

Mario Hesse

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Möglichkeiten und Grenzen kommunaler
Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung
einnahmenseitiger Instrumente



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Symbolverzeichnis	XIX
Abbildungsverzeichnis	XXI
Tabellenverzeichnis	XXIII

Einleitung	1
A. Zielstellung und Motivation	1
B. Struktur der Arbeit	3

Erstes Kapitel

Rahmenbedingungen und fiskalische Lage der Kommunen	5
A. Haushaltslage der Kommunen	5
B. Einbindung in den Föderalstaat	10
C. Schulden- und defizitbegrenzende Regelungen	18
I. Einbindung in die nationalen und europäischen Schuldenregeln	18
II. Regeln für die Kommunen	22

Zweites Kapitel

Bestimmung einer finanziellen Notlage in Kommunen	31
A. Motivation und Einordnung	31
I. Notwendigkeit der Messung finanzieller Problemlagen	31
II. Methode der Abgrenzung im statistischen Schalenkonzept	35
B. Verschuldung	43
I. Messung von Verschuldung	43
II. Verschuldung als Krisenindikator	48
III. Grenzen des Indikators Verschuldung	60
1. Explizite und implizite Verschuldung	61
2. Verschuldung und Vermögen	63
3. Methodische Grenzen	68

IV.	Kritik am Indikator Verschuldung	72
1.	Statische versus dynamische Betrachtung	72
2.	Wann ist Verschuldung exzessiv?	78
3.	Funktionen der Verschuldung	80
4.	Effekte der Verschuldung	84
5.	Schlussfolgerungen für die kommunale Ebene	88
C.	Defizit	90
I.	Messung des Defizits	90
II.	Defizit als Krisenindikator	99
III.	Grenzen des Indikators Defizit	102
1.	Methodische Grenzen	102
2.	Inhaltliche Grenzen	105
IV.	Kritik am Indikator Defizit	109
V.	Konzept eines modifizierten Primärsaldos	113
D.	Weitere Kategorien	120
I.	Kommunales Eigenkapital und Überschuldung	120
II.	Investitionsrückstau	125
III.	Andere Indikatoren	131
E.	Zwischenfazit	134

Drittes Kapitel

Ursachen kommunaler Haushaltsnotlagen	139	
A.	Einordnung	139
B.	Sozioökonomische Rahmenbedingungen	142
C.	Kommunale Aufgaben	146
I.	Aufgabenverteilung und Konnexität	146
II.	Konnexität und Effizienz	151
D.	Kommunale Ausgaben	154
I.	Ausgabenentwicklung und -struktur	154
II.	Sozialausgaben	160
E.	Kommunale Einnahmen	163
I.	Steuereinnahmen	163
II.	Übrige Einnahmen	171
F.	Verstärkende Effekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite	174
G.	Polit-ökonomische Ursachen	177
I.	Einordnung	177
II.	Politik	180
III.	Verwaltung	189

IV. Kommunalaufsicht	191
V. Kapitalmarkt	194
H. Zwischenfazit	199

Viertes Kapitel

Auswirkungen kommunaler Notlagen und Ansätze zur Lösung	201
A. Negative Effekte einer defizitären Haushaltspolitik	201
I. Kommunale Insolvenz	201
II. Direkte Folgen und Spillover-Effekte	204
III. Makroökonomische Folgen von Defiziten und wachsender Verschuldung	207
B. Nachhaltigkeit in der kommunalen Haushaltspolitik	210
C. Haushaltskonsolidierung zur Herstellung von Nachhaltigkeit	215
I. Haushaltskonsolidierung als eines von mehreren Instrumenten	215
II. Konsolidierungsaufgabe	221
III. Schuld und Verantwortung	224

Fünftes Kapitel

Instrumente und Strategien kommunaler Haushaltskonsolidierung	227
A. Überblick	227
B. Konsolidierungsinstrumente	228
I. Instrumente im Überblick	228
II. Messung und Bewertung der Instrumente – Möglichkeiten und Grenzen	232
III. Wechselseitige Beeinflussung	236
IV. Einnahmeargumente versus Ausgabeninstrumente	238
V. Einnahmen- und Ausgabeninstrumente in der kommunalen Konsolidierungspraxis	246
C. Instrumente auf der Ausgabenseite	248
I. Kürzungspolitik allgemein	248
II. Einzelne Ausgabenarten	254
1. Überblick	254
2. Personalausgaben	255
3. Sozialausgaben	260
4. Infrastrukturbezogene Ausgaben	264
5. Ausgelagerte Leistungserbringung und kommunale Unternehmen	272

