

Indikatorenset für den kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 und den „Wegweiser Kommune“

Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt
unter Mitarbeit von Marc Gnädinger

Stand: 5. Februar 2009

Das Indikatorenset für den Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 sowie den Finanzteil im „Wegweiser Kommune“¹ basiert auf den beiden kommunalen Elementen „Kernhaushalt“ und „Auslagerung“², deren Merkmalsausprägungen dann – soweit das sinnvoll und möglich ist – zum „Konzern Kommune“³ aggregiert werden. Gegenüber dem Schuldenreport Nordrhein-Westfalen wurde das Indikatorenset dahingehend weiterentwickelt, dass nun zentrale Finanzmerkmale der beiden Säulen kommunaler Aktivitäten in sich geschlossen und somit transparenter präsentiert werden (s. *Übersicht*).⁴ Mit insgesamt 45 Indikatoren ist die Zahl aber um sieben größer geworden.

In systematischer Hinsicht nähert sich die Terminologie und Gliederung des Reports dem Neuen Kommunalen Finanzwesen (NKF) an. Die kamerale Indikatoren wurden entsprechend angepasst, ohne dass sie aber inhaltlich mit der doppelten Begriffswelt gleichzusetzen sind. Dies bedeutet z.B., dass auf kameraler Seite für die Kernhaushalte nicht nur Kreditaufnahme und Tilgung am Kreditmarkt als besondere Finanzierungsvorgänge vom Finanzierungssaldo abgezogen werden. Vielmehr werden alle vermögenswirksamen Transfers (sonstige Kreditaufnahme und Tilgung, Gewährung und Rückflüsse von Darle-

1 Online unter <www.wegweiser-kommune.de>.

2 Kommunale Eigenbetriebe sowie öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

3 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, wenngleich 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.

4 Die Angaben zu den Auslagerungen wurden gegenüber dem Schuldenreport Nordrhein-Westfalen erweitert, der Cashflow jedoch gestrichen. Die vormals separate und integrative Behandlung der Schulden wurde aufgegeben. Die Integration erfolgt jetzt allein im Element „Konzern Kommune“. Mehrjahresdurchschnitte werden ebenfalls nicht mehr fortgeführt, um das Indikatorenset nicht zu groß werden zu lassen.

hen) ausgeschlossen. Dagegen fehlen die Abschreibungen auf die Sachanlagen. Analog werden aber die Bauinvestitionen und die Zukäufe beweglicher (abnutzbarer) Anlagegüter erfasst.⁵

