

Indikatorenset für den kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland und den „Wegweiser Kommune“

Gerhard Micosatt, Forschungsgesellschaft für Raum Finanzpolitik mbH (FORA), Bottrop

Das Indikatorenset für den Finanz- und Schuldenreport Deutschland sowie den Finanzteil im „Wegweiser Kommune“¹ basiert auf den beiden kommunalen Elementen „Kernhaushalt“ (kamerale Einnahmen-/Ausgabenrechnung bzw. doppische Finanzrechnung) und „Auslagerung“ (doppische Ergebnisrechnung), deren Merkmalsausprägungen dann – soweit das sinnvoll und möglich ist – zum „Konzern Kommune“² aggregiert werden.³ Es umfasst 45 Indikatoren (s. *Übersicht am Ende*).

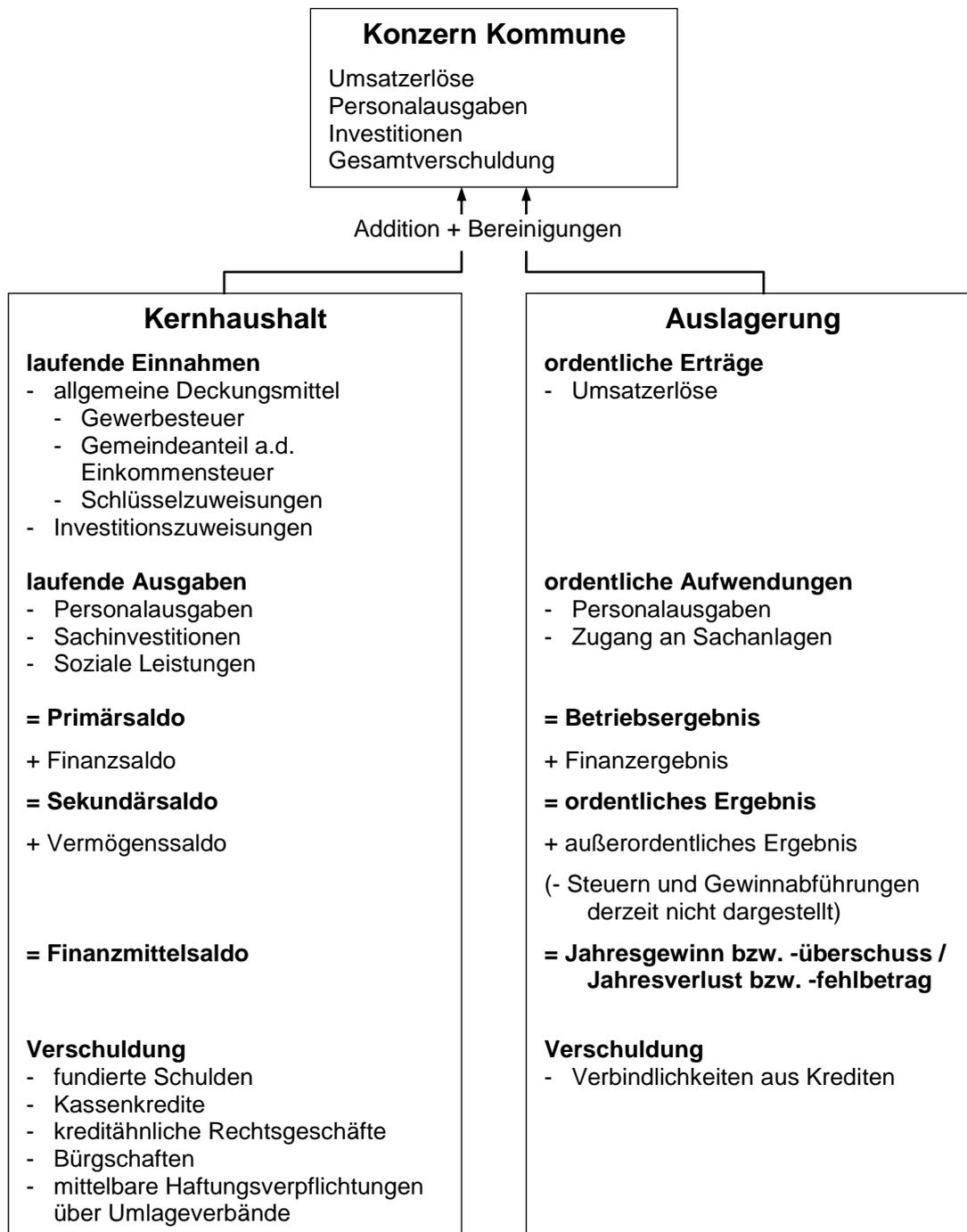
In systematischer Hinsicht wird die Terminologie und Gliederung des Reports dem Neuen Kommunalen Finanzwesen (NKF) angepasst, wengleich viele Kommunen immer noch kamerale Haushalte aufweisen. Die kamerale Indikatoren wurden entsprechend angepasst, ohne dass sie aber inhaltlich mit der Begriffswelt der Ergebnisrechnung gleichzusetzen sind. Dies bedeutet z. B., dass in der Finanzrechnung der Kernhaushalte – Daten der Ergebnisrechnung liegen für sie bis auf weiteres nicht vor – nicht nur Kreditaufnahme und Tilgung am Kreditmarkt als besondere Finanzierungsvorgänge vom Haushaltssaldo abgezogen werden. Vielmehr werden alle vermögenswirksamen Transfers (sonstige Kreditaufnahme und Tilgung, Gewährung und Rückflüsse von Darlehen) ausgeschlossen. Dagegen fehlen die Abschreibungen auf die Sachanlagen. Analog werden aber die Bauinvestitionen und die Zukäufe beweglicher (abnutzbarer) Anlagegüter erfasst.⁴

