

# Kann die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde mit Kennzahlen beurteilt werden?

Wolfgang Hafner

Veröffentlicht in: der gemeindehaushalt Heft 12/1989 S. 265 ff.

## Inhalt

<b><u>1.</u></b>	<b><u>BEGRIFF DER KENNZAHL</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>2.</u></b>	<b><u>BEGRIFF DER FINANZIELLEN LEISTUNGSFÄHIGKEIT</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>3.</u></b>	<b><u>PRO-KOPF-VERSCHULDUNG</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>4.</u></b>	<b><u>DIE STEUER- ODER FINANZKRAFT,</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>5.</u></b>	<b><u>DIE FREIE SPITZE</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>KENNZAHLENSYSTEME</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b>6.1</b>	<b>DER VERGLEICH ZWEIER HAUSHALTE IN ANLAGE 1</b>	<b>11</b>
<b>6.2</b>	<b>ANLAGE 2 SCHILDERT DIE FINANZIELLE ENTWICKLUNG EINER GEMEINDE</b>	<b>12</b>

# 1. Begriff der Kennzahl

Bis in die Mitte der 60er Jahre bezeichnete die Betriebswirtschaftslehre nur Verhältniszahlen als Kennzahlen. Diese von Mellercowicz <sup>1)</sup> vertretene Auffassung entsprach angloamerikanischer Tradition. Das englische Wort für Kennzahlen „ratio“, bedeutet „Wertverhältnis“, meint also das Verhältnis zwischen zwei betrieblichen Größen. Als Beispiele seien angeführt: das Verhältnis des Eigenkapitals zum Fremdkapital oder der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital. Später ist diese Betrachtungsweise erweitert worden. Zitiert sei Nowak <sup>2)</sup> der auch absolute Zahlen als Kennzahlen einbezog, die sich auf betriebswirtschaftlich wichtige Tatbestände beziehen und diese in konzentrierter Form darstellen (z. B. Umsatz).

In den letzten 20 Jahren gewannen die Kennzahlen in der privaten Wirtschaft zunehmend an Bedeutung. Sie dienen als wichtige Hilfsmittel des Managements zur Analyse, Planung, Steuerung und Kontrolle eines Betriebs und zum externen Betriebsvergleich. Im öffentlichen, insbesondere kommunalen Bereich werden Kennzahlen wohl seit langem angewendet. Diskutiert werden sie aber erst in den letzten Jahren.

Einen relativ umfassenden Überblick über gebräuchliche Kennzahlen in der öffentlichen Finanzwirtschaft hat Essig <sup>3)</sup> gegeben und dabei auch absolute Zahlen einbezogen wie z. B. Finanzierungssaldo, Nettokreditaufnahme und freie Spitz

# 2. Begriff der finanziellen Leistungsfähigkeit

Ehe auf Kennzahlen im einzelnen eingegangen werden kann, bedarf der Gegenstand, den sie beschreiben sollen, einer näheren Bestimmung. Was soll mit der „finanziellen Leistungskraft“ überhaupt beurteilt werden?

Aus der Kenntnis über den Gegenstand werden sich - wie nachfolgend ausgeführt wird - mannigfache Einschränkungen, betreffend Eignung und Aussagekraft von Kennzahlen ergeben.

Im folgenden soll die Rede sein von einem Teilbereich der öffentlichen Finanzwirtschaft, den Gemeinden finanziell leistungsfähig ist nach allgemeiner Überzeugung eine Gemeinde, die alle zu erfüllenden Aufgaben finanzieren kann. § 77 Abs. 1 GemO definiert als Kernziel der kommunalen Finanzwirtschaft die stetige, auf Dauer zu sichernde Aufgabenerfüllung. Es versteht sich von selbst, dass dieses Ziel mit besserer Finanzkraft leichter zu erfüllen ist. Eine Binsenweisheit? Ja, doch steckt in ihr bereits eine bestimmte