6.	Zinsausgaben	276
D.	Instrumente auf der Einnahmenseite	281
I.	Einnahmenpolitik allgemein	281
II.	Einzelne Einnahmenarten	285
1.	Überblick	285
2.	Steuereinnahmen	286
3.	Realsteuern und Hebesätze	293
4.	Gewerbsteuer	301
a.	Charakter der Gewerbsteuer	301
b.	Inzidenz der Gewerbsteuer	310
c.	Gewerbsteuer und Standortwettbewerb	314
5.	Grundsteuer B	322
a.	Charakter der Grundsteuer	322
b.	Belastungswirkung und Inzidenz der Grundsteuer	325
6.	Andere Steuern	332
a.	Gemeinschaftsteuern	332
b.	Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern	337
7.	Gebühren, Beiträge, Leistungsentgelte	340
8.	Zuweisungen	344
a.	Zuweisungen des Bundes	345
b.	Zuweisungen der Länder	346
E.	Endogene Problemlösung und exogene Hilfen	352
I.	Möglichkeiten und Grenzen endogener Problemlösung	352
II.	Interkommunale Kooperationen	355
III.	Exogene Hilfen	358
1.	Bailout durch den Bund oder die Länder	358
2.	Diskretionäre Hilfsprogramme in der Praxis	363
F.	Prozesse und Steuerung	367
I.	Steuerung zwischen Austerität und Gestaltungsspielraum	367
II.	Steuerungspolitik, Kontrolle und Sanktionen	370
1.	Steuerungspolitik mittels Fiskalregeln	370
2.	Zielsteuerung	374
3.	Prozesssteuerung	377
4.	Kontrolle und Sanktionierung	378
III.	Information und Kommunikation	384
G.	Zwischenfazit	390

Sechstes Kapitel	
Empirische Untersuchung	393
A. Datensatzbeschreibung und Korrekturen	393
B. Methodischer Ansatz, Variablenauswahl und deskriptive Statistik	398
C. Multivariate Regression auf Basis des Jahres 2014	404
I. Varianzanalyse zur Annäherung	404
II. Methodik des OLS-Schätzmodells	406
III. Ergebnisse	408
D. Zeitreihenanalyse 2000–2014	420
I. First Differences Modell	421
II. Fixed Effects Modell	426
E. Ereignisanalyse	432
F. Untersuchung von Strukturbrüchen	435
G. Rückwirkungseffekte bei den Realsteuern	439
Zusammenfassung und Ausblick	445
Literaturverzeichnis	453
Sachindex	485

Einleitung

A. Zielstellung und Motivation

Haushaltsausgleich und Schuldenbegrenzung sind nicht erst seit dem Beschluss über die sog. Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109 GG) finanzpolitische Dauerthemen. Bund, Länder und Gemeinden haben in den vergangenen Jahrzehnten Haushaltsdefizite angehäuft und ihre Schuldenstände stetig erhöht. Auch wenn sich in der jüngeren Vergangenheit angesichts einer guten konjunkturellen Lage der Druck auf die öffentlichen Budgets ein wenig vermindert hat, befinden sich bei einem gesamtstaatlich überschüssigen öffentlichen Haushalt einige Länder und vor allem viele Kommunen¹ nach wie vor im Defizit. Wenn sich die konjunkturelle Lage wieder eintrübt, exogene Schocks wirken oder finanzpolitische Reformen umgesetzt werden, wird das Thema Haushaltskonsolidierung sehr schnell wieder an tagesaktueller Bedeutung für alle föderalen Ebenen gewinnen. Gleichzeitig bestehen vielerorts strukturelle Probleme, die trotz guter Rahmenbedingungen keinen Haushaltsausgleich ermöglichen.

