

Stefan Hoffsummer, Karoline Grundnig und Dennis Hilgers

Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen – Eine Analyse kommunaler Bilanzen

Bilanzanalyse; Finanzstabilität; Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen; Zeitreihenvergleich

Im Rahmen des Wandels von der bürokratischen Steuerung hin zu einem Public Management zur systematischen Bewältigung ökonomischer Knappheit befindet sich das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen europaweit im Umbruch. Auch auf der kommunalen Ebene haben Entscheidungsträger ein gesteigertes Interesse daran, über die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen zuverlässig und standardisiert informiert zu werden, um nachhaltiger planen und steuern zu können. Dies war auf Basis des bisherigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens nur eingeschränkt möglich. Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist auf kommunaler Ebene in Deutschland mittlerweile besonders weit fortgeschritten und motiviert eine Analyse der ersten vorliegenden kommunalen Jahresabschlüsse im intertemporalen Bilanzvergleich. Auf Grundlage einer Online-Erhebung der verfügbaren Bilanzen von 80 Kommunen im Zeitraum von 2008 bis 2014 stellt der Beitrag die Ergebnisse einer Kennzahlenanalyse dar und gibt Auskunft über die finanzielle Verfasstheit ausgewählter deutscher Städte und Gemeinden.

I. Einleitung

Die gegenwärtigen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise verdeutlichen einmal mehr die Notwendigkeit eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors auf der kommunalen Ebene, dessen Ressourcen, Infrastruktur und institutionelles Management einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellen können, um die wahrscheinlich größte gesellschaftliche Herausforderung seit dem zweiten Weltkrieg in Deutschland zu bewältigen. Dabei ist eine solide finanzielle Ausstattung und deren Bewirtschaftung bei den über 11.000 Kommunen Voraussetzung für deren Flexibilität und Handlungsfähigkeit (Deutscher Städtetag 2015, S. 9). Ein umfassendes und genaues Bild über die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen zu geben ist damit nicht nur gesetzliche Pflicht, gemäß bestehender Haushaltsverordnungen und Finanzgesetze, sondern leitet sich aus einem allgemeinen Demokratieverständnis ab, demnach Souverän und Steuerzahler transparent über Ressourcen und deren Verbrauch bzw. Einsatz Auskunft zu geben ist. In diesem Sinne beschreibt die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen deren Fähigkeit, die Aufgaben der Gemeinwohlförderung und der Daseinsvorsorge dauerhaft wahrnehmen zu können (Kußmaul/Henkes 2008, S. 328).

Das Verschuldungsniveau der Kommunen ist bei der Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lage einer Gemeinde ein bedeutendes und häufig zugrunde gelegtes Kriterium und spielt in der Diskussion um die Verfasstheit der öffentlichen und auch der kommunalen Finanzsituation eine große Rolle (Reinhart/Rogoff 2010, S. 39 ff.; Konrad/Zschäpitz 2010, S. 22 ff.; Budäus/Hilgers/Steger 2014, S. 9). Dies wird unmittelbar nachvollziehbar, wenn man Risiken betrachtet, die aus der Verschuldung entstehen, wie bspw. das Zinsänderungsrisiko und die damit verbundenen möglicherweise fällig werdenden höheren Ausgaben für den Schuldendienst. Außerdem verdeutlicht die Diskussion über mögliche Insolvenzregelungen und Rettungsmaßnahmen für viele hochverschuldete Kommunen in einzelnen Bundesländern durch die übergeordneten Finanz- bzw. Innenministerien die Sorge um die finanzpolitische Stabilität der kommunalen Familie, die im Falle von Rettungsmaßnahmen damit auch die Verschuldung der Landesebene betrifft (Brand 2013, S. 89).

Die finanzwirtschaftliche Situation bzw. das Verschuldungsniveau der Kommunen in Deutschland ist generell differenziert zu betrachten und weist starke Unterschiede auf (Markert/Junkernheinrich 2015, S. 448). Dies hängt zuerst mit den unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden in den Bundesländern zusammen, d.h. dass die Verschuldung in den Kommunen, zumindest zu einem Teil, vom jeweiligen Bundesland aber auch vom Bund determiniert werden kann (Bogumil u. a. 2014, S. 620). Ein besonders relevantes Beispiel der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen ist in diesem Zusammenhang die Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich (Junkernheinrich/Micosatt 2012, S. 103). Zweitens ist eine hohe Verschuldung in einigen Kommunen auch durch eine Reihe exogener und schwer beeinflussbarer Rahmenbedingungen wie z. B. Höhe der Arbeitslosenquote und der Struktur des sozialhilfebedürftigen Milieus determiniert, die die öffentlichen Haushalte in den Städten und Gemeinden belasten. Drittens kann die prekäre Haushaltslage der Kommunen in vielen Fällen aber auch durch endogene Faktoren, wie bspw. den politischen Wettbewerb im kommunalen Parlament (Bogumil u. a. 2014, S. 615) oder Fehlsteuerungen durch die Kammereien erklärt werden. In vielen Fällen wurden, durch das politisch-administrative Handeln vor Ort, lange Zeit finanzielle Mittel nicht bedarfsgerecht verwendet, indem z. B. Instandhaltungsmaßnahmen der Infrastruktur aufgeschoben wurden. Häufig wurde aber auch die Einnahme- bzw. Ertragsseite durch Gemeindesteuern nicht strikt genug den Ausgaben (und Aufwendungen) angepasst. Dieses typischerweise politisch-bedingte Verhalten, Steuern nicht anzuheben, da dies unpopulär bzw. mit der Sorge der Abwanderung von gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen verbunden ist, hat jedoch dazu geführt, dass einige Kommunen nun besonders prekären Finanzsituationen bzw. einem enormen Investitionsstau gegenübergestellt sind.

Aus den genannten Gründen, vor allem aber aufgrund der systematischen Verzerrung von Informationen über Ressourcenverbrauch auf der einen Seite und Ertragspotentialen auf der anderen Seite, ergibt sich die Reformmotivation, die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen besser zu bewerten und (auch) aus einer kaufmännischen Perspektive heraus zu betrachten. Die Reform um das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen setzt schließlich genau an diesem Punkt an, Intransparenz und Dysfunktionalitäten der kameralen Rechnungslegung, die lediglich Ein- und Auszahlungen in die kommunale Kasse abbildet, zu beseitigen. Ziel ist die periodisierte Erfassung des Ressourcenverbrauchs, vor allem im kommunalen Anlagevermögen. So würden sich beispielsweise die Baufälligkeiten und Abnutzungen von kommunalen Ge-

bäuden, Straßen und Brücken in einem modernen Haushalts- und Rechnungswesen widerspiegeln. In der Kameralistik suchte man vergeblich nach Informationen hierüber, da nur die ursprünglichen Investitionsauszahlungen verbucht wurden. Gleiches gilt für Ansatz, Ausweis und Bewertung der Verschuldung, wie bspw. zukünftige Pensionszahlungen an Beamte.

In den kameralen öffentlichen Haushalten ist somit bisher lediglich die explizite Verschuldung, also die Bank- und Kapitalmarktverschuldung durch Darlehen und Kredite erfasst worden. Die tatsächliche Verschuldungssituation, die auch implizite Schulden, wie die unterlassene Instandhaltung von Anlagevermögen und die genannten zukünftigen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Beamtinnen und Beamten einer Stadt, umfassen, wurden damit nicht abgebildet (Budäus 2013, S. 85). Erst durch Jahresabschlüsse, die die Bilanzierung und Bewertung von Vermögen und Schulden sowie den Ausweis des Eigenkapitals als Residualgröße beinhalten, können diese neuen, zu einer verbesserten Transparenz beitragenden Informationen in den Verfahren der Haushaltsaufstellungen bzw. der Haushaltsbeschlüsse und damit in dem neuen öffentlichen doppelischen Haushaltswesen berücksichtigt werden. Jüngste Studien verdeutlichten, dass die Haushaltspolitiker und Kämmerer die gesteigerte Transparenz als Mehrwert des neuen Haushalts- und Rechnungswesens wahrnehmen und auch der Bilanzanalyse im interkommunalen Vergleich in denselben Bundesländern einen Informationswert zuschreiben (Burth/Hilgers 2014, S. 559).

Da die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf kommunaler Ebene mittlerweile weit fortgeschritten ist, wird dies in vorliegendem Beitrag zum Anlass genommen, doppelische Jahresabschlüsse von Kommunen in verschiedenen Bundesländern zu untersuchen und eine finanzwirtschaftliche Bilanzanalyse durchzuführen. Es wird gefragt, wie sich die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen mit kaufmännischem Blick anhand ausgewählter Bilanzkennzahlen und deren Veränderung im Zeitablauf entwickelt. Außerdem soll untersucht werden, ob Abhängigkeiten zwischen der finanzwirtschaftlichen Situation und dem Typus der Kommune (z. B. Größe oder Kreiszugehörigkeit) festzustellen sind. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den Stand der Umsetzung der kommunalen Doppik gegeben. Sodann wird die kommunale Bilanzanalyse charakterisiert, um anschließend die Ergebnisse der Studie darzustellen.

II. Theoretische Grundlagen

Die Literatur führt häufig rationale Gründe, wie die Steigerung von Effizienz und Effektivität, als Ursache und Motivation für die Reform der öffentlichen Verwaltung an (ter Bogt 2008, S. 214). Der Soziologische Neoinstitutionalismus hingegen fokussiert andere Determinanten des Wandels. Aus dieser Perspektive heraus kommt dem Erreichen von Legitimation durch die Adaption von etablierten und weit verbreiteten betriebswirtschaftlichen Instrumenten durch die öffentliche Verwaltung große Bedeutung zu. Die Reform ist damit auch das Ergebnis von externem Druck und dem Versuch der Verwaltungen, den Erwartungen an eine formal effizient und effektiv agierende öffentliche Gebietskörperschaft nachzukommen (Hyndman/Connolly 2011, S. 37). Die Verwaltungsreform führt folglich nicht zwangsläufig dazu, dass neue Instru-

mente in das alltägliche Handeln der Verwaltungsmitglieder Einzug halten (Nor-Aziah/Scapens 2007, S. 213).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich vielmehr ein Spannungsverhältnis von einer reinen technischen Adaption zur Legitimation der öffentlichen Verwaltung und einer tatsächlichen Implementierung der Neuerungen in das Verwaltungshandeln.

Daher wird gefordert, die Auswirkungen der Reform auf organisationaler Ebene und die Faktoren, die die Unterschiede bedingen könnten, genauer zu untersuchen (Liguori 2012 S. 440).

Die Betrachtung der Nutzung von neuen Informationen durch die Adressaten kann dabei ein möglicher Ansatz sein, um die Ergebnisse von Reformen zu beurteilen (Moynihan/Pandey/Wright 2011, S. 144). In der Forschung zum Public Management ist vor allem die Betrachtung der Nutzung von Informationen im Bereich der Leistungsmessung bzw. -erfassung etabliert (siehe bspw. Kroll 2015; Moynihan/Pandey 2010). Es konnte nachgewiesen werden, dass in diesem Zusammenhang persönliche Faktoren (z. B. Public Service Motivation) und organisationale Faktoren, wie bspw. eine offene und innovative Organisationskultur, positiv mit der Nutzung der Informationen korrelieren (Moynihan/Pandey 2010).

