

Hardt, Ulrike; Schiller, Daniel

Book Part

Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Hardt, Ulrike; Schiller, Daniel (2009) : Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 265-292

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59905>

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.

Daniel Schiller, Ulrike Hardt

Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung auf der kommunalen Ebene
 - 2.1 Dynamik wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung
 - 2.2 Entwicklung regionaler Disparitäten
 - 2.3 Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf sich verändernde Einnahmen und Anforderungen
 - 3 Anmerkungen zu Datenbasis und methodischem Vorgehen
 - 4 Wirtschaft und Finanzen in den Kommunen Niedersachsens zwischen 1981 und 2005
 - 4.1 Entwicklung ausgewählter Indikatoren
 - 4.2 Regionale Disparitäten anhand ausgewählter Indikatoren
 - 5 Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung
 - 5.1 Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren
 - 5.2 Kommunalfinanzen und Wirtschaftsentwicklung in einzelnen Landkreisen
 - 6 Zusammenfassung und Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich in der Vergangenheit bereits mit Zusammenhängen zwischen wirtschaftlicher, fiskalischer und räumlicher Entwicklung beschäftigt. Wesentliche Arbeiten wurden im 1994 eingerichteten Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland“ erbracht (ARL 1999). Die damaligen Arbeiten waren geprägt von den aktuellen ökonomischen und außerökonomischen Entwicklungen. In der auf den kurzen Wiedervereinigungsboom folgenden lang anhaltenden Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft sanken auch die öffentlichen Einnahmen in beträchtlichem Maße; gleichzeitig erhöhten sich die Anforderungen an die öffentliche Aufgabenerfüllung. Die damit verbundene schwindende Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte wurde unter dem Schlagwort „fiskalische Krise“ zusammengefasst (Stahl 1999: 11). Die fiskalische Krise wurde u. a. an folgenden Ursachen festgemacht (Postlep, Pohle 1999: 1):

- Hoher Schuldenstand sowie steigende Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quote
- Ungebremster Anstieg der Sozialausgaben
- Anhaltend hohe Transferzahlungen nach Ostdeutschland

- Verringerte Möglichkeiten der Besteuerung mobiler Steuerbemessungsgrundlagen durch den interregionalen Standort- und Steuerwettbewerb

Die damals gestellten Prognosen (Stahl 1999: 26) zeichneten ein wenig zuversichtliches Bild für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Handlungsspielräume. Es wurden zusätzliche aufgabenseitige Anforderungen anstelle von Entlastungstendenzen erwartet. Für die Finanzierung ging man davon aus, dass Steuererhöhungen aufgrund der erreichten Staatsquote und des internationalen Wettbewerbsdrucks enge Grenzen gesetzt seien und dass sich eine zusätzliche Kreditaufnahme auch im Hinblick auf die Währungsunion von selbst verbiete. Daher wurden strukturelle Ausgabenkürzungen und Effizienzgewinne als einzige mögliche Ansatzpunkte zur Überwindung der fiskalischen Krise identifiziert. Es wurde gleichzeitig erwartet, dass die krisenhafte Entwicklung deutliche räumliche Auswirkungen zeitigen würde (Postlep, Pohle 1999: 4). Bei geringer werdenden finanziellen Spielräumen wurde erwartet, dass die Durchführung umfangreicherer ausgleichs- und verteilungspolitischer Maßnahmen begrenzt würde.

Die nun an dieser Stelle durchzuführenden Untersuchungen vergleichbarer Zusammenhänge können – ca. 10 Jahre später – einen weiteren vollständigen Konjunkturzyklus abbilden und überprüfen, ob die damals gestellten Prognosen zutreffend waren. Die in dieser Untersuchung zusätzlich betrachteten Jahre 1997 bis 2005 umfassen dabei zwar keine so gravierenden Einschnitte in die wirtschaftliche und fiskalische Landschaft wie die deutsche Wiedervereinigung, durch deren Folgen viele damalige Entwicklungen überlagert waren. Dennoch ist diese Zeit von großen Themen beeinflusst gewesen:

- Der nach 1997 einsetzende gesamtwirtschaftliche Aufschwung war geprägt durch die sog. New Economy, deren blasenhafte Entwicklung zusammen mit den Folgen des 11. Septembers 2001 eine neuerliche Phase der wirtschaftlichen Abkühlung in Deutschland einläutete. Ein Vergleich dieses Zyklus' mit dem Nachwendeboom ist anhand des Datenmaterials möglich.
- Der Konsolidierungskurs zeigte Ende der 90er Jahre erste Wirkungen und es gelingt scheinbar nach und nach Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Auf der kommunalen Ebene werden zur Deckung von Fehlbeiträgen allerdings zunehmend Kassenkredite eingesetzt.
- Seit 2004 steigen die Einnahmen der Kommunen – nach einem kurzfristigen Einbruch bei der Gewerbesteuer infolge der Unternehmenssteuerreform. Nach Berechnungen des BMF gab es einen den Jahren 2006 (+12,6%) und 2007 (+8,0%) entsprechenden Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen zum letzten Mal im Jahr 1992 (BMF 2007: 53). Der erwartete Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen wurde aber für 2008 in der Mai-Steuerschätzung gegenüber der November-Schätzung um 1 Mrd. Euro nach unten korrigiert, da sich vor allem die Gewerbesteuererinnahmen rückläufig entwickeln. Für die Einkommensteuereinnahmen wurden durch die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt weitere Steigerungen erwartet. In der Summe werden die kommunalen Steuereinnahmen von 2007 auf 2008 stagnieren (BMF 2008). Es wird zu verfolgen sein, inwiefern sich die Kommunen auf das Ende des kurzfristigen deutlichen Anstiegs ihrer Einnahmen einstellen werden.

- Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben sich seit 2005 wesentliche Änderungen im Bereich der sozialen Sicherung. Diese können mit dem vorliegenden Datenmaterial noch nicht beleuchtet werden. Für die Zukunft wird jedoch die Beobachtung der Be- und Entlastungswirkungen dieser Reform im kostenträchtigsten kommunalen Aufgabenbereich eine zentrale Rolle einnehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Auswahl wirtschaftlicher und fiskalischer Trends ist es zunächst das Ziel dieses Beitrags, am Beispiel der niedersächsischen Kommunen zu prüfen, inwiefern die damals gestellten Prognosen eingetroffen sind bzw. welche neuen Trends sich seitdem abzeichnen. Dazu werden Entwicklungsdynamik und regionale Disparitäten bei fiskalischen und ökonomischen Indikatoren beschrieben, Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren erklärt und kommunale Reaktionen auf sich verändernde Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben bewertet. Trotz der oben angeführten Untersuchungen existiert nach wie vor ein Forschungsdefizit bezüglich des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung aus räumlicher Perspektive. Es ist am stärksten ausgeprägt im Hinblick auf die Frage, ob sich über Investitionstätigkeit regionale Wachstumschancen verbessern und Disparitäten auf diese Weise abbauen lassen, oder ob durch die festgestellten Zusammenhänge zwischen Einnahmen und Aufgabenerfüllung – und hier speziell wieder die Investitionen – die Disparitäten nicht noch weiter verschärft werden.

Die Untersuchung bezieht sich auf die kommunale Ebene, da erwartet werden kann, dass räumlich differenzierende Entwicklungen hier am deutlichsten sichtbar werden. Die Untersuchung beschränkt sich dabei ausdrücklich nicht auf die Einnahmesituation der Kommunen, sondern fokussiert mehr noch auf die kommunale Aufgabenerfüllung. Die Betrachtung der kommunalen Ebene als Träger öffentlicher Investitionen wird in diesem Zusammenhang für besonders fruchtbar gehalten.

Die Untersuchung bezieht sich lediglich auf ein Bundesland, da die dort vorhandene Homogenität hinsichtlich der fiskalischen Rahmenbedingungen, z. B. in der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenwahrnehmung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene, einen Vergleich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften erleichtert. Niedersachsen ist dabei ein strukturell stabiles Land, dessen öffentliche Einnahmen zwar hinter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer zurückbleiben, aber gleichzeitig deutlich vor den fünf ostdeutschen Bundesländern rangieren. Nicht zuletzt fiel die Auswahl aufgrund der sehr guten Kenntnis des Untersuchungsraumes durch die Autoren sowie der Verfügbarkeit umfassender regionalisierter ökonomischer sowie fiskalischer Daten auf Niedersachsen (vgl. Kapitel 3).

2 Wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung auf der kommunalen Ebene

2.1 Dynamik wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung

Die Frage nach den Auswirkungen von Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum ist insbesondere vor dem Hintergrund hoher Staatsquoten relevant und mit der Hoffnung verbunden, Empfehlungen für wachstumsförderndes staatliches Ausgabeverhalten ableiten zu können. Eine empirische Studie der Europäischen Zentralbank hat mithilfe eines ökonometrischen Modells für verschiedene europäische Staaten abermals bestätigt, dass öffentliche Investitionen wachstumsfördernd wirken, während öffentliche Konsumausgaben das Wachstum hemmen (Afonso, González Alegre 2008).

Der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen und der fiskalischen Entwicklung ist für die kommunale Ebene sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite relevant. Es werden u. a. Zusammenhänge zwischen den regionalen Disparitäten bei wirtschaftlichen und fiskalischen Indikatoren, eine Konjunkturresilienz der kommunalen Einnahmen und ein Einfluss langfristiger ökonomischer Wachstums- und Schrumpfungstendenzen auf die fiskalische Entwicklung in einzelnen Regionen erwartet.

Einnahmeseite. Die Höhe der wesentlichen Steuereinnahmen (Einkommensteuer, Gewerbesteuer), die einer Kommune zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, ist zu großen Teilen abhängig von der Leistungsfähigkeit der in der Gebietskörperschaft ansässigen Steuersubjekte. Im Zeitverlauf reagiert vor allem die Gewerbesteuer auf konjunkturelle Schwankungen, da sie bei den Gewinnen der Unternehmen ansetzt. Langfristige Wachstums- und Schrumpfungsprozesse schlagen sich dagegen in beiden Steuerarten nieder, da diese sich u. a. auch auf die Einkommen der Bevölkerung auswirken. Gedämpft werden Schwankungen der allgemeinen Deckungsmittel vor allem durch die Beteiligung der Kommunen an weniger konjunkturresilienten Steuern und – bei entsprechender Ausgestaltung – durch den kommunalen Finanzausgleich. Da die Einnahmen des Landes und der Kommunen jedoch von den gleichen Steuerarten abhängen, war der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen bisher nicht in der Lage, konjunkturellen Schwankungen oder strukturellen Veränderungen in der Wirtschaftsentwicklung entgegenzuwirken.

Ausgabeseite. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und kommunalen Ausgaben ist nicht direkt ableitbar. Die kommunalen Aufgabenanforderungen und die gesetzten Ausgabeschwerpunkte sind zu vielfältig, um allgemeingültige Aussagen ableiten zu können (vgl. u. a. Hardt, Schiller 2006 und 2007 für Kommunen in Sachsen und Bayern). Deutliche Zusammenhänge treten jedoch zwischen Einnahmen und Ausgaben zutage: Reiche Kommunen geben mehr Geld aus als arme. Sofern die Einnahmen selbst durch die Wirtschaftsentwicklung mitbestimmt werden, ist daraus ihr indirekter Einfluss auf das Ausgabeverhalten abzuleiten.

