

Rappen, Hermann

Research Report

Stärkungspakt Stadtfinanzen - Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?

RWI Materialien, No. 120

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rappen, Hermann (2017) : Stärkungspakt Stadtfinanzen - Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?, RWI Materialien, No. 120, ISBN 978-3-86788-829-5, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, <https://doi.org/10.4419/86788829>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170523>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Materialien

Hermann Rappen

Stärkungspakt Stadtfinanzen - Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?

Impressum

Herausgeber

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany
Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Dr. Stefan Rumpf

© RWI 2017

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Materialien Heft 120

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Konzeption und Gestaltung: Julica Bracht, Claudia Lohkamp, Daniela Schwindt

Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?

<http://dx.doi.org/10.4419/86788829>

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-829-5

Der Verfasser dankt Roland Döhrn und Wim Kösters für kritische Anmerkungen zu früheren Fassungen des Textes und Waltraud Lutze für die technische Unterstützung.

Materialien

Hermann Rappen

**Stärkungspakt Stadtfinanzen -
Weg aus der Schuldenfalle oder
gekaufte Zeit?**

Heft 120

Stärkungspakt Stadtfinanzen - Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über: <http://dnb.ddb.de> abrufbar.



Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

<http://dx.doi.org/10.4419/86788829>

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-829-5

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Die wichtigsten Ergebnisse.....	5
1. Einleitung.....	9
2. Zum Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen	10
2.1. Haushaltsnotlagen: Von der Randerscheinung zur kommunalen Finanzkrise	10
2.2. Kommunale Rettungsschirme als letzter Ausweg	15
3. Konsolidierungshilfen und ihre Finanzierung in Nordrhein-Westfalen	18
3.1 Auswahl der Teilnehmer und Teilnahmebedingungen	18
3.2 Das Programmvolumen und seine Finanzierung	21
4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge.....	24
4.1 Kommunale Konsolidierungsbeiträge	24
4.1.1. Der Konsolidierungsbeitrag der Ertragsseite	26
4.1.2. Der Konsolidierungsbeitrag der Aufwandsseite.....	30
4.1.3. Robustheit des Konsolidierungsprozesses	32
4.2 Schuldendynamik.....	36
5. Tragfähigkeit der Kommunal Finanzen.....	39
5.1 Das Ressourcenverbrauchskonzept als Maßstab.....	39
5.2 Cash-Flow-Analyse der Tragfähigkeit kommunaler Haushalte.....	43
5.3 Nachhaltigkeit in der Gesamtschau	47
6. Stärkungspakt: Gekaufte Zeit? – Genutzte Zeit?	48
Literatur	51
Anhang	54

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Abdeckungsquoten von Entschuldungs- bzw. Konsolidierungshilfen.....	18
Tabelle 2	Stärkungspaktgemeinden und Konsolidierungshilfen	19
Tabelle 3	Finanzierung und Verwendung des Stärkungspaktfonds.....	22
Tabelle 4	Zum Verhältnis von Konsolidierungshilfen und kommunalen Konsolidierungsbeitrag	24
Tabelle 5	Konsolidierungsmaßnahmen nach Produktbereichen.....	25
Tabelle 6	Steuerpolitik der kreisfreien und kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden im interkommunalen Vergleich	27
Tabelle 8	Abdeckung des Zinsänderungsrisiko durch Jahresüberschüsse.....	35
Tabelle 9	Entwicklung der Kassenkredite in Stärkungspaktgemeinden im interkommunalen Vergleich	36
Tabelle 10	Konzentration der kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden in Kreisen und Belastungen durch die Kreisumlage	38
Tabelle 10	Verbleibende Mindestkonsolidierungsbedarfe ¹ in den Stärkungspaktgemeinden nach administrativen Gemeindetypen und Freiwilligkeit der Teilnahme.....	42
Kasten 1	Der Schuldendienstdeckungsgrad als Indikator der Tragfähigkeit kommunaler Finanzen	46
Übersicht 1	Schuldendienstdeckungsgrade der kreisangehörigen Gemeinden ¹ 2021	46
Tabelle 11	Planerische Erfüllung der Kriterien für eine nachhaltige Finanzpolitik in den Stärkungspaktgemeinden 2021	47
Übersicht 2	Zur aktuellen sozioökonomischen Situation der Stärkungspaktgemeinden	49
Übersicht A1	Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument im kommunalen Haushaltsrecht der Länder	54
Schaubild 1	Entwicklung der kommunalen Kassenkredite ¹ beim nicht-öffentlichen Bereich	11
Schaubild 2	Nordrhein-westfälische Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung ¹	13
Schaubild 3	Kommunale Rettungsschirme ¹ und regionale Konzentration der Kassenkredite	14
Schaubild 4	Quantitative Bedeutung der Konsolidierungsprogramme.....	16

Schaubild 5	Struktur der realisierten und geplanten Ertragssteigerungen	27
Schaubild 6	Struktur der realisierten und geplanten Aufwandsreduzierungen	31
Schaubild 7	Die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos	33
Schaubild 8	Robustheit des Konsolidierungsprozesses in den Stärkungspaktgemeinden	34
Schaubild 9	Absolute Veränderungen des Kassenkreditvolumina	37
Schaubild 10	Konzepte der Nachhaltigkeit	39
Schaubild 11	Eigenkapitalentwicklung der kreisfreien Stärkungspaktgemeinden	40
Schaubild 12	Eigenkapitalentwicklung der kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden	41
Schaubild 13	Entwicklung des Schuldendienstdeckungsgrad in den kreisfreien Stärkungspaktgemeinden	45

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Die wichtigsten Ergebnisse

Die strukturellen Haushaltsprobleme vieler Kommunen sind nicht erst gestern entstanden. Ihre Anfänge liegen in den 1980er Jahren. Die Länder haben zunächst versucht, den zunehmenden Finanzproblemen durch regulatorische Maßnahmen zu begegnen, allerdings konnte der Anstieg der kommunalen Kassenkredite nicht gestoppt werden. Eine Reihe von Ländern hat deshalb Rettungsschirme für Kommunen aufgespannt, um deren Schuldenspirale zu durchbrechen. In Nordrhein-Westfalen soll der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ Kommunen, die überschuldet sind oder denen die Überschuldung droht, bei der Lösung ihrer Haushaltsprobleme unterstützen. Anders als bei den Hilfsprogrammen anderer Länder wird darin dem Haushaltsausgleich der Vorrang vor dem Schuldenabbau eingeräumt. Die vorliegende Studie zieht eine Zwischenbilanz des Stärkungspakts. Ihre wichtigsten Ergebnisse sind folgende:

Positive Hebelwirkung der Konsolidierungshilfen, aber große Bedeutung von Steuererhöhungen gefährdet Standortattraktivität

Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Stärkungspaktgemeinden eigene Konsolidierungsbeiträge zu leisten und den Haushalt mittelfristig aus eigener Kraft ausgleichen. Nach jetzigem Stand ist mit einem kommunalen Konsolidierungsbeitrag von insgesamt 10,6 Mrd. € zu rechnen. Damit generierte 1 € Konsolidierungshilfe 2,4 € an Konsolidierungsvolumen. Einen Schwerpunkt der Maßnahmen bilden Steuererhöhungen, insbesondere der Grundsteuer B. Diese gefährden allerdings - zumal bei gleichzeitigen Leistungskürzungen - die Standortattraktivität. Zudem strahlen die Steuererhöhungen der Stärkungspaktgemeinden auf das ohnehin

Stärkungspakt Stadtfinanzen

hohe Hebesatzniveau aller nordrhein-westfälischen Gemeinden aus.

Stärkungspakt bewirkt keine nachhaltigen kommunalen Haushalte

Das Zwischenziel eines ausgeglichenen Haushalts unter Einschluss der Konsolidierungshilfen ist oder wird nach jetzigem Kenntnisstand je nach Vorgabe 2016, 2017 oder 2018 erreicht. Allerdings ist der geplante Konsolidierungspfad bis 2021 anfällig gegenüber exogenen Schocks (z.B. steigendes Zinsniveau). Selbst wenn der Haushaltsausgleich dann ohne Konsolidierungshilfen erreicht wird, kann man bei zwei Drittel der Stärkungspaktgemeinden wegen fehlenden Eigenkapitals und/oder unzureichendem Schuldendienstdeckungsgrad nicht von nachhaltigen Finanzen sprechen. Der Stärkungspakt Stadtfinanzen stabilisiert also bestenfalls die kommunalen Haushalte.

Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen und Neuordnung der Kommunalfinanzen erforderlich

Die Haushaltsprobleme der Stärkungspaktkommunen resultieren nicht allein aus einer in der Vergangenheit unsoliden Haushaltsführung, sondern haben auch sozioökonomische und institutionelle Ursachen. Sozioökonomisch sind mehr als 60% der Stärkungspaktgemeinden als schrumpfende Gemeinden klassifiziert. Es sind deshalb flankierende Maßnahmen zu ergreifen, die die sozioökonomischen Rahmenbedingungen verbessern. Institutionell stellt sich die Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen. Bund und Länder haben zwar die Kommunen punktuell entlastet, aber es fehlt bislang eine systematische Analyse, inwieweit die kommunale Finanzausstattung ausreichend ist. Eine solche Analyse sollte sich nicht – wie bisher zumeist – auf den horizontalen Finanzausgleich unter den Kommunen beschränken,

sondern auch einen Systemwechsel von einem Verbundquotensystem zu einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung ins Auge fassen. Damit könnte auch politisch darüber entschieden werden, ob die Bürgerinnen und Bürger gegebenenfalls auf Leistungen des Landes oder der Kommunen verzichten müssen.

Reform des kommunalen Finanzierungsbeitrags erforderlich

Die kommunale Familie wird mittels Kürzung der kommunalen Finanzausgleichsmasse und einer sog. Solidaritätsumlage mit mehr als einem Drittel an der Finanzierung des Stärkungspakts beteiligt. Die Vorabkürzung der kommunalen Finanzausgleichsmasse trifft vor allem finanzschwächere Gemeinden. Die Solidaritätsumlage soll finanzstarke Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, an der Finanzierung beteiligen. Dabei befindet sich ein erheblicher Teil dieser sog. abundanten Gemeinden selbst in einer schwierigen Finanzlage; nicht einmal die Hälfte von diesen konnte ihre Haushalte zumindest fiktiv ausgleichen. Will man eine kommunale Finanzierungsbeteiligung beibehalten, wäre eine Finanzkraftumlage die bessere Lösung.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

1. Einleitung

Viele Kommunen in Deutschland befinden sich seit geraumer Zeit in einer schwierigen Finanzlage. Eine Reihe von Ländern hat vor diesem Hintergrund kommunale Rettungsschirme aufgespannt, um die kommunale Schuldenspirale zu durchbrechen. Auch Nordrhein-Westfalen hat ein solches Konsolidierungsprogramm, den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, aufgelegt. Der vorliegende Beitrag zieht eine Zwischenbilanz.

Die kommunalen Rettungsschirme stellen, nachdem man zuvor versucht hatte, der Schuldenproblematik mit regulatorischen Maßnahmen beizukommen, den vorläufig letzten Versuch dar, die strukturellen Haushaltsprobleme einer zunehmenden Zahl von Kommunen zu lösen. Einen Abriss der verschiedenen Maßnahmen gibt Kapitel 1 des vorliegenden Papiers. Kapitel 2 wendet sich dann speziell der Situation in Nordrhein-Westfalen zu und stellt die Eckpfeiler des Konsolidierungsprogramms des Landes vor. Darauf aufbauend werden die Konsolidierungsmaßnahmen und -erfolge der Kommunen untersucht. Dabei geht es in Kapitel 3 zunächst um Volumen und Struktur der Maßnahmen sowie eine erste Beurteilung. Die Analyse stützt sich dabei vor allem auf Datenmaterial der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA 2017). Im zweiten Teil des Kapitels werden die Konsolidierungserfolge anhand der Entwicklung der Kassenkredite beurteilt und dabei auch analysiert, wie robust der Konsolidierungsprozess ist. In Kapitel 4 wird untersucht, inwieweit es gelingen kann, die Tragfähigkeit der Finanzen der Stärkungspaktgemeinden wieder herzustellen bzw. welcher Konsolidierungsbedarf hier noch besteht. Dabei wird sowohl auf das Ressourcenverbrauchs-konzept der Doppik als auch den Schuldendienstdeckungsgrad der kommunalen Haushalte abgestellt. Diese Analyse stützt sich vor allem auf die Haushaltssanierungspläne, wie sie im Rahmen des Evaluationsberichtes des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK 2017) ausgewertet wurden. Abschließend wird noch einmal erörtert, inwieweit der Stärkungspakt seine selbstgesetzten Ziele erreicht und welchen Beitrag er zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme leisten kann (Kapitel 5).

2. Zum Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen

2.1. Haushaltsnotlagen: Von der Randerscheinung zur kommunalen Finanzkrise

Die anhaltend schwierige Finanzlage vieler Kommunen ist nicht über Nacht entstanden. Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zulässig sind, wurden seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend zum Finanzierungsinstrument für laufende Ausgaben (Schaubild 1). Dies gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen, auf das 2016 56,3% der kommunalen Kassenkredite entfielen, aber nur 23,4% der Bevölkerung der Flächenländer.

In den 1950er Jahren waren kommunale Kassenkredite nahezu unbekannt, bis Mitte der 1960er Jahre bewegten sie sich allenfalls auf niedrigem Niveau. Die erste Rezession 1966/67 brachte zwar einen merklichen Anstieg der Kassenkredite, die im nachfolgenden Aufschwung jedoch wieder abgebaut wurden. Im Zuge der 1. Ölpreiskrise wiederholte sich dieses Muster. Nach Überwindung der 2. Ölpreiskrise hingegen kam es zu einer Sockelbildung, d.h. das erhöhte Kreditvolumen wurde nicht mehr vollständig zurückgefahren. Der Beendigung des Einigungsbooms folgte ein erneuter, kräftiger Anstieg der Kassenkredite, der sich nach dem Platzen der Internetblase und der Finanz- und Wirtschaftskrise jeweils nochmals beschleunigte.

