

**sofia**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

## **Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen**

### **Typologie, Bestimmungsfaktoren, Neuerungsverhalten im Zeitverlauf und dessen ökonomische Bewertung**

*Thomas Döring und Franziska Rischkowsky*

sofia-Diskussionsbeiträge 14-3, Darmstadt 2014

ISBN: 978-3-941627-33-8

Sofia-Diskussionsbeiträge  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 14-3

ISSN 1437 – 126X

ISBN 978-3-941627-33-8

# **Innovationen im Bereich der Kommunal Finanzen**

**Typologie, Bestimmungsfaktoren, Neuerungsverhalten  
im Zeitverlauf und dessen ökonomische Bewertung**

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

Darmstadt, März 2014

## **Inhalt**

<b>1 Fiskalische Innovationen – Begriff und Typologie .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus als Bezugsrahmen für die Bewertung fiskalischer Innovationen .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Relevante Akteure bezogen auf die Hervorbringung und Blockade von fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen</b>	<b>10</b>
3.1 Von den Kommunen bewirkte fiskalische Innovationen .....	10
3.2 Die Rolle von Bund, Ländern und (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit	12
<b>4 Fiskalische Innovationen im Zeitverlauf unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen .....</b>	<b>16</b>
4.1 Der Entwicklungszeitraum bis zur deutschen Einheit.....	16
4.2 Die Entwicklung von 1989 bis zur Jahrtausendwende.....	19
4.3 Die Entwicklung von 2000 bis zur Gegenwart .....	22
<b>5 Ausgewählte Innovationen der jüngeren Zeit im Bereich von kommunalem Schuldenmanagement und Finanzausgleich.....</b>	<b>27</b>
<b>6 Zusammenfassende Schlussbetrachtung.....</b>	<b>35</b>

# 1

## Fiskalische Innovationen – Begriff und Typologie

Als fiskalische Innovationen sollen hier in einem bewusst weiten Begriffsverständnis all jene Neuerungen im Bereich der Kommunal финанzen bezeichnet werden, die - aktuelle wie vergangenheitsbezogen – zu politischen Reformmaßnahmen und institutionellen Veränderungen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland mit Blick auf die kommunale Aufgaben- und Ausgabentätigkeit sowie deren Finanzierung geführt haben. Für diesen nicht-marktlichen Bereich einer Volkswirtschaft, zu dem auch die Kommunal финанzen zu rechnen sind, ist dabei von Bedeutung, dass der Begriff der Innovation nicht nur in ökonomischen Zusammenhängen angewendet wird. Vielmehr kommt Innovationen in allen Bereichen der Gesellschaft eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung von neuen Herausforderungen und Problemen zu (vgl. Zimmermann et al. 1998: 19ff.). Übertragen auf die öffentlichen Finanzen lassen sich fiskalische Innovation entsprechend als eine politische Reaktion auf die finanziellen Probleme von Kommunen interpretieren, die aus einer aufgabenbezogenen Überlastung von Städten und Gemeinden bei gleichzeitiger Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte resultieren und die dazu dienen (sollen), finanzielle Krisen auf der lokalen Ebene zu überwinden.

Für eine genauere inhaltliche Bestimmung des Begriffs und der Typologie dieser Art von Innovationen ist es hilfreich, zunächst von einer marktorientierten Sicht von Innovationen auszugehen, um darauf aufbauend die Besonderheiten von fiskalischen Neuerungen im nicht-marktlichen Bereich der Kommunal финанzen näher zu benennen. Die meisten ökonomischen Begriffsdefinitionen marktbezogener Innovationen greifen auf die Vorstellung Schumpeters (2010: 95) von der „Aufstellung einer neuen Produktionsfunktion“ bzw. der „Durchsetzung neuer Kombinationen“ in Gestalt einer kreativen Andersverwendung gegebener Produktionsmittel und deren Diffusion im Markt (vgl. Schumpeter 1993: 100) zurück oder orientieren sich zumindest an diesem Innovationsverständnis. Mit Blick auf die verschiedenen Ausprägungsformen von Innovationen wird dabei insbesondere Produkt- und Prozessinnovationen ein besonderer Stellenwert beigemessen, d.h. der Herstellung neuer Güter und Dienstleistungen sowie der Entwicklung von effizienzsteigernden Verfahren im Produktionsprozess. Als treibende Kraft solcher Innovationen wird die Unternehmertätigkeit identifiziert, deren Definition allerdings rein funktional erfolgt. Damit kann die Unternehmerfunktion nicht nur allein von privatwirtschaftlichen Akteuren sondern auch von anderen institutionellen Trägern wahrgenommen werden, was die Ausführung durch staatliche Akteure mit einschließt (vgl. Schumpeter 1928: 482).

Die zuletzt getroffene Aussage erleichtert die Übertragung des Schumpeterischen Innovationsbegriffs auf den nicht-marktlichen Bereich der Kommunal финанzen. Zwar sollten unter fiskalischen Innovationen auf der Kommunalebene nicht allein Produkt- und Prozessinnovationen, sondern auch Neuerungen etwa in Form von neuen institutionellen Regeln oder neu zur Anwendung kommenden politischen Prinzipien und Verfahren verstanden werden. Für eine Typologie fiskalischer Innovationen erscheint jedoch die Unterscheidung zwischen Ergebnis- und Verfahrensinnovationen hilfreich, da mit ihr eine Differenzierung zwischen neuen Instrumenten der Kommunal финанzen (z.B. in Gestalt neuer Gemeindesteuern) einerseits und neuer prozeduraler Strukturen und Organisationsformen etwa innerhalb der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen andererseits vorgenommen werden kann. Auch lässt sich die bereits von Schumpeter (2010: 108) vorgenommene Einteilung in grundlegende (Basis-) Innovationen und inkrementelle Neuerungen bzw. Folgeinnovationen übernehmen, um der Einbettung fiskalischer Neuerungen in die bestehenden Finanzausgleichsstrukturen und der daraus resultierenden Pfadabhängigkeit des finanzpolitischen Innovationsverhaltens auf der kommunalen Ebene entsprechend Rechnung zu tragen. In gleicher Weise ist auch die Unterscheidung zwischen der bloßen Generierung neuer Ideen (Invention) und der Umsetzung dieser neuen Ideen (Innovation) zweckdienlich (vgl. Schumpeter 2010: 92f.), wobei unter einer fiskalischen Innovation nur letzteres verstanden werden soll. Damit ist klar, dass nicht schon die Formulierung eines Vorschlags zur Reform der Kommunal финанzen, wie dies beispielsweise auf die Vielzahl an (wissenschaftlichen) Konzepten der vergangenen Jahre zur Neugestaltung des kommunalen Steuer- und Einnahmesystems zutrifft (vgl. Buettner 2007; Döring 2007a; Döring/Feld 2005), die bislang jedoch keinerlei politische Umsetzung erfahren haben, bereits als fiskalische Innovation gelten kann. Vielmehr führt erst die Realisierung einer finanzpolitischen Reformidee auch zu einer Innovation.

Abweichend vom Innovationsbegriff Schumpeters (1980: 134ff.) muss die Etablierung des „Neuen“ in einem nicht-marktlichen Bereich wie dem der Kommunal финанzen jedoch nicht zwingend zu einer (flächendeckenden) Eliminierung des „Alten“ führen, wie dies seiner Vorstellung vom innovationsgetriebenen Marktprozess der „schöpferischen Zerstörung“ zugrunde liegt. Zwar ist auch für den Marktbereich nicht ausgeschlossen, dass für einen gewissen Zeitraum neue und alte Produkte und Produktionstechnologien parallel bestehen können. Auf kurz oder lang setzt sich jedoch die Innovation im Zuge eines stetigen Diffusionsprozesses gegenüber den bislang etablierten Gegebenheiten und Strukturen flächendeckend durch. Mit Blick auf fiskalische Innovationen ist demgegenüber jedoch davon auszugehen, dass in Abhängigkeit davon, von welcher Ebene innerhalb des föderalen Systems die Innovation ausgeht, der Diffusionsgrad der Neuerung räumlich unterschiedlich weit streuen kann. Während bei fiskalischen Innovationen des Bundes mit Relevanz

für die Kommunalebene, wie dies etwa auf Änderungen in den bundesrechtlichen Regelungen zu den auf kommunaler Ebene bereitzustellenden Sozialleistungen und deren Finanzierung (Stichwort: Hartz-Reformen) zutrifft, von einer bundesweiten Wirksamkeit der Innovation ausgegangen werden kann, gilt dies nicht in gleicher Weise für entsprechende Neuerungen auf Länderebene, wie dies etwa bei Reformen der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Fall ist. Da solche Reformen in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer fallen, bleibt die räumliche Reichweite entsprechender Innovationen nicht selten auf die jeweiligen Landesgrenzen beschränkt, was nicht zuletzt – jenseits einer ähnlichen Grundstruktur – auch die Existenz von dreizehn unterschiedlichen kommunalen Finanzausgleichssystemen erklärt, die sich sowohl in den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben als auch in der Ausgestaltung einzelner Systemelemente zum Teil erheblich unterscheiden (vgl. Lenk/Rudolph 2005: 57).

Mit Blick auf fiskalische Innovationen, die von den Kommunen selbst ausgehen, kann schließlich unterstellt werden, dass deren räumliche Ausbreitung sich von Fall zu Fall unterschiedlich gestalten kann. Zwar stehen aus Sicht des ökonomischen Fiskalföderalismus auch Kommunen in einem (marktähnlichen) Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und Wohnbevölkerung, was die Übernahme von fiskalischen Neuerungen anderer Kommunen zur Wahrung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit tendenziell begünstigt (vgl. Tiebout 1956). Anders als bei Unternehmen in privaten Wettbewerbsmärkten gilt für den interkommunalen Wettbewerb jedoch ebenso, dass zum einen der davon ausgehende Anpassungsdruck unter anderen aufgrund der eher schwachen Selektionswirkung von Wanderungs- und Wahlmechanismen vergleichsweise gering ausfällt (vgl. Zimmermann et al. 1998: 23) und zum anderen die Unterschiedlichkeit der Bürgerpräferenzen und lokalen Problemlagen vor Ort einer räumlich weitreichenden Diffusion kommunal induzierter Fiskalinnovationen Grenzen setzt. Dies führt dazu, dass beispielsweise fiskalische Neuerungen wie etwa die Einführung einer Zweitwohnungssteuer im Bereich der örtlichen Aufwandsteuern nur von bestimmten Kommunen (z.B. Universitätsstädten oder Städten und Gemeinden in Urlaubsregionen) adaptiert wird. Zudem schützen grundgesetzliche ebenso wie landesverfassungsrechtliche Hürden fiskalisch nicht-innovative Kommunen davor, dass jener „Sturm der schöpferischen Zerstörung“ (vgl. Schumpeter 1980: 138), der privaten Unternehmen bei nicht erfolgreicher Übernahme von Innovationen in Gestalt eines Marktausscheidens droht, im nicht-marktlichen Bereich der Kommunalfinanzen weitweniger wirksam ist.

Ein letzter Hinweis, der für eine Typologie fiskalischer Innovationen zweckdienlich ist, geht auf Baumol (1990: 897f.) zurück, der in Erweiterung des Schumpeterschen Innovationsbegriffs darauf verweist, dass zwar mit jedem Innovationsverhalten „unternehmerische Gewinne“ verbunden sind, dass aber nicht alle diese Neuerungen zwingend auch als ökonomisch produktiv zu be-

werten sind. Diese Feststellung folgt der Einsicht, dass unternehmerische Innovationen in Abhängigkeit von den jeweils gegebenen institutionellen Anreizstrukturen Formen annehmen können, die als ein bloßes „Rent Seeking“-Verhalten zu kennzeichnen sind und insofern keinen Beitrag für mehr Effizienz und wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft leisten. Dies liefert zugleich die Grundlage, um bei unternehmerischen Neuerungen zwischen „produktiven“ und „unproduktiven“ Innovationen zu unterscheiden. Überträgt man diese Klassifizierung auf den nicht-marktlichen Bereich der Kommunal финанzen, liegt es nahe, immer dann von produktiven fiskalischen Innovationen zu sprechen, wenn entsprechende Neuerungen auf der kommunalen Ebene zu einer Funktionsverbesserungen des Fiskalföderalismus in Deutschland im Sinne von zusätzlichen Effizienzgewinnen beitragen. Eine zusammenfassende Darstellung der typologischen Merkmale findet sich in Tabelle 1.

