

Die kommunale Selbstverwaltung sichert den Städten und Gemeinden u. a. die Finanzhoheit, d. h. ein selbstbestimmtes Wirtschaften ihrer Einnahmen und Ausgaben, in den Grenzen des zulässigen Haushaltswesens zu. Denn nur eine adäquate Finanzausstattung ermöglicht die Umsetzung der autonomen Entscheidungskompetenzen der Kommunen. Die ökonomische Herausforderung ist hierbei vor allem in der Ausgewogenheit der Aufgaben- und der dazugehörigen Finanzmittelverteilung durch die übergeordneten Staatsebenen, d. h. Bund und Länder, zu sehen (Schwarting 2006, S. 30). Eine detaillierte Gegenüberstellung kommunaler Einnahmen und Ausgaben gibt jedoch ein durchaus ambivalentes Bild dieser Adäquanz ab.

2.1 Einnahmen der Kommunen

Untergliedert man die Finanzmittelausstattung der Kommunen in Anlehnung an die Unternehmungsfinanzierung in Innen- sowie Außenfinanzierungskomponenten, lassen sich die wichtigsten Bestandteile wie folgt zusammenfassen (Tab. 2.1):

Die Außenfinanzierung der Kommunen erfolgt vor allem in den Kategorien der Verschuldung durch Kreditaufnahme bzw. der Durchführung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte.

Als Komponenten der Innenfinanzierung lassen sich sechs relevante Positionen identifizieren:

1. Bei Steuern handelt es sich um Abgaben, die keinem direkten Leistungsbezug unterliegen. In ihrer Ausgestaltung können sie jedoch durchaus einen Bezug zum Zielsystem der Finanzierung der Kommunen aufweisen (Schwarting 2006, S. 95). Einer Steuererhebung sind Gebühren und Beiträge als Entgelte mit konkretem Leistungsbezug jedoch immer vorzuziehen.

Tab. 2.1 Innen- und Außenfinanzierung der Kommunen. (Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Matschke und Hering (1998))

Innenfinanzierung der Kommunen	Außenfinanzierung der Kommunen
Steuern	Kredite
Gebühren	Kreditsubstitute
Beiträge	
Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	
Kapitalfreisetzung durch Veräußerungserlöse	
Sonstige Einnahmen, wie z. B. Zinseinnahmen, Gewinnausschüttungen kommunaler Unterneh- mungen, Miet- und Pachteinnahmen usw.	

2. Gebühren sind bei der Inanspruchnahme eines kommunalen öffentlichen Gutes zu entrichten und sollen kostendeckend ausgestaltet sein.¹ Das Äquivalenzprinzip erfordert ferner ein adäquates Verhältnis von Gebühr und Leistung, so dass eine dauerhafte Überdeckung der Kosten nicht zulässig ist (Matschke und Hering 1998, S. 21–24). Die ökonomische Sinnhaftigkeit zur Anwendung dieser Prinzipien ergibt sich aus der Möglichkeit, durch Gebühren wie auch durch Beiträge eine Preissetzung für öffentliche Güter außerhalb der rein marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten zu erreichen.²
3. Beiträge fallen infolge der Bereitstellung öffentlicher Güter an, sind jedoch unabhängig von deren tatsächlicher Nutzung. Sie weisen daher einen Bezug zur Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden auf und sind von den jeweilig Begünstigten zu entrichten.³
4. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ergeben sich aus der in Art. 106 Abs. 7 GG festgelegten Pflicht der Länder, einen Teil ihres Aufkommens an Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer den Kommunen zur Verfügung zu stellen. Ziel ist es, die Finanzkraft der Kommunen insgesamt zu stärken und außerdem gleichmäßig zu verteilen. Ferner können hierdurch zweckgebundene Zuweisungen zu kommunalen Investitionsprojekten erfolgen.

¹ Gebührenpositionen entstehen z. B. aus der Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Nutzung von Friedhöfen, Kindergärten, Kultureinrichtungen usw.

² Die ökonomisch sinnvolle Umsetzung des Kostendeckungsprinzips im Rahmen der Preissetzung erweist sich realwirtschaftlich hingegen als komplex und in ihrer Offenlegung als intransparent. Siehe hierzu ausführlich Rehm (2004).

³ Z. B. die Kurtaxe, die von den Nutzern der Kureinrichtung zu zahlen ist oder Gebühren zum Ausbau von Verkehrseinrichtungen, die von den anliegenden Grundstückseigentümern zu tragen sind.

