

---

# Kommunale Haushaltssteuerung an der Schnittstelle von Doppik und Haushaltskonsolidierung

---

Andreas Burth

# Kommunale Haushaltssteuerung an der Schnittstelle von Doppik und Haushaltskonsolidierung

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Dennis Hilgers

 Springer Gabler

Andreas Burth  
Hamburg, Deutschland

Dissertation Universität Hamburg, 2015

ISBN 978-3-658-11053-6                      ISBN 978-3-658-11054-3 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-658-11054-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media ([www.springer.com](http://www.springer.com))

## Geleitwort

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzkrise der Gebietskörperschaften und der damit einhergehenden stetig wachsenden Verschuldung in der gesamten Eurozone kommt der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens eine zentrale Bedeutung zu. Sowohl in der internationalen Diskussion, als auch besonders in der deutschsprachigen Fachdiskussion steht seit fast zwei Jahrzehnten die Notwendigkeit der Abkehr vom kameralen Rechnungswesen (Cash Accounting) in öffentlichen Verwaltungen hin zu einer Ressourcenverbrauchserfassung (Accrual Accounting) im Fokus der Debatte. Es geht dabei um die Schaffung einer validen Informationsbasis, die ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild über die Finanz-, Vermögens- und Ertragslage einer öffentlichen Gebietskörperschaft geben soll. Damit verbunden wird die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit öffentlicher Einheiten unter Knappheitsbedingungen intensiv diskutiert. Diese generelle Reformbewegung, wie sie sich derzeit in der überwiegenden Zahl der europäischen Länder vollzieht, zielt darauf ab, mittels eines neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Anlehnung an kaufmännische Standards, neben dem Geldverbrauch auch den tatsächlichen Ressourcenverbrauch sowie Kosten und Leistungen systematisch zu planen und zu dokumentieren. Dadurch sollen Verschuldung, Verzehr von Vermögen und Risiken für die öffentlichen Haushalte besser bzw. überhaupt erst abgebildet werden.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende kumulative Dissertation von Andreas Burth nicht nur einem hoch aktuellen Thema, sondern behandelt auch die bisher ausgesprochen wenig beforschten Teilbereiche der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Insbesondere richtet sich die Arbeit auf die Frage, worin genau der Nutzen einer derartigen Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens und der öffentlichen Haushaltssteuerung liegt bzw. was mit dem neuen Informations- und Steuerungssystem erreicht werden kann (etwa in Bezug auf die Implementierung von Schuldenbegrenzungsmechanismen bzw. Schuldenbremsen).

Ich bin sicher, dass die hier vorgelegte Arbeit losgelöst vom aktuellen Zeitgeist zur Weiterentwicklung und Ausgestaltung einer nachhaltigen Finanz- und Haushaltssteuerung in öffentlichen Verwaltungen nicht nur in der Wissenschaft, sondern vor allem auch in der Verwaltungspraxis als neuer Impuls für die notwen-

dige zukünftige Entwicklung eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors wahrgenommen und genutzt wird.

Prof. Dr. Dennis Hilgers

## Danksagung

Die Arbeit an der vorliegenden Dissertationsschrift an der Universität Hamburg begann im April 2011 und endete mit der Abgabe am 30. Juni 2014. Den letzten wichtigen Meilenstein nahm meine Promotion mit der erfolgreichen Disputation am 3. März 2015. Dass der kurz skizzierte Gesamtprozess von rund vier Jahren in dieser Form abgeschlossen werden konnte, ist vielen Beteiligten zu verdanken.

Ein ganz spezieller Dank gilt zunächst meinen Eltern Angelika und Alfons Burth, die mich bei meinen beruflichen und privaten Entscheidungen stets uneingeschränkt unterstützt und gefördert haben. Der familiäre Rückhalt meiner Eltern hatte maßgeblichen Anteil am erfolgreichen Abschluss des Promotionsverfahrens.

Besonders verbunden bin ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Dennis Hilgers, der mich im Rahmen der vielen gemeinsamen Projekte (auch abseits meines Promotionsvorhabens) stets angespornt, motiviert und inspiriert hat. Durch zwei in Koautorenschaft verfasste Beiträge hatte er auch einen unmittelbaren Anteil am Gelingen der Arbeit. Die gemeinsamen fachlichen Diskussionen und sein in mich gestecktes Vertrauen waren für mich von unschätzbarem Wert. Die großartige gemeinsame Zeit im Hamburg und Linz wird mir stets in bester Erinnerung bleiben.

