

Kommunale Schulden und Reform der Kommunalfinanzen

Robert Schwager
Georg-August-Universität Göttingen

Göttingen, 8. Juni 2012

Überblick

- 1 Konsolidierung über Einnahmen oder Ausgaben?
- 2 Kommunale Autonomie und politische Verantwortlichkeit

**Konsolidierung
über
Einnahmen oder Ausgaben?**

Quellen zusätzlicher Einnahmen: Öffentlicher Sektor

Quellen zusätzlicher Einnahmen: Öffentlicher Sektor

Steuerverbund und Finanzausgleich

Quellen zusätzlicher Einnahmen: Öffentlicher Sektor

Steuerverbund und Finanzausgleich

- **vertikal:**
Abwägung zwischen Leistungen der Kommunen und des Landes
- **horizontal:**
Umschichtung von Mitteln in die Zentren
- Umverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors ändert die Verschuldung des Gesamtstaates nicht.



Quellen zusätzlicher Einnahmen: Privater Sektor

Quellen zusätzlicher Einnahmen: Privater Sektor

Steuererhöhungen

Quellen zusätzlicher Einnahmen: Privater Sektor

Steuererhöhungen

- Verbundsteuern: ESt, KSt, USt
- Gemeindesteuern: GrSt, GewSt

Göttingen

- ◇ Hebesatz der GrSt B von 530 auf 590 (560 ab 2016)
- ◇ Hebesatzes der GewSt von 430 auf 450 (ab 2016)
- ◇ über 60% der Konsolidierung durch Mehreinnahmen
 - ▶ Entsch. GÖ
- neue Steuern (Vermögensabgabe, Finanztransaktionssteuer, ...)



Aufkommenswirkung

Aufkommenswirkung

- Maximierung der Steuern auf Arbeitseinkommen (**Kapitaleinkommen**) erhöht das Steueraufkommen in Deutschland langfristig um 10% (**2%**) (Trabandt und Uhlig, 2010).

Aufkommenswirkung

- Maximierung der Steuern auf Arbeitseinkommen (**Kapitaleinkommen**) erhöht das Steueraufkommen in Deutschland langfristig um 10% (**2%**) (Trabandt und Uhlig, 2010).
- Elastizität der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer bzgl. des Hebesatzes = $-1,4$ (Büttner, 2003).
Simulation für Göttingen: – € 473.000



Erfolgreiche Konsolidierung

Erfolgreiche Konsolidierung

- Konsolidierung ist wirksamer, wenn sie vorwiegend durch Ausgaben senkungen erzielt wird (Guichard et al., 2007).

Erfolgreiche Konsolidierung

- Konsolidierung ist wirksamer, wenn sie vorwiegend durch Ausgabensenkungen erzielt wird (Guichard et al., 2007).
- politische Attraktivität
 - ◇ Ausgaben begünstigen meist klar umgrenzte Gruppen.
 - ◇ Haushaltsnotlage tritt erst in späteren Legislaturperioden ein.
 - ◇ Zukünftige Steuerzahler sind noch nicht geboren.

Erfolgreiche Konsolidierung

- Konsolidierung ist wirksamer, wenn sie vorwiegend durch Ausgabensenkungen erzielt wird (Guichard et al., 2007).
- politische Attraktivität
 - ◇ Ausgaben begünstigen meist klar umgrenzte Gruppen.
 - ◇ Haushaltsnotlage tritt erst in späteren Legislaturperioden ein.
 - ◇ Zukünftige Steuerzahler sind noch nicht geboren.
- Welche politischen Strukturen können Ausgaben begrenzen und zu nachhaltigen kommunalen Finanzen führen?



Kommunale Autonomie und politische Verantwortlichkeit

Reform der Kommunalfinanzen

Reform der Kommunalfinanzen

- Stärkung der kommunalen Selbstbestimmung
- stärkerer Einfluss der Gemeindebürger auf die Gemeindefinanzen
- mehr Verantwortung der Gemeindebürger für die Gemeindefinanzen

Steuern und Finanzausgleich

Steuern und Finanzausgleich

- Nur ein Teil der Einnahmen der Gemeinden wird von diesen selbst bestimmt.

Göttingen (Haushalt 2012):

Steuereinnahmen ohne Anteile an ESt, USt sind 27,7% der ordentlichen Erträge.

Steuern und Finanzausgleich

- Nur ein Teil der Einnahmen der Gemeinden wird von diesen selbst bestimmt.

Göttingen (Haushalt 2012):

Steuereinnahmen ohne Anteile an ESt, USt sind 27,7% der ordentlichen Erträge.

