

Christofzik, Désirée I.; Quinckhardt, Matthias

Article

Förderprogramme für Kommunen: Politische Verflechtungen und Informationsdefizite

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Christofzik, Désirée I.; Quinckhardt, Matthias (2024) : Förderprogramme für Kommunen: Politische Verflechtungen und Informationsdefizite, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 7, pp. 482-484, <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0124>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301386>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Désirée I. Christofzik, Matthias Quinckhardt

Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite

Bei der Finanzierung von Investitionen sind die Kommunen stark auf Fördermittel angewiesen. Diese werden über zahlreiche Programme verteilt, wobei die Länder eine maßgebliche Rolle spielen. Die empirische Forschung legt nahe, dass politische Verbindungen die Zuweisung dieser Mittel beeinflussen. Dies kann dazu führen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht dort ankommen, wo sie den höchsten Mehrwert generieren können. Der Beitrag fasst die verfügbare Evidenz zusammen und leitet Implikationen für die Gestaltung von Förderprogrammen ab.

Der kommunalen Ebene kommt eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung staatlicher Infrastruktur zu. Im Jahr 2022 wurden beispielsweise fast 60 % der gesamtstaatlichen Bauinvestitionen von den Gemeinden und Gemeindeverbänden getätigt. Den Kommunen wird darüber hinaus eine wichtige Funktion bei der Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zugeschrieben. Ein wichtiges Instrument zur Förderung von kommunalen Investitionen sind dabei Zuschüsse und Zuweisungen. Sie sind über die vergangenen Jahre hinweg stark angestiegen, zwischen 2016 und 2021 um 60 % und damit doppelt so stark wie die laufenden nicht-investiven Zuweisungen (Christofzik, 2023). Dabei spielen für die Kommunen diskretionäre Fördermittel eine deutlich größere Rolle als zweckgebundene Investitionszuweisungen von höheren staatlichen Ebenen (Raffer & Scheller, 2023).

Die Fördermittel sollen meist die Erreichung europäischer, bundes- oder landespolitischer Ziele unterstützen

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

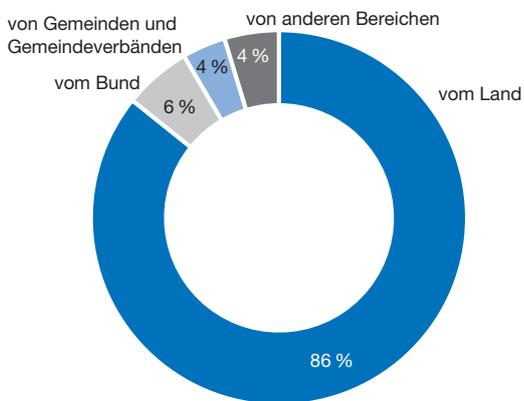
Dr. Matthias Quinckhardt ist Senior Economist bei Integrity Lab in Cambridge, Massachusetts.

und werden über ein Sammelsurium von Programmen verteilt, die von der EU, dem Bund oder den Ländern aufgelegt werden. Auch wenn sich der Ursprung der Zahlungen unterscheidet, erfolgt die Vergabe der Mittel in aller Regel durch die Länder. Sie sind für die Bekanntmachung und Beratung zuständig, gestalten das Antragsverfahren und zahlen die bewilligten Gelder an die Kommunen aus. 2021 wurden 86 % aller von den Kommunen erhaltenen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom jeweiligen Land ausgezahlt (vgl. Abbildung 1). Die Bewilligungsbehörden und Verfahrenswege innerhalb der Länder unterscheiden sich, was aus kommunaler Sicht zu einer außerordentlich komplexen Förderlandschaft führt. Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass Förderprogramme in einzelnen Ressorts dezentral aufgelegt werden und es somit häufig an einer übergeordneten Rahmenstrategie fehlt.