¹ Online unter www.wegweiser-kommune.de.

² Der Begriff „Konzern Kommune“ wird hier als Synonym für die Gesamtheit bzw. Gesamtschau kommunaler Organisationseinheiten gleich welcher rechtlichen Ausformung (Verwaltung, Eigenbetrieb, GmbH etc.) und welcher kommunalen Ebene (Gemeinde, Stadt, Gemeindeverband [Kreis, Amt, Verbandsgemeinde, Zweckverband, Landschaftsverband etc.) verwendet. Da sich das Phänomen der Auslagerung von Verwaltungsteilen zuerst und vornehmlich in großen Städten gezeigt hat, hat aber bereits der Begriff „Konzern Stadt“ in der Literatur einen festen Platz eingenommen, wengleich er das Thema einengt. Allerdings wird in der Diskussion auch auf andere Gemeindetypen übertragen. Der Bezug auf den unternehmensbezogenen und damit gewinnwirtschaftlich ausgeformten Begriff „Konzern“ darf dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände verfassungsrechtlich bestimmte, der Daseinsvorsorge und dem Gemeinwohl verpflichtete, politisch geführte Organisationseinheiten des Staates sind. Insofern ergibt sich lediglich aus organisationstheoretischer Sicht eine Analogie.

³ Zur näheren Abgrenzung der kommunalen Auslagerungen (Eigenbetriebe sowie öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen [FEU]) von den Kernhaushalten sowie zu den verwendeten Statistiken und Daten und jährlich feststellbaren Besonderheiten siehe die [„Hinweise auf allgemeine und länderspezifische Besonderheiten kommunaler Haushaltsdaten“](#) online.

⁴ Die genaue, nach Gruppierungsnummern der Finanzstatistik beschriebene Abgrenzung der Indikatoren ist der Indikatorenbeschreibung im „Wegweiser Kommune“ zu entnehmen.



Für die Kernhaushalte wurden drei Ergebnisindikatoren gebildet:

- Als erstes Haushaltsergebnis wird der Abschluss des laufenden Geschäftes gebildet: der **Primärsaldo**. Er zeigt an, inwieweit die Gemeinden es schaffen, ihre laufenden Ausgaben (ohne Ausgaben für Zinsen u. ä. Zahlungen) mit den laufenden Einnahmen (ohne Einnahmen aus Zinsen u. a. Finanzerträgen) zu finanzieren. Fehlbeträge decken strukturelle Ungleichgewichte auf.