Vorstellung von Finanzkraft. Sie genauer zu bestimmen, wird erst schwierig beim Beschreiben ihrer qualitativen Ausprägungen. Welche Einnahmen und Ausgaben sagen in welcher Zusammensetzung wie viel über die Finanzkraft aus? Worin liegt der konkrete Nutzen von Kennzahlen? Oder: Können sie Entscheidungen stützen? Ja, doch nur, wenn sie nicht nur einen vergangenen oder gegenwärtigen Zustand beschreiben, sondern eine dynamische Aussage mit Blick in die Zukunft erlauben Auswahl und Wertung verschiedener denkbarer Kennzahlen werden noch erschwert durch das jeder Planung anhaftende Problem, dass eine Entwicklung zwar prognostiziert aber nicht als solche vorweggenommen werden kann. Die Qualität des Haushalts- und Finanzplanes bestimmt entscheidend die Aussagefähigkeit der Kennzahlen

Zu einem wesentlichen praktischen Problem führt die Eigenart einfach zu ermittelnder, griffiger Kennzahlen, die ungeachtet ihrer teilweise fragwürdigen Aussagekraft leicht verständlich sind und sich besonderer Akzeptanz erfreuen. Einen Vorzug können wir aber auch der einfachsten Kennzahl abgewinnen: Sie wird überhaupt verwendet. Was nützt die beste, viele Aspekte berücksichtigende Kennzahl, wenn niemand sie verwendet? Hier gilt zweifellos der hier sinngemäß zu zitierende Satz des englischen Philosophen Popper „besser ungefähr richtig als präzise falsch“ - oder, wie hinzuzufügen wäre: gar nicht

Als Konsequenz ergeben sich 2 Forderungen an Kennzahlen:

1. sie müssen richtige, betriebskennzeichnende und entscheidungserhebliche Informationen enthalten und
2. sie müssen möglichst direkt aus dem Haushalt zu entnehmen oder errechenbar sein.

Unter welchen Voraussetzungen sich Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungskraft eignen, wird sich zeigen an den Beispielen „Pro-Kopf-Verschuldung“ „Steuer- und Finanzkraft“ und „freie Spitze“.

### 3. Pro-Kopf-Verschuldung

Sie zählt zu den gebräuchlichsten, in beinahe jeder Statistik enthaltene Kennzahlen Die Pro-Kopf-Verschuldung fasst die Auswirkungen der bisherigen Investitionsfinanzierungen für die Einwohner in einer Zahl zusammen, indem sie den Bestand an langfristigen Schulden ins Verhältnis setzt zur Einwohnerzahl Sie ist die einfachst zu ermittelnde und bestverständliche Kennzahl leidet jedoch an einer ganzen Reihe von Mängeln.

- a) Zunächst enthält sie keine Aussage über die finanzielle Leistungskraft sondern nur über einen Bestand von Verpflichtungen. Diese Verpflichtungen beanspruchen wohl die finanzielle Leistungskraft der Gemeinde. Solange die Gemeinde den Verpflichtungen nachkommen kann, lässt die