Die Vielzahl von Förderrichtlinien und -bedingungen und die unterschiedlichen Antragsverfahren überfordern viele Kommunen. Gerade finanzschwache Kommunen berichten über Schwierigkeiten, die Fördermöglichkeiten zu nutzen (PD und Deutscher Städtetag, 2021). Durch diese Komplexität besteht die Gefahr, dass die Mittel nicht dort ankommen, wo sie den größten Nutzen stiften können.

Es eröffnen sich so einerseits Möglichkeiten für politische Akteure auf der Landesebene, die Mittelverteilung an die Kommunen anhand eigener Präferenzen zu beeinflussen. Andererseits kann die Intransparenz auf der kommunalen Empfängerseite dazu führen, dass ohne engere Beziehungen zur Landesebene entscheidende Informationen fehlen, um erfolgreich Mittel zu beantragen. Beide Erklärungsansätze sind durch empirische Evidenz gestützt und würden dazu führen, dass die Verteilung der Mittel durch Parteiverbindungen verzerrt wird.

Abbildung 1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an die kommunalen Kernhaushalte, 2021



Aufteilung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aller Flächenländer in Höhe von 13,4 Mrd. Euro. Dargestellt ist der Zahlungsverkehr aus Sicht der kommunalen Empfängerseite in den Flächenländern. Die Kategorie „von anderen Bereichen“ umfasst unter anderem Zweckverbände und private Unternehmen. Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände; eigene Berechnungen.

Bevorzugung einzelner Kommunen durch die Landesregierung

Verschiedene empirische Studien haben gezeigt, dass Gemeinden einen Vorteil aus den politischen Beziehungen ihrer lokalen Amtsträger ziehen können, wenn Landesregierungen diskretionäre Mittel verteilen. Brasilianische Gemeinden etwa erhalten im Durchschnitt 30 % höhere Fördermittel, wenn der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin Mitglied derjenigen Partei war, die die Regionalregierung gestellt hat (Brollo & Nanicinni, 2012). Ähnliche Ergebnisse wurden für andere Länder festgestellt, darunter Spanien (Curto-Grau et al., 2018) und Italien (Carozzi & Repetto, 2016). Für Deutschland zeigen Baskaran und Hessami (2017), dass hessische Gemeinden höhere Zuweisungen anziehen können, wenn der Gemeinderat eine Mehrheit der Regierungspartei auf Landesebene hat. Darüber hinaus verdeutlichen Bury et al. (2022) am Beispiel Nordrhein-Westfalens, dass direkt gewählte Mitglieder des Bundestags höhere Infrastrukturtransfers in ihre jeweiligen Gemeinden lenken, sofern die Partei des Mitglieds auf Bundes- und Landesebene in Regierungsverantwortung ist.

Traditionell werden solche Effekte als Anzeichen für Bevorzugung und Parteilichkeit seitens der höheren politischen Ebene interpretiert. Das gängige Argument besagt, dass die Regierung versucht, Wähler:innen positiv zu beeinflussen und lokale Amtsträger der eigenen Partei bei der nächsten Wahl zu unterstützen.

Lokale Bedingungen und Informationsasymmetrien

Auch lokale politische Gegebenheiten können eine entscheidende Rolle bei der Verteilung von vornehmlich diskretionären Investitionszuweisungen an Gemeinden spielen (Quinckhardt, 2023). Das zeigt eine Studie basierend auf Daten von über 2.300 Gemeinden aus acht deutschen Bundesländern. Die Studie vergleicht die Höhe von Zuweisungen an Gemeinden mit knappen Wahlergebnissen. So werden Endogenitätsprobleme abgemildert und es lassen sich die kausalen Effekte einer übereinstimmenden Parteimitgliedschaft zwischen dem Stadtoberhaupt und der Landesregierung abschätzen. Es zeigt sich, dass Parteiverbindungen von Bürgermeister:innen von Vorteil sind, wenn es um das Einwerben von Investitionszuweisungen von Landesregierungen geht. Wenn sie Mitglied in einer derjenigen Parteien sind, die die aktuelle Landesregierung bilden, können sie im Durchschnitt etwa 20 % höhere Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen anziehen als ihre Amtskolleg:innen ohne Verbindungen zu den Regierungsparteien.