- Der Finanzsaldo (Zinseinnahmen, -ausgaben etc.) wird hinter den Saldo des laufenden Geschäftes gezogen. Es dokumentiert vor allem die Zinsbelastungen aus kreditfinanzierten Investitionen und Defizitausgleichen der Vorjahre. Der Finanzsaldo führt zum **Sekundärsaldo**. Aus dem Vergleich von Primär- und Sekundärsaldo wird ersichtlich, wie stark eine Gemeinde von Altlasten finanziell eingeengt wird.
- Die Vermögensveräußerungen und -zukäufe⁵ werden zum Schluss separat ausgewiesen und als außerordentliche Ein- und Auszahlungen gebucht. Sie führen zum **Finanzmittelsaldo** (Überschuss/Fehlbetrag). Die in der Regel nur temporär erfolgenden großen, der Konsolidierung dienenden Vermögensveräußerungen werden so erfasst und lassen die Bemühungen um einen Haushaltsausgleich durch Veräußerung erkennen, der dann bei seinem Einsatz für den Schuldenabbau in den Folgejahren ein bis dahin ungünstiges Finanzergebnis verbessern kann.

Auf diese Weise wird die Darstellung stark der Gewinn- und Verlustrechnung der Doppik angenähert, wenngleich die gravierenden Unterschiede zwischen beiden Systemen (z. B. bei der Behandlung von Abschreibungen und Pensionslasten oder die [nicht]periodenscharfe Abgrenzung der [Einnahmen] Erträge und [Ausgaben] Aufwendungen) nicht behoben werden können. Dennoch lässt die Einteilung strukturelle Defizite, Altschuldenbelastungen (Zinsen) und Konsolidierungsbemühungen (Tafelsilber) sichtbar werden.

Für die Auslagerungen wurde das Schema des Ergebnisplans umgesetzt. Dabei ist auf einen Unterschied hinzuweisen. Zusätzlich sind für die Auslagerungen die Steuern und Gewinnabführungen zu berücksichtigen, die neben den außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen ebenfalls die Differenz zwischen Jahresergebnis und ordentlichem Ergebnis mitbestimmen.

Im „Konzern Kommune“ werden die Positionen aggregiert, die keiner problematischen Verrechnungen bedürfen. Für die Zusammenfassung der Umsätze und der Investitionen wird eine Bereinigung um die Transferleistungen gegenüber den kommunalen Sonderrechnungen vorgenommen, d. h. Zahlungen der Kommunen an aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Bereiche und umgekehrt werden von den Summen abgezogen, um Doppelzählungen zu vermeiden.⁶ Dabei muss unterstellt werden, dass die jeweiligen Gemeinden dabei stets mit ihren eigenen Auslagerungen verbunden sind. Es verbleibt das Problem der periodenscharfen Abgrenzung der Zahlungen, so dass – außer bei den Schulden – hier nur Näherungswerte ausgewiesen werden können. In gleicher Weise werden die gegenseitig gewährten Kredite, soweit sie in der Schuldenstatistik erkennbar sind, bei einer Aggregation eliminiert.

⁵ Nur in NRW werden in der Doppik die Vermögensveräußerungen und -zukäufe als Teil der (sonstigen) ordentliche Erträge und Aufwendungen behandelt.

⁶ Zahlungen einer Gemeinde an eine Auslagerung werden dort als Einnahme verbucht, sind aber bereits bei der Gemeinde als Einnahme – z. B. aus Steuern – registriert. Um eine Doppelzählung der Einnahme zu vermeiden, ist bei der Addition von Beträgen der Gemeinde und der Auslagerungen die Einnahme einmal abzuziehen.

Die mittelbaren Haftungsverpflichtungen der Kommunen bei ihren Umlageverbänden werden als Zusatzinformation separat im Element „Kernhaushalte“ ausgewiesen (derzeit noch nicht berechnet). Damit ist die Gesamtverschuldung auf die Verantwortlichkeiten der Akteure zugeschnitten und beachtet das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände, wenngleich die Gemeinden faktisch weiter der letzte „Haftungsanker“ sind und die finanzkraftorientierte Kreisumlage das Instrument der Heranziehung zur Verantwortung bleibt. Die Schulden der Auslagerungen wurden zusätzlich auf das Anlagevermögen bezogen.