**Tabelle 1: Typologie fiskalischer Innovationen**

Effizienzgehalt der Innovation Produktiv vs. unproduktiv	Art der Innovation Grundlegend vs. inkrementell
Form der Innovation Ergebnisbezogen vs. verfahrensorientiert	Reichweite der Innovationen Flächendeckend vs. räumlich begrenzt

*Quelle: Eigene Darstellung.*

## 2

### **Ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus als Bezugsrahmen für die Bewertung fiskalischer Innovationen**

Um die Typologie fiskalischer Innovationen auf Neuerungen im Bereich der Kommunal финанzen anwenden zu können, bedarf die aus der ökonomischen Innovationsforschung übernommene Kategorisierung nach Maßgabe des (gesamtwirtschaftlichen) Effizienzgehalts (produktive vs. unproduktive Innovationen) noch einer genaueren Konkretisierung. Einen wichtigen Hinweis hierfür liefert das Gutachten der sogenannten Troeger-Kommission zur Reform der föderalen Finanzverfassung aus dem Jahr 1966. Darin wurde für eine angemessenen Gestaltung der föderalen Finanzausgleichsbeziehungen der Anspruch formuliert, dass „die von der Volkswirtschaft aufgebracht und der öffentlichen Hand anvertrauten Mittel mit einem Höchstmaß ökonomischer Zweckmäßigkeit zur Wirkung kommen und das der insgesamt verfügbare Steuerertrag auf der Grundlage einer klaren Abgrenzung der Finanzverantwortung nach dem Verhältnis ihres Steuerbedarfs auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden“ müssen (vgl. Kommission für die Finanzreform 1966: 2). Fiskalische Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen lassen sich vor diesem Hintergrund immer dann als produktiv (bzw. unproduktiv) bewerten, wenn sie diese allgemeine Zielvorgabe erfüllen (bzw. selbige verfehlen). Für eine weitergehende Konkretisierung dieses Bewertungsmaßstabs kann auf die Gestaltungsprinzipien des ökonomischen Fiskalföderalismus und seine Implikationen für ein effizientes System der Kommunal финанzen zurückgegriffen werden.

Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus steht die Lösung eines Optimierungsproblems im Mittelpunkt der Gestaltung eines Finanzausgleichssystems. Es geht dabei um die Frage, wie öffentliche Aufgaben und finanzielle Mittel auf verschiedene Staatsebenen aufgeteilt werden sollten, damit eine angemessenen Bereitstellung staatlicher Leistungen gewährleistet ist (vgl. Oates 1972; Zimmermann 1983). Erst auf dieser Grundlage lässt sich der Effizienzgehalt fiskalischer Innovationen innerhalb eines bestehenden Systems föderaler Finanzausgleichsbeziehungen beurteilen. Zu diesem Zweck werden bestimmte Gestaltungsgrundsätze formuliert, die in erster Linie allokatorentheoretischer Natur sind. Bezogen auf die Aufgabenzuordnung sollte eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen danach so erfolgen, dass eine räumliche Koinzidenz von Nutznießern und Kostenträgern des öffentlichen Güterangebots besteht. Streut der Nutzen staatlicher Leistungen in Abhängigkeit von den Bürgerpräferenzen räumlich unterschiedlich stark, ist eine effiziente Versorgung im Sinne von auf die Wünsche der Bürger abgestimmter öffentlicher Leistungen nur dann zu erwarten, wenn die Zuständigkeitsverteilung sich am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientiert (vgl. Olson 1969). Nur unter dieser Bedingung kann aus ökonomischer Sicht



damit gerechnet werden, dass die Bürger den zusätzlichen Nutzen einer Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebots mit den daraus erwachsenden Finanzierungsnotwendigkeiten (z.B. der Steuerbelastung) gegeneinander abwägen, um ein effizientes Güterangebot zu gewährleisten. Eine Erfüllung dieses Prinzips spricht in vielen Bereichen der staatlichen Leistungsbereitstellung für eine weitgehend dezentrale Angebotsplanung. Zu diesem Zweck sollten jeder Gebietskörperschaft das Recht und die Möglichkeit gegeben sein, über das jeweilige Angebot an öffentlichen Leistungen selbst zu bestimmen. Nur wenn eine Ebene über die für eine Aufgabenerfüllung erforderliche Entscheidungsautonomie verfügt, lassen sich räumlich variierende Konsumentenansprüche auch entsprechend berücksichtigen. Zur Erfüllung dieses Prinzips der Autonomie wäre zugleich eine Vermischung von Aufgabenzuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu vermeiden, um die Selbstverantwortung der politischen Entscheidungsträger auf der jeweiligen Gebietskörperschaftsebene zu stärken und staatliche Entscheidungskosten zu reduzieren. Neben der angemessenen Aufgabenverteilung stellt sich in jedem Finanzausgleichssystem auch die Frage nach der zweckmäßigen Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus ist eine umfassende Verwirklichung der Effizienzvorteile eines föderalen Systems nur dann zu erwarten, wenn auch bezogen auf die Ausgestaltung der fiskalischen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Hierbei gilt eine Orientierung der Ausgabenzuordnung an der Verteilung der Aufgaben als zweckmäßig. So ist zum einen eine parlamentarische Kontrolle nur gegenüber einer Verwaltung möglich, die für die Erfüllung der Aufgaben und die dafür erforderlichen Ausgaben gleichermaßen die Verantwortung trägt. Die Ausrichtung der Ausgaben an der Aufgabenkompetenz wird zum anderen aber auch mit der Erfahrung begründet, dass nur im Fall einer vertikalen Kongruenz von Aufgaben- und Ausgabenverteilung jene „Kräfte zum Zuge [kommen], die den Erfordernissen einer geordneten und wirtschaftlichen Haushaltsführung Geltung zu verschaffen versuchen“ (vgl. Fischer-Menshausen 1980: 643). Während eine entsprechende Ausgabenzuordnung mit der Realisierung des Prinzips der Konnexität gleichgesetzt wird, hat die Mittelverwendung auf allen Staatsebenen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit zu folgen.

Die unter Effizienzaspekten geforderte Selbstverantwortung dezentraler Gebietskörperschaften (Kommunen, Länder) setzt zudem voraus, dass zusätzlich zur Aufgaben- und Ausgabenautonomie auch eine größtmögliche Einnahme- bzw. Steuerautonomie auf den verschiedenen Staatsebenen besteht. Eine hohe finanzielle Selbstverantwortung wird somit als die Grundlage einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung angesehen. Dies gilt zum einen dann als gewährleistet, wenn die jeweilige Entscheidungsebene die Einnahmen – d.h. die Art der erhobenen Abgaben und deren Ausgestaltung – flexibel den jewei-

ligen Aufgabenerfordernissen anpassen kann (vgl. Henke 1981: 20; Pfennig 1986: 149f.). Nur auf diese Weise kann der unter Effizienzaspekten geforderte Zusammenhang zwischen staatlichem Leistungsangebot und den dadurch entstehenden Finanzierungsbelastungen der öffentlichen Haushalte hergestellt werden. Eine bloße Zuweisung finanzieller Mittel – wie dies etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geschieht – limitiert demgegenüber nicht nur den Erfüllungsgrad zugewiesener Aufgaben durch den vorgegebenen Einnahmeumfang, sondern untergräbt auch die Anreize von Ländern und Kommunen, hinreichend in die positive Entwicklung der Bemessungsgrundlage eigener Einnahmequellen zu investieren. Mit dem Prinzip der finanziellen Selbstverantwortung verbindet sich zum anderen die Forderung nach einer stabilen und bedarfsgerechten Einnahmenerzielung (vgl. Döring 2003a: 194). Danach sollen Länder und Kommunen ihre zu deckenden Ausgaben nicht nur aus Steuerquellen mit nennenswertem Aufkommen finanzieren. Darüber hinaus sollten diese Einnahmen ein unabhängig vom Konjunkturzyklus kalkulierbares und insofern sich möglichst gleichmäßig entwickelndes Aufkommen liefern.

Die zurückliegenden Ausführungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass fiskalische Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen immer dann als effizient bzw. „produktiv“ bewertet werden können, wenn entsprechende Neuerungen bzw. Reformmaßnahmen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne einer Steigerung von Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerautonomie von Städten und Gemeinden beitragen. Umgekehrt lassen sich fiskalische Innovationen dann als „unproduktiv“ einstufen, wenn sie entweder zu einer zunehmenden Verflechtung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Rahmen der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen führen oder der Forderung nach finanzieller Selbstverantwortung von Städten und Gemeinden – etwa durch die Zuordnung nicht bedarfsgerechter oder stark konjunkturreakibler Steuerquellen oder aufgabeninadäquater Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs – nicht hinreichend Rechnung tragen.

### 3

#### **Relevante Akteure bezogen auf die Hervorbringung und Blockade von fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen**

Folgt man der ökonomischen Innovationsforschung, sind Innovationsprozesse durch einen kooperativen Charakter gekennzeichnet (vgl. Edquist 2011; Mowery/Sampat 2011; Asheim/Gertler 2011). D.h. Innovationen werden weniger als das Ergebnis eines genialen Schöpfungsaktes einzelner Personen oder Organisationen angesehen, sondern vielmehr als Resultat eines Interaktionsprozesses zwischen einer Vielzahl an Akteuren und Institutionen. Darüber hinaus wird hinsichtlich der Triebkräfte und Hemmnisse von Innovationen neben dem Fähigkeitsniveau (Wissen), der Motivation und den situativen Herausforderungen (wirtschaftliche Lage, Einnahmesituation etc.) von Akteuren auf die Relevanz der bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen für Innovationsprozesse verwiesen (vgl. Röpke 2002; Röpke 1977). Diese Bestimmungsfaktoren sind auch für die Hervorbringung und Blockade von fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen von Bedeutung. So bedingen zum einen die Strukturen der föderalen Finanzausgleichsbeziehungen in Deutschland, dass nicht allein die Kommunen (einschließlich ihrer politischen Interessenvertreter in Gestalt der kommunalen Spitzenverbände), sondern ebenso Bund und Länder sowie die auf beiden Ebenen angesiedelte Gerichtsbarkeit (Verfassungs- und Verwaltungsgerichte) zu den maßgeblichen Akteuren von fiskalischen Innovationen auf der Kommunalebene zu rechnen sind. Hinzu kommen Bürger und Unternehmen (bzw. Unternehmensverbände) ebenso wie die Wissenschaft, die mit ihren Interessen und finanzpolitischen Beratungsleistungen als Impulsgeber oder auch Kritiker fiskalischer Innovationsprozesse wirken. Zum anderen sorgen situative haushaltspolitische Herausforderungen der Kommunen – beispielsweise in Form hoher Infrastruktur- und Sozialausgaben oder (konjunkturbedingter) „Finanzierungskrisen“ der kommunalen Haushalte – für Anstöße zu fiskalischen Innovationen auf der Kommunalebene.

#### 3.1

##### **Von den Kommunen bewirkte fiskalische Innovationen**

Richtet man den Blick zunächst auf das Innovationsverhalten der Kommunen, fällt auf, dass die reine Zahl an bedeutsamen fiskalischen Innovationen in den zurückliegenden Jahren in Deutschland vergleichsweise gering ausfällt. Dies überrascht zunächst insofern, als die Vielzahl an Akteuren auf der kommunalen Ebene und der zwischen diesen bestehende interkommunale Wettbewerb aus ökonomischer Sicht eine höhere Innovationsintensität erwarten lassen würde. In Orientierung an der entwickelten Typologie für fiskalische Innovationen handelt es sich dabei zum einen um ergebnisbezogene Neuerungen vor-

rangig in Form von neuen Finanzierungsinstrumenten zur Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums der öffentlichen Haushalte auf Kommunalebene. Beispielhaft kann hier auf die bereits erwähnte Einführung einer Zweitwohnungsteuer in mittlerweile rund 400 deutschen Städten und Gemeinden (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 148f.) oder die vornehmlich von deutschen Großstädten (Bergisch-Gladbach, Dortmund, Dresden, Köln, München, Ulm, Schwerin, etc.) praktizierte Leasingfinanzierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen unter dem Ziel einer (kurzfristigen) Haushaltsentlastung verwiesen werden (vgl. Elster/Knappe 2009: 121ff.; Döring 2003b: 158ff.). Diesem Typus von fiskalischen Neuerungen lassen sich ebenso jene Aktivitäten zur Realisierung zusätzlicher kommunaler Einnahmen – jenseits der traditionellen Finanzierungsinstrumente kommunaler Haushalte (Gebühren und Beiträge, Steuern, Zuweisungen) – zuordnen, die eine Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit von Städten und Gemeinden auf klassisch privatwirtschaftliche Leistungsangebote (Betrieb kommunaler Lebensmittelläden, Kfz-Werkstätten, Tourismusbüros, etc.) zum Inhalt haben (vgl. Döring/Aigner-Walder 2012; Döring/Wohltmann 1999). Daneben finden sich aber auch verfahrensorientierte Neuerungen vorrangig im Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie des gemeindlichen Haushaltswesens, für welche beispielhaft die Etablierung des sogenannten Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) mit seiner Ablösung der kameralen durch eine doppische Budgetierung (vgl. Lüder 2001) oder auch die Einführung von sogenannten Bürgerhaushalten als Instrument der stärkeren Partizipation der Wohnbevölkerung an der Aufstellung und Gestaltung des kommunalen Haushalts stehen (vgl. Franzke/Kleger 2010).

