

**Stellungnahme
zum Antrag der Fraktion der CDU**

**„Stärkungspakt jetzt reformieren –
verzögerte Evaluierung ist nicht ausreichend“**

– Landtagsdrucksache 16/5764 –

von
**Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Dipl.-Volksw. Hendrik Markert
Dr. Christopher Müller**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3593**

A11

**Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie
an der Technischen Universität Kaiserslautern**

Anhörung am 11. März 2016
im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen

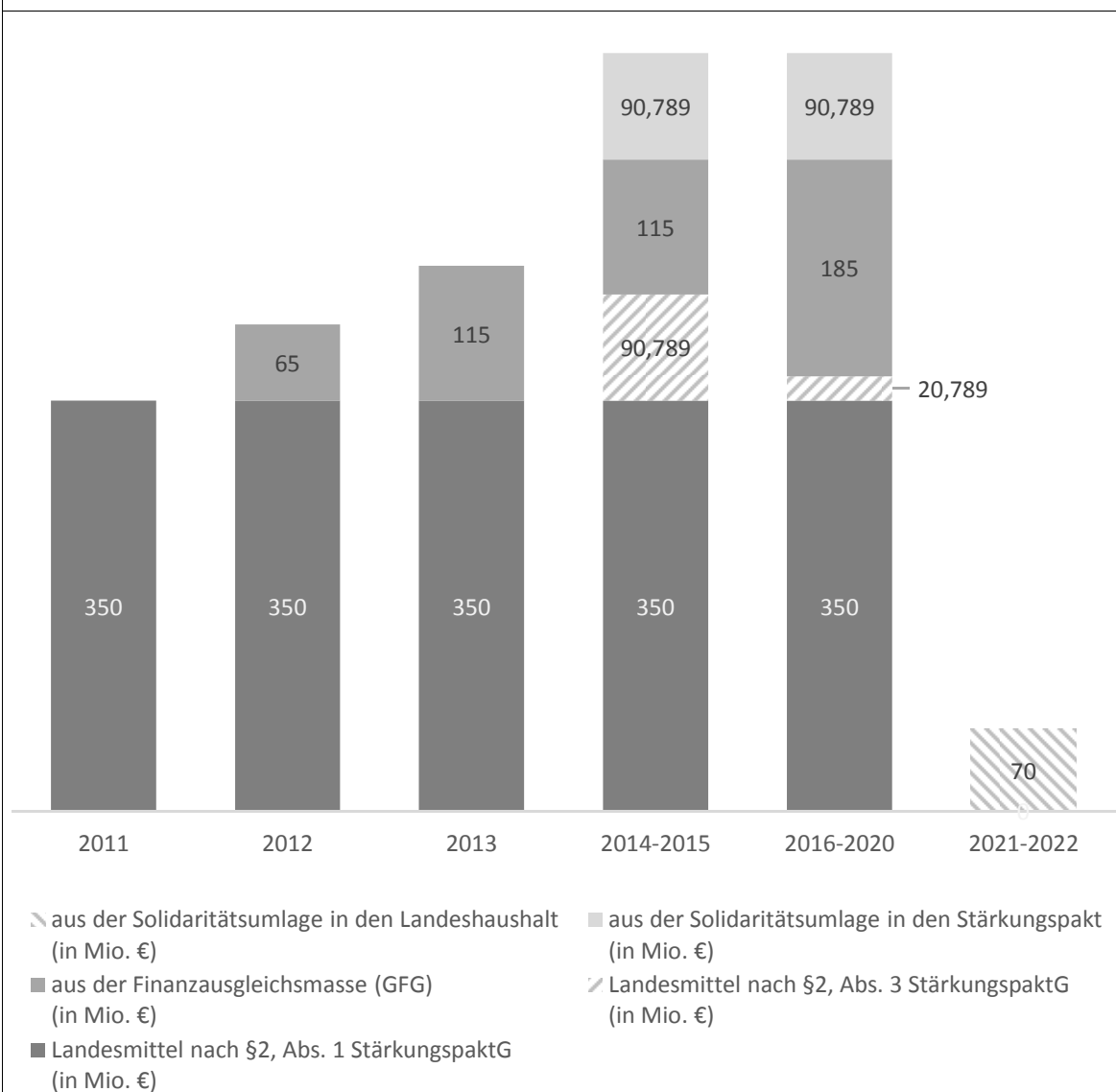
Zur Konzeption und Finanzierung des Stärkungspaktes

1. Das Ziel des am 01.12.2011 in Kraft getretenen Stärkungspaktes Stadtfinanzen ist der Haushaltsausgleich der 34 pflichtig (Stufe 1, ab 2011) und 27 freiwillig (Stufe 2, ab 2012) teilnehmenden Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2021 – einhergehend mit der Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung durch die Bereitstellung von temporären Konsolidierungshilfen im Zeitraum von 2011 bis 2020.