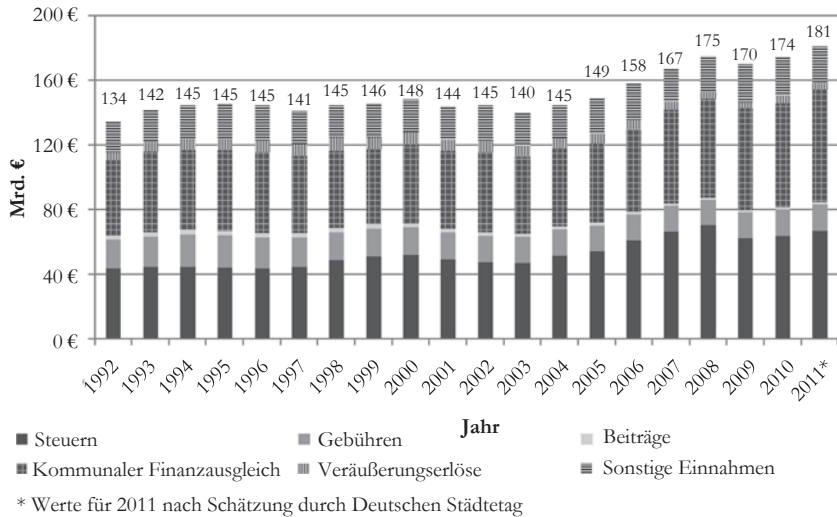


Abb. 2.1 Zusammensetzung und Entwicklung kommunaler Einnahmen von 1992 bis 2011. (Quelle: eigene Darstellung, Daten nach Deutscher Städtetag (2010a). Nicht berücksichtigt sind die Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ausgliederte Einrichtungen der Kommunen)

5. Weitere Einnahmen erzielen die Kommunen zudem durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen, wie Grundstücke oder Unternehmungsbeteiligungen.
6. Letztlich existieren sonstige Einnahmequellen, die in ihrer Höhe meist von eher untergeordneter Bedeutung sind, wie z. B. Zinseinnahmen, Gewinnausschüttungen kommunaler Beteiligungen, Miet- und Pachteinnahmen etc.

Obige Abbildung zeigt den Verlauf der kommunalen Einnahmeentwicklung der Innenfinanzierungskomponenten im Zeitraum 1992 bis 2011 auf (Abb. 2.1).

Die Steuereinnahmen und die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erweisen sich mit im Mittel gemeinsamen 69 % der Einnahmen als größte Einzelpositionen im betrachteten Zeitraum. Zwischen 1992 und 2011 nahmen weiterhin die kommunalen Einnahmen um über 35 % zu, wobei eine genaue Betrachtung der Entwicklung der einzelnen Einnahmepositionen mithin starke Schwankungen aufzeigt. So stiegen bspw. die Steuereinnahmen um mehr als 53 %, wohingegen die Einnahmen aus Beiträgen um nahezu 50 % zurückgingen.

Die Schwankungen der kommunalen Innenfinanzierungskomponenten sind ökonomisch von herausragender Bedeutung. Eine unstetige Entwicklung der Einnahmen kann die Kommunen zur Verschuldung am Kreditmarkt zwingen und

Tab. 2.2 Standardabweichung und Variationskoeffizient der kommunalen Einnahmekomponenten von 1992 bis 2011. (Quelle: eigene Darstellung, Daten Deutscher Städtetag (2010a). Nicht berücksichtigt sind die Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ausgegliederte Einrichtungen der Kommunen)

	Standardabweichung	Variationskoeffizient
Steuern	8,69	0,16
Gebühren	1,30	0,08
Beiträge	0,60	0,28
Kommunaler Finanzausgleich	6,66	0,13
Veräußerungserlöse	1,29	0,21
Sonstige Einnahmen	1,30	0,06
Summe	13,40	0,09

bei längerem Andauern zu strukturellen Haushaltsnotständen führen, wie es sich nicht zuletzt als mittelbare Konsequenz der seit 2007 andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt abzeichnet.⁴ Eine Analyse der Schwankung der Einnahmepositionen muss sowohl deren relative Schwankungsintensität als auch deren Relevanz für die gesamten Einnahmen, gemessen an deren Volumen, betrachten. Tabelle 2.2 stellt für die Jahre 1992 bis 2011 zum einen die relative Schwankungsintensität der Einnahmepositionen anhand der statistischen Kennzahl des Variationskoeffizienten als auch die volumenmäßige Abweichung anhand der Standardabweichung dar.⁵

