

Vorwort und Würdigung

A. Vorwort der Herausgeber

Wer sich im Föderalismus fachlich auf die Regional- und Kommunalentwicklung konzentriert und dabei vor allem die Ebene der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände im Blick behält, muss mit Leidenschaft dicke Bretter zu bohren verstehen. Wer dann noch, wie MARTIN JUNKERNHEINRICH, die Finanzausstattung der Kommunen als den harten Kern des Themas erkennt, benötigt nicht nur eine breite Werkzeugpalette, sondern auch eine bemerkenswerte Beharrlichkeit und eine ausgeprägte Freude daran, den bestehenden Herausforderungen immer wieder neue, überraschende Facetten abzugewinnen.

Die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie umfasst – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips –, dass Kommunen vor Ort eigene Schwerpunkte setzen können, um die Effizienzvorteile der Dezentralisierung zu heben und das bürgerschaftliche Engagement zu aktivieren. Ein solcher Raum für Politikalternativen („föderale Labore“) bildet eine Voraussetzung für die Bereitstellung leistungsfähiger institutioneller Infrastrukturen, die den marktlichen Wettbewerb funktionsfähig und sozialdienlich machen. Kommunen sind in diesem Sinne zur Wahrnehmung ihrer operativen Kernfunktionen zu befähigen – sie dienen nicht als alimentationsbedürftige Außenstelle der staatlichen Verwaltung. Denn als wesentliche dezentrale Vollzugs- und Problemlösungsinstanzen des Gemeinwesens sind Kommunen die Kraftzentren des sozialen Zusammenhalts und der Integration in der Bundesrepublik. Hier begegnen die Bürgerinnen und Bürger ihrem Staat unmittelbar, da Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vor Ort erbracht werden. Insofern bleiben Fragen einer auskömmlichen Finanzausstattung der kommunalen Ebene im föderalen Gesamtgefüge eine Daueraufgabe, die stets wieder aufs Neue – sowohl politisch als auch akademisch – unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen auszuhandeln ist. Ohne eine aufgabenadäquate Finanzausstattung würden kommunale Selbstverwaltung, gelebte Subsidiarität und Transformation ins Leere laufen. Gerade in einer Zeit der Polykrise sind solche Debatten mehr denn je auf ein „historisches Gedächtnis“ angewiesen – Institutionen, Regelwerke, wissenschaftliche Schriften – aber eben auch Personen, die wiederkehrende Herausforderungen adressieren und historisch kontextualisieren. Nur so lassen sich neue Schief lagen in der föderalen Mehrebenentektonik als solche identifizieren und Lösungsansätze entwickeln, bei denen der Rückgriff auf jahrzehntelanges Wissen durchaus helfen kann.

Mit dieser Festschrift ehren Schüler, Weggefährten, Kollegen, Freunde und viele namhafte Vertreterinnen und Vertreter aus der kommunalen Familie dankbar den akademischen Lehrer, den anerkannten und respektierten Experten und Gutachter, den wissenschaftlichen Publizisten und verlässlichen Ratgeber MARTIN JUNKERNHEINRICH anlässlich seiner Emeritierung. Wissenschaft ehrt sich durch Wissenschaft. Deshalb zieht diese Schrift kein voreiliges Fazit eines erfolgreichen akademischen Lebens, sondern fügt aus dem Themenkreis, für den sich MARTIN JUNKERNHEINRICH so engagiert eingesetzt hat, ein ebenso buntes wie aktuelles Bild der unerledigten und unbewältigten Problemstellungen zusammen. Von den kommunalen Kassenkrediten, die offenbar einer merkwürdigen politischen Konjunktur unterliegen und allenfalls vorübergehend oder regional aus der Welt zu bringen sind, über die kaum mehr reformierbar erscheinenden Realsteuern sowie die kommunalen Finanzausgleichssysteme bis hin zum Elend der Förderprogramme von EU, Bund und Ländern erweisen sich die Themen nach wie vor als dringlich und lösungsbedürftig. Dabei ist gerade das zentrale Anliegen von MARTIN JUNKERNHEINRICH – der Abbau und die Vermeidung kommunaler (Neu-)Verschuldung – ein Beispiel dafür, wie die stete, fachlich-fundierte und zugleich politisch lösungsorientierte Erörterung nach vielen Jahren zu praktischen Erfolgen führen kann. Die zahlreichen Entschuldungsprogramme der Länder legen auch Zeugnis ab von einer politisch wirksamen akademischen Bearbeitung. Man darf nur nicht „lockerlassen“.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für Ihre Fachbeiträge zu dieser Schrift. Sie verbinden diesen Dank mit der Hoffnung, dass MARTIN JUNKERNHEINRICH uns weiterhin mit Rat und gewohnt kritischer Ermahnung begleitet.