2. Das Gesamtvolumen der Konsolidierungshilfen stieg von 350 Mio. Euro im Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 auf 716,6 Mio. Euro an (vgl. Abb. 1). Davon entstammen jährlich 350 Mio. Euro der Landesebene. Diese Mittel sind ausschließlich für Kommunen der Stärkungspaktstufe 1 vorgesehen. Weiterhin werden für Kommunen der Stärkungspaktstufe 2 von der kommunalen Finanzausgleichsmasse 2012 65 Mio. Euro, 2013 bis 2015 jährlich 115 Mio. Euro und 2016 bis 2020 jährlich 185 Mio. Euro vorweg abgezogen und den Stärkungspaktmitteln zugeführt. Ab 2014 kommt ein weiterer Betrag in Höhe von 181,6 Mio. Euro hinzu, der jeweils zur Hälfte (etwa 90,8 Mio. Euro jährlich) in Form der „Solidaritätsumlage“ von den abundanten Gemeinden und aus Landesmitteln finanziert wird. Von 2016 bis 2020 sinkt dieser Landesanteil um 70 Mio. Euro auf etwa 20,8 Mio. Euro jährlich. Diese Mittelabsenkung wird durch die nochmals erhöhte Vorwegentnahme aus dem Finanzausgleich

kompensiert. Die Solidaritätsumlage wird auch nach Ablauf des eigentlichen Stärkungspaktes noch 2021 und 2022 mit jeweils 70 Mio. Euro erhoben, die dann jedoch dem Landeshaushalt zufließen. Damit wird ein Teil des Landesbeitrages zur Finanzierung der Stärkungspaktstufe 2 der Jahre 2014/2015 wieder kompensiert, so dass die abundanten Gemeinden durch Streckung der Umlage insgesamt einen – wie auch zunächst angestrebt – höheren Solidaritätsbeitrag leisten. Mithin beträgt die Landesleistung zum Stärkungspakt Stadtfinanzen 370,8 Mio. Euro (im Durchschnitt der Jahre 2014-2020).

Abbildung 1: Jährliche Zahlungsströme des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Stärkungspaktgesetzes.

3. Konzeptionell wurde der Stärkungspakt Stadtfinanzen durch das Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ (sog. Junkernheinrich/Lenk-Gutachten) vorbereitet. Darin wurde eine Strategie entwickelt, wie die strukturelle Lücke in Höhe von etwa 2,5 Mrd. Euro (Stand 2009) schrittweise geschlossen werden kann. Es wurde empfohlen, zunächst den Haushaltsausgleich anzustreben und dann schrittweise den Altschuldenabbau zu realisieren. Dies ist auch weiterhin richtig. Konzeptionell sollte dies durch eine Kombination von

- dauerhafter struktureller Verbesserung der Finanzausstattung,
- zeitlich befristeten Konsolidierungshilfen des Landes und
- kommunalen Konsolidierungsleistungen erfolgen.

Alle Akteure sollten im engen Schulterschluss ein gemeinsames Ziel verfolgen.

4. Im Gutachten wurden in vier Modellrechnungen die notwendigen Beiträge der jeweiligen Akteure zur Schließung der strukturellen Lücke und eines hälftigen Abbaus der Liquiditätskredite untersucht. Ausgangspunkt war eine 49 %-ige Bundesbeteiligung an den zentralen Sozialbereichen der Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die einen Betrag von 2,4 Mrd. Euro erbracht hätte. In den drei weiteren Modellrechnungen wurde der Bundesanteil jeweils reduziert (bis auf 430 Mio. Euro) und musste durch die beiden anderen Akteure kompensiert werden.

5. Mit Blick auf die Umsetzungsphase ist festzustellen:

- Es wurde nur ein vergleichsweise kleiner Teil an Kommunen in den Stärkungspakt aufgenommen.
- In der Zeit bis zur Initialisierung der Hilfen im Jahr 2011 vergingen gegenüber der Basisrechnung zur strukturellen Lücke drei Jahre, in denen diese weiter gewachsen sein dürfte.
- Die Hilfen stiegen nur schrittweise an und entwickelten erst im Jahr 2014 ihre volle Wirksamkeit.
- Der Bund hat – bisher – nur die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schrittweise bis 2014 voll übernommen, was bezogen auf die strukturelle Lücke zum Stand 2009 Entlastungsbeiträgen von schätzungsweise 19,3 Mio. Euro (2011), 309,6 Mio. Euro (2012), 599,8 Mio. Euro (2013) und 841,7 Mio. Euro (2014) entspricht. Gleichzeitig ist aber der Bundesanteil

an den Kosten der Unterkunft von 31,2 auf 24,5 % gesenkt worden und hat damit die Belastung erhöht.

- Ein Beitrag des Landes umfasst die Aufstockung der kommunalen Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro im Jahr 2010, also vor dem Stärkungspakt. Eine weitere strukturelle Entlastung unterblieb jedoch.
- Durch die sachlich gebotene Neugewichtung des Sozillastenansatzes wurde ein struktureller Ausgleich vollzogen, der durch den konjunkturell bedingten Aufwuchs der Schlüsselmasse für die „Verliererkommunen“ weniger schmerzhaft war.