Es zeigt sich für die Beitragseinnahmen zwar die größte relative Schwankung (Variationskoeffizient 0,28), jedoch ist die Bedeutung der Schwankung für die Gesamteinnahmen eher unbedeutend (Standardabweichung 0,60). Anders verhalten sich hingegen die Steuereinnahmen, welche die größte volumenmäßige Abweichung (Standardabweichung 8,69) bei einer dennoch hohen relativen Schwankung (Variationskoeffizient 0,16) aufweisen. Die Finanzausgleichsmasse der Länder als zweite bedeutsame Einnahmekomponente nimmt in beiden Kennzahlen im Gegensatz zu den Steuern moderatere Werte an. Im Ergebnis lassen sich daher insbesondere die Steuereinnahmen als relevant und schwankungsanfällig identifizieren.

Die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Erhebung von Steuern liegt gemäß Art. 105 GG beim Bund und den Ländern. Die Kommunen haben nur mini-

⁴ Die Präsidentin des Deutschen Städtetags, Petra Roth, sieht die Haushaltslage der Kommunen im Jahr 2010 als außergewöhnlich desolat an. Bis ins Jahr 2012 wird eine Einnahmendeckung von 12 Mrd. € prognostiziert (Deutscher Städtetag 2010b). Vgl. hierzu Kap. 2.

⁵ Der Variationskoeffizient VK bemisst die relative normierte Streuung einer Zufallsvariable X durch Bereinigung der Standardabweichung σ um den Erwartungswert μ : $VK_x = \sigma_x / \mu_x$. Hierdurch wird eine von Volumen und Maßeinheit unabhängige Aussage über die Streuung ermöglicht.

male Einflussmöglichkeiten auf das Steueraufkommen. Wichtigste Bestandteile des Steueraufkommens der Städte und Gemeinden sind zum einen die Beteiligungen am Einkommensteuer- und am Umsatzsteueraufkommen. Zum anderen erhalten sie Einnahmen aus den Realsteuern, d. h. der (Netto-)Gewerbsteuer sowie den Grundsteuern A und B.⁶ Diese zeichnen sich dadurch aus, dass den Kommunen über die Festlegung von Hebesätzen ein durch das Grundgesetz gewährter Gestaltungsspielraum ermöglicht wird.⁷ Nachfolgende Tabelle 2.3 beschreibt die Zusammensetzung der kommunalen Steuereinnahmen im Zeitverlauf zwischen 1992 und 2011.

Es zeigt sich, dass die Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit im Durchschnitt von jeweils ca. 40 % den größten Anteil zum kommunalen Steueraufkommen beitragen. Durch Änderungen rechtlicher Grundlagen, bspw. durch die Einführung eines Umsatzsteueranteils, aber auch durch die Abhängigkeiten vom Konjunkturzyklus, verändert sich die relative Zusammensetzung der einzelnen Bestandteile im Zeitablauf. Auch in der ökonomischen Literatur finden sich immer wieder Hinweise auf die Konjunkturanfälligkeit der Steuereinnahmen als ein Grund finanzieller Notsituationen deutscher Städte und Gemeinden. So sieht Junkernheinrich (2010, S. 5) die Kommunen als besonders belastet, da vor allem die Gewerbesteuer eine zu den restlichen Steuern sehr hohe Konjunkturreagibilität aufweist. Peffekoven (2004, S. 33) identifiziert insbesondere in Krisenzeiten, d. h. im Falle sinkender Steuereinnahmen, eine Unwucht zu den Ausgaben, die sich eher durch einen Mehrbedarf aufgrund ansteigender sozialer Leistungen auszeichnen, da konjunkturelle Abschwungphasen meist mit zunehmender Erwerbslosigkeit einhergehen. Hierdurch zeigt sich auch die Unfähigkeit der Kommunen, antizyklische Ausgabenpolitik zu betreiben.