Erkenntnisse der Entscheidungstheorie lassen zusätzlich den Schluss zu, dass die Adressaten die Informationen dann nutzen, wenn sie im Hinblick auf die spezifische Entscheidungssituation als nützlich empfunden werden (Beach/Mitchell 1978, S. 448; Venkatesh/Davis 2000, S. 190). Eine Studie zur kommunalen Doppik in NRW konnte diesen vermuteten Zusammenhang nachweisen. So wurde eine signifikant positive Korrelation zwischen dem wahrgenommenen Informationswert der aus der Rechnungslegung generierten Daten und der Nutzungsintensität dieser bei den Ratsmitgliedern aufgezeigt (Riemenschneider 2015, S. 192). Für den vorliegenden Kontext ist es somit von besonderer Bedeutung, ob eine kennzahlenbasierte Analyse kommunaler Bilanzen tatsächlich zu einer gesteigerten Transparenz im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen führt und damit entscheidungsnützliche Informationen für die Adressaten generieren kann. Dies könnte – neben anderen persönlichen und organisationalen Faktoren – die Nutzungsintensität der neuen Informationen durch die Adressaten steigern und dazu führen, dass die Doppik nicht lediglich adaptiert, sondern im Hinblick auf Entscheidungsprozesse auch tatsächlich implementiert wird.

III. Umsetzung des neuen öffentlichen Rechnungswesens auf kommunaler Ebene

Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland hin zu einem kaufmännischen Rechnungswesen und neuen Verfahren der Haushaltssteuerung, ist durch ein hohes Maß an Heterogenität geprägt. Für deutsche Kommunen besteht durch divergierende gesetzliche Regelungen der Bundesländer zum Haushalts- und Rechnungswesen Heterogenität in dreifacher Hinsicht. Aus einer ersten, technischen Perspektive heraus bezieht sich die Heterogenität zunächst darauf, ob entweder die kommunale Doppik oder die Kameralistik (ggf. unter Addition einer Kosten- und Leistungsrechnung, als „erweiterte Kameralistik“) verpflichtend anzuwenden ist oder ob eine Wahl-Option zur Anwendung der Doppik oder der Kameralistik

besteht (Mühlenkamp/Glöckner 2009, 5-2). Außerdem unterscheiden sich auch die im jeweiligen Bundesland vorgeschriebenen Einführungszeitpunkte. Für alle Bundesländer, die ihren Kommunen die Doppik vorschreiben, ist mit Ausnahme von Baden-Württemberg, die Frist zur Umstellung mittlerweile abgelaufen. Für Baden-Württemberg ist das neue Haushaltsrecht, gem. § 64 Abs. 2 GemHVO, spätestens ab dem 1.1.2020 anzuwenden (vgl. Tab. 1).

Bundesland	Reformmodell/ Umstellungsfrist	Anzahl der Kommunen, die doppisch buchen
Baden-Württemberg	Doppik ab 1.1.2020	Alle Kommunen (1.136)
Bayern	Doppikoption ab 1.1.2007	95 (von 2.127)
Berlin	erweiterte Kameralistik	0 (von 1)
Brandenburg	Doppik ab 1.1.2011	Alle Kommunen (432)
Bremen	Doppik ab 1.1.2008	Alle Kommunen (2)
Hamburg	Doppik ab 1.1.2013	Alle Kommunen (1)
Hessen	Doppik ab 1.1.2015	Alle Kommunen (447)
Mecklenburg-Vorpommern	Doppik ab 1.1.2012	Alle Kommunen (763)
Niedersachsen	Doppik ab 1.1.2012	Alle Kommunen (1.031)
Nordrhein-Westfalen	Doppik ab 1.1.2009	Alle Kommunen (427)
Rheinland-Pfalz	Doppik ab 1.1.2009	Alle Kommunen (2.329)
Saarland	Doppik ab 1.1.2010	Alle Kommunen (58)
Sachsen	Doppik ab 1.1.2013	Alle Kommunen (441)
Sachsen-Anhalt	Doppik ab 1.1.2013	Alle Kommunen (233)
Schleswig-Holstein	Doppikoption ab 1.1.2007	502 von 1.121 Kommunen
Thüringen	Doppikoption ab 1.1.2007	42 von 866 Kommunen
GESAMT (Jahr 2015):		7.939 von 11.415 Kommunen

Tabelle 1: Reformüberblick Doppikumstellung kommunale Ebene in Deutschland 2015¹

In einer Umfrage der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl aus dem Jahr 2014/2015 hatten bisher 86 % der Landkreise und 17 % der Kommunen in Baden-Württemberg auf die Doppik umgestellt (Fischer 2015). Nach erfolgter Umstellung in Baden-Württemberg ist die Doppik deutschlandweit für ca. 64 % aller Kommunen verpflichtend. Eine Option zur Umstellung auf die kommunale Doppik wird in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen eingeräumt (Böhme/Heindl 2014, S. 179 f.). In Bayern haben zum Stand Mitte 2013 lediglich 4,47 % der Kommunen auf die Doppik umgestellt (Bayrischer Landtag 2014). Große Städte, wie München und Nürnberg, wenden jedoch das neue Haushalts- und Rechnungswesen an.² Für das Bundesland Thüringen ergibt sich ein ähnliches Bild. Hier wenden 42 Kommunen und damit 4,85 % der Kommunen die Doppik an.³ In einer Studie aus dem Jahr 2013 gaben 82,7 % der befragten

1 Anzahl Kommunen entnommen aus Statistisches Jahrbuch 2015, S. 29.

2 http://www.nkfw.de/std/nkfw-portal-bayern/uebersicht-doppik-kommunen/index.html?no_cache=1 (Zugriff 22.11.2015).

3 Eine Aufzählung der umgestellten Kommunen findet sich auf der Internetseite: <http://www.nkf-thuer.de/de/nkftthueringen/> (Zugriff 22.11.2015).

Kommunen an, auch nicht freiwillig auf die Doppik umstellen zu wollen (Böhme/Blasch/Heindl 2013, S. 4). Ein anderes Bild ergibt sich bei der Doppikoption in Schleswig-Holstein. Hier wenden mit Stand vom 1.5.2012 502 und damit 44,78 % aller Kommunen die Doppik freiwillig an.⁴ Somit lässt sich im Ergebnis festhalten, dass in den Bundesländern, die eine Option zur Umstellung auf die Doppik zulassen, in einem überwiegenden Trend in Bayern und Thüringen die Doppik nicht angewendet wird. Für Schleswig-Holstein scheint dies nur bedingt zu gelten, denn hier hat bereits fast die Hälfte der Kommunen zur Doppik optiert. Außerdem ist zu beobachten, dass größere Kommunen eher zur Doppik optieren.

Bundesweit ist die Umstellung auf die kommunale Doppik damit weit fortgeschritten. Insgesamt wenden, nach erfolgter Umstellung in Baden-Württemberg, fast 70 % aller Kommunen die Doppik gesetzlich verpflichtet oder freiwillig an. Nach der Erstellung eines kaufmännischen Jahresabschlusses für die Kernverwaltung ist in einem zweiten Reformschritt die Erstellung eines kommunalen Konzernabschlusses gesetzlich vorgeschrieben. Dieser stellt in einer konsolidierten Gesamtsicht die Kernverwaltung ("Mutter") zusammen mit den verselbstständigten Aufgabenbereichen ("Töchter") als "Konzern Kommune" dar.

Auf staatlicher Ebene haben lediglich vier Bundesländer (nämlich der Stadtstaat Hamburg, Stadtstaat Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen) die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens beschlossen, wobei auch wieder in höchst unterschiedlichem Maße auf das HGB als Grundlage, insbesondere bei Bewertungsfragen, verwiesen wird (Wüstemann/Conrath-Hargreaves 2015, S. 622 f.).

Neben der technischen Heterogenität ergeben sich zweitens aus den einschlägigen Rechtsvorschriften der Länder auch inhaltliche Unterschiede in der Ausgestaltung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens (Mühlenkamp/Glöckner 2009, 5-2). Im vorliegend betrachteten Kontext sind vor allem Unterschiede bei Ansatz- und Bewertungsvorschriften (Budäus/Hilgers/Raupach 2014, S. 154) relevant. Hieraus resultieren interkommunale Vergleichsschwierigkeiten, vor allem zwischen Kommunen unterschiedlicher Bundesländer (Mühlenkamp/Glöckner 2010, S. 483). Insbesondere ergeben sich durch die verschiedenen Wertansätze in den folgenden Perioden erhebliche Unterschiede bei den Aufwendungen für Abschreibungen (Budäus 2009, S. 21). Beispielhaft sei hier das Problem divergierender Bewertungsgrundsätze der Eröffnungsbilanz erwähnt, wonach teilweise der Zeitwert oder aber auch die Anschaffungskosten angesetzt werden können (Kußmaul/Henkes 2008, S. 327).⁵

Darüber hinaus besteht drittens auch eine terminologische Heterogenität. So werden z. B. für die Position des Eigenkapitals unterschiedliche Begriffe, wie Nettoposition oder Kapitalposition, verwendet (Mühlenkamp/Glöckner 2009, 5-3). Hierdurch wird das Problem der länderübergreifenden Vergleiche weiter verschärft.

4 <http://www.kaemmerer-sh.de/Pages/Doppik.aspx> (Zugriff 12.12.2015).

5 Einen Überblick über die verschiedenen Wertansätze der Aktiva in der Eröffnungsbilanz geben beispielsweise *Mühlenkamp* und *Glöckner* (Mühlenkamp/Glöckner 2007).

IV. Die kommunale Bilanzanalyse

1. Motivation und Betrachtungsgegenstand

Durch die Reform der Rechnungslegung werden den Adressaten des kommunalen Jahresabschlusses, neben den Informationen über Art und Umfang von Zu- und Abflüssen liquider Mittel, neue Informationen zur Verfügung gestellt. In einer Untersuchung von *Riemenschneider* wird analysiert, welche Komponenten bzw. Bestandteile des Jahresabschlusses von nordrhein-westfälischen Kommunalpolitikern am intensivsten als Informationsinstrument genutzt werden. Es zeigt sich, dass aus der Sicht der Politiker der Ergebnisrechnung und dem Lagebericht die größte Bedeutung zukommt. Hiernach wird die Teilfinanzrechnung, die die investiven Zahlungsströme abbildet, am drittintensivsten genutzt. Der Bilanz kommt im Vergleich zu den genannten Bestandteilen die geringste Beachtung zu (*Riemenschneider 2015, S. 168*), obwohl durch eine (kennzahlengestützte) Bilanzanalyse nützliche Hinweise auf die finanzielle Lage der Kommune gewonnen werden könnten (*Hellenbrandt/Frischmuth 2011, S. 143*). Die vergleichsweise schwache Nutzung der Bilanz durch die kommunalen Mandatsträger ist deswegen auffällig, weil gerade die Darstellung der Bilanzpositionen wie z. B. Eigenkapital und Rückstellungen von den Bürgermeistern, Stadtkämmerern und Vorsitzenden der Finanzausschüsse als wichtige Informationen und als positiven Aspekt der Bilanz wahrgenommen werden (*PWC 2011, S. 46*). Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Informationen der Bilanz schwieriger zu verstehen und zu interpretieren sind, als die Informationen der Ergebnisrechnung und den überwiegend rein verbalen Ausführungen im Lagebericht (*Riemenschneider 2015, S. 168*).

