

Kommunale Schulden in Deutschland – Instrumente zur Bekämpfung auf dem Prüfstand einer synthetischen Analyse

Kurzfassung der mit dem DeGEval-Nachwuchspreis
ausgezeichneten Dissertation

Steffen Zabler¹

Ein zentrales Anliegen des zugrundeliegenden Dissertationsprojekts war von Beginn an die Bearbeitung einer verwaltungswissenschaftlich wie realweltlich relevanten Problemstellung mithilfe eines methodischen Ansatzes, der eine wichtige Innovation im Bereich der sozialwissenschaftlichen Methoden der jüngeren Vergangenheit darstellt und somit zugleich für manche Evaluationen von großem Nutzen sein kann. Bezüglich einer relevanten Problemstellung drängt sich die kommunale Verschuldung geradezu auf, da diese unbestritten seit vielen Jahren in Deutschland ein massives ungelöstes Problem darstellt, gerade vor dem Hintergrund einer maßgeblichen geographischen Heterogenität und der sich weiterhin öffnenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen; die fiskalischen Konsequenzen der COVID-19-Pandemie dürften – auch perspektivisch – ihr Übriges beitragen. Verschiedene Instrumente gegen die Verschuldung der Kommunen wurden in den vergangenen Jahren ins Feld geführt, darunter unter anderem *Sparkommissare*, *Entschuldungsfonds* und *freiwillige Schuldenbremsen*.

Gemeinsam ist diesen drei hier im Zentrum der Analyse stehenden Instrumenten eine weitgehend fehlende empirisch fundierte Bewertung der tatsächlichen Wirkung auf die Verschuldung in den Kommunen, in denen diese eingesetzt wurden. Im engeren Sinne fehlt also eine quantitative Evaluation der konkreten Zielerreichung der Instrumente, woraus sich der substanzielle Fokus der Dissertation ableitet. Obwohl es sich damit nur um einen Teilaspekt einer umfassenden Evaluation handelt, steht diese Herangehensweise – wie in vielen anderen Evaluationen auch – vor der Herausforderung des *Impact Problem*, also der Gewissheit über die Kausalität der Wirkung von politisch-administrativen Programmen: Wie stellt man sicher, dass die Entwicklung der Verschuldung tatsächlich durch den Einsatz der oben genannten Instrumente bedingt worden ist? Darüber hinaus liegt es in der Natur vieler politisch-

1 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

administrativer Programme – und so auch bei den Instrumenten hier –, dass diese häufig Einzelfallcharakter bzw. zumindest eine gewisse Seltenheit aufweisen.

Im Hinblick auf das methodische Vorgehen begegnet die Dissertation diesen Herausforderungen durch die Anwendung verschiedener Varianten der *Synthetic Control Method*. Ohne zu sehr in die Tiefe zu gehen, besteht die Grundidee dieser Methode darin, zu einem existierenden Treatmentfall einen synthetischen Vergleichsfall zu generieren. Dieser Vergleichsfall wird als gewichteter Mittelwert aus allen zur Verfügung stehenden Kontrollfällen gebildet, die Gewichtung des jeweiligen Kontrollfalls ergibt sich dabei aus der Ähnlichkeit zum Treatmentfall bezüglich des Outcomes und dessen Prädiktoren in der Vor-Treatmentphase. Dieser synthetische Fall lässt sich daraufhin mit dem Treatmentfall dahingehend vergleichen, wie sich das Outcome des realen Falls von dem synthetischen nach Einsetzen des Treatments unterscheidet. Um dieses Grundmodell herum haben sich inzwischen verschiedene Schätzmethode entwickelt, die beispielsweise mehrere Treatmentfälle simultan schätzen können oder durch die Anpassung der funktionalen Form die Schätzungen präzisieren. Die maßgeblichen Vorteile bestehen vor allem darin, dass (1) quantitative Rückschlüsse trotz einer sehr geringen Anzahl an Treatmentfällen (bis hin zu einem einzigen Fall) gezogen werden können, dass (2) bei einer hinreichend hohen Zahl an Zeitperioden und Vergleichsfällen eine kausale Interpretation plausibel ist und dass (3) die Angabe einer statistischen Unsicherheit möglich ist.