- Die Gewerbesteuer wird von sehr wenigen Steuerzahlern erhoben.

Göttingen:

Die größten 14 Steuerzahler erbringen ca. 50% des Gesamtvolumens.



Steuern und Finanzausgleich

- Nur ein Teil der Einnahmen der Gemeinden wird von diesen selbst bestimmt.

Göttingen (Haushalt 2012):

Steuereinnahmen ohne Anteile an ESt, USt sind 27,7% der ordentlichen Erträge.

- Die Gewerbesteuer wird von sehr wenigen Steuerzahlern erhoben.

Göttingen:

Die größten 14 Steuerzahler erbringen ca. 50% des Gesamtvolumens.

- Gemeindebürger spüren die Kosten der von ihnen genutzten öffentlichen Leistungen nicht.



Steuern und Finanzausgleich

- Nur ein Teil der Einnahmen der Gemeinden wird von diesen selbst bestimmt.

Göttingen (Haushalt 2012):

Steuereinnahmen ohne Anteile an ESt, USt sind 27,7% der ordentlichen Erträge.

- Die Gewerbesteuer wird von sehr wenigen Steuerzahlern erhoben.

Göttingen:

Die größten 14 Steuerzahler erbringen ca. 50% des Gesamtvolumens.

- Gemeindebürger spüren die Kosten der von ihnen genutzten öffentlichen Leistungen nicht.
- **Abhilfe:**
Kommunale Bürgersteuer, z.B. Zuschlag zur ESt, KSt



Schulden und Haushaltsnotlagen

Schulden und Haushaltsnotlagen

- Länder sind verpflichtet, für kommunale Schulden einzustehen.
- Haushalte müssen genehmigt werden.

Schulden und Haushaltsnotlagen

- Länder sind verpflichtet, für kommunale Schulden einzustehen.
- Haushalte müssen genehmigt werden.
- **Alternative:**
Insolvenzrecht für Gemeinden

Schulden und Haushaltsnotlagen

- Länder sind verpflichtet, für kommunale Schulden einzustehen.
- Haushalte müssen genehmigt werden.
- **Alternative:**
Insolvenzrecht für Gemeinden
- **aber:**
Haushaltskontrolle darf nur aufgegeben werden, wenn Haftung glaubhaft beschränkt wird.

Aufgaben

Aufgaben

- Bundes- und Landesgesetze, Gerichtsurteile bestimmen die Aufgabenerfüllung. ▶ KiTa

Aufgaben

- Bundes- und Landesgesetze, Gerichtsurteile bestimmen die Aufgabenerfüllung. ▶ KiTa
- aber:
 - ◇ Einflussmöglichkeiten im Vollzug
 - ◇ Varianz der Ausgaben ▶ Soz. Leist.

Aufgaben

- Bundes- und Landesgesetze, Gerichtsurteile bestimmen die Aufgabenerfüllung. ▶ KiTa
- aber:
 - ◇ Einflussmöglichkeiten im Vollzug
 - ◇ Varianz der Ausgaben ▶ Soz. Leist.
- Abhilfe
 - ◇ weniger Vorgaben für die Aufgabenerfüllung
 - ◇ mehr Länderzuständigkeit, auch bei Leistungsgesetzen

Referenden

Referenden

Volksabstimmungen ...

Volksabstimmungen ...

- ... führen zu niedrigeren Ausgaben und geringeren Defiziten (Funk und Gathmann, 2011; Matsusaka, 2005), [▶ Mats.](#)
- ... legitimieren fiskalische Entscheidungen,
- ... nehmen Bürger in die Verantwortung.

Fazit

Fazit

- Konsolidierung verlangt Begrenzung der Ausgaben.
- Die finanzielle und politische Verantwortung der Bürger für die Gemeindeausgaben sollte gestärkt werden.
 - ◇ Bürgersteuer
 - ◇ Referendum

Zusammenfassung:				
	Plan 2013	Plan 2014	Plan 2015	Plan 2016
Mehrerträge	3.623.000 €	4.372.000 €	4.875.000 €	5.888.000 €
Aufwandskürzungen	1.908.300 €	- 2.134.300 €	- 2.229.300 €	- 2.654.300 €
davon "freiwillige Leistungen/Zuschüsse"	1.059.800 €	1.286.800 €	1.356.800 €	1.381.800 €
davon Verwaltungskosten/Dienstleistungen	848.500 €	847.500 €	872.500 €	1.272.500 €
Summe Konsolidierungserfolg aus EHP	5.531.300 €	6.506.300 €	7.104.300 €	8.542.300 €
Vergleichsberechnung Aufwandskürzung	1.908.300 €	2.134.300 €	2.229.300 €	2.654.300 €
Verhältnis Mehrerträge zur Gesamt EHP	65,50%	67,20%	68,62%	68,93%