Die angeführten Beispiele für fiskalische Innovationen auf der Kommunalebene verweisen aber auch bereits auf die Grenzen und Hemmnisse des Innovationspotenzials von Städten und Gemeinden im Bereich der Kommunalfinanzen. So kann die innovative Erschließung neuer Einnahmequellen seitens der Kommunen zum einen nur im engen institutionellen Rahmen des örtlichen Steuerfindungsrechts erfolgen. Um Kompetenzkonflikte und damit verbundene mögliche Doppelbesteuerungseffekte im Hinblick auf bestehende Bundes- oder Ländersteuern zu vermeiden, sind die Kommunen lediglich in der Lage, im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern neue Besteuerungstatbestände zu kreieren. Rechtsgrundlage hierfür sind die Kommunalabgabengesetze oder die Einzelsteuergesetze der Länder, innerhalb deren den Kommunen ein Satzungsrecht eingeräumt wird, das es ihnen erlaubt, über die Erhebung sowie die Ausgestaltung von örtlichen Steuern zu entscheiden. Jenseits dessen kann der Landesgesetzgeber aber auch Städte und Gemeinden zur Erhebung bestimmter Steuern verpflichten (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 111). Zum anderen besteht die Möglichkeit für fiskalische Innovationen – wie das Beispiel der Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit zeigt – vor allem im Bereich der freiwilligen kommunalen Selbstverwal-

tungsaufgaben, bei denen Städte und Gemeinden sowohl über das „Ob“ als auch das „Wie“ der kommunalen Aufgabenerfüllung weitgehend autonom entscheiden können (vgl. Zimmermann 2009: 105f.; Döring et al. 2012: 113f.).

Dies gilt nicht in gleicher Weise für den Bereich der pflichtigen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen zwischen „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“ und „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ differenziert werden kann. Während bei der erstgenannten Kategorie von Pflichtaufgaben noch das „Wie“ der kommunalen Aufgabenerfüllung weitgehend offen ist, unterliegen die weisungsgebundenen Selbstverwaltungsaufgaben detaillierten gesetzlichen Regelungen, die sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Bereitstellung des lokalen staatlichen Leistungsangebots festlegen. Das Innovationspotenzial der Kommunen ist damit in den beiden Bereichen pflichtiger Kommunalaufgaben – wenn überhaupt – auf die Möglichkeit zu allein verfahrensorientierten Neuerungen beschränkt. Daneben resultieren zudem aus den Präferenzen und Verhaltensweisen der Bürger potenzielle Beschränkungen des fiskalischen Innovationsverhaltens von Kommunen, wie etwa die diversen Klagen gegen die Zweitwohnungssteuer bis hin zum Bundesverfassungsgericht (Vgl. Urteil des BVerfGE vom 11. Oktober 2005) belegen. Auch hat die in verschiedenen Kommunen lediglich marginale Beteiligung der Bürger an der Aufstellung des Kommunalhaushalts dazu geführt, dass von den bislang rund 460 „Bürgerhaushaltskommunen“ in Deutschland sich bislang lediglich 44 Kommunen für eine Fortführung dieses innovativen Projektes entschieden haben

(Stand: Januar 2014; vgl. [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org)).

## 3.2

### Die Rolle von Bund, Ländern und (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit

Das Beispiel des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zeigt zudem, dass auch die verfassungsrechtliche Struktur der bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen dem fiskalischen Innovationsverhalten der Kommunen enge Grenzen setzt. Da Städte und Gemeinden im Staatsrechtsverständnis des deutschen Föderalismus keine eigenständige Staatsebene repräsentieren, sondern lediglich (Verwaltungs-)Bestandteil der Länder sind, unterliegt die Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene den institutionellen Rahmenvorgaben der einzelnen Länder und deren Festschreibung in den jeweiligen Gemeindehaushaltsverordnungen. Der Einfluss der Länder auf das kommunale Innovationspotenzial zeigt sich zudem am Beispiel der Diskussion um die Reduzierung gesetzlicher Standards bezüglich der Bereitstellung kommunaler Leistungen. Da ein solcher Standardabbau in aller Regel auf eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage abzielt, lassen sich entsprechende Deregulierungen auf Landesebene ebenfalls als fiskalische In-

novationen im Bereich der Kommunal финанzen einordnen. Das vom Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006 verabschiedete Standardbefreiungsgesetz NRW (StaBefrG NRW) kann hierfür insofern als exemplarisch gelten, als mit ihm den Kommunen in pauschaler Form die Möglichkeit eingeräumt wurde, eine entsprechende Reduzierung von Standards zu vollziehen, um sich ausgabenseitig zu entlasten (vgl. Döring et al. 2012: 139f.). Der Tatbestand, dass bis dato nur eine verschwindend geringe Zahl nordrhein-westfälischer Kommunen diese Möglichkeit auch genutzt hat, deutet auf weitere Restriktionen des Innovationspotenzials im Bereich der Kommunal финанzen hin.

So setzt ein solcher Abbau von Standards die Bereitschaft auf Seiten der politischen Akteure auf Kommunal- und Landesebene voraus, bisherige Leistungen für die Bürger einzuschränken oder gar abzuschaffen. Ein solcher Reformschritt ist jedoch nicht einfach zu realisieren. So tut sich erfahrungsgemäß nicht nur die Landesebene in der Umsetzung dieser Innovation schwer, da eine Reduzierung von Standards vor allem bedeutet, die seitens des Gesetzgebers vormals als zweckmäßig erachteten Vorgaben für die Bereitstellung kommunaler Leistungen im Nachhinein als überflüssig und nicht sachgerecht bewerten zu müssen. Vielmehr trifft die Forderung nach Standardabbau auch auf der kommunalen Ebene nicht selten auf Vorbehalte, da sie zum einen mit einem partiellen Orientierungsverlust in der kommunalpolitischen Praxis verbunden ist, zum anderen (und vor allem) aber zu einer Intensivierung des interkommunalen Wettbewerbs beiträgt, was nicht bei allen Kommunalpolitikern auf uneingeschränkte Zustimmung stößt. Letzteres gilt insofern, wie die Kehrseite des Abbaus von Standards eine größere Freiheit in der Ausgestaltung des kommunalen Leistungsangebots bedeutet, d.h. die von Kommune zu Kommune unterschiedliche Ausgestaltung ihres jeweiligen Leistungsangebots wird stärker als bislang zu einem Wettbewerbsparameter im Bemühen um die Ansiedlung von Unternehmen und mobiler Wohnbevölkerung.

Jenseits der Landesebene bestimmt darüber hinaus auch der Einfluss des Bundes das Ausmaß an fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen. Dafür verantwortlich ist – wie im Fall der Länder – auch hier die Struktur der bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen, die aufgabenbezogen wie finanzierungsseitig durch eine Verflechtung von Bundes- und Kommunalebene gekennzeichnet ist. Zwar sieht der deutsche Föderalismus keinen direkten „Durchgriff“ des Bundes auf die öffentlichen Finanzen von Städte und Gemeinden vor. In einer Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern, in denen der Bund den Bürgeranspruch sowie die Art und den (finanziellen) Leistungsumfang einheitlich regelt, obliegt den Kommunen jedoch die verwaltungsseitige Ausführung der entsprechenden Bundesgesetze. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür bildet der Bereich „Arbeit und Soziales“, in dem die Sozialgesetzgebung des Bundes (Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe,

Grundsicherung und Lastenausgleich, Kinderbetreuung, etc.) weitestgehend von den Kommunen umgesetzt wird. In Anbetracht dieser Verflechtung kann nicht überraschen, dass eine der bedeutenden fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen der jüngeren Vergangenheit in Gestalt eines 2005 verabschiedeten Bundesgesetzes zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“-Reform) erfolgt ist (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2005). Grundlage hierfür waren die im Rahmen der Kommission zur Gemeindefinanzreform von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Wissenschaft bereits im Jahr 2003 erarbeiteten Reformvorschläge (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2003; Kommission zur Reform der Gemeindefinанzen 2003).

Auch mit Blick auf die sogenannten Föderalismusreformen I (2006) und II (2009), die zu fiskalischen Innovationen im Bereich der Aufgabenzuordnung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie der staatlichen Schuldenfinanzierung mit Auswirkungen auf die Kommunal финанzen geführt haben, auf die noch an späterer Stelle genauer eingegangen wird (vgl. Kapitel 4), kam der Bundesebene – neben den Ländern – bei der Hervorbringung und Umsetzung dieser Neuerungen eine maßgebliche Rolle zu. Dies gilt in gleicher Weise für die von Bund und Ländern eingesetzte „Gemeindefinanzkommission“, die im Zeitraum von März 2010 bis Juni 2011 tätig war und die den Auftrag hatte, Vorschläge zur „Neuordnung der Gemeindefinанzen“ zu erarbeiten (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011). Von Bedeutung ist allerdings auch hier der Sachverhalt, dass ohne die federführende Rolle des Bundes bei der Erarbeitung entsprechender Reformvorschläge grundlegende fiskalische Innovationen im Hinblick auf die Zuordnung von Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerkompetenzen an Städte und Gemeinden schlichtweg nicht denkbar sind.

Ein letzter bedeutsamer Akteur, der auf die Hervorbringung ebenso wie die Blockade von fiskalischen Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen einen nicht unerheblichen Einfluss hat, sind die Verfassungs- und Verwaltungsgerichte auf Bundes- und Länderebene, denen eine gewichtige Selektionsfunktion mit Blick darauf zukommt, welche fiskalischen Innovationen sich letztlich als durchsetzungsfähig erweisen und damit entsprechend diffundieren. Offenkundig ist dies mit Blick auf Reformen des kommunalen Finanzausgleichs, die immer wieder zum politischen Streit zwischen den Ländern und ihren Kommunen führen und nicht selten erst auf gerichtlichem Wege entschieden werden. Beispielhaft kann hier auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtshofs vom 31. Januar 2013 verwiesen werden, der entschieden hat, dass unabhängig von der landeseigenen finanziellen Leistungsfähigkeit, die von den Ländern häufig als Grund für eine Kürzung oder mangelnde Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ins Feld geführt wird (vgl. Döring et al. 2012: 69ff.), die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen immer gewährleistet sein muss. In ähnlicher Weise hat der Hessische Staatsgerichtshof

in seinem Urteil vom 21. Mai 2013 den Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen festgestellt, die anstelle einer jährlichen Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse eine nachvollziehbare Ermittlung der Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel durch den Landesgesetzgeber voraussetzt (vgl. Wohltmann 2013a: 437).

Bezogen auf die kommunalen Soziallasten hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 12. Oktober 2010 für den Fall des Ausbaus der Kinderbetreuung wiederum ausgeführt, dass die Landesebene diesen Ausbau gemäß dem Konnexitätsprinzip finanzieren muss, weil es eine kommunale Ausführungszuständigkeit geschaffen hat. Damit müssen zukünftig und anders als bislang sämtliche nicht unmittelbar von der Bundesebene getragenen Mittelerrstattungen vom Land getragen werden (vgl. Henneke 2013: 293). Ebenfalls mit Blick auf die Finanzierung kommunaler Soziallasten hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz in einem seit 1. Januar 2014 wirksamen Urteil entschieden, dass das Land den kommunalen Finanzausgleich für kreisfreie Städte und Landkreise aufstocken muss, um die Finanzierung der bundesrechtlich verursachten Leistungsverpflichtungen im Bereich der kommunalen Soziallasten zu gewährleisten. Als ein letztes Beispiel für die gerichtliche Selektionsfunktion von fiskalischen Innovationen sei schließlich auf ein weiteres Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 8. Mai 2012 zur Beteiligung der Kommunen an den finanzausgleichsbedingten Einheitslasten des Landes verwiesen, in dem dieser das bislang bundesweit einzigartige Einheitslastenabrechnungsgesetz der Landesregierung und die daraus resultierenden finanziellen Belastungen der Kommunen als verfassungswidrig bewertet hat (vgl. Döring et al. 2013).



## 4

### **Fiskalische Innovationen im Zeitverlauf unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Finanzausgleichsbeziehungen**

Betrachtet man Umfang und Art fiskalischer Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen im Zeitverlauf, bietet sich eine Einteilung in drei historische Phasen an, wobei zwischen dem Zeitraum von Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis zur deutschen Einheit (1949-1989), den ersten zehn Jahren nach Wiedervereinigung (1989-2000) sowie dem sich anschließenden Zeitraum bis zur Gegenwart (2000-2013) differenziert werden kann. Alle drei genannten Phasen unterscheiden sich sowohl mit Blick auf die Intensität fiskalischer Innovationen als auch deren Bezugspunkte zu den kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Neben einer knappen Darstellung der jeweiligen Innovationen erfolgt dabei zugleich eine ökonomische Bewertung unter Anwendung des an früherer Stelle entwickelten theoretischen Bezugsrahmens (vgl. Kapitel 2).

#### 4.1

##### **Der Entwicklungszeitraum bis zur deutschen Einheit**

Richtet man den Blick zunächst auf die frühe Entwicklungsphase bis zum Ende der 1960er Jahre, fällt aus heutiger Sicht auf, dass fiskalische Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen in nennenswerter Form nicht existent sind. Zwar fallen in diesen Zeitraum zwei grundlegende Reformen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems – die Finanzreformen von 1955 und 1969. Beide Reformen trugen jedoch zu einer Zentralisierung von Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerkompetenzen auf Bundesebene sowie einer wachsenden politischen Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei (vgl. Döring 2000: 73ff.), wodurch insbesondere die Finanzautonomie der beiden zuletzt genannten Gebietskörperschaftsebenen und damit auch deren prinzipieller Handlungsspielraum für fiskalische Innovationen zunehmend eingeengt wurde. Soweit es zu Innovationen mit Auswirkungen auf den Bereich der Kommunal финанzen kam, bestanden diese in einer Reform der Finanzverfassung, die zu einer merklichen Einschränkung der finanziellen Eigenverantwortung von Ländern und Kommunen durch den neu formulierten Art. 104a Abs. 2-4 GG führte. Hierzu zählte zum einen die Regelung über die Finanzierung des Vollzugs von Bundesgesetzen (Bundesauftragsverwaltung), nach der der Bund (nur) die entstehenden Sachausgaben und die Länder und Kommunen – entgegen dem Konnexitätsgrundsatz – die Kosten für das Verwaltungspersonal und die Verwaltungsbehörden zu tragen haben. Hierzu ist ebenso die Regelung zu den sogenannten Geldleistungsgesetzen des Bundes (z.B. Wohngeld) zu rechnen, der zufolge es im Ermessen des Bundes liegt, ob er diese Leistungen ganz oder teilweise finanziert. Schließlich verfügt der Bund seit der Finanzreform von 1969 zudem über das Recht, Investitionen von Län-

dern und Kommunen mittels zweckgebundener Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu fördern.