Dominik Frankenberg | Stefan Koriath | Thomas Lenk
Anja Ranscht-Ostwald | Henrik Scheller | Matthias Woisin

B. Würdigung: 40 Jahre Kommunal финанzen im Spiegel einer akademischen Vita activa

Kommunen sind wie Menschen einzigartig – jede Stadt, jeder Landkreis, jede Gemeinde ein Unikat. Der wissenschaftlichen Analyse sind Unikate jedoch immer etwas sperrig zugänglich – vor allem, wenn Forschung auf verallgemeinerbare Ableitungen zielt. Gruppen- und Clusterbildung, eine Definition weniger Modellparameter oder die Formulierung von Annahmen unter Ceteris-paribus-Bedingungen sind dann oft beliebte Ansätze, um aus einer Vielfalt an Teileinheiten eine Grundgesamtheit zu bilden, die sich durch vergleichbare Merkmale auszeichnet. Kommunen in Nordrhein-Westfalen nehmen den „Unikatsstatus“ seit jeher für sich in besonderer Weise in Anspruch: 427 Kommunen, die zu einer der wirtschaftsstärksten Regionaleinheiten im Herzen Europas miteinander verbunden sind – so einzigartig jede einzelne, so ähnlich (von Ausnahmen abgesehen) mit Blick auf das Merkmal „Finanzausstattung“:

„Die Finanzprobleme der großen Ruhrgebietsstädte dürften zu einem beträchtlichen Teil mittelfristiger Art sein; das gleiche gilt schon wegen des quantitativen Gewichts dieser Region im Land, teilweise auch für das Land Nordrhein-Westfalen.“¹

Dieser Befund stammt aus der ersten wissenschaftlichen Arbeit von MARTIN JUNKERNHEINRICH, die 1983 in Zusammenarbeit mit HORST ZIMMERMANN entstanden ist. Auch mehr als 40 Jahre nach ihrer Veröffentlichung hat diese Erkenntnis nahezu unverändert Bestand. Zugleich greift sie das zentrale Thema auf, dem sich MARTIN JUNKERNHEINRICH in den vergangenen Jahrzehnten in besonderer Weise gewidmet hat. Dabei zeichnet sich die Forschung von MARTIN JUNKERNHEINRICH, der mit dem vorliegenden Band anlässlich seines Ausscheidens aus dem aktiven Hochschullehrerdienst geehrt werden soll, sowohl durch die Analyse von Ursachen als auch die Entwicklung anwendungsorientierter Lösungsansätze aus. So verwundert es kaum, dass bereits in seiner ersten Arbeit in Fortsetzung des obigen Zitates Ursachenforschung betrieben wird:

„Die Finanzprobleme entstammen der ungünstigen Ausgangssituation, die in dieser Region für den sich z. Zt. beschleunigenden wirtschaftlichen Strukturwandel besteht.“²