Verschuldung wohl Rückschlüsse auf eine dementsprechende Leistungskraft zu. Deren direkte Bestimmung ermöglicht die Pro-Kopf-Verschuldung jedoch nicht In der Regel werden der Berechnung die Zahlen des Stat. Landesamtes zugrundegelegt. Zumindest in Baden-Württemberg fehlen dann alle Einwohner mit Nebenwohnsitzen Die Berechnung „Pro Kopf“ unterstellt eine vergleichbare Leistungskraft jedes Gemeindegewohners, was zweifellos nicht realistisch ist. Durch die Wirtschafts- und Sozialstruktur bedingte Unterschiede in der Leistungskraft der Einwohner und damit auch der Gemeinde, werden vernachlässigt. Ganz offensichtlich unterscheidet sich z .B. eine Industriestandortgemeinde von einer ländlich geprägten Gemeinde in ihrer Leistungsfähigkeit, obwohl beide pro Kopf durchaus gleich verschuldet sein können. Ein hoher Schuldenbestand kann verursacht worden sein entweder durch ein geringes Einnahmenniveau bei relativ hohem Bedarf oder durch hohe Schuldendienstfähigkeit als Folge hoher Steuereinnahmen. Steuerstarke Gemeinden sind mitunter erstaunlich hoch verschuldet. Die erste - die arme - Gemeinde stößt bald an die Grenzen ihrer Leistungs- und Verschuldungsfähigkeit: die reiche, deren Schuldenstand praktisch von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit induziert wurde, ist noch weit von dieser Grenze entfernt. Zu dieser Einschätzung gelangt auch Hoffmann in „Der Gemeindehaushalt“ 11/1986 <sup>4)</sup>.

b) Die Pro-Kopf-Verschuldung berücksichtigt nicht die Struktur der geschaffenen Investitionen.

b.a) Wegen des Gesamtdeckungsgrundsatzes können Schuldaufnahmen bestimmten Investitionen nicht zugerechnet werden. Tatsächlich belasten aber die investitionsabhängigen Nettofolgekosten den Haushalt unterschiedlich.

S. Bauer <sup>5)</sup> unterscheidet zwischen

- gewöhnlichen Investitionen und
- Investitionen in kostenrechnende Einrichtungen

Bei den Investitionen in kostenrechnende Einrichtungen unterscheidet er weiter solche, die keine kalkulatorischen Kosten erwirtschaften, solche, die sie teilweise und solche, die sie voll erwirtschaften. Dies erinnert an die vor 1974 übliche Unterteilung der Schulden in rentierliche und unrentierliche. So zu unterscheiden, ist heute nur noch als Fiktion möglich~

Bauer stellt die These auf, Investitionen in vollkostendeckende Einrichtungen ließen die Verschuldenskapazität einer Gemeinde unberührt, weil in kostenrechnenden Einrichtungen das gesamte Kapital kalkulatorisch verzinst und abgeschrieben wird. Grundsätzlich ist ihm

zuzustimmen. Aus demselben Grund ist es auch unerheblich, wie diese Investitionen finanziert werden -

Zwei Einwände scheinen dennoch notwendig:

1. Alle entstehenden Kosten der Einrichtung können durch Einnahmen nur gedeckt werden, wenn jeweils Abschreibungen und Tilgung, effektiv gezahlte und kalkulatorische Zinsen auf das Fremdkapital gleich sind. Dies aber ist praktisch kaum der Fall.  
Beispiel aus einer annähernd vollkostendeckenden Einrichtung: Kanäle werden in 50 bis 100 Jahren abgeschrieben. Im selben Zeitraum fließen auch die erwirtschafteten Einnahmen zu. Die Kredite werden jedoch in der Mehrzahl aller Gemeinden in 20 bis 25 Jahren getilgt. In allen diesen Fällen verursachen die vorzufinanzierenden Zins- und Tilgungsdifferenzen erhebliche Kosten, die nicht über Gebühren gedeckt werden können. Im genannten Beispiel wird nicht unterschieden in Eigen- und Fremdfinanzierung, weil in kostenrechnenden Einrichtungen die Zinsen auf das Eigenkapital als Opportunitätskosten den Fremdkapitalzinsen gleich sind.