Alle drei genannten Neuerungen, die sich gemäß der Typologie fiskalischer Innovationen als grundlegend bezeichnen lassen und von denen zumindest die zuletzt genannte vordergründig positiv aus Sicht der kommunalen Haushalte erscheint, sind jedoch letztlich aus der Perspektive des ökonomischen Fiskalföderalismus als „unproduktiv“ zu bewerten, da mit ihnen Mischfinanzierungssysteme etabliert wurden, die durch verzerrte Ausgabenentscheidungen in Form einer nur unzureichenden Abwägung von Nutzen und Kosten staatlicher Aufgabenfinanzierung gekennzeichnet sind. Die davon ausgehenden Ineffizienzen wiegen dann besonders schwer, wenn man zudem berücksichtigt, dass – parallel zu den genannten Finanzreformen der Bund vermittels einer umfangreichen Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung zu einer weitgehenden Zentralisierung der Steuergesetzgebungskompetenzen beigetragen hat, so dass die Kommunen lediglich bei den Hebesätzen von Grund- und Gewerbesteuer sowie bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern über einen gewissen Autonomiespielraum verfügen. Damit wurde jedoch im Bereich der Kommunal финанzen auf die innovationsfördernde Wirkung eines dezentralen Steuerwettbewerbs weitgehend verzichtet.

Diese Situation geringer Innovationsaktivität auf kommunaler Ebene veränderte sich in den 1970er und 1980er Jahren, wobei allerdings keine neuerliche Reform der Finanzverfassung hierzu beitrug, sondern vielmehr eine gravierende Änderung in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der entsprechende Auslöser war. Während Deutschland bis zum Ende der 1960er Jahre – selbst unter Berücksichtigung der Konjunkturkrise von 1966 – durch ein positives Wirtschaftswachstum und weitgehend ausgeglichene Haushalte auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen gekennzeichnet war, führten die durch die sogenannten Ölpreisschocks bewirkten Einbrüche in der Wirtschaftsentwicklung in Verbindung mit (vor allem) massiv steigenden Sozialausgaben bei zugleich dahinter zurückbleibenden Steuereinnahmen nicht zuletzt auch auf der kommunalen Ebene zu defizitären Haushalten. Als Reaktion auf diesen gesteigerten politischen Handlungsdruck folgten fiskalische Innovationen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte, die sowohl von den Kommunen selbst als auch von Bund und Ländern bewirkt wurden.

Mit Blick auf die kommunale Ebene zählt hierzu zum einen die bereits mehrfach erwähnte Zweitwohnungsteuer, mittels deren die Einnahmeausfälle – wenn nicht verhindert, so doch zumindest – begrenzt werden sollten. Die erste Zweitwohnungsteuer wurde dabei von der Gemeinde Überlingen im Jahr 1972 eingeführt, deren Überprüfung in den Folgejahren über alle Gerichtsstanzen hinweg erfolgte und die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 6. Dezember 1983 (2 BvR 1275/79) als „rechtlich zulässige örtliche

Aufwandsteuer“ eingestuft hat (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 147f.). Während in den darauffolgenden Jahren die Steuer vor allem in den Stadtstaaten und in Universitätsstädten Einzug hielt, bestand gemäß bayerischem Kommunalabgabengesetz noch bis zum 1. August 2004 ein entsprechendes Einführungsverbot, so dass es sich bei der Zweitwohnungssteuer sowohl historisch als auch aktuell um keine flächendeckende Innovation im Bereich der Kommunal финанzen handelt. An dieser Bewertung ändert auch der Sachverhalt nichts, dass mittlerweile allein in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern jeweils mehr als 100 Kommunen diese Steuer erheben, deren (gestaffelte) Steuerbeträge zwischen den Kommunen allerdings zum Teil erheblich variieren.

Bezogen auf die typologischen Merkmale fiskalischer Innovationen handelt es sich bei dieser Steuer um eine (ergebnisbezogene) inkrementelle Erweiterung des vorhandenen Bestandes an örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Dabei trägt die mit der Einführung dieser Steuer intendierte Abgeltung von Mehrausgaben für kommunale Einrichtungen, die durch den Inhaber einer Zweitwohnung genutzt werden (z.B. Museen oder Schwimmbäder in Urlaubsregionen), zwar zur verbesserten Realisierung des fiskalischen Äquivalenzprinzips bei. Häufig stand und steht jedoch bei ihrer Erhebung das Motiv einer Kompensation entgangener Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Vordergrund, so dass die Effizienz der Zweitwohnungssteuer eine lediglich untergeordnete Rolle spielt. Dies gilt umso mehr, wie die Eigentümer von Zweitwohnungen bereits über die Grundsteuer zu einer äquivalenzorientierten Finanzierung kommunaler Ausgaben beitragen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Aufkommen der Zweitwohnungssteuer mit bundesweit rund 150 Mio. Euro (Stand: 2012) vergleichsweise gering ist und damit die Erhebung dieser „Bagatellsteuer“ keinen nennenswerten Beitrag zur bedarfsgerechten Finanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung leistet. In Anbetracht dessen kann nicht überraschen, dass der „Produktivitätsgehalt“ dieser fiskalischen Innovation zumindest als umstritten gelten kann, wenn nicht sogar negativ zu bewerten ist.

Zu einem ökonomisch ähnlichen Ergebnis führt die Bewertung einer weiteren fiskalischen Innovation innerhalb des Betrachtungszeitraums. Es handelt sich dabei um die Abschaffung der Lohnsummensteuer als einem von vormals drei Bestandteilen der Gewerbesteuer von Städten und Gemeinden. Als Reaktion auf die wirtschaftlichen Konjunktur- und Strukturkrisen der 1970er Jahre und unter der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung einer kostenmäßigen Entlastung arbeitsintensiv produzierender Unternehmen wurde die vormals umfassendere Gewerbesteuer durch ein entsprechendes Steueränderungsgesetz des Bundes mit Wirkung zum 1. Januar 1980 auf die beiden Elemente einer Gewerbeertrag und Gewerbekapitalsteuer reduziert (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 156). Diese ihrem Charakter nach – verglichen mit der Zweitwoh-

nungsteuer – ebenfalls inkrementelle, wenngleich flächendeckend wirksame Innovation führte aus kommunaler Sicht jedoch nicht nur zu einer Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, da mit dieser Reform seitdem kapitalintensive Betriebe stärker als arbeitsintensiv produzierende Unternehmen vor Ort zur Finanzierung des kommunalen Haushalts herangezogen werden. Zugleich wurde mit dieser Innovation die Steuerautonomie von Städten und Gemeinden eingeschränkt mit der Folge einer größeren Abhängigkeit von den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Eine weitere nennenswerte Innovation, die in den Zeitraum bis zur deutschen Einheit fällt, sich allerdings – wenngleich nur indirekt – auf die kommunalen Ausgaben ausgewirkt hat, stellen die kommunalen Gebietsreformen in den (westdeutschen) Ländern dar. Dabei wurden zwischen den Jahren 1967 und 1978 die vormals 24.000 Gemeinden, 139 kreisfreien Städte und 425 (Land-) Kreise auf die Zahl von 8.505 Gemeinden, 91 kreisfreien Städten sowie 237 (Land-)Kreisen reduziert. Ein zentrales Anliegen dieser ebenso grundlegenden wie flächendeckenden Reform war die Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltung, um auf diese Weise Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben und damit eine Entlastung der kommunalen Haushalte zu realisieren. Die kommunale Neugliederung erfolgte dabei entweder auf Basis freiwilliger Vereinbarungen zwischen Städten und Gemeinden oder zwangsweise durch entsprechende landesgesetzliche Regelungen. Während die Gebietsreform in den meisten Ländern in Gestalt von Eingemeindungen oder Gemeindezusammenschlüssen umgesetzt wurde, beschritten die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein alternative Innovationspfade in Form der Etablierung neuer Gemeinde- bzw. Organisationstypen auf einer Zwischenstufe (Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Ämter). Auch wenn die erhofften Ausgabeneinsparungen, die mit den Gemeindegebietsreformen in den einzelnen Ländern intendiert waren, sich nicht in jedem Einzelfall auch eingestellt haben, kann diese Innovation für die kommunale Ebene insgesamt aus ökonomischer Sicht als produktiv bewertet werden (vgl. hierzu auch die verschiedenen Beiträge in Mecking/Oebbecke 2009).

## 4.2

### Die Entwicklung von 1989 bis zur Jahrtausendwende

Konnte bereits für den Entwicklungszeitraum bis zur deutschen Wiedervereinigung festgestellt werden, dass die Zahl an fiskalischen Innovationen eher gering war, so gilt dies in gleicher Weise für die zeitlich sich anschließende Phase bis zur Jahrtausendwende. Der Grund hierfür kann wiederum in einer Veränderung der kommunalen Handlungsbedingungen gesehen werden, wie sie sich zum einen aus der Gestaltung der föderalen Finanzausgleichsbeziehungen unter dem Einfluss von Bund und Ländern, zum anderen aber auch aus dem sich intensivierenden Prozess der europäischen Integration ergaben.

Letzteres verdeutlicht sich beispielhaft an der bereits 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte, die zu einem Kompetenzzugewinn der europäischen Ebene geführt hat, durch welchen nicht nur der Entscheidungsautonomie der Länder, sondern ebenso auch jener der Kommunen zunehmend engere Grenzen gesetzt wurden. Dies blieb nicht ohne Folgen für die verbleibenden kommunalen Handlungsspielräume zur Realisierung fiskalischer Innovationen. Darüber hinaus sorgte die Bewältigung der mit der Deutschen Einheit verbundenen Finanzierungslasten dafür, dass der ohnehin schon seit den Finanzreformen der 1950er und 1960er bestehende Umfang an Politikverflechtung und Mischfinanzierung in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben noch weiter zunahm, was zu einer zusätzlichen Begrenzung der kommunalen Handlungs- und Innovationsspielräume führte. Statt einer Entflechtung des bestehenden Aufgaben- und Steuerverbundes zugunsten von mehr Ausgaben- und Steuerautonomie der Kommunen verlief die Entwicklung in dieser Phase eher in die entgegengesetzte Richtung (vgl. Döring 2000: 94 und 98).

Als nennenswerte fiskalische Innovation im Bereich der Kommunal финанzen innerhalb dieses Zeitraums kann zum einen lediglich auf die von Bund und Ländern beschlossene Abschaffung der Gewerbesteuer im Rahmen der Unternehmenssteuerreform zum 1. Januar 1998 verwiesen werden, die unter Änderung von Art 28 GG und Art. 106 GG zugleich zu einer kompensatorischen Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 2,2 % geführt hat (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012: 77). Zwar befürworteten die Kommunen diese inkrementelle und für alle Städte und Gemeinden in gleicher Weise (d.h. flächendeckend) geltende Innovation, da mit der Partizipation am Umsatzsteueraufkommen die Erwartung stabilerer kommunaler Einnahmen verbunden war. Aus ökonomischer Sicht ging dies jedoch mit einer weiteren Aushöhlung der Gewerbesteuer einher, die deren Konjunkturreaktivität noch verstärkt und die kommunale Steuerautonomie – entgegen dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – zusätzlich eingeschränkt hat (vgl. Döring 2003a: 195). Zudem konnte auch durch diese Reform eine bedarfsgerechte Finanzierung der kommunalen Aufgabenfüllung nicht gewährleistet werden, was in den wiederholt auftretenden kommunalen Haushaltsdefiziten der Folgejahre seinen Niederschlag fand. In der Summe ihrer Wirkungen kann daher auch diese fiskalische Innovation aus ökonomischer Sicht als „unproduktiv“ bewertet werden.