Neben diesem empirischen Fokus soll diese Arbeit allerdings auch den spezifischen Wert einer theoretischen Analyse im Kontext von auf den ersten Blick rein empirischen Fragen verdeutlichen. Gerade die Beschäftigung mit den einzelnen Mechanismen, die in Verbindung mit dem Einsatz der Instrumente stehen, dient dazu, die Plausibilität der empirischen Ergebnisse und der implizierten Kausalität abzusichern. Zudem ist das Wissen um die beteiligten theoretischen ‚Pfade‘ essenziell für die Interpretation und Einordnung der Ergebnisse sowie daraus potenziell abzuleitende Empfehlungen. Im Zentrum der theoretischen Analyse der Instrumente zum Schuldenabbau stehen dabei die haushaltsrelevanten Entscheidungen in den Kommunen vor Ort, die zum einen durch die Fähigkeit (*Ability*) zum anderen durch den Willen (*Willingness*) zur Austeritätspolitik charakterisiert sind. Auf der Basis der Literatur zu Policy-Instrumenten wird daraufhin theoretisch untersucht, wie Sparkommissare, Entschuldungsfonds und Schuldenbremsen mithilfe verschiedener Steuerungsressourcen auf die Ability und Willingness der Akteurinnen und Akteure vor Ort einwirken; und damit schließlich auf die Entscheidungen, die für die Schuldenentwicklung relevant sind.

Bei der Analyse der *Sparkommissare* muss zunächst zwischen dem ‚echten‘ Sparkommissar mit vollumfassenden Durchgriffsrechten in den Kommunen und einem beratenden Sparkommissar unterschieden werden. Der echte Sparkommissar im Sinne eines Beauftragten nach § 124 GO NRW kam bislang in insgesamt drei Fällen (Nideggen, Altena, Haltern am See) zum Einsatz, der beratende Sparkommissar ebenfalls in drei Fällen (Waltrop, Marl, Hagen). Beim echten Sparkommissar werden maßgeblich durch den Einsatz von hierarchischen und organisationalen Steuerungsressourcen die lokalen Entscheidungsstrukturen dahingehend beeinflusst, dass kurzfristige positive Effekte auf die Verschuldung sehr wahrscheinlich sind, aller-

dings aufgrund des hohen Konfliktpotenzials Zweifel über die Nachhaltigkeit dieser Effekte angebracht sind. Im Gegensatz dazu verspräche das mildere Mittel des beratenden Sparkommissars aufgrund der größeren Konsensfähigkeit potenziell eine längerfristige Wirksamkeit, dies hängt allerdings stark davon ab, ob ein lediglich beratendes Instrument überhaupt die kommunalen Akteurinnen und Akteure beeinflussen kann. Die empirischen Ergebnisse der Analyse der Kassenkreditverschuldung, die mithilfe von vier verschiedenen Varianten der Synthetic Control Method validiert wurden, zeigen zusammenfassend folgendes Bild: Trotz leichter Hinweise darauf, dass in einzelnen Kommunen der Sparkommissareinsatz den erwünschten Effekt zeitweilig hat, kann man nicht von einem übergreifenden Erfolg dieses Instruments sprechen, da ebenso Nulleffekte oder sogar negative Effekte zutage getreten sind. Vor dem Hintergrund der hohen Eingriffsintensität und einer fehlenden ‚Erfolgsgarantie‘ scheint daher der Einsatz dieser Instrumente zumindest fraglich.

Bezüglich der *Entschuldungsfonds* konzentriert sich die Analyse auf den *Stärkungspakt Stadtfinanzen*, der 2011 in Nordrhein-Westfalen initiiert wurde. Die grundsätzliche Logik dieses Instruments besteht in der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel durch das Land im Austausch für eigene Konsolidierungsanstrengungen der am Programm teilnehmenden Kommunen. Aus theoretischer Sicht bedient sich der Stärkungspakt hierarchischer, organisationaler und nicht zuletzt monetärer Steuerungsressourcen. Dieser Steuerungsmix verspricht auf den ersten Blick gerade durch den massiven Mitteleinsatz einen schuldenbegrenzenden Effekt, wenngleich unklar bleibt, ob ein auf Zeit angelegtes Programm nachhaltige Wirkung entfaltet bzw. mittel- und langfristig die Präferenzen der Akteurinnen und Akteure in den Kommunen beeinflussen kann. Die empirische Analyse zeigt, dass in den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen definitiv ein positiver Effekt auf den Abbau der Kassenkredite festgestellt werden kann, der sich über den Zeitverlauf der Analyse immer weiter vergrößert. Dies ist gerade vor dem Hintergrund, dass der Stärkungspakt in erster Linie zum reinen Haushaltsausgleich und nicht direkt zum Schuldenabbau gedacht ist, ein bemerkenswert positives Ergebnis bezogen auf dessen fiskalische Wirksamkeit.