Es existieren Empfehlungen für Kommunen, welche Kennzahlen im Zuge des Jahresabschlusses erhoben und publiziert werden sollen (*MIK NRW 2012; Magin 2011, S. 86 ff.*). Dabei können grundsätzlich zahlreiche für die Privatwirtschaft etablierte Kennzahlen für Kommunen übernommen werden (*KGSt 2006, S. 4; Kußmaul/Henkes 2008, S. 327*). Bei der Interpretation sollten dann aber kommunale Besonderheiten beachtet werden (*Matz 2007, S. 194; Owczarzak 2007, S. 11*). Aus der Analyse der kommunalen Bilanz könnten sich z. B. wichtige Aussagen dazu ableiten lassen, inwieweit Vermögensgegenstände zur Tilgung der Schulden eingesetzt werden könnten oder in welchem Maß zukünftige Belastungen durch Pensionen entstehen werden (*Kiamann/Wielenberg 2010, S. 242*). Insofern ist vor allem die Erhebung von Kennzahlen zur sog. horizontalen und vertikalen Bilanzstruktur sinnvoll. Die Kennzahlen der vertikalen Analyse stellen dabei die Vermögens- und die Kapitalstruktur dar, während die horizontale Analyse Vermögens- und Kapitalpositionen zueinander in Relation setzt. Die Kennzahlen der kurzfristigen Deckungsgrade (Liquidität 1.-3. Grades) werden nicht mit in die nachfolgende Analyse einbezogen. Die Insolvenz auf Grund einer Zahlungsunfähigkeit kann bei Kommunen (noch) nicht eintreten (*Kußmaul/Henkes 2008 b, S. 834*). Zudem verlieren die Kennzahlen umso mehr an Aussagekraft, je größer der Zeitraum zwischen Bilanzstichtag und Analysezeitpunkt ist (*Coenberg 2005, S. 1006*). Darüber hinaus werden die in der Literatur für die kommunale Bilanzanalyse angeführten Kennzahlen berechnet (s. Tab. 2), um zu untersuchen, welchen Beitrag sie im Hinblick auf die Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen leisten können. Dabei werden dann allerdings jeweils die kommunalspezifischen Besonderheiten

im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse diskutiert. Eine Vernachlässigung dieser Aspekte würde die Gefahr von Fehlsteuerungen erhöhen. Grundsätzlich unterliegt auch die Aussagekraft der privatwirtschaftlichen Bilanzanalyse, z. B. durch den Vergangenheitsbezug der Daten, die Bewertungsabhängigkeit und die Gefahr der Überinterpretation von Richtwerten wie der "Goldenen Bilanzregel", Grenzen (Coenberg 2005, S. 954 ff.). Diese sind auch bei vorliegender Analyse zu beachten.

Kennzahl	Formel	Literaturverweis
Eigenkapitalquote I (EKQ I)	$\frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Owczarzak 2007, S. 10; Budäus/Hilgers 2010, S. 26; Gräfer/Schneider 2010, S. 81
Eigenkapitalquote II (EKQ II)	$\frac{\text{bilanzanalytisches Eigenkapital}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Owczarzak 2007, S. 10; MIK NRW 2012, S. 22
Verschuldungsgrad (VG)	$\frac{\text{bilanzanalytisches Fremdkapital}}{\text{bilanzanalytisches Eigenkapital}}$	Coenberg 2005, S. 993; Grimberg 2009, S. 84; Fudalla u. a. 2011, S. 256
Anlagendeckungsgrad (ADG)	$\frac{\text{bilanzanalytisches Eigenkapital} + \text{langfristige Kredite}^6 + \text{Pensionsrückstellungen}}{\text{bilanzanalytisches Anlagevermögen}}$	Gräfer/Schneider 2010, S. 87; Grimberg 2009, S. 97
Anlagenintensität (AI)	$\frac{\text{bilanzanalytisches Anlagevermögen}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Owczarzak 2007, S. 8 f.; Grimberg 2009, S. 43 ff.
Infrastrukturquote (IQ)	$\frac{\text{Infrastrukturvermögen}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Fudalla u. a. 2011, S. 88; MIK NRW 2012, S. 31 ff.
Rückstellungsquote (RQ)	$\frac{\text{Rückstellungen}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Ossola-Haring 2009, S. 23
Pensionsrückstellungsquote (PRQ)	$\frac{\text{Pensionsrückstellungen}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Grunwald/Frye/Hubrig 2006, S. 14; Gräfer/Schneider 2010, S. 84 f.
Kreditverschuldungsgrad (KVG)	$\frac{\text{Kredite inkl. Liquiditätskredite}}{\text{Gesamtvermögen}}$	Fudalla u. a. 2011, S. 54

Tabelle 2: Kennzahlen der Bilanzanalyse

2. Zu den Besonderheiten des kommunalen Eigenkapitals

Da das Eigenkapital bei der Bilanzanalyse eine bedeutende Rolle einnimmt, wird es im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen. Die Bedeutung des kommunalen Eigenkapitals wird kontrovers diskutiert (Budäus/Hilgers 2010; Mühlkamp/Magin 2010). Übereinstimmend wird der Erhalt dessen als Ausdruck der Forderung zur intergenerativen Gerechtigkeit gesehen

6 Aufgrund der Einschränkung, dass zur Analyse lediglich die Bilanzen der Kommunen herangezogen werden und die Fristigkeit hier nicht ablesbar ist, wird unter der Prämisse gearbeitet, dass bei den ausgewiesenen Krediten (ohne Liquiditätskredite) Langfristigkeit vorliegt.

(Mühlenkamp/Glöckner 2010, S. 485). Der Eigenkapitalerhalt wird durch eine ausgeglichene Ergebnisrechnung erreicht (Hennies 2005, S. 59; Herre 2007, S. 35; Magin 2007, S. 176). Die Entstehung des Eigenkapitals einer Kommune unterscheidet sich grundlegend von dem des privaten Sektors (Raupach/Stangenberg 2009, S. 125). Hier wird dieses von den Eigentümern des Unternehmens aufgebracht (Coenenberg 2005, S. 283). Bei Kommunen ergibt es sich jedoch ausschließlich aus Subtraktion von Vermögen und Schulden. Es ist somit bei der Eröffnungsbilanz lediglich eine rechnerische Größe und stark von der Bewertung des Vermögens abhängig (Raupach/Stangenberg 2009, S. 125).

Bei Kommunen zeigt das Eigenkapital damit an „(...) welcher Teil des Vermögens den Bürgern gehört und nicht den Banken.“ (Herre 2007, S. 35). Diese Auffassung impliziert, dass die Einwohner einer Kommune als Eigenkapitalgeber und somit als Eigentümer angesehen werden (Hennies 2005, S. 59; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 4). Die Eigentümerschaft darf aber nicht mit dem privatwirtschaftlichen Bereich verglichen werden, wenngleich Parallelen zu erkennen sind. Gewinnorientierte Organisationen sollen im Sinne der Eigenkapitalgeber wirtschaften, um z. B. Dividenden ausschütten zu können. Kommunen schütten keine monetären Mittel aus, sollten aber auch im Sinne der Bürger und Steuerzahler, den Quasi-Eigentümern, handeln und mit dem Eigenkapital behutsam und zum Nutzen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen umgehen (Goldbach/Thomsen 2011, S. 67). Ähnlich verstehen *Budäus/Hilgers* das Eigenkapital als eine Art Darlehen der Bürger (Budäus/Hilgers 2010, S. 26). Ein sorgsamer Umgang mit diesen monetären Mitteln steht auch in diesem Verständnis im Vordergrund.

Die Bilanzanalyse betreffend, ist die Erhebung des Anteils des Eigenkapitals am Gesamtvermögen, die sogenannte Eigenkapitalquote, etabliert. Dieser soll bei der nachfolgenden Erhebung besondere Beachtung geschenkt werden. Um Erkenntnisse zur Einhaltung der intergenerativen Gerechtigkeit zu gewinnen, soll auch die absolute Höhe des Eigenkapitals im Zeitverlauf betrachtet werden.

V. Empirische Befunde zur finanzwirtschaftlichen Situation

1. Sample

Die Datenerhebung erfolgte mittels Internetrecherche und hat die Bilanzen von Kommunen in Deutschland einbezogen, die im Betrachtungszeitraum der Jahre 2008 bis 2014 ihre Jahresabschlüsse auf der kommunalen Webseite als PDF Dokument zum Download angeboten haben. Auf Grundlage der so erhobenen Jahresabschlüsse wurde eine kennzahlenbasierte Bilanzanalyse für 80 Kommunen der Haushaltsjahre 2008 bis 2014 durchgeführt.⁷ Es wurden somit insgesamt 560 Einzelabschlüsse in die Stichprobe aufgenommen.

Die Kommunen wurden für eine differenzierte Betrachtung in die Portfolios „kreisfrei“ und „kreisangehörig“ und nach den Größenklassen „klein“ (unter 20.000 Einwohner), „mittel“ (20.000 bis unter 100.000 Einwohner) und „groß“ (ab 100.000 Einwohner) eingeteilt (vgl. Tab.

⁷ Gemeindeverbände wurden nicht in die Analyse eingeschlossen.

3). Diese Unterteilung nach dem Gemeindetyp erfolgte, um bei der Bilanzanalyse eventuell auftretende Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Situation der Kommunen erklären bzw. auf statistischen Zusammenhang überprüfen zu können (Markert/Junkernheinrich 2015, S. 448). Zur Kennzahlenanalyse wurden die Bilanzen durch Zusammenfassung bzw. Saldierung von Vermögens- und Schuldenpositionen (Coenberg 2005, S. 956) in Strukturbilanzen überführt. So wurde auch die, eingangs erwähnte, heterogene Struktur der Bilanzen zwischen den Bundesländern, zumindest im Hinblick auf die unterschiedlichen Gliederungen und unterschiedlichen Terminologien der Positionen, beseitigt.

		Stichprobe	Größenklasse			Kreis	
		Haushaltsjahre 2008 bis 2014	klein	mittel	groß	kreisfrei	kreis- angehörig
Land	Baden-Württemberg	1	0	0	1	1	0
	Bayern	3	0	1	2	3	0
	Brandenburg	1	0	1	0	0	1
	Hessen	9	2	5	2	2	7
	Niedersachsen	9	3	6	0	1	8
	Nordrhein-Westfalen	50	19	23	8	7	43
	Rheinland-Pfalz	2	0	1	1	1	1
	Saarland	1	1	0	0	0	1
	Schleswig-Holstein	3	2	0	1	1	2
	Thüringen	1	1	0	0	0	1
	Deutschland	80	28	37	15	16	64

Tabelle 3: Stichprobe

2. Die deutschen Kommunen in Kennzahlen – mit Schwerpunkt NRW

a) Jahresbetrachtung 2014

Zunächst wurden die aktuellen Schlussbilanzen für das Haushaltsjahr 2014 einer Betrachtung unterzogen, um hieraus Aussagen zu der wirtschaftlichen Situation, insbesondere zu der finanziellen Stabilität, ableiten zu können. Neben dem Median, welcher im weiteren Verlauf zur Betrachtung herangezogen wird, wurden das arithmetische Mittel, die Standardabweichung sowie der Minimal- und der Maximalwert ermittelt. Dies geschah, um anhand der Streuung bzw. der Spannweite die Unterschiede in den Kennzahlenwerten der Kommunen darstellen zu können.