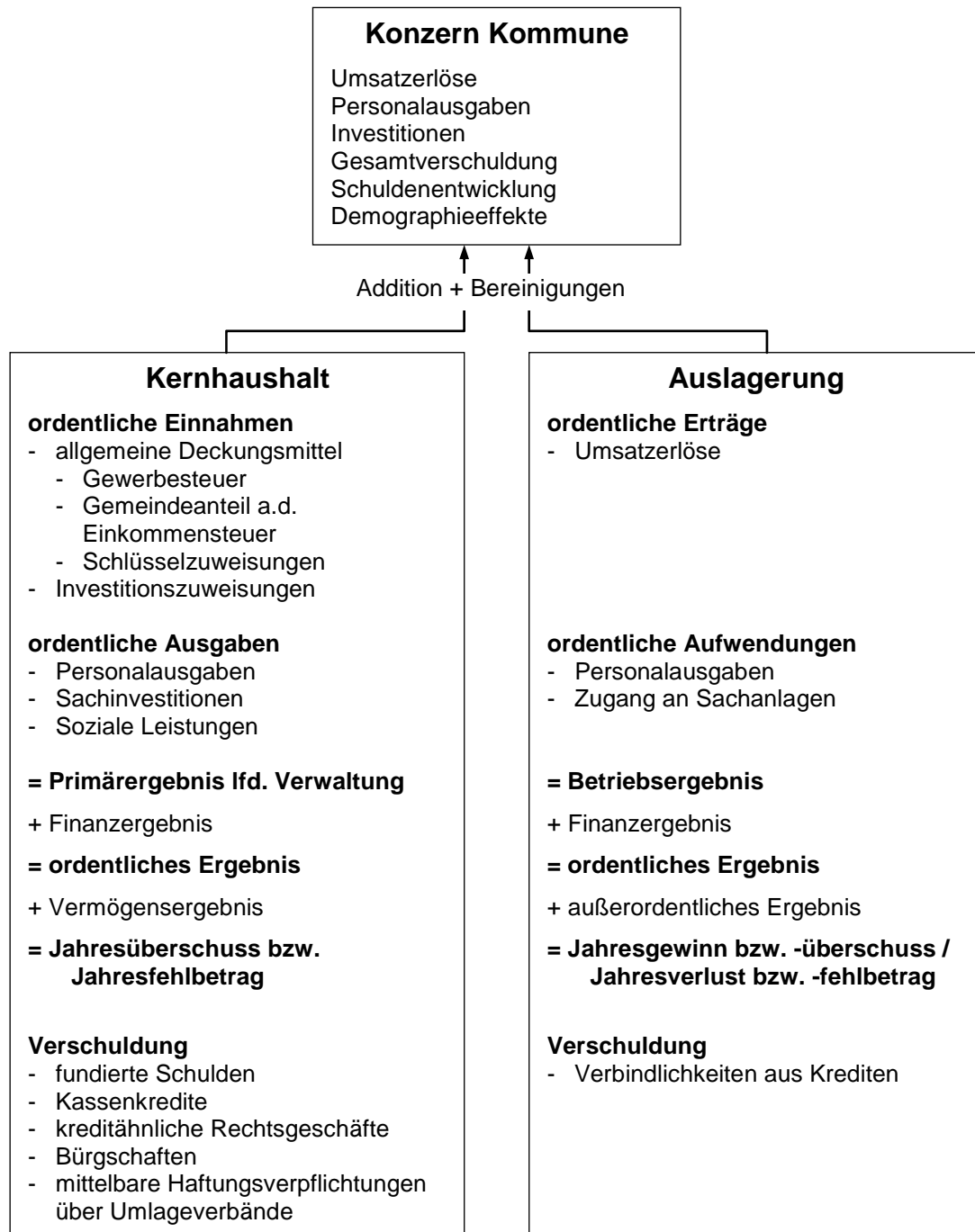
Für die Kernhaushalte wurden drei Ergebnisindikatoren gebildet:

- Als erstes Haushaltsergebnis wird der Abschluss des laufenden Geschäftes gebildet: das **Primärergebnis**. 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.
- Das Finanzergebnis (Zinseinnahmen, -ausgaben etc.) wird hinter den Saldo des laufenden Geschäftes gezogen. Es dokumentiert vor allem die Zinsbelastungen aus kreditfinanzierten Investitionen und Defizitausgleichen der Vorjahre. Das Finanzergebnis führt zum **ordentlichen Ergebnis**.⁶ Aus dem Vergleich von Primärergebnis und ordentlichem Ergebnis wird ersichtlich, wie stark eine Gemeinde von Altlasten finanziell eingengt wird.
- Die Vermögensveräußerungen und -zukäufe⁷ werden zum Schluss separat ausgewiesen und als außerordentliche Erträge und Aufwendungen gebucht. Sie führen zum **Jahresabschluss** (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.

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

6 Der hier verwendete Begriff darf nicht mit dem doppelischen Begriff des ordentlichen Ergebnisses gleichgesetzt werden. Zur im Kontext der Doppik-Einführung heterogenen Definition des ordentlichen bzw. außerordentlichen Ergebnisses vgl. exemplarisch GLÖCKNER, A./GNÄDINGER, M./GRIEGER, Th. (2008): Einführung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit. Gastbeitrag für das Onlineportal www.lexikon-finanzpolitik.de (erstellt am 21. November 2008), S. 10.

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



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.

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. 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.

Die mittelbaren Haftungsverpflichtungen der Kommunen bei ihren Umlageverbänden werden als Zusatzinformation separat im Element „Kernhaushalte“ ausgewiesen und nicht mehr der (nicht mehr berechneten) „vollständigen Verschuldung“ zugeschlagen. Damit ist die (neue) 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.

Folgende Statistiken kommen zum Einsatz:

- Kernhaushalte:
 - kommunale Jahresrechnungsstatistik,
 - vierteljährliche Kassenstatistik,
 - Schuldenstatistik;
- Auslagerungen (FEU):
 - Statistik der Jahresabschlüsse kommunaler Unternehmen,
 - Schuldenstatistik.

Die Daten sind nicht alle für jedes Jahr gleichzeitig verfügbar. Die Angaben zum Jahresabschluss der kommunalen Unternehmen werden gegenüber den anderen verwendeten Statistiken mit einem Jahr Verzögerung veröffentlicht. Insofern müssen die entsprechenden Indikatoren im jeweils aktuellen Berichtsjahr unbesetzt bleiben.