6. Da eher wenige Kommunen unterstützt wurden und die Unterstützung der Kommunen in der Stufe 2 fast allein durch kommunale Umverteilungsmaßnahmen finanziert wird, hat das Ziel einer gemeinsamen Zielerreichung gelitten. Die kommunale Ebene wurde gespalten, der interkommunale Verteilungskampf gewann an Gewicht, der Streit wurde und wird vor dem Verfassungsgericht des Landes ausgetragen. Dies ist für einen finanzpolitischen Pfadwechsel und die Dimension der zu schließende strukturellen Lücke problematisch.

Methodik und Ergebnisse der Evaluationen

7. Der Evaluationsbericht für die Stufe 1-Kommunen wurde am 30.04.2014, der für die Stufe 2-Kommunen am 24.04.2015 dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW vorgelegt. Die Evaluationsberichte beziehen sich in weiten Teilen auf die Haushaltssanierungspläne und untersuchen mit der Methode des Soll-Ist-Vergleichs die Ergebnisse der Jahre 2012 und 2013 (sowie 2014 für Stufe 2) mit den Plandaten. Als Datenbasis dienen dabei im Wesentlichen die kommunalen Berichte über die Einhaltung ihrer Haushaltssanierungspläne, die Meldungen zum Haushaltsscontrolling und teilweise die amtliche Statistik. Inhaltlich bilden die umgesetzten Grund- und Gewerbesteuererhöhungen einen Schwerpunkt. Detaillierte Analysen, beispielsweise zur Entwicklung der Personalausgaben, sind nicht enthalten.

8. Methodisch handelt es sich um eine - in weiten Teilen ex-ante-orientierte Evaluierung, die im hohen Maße auf Absichten und Planzahlen beruht und nur in geringerem Maße auf tatsächlich Erreichtes (ex-post) eingeht. Im Ergebnis kommen die Evaluierungen für beide Stärkungspaktstufen (jeweils im Abschnitt 2.3) zu dem Zwischenfazit, dass der Stärkungspakt weitestgehend planmäßig verlaufen sei: „Weder

dem aktuellen Stand der Sanierungsplanung noch der bisherigen Maßnahmenumsetzung lassen sich Hinweise auf eine Zielverfehlung des Stärkungspaktes entnehmen. Die Zielerreichung ist somit gegeben.“

9. Insofern hat der Stärkungspakt – deutlich unterstützt durch gute konjunkturelle Rahmenbedingungen – zu einer Verbesserung der kommunalen Haushaltsergebnisse und zur in Planzahlen geronnenen Absicht des Haushaltsausgleichs im gesetzlich vorgeschriebenen Zeitrahmen geführt. Dies ist ein wichtiges Zwischenziel. Ohne den Stärkungspakt wären zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen in den Stadt- und Gemeinderäten so nicht beschlossen worden.

10. Richtig ist aber auch, dass sich die kommunale Finanzsituation in allen Flächenländern in der Folge der wirtschaftlichen und konjunkturellen Erholung nach der Immobilien-, Finanz- und Staatsschuldenkrise verbessert hat und dass diese Entwicklung gerade im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen deutlich zurückbleibt. Die zentrale Frage ist also, ob die Wirkungsintensität des Stärkungspaktes in der finanzpolitischen Realität hinreichend ist, um die strukturelle Lücke dauerhaft zu schließen und den Haushaltsausgleich in der Zukunft tatsächlich zu erreichen.

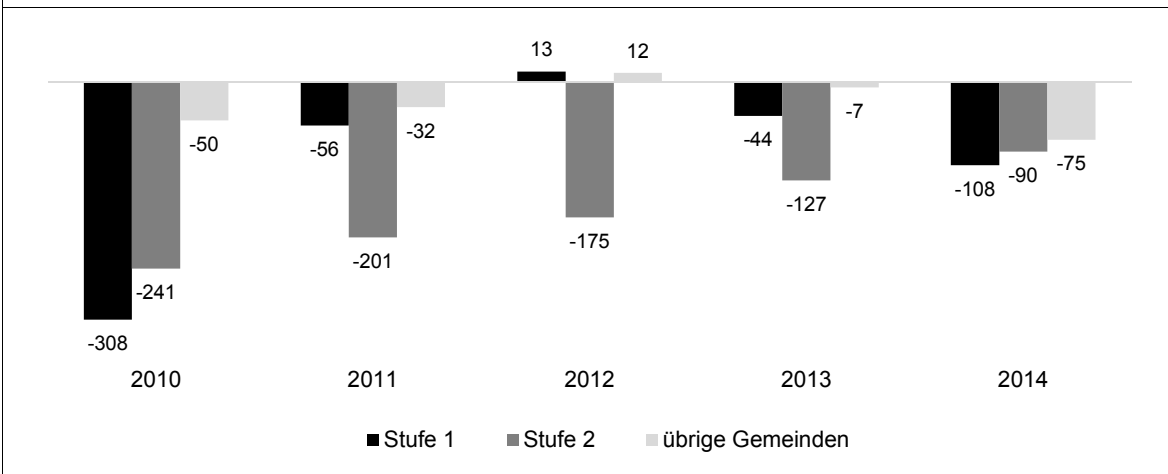
Zur kommunalen Haushaltsentwicklung seit Einführung des Stärkungspaktes (2010-2014)

11. Derzeit lässt sich nur auf der Basis der Finanz- und Schuldenstatistik flächendeckend ein erster empirischer und kursorischer Einblick in die kommunale Haushaltsentwicklung seit Einführung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen geben. Der Fokus liegt daher auf den Haushaltsergebnissen und ausgewählten Determinanten.