Kennzahl	Größenklasse	Median	arithmetisches Mittel	SD	Min	Max
EKQ I	klein	38,03 %	35,94 %	15,67	4,52 %	73,57 %
	mittel	35,55 %	32,92 %	18,67	-11,24 %	75,11 %
	groß	12,09 %	18,76 %	23,83	-10,59 %	68,08 %
EKQ II	klein	67,70 %	68,53 %	12,73	36,30 %	90,07 %
	mittel	59,64 %	59,51 %	19,27	14,13 %	92,09 %
	groß	34,48 %	38,01 %	23,89	7,25 %	80,44 %
VG	klein	47,72 %	51,64 %	33,54	11,02 %	175,49 %
	mittel	67,68 %	104,28 %	134,51	8,59 %	607,61 %
	groß	190,05 %	343,84 %	390,33	24,32 %	1279,19 %
ADG	klein	97,05 %	95,13 %	9,89	73,45 %	114,94 %
	mittel	94,56 %	91,54 %	12,53	57,08 %	114,80 %
	groß	73,18 %	74,27 %	24,99	31,09 %	101,23 %
AI	klein	93,89 %	92,44 %	5,26	75,83 %	97,93 %
	mittel	94,44 %	93,38 %	4,13	83,83 %	98,36 %
	groß	94,06 %	93,80 %	2,50	88,37 %	97,29 %
IQ	klein	42,33 %	40,23 %	15,94	0,00 %	63,74 %
	mittel	33,36 %	31,87 %	12,59	0,00 %	52,33 %
	groß	25,86 %	29,23 %	11,64	8,28 %	47,89 %
RQ	klein	10,12 %	10,90 %	4,85	3,14 %	25,79 %
	mittel	13,97 %	16,27 %	8,83	2,89 %	50,63 %
	groß	21,03 %	19,39 %	7,46	0,97 %	31,62 %
PRQ	klein	7,85 %	7,84 %	2,81	2,27 %	15,54 %
	mittel	11,02 %	12,43 %	7,42	2,00 %	47,06 %
	groß	18,26 %	16,47 %	6,85	0,32 %	25,81 %
KVG	klein	12,64 %	15,70 %	12,95	0,00 %	51,20 %
	mittel	21,74 %	20,04 %	13,69	0,13 %	48,38 %
	groß	40,46 %	35,43 %	18,57	4,07 %	63,12 %

Tabelle 4: Jahresüberblick Kennzahlen 2014 nach Größenklassen⁸

Bei Betrachtung der Eigenkapitalquoten ist ein deutlicher Abfall zwischen kleinen und großen Kommunen (kleine Kommunen EKQ I 38,03 %, EKQ II 67,70 %, große Kommunen EKQ I 12,09 %, EKQ II 34,48 %) zu erkennen. Dementsprechend ist der Wert des Verschuldungsgrades bei kleinen Kommunen deutlich geringer (47,72 %) als bei großen Kommunen (190,05 %). Große Kommunen müssen sich damit tendenziell stärker durch Fremdkapital finanzieren. Auch die kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen (vgl. Tab. 5) weisen in dieser Hinsicht starke Unterschiede auf. Kreisangehörige Kommunen, welche einige Aufgaben nicht selber wahrneh-

⁸ Der Stichprobenumfang von Tabelle 4 und 5 ist Tabelle 3 zu entnehmen. Die einzige Abweichung davon bezieht sich auf die PRQ (groß n=14, kreisfrei n=15), da die Kommunen in Baden-Württemberg keine Pensionsrückstellungen in ihrer Bilanz auszuweisen haben (KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 11).

Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen

men, da diese durch den jeweiligen Kreis übernommen werden, zeigen im Mittel höhere Werte (EKQ I 35,66 %, EKQ II 63,69 %) als kreisfreie Kommunen (EKQ I 13,10 %, EKQ II 32,39 %). Diese Tendenz ist nicht verwunderlich, da große Kommunen meist auch kreisfreie Städte sind.

Kennzahl	Kreisangehörigkeit	Median	arithmetisches Mittel	SD	Min	Max
EKQ I	nein	13,10 %	19,53 %	25,67	-10,59 %	68,08 %
	ja	35,66 %	34,27 %	16,68	-11,24 %	75,11 %
EKQ II	nein	32,39 %	38,73 %	25,72	7,25 %	80,44 %
	ja	63,69 %	63,61 %	16,45	16,35 %	92,09 %
VG	nein	209,98 %	352,90 %	388,24	24,32 %	1279,19 %
	ja	57,03 %	75,24 %	84,45	8,59 %	511,65 %
ADG	nein	81,04 %	76,18 %	25,44	31,09 %	106,20 %
	ja	95,66 %	92,90 %	11,46	57,08 %	114,94 %
AI	nein	93,70 %	93,22 %	3,00	86,52 %	97,29 %
	ja	94,54 %	93,10 %	4,61	75,83 %	98,36 %
IQ	nein	24,46 %	25,79 %	12,34	2,11 %	47,89 %
	ja	36,56 %	36,43 %	13,98	0,00 %	63,74 %
RQ	nein	21,62 %	21,70 %	10,53	0,97 %	50,63 %
	ja	12,38 %	13,30 %	6,27	2,89 %	31,46 %
PRQ	nein	19,01 %	18,78 %	10,19	0,32 %	47,06 %
	ja	9,07 %	9,82 %	4,23	2,00 %	25,08 %
KVG	nein	32,53 %	32,54 %	19,91	0,13 %	63,12 %
	ja	18,08 %	18,63 %	13,58	0,00 %	51,20 %

Tabelle 5: Jahresüberblick Kennzahlen 2014 nach Kreisangehörigkeit

Die Tabellen 4 und 5 zeigen auch, dass die Kennzahlenwerte große Spannweiten aufweisen. Die Eigenkapitalquote I bei mittleren und großen Kommunen streut von negativen bis hin zu Quoten von über 70 %. Damit übersteigen bei Kommunen die Schulden das bewertete kommunale Vermögen, während bei anderen die Schulden gerade mal etwas mehr als $\frac{1}{4}$ des gesamten Vermögens ausmachen. Auffällige Disparitäten in der wirtschaftlichen Lage der Kommunen (Brand 2014, S. 11) können also auch für die vorliegende Stichprobe bestätigt werden. Zu beachten bei der Interpretation ist allerdings, dass das kommunale Vermögen, wie z. B. das Infrastrukturvermögen, überwiegend keinen Veräußerungswert besitzt (Magin 2011, S. 100 ff.). Dennoch werden Kommunen mit hohen Eigenkapitalquoten, schon alleine wegen den korrespondierenden Fremdkapitalquoten, dauerhaft handlungsfähiger sein, als Kommunen mit niedrigen oder sogar negativen Quoten. Kommunen, deren Schulden das gegenüberstehende Vermögen übersteigen, haben in der Vergangenheit „über ihren Verhältnissen gelebt“ (Budäus/Hilgers 2010, S. 25).

Variable	EKQ I	EKQ II	VG	ADG	AI	IQ	RQ	PRQ	KVG
Einwohner	-,281**	-,445**	,445**	-,229*	-,018	-,384**	,583**	,634**	,323**
** Korrelation ist bei $p < 0,01$ signifikant									
* Korrelation ist bei $p < 0,05$ signifikant									

Tabelle 6: Rangkorrelationskoeffizienten nach Spearman

Zusätzlich zu der rein deskriptiven Betrachtungsweise der Kennzahlen wurden diese auf ihre statistische Signifikanz überprüft (vgl. Tab. 6 und 7). Um die Signifikanz zwischen den verschiedenen Kommunengrößen zu testen, wurde eine Korrelationsanalyse⁹ durchgeführt, welche den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der jeweiligen Kennzahl aufzeigt. Dieser ist bei der Eigenkapitalquote I und II sowie bei dem Verschuldungsgrad statistisch signifikant [Eigenkapitalquote I $r(78)=-0,281$, $p=0,006$ /Eigenkapitalquote II $r(78)=-0,445$, $p<0,001$ / Verschuldungsgrad $r(78)=0,445$, $p<0,001$]. Die negative Korrelation der Eigenkapitalquoten und der positive Zusammenhang bei dem Verschuldungsgrad zeigen, dass mit steigender Einwohnerzahl der Anteil des in der Bilanz ausgewiesenen Fremdkapitals zunimmt. In der Folge könnten eine sinkende Eigenständigkeit und immer größere Abhängigkeit von externen Kapitalgebern zu verzeichnen sein.

Kennzahl	kreisangehörig	kreisfrei	t
EKQ I	35,66 %	13,10 %	-2,185*
EKQ II	63,69 %	32,39 %	-3,687**
VG	57,03 %	209,98 %	2,844*
ADG	95,66 %	81,04 %	-2,565*
AI	94,54 %	93,70 %	,095
IQ	36,56 %	24,46 %	-2,781**
RQ	12,38 %	21,62 %	4,131**
PRQ	9,07 %	19,01 %	3,339**
KVG	18,08 %	32,53 %	2,646*
** $p < 0,01$			
* $p < 0,05$			

Tabelle 7: Kennzahlenunterschiede bei kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen

Um den Einfluss der Variable kreisfrei und kreisangehörig auf die Höhe der Kennzahlen messen zu können, wurde ein t-Test bei unabhängigen Stichproben gewählt (vgl. Tab. 7). Hierbei zeigt sich sowohl bei der Eigenkapitalquote I [$t(18,286)=-2,185$, $p=0,042$], der Eigenkapital-

9 Aufgrund bereits erkennbarer Kennzahlentrends zwischen den Portfolios wurde eine einseitige Korrelationsanalyse durchgeführt, mit Ausnahme der Anlagenintensität, bei welcher eine zweiseitige von Nöten war, und der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman ermittelt. Die Korrelationsanalyse untersucht nicht die Signifikanz hinsichtlich der eingeteilten Kommunengrößen klein, mittel oder groß, sondern den Zusammenhang der tatsächlichen Einwohnerzahl und der Höhe der Kennzahl. Sämtliche Variablen wurden im Vorhinein auf Normalverteilung überprüft. Die Irrtumswahrscheinlichkeit wurde jeweils mit 5 % festgelegt.

quote II [$t(18,180)=-3,687$, $p=0,002$] als auch bei dem Verschuldungsgrad [$t(15,356)=2,844$, $p=0,012$] ein signifikanter Unterschied zwischen den kreisfreien und -angehörigen Kommunen zulasten erstgenannter.

Neben den Eigenkapitalquoten und der Analyse des Verschuldungsgrades können auch andere Kennzahlen der horizontalen und vertikalen Kapitalstruktur Erkenntnisse über die wirtschaftliche Lage der Kommunen liefern.