2. Die Regelung in § 9 KAG i.V. mit Erlassen und Rechtsprechung erlaubt in der Praxis nicht den Ansatz aller tatsächlich entstehenden Kosten (Straßenentwässerung, Ausgaben für Planung durch eigenes Personal, Verzinsung des Kapitals mit den Beständen zum Jahresende, während Kredite mit den tatsächlichen Beständen verzinst werden müssen).  
Die „vollkostendeckende“ Einrichtung wird damit zur rein theoretischen Angelegenheit. In einer Untersuchung von Prof. Hans-Dieter Schmid<sup>6)</sup> wird dies besonders deutlich: keine Einrichtung erreichte eine 100 %ige Deckung der Kosten. Die Kostendeckungsgrade sind Durchschnittswerte der beteiligten Gemeinden. In Einzelfällen wird 100 %ige Kostendeckung durchaus nachgewiesen, aber - wie ausgeführt - nur der in der Kostenrechnung überhaupt erfassten Kosten!

b.b) Neben den mit Kreditaufnahmen direkt zusammenhängenden Kapitalkosten berücksichtigt die Pro-Kopf-Verschuldung auch nicht die übrigen Folgeausgaben der finanzierten Investitionen.  
R. Lenk<sup>7)</sup> kommt in einer Betrachtung von Nettofolgeausgaben (ohne kalk. Kosten) öffentlicher Investitionen auf eine Streuung von jährlich - 13,6 % bis 40,1 % der ursprünglichen Investitionen.

c) Die Pro-Kopf-Verschuldung vernachlässigt Unterschiede in den Kreditbedingungen. Zwischen den einzelnen Kreditinstituten und anderen Kreditgebern ergeben sich - je nach Kreditgeber, Festschreibungsfristen und

-zeitpunkten - erhebliche Zinsunterschiede. Ein Vergleich von Durchschnittssätzen in 10 badenwürttembergischen Städten ergab 1987 eine Streuung zwischen 6,1 % und 7,4 %. Bei einem Schuldenstand von angenommen 100 Millionen summiert sich dieser Unterschied in der Zinslast auf immerhin 1,3 Mio. DM jährlich.

Auch in den Tilgungsbedingungen sind die Unterschiede z.B. erheblich. Dies ist besonders bedeutsam wegen des bei längerer Kreditlaufzeit absolut höheren Zinsballastes, der die finanzielle Leistungskraft der Gemeinde weiter in die Zukunft hinein beansprucht. Der Vergleich bei denselben Städten ergab durchschnittliche Tilgungssätze zwischen 3,6 % und 9,7 % des Schuldenstandes am 1.1.1987. 100 Mio. DM Schulden binden einmal 3,6 Mio. DM, im anderen Fall 9,7 Mio. DM, also fast das Dreifache der Mittel des Vermögenshaushaltes für die Tilgung.

So sehr die Pro-Kopf-Verschuldung auf den ersten Blick beeindruckt, so Fragwürdiges sagt sie über die finanzielle Leistungsfähigkeit aus. Weshalb verzichten wir dann nicht ganz auf sie? Weil sie nützt durch Wecken von Aufmerksamkeit Als Einstieg in ein System von Kennzahlen, das wesentliche Kritikpunkte berücksichtigt und sie ergänzt. eignet sie sich durchaus. Alleine genügt sie jedoch nicht

Gibt es - zunächst noch abgesehen von einem System - eine bessere Kennzahl?

Die Antwort ergibt sich aus der eben geäußerten Kritik: Nicht der Schuldenstand selbst belastet die künftigen Haushalte, sondern die aus ihm resultierenden Zins- und Tilgungsleistungen~ Dabei belastet die Tilgung nicht nur sondern wirkt durch die Verminderung der Schuldverpflichtung auch vermögenswirksam Als bessere Kennzahlen bieten sich nun insbesondere Verhältniszahlen an, welche die Zinsen in Relation setzen, z .B. zum Verwaltungshaushaltsvolumen oder zu bestimmten Einnahmen des Verwaltungshaushalts Diese Zinsquote zeigt, wie weit Zinsen die Leistungsfähigkeit der Gemeinde aus laufenden Einnahmen beanspruchen bzw. welche finanzielle Bedeutung sie als einer der fixen Teile des Verwaltungshaushalts haben Eine reine Ausgabenkennzahl, z.B. die Zinssumme je Einwohner, würde die Einnahmenseite völlig vernachlässigen. Bei allen aus der Zinslast gebildeten Kennzahlen fehlen - wie bei der Pro-Kopf-Verschuldung - jedoch die Zinsen aus Krediten, die mit öffentlichen Einrichtungen aus dem Haushalt ausgelagert wurden. Obwohl nicht mehr sichtbar, entfallen die Zinsbelastungen mit der Auslagerung nicht sondern wirken über höhere Zuweisungen an die Einrichtung oder verminderte Gewinnausschüttung .

