

Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie

Article

Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie (2018) : Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 8, pp. 592-599, <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2336-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213674>

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.

Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann

Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen

Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte

Viele Bundesländer haben nach der Finanz- und Wirtschaftskrise spezielle Konsolidierungsprogramme für finanzschwache Kommunen aufgelegt. Mit dem Programmstart zeigten sich bei den teilnehmenden Kommunen deutliche Verbesserungen bei den Finanzkennzahlen. Allerdings ergeben sich als Reaktion auf die Programme auch einige adverse Effekte. Das betrifft insbesondere eine unterdurchschnittliche Entwicklung des Steueraufkommens, steigende Sozialausgaben und eine geringe Investitionstätigkeit. Daran zeigt sich, dass die finanzielle Lage der teilnehmenden Kommunen auch zukünftig belastet sein wird.

Die kommunalen Finanzen sind immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte. In den letzten Jahren verweisen Interessenverbände, Politik und Wissenschaft insbesondere auf die ökonomische Schieflage und die wachsende Ungleichheit zwischen wirtschaftlich prosperierenden und ökonomisch abgehängten Kommunen. Schlagworte dieser Debatten sind die Überschuldung von zahlreichen Kommunen (vor allem durch hohe Kassenkredite),¹ die kommunale Investitionslücke² sowie die wachsenden Unterschiede der Steuerkraft.³ Öffentlichkeitswirksam hat der Bund zahlreiche Programme zur Stärkung der Kommunen verabschiedet (z. B. Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterbringung im SBG II, Investitionsfonds für finanzschwache Kommunen, Förderung von Schul- und Bildungsinfrastruktur) und auch die neue Regierung will weitere Maßnahmen folgen lassen.

Thema dieses Beitrags sind allerdings die Bemühungen der Länder – in deren Zuständigkeit die Kommunen fallen. Im Nachgang der großen wirtschaftlichen Verwerfungen in den Jahren 2008/2009 haben neun der 13 deutschen Flächenländer besondere Programme zur Unterstützung ihrer fiskalisch schwächsten Kommunen aufgelegt.

Konsolidierungsprogramme im Überblick

Fast alle Länder haben auf die fiskalischen Verwerfungen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 mit zusätzlichen Hilfen für bestimmte Kommunen reagiert. Manche Länder nutzten dazu die tradierten Hilfesysteme im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.⁴ Demgegenüber war den hier untersuchten Sonderprogrammen gemeinsam, dass sie außerhalb der etablierten Finanzierungssysteme einen eigenen Verteilungsmechanismus begründeten, von dem eine spezifische Gruppe von Kommunen mit besonders schwerwiegenden Haushaltsproblemen für einen bestimmten Zeitraum profitieren sollte. Im Gegenzug mussten die Empfängerkommunen zumeist die Anwendung von speziellen Aufsichts- und Kontrollrahmen durch die Länder sowie die Verpflichtung zur Erbringung eigener Konsolidierungsbeiträge akzeptieren.⁵

Die einzelnen Programme dienen grundsätzlich einem ähnlichen Zweck, nämlich der Verbesserung der finanziellen Lage der Kommunen. Sie unterscheiden sich jedoch mitunter erheblich im Detail. Zu den prominentesten Programmen zählen der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Nordrhein-Westfalen sowie der „Kommunale Schutzschirm“ in Hessen. Ziel des ersten ist es, überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Städten Konsolidierungshilfen in einem Gesamtumfang von rund 6 Mrd. Eu-

1 F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, B. Holler: Kommunalen Finanzreport 2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015; F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, F.-S. Niemann, M. Schubert: Kommunalen Finanzreport 2017, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

2 Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW Kommunalpanel, Berlin 2017; F. Arnold, R. Freier, R. Geißler, P. Schrauth: Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, in: DIW-Wochenbericht, 82. Jg. (2015), H. 43, S. 1031-1040.

3 Vgl. R. Geißler, F. Boettcher: Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 3, S. 212-219, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/3/disparitaeten-in-der-entwicklung-der-gemeindesteuern/> (22.6.2018).

4 Dazu zählen Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen.

5 Vgl. F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, B. Holler, a. a. O., S. 124 ff. Die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen haben die Gelegenheit der Hilfsprogramme genutzt, um ihre Systeme der Kommunalaufsicht zu reformieren, vgl. F. Ebinger, R. Geißler, F. S. Niemann, C. Person, S. Zabler: Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich, in: Analysen und Konzepte, Nr. 1/2017, Bertelsmann Stiftung, S. 21 ff.

ro zur Verfügung zu stellen, um ihnen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Ende 2011 wurde das Gesetz beschlossen. Spätestens 2021 müssen die Kommunen den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft erreichen.⁶ Um dies verwirklichen zu können, sind neben den Konsolidierungshilfen des Landes auch eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen notwendig, die diese in Haushaltssanierungsplänen gegenüber dem Land nachweisen müssen. Das Land Hessen setzt hingegen mit seinem „Schutzschirm“ nicht primär auf eine Stabilisierung der Haushalte, sondern auf einen Abbau der Altschulden. So hat sich Hessen 2012 dazu bereit erklärt, finanziell angeschlagenen Gemeinden auf Antrag Entschuldungshilfen in Höhe von insgesamt bis zu 2,8 Mrd. Euro zu gewähren. Das Land bedient sich hierzu der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, die die entsprechenden Investitions- und Kassenkredite ablöst. Im Gegenzug sind die Kommunen dazu verpflichtet, den Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft auszugleichen. In beiden Ländern ist es ein Novum, die entsprechenden Eigenleistungen der Kommunen vertraglich zu vereinbaren.