Die „goldene Bilanzregel“ besagt, dass langfristiges Anlagevermögen mit langfristigem Kapital zu finanzieren ist. Es wird ein Anlagendeckungsgrad i. H. v. 100 % gefordert (Gräfer/Schneider 2011, S. 87). Dieser Normwert wird jedoch auch kritisch gesehen, da die Höhe des zu fordernden Deckungsgrades z. B. von der Höhe der Anlagenintensität abhängt (Coenenberg 2005, S. 1005) und nicht theoretisch fundiert ist. Im kommunalen Bereich liefert der Anlagendeckungsgrad auch einen weiteren Indikator für die intergenerative Gerechtigkeit. Dieser Grundsatz wäre hier verletzt, wenn kurzfristiges Vermögen über langfristige Kredite finanziert wird (Kußmaul/Henkes 2008 b, S. 833). Durchschnittlich, über alle Größenklassen hinweg, betrug der Anlagendeckungsgrad 94,70 % im Haushaltsjahr 2014. Dieser Wert kann zwar als durchaus solide bezeichnet werden, wobei die Betrachtung des Durchschnittswertes der verschiedenen Portfolios wichtigere Erkenntnisse als der reine Vergleich mit dem Normwert liefern kann.

Kleine und mittlere Kommunen zeigen mit 97,05 % bzw. 94,56 % einen ähnlichen Durchschnittswert. Mit einem Deckungsgrad von 73,18 % der großen Kommunen verstoßen diese stärker gegen die fristenkongruente Finanzierung. Ein signifikant negativer Zusammenhang mit der Anzahl der Einwohner konnte auch mittels der Korrelationsanalyse aufgedeckt werden [$r(78)=-0,229$, $p=0,021$]. Es könnte daher der Schluss nahegelegt werden, dass bei großen Kommunen das Risiko von Liquiditätsschwierigkeiten bei der Rückzahlung des Fremdkapitals größer sein könnte. Kleine Unterschiede sind auch bei den kreisfreien (81,04 %) und kreisangehörigen Kommunen (95,66 %) erkennbar, was ebenso statistisch bestätigt wurde [$t(16,550)=-2,565$, $p=0,020$].

Die hohe Anlagenintensität (94,20 % in der Gesamtstichprobe) im kommunalen Sektor wird durch die Aufgabe der Daseinsvorsorge bedingt. Bei dieser Bilanzkennzahl konnte kein signifikanter Zusammenhang bzw. Unterschied bei der Größe und kreisangehörigen/kreisfreien Kommunen festgestellt werden [$r(78)=-0,018$, $p=0,873/t(78)=0,095$, $p=0,925$]. Eine niedrige Anlagenintensität könnte ein Hinweis auf unterlassene Ersatz- und Neuinvestitionen sein (Kußmaul/Henkes 2008 a, S. 662). Dies kann abschließend jedoch nur unter zusätzlicher Betrachtung der investiven Auszahlungen in der Finanzrechnung beurteilt werden. Hohe Anteile von Anlagevermögen am Gesamtkapital könnten hohe Aufwendungen, z. B. in Form von Abschreibungen und Instandhaltungsaufwendungen in den Folgeperioden nach sich ziehen. Auch wenn das kommunale Anlagevermögen Besonderheiten aufweist, bestehen Gestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere die Nutzung von Gebäuden könnte in Form von Sale-Lease-Back Modellen ausgestaltet werden. In diesem Zusammenhang bedarf es jedoch einer Abwägung der spezifischen Vor- und Nachteile.

Eine besonders bedeutende Position des Anlagevermögens ist das Infrastrukturvermögen. Dieses kann ganz überwiegend weder veräußert noch anderweitig genutzt werden (Fudalla u. a. 2011, S. 88). Bei den Kommunen der Stichprobe ist im Mittel ca. 1/3 des Gesamtvermögens im Infrastrukturvermögen gebunden. Bei kleinen Kommunen macht der Anteil sogar 42,33 % aus.

Im Gegensatz zu den großen Kommunen der Stichprobe (25,86 %) sind diese unflexibler bezüglich der Veräußerung des Anlagevermögens, da mithin fast die Hälfte der Vermögenswerte unveräußerlich ist. Zudem können hieraus hohe Instandhaltungsaufwendungen sowie Abschreibungen resultieren, die die Haushalte der Kommunen belasten. Auf das Versorgungsniveau der Einwohner kann durch diese Kennzahl nicht geschlossen werden. Dies ist nur unter Einbeziehung der Infrastrukturquote pro Einwohner möglich (Kußmaul/Henkes 2008 a, S. 663). Die negative Korrelation der Infrastrukturquote mit steigender Einwohnerzahl wurde als signifikant bestätigt [$r(78)=-0,384$, $p<0,001$]. Damit nimmt das Versorgungsniveau mit der Größe der Kommune tendenziell ab. Ebenso zeigt sich ein signifikanter Unterschied zwischen kreisfreien und -angehörigen Kommunen [$t(78)=-2,781$, $p=0,007$], mit niedrigeren Werten bei den kreisfreien (24,46 % zu 36,56 %) Kommunen.

Hohe Rückstellungen stellen, auf Grund der damit verbundenen zukünftigen Mittelabflüsse, ein Risiko dar (Ossala-Haring 2009, S. 23). Die durchschnittliche Rückstellungsquote der Kommunen der Stichprobe beträgt 13,30 %. Die Pensionsrückstellungsquote beläuft sich auf 9,99 %. Somit ist die Pensionsrückstellung die bedeutendste Rückstellungsposition. Die höchsten Rückstellungsquoten haben erwartungsgemäß große (21,03 %) und kreisfreie (21,62 %) Kommunen, was vor allem mit einer größeren Anzahl an Beamten bzw. höher besoldeten Beamten und somit höheren Pensionsrückstellungsquoten (18,26 % und 19,01 %) zusammenhängen könnte. Eine Korrelation mit der Einwohnerzahl kann bei beiden Quoten statistisch nachgewiesen werden. [Rückstellungsquote $r(78)=0,583$, $p<0,001$ /Pensionsrückstellungsquote $r(77)=0,634$, $p<0,001$]. Auch aus dem t-Test ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen [Rückstellungsquote $t(78)=4,131$, $p<0,001$ /Pensionsrückstellungsquote $t(15,150)=3,339$, $p=0,004$].

Die Analyse des Kreditverschuldungsgrades unterstützt die bisherigen Erkenntnisse zur finanziellen Situation der Kommunen. So weisen große (KVG 40,46 %) und kreisfreie Kommunen (KVG 32,53 %) die höheren Anteile von Kreditverschuldung am Gesamtvermögen auf. Diese Kommunen sind folglich mit höheren Rückzahlungsverpflichtungen und Zinszahlungen belastet. Es kann auch hier eine positive Korrelation mit steigender Einwohnerzahl [$r(78)=0,323$, $p=0,002$] aufgezeigt werden. Daneben übt die Unterscheidung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Kennzahl aus [$t(18,632)=2,646$, $p=0,016$]. Auffällig ist auch hier die große Streuung, die in allen Größenklassen zu beobachten ist. Während Kommunen gänzlich frei von Kreditverschuldung sind, macht die Kreditverschuldung bei anderen mehr als die Hälfte der gesamten Bilanzsumme aus.

b) Zeitreihenvergleich 2008–2014

Weitere Erkenntnisse zu der finanzwirtschaftlichen Lage der Kommunen könnten sich aus der Betrachtung der Veränderungen der Bilanzkennzahlen im Zeitverlauf ergeben, durch die die finanzielle Situation transparenter wird, als durch eine isolierte Betrachtung der Kennzahlen des jeweiligen Haushaltsjahres (KGSt 2006, S. 4). Zudem werden die, aus den unterschiedlichen Wertansätzen in der Eröffnungsbilanz resultierenden, bilanziellen Auswirkungen (z. B. auf das Eigenkapital) im Zeitverlauf abgeschwächt. Insbesondere höhere Wertansätze für Vermögens-

gegenstände des Anlagevermögens führen zwar zunächst zu höherem Eigenkapital, jedoch in den Folgejahren auch zu höheren Abschreibungen, was zu einer stärkeren Verringerung des Eigenkapitals führt. So können die Auswirkungen der inhaltlichen Heterogenität der Regelungen zur kommunalen Doppik durch den Zeitreihenvergleich zwar nicht gänzlich eliminiert, aber zumindest im Hinblick auf die bilanzielle Entwicklung der Kennzahlen in der Analyse transparent gemacht werden.

Bei der gesamten Stichprobe unterliegen der Anlagendeckungsgrad und die Anlagenintensität nur marginalen Schwankungen und bewegen sich im Betrachtungszeitraum durchaus konstant zwischen 94 % und 97 % bzw. 94 % und 96 %. Ebenso verläuft die Infrastrukturquote annähernd linear bei ca. 35 %. Diese Kennzahlen werden daher nachfolgend nicht abgebildet.

Die Höhe der Eigenkapitalquote I und II sinkt im Zeitverlauf (Abb. 1 und 2). Korrespondierend hierzu steigt der Verschuldungsgrad an (gesamte Stichprobe: EKQ I von 40,60 % 2008 auf 35,47 % 2014/EKQ II von 66,87 % auf 60,95 %/VG von 49,57 % auf 64,08 %). Eine Verringerung des Eigenkapitalanteils ist im Zeitverlauf bei allen Kommungrößen zu beobachten. Das Phänomen tritt jedoch am stärksten bei großen Kommunen auf. Hier zeigt sich ein Abfall der Eigenkapitalquote I um 16,36 Prozentpunkte von 28,45 % im Jahre 2008 auf 12,09 % im Jahr 2014. Die Eigenkapitalquote II verringerte sich sogar um 19,38 Prozentpunkte (53,86 % 2008 auf 34,48 % 2014). Damit einhergehend wächst der Verschuldungsgrad von 85,65 % auf 190,05 % an. Große Kommunen müssen sich in eine immer stärkere Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern begeben. Damit haben große Kommunen nicht nur den geringsten Eigenkapitalanteil am Gesamtvermögen, sondern auch die stärkste Abnahme der Eigenkapitalquote im Zeitverlauf.

Überwog im Jahre 2008 noch der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtvermögen (s. Eigenkapitalquote II), so könnte die Abnahme der Eigenkapitalquote – bei Konstanz der Bilanzsumme – darauf hindeuten, dass das Eigenkapital im Zeitverlauf aufgezehrt wird. Daher ist zusätzlich eine Betrachtung der absoluten Höhe des Eigenkapitals geboten. Diese zeigt, dass lediglich bei 20 Kommunen der Stichprobe ein Anstieg der absoluten Eigenkapitalsumme (ohne Sonderposten) zwischen 2008 und 2014 erfolgt ist. Bei den restlichen 60 Kommunen hat sich über die Jahre hinweg diese Bilanzposition verringert. Dies lässt auf negative Jahresergebnisse schließen. Der größte Rückgang wurde mit einem Betrag von 1,8 Mrd. Euro verzeichnet. Andererseits konnte eine Kommune der Stichprobe das Eigenkapital jedoch sogar um 3,9 Mrd. Euro zwischen 2008 und 2014 vergrößern. Trotz einer grundsätzlich negativen finanziellen Entwicklung wird hier erneut die Heterogenität der wirtschaftlichen Lage der Kommunen deutlich. Die Verringerung des Eigenkapitals bei vielen Kommunen der Stichprobe kann als Ausdruck davon gewertet werden, dass jetzige Generationen auf Kosten zukünftiger leben. Das Vermögen der Kommunen wird aufgezehrt und spätere Generationen mit Rück- und Zinszahlungen belastet. Trotz der kontroversen Diskussion um die Bedeutung des kommunalen Eigenkapitals sowie der Interpretation der Eigenkapitalquote, ist dies unstrittig eine überaus negative Entwicklung.