Finanzmittelsaldo

12. Der Finanzmittelsaldo der in Stufe 1 und 2 befindlichen Kommunen war 2010 vor Beginn des Stärkungspaktes mit -308 und -241 Euro je Einwohner, insbesondere im Vergleich zu den übrigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit -50 Euro je Einwohnern, stark defizitär ausgeprägt (vgl. Abb. 2). Im Verlauf der Jahre 2011 und 2012 verringerte sich das Defizit in beiden Stufen. Seit 2013 steigen die Defizite der Stufe 1-Kommunen allerdings wieder an. Schlussendlich liegt 2014 mit -108 Euro je Einwohner das höchste Defizit seit Beginn des Stärkungspaktes vor.

Abbildung 2: Finanzmittelsaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2014 nach der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

13. Die bereinigten Einzahlungen der Stufe 1- (+26,0 %) und Stufe 2-Kommunen (+19,5 %) verbesserten sich in den Jahren 2010 bis 2014 zwar stärker als in den übrigen Kommunen außerhalb des Stärkungspaktes (+14,9 %). Die bereinigten Auszahlungen wuchsen jedoch ebenfalls, wobei in den Kommunen der Stufe 1 (+14,7 %) und Stufe 2 (+11,4 %) eine geringere Auszahlungssteigerung als in den übrigen Kommunen (+16,0 %) festzustellen ist. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Defizitentwicklung trotz der Konsolidierungshilfen des Stärkungspaktes erfolgt ist. Ein Großteil der Defizitrückführung, insbesondere von 2010 zu 2011, ist auf die temporären Einnahmen aus Stärkungspaktmitteln zurückzuführen. Diese betragen – auf Basis der sonstigen allgemeinen Zuweisungen des Landes – 134 Euro je Einwohner (im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014). Die um die Stärkungspaktmittel unbereinigte Defizithöhe ist in dieser Darstellung und in den Evaluationen somit strukturell unterschätzt. Trotzdem führt die Niveaushiftung im defizitären Bereich nicht zu Einzahlungsüberschüssen, die die Liquiditätskreditbestände sowie die Zinsbelastung reduzieren könnten. Vielmehr werden Kreditaufnahmen in erheblichem Ausmaß durch Stärkungspaktmittel substituiert.