Das Entschuldungsziel verfolgt auch der „Kommunale Entschuldungsfonds“ in Rheinland-Pfalz. Er soll den Kommunen helfen, ihre bis zum 31.12.2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite um bis zu zwei Drittel zu reduzieren. Start des Programms war der 1. Januar 2012. Insgesamt umfasst der Fonds ein maximales Volumen von rund 4 Mrd. Euro. Auch in Rheinland-Pfalz müssen die vom Land und dem kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Mittel durch eigene Konsolidierungsanstrengungen der teilnehmenden Kommunen flankiert werden. Ähnlich verhält es sich in Sachsen-Anhalt. Dort gewährt die Investitionsbank im Auftrag des Landes um Tilgungszuschüsse ergänzte zinsgünstige Darlehen für Kommunen zur Ablösung und Anschlussfinanzierung bestehender Investitionskredite. Ziel des 2010 gestarteten „Stark II“-Programms ist es, durch Schuldenabbau finanzielle Freiräume zu schaffen. Nicht gewährt werden allerdings Finanzierungen zur Ablösung von Kassenkrediten. Mittels einer Konsolidierungspartnerschaft, die zwischen der Kommune und der zuständigen Investitionsbank abgeschlossen wird, verpflichtet sich die Kommune, entsprechende Sparmaßnahmen durchzuführen. Auch die Konsolidierungshilfen des 2012 gestarteten „Kommunalen Entlastungsfonds“ im Saarland dürfen nur zur Kredittilgung verwendet werden. Allerdings erhalten die Gemeinden die Hilfen nur dann, wenn sie ihr strukturelles zahlungsbezogenes Defizit um jeweils jahresbezogen vorgegebene Prozentsätze zurückführen. Andernfalls können die Hilfen zurückgefordert werden.

⁶ Lediglich den Teilnehmerkommunen der „dritten Stufe“ wird letztmalig 2022 noch eine Konsolidierungshilfe ausgezahlt.

Dr. Florian Boettcher ist Regierungsrat im Referat Kommunale Finanzen im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf.

Prof. Ronny Freier, Ph.D., ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule Wildau und Projektkoordinator für kommunale Finanzen am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW Berlin).

Dr. René Geißler ist Projekt-Manager für kommunale Finanzen bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Friederike-Sophie Niemann, M.A., ist Projekt-Managerin für kommunale Finanzen bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Im Gegensatz dazu zählt das „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“ in Schleswig-Holstein nicht zu den Entschuldungs-, sondern zu den Stabilisierungsprogrammen. Hierfür stellt das Land in den Jahren 2012 bis 2018 jährlich einen Betrag von 60 Mio. Euro bereit. Darüber hinaus erhalten die entsprechenden Kommunen Fehlbetragszuweisungen in einer Höhe von insgesamt 15 Mio. Euro jährlich. Als Voraussetzung sind die bisher durchgeführten und künftig geplanten Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung mit ihren jeweiligen finanziellen Auswirkungen darzustellen. Ebenso erhalten bayerische Kommunen bei Vorliegen finanzieller bzw. struktureller Härten „Stabilisierungshilfen“ als Sonderform der im Finanzausgleich vorgesehenen Bedarfszuweisungen. Zentrale Voraussetzungen für die Hilfen sind dabei die Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten zur Selbsthilfe sowie die Erarbeitung und Umsetzung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts nach den Erfordernissen eines Zehn-Punkte-Katalogs.⁷

⁷ Zwar wurden auch in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen Sonderprogramme aufgelegt. Diese waren jedoch nicht mit besonderen Konsolidierungsaufgaben verbunden oder verfolgten primär andere Ziele. So setzte beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern ein finanzielles Soforthilfeprogramm um, mit dem von 2014 bis 2016 zusätzlich zum gängigen Kommunalen Finanzausgleich weitere 100 Mio. Euro nach einem Pro-Kopf-Schlüssel an alle Kommunen ausgezahlt wurden. Niedersachsen versuchte hingegen im Rahmen des „Zukunftsvertrags“ insbesondere mittels finanzieller Anreize, die Motivation für freiwillige Gebietsreformen zu erhöhen. Diese Programme werden im Weiteren nicht näher betrachtet.

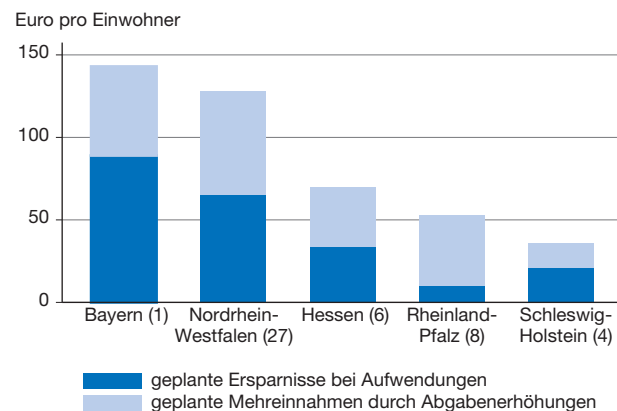
Während die betrachteten Sonderprogramme in einigen Bundesländern sehr selektiv ausgerichtet sind, wird andernorts auf eine möglichst flächendeckende Beteiligung der Kommunen (Städte und Gemeinden sowie teils auch Gemeindeverbände) gesetzt. So erreicht das Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz in Schleswig-Holstein nur 15 Kommunen, der rheinland-pfälzische Entschuldungsfonds hingegen insgesamt 832 Kommunen. Ähnlich selektiv wie in Schleswig-Holstein weisen auch die Programme in Bayern (5,2 %), Nordrhein-Westfalen (15,4 %) und Hessen (21,4 %) eine hohe Konzentration der Finanzmittel auf wenige Kommunen auf. Eine starke Konzentration der Mittel kann vor allem dann geboten sein, wenn die entsprechenden finanziellen Schieflagen der Kommunen ebenfalls sehr konzentriert auftreten und das Land zugleich nur begrenzte Finanzmittel zur Verfügung stellen kann oder will. Zusätzlich kann auf diese Weise eine vergleichsweise enge Kontrolle und Aufsicht gewährleistet sowie das Signal nach außen (z. B. in Richtung Banken) gesendet werden, es handle sich um eine begrenzte Gruppe problembehäfteter Kommunen. Demgegenüber erreichen das Saarland (67,3 %) und Sachsen-Anhalt (80,2 %) mit ihren Programmen einen großen Teil ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine derartige flächendeckende Beteiligung der Kommunen kann sich als notwendig erweisen, wenn auch die Problemlagen in der Breite auftreten. Konsolidierungspflichten erreichen auf diese Weise einen Großteil der Kommunen und politische Konflikte und Verteilungskämpfe können umgangen werden.⁸ Betrachtet man den Bevölkerungsanteil der Teilnehmerkommunen, ergeben sich dabei – mit Ausnahme des Saarlands – durchweg höhere Werte als bei der Betrachtung nach Zahl der Gebietskörperschaften. Dies hängt damit zusammen, dass die Problemlagen vor allem in größeren Städten auftreten.⁹