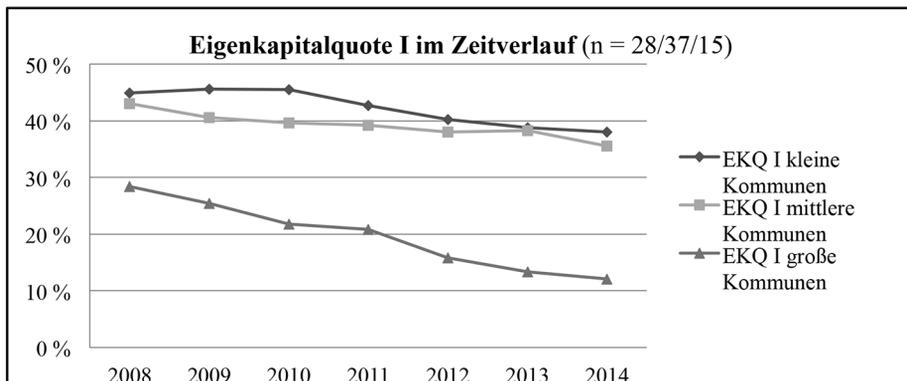


Abbildung 1: Eigenkapitalquote I im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung

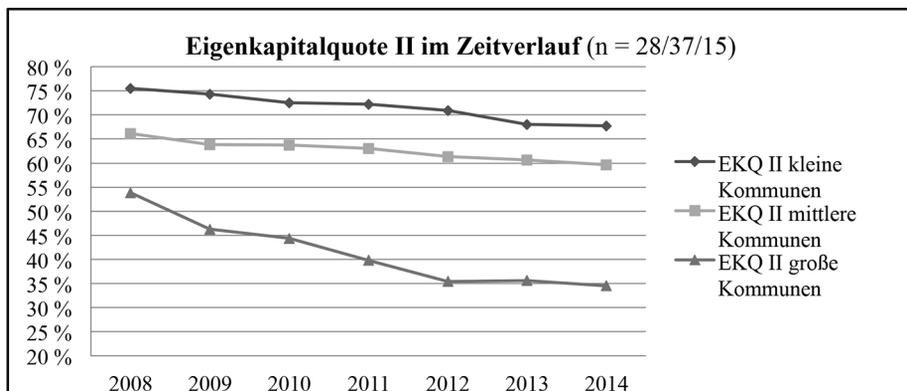


Abbildung 2: Eigenkapitalquote II im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Rückstellungs- und Pensionsrückstellungsquote sind im Zeitverlauf keine bedeutenden Veränderungen festzustellen. Bei den kleinen Kommunen liegt der Prozentsatz der Rückstellungsquote im aktuell betrachteten Haushaltsjahr 2014 sogar knapp unter dem Wert des Jahres 2008 (2008: 10,53 %, 2014: 10,12 %). Dennoch darf hier die zukünftige finanzielle Belastung, die sich aus den Versorgungsansprüchen ergibt, nicht verkannt werden. Konstante oder leicht fallende Pensionsrückstellungsquoten könnten, bei unveränderter Bilanzsumme, darauf hindeuten, dass die Kommunen derzeit durch zwei Aspekte finanziell belastet werden. Zum einen durch die bewertungsbedingte aufwandswirksame Zuführung zur Rückstellung, zum anderen durch den Abfluss liquider Mittel bereits eingetretener Pensionsfälle. Eindeutig kann dies jedoch nur unter Einbeziehung der Ergebnis- und Finanzrechnung beurteilt werden. Es kann vermutet werden, dass den Pensionsrückstellungen in den Bilanzen der Bundesländer eine noch

größere Bedeutung zukommt. So beträgt z. B. die Pensionsrückstellungsquote für das Land Hessen zum 31.12.2013 48,1 % (Bott/Klier 2014, S. 506).

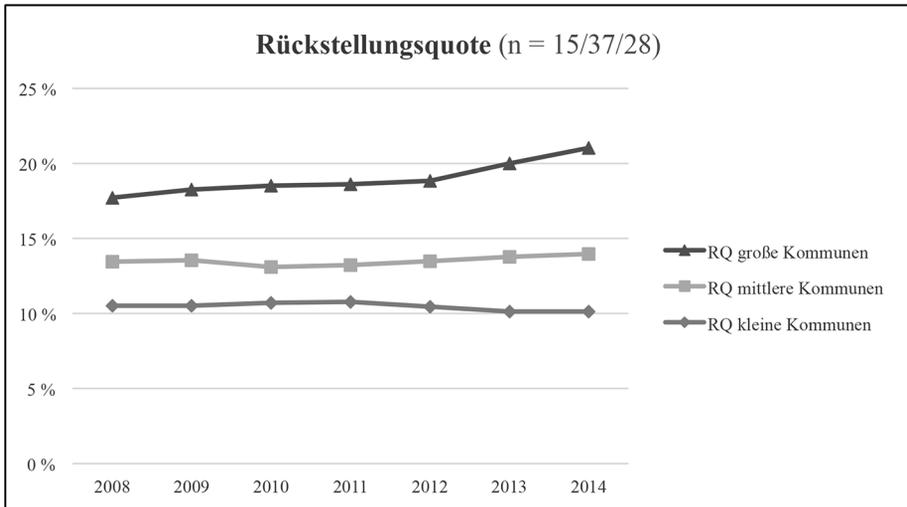


Abbildung 3: Rückstellungsquote im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung

Ein deutlicher Anstieg ist beim Kreditverschuldungsgrad ersichtlich. Dieser wuchs durchschnittlich von 13,71 % auf 19,93 % an. Am offensichtlichsten ist der Anstieg bei den großen Kommunen der Stichprobe. Hatten kleine und mittlere Kommunen 2008 noch einen annähernd identischen Kreditverschuldungsgrad (12,01 % und 11,86 %), so haben sich diese im Zeitverlauf auseinanderentwickelt. Demgemäß betrug der Wert der kleinen Kommunen 2014 12,64 %, der der mittleren 21,74 %.

Zwischen den Haushaltsjahren 2012 und 2014 fand bei den kleinen Kommunen der Stichprobe ein leichter Abbau statt. Auch bei den anderen beiden Größenklassen stieg die Quote nur noch marginal an. Diese Entwicklung stellten auch Arnold et al. fest (Arnold u. a. 2015, S. 102). Die annähernde Stagnation zwischen den aktuellsten Haushaltsjahren der Betrachtung könnte ein Indiz dafür sein, dass Kommunen teilweise versuchen, ihre Kreditverbindlichkeiten abzubauen. Um eindeutige Aussagen darüber zu treffen, wäre eine längerfristige Beobachtung, auch der absoluten Kreditbeträge, nötig.

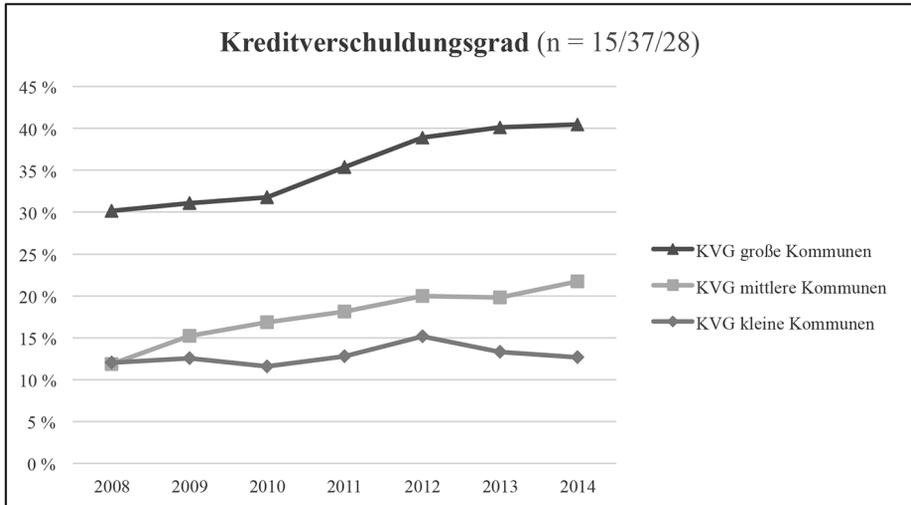


Abbildung 4: Kreditverschuldungsgrad im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung

VI. Fazit

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens eröffnet die Möglichkeit, den kommunalen Jahresabschluss mit betriebswirtschaftlich etablierten Bilanzkennzahlen zu analysieren. In der vorliegenden Untersuchung konnten somit für die Kommunen der Stichprobe Erkenntnisse über die Vermögens- und Schuldenlage gewonnen werden.

Die kommunalen Eigenkapitalquoten nehmen im Zeitverlauf ab, korrespondierend steigt der Verschuldungsgrad an. Die Betrachtung der absoluten Eigenkapitalhöhe zeigt, dass sich bei drei Viertel der Kommunen der Stichprobe das Eigenkapital im Laufe der betrachteten Haushaltsjahre abgebaut hat. Dies ist deswegen verwunderlich, da die Kommunen in dem betrachtenden Zeitraum hohe Steuererträge verzeichnen konnten. Durch den Abbau des Eigenkapitals wird der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit verletzt. Der Ressourcenverbrauch kann nicht durch erwirtschaftete Erträge gedeckt werden. Kommende Generationen werden die finanziellen Konsequenzen des gegenwärtigen Verwaltungshandelns tragen müssen, obwohl sie diese nicht verursacht haben und daraus wenig bzw. keinen Nutzen zu erwarten haben. Diese finanzielle Entwicklung könnte sich zukünftig durch neue gesetzliche Verpflichtungen, wie der staatlichen Schuldenbremse, weiter verschärfen, die ab 2020 bzw. ab 2016 gilt. Hierdurch könnte der Anreiz für Bund und Land erhöht werden, Aufgaben weiter auf die Kommunen zu delegieren, um die gesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung erfüllen zu können (Brand 2015, S. 54).