Als statistische Überprüfung der Konjunkturabhängigkeit lässt sich der Zusammenhang der Veränderungsraten der Steuereinnahmen und der Veränderung des Wirtschaftswachstums analysieren. Nachfolgende Abbildung 2.2 zeigt die linearen Regressionschätzungen für das Gewerbesteuerwachstum sowie das Wachstum des

⁶ Während den Gemeinden bspw. 15 % des Einkommenssteueraufkommens zugewiesen werden, verbleiben ihnen die Grundsteuern vollständig. Bei der Gewerbesteuer handelt es sich ebenfalls um eine reine Gemeindesteuer, wobei dennoch eine Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abgeführt werden muss, welche im Rahmen der Gemeindefinanzreform 1969 ursprünglich als temporäre Ausgleichleistung für die Beteiligung der Kommunen am Einkommenssteueraufkommen vorgesehen war (Bundesministerium der Finanzen 2010, S. 13). Den Gemeinden verbleibt somit ein Nettoaufkommen an der Gewerbesteuer.

⁷ Weitere volumenmäßig weniger relevante Kommunalsteuern, wie bspw. Hunde-, Getränke- oder Vergnügungssteuern, werden nachfolgend unter dem Posten „sonstige Steuern“ subsumiert.

Tab. 2.3 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zwischen 1992 und 2011. (Quelle: eigene Darstellung, Berechnung nach Daten von Deutscher Städtetag (2010a). Nicht berücksichtigt sind die Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ausgegliederte Einrichtungen der Kommunen)

Jahr	Gewerbesteuer (netto) (%)	Gemeindeanteil Umsatzsteuer (%)	Gemeindeanteil Einkommen- steuer (%)	Sonstige Steuer- einnahmen (%)
1992	40,2		47,0	12,8
1993	39,4		47,1	13,5
1994	38,3		47,3	14,4
1995	35,3		48,8	15,8
1996	39,0		44,2	16,8
1997	41,2		41,4	17,4
1998	38,1	4,8	40,4	16,7
1999	38,1	5,1	40,2	16,6
2000	37,2	5,1	41,1	16,6
2001	35,0	5,4	41,7	18,0
2002	33,1	5,5	42,7	18,7
2003	32,6	5,5	42,3	19,6
2004	40,4	5,0	36,2	18,4
2005	43,0	4,8	34,3	17,9
2006	46,2	4,5	33,1	16,1
2007	45,7	4,6	34,5	15,2
2008	44,2	4,5	36,8	14,5
2009	40,1	5,1	38,3	16,5
2010	42,1	5,1	36,0	16,8
2011 (Schätzung)	43,4	5,1	35,0	16,5

Gemeindeanteils an Umsatz- und Einkommensteuer relativ zur Veränderung des nominalen Wirtschaftswachstums gemessen am Bruttoinlandsprodukt im Untersuchungszeitraum 1992 bis 2009 auf.

Tatsächlich lässt die Punktwolke des Gewerbesteuerwachstums eine deutlich stärkere Abhängigkeit zur konjunkturellen Veränderung vermuten als es bei dem Wachstum von Umsatz- bzw. Einkommensteuer der Fall ist. Ferner sticht in allen drei Diagrammen jeweils ein Ausreißer hervor, der in horizontaler wie in vertikaler Richtung deutlich negative Werte annimmt. Hierbei handelt es sich um den Datenpunkt des Krisenjahres 2009. Dies manifestiert die oben erwähnte Vermutung, dass die Städte und Gemeinden durch die Auswirkungen der 2007 begonnenen Finanz- und Wirtschaftskrise enorme Einnahmeausfälle zu beklagen haben. Eine Übersicht der Schätzergebnisse der Regression findet sich in folgender Tab. 2.4.