1 Zimmermann/Junkernheinrich (1983), S 133.

2 Ebd.

Als gebürtiger Essener hat Martin Junkernheinrich den Strukturwandel der Montanindustrie und seine sozioökonomischen Folgen vor Ort erfahren, als das Ruhrgebiet noch mit rauchenden Schloten und schmutziger Wäsche auf der Wäscheleine in Verbindung gebracht wurde. Er studierte zunächst Wirtschaftswissenschaft, Sozialwissenschaften und Germanistik an der Universität Duisburg. Von 1982 bis 1992 war Martin Junkernheinrich als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum tätig. Bereits als Werkstudent der Abteilung Strukturpolitik im Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR, heute: Regionalverband Ruhr – RVR) befasste sich Martin Junkernheinrich mit der regionalwirtschaftlichen Dimension des Strukturwandels und strukturpolitischer Bewältigungsstrategien. Dort lernte er Gerhard Micosatt kennen, der später die Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik (FORA, Bottrop) gründete und ihm bis heute ein zentraler Kooperationspartner ist. An der Ruhr-Universität Bochum promovierte Martin Junkernheinrich dann im Jahr 1987 bei Paul Klemmer mit der Dissertationsschrift „Gemeindefinanzen – theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse“. Gemeindefinanzen und regionaler Strukturwandel sind bis heute die thematischen Ankerpunkte seines Wirkens geblieben. Dabei beschränkt sich die finanzwissenschaftliche Forschung von Martin Junkernheinrich bis heute nicht alleine auf das Ruhrgebiet. Dieser Raum steht vielmehr prototypisch für viele Regionen, die sich mit Strukturwandelprozessen konfrontiert sehen und eine Neuausrichtung der wirtschaftlichen Basis erfordern. Denn ohne diese bleibt kommunale Finanzausstattung zwangsläufig strukturell defizitär und die Selbstverwaltungsgarantie läuft ins Leere.

Seit 1983 übernahm MARTIN JUNKERNHEINRICH neben diversen Lehraufträgen an der Ruhr-Universität Bochum, der Bergischen Universität Wuppertal und den Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien Bochum und Essen zahlreiche Forschungsprojekte im Bereich der empirischen Wirtschaftsforschung. Dies zeugt von seinem bis heute prägenden Verständnis einer forschungsorientierten Lehre und einer durch Diskurs getriebenen Forschung. Zudem war er als externer Mitarbeiter in finanz-, regional- und umweltpolitischen Fragen für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Wiesbaden tätig (1987, 1988 und 1993).

Mit der Deutschen Einheit eröffneten sich der Regional- und Kommunalforschung in Deutschland ganz neue Themen zu den Folgen sozioökonomischer Transformationsprozesse für die Regionalentwicklung. Nicht umsonst verlagerte auch Martin Junkernheinrich seinen Arbeitsort. Von 1993 bis 1997 leitete er die Abteilung „Regional- und Kommunalforschung“ im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Anschließend war er als Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover), tätig. Zum Sommersemester 1998 nahm er

den Ruf auf eine Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Kommunalwirtschaft und Kommunal финанzen an der Universität Trier an. Von 2002 bis 2005 war Martin Junkernheinrich zudem Gastprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Umweltökonomie an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. 2006 wurde er Professor für Kommunal- und Regionalpolitik am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Sein Lehrangebot konzentrierte sich auf Veranstaltungen zu Fragen der Kommunal- und Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung ökonomischer Aspekte sowie der Umwelt- und Finanzpolitik. Im Dezember 2007 wurde er dort zum Direktor des Instituts für Politikwissenschaft gewählt.