Des Weiteren möchte ich meiner Zweitbetreuerin Prof. Dr. Silke Boenigk für Ihre Unterstützung danken. Insbesondere die beiden empirischen Einzelbeiträge, die die Methode SmartPLS nutzen, wären ohne sie vermutlich nicht entstanden, da sie in mir das Interesse an diesem statistischen Analyseverfahren geweckt hat.

Dank sagen möchte ich auch Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, der gerade in Fragen des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens stets eine wichtige Inspiration für meine Arbeit war. Die verschiedenen anregenden Gespräche und sein fachliches Feedback haben wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Hervorzuheben ist mein Dank an Dr. Marc Gnädinger. Die zahlreichen gemeinsamen Gespräche, die konstruktiven fachlichen Hinweise und die kritische Durchsicht der Manuskripte waren für mich enorm wertvoll. Ungleich größer ist allerdings sein inzwischen rund siebeneinhalb Jahre zurück liegender Beitrag zu

dieser Arbeit, als er es schaffte, mich für das Thema der öffentlichen Finanzen zu begeistern und in der Folge auch die Grundlage für das inzwischen gemeinsam betriebene Portal [HaushaltsSteuerung.de](https://www.haushaltssteuerung.de) gelegt wurde.

Die vorliegende kumulative Dissertation besteht aus vier Aufsätzen, von denen drei ein Review-Verfahren bei Fachzeitschriften durchlaufen haben. Die anonymen Reviewer haben durch ihre kritische, aber auch stets sehr konstruktive Begutachtung der Manuskripte einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Einzelaufsätze geleistet. Hierfür möchte ich den Reviewern meinen Dank aussprechen.

Andreas Burth

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IX</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>XIII</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>XV</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Diskussion um die Staatsverschuldung und die Einführung des neuen doppischen Haushalts- und Rechnungswesens	1
1.2 Finanzstatistische Analyse: Verschuldungssituation in Deutschland	4
1.3 Typologie der öffentlichen Verschuldung und Auswirkungen auf den (doppischen) Haushaltsausgleich	13
1.4 Die Kameralistik als eine Ursache der Verschuldungsproblematik	16
1.5 Haushaltsrechtsreformen in Deutschland: Die kommunale Doppik	17
1.6 Doppik, Haushaltskonsolidierung und Generationengerechtigkeit	20
1.7 Überblick über die kumulative Dissertation	23
<b>2. Einzelbeitrag Nr. 1: Modell einer ressourcenverbrauchorientierten Kommunalschuldenbremse</b>	<b>25</b>
2.1 Ausgangssituation	26
2.2 Kommunalverschuldung in Deutschland	27
2.3 Anforderungen an eine Kommunalschuldenbremse	31
2.4 Modell einer ressourcenverbrauchorientierten Kommunalschuldenbremse	33



2.4.1	Funktionsweise der doppelischen Kommunalschuldenbremse	33
2.4.2	Ordentliches Ergebnis	34
2.4.3	Wirkungsweise des Generationenbeitrags	36
2.5	Übergangsregelung für extrem defizitäre Kommunen	39
2.6	Zusammenfassung und Fazit	39
2.7	Literatur	41
<b>3.</b>	<b>Einzelbeitrag Nr. 2: Der Effekt der Größe kommunaler Volksvertretungen auf die Kommunalfinanzsituation</b>	<b>43</b>
3.1	Einleitung und Zielsetzung	44
3.2	Stand der Forschung	45
3.3	Analyse der Kommunalfinanzsituation	48
3.4	Vergleichende Analyse der Größe kommunaler Volksvertretungen	51
3.4.1	Zusammensetzung der Räte	51
3.4.2	Zusammensetzung der Kreistage	55
3.5	Zusammenhang zwischen der Größe kommunaler Volksvertretungen und der finanziellen Lage der Kommunen	57
3.5.1	Vorgehen und Datengrundlage	57
3.5.2	Ergebnisse der Regressionsanalyse	63
3.6	Schlussfolgerungen und Fazit	67
3.7	Literatur	69
3.8	Gesetzestexte	73
<b>4.</b>	<b>Einzelbeitrag Nr. 3: Cui bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany</b>	<b>75</b>
4.1	Introduction	76
4.2	State of empirical research	77