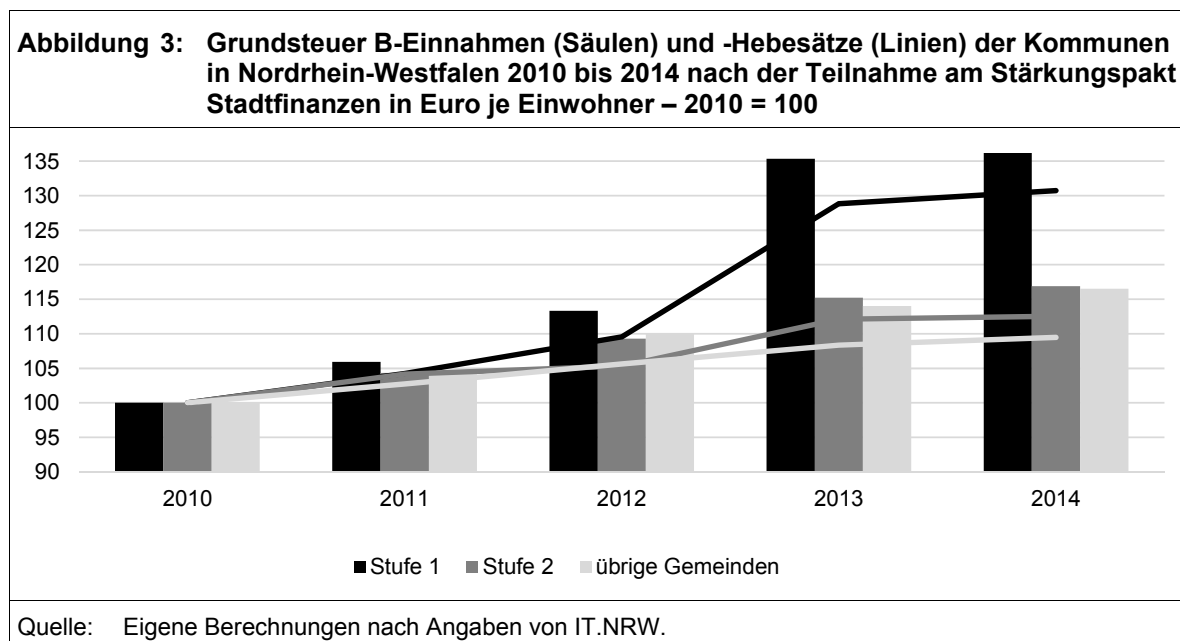
Hebesatzpolitik

14. In Nordrhein-Westfalen lag der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer bereits vor Inkrafttreten des Stärkungspaktes über dem Bundesdurchschnitt. Im Junkernheinrich/Lenk-Gutachten wurde deshalb von einer weiteren Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze abgeraten und stattdessen die der Grundsteuer B-Hebesätze empfohlen, da Ausweichreaktionen der Bemessungsgrundlage für diese kurz- und mittelfristig kaum möglich sind. Die lokale Steuererhöhung wurde als

nachrangige Maßnahme – nach den anderen Maßnahmen von Land, Bund und Kommunen – konzipiert.

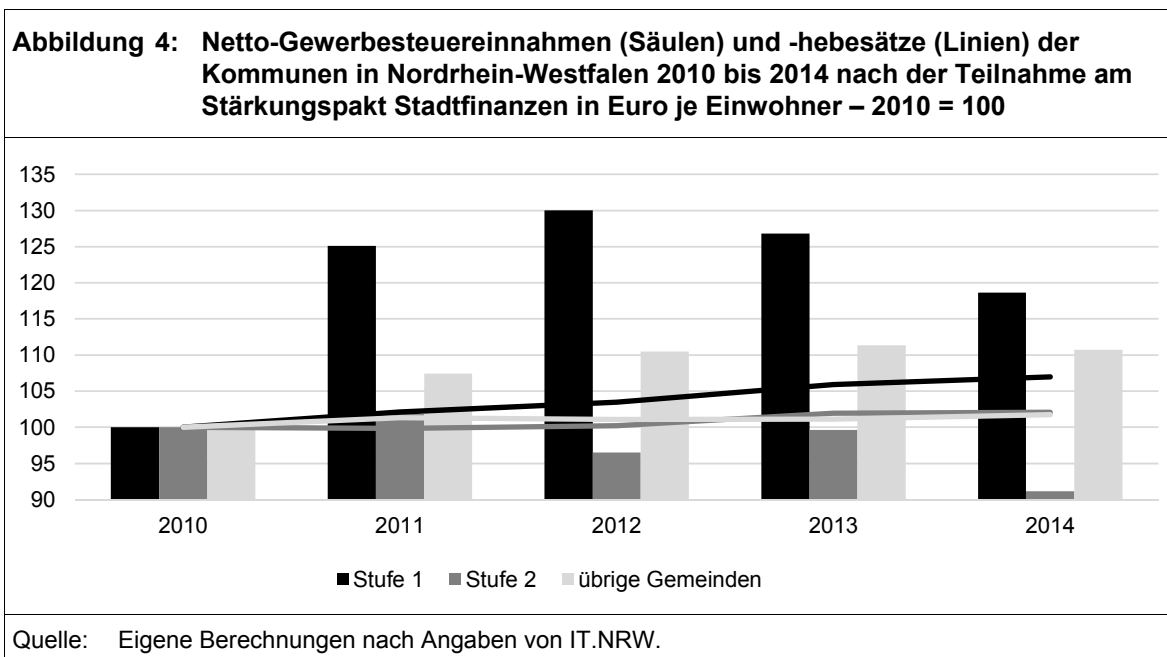
15. In vielen Stärkungspaktkommunen lassen sich seit Beginn des Stärkungspaktes jedoch flächendeckende Anhebungen der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer beobachten. Das kommunale Hebesatzniveau koppelt sich damit weiter von anderen Flächenländern ab.

16. Die Grundsteuer B-Hebesätze der Stufe 1-Kommunen sind nach einer durchschnittlichen Hebesatzanhebung um 146 Punkte (+30,7 %) gegenüber dem Niveau von 2010 auf durchschnittlich 620 % gestiegen (vgl. Abb. 3). Das durchschnittliche Aufkommen stieg im selben Zeitraum um 37,2 % auf 199 Euro je Einwohner. In den Kommunen der zweiten Stärkungspaktstufe fiel die durchschnittliche Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer B mit einem Plus von 63 Punkten auf durchschnittlich 561 % deutlich moderater aus. Zum Vergleich: Die übrigen Kommunen erhöhten ihre Hebesätze um durchschnittlich 41 Punkte auf 469 %.



17. Das Netto-Gewerbesteueraufkommen der Stufe 1-Kommunen stieg 2012 nach einer Anhebung des durchschnittlichen Hebesatzes um 16 Punkte (+3,5 %) gegenüber 2010 um 30 % auf 374 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 4). Bis 2014 wurde der durchschnittliche Hebesatz um weitere 16 Punkte auf 488 % angehoben, das Steueraufkommen ging jedoch auf 341 Euro je Einwohner zurück. Wiederum lässt sich für die Stufe 2-Kommunen ein deutlich geringerer Anstieg der Hebesätze feststellen, der mit einem Plus von 10 Punkten gegenüber 2010 kaum stärker als in den

übrigen Kommunen (+7 Punkte) ausfällt. Während das Gewerbesteueraufkommen der übrigen Kommunen jedoch seit 2012 mit durchschnittlichen jährlichen Einnahmen im Bereich von 505 bis 509 Euro je Einwohner nahezu konstant ist, sank das Steueraufkommen der Stufe 2-Kommunen in 2014 auf 91,2 % des Niveaus von 2010.