Allerdings hängt dieser Effekt stark von lokalen politischen Gegebenheiten ab. So spielen insbesondere individuelle Anreize des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin eine Rolle. Zum einen verdoppelt sich der Effekt in den zwei Jahren vor der nächsten Wahl. Dann dürften eingeworbene Fördermittel einen besonders positiven Effekt auf das Wahlergebnis haben. Zum anderen verschwindet der positive Effekt auf die Höhe der eingeworbenen Fördermittel durch die Mitgliedschaft in einer Regierungspartei, wenn das Stadtoberhaupt nicht zur Wiederwahl antritt und somit nicht direkt vom Einwerben der Mittel profitiert.

Parteibeziehungen sind zudem nicht nur vorteilhaft, wenn die eigene Partei Teil der Landesregierung ist. Auch die Mitgliedschaft in einer Oppositionspartei – und somit das reine Vorhandensein von Parteibeziehungen – hat einen positiven Effekt auf die Höhe der Investitionszuschüsse. Das zeigt ein Vergleich mit parteilosen Stadtoberhäuptern. Erklären lässt sich dies durch vorhandene Informationsasymmetrien zwischen dem Stadtoberhaupt und der Landespolitik. Südekum (2019) zeigt beispielsweise, dass Bürgermeister:innen häufig einen Mangel an Informationen über Förderprogramme und Antragsmodalitäten als Hindernis beim Einwerben von Investitionszuweisungen wahrnehmen. Insgesamt wird durch die Studie evident, dass die Verteilung von investiven Zuweisungen und Zuschüssen in Deutschland stark von lokalen politischen Gegebenheiten abhängt. Insbesondere kleinere Gemeinden, denen administrative Ressourcen für ein professionelles Antragsmanagement fehlen, dürften dabei von informellen Informationskanälen durch Parteibeziehungen profitieren (Quinckhardt, 2023).

Politikimplikationen

Was lässt sich aus diesen Ergebnissen für die Gestaltung von Förderprogrammen ableiten? Die komplexe Förderlandschaft führt zu Informationsdefiziten, weshalb scheinbar Parteibeziehungen genutzt werden müssen, um verbesserten Zugang zu Fördermitteln zu erhalten. Um diese Verzerrungen abzubauen, kommen verschiedene Lösungsmöglichkeiten in Betracht. *Erstens* kann die Einrichtung von einheitlichen und transparenten Informationskanälen über alle existierenden Förderprogramme die Kosten der Informationsbeschaffung für Gemeinden verringern. Derzeit können selbst nach Anfrage in einzelnen Ländern keine Auflistungen der verfügbaren Programme für die Kommunen bereitgestellt werden, da diese über unterschiedliche Ressorts verteilt sind. Fachliche Unterstützung in der Form von Förderlotsen, wie sie bereits in manchen Ländern wie beispielsweise in Schleswig-Holstein oder Hessen für private Unternehmen und Kommunen existieren, könnten weitere Hürden abbauen. Allein die Notwendigkeit dieser Angebote verdeutlicht die Komplexität der Förderlandschaft. *Zweitens* kann eine Vereinheitlichung von Förderkriterien und Antragsformaten den administrativen Aufwand für die Beantragung von Fördermitteln auf Gemeindeebene verringern und so zu einer vermehrten Nutzung von Förderprogrammen führen. Das dürfte insbesondere Gemeinden mit limitierten Verwaltungsressourcen unterstützen. *Drittens* kann ein verbesserter und einheitlicher Zugang zu aktuellen Informationen über den Status existierender Förderprogramme den Wert von informellen Informationskanälen durch Parteibeziehungen verringern. Beispielsweise können Landesregierungen die Zahl eingereicherter Anträge, Bearbeitungsdauer und Höhe der noch abrufbaren Fördermittel veröffentlichen. Das könnte ungleich verteilte Unsicherheit über die Erfolgchancen von Förderanträgen auf Gemeindeebene abbauen.