Gliederung des Indikatorenset

- I Konzern Kommune
- II Kommunaler Kernhaushalt
- III Auslagerungen

I Konzern Kommune

- 1 Umsatzerlöse je Einwohner (Euro)
- 2 Personalausgaben je Einwohner (Euro)
- 3 Investitionen je Einwohner (Euro)
- 4 Gesamtverschuldung je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 5 Änderung der Gesamtverschuldung je Einwohner gegenüber dem Vorjahr (jew. 31.12.) (%)
- 6 Gesamtverschuldung (31.12.) je Euro Umsatzerlöse

II Finanzkennziffern des Kernhaushalts

Ila Laufende Einnahmen

- 7 Gewerbesteuererinnahmen (netto) je Einwohner (Euro)
- 8 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner (Euro)
- 9 Schlüsselzuweisungen je Einwohner (Euro)
- 10 Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner (Euro)
- 11 Staatliche Investitionszuweisungen je Einwohner (Euro)
- 12 Ordentliche Einnahmen der lfd. Verwaltung je Einwohner (Euro)

Ilb Laufende Ausgaben

- 13 Personalausgaben je Einwohner (Euro)
- 14 Sachinvestitionen je Einwohner (Euro)
- 15 Soziale Leistungen (netto) je Einwohner (Euro)
- 16 Ordentliche Ausgaben der lfd. Verwaltung je Einwohner (Euro)

Ilc Ergebnisindikatoren

- 17 Primärsaldo der lfd. Verwaltung je Einwohner (Euro)
(Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben)
- 18 Finanzsaldo je Einwohner (Euro)
(Saldo der Finanzeinzahlungen und Finanzauszahlungen)
- 19 Sekundärsaldo je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Primärsaldo und Finanzsaldo)
- 20 Vermögenssaldo je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Vermögensveräußerungen und Vermögenszukaufen)
- 21 Finanzmittelsaldo je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Sekundärsaldo und Vermögenssaldo)

- 22 Fundierte Schulden der Kernhaushalte je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 23 Kassenkredite der Kernhaushalte je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 24 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kernhaushalte je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 25 Verschuldung im Kernhaushalt je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 26 Bürgschaften, Gewährleistungen u. ä. der Kernhaushalte je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 27 Mittelbare Haftungsverpflichtungen über Umlageverbände je Einwohner am 31.12. (Euro)

III Finanzkennziffern der Auslagerungen

IIIa Erträge

- 28 Umsatzerlöse je Einwohner (Euro)
- 29 Anteil an den Umsatzerlösen im Konzern Kommune (%)
- 30 Ordentliche Erträge je Einwohner (Euro)

IIIb Aufwendungen

- 31 Personalaufwand je Einwohner (Euro)
- 32 Anteil an den Personalausgaben im Konzern Kommune (%)
- 33 Zugang an Sachanlagen (Investitionen) je Einwohner (Euro)
- 34 Anteil an den Investitionen im Konzern Kommune (%)
- 35 Ordentliche Aufwendungen je Einwohner (Euro)

IIIc Ergebnisindikatoren

- 36 Betriebsergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo der Ordentlichen Erträge und Aufwendungen)
- 37 Finanzergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo der Finanzerträge und Finanzaufwendungen)
- 38 Ordentliches Ergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Betriebsergebnis und Finanzergebnis)
- 39 Außerordentliches Ergebnis je Einwohner (Euro)
- 40 Gewinn/Verlust bzw. Überschuss/Fehlbetrag je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Ordentlichem Ergebnis und Außerordentlichem Ergebnis)
- 41 Fundierte Schulden der rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 42 Kreditverbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen Auslagerungen je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 43 Verschuldung in den Auslagerungen je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 44 Schuldendeckungsquote am 31.12.
(Verbindlichkeiten der Auslagerungen in % des Anlagevermögens)
- 45 Anteil an der Gesamtverschuldung im Konzern Kommune am 31.12. (%)