Als eine weitere Folge begrenzter kommunaler Handlungsspielräume zeigte sich in diesem Zeitraum darüber hinaus, dass sich fiskalische Innovationen – soweit sie überhaupt realisiert wurden – entweder in den „Randbereichen“ der kommunalen Aufgabenerfüllungen bewegten oder die Form von organisatorischen Reformen annahmen. Ein Beispiel für die erstgenannte Art von Innovationen liefert die bereits an früherer Stelle erwähnte Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit, die von der überörtlichen Vermarktung von Ver-

kehr- und Versorgungsleistungen, EDV-Dienstleistungen sowie Leistungen der kommunalen Wohnungswirtschaft über die Errichtung von Beschäftigungs- und Risikokapitalgesellschaften, der Öffnung kommunaler Hilfsbetriebe (Kfz-Werkstätten, Bauhöfe, Grünflächenämter) für private Kunden, der Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen bis hin zum Betrieb von Hotels, Solarien, Campingplätzen oder auch Lebensmittelgeschäften reicht (vgl. Döring/Wohltmann 1999: 45). Neben einer Änderung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen durch die EU (Stichwort: Auflösung kommunaler Monopole), aber auch aufgrund eines gewandelten Verbraucherverhaltens in den traditionellen Bereichen kommunaler Wirtschaftstätigkeit, versuchte in den 1990er Jahren zumindest ein Teil der Städte und Gemeinden nicht zuletzt auch aus rein fiskalischen Motiven verstärkt „neue Geschäftsfelder“ unter der Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung zu erschließen. Eine solche (Quer-)Finanzierung des kommunalen Haushalts, die in keiner unmittelbaren Verbindung zu den Kernaufgaben von Städten und Gemeinden steht, unterläuft jedoch eine Anreizstruktur im Sinne der fiskalischen Äquivalenz. Dies gilt insbesondere dann, wenn die kommunalen Überschüsse aus Geschäften mit Bürgern anderer Kommunen stammen, was zu einer räumlichen Externalisierung von Kostenbelastungen führt und damit jenen klassischen Fall darstellt, den man aus ökonomischer Sicht durch eine Föderalisierung des Staatsaufbaus gerade zu vermeiden versucht. Damit stellte die Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit im Kern eine „unproduktive“ Innovation dar.

Als Beispiel für eine organisatorische Innovation im Bereich der Kommunalfinanzen kann demgegenüber die zum Ende der 1990er Jahre einsetzende Nutzung von sogenannten Öffentlichen-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) in der Bereitstellung oder Produktion von kommunalen Leistungen gelten (vgl. Aigner-Walder/Döring 2013; Döring 2003b), die in Deutschland auf der kommunalen Ebene erstmals in Form einer Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (1999) erfolgte. In den Folgejahren kam es zu einer Diffusion dieser Innovation im Sinne einer Anwendung sowohl in anderen Städten und Gemeinden als auch bezogen auf andere Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung, die von der kommunalen Verkehrsinfrastruktur über lokale Ver- und Entsorgungsleistungen (Wasser, Energie, Abfall) bis hin zum öffentlichen Hochbau in Städten und Gemeinden (Rathäuser, Museen, Sportanlagen, Kindergärten, Schulen, Senioreneinrichtungen etc.) reichte. Aktuelle Untersuchungen deuten allerdings darauf hin, dass die Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen, die sich die Kommunen aus der Umsetzung solcher ÖPP-Projekte erhofft hatten, in der Realität häufig nicht eingetreten sind. Nicht selten ist es sogar zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen auf Seiten von Städten und Gemeinden gekommen. (vgl. Gerstlberger/Schneider 2008; Rügemer 2012 mit Beispielen für „gescheiterte“ ÖPP-Projekte). Dabei ist allerdings umstritten, ob das Scheitern von ÖPP-Projekten lediglich auf (punktuelle) Ausgestaltungsprobleme

oder auf (immanente) strukturelle Probleme zurückzuführen ist. In Anbetracht dessen muss hier offen bleiben, ob es sich bei dieser grundlegenden Neuerung um eine produktive oder doch eher unproduktive Innovation im Bereich der Kommunal финанzen handelt.

### 4.3

#### Die Entwicklung von 2000 bis zur Gegenwart

Während im Zeitraum seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland über die Phase der deutschen Wiedervereinigung hinweg bis zur Jahrtausendwende die Zahl an nennenswerten fiskalischen Innovationen überschaubar war, kann seitdem eine deutlich erhöhte Innovationsaktivität festgestellt werden. Ursächlich hierfür sind zum einen verstärkte Bemühungen auf Seiten des Bundes und der Länder in Gestalt verschiedener Reformkommissionen (Kommission zur Gemeindefinanzreform 2002, Gemeindefinanzkommission 2010) ebenso wie im Zuge grundlegender Reformen der föderalen Finanzausgleichsbeziehungen (Föderalismusreform I und II in den Jahren 2006 und 2009) verschiedene Neuerungen im Bereich der Kommunal финанzen durchzusetzen. Zum anderen haben aber auch stetig ansteigende Sozialausgaben, rückläufige Einnahmen und daraus resultierende, negative Finanzierungssalden sowie (zum Teil dramatisch) sich erhöhende Kassenkredite von Städten und Gemeinden den Handlungsdruck zugunsten von Innovationen mit Blick auf das kommunale Haushaltswesen, die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs sowie die Instrumente des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements merklich erhöht. Angesichts der vor diesem Hintergrund zu registrierenden Fülle an fiskalischen Innovationen wird nachfolgend lediglich ein knapper Überblick zu den verschiedenen Neuerungen gegeben, während im Anschluss daran (vgl. Kapitel 5) ausgewählte Innovationen der jüngeren Zeit einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die mit der Einführung des sogenannten Arbeitslosengeld II zum 1. Januar 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) realisiert wurde, zählte zu den zentralen Vorschlägen der im Jahr 2002 eingesetzten Kommission zur Gemeindefinanzreform (vgl. Döring/Hansjürgens 2003: 325). Als bedeutsame fiskalische Innovation ist jedoch nicht die Zusammenlegung dieser beiden staatlichen Unterstützungsleistungen als solcher als vielmehr das in diesem Kontext auf Betreiben des Deutschen Landkreistages etablierte „Optionsmodell“ anzusehen (vgl. Henneke/Wohltmann 2002). Während das seinerzeit von der Bundesregierung, einem Teil der Länderregierungen (Brandenburg, Bremen, Berlin, Nordrhein-Westfalen) sowie von Deutschem Städtetag und Deutschem Städte- und Gemeindebund favorisierte Organisationsmodell eine ausschließliche Trägerschaft auf Bundesebene vorsah, wurde letztlich jedoch eine Zuständigkeitsverteilung etabliert, die als Grund-

modell für die neu zugeschnittene Aufgabe eine gemeinsame Trägerschaft von Bundesagentur für Arbeit sowie kreisfreien Städten bzw. Kreisen (vormals ARGE, jetzt Jobcenter) vorsah, wobei kreisfreie Städte oder Landkreise gemäß § 6a SGB II auf Wunsch die Verantwortung für Langzeitarbeitslose allerdings auch in Alleinzuständigkeit bei gleichzeitigem Kostenausgleich übernehmen konnten (bzw. können). Durch diese verfahrensbezogene Innovation konnte gewährleistet werden, dass einerseits die Ausgabenbelastung der Kommunen im Sozialbereich durch eine partielle Aufgabenzentralisierung zwar begrenzt wurde, dass andererseits jedoch der aus Sicht der ökonomischen Föderalismus- und Effizienztheorie unter Effizienzaspekten bedeutsame Umfang an lokalen Selbstverwaltungsaufgaben erhalten geblieben ist.

Richtet man den Blick auf die im Jahr 2006 realisierte, sogenannte Föderalismusreform I, kann deren zentrale Auswirkung auf den Bereich der Kommunalfinanzen und die damit verknüpfte fiskalische Innovation in der Schaffung eines strikten Durchgriffsverbots (Art 84 GG) im Verhältnis von Bund und Kommunen verortet werden, was vor allem für die auf kommunaler Ebene entstehenden Finanzierungslasten im Sozialbereich von Bedeutung ist (vgl. Döring/Voigt 2006: 206f.). Zwar hat der Bund auch nach dieser Reform – wie auch schon in der Vergangenheit im Bereich der Sozialgesetzgebung – die Möglichkeit, Aufgaben wie etwa die der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, des Vormundschaftsrechts oder auch des Betreuungsrechts zu regeln. Neu ist jedoch, dass eine solche Aufgabenregelung und die daraus erwachsenden Finanzierungslasten nun nicht mehr direkt an die Kommunen adressiert werden können (vgl. Henneke 2013: 292). Vielmehr liegt die entsprechende Ausführungszuständigkeit nun gemäß Art. 83 GG bei den Ländern, die dann eine Aufgabenübertragung an die Kommunen vornehmen müssen. Für diesen Fall sind die Länder jedoch – und das ist das innovative Element der Föderalismusreform I – zu einem Mehrbelastungsausgleich gegenüber den Kommunen verpflichtet. Grundlage hierfür sind die mehrheitlich bereits in den 1990er Jahren in die Landesverfassungen eingefügten Kostenerstattungsklauseln, die – als eine weitere fiskalische Innovation – regeln, inwieweit die Länder den Kommunen die durch eine Aufgabenübertragung verursachten zusätzlichen Kosten vollständig oder zumindest teilweise erstatten müssen (vgl. Henneke 1999: 150; Döring/Stahl 1999: 72f.). In dem Maße, wie das neu geschaffene Durchgriffsverbot des Bundes in Verbindung mit den Kostenerstattungsregeln auf Länderebene aus ökonomischer Sicht zu einer verbesserten Realisierung des Konnexitätsprinzips beiträgt, kann diese grundlegende und zugleich flächendeckend wirkende Innovation uneingeschränkt als „produktiv“ bewertet werden.

Auch mit der im Jahr 2009 in Kraft getretenen Föderalismusreform II verbinden sich entsprechende Auswirkungen auf den Bereich der Kommunalfinanzen, die sich – wenn-gleich nur indirekt – aus der innovativen Einführung neu-



er Schuldenregelungen ergeben. Zwar ist die in Art. 109 GG, Art. 115 GG und Art. 143d GG verfassungsrechtlich kodifizierte, sogenannte Schuldenbremse im nationalen Kontext allein auf die „Haushalte von Bund und Ländern“ (Art. 109 Abs. 3 GG) bezogen und adressiert damit die kommunalen Haushalte – abweichend von den Maastricht-Kriterien – nicht direkt (vgl. Lenk/Kuntze 2012: 6f.). In Verbindung mit den Regelungen des europäischen Fiskal-pakts zur Schuldenbegrenzung der öffentlichen (Gesamt-)Haushalte der EU-Mitgliedstaaten als Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ist jedoch zwingend davon auszugehen, dass alle Gebietskörperschaften eines föderalen Systems (Bund, Länder, Kommunen) zur Defizitbegrenzung bzw. zur Erschließung von Haushaltskonsolidierungspotenzialen verpflichtet sind (vgl. Henneke 2013: 296). Damit wird zugleich verhindert, dass der Bund oder auch die Länder zur Realisierung nationaler Verschuldungsvorgaben durch eine Kürzung von Finanzzuweisungen oder eine Reduzierung der finanziellen Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs bestehende Konsolidierungslasten einseitig auf die Kommunen verlagern können. Dieses Zusammenwirken aus nationaler und europäischer Schuldenbegrenzung kann daher nicht nur als eine ebenso grundlegende wie flächendeckend wirksame Innovation bezeichnet werden. Darüber hinaus handelt es sich zugleich auch um eine produktive fiskalische Innovation, da mit dieser Neuerung – vergleichbar dem Durchgriffsverbot – eine Stärkung des Konnexitätsprinzips einhergeht.

Die in Ergänzung zur Föderalismusreform II im Jahr 2010 von Bund und Ländern unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände eingesetzte und über zwei Jahre tagende Gemeindefinanzkommission war wiederum mit vier Kernthemen betraut, zu denen die Überprüfung einer Flexibilisierung der rechtlichen Standards im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung, einer Beteiligung der Kommunen an der Rechtssetzung von Bund und EU, einer Reform des bestehenden Kommunalsteuersystems sowie einer finanziellen Entlastung der Kommunen im Sozialbereich zählten. Während weder bezogen auf das Gemeindesteuersystem noch hinsichtlich des Abbaus von Standards nennenswerte Ergebnisse erzielt werden konnten, einigten sich die beteiligten Akteure in den beiden anderen Themenfeldern auf entsprechende Neuerungen. So wurde zum einen beschlossen, dass die Kommunen – vertreten durch ihre Verbände – in Zukunft in privilegierter Form (d.h. mit Vorrang vor Zentral- und Gesamtverbänden von Wirtschaft und Gesellschaft) an den Gesetzgebungsvorhaben des Bundes mit Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen partizipieren dürfen. Mit Blick auf die Rechtsetzungsvorhaben auf EU-Ebene mit fiskalischer Relevanz für die Kommunen wurde zugleich ein Zugang zu den zentralen Datengrundlagen des europäischen Gesetzgebungsprozesses eingeräumt. Neben dieser verfahrensbezogenen Innovation hat sich der Bund darüber hinaus zu einer – ab 2012 zunächst anteiligen sowie ab 2014 dann vollständigen – finanziellen Entlastung der Kommunen bei den Ausgaben zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verpflichtet (vgl. Bun-

desministerium der Finanzen 2011: 42ff.). Beide (inkrementelle) Innovationen können aus ökonomischer Sicht als „produktiv“ bewertet werden, da sie sowohl zu einer Stärkung der kommunalen Aufgabenautonomie als auch zu einer konnexitätsgerechten Finanzierung kommunaler Sozialleistungen beitragen.