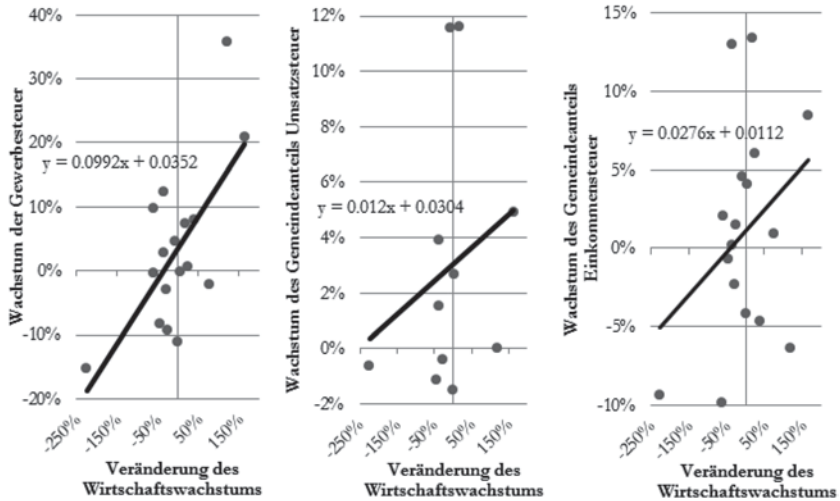


Abb. 2.2 Lineare Regression der kommunalen Steuerbestandteile und der Veränderung des Wirtschaftswachstums (gemessen am nominalen BIP). (Quelle: eigene Darstellung, Berechnung nach Daten von Deutscher Städtetag (2010a) sowie Statistisches Bundesamt (2012, S. 14). Nicht berücksichtigt sind die Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ausgegliederte Einrichtungen der Kommunen)

Die Nullhypothese, dass die Veränderung des Wirtschaftswachstums keinen Einfluss auf das Gewerbesteuerwachstum ausübt, ist somit zum 1 %-Niveau signifikant und kann folgerichtig verworfen werden. Für Umsatz- und Einkommensteuerwachstum zeigt sich hingegen keine statistische Signifikanz. Das Bestimmtheitsmaß R^2 zeigt ferner für das Gewerbesteuerwachstum einen deutlich größeren Erklärungsgehalt durch die konjunkturelle Veränderung als bei den beiden anderen Steuerkomponenten. Als Ergebnis dieser Analysen lässt sich festhalten, dass insbesondere durch die Gewerbesteuer das Einkommen der Kommunen stark zu schwanken vermag. Weitet man die Analyse auf die weiteren Innenfinanzierungskomponenten der Kommunen aus, so zeigt sich lediglich für die zweckgebundenen Zuweisungen für Investitionen ebenfalls ein statistisch signifikanter Zusammenhang zur Veränderung des konjunkturellen Wachstums, was untermauert, dass auch die kommunalen Investitionen besonders stark von Konjunkturerinbrüchen betroffen sind.⁸

⁸ Die Nullhypothese, dass die Veränderung des Wirtschaftswachstums keinen Einfluss auf die Investitionszuweisungen hat, kann zum Signifikanzniveau von 1 % verworfen werden.

Tab. 2.4 Statistischer Zusammenhang zwischen der Veränderung des Wirtschaftswachstums (BIP) und dem kommunalen Steueraufkommen. (Quelle: eigene Berechnungen, Daten nach Deutscher Städtetag (2010a) sowie Statistisches Bundesamt (2012, S. 14))

	Korrelations- koeffizient	Bestimmt- heitsmaß R ²	Korrigiertes Bestimmt-heitsmaß R ²	F-Wert	P-Wert
Wachstum der Gewerbesteuer	0,671	0,450	0,414	12,282***	0,003
Wachstum des Gemeindeanteils Umsatzsteuer	0,249	0,062	–0,042	0,595	0,460
Wachstum des Gemeindeanteils Einkommensteuer	0,337	0,114	0,055	1,927	0,185

