



Eine vergleichende Auswertung der Konsolidierungsmaßnahmen in kleinen Kommunen fünf deutscher Bundesländer

Andreas Kallert und Simon Dudek

GEOGRAPHIE 
KU EICHSTÄTT-INGOLSTADT

DFG

*17. Workshop zum Jahrbuch
für öffentliche Finanzen*

*Leipzig, 20./21. September
2024*

Kommunale Schuldenhilfsprogramme in Deutschland

Programm	Laufzeit	Volumen in Mio. Euro	Mittelherkunft	Kriterien für Teilnahme	Ziel
Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW	2011/2-2020	5.850	Land und Kommunen	Überschuldungssituation	Haushaltsausgleich
Zukunftsvertrag Niedersachsen	2012-2030	1.260	Land und Kommunen	Steuerkraft und Kassenkredite	Schuldenabbau; kommunale Fusionen
STARK II Sachsen-Anhalt	2010-2016	513	Land	Förderliste; Laufzeitende von Krediten	Schuldenabbau
Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz Schleswig-Holstein	2012-2018	750	Land und Kommunen	5-fach verfehlter Haushaltsausgleich	Haushaltsstabilisierung
Stabilisierungshilfen Bayern	2012-heute	1.131	Land und Kommunen	Struktur- und/oder Finanzschwäche	Schuldenabbau; seit 2019 auch Abbau Investitionsrückstand
Kommunaler Entlastungsfonds Saarland	2012-2019	120	Land	Haushaltsausgleich in besonderem Maße gefährdet	Schuldenabbau
Konsolidierungszuweisungen Mecklenburg-Vorpommern	2012-2020	100	Land	keine	Haushaltsausgleich
Kommunaler Schutzschirm Hessen	2012-2020	3.200	Land	Kassenkredite und ordentliches Ergebnis	Schuldenabbau
Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz	2012-2026	3.825	Land und Kommunen	Kassenkredite	Schuldenabbau

Der rurale Konsolidierungsstaat

- Warum rural? Kleine Gemeinden stellen „eine nicht zu vernachlässigende Lücke“ und „vielleicht größte Schwäche der bisherigen Empirie dar“ (Zabler 2021: 48) → ländliche Kommunen folgen nicht den üblichen Konsolidierungsmustern
- Angelehnt an Wolfgang Streecks „Konsolidierungsstaat“ (2015) im Kontext der europäischen Staatsschuldenkrise

Der rurale Konsolidierungsstaat: 6 zentrale Thesen

1 Konditionalität der Hilfen
→ Zuckerbrot & Peitsche

6 Kürzungen im freiwilligen
Bereich → Frust und
„Regionale Verbitterung“
in der Bevölkerung

2 Moral Hazard → Abschreckung
für andere Kommunen



5 Generalisten statt Spezialisten →
Frust in der Verwaltung durch
Überlastung

3 Begrenzte Konsolidierungs-
möglichkeiten → Priorisierung
der Grundsteuer

4 Fläche verteuert
Infrastruktur → höhere
Gebührenbelastung

Auswertung der Konsolidierungsmaßnahmen: Datengrundlage

Programm	Art	Kommunen in der Auswertung	Daten	Quelle
Stabilisierungshilfen Bayern (2012 bis laufend)	Haushaltskonsolidierungskonzepte; 10-Punkte-Pläne	129 von 193 (192 unter 50.000 EW)	Ist- und Soll-Werte	Bezug über die Kommunen
Kommunaler Schutzschirm Hessen (2012 bis 2020)	Schutzschirmverträge	80 von 86 (80 unter 50.000 EW)	Soll-Werte	Bezug über Hessisches Finanzministerium
Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW (2011/2 bis 2020)	Haushaltssicherungskonzepte	35 von 62 (35 unter 50.000 EW)	Ist- und Soll-Werte	Bezug über Regierungsbezirke
Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (2012 bis 2026)	Konsolidierungsverträge	693 von 830	Soll-Werte	Bezug über Landkreise und eigene Recherche
Kommunaler Entlastungsfonds Saarland (2012 bis 2019)	Haushaltssanierungspläne	22 von 35 (34 unter 50.000 EW)	Soll-Werte	Bezug über die Kommunen

Auswertung der Konsolidierungsmaßnahmen I: Prozentuale Verteilung der Eigenbeiträge nach Aufwand und Ertrag der Schuldenhilfs- und Konsolidierungsprogramme

Programm	Aufwand in % (Anzahl der Maßnahmen)	Ertrag in % (Anzahl der Maßnahmen)
Stabilisierungshilfen (Bayern)	44,4% (1.154 Maßnahmen)	55,6% (1.129 Maßnahmen)
Kommunaler Schutzschirm (Hessen)	28,0% (1.500 Maßnahmen)	72,0% (983 Maßnahmen)
KELF (Rheinland-Pfalz)	19,9% (481 Maßnahmen)	80,1% (1.636 Maßnahmen)
Stärkungspakt Stadtfinanzen (NRW)	31,9% (1.083 Maßnahmen)	68,1% (578 Maßnahmen)
KEF (Saarland)	56,9% (585 Maßnahmen)	43,1% (262 Maßnahmen)