Zum Teil hat die Politik bereits einen Handlungsbedarf erkannt. So finden sich in neun aktuellen Koalitionsvereinbarungen der Länder mehr oder weniger konkrete Absichtserklärungen, Fördermittelverfahren zu vereinfachen und Informationen zentralisiert bereitzustellen. Auch der Koalitionsvertrag auf Bundesebene greift das Problem auf. Die sächsische Staatsregierung hat eine Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (2022) ein-

gerichtet und der Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2022) hat sich zuletzt ebenfalls mit Vereinfachungen von Landesförderprogrammen beschäftigt.

Die Diagnosen und Ratschläge überschneiden sich dabei häufig. Ob sich die gewünschte Transparenz und Vereinheitlichung erreichen lässt, ist fraglich. So wollen die Landesregierungen mithilfe von Förderprogrammen gezielt eigene politische Prioritäten umsetzen. Es kann zudem für einzelne Ressorts attraktiv sein, die Vergabe nach eigenen Kriterien zu gestalten und so Einfluss auf die Verteilung der Mittel zu nehmen. Das steht einer Vereinheitlichung von Kriterien und Antragsformaten entgegen. Ein gezieltes Zuschneiden von Förderprogrammen auf bestimmte Gemeinden aus politischen Erwägungen sollte vermieden werden. Schließlich bleiben die Schlussfolgerungen nicht auf Förderprogramme begrenzt, die sich an Kommunen richten. Es ist davon auszugehen, dass auch Unternehmen mit politisch vernetztem Führungspersonal bei dem Einwerben von Fördermitteln bevorteilt werden.

Literatur

- Baskaran, T. & Hessami, Z. (2017). Political alignment and intergovernmental transfers in parliamentary systems: Evidence from Germany. *Public Choice*, 171(1-2), 75–98.
- Brollo, F. & Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4), 742–761.
- Bury, Y., Feld, L. P. & Koehler, E. A. (2022). Do Party Ties Increase Transfer Receipts in Cooperative Federalism?. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, 22/9.
- Carozzi, F. & Repetto, L. (2016). Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, 134, 42–52.
- Christofzik, D. I. (2023). *Zahlungen der Länder an Gemeinden in finanzstatistischer Abgrenzung – Eckpunkte eines Schätzmodells*. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Curto-Grau, M., Solé-Ollé, A. & Sorribas-Navarro, P. (2018). Does Electoral Competition Curb Party Favoritism? *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(4), 378–407.
- Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie. (2022). *Bericht der Förderkommission II im Freistaat Sachsen*.
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg. (2022). *Vereinfachung von Landesförderprogrammen*. Empfehlungsbericht.
- PD und Deutscher Städtetag. (2021). *Analyse der kommunalen Förderlandschaft, PD-Perspektiven*.
- Quinckhardt, M. (2023). The value of a party: Local politics and the allocation of intergovernmental transfers. *European Journal of Political Economy*, 102470.
- Raffer, C. & Scheller, H. (2023). *KfW-Kommunalpanel 2023*. KfW Research.
- Südekum, J. (2019). *Europas Regionen besser fördern*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Title: *Municipal Grant Programmes: Political Entanglements and Information Deficits*

Abstract: *In financing investments, municipalities rely heavily on infrastructure grants. These funds are distributed through numerous programmes, with the states playing a significant role. Empirical research suggests that political affiliations influence the allocation of these funds. On one hand, political actors on the donor side tend to favour connected municipalities. On the other hand, information asymmetries on the recipient side can explain why certain municipalities receive less funding. Consequently, funds may not end up where they generate the greatest impact. The article synthesises available evidence and derives implications for the design of grant programmes.*