Auf diesen neuerdings zunehmend aufkommenden Aspekt hat Schwarting im GHH 3/1987 hingewiesen.<sup>8)</sup>

Grundlage für eine weitere sehr gebräuchliche Kennzahl sind Einnahmen der Gemeinde insbesondere aus eigenen Steuern.

## 4. Die Steuer- oder Finanzkraft,

ein wesentlicher Teil der finanziellen Leistungskraft, wird häufig nur am Aufkommen der Gewerbesteuer gemessen. Ihr Gegenstand können auch andere Steuern und Einnahmen sein. Je nachdem, welche wesentlichen Einnahmen sie umfasst, sagt sie mehr oder weniger Genügendes über die finanzielle Leistungskraft aus

In ihrer engen Ausprägung - Gewerbesteuer - sagt sie jedenfalls viel über die Steuer- aber wenig über die Finanzkraft aus.

a) Der Aussagewert dieser Kennzahl verbessert sich beträchtlich wenn sie weitere Einnahmen berücksichtigt:

- Gebühren, Erwerbseinkünfte, Grundsteuer
- laufende Zuweisungen, insbesondere den Einkommensteueranteil und die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, die je für sich in manchen Gemeinden das Gewerbesteueraufkommen bei weitem übertreffen.

Doch selbst diese Ergänzungen ermöglichen noch keine erschöpfende Auskunft über die wirkliche Finanzkraft der Gemeinde, weil das ganze Einnahmenpotential aus möglichen und zumutbaren, im Einklang mit § 78 GemO stehenden Erweiterungs- und Erhöhungsmöglichkeiten fehlt (Hebesatzerhöhungen, Gebühren- und Preisanhebungen usw.).

b) Den reinen Einnahmenkennziffern fehlen die Informationen über die andere Seite. Der Finanzbedarf einer Gemeinde, in der Altenheime, Kindergärten, Sozialstationen usw. von der Gemeinde selbst getragen werden, ist höher als in einer Gemeinde, in der sich solche Einrichtungen in der Trägerschaft Dritter befinden: z.B. bei den Kirchen mit teilweiser Fehlbetragszuweisung durch die Gemeinde oder gar in der Trägerschaft einer Stiftung, die die Kosten weitgehend tragen kann. Unterschiedlich hohe Ausgaben führen also auch bei gleicher Steuerkraft zu einer nicht vergleichbaren finanziellen Leistungskraft der Gemeinde

An dieser Stelle zeigt es sich, wie notwendig nicht die Betrachtung des Vergangenen ist, sondern die Beurteilung künftiger Entwicklungen, um finanzwirksame Entscheidungen begründen zu können. Wichtig ist nicht nur, ob die vorhandenen Einnahmen die augenblicklichen Ausgaben tragen, sondern welche finanziellen Entscheidungen die noch nicht gebundenen Einnahmen ermöglichen, weil Entscheidungen nur den noch freien Teil der

Finanzkraft betreffen können. Wirklich finanzstark ist eine Gemeinde, wenn sie noch über solche Kraftreserven verfügt.

Auskunft über so verstandene Finanzkraft gibt eine Kennzahl nur, wenn sie Einnahmen in Beziehung setzt zu Ausgaben.