Eine zusätzliche Fragestellung ergibt sich nach dem Einfluss, den eine Kommune durch die Variation ihrer Ausgaben auf ihre wirtschaftliche Entwicklung nehmen kann. Aufgrund der Tatsache, dass öffentliche Investitionen tendenziell wachstumsfördernd wirken und

dass die Kommunen in Deutschland wesentliche Träger dieser Investitionen sind, kann vermutet werden, dass kommunale Schwerpunktsetzungen in einzelnen Aufgabenbereichen im positiven Fall eine Determinante regionalen Wirtschaftswachstums sind. Da es bisher jedoch nicht gelungen ist, ein allgemeines Modell für regionales Wirtschaftswachstum zu entwickeln, ist davon auszugehen, dass der nachweisbare Einfluss gering bleibt. Die Verifizierung des Zusammenhangs wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die Wirkung sowohl von Ausgaben auf die Wirtschaftsentwicklung gerichtet sein kann als auch – über den Umweg der Einnahmen – in umgekehrter Richtung verlaufen kann. Es ist sogar ein negativer Zusammenhang zwischen Ausgaben und Wirtschaftsentwicklung denkbar, da sich hohe Investitionen in den Aufbau von Infrastruktur in Kommunen mit wirtschaftlichen Entwicklungsrückständen eher langfristig auswirken werden und außerdem im Falle „falscher“ oder übermäßiger Investitionen Handlungsspielräume aufgrund von Folgekosten eingeengt werden.

2.2 Entwicklung regionaler Disparitäten

Unabhängig von Dynamik und Wechselwirkungen der ökonomischen und fiskalischen Indikatoren gilt es zu klären, wie sich die regionalen Disparitäten zwischen den Gebietskörperschaften im Zeitverlauf entwickelt haben. Dabei geht die neoklassische regionale Wachstumstheorie davon aus, dass es im Zeitverlauf zu einer Angleichung des ökonomischen Entwicklungsstandes kommt, während die regionale Polarisierungstheorie davon ausgeht, dass einmal vorhandene Unterschiede zu sich selbst verstärkenden Prozessen führen und die Disparitäten daher dauerhaft zunehmen (Schätzl 2003). Die neoklassische Theorie leitet ihre Konvergenzthese auf Basis einer Vielzahl restriktiver Annahmen wie z. B. dem Fehlen von räumlichen Transaktionskosten, einer homogenen Raumstruktur und den weiteren Voraussetzungen eines vollkommenen Marktes ab. Für Niedersachsen werden insgesamt relativ geringe ökonomische Disparitäten zwischen den Kommunen erwartet. So wären z. B. innerhalb wirtschaftlich stärkerer Länder wie Bayern sowie im Vergleich zwischen den alten und neuen Bundesländern deutlich größere Disparitäten zu erwarten. Zwischen den Kommunen werden auch Unterschiede im Ausgabeverhalten existieren – so übernehmen größere Kommunen tendenziell mehr zentralörtliche Aufgaben, während sich gleichzeitig soziale Probleme dort konzentrieren. Auch bei den Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, sind Unterschiede zwischen Gewerbe- und Wohnstandorten zu erwarten. Da der Finanzausgleich diese Unterschiede glättet, ist allerdings davon auszugehen, dass die fiskalischen Disparitäten geringer ausfallen werden als die ökonomischen.

Die Dynamik regionaler Disparitäten ist auch Ergebnis zyklischer und struktureller Veränderungen der niedersächsischen Wirtschaft. Vor allem der Struktureffekt ist dabei kaum prognostizierbar. Da beide Effekte anhand der Daten nicht trennbar sind, kann eine Hypothese über den Gesamteffekt kaum aus theoretischen Erwägungen abgeleitet werden. Innerhalb des Konjunkturzyklus ist in der Wachstumsphase eine Abnahme der Disparitäten möglich, da die ökonomische Dynamik in dieser Phase auch die entwicklungschwächeren Regionen erfasst und die positive Entwicklung allen Kommunen eine freie Spitze ermöglicht, die z. B. für Investitionen oder Schuldentilgung genutzt werden kann. In der Schrumpfungsphase ist eine entgegengesetzte Entwicklung wahrscheinlich. Eine entsprechende Prognose wurde bereits von Hardt (1999: 102) gestellt. Die Ergebnisse zum

Zusammenhang zwischen Wachstum und regionalen Disparitäten lassen dabei jedoch keine Aussage darüber zu, ob gesamtwirtschaftliches Wachstum eher in den Zentren oder der Peripherie generiert wird.

Für die strukturelle Entwicklung wird u. a. erwartet, dass durch die Wiedervereinigung und die europäische Einigung bisher strukturschwache Grenzregionen profitieren konnten, d. h. dass es zu einem angleichenden Trend gekommen ist. Andererseits ist es allerdings auch möglich, dass es durch die zunehmende globale Vernetzung ökonomischer Aktivitäten sowie die (möglicherweise langfristig angelegte) fiskalische Krise zu einer Zunahme der Entwicklungsunterschiede gekommen ist.

An die Diskussion der globalen Entwicklung der Disparitäten zwischen den niedersächsischen Kommunen muss sich die Frage anschließen, welche Raumeinheiten konkret im Zeitverlauf zu den Gewinnern, welche zu den Verlierern gezählt haben. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es einigen Regionen gelungen ist, ihre Position nachhaltig zu verbessern, indem sie entweder die nach der Wende eingeleitete kurze Aufwärtsbewegung oder den Boom um die Jahrtausendwende genutzt haben, um auf einen langfristigen Wachstumspfad zu gelangen. Andere Regionen sind von diesen Wachstumsimpulsen möglicherweise nur kurzfristig oder gar nicht begünstigt worden.

2.3 Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf sich verändernde Einnahmen und Anforderungen

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) sichert den Kommunen in Deutschland zwar zu, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Die kommunale Handlungsfreiheit wird in der Praxis aber durch Pflichtaufgaben, übertragene Aufgaben und eine hohe Regelungsdichte in einigen Aufgabenbereichen beschränkt, sodass für freiwillige oder zusätzliche Aufgaben möglicherweise keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung stehen, wovon insbesondere finanzschwache Kommunen betroffen sind. Untersuchungen der Ausgabenprofile einzelner Gemeinden haben in der Vergangenheit außerdem immer wieder deren Heterogenität bestätigt. Hardt und Schiller (2006: 154 ff.) haben z. B. für die sächsischen Kommunen gezeigt, dass sich steigende Zuschussbedarfe am besten für den gesamten Verwaltungshaushalt nachweisen lassen, während in den Einzelaufgaben ansonsten gleichartiger Kommunen spezifische Schwerpunktsetzungen überwiegen. Unterschiede sind auch bei generellen Charakteristika wie der Investitionsneigung oder der Haushaltsdisziplin zu erwarten.

Bei der Betrachtung kommunaler Ausgaben kann grundsätzlich zwischen Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, d. h. für laufende Zwecke, und der Finanzierung von Sachinvestitionen unterschieden werden. Erstere schwanken im Zeitverlauf vor allem mittel- und langfristig, während letztere kurzfristiger an die wirtschaftliche Entwicklung bzw. an Einnahmeschwankungen angepasst werden können. Die Wechselwirkungen zwischen Zuschussbedarfen für laufende Zwecke und investiven Ausgaben sind insofern interessant, als sich beispielsweise erkennen lassen könnte, wie eine Kommune auf Einnahmeschwankungen reagiert. Gleichzeitig ziehen Investitionen laufende Ausgaben nach sich, die in Zeiten schwindender Einnahmen nicht einfach wieder zurückgefahren werden können.

Für die weitere Untersuchung folgt aus diesen Überlegungen, dass neben der gesamthaften Analyse eine fallstudienbasierte Untersuchung einzelner Gemeinden zusätzlichen Aufschluss über das Zusammenwirken von Wirtschaftsentwicklung und kommunaler Aufgabenerfüllung liefern kann (vgl. Kap. 5.2).

3 Anmerkungen zu Datenbasis und methodischem Vorgehen

Die Untersuchung bezieht sich bei den fiskalischen Daten zum einen auf die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Einzelpläne 0 bis 8, d.h. auf die Differenz von Ausgaben und Einnahmen, die durch allgemeine Deckungsmittel ausgeglichen werden muss. Zum anderen werden Investitionsausgaben betrachtet, die entweder durch eigene Einnahmen, Kreditaufnahme oder investive Zuweisungen v. a. des Landes finanziert werden können.

Als zentraler ökonomischer Indikator wird der Beschäftigtenbesatz (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je Einwohner) herangezogen. Diese Daten liegen im Gegensatz zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auch für die Gemeindeebene vor. Aufgrund geringer Produktivitätsunterschiede zwischen den niedersächsischen Kommunen korrelieren beide Indikatoren in hohem Maße. Der Korrelationskoeffizient zwischen BIP pro Kopf und Beschäftigtenbesatz ist für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen zwischen 1992 und 2005 sogar noch von 0,938 auf 0,971 gestiegen.

Die Analysen klammern jeweils die Region Hannover und ihre Gemeinden – zu denen auch die Landeshauptstadt gehört – aus, weil die Finanzdaten durch die Regionsbildung im Zeitverlauf nicht vergleichbar sind. Diese Unterschiede würden die Durchschnittswerte aufgrund der Größe der Region Hannover, die etwa 14 % der niedersächsischen Bevölkerung stellt, stark beeinflussen. Nur in Abbildung 1 ist die Region Hannover eingeschlossen, da sich ihr Anteil nicht aus den Steuereinnahmen des Landes herausrechnen lässt.

Einige Untersuchungsabschnitte beziehen sich darüber hinaus lediglich auf den kreisangehörigen Raum (Landkreise und ihre Gemeinden) und schließen die kreisfreien Städte aus. Da in Niedersachsen einige der größeren Städte kreisangehörig sind (z. B. Göttingen, Hildesheim), während mittelgroße Städte kreisfrei geblieben sind (z. B. Emden, Delmenhorst, Wilhelmshaven), würde es ansonsten aufgrund stark unterschiedlicher Haushaltsstrukturen zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommen.