In der Gesamtschau der Programme erfolgt die Teilnahme von Kommunen üblicherweise auf ihren Antrag hin. Einzig in der ersten Stufe des nordrhein-westfälischen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ war die Teilnahme für die dort benannten Kommunen verpflichtend. Davon abgesehen konnten die Kommunen die Hilfen in der Regel dann beantragen, wenn sie die gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen erfüllten oder aber direkt vom Land als „antragsberechtigt“ benannt wurden. In Rheinland-Pfalz konnten die Kommunen komplett eigenverantwortlich über eine Teilnahme am „Kommunalen Entschuldungsfonds“ entscheiden. Da der Gesetzgeber jedoch zugleich mahnend darauf hinweist, dass die Kommunen bei einem unausgeglichene Haushalt dazu angehalten sind, alle in Betracht kommenden Maßnahmen zu ergreifen, um den

8 Vgl. F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, B. Holler, a. a. O., S. 126.

9 Ebenda.

Abbildung 1
Eigene Konsolidierungsbeiträge der Teilnehmerstädte in ausgewählten Programmen 2013



Anmerkung: Zahl der am Programm teilnehmenden Städte mit über 50 000 Einwohnern in Klammern.

Quelle: eigene Berechnungen nach einer Auswertung von Haushalts-sicherungskonzepten, vertraglichen Vereinbarungen oder Haushalts-satzungen in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern, die an Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmen.

Haushaltsausgleich baldmöglichst zu erreichen, ist die tatsächliche „Freiwilligkeit“ der Teilnahme in Rheinland-Pfalz letztlich zu hinterfragen.

Konsolidierungsverträge bzw. -pläne von 2013

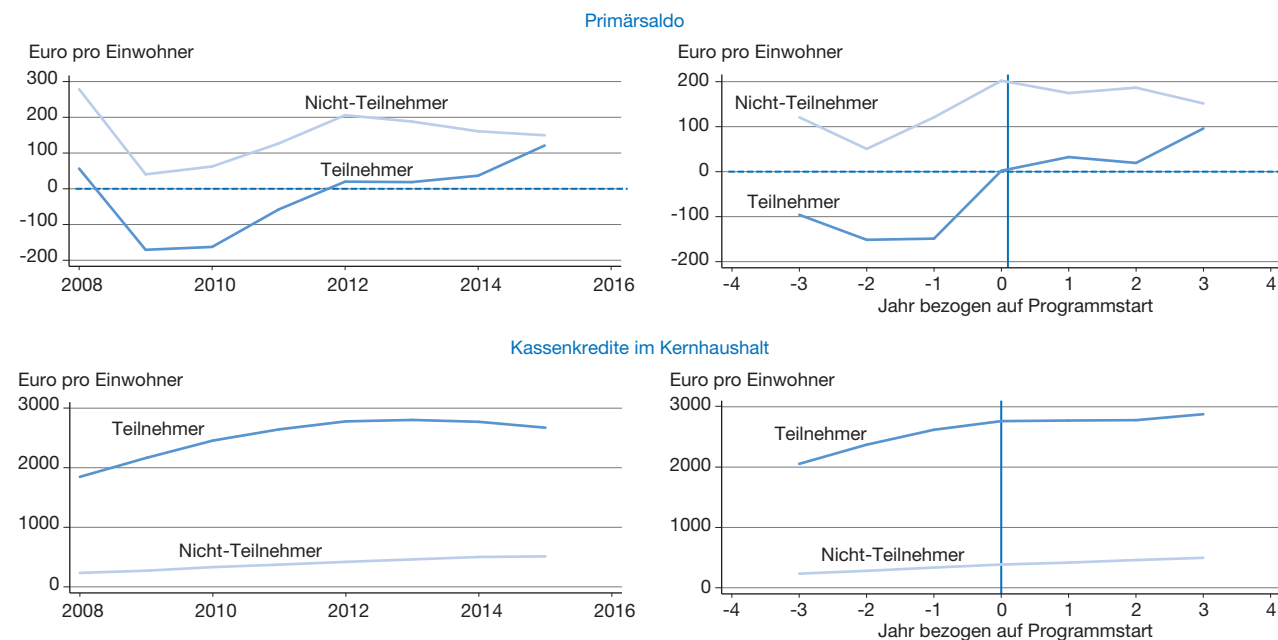
Bevor die Daten zu den statistischen Finanzkennzahlen ausgewertet werden, sollen kurz die Ergebnisse einer Auswertung von 46 Konsolidierungsverträgen bzw. -plänen aus dem Jahr 2013 abgebildet werden.¹⁰ Für die Programmteilnehmer (Städte über 50 000 Einwohner) der Konsolidierungsprogramme in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wurden die Konsolidierungsverträge untersucht, um die Höhe des Konsolidierungsbeitrags zu benennen und die Aufteilung nach geplanten aufwandseitigen Einsparungen und erhofften ertragsseitigen Mehreinnahmen zu bestimmen (vgl. Abbildung 1).¹¹