Zum Wintersemester 2008 folgte Martin Junkernheinrich dem Ruf an die Technische Universität Kaiserslautern. In der Westpfalzmetropole übernahm er den neu gegründeten Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, an dem weiterhin das Thema Kommunal финанzen im Mittelpunkt der Forschungs- und Beratungstätigkeit stand. Man kann es Zufall nennen, aber mit dem Wechsel in die Westpfalz siedelte er wiederum über in eine Region, die wie das Ruhrgebiet und die Lausitz, wo Martin Junkernheinrich jeweils zuvor gewirkt hatte, von einem massiven wirtschaftlichen Strukturwandel gekennzeichnet ist und die Kommunen vergleichbare fiskalische Konsequenzen bewältigen müssen. Zwischenzeitlich übernahm seine neue Heimatstadt den Platz des bundesweiten Spitzenreiters bei den Liquiditätskrediten.

Die verschiedenen beruflichen Stationen von MARTIN JUNKERNHEINRICH eint mit hin die kommunale, regionale Perspektive auf finanzwissenschaftliche Forschungsfragen unter Berücksichtigung der tatsächlichen institutionellen Verhältnisse. Dabei erschließt MARTIN JUNKERNHEINRICH bis heute immer wieder die Wechselwirkungen zwischen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Teilaspekten dieser Herausforderungen. Die Erschließung und Bearbeitung von Themen aus dem Bereich der Kommunal финанzen ist zugleich durch einen engen Kontakt und Austausch mit der kommunalen Praxis geprägt. MARTIN JUNKERNHEINRICH ist dabei stets bewusst, dass sowohl die Verfassungspraxis als auch die finanzwissenschaftliche Theorie je unterschiedlichen Denk- und Handlungsrationitäten folgen – aber trotzdem auf den wechselseitigen Austausch angewiesen sind. Das Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Praxis macht dabei auch seine Lehre „erlebbar“, weil sie über die Vermittlung des theoretischen finanzwissenschaftlichen Fundaments und des ordnungspolitischen Rahmens hinaus aufzeigt, was in der föderalen Praxis regelmäßig passierte. Folgendes Zitat aus dem Jahr 1991 macht dabei deutlich, mit welcher Grundpositionierung er auf das finanzpolitische Geschehen im Politikprozess einordnete:

„Es gehört zu den ‚Schelmenstücken‘ der Gegenwart, daß die Politik seit einigen Jahren eine Gemeindesteuerreform ankündigt, sie aber nicht durchführt und selbst kaum substanzielle Beiträge zur möglichen Reformausgestaltung liefert. Obwohl die Notwendigkeit einer Reform allseits anerkannt wird, unterliegt das politisch-administrative System einer strukturellen Selbstblockade.“³

Daraus folgt für MARTIN JUNKERNHEINRICH die Erkenntnis, dass wissenschaftliche Arbeit immer auch die Dynamiken und Verhaltensweisen im Politikprozess im Blick haben muss.

Als Mitglied diverser Enquete- und Sachverständigenkommissionen sowie als Gutachter für Kommunen vor verschiedenen Landesverfassungsgerichten zum Thema „Aufgabenangemessene Finanzausstattung“ bzw. „kommunaler Finanzausgleich“ ist die Forschung für MARTIN JUNKERNHEINRICH von besonderem Nutzen, wenn ihre Ergebnisse in den Prozess der politischen Willensbildung einfließen, ohne dass die Wissenschaft dabei auf jede Stimmungslage und Anspruchshaltung Rücksicht nehmen muss. So ist er nicht nur auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene parteiübergreifend ein geschätzter Ratgeber. Vielmehr sucht er den Rat von „Praktikern“ und den finanzpolitischen Austausch – etwa, wenn Empfehlungen durch die kommunale Praxis widerlegt werden. MARTIN JUNKERNHEINRICH versteht die Kommunen nie nur als passive Empfänger wissenschaftlicher Empfehlungen, sondern als mindestens ebenbürtige Mitstreiter bei der Suche nach effizienten und effektiven Politikmaßnahmen – die sich auch politisch-administrativ umsetzen lassen.