4 Wirtschaft und Finanzen in den Kommunen Niedersachsens zwischen 1981 und 2005

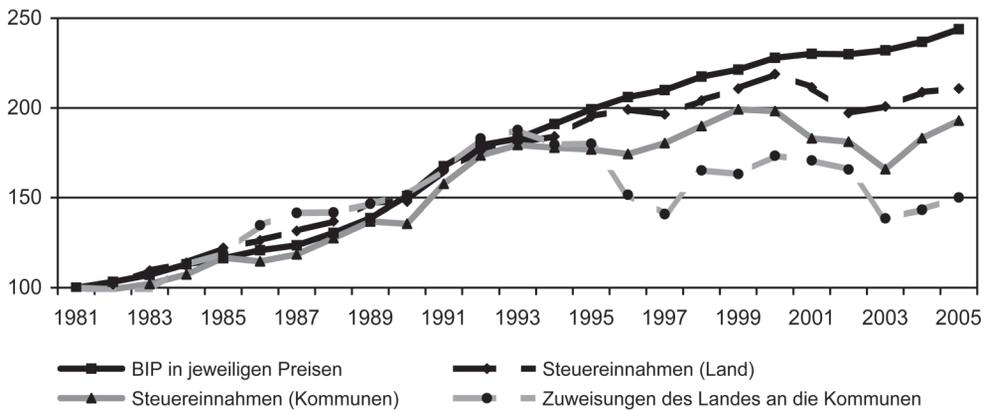
4.1 Entwicklung ausgewählter Indikatoren

Die Gewerbesteuererinnahmen Niedersachsens erreichen 2006 78 % des westdeutschen Durchschnitts mit leicht zunehmendem Rückstand, während die Einkommensteuererinnahmen sogar nur bei 75 % liegen mit einer leichten Tendenz der Annäherung (Jung 2007: 68 ff.). Beim BIP pro Kopf war der Rückstand im Jahr 2005 mit 82 % des westdeutschen Durchschnitts etwas geringer als bei den Steuereinnahmen.

In Abbildung 1 wird der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Finanzkraft in Niedersachsen anhand eines Vergleichs des BIP pro Kopf und der Steuereinnahmen von Land und Kommunen zwischen 1981 und 2005 dargestellt. Bis 1993 korrelieren alle drei Indikatoren sehr stark miteinander. In der Folge bleiben jedoch zunächst die kommunalen Steuereinnahmen und nach 2000 die des Landes deutlich hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Eine Auseinanderentwicklung von Steuereinnahmen und Wirtschaftskraft deutete sich bereits bei der Untersuchung von Hardt (1999: 103) an, ist aber in dem hier gezeigten Ausmaß damals noch nicht vorhersehbar gewesen.

Die Steuereinnahmen sind dabei stärker konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt als die Wirtschaftsentwicklung selbst. Durch die Aufteilung vieler Steuerarten zwischen Land und Kommunen korrelieren deren Steuereinnahmen sehr stark. Dennoch war die Entwicklung auf Seiten der Kommunen weit weniger dynamisch. Die Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene wurden durch ein Absinken der Zuweisungen vom Land weiter verringert. Von letzterer Entwicklung kann erwartet werden, dass sie zu einer immer geringeren Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs führt. In dieser Situation bewahren sich wahrscheinlich vor allem diejenigen Kommunen Handlungsspielräume, denen es gelingt, ihre eigenen Steuereinnahmen zu steigern.

Abb.1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Steuereinnahmen in Niedersachsen, Index 1981 = 100



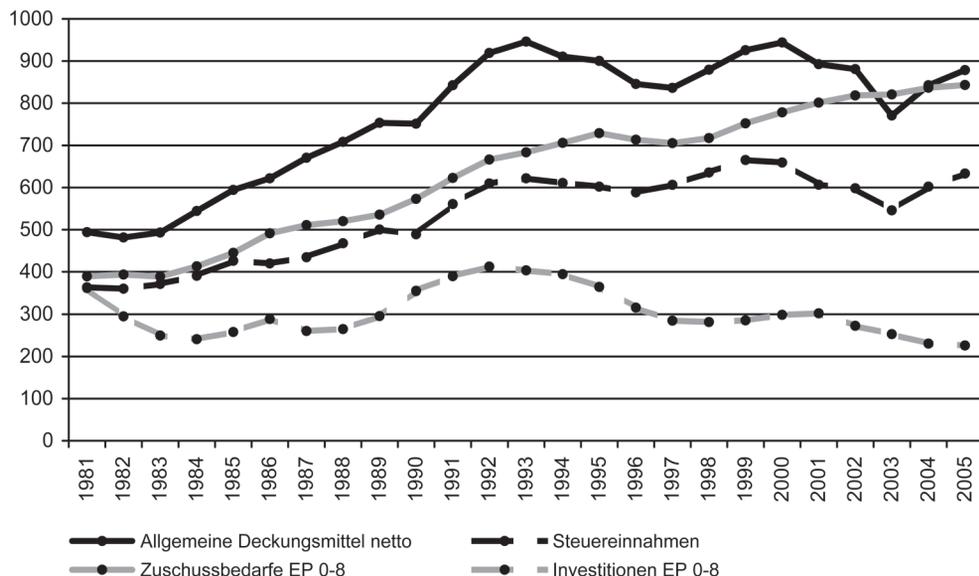
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Aufgrund der geringen Dynamik der kommunalen Einnahmen ist prinzipiell davon auszugehen, dass weiterhin von einer fiskalischen Krise gesprochen werden kann. Allerdings müssen weitere Indikatoren, die auch die Ausgabeseite abbilden, herangezogen werden. In Abbildung 2 werden daher neben den kommunalen Steuereinnahmen auch die allgemeinen Deckungsmittel (Steuereinnahmen zzgl. Zuweisungen des Landes abzgl. Zinsausgaben) sowie Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten und Investitionsausgaben berücksichtigt. Auf der Einnahmeseite ist in den letzten zehn Jahren eine Seitwärtsbewegung zu verzeichnen, die zusätzlich starken konjunkturellen Schwankungen unterlegen

war. Aufgrund des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung wurden die Investitionsausgaben nach dem Vereinigungsboom deutlich zurückgefahren, während die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt ungebremst gestiegen sind. Ein Hinweis darauf, dass sich die fiskalische Krise im Zeitverlauf eher verschärft hat, ist die Tatsache, dass die Zuschussbedarfe für laufende Aufgaben seit 2003 die allgemeinen Deckungsmittel bereits vollkommen aufzehren. Bisher ging die Stagnation bei den kommunalen Einnahmen aufgrund der Verringerung der kommunalen Investitionen (und der damit verbundenen Kreditaufnahme) jedoch nicht mit einem Anstieg der Zinsausgaben einher (vgl. später nochmals Abb. 5).

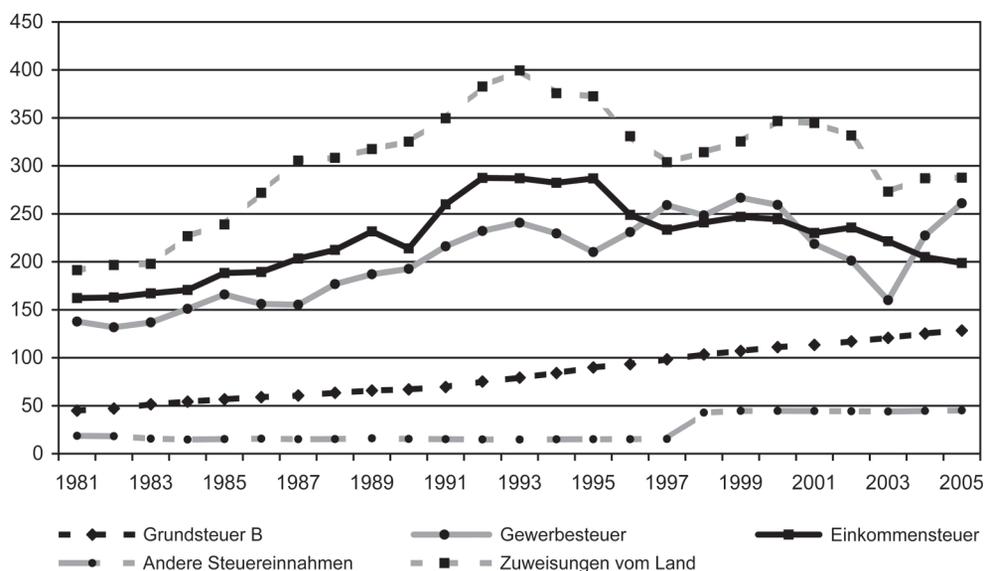
Auf der Einnahmeseite sind deutliche Unterschiede in der Bedeutung einzelner Einnahmearten zu erkennen (vgl. Abb. 3). Wichtigste Quelle allgemeiner Deckungsmittel sind die Zuweisungen des Landes, die allerdings im Zeitverlauf starken konjunkturellen Schwankungen unterliegen waren und seit ihrem Höhepunkt im Jahr 1993 im Gleichklang mit der Abkopplung der Landeseinnahmen von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung rückläufig sind. Einnahmen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer bewegen sich ungefähr auf dem gleichen Niveau, wobei Erstere deutlich geringer schwanken und tendenziell fallen, während bei Letzteren vor allem zyklische Schwankungen dominieren. Kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben die Einnahmen aus der Grundsteuer B, was als Hinweis darauf gewertet werden kann, dass die Kommunen in Zeiten der fiskalischen Krise die tendenziell Immobilien und wenig konjunkturanfälligen Steuertatbestände stärker belasten, um höhere Steuereinnahmen zu realisieren. Ein weiterer stabilisierender Effekt auf allerdings niedrigem Niveau ist seit 1998 durch die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer erreicht worden.

Abb. 2: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben der niedersächsischen Kommunen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Abb. 3: Ausgewählte Steuern und Zuweisungen der niedersächsischen Kommunen in Euro je Einwohner



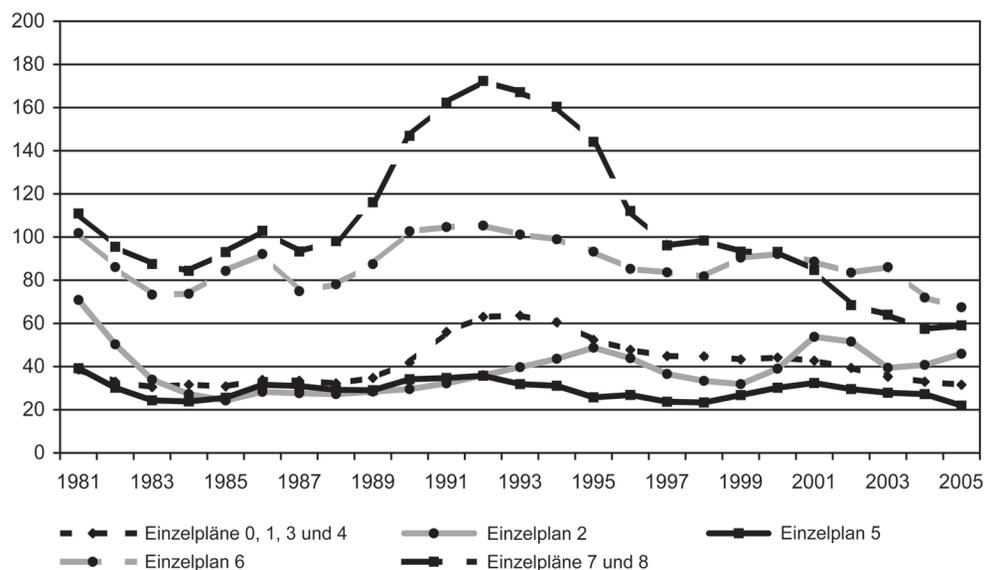
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Auf der Ausgabenseite wird zwischen konsumtiven Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, die durch allgemeine Deckungsmittel ausgeglichen werden müssen, und Investitionsausgaben, die entweder durch verbleibende allgemeine Deckungsmittel, die Aktivierung von Rücklagen, spezifische Investitionszuweisungen oder durch Kreditaufnahme finanziert werden können, unterschieden. Abbildung 2 hat bereits gezeigt, dass die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in den letzten 25 Jahren bis auf eine kurze Unterbrechung zwischen 1995 und 1997 nahezu ungebremst angestiegen sind. Verantwortlich waren dafür insbesondere die Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung. Ihr Anteil an den konsumtiven Ausgaben der Kommunen stieg von ca. 25 % im Jahr 1981 auf 46 % im Jahr 2005. Sie waren in den letzten 25 Jahren für 65 % der zusätzlichen Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt verantwortlich. Der Anstieg hat sich allerdings seit 1995 etwas verlangsamt, die weitere Entwicklung nach den Reformen im Zusammenhang mit Hartz IV wird jedoch zu beobachten sein. Die Zuschussbedarfe für die übrigen Aufgabenbereiche haben sich demgegenüber nominal nur wenig verändert. In den letzten zehn Jahren sind insbesondere die Zuschussbedarfe für Schulen im Einzelplan 2 (von 123 auf 148 Euro je Einw.) angestiegen und bei den öffentlichen Einrichtungen im Einzelplan 7 fallen keine Überschüsse mehr an (von -37 Euro je Einw. auf +3 Euro je Einw.).