4.3	Propositions and research model	81
4.4	Data collection and methodological approach	90
4.5	Operationalization of constructs and descriptive statistics	95
4.6	Results	100
	4.6.1 Measurement model	100
	4.6.2 Structural model	106
4.7	Discussion of the results	110
4.8	Limitations and future research	114
4.9	Literature	116
<b>5.</b>	<b>Einzelbeitrag Nr. 4: Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker</b>	<b>127</b>
5.1	Einleitung	128
5.2	Stand der empirischen Forschung	129
5.3	Hypothesen und Untersuchungsmodell	131
5.4	Datenerhebung und methodisches Vorgehen	145
5.5	Operationalisierung der Konstrukte und deskriptive Statistiken	149
5.6	Ergebnisse	154
	5.6.1 Messmodell	154
	5.6.2 Strukturmodell	158
5.7	Diskussion der Ergebnisse	160
5.8	Limitationen und künftige Forschungsfragen	163
5.9	Literatur	166

<b>6.</b>	<b>Verbindendes Kapitel</b>	<b>175</b>
6.1	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Einzelbeiträge	175
6.2	Zusammenfassung der Einzelbeiträge: Limitationen, künftige Forschungsfragen und Handlungsempfehlungen für die Praxis	179
6.3	Übergreifende Interpretation, Bewertung und Diskussion der Einzelbeiträge	187
<b>7.</b>	<b>Literatur zu "1. Einleitung" und "6. Verbindendes Kapitel"</b>	<b>193</b>
<b>8.</b>	<b>Anhang</b>	<b>199</b>
8.1	Liste der Einzelarbeiten und der hervorgegangenen Publikationen	199
8.2	Anteil bei Konzeption, Durchführung und Berichtsabfassung bei Ko-Autorenschaft (§ 6 Abs. 3 PromO WiSo v. 24.8.2010)	200
8.3	Kurzfassungen/Abstracts der Einzelarbeiten in deutscher und englischer Sprache	201
8.3.1	Einzelbeitrag Nr. 1: Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse	201
8.3.2	Einzelbeitrag Nr. 2: Der Effekt der Größe kommunaler Volksvertretungen auf die Kommunalfinanzsituation	202
8.3.3	Einzelbeitrag Nr. 3: Cui bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany	203
8.3.4	Einzelbeitrag Nr. 4: Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker	204

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1:	Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Maastricht-Vertrag zum 31.12. (in Mrd. Euro)	4
Abb. 1-2:	Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Maastricht-Vertrag zum 31.12. im Vergleich zu den EU-28 und den Euro-18 (in Prozent des BIP)	5
Abb. 1-3:	Staatsverschuldung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gemäß Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 (in Prozent des BIP)	6
Abb. 1-4:	Staatsverschuldung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gemäß Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 (in Euro je Einwohner)	8
Abb. 1-5:	Staatsverschuldung des öffentlichen Bereichs der Bundesrepublik Deutschland zum 31.12.2012 (in Mrd. Euro und in Prozent)	10
Abb. 1-6:	Schulden der 13 Flächenländer und drei Stadtstaaten nach der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2012 nach Schuldenarten (in Euro je Einwohner)	11
Abb. 1-7:	Schulden der Kommunen der 13 Flächenländer nach der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2012 nach Schuldenarten (in Euro je Einwohner)	12
Abb. 1-8:	Systematisierung der öffentlichen Verschuldung	14
Abb. 1-9:	Auswirkungen der Verschuldung auf den doppelten Haushaltsausgleich	15
Abb. 1-10:	Grafische Darstellung der Integrierten Verbundrechnung (IVR)	19
Abb. 1-11:	Haushaltswesen und Rechnungswesen von Kernverwaltung, Auslagerungen und Konzern in der Doppik	20