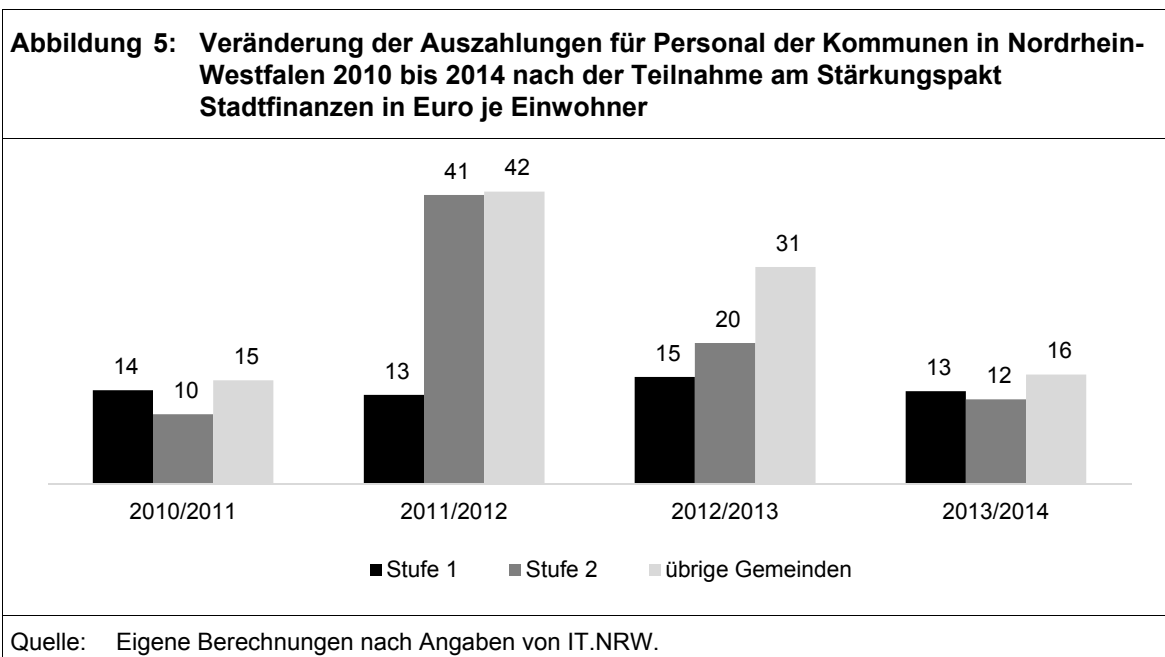
18. Anhand der jährlichen Änderungsraten wird deutlich, dass sich die Grundsteuer- und Gewerbesteuermehreinnahmen der Stufe 1-Kommunen im Zeitraum von 2010 bis 2014 um +54,0 und +53,6 Euro je Einwohner entwickelt haben. Damit liegt für beide Steuerarten mit +107,6 Euro je Einwohner ein insgesamt positives Einnahmenergebnis vor, wenngleich die Gewerbesteuereinnahmen seit 2013 rückläufig sind. Für die Stufe 2-Kommunen zeigt sich hingegen insgesamt ein Veränderungsverlust von -6,8 Euro je Einwohner, da die Grundsteuermehreinnahmen in Höhe von +26,1 Euro je Einwohner von den Gewerbesteuerverlusten in Höhe von -32,9 Euro je Einwohner aufgezehrt wurden.

19. Insgesamt ist die Einnahmenerhöhung durch eine Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuer B mit drei Risiken verbunden. Zum ersten verstärkt sich ein standortpolitisches Risiko, wenn viele nordrhein-westfälische Kommunen bei der Gewerbe- und nunmehr auch bei der Grundsteuer zu „Hochsteuerkommunen“ werden. Zum zweiten bleibt die wirtschaftliche Erholung in vielen strukturschwachen Stärkungspaktkommunen hinter anderen Städten und Gemeinden zurück. Das heißt, dass ein Teil der Einnahmenezuwächse bei der Grundsteuer durch eine verhaltende Gewerbesteuerentwicklung kompensiert wird. Zum dritten reagiert der

kommunale Finanzausgleich mit einer Anpassung der fiktiven Hebesätze auf den tatsächlichen Hebesatzanstieg und bewirkt Rückkopplungen auf die Zuweisungen, die allerdings schwer einzuschätzen sind.