Die Investitionsausgaben der niedersächsischen Kommunen in den Kernhaushalten zeigen seit 1993 eine fallende Tendenz (vgl. Abb. 4). Dabei sind sie nach dem Wiedervereinigungsboom nicht nur auf das Niveau der 80er Jahre zurückgegangen – wohlge-merkt in laufenden Preisen –, sondern zu Beginn des neuen Jahrtausends sogar dahinter

zurückgefallen. In der Nachwendezeit wurden vor allem Investitionen in den Bereichen öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen (Einzelpläne 7 und 8) sowie im Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 6) getätigt. Investitionen in die allgemeine Verwaltung und die Kultur sind etwas zeitversetzt angesprungen. Im Schulbereich wurde mit einer zusätzlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahren investiert. Ähnliche Muster auf deutlich niedrigerem Niveau zeigen sich während des Aufschwungs zur Jahrtausendwende. Insgesamt haben vor allem die traditionell investitionsstarken Einzelpläne unter den Einsparungen gelitten.

Abb. 4: Kommunale Investitionen nach Einzelplänen in Euro je Einwohner



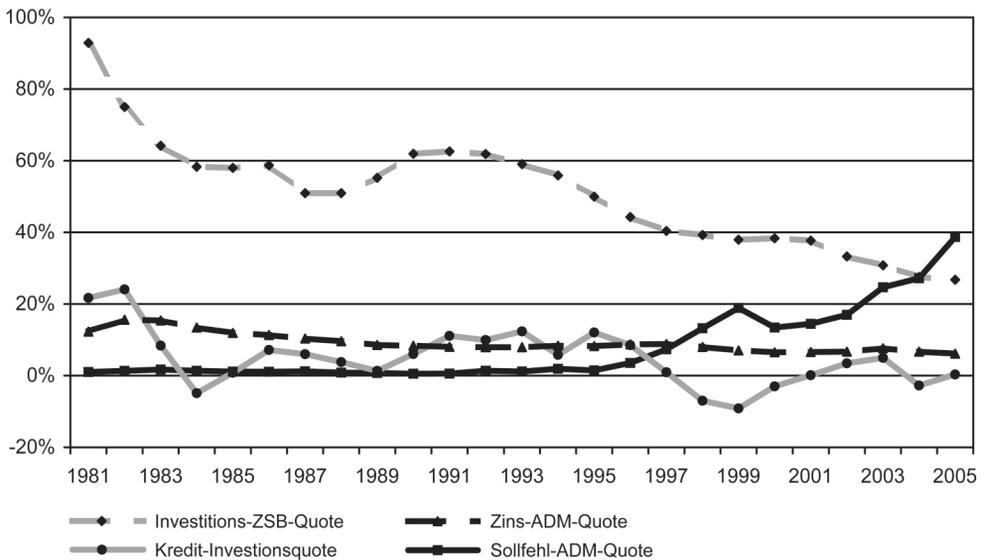
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Abbildung 5 fasst noch einmal einige Indikatoren zur Entwicklung der Verschuldung und Investitionstätigkeit in Niedersachsens Kommunen zusammen.¹ Das sinkende Verhältnis von Investitionen zu Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt resultiert aus den oben gezeigten Verläufen der beiden Indikatoren. Das Absinken der Investitionen wurde dabei offensichtlich nicht durch eine erhöhte Kreditaufnahme stabilisiert. Stattdessen sind seit 1998 erstmals in mehreren Jahren in Folge Nettotilgungen aufgelaufen, während insbesondere nach der Wiedervereinigung Investitionen verstärkt durch Kredite finanziert worden

¹ Bei der Interpretation der Verschuldungsindikatoren (wie auch der Investitionsindikatoren) ist zu beachten, dass in Niedersachsen nur 35 % der Gesamtverschuldung auf fundierte Schulden in den Kernhaushalten entfielen, 20 % auf Kassenkredite – hier steht Niedersachsen mit dem Saarland und Rheinland-Pfalz an der Spitze – und 45 % auf rechtlich selbstständige Einrichtungen und Unternehmen, die nicht in der Rechnungsstatistik auftauchen. Im Ländervergleich ist der Anteil der „ausgelagerten“ Verschuldung in Niedersachsen zwar relativ gering (Junkernheinrich, Micosatt 2008: 38). Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommunen unterschiedliche Kreditstrategien nutzen.

sind. Die Zinsausgaben haben sich dadurch langfristig reduzieren lassen. Gleichzeitig ist eine neue Entwicklung evident geworden: Haushaltslücken werden über Kassenkredite abgedeckt und als Sollfehlbeträge in den Haushalten ausgewiesen. Der Verlauf der Kurve und das Niveau von 40 % der allgemeinen Deckungsmittel – in vielen Gemeinden sind die Sollfehlbeträge höher als die gesamten allgemeinen Deckungsmittel eines Jahres – lassen erahnen, dass es sich hier nicht um kurzfristige Haushaltslücken handelt; stattdessen treten die langfristigen und strukturellen Folgen der fiskalischen Krise für die niedersächsischen Kommunen an dieser Stelle deutlich zutage und lassen auch die relativ günstige Entwicklung bei der Nettoneuverschuldung in einem anderen Licht erscheinen.

Abb. 5: Indikatoren zu Verschuldung und Investitionstätigkeit der niedersächsischen Kommunen



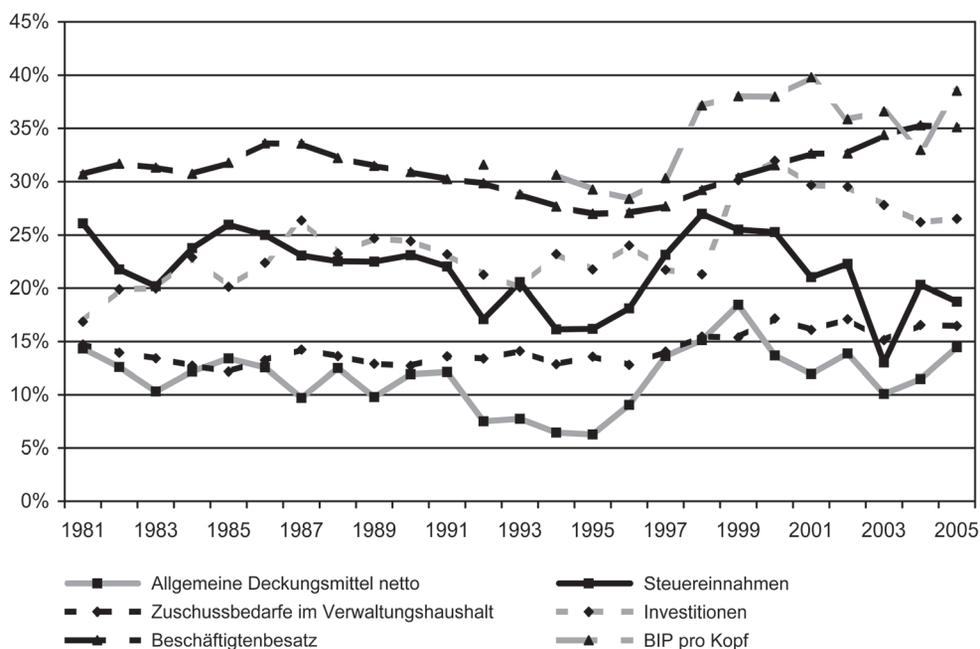
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

4.2 Regionale Disparitäten anhand ausgewählter Indikatoren

Die Disparitäten zwischen den Kommunen in Niedersachsen verlaufen je nach Untersuchungsebene auf unterschiedlichem Niveau. Am höchsten sind sie zwischen den Gemeinden, da hier u. a. Stadt-Umland-Effekte sowie einzelne besonders starke Standorte ins Gewicht fallen. Auf der Ebene der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und der kreisfreien Städte sind sie bereits geringer.

Abbildung 6 verdeutlicht, dass die gewogenen Variationskoeffizienten² auf der Kreisebene bei ökonomischen Indikatoren über denen bei den fiskalischen Indikatoren liegen. Insbesondere bei den Allgemeinen Deckungsmitteln sorgt der Finanzausgleich für einen Ausgleich der noch bei den Steuereinnahmen bestehenden Einnahmeunterschiede. Räumlich differenzierende Wirkungen auf der Ausgabenseite bestehen eher bei den Investitionen als bei den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt. Im Zeitverlauf ist bis 1995 ein Trend zu abnehmenden Disparitäten bei fast allen Indikatoren zu erkennen. In den letzten 10 Jahren sind stärkere Schwankungen erkennbar, die insgesamt zu einer Erhöhung der Disparitäten geführt haben.