Die Rückstellungsquoten, insbesondere die Pensionsrückstellungsquoten sind im Zeitverlauf fast konstant. Hieraus könnte sich schließen lassen, dass aufwandswirksame Zuführungen und zahlungswirksame Auflösung der Pensionsrückstellungen den Wert der Rückstellungen derzeit noch unverändert lassen. Somit würden Kommunen sowohl durch Ressourcenverbräuche wie auch durch Zahlungsmittelabflüsse belastet. Die Erfassung der impliziten Verschuldung macht aber vor allem das Liquiditätsrisiko transparent. Denn der in der Bilanz passivierte Pensionsrückstellungswert ist eine begründete Schätzung der finanziellen Verpflichtung, der die Kommunen in den zukünftigen Jahren in Form von Pensions- und Versorgungszahlungen nachzukommen haben. Dies könnte dazu führen, dass die ohnehin ständig ansteigenden Liquiditätskredite anwachsen und damit die finanzielle Stabilität der Kommunen weiter gefährden. Bei der Kennzahl des Kreditverschuldungsgrades ist über die Zeitreihe hinweg ein Anstieg zu beobachten. In der Folge werden Zinsaufwendungen die kommunalen Haushalte belasten und die Abhängigkeit vom Kreditmarkt verstärken. Zahlungsverpflichtungen aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen erhöhen zudem weiter den Liquiditätsbedarf.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass mit Ausnahme der Anlagenintensität sämtliche Bilanzkennzahlen einen signifikanten Zusammenhang mit der Einwohnerzahl bzw. der Kreisangehörigkeit aufweisen. Es wird deutlich, dass die finanzielle Lage der größeren bzw. kreisfreien Kommunen tendenziell schlechter als die der kreisangehörigen und kleineren Städte ist. Dies könnte durch eine stärkere Ausprägung der eingangs erwähnten exogenen Faktoren, wie die Höhe der Soziallastenquote, verursacht werden. Eine hohe Soziallastenquote wiederum könnte durch eine hohe Arbeitslosenquote in den größeren Städten der vorliegenden Stichprobe bedingt sein. Die Zentralisierung der Wirtschaft in größeren Städten und das damit verbundene steigende Branchenrisiko sowie ein größerer Anteil an geringqualifizierten Einwohnern könnten die Gründe hierfür sein. Außerdem ist davon auszugehen, dass die öffentliche Aufmerksamkeit, z. B. in den Medien, mit der Größe der Kommune zunimmt. Dies könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass kommunale Akteure grundsätzlich notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen zur Verbesserung der finanziellen Stabilität nicht treffen. Hierzu seien beispielhaft die Erhöhung der Steuerhebesätze und die Einsparungen bei freiwilligen Aufgaben genannt. Um gesicherte Aussagen zu den Gründen treffen zu können, bedarf es jedoch einer Einzelfallbetrachtung unter Einbeziehung weiterer Komponenten (wie der Ergebnisrechnung) des neuen Haushalts- und Rechnungswesens.

2. Limitationen

Die Analyse unterliegt einigen Limitationen. Zunächst ist die Anzahl der untersuchten Kommunen im Vergleich zu der Gesamtanzahl der deutschen Kommunen sehr klein und auf die Bundesländer nicht gleichverteilt. Über die Hälfte der untersuchten Bilanzen sind von Kommunen aus Nordrhein-Westfalen. Auch sind einzelne Bundesländer in der Stichprobe nicht enthalten. Dies ergibt sich in erster Linie aus der eingeschränkten Verfügbarkeit von Bilanzen auf den Webseiten der Gemeinden über einen mehrjährigen Zeitraum. So können derzeit statistisch keine belastbaren Gruppenvergleiche zwischen den Bundesländern durchgeführt werden. Dies wäre jedoch besonders wünschenswert, da – wie ausgeführt – zwischen den Bundesländern teils

sehr heterogene Bewertungsvorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Wertermittlung des Anlagevermögens für die Eröffnungsbilanz, existieren. Damit unterliegt die Studie der generellen Limitation, dass kennzahlengestützte Bilanzanalysen stets bewertungsabhängig sind, im besonderen Maße.

Zukünftige Analysen sollten auch Bilanzen der Kreise berücksichtigen, um mögliche Unterschiede zwischen dem kommunalen Typus der Stadt bzw. der Gemeinde und des Landkreises zu analysieren. Darüber hinaus könnten erfolgswirtschaftliche Kennzahlen erhoben werden, die sich nicht nur auf die Bilanz, sondern auf weitere Komponenten des Jahresabschlusses (insbesondere die Ergebnisrechnung) beziehen. Hierbei könnte vor allem untersucht werden, ob die finanzwirtschaftliche Lage entscheidend von der Höhe bestimmter Erträge (z. B. Steuererträge) oder Aufwendungen (z. B. Sozialhilfeaufwendungen) determiniert wird.

Um ein vollständiges Bild der Finanz-, Schulden- und Ertragslage der Kommune zu erhalten, sollte, ähnlich wie in der privatwirtschaftlichen Sphäre, auch hier eine konsolidierte Gesamtsicht auf den Konzern Kommune erfolgen, der die Vermögens- und Schuldenverflechtungen mit den Töchtern bzw. kommunalen Beteiligungen aufzeigt. Der hier durchgeführte interkommunale Vergleich auf Basis von Bilanzkennzahlen ist aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen und der unterschiedlichen Tiefe von Ausgliederungen nur bedingt aussagekräftig. Zukünftige Forschung sollte daher bei der Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation den Fokus auch auf die Betrachtung des konsolidierten Gesamtabschlusses legen.

3. Forschungsbedarf

Die Studie zeigt, wie kaufmännische Bilanzen dazu beitragen können, die Transparenz im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen zu erhöhen. Allgemeine Empfehlungen zur Verbesserung der finanziellen Stabilität und zur Haushaltskonsolidierung lassen sich aus der kennzahlengestützten Bilanzanalyse nicht ableiten. Hierzu ist der konkrete Einzelfall der entsprechenden Kommune zu betrachten. Dabei können etablierte betriebswirtschaftliche Instrumente, wie die kennzahlenbasierte Bilanzanalyse, den Adressaten eine breitere und differenziertere Entscheidungsgrundlage liefern. Ein Mehrwert kommt der kommunalen Doppik jedoch nur dann zu, wenn die Adressaten die neuen Informationen auch tatsächlich nutzen. Die Intensität der Nutzung kann daher als ein Erfolgsindikator der Reform angesehen werden. Die Frage nach der Akzeptanz und der Art der Nutzung der neuen Informationen als Entscheidungsgrundlage ist jedoch generell und auch im internationalen Vergleich noch wenig untersucht worden (siehe bspw. Becker/Jagalla/Skaerbaek 2014, S. 325, Burth/Hilgers 2014, Burth/Hilgers 2015, Böhme/Heindl 2014 etc.).

Differenziert nach dem jeweiligen Adressatenkreis kann somit für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in folgenden Themenkomplexen weiterer Forschungsbedarf verortet werden:

1. Adressaten der kommunalen Doppik sind Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik. Sie sind wesentlich für effizienteres und effektiveres Verwaltungshandeln verantwortlich. Daher ist die Verwendung der entscheidungsnützlichen Informationen für diesen Adressatenkreis besonders relevant. *Lampe/Hilgers/Ihl* konnten einen positiven Zusammenhang zwischen der

Kosteneffizienz und der Einführung der Doppik bei Kommunen nachweisen (Lampe/Hilgers/Ihl 2015). *Burth/Hilgers* haben in ihren Studien untersucht, welche Komponenten den wahrgenommenen Nutzen des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens von Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik determinieren (Burth/Hilgers 2015; Burth/Hilgers 2014). In Anknüpfung an diese Studien ist zu fragen, wovon die Verwendung der neuen Informationen als Entscheidungsgrundlage abhängt. Hier stellen sich unmittelbar Fragen nach persönlichen bzw. verhaltensorientierten Faktoren, wie z. B. dem Ausbildungsniveau, der Motivation und dem Willen der Entscheidungsträger, und organisationalen Faktoren, wie der Struktur der Organisation, der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommune und der Unterstützung durch die Politik.

2. Neben den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung gehören Bürger zu den weiteren Adressaten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Grundsätzlich gibt es jedoch wenige empirische Erkenntnisse darüber, welche Bedeutung die Bürger dem Haushalts- und Rechnungswesen beimessen und inwiefern die Informationen in Entscheidungen der Bürger eingehen. Gibt es Anzeichen, dass bürgerschaftliches und parteiliches Engagement, Zufriedenheit oder Wohnortwahl von der finanziellen Verfasstheit der kommunalen Finanzsituation abhängig ist? Ähnliches gilt auch für die Frage der unternehmerischen Ansiedlungsentscheidungen.

3. Ein schlechtes Rating hinsichtlich der Kreditwürdigkeit von Kommunen durch die Kreditgeber könnte z. B. höhere Zinsen zur Folge haben. In einem Rating aus dem Jahr 2010 zeigt sich, dass die Bonität der Kommunen von der Ratingagentur unterschiedlich eingeschätzt wird (Schwartz 2012). Die Frage ist, inwieweit Bilanzen der Kernverwaltung und des Konzerns Kommune von den Banken für Entscheidungen bei der Darlehensvergabe und der Zinsbepreisung herangezogen werden. Nach welchen Kriterien rezipiert der Kapitalmarkt öffentliche Bilanzen und was sind die Konsequenzen? Folglich ist auch zu untersuchen, ob die Kommunen Maßnahmen ergreifen (z. B. Sale-and-Lease-Back Modelle), um ihre Handlungsfähigkeit zu signalisieren und sich damit an Strategien des privaten Sektors im Sinne eines "best practice" orientieren.

4. Zu den Adressaten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zählen auch die Kommunalaufsichten, denen der gesetzliche Auftrag der Finanzkontrolle über die Kommunen zukommt. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang die Vorschriften zum Haushaltssicherungskonzept (HSK), welches die Haushaltskonsolidierung bzw. den Haushaltsausgleich zum Ziel hat. Die Nutzung der Informationen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens durch die Kommunalaufsichten und die Wirksamkeit von aufsichtsrechtlichen Steuerungsinstrumenten, wie dem HSK, ist vor diesem Hintergrund weiter zu untersuchen (Holler 2012, S. 5; Geißler 2009, S. 99; Holtkamp 2016, S. 19).

Abstract

Stefan Hoffsummer, Karoline Grundnig and Dennis Hilgers; The Financial Condition of German Municipalities – An Analysis of Local Balance Sheets

balance sheet analysis; financial stability; local budgeting and accounting; time series comparison

With the transition from bureaucratic governance to local public management, public budgeting and accounting regimes are changing all over Europe. The former cash-based accounting system is renewed as Public Managers have increased interest in reliable and standardized financial information on an accrual basis. This article performs an examination of balance sheets of cities in Germany, which are compared over the years. It is based on an online analysis of currently available balance sheets of 80 municipalities for the period from 2008 to 2014 and gives insights about their financial condition.