Zusätzlich zu den bereits genannten Innovationen zählt des Weiteren die Umstellung von der kameralen auf die doppische Buchführung im Bereich des kommunalen Haushaltswesens zu den nennenswerten fiskalischen Neuerungen seit der Jahrtausendwende. Die Grundlage hierfür sind die im Jahr 2003 von der Innenministerkonferenz der Länder formulierten Eckpunkte zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, die „einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken“ sollten (vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003). Aktuell ist das neue Haushalts- und Rechnungswesen in mehreren Bundesländern flächendeckend eingeführt (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) und in zwei weiteren Länder perspektivisch innerhalb eines Übergangszeitraums vorgesehen (Hessen ab 2015, Baden-Württemberg ab 2020). Daneben haben die Kommunen in den Ländern Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen die Möglichkeit, zwischen der Doppik und der tradierten bzw. erweiterten Kameralistik zu wählen. Während bei kameralen Budgets die kommunale Haushaltsplanung im Kern auf Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet ist, wird dies im Rahmen der doppischen Haushaltsführung um die Steuerung der kommunalen Leistungen und den Ressourcenverbrauch erweitert, was das neue Finanz- und Rechnungswesen zu einer grundlegenden Innovation im Bereich der Kommunalfinanzen macht. Zugleich handelt es sich um eine produktive Innovation, da mit Einführung der Doppik zugleich Wirkungs-, Leistungs- und Ressourcenziele unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten und der Vermögens- und Schuldensituation einer jeweiligen Kommune zu entscheiden sind, was zu einer effizienteren kommunalen Haushaltsführung beiträgt. Auch wenn die mit dieser fiskalischen Innovation verbundenen Erwartungen sich aufgrund von Umstellungsproblemen in den Kommunen aktuell noch nicht in vollem Umfang erfüllt haben, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass mit dieser – wenn auch nicht flächendeckenden – verfahrensbezogenen Neuerung im Bereich des kommunalen Haushaltswesens mehr Kostentransparenz, Kostenvorteile sowie eine insgesamt wirtschaftlichere Haushaltsführung der Kommunen einhergehen wird (vgl. Mühlkamp 2011; Städtetag/PWC 2011; König 2007).

Zusätzlich zu den bereits genannten Innovationen kann mit Blick auf den Betrachtungszeitraum zudem auf fiskalische Neuerungen sowohl im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs (neue Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, neue Mechanismen zur Stabilisierung der kommunalen Ein-

nahmen) als auch des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements (Nutzung von Zinsderivaten, Kapitalmarkt-Ratings, Ausgabe von Anleihen) verwiesen werden. Als Auslöser für diese Innovationen können vor allem die gewandelten wirtschaftlichen Umfeldbedingungen der Kommunal финанzen gelten, die sich seit der Jahrtausendwende zum einen in stark schwankenden Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte niederschlagen, wobei vor allem ebenso hohe wie abrupte Ausschläge „nach unten“ ein besonderes Problem darstellen. Verantwortlich „für diese Entwicklung sind kommunale Steuereinnahmen, die in der Krise regelmäßig wegbrechen und im Aufschwung zunehmen“, während „die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen ständig“ ansteigen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011: 40f.). Neben dem Finanzierungssaldo stellt die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in der jüngeren Vergangenheit eine besondere Herausforderung für die Kommunal финанzen dar. Dies gilt insofern, wie selbst „in Jahren mit positiven Entwicklungen der Finanzierungssalden bis hin zu Rekordüberschüssen [...] bei den kommunalen Kassenkrediten Zuwächse zu verzeichnen“ waren (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011: 41; Halsch et al. 2013: 8ff.). Während die Länder dieser – zum Teil dramatischen – Haushaltsentwicklung auf kommunaler Ebene vorrangig durch Neuerungen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zu begegnen versuchen, zielen die Aktivitäten der Kommunen zur Krisenbewältigung verstärkt auf Neuerungen im Bereich der Schuldenfinanzierung. Aufgrund der Bedeutung, der diesen Innovationen in der gegenwärtigen Diskussion zu den Kommunal финанzen zukommt, sollen diese nachfolgend ausführlicher betrachtet werden.

## 5

### **Ausgewählte Innovationen der jüngeren Zeit im Bereich von kommunalem Schuldenmanagement und Finanzausgleich**

Der Schuldenstand der Kommunen belief sich zum Jahresende 2012 auf knapp 134 Mrd. Euro. Damit liegen Städte und Gemeinden zwar deutlich hinter dem Verschuldungsniveau von Bund (1.289 Mrd. Euro) und Ländern (649 Mrd. Euro). Dennoch haben die Kommunen damit einen neuen Höchststand erreicht, wobei sich deren Kreditschulden (2012: 85,8 Mrd. Euro) und Kassenkredite (2012: 47,8 Mrd. Euro) seit 1990 in der Summe mehr als verdreifacht haben. Vor diesem Hintergrund sind Städte und Gemeinden zunehmend bemüht, mittels eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements den Finanzmittelbedarf und die kommunale Liquidität zu sichern, die Kreditkosten zu minimieren sowie das Kreditrisiko zu reduzieren. Hierbei kommt nicht nur dem Zeitpunkt der Kreditaufnahme, sondern auch dem Ausbau und der Pflege des Kreditportfolios eine besondere Bedeutung zu. Um das Ziel einer Minimierung der Kreditkosten ebenso wie des Kreditrisikos zu realisieren, nutzten die Kommunen in Deutschland innerhalb des letzten Jahrzehnts verstärkt das innovative Instrument der Finanzmarktderivate, die ein Zinsmanagement unabhängig vom „Basisgeschäft“ erlauben (vgl. Wambach et al. 2010; Stark/Wambach 2009).

In einer Arbeitsgruppe des Deutschen Städtetages tauschen sich seit dem Sommer 2004 kommunale Praktiker regelmäßig über Erfahrungen und neue Erfordernisse des städtischen Zins- und Schuldenmanagements aus. Wesentliche Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden bereits erstmalig im Jahr 2007 in Mustern für verwaltungsinterne Regelungen zum kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zusammengefasst und zwischenzeitlich noch einmal aktualisiert (vgl. Deutscher Städtetag 2011). Hintergrund dieser Initiative ist der Sachverhalt, dass – im Gegensatz zur Aufnahme von Krediten und Kassenkrediten – der Einsatz von Finanzderivaten in den Gemeinde- oder Kreisordnungen häufig nicht geregelt ist. Es bestehen allerdings mittlerweile in vielen Bundesländern (z.B. Bayern, Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen) Erlasse oder Schreiben, die den Einsatz dieser innovativen Finanzinstrumente regeln. Danach dürfen Finanzderivate nur zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden, nicht aber zu Spekulationszwecken.

Bei den zur Anwendung kommenden Instrumenten, die zur Absicherung gegen schwankende Zinssätze oder zur Kostenreduktion dienen, kann vereinfacht zwischen dem Einsatz von sogenannten Caps, Floors und Collars im Bereich variabel verzinslicher Kommunalkredite einerseits und sogenannten Swaps und Forward Rate Agreements (FRA) im Bereich festverzinslicher Kom-

munalkredite andererseits unterschieden werden (vgl. hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Houben/Stemmer 2010: 6ff.; Wambach et al. 2010: 85ff.). Ein Cap-Geschäft (Festlegung einer Zinsobergrenze) ist dabei für eine Kommunen im Rahmen ihres Schuldenmanagements immer dann zweckmäßig, wenn sie zwar von fallenden Zinsen profitieren, sich zugleich aber auch gegen steigende Zinsen absichern möchte. Ein Floor-Geschäft stellt wiederum das genaue Gegenteil eines Caps dar, da es sich hierbei um die vertragliche Festlegung einer Zinsuntergrenze handelt. Werden beide Arten von Ausgleichsgeschäften miteinander verknüpft, spricht man von einem Collar-Geschäft, mit dem die Zinsen auf eine bestimmte Bandbreite zwischen der Zinsober- und Zinsuntergrenze festgelegt werden. Die Kosten entsprechender Absicherungsgeschäfte für eine Kommune sind dabei von dessen Laufzeit, der Höhe der genannten Zinssätze (Cap, Floor), der Höhe des zu Bewertung von Über- und Unterschreitung herangezogenen (Markt-)Referenzzinssatzes sowie dessen Volatilität abhängig. Um auch im Fall von festverzinslichen Kommunalkrediten an sinkenden Zinsen teilhaben zu können, bietet sich der Abschluss eines Swapgeschäftes an, welches einen „Zinstausch“ mit unterschiedlicher Ausgestaltung über einen bestimmten Zeitraum und einen vorab festgelegten (Nominal-)Betrag beinhaltet. Dabei kann zwischen zwei Ausgestaltungsvarianten differenziert werden, je nachdem, ob eine Kommune einen variablen Zinssatz an eine Vertragspartei (Bank) zahlt und dafür eine fixe Zinszahlung erhält (Receiver Swap) oder ob der Zinstausch in umgekehrter Form erfolgt (Payer Swap). Beim Einsatz eines FRA steht demgegenüber neben der Reduzierung des Zinsänderungs- und des Prolongationsrisikos die bessere mittelfristige Planbarkeit des kommunalen Haushalts im Vordergrund, da sich die Kommune bei diesem Geschäft bereits zum Zeitpunkt der aktuellen Kreditaufnahme einen festen Zinssatz für einen zukünftigen Kreditbedarf zusichern lässt.

Jenseits dieser Basisoptionen gibt es diverse weitere Varianten beim Einsatz derivater Finanzinstrumente, die allerdings wesentlich komplexer sind, dadurch in aller Regel nur schwierig durchschaut werden können und aufgrund dessen zusätzliche Risiken für eine Kommune bergen (vgl. Houben/Stemmer 2010: 9ff.). Zu solchen „strukturierten Derivaten“ zählen unter anderen sogenannte CSM Ladder Swaps, bei denen der Referenzzins nicht aus einem bestimmten Zinssatz, sondern aus der Differenz unterschiedlicher Zinssätze ermittelt wird, was aus Perspektive einer Kommune zu höheren Risiken bei der Nutzung eines solchen Instruments führen kann. In Anbetracht dessen können Finanzderivate im Rahmen des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements aus ökonomischer Sicht zwar als eine grundlegende – wenn auch nicht flächendeckend zur Anwendung kommende – Innovation bezeichnet werden, deren „Produktivitätsgehalt“ im Sinne von mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der kommunalen Haushaltsführung jedoch davon abhängt, ob ausschließlich einfache Zinsderivate genutzt werden. Demgegenüber sollte – folgt man Experteneinschätzung – der „Einsatz von strukturierten

und wesentlich komplexeren Derivaten [...] von Kommunen vermieden werden“ (vgl. Houben/Stemmer 2010: 12), da einer möglichen zusätzlichen Kostenreduzierung nicht selten ein unkalkulierbares Risiko gegenübersteht.

Eine weitere Innovation im Bereich des kommunalen Schuldenmanagements, die allerdings nicht auf eine Reduzierung der Kreditkosten, sondern eine bedarfsgerechte Beschaffung benötigter Kreditmittel abzielt, ist die Ausgabe von Schuldanleihen, wie dies etwa 2013 gemeinsam von den Städten Würzburg und Nürnberg zur Ablösung bestehender Schulden praktiziert wurde (vgl. Dohms 2013). Damit reagierten beide Städte darauf, dass in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise, aber auch vor dem Hintergrund der Regelungen von Basel III immer mehr Banken in Deutschland den Kommunen die Aufnahme von Krediten verweigern. Als Alternative zur börsengehandelten Anleihe bietet sich für Kommunen auch die Ausgabe von – nicht marktfähigen – Schuldscheindarlehn an. Um die Kosten der Begehung entsprechender Anleihen und Darlehn zu reduzieren, wird die Bündelung des Kreditfinanzierungsbedarfs einzelner Kommunen vorgeschlagen, wie dies beispielsweise von der seit Mitte 2013 bestehenden (privatwirtschaftlichen) Initiative „Kommunale Finanzagentur“ mit Nachdruck verfolgt wird. Mit einer solchen Bündelung des Kreditbedarfs über mehrere Kommunen hinweg könnten zudem auch ungünstige Ratings für einzelne Kommunen vermieden werden. Solche Bonitäts-Ratings für Kommunen werden nicht nur mit Verweis darauf gefordert, dass eine über den Kapitalmarkt erfolgende kommunale Kreditfinanzierung sich auch der Logik des Kapitalmarkts in Form der Kalkulation von Bonitätsurteilen, Verzinsung, Rendite und Rückführungsmöglichkeiten zu unterwerfen hat. Auch einzelne Kommunen haben entsprechende Ratings vorgeschlagen, ohne dabei jedoch hinreichend in Rechnung zu stellen, dass Städte und Gemeinden „weder die Funktionsweise eines Unternehmens, noch die Wertschöpfungsaggregate und Verteilungsspielräume von Staaten [haben – T.D.], weshalb auf dieser Ebene analoge Betrachtungen wie bspw. Ratings ökonomisch unsinnig sind“ (vgl. Halsch et al. 2013: 16). Inwieweit diese grundlegende fiskalische Innovation, die in räumlicher Hinsicht bislang nur in größeren (finanzkräftigen) Städten zur Anwendung kommt, zugleich auch als produktive Neuerung bezeichnet werden kann, bleibt daher zum aktuellen Zeitpunkt noch abzuwarten.