Abb. 6: Gewogene Variationskoeffizienten zwischen ausgewählten fiskalischen und ökonomischen Indikatoren für Landkreise inkl. Gemeinden und kreisfr. Städte

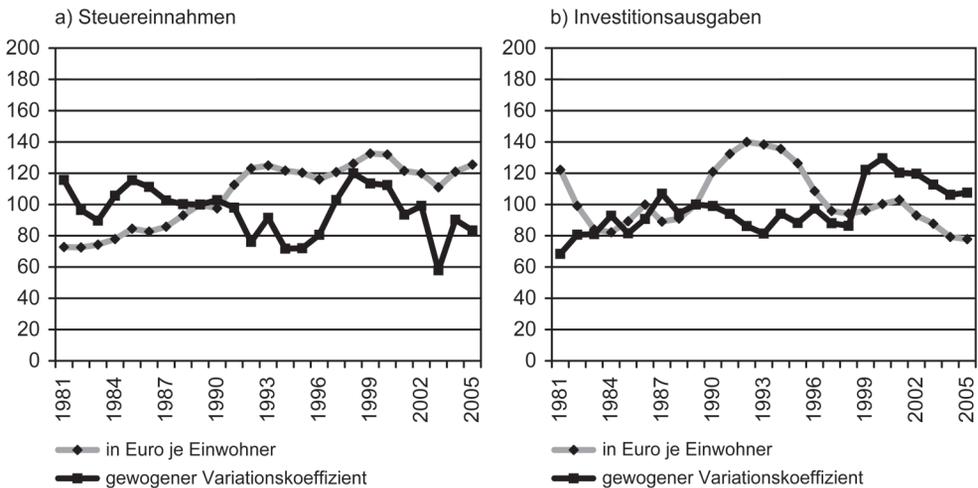


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

² Der Variationskoeffizient ist ein dimensionsloses Streuungsmaß, das die Standardabweichung in Prozent des arithmetischen Mittels ausdrückt (Schätzl 2000: 54). Bei der Verwendung von Verhältniszahlen (hier: Euro je Einwohner) ist der gewogene Variationskoeffizient anzusetzen, bei dem die Raumeinheiten mit ihrer Einwohnerzahl gewichtet werden (Schätzl 2000: 60). Bei der Berechnung der Steuereinnahmen und allgemeinen Deckungsmittel wurden Ausreißer – wie z. B. stark schwankende Gewerbesteuererinnahmen in einzelnen Gemeinden – geglättet, indem die maximalen Schwankungen begrenzt worden sind. Die Maximal- bzw. Minimalwerte wurden jeweils bei einer Schwankung um das arithmetische Mittel in Höhe des Mittelwerts gesetzt. Die Kurven verlaufen dadurch insgesamt stetiger, ohne dass es zu einer Veränderung des allgemeinen Trends kommt.

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Entwicklung der Disparitäten könnte in der Dynamik des zugrunde liegenden Indikators begründet sein. In Abbildung 7 wird dies beispielhaft anhand von Steuereinnahmen und Investitionsausgaben dargestellt. Während der kontinuierliche Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen bis Mitte der 90er Jahre in einer Abnahme der Disparitäten resultierte, wurde die Seitwärtsbewegung in der zweiten Hälfte der 90er von einem starken Anstieg des gewogenen Variationskoeffizienten begleitet. In den letzten Jahren haben sich die Disparitäten trotz abnehmender Steuereinnahmen allerdings wieder leicht verringert, was darauf hindeuten könnte, dass nun auch traditionell steuerstarke Kommunen von der Entkopplung der Steuereinnahmen vom Wirtschaftswachstum betroffen sind. Bei den Investitionsausgaben wurden die geringsten Disparitäten während des Investitionsbooms in der Nachwendeara erreicht. Der starke Rückgang der Investitionstätigkeit führte erst 1999 zu einem sprunghaften Anstieg der Disparitäten, die seitdem auf einem signifikant höheren Niveau verlaufen. Seit dieser Zeit sind offensichtlich immer weniger Kommunen in der Lage, ein gewisses Maß an Investitionen zu gewährleisten, da die noch zur Verfügung stehenden Einnahmen bereits für laufende Zwecke verbraucht worden sind.

Abb. 7: Steuereinnahmen und Investitionsausgaben in Landkreisen inkl. Gemeinden und kreisfreien Städten in Euro je Einwohner, Index 1989 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Die Tatsache, dass der starke Rückgang der Investitionsausgaben seit 1993 in den ersten sechs Jahren nicht zu einer signifikanten Zunahme der Disparitäten geführt hat, deutet auf eine Fehleinschätzung der künftigen Entwicklung durch viele Kommunen hin. Sie haben nicht auf die bereits fallenden Einnahmen reagiert. Dieser Befund ist auch für die aktuelle Situation mit in den letzten Jahren gestiegenen Einnahmen relevant. In Anbetracht der durch die Mai-Steuerschätzung nach unten korrigierten Einnahmen für 2008 wird es interessant sein zu beobachten, inwiefern die Kommunen aus den Folgen des Nachwendebooms gelernt haben und jetzt möglicherweise eine rechtzeitige Anpassung ihres Ausgabeverhaltens vornehmen.

5 Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung

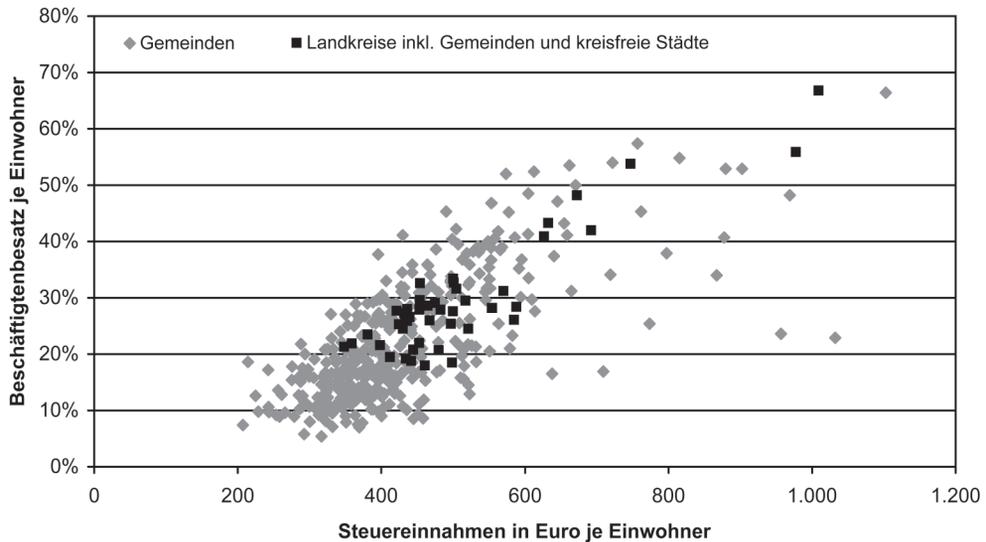
5.1 Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren

Bei der Analyse von Zusammenhängen zwischen fiskalischen und wirtschaftlichen Indikatoren stellen sich einige grundsätzliche Probleme, die bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden müssen. So bleiben Untersuchungen dieser Art häufig unvollständig, da viele Daten nicht kleinräumig verfügbar gemacht werden können. Außerdem gibt es bei kleinräumigen Untersuchungen vielfältige sprunghafte und sich überlagernde Entwicklungen, die in einzelnen Jahren die Entwicklung einer Gemeinde beeinflussen. Dies können z. B. besonders hohe Steuerzahlungen einzelner Unternehmen oder große Investitionsvorhaben sein. Um solche „Ausreißer“ zu glätten, wurden daher jeweils Durchschnitte mehrerer Jahre gebildet. Um die Robustheit des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung zu dokumentieren, wird u. a. die Entwicklung der Korrelationsmuster im Zeitverlauf dargestellt. Dennoch bleibt bei der Interpretation dieser stark vereinfachten Zusammenhänge eine gewisse Vorsicht geboten.

Die Argumentation folgt der grundsätzlichen Annahme, dass die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune ihre Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erzielen, bestimmt. Eine im Folgenden erörterte Frage ist, ob die getätigten Ausgaben mit einer gewissen Zeitverzögerung die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen und so durch geschicktes kommunales Handeln langfristige Wachstumsprozesse eingeleitet werden können.

Wirtschaftsentwicklung → *Einnahmen*: Abbildung 8 zeigt den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und kommunalen Steuereinnahmen für den Zeitraum 1981 bis 2005. Es wird deutlich, dass der Beschäftigtenbesatz einen überragenden Erklärungsgehalt für die Steuereinnahmen je Einwohner hat. Während die Ergebnisse auf Gemeindeebene noch innerhalb eines ansteigenden Korridors streuen, wird der Zusammenhang für Landkreise und kreisfreie Städte extrem eng.

Abb. 8: Beschäftigtenbesatz und Steuereinnahmen in Euro je Einwohner, Jahresdurchschnitt 1981–2005



Korrelationskoeffizienten (nach Pearson):

Gemeinden: 0,715

Landkreise und kreisfreie Städte: 0,898

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

In Tabelle 1 werden die Wachstumsraten der Steuereinnahmen, des Beschäftigtenbesatzes bzw. der Einwohnerzahl miteinander in Beziehung gesetzt. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob trotz der in Abbildung 1 gezeigten Abkopplung der Steuereinnahmen von der Wirtschaftsentwicklung nach wie vor eine Erhöhung des Beschäftigtenbesatzes in einer einzelnen Kommune auch zu höheren Steuereinnahmen geführt hat. Die positiven Korrelationskoeffizienten für Beschäftigtenbesatz und Steuereinnahmen legen nahe, dass es sich weiterhin für eine Gemeinde lohnt, wenn zusätzliche Arbeitsplätze in ihren Grenzen geschaffen werden. Der Effekt wird kurzfristig spürbar (z. B. besonders stark im Zeitraum 1997 bis 2000), ist allerdings krisenanfällig: In den Rezessionsperioden (1993 bis 1996 und 2001 bis 2005) war der Zusammenhang kurzfristig negativ. Ein nur langfristig, aber dafür beständiger wirkender Bestimmungsgrund für die Höhe der Steuereinnahmen pro Kopf ist die Entwicklung der Einwohnerzahl. Dennoch kommt es kurzfristig durch zusätzliche Einwohner u. a. dadurch zu einem Rückgang der Steuereinnahmen pro Kopf, dass die Schlüsselzahlen zur Berechnung der Anteile an der Einkommensteuer nur alle drei Jahre auf der Basis der dann schon relativ weit zurückliegenden „aktuellsten“ Einkommensteuerstatistik angepasst werden.

Tab. 1: Korrelation der Wachstumsraten von Steuereinnahmen bzw. allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner mit dem Beschäftigtenbesatz bzw. der Einwohnerzahl

	Steuer- einnahmen	Steuer- einnahmen	Allgemeine Deckungsmittel	Allgemeine Deckungsmittel
	Beschäftigtenbesatz	Einwohnerzahl	Beschäftigtenbesatz	Einwohnerzahl
1981 – 2005	0,369	0,509	0,018	-0,007
1981 – 1988	0,405	0,313	0,279	0,350
1989 – 2005	0,389	0,465	-0,097	-0,246
1989 – 1996	0,553	0,258	0,148	0,079
1989 – 1992	0,349	0,209	0,208	0,177
1993 – 1996	0,089	-0,015	-0,083	-0,165
1997 – 2005	0,296	0,210	0,326	-0,299
1997 – 2000	0,581	-0,212	0,463	-0,286
2001 – 2005	-0,234	0,178	-0,021	-0,236

Berechnungen auf Basis der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und kreisfreien Städte

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man anstelle der Steuereinnahmen die Allgemeinen Deckungsmittel zugrunde legt, d. h. auch die allgemeinen Zuweisungen durch das Land berücksichtigt. Insbesondere für die gesamte Nachwendezeit wurde die Entwicklung bei den Steuereinnahmen durch Zuweisungen des Landes stark verändert. Über den gesamten Zeitraum 1989 bis 2005 kam es sogar zu einem negativen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes und der Veränderung der allgemeinen Deckungsmittel trotz des positiven Zusammenhangs mit den eigenen Steuereinnahmen. Aus diesem Ergebnis kann weitergehender Untersuchungsbedarf zu mit Landeszuweisungen verbundenen Anreizwirkungen ausgemacht werden, dem allerdings an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann.