Als raum-, politik- und forschungsrelevant erachtet er stets die nicht-intendierten Nebenwirkungen politischen Handelns, etwa in Finanz-, Sozial- und Umweltpolitik und die damit verbundene „Anmaßung von Wissen“ (VON HAYEK) bei komplexen sozioökonomischen Phänomenen. Für MARTIN JUNKERNHEINRICH besteht wissenschaftsbasierte Politikberatung darin, „das Vernünftige [zu] erleichtern, das Unvernünftige [zu] behindern“ (OLAF SIEVERT). Dabei stützte sich das Politikberatungsverständnis neben der fachlichen Beratungs- und Legitimationsfunktion auch auf die Konsensbildungs- und Kompromissfindung.

Die enorme thematische Bandbreite der Forschungs- und Beratungstätigkeit von MARTIN JUNKERNHEINRICH lässt sich nur schlaglichtartig umreißen. Schon früh erkannte er die Notwendigkeit einer kommunalorientierten Finanz- und Strukturberichterstattung, die sowohl strukturelle als auch systematische Ver-

3 Junkernheinrich (1991) S 5.

änderungen erfassen kann. Damit legte er den Grundstein für vielfältige Forschungs- und Transferprojekte. Zunächst mit Fokus auf das für ihn prägende Ruhrgebiet erschienen bereits 1983 – zusammen mit HORST ZIMMERMANN – die „Strukturberichterstattung Ruhrgebiet“. Mit der Kommunalfinanzberichterstattung für den Regionalverband Ruhr (seit 1987) und den Finanzberichten für die Bertelsmann Stiftung auch die sich dynamisch entwickelnde Liquiditätskreditproblematik überörtlich sichtbar und in der Öffentlichkeit wahrnehmbar gemacht.⁴ Insofern können diese Berichtsformate durchaus als Pionierleistung gewürdigt werden. Aus dieser Berichterstattung entsprangen – insbesondere für das kommunalfinanzpolitisches Krisentrio (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) – zahlreiche Gutachten in den Themenfeldern Haushaltskonsolidierung⁵, Sozillastenfinanzierung⁶ und Funktional- bzw. Territorialreformen⁷ sowie ein DFG-Verbundprojekt⁸ zu den Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Dabei blieb es nie bei einer kritischen Problemanalyse der strukturell auf die Kommunalfinanzen einwirkenden Einflussfaktoren.

MARTIN JUNKERNHEINRICH verbindet seine Forschung stets mit der Diskussion möglicher Politikmaßnahmen. Bereits 1990 legten MARTIN JUNKERNHEINRICH und GERHARD MICOSATT Modellrechnungen zur Reform des Gemeindesteuersystems im Sinne einer ergänzenden Wertschöpfungssteuer vor.⁹ 2011 wurde das u. a. mit THOMAS LENK verfasste Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie“ für das Land Nordrhein-Westfalen abgeschlossen. Ausgehend vom Leitbild der Sicherung

kommunaler Finanzautonomie bzw. der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie stehen dort krisenpolitische Maßnahmen zur Wiederherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung neben ordnungspolitischen Maßnahmenbündeln zur dauerhaften Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung.¹⁰ Die Prognosen zur mittel- bis langfristigen Entwicklung der Liquiditätskreditbestände machten den Handlungsdruck deutlich, möglichst rasch Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Zudem wurden die Schwächen in der Praxis der Kommunalaufsichtsbehörden bisheriger Prägung herausgearbeitet. Der

4 Vgl. z. B. Junkernheinrich/Micosatt (2008).

5 Vgl. z. B. Junkernheinrich/Frankenberg/Markert/Micosatt (2015) sowie Junkernheinrich/Frankenberg/Micosatt (2018).

6 Junkernheinrich/Micosatt (2012); Junkernheinrich/Brand (2014).

7 Stellvertretend: Junkernheinrich/Ziekow (Hrsg.) (2021); Junkernheinrich/Markert/Frankenberg/Müller/Stahlke/Micosatt (2018).