Gemäß den Konsolidierungsplanungen für 2013 wiesen die Programmteilnehmer in Bayern (143 Euro pro Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (128 Euro) die höchsten Konsolidierungsbeiträge auf. Besonders gering fiel der geplante Konsolidierungsumfang in Schleswig-Holstein

10 Diese Ergebnisse wurden bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 der Bertelsmann Stiftung vorgestellt und sollen hier nur der Einordnung der späteren Finanzdaten dienen. Vgl. F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, B. Holler, a. a. O., Kapitel D.

11 Für Saarbrücken im Saarland gab es 2013 keinen verbindlichen Konsolidierungsvertrag. Auch für die Städte in Sachsen-Anhalt konnten bei der Untersuchung keine Vertragsdaten zu den Konsolidierungsmaßnahmen ausfindig gemacht werden.

Abbildung 2

Fiskalische Ergebnisse: Haushaltsdefizite und Kassenkreditverschuldung

Quelle: eigene Berechnungen anhand von Finanzkennzahlen des Datenportals <http://www.wegweiser-kommune.de/> (22.6.2018).

(36 Euro) aus. Insgesamt summierten sich die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der 46 betrachteten Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern auf 678 Mio. Euro. Aufschlussreich ist zudem die Aufteilung nach Aufwendungen und Erträgen. Insgesamt entfielen etwa 50 % der eigenen Konsolidierungsbeiträge auf Einsparungen bei den Aufwendungen und die andere Hälfte auf Mehreinnahmen bei den Abgaben (insbesondere bei den kommunalen Steuern).¹² Diese Ergebnisse geben für die weitere Analyse der Finanzkennzahlen auch die Schlagrichtung vor. So werden sowohl die tatsächlich realisierten Veränderungen bei Aufwendungen für Soziales und für Investitionen als auch die tatsächlichen kommunalen Steuererhöhungen Gegenstand der Untersuchungen sein.

Wirkung der Hilfsprogramme auf wichtige finanzpolitische Indikatoren

Im Mittelpunkt der Analyse steht jedoch die Frage nach der Wirkung der Hilfsprogramme auf die wichtigsten finanzpolitischen Indikatoren. Hierzu wird das fiskalische Abschneiden der betrachteten Programmteilnehmer im Zeitraum 2008 bis 2015 anhand verschiedener Finanzkennzahlen mit der Situation der übrigen, nicht zum Teilnehmerkreis der Konsolidierungsprogramme gehörenden

Gemeinden mit 50 000 oder mehr Einwohnern verglichen.¹³ Die Kennzahlen sind der kommunalen Datenbank entnommen.¹⁴

Wegweiser Kommune

Als zentrale Darstellungsform wurde hier für jeden Finanzindikator eine Doppelgrafik gewählt. Dabei wird im jeweils linken Panel (vgl. z.B. Abbildung 2) die Entwicklung des Finanzindikators über den Zeitverlauf in den beiden Gruppen (Teilnehmer/Nicht-Teilnehmer) aufgezeigt. In dem jeweils rechten Panel wurden die Daten umorganisiert. Hier ist nicht das Kalenderjahr, sondern das Jahr bezogen auf den individuellen Programmstart für die jeweilige Kommune ausschlaggebend. Wenn eine Kommune 2012 in ein entsprechendes Konsolidierungsprogramm aufgenommen wurde, so werden die Daten dieses Jahres dem Programmjahr „0“ zugeordnet. Die Jahre „-3“ bis „3“ beziehen sich dann entsprechend auf die jeweiligen Jahre vor und nach Programmstart.¹⁵ Durch diese Darstellung kann die Wirkung der jeweiligen Programme (die in unter-

¹² Dabei gibt es zwischen den Ländern auch erhebliche Unterschiede, ob auf der Aufwands- oder der Ertragsseite Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden. In Rheinland-Pfalz wird überproportional viel auf der Ertragsseite konsolidiert, in Schleswig-Holstein dagegen eher auf der Seite der Aufwendungen.

¹³ Die Abgrenzung der Teilnehmerkommunen fand dabei zu den Startzeitpunkten zwischen 2010 und 2013 statt. Ein späterer Zugang zu einem Programm kann hier nicht untersucht werden, weil es dann keine Jahre nach Programmzugang für die Analyse gibt. Für beide Gruppen sind die angegebenen Zahlen einwohnergewichtet, um eine repräsentative Aussage je Einwohner zu gewährleisten.

¹⁴ Vgl. <http://www.wegweiser-kommune.de/> (22.6.2018). Die Datenbank bezieht ihre Daten direkt von den statistischen Landesämtern.

¹⁵ Für die Vergleichskommunen wird der frühestmögliche Programmstart innerhalb des jeweiligen Landes zur Normierung herangezogen.

schiedlichen Jahren angesetzt wurden) einheitlich herausgearbeitet werden.