Die Steuereinnahmen ins Verhältnis gesetzt zu den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts informieren über die finanzielle Situation einer Gemeinde weit besser als für sich allein genommen. Die Aussagequalität dieser sogen. Steuerdeckungsquote<sup>9)</sup> veranschaulichen die Zahlenbeispiele in den Anlagen.

Allerdings vernachlässigt auch diese auf den bereinigten Verwaltungshaushalt bezogene Quote noch die Struktur der Ausgaben, besonders den Umfang der mehr oder weniger unveränderlich festliegenden Ausgaben. Durch veränderte Bezugspunkte auf der Ausgabenseite lassen sich aber der jeweiligen Entscheidungssituation noch besser angepasste Quoten ermitteln

Wie bis hierher erkennbar werden konnte, erlauben Kennziffern, die nur Teilbereiche berücksichtigen, keine zuverlässige Beurteilung der finanziellen Leistungskraft einer Gemeinde.

Ein weiterer Blick in die Anlagen erhellt weiter, um wie viel informativer Kennzahlen sind, die nicht einfach Bestände, Einnahmen oder Ausgaben den Einwohnern nach Köpfen zurechnen, sondern, wie z.B. die Steuerquote, Beziehungen herstellen zu Ausgaben und so Finanzstrukturen erhellen

## 5. Die freie Spitze

deckt bereits ein breiteres Spektrum des Haushalts ab. Sie berücksichtigt alle Einnahmen und Ausgaben des VWH. Die freie Spitze bezeichnet den Teil der Zuführungsrate, welcher die Mindestzuführung nach § 22 1 GemHVO, also Tilgung und Kreditbeschaffungskosten, übersteigt, den von gesetzlicher Zweckbindung freien Teil der Zuführung Ihre Verwandtschaft zu einer Kennziffer, die finanzielle Strukturen von Unternehmen erklärt, ist unübersehbar: dem sogen. cash flow, der den Überschuss von laufenden Betriebseinnahmen über die lfd. Betriebsausgaben ermittelt und außer dem Gewinn auch die Abschreibungen und die Zuführungen zu Rückstellungen einschließt Er wird u.a. ins Verhältnis gesetzt zur Verschuldung des Betriebs und erlaubt Aussagen zu den wesentlichsten finanziellen Faktoren Gutenberg<sup>10)</sup> stellte fest, je größer die Ertragschancen eines Unternehmens seien desto größer werde - c.p. - der optimale Verschuldungsgrad sein Die Relation cash flow - Verschuldung zeigt den Verschuldungsgrad des Unternehmens an. Er spielt in der Kreditwirtschaft bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit von



Unternehmen eine erhebliche Rolle als Insolvenzfrühindikator. Die Verschuldensobergrenze ist mit Krediten erreicht, die mit dem durchschnittlichen cash flow der letzten 3 Jahre in 3,5 bis 4 Jahren getilgt werden können <sup>11)</sup> Auf den Unterschied zur freien Spitze, die ja keine Tilgung enthält, wird anschließend noch eingegangen. Gutenbergs Erkenntnis gilt jedenfalls sinngemäß auch für den öffentlichen Haushalt. Die freie Spitze informiert darüber, wie viel Haushaltsmittel eine Gemeinde aus laufenden Einnahmen und Ausgaben, also aus eigener Finanzkraft für Investitionen bereitstellen kann. Wenn sie von Zufälligkeiten befreit wird, durch Eliminieren außergewöhnlicher Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts, hat sie gegenüber den bisher genannten Kennzahlen einen besonderen Vorteil: Sie kann mit allen prognosetypischen Unsicherheiten - als dynamische Kennzahl zukünftige Entwicklungen darstellen. Dies ist möglich durch Darstellen bisheriger Entwicklungen und durch Berechnen einer freien Spitze für jedes Jahr der Finanzplanung So kann von ihr am ehesten eine Antwort erwartet werden auf die Frage nach der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Doch erwarten wir nicht zuviel, denn auch die freie Spitze leidet an Mängeln:

- a) Sie vernachlässigt das vorhandene Potential an zusätzlichen Einnahmen oder Ausgabeneinsparungen im VWH.
- b) Wie Hoffmann <sup>12)</sup> zurecht befürchtet, könnte in Umkehrung der eben geäußerten Kritik das Streben nach einer möglichst hohen freien Spitze dazu führen, wichtige Aufgaben des VWH zu vernachlässigen, beispielsweise die Unterhaltungsausgaben für Gebäude zu Lasten späterer Jahre zu drücken.  
Überhaupt leistet sie - wenn ihr Gewicht überbetont wird- einem Investitionsfetischismus Vorschub, der übersieht, dass öffentliche Produktion nur möglich ist durch Investitionen und Dienstleistung durch die Beschäftigten.  
In Bezug auf das von der öffentlichen Hand anzustrebende Ziel einer optimalen Versorgung der Bevölkerung mit den nötigen Dienstleistungen gibt es nicht a priori die gute Mark für Investitionen und die schlechte für Personal- und Sachausgaben im Verwaltungshaushalt
- c) Eine Gemeinde mit einer niedrigen oder vorübergehend sogar keiner freien Spitze muss noch nicht unbedingt in unlösbaren finanziellen Schwierigkeiten stecken. Wenn auch ein solcher Zustand nicht gerade Freude auslösen dürfte, können vorhandene Rücklagen oder verwertbares Vermögen durchaus noch beachtliche Handlungsspielräume eröffnen
- d) Sie berücksichtigt nicht besondere Finanzierungsverhältnisse Finden sich in den Haushalten zweier Gemeinden gleiche freie Spitzen, kann die finanzielle Leistungsfähigkeit dennoch unterschiedlich sein, wenn eine Gemeinde die Erschließung von Baugebieten teilweise mit

Entwässerungsbeiträgen direkt im Vermögenshaushalt und die andere ihre Abwasserbeseitigung voll durch Gebühren im Verwaltungshaushalt finanziert. Außerdem vernachlässigt sie die unterschiedlichen Möglichkeiten, Investitionen durch Zuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen zu finanzieren.

- e) Die schwer in Kennziffern erfassbare vorhandene Infrastruktur und damit auch künftig notwendig werdende Investitionen kann auch die freie Spitze nicht berücksichtigen. Dabei wäre der Aufgabenerfüllungsgrad wichtig für die Antwort auf die Frage, was sich eine Gemeinde noch leisten muss und kann
- f) Wie schon die Schuldendienstquote, kann auch die freie Spitze im Falle der Ausgliederung von Einrichtungen keinen Eindruck von der wirklichen Leistungskraft der Gemeinde vermitteln

Aus allem folgt die Erkenntnis, dass auch die freie Spitze nur bedingt geeignet ist, über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu informieren

## 6 Kennzahlensysteme

Die Kritik an einzelnen Kennzahlen darf nun nicht das Ende, sondern muss der Beginn des Nachdenkens darüber sein, wie Informationen über die finanzielle Leistungsfähigkeit aus kommunalen Haushalten gewonnen werden können, die bessere Urteile ermöglichen. Dazu bleibt im Grunde nichts anderes übrig, als die Beurteilung der finanziellen Situation einer Gemeinde auf ein System verschiedener Kennzahlen aufzubauen. Ein Baum allein macht eben keinen Wald.