*Signifikant zum 10 %-Niveau

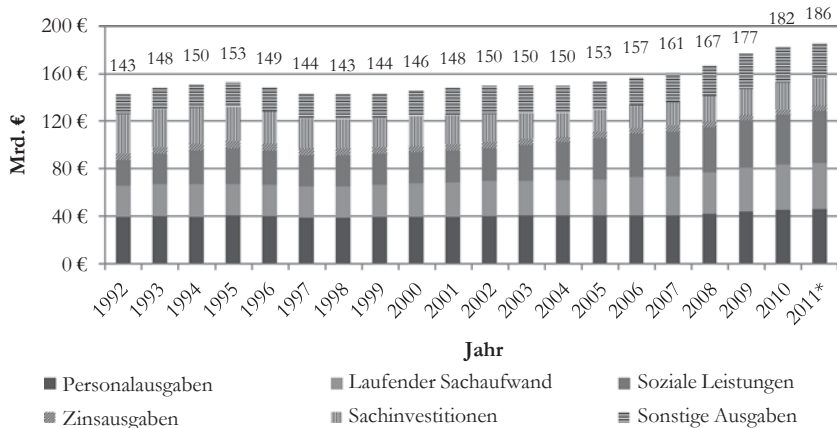
**Signifikant zum 5 %-Niveau

***Signifikant zum 1 %-Niveau

2.2 Ausgaben der Kommunen

Um die kommunale Finanzierungssituation als Basis der kommunalen Verschuldung vollständig erfassen zu können, müssen die Einnahmen den entsprechenden kommunalen Ausgaben gegenüber gestellt werden. Die einzelnen Ausgabenposten ergeben sich gemäß des Grundsatzes der Konnexität, welcher sinngemäß in allen Ländern geboten ist, aus den kommunalen Aufgabenbereichen.⁹ Diese lassen sich einteilen in übertragene und eigene Aufgaben. Bei Ersteren weist eine höhere Staatsebene die Kommunen zur Übernahme einer Aufgabe an, da sie diese, wie am Beispiel des Meldewesens leicht zu erkennen ist, am besten ausüben können. Der Gestaltungspielraum der Gemeinden ist hierbei deutlich geringer als bei der Wahrnehmung eigener, d. h. aus dem örtlichen Wirkungskreis entstehender, Aufgaben. Diese lassen sich weiter in freiwillige und Pflichtaufgaben unterteilen. Die größten Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung haben die Kommunen bei der Ausübung freiwilliger Aufgaben. Bei den Pflichtaufgaben müssen hingegen Rahmenbedingungen befolgt werden. Die Aufgabenwahrnehmung kann unter Beachtung der in Kapitel 1 beschriebenen Maßgaben durch eine Gemeinde selbst oder einen überörtlichen Zweckverband sowie durch kommunale oder privatwirtschaftliche

⁹ Die Umsetzung des Konnexitätsgebots wird jedoch des Öfteren dahingehend kritisiert, dass die finanzielle Ausstattung in keinem adäquaten Verhältnis zu den ausgabenwirksamen Aufgaben der Kommunen steht. Siehe hierzu Döring (2007) oder Dombert (2006).



*Werte für 2011 nach Schätzung durch Deutschen Städtetag

Abb. 2.3 Zusammensetzung und Entwicklung kommunaler Ausgaben der Kernhaushalte von 1992 bis 2011. (Quelle: eigene Darstellung, Daten nach Deutscher Städtetag (2010a). Nicht berücksichtigt sind die Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ausgegliederte Einrichtungen der Kommunen)

Unternehmungen erfolgen (Schwarting 2006, S. 36–38). Abbildung 2.3 zeigt die aus der Aufgabenausübung folgenden kommunalen Ausgaben der Kernhaushalte im Zeitraum 1992 bis 2011 auf.

Insgesamt stiegen die Ausgaben im betrachteten Zeitverlauf von 143 Mrd. € auf 186 Mrd. € oder um ca. 30 % an. Den größten Ausgabenposten bilden die Personalausgaben mit durchschnittlich ca. 27 % der Gesamtausgaben. Diese sind jedoch unterproportional um nur 17 % angestiegen. Den größten Anstieg verzeichnen die Ausgaben für soziale Leistungen in Höhe von mehr als 103 %.¹⁰ Mit durchschnittlich über 20 % der Gesamtausgaben handelt es sich außerdem um den zweitgrößten Ausgabenposten, gefolgt von laufenden Sachaufwendungen mit durchschnittlich 19 % Gewicht und einem Anstieg von 47 %.¹¹ Den sowohl nach relativem Gewicht an den Gesamtausgaben als auch nach Anstieg unbedeutendsten Posten bilden die Ausgaben für Zinsen. Aus den Zinsausgaben kann jedoch nicht auf die Entwick-

¹⁰ Der Anstieg der sozialen Leistungen weist innerhalb der letzten Jahre gar eine steigende Dynamik auf (Landsberg 2010, S. 284). Dies lässt sich sowohl auf strukturelle Gründe als auch auf zusätzliche Lastenabwälzung auf die Kommunen zurückführen. Denn entgegen des Konnexitätsprinzips erfolgt kein adäquater finanzieller Lastenausgleich (Articus 2010, S. 288).

¹¹ Sachaufwendungen sind u. a. Geschäftsausgaben, Miet- und Pachttausgaben, Ausgaben für die Unterhaltung von Hoch- und Tiefbauten etc.

lung des Schuldenstandes der Kommunen geschlossen werden, da diese auch vom allgemeinen Zinsniveau abhängen.