Haushaltsdefizite und Kassenkreditverschuldung

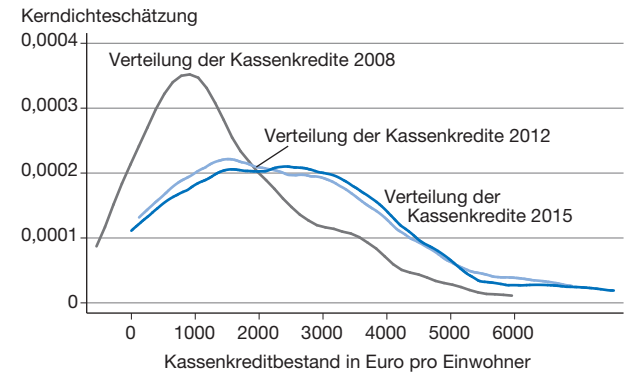
Zunächst stehen die kommunalen Haushaltsdefizite (Primärsaldo) und die Kassenkreditverschuldung im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Abbildung 2).¹⁶ Sowohl in der Darstellung der Kalenderjahre als auch der Jahre bezogen auf den Programmstart werden folgende Entwicklungen deutlich:

1. Die Teilnehmerkommunen weisen vor Programmstart deutliche Defizite (in vielen Jahren durchschnittlich mehr als 100 Euro pro Einwohner) in den Haushalts-salden auf. Die Vergleichskommunen sind dagegen in allen Jahren (im Durchschnitt) im Plus.
2. Mit dem Beginn der Hilfsprogramme können auch die Teilnehmerkommunen ausgeglichene Primärsalden vorweisen. Insbesondere in der Darstellung bezogen auf den Programmstart wird deutlich, dass die ausgeglichenen Haushalte schlagartig mit dem Programmstart einhergehen.
3. Die Kassenkredite sind bei den Teilnehmerkommunen nicht nur im Niveau deutlich höher (schon 2008 mehr als um den Faktor 4), sie sind zudem auch vor dem Programmstart dynamisch angestiegen. Der Kassenkreditbestand hat sich bei den Teilnehmerkommunen im Verlauf von vier Jahren um etwa 700 Euro pro Einwohner (von etwa 2050 auf etwa 2750) erhöht. Die Dramatik dieser Entwicklung wird insbesondere dann deutlich, wenn man es ins Verhältnis zum Niveau bei den Nicht-Teilnehmerkommunen setzt. Hier betrug der Kassenkreditbestand 2011 im Durchschnitt etwa 370 Euro pro Einwohner. Der absolute Anstieg innerhalb von vier Jahren war demnach doppelt so groß wie das Niveau bei den Vergleichskommunen.
4. Der enorme Anstieg bei den Kassenkrediten ist mit dem Programmstart abrupt gebremst worden. Ab dem Eintritt in die Konsolidierungsprogramme bleibt der Kassenkreditbestand der Teilnehmerkommunen konstant bei etwa 2800 Euro. Dass sich die Entwicklung bei den Kassenkrediten ab 2012 tatsächlich stabilisiert

¹⁶ Als Primärsaldo wird im Datensatz des „Wegweiser Kommune“ der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltung der laufenden Periode bezeichnet. Auszahlungen für Investitionen und Tilgungen sowie Finanzzin- und auszahlungen bleiben außen vor. Der Primärsaldo vermittelt somit einen Eindruck davon, ob die laufende Aufgabentätigkeit der Kommune eine fiskalische Schieflage aufweist oder nicht. Unbenommen davon müssen die Kommunen in der Gegenwart de facto jedoch stets auch Mittel für Vergangenheitslasten und künftige Herausforderungen erwirtschaften.

Abbildung 3

Verteilung der Kassenkredite 2008, 2012 und 2015

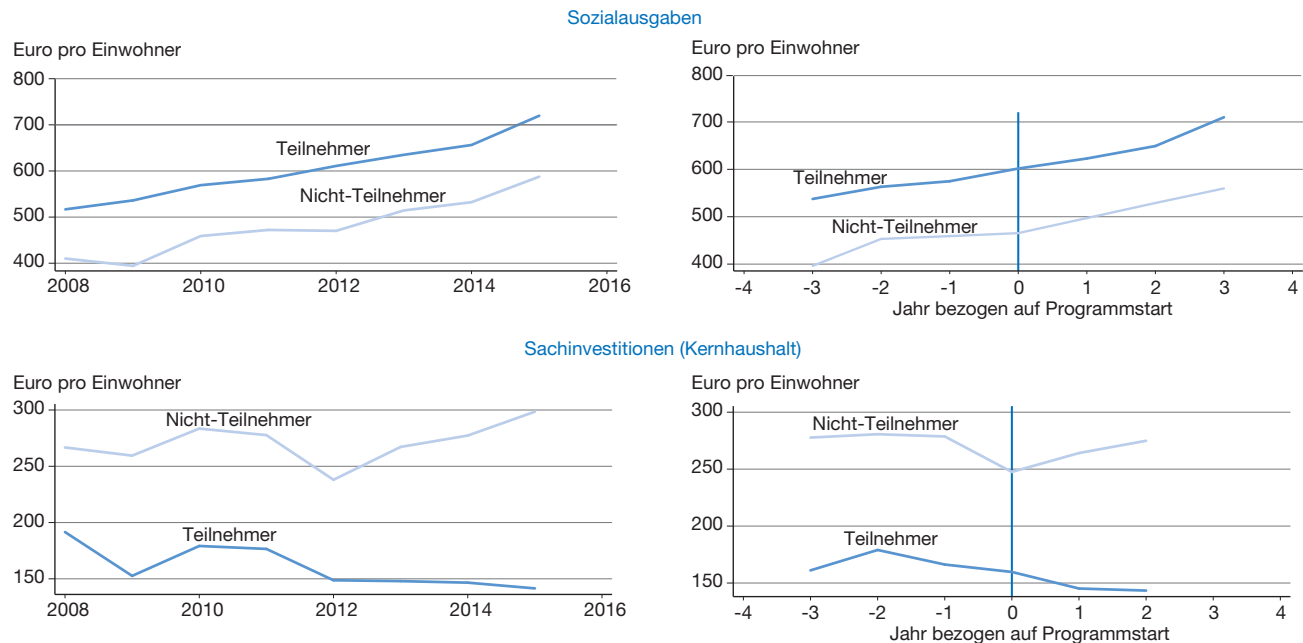


Quelle: eigene Berechnungen anhand von Finanzkennzahlen des Datenportals <http://www.wegweiser-kommune.de/> (22.6.2018).