Zunächst können Verhältniszahlen die freie Spitze ergänzen. Es ist sinnvoll, sie selbst ins Verhältnis zu setzen zum Investitionsvolumen. Die so sich ergebende Eigenfinanzierungsquote zeigt, in welchem Umfang die Gemeinde Investitionen aus laufenden Mitteln finanzieren kann. Hier offenbart sich ein Spannungsverhältnis zwischen den eigenen finanziellen Möglichkeiten einerseits und den ins Planstadium gereiften Wünschen und Notwendigkeiten andererseits

Ihre Entsprechung findet die Eigenfinanzierungsquote in der Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme im Verhältnis zu den Investitionen) . Aber beide ergänzen sich nicht auf 1, weil noch weitere Finanzierungsmittel (Zuschüsse, Rücklagenentnahmen usw.) in die Betrachtung einzubeziehen sind Anlage 1 zeigt, wie die Eigen- und die Kreditfinanzierungsquote zueinander stehen

Beide zusammen legen Finanzierungsstrukturen offen. Während der begrenzte Blick auf eine Kennzahl Fehlinterpretationen geradezu fördert, zeigen schon die Investitions-, die Eigen- und die Kreditfinanzierungsquote zusammen ein viel wirklichkeitstreuere Bild von der finanziellen Situation.

## 6.1 Der Vergleich zweier Haushalte in Anlage 1

zeigt zunächst einmal einen nur kleinen Unterschied bei der Pro-Kopf-Verschuldung, der noch keinen zuverlässigen Schluss auf die jeweilige finanzielle Leistungsfähigkeit zulässt. Die Zinsquote spricht schon wesentlich deutlicher von einer schlechteren Leistungsfähigkeit der Stadt B. In die selbe Richtung weisen die Steuern und Zuweisungen je Einwohner, die in 4 um 8,2 % höher sind. Das Blatt wendet sich aber schon bei der Steuerdeckungsquote, die in 9 um 18 % (VWH) bzw. um 22 % (Gesamthaushalt) besser ist als in A. A muss mit seinen wohl höheren Steuereinnahmen ein im Vergleich zu 8 noch höheres Haushaltsvolumen finanzieren und verfügt deshalb über eine relativ schlechtere Finanzkraft. Bereits jetzt wird erkennbar, wie wichtig es ist, die Einnahmen und Ausgaben zusammenhängend zu beurteilen. Das Beispiel weiterverfolgt: Bei gleicher Personalausgabenquote müsste 6 mit seiner besseren relativen Finanzkraft auch eine höhere Zuführungsrate erwirtschaften. Sie ist sogar um 62 % höher als in A. Die freie Spitze in B hält nicht nur Schritt, sondern übertrifft diejenige in A sogar um das Zweifache. Diese Unterschiede zwischen A und B verursachen zunächst einmal wesentlich höhere Konsumausgaben in A. Die zusätzliche Abweichung der freien Spitze wird mitverursacht durch erheblich höhere Tilgungsleistungen in A. Insoweit drückt die freie Spitze für A eine zu geringe Leistungsfähigkeit aus. Würde A ebenso wie B 64 DM/E tilgen, stiege die freie Spitze auf 135 DM/E und wäre um 63 % - der tatsächlichen Leistungsfähigkeit entsprechend - besser als vor dieser Veränderung. Der Vorsprung der freien Spitze in B wird auf die Hälfte reduziert. Sowohl beim Investitionsvolumen als auch bei der Investitionsquote liegt dagegen A vorne. Dadurch kann B eine gegenüber A viermal so hohe Eigenfinanzierungsquote vorweisen und eindeutige Leistungsfähigkeitsvorteile für sich verbuchen. Doch ist A nicht genötigt, die mangelnde Eigenfinanzierung voll über Kredite zu finanzieren. Sie kann einen Teil der mangelnden Leistungsfähigkeit im Verwaltungshaushalt und der höheren Investitionen durch Eigenmittel im Vermögensbereich ausgleichen. Im Ergebnis kann für B eine deutlich bessere finanzielle Leistungskraft festgestellt werden, obwohl die Pro-Kopf-Verschuldung und die Steuereinnahmen zunächst gegenteiliges vermuten ließen.

Die Auswahl der Vergleichszahlen in Anlage 1 ist exemplarisch und keinesfalls abschließend. Gezeigt werden sollte, wie einzelne Kennzahlen zu falschen Schlüssen führen können und wie bessere