Kommunale Haushalte unterliegen einer Vielzahl von inneren und äußeren Einflussfaktoren, sodass auch eine Vielzahl von Lösungsvorschlägen zur Konsolidierung defizitärer Haushalte existiert, die an unterschiedlichen Ursachen ansetzen und auf unterschiedlichen Vermutungen über Wirkungswege aufbauen. Insgesamt ergibt sich aus dem Schrifttum ein etwas diffuses Bild über die Bewertung kommunaler Haushalte und Wege zum haushaltspolitischen Erfolg. Es erscheint daher erforderlich, zunächst eine valide Grundlage für die Bewertung zu schaffen, wann ein kommunaler Haushalt instabil und damit konsolidierungswürdig ist. Darüber hinaus existiert nur wenig (finanz-)wissenschaftliche Literatur, die sich explizit mit der Konsolidierung von Haushalten auf der kommunalen Ebene beschäftigt, obwohl diese fiskalisch und für die öffentliche Leistungserfüllung im Bundesstaat von großer Bedeutung ist. Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, diese Lücke zu füllen und mit einem vergleichsweise breiten Zugang viele Vorschläge und Konzepte zu bündeln, die bisher lose nebeneinander standen. Dabei geht es nicht nur um die Einordnung der Ursachen der kommunalen Haushaltsschiefagen, sondern

¹ Der Begriff *Kommunen* schließt im Rahmen dieser Arbeit sämtliche Gemeinden und Gemeindeverbände ein (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise, weitere Gemeindeverbände, wie Verwaltungsgemeinschaften, Ämter, Samtgemeinden etc.) Wenn von *Gemeinden* die Rede ist, schließt dies kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte ein, nicht aber die Gemeindeverbände und Landkreise. Wird der Fokus auf einen bestimmten Typ Kommune gelegt, wird dies explizit angegeben. Im Übrigen beziehen sich die Aussagen auf die gesamte kommunale Ebene.

vor allem darum, Möglichkeiten und Grenzen der Konsolidierung zu analysieren, die die Kommunen aus *eigener* Kraft realisieren können.

In die Untersuchung werden die Erkenntnisse aus der nationalen und internationalen finanzwissenschaftlichen Forschung zum Thema Haushaltskonsolidierung eingebunden. Diese ist in der Regel nicht auf Kommunen (und nicht auf Deutschland) zugeschnitten. Dennoch lassen sich wiederkehrende Muster für Erklärungsansätze und Lösungsvorschläge herausarbeiten. Teilweise sind diese bereits in die Theorie und Praxis der Haushaltskonsolidierung der Kommunen eingeflossen, ohne allerdings deren grundsätzliche Eignung und ggf. zu beachtende Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Ein Hauptanliegen dieser Arbeit ist es daher, die Anknüpfungsfähigkeit des (internationalen) finanzwissenschaftlichen Schrifttums an die Haushaltsrealität in den Kommunen zu prüfen. Damit soll ein Bindeglied zwischen der Theorie, empirischen Studien und den praktischen Rahmenbedingungen in den deutschen Kommunen geschaffen werden.

Die Diskussion verschiedener einnahmen- und ausgabenseitiger Konsolidierungsinstrumente bildet einen Hauptteil, wobei Einnahmefinstrumente besonders im Fokus stehen. Damit soll auch eine Lücke geschlossen werden, welche andere Arbeiten in diesem Themengebiet, welche sich auf exemplarische Prozesse oder polit-ökonomische Variablen konzentriert haben, noch offen ließen.² Auch hier liegt der Fokus auf Instrumenten, die die Gemeinden selbst steuern können. Das Kernanliegen der vorliegenden Arbeit besteht darin, Möglichkeiten und Grenzen der Haushaltskonsolidierung in Kommunen durch gemeindeendogene Maßnahmen aufzuzeigen.

Die empirische Untersuchung prüft die aus der Theorie abgeleiteten Zusammenhänge am Beispiel der Kommunen im Freistaat Sachsen im Zeitraum 2000–2014. Die einzelgemeindliche Paneluntersuchung auf Basis eines umfangreichen Datensatzes füllt eine weitere Wissenslücke, da bisher insbesondere über die Prozesse in kleineren Gemeinden wenig bekannt ist, während Vergleiche auf Länder- oder Gesamtkreisebene die Diskussion dominieren.³

2 Zu diesen Arbeiten, die sich dezidiert mit kommunalen Haushalten auseinandergesetzt haben, gehören Boettcher (2013), Gnädinger (2012) oder Geißler (2011).

3 Beispielfhaft sind in diesem Zusammenhang die Finanzberichte des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages oder gesamtstaatliche Analysen zu nennen, z. B. Bertelsmann Stiftung (2017); Müller/Junkernheinrich (2017).