Literaturverzeichnis

- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015), Kommunalen Finanzreport 2015.
- Bayrischer Landtag (2014), Drucksache 17/771, <http://www.nkfw.de/std/nkfw-portal-bayern/uebersicht-doppikkommunen/index.html> (Zugriff 12.12.2015).
- Beach, Lee Roy und Terence R. Mitchell (1978), A Contingency Model for the Selection of Decision Strategies, in: *Academy of Management Review*, 3. Jg., Heft 3, S. 439-449.
- Becker, Sebastian, Tobias Jagalla und Peter Skaerbaek (2014), The translation of accrual accounting and budgeting and the reconfiguration of public sector accountants' identities, in: *Critical perspectives on accounting*, 25. Jg., Heft 4-5, S. 324-338.
- Brand, Stephan (2013), Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?, in: *Wirtschaftsdienst*, 93. Jg., Heft 2, S. 87-93.
- Brand, Stephan (2014), Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrument einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Haushalspolitik, Berlin.
- Brand, Stephan (2015), Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung – der lange Schatten der Finanzkrise, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg., Heft 1, S. 51-55.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014), Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 55, Heft 4, S. 614-647.
- Böhme, Doris, Kathrin Blasch und Markus Heindl (2013), Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Freistaat Thüringen, Evaluationsbericht des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
- Böhme, Doris und Markus Heindl (2014), Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens – Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland, in: *Der moderne Staat*, 7. Jg., Heft 1, S. 173-191.
- Bott, Harald und Enno Klier (2014), Bilanzierung von Pensionsrückstellungen im Jahresabschluss der Gebietskörperschaft, in: *Der Konzern*, 12. Jg., Heft 12, S. 501-515.
- Budäus, Dietrich (2009), Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland. Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppisches Haushalts- und Rechnungswesen
- Budäus, Dietrich und Dennis Hilgers (2010), Eigenkapital und EK-Quote – vernachlässigbare Faktoren?, in: *Der Städtetag*, 63. Jg., Heft 4, S. 22-26.
- Budäus, Dietrich (2013), Institutionelle Transparenz als wesentliches Element einer demokratisch legitimierten öffentlichen Ressourcensteuerung, in: Wallmann Walter, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen, Karl-Heinz Steingässer (Hrsg.): *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung – Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes*, München, S. 81-100.
- Budäus, Dietrich, Dennis Hilgers und Björn Raupach (2014), Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens: Vom IMK-Beschluss 2003 zu EPSAS 2015, in: *Verwaltung und Management*, 20. Jg., Heft 3, S. 153-156.
- Budäus, Dietrich, Dennis Hilgers und Gerhard Steger (2014), ifst-Schrift – Entwicklungspfade und Reformdefizite öffentlicher Ressourcensteuerung in Deutschland, Lernen am aktuellen Beispiel Österreich, Nr. 500.
- Burth, Andreas und Dennis Hilgers (2014), Cui Bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany, in: *Journal of Business Economics*, 84. Jg., Heft 4, S. 531-570.

Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen

- Burth, Andreas und Dennis Hilgers (2015), Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitik, in: *dms – der moderne Staat*, 8. Jg., Heft 1, S. 173-200.
- Coenenberg, Adolf Gerhard (2005), Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundsätze – HGB, IFRS und US-GAAP, 20. Auflage, Stuttgart.
- Deutscher Städtetag (2015), Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen, Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 des Deutschen Städtetages, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/2015/gfb_2015_schlaglichter.pdf (Zugriff: 9.1.2016).
- Fischer, Edmund (2015), Stand der Umsetzung und erwarteter Nutzen des NKHR – Ergebnisse einer empirischen Studie, Vortrag auf der NKHR Tagung 2015, http://www.hs-kehl.de/fileadmin/KEAK/2015-06-18_NKHR-Tagung/A_Fischer_Studie.pdf (Zugriff: 22.11.2015).
- Fudalla, Mark, Martin Tölle, Christian Wöste und Manfred zur Mühlen (2011), Bilanzierung und Jahresabschluss in der Kommunalverwaltung. Grundsätze für das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ (NKF), 3. Auflage, Berlin.
- Geißler, René (2009), Kommunalrechtliche Steuerungsansätze zur Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, KWI-Gutachten.
- Goldbach, Armin und Marc Thomsen (2011), Doppisches Rechnungs- und Haushaltswesen für die Kommunen in Niedersachsen, Finanzbuchführung, Haushaltsplanung, Jahresabschluss und -analyse, Kosten- und Leistungsrechnung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, 2. Auflage, Dresden.
- Gräfer, Horst und Georg Schneider (2010), Bilanzanalyse, 11. Auflage, Herne.
- Grimberg, Michael (2009), Analyse des kommunalen Jahresabschlusses, Ostbevern.
- Grunwald, Ekkehard, Brunhilde Frye und Nicole Hubrig (2006), Die Analyse der kommunalen Bilanz, in: Sonderdruck aus KGSt Info, Mai 2006.
- Hellenbrandt, Andreas und Birgit Frischmuth (2011), Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens – Stand und Perspektiven der doppelchen Steuerung, in: *Verwaltung und Management*, 17. Jg., Heft 3, S. 140-143.
- Hennies, Marc (2005), Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor. Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Konzerns Kommune mit Hilfe der Informationsinstrumente des Neuen Rechnungswesens, München.
- Herre, Andrea (2007), Steuerungsorientierte Analyse von kommunalen Bilanzen nach dem neuen Haushaltsrecht, in: *Der Gemeindehaushalt*, 108. Jg., Heft 2, S. 34-40.
- Holler, Benjamin (2012), Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Vergleich, Forschung für Kommunen – Arbeitspapier 01/2012.
- Holtkamp, Lars (2016), Symbolische Haushaltspolitik – Zum Verhältnis von symbolischer Politik und Haushaltskonsolidierung mit einigen Illustrationen aus NRW, in: *Verwaltung und Management*, 22. Jg., Heft 1, S. 14-26.
- Hyndman, Noel und Ciaran Connolly (2011), Accruals accounting in the public sector: A road not always taken, in: *Management Accounting Research*, 22. Jg., Heft 1, S. 36-45.
- Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt (2012), Kommunales Sozialausgabenwachstum und konnexitätsorientierter Ausgleich – das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: *Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Gemeinde und Stadt – Kommunale Finanzen*. Heft 4/2012, S. 102-105.
- KGSt (2006), Die Analyse der kommunalen Bilanz – Sonderdruck aus KGSt Info, Mai 2006.
- KGSt und Bertelsmann Stiftung (2009), Projekt Rechtsvergleich Doppik. Vorlage zur 5. Sitzung des Beirats am 21./22.4.2009. TOP 4: Passivpositionen der Bilanz, http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jpdnloads/TOP_4_Passivpositionen_der_Bilanz.pdf (Zugriff: 14.4.2015).
- Kiaman, Oliver und Stefan Wielenberg (2010), Sind die Regeln der externen Unternehmensrechnung auf die kommunale Rechnungslegung übertragbar?, in: *Journal of Business Economics*, 80. Jg., Heft 3, S. 237-261.
- Konrad, Kai A. und Holger Zschäpitz (2010), Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle betrifft, München.
- Kroll, Alexander (2015), Explaining the Use of Performance by Public Managers: A Planned-Behavior Approach, in: *American Review of Public Administration*, 45. Jg., Heft 2, S. 201-215.
- Kußmaul, Heinz und Jörg Henkes (2008), Haushalts- und Jahresabschlussanalyse in der kommunalen Doppik. Anlässe, Bedeutung und Grenzen, in: *Steuern und Bilanzen*, 10. Jg., Heft 9, S. 327-331.
- Kußmaul, Heinz und Jörg Henkes (2008 a), Haushalts- und Jahresabschlussanalyse in der kommunalen Doppik. Finanzwirtschaftliche Kennzahlenanalyse I, in: *Steuern und Bilanzen*, 10. Jg., Heft 17, S. 661-666.
- Kußmaul, Heinz und Jörg Henkes (2008 b), Haushalts- und Jahresabschlussanalyse in der kommunalen Doppik. Finanzwirtschaftliche Kennzahlenanalyse II, in: *Steuern und Bilanzen*, 10. Jg., Heft 21, S. 833-837.
- Lampe, Hannes Willi, Dennis Hilgers und Christoph Ihl (2015), Does accrual accounting improve municipalities' efficiency? Evidence from Germany, in: *Applied Economics*, 47. Jg., Heft 41, S. 4349-4363.
- Liguori, Mariannunziata (2012), Radical Change, Accounting and Public Sector Reforms: A Comparison of Italian and Canadian Municipalities, in: *Financial Accountability & Management*, 28. Jg., Heft 4, S. 437-463.
- Magin, Christian (2007), Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen, in: *Der Gemeindehaushalt*, 108. Jg., Heft 8, S. 175-180.

- Magin, Christian (2011), Kommunale Rechnungslegung. Konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz, Wiesbaden.
- Markert, Hendrik und Martin Junkernheinrich (2015), Kommunalfinanzen im Jahr 2014: Disparitäten der Haushaltsentwicklung und Investitionstätigkeit. in: Junkernheinrich, Martin, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin, S. 445-472.
- Matz, Jürgen (2007), Die Analyse kommunaler doppischer Jahresabschlüsse, in: Der Gemeindehaushalt, 108. Jg., Heft 9, S. 193-205.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) (2012), Neues Kommunales Finanzmanagement. Handbuch zum NKF-Kennzahlenset NRW.
- Moynihan, Donald P. und Sanjay K. Pandey (2010), The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information, in: Journal of Public Administration and Theory, 20. Jg., Heft 4, S. 849-866.
- Moynihan, Donald P., Sanjay K. Pandey und Bradley E. Wright (2011), Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 22. Jg., Heft 1, S. 143-164.
- Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner (2007), Rechtsvergleich Doppik – Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen. Kapitel 1: Wertansätze von Aktiva (in der Eröffnungsbilanz), hrsg. von Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/Muehlenkamp_Gloekner_-_Kapitel_1_Wertansaeetze.pdf (Zugriff: 1.5.2015).
- Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner (2009), Rechtsvergleich Kommunale Doppik – Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyer.
- Mühlenkamp, Holger und Andreas Glöckner (2010), Grundsätze und (best-)mögliche Ansätze zur Bewertung des Vermögens von öffentlichen Gebietskörperschaften, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 62. Jg., Heft 5, S. 483-500.
- Mühlenkamp, Holger und Christian Magin (2010), Replik zu Eigenkapital und EK-Quote, in: Der Städtetag, Heft 6, S. 24-25.
- Nor-Aziah, Abu Kasim und Robert W. Scapens (2007), Corporatisation and accounting change – The role of accounting and accountants in a Malaysian public utility, in: Management Accounting Research, 18 Jg., Heft 2, S. 209-247.
- Ossola-Haring, Claudia (2009), Handbuch Kennzahlen zur Unternehmensführung. Kennzahlen richtig verstehen, verknüpfen und interpretieren, München.
- Owczarzak, Herbert (2007), Kennzahlen für die kommunale Jahresabschlussanalyse, in: Der Gemeindehaushalt, 108. Jg., Heft 1, S. 8-12.
- PWC (2011), Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin.
- Raupach, Björn und Katrin Stangenberg (2009), Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Reinhart, Carmen und Kenneth S. Rogoff (2010), Diesmal ist alles anders – Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, München.
- Riemenschneider, Sebastian (2015), Evaluation der Reform der kommunalen Rechnungslegung in NRW – Befragung kommunaler Mandatsträger und Analyse von Abschlüssen ausgewählter Gemeinden, Hamburg.
- Schwartz, Gunnar (2012), Kommunale Schulden – gefährliches Gift oder Notwendigkeit?, Vortrag im Rahmen einer chinesisch-deutschen Konferenz in Hangzhou.
- ter Bogt, Henk J. (2008), Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A Reassessment of Ambitions and Results – An Institutional Approach to Accounting Change in the Dutch Public Sector, in: Financial Accountability & Management, 24. Jg., Heft 3, S. 209-241.
- Venkatesh, Viswanath und Fred D. Davis (2000), A Theoretical Extension of the Technology Acceptance Model: Four Longitudinal Field Studies, in: Management Science, 46. Jg., Heft 2, S. 186-204.
- Wüstemann, Sonja und Annemarie Conrath-Hargreaves (2015), Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in der EU – Eignen sich IPSAS als Ausgangsbasis für die Gestaltung von europäischen Standards (EP-SAS)?, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 67. Jg., Heft 6, S. 620-642.