Die vierteljährliche Kassenstatistik bildet im aktuellen Jahr den vorläufigen Abschluss der kommunalen Haushaltsrechnung ab. Gegenüber dem später vorzulegenden Rechnungsabschluss kann es also noch zu Veränderungen kommen.

Summenwerte auf der Länderebene müssen für einzelne Indikatoren nicht mit den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes übereinstimmen. Zum einen können die abgerufenen Daten nachträgliche Korrekturen enthalten, die dem Bundesamt von den Ländern nicht mitgeteilt wurden. Zum anderen werden die Zahlungen auf gleicher Ebene für die einzelnen Kommunen hier nicht bereinigt und führen somit auf Landes- und Bundesebene aggregiert zu anderen Endergebnissen.⁸

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens sind Umstellungsprobleme in den kommunalen Verwaltungen verbunden. Daraus resultieren derzeit Schwierigkeiten bei der rechtzeitigen und korrekten Meldung der Angaben an die statistischen Ämter der Länder. Zuweilen müssen deshalb Teilergebnisse von den statistischen Ämtern geschätzt werden. In einigen Fällen fallen die Meldungen der Kommunen aber auch vollkommen aus. Der Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens wird separat dokumentiert.

Doppische Haushaltsergebnisse werden von den Statistischen Landesämtern auf kamerale Gruppierungsnummern umgerechnet. Dabei ergeben sich Probleme, weil einige Gruppierungsnummern in der Kameralistik eine andere Bedeutung haben (z. B. Abschreibungen), einige kamerale Kennziffern in der Doppik nicht vorhanden sind (z. B. Fehlbeträge aus Vorjahren⁹) und einige kamerale Kennziffern in der Doppik zusammengefasst bzw. im Produkthaushalt anders sortiert (z. B. Sozialleistungen) sind. Für eine Übergangszeit wird deshalb die kommunale Finanzstatistik mit mehr Unsicherheiten behaftet sein.

8 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.; 2008): Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2006. Wiesbaden. (= Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Rh. 3.3). Excel-Online-Ausgabe, Arbeitsblatt „Vorbemerkungen“.

9 Für die Fehlbeträge aus Vorjahren ist dies nicht tragisch, da sie ohnehin im Jahresergebnis unberücksichtigt bleiben. Als äquivalente Position stehen die Kassenkredite bzw. die Kredite zur Liquiditätssicherung zur Verfügung, die für die Vorjahresfehlbeträge aufgenommen werden müssen.

Gliederung des Indikatorenset

- I Konzern Kommune
- II Kommunaler Kernhaushalt
- III Auslagerungen (FEU)

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
- 7 Hypothetische Gesamtverschuldung je Einwohner am 31.12. 2025 (Euro)
- 8 Demographieeffekt der Schuldenentwicklung 2025 (%)

II Finanzkennziffern des Kernhaushalts

IIa Einnahmen

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

IIb Ausgaben

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

IIc Ergebnisindikatoren

- 19 Primärergebnis der lfd. Verwaltung je Einwohner (Euro)
(Saldo der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben)
- 20 Finanzergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo der Finanzerträge und Finanzaufwendungen)
- 21 Ordentliches Ergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Primärergebnis und Finanzergebnis)
- 22 Vermögensergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Vermögensveräußerungen und Vermögenszukäufen)
- 23 Überschuss/Fehlbetrag je Einwohner (Euro)
(Saldo aus ordentlichem Ergebnis und Vermögensergebnis)

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

III Kennzahlen der kommunalen Eigenbetriebe sowie öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

IIIa Erträge

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

IIIb Aufwendungen

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

IIIc Ergebnisindikatoren

- 37 Betriebsergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo der ordentlichen Erträge und Aufwendungen)
- 38 Finanzergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo der Finanzerträge und Finanzaufwendungen)
- 39 Ordentliches Ergebnis je Einwohner (Euro)
(Saldo aus Betriebsergebnis und Finanzergebnis)
- 40 Außerordentliches Ergebnis je Einwohner (Euro)
- 41 Gewinn/Verlust bzw. Überschuss/Fehlbetrag je Einwohner (Euro)
(Saldo aus ordentlichem Ergebnis und Außerordentlichem Ergebnis)
- 42 Fundierte Schulden der rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe je Einwohner am 31.12. (Euro)
- 43 Kreditverbindlichkeiten der rechtlich selbständigen 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. (%)