Zusammenfassung:				
	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Mehrerträge	5.888.000 €	5.888.000 €	5.888.000 €	5.888.000 €
Aufwandskürzungen	3.079.300 €	- 3.505.800 €	- 3.905.800 €	- 4.305.800 €
davon "freiwillige Leistungen/Zuschüsse"	1.406.800 €	1.406.800 €	1.406.800 €	1.406.800 €
davon Verwaltungskosten/Dienstleistungen	1.672.500 €	2.099.000 €	2.499.000 €	2.899.000 €
Summe Konsolidierungserfolg aus EHP	8.967.300 €	9.393.800 €	9.793.800 €	10.193.800 €
Vergleichsberechnung Aufwandskürzung	3.079.300 €	3.505.800 €	3.905.800 €	4.305.800 €
Verhältnis Mehrerträge zur Gesamt EHP	65,66%	62,68%	60,12%	57,76%

Quelle: Entschuldungshilfeprogramm Göttingen, S. 5.



VORIS

Einzelnorm

Amtliche Abkürzung: 1. DVO-KiTaG**Fassung vom:** 28.06.2002**Gültig ab:** 01.01.2005**Dokumenttyp:** Verordnung**Quelle:****Gliederungs-Nr:** 21130

**Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten
(1. DVO-KiTaG)
Vom 28. Juni 2002**

**§ 1
Räumliche Mindestausstattung**

(1) ¹ Kindertagesstätten müssen über folgende räumliche Mindestausstattung für jede gleichzeitig anwesende Gruppe verfügen:

1. Krippen
 - a) einen Gruppenraum, der Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten bietet, mit mindestens 3 m² Bodenfläche je Kind,
 - b) einen Ruheraum für Gruppen, in denen Kinder länger als sechs Stunden betreut werden und Mittagessen erhalten (Ganztagsbetreuung);
2. Kindergärten
 - a) einen Gruppenraum mit mindestens 2 m² Bodenfläche je Kind,
 - b) einen Kleingruppenraum oder eine Spielnische, die auch im Gruppenraum eingerichtet sein kann,

- c) bei Ganztagsbetreuung einen Ruheraum oder eine Ruhemöglichkeit, die auch im Gruppenraum eingerichtet sein kann;

3. Horte

- a) einen Gruppenraum mit mindestens 2 m² Bodenfläche je Kind,
- b) einen Raum für besondere Tätigkeiten wie zum Beispiel für Schularbeiten oder Werken,
- c) Rückzugsmöglichkeiten, die auch im Gruppenraum vorhanden sein können.

² Werden die in Satz 1 Nr. 2 Buchst. b und c oder Nr. 3 Buchst. c vorgeschriebenen Spielnischen, Ruhe- oder Rückzugsmöglichkeiten im Gruppenraum eingerichtet, so vergrößert sich dadurch die für den Gruppenraum vorgeschriebene Mindestfläche nicht. *)

(2) ¹ Jede Kindertagesstätte muss ferner verfügen über:

- 1. eine Küche, bei Halbtagsbetreuung eine Teeküche,
- 2. einen Arbeitsraum für die Fachkräfte; wobei dieser Raum in Kindertagesstätten mit nicht mehr als zwei Gruppen zugleich als Büro genutzt werden darf,
- 3. Garderobenbereiche außerhalb der Gruppenräume, *)
- 4. Außenfläche zum Spielen von mindestens 12 m² je Kind, das gleichzeitig betreut wird. *)

² Abweichend von Satz 1 Nr. 4 kann das Landesjugendamt Ausnahmen von der Mindestgröße zulassen, wenn eine entsprechende Außenfläche nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand bereitgestellt werden kann. ³ Die Außenfläche soll an die Kindertagesstätte anschließen; ist dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand möglich, so muss die Außenfläche von der Kindertagesstätte aus leicht erreichbar sein.