Bei den *freiwilligen kommunalen Schuldenbremsen* handelt es sich im Gegensatz zu den Sparkommissaren und den Entschuldungsfonds nicht um vom Land initiierte Programme, sondern um Eigeninitiativen einiger weniger Kommunen. Im Grundsatz bestehen die Schuldenbremsen aus kommunalen Satzungen (oder Ergänzungen zu bestehenden Satzungen), die die Schuldenaufnahme deutlich einschränken sollen. Auch dieses Instrument nimmt aus theoretischer Perspektive maßgeblich Einfluss auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen. Durch eine selbstaufgelegte hierarchische Steuerungslogik und den starken Symbolcharakter einer solchen Schuldenbremse erscheint die Wirksamkeit bzgl. des Schuldenabbaus hoch, auch in der längeren Frist. Kritisch hinterfragen muss man allerdings die Rahmenbedingungen und Motive der Einführung einer Schuldenbremse. Sollte eine Kommune ohne tatsächlichen Verschuldungsdruck eine solche einführen, dürfte der Effekt begrenzt sein, genauso wie verschiedene Ausnahmetatbestände sowie überoptimistische Haushaltsprognosen die Wirkung hemmen können. Diesen heterogenen theoretischen Erwartungen folgen auch die empirischen Ergebnisse. Diese fördern einerseits

zutage, dass eine Analyse der Verschuldung nur bei einem gewissen Maß an Problemdruck sinnvoll ist, und andererseits, dass es keinen konsistenten Effekt über alle Kommunen hinweg gibt; mal funktioniert der Schuldenabbau, mal nicht. Dies führt in der Interpretation der Ergebnisse zu der Schlussfolgerung, dass die Ausnahmetatbestände, die alle Schuldenbremsen beinhalten, möglicherweise die Wirkung unterminieren (ohne damit über die Sinnhaftigkeit dieser Ausnahmen zu urteilen).

In der Gesamtschau haben sich aus den erfolgten Analysen vor allem folgende Punkte herauskristallisiert: Aus methodischer Sicht sind die großen Vorteile der Synthetic Control Method deutlich geworden, gerade was die Einschränkung der Subjektivität bei der Modellwahl und die Möglichkeiten der Modelldiagnostik angeht. Dies impliziert allerdings zugleich auch die Notwendigkeit eines sorgsamem Umgangs und einer im besten Fall mehrstufigen Validierung der Ergebnisse. Darüber hinaus ist gerade der Umgang mit eher seltenen Interventionen für den Evaluationskontext spezifisch wertvoll. Aus substanzieller Sicht sind die übergreifenden Lehren aus den empirischen Ergebnissen zwar zugegebenermaßen etwas spekulativ, da die beteiligten Mechanismen in ihrer Feinheit nicht empirisch aufgedeckt werden konnten, allerdings kristallisiert sich folgendes Bild heraus: (1) Ohne den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel konnte keines der hier analysierten Instrumente eine konsistente Wirkung aufweisen. Dies mag darauf hindeuten, dass auch künftige Lösungen für das kommunale Schuldenproblem zusätzliches Geld notwendig machen dürften. (2) Die teilweise große Heterogenität der Effekte zwischen den Kommunen lässt für alle Kommunen gültige ‚Patentlösungen‘ unrealistisch erscheinen. Wissen über die jeweilige fiskalische Kapazität und die Kontextbedingungen in Verbindung mit einem angepassten Mix verschiedener Steuerungsressourcen verspricht den größten Erfolg, wengleich dies mit einem hohen Informationsaufwand und damit einem zusätzlichen Ressourceneinsatz verbunden ist. Ausgehend von dieser Erkenntnis besteht eine der zentralen Limitationen der Arbeit und damit eine potenzielle Forschungsagenda darin, die Wirkungsweise der Mechanismen der einzelnen Instrumente *empirisch* aufzudecken.