8 Bogumil/Holtkamp/Junkernheinrich/Wagschal (2014); Junkernheinrich/Wagschal (2014).

9 Micosatt/Junkernheinrich (1991); Junkernheinrich/ Micosatt (1998).

10 Junkernheinrich/Lenk/Boettcher/Hesse/Holler/Micosatt (2014).

Stärkungspakt Stadtfinanzen war eine unmittelbare politische Reaktion auf dieses Gutachten. Von 2019 bis 2021 war MARTIN JUNKERNHEINRICH Vorsitzender der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen, die im Dialog mit den Kommunen Über-, Fehl- und Unterregulierungstatbestände identifizierte, um Empfehlungen für Maßnahmen zur Stärkung der finanziellen und organisatorischen Freiheiten der kommunalen Selbstverwaltung abzuleiten. Damit flossen Digitalisierungsaspekte oder die Ausgestaltung der Konnexitätsregelungen in die Forschung ein – neue Themen mit engen Wechselwirkungen zur fiskalischen Lage.¹¹

Unter Würdigung seiner langjährigen Forschungs-, Lehr- und Politikberatungstätigkeit, die stets auch neue Herausforderungen für die Kommunalhaushalte einbezieht, wird deutlich, dass MARTIN JUNKERNHEINRICH eine klare Problemidentifikation, tiefgreifende Ursachenforschung und eine konstruktive Maßnahmendiskussion mit den maßgeblichen Akteuren seit jeher ein großes Anliegen sind. Damit gelingt es ihm immer wieder, Themen zu identifizieren, die sowohl zu Beginn seiner Forschungstätigkeit als auch heute höchste wissenschaftliche, gesellschaftliche und politische Relevanz für den Fiskalföderalismus aufweisen.

Am Ende der Hochschullehrerlaufbahn von MARTIN JUNKERNHEINRICH sind die Finanzprobleme der Kommunen im Ruhrgebiet und der Westpfalz immer noch nicht gelöst, auch weil der Strukturwandel immer noch nicht bewältigt ist. Aktuell wird eine bundesweite Lösung für das Altschuldenproblem diskutiert, von dem beide Regionen betroffen sind. Aber auch hier scheint das politische System zu einer gewissen Selbstblockade zu neigen – so wie bei vielen anderen Reformnotwendigkeiten, die gegenwärtig im Raum stehen. Dabei zeigt sich immer stärker, dass die Kosten des Nichthandelns hoch sind – die Verzögerung struktureller Problemlösungen hat die Probleme in der Vergangenheit oft nur noch weiter verstärkt. Die „lange Bank“ wird immer länger und immer voller. Vor diesem Hintergrund widmen sich die Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes zu Ehren des wissenschaftlichen Wirkens von MARTIN JUNKERNHEINRICH mit ihren Fachbeiträgen verschiedenen aktuellen Fragestellungen, mit denen er sich in seiner wissenschaftlichen Laufbahn intensiv auseinandergesetzt hat. Alle teilen einen – mehr oder weniger langen – Abschnitt ihrer beruflichen Wegstrecke mit MARTIN JUNKERNHEINRICH. Zu Wort kommen Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft ebenso wie solche aus Politik und „Praxis“.

11 Junkernheinrich et al. (2022a/b).

Der Sammelband greift damit in seinen 40 Fachbeiträgen wesentliche Arbeitsschwerpunkte aus 40 Jahren Kommunalfinzen auf, die sich in der akademischen Vita activa von MARTIN JUNKERNHEINRICH widerspiegeln. Damit illustrieren sie das breite inhaltliche Spektrum seiner Forschungs- und Politikberatungstätigkeit und die damit verbundenen Schnittstellen zu Rechts-, Verwaltungs- und Politikwissenschaft.

Dominik Frankenberg | Gerhard Micosatt | Henrik Scheller
Stefan Koriöth | Thomas Lenk | Anja Ranscht-Ostwald | Matthias Woisin