Einnahmen → Ausgaben: Der grundsätzliche Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben ist insbesondere für die Zuschussbedarfe je Einwohner in den Verwaltungshaushalten nachweisbar. Die Korrelationskoeffizienten liegen in allen Zeiträumen um die 0,7. Die Investitionstätigkeit hängt hingegen in deutlich geringerem Maße mit der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel bzw. der Steuereinnahmen zusammen. Die Koeffizienten liegen bei max. 0,2 bis 0,3. Im ersten Rezessionszeitraum nach der Wende (1993 bis 1996) wurde sogar ein erheblich negativer Zusammenhang (-0,348) zwischen der Höhe der Steuereinnahmen und den Investitionen pro Kopf registriert. Viele Kommunen haben auf die sinkenden Einnahmen in diesem Zeitraum offenbar nicht mit einer rechtzeitigen Rückführung der Investitionen reagiert und so die fiskalische Krise für sich verschärft. In Kapitel 5.2 wird darauf aufbauend für ausgewählte Landkreise der Frage nachgegangen, ob und warum es einzelnen Gemeinden gelungen ist, die Dynamik der direkten Nachwendezeit für einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten.

Als logische Folge des Rückgangs der Einnahmen ist der Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit kontinuierlich von -0,148 zwischen 1981 und 1988 auf 0,641 zwischen 2001 und 2005 gestiegen. Im Klartext bedeutet dies, dass viele Kommunen notwendige Investitionen nur noch durch eine erhöhte Kreditaufnahme sicherstellen können. Die Betrachtung der Wachstumsraten zeigt dann auch, dass zusätzliche allgemeine Deckungsmittel in den letzten Jahren eher für laufende Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt als für Investitionsausgaben verbraucht worden sind. Im Zeitraum 1981 bis 1988 war das Verhältnis der Korrelationskoeffizienten noch 0,205 für die laufenden Zuschussbedarfe zu 0,435 für die Investitionsausgaben. Im Zeitraum 1989 bis 2005 sind es dann 0,605 zu 0,507 gewesen. Dieser Befund lässt zwar keine abschließende Bewertung zu, ob diese zusätzlichen Ausgaben gerechtfertigt waren. Dennoch ist es ein Hinweis darauf, dass bei der Mehrzahl der Kommunen auch bei steigenden Einnahmen kaum noch eine freie Spitze entsteht, die für die Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden kann.

Ausgaben → Wirtschaftsentwicklung: Der am schwierigsten nachweisbare Zusammenhang besteht zwischen kommunalen Ausgaben und Wirtschaftsentwicklung. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass bei einer Staatsquote von fast 50 % das Handeln des Staates einen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung hat. Hier wird lediglich der kommunale Anteil betrachtet, der allerdings bei den Investitionsausgaben deutlich größer ist als der des Landes. Im Zeitraum von 2001 bis 2005 haben die niedersächsischen Kommunen insgesamt Investitionen in Höhe von 10,2 Mrd. Euro getätigt, während auf den Landeshaushalt nur 1,7 Mrd. Euro entfielen. Die in den kommunalen Haushalten veranschlagten Investitionsausgaben wurden dabei mit etwa 17 % durch Zweckzuweisungen von Bund und Land kofinanziert.

Wechselwirkungen zwischen kommunalen Ausgaben und der Wirtschaftsentwicklung werden anhand des Zusammenhangs zwischen Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt bzw. Investitionen und der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen dargestellt. Der Aussagegehalt der Korrelationsanalyse wird dadurch begrenzt, dass lediglich die Stärke des Zusammenhangs, nicht aber seine Richtung deutlich wird. Daher ist es einerseits möglich, dass höhere Investitionen bzw. Zuschussbedarfe sich tatsächlich auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken. Andererseits ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Höhe der Ausgaben durch die Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes beeinflusst wird – eine indirekte Verursachung aufgrund der oben gezeigten Interdependenzen des Beschäftigtenbesatzes und der Einnahmen sowie der Einnahmen und der Ausgaben wäre denkbar. Der Einbau verschiedener *time-lags* in die Analyse mit sowohl vor- als auch nachlaufender Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes brachte keine zusätzlichen Hinweise auf die Richtung des Zusammenhangs. Dieser wird später anhand von Tabelle 3 herausgearbeitet.

Die Ergebnisse in Tabelle 2 deuten zunächst darauf hin, dass tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen investiven Ausgaben und der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes existiert. Das gilt sowohl für die Höhe der Investitionen als auch für deren Wachstumsrate. Auch korrelieren relativ höhere Investitionsausgaben – gemessen am Verhältnis zu den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt – positiv mit dem Wachstum

des Beschäftigtenbesatzes. Für die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt fallen die entsprechenden Zusammenhänge mit dem Wachstum des Beschäftigtenbesatzes deutlich schwächer und häufig sogar negativ aus. Dies kann zum einen darauf hindeuten, dass auch auf der kommunalen Ebene ein wachstumsfördernder Effekt öffentlicher Investitionen besteht. Andererseits kann es auch Ausdruck der Tatsache sein, dass wachstumsstärkere Kommunen eher in der Lage sind, ausreichend Mittel für zusätzliche Investitionen zu aktivieren. Aufgrund der bis zu diesem Punkt noch unbefriedigenden Ergebnisse zur Wirkungsrichtung zwischen kommunalem Handeln und Wirtschaftsentwicklung wird dieser Zusammenhang im folgenden Kapitel weiterverfolgt.

Tab. 2: Korrelation von Ausgabearten und Wachstumsraten des Beschäftigtenbesatzes

Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des Beschäftigtenbesatzes					
	Zuschuss- bedarfe im Verwaltungs- haushalt in Euro je Einw.	Investitionen in Euro je Einw.	Wachstums- rate der Zuschuss- bedarfe im Verwaltungs- haushalt	Wachstums- rate der Investitionen	Verhältnis aus Investitionen und Zuschuss- bedarfen im Verwaltungs- haushalt
1981 – 2005	-0,198	0,498	-0,240	0,305	0,505
1981 – 1988	0,055	0,080	0,040	0,202	0,069
1989 – 2005	-0,269	0,484	-0,125	0,116	0,546
1989 – 1996	-0,531	0,385	0,369	0,143	0,537
1989 – 1992	-0,469	0,377	0,217	0,072	0,552
1993 – 1996	-0,377	0,269	0,336	0,289	0,353
1997 – 2005	0,264	0,586	0,145	0,662	0,364
1997 – 2000	0,331	0,320	0,566	0,543	0,081
2001 – 2005	0,080	0,557	-0,099	0,203	0,493

Berechnungen auf Basis der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und kreisfreien Städte

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

5.2 Kommunalfinanzen und Wirtschaftsentwicklung in einzelnen Landkreisen

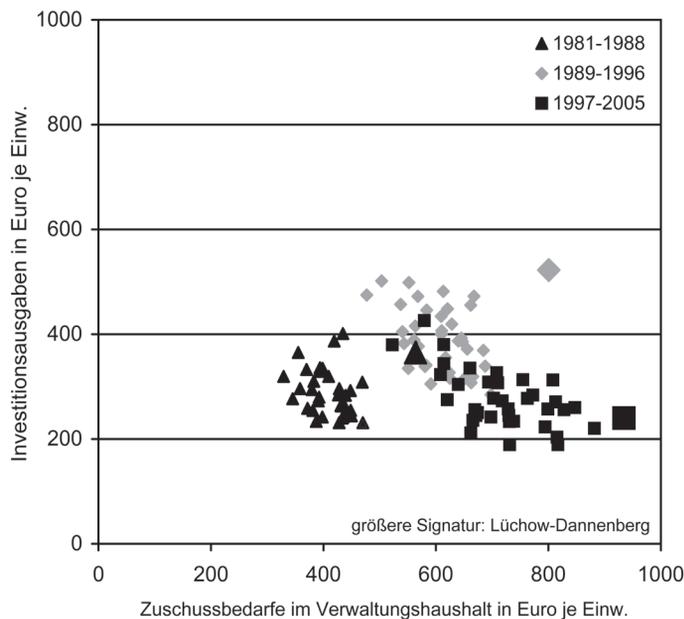
In diesem abschließenden Kapitel wird in einem ersten Schritt wiederum zwischen konsumtiven Ausgaben (Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt) und investiven Ausgaben unterschieden. Die Analyse baut auf den Ergebnissen aus Kapitel 4 zur Entwicklung von Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, Investitionsausgaben und deren regionalen Disparitäten im Zeitverlauf auf. Es wird für 37 Landkreise inkl. ihrer Gemeinden gezeigt, wie sich die Verhältnisse von konsumtiven und investiven Ausgaben in den Zeiträumen vor der Wiedervereinigung (1981–88), direkt nach der Wiedervereinigung (1989–96) und in der jüngsten Periode (1997–2005) im Einzelnen entwickelt haben. Die kreisfreien Städte sowie die Region Hannover bleiben ausgeklammert (Erläuterung siehe Kapitel 3). In einem zweiten Schritt werden die Befunde zu den Investitionsausgaben mit der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes zusammengeführt, um die Bewertung der Wirkungen kommunalen Handelns auf die Wirtschaftsentwicklung auf eine solidere empirische Basis zu stellen.

Insgesamt sind in Abbildung 9 drei wesentliche Trends zu erkennen. Erstens überwiegt eine Bewegung der Punktelwolke entlang der x-Achse nach rechts, d. h. die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt sind insgesamt stärker gewachsen als die Investitionen. Ein Aufwärtstrend bei den Investitionen wird jedoch in der Zeit nach der Wiedervereinigung bei allen Kommunen – wenn auch in jeweils unterschiedlich starkem Ausmaß – deutlich sichtbar.

Zweitens streuen im Zuge dieser Rechtsverschiebung insbesondere die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt deutlich stärker als die Investitionsausgaben. Die Spannweite hat hier von 141 über 221 auf 359 Euro je Einwohner sehr deutlich zugenommen, während die korrespondierenden Werte für die Investitionsausgaben zunächst 170, dann 217 und schließlich 237 Euro je Einwohner erreicht haben. Im Ergebnis kommt es dadurch zu stärker ausdifferenzierten Haushaltsstrukturen, die sich in Kapitel 4.2 u. a. in höheren regionalen Disparitäten niedergeschlagen haben. Die Ergebnisse machen aber auch deutlich, dass weder die Explosion der konsumtiven Ausgaben einem Naturgesetz folgt, sondern sehr stark von der lokalen Situation abhängt, noch dass es allen Kommunen gelungen ist, ihre Investitionstätigkeit in der Zeit nach der Wende signifikant auszudehnen. Insbesondere letzterer Befund bildet den Einstieg in die Zusammenführung von Investitionsausgaben und Beschäftigtenentwicklung zum Abschluss dieses Kapitels.