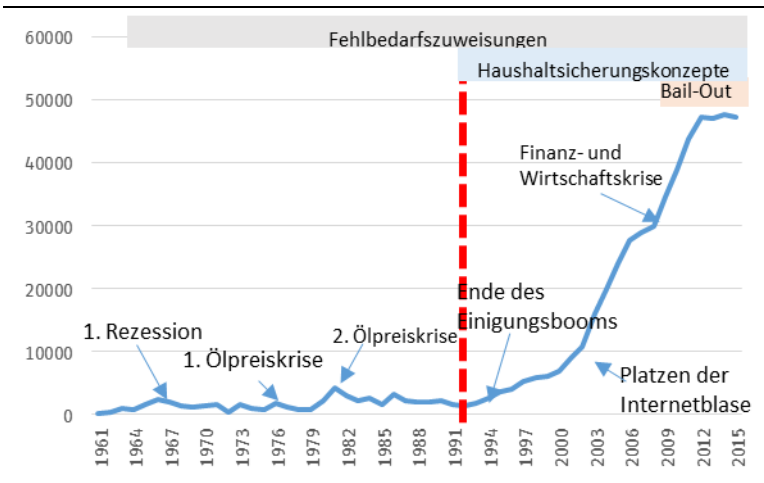
Seit 2012 haben sich die Kassenkreditbestände auf sehr hohem Niveau stabilisiert. Dazu trugen im Wesentlichen vier Faktoren bei: Steigende Einnahmen aufgrund der guten Konjunktur, sinkende Geld- und Kapitalmarktzinsen, Entlastungen durch den Bund (z.B. durch die sukzessive Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) sowie Konsolidierungsprogramme der Länder.

2. Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen

Schaubild 1

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite¹ beim nicht-öffentlichen Bereich²

1961 bis 2015; in Mill. €



Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. -Ab 1991 einschließlich Ostdeutschland. -

Auf die zunehmend prekäre Finanzlage einer wachsenden Zahl von Kommunen haben die Länder seit den 1980er Jahren reagiert, indem sie nach und nach die haushaltsrechtliche Steuerung verschärften (s.u. Übersicht A1). So wurde zunächst die Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK) verlangt, um Fehlbedarfszuweisungen erhalten zu können (Anreiz gesteuerte HSK); später wurden HSK zur Pflicht erklärt, wenn bestimmte finanzwirtschaftliche Tatbestände eintraten (repressive bzw. obligatorische HSK) (Schaubild 1).¹ Ursprünglich handelte es sich bei den notleidenden Kommunen um Einzelfälle. Es erschien deshalb ausreichend, mit Hilfe von (Fehl-)Bedarfszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts und den Abbau von Fehlbeträgen (kameralistisches System) zu unterstützen. Die Probleme weiteten sich aber aus, so dass Nordrhein-Westfalen 1987 einerseits den Kreis der

¹ Vgl. zur Typisierung von Haushaltssicherungskonzepten und den folgenden Ausführungen auch Geißler (2009: 11ff.)

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Anspruchsberechtigten erweiterte, andererseits das Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes zur Voraussetzung für die Unterstützung machte (Anreiz gesteuertes HSK). Nordrhein-Westfalen verlangte zudem, dass diese Hilfen nach erfolgter Haushaltskonsolidierung hälftig zurückgezahlt werden.

Dieses Instrument wird allerdings stumpf, wenn strukturelle Haushaltsprobleme bei immer mehr Kommunen und anhaltend auftreten. Infolgedessen ging man zunehmend zu repressiven Haushaltssicherungskonzepten über, die in den 1990er Jahren nach und nach in den Gemeindeordnungen verankert wurden (Übersicht A1 im Anhang). Dabei werden die Kommunen zur Aufstellung eines HSK verpflichtet, wenn der Haushaltsausgleich verfehlt oder die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet wird. Das HSK muss darstellen, mit welchen Maßnahmen der Haushaltsausgleich innerhalb einer bestimmten Frist erreicht werden soll.

Nordrhein-Westfalen gehörte auch hier zu den ersten Ländern, die diesen Weg beschritten, nämlich bereits 1991. Das Land verschärfte zudem die Prüfkriterien, anhand derer die Kommunalaufsicht die Genehmigungsfähigkeit der HSK beurteilt. So wird nunmehr u.a. verlangt, dass im Falle der Reduzierung von Pflichtaufgaben auch die freiwilligen Aufgaben zu überprüfen seien und die Höhe der Realsteuerhebesätze mindestens dem Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse entsprechen müssen (MIK NRW 2009: 32f.). Aber auch dieses Sanktionsinstrument konnte letztlich einen weiteren Anstieg der Kassenkredite nicht verhindern. Vielmehr nahm die Zahl nordrhein-westfälischer Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befanden, stetig auf zuletzt mehr als 40% zu (einschließlich Stärkungspaktgemeinden) (Schaubild 2).²

Die Einführung repressiver HSK verhinderte aber auch in anderen Bundesländern nicht die Zunahme prekärer Finanzlagen. So befanden sich 2010 auch im Saarland

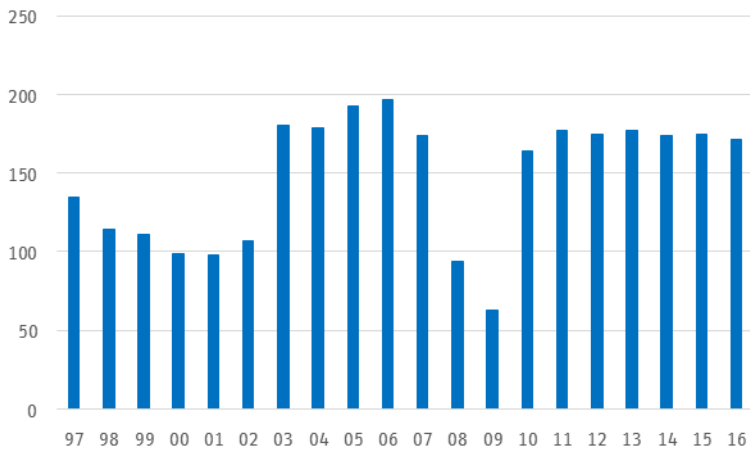
² *Der vorübergehende Rückgang der Zahl der Kommunen in Haushaltsnotlage erklärt sich durch den Übergang zur Doppik, der es vielen Kommunen erlaubte, ihre Haushalte zumindest kurzfristig fiktiv auszugleichen.*

2. Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen

Schaubild 2

Nordrhein-westfälische Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung¹

1997-2016; Anzahl der Kommunen



Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW. – ¹Einschließlich Stärkungspaktgemeinden ab 2011.

und in Sachsen-Anhalt sowie 2009 in Hessen über 40% der Gemeinden in der Haushaltssicherung (Maretzke 2010:20).³

Die strukturellen Probleme der Kommunalhaushalte konnten also nicht allein durch aufsichtsrechtliche Instrumente und finanzielle Hilfen in Einzelfällen gelöst werden. Ein Grund hierfür ist, dass die kommunale Finanzpolitik nicht alleinige Ursache der aufgetretenen Finanzprobleme ist. Dazu beigetragen hat auch die Entwicklung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Verbindung mit der Ausgestaltung des aktiven und passiven Finanzausgleichs (RWI 2016a). Viele Kommunen schienen bei diesen Gegebenheiten nicht mehr in der Lage zu sein, ihre

³ Es ist schwierig, Angaben für alle Bundesländer zu finden. Manche Bundesländer (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) haben auch keine Haushaltssicherungskonzepte. Maretzke (2010:20).

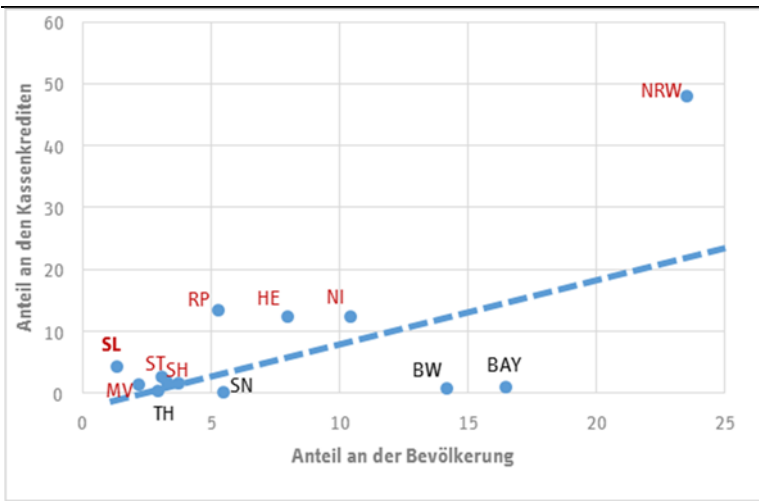
Stärkungspakt Stadtfinanzen

Haushalte aus eigener Kraft auszugleichen und Schulden netto zu tilgen (sog. Vergleichlichkeitsfälle).

Eine Reihe von Ländern, insbesondere solche mit gemessen an der Einwohnerzahl besonders hohen Beständen an kommunalen Kassenkrediten, hat deshalb kommunale Rettungsschirme aufgespannt (Schaubild 3). Darunter befinden sich Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz. Dabei sticht Nordrhein-Westfalen heraus, auf das im Jahr 2010 bei einem Bevölkerungsanteil von 23,5% 48% der Kassenkredite der Flächenländer entfielen. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Sachsen und Thüringen, mit einer unterproportionalen kommunalen Kassenkreditverschuldung, unterstützen dagegen Kommunen mit Haushaltsnotlagen weiterhin im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems (Finanzbedarfszuweisungen, Ausgleichsstock).

Schaubild 3

Kommunale Rettungsschirme¹ und regionale Konzentration der Kassenkredite 2010; Anteile in % der Flächenländer



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. ¹Länder mit Konsolidierungsprogrammen sind dunkelrot markiert.

2. Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen

2.2 Kommunale Rettungsschirme als letzter Ausweg

Die Bundesländer verfolgen mit ihren Konsolidierungsprogrammen im Kern ein Ziel: tragfähige Kommunalfinanzen. Allerdings gibt es durchaus Nuancierungen bei der Formulierung des Ziels. So strebt Hessen für seine Kommunen eine generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik an. Erreichen will das Ziel ein Teil der Länder durch eine Entschuldung der Kommunen, während andere den kommunalen Haushaltsausgleich unterstützen. Die erstgenannte Gruppe gewährt Entschuldungs- und/oder Zinshilfen (direktes Bail-out), letztere, zu der auch Nordrhein-Westfalen zählt, temporäre Konsolidierungshilfen (indirektes Bail-out).

Das *direkte Bail-out* stützt sich auf Hilfen für den Abbau von Kassenkrediten (z.B. Niedersachsen), von Investitionskrediten (z.B. Sachsen-Anhalt), oder von beiden (Hessen). Solche Entschuldungshilfen stärken das Eigenkapital unmittelbar, aber auch mittelbar, indem sinkende Zinsauszahlungen (Finanzrechnung) und Zinsaufwendungen (Ergebnisrechnung) für sich genommen die Liquidität bzw. das Jahresergebnis verbessern. Im Gegenzug werden die Kommunen verpflichtet, einen Haushaltsausgleich innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens zu erreichen. Es ist also damit zu rechnen, dass zumindest bis zum Erreichen des Haushaltsausgleichs neue Kassenkredite aufgenommen werden müssen. Hinzu kommt der Kreditbedarf aus Investitionstätigkeit. Da Altschulden übernommen werden, deren Verzinsung höher ist als die aktuellen Zinssätze, profitieren die Gemeinden *mindestens* im gleichen Umfang vom aktuell niedrigen Zinsniveau wie im Falle einer Umschuldung. Zugleich entschärft der Schuldenabbau das Zinsrisiko angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus.

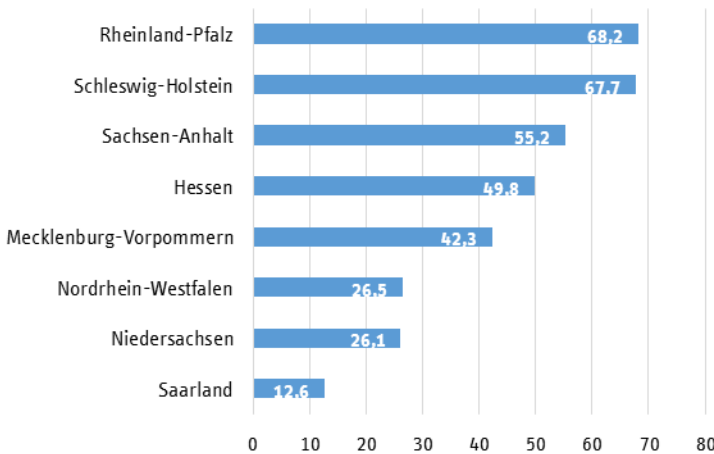
Das *indirekte Bail-Out* stärkt das kommunale Eigenkapital nur mittelbar und nur unter der Voraussetzung, dass die Kommunen nicht eigene Konsolidierungsbemühungen durch die Konsolidierungshilfen ersetzen. Die Konsolidierungshilfen wirken für sich genommen zum einen positiv auf Ertrag und Jahresergebnis, zum anderen stärken sie die Liquidität. Diese Strategie impliziert ein erhebliches Zinsrisiko insbesondere mit Blick auf hohe Kassenkreditbestände, da ein Schuldenabbau erst mittelfristig angestrebt wird: der Haushaltsausgleich hat Priorität vor

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Schaubild 4

Quantitative Bedeutung der Konsolidierungsprogramme

Hilfsvolumen in % der Kassenkredite 2010



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der jeweiligen Landesgesetze.

dem Schuldenabbau. Hinzu kommt, dass ein ausgeglichener Ergebnishaushalt noch nichts über den Liquiditätsbedarf insbesondere für kommunale Investitionen und damit über den Kreditbedarf besagt.

Beide Strategien sind darauf angewiesen, dass die Unterstützten einen Konsolidierungsbeitrag erbringen. Er wird in sog. individuellen Konsolidierungsverträgen (z.B. Hessen) oder in einem Haushaltssanierungsplan (Nordrhein-Westfalen) fixiert. Hinsichtlich der Wahl der Konsolidierungsmaßnahmen bestehen unterschiedliche Freiheitsgrade (z.B. Behandlung freiwilliger Aufgaben, Hebesatzpolitik). Eine Verletzung von Vereinbarungen wird unterschiedlich hart sanktioniert. Die Sanktionen reichen von dem Ausschluss weiterer Hilfsleistungen (Hessen, Rheinland-Pfalz) über die Rückzahlung erhaltener Hilfen (Hessen) und Zinsaufschläge (Sachsen-Anhalt) bis hin zur Bestellung von Beauftragten zur Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben (z.B. in Hessen, Nordrhein-Westfalen). Es soll vermieden werden, dass die Hilfen eigene Konsolidierungsbemühungen ersetzen.

2. Umgang mit kommunalen Haushaltsnotlagen

Table 1

Abdeckungsquoten von Entschuldungs- bzw. Konsolidierungshilfen

Land	Gemeinden		Gemeinden u. Gemeindeverbände
	Erfasste Gemeinden	Erfasste Bevölkerung	Erfasste Bevölkerung
Abdeckungsquoten in %			
Hessen	21,4	25,5	63,0
Nordrhein-Westfalen	15,4	28,8	- ^a
Rheinland-Pfalz	33,6	58,8	85,5
Saarland	67,3	64,0	- ^a
Sachsen-Anhalt	80,2	91,9	100,0
Schleswig-Holstein	0,9	25,6	58,6

Nach Angaben von Bertelsmann Stiftung (2015: 127). -^aKeine Unterstützung von Gemeindeverbänden.