Die Sachinvestitionen sind als einziger Ausgabenposten im betrachteten Zeitraum um 31 % zurückgegangen. Zu beachten ist jedoch, dass mit der zunehmend zu verzeichnenden Ausgliederung kommunaler Aktivitäten in kommunale oder private Unternehmungen auch deren Investitionstätigkeit nicht mehr statistisch erfasst wird.¹² Dennoch lässt sich ein seit längerem anhaltender Trend signifikant sinkender kommunaler Investitionsausgaben erkennen. Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt bis 2020 einen durchschnittlich jährlichen Investitionsbedarf der Kommunen in Höhe von 47 Mrd. € bei einem bereits angestauten Investitionsrückstand von 75 Mrd. € (Reidenbach et al. 2008, S. 19–25). Dies führt zu sinkenden Nettoinvestitionen, so dass der Werteverzehr generell größer ist als die Ersatzbeschaffungen sowie zu einer sukzessiv ansteigenden Lebensdauer der Investitionsgüter. Nach Schwarting (2006, S. 263) wurde bereits ein Minimalniveau zur Erhaltung eines notwendigen Mindestmaßes erreicht. Eine Drosselung bzw. zeitliche Verschiebung der Investitionsausgaben bei sinkenden Einnahmen stellt zwar die finanzwirtschaftlich adäquate Konsequenz dar. Unter Beachtung wohlfahrtsökonomischer Aspekte mag dies hingegen wenig optimal erscheinen. Denn die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Investitionstätigkeit ist beträchtlich. So wurden laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts zuletzt im Jahr 2009 ca. 54 % der gesamten öffentlichen Investitionen (ohne Berücksichtigung von Ausgliederungen) von den Gemeinden durchgeführt (Statistisches Bundesamt (2010)). Eine dauerhafte Unterschreitung des wohlfahrtsökonomisch optimalen Investitionsbedarfs kann somit als äußerst problematisch angesehen werden.

Von weiterem Interesse ist ferner die Schwankungsintensität der kommunalen Ausgabenpositionen. Diese kann analog zu der Untersuchung der Streuung der Einnahmepositionen in Tab. 2.2 ebenfalls anhand der Kennzahlen Standardabweichung für die absolute Streuung und Variationskoeffizient für die relative Streuung erfolgen. Nachfolgende Tab. 2.5 stellt dies für den Zeitraum 1992 bis 2011 dar.

Die niedrigste Streuung in Bezug auf die Gesamtausgaben weisen die Zinsausgaben auf (Standardabweichung 0,51). Die Personalausgaben verursachen gleichsam die geringsten relativen Schwankungen (Variationskoeffizient 0,05). Hervorzuheben sind allerdings die Ausgaben für soziale Leistungen, deren Schwankung sowohl in Bezug auf die Gesamtausgaben (Standardabweichung 6,25) als auch auf die relative Streuung (Variationskoeffizient 0,19) in der betrachteten Zeitperiode

¹² Die zugrunde liegenden Daten des Gemeindefinanzberichtes des Deutschen Städtetages basieren lediglich auf den Kernhaushalten der Kommunen. Die Investitionstätigkeit der kommunalen Unternehmungen wird auf ca. 47 % geschätzt (Reidenbach 2006, S. 24).

Tab. 2.5 Standardabweichung und Variationskoeffizient der kommunalen Ausgabenkomponenten von 1992 bis 2011. (Quelle: eigene Darstellung, Daten nach Deutscher Städtetag (2010a))

	Standardabweichung	Variationskoeffizient
Personalausgaben	2,04	0,05
Laufender Sachaufwand	3,91	0,13
Soziale Leistungen	6,25	0,20
Zinsausgaben	0,51	0,10
Sachinvestitionen	4,09	0,17
Sonstige Ausgaben	3,56	0,16
Summe	12,75	0,08

am höchsten ausfällt. Somit erscheinen vor allem die Ausgaben für soziale Leistungen unstetig zu verlaufen.¹³ Als nächstes folgen in relativer wie auch absoluter Schwankung die Ausgaben für Sachinvestitionen (Standardabweichung 4,1; Variationskoeffizient 0,17), wobei diese mit Ausnahme des Zeitraums 2006–2009 fast ausschließlich negative Schwankungen aufweisen.

Die kommunalen Investitionen bilden außerdem die Basis der regulären kommunalen Kreditverschuldung, welche außer zur Überbrückung kurzfristiger Notstände ausschließlich zum Zweck der Investitionsfinanzierung vorgesehen ist. Letztere erweist sich genau dann als wohlfahrtsökonomisch sinnhaft,

- falls aus einer situativen Notwendigkeit heraus die Opportunitätskosten einer Unterlassung der Investitionstätigkeit die Zinsbelastung bei Durchführung übersteigen, wie es bspw. im Rahmen einer nachfragestimulierenden Wirtschaftspolitik in konjunkturellen Schwächephasen der Fall sein kann oder
- unter Beachtung der ökonomischen Äquivalenz von Nutzung und Finanzierung einer Investition, so dass auch zeitlich spätere Nutzer einer Investition durch ihre an die Kommune fließenden Abgaben an der Investitionsfinanzierung beteiligt werden (Wagener 2005, S. 522).