Ausgabenseitige Konsolidierungsanstrengungen

20. Im Bereich der Personalausgaben zeigen insbesondere die Stufe 1-Kommunen merkliche Konsolidierungsleistungen (vgl. Abb. 5). Zwar stiegen die Personalausgaben von 2010 bis 2014 um 9,5 % an; der Anstieg ist im Vergleich zu den nicht am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen (+17,1 %) jedoch deutlich geringer ausgefallen. Insbesondere im Jahr 2012 und in geringerem Maße auch noch in 2013 manifestierten sich die Konsolidierungsmaßnahmen in den Zahlen: Während in den übrigen Kommunen und in den Stufe 2-Kommunen die Ausgaben 2012 im Vorjahresvergleich um etwa 42 Euro je Einwohner (+7,0 %) anstiegen, waren es in den Stufe 1-Kommunen lediglich 13 Euro je Einwohner (+2,2 %). Der jährliche Anstieg der Personalausgaben blieb 2013 und 2014 auf etwa diesem Niveau, wobei sich die Personalausgabenwüchse der Stufe 2-Kommunen und der übrigen Kommunen 2014 dem der Stufe 1-Kommunen angleichen.



21. Bei den laufenden Sachaufwendungen bestand schon vor Beginn des Stärkungspaktes ein deutlicher Niveauunterschied zwischen den Stärkungspakt- und übrigen Kommunen. Diese lagen 2010 für die Stufe 1-Kommunen bei durchschnittlich 358 Euro je Einwohner und für die übrigen Kommunen bei 424 Euro je Einwohner.

ner. Bezüglich deren Entwicklung von 2010 bis 2014 sind die Differenzen der Veränderungsraten zwischen Stufe 1- und übrigen Kommunen etwas weniger ausgeprägt. Der landesweite Anstieg der laufenden Sachausgaben im Jahr 2012 fiel in den Stufe 1-Kommunen etwas geringer aus; die Reduzierung im Jahr 2014 etwas stärker. Im Ergebnis lag der laufende Sachaufwand der Stufe 1-Kommunen in 2014 um 2,4 % über dem Niveau von 2010, der der übrigen Kommunen um 3,5 %.

22. Auffällig ist hingegen die Entwicklung dieser Ausgabenkategorie für die Stufe 2-Kommunen, die mit 492 Euro je Einwohner in 2010 bereits ein deutlich höheres Niveau aufwiesen. Zudem fielen der Anstieg 2012 deutlich überdurchschnittlich und der Rückgang 2014 deutlich unterdurchschnittlich aus, so dass der laufende Sachaufwand der Stufe 2-Kommunen im Ergebnis 2014 um 10,6 % über dem Niveau von 2010 lag.

23. Insgesamt zeigt sich für die Kommunen des Stärkungspaktes beim Blick auf die Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwendungen ein geringeres Ausgabenwachstum als in den übrigen Kommunen, aber keine absolute Ausgabenreduzierung. Die Wirkung ist somit zieladäquat aber noch vergleichsweise schwach ausgeprägt.

24. Ein analoger Vergleich für die Sozialausgaben lässt sich nicht erstellen, weil diese im kreisangehörigen Raum hauptsächlich auf der Kreisebene anfallen und nicht in den kreisangehörigen Gemeinden. Bei einem landesweiten Zuwachs der sozialen Leistungen (einschl. Jugendhilfe, aber ohne Landschaftsverbände!) zwischen 2010 und 2014 um +24,6 % (+1,9 Mrd. Euro) lässt sich für die kreisfreien Städte im Ruhrgebiet und im Bergischen Land, die fast alle zum Stärkungspakt gehören ein fast ebensolcher Ausgabenzuwachs feststellen (+26,6 und +23,5 %). Insofern ergibt sich hier keine wesentliche Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber den übrigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Der landesweite Zuwachs an sich liegt aber um 3,3 %-Punkte über dem Zuwachs der allgemeinen Deckungsmittel, so dass generell eine Vergrößerung der strukturellen Lücke anzunehmen ist. Die strukturelle Entlastung durch den Bund gleicht diesen Anstieg von 1,9 Mrd. Euro (ohne Landschaftsverbände +0,8 Mrd. Euro) erst ab 2014 mit einem Beitrag 1,3 Mrd. Euro aus, wobei die Haushaltswirksamkeit aufgrund des Abrechnungsverzuges erst 2015 eintreten dürfte.

25. Für die Zielerreichung des Haushaltsausgleichs in der Zukunft ist die vom Stärkungspaktgesetz geforderte und im Haushaltssanierungsplan darzulegende Konsolidierungsleistung der teilnehmenden Kommunen grundlegend. Deren Erfolgsintensität der Umsetzung ist abhängig von der realistischen Ansetzung der

Konsolidierungsmaßnahmen. Dafür haben die Aufsichtsbehörden Sorge zu tragen, indem sie „Phantasiedaten“ ausschließen und zu optimistische Annahmen (wie z. B. bei konjunkturbedingten Höhenflügen der Gewerbesteuereinnahmen) kritisch einschätzen. Hier offenbart sich ein weites Feld der politischen Einschätzung, das wissenschaftlich kaum sachgerecht beurteilt werden kann. Es mehren sich allerdings die Hinweise, dass die gesetzten kommunalen Konsolidierungsziele unter Berücksichtigung der Flüchtlingsfinanzierung teilweise nur mit eher optimistischen, teilweise auch wenig realistischen Basisannahmen erreicht werden können.