Verteilung der Konsolidierungsbeiträge nach Maßnahmenart

	Bayern	Hessen	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland
Erhöhung Grundsteuern	10,6%	20,9%	36,89	30,3%	15,1%
Erhöhung Gewerbesteuer	10,6%	15,3%	17,0%	11,2%	9,7%
Optimierung von Gebühren	23,8%	14,0%	6,3%	8,9%	10,3%
Reorganisation, Optimierung	15,9%	8,6%	6,2%	7,4%	9,6%
Abbau von Standards, Zuschüssen, Leistungen	12,3%	9,7%	8,8	2,7%	15,2%
Abbau von Flächen, Standorten, Einrichtungen	9,9%	1,4%	4,2%	22,2%	2,5%
Zinersparnis	6,9%	5,2%	6,2%	0,1%	-
Erträge aus Erneuerbaren Energien	0,5%	2,6%	0,1%	1,2%	4,2%
Beiträge von Beteiligungen, Konzessionen	0,1%	2,2%	4,8%	1,1%	4,8%
Stellenabbau	6,6%	3,9%	7,3%	6,6%	28,5%
Sonstige Maßnahmen	2,8%	16,2%	2,4%	8,41	0,1%

Verteilung der Konsolidierungsbeiträge nach Maßnahmenart

	Bayern	Hessen	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland
Erhöhung Grundsteuern	10,6%	20,9%	36,9%	30,3%	15,1%
Erhöhung Gewerbesteuer	10,6%	15,3%	17,0%	11,2%	9,7%
Optimierung von Gebühren, Beiträgen und Satzungen	23,8%	14,0%	6,3%	8,9%	10,3%
Reorganisation und Optimierung	15,9%	8,6%	6,2%	7,4%	9,6%
Abbau von Standards, Zuschüssen, Leistungen	12,3%	9,7%	8,8	2,7%	15,2%
Abbau von Flächen, Standorten, Einrichtungen	9,9%	1,4%	4,2%	22,2%	2,5%
Zinersparnis	6,9%	5,2%	6,2%	0,1%	-
Erträge aus Erneuerbaren Energien	0,5%	2,6%	0,1%	1,2%	4,2%
Beiträge von Beteiligungen, Konzessionen	0,1%	2,2%	4,8%	1,1%	4,8%
Stellenabbau	6,6%	3,9%	7,3%	6,6%	28,5%
Sonstige Maßnahmen	2,8%	16,2%	2,4%	8,41	0,1%

Fazit

- Ausgestaltung der Konditionalität ist entscheidend für die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen (z.B. breite Streuung in Bayern, geringe in Rheinland-Pfalz)
- Grundsteuer im ruralen Konsolidierungsstaat (deutlich) wichtiger als Gewerbesteuer
- Abbau von Standards, Leistungen und Zuschüssen + Optimierung von Gebühren, Beiträgen, Satzungen und Verträgen sehr häufige Maßnahmen (teils mehr als die Hälfte wie in NRW und Bayern)
- Freiwilliger Aufgabenbereich stark betroffen (Kultur, Sport, Kinder) → Unmut und Verbitterung, da gerade hier ehrenamtlich Aktive vor den Kopf gestoßen werden

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Andrae, K. und Kambeck, R. (2014): Kommunale Konsolidierungshilfen der Länder – Fass ohne Boden oder alternativlose Maßnahmen zur Standortrettung? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 63(2), 162–172.

Baskaran, T. (2014): The Political Economy of special needs transfers: Evidence from bavarian Municipalities, 1993-2011. Göttingen. – Discussion Papers.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012): Bericht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Weiterentwicklung der Bedarfszuweisungskriterien nach Art. 11 FAG. München.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012): Gewährung von Bedarfszuweisungen gem. Art. 11 FAG an Gemeinden. München.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2019): Gewährung von Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen nach Art. 11 BayFAG an Städte und Gemeinden; Richtlinien für das Antragsjahr 2019 einschließlich Neuausrichtung der Stabilisierungshilfen.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2022): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Gewährung von Bedarfszuweisungen gem. Art. 11 FAG an Gemeinden.

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Gütersloh.

Boettcher, F. et al. (2018): Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. In: Wirtschaftsdienst 98(8), 592–599.

Dudek, S. und Kallert, A. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. – Studien 2.

Frischmuth, B. (2013): Bestehende Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme: Gemeindefinanzbericht 2013. Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt. Berlin, 32–36.

Henzler, C. (2019): Unterstützung für arme Gemeinden: Fürackers milde Gaben. In: Süddeutsche Zeitung.

Kallert A. und Dudek S. (2023): Die Stabilisierungshilfen in Bayern. In: Junkernheinrich et al. (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2023, 161-176.

Person, C. und Geißler, R. (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. In: dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 13(1), 191-216.

Stolzenberg, P. (2018): Kommunale Haushaltskonsolidierung durch Konditionalität. Ein Vergleich der Konsolidierungsprogramme der Bundesländer und ihrer Implementation in kreisfreien Städten. Baden-Baden: Nomos. – Lokale Politik Band 2.

Streeck, W. (2015): The Rise of the European Consolidation State. MPIfG Discussion Paper 15/1.

Wildasin, D.E. (2004): The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework. In: National Tax Journal 57(2.1), 247–272.

Wohltmann, M. (2013): Länderprogramme zur (Teil-)Entschuldung der Kommunen. In: Der Landkreis (7-8), 350–355.

Zabler, S. (2021): Kommunale Schulden in Deutschland. Instrumente zur Bekämpfung auf dem Prüfstand einer synthetischen Analyse. Baden-Baden: Nomos.

Eine vergleichende Auswertung der Konsolidierungsmaßnahmen in kleinen Kommunen fünf deutscher Bundesländer

<https://www.ku.de/konsolidierungsatlas>

Dr. Andreas Kallert andreas.kallert@ku.de

Dr. Simon Dudek simon.dudek@ku.de

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

DFG

GEOGRAPHIE
KU EICHSTÄTT INGOLSTADT