hat, zeigt sich auch in Abbildung 3. Hier wird die Verteilung der Kassenkreditbestände innerhalb der Gruppe der Teilnehmerkommunen dargestellt. Während die Verteilung sich von 2008 zu 2012 enorm verändert hat, liegen die Verteilungen von 2012 und 2015, als eine Erhöhung des Niveaus in der Breite der Kommunen stattfand, sehr nahe beieinander. Ab dem Programmbeginn ist nicht nur der Durchschnitt der Kassenkredite stabil, sondern auch deren Verteilung unter den Kommunen.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse einen positiven Effekt der Konsolidierungsprogramme auf die Kassenkredite und die Defizite. Der Stopp der dynamischen Kassenkreditentwicklung und der gelungene Ausgleich des laufenden Geschäfts müssen gemeinhin als Erfolge der Konsolidierungsmaßnahmen gewertet werden. Zwar wird die Haushaltsentwicklung auch durch die sich verbessernde Konjunktur begünstigt (siehe Verlauf bei den Vergleichskommunen), aber der sprunghafte Anstieg deutet hier auf deutliche Programmeffekte hin. Durch die Hilfszahlungen und die Konsolidierungsverpflichtungen konnten die Haushaltsergebnisse im Durchschnitt deutlich verbessert und die Kassenkreditneuaufnahme per Saldo erkennbar verringert werden. Die Effekte sind insbesondere dadurch zu erklären, dass sowohl die Kassenkredite als auch die Defizite für die Auswahl der Teilnehmerkommunen und die Ausgestaltung der Hilfsprogramme sowie ihrer Instrumente zentrale Anknüpfungspunkte darstellten. Die gewählten Indikatoren stehen daher auch im Mittelpunkt der Aufsichtsbehörden und im Rahmen der Programme wurden und werden hier zum Teil verbindliche Zielvorgaben gemacht. Umso mehr ist ein Blick auf andere Dimensionen der kommunalen Finanzen von Interesse. Erst hier zeigt sich, wie erfolgreich und nachhaltig die Konsolidierungsprogramme tatsächlich sind.

Abbildung 4
Fiskalische Ergebnisse: Sozialausgaben und Sachinvestitionen



Quelle: eigene Berechnungen anhand von Finanzkennzahlen des Datenportals <http://www.wegweiser-kommune.de/> (22.6.2018).

Sozialausgaben und Sachinvestitionen

Um die fiskalischen Wirkungen der Hilfsprogramme in ihrer Gänze zu erfassen, lohnt sich zunächst ein Blick auf entscheidende Ausgabenkategorien: die Aufwendungen für Soziales und für Sachinvestitionen in den kommunalen Kernhaushalten (vgl. Abbildung 4). Die Aufwendungen für Soziales zeigen einen ungebrochenen Trend über die gesamte Zeitperiode. Das Ausgabenniveau befand sich 2008 im Durchschnitt der berücksichtigten Programmteilnehmer noch im Bereich von 500 Euro pro Einwohner und lag nur sieben Jahre später schon bei über 700 Euro, ein Anstieg um 40 %. Die Konsolidierungsprogramme haben demnach keinerlei Wirkung auf die Entwicklung dieser Ausgaben entfalten können. Dies war auch nicht zu erwarten, denn die Aufgabentätigkeit ist im Sozial- und Jugendhilfebereich in hohem Maße durch gesetzlich begründete Leistungsansprüche geprägt, weshalb die Aufgabentätigkeit von kommunaler Seite allenfalls zu einem kleineren Teil beeinflusst werden kann.¹⁷ Umso bemerkenswerter ist es, dass der Ausgleich der laufenden Verwaltung in den Teilnehmerkommunen trotz der Mehrbelastungen im Sozialbereich im Schnitt gelungen ist. Ein Grund dafür wird bei einem Blick auf die Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen deutlich. Hier hat sich der Niveauunterschied zwischen den Teilnehmerkommunen und der Vergleichs-

gruppe seit dem Beginn der Hilfsprogramme vergrößert. Während die wirtschaftlich stärkeren Kommunen mit der sich verbessernden Konjunktur auch mehr Investitionen im Kernhaushalt tätigen konnten, nahmen die Investitionen bei den Teilnehmerkommunen – nach dem Auslaufen der im Rahmen des Konjunkturpakets II gewährten Förderung im Jahr 2012 – weiter ab. Um die Auflagen der Konsolidierungsprogramme zu erfüllen, müssen die Kommunen auf Investitionen im Kernhaushalt verzichten. Hier besteht das Risiko, dass die Konsolidierung langfristig der Wettbewerbsfähigkeit der Programmteilnehmer im Wettstreit um Bürger und Unternehmen schadet.¹⁸