Die Volumina der Konsolidierungsprogramme variieren beträchtlich. Nimmt man das Kassenkreditvolumen Ende 2010 als Maßstab, so fällt die Unterstützung in Nordrhein-Westfalen mit 26,5% vergleichsweise gering aus, während das Entschuldungsprogramm von Rheinland-Pfalz mehr als zwei Drittel des Kassenkreditbestands ausmacht (Schaubild 4). Die Länder finanzieren die Konsolidierungsprogramme allerdings nicht alleine, sondern beteiligen daran die kommunale Familie in unterschiedlichem Maße: Nordrhein-Westfalen mit 36,7% des Programmolumens, Hessen mit 12,5% und Rheinland-Pfalz mit 66,7%. Dies geschieht i.d.R. durch eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) oder einer entsprechenden Zweckbindung eines Teils der Finanzausgleichsmasse (Mittel für den Landesausgleichsstock). Rheinland-Pfalz fordert zudem eine finanzielle Eigenbeteiligung der teilnehmenden Kommunen am Entschuldungsfonds; Nordrhein-Westfalen erhebt eine sog. Solidaritätsumlage von abundanten Gemeinden, die auf Grund ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich erhalten.

Die Teilnahme an den Konsolidierungsprogrammen ist i.d.R. freiwillig, in Nordrhein-Westfalen wurden allerdings überschuldete Gemeinden in der Stufe 1 des Stärkungspaktes zur Teilnahme verpflichtet. Weitere Teilnehmer konnten in der Stufe 2 und können nunmehr in der Stufe 3 auf Antrag freiwillig teilnehmen.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Nordrhein-Westfalen und das Saarland schlossen allerdings die Gemeindeverbände von den Hilfsleistungen aus. In den meisten Ländern fand eine auf Finanzindikatoren gestützte Abgrenzung der antragsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. Auswahl der unterstützten Gemeinden statt. Dabei fällt auf, dass die Hilfen in einzelnen Ländern unterschiedlich stark fokussiert sind (Tabelle 1). In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen konzentrieren sich die Hilfen auf eine relativ geringe Anzahl von Gemeinden, in denen jeweils rund ein Viertel der Bevölkerung des jeweiligen Landes lebt. Bei Sachsen-Anhalt kann man nahezu von einer flächendeckenden Unterstützung sprechen.

3. Konsolidierungshilfen und ihre Finanzierung in Nordrhein-Westfalen

3.1 Auswahl der Teilnehmer und Teilnahmebedingungen

Der Stärkungspakt des Landes Nordrhein-Westfalen verpflichtete zunächst überschuldete Gemeinden, im Gegenzug zu Konsolidierungshilfen ihre Ergebnishaushalte auszugleichen (Stärkungspakt Stufe 1). Auf Antrag konnten darüber hinaus Gemeinden freiwillig teilnehmen, deren Haushaltsdaten im Jahre 2010 eine Überschuldung im Zeitraum von 2014 bis 2016 erwarten ließen (Stärkungspakt Stufe 2). Die Auswahl der unterstützten Gemeinden erfolgte also mit Blick auf die eingetretene oder zu erwartende Überschuldung, die laut Gemeindeordnung nicht zulässig ist. Die pflichtig teilnehmenden Kommunen müssen unter Einrechnung der Konsolidierungshilfen den Haushaltsausgleich bis 2016 erreichen, die freiwillig teilnehmenden erst bis 2018. Im Jahr 2021 muss der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erreicht werden.

Insgesamt nehmen 61 Kommunen am Stärkungspakt teil, davon 27 freiwillig (Tabelle 2). Die meisten Kommunen davon wiesen zu Beginn des Unterstützungszeitraums ungünstige sozioökonomische Bedingungen auf, d.h. sie galten in einer Typisierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als schrumpfende oder stark schrumpfende Gemeinden (s. Anmerkung 3 Tabelle 2). 12 Gemeinden galten als nicht eindeutig zuordenbar, 4 sogar als wachsend.

3. Konsolidierungshilfen in Nordrhein-Westfalen

Table 2

Stärkungspaktgemeinden und Konsolidierungshilfen

2011/2012 bis 2020; in Mill. €

Stärkungspakt Stufe 1 ¹ (Pflichtige Teilnahme)			Stärkungspakt Stufe 2 ² (Freiwillige Teilnahme)		
Gemeinde ³	Hilfen		Gemeinde ³	Hilfen	
	Mill. €	in % KK ⁵		Mill. €	in % KK ⁵
Duisburg	367,2	21,5	<i>Bottrop³</i>	74,3	38,4
Hagen ¹	275,1	26,0	Essen	636,5	29,9
Hamm	132,7	93,9	Gelsenkirchen	188,1	28,4
<i>Oberhausen³</i>	407,4	27,9	Herne	114,4	25,4
Remscheid	114,2	20,8	<i>Leverkusen³</i>	73,1	46,4
Wuppertal	471,1	32,0	<i>Mönchengladbach³</i>	269,5	30,2
			Solingen	141,1	29,5
Kreisfreie	1 767,8	27,7	Kreisfreie	1 497,0	30,2
Aldenhoven	6,7	39,6	Bönen	11,1	79,0
Altena	16,3	39,7	Burscheid⁴	7,8	42,5
Bergneustadt	13,0	67,8	Engelskirchen	6,8	19,9
Castrop-Rauxel	98,8	57,3	Gladbeck	59,1	28,4
Datteln	28,9	34,4	Gummersbach	16,8	30,5
Dorsten	44,9	23,8	Haltern	29,0	34,4
Hattingen	34,8	30,0	Halver	7,2	88,1
Kürten ¹	8,3	69,7	Herten	79,5	34,3
Marienheide	8,9	47,5	Korschenbroich ¹	11,2	27,6
Marl	68,3	39,9	Löhne	16,4	88,5
Menden	26,3	56,6	Marsberg	6,3	59,1
Minden	37,7	188,4	Moers	66,6	30,3
Nachrodt-Wiblingwerde	6,5	172,2	Monschau	7,7	22,4
Nideggen	6,0	37,1	Neunk.-Seelscheid	9,0	43,9
Oer-Erkenschwick	23,4	28,9	Nörvenich⁴	4,2	48,4
<i>Porta Westfalica²</i>	22,6	36,1	<i>Nümbrecht³</i>	8,7	29,9
Schwelm⁴	26,0	43,7	Recklinghausen	95,4	32,9
Schwerte ³	29,0	43,3	Velbert	20,1	20,1
Selm	24,7	57,4	Werdohl	10,9	43,8
Sprockhövel	7,2	29,3	<i>Windeck³</i>	8,2	25,1
Stolberg	41,9	39,1			
Übach-Palenberg	13,9	169,2			
<i>Waltrop³</i>	26,3	27,2			
Welves⁴	3,6	242,9			
Werl	16,0	21,3			
Witten	57,7	22,1			
Würselen	24,9	53,2			
Kreisangehörige	789,3	39,4	Kreisangehörige	481,3	32,5
Gemeinden insg.	2 557,1	30,5	Gemeinden insg.	1 978,3	30,7

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MIK NRW. - ¹ab 2011. -²ab 2012. -³kursiv: nicht eindeutig zuordenbar; fett: wachsend; übrige: schrumpfend oder stark schrumpfend.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Der Stärkungspakt erfasste bislang allerdings nur etwa ein Drittel der Kommunen⁴, die sich in der Haushaltssicherung befinden und mithin in einer prekären Finanzlage. Aktuell wird für weitere acht Gemeinden erwartet, dass eine Überschuldung nach dem Finanzplanungszeitraum eintritt, in zwei Gemeinden ist sie bereits eingetreten. Dies bestätigt das Ergebnis des Ländervergleichs, nach dem die Mittel auf die schwierigsten Fälle konzentriert wurden. Es wäre also verfehlt vom Stärkungspakt, eine allgemeine Lösung der kommunalen Finanzprobleme in Nordrhein-Westfalen zu erwarten.

Voraussetzung für den Erhalt der Konsolidierungshilfen ist die Aufstellung eines Haushaltssanierungsplans, der von der Kommunalaufsicht zu genehmigen ist. Dieser stellt die Konsolidierungsmaßnahmen dar und quantifiziert deren Beitrag zum Haushaltsausgleich. Diese Liste ist allerdings insofern nicht verpflichtend, als einzelne Maßnahmen wieder gestrichen werden können. Sie müssen aber bei Bedarf adäquat ersetzt werden. Sollte sich zeigen, dass die finanzwirtschaftliche Entwicklung negativ von den Planungen abweicht, müssen ergänzende Maßnahmen ergriffen werden. Eine endgültige Nichtgenehmigung des Haushaltssanierungsplans führt in letzter Konsequenz zur Einsetzung eines Beauftragten.

Ein Beauftragter wurde bislang zweimal eingesetzt, und zwar in den Gemeinden Nideggen (2013) und Altena (2014). In beiden Fällen gelang es diesem, einen genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Für die Jahre 2012 bis 2014 konnten so letztlich alle Haushaltssanierungspläne genehmigt werden. 2016 wurden 58 von 61 Haushaltssanierungsplänen genehmigt. In der vorläufigen Haushaltsführung verblieben Hagen, Bergneustadt und Monschau. Hagen und Bergneustadt konnten bislang keine genehmigungsfähigen Haushaltssanierungspläne vorlegen, im Falle Bergneustadts wird noch geprüft. Hagen legte aber für 2017 einen genehmigungsfähigen Sanierungsplan vor, während Monschau in der vorläufigen Haushaltsführung verbleibt, weil die Gemeinde mit den Jahresabschlüssen weit im Rückstand ist.

⁴ Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2016 befanden sich rund 175 Gemeinden in der Haushaltssicherung oder nahmen am Stärkungspakt teil.

3. Konsolidierungshilfen in Nordrhein-Westfalen

Im Großen und Ganzen kann man festhalten, dass die Stärkungspaktgemeinden die formalen Ziele - Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfen 2016 bzw. 2018; planerischer Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen 2021 - bislang erreichten bzw. zumindest deren voraussichtliche Erfüllung in den jeweiligen Haushaltssanierungsplänen⁵ darstellen können. Allerdings wurden in einzelnen Gemeinden die Konsolidierungshilfen zu hoch angesetzt, da man ihren vorgesehenen degressiven Abbau falsch interpretierte. In Haltern wurde mittlerweile eine Beauftragte eingesetzt, da der Rat die ursprünglichen genehmigten Planungen nicht korrigieren wollte.

3.2 Das Programmvolumen und seine Finanzierung

Das Programmvolumen beläuft sich auf 5,8 Mrd. €. (Tabelle 3), welches über ein Sondervermögen abgewickelt wird. Davon erhalten nach jetzigem Stand die Stärkungspaktgemeinden in den Jahren 2012 bis 2020 insgesamt 4,5 Mrd. € an Konsolidierungshilfen. Weitere 45 Mill. € stehen für Beratungsleistungen, insbesondere der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW), zur Verfügung. Die Stufen 1 und 2 des Stärkungspaktes werden die zur Verfügung stehenden Mittel somit nicht ausschöpfen. Die freien Mittel von voraussichtlich 1,2 Mrd. € (also ein Fünftel des Programmvolumens) stehen, wenn man die Ergebnisse des Evaluationsberichts zugrunde legt (Landtag NRW 2017)⁶, für eine dritte Stufe des Stärkungspaktes zur Verfügung.

Der größte Teil der Konsolidierungshilfen entfällt mit 44,4% auf die in Stufe 1 pflichtig teilnehmenden Gemeinden. Insgesamt erhalten die kreisfreien Städte 72% der verplanten Konsolidierungshilfen, obwohl nur 44,8% der Bevölkerung NRW in kreisfreien Stärkungspaktgemeinden leben. Dies erklärt sich nicht zuletzt durch den Umstand, dass acht von elf kreisfreien Städten des Ruhrgebiets zu den

⁵ Zur Tragfähigkeit der Haushaltssanierungspläne bzw. der Robustheit des Konsolidierungsprozesses vgl. unten Kapitel 3.1.3.

⁶ Im Evaluationsbericht zur zweiten Stufe des Stärkungspaktes ging man von 1,02 Mrd. € aus.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Tabelle 3

Finanzierung und Verwendung des Stärkungspaktfonds

2011/2012 bis 2020

Aufbringung	in Mill. €	in %	Verwendung	in Mill. €	in %
			Stärkungspakt		
Land ¹	3 645,5	63,3	Stufe 1	2 557,1	44,4
			Stufe 2	1 978,3	34,4
Vorwegabzug (KFA) ²	1 335,0	23,2	GPA NRW ^a	37,8	0,7
			Bezirksreg	7,2	0,1
Solidaritätsumlage	775,5	13,5	Freie Mittel ^b	1 176,6	20,4
Insgesamt	5 757,0	100,0	Insgesamt	5 757,0	100,0
		nachrichtlich	Verplante Konsolidierungshilfen		
			Kreisfreie	3 264,8	72,0
			Kreisangeh.	1 270,6	28,0
			Hilfen insges.	4 535,4	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW und des Stärkungspakt-gesetzes. ¹Brutto 3 785,5 Mill. € abzüglich 140 Mill. € Aufkommen aus Solidaritäts-umlage 2021 und 2022. ²Kommunaler Finanzausgleich. ^aBeratungsleistungen. ^bStand Mitte 2016. Mittel sollen für eine Stufe 3 verwendet werden (wahrscheinlich Städte Alsdorf, Heiligenhaus, Lünen und Mülheim/Ruhr sowie die Gemeinde Laer, deren Anträge auf Teilnahme zurzeit geprüft werden).

Stärkungspaktgemeinden zählen. Die größeren Haushaltsprobleme der kreisfreien Städte spiegeln sich auch darin wider, dass die kreisfreien Stärkungspaktgemeinden bis 2020 voraussichtlich 1 011 € je Einwohner an Konsolidierungshilfen erhalten, die kreisangehörigen hingegen nur 711 €. Dabei belaufen sich die Konsolidierungshilfen durchschnittlich auf gut 30% der Kassenkreditbestände der Jahre 2011 (Stufe 1) bzw. 2012 (Stufe 2).