Abb. 2-1:	Verschuldung und Bürgschaften der Kommunen der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts seit 1991 zum 31.12. des jeweiligen Jahres (in Mrd. Euro)	28
Abb. 2-2:	Kommunale Gesamtverschuldung der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2010 (in Euro je Einwohner)	29
Abb. 2-3:	Kommunale Kassenkreditverschuldung der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts zum 31.12.2010 (in Euro je Einwohner)	30
Abb. 2-4:	Funktionsweise der ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse	33
Abb. 2-5:	Einordnung der ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse in den Budgetkreislauf	34
Abb. 3-1:	Untersuchungsmodell	61
Abb. 3-2:	Skizzierung der Haushaltskonsolidierungspotentiale kommunaler Volksvertretung in Bezug auf die optimale Volksvertretungsgröße	66
Fig. 4-1:	Research model on the benefits of accrual accounting	90
Abb. 5-1:	Untersuchungsmodell	145
Abb. 6-1:	Grafische Verknüpfung der Einzelbeiträge	187

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1:	Haushaltsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland	18
Tab. 1-2:	Geltende Haushaltsausgleichsregelungen für doppisch rechnende Kommunen der Flächenländer	22
Tab. 1-3:	Überblick über die kumulative Dissertation	24
Tab. 2-1:	Anforderungen an eine wirkungsvolle Kommunalschuldenbremse	32
Tab. 3-1:	Ausgewählte Forschungsarbeiten zur Volksvertretungsgröße und Kommunalfinanzsituation	47
Tab. 3-2:	Kommunaler Finanzierungssaldo für das Jahr 2010 sowie kommunale Verschuldung zum 31.12.2009 nach Flächenländern	49
Tab. 3-3:	Ländervergleich der Kommunalverfassungen/-wahlgesetze (Räte)	52
Tab. 3-4:	Zusammensetzung des Rates in den 13 Flächenländern nach vereinheitlichten Größenklassen	54
Tab. 3-5:	Ländervergleich der Kommunalverfassungen/-wahlgesetze (Kreistage)	55
Tab. 3-6:	Zusammensetzung des Kreistags in den 13 Flächenländern nach vereinheitlichten Größenklassen	56
Tab. 3-7:	Ergebnisse der Regressionsanalyse (nach Eliminierung der Ausreißer mittels Externally Studentized Residuals)	64
Tab. 4-1:	Outline of the state of empirical research	80
Tab. 4-2:	Responses by number of inhabitants	91
Tab. 4-3:	Responses by federal states	92
Tab. 4-4:	Items for operationalizing the constructs	96
Tab. 4-5:	Descriptive statistics on the data used	98
Tab. 4-6:	Cronbach's alpha, composite reliability and AVE	100
Tab. 4-7:	Weights, variance inflation factors (VIF) and tolerance values of the formative items (including t-values)	102

Tab. 4-8:	Loadings and cross loadings	103
Tab. 4-9:	Correlation coefficient (below diagonal) and square root of the AVE (diagonal) of each construct	104
Tab. 4-10:	Comparison of the adopter and the non-adopter sample based on unstandardized latent variable scores (including t-values and significance levels)	105
Tab. 4-11:	Standardized beta-coefficients (including t-values), standard errors, differences in beta-coefficients (including t-values) and effect sizes of the proposed causal relationships	106
Tab. 4-12:	Direct, indirect and total effects	108
Tab. 4-13:	Coefficients of determination of dependent, latent variables	109
Tab. 5-1:	Antworten nach Einwohner-Größenklassen	146
Tab. 5-2:	Antworten nach Bundesländern	147
Tab. 5-3:	Items zur Operationalisierung der Konstrukte	151
Tab. 5-4:	Deskriptive Statistiken	153
Tab. 5-5:	Cronbachs Alpha, Composite Reliability und AVE	154
Tab. 5-6:	Gewichte, Variance Inflation Factors (VIF) und Toleranz-Werte der formativen Items (inkl. t-Werte)	156
Tab. 5-7:	Ladungen und Kreuzladungen	157
Tab. 5-8:	Quadratwurzel von AVE (fett) und Korrelationskoeffizienten der Konstrukte	158
Tab. 5-9:	Standardisierte Beta-Koeffizienten (inkl. t-Werte) und Effektstärke der Hypothesen	158
Tab. 5-10:	Direkte, indirekte und totale Effekte	159
Tab. 5-11:	Bestimmtheitsmaße der abhängigen, latenten Variablen	160
Tab. 6-1:	Ergebnisse der Einzelbeiträge	176
Tab. 6-2:	Limitationen der Einzelbeiträge	180
Tab. 6-3:	Künftige Forschungsfragen der Einzelbeiträge	183
Tab. 6-4:	Handlungsempfehlungen der Einzelbeiträge	185