Risikopolitische Einordnung und Fazit

26. Die konjunkturelle Entwicklung hat den mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen angestrebten Pfadwechsel in seinen ersten Jahren unterstützt. Das war ein „erhoffter Glücksfall“, denn eine solche Umorientierung wäre in Zeiten rückläufiger Einnahmen kaum möglich gewesen. Dass sich die Defizite in vielen Städten und Gemeinden trotz der Stärkungspaktmittel dennoch wieder erhöht haben und ein weiterhin hoher Liquiditätskreditbedarf besteht, zeigt die fiskalische Dimension des Problems auf.

27. Die Haushaltsrisiken sind angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der Verfestigung sozialer Problemlagen (Integration der Einheimischen), dem massiven Zustrom an Flüchtlingen aus den Bürgerkriegsgebieten des Nahen Osten (Integration von Flüchtlingen), dem Ausbau der Inklusion und der Fortführung des Ausbaus von Kindertagesstätten erheblich. Ferner hängen das Zinsänderungsrisiko sowie die zunehmenden Probleme im Bereich der Stadtwerke und der Energieversorger (Aktienbesitz) wie ein Damoklesschwert über den Kommunen. Zur Bewältigung dieser Risiken sind weder Land noch Kommunen hinreichend gerüstet.

28. Die kursorische Auswertung der Finanzrechnung zeigt, dass der Stärkungspakt zwar zielorientierte Wirkungen zeigt. Allerdings ist die Wirkungsintensität – bislang – zu gering und in den letzten beiden Jahren in den Städten und Gemeinden der Stärkungspaktphase 1 mit einer erneuten Defizitzunahme verbunden. Berücksichtigt man die unerwartet günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und bereinigt man den Einnahmeneffekt durch die (temporären) Stärkungspaktmittel, so ist der Pfadwechsel noch nicht gelungen. Trotz der günstigen Konjunktur sind auch die Ausgaben für soziale Leistungen weiter merklich gewachsen. Dieser Befund ist ernüchternd.

29. Allerdings ist festzuhalten, dass die strukturellen Entlastungen im Vergleich zu dem benötigten Volumen bisher eher gering ausfallen und die Bundesentlastung durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erst in den Jahren ab 2013 größere Wirkung erzielen konnten. Das bedeutet aber, dass der Stärkungspakt nur mit der Ankündigung der strukturellen Entlastung, nicht aber einem tatsächlichen Beitrag gestartet ist – sieht man von der schon 2010 um 300 Mio. Euro erhöhten Finanzausgleichsmasse ab. Insgesamt wird ein Stärkungspakt der in hohem Maße einer Kommunalisierung des Lückenschlusses gleichkommt, keinen nachhaltigen Erfolg haben.

30. Instrumentell geraten kommunale Steuererhöhungen immer stärker in den Zielkonflikt mit der notwendigen Verbesserung der Standortbedingungen im gesamtdeutschen und internationalen Wettbewerb. Auf der kommunalen Ausgaben-seite deutet sich ein nicht hinreichend gegenfinanziertes Aufgabenwachstum an, das die Haushaltskonsolidierung deutlich erschwert und aktuell durch die Integration der Flüchtlinge deutlich zunehmen dürfte.

31. Der kommunale Schuldenabbau in den nordrhein-westfälischen Kommunen wird erst dann möglich sein, wenn die strukturellen Lücken dauerhaft geschlossen sind. Erst dann wird es realistisch, dass der Bund und/oder die Länder dem Gedanken einer kommunalen Teilentschuldung näher treten. Eine leichte Abschwächung der Konjunktur wird zeigen, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen davon noch weit entfernt sind.

32. Konzeptionell sind Haushaltsausgleich und Schuldenabbau eine Langfrist-aufgabe, die nur durch einen inhaltlich eng koordinierten und zeitlich abgestimmten Schulterschluss von Land, Bund und Kommunen gelingen kann. Die Diskussion zur Reform des Länderfinanzausgleichs ist nach derzeitigem Diskussionsstand eher eine vertane Chance. Die Sonderlasten, die der Strukturwandel und die verfestigte hohe und nicht abnehmende Dauerarbeitslosigkeit für die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden haben, spielen in der Diskussion bislang keine sichtbare Rolle.

33. Daher sind verschiedene Reformelemente (Fortführung der kommunalen Eigenanstrengungen, strukturelle Entlastung durch höhere Dotation des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, weitere bundesseitige Netto-Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. Euro wie zu Beginn der sich nunmehr dem Ende nähernden Legislaturperiode zugesichert etc.) zusammenzuführen. Dies wird nur gelingen, wenn Bund und Länder die Abkoppelung strukturschwacher Städte und Gemeinden sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu ihrem Thema machen.