiter Wettmiese. In: derwesten.de, 15.11.2011. URL im Internet: <http://www.derwesten.de/6078550> (17.10.2012).
- Strange, Susan (1997): Casino capitalism. Manchester, New York.
- Uhlmann, Steffen (2012): Zinsgeschäfte in Sachsen: Wenn der Kämmerer zockt. In: sueddeutsche.de, 25.03.2012. URL im Internet: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/zinsgeschaefte-in-sachsen-wenn-der-kaemmerer-zockt-1.1317211> (04.10.2012).
- Verband kommunaler Unternehmen (2012): Kommunale Energiewirtschaft. Rekommunalisierung. URL im Internet: <http://www.vku.de/energie/unternehmensstrategien/rekommunalisierung/informationsplattform-rekommunalisierung.html> (30.07.2012).

- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: 9–27.
- Vogel, Hannes (2011): Zinswetten bergen Sprengstoff für tausende Städte. In: handelsblatt.com, 05.09.2011. URL im Internet: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/milliardenrisiko-zinswetten-bergen-sprengstoff-fuer-tausende-staedte/v_detail_tab_print/4534802.html (04.10.2012).
- Walters, William (2004): Some Critical Notes on ‘Governance’. In: *Studies in Political Economy* 73: 27–46.
- (2012): *Governmentality. Critical Encounters*. London.
- Wambach, Martin, Alexander Etterer und Gunnar Stark (2010): *Kommunales Zins- und Schuldenmanagement: Einsatz von Zinsinstrumenten in den Städten und Gemeinden*. München.
- Weber, Rachel (2010): Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. In: *Economic geography* 86 (3): 251–274.
- Windolf, Paul (2005): Finanzmärkte Und Produktionsregime. In: Windolf, Paul (Hg.): *Finanzmarkt-Kapitalismus: Analysen zum Wandel von Produktionsregimen*. Wiesbaden: 20–57.
- Wohltmann, Matthias (2013): Länderprogramme zur (Teil-)Entschuldung der Kommunen. In: *Der Landkreis* 83 (7-8): 350-355.
- Wölte, Dennis (2012): *Wege aus der Kommunalverschuldung: eine Untersuchung zur Erzielung von Fühlbarkeit im Gemeindefinanzsystem*. Frankfurt am Main (=Europäische Hochschulschriften: Reihe 2).