Aus ökonomischer Sicht zweifelsfrei als produktive fiskalische Innovation können demgegenüber solche räumlich punktuellen Initiativen bewertet werden, die einer Selbstbegrenzung der Kommunalverschuldung jenseits bereits bestehender gesetzlicher Regelungen auf Bundes- oder Länderebene dienen. Solche Selbstbeschränkungen finden sich aktuell in drei deutschen Städten (Mannheim, Jena, Dresden), die ihrem Charakter nach freiwillige Selbstverpflichtungen darstellen und vorrangig dem Zweck dienen, die Glaubwürdigkeit der kommunalen Haushaltspolitik in der lokalen Öffentlichkeit zu stärken

bzw. wiederherzustellen (vgl. Burth et al. 2013: 148f.). So hat die Stadt Mannheim in § 2 Abs. 3 ihrer Hauptsatzung festgelegt, dass zukünftige Haushaltspläne keine Nettoneuverschuldung enthalten dürfen und eine Kreditaufnahme lediglich bis zur Höhe der ordentlichen Schuldentilgung zulässig ist. Ein vergleichbares Neuverschuldungsverbot für den Kernhaushalt und die kommunalen Eigenbetriebe findet sich in § 6a der Hauptsatzung der Stadt Jena sowie in § 7 Abs. 7 der Hauptsatzung der Stadt Dresden, in dem gefordert wird, dass Verwaltungs- und Vermögenshaushalte ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind. In dem Maße, wie jede Verschuldung zu einer Lastverschiebung auf zukünftige Generationen führt und damit verhindert wird, dass (gegenwärtige) Nutznießer und Kostenträger kommunaler Leistungen identisch sind, trägt eine kommunale Eigeninitiative zur Schuldenbegrenzung zur Effizienzsteigerung der Kommunal финанzen im Sinne einer besseren Realisierung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz bei.

Jenseits des kommunalen Schuldenmanagements sind auch die in der jüngeren Vergangenheit im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs realisierten Innovationen von besonderer Bedeutung. Dies betrifft zum einen die Einführung neuer Modelle zur Bestimmung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse. Dies umfasst zum anderen verschiedene Länderprogramme zur (Teil-)Entschuldung von Kommunen, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden. Richtet man den Blick zunächst auf die fiskalischen Innovationen im Hinblick auf die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, ist zunächst festzustellen, dass sich in den einzelnen Ländern über die Zeit verschiedene Methoden und Modelle herausgebildet haben. Diese bewegen sich auf einem Kontinuum, welches durch „die Pole des einnahmeseitig geprägten ‚einfachen Verbundquoten-Modells‘ einerseits sowie des aufgabenabhängig ausgestalteten ‚Bedarfsmodells‘ andererseits gekennzeichnet werden kann“ (vgl. Wohltmann 2013a: 434). In der überwiegenden Zahl der Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) findet sich dabei in der Bemessung der Finanzausgleichsmasse das traditionelle Verbundquotenmodell. Danach erhalten die Kommunen einen bestimmten Vomhundertsatz (= Verbundquote) bestimmter Ländereinnahmen mit der Konsequenz, dass die Finanzausstattung der Kommunen über den Finanzausgleich in Abhängigkeit von der Finanzsituation des jeweiligen Landes schwankt und der kommunale Ausgabenbedarf keine systematische Berücksichtigung findet. In diesem rein einnahmeorientierten Modell kommt es nicht selten zu Mittelkürzungen im kommunalen Finanzausgleich, die mit Verweis auf die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begründet werden und zwar unabhängig von der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung auf der kommunalen Ebene (vgl. beispielhaft für Nordrhein-Westfalen Jukernheinrich/Lenk 2011). Dem steht als Innovation das sogenannte Bedarfsmodell gegenüber, welches seit dem Jahr 2010 in den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen praktiziert wird und bei dem die Bestimmung der Finanzaus-

gleichsmasse mittels einer systematischen Auswertung der kommunalen Aufgaben- und Ausgabensituation unter Berücksichtigung der kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten erfolgt. Auf diesem Weg wird nicht allein die Sicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung gewährleistet (vgl. zu dieser Forderung auch Döring 2007b), sondern in Zeiten einer positiven Entwicklung von Kommunal- und Landesfinanzen sorgt dieses Modell zudem für eine finanzielle Wahrung der Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung von Ländern und Kommunen. Vor allem aufgrund seiner Bedarfsorientierung ist diese verfahrensorientierte Innovation aus ökonomischer Sicht als produktiv zu bewerten.

Zwischen diesen beiden Modellvarianten (Verbund- versus Bedarfsmodell) haben sich seit der Jahrtausendwende zudem auch einige Mischmodelle etabliert (vgl. Wohltmann 2013a: 437f.). Zu ihnen zählt das in Brandenburg zur Anwendung kommende modifizierte Verbundquotenmodell, welches um die Methode einer Aufgabenanpassungsklausel erweitert wurde. Danach wird die Verbundquote turnusmäßig alle drei Jahre auf ihre Angemessenheit hin überprüft, wobei als Bewertungsmaßstab auf die Symmetrie bezüglich der aufgaben- und ausgabenadäquaten Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen abgestellt wird. Das in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern zur Anwendung kommende Modell des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit Aufgabenanpassungsklausel zielt in eine ähnliche Richtung. Abweichend vom reinen Verbundquotenmodell steht hier die gleichmäßige Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen (d.h. Steuermittel sowie Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) einerseits und des Landes (d.h. verbleibende Steuereinnahmen sowie Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zuzüglich etwaiger Bundesergänzungszuweisungen) andererseits im Zentrum der Betrachtung. Abweichend vom Bedarfsmodell sind die beiden genannten Mischmodelle jedoch letztlich einnahmebezogen, wobei entweder lediglich eine aufgabenorientierte Nachsteuerung möglich ist (Brandenburg) oder allein die Sicherstellung der bestehenden Einnahmerelation zwischen Land und Kommunen (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern) erfolgt. Eine aufgabenorientierte Gesamtsteuerung der Finanzausgleichsmasse wird in beiden Mischmodellen demgegenüber nicht praktiziert, weshalb diese Form der (inkrementellen) Innovation im Vergleich zum Bedarfsmodell als weniger produktiv einzustufen ist.

Diese Bewertung trifft in gleicher Weise auf das in Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 2007 angewendete „Verstetigungsmodell“ zu, bei dem auf der Basis einer Trendfortschreibung der Landeszuweisungen der vergangenen neun Haushaltsjahre den Kommunen ein jährliches Mindestwachstum der Finanzausgleichsmasse von 1 % innerhalb eines Schwankungskorridors von maximal 3 % zugesichert wird. Dabei stockt das Land in konjunkturell schlechten Zeiten die Finanzausgleichsmasse durch Darlehn oder Entnahmen aus dem soge-



nannten Stabilisierungsfonds auf, während bei konjunkturell positiver Entwicklung diese Darlehn von den Kommunen aus den dann überdurchschnittlichen Einnahmen getilgt oder entsprechende Rücklagen innerhalb des Stabilisierungsfonds gebildet werden (vgl. Deubel 2004; Döring 2006). Zwar sorgt diese Innovation sowohl für mehr Planungssicherheit im Rahmen der kommunalen Haushaltspolitik als auch für ein bestimmtes Niveau an garantierten kommunalen Einnahmen, was in seiner Wirkung der Absicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung entspricht. Nichtsdestotrotz leitet sich diese Mindestausstattung jedoch nicht aus einer systematischen Aufgaben- und Bedarfsanalyse der Kommunen ab (vgl. Wohltmann 2013a: 438), womit auch diese (inkrementelle) fiskalische Neuerung in ihrer Produktivität hinter der Innovation des Bedarfsmodells zurückbleibt.

Eine weitere Gruppe von (ergebnisbezogenen) fiskalischen Innovationen in Gestalt individueller Bedarfszuweisungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stellen die Sonderprogramme zur Konsolidierung und (Teil-)Entschuldung der Kommunen in einer Reihe von Ländern dar. Gemeinsam ist diesen Programmen neben einer Begrenzung der Laufzeit die Vereinbarung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen, um zusätzliche Landeszuweisungen zur Tilgung von (zumeist Kassen-)Krediten in Anspruch nehmen zu können (vgl. Wohltmann 2013b: 350ff.; Halsch et al. 2013: 21ff.). Im Detail bestehen allerdings durchaus Unterschiede in den kommunalen Entschuldungsprogrammen der einzelnen Länder. So sieht das in Hessen seit 14. Mai 2012 geltende Kommunale Schutzschirmgesetz für eine Laufzeit von 30 Jahren auf Antrag die Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. Euro sowie eine Zinsverbilligung in Höhe von 400 Mio. Euro vor, die allein vom Land aufgebracht werden. Eine solche Gewährung zusätzlicher Zinshilfen findet sich ansonsten nur im kommunalen Entschuldungsprogramm des Landes Sachsen-Anhalt (STARK II), das bereits seit Anfang März 2010 besteht. Die Teilnahme am hessischen Programm erfolgt auf freiwilliger Basis, wobei sich von den 106 antragsberechtigten Städten und Gemeinden insgesamt 100 Kommunen unter den Rettungsschirm begeben haben. Ein solches, allein aus Landesmitteln bestrittenes Entschuldungsprogramm sehen ansonsten nur noch das Saarland und Bayern vor. Die Laufzeit des saarländischen Kommunalen Entlastungsfonds reicht von 2012 bis 2019 und differenziert bei den Konsolidierungshilfen zwischen Kommunen mit drohender Überschuldung und „einfachen Sanierungsfällen“. Im Unterschied dazu wurden die sogenannten Stabilisierungshilfen in Bayern seit dem Jahr 2013 – nach einer bereits seit 2007 erfolgenden Erprobungs- und Evaluierungsphase – als reguläre Bedarfszuweisungen in den kommunalen Finanzausgleich integriert und unterliegen damit keiner zeitlichen Befristung.

Bereits am 17. Dezember 2009 wurde in Niedersachsen der sogenannten Zukunftsvertrag zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden

mit einer Antragsfrist bis zum 31. März 2013 vereinbart, der unter anderen die (Wieder-)Herstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen bis zum Jahr 2030 vorsieht. Danach sollen all jenen Städten und Gemeinden ihre bis Ende 2009 aufgelaufenen Kassenkredite bis zu 75 % reduziert werden, die entweder zur Einsparung von Verwaltungskosten mit anderen Kommunen fusionieren oder die – ohne Fusion – einen Konsolidierungsplan zur dauerhaften Wiedergewinnung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit vorlegen. Antragsberechtigt waren diejenigen Kommunen, die innerhalb ihrer Einwohnergrößenklasse zum einen durch eine unterdurchschnittliche Steuerkraft und zum anderen durch weit überdurchschnittliche Kassenkredite gekennzeichnet sind. Über die Einrichtung eines Entschuldungsfonds zum 1. Januar 2012 stellt das Land jährlich bis zu 70 Mio. Euro zur Verfügung, die zur Hälfte aus dem kommunalen Finanzausgleich über eine Entschuldungsumlage der finanzkräftigen Kommunen aufgebracht werden. Einen analogen Bezug zur Haushaltssituation innerhalb einer jeweiligen einwohnerbezogenen Vergleichsgruppe sieht auch der sogenannte Kommunale Haushaltskonsolidierungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 17. Dezember 2012 vor, der – abgesehen von der Fusionsprüfung – auch ansonsten ähnliche Ausgestaltungsmerkmale wie das niedersächsische Entschuldungsprogramm vorsieht (begrenzte Laufzeit, individuelle Konsolidierungsvereinbarung, gemeinsame Finanzierung aus Kommunal- und Landesmitteln). Eine vergleichbare Struktur weist auch der sogenannte Konsolidierungsfonds des Landes Schleswig-Holstein auf, der mit gesetzlicher Wirkung vom 16. November 2012 auf eine Laufzeit bis zum Jahr 2018 begrenzt wurde und über das Instrument der besonderen Bedarfszuweisungen – vergleichbar der bayerischen Lösung – in den kommunalen Finanzausgleich integriert wurde.

Mit dem sogenannten Stärkungspaktgesetz vom 16. Dezember 2012 unterstützt das Land Nordrhein-Westfalen überschuldete und von Überschuldung bedrohte Städte und Gemeinden durch Konsolidierungshilfen in einem Gesamtumfang von 5,85 Mrd. Euro, wobei bis zum Jahr 2020 jährlich maximal 350 Mio. Euro zur Entschuldung gewährt werden sollen. Die zweistufig erfolgreiche Umsetzung des Stärkungspaktes sah in einer ersten Phase die pflichtmäßige Beteiligung von 34 Kommunen vor, die als akut überschuldet galten bzw. bei denen eine solche Situation bis zum Jahr 2013 zu erwarten war. In einer zweiten Stufe wurden ab 2012 weitere 27 Kommunen berücksichtigt, bei denen die Haushaltsdaten von 2010 eine Überschuldung bis 2016 erwarten ließen. Die Gewährung von Konsolidierungshilfen ist dabei an einen Haushaltsausgleich innerhalb von 5 Jahren (Stufe-I-Kommunen) bzw. 7 Jahren (Stufe-II-Kommunen) gebunden. An der Finanzierung des Stabilitätspakts werden die Kommunen über einen Vorwegabzug im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von jährlich 115 Mio. Euro bis zum Jahr 2020 beteiligt. Einen solchen Vorwegabzug und damit die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen sieht schließlich auch der

sogenannte Kommunale Entschuldungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz vor, der ansonsten jedoch zum einen keine Zweiteilung der Kommunen in Verbindung mit einer partiellen Pflicht zur Teilnahme an den Konsolidierungsmaßnahmen vorsieht und zum anderen über eine längere Laufzeit (2012-2026) als die nordrhein-westfälische Modellvariante verfügt. Vergleichbar dem hessischen und dem sächsisch-anhaltinischen Modell sieht der rheinland-pfälzische Entschuldungsfonds neben einem Abbau von Kassenkrediten auch die Vergabe von Zinshilfen vor.