B. Struktur der Arbeit

Im *ersten Kapitel* wird der kommunalpolitische Handlungsrahmen abgesteckt, indem zunächst die Haushaltslage der Kommunen grob umrissen und ihre Einbindung in den Föderalstaat dargestellt wird. Daraus ergeben sich sowohl in der Ursachen- als auch in der Instrumentendiskussion vielfältige Anknüpfungspunkte und Rückverweise. Ähnlich verhält es sich mit den schulden- und defizitbegrenzenden Regelungen, die mit dem Ziel erklärt werden, die offensichtlichen Diskrepanzen zwischen dem kommunalen Haushaltsrecht, den grundgesetzlichen Vorgaben für Bund und Länder sowie der finanzwissenschaftlichen Theorie herauszuarbeiten.

Das *zweite Kapitel* widmet sich der Frage, unter welchen Bedingungen ein kommunaler Haushalt als instabil bzw. konsolidierungsbedürftig einzustufen ist. Diese Einordnung ist relevant, um später Instrumente herauszuarbeiten, die eine effektive Problemlösung ermöglichen. Hauptsächlich werden schulden- und defizitorientierte Größen erörtert, die ähnlichen aber nicht deckungsgleichen Grundvorstellungen folgen, und spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Dabei wird eine eigene defizitorientierte Messzahl zur Bewertung der kommunalen Haushaltslage entwickelt. Ergänzend dazu werden andere Indikatoren, wie das doppelte Eigenkapital oder der bestehende Investitionsstau thematisiert.

Im *dritten Kapitel* stehen die Ursachen für die Schieflage kommunaler Haushalte im Mittelpunkt. Auch dies folgt dem Ziel, die spätere Instrumentendebatte zielgerichtet führen zu können. Mittels der Darstellung der kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen wird herausgearbeitet, welche Faktoren in der Vergangenheit Probleme verschärft haben. Zur Vervollständigung des Bildes werden auch polit-ökonomische Gründe für (dauer-)defizitäre Haushalte diskutiert, um die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung und die komplexen Prozesse in der Kommunalpolitik und -verwaltung zu würdigen, die oft übersehen werden.

Das *vierte Kapitel* geht der Frage auf den Grund, welche Folgen dauerhaft defizitäre Haushalte generieren und wie Nachhaltigkeit im Kontext der kommunalen Haushaltspolitik zu verstehen ist. Dabei wird herausgearbeitet, warum eine „echte“ Haushaltskonsolidierung der einzig zweckmäßige Weg zum Haushaltsausgleich und zur Absicherung nachhaltiger kommunaler Budgets ist.

Im *fünften Kapitel* erfolgt die Diskussion der Konsolidierungsinstrumente. Nach einer generellen Einordnung und einem Vergleich auf Basis der nationalen und internationalen Literatur werden die Möglichkeiten und Grenzen des einnahmen- und ausgabenseitigen Instrumentariums ausführlich analysiert. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den kommunalen Realsteuern. Sie ermöglichen den Gemeinden im Rahmen des Hebesatzrechts eine einnahmenseitige Steuerung, haben aber auch

Rückwirkungen, die zu beachten sind. Das Ziel besteht in einer möglichst umfassenden Abdeckung der gemeindeendogenen Konsolidierungswege, d. h., der Instrumente, die nicht exogen vorgegeben sind, sondern dem eigenen Steuerungseinfluss der Kommunen unterliegen. Daher spielen auch Prozess- und Steuerungsaspekte eine Rolle.

Das abschließende *sechste Kapitel* beinhaltet eine empirische Prüfung der entwickelten theoretischen Zusammenhänge und Wirkungswege am Beispiel der Städte und Gemeinde des Freistaates Sachsen im Zeitraum 2000–2014. Dabei werden Übereinstimmung und Unterschiede zwischen den theoretischen Grundlagen und den empirischen Ergebnissen herausgearbeitet. Mittels verschiedener Methoden (multiple lineare Regression, lineares Modell mit fixen Effekten, Cox-Regression) wird insbesondere die Rolle der Hebesatzpolitik und deren Rückwirkungen untersucht. Die Untersuchung von 425 Kommunen erlaubt tiefgehende Einblicke in die Konsolidierungspolitik vor allem in kreisangehörigen Gemeinden.