Drittens besteht grundsätzlich ein negativer Zusammenhang zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben, d. h. es kann angenommen werden, dass Kommunen sich aufgrund der Knappheit der Mittel für eine der beiden Maßnahmen entscheiden müssen. Die negativen Korrelationskoeffizienten haben dabei im Zeitverlauf deutlich zugenommen (1981–88: $-0,259$; 1989–96: $-0,456$; 1997–2005: $-0,603$). Wenn man annimmt, dass viele der laufenden Ausgaben zumindest kurzfristig von einer Kommune nicht beeinflusst werden können, kann gefolgert werden, dass die Investitionsausgaben in Zeiten stagnierender allgemeiner Deckungsmittel immer elastischer auf eine Zunahme der konsumtiven Ausgaben reagieren müssen. Im Ergebnis gelingt es immer weniger Kommunen, ein Absinken der Investitionen zu verhindern.

Abb. 9: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt und Investitionen in den niedersächsischen Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden



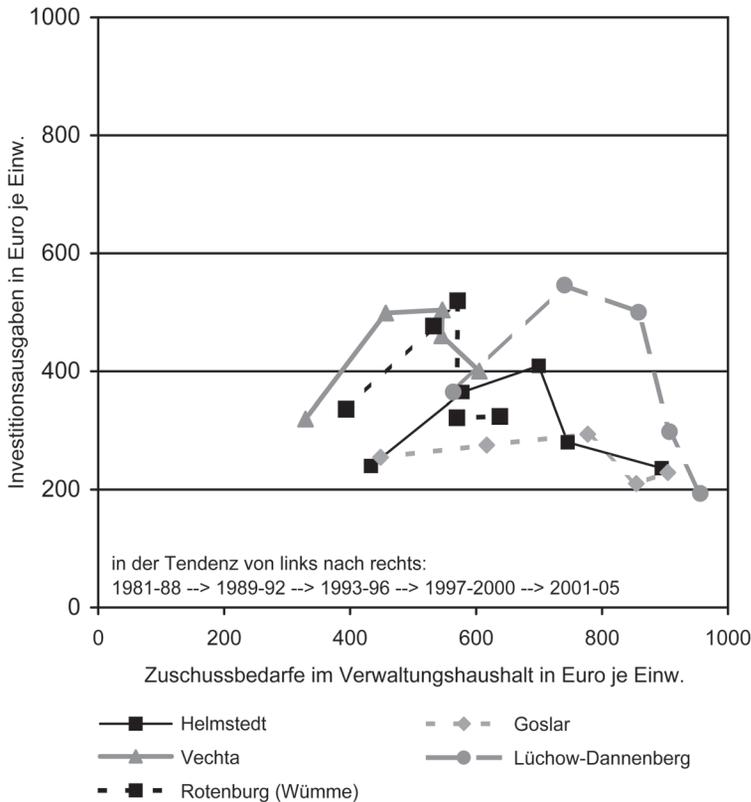
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

In allen drei Zeiträumen wurde der Landkreis Lüchow-Dannenberg bei der Errechnung der statistischen Positionen herausgehoben. Anhand der Darstellung dieser Region anhand eines größeren Symbols wird in Abbildung 9 deutlich, dass sich das Ausgabeverhalten in diesem Teilraum grundsätzlich von den übrigen Kommunen des Landes unterscheidet. Eine weitergehende Analyse dieser Region findet sich u. a. bei Jung und Hardt (2003).

In Abbildung 10 werden anhand der Verläufe von Ausgabenprofilen ausgewählter Landkreise und ihrer Gemeinden typische Entwicklungsmuster gezeigt. Je höher der Kurvenverlauf ist, desto mehr Investitionen wurden in den entsprechenden Kommunen im Zeitverlauf getätigt. Die Beispiele Vechta und Rotenburg/Wümme stehen dabei für Kommunen, deren Investitionen bei insgesamt moderaten konsumtiven Ausgaben im Zeitverlauf auf einem hohen Niveau lagen. Dabei ist es Vechta als einer der wenigen Regionen in Niedersachsen gelungen, ein starkes Einbrechen der Investitionen nach 1996 zu verhindern. Die Beispiele Helmstedt und Goslar starten beide von einem deutlich niedrigeren Investitionsniveau. In Kommunen diesen Typs wurden im Zeitverlauf die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt teilweise so stark ausgedehnt, dass – wie im Falle Goslars – selbst zu Beginn der 90er Jahre keine dynamische Entwicklung der Investitionen realisiert werden konnte. In Helmstedt kam es zwar zu einem vorübergehenden Anstieg der Investitionen in dieser Phase; zwischen 2001 und 2005 weisen beide Landkreise allerdings wie schon in den 80er Jahren wieder ein ähnliches Profil auf. Lüchow-Dannenberg

wird ebenfalls als Extremfall gezeigt, da hier bis in die Phase 1993–96 trotz bereits hoher Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt mit die höchsten Investitionen je Einwohner in ganz Niedersachsen getätigt worden sind. Danach kam es – insbesondere aufgrund des Rückgangs von Zuweisungen aus dem Bundes- und Landeshaushalt – zu einem scharfen Einschnitt bei der Investitionstätigkeit, die mittlerweile die niedrigste im ganzen Land ist.

Abb. 10: Entwicklung von Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt und Investitionsausgaben in ausgewählten Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Die Vermutung liegt nahe, dass derart stark differierende Ausgabenprofile in den niedersächsischen Regionen nicht ohne Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung geblieben sind. Immerhin entsprachen die kommunalen Investitionsausgaben zu Beginn der 90er Jahre etwa 10 % der gesamten Bruttoanlageinvestitionen in Niedersachsen. Allerdings liegt der Wert 2005 nur noch bei knapp 6 % (nach Daten des AK „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“). Gleichzeitig werden von öffentlichen Investitionen über Multiplikatoreffekte Anstöße in anderen Wirtschaftsbereichen erwartet.

In Tabelle 3 werden die Investitionsausgaben der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden dem Beschäftigtenbesatz gegenübergestellt. Da die Anstoßeffekte öffentlicher Investitionen erst langfristig voll zur Entfaltung kommen dürften, wurde die Höhe der Investitionen über den gesamten Zeitraum von 25 Jahren als Indikator gewählt. Dabei sind die Kommunen in der Tabelle absteigend nach der Höhe der Investitionsausgaben in Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 2005 sortiert. Als abhängige Variable wurde die Veränderung des Rangplatzes bei der Höhe des Beschäftigtenbesatzes innerhalb der 37 Landkreise zwischen 1981–88 und 2001–05 gewählt. Nachrichtlich sind die zugrunde liegenden Werte aufgeführt.

In der vierten Spalte ist die korrespondierende Veränderung des Rangplatzes bei den Investitionsausgaben je Einwohner für diesen Zeitraum ausgewiesen. Mit ihrer Hilfe wird überprüft, ob nicht vielmehr die Höhe oder die Veränderung des Beschäftigtenbesatzes, d. h. eine generell günstigere Wirtschaftsstruktur, hohe Investitionen ermöglicht, da sie u. a. zu höheren Einnahmen und zu geringeren Ausgaben z. B. im Bereich der sozialen Sicherung führt.

Die Ergebnisse deuten nicht nur wie die globalen Korrelationsanalysen in Kapitel 5.1 auf einen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen und Beschäftigtenbesatz hin, sondern bestätigen gleichzeitig, dass hohe Investitionen als unabhängige Variable für die Veränderungen beim Beschäftigtenbesatz mit verantwortlich sind. Die Prüfung des Umkehrschlusses (hoher Beschäftigtenbesatz ermöglicht hohe bzw. steigende Investitionen) fördert keine systematischen Zusammenhänge zutage. Auch wenn in den Einzelergebnissen nicht jeder der Landkreise mit hohen Investitionen eine Zunahme des Beschäftigtenbesatzes realisieren konnte, da andere Faktoren wie z. B. die Schließung einzelner großer Betriebe überwogen haben, konnten sich die 12 investitionsstärksten Landkreise doch um durchschnittlich 4,1 Plätze verbessern, während die investitionschwächsten im Durchschnitt 2,3 Plätze verloren haben. Die korrespondierende Analyse für 397 Gemeinden in Niedersachsen liefert vergleichbare Ergebnisse: die 50 investitionsstärksten Gemeinden des Landes haben ihre Position beim Beschäftigtenbesatz um durchschnittlich 12 Plätze verbessert, während die 50 investitionsschwächsten im Durchschnitt 15 Plätze verloren haben.

Tab. 3: Investitionsausgaben und Beschäftigtenbesatz in Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden

Landkreis inkl. Gemeinden	Raum- kate- gorie ¹	Investitions- ausgaben in Euro je Einwohner im Jahres- durchschnitt 1981 – 2005	Beschäftigtenbesatz			Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land in Euro je Einwohner (in % der gesamten Investitionsausga- ben) 1981 – 2005
			Veränderung des Rangplatzes zwischen 1981 – 1988 und 2001 – 2005	1981 – 1988	2001 – 2005	
Vechta	L	419,21	7	28,2%	35,7%	60,85 (14,5%)
Emsland	L	395,43	10	26,4%	29,5%	76,47 (19,3%)
Rotenburg (Wümme)	L	381,74	9	24,0%	26,7%	55,13 (14,4%)
Cloppenburg	L	380,55	10	24,8%	27,9%	53,77 (14,1%)
Hameln-Pyrmont	L	371,91	-2	31,2%	29,4%	61,73 (16,6%)
Lüchow-Dannenberg	L	368,39	2	21,7%	23,2%	108,95 (29,6%)
Grafschaft Bentheim	L	361,69	-5	26,5%	26,0%	52,91 (14,6%)
Soltau-Fallingb.ostel	L	357,71	-2	28,5%	28,0%	62,75 (17,5%)
Ammerland	S	353,07	10	25,0%	27,9%	53,31 (15,1%)
Verden	V	344,86	10	25,7%	29,3%	46,90 (13,6%)
Diepholz	V	342,99	4	22,9%	25,2%	53,55 (15,6%)
Peine	V	342,34	-4	22,2%	21,1%	59,86 (17,5%)
Stade	V	341,95	-1	25,2%	25,7%	53,71 (15,7%)
Schaumburg	L	332,60	-2	23,7%	23,1%	50,36 (15,1%)
Wittmund	L	331,77	3	19,8%	21,4%	67,71 (20,4%)
Uelzen	L	328,37	-7	25,9%	25,2%	61,43 (18,7%)
Harburg	V	322,26	3	16,6%	18,9%	30,29 (9,4%)
Gifhorn	V	319,17	-3	18,8%	18,7%	45,74 (14,3%)
Wolfenbüttel	V	317,93	-2	17,8%	16,8%	56,82 (17,9%)
Celle	L	313,57	-11	28,2%	25,2%	42,17 (13,4%)
Lüneburg	V	312,32	-4	27,2%	26,3%	69,22 (22,2%)
Aurich	L	308,89	2	20,1%	22,0%	66,26 (21,5%)
Oldenburg	S	305,93	5	18,6%	21,2%	42,13 (13,8%)
Nienburg (Weser)	L	296,37	-4	25,0%	25,0%	55,61 (18,8%)
Hildesheim	S	293,61	-1	28,7%	28,4%	48,19 (16,4%)
Helmstedt	V	293,08	-2	20,0%	19,8%	48,81 (16,7%)
Leer	L	286,93	-3	20,4%	20,9%	67,82 (23,6%)
Cuxhaven	L	286,61	0	18,8%	18,9%	52,43 (18,3%)
Osterholz	V	284,51	0	17,7%	18,4%	46,77 (16,4%)
Friesland	L	276,40	-7	25,3%	24,3%	44,98 (16,3%)
Osnabrück	S	272,51	7	24,0%	26,1%	38,34 (14,1%)
Göttingen	S	269,06	-1	32,6%	33,2%	49,50 (18,4%)
Wesermarsch	L	262,29	-13	28,8%	26,1%	50,64 (19,3%)
Holzminden	L	256,44	-4	27,9%	26,5%	47,87 (18,7%)
Northeim	L	256,24	0	26,8%	27,5%	58,98 (23,0%)
Goslar	L	252,31	-3	28,8%	28,1%	50,57 (20,0%)
Osterode am Harz	L	247,40	-1	31,8%	30,9%	50,96 (20,6%)
Durchschnitt		317,61	-	24,4%	25,3%	53,81 (16,9%)
Top-12				Verbesserung um durchschnittlich 4,1 Rangplätze		
Mid-13				Verschlechterung um durchschnittlich 1,7 Rangplätze		
Bottom-12				Verschlechterung um durchschnittlich 2,3 Rangplätze		