(3) In Kindertagesstätten mit mehr als zwei gleichzeitig anwesenden Gruppen muss zusätzlich zu der Mindestausstattung nach Absatz 1 ein abgrenzbarer Bereich vorhanden sein, der auch als Mehrzweck- oder Bewegungsfläche nutzbar ist. *)

(4) Unbeschadet des § 69 Abs. 4 der Niedersächsischen Bauordnung ist die Nutzung einer Kindertagesstätte für andere Zwecke nur zulässig, soweit dies mit ihrer Zweckbestimmung vereinbar ist. *)

(5) ¹ Für Gruppen, denen auch Kinder einer anderen Altersstufe (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 KiTaG) angehören (altersübergreifende Gruppen), gelten die räumlichen Anforderungen für die Altersstufe der Mehrzahl der Kinder. ² Befinden sich mindestens drei Kinder aus einer anderen Altersstufe in einer Gruppe, so ist für Kinder, die sich im Krippenalter befinden, im Gruppenraum mindestens eine Bodenfläche von je 3 m² erforderlich. ³ Befindet sich mindestens ein Drittel der Kinder in einer anderen Altersstufe als die Mehrzahl, so sind auch die zusätzlichen räumlichen Anforderungen für diese Altersstufe nach Absatz 1 zu berücksichtigen. *)

Fußnoten

*) [Red. Anmerkung: Nicht anwendbar auf Modellkommunen vgl. hierzu den ab 1. Januar 2006 geltenden § 4 Nr. 2 des Modellkommunen-Gesetzes vom 8. Dezember 2005 (Nds. GVBl. S. 386).]



Soziale Leistungen ausgewählter Landkreise in Niedersachsen

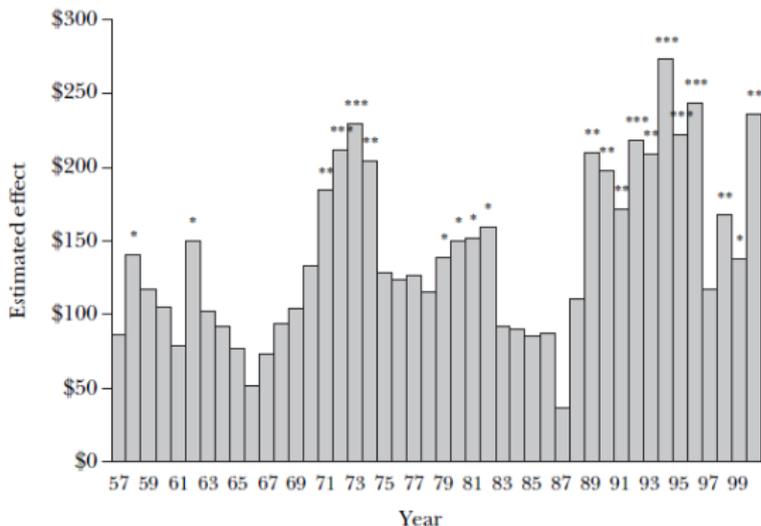
Landkreis	Ausgaben pro Einwohner, 2010	
	SGB II, SGB XII	Jugendhilfe
Harburg	223,91	92,51
Wittmund	244,50	65,11
Göttingen	326,92	108,54
Osterode/Harz	365,15	173,19
Northeim	366,81	106,80

Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 2010, S. 12-13.



Figure 4

Estimated Expenditure Cuts from the Initiative Year-by-Year, 1957–2000



Notes: This figure shows the difference in per capita spending between initiative and noninitiative states for each year. For example, the first bar shows that initiative states spent \$86 per capita less than non-initiative states in 1957. The regression details are in the text. All states are included except Alaska and Wyoming. Estimates are expressed in year-2000 dollars. Significance levels are indicated with asterisks above the bars: * significant to the 10 percent level; ** significant to the 5 percent level; *** significant to the 1 percent level.

Quelle: Matsusaka (2005), S. 197.



- Büttner, T. (2003). Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: Evidence from a panel of German jurisdictions. *Journal of Urban Economics* 54, 110–128.
- Funk, P. und C. Gathmann (2011). Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000. *The Economic Journal* 121, 1252–1280.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel und C. André (2007). What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences. OECD Economics Department Working Papers, No. 553.
- Matusaka, J. (2005). Direct democracy works. *Journal of Economic Perspectives* 19(2), 185–206.
- Trabandt, M. und H. Uhlig (2010). How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited. ECB Working Paper No. 1174.

Entschuldungshilfeprogramm Göttingen

Stadt Göttingen (2012). Entschuldungshilfeprogramm: Entwurf der Verwaltung, Göttingen.

Haushalt Göttingen 2012

Stadt Göttingen, Fachbereich Finanzen (2012). Produktorientierter doppischer Haushalt 2012, Göttingen.

Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik

Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie
Niedersachsen (2012). Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik
2010, Hannover.