Von einem ökonomischen Standpunkt betrachtet, besteht bei der kommunalen Daseinsvorsorge die Notwendigkeit einer stetigen, von der konjunkturellen Entwicklung unabhängigen Gewährleistung und somit nach einer gleichmäßigen

¹³ Eine weiterführende Regressionsanalyse, die den Zusammenhang der Ausgabenentwicklung mit dem Konjunkturverlauf herzustellen versucht, liefert für keine Ausgabenkomponente ein statistisch signifikantes Ergebnis. Der Konjunkturverlauf wurde dabei um unterschiedliche Periodenlängen zeitversetzt, um die Wirksamkeit der Konjunktur auf die die Ausgaben zu ermöglichen, ohne dass andere Resultate erzielt wurden.

Ausgabenentwicklung. Tatsächlich müssen die Kommunen jedoch ihr Ausgabenverhalten an die im letzten Kapitel aufgezeigten schwankungsanfälligen Einnahmen anpassen. Hinzu kommt, dass in konjunkturellen Abschwungphasen, d. h. bei in der Regel sinkenden Einnahmen, für einige Ausgabenposten, wie z. B. den sozialen Leistungen, aufgrund der ansteigenden Arbeitslosigkeit gar ein Zuwachs notwendig wird. Dies erfordert bei sinkenden Gesamtausgaben ferner Umschichtungen zwischen den Ausgabenposten und schafft eine zunehmende Asymmetrie in der Verteilung der kommunalen Einnahmen, worunter vor allem freiwillige kommunale Aufgaben, aber auch die Investitionsausgaben leiden. Aufgrund der Verpflichtung der Kommunen zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft kann eine Fremdkapitalaufnahme zur Linderung dieser Asymmetrie nur als kurzfristige Überbrückung herangezogen werden.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser Einnahmen-Ausgaben-Diskrepanz findet eine Diskussion um ein sich aus der kommunalen Selbstverwaltung ergebendes Recht nach einer adäquaten Mindestfinanzausstattung statt, welches jedoch in der Rechtsprechung umstritten ist (Dombert 2006, S. 1136). In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist dieses Problem umfassend diskutiert worden. Die häufig geforderte Verstetigung der Einnahmen, speziell der Steuereinnahmen sowie des kommunalen Finanzausgleichs, würde die Kommunen dazu befähigen, ihre Aufgaben effizienter und wirtschaftlicher zu vollziehen (Broer 2003, S. 132).¹⁵ Döring (2007, S. 46) sieht die Notwendigkeit, nicht Symptomlinderung zu betreiben, sondern strukturelle Veränderungen der kommunalen Finanzausstattung durchzuführen. Als Ziel dieser Strukturreform soll eine Erhöhung des Wettbewerbs innerhalb des föderalen Systems gepaart mit höherer Autonomie der Kommunen bei der Generierung von Einnahmen erreicht werden.

¹⁴ In den letzten Jahren zeigt sich jedoch eine stetige Zunahme der eigentlich zur Überbrückung kurzfristiger Notlagen gedachten Kreditfinanzierung. Viele Kommunen weisen demnach de facto eine strukturelle Verschuldung auf, um ihren Ausgabenverpflichtungen nachkommen zu können. Vgl. hierzu Kap. 2.

¹⁵ Als mögliches Instrument der Verstetigung kommunaler Einnahmen wird in der Wissenschaft die Einführung eines Stabilitätsfonds diskutiert (Broer 2003, S. 135–136). So verteilt das Land Rheinland-Pfalz seit 2007 die Landeszuweisungen an die Städte und Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch einen Fonds, welcher Differenzen aus der tatsächlich verfügbaren Ausgleichsmasse und einer auf der historischen Entwicklung basierenden Trendschätzung ausgleicht (Deubel 2007, S. 515–516).

Grundlagen kommunaler Finanzierung und
Verschuldung

Sidki, M.

2014, IX, 39 S. 11 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04709-2