¹ V - Verdichtungsraum, S - Stadtregion, L - Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

6 Zusammenfassung und Fazit

Ausgangspunkt der hier durchgeführten Analysen war die in den 90er Jahren diagnostizierte fiskalische Krise. Die dort angesprochenen Trends haben sich in vielen Bereichen fortgesetzt oder verschärft. Die Entkopplung der Steuereinnahmen von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hat ein damals nicht absehbares Ausmaß angenommen und betrifft nun sowohl die Steuereinnahmen der Kommunen als auch die des Landes. Im Ergebnis stagnieren die den Kommunen nominal zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel seit Beginn der 90er Jahre. Real ist damit sogar von einem Rückgang auszugehen. Auf der Ausgabeseite sind insbesondere die Zuschussbedarfe für die soziale Sicherung weiter angestiegen, wenn auch seit Mitte der 90er Jahre etwas verlangsamt. Gleichzeitig kam es bis in jüngste Zeit zu scharfen Einschnitten bei den Investitionsausgaben. Die Finanzierung wird zunehmend durch Kassenkredite „gesichert“. Ihr extrem starker Anstieg konterkariert die Erfolge bei der Tilgung fundierter Schulden.

Seit Ende der 90er Jahre kommt es zu einer Zunahme der regionalen Disparitäten bei den ökonomischen und fiskalischen Indikatoren sowie zu einer größeren Instabilität des kommunalen Finanzsystems, die sich auch in stärkeren Schwankungen der Disparitäten ausdrückt. Die ökonomischen Disparitäten sind dabei wie erwartet größer als die fiskalischen. Die allgemeinen Deckungsmittel sind von den untersuchten Indikatoren am gleichmäßigsten verteilt. Jedoch wird auch hier die regionale Verteilung ungleicher, da der Rückgang der Einnahmen des Landes sich in einer Verringerung der Schlüsselmasse für den kommunalen Finanzausgleich und damit einer geringeren effektiven Ausgleichswirkung bemerkbar macht. Im Zeitverlauf hat vor allem gesamtwirtschaftliches Wachstum zu einer Verringerung der regionalen Disparitäten bei den Steuereinnahmen geführt. Dennoch haben viele Kommunen in der Summe mit ihrem Ausgabeverhalten verspätet auf rückläufige Einnahmeentwicklungen reagiert. Als das Ende des Nachwendebooms sich schon deutlich in den Einnahmen abzeichnete, wurden die hohen Investitionen noch zwei weitere Jahre aufrechterhalten. Die Fehleinschätzung der Entwicklung und die zu langfristige Bindung einzelner Vorhaben führte dadurch zu einer Verschärfung der fiskalischen Krise und einem starken Einbruch bei den Investitionsausgaben in den Folgezeiten.

Zwischen den Indikatoren konnte eine Vielzahl von Wechselwirkungen identifiziert werden. Kurzfristig wurde die Veränderung der eigenen Einnahmen vor allem durch die Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes bestimmt, welcher jedoch stärker auf konjunkturbedingte Einflüsse reagiert. Die Einwohnerentwicklung wirkt sich vor allem langfristig positiv aus. Die Veränderung der allgemeinen Deckungsmittel durch zusätzliche Einwohner oder Arbeitsplätze wird durch den kommunalen Finanzausgleich stark abgeschwächt. Ein starker Zusammenhang besteht zwischen den Einnahmen und Ausgaben einer Kommune, d. h. reiche Kommunen finanzieren umfangreichere Ausgaben als arme. Für die Beurteilung dieser Tatsache muss jedoch im Einzelfall geprüft werden, ob ein nachhaltiger Mix aus investiver und konsumtiver Verwendung der Mittel realisiert wurde und ob eine rechtzeitige Anpassung der Ausgaben an fallende Einnahmen erfolgt ist. Die Auswirkungen kommunaler Ausgaben auf die Wirtschaftsentwicklung sind anhand der Daten am schwierigsten nachweisbar. Dies war aufgrund der Langfristigkeit der Wirkungen und vielfältiger überlagernder Faktoren bei der Erklärung regionalen Wirtschaftswachstums nicht anders zu erwarten. Es lässt sich jedoch zeigen, dass sich die Wirtschaft in den Kommunen, die

in den letzten 25 Jahren am meisten investiert haben, signifikant besser entwickelt hat als in den investitionsschwächsten.

Weiterer Forschungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich der Beurteilung möglicher negativer Auswirkungen von übermäßigen kommunalen Investitionen aufgrund hoher Folgekosten und Mittelbindungen. Die Beharrungstendenzen des Ausgabeverhaltens bei sinkenden Einnahmen, die in vielen Regionen auch für Investitionsausgaben gezeigt werden konnten, mahnen zur Vorsicht in Bezug auf eine übermäßig euphorische Ausdehnung der kommunalen Investitionen bei kurzfristigen Einnahmewüchsen. Für eine differenziertere Beurteilung dieser Zusammenhänge müssen v. a. die Notwendigkeit und die Nachhaltigkeit einzelner Investitionsarten vorab bewertet werden. So ist beispielsweise der Grenznutzen einer zusätzlichen Investition nicht in allen Regionen gleich hoch; der Effekt einer zusätzlichen Schule wird in einem Landkreis mit rückläufigen Schülerzahlen gering bleiben. Außerdem könnte durch die Einbeziehung anderer Bundesländer in die Untersuchung oder die Überprüfung der Aussagen durch ökonometrische Modelle die Robustheit der Zusammenhänge getestet werden. Schließlich müsste eine nach Raumkategorien differenzierte Analyse angeschlossen werden, die zeigen könnte, ob es z. B. systematische Unterschiede in der Entwicklung der Kernstädte, ihres Umlands und des ländlichen Raumes gegeben hat.

Wesentliche aktuelle Entwicklungen, die noch nicht in den Daten abgebildet werden können, aber aufgrund der hier getroffenen Aussagen in Zukunft besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, sind zum einen die kommunalen Reaktionen auf den starken Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007 sowie die Be- und Entlastungswirkungen der Hartz IV-Reformen. Es wird zu überprüfen sein, ob der Zuwachs an Einnahmen von den Kommunen nachhaltiger eingesetzt wird als während des Wiedervereinigungsbooms und ob es diesmal eine rechtzeitige Anpassung an die absehbaren Einbrüche ab 2008 und vor allem 2009 geben wird. Die Veränderungen in der sozialen Sicherung betreffen den bedeutendsten Teil der kommunalen Zuschussbedarfe. Daher wird es von entscheidender Bedeutung sein, die Be- und Entlastungswirkungen zu quantifizieren und ihre regionalen Wirkungen aufzuzeigen.

Eine wesentliche Politikempfehlung der hier diskutierten Ergebnisse ist, dass eine weitere Verschlechterung der Finanzsituation der Kommunen insbesondere aufgrund ihrer Funktion als Träger öffentlicher Investitionen schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Folgen haben würde. Aufgrund der vielfältigen Warnsignale in den empirischen Daten ist zu erkennen, dass weitere Kürzungen der Investitionstätigkeit in vielen Regionen die Substanz der kommunalen Infrastruktur gefährden könnten. Im Gegenzug zu einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation müsste aber gleichzeitig über Möglichkeiten nachgedacht werden, Vorsorge bei konjunkturbedingten Schwankungen zu treffen, da die Kommunen in der Vergangenheit im Wesentlichen verspätet auf prinzipiell absehbare Einnahmeeinbrüche reagiert haben. Dabei wäre sicher auch darüber nachzudenken, inwieweit das Land hier steuernd und stabilisierend eingreifen kann oder soll.

Literatur

- Afonso, A.; González Alegre, J. (2008): Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment for the EU. ECB Working Paper Series No. 848, Europäische Zentralbank. Frankfurt.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1999): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 209. Hannover.
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder". Bruttoanlageinvestitionen – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2005. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab07.asp (12.04.2008).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2007): Monatsbericht des BMF – August 2007, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2008): Ergebnisse der 131. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 6. bis 8. Mai 2008. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/-DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2008/05/20080805_PM15.html (10.05.2008).
- Hardt, U. (1999): Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern seit 1981. Ergebnisse eines Länder- und Gemeindevergleichs. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209, Hannover, S. 102-130.
- Hardt, U.; Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- Hardt, U.; Schiller, D. (2007): Gemeindeschlüsselzuweisungen in Bayern – Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover (unveröffentlicht).
- Jung, H.-U. (2007): Regionalmonitoring Niedersachsen – Regionalreport 2007. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- Jung, H.-U.; Hardt, U. (2003): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg im Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Postlep, R.-D.; Pohle, H. (1999): Fiskalische Krise in Deutschland aus räumlicher Sicht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209. Hannover, S. 1-10.
- Schätzl, L. (2000): Wirtschaftsgeographie 2 – Empirie. 3. Aufl., Paderborn.
- Schätzl, L. (2003): Wirtschaftsgeographie 1 – Theorie. 9. Aufl., Paderborn.
- Stahl, D. (1999): Zur Krise der öffentlichen Finanzen – Problemaufriss. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209. Hannover, S. 11-28.