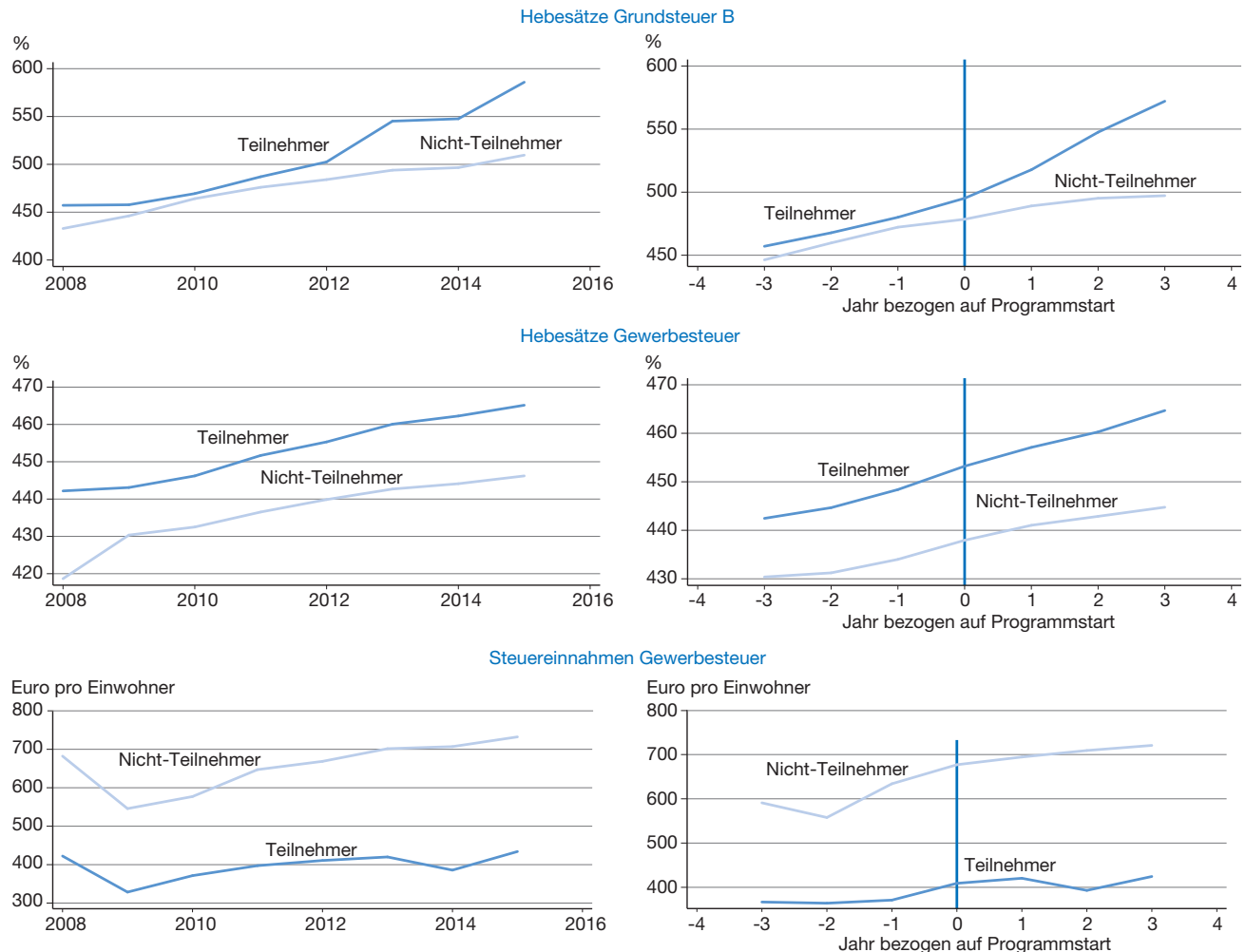
Steuern

Dieser Verlust der Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich zudem bei den kommunalen Steuern. Wie bereits ausgeführt, machen die Kommunen im Regelfall im Rahmen ihrer Konsolidierungsbemühungen auch von der Möglichkeit Gebrauch, bestehende Einnahmepotenziale stärker auszuschöpfen. Neben Gebühren und Beiträgen (z.B. Kita, Wasser, Abwasser) sind in diesem Zusammenhang auch die kommunalen Steuern teils deutlich erhöht worden. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der

¹⁷ Vgl. F. Boettcher, R. Geißler: Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben, Analysen und Konzepte, 2017.

¹⁸ Auf dieses Risiko reagierte der Bund mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Allerdings barg dessen Umsetzung neue föderale Herausforderungen, vgl. R. Geißler: Investitionsförderung im Finanzföderalismus, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 6, S. 439-447.

Abbildung 5
Fiskalische Ergebnisse: Steuern



Quelle: eigene Berechnungen anhand von Finanzkennzahlen des Datenportals <http://www.wegweiser-kommune.de/> (22.6.2018).

kommunalen Grundsteuer- und Gewerbesteuerhebesätze sowie die Trends bei den Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Hier wird deutlich, dass auch bei den kommunalen Steuerhebesätzen die Schere zwischen wirtschaftsschwachen und ökonomisch stärkeren Kommunen auseinandergeht. Bei der Grundsteuer B war das Niveau in den Jahren vor dem Programmstart noch annähernd gleich. Hier ergibt sich mit Beginn der Hilfsprogramme innerhalb von vier Jahren eine Lücke von fast 70 Hebesatzpunkten. Bei der Analyse der Gewerbesteuer kann man nicht zwangsweise von einem Programmeffekt ausgehen. Die Gewerbesteuerhebesätze waren auch vor Programmstart in einem deutlichen Aufwärtstrend und auch die Vergleichskommunen haben die durchschnittlichen Hebesätze im Zeitraum erhöht. So war der Unterschied zwischen den Hebesätzen der Teilnehmerkommunen und der Vergleichskommunen im Jahr vor dem

Programmstart schon bei etwa 14 Hebesatzpunkten und stieg in fünf Jahren lediglich auf knapp 20 Punkte an. Interessant bei der Gewerbesteuer ist allerdings ein Blick auf die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen. Während die Vergleichskommunen ihre Einnahmen mit anziehender Konjunktur und höheren Hebesätzen deutlich steigern können, bleibt der Zuwachs bei den Programmkommunen überschaubar. Dies zeigt, dass die Möglichkeiten der Teilnehmerkommunen, die eigenen Einnahmen zu erhöhen bei der Gewerbesteuer beschränkt sind. Selbst wenn dies kurzfristig gelingt, werden diese Kommunen bei höheren Steuersätzen (und niedrigeren Investitionen) zukünftig unattraktiv(er) für die Ansiedlung und Ausweitung von gewerblicher Aktivität. Dies erklärt letztendlich auch die in Abbildung 5 festgestellte relative Zurückhaltung der Programmteilnehmer bei der Nutzung des Gewerbesteuerhebesatzes zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung.