In dem Maße, wie sämtliche der hier knapp dargestellten kommunalen Entschuldungsprogramme der verschiedenen Länder dazu beitragen sollen, dass zukünftig wieder verstärkt Nutznießer und Kostenträger lokaler öffentlicher Leistungen mit einander in Einklang stehen, um auf diese Weise dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprechend Rechnung zu tragen, können die verschiedenen Innovationsvarianten unisono aus ökonomischer Sicht als produktiv bewertet werden. Ob sich darüber hinaus die eine oder andere Variante dieser länderweise unterschiedlich ausgestalteten (grundlegenden) Innovation als besser geeignet erweist, um die betroffenen Kommunen auf einen nachhaltigen Pfad der Haushaltskonsolidierung zu führen, bleibt demgegenüber zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch abzuwarten.

## 6 Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Fiskalische Innovationen im Bereich der Kommunal финанzen, in einem weit gefassten Begriffsverständnis interpretiert als jede Art von ergebnisbezogener wie verfahrensmäßiger Neuerung im Hinblick auf das kommunale Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmensystem im Rahmen der bundesstaatlichen Finanz- ausgleichsbeziehungen in Deutschland, unterscheiden sich aus ökonomischer Sicht sowohl hinsichtlich ihres Effizienzgehalts, ihrer räumlichen Reichweite, ihrem grundlegenden Innovationsgehalt als auch der Häufigkeit im zeitlichen Auftreten. Auch wenn bei einer zum aktuellen Zeitpunkt erfolgenden Auflistung von Innovationsaktivitäten nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, dass fiskalische Neuerungen der jüngeren Vergangenheit präsenter sind als solche, die historisch weiter zurückliegen, scheint zum einen die Innovationsintensität im Bereich der Kommunal финанzen seit der Jahrtausendwende stark zugenommen zu haben. Dieses erhöhte Maß an Neuerungsaktivitäten geht zugleich mit einer steigenden Zahl an in ihrer räumlichen Wirkung begrenzten Innovationen einher. Im Zeitablauf ebenfalls verändert hat sich die Zahl an „produktiven“ Innovationen, die im Vergleich zu früheren Betrachtungszeiträumen deutlich gestiegen ist. Darüber hinaus überwiegt in der jüngeren Vergangenheit der Anteil an grundlegenden Innovationen im Verhältnis zu solchen Neuerungen, die lediglich einen inkrementellen Charakter haben. Demgegenüber kann bezogen auf die Differenzierung zwischen ergebnisbezogenen und verfahrensorientierten Innovationen kein Übergewicht der einen oder anderen Form an fiskalischen Neuerungen festgestellt werden.

Die erhöhte Zahl an Innovationsaktivitäten in der jüngeren Vergangenheit kann vor allem auf gewandelte Umweltherausforderungen im Bereich der Kommunal финанzen in Gestalt von – in vielen Fällen dramatisch – steigenden Finanzierungsdefiziten und Kassenkrediten von Städten und Gemeinden zurückgeführt werden, die den politischen Handlungsdruck zu grundlegenden fiskalischen Neuerungen sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf der Ebene von Bund und Ländern deutlich erhöht hat. Soweit das Spektrum entsprechender Neuerung inhaltlich dabei auch reicht, fällt dennoch auf, dass in einem Kernbereich der Kommunal финанzen – namentlich dem kommunalen Steuersystem – seit nunmehr 15 Jahren keine Innovation und sogar seit mehr als 60 Jahren – gemessen an den Effizienzkriterien des ökonomischen Fiskalföderalismus – keine produktive Innovation stattgefunden hat. In Anbetracht dessen wäre es aus ökonomischer Sicht mehr als wünschenswert, wenn das fiskalische Neuerungsverhalten von Bund, Ländern und Kommunen in Zukunft stärker auch auf diesen Bereich der Kommunal финанzen ausgerichtet wäre.

## Literatur

- Aigner-Walder, Birgit/Döring, Thomas 2013: Instrumente und Organisationsmodelle der Finanzierung öffentlicher Projekte, in: Stainer-Hämmerle, Kathrin/Oppitz, Florian (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik, Wien: Verlag Österreich, 275-298.
- Asheim, Bjorn/Gertler, Meric S. 2011: The Geography of Innovation – Regional Innovation Systems, in: Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R. (Hrsg.), Oxford Handbook of Innovation, Oxford: Oxford University Press, 291-317.
- Baumol, William J. 1990: Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, in: Journal of Political Economy 98 (1990), 893–921.
- Buettner, Thies 2007: Reform der Gemeindefinanzen, ifo Working Papers No. 45, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung und CESifo.
- Bundesministerium der Finanzen 2003: Gemeindefinanzreform, in: Monatsbericht des BMF, September 2009, 49-55.
- Bundesministerium der Finanzen 2011: Gemeindefinanzkommission – Ausgangslage und Ergebnisse, in: Monatsbericht des BMF, August 2011, S. 39-51.
- Bundesministerium der Finanzen 2012: Steuern von A bis Z, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Burth, Andreas/Geißler, Rene et al. 2013: Kommunalen Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Deubel, Ingolf 2004: Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, Georg/Deubel, Ingolf (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin: Duncker & Humblot, 33-42.
- Deutscher Städtetag 2011: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Überarbeitete Musterdienstleistungsanweisungen, landesrechtliche Regelungen und Praxisbeispiele, Köln: Deutscher Städtetag.
- Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers 2011: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Köln und Frankfurt am Main: Deutscher Städtetag & PricewaterhouseCoopers.
- Dohms, Heinz-Roger 2013: Eine neue Quelle – Banken verweigern Kommunen zunehmend Kredite, in: Die Zeit, Nr. 44 (24. Oktober 2013), 30.
- Döring, Thomas 2000: Finanzföderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, in: Wentzel, B./Wentzel, D. (Hrsg.), Systemvergleich Deutschland - USA, Stuttgart: Lucius & Lucius, 53-112.

- Döring, Thomas 2003a: Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: Der Gemeindehaushalt, 104 (2003), 193-198.
- Döring, Thomas 2003b: Alternativen der Bereitstellung und Finanzierung kommunaler Infrastruktur, in: Kühne, Reinhart (Hrsg.), Zukünftige Verkehrsplanung im Zeichen der Finanzkrise, Berlin: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft, 134-184.
- Döring, Thomas 2006: Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds – Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45 (2006) 2, 103-120.
- Döring, Thomas 2007a: Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 56 (2007), 25-53.
- Döring, Thomas 2007b: Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, 86 (2007), 40-47.
- Döring, Thomas/Aigner-Walder, Birgit 2012: Economic Activities of German Local Authorities – Critical Notes from a Public Finance Perspective, in: Administration, 10 (2012), 7-20.
- Döring, Thomas/Blume, Lorenz/Rischkowsky, Franziska 2013: Wie belastet die deutsche Einheit die Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich?, Darmstadt: Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse.
- Döring, Thomas/Feld, Lars P. 2005: Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6 (2005), 207-232.
- Döring, Thomas/Hansjürgens, Bernd 2003: Gemeindefinanzreform – sind grundlegende Veränderungen zu erwarten?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52 (2003), 320-331.
- Döring, Thomas/Otter, Nils/Rischkowsky, Franziska 2012: Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf, Baden-Baden: Nomos.
- Döring, Thomas/Stahl, Dieter 1999: Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Döring, Thomas/Voigt, Stefan 2006: Reforming Federalism German Style – A First Step in the Right Direction, in: Intereconomics – Review of European Economic Policy, 41 (2006), 201-208.
- Döring, Thomas/Wohlmann, Matthias 1999: Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 39 (1999) 1, 45-64.

- Edquist, Charles 2011: Systems of Innovation – Perspectives and Challenges, in: Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R. (Hrsg.), Oxford Handbook of Innovation, Oxford: Oxford University Press, 181-208.
- Elster, Thomas/Knappe, Jan C. 2009: Cross-Border-Leasing: Die Haftung der Berater, in: Der Gemeindehaushalt, 110 (2009), 121-126.
- Fischer-Menshausen, Herbert 1980: Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart et al.: Gustav Fischer, Mohr Siebeck, Vandenhoeck & Ruprecht, 636-662.
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz 2010: Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, Berlin: Edition Sigma.
- Gerstlberger, Wolfgang/Schneider, Karsten 2008: Öffentlich Private Partnerschaften – Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick. Berlin: Sigma.
- Halsch, Volker/Stähler, Udo/Weiß, Mirko 2013: Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Henke, Klaus-Dirk 1981: Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, in: Pohmer, Dieter (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Berlin: Duncker & Humblot, S. 11-83.
- Henneke, Hans-Günter 1999: Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kreise und Gemeinden, in: Der Landkreis, 69 (1999), 147-171.
- Henneke, Hans-Günter 2013: Schuldenbremse – Fluch oder Segen, in: Der Landkreistag, Jg. 83, S. 290-298.
- Henneke, Hans-Günter/Wohltmann, Matthias 2002: Finanzierungsalternativen eines neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration für erwerbsfähige Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, in: Geschäftsbericht des Deutschen Landkreistages 2001/2002, Berlin: Deutscher Landkreistag, 63-80.
- Houben, Anne/Stemmer, Dirk 2010: Modernes Zins- und Schuldenmanagement in Kommunen – Der zweckgebundene Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, Deloitte Financial Risk Solution, White Paper No. 38, Frankfurt am Main: Deloitte & Touche.
- Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas et al. 2011: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern et al.: Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik.
- Kommission für die Finanzreform 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ vom 17. April 2003, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

- König, Armin 2007: Doppik oder Kameralistik in der kommunalen Kernverwaltung? – Zur Diskussion um die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, Illingen: Edition Kerpen.
- Lenk, Thomas/Kuntze, Martina 2012: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Güterloh: Bertelsmann Stiftung.
- Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim 2005: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, in: Nierhaus, Michael (Hrsg.), Kommunal финанzen – Beiträge zur aktuellen Debatte, Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut, 57-68.
- Lüder, Klaus 2001: Neues Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen, Konzepte, Perspektiven, Berlin: Edition Sigma.
- Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd 2009 (Hrsg.): Zwischen Effizienz und Legitimität – Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn: Schöningh.
- Mowery, David C./Sampat, Bhaven N. 2011: Universities in National Innovation Systems, in: Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R. (Hrsg.), Oxford Handbook of Innovation, Oxford: Oxford University Press, 209-239.
- Mühlenkamp, Holger 2011: Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz, Speyerer Arbeitsheft Nr. 203, Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften.
- Oates, Wallace E. 1972: Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, Mancur 1969: The Principle of Fiscal Equivalence, in: American Economic Review, 59 (1969), 479-487.
- Pfennig, Gero 1986: Eine neue Finanzverfassung für die EG, in: Integration, 9 (1986), 143-155.
- Röpke, Jochen 1977: Strategie der Innovation, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Röpke, Jochen 2002: Der lernende Unternehmer – Zur Evolution und Konstruktion unternehmerischer Kompetenz, Marburg: Marburger Förderzentrum für Existenzgründer.
- Rügemer, Werner 2012: ‚Heuschrecken‘ im öffentlichen Raum: Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, erweiterte und aktualisierte Ausgabe, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Schumpeter, Joseph A. 1928: Unternehmer, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7 (1928), 476-487.
- Schumpeter, Joseph A. 1980: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Auflage, München: Francke.



- Schumpeter, Joseph A. 1993: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 9. Auflage (unveränderter Nachdruck der 1934 erschienen 4. Auflage), Berlin: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, Joseph A. 2010: Konjunkturzyklen (unveränderter Nachdruck der ersten Auflage der deutschen Übersetzung des englischsprachigen Originals), Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003: Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, Berlin: IMK.
- Stark, Gunnar/Wambach, Martin 2009: Handbuch Kommunales Zins- und Schuldenmanagement, München: FinanzBuch Verlag.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2005: Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialversicherung zur Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sonderbericht August 2005, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Tiebout, Charles, M. 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956), 416-424.
- Wambach, Martin/Etterer, Alexander/Stark, Gunnar 2010: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Einsatz von Zinsinstrumenten in den Städten und Gemeinden, München: FinanzBuch Verlag.
- Wohltmann, Matthias 2013a: Der kommunale Finanzausgleich 2012/2013 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise – Rechtliche Grundlagen, in: Der Landkreis, 83 (2013), 432-473.
- Wohltmann, Matthias 2013b: Länderprogramme zur (Teil-)Entschuldung der Kommunen, in: Der Landkreis, 83 (2013), 350-355.
- Zimmermann, Horst 1983: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck, 3-52.
- Zimmermann, Horst 2009: Kommunal финанzen, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Zimmermann, Horst/Otter, Nils et al.1998: Innovation jenseits des Marktes, Berlin: Analytica.