Die verbleibenden freien Mittel in Höhe von 1,2 Mrd. € werden in einer dritten Stufe des Stärkungspakts solchen Städten und Gemeinden auf Antrag als Konsolidierungshilfen zur Verfügung gestellt, deren Überschuldung in 2014 eintrat oder deren Überschuldung laut Haushaltssatzung 2015 erwartet wurde und dann eintrat. Bislang haben die Städte Alsdorf, Heiligenhaus, Lünen und Mülheim/Ruhr sowie die Gemeinde Laer solche Anträge gestellt, die zurzeit geprüft werden. Ob die freien Mittel ausreichen bzw. wie weit sie ausgeschöpft werden, ist daher derzeit unklar. Es ist deshalb vorgesehen, erforderliche kreditäre Zwischenfinanzierungen der Stufe 3 mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes zu tilgen. Des Weiteren sollen ungenutzte Mittel des Stärkungspaktfonds nach seiner Auflösung Ende

3. Konsolidierungshilfen in Nordrhein-Westfalen

2023 je nach Finanzierungsquelle in den Landeshaushalt fließen oder den Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich wieder zur Verfügung gestellt werden.

Die Konsolidierungshilfen werden überwiegend aus Landesmitteln finanziert. Auf sie entfallen 3,7 Mrd. € oder 63,3%. Weitere 1,3 Mrd. € werden durch Entnahme aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse (Vorwegabzug) aufgebracht; weitere 0,8 Mrd. € durch eine Solidaritätsumlage abundanter Gemeinden. Die Umlage soll sicherstellen, dass auch diejenigen Kommunen einen Finanzierungsbeitrag leisten, die keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten. Umlagepflichtig sind diejenigen Kommunen, die im jeweiligen Ausgleichsjahr abundant sind und es darüber hinaus in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre waren. Die Anzahl und die Zusammensetzung der umlagepflichtigen Gemeinden können sich damit von Jahr zu Jahr verändern. In 2017 werden voraussichtlich 65 Städte und Gemeinden sich an der Solidaritätsumlage beteiligen müssen; darunter Düsseldorf als einzige kreisfreie Stadt. Von diesen 65 Gemeinden waren lediglich 39 Gemeinden seit 2013 ununterbrochen an der Solidaritätsumlage beteiligt.⁷

Angesichts der Finanzlage des Landes bei Einführung des Stärkungspaktes erscheint eine kommunale Finanzierungsbeteiligung folgerichtig. Problematisch ist aber die Art und Weise, wie diese gestaltet ist. Der Vorwegabzug aus dem kommunalen Finanzausgleich trifft vor allem finanzschwächere Gemeinden. Vor diesem Hintergrund erscheint die eingeführte Solidaritätsumlage zwar gerechtfertigt, weil ansonsten gerade die besonders steuerstarken abundanten Gemeinden keinen Beitrag leisten würden. Problematisch ist allerdings bereits die Definition einer sog. überschüssigen Steuerkraft (RWI 2013a: 4f.). Dies schlägt sich nicht zuletzt in dem Umstand nieder, dass die tatsächliche Finanzlage eines großen Teils der zur Solidaritätsumlage herangezogenen Gemeinden auch nicht rosig ist (Schaubild 6). 2016 befanden sich 22 der 80 abundanten Gemeinden in der Haushaltssicherung, weitere 21 konnten ihren Haushalt nur durch eine genehmigte

⁷ Dies entspricht in etwa der Quote, die 2013 erwartet wurde (RWI 2013a).

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Tabelle 4

Zum Verhältnis von Konsolidierungshilfen und kommunalen Konsolidierungsbeitrag

2011/2012 bis 2020; arithmetische Mittel

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Insgesamt
Pflichtige Teilnahme	1:2,5	1:3,0	1:2,7
Freiwillige Teilnahme	1:1,7	1:2,6	1:2,0
Insgesamt	1:2,1	1:2,9	1:2,4

Eigene Berechnungen nach Angaben der gpa nrw.

Verringerung ihrer Allgemeinen Rücklage ausgleichen. Nicht einmal die Hälfte der abundanten Gemeinden wies eine gute Finanzlage auf, d.h. sie konnten ihren Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen. Besser wäre wohl eine Finanzkraftumlage gewesen, die auf die Steuerkraft gemäß kommunalem Finanzausgleich (zuzüglich Schlüsselzuweisungen) abstellt. Davon hätten finanzschwächere Gemeinden profitiert, zugleich wären auch die abundanten Gemeinden in die Umlage einbezogen worden.⁸ Alternativ bliebe nur der Verzicht auf jegliche kommunale Finanzierungsbeteiligung.

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

4.1 Kommunale Konsolidierungsbeiträge⁹

Die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen sind – wie erwähnt – verpflichtet, nach dessen Auslaufen ihren Haushalt aus eigener Kraft auszugleichen. Dazu bedarf es erheblicher Konsolidierungsanstrengungen. Nach jetzigem Stand ist mit einem kommunalen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 10,6 Mrd. € zu rechnen. Mit anderen Worten: 1 € Konsolidierungshilfe mobilisiert voraussichtlich 2,4 € an

⁸ Für eine ausführliche Analyse und Bewertung sowie einen Alternativvorschlag vgl. RWI 2013.

⁹ Die Analyse der kommunalen Konsolidierungsbeiträge beruht im Wesentlichen auf Datenmaterial, das die gpa nrw veröffentlicht hat.

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Tabelle 5

Konsolidierungsmaßnahmen nach Produktbereichen

Produktbereich	2012-	ab	Insge-	2012-	ab 2016	Insge-
	2015 ¹	2016 ²	samt ³	2015		samt
	in Mill. €			in % des		
				Konsolidierungsvolumens		
Allgemeine						
Finanzwirtschaft	1 045	3 347	4 392	38,4	42,2	41,3
Bauen und Wohnen	6	15	21	0,2	0,2	0,2
Gesundheitsdienste	6	22	28	0,2	0,3	0,3
Innere Verwaltung	706	1 979	2 686	26,0	25,0	25,2
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	149	413	562	5,5	5,2	5,3
Kultur und Wissenschaft	66	249	315	2,4	3,1	3,0
Natur- und Landschaftspflege	50	65	114	1,8	0,8	1,1
Räumliche Planung u. Entwicklung, Geoinformation	18	41	59	0,6	0,5	0,6
Schulträgeraufgaben	85	254	339	3,1	3,2	3,2
Sicherheit und Ordnung	65	149	214	2,4	1,9	2,0
Soziale Leistungen	108	264	372	4,0	3,3	3,5
Sportförderung	42	104	147	1,6	1,3	1,4
Umweltschutz	3	6	9	0,1	0,1	0,1
Ver- und Entsorgung	37	91	128	1,3	1,1	1,2
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	106	239	345	3,9	3,0	3,2
Wirtschaft und Tourismus	228	684	912	8,4	8,6	8,6
Insgesamt	2 719	7 923	10 642	100,0	100,0	100,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der gpa nrw. ¹Ist-Ergebnisse. ²Plan. ³Abweichungen in der Summe ergeben sich aus Rundungsfehlern.

Konsolidierungsvolumen (Tabelle 4). Dabei variiert die Hebelwirkung der Hilfen aus Sicht des Landes erheblich. Die kreisfreien Städte erbrachten daran gemessen geringere Konsolidierungsleistungen als die kreisangehörigen Gemeinden, die pflichtig teilnehmenden Städte und Gemeinden höhere Konsolidierungsleistungen als die freiwillig teilnehmenden. Diese Unterschiede dürften sich zum einen durch den höheren Konsolidierungsdruck der pflichtig teilnehmenden Gemeinden erklären. Beispielsweise liegt die vom Innenministerium ermittelte „strukturelle Lücke“ in den pflichtig teilnehmenden kreisfreien Städten mit 440 € je Einwohner um 80 € höher als in den freiwillig teilnehmenden. Zum anderen gibt es aber auch eine Pro Kopf-Hilfe für alle teilnehmenden Gemeinden, die sich nicht am Konsolidierungsbedarf orientieren.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Die Schwerpunkte der kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen liegen im Produktbereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft (41,3% des Konsolidierungsvolumens), ein Ergebnis der merklichen Steuererhöhungen, und im Bereich der Inneren Verwaltung (25,2%), vor allem als Folge des bereits vollzogenen oder noch geplanten Personalabbaus (Tabelle 5). Von größerer Bedeutung ist auch der Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“, da hier vielfach die Konsolidierungsbeiträge der kommunalen Beteiligungen (z.B. erhöhte Gewinnausschüttungen) erfasst werden. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (5,3 %) sowie Schulträgeraufgaben (3,2%) leisten Konsolidierungsbeiträge vor allem in Form von Schließungen von Einrichtungen, den Abbau von Zuschüssen und Stellen.

4.1.1. Der Konsolidierungsbeitrag der Ertragsseite

Geht man von den Produktbereichen zu den Aufwands- und Ertragsarten über, so leisten die Ertragssteigerungen mit 53% den etwas höheren Konsolidierungsbeitrag gegenüber den Aufwandsreduzierungen. Deutlicher überwiegt dabei der Beitrag der Ertragsseite bei den kreisangehörigen Gemeinden (56,7%). In den kreisfreien Städten ist dagegen das Verhältnis von Ertragssteigerung und Aufwandreduzierung nahezu ausgeglichen (51 zu 49%). Die Ertragsverbesserungen gehen vor allem auf Steuererhöhungen, insbesondere bei der Grundsteuer zurück (Schaubild 5). Sie machen alleine 33,8% des gesamten Konsolidierungsvolumens der kreisfreien Städte und 46% des der kreisangehörigen Gemeinden aus.

Dabei fällt auf, dass die pflichtig teilnehmenden Gemeinden ihre Hebesätze deutlich stärker erhöht haben als andere Kommunen (Tabelle 6)¹⁰. Die Gewerbesteuerhebesätze wurden dagegen vergleichsweise wenig angehoben, wenngleich auch sie i. d. R. etwas stärker als in den übrigen Städten und Gemeinden stiegen. Außerdem ist festzustellen, dass die Steuerbasis – hier gemessen am Grundbetrag – in den Stärkungspaktgemeinden schwächer ist als in den übrigen Gemeinden.

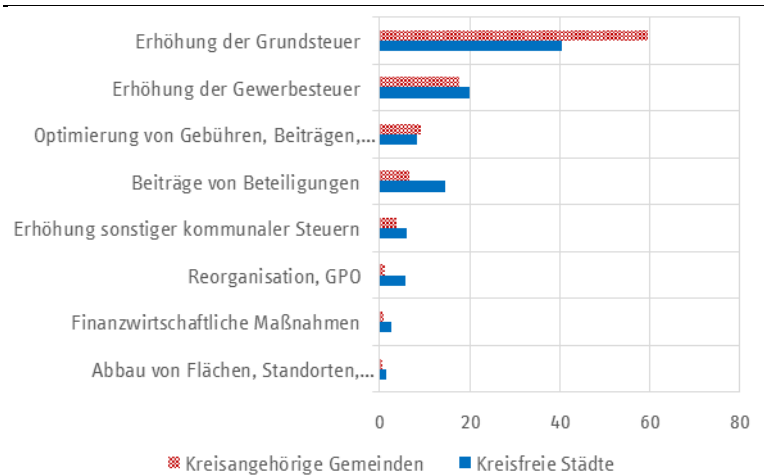
¹⁰ Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte, die freiwillig am Stärkungspakt teilnehmen (Tabelle 6).

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Schaubild 5

Struktur der realisierten und geplanten Ertragssteigerungen

2011/2012 bis 2021; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der gpa nrw.

Die massiven Steuererhöhungen der Stärkungspaktgemeinden strahlen auf die Hebesätze in NRW insgesamt aus. Grund hierfür ist der fiktive Hebesatz, den das Land festlegt, um das Aufkommen der Realsteuern im kommunalen Finanzausgleich zu normieren. Dieser entspricht dem gewogenen Landesdurchschnitt, so dass er immer steigt, wenn eine nennenswerte Zahl von Kommunen den Hebesatz erhöht. Da Gemeinden mit Hebesätzen unter dem fiktiven Satz im Zuge der Normierung eine höhere als die tatsächliche Steuerkraft zugerechnet, und Gemeinden mit höheren ein niedrigeres Steueraufkommen als das tatsächliche angerechnet wird, schafft die Normierung der Steuerkraft Anreize, die Hebesätze zu erhöhen. Dem will man entgegenwirken, indem man die ermittelten durchschnittlichen Hebesätze um 5% kürzt.

Dabei haben sich insbesondere die Hebesatzunterschiede bei der Grundsteuer B vergrößert: Belief sich das Hebesatzniveau 2010 noch auf 119% des Durchschnitts der Flächenländer (ohne NRW), waren es 2015 bereits 133 %. Im Gegensatz dazu

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Tabelle 6

Steuerpolitik der kreisfreien und kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden im interkommunalen Vergleich

2010 und 2016; Hebesätze und Grundbeträge

Gemeinden	Grundsteuer B			Gewerbsteuer		
	Hebesätze in %		Steuer- erhöhung in %	Hebesätze in %		Steuer- erhöhung in %
	2010	2016	2016/2010	2010	2016	2016/2010
Kreisfreie Städte						
Pflichtige Teilnehmer	497,5	695	39,7	465	505	8,6
Freiwillige Teilnehmer	500	600	20,0	460	480	4,3
Übrige Gemeinden	490	610	24,5	450	480	6,7
Kreisangehörige Gemeinden						
Pflichtige Teilnehmer	410	780	90,2	440	480	9,1
Freiwillige Teilnehmer	410	582	42,0	440	474	7,7
Übrige Gemeinden	381	470	23,4	405	435	7,4
Grundbeträge in € je Einwohner						
Gemeinden	2010	2016	Anstieg 2016/2010 in %	2010	2016	Anstieg 2016/2010 in %
	Kreisfreie Städte					
Pflichtige Teilnehmer	31,35	32,48	3,6	74,14	90,68	22,3
Freiwillige Teilnehmer	32,67	33,51	2,6	90,75	108,25	10,4
Übrige Gemeinden	37,07	37,72	1,8	122,76	135,51	19,3
Kreisangehörige Gemeinden						
Pflichtige Teilnehmer	28,49	30,72	8,6	67,32	76,03	12,9
Freiwillige Teilnehmer	30,69	33,25	4,3	70,51	105,89	50,1
Übrige Gemeinden	31,46	33,78	6,7	82,28	106,94	30,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank it.nrw.

hat sich der Abstand bei der Gewerbesteuer nur geringfügig um 0,4 %-Punkte auf 118,2% erhöht.

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Dies ändert allerdings wenig an der systemimmanenten Dynamik der Hebesätze und könnte im Zusammenspiel mit den Finanzproblemen vieler Gemeinden dazu geführt haben, dass das Hebesatzniveau Nordrhein-Westfalens bundesweit an der Spitze liegt: Der gewogene durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer belief sich 2015 auf 538 v.H. der der Flächenländer (ohne NRW) auf 406; die gewogenen Hebesätze der Gewerbesteuer auf 449 v.H. bzw. 380.

Einerseits wird die Entwicklung der Realsteuerhebesätze kritisch gesehen, insbesondere bei der Grundsteuer (Bund der Steuerzahler NRW, FDP). Andererseits gibt es Überlegungen, eine ressourcenverbrauchsorientierte (doppische) Schuldenbremse einzuführen. Sie verpflichtete zu Grundsteuererhöhungen, wenn anderweitig das ordentliche Ergebnis nicht ausgeglichen werden könnte (Burth 2014: 26f. und 30f.). Politökonomisch steht dahinter der Gedanke, den Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und deren Finanzierung insbesondere für private Haushalte, aber auch für Unternehmen fühlbar zu machen. Zugleich sollen Anreize für die Kommunalpolitik geschaffen werden, die kommunale Aufgabenerfüllung mit Blick auf mögliche Aufwandsreduzierungen zu hinterfragen, weil aufgrund anhaltender Haushaltsprobleme fortlaufend steigende Hebesätze den Widerspruch der Besteuerten hervorrufen. Dieser Mechanismus scheint insofern Wirkung zu zeigen, als das mittlerweile hohe Niveau der Grundsteuerhebesätze in einer Reihe von Gemeinden Proteste und Klagen der Steuerpflichtigen ausgelöst hat. Bleibt dieser Widerspruch erfolglos, kann es zu Abwanderungen insbesondere einkommensstarker Haushalte kommen; Zuwanderungen bleiben möglicherweise aus. Es ist indes zweifelhaft, wie stark der Widerstand sein wird, da wohl nicht allen Akteuren klar ist, dass die Erhöhung der Grundsteuer B nicht nur die Eigentümer selbstgenutzter Immobilien trifft, sondern über die Nebenkosten auch alle Mieter.

Niveau und Dynamik der Hebesätze bleiben damit wohl ein Problem, zumal häufig zugleich kommunale Leistungen gekürzt werden. Insbesondere die Stärkungspaktgemeinden verlieren damit an Standortattraktivität sowohl für Unternehmen als auch für private Haushalte. Dies könnte die bestehenden sozioökonomischen und fiskalischen Disparitäten innerhalb Nordrhein-Westfalens, aber auch gegenüber den anderen Bundesländern, verschärfen.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

4.1.2. Der Konsolidierungsbeitrag der Aufwandsseite

Die Konsolidierung auf der Aufwandsseite stützt sich auf ein breiteres Spektrum an Maßnahmen (Schaubild 6). Den größten Konsolidierungsbeitrag liefert bei kreisfreien wie kreisangehörigen Gemeinden der Stellenabbau. Er macht ein Drittel der Aufwandsreduzierungen aus, deutlich mehr als die kommunale Personalaufwandsquote (etwa 15%). Die Bedeutung anderer Maßnahmen hängt wesentlich davon ab, ob es sich um eine kreisfreie oder kreisangehörige Gemeinde handelt. Während in den kreisangehörigen Gemeinden die finanzwirtschaftlichen Maßnahmen eine fast ebenso große Rolle spielen wie der Stellenabbau, kommt in den kreisfreien Städten anderen Maßnahmen eine größere Bedeutung zu.

In den Unterschieden könnten allerdings auch Probleme der statistischen Zuordnung zum Ausdruck kommen. Die Kriterien, nach denen eine Konsolidierungsmaßnahme als finanzwirtschaftlich klassifiziert wird, sind nämlich unklar. In der Privatwirtschaft würde man hierunter in erster Linie Maßnahmen zur Erhöhung des Eigenkapitals sowie des *debt management* verstehen. Diese Interpretation trifft am ehesten auf die bilanziellen Maßnahmen der kreisfreien Städte zu (z.B. Auflösung von Rückstellungen, Verringerung von Rückstellungen durch Abbau von Überstunden und Urlaub, Reduzierung von Pensionsrückstellungen, Liquiditätsmanagement, Vermögensübertragungen auf kommunale Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, Budgetierungen). Bei den kreisangehörigen Gemeinden handelt sich vor allem um verschiedene Ausgabekürzungen mit leistungswirtschaftlichem Bezug.

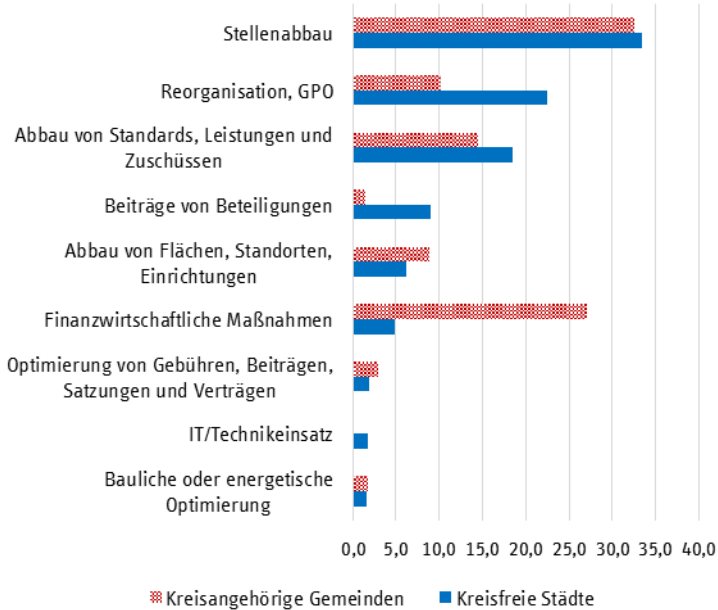
Der Stellenabbau als bedeutendste Maßnahme auf der Aufwandsseite trägt allerdings nur 15,6% zum gesamten Konsolidierungsvolumen bei. Zum Vergleich: Allein über Steuererhöhungen erwirtschaften die Kommunen voraussichtlich 39,7% des Konsolidierungsvolumens. Dabei findet der Stellenabbau nahezu vollständig im Produktbereich „Innere Verwaltung“ statt. Auf ihn entfallen 93% der Reduzierungen des Personalaufwands. Dabei liegt der Schwerpunkt bei den Produkten

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Schaubild 6

Struktur der realisierten und geplanten Aufwandsreduzierungen

2011/2012 bis 2021; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben von gpa nrw.

„Personal- und Organisationsangelegenheiten, sonstiges Personalmanagement (73%) und „Zentrale Einheiten, Gemeindeorgane und Sonstiges“ (18%). Die Beiträge der übrigen Produktbereiche liegen jeweils unter 1% der Reduzierung des Personalaufwands insgesamt.

Der Personalabbau wird dadurch erleichtert, dass derzeit die Fluktuation aus Altersgründen zunimmt. Im Jahr 2015 waren 10,9% aller Vollzeitbeschäftigten 59 Jahre oder älter. Dies schafft Rahmenbedingungen, in den kommenden Jahren das Personal hinsichtlich Umfang und Qualifikation an sich verändernde kommunale Aufgaben anzupassen. Inwieweit der Stellenabbau allerdings rein diskretionär erfolgt oder ob ihm ein Konzept für die Personalentwicklung zugrunde liegt,

Stärkungspakt Stadtfinanzen

kann anhand der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden. Nachdenklich stimmt allerdings, wenn die GPA NRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung von mittelgroßen kreisangehörigen Gemeinden für den Bereich Personalwirtschaft insbesondere empfiehlt, eine Personalentwicklungsplanung einzuführen bzw. zu erstellen (GPA NRW 2016:18).

4.1.3. Robustheit des Konsolidierungsprozesses

Das nordrhein-westfälische Konsolidierungsprogramm fokussiert sich auf den Haushaltsausgleich, konkret den Ergebnisausgleich. Er sollte – wie erwähnt – einschließlich der Konsolidierungshilfen grundsätzlich 2016 (Gemeinden der Stufe 1)¹¹ bzw. 2018 (Gemeinden der 2. Stufe) erfolgen. Auf den ersten Blick scheint dies gelungen zu sein. In einer Pressemitteilung stellt das nordrhein-westfälischen Innenministerium fest, dass die Stärkungspaktgemeinden den kumulierten Fehlbetrag von 2,2 Mrd. € im Jahr 2010 auf 86 Mill. € im Jahr 2016 reduzieren konnten. Dabei erzielten die pflichtig teilnehmenden Gemeinden einen Überschuss von 95 Mill. €, die freiwillig teilnehmenden ein Defizit von 186 Mill. €. Damit werden die Vorgaben des Stärkungspakts hinsichtlich des Ergebnisausgleichs einschließlich Konsolidierungshilfen wohl erfüllt.

Dies ist allerdings nicht allein den Konsolidierungshilfen und den kommunalen Konsolidierungsanstrengungen zu danken. Vielmehr schlagen hier auch drei Faktoren positiv zu Buche, bei denen nicht als gesichert gelten kann, dass sie auch weiterhin die Konsolidierung unterstützen: das günstige konjunkturelle Umfeld, die Hilfen des Bundes und die sinkenden Geld- und Kapitalmarktzinsen. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob der Konsolidierungsprozess in den Stärkungspaktgemeinden nachhaltig ist.

Zweifel in dieser Hinsicht kommen auf, wenn man die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände ins Kalkül zieht, nach der die aktuell hohen Finanzierungsüberschüsse von 4,5 Mrd. € im Jahr 2016 auf 0,6 Mrd. € im Jahr 2020 schrumpfen,

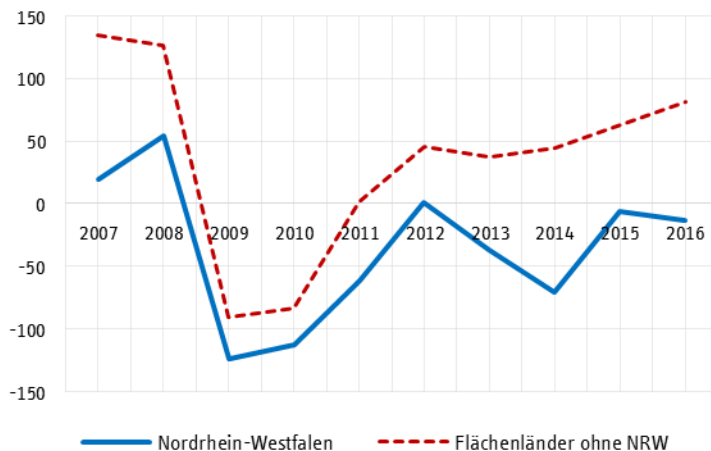
¹¹ *Ausnahmen unter den pflichtigen Teilnehmern sind Oberhausen und Wuppertal, die den Ergebnisausgleich erst 2017 erreichen müssen. Grund hierfür sind die ursprünglich fehlerhafte Berechnung der strukturellen Lücke und infolgedessen der Zuteilung der Konsolidierungshilfen.*

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

wobei für das Jahr 2019 sogar ein Finanzierungsdefizit von 1,1 Mrd. € erwartet wird. Als kritisch wird gesehen, dass Defizite nicht zuletzt durch steigende Zuweisungen vom Bund und den Ländern verhindert werden. (BVkom 2017). Außerdem wird auf erhebliche Prognoserisiken verwiesen, die u.a. aus der Zinsentwicklung, dem ungebremsten Anstieg der Sozialleistungen und den Integrationskosten der Flüchtlinge resultieren (BVkom 2017, vgl. aber auch RWI 2016a). Abweichungen in Milliardenhöhe werden von den kommunalen Spitzenverbänden nicht ausgeschlossen.

Wenn die Finanzierungsüberschüsse bundesweit schon schrumpfen, so lassen die ohnehin schwierigeren Rahmenbedingungen für die nordrhein-westfälischen Gemeinden, deren Finanzlage sich bereits seit längerem ungünstiger entwickelt als in anderen Flächenländern (Schaubild 7), eine noch ungünstigere Entwicklung erwarten. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (StGB NRW 2017)

Schaubild 7
Die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos
2007 bis 2016; in € je Einwohner

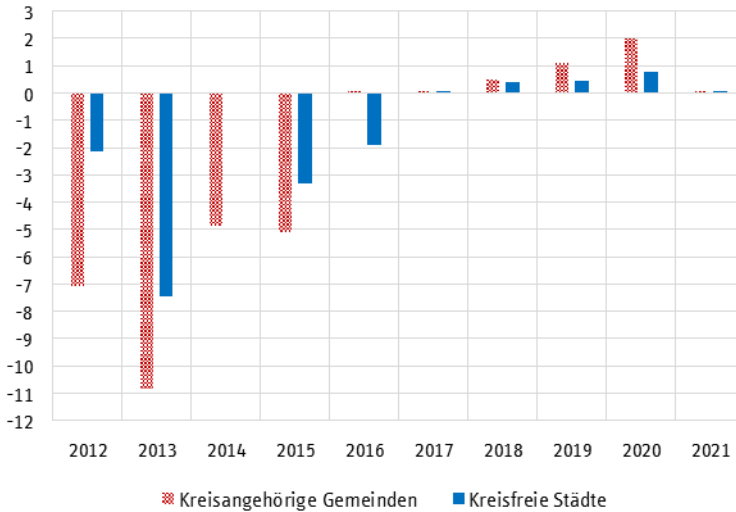


Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen und des Statistischen Bundesamtes.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Schaubild 8

Robustheit des Konsolidierungsprozesses in den Stärkungspaktgemeinden
2012 bis 2021; Jahresergebnis in % der ordentlichen Aufwendungen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017.

betrachtet etwa die Finanzlage seiner 359 Mitgliedsgemeinden mit Blick auf die Ergebnisse der aktuellen Haushaltsumlage für die kommenden Jahre weiterhin als kritisch. Danach wird der Anteil seiner Mitgliedsgemeinden, die die Ausgleichsrücklage aufgezehrt haben, von 58,2% 2016 auf 73,8% 2021 steigen.¹²

Dies wirft die Frage auf, wie belastbar die Haushaltssanierungspläne mit Blick auf exogene Schocks sind. Immerhin wichen die Jahresergebnisse in den Jahren 2012 bis 2015 zwischen 18 und 42% von den Ansätzen ab. Die größte negative Abweichung war mit 42% im Jahr 2014 festzustellen. Dass dies nicht nur Ausreißer in einzelnen Jahren sind, wird deutlich, wenn man die Haushalts- und Finanzpläne

¹² Bei der Bewertung dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile die Ausgleichsrücklage gegenüber den ursprünglichen Regelungen wieder aufgefüllt werden kann.

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Tabelle 8

Abdeckung des Zinsänderungsrisiko durch Jahresüberschüsse

2018 bis 2021; Anstieg der Basispunkte

Jahre	2018	2019	2020	2021
Kreisfreie Städte	23	28	43	21
Kreisangehörige Gemeinden	21	33	49	31

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des it.nrw.

über einen längeren Zeitraum verfolgt. Hier zeigen sich zum Teil beträchtliche dauerhafte Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Ergebnissen (für Dortmund, Duisburg und Essen vgl. RWI 2016a: 44f.). Angesichts dieser erheblichen Abweichungen erscheinen geplante Jahresüberschüsse in den kreisfreien Stärkungspaktgemeinden von unter 1% der ordentlichen Aufwendungen in den Jahren 2018 bis 2021 als unzureichend, um gegen finanzwirtschaftliche Risiken gewappnet zu sein. In den kreisangehörigen Gemeinden stellt sich die Situation kaum günstiger dar (Schaubild 8).

Ein *spezifisches* Risiko der Stärkungspaktgemeinden stellt aufgrund ihrer hohen Kassenkreditbestände ein Anstieg des Zinsniveaus dar. Um die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des Zinsrisikos einschätzen zu können, wird hier eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt, die sich an die in der Privatwirtschaft gemäß internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) durchgeführten anlehnt. Legt man den Schuldenstand von 2015 zugrunde, so reichen im ungünstigsten Fall die Jahresüberschüsse ab 2018 aus, einen Anstieg des Zinsniveaus um 21 Basispunkte aufzufangen, im günstigsten Fall um 49 Basispunkte (Tabelle 8). Einige Gemeinden haben zwar bereits einen Zinsanstieg in ihren Planungen berücksichtigt. In der Unternehmensanalyse wird allerdings bei solchen Sensitivitätstests die Zinsstrukturkurve i.d.R. um 100 Basispunkte parallel verschoben. Daran gemessen, kann man auch bei vorsichtiger Interpretation von einem erheblichen Zinsrisiko sprechen.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

4.2 Schuldendynamik

Die Stärkungspaktgemeinden insgesamt haben trotz Konsolidierungshilfen und eigenen Konsolidierungsbemühungen bis dato zusätzliche Kassenkredite aufgenommen. Die Schuldendynamik konnte lediglich verringert werden (Tabelle 9): So fiel der Anstieg der Kassenkredite je Einwohner im Zeitraum 2010 bis 2016 in den kreisfreien Stärkungspaktgemeinden mit 1,2% p.a., in den kreisangehörige Gemeinden mit 5,1% p.a. deutlich niedriger aus im Zeitraum 2005 bis 2010 (14,3% bzw. 14,7% p.a.). Die Zunahme der Kassenkreditbestände war überdies in den nicht teilnehmenden Gemeinden mit 8,3% p.a. (übrige kreisfreie Städte) bzw. 10,8% p.a. (übrige kreisangehörige Gemeinden) deutlich größer. Dies spricht auf den ersten Blick für größere Konsolidierungsbestrebungen in den Stärkungspaktgemeinden.

Tabelle 9

Kassenkredite der Stärkungspaktgemeinden im interkommunalen Vergleich 2000 bis 2015; jahresdurchschnittliche Veränderung der Kassenkredite je Einwohner in %

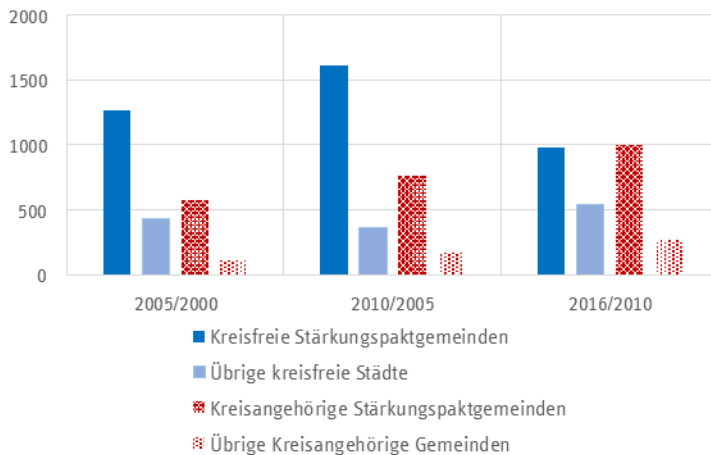
Jahre	05/00	10/05	16/10	16/00
Kreisfreie Stärkungspaktgemeinden	31,6	14,3	1,2	14,1
pflichtige			(4,4 ^a)	(15,5 ^a)
freiwillige	25,5	13,8	0,3	11,9
			(3,9 ^a)	(13,4 ^a)
Übrige kreisfreie Städte	46,1	15,2	2,4	18,7
			(5,1 ^a)	(19,9 ^a)
Kreisangehörige Gemeinden	42,7	1,2	8,3	19,0
pflichtige	30,7	14,7	5,1	15,6
			(10,5 ^a)	(17,1 ^a)
freiwillige	26,9	12,7	2,4	12,8
			(6,9 ^a)	(14,7 ^a)
Übrige kreisangehörige Gemeinden	42,3	18,7	9,0	21,6
			(13,9 ^a)	(22,7 ^a)
	37,2	16,9	10,8	20,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des it.nrw. –^ajahresdurchschnittliche Veränderungsrate unter Ausschluss der Konsolidierungshilfen.

4. Konsolidierungsbedarfe und -erfolge

Ein Vergleich der Konsolidierungsbemühungen der Stärkungspaktkommunen mit anderen anhand der Kassenkredite ist indes nur belastbar, wenn man die Konsolidierungshilfen ins Bild nimmt.¹³ Bereinigt um diese erhöhte sich die Dynamik der Kassenkreditverschuldung der Stärkungspaktgemeinden erheblich, und zwar von 1,2 auf 4,4% p.a. (kreisfreie Städte) bzw. von 5,1 auf 10,5% p.a. (kreisangehörige Gemeinden). Betrachtet man die absoluten Veränderungen unter Hinzurechnung der Konsolidierungshilfen, so sind die größten Anstiege der Kassenkredite je Einwohner nach wie vor in den Stärkungspaktgemeinden zu verzeichnen (Schaubild 9).

Schaubild 9
Absolute Veränderungen des Kassenkreditvolumina
2000 bis 2016; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben der it.nrw.

¹³ Weitere Probleme ergeben sich aus dem Umstand, dass eine Reihe von Städten –darunter auch die Stärkungspaktgemeinden Essen, Remscheid und Wuppertal - Anleihen emittiert haben. Die Verwendung der Emissionserlöse für Investitionen oder zur Liquiditätssicherung soll erst zukünftig statistisch erfasst werden. Hinzu kommt, dass Kassenkredite in den letzten Jahren aufgrund der sehr günstigen kurzfristigen Zinsen nicht nur zur Deckung von Defiziten genutzt wurden.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Dass in diesem Vergleich kreisangehörige Gemeinden schlechter abschneiden als kreisfreie erklärt sich zumindest teilweise durch den Umstand, dass die Kreise umlagefinanziert sind und i.d.R. keine oder nur geringe Kassenkredite aufweisen. Die kreisangehörigen Gemeinden müssen also die Kreishaushalte ggf. durch erhöhte Umlagen decken. Die Kreise haben sogar die Möglichkeit, Sonderumlagen zum Abbau von Haushaltsdefiziten und zur Aufstockung des Eigenkapitals zu erheben. Von höheren Kreisumlagen sind insbesondere Stärkungspaktgemeinden betroffen, denn sie konzentrieren sich in wenigen Kreisen (Tabelle 10). So gehören zwei Drittel dieser Gemeinden nur 7 von 31 Kreisen (einschließlich Stadtregion Aachen) an (Tabelle 10). In diesen sieben Kreisen erhalten 39% der kreisangehörigen Gemeinden Konsolidierungshilfen, im Kreis Recklinghausen sogar 100%. Die Kreisumlage dieser sieben Kreise liegt im Mittel (gemessen am Median) um 6,2%_Punkte über der der Kreise ohne Stärkungspaktgemeinden und um 5,7%-Punkte über der in den Kreisen, in denen Stärkungspaktgemeinden Einzelfälle darstellen. Damit wird deutlich, dass die Einbeziehung der Kreise in den Stärkungspakt analog zu den Konsolidierungsprogrammen anderer Flächenländer (Tabelle 1) sinnvoll gewesen wäre.

Tabelle 10
Konzentration der kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden in Kreisen und Belastungen durch die Kreisumlage

Kreis	Anzahl der Stärkungspaktgemeinden/Gemeinden insgesamt	Kreisumlage 2017 in %
Kreis Recklinghausen	10/10	41,91
Märkischer Kreis	5/15	47,71
Ennepe-Ruhr-Kreis	4/9	48,70
Oberbergischer Kreis	4/13	41,10
Kreis Düren	3/15	46,49
Kreis Unna	3/10	45,97
Städteregion Aachen	3/10	45,55
Kreise insgesamt	32/82	45,97 ^a
Übrige Kreise mit Stärkungspaktgemeinden	16/114	40,27 ^a
Kreise ohne Stärkungspaktgemeinden	0/177	39,78 ^a

Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW und des it.nrw. ^aMedian.

5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

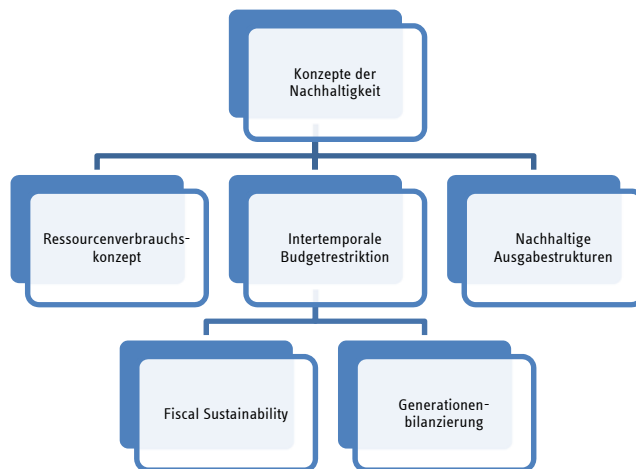
5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

5.1 Das Ressourcenverbrauchskonzept als Maßstab

Der angestrebte Haushaltsausgleich ist nur eine Zwischenetappe auf dem Weg zu nachhaltigen kommunalen Finanzen. Eine Finanzpolitik kann im Allgemeinen dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie die Fähigkeit eines öffentlichen Gemeinwesens – hier einer Kommune – erhält, seine Aufgaben auch in Zukunft erfüllen zu können. Analysen der Nachhaltigkeit knüpfen im Wesentlichen am Ressourcenverbrauch, einer intertemporalen Budgetrestriktion oder den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Ausgabestrukturen an (Schaubild 10).

Das Neue kommunale Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen hat sich das Ressourcenverbrauchskonzept zu Eigen gemacht. Es stellt auf die Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates ab, indem es den Zusammenhang zwischen Leistungserstellung und Ressourcenverbrauch herstellt, d.h. den

Schaubild 10
Konzepte der Nachhaltigkeit



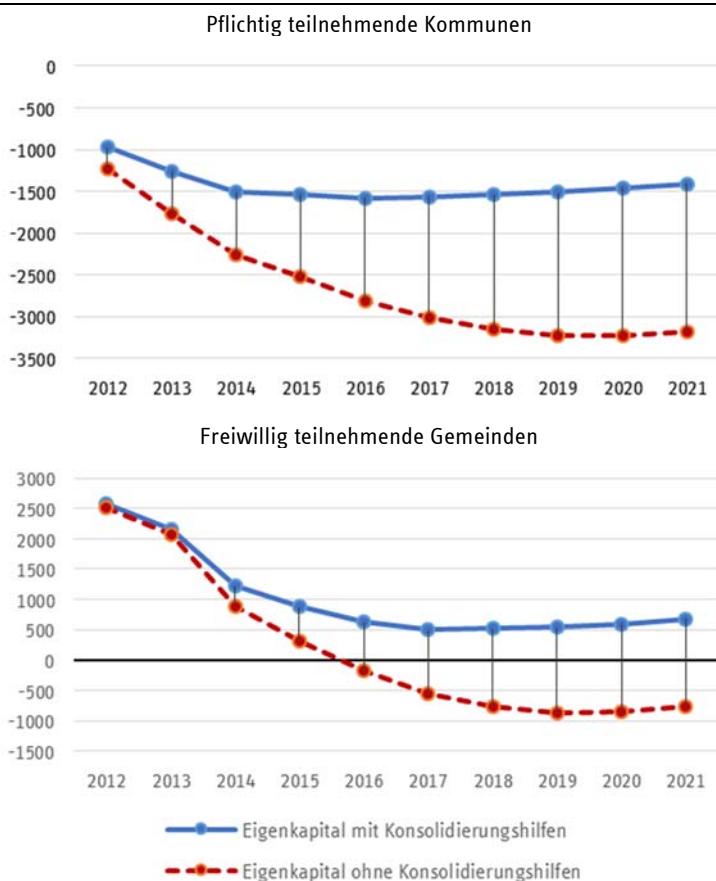
Nach Angaben in RWI 2004: 15.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Schaubild 11

Eigenkapitalentwicklung der kreisfreien Stärkungspaktgemeinden

2012 bis 2021; in Mill. €



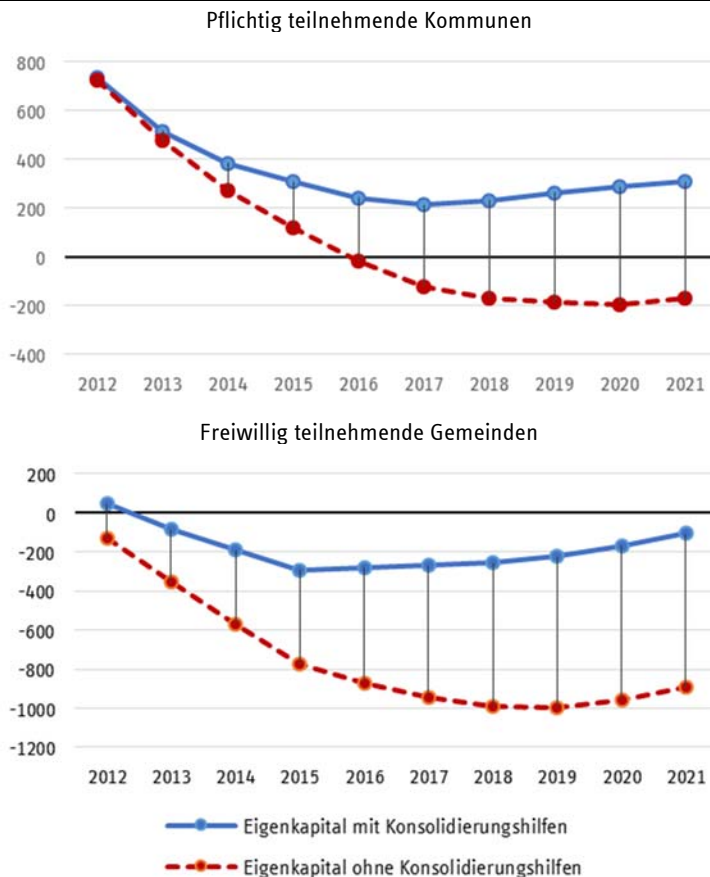
Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017.

Ressourcenverbrauch periodengerecht zuordnet. Indikator für die Nachhaltigkeit bzw. die Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen ist hier das Nettovermögen bzw. das Eigenkapital. Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung trägt dem Rechnung, indem sie ein negatives Eigenkapital für nicht zulässig erklärt.

5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

Schaubild 12

Eigenkapitalentwicklung der kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden
2012 bis 2021; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017.

Die pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden waren indes bereits überschuldet, wiesen also ein negatives Eigenkapital auf. Bei den auf Antrag teilnehmenden drohte die Überschuldung. Damit liegt auf der Hand, dass die Konsolidierungshilfen bei Einhaltung der Vorgaben die Jahresergebnisse und damit die

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Eigenkapitalentwicklung positiv beeinflussen: Die pflichtig teilnehmenden Kommunen bauen in ihrer Gesamtheit ab dem Jahre 2017 negatives Eigenkapital ab, die freiwillig teilnehmenden stocken ab 2018 ihr Eigenkapital wieder auf (Schaubilder 11 und 12). Es gelingt aber bis zum Auslaufen des Konsolidierungsprogramms voraussichtlich nicht, die zwischenzeitlich eingetretenen Eigenkapitalverluste zu kompensieren.

Im Jahre 2021 werden immer noch 40% der Stärkungspaktgemeinden ein negatives Eigenkapital aufweisen (Tabelle 11). Kumuliert beläuft sich das negative Eigenkapital (Plangrößen) auf 2,3 Mrd. € (Tabelle 10). Davon entfallen fast vier Fünftel auf die kreisfreien Städte und darunter überwiegend auf die pflichtig teilnehmenden kreisfreien Städte. Auch innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden entfällt der Großteil des verbleibenden negativen Eigenkapitals auf die pflichtig teilnehmenden Gemeinden.

Tabelle 10

Verbleibende Mindestkonsolidierungsbedarfe¹ in den Stärkungspaktgemeinden nach administrativen Gemeindetypen und Freiwilligkeit der Teilnahme

2021; Kumulierte negative Eigenkapitale in Mill. € und ihre prozentuale Verteilung über die Gemeindetypen (Klammerwerte)

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Insgesamt
Pflichtige Teilnahme	-1 593,9 (69,5%)	-409,7 (17,9%)	-2 003,3 (87,4%)
Freiwillige Teilnahme	-206,1 (9,0%)	-83,0 (3,6%)	-289,1 (12,6%)
Insgesamt	-1 800,0 (78,5%)	-492,7 (21,5%)	-2 292,4 (100,0%)

Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017. ¹Positive und negative Eigenkapitale in den einzelnen Stärkungspaktgemeinden wurden nicht saldiert.

5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

Wie hoch das anzustrebende positive Eigenkapital sein soll, ist nicht eindeutig zu bestimmen. Einen Anhaltspunkt hierfür bietet allerdings die sog. Ausgleichsrücklage, die ursprünglich gebildet wurde, um gegebenenfalls zumindest einen fiktiven Haushaltsausgleich sicherzustellen. Sie belief sich bei Einführung der Doppik maximal auf ein Drittel des Dreijahresdurchschnitts der Nettosteuerereinnahmen zuzüglich der Allgemeinen Zuweisungen. Legt man das Jahr 2016 zugrunde, so müssten die kreisfreien Städte mit negativem Eigenkapital nicht nur Überschüsse von 1,8 Mrd. € zu seinem Abbau erwirtschaften (Tabelle 10), sondern auch geschätzte 1,4 Mrd. € für die Wiederauffüllung der Ausgleichsrücklage¹⁴. Von nachhaltigen kommunalen Finanzen kann also in vielen Gemeinden nach wie vor keine Rede sein.

5.2 Cash-Flow-Analyse der Tragfähigkeit kommunaler Haushalte

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung legt fest, dass die Kommunen ihre Ergebnishaushalte ausgleichen müssen. Der doppische Haushalt bringt es aber mit sich, dass sich auf Grund zahlungsunwirksamer Positionen (z.B. Abschreibungen, Pensionsrückstellungen) oder nicht aufwandswirksamer Zahlungen (Investitionsauszahlungen) ein ergebnisorientierter Haushaltsausgleich und ein ausgeglichener Finanzmittelsaldo nicht mehr einander bedingen. Deshalb verlangt die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung zusätzlich zum Ergebnisausgleich, dass die *dauerhafte* Zahlungsfähigkeit auch unter Berücksichtigung künftiger Investitionen sicherzustellen ist. Ob die dauerhafte Zahlungsfähigkeit gesichert ist, lässt sich mit Hilfe einer Cash-Flow-Analyse untersuchen. Sie stützt sich hier allerdings nicht auf die Zahlungsvorgänge, sondern wird aus der Ertrags- und Aufwandsrechnung abgeleitet.¹⁵

¹⁴ Eigene Schätzung auf Basis der Nettosteuerereinnahmen 2016 (Angaben des it.nrw) und der Schlüsselzuweisungen 2016 (Angaben des MIK NRW).

¹⁵ Es handelt sich hier um eine in der Privatwirtschaft übliche Praxis.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Kasten 1

Der Schuldendienstdeckungsgrad als Indikator der Tragfähigkeit kommunaler Finanzen

Eine Analyse der Tragfähigkeit der laufenden Aufgabenerfüllung knüpfte im kameralistischen System am Ergebnis des Verwaltungshaushalts an. Die Tragfähigkeit ist danach gegeben, wenn der Primärsaldo gleich oder größer Null ist:

(1) $\text{Primärsaldo} \geq \text{lfde. Einnahmen} - \text{lfde. Ausgaben} + \text{Zinsausgaben}$

Die Zinsausgaben werden ausgeklammert, weil sie finanzpolitischen Entscheidungen der Vergangenheit geschuldet sind. Dabei wird hier anders als in gesamtwirtschaftlichen Betrachtungen auf die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben (ohne Zinsausgaben) abgestellt. Diese beinhalten auch vermögenswirksame Positionen, wie z.B. Investitionen. Diese schuldenfixierte Analyse übersieht, dass es nicht nur den Schuldendienst zu finanzieren gilt, sondern darüberhinaus auch kommunale Investitionen zu tätigen sind.

Der obige Primärsaldo unterscheidet vom operativen Cash-Flow der laufenden Geschäftstätigkeit, wie er in der traditionellen betriebswirtschaftlichen Kapitalflussrechnung Anwendung fand, insofern, als er die Zinsausgaben nicht enthält. Allerdings ordnen die neueren betriebswirtschaftlichen Rechnungsstandards (DRS 21) die Zinsausgaben/-einnahmen als Entgelte für Kapitalüberlassung nicht mehr dem operativen Geschäft zu. Erstere zählen neuerdings zur Finanzierungstätigkeit, letztere zur Investitionstätigkeit (Pritschet 2015).

Die kommunale Doppik beschreitet einen vergleichbaren Weg, indem sie die Tragfähigkeit der laufenden Aufgabenerfüllung am ordentlichen Ergebnis ohne Berücksichtigung des Finanzergebnisses festmacht (MIK NRW 2017: 3). Die ordentlichen Aufwendungen müssen aber, mit Blick auf den Cash-Flow, um die zahlungsunwirksamen Abschreibungen korrigiert werden:

(2) $\text{Primärsaldo} \geq \text{ordentl. Erträge} - \text{ordentl. Aufwendungen} + \text{Bilanzielle Abschreibungen}$

Es liegt auf der Hand, dass der so definierte Primärsaldo, wegen der Ausklammerung der Finanzerträge, höhere Anforderungen an die Tragfähigkeit der laufenden Aufgabenerfüllung stellt als die kameralistische Ableitung.

Die Schuldentragfähigkeit ist gefährdet, wenn der so definierte Primärsaldo nicht mehr ausreicht, um die Zinsausgaben und die Tilgungen bzw. die Abschreibungen zu decken:

(3) $\text{Schuldendienstdeckungsgrad} = \frac{\text{Primär(saldo)überschuss}}{\text{Zinsausgaben} + \text{Tilgung}[\text{Abschreibungen}]}$

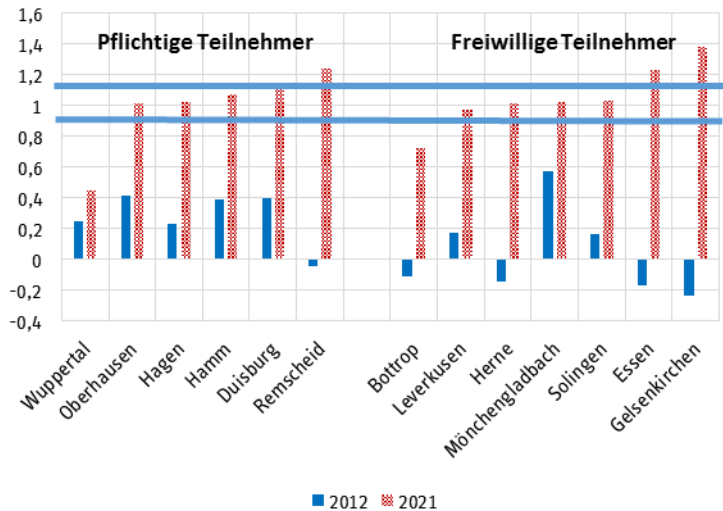
Sollte er anhaltend unter Eins bleiben, wäre die öffentliche Aufgabenerfüllung im bisherigen Umfange nur durch Ertragssteigerungen (i.d.R. Steuererhöhungen) aufrechtzuerhalten. Ein Grad von Eins wäre aber nur eine Minimalanforderung. In der Praxis sollte er deutlich größer als Eins sein, um finanzwirtschaftliche Risiken auffangen zu können und über Spielräume für eigen- und fremdfinanzierte Investitionen zu verfügen. In privatwirtschaftlichen Projektfinanzierungen wird ein Schuldendienstdeckungsgrad von 1,2 erwartet, für Unternehmen auch von 1,5.

5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

Schaubild 13

Entwicklung des Schuldendienstdeckungsgrad in den kreisfreien Stärkungspaktgemeinden

2012 und 2021; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017.

Ein kommunaler Haushalt ist nach diesem Konzept tragfähig, wenn er ein positiv ordentliches Ergebnis (ohne Abschreibungen) aufweist (*notwendige Bedingung*) und der Schuldendienst aus diesem Überschuss finanziert werden kann (*hinreichende Bedingung*). Beide Bedingungen sind erfüllt, wenn der Schuldendienstdeckungsgrad zumindest Eins ist (Kasten 1). Er sollte allerdings möglichst größer sein, um neben der Tragfähigkeit der laufenden Aufgabenerfüllung und der Finanzierung des Schuldendienstes auch eigen- und fremdfinanzierte Investitionen zu ermöglichen.

Die Stärkungspaktgemeinden waren zu Beginn des Programms – kurzfristige Ausnahmen sind Stolberg und Kürten – nicht in der Lage, ihren Schuldendienst durch Primärüberschüsse zu decken. Einige kreisfreie Städte konnten nicht in allen Jahren des Zeitraums 2012 bis 2016 einen Primärüberschuss erzielen; Essen,

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Übersicht 1

Schuldendienstdeckungsgrade der kreisangehörigen Gemeinden¹ 2021

Schuldendienstdeckungsgrad	Kreisangehörige Gemeinde
< 0,9	Stolberg (Rhld.), Bergneustadt, Kürten , Herten, Schwelm, Werl, Minden , Arnsberg, Haltern, Burscheid, Übach-Palenberg, Würselen
0,9 - 1	Gummersbach, Gladbeck, Minden, Welver , Löhne, Moers
1	Korschenbroich, Recklinghausen
1 - 1,1	Marsberg, Selm , Werdohl, Porta Westfalica, Dorsten , Neunkirchen-Seelscheid, Marienheide , Engelskirchen, Nideggen , Velbert
1,1 - 1,2	Nörvenich, Nümbrecht, Windeck, Hattingen, Marl, Castrop-Rauxel Aldenhoven, Datteln, Oer-Erkenschwick, Waltrop, Witten , Halver, Nachrodt-Wiblingwerde , Boenen, Schwerte, Altena, Sprockhövel , Monschau
> 1,2	

Eigene Berechnungen nach Angaben des MIK NRW 2017. -Fettgedruckte Gemeinden sind pflichtige Teilnehmer am Stärkungspakt.

Mönchengladbach und Bottrop verfehlten dies in einem, Leverkusen, Gelsenkirchen, Herne und Solingen sogar in drei Jahren. Dabei handelt es sich um Städte, die freiwillig teilnehmen. Im Jahr 2021 sind von den kreisfreien Städten nach den derzeitigen Planungen fast alle in der Lage, ihren Schuldendienst aus Primärüberschüssen zu decken (Schaubild 13). Ausnahmen sind Bottrop und Wuppertal; Leverkusen verfehlt nur äußerst knapp die Deckung des Schuldendienstes. Bei den kreisangehörigen Gemeinden stellt sich die Situation ähnlich dar: 12 der 48 Gemeinden werden auch 2021 wohl nicht in der Lage sein, ihren Schuldendienst aus Primärüberschüssen zu finanzieren (Übersicht 1).

Aber auch in anderen Gemeinden ist die Situation nach wie vor kritisch. Es muss nämlich bedacht werden, dass es sich hier um Planungen handelt, die mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet sind, wie die obige Analyse zur Robustheit des Konsolidierungsprozesses zeigt. Ein Schuldendienstdeckungsgrad von knapp größer Eins ist nicht nur mit Blick auf die Planungsrisiken unzureichend. Es muss auch genügend Spielraum für eigen- und fremdfinanzierte Investitionen verbleiben. Auf der mehr oder weniger sicheren Seite befinden sich gemäß Planungsdaten allenfalls diejenigen Gemeinden, deren Schuldendienstdeckungsgrad 1,2 und größer ist (Schaubild 13, Übersicht 1).

5. Tragfähigkeit der Kommunalfinanzen

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Tragfähigkeit des Schuldendienstes in allen Gemeinden verbessert, aber mit Blick auf die Sicherung der dauerhaften Zahlungsfähigkeit nicht im ausreichenden Maße.

5.3 Nachhaltigkeit in der Gesamtschau

Eine Finanzpolitik kann dann als nachhaltig charakterisiert werden, wenn ein positives Eigenkapital vorliegt und keine Überschuldung droht sowie der Schuldendienst aus dem Primärüberschuss mindestens gedeckt werden kann. Beide Bedingungen werden aber nicht zwangsläufig gleichzeitig erfüllt, wie bereits erläutert wurde. So verfügen nur ein Drittel der Stärkungspaktgemeinden nach Auslaufen des Programmes sowohl über ein positives Eigenkapital als auch ein Schuldendienstdeckungsgrad größer eins (Tabelle 11). Weitere 25% der Gemeinden erfüllen nur die Bedingung eines positiven Eigenkapitals, knapp ein weiteres Drittel nur die eines positiven Schuldendienstdeckungsgrads. Von einer nachhaltigen Konsolidierung kann mithin noch nicht gesprochen werden.

Tabelle 11

Planerische Erfüllung der Kriterien für eine nachhaltige Finanzpolitik in den Stärkungspaktgemeinden 2021

	Negatives Eigenkapital	Positives Eigenkapital	Insgesamt
SDG < 1	5 (8,3%)	15 (25,0%)	20 (33,3%)
SDG ≥ 1	19 (31,7%)	21 (35,0%)	40 (66,7%)
Insgesamt	24 (40,0%)	36 (60,0%)	60 (100,0)

Eigene Berechnungen nach Angaben von MIK NRW 2017.

6. Stärkungspakt: Gekaufte Zeit? – Genutzte Zeit?

Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ unterstützt die nordrhein-westfälischen Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung, indem er mit Konsolidierungshilfen den Anpassungsprozess zum Haushaltsausgleich zeitlich streckt. Erstens ermöglichen die Hilfen eine Zwischenfinanzierung bis zur Wirksamkeit mittel- und langfristiger Konsolidierungsmaßnahmen. Zweitens kann es bei einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik, die mit einer wachsenden Wirtschaft einhergeht, zu einem „automatischen“ Abbau der Defizite kommen.

Das Zwischenziel des Haushaltsausgleichs wird mit Hilfe der Konsolidierungshilfen nach jetzigem Kenntnisstand voraussichtlich erreicht. Ob der angestrebte Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen gelingen wird, bleibt abzuwarten. Aber selbst wenn die Haushaltssanierungspläne umgesetzt werden, kann man in vielen Kommunen kaum von einer nachhaltigen Finanzwirtschaft reden. Denn auch nach dem Auslaufen des Konsolidierungsprogrammes werden viele Kommunen noch ein hohes negatives Eigenkapital aufweisen. Außerdem ist festzustellen, dass der Schuldendienstdeckungsgrad bei mindestens in einem Fünftel der Gemeinden wohl nicht ausreicht, um von einer tragfähigen kommunalen Aufgabenerfüllung zu sprechen. Nur etwas mehr als ein Drittel der Stärkungspaktgemeinden wird nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes sowohl über ein positives Eigenkapital wie ein Schuldendienstdeckungsgrad von mindestens Eins verfügen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag der Stärkungspakt überhaupt zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme leisten kann. Sind nicht flankierende Maßnahmen angezeigt, um den vielfältigen Ursachen der Finanzprobleme gerecht zu werden? Diese sind nicht allein in der lokalen Finanzpolitik zu suchen, sondern auch in den sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen.

Fragt man nach den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, so sind mehr als 60% der Stärkungspaktkommunen als (überdurchschnittlich) schrumpfende Gemeinden zu klassifizieren. Dies bedeutet, dass im interkommunalen Vergleich das

6. Gekaufte Zeit – Genutzte Zeit?

lokale Wirtschaftswachstum gering, die Arbeitslosigkeit hoch und die Gewerbesteuerkraft niedrig ist (Übersicht 2). Der Stärkungspakt kann daran weder direkt noch indirekt etwas ändern. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Konsolidierungsmaßnahmen – insbesondere die drastische Anhebung der Hebesätze in Verbindung mit Kürzungen öffentlicher Leistungen – die Wirtschaftskraft schwächen und so in eine Abwärtsspirale führen. Angesichts weiterhin zunehmender landes- und bundesweiter fiskalischer Disparitäten ist dies eine durchaus realistische Gefahr. Die durch den Konsolidierungspakt gewonnene Zeit müsste daher genutzt werden, um die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stärkungspaktgemeinden zu verbessern.

Übersicht 2

Zur aktuellen sozioökonomischen Situation der Stärkungspaktgemeinden

Überdurchschnittlich schrumpfend	Schrumpfend
<i>Altena, Marsberg, Menden, Nachrodt-Wiblingwerde, Werdohl, Würeselen</i>	<i>Bottrop, Gelsenkirchen, Herne, Oberhausen, Remscheid</i> <i>Aldenhoven, Bergneustadt, Bönen, Burscheid, Castrop-Rauxel, Datteln, Dorsten, Halver, Herten, Kürten, Marl, Moers, Monschau, Neunkirchen-Seelscheid, Nideggen, Nörvenich, Oer-Erkenschwick, Recklinghausen, Schwelm, Schwerte, Selm, Sprockhövel, Stolberg, Velbert, Welver, Werl, Witten</i>
Keine eindeutige Entwicklung	Wachsend
<i>Duisburg, Hagen, Hamm, Solingen</i> <i>Engelskirchen, Gladbeck, Gummersbach, Haltern, Korschenbroich, Marienheide, Minden, Nümbrecht, Porta Westfalica, Waltrop, Windeck</i>	<i>Essen, Leverkusen, Mönchengladbach, Wuppertal</i> <i>Hattingen, Löhne, Lotte, Übach-Palenberg</i>

Eigene Darstellung nach Angaben der BBSR.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Eine weitere Ursache der kommunalen Finanzprobleme sind die institutionellen Rahmenbedingungen, die auf eine Unterfinanzierung der Kommunen hinweisen. Der Bund hat dies mit Blick auf die Sozialleistungen zum Teil korrigiert und die Kommunen entlastet, indem er beispielsweise die Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung sukzessive übernommen hat: Im Jahr 2015 belief sich der Anteil der Grundsicherung an den kommunalen Auszahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen auf 2,5%, im Falle der kreisfreien Stärkungspaktgemeinden auf 3,4%. Dies hat den Konsolidierungsprozess nachhaltig gestützt. Hinzu kommt, dass der Bund Kosten der Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz übernommen hat und im Zuge des Bundesteilhabegesetzes die Kommunen bundesweit zukünftig um 5 Mrd. € entlasten will. Allerdings beklagen die Kommunen in diesem Zusammenhang weiterhin erhebliche finanzwirtschaftliche Risiken. Der Anstieg der Sozialleistungen ist zudem ungebremst; ihre Bedeutung für die Kommunalhaushalte nimmt weiter zu.

Auf Landesebene hat die rot-grüne Landesregierung im Rahmen des sog. Aktionsplans Kommunalfinanzen, Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs von 166 Mill. € gestrichen und die Gemeinden in Höhe der Verbundquote an 4/7 des Grunderwerbsteueraufkommens beteiligt. Eine grundsätzliche Neujustierung der kommunalen Finanzausstattung ist aber bislang ausgeblieben, obwohl hier Handlungsbedarf besteht. Dies wird daran deutlich, dass nicht nur die Stärkungspaktgemeinden mit erheblichen Haushaltsproblemen kämpfen. Im Jahr 2011 befanden sich 44,7% der nordrhein-westfälischen Gemeinden (einschl. Stärkungspaktgemeinden) in der Haushaltssicherung, 2016 war dieser Anteil trotz der verbesserten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit 43,2% nicht wesentlich niedriger.

Der kommunale Finanzbedarf und seine Bestimmungsgründe müssen deshalb grundlegend analysiert werden, und zwar nicht wie bisher allein mit Blick auf den horizontalen Finanzausgleich unter den Kommunen. So ist zu fragen, ob es nicht einen Systemwechsel von einem Verbundquotensystem zu einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung geben sollte. Damit könnte auch politisch darüber entschieden werden, ob die Bürgerinnen und Bürger gegebenenfalls auf Leistungen des Landes oder der Kommunen verzichten müssten (RWI 2013b: 5).

6. Gekaufte Zeit – Genutzte Zeit?

Ergänzend sind Maßnahmen erforderlich, die eine Wiederholung des Missbrauchs der Kassenkredite als Instrument zur Finanzierung kommunaler Daueraufgaben verhindern. Es ist auffällig, dass Nordrhein-Westfalen ebenso wie die drei anderen Länder mit hohen kommunalen Kassenkrediten zu den Ländern zählt, die keinerlei Genehmigungspflicht für Kassenkredite vorsehen. Ob die fehlende Genehmigungspflicht ursächlich für die Explosion der Kassenkredite war, oder ob sie eine Reaktion auf finanzwirtschaftliche Zwänge darstellt, wäre zu prüfen.

Die kommunalen Finanzprobleme sind natürlich zum Teil auch hausgemacht (RWI 2016a und 2016b). Insofern ist ein Konsolidierungsbeitrag der Kommunen richtig und wichtig. Ob die bisher erzielten Aufwandsreduzierungen aber das gewünschte Ergebnis der Erschließung von Effizienzreserven sind, oder ob Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger gekürzt wurden, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Bedenklich stimmt allerdings der große Beitrag von Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung. Dies senkt die Standortattraktivität sowohl für private Haushalte wie für Unternehmen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hg.): Kommunalen Finanzreport 2015. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_LK_Kommunaler-Finanzreport-2015.pdf, zuletzt geprüft am 13.10.2016.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2016): Entschuldungsprogramme der Länder - Bertelsmann Stiftung. Unter Mitarbeit von René Geißler. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/nachhaltige-finanzen/projektthemen/entschuldungsprogramme-der-laender/>, zuletzt aktualisiert am 13.10.2016, zuletzt geprüft am 13.10.2016.

Bundesministerium der Finanzen (2017), Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2007 bis 2016. Stand Juli 2017. Berlin.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

BVkom 2017 - Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2017), Aktuelle Finanzlage der Kommunen. Berlin.

Geißler, René (2009): Kommunalrechtliche Steueransätze der Haushaltskonsolidierung : Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich. Hg. v. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. Potsdam (KWI-Gutachten, 4), zuletzt geprüft am 11.04.2017.

maretzke: Microsoft Word - Endbericht_Kommunale Haushaltsnotlagen_10.06.03-10.104.doc. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/Endbericht_Haushaltsnotlagen.pdf?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 12.04.2017.

MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Bericht über die Evaluation des Stärkungspaktes gem. § 13 Stärkungspaktgesetz. Bericht der Landesregierung an den Landtag. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4682.pdf>, zuletzt geprüft am 24.05.2017.

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2016a), Kompass Kommunal Finanzen – Finanzpolitische Profile der Städte und Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer. RWI Projektberichte, Essen.

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2016b), Finanzpolitische Profile der Städte und Gemeinden im Kammerbezirk IHK Mittlerer Niederrhein. RWI Projektberichte. Essen.

RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2013a), Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes sowie Antrag der FDP. Drucksache 16/3968 und Drucksache 16/3964. Stellungnahme zur Anhörung des Aus-

schusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein. Hg. v. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Projektbericht (Bearb.: H. Rappen). Essen.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2013b), Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013). Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 16/1402. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013. Essen.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2017), Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes legt Schwierigkeiten der Kommunen beim Haushaltsausgleich offen. Presseinformation 07/2017 vom 22.03.2017. Düsseldorf.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Anhang

Übersicht A1

Haushaltssicherungskonzepte als Sanktionsinstrument im kommunalen Haushaltsrecht der Länder

Land ¹	GO ¹	KomHVO ²	Besonderheiten	Genehmigung
SH	Keine Regelung		Konsolidierungsmaßnahmen im Vorbericht zum Haushaltsplan möglich	
NI	Seit 1996, Fassung v. 28.10.2006, §82 Abs. 6 GO	Fassung v. 14.09.2006, §2 Abs. 2 Nr. 4	Pflichtanlage Haushaltsplan	
NRW	Seit 1991, Fassung v. 24.07.2008, §75 Abs. 4 §76 GO	Fassung v. 16.11.2004, § 1 Abs. 1 Nr.4, §5	Bestandteil Haushaltsplan	Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht
HES	Seit 2005, Fassung v. 01.04.2005, §92 Abs.4 GO	Doppik-Fassung v. 02.04.2006, §1 Abs. 4 Nr.3, §24 Abs. 2	Pflichtanlage Haushaltsplan	
RP	Regelung bestand i.d.F. vom 12.03.1996 bis zum 0.1.03.2006, §93-5 GO, mehrfach geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.04.2009			
BW	Erstmalig im Entwurf v. 27.12.2007, §80 Abs. 3 GO (nicht in aktuellster Fassung v. 24.07.2000 mit letzter Änderung v. 09.05.2009 enthalten)	Erstmalig im Entwurf vom 21.12.2007 §1 Abs.3, Nr. 3, §24, Abs. 4,5 (nicht umgesetzt, d.h. nicht i. d. F. v. 11.09.2009 enthalten)		Seit 1994 HSK in VwV Haushaltssicherung verankert (ausgelaufen)

Noch Übersicht A1

BAY	Keine Regelung		Anreiz gesteuertes HSK (Pilotprojekt Konsolidierungshilfen)	
SL	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz i. d. F. v. 27.06.1997, §82 Abs.5, §82a	Kommunalhaushaltsverordnung vom 10. Oktober 2006, §1, Abs.1 Nr. 5	Bestandteil Haushaltsplan	
BB	Seit 1994, Fassung v. 18.12.2007, §74 Abs. 4, §77 Abs. 2 GO, Fassung v. 18.12.2008 §63 Abs.5 KV	Fassung v. 26.06.2002; §2 Abs. 1 Nr. 4	Bestandteil Haushaltsplan	Genehmigung, bei Versagen: Nothaushaltsrecht
MV	Seit 1994, Fassung v. 14.12.2007, §43 Abs. 7 GO	Fassung v. 25.02.2008, §5 Nr. 12	Genehmigung für Fehlbedarfszuweisung nötig	
SN	Seit 2004, i. d. F. v. 11.07.2009, §72 Abs. 4,5,6 GO	Fassung v. 26.11.2005, §25-27; (Doppik-Fassung v. 08.02.2008, §1 Abs. 3 Nr. 2, §24 Abs. 6, §25)	Pflichtanlage Haushaltsplan	
ST	Seit 2004, i. d. F. v. 10.08.2009, §92 Abs. 3 GO	Fassung v. 30.03.2006, §1 Abs. 2 Nr.8, §23 Abs. 7	Pflichtanlage Haushaltsplan	

Quelle: Geißler (2009: 80), Marezke (2010: 15). -1Amtliche Abkürzungen: SH – Schleswig-Holstein, NI – Niedersachsen, NRW – Nordrhein-Westfalen, HES – Hessen, RP – Rheinland-Pfalz, BW – Baden-Württemberg, BAY – Bayern, SL – Saarland, BB – Brandenburg, MV – Mecklenburg-Vorpommern, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, TH – Thüringen.