Fazit

Der vorliegende Beitrag hat die fiskalischen Wirkungen der Konsolidierungsprogramme für Teilnehmerstädte mit 50 000 oder mehr Einwohnern im Zeitraum von 2008 bis 2015 analysiert. Im Mittelpunkt der Analyse stand der Vergleich zwischen den Programmteilnehmern sowie den übrigen Städten derselben Größenklasse. Obwohl die Analyse nur die kurzfristigen Effekte (zwei bis fünf Jahre nach Programmstart) in den Blick nehmen konnte, zeigen sich deutliche Trends. Bei den Finanzindikatoren, die sowohl im Hinblick auf die Auswahl der Teilnehmer als auch hinsichtlich der gewählten Instrumente und formulierten Ziele im Mittelpunkt der Hilfsprogramme standen und stehen, zeigten sich erkennbare Verbesserungen bei den Teilnehmerkommunen. Die Kassenkreditneuverschuldung im Kernhaushalt konnte per Saldo deutlich verringert, zuletzt sogar ganz gestoppt werden. Die laufenden Haushalte, die vor dem Beginn der Programme massive Defizite aufwiesen, wurden seither im Schnitt ausgeglichen. In anderen Dimensionen der kommunalen Finanzen zeigte sich jedoch die Schattenseite der Konsolidierung: So können die Programmteilnehmer nicht in dem Maße in ihre Infrastruktur investieren, wie die übrigen Kommunen. Zudem geht die Steuerschere zwischen armen und reichen Kommunen weiter auseinander. Die Sozialausgaben sind hingegen ungebremst weiter gestiegen.

Unsere Ergebnisse stehen im Einklang mit den Resultaten zweier früherer Studien. Baskaran analysierte Hilfszahlungen in Hessen in den 2000ern und bestätigte, dass Konsolidierungshilfen mit höheren Steuern verbunden waren.¹⁹ Wie auch wir, kommt eine Studie zum Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen zu dem Schluss, dass die kurzfristigen Maßnahmen durchaus greifen, sich aber die langfristigen Aussichten für die Kommunen nicht deutlich verbessert haben.²⁰

Fast zehn Jahre nach dem Beginn der durch die Finanz- und Bankenkrise hervorgerufenen Problemen in zahlrei-

chen Kommunalhaushalten, auf die der Großteil der Länder mit der Schaffung von Hilfsprogrammen reagiert hat, ist es an der Zeit, auch die Schattenseiten der durchaus erfolgreichen Konsolidierungsprogramme zu beleuchten. Die Fokussierung auf einzelne Finanzindikatoren (z.B. Kassenkredite oder Haushaltsdefizite) war angesichts der damaligen Notlage erforderlich, doch für eine nachhaltige Finanzpolitik kann sie auf Dauer problematisch werden.

Um den finanzschwachen Kommunen dauerhaft und durchgreifend zu helfen, sind weitere Maßnahmen notwendig.

Die Daten zeigen einmal mehr, dass die hohen Sozialausgaben ein Hauptfaktor für die schlechte Finanzsituation sind. Hier sollte der Bund durch die langfristige Übernahme von einzelnen Aufgaben (z.B. Kosten für Unterbringung und Heizung) für umfassende Entlastung sorgen.²¹ Auf der Einnahmeseite bietet es sich an, die lange überfällige Reform der Grundsteuer dazu zu nutzen, die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen insgesamt zu erhöhen.²² Innerhalb der kommunalen Gemeinschaft können (und müssen) diese Mehreinnahmen bei den Steuern dann bedarfsgerecht umverteilt werden. Die bestehenden Mechanismen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen können hier genutzt und gegebenenfalls erweitert werden (z. B. durch Abundanzumlagen). Nur wenn die Kommunen strukturell ausreichende eigene Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekommen (und damit verantwortlich umgehen), kann eine Verringerung der Disparitäten gelingen. Wenig nachhaltig sind kurzfristige Programme von Bund und Ländern (z.B. Bundesförderung von Kitas und Schulsanierung). Diese Programme lassen sich effektiv voll inszenieren, helfen aber langfristig weder dem deutschen Finanzföderalismus im Ganzen noch den finanzschwachen Kommunen selbst.

19 T. Baskaran: Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?, in: Economics of Governance, 18. Jg. (2017), H. 3, S. 209-238.

20 H. Rappen: Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit, RWI Materialien, Nr. 120, 2017.

21 R. Geißler, F.-S. Niemann: Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015.

22 Bei den bisherigen Debatten um eine Erneuerung der Grundsteuer geht es zumeist um die Verteilungseffekte der verschiedenen Reformmodelle, die aber allesamt aufkommensneutral angedacht sind. Ökonomisch sinnvoll wäre aber durchaus eine deutliche Erhöhung der Aufkommen bei den Grundsteuern und damit eine stabilere Einnahmequelle für die Kommunen.

Title: *Fiscal Aid Initiatives in German States in Support of Financially Troubled Municipalities: An Evaluation of Short-Term Effects*

Abstract: *Many German states set up special financial assistance programmes focusing on municipalities in fiscal distress. As a result, participating authorities show significant improvements in crucial financial indicators. However, there are some adverse effects in the indicators, as well. In particular, tax revenue is below average, welfare spending is continuously increasing and investment figures point toward further decline. Those findings demonstrate an ongoing and lasting fiscal burden on those authorities.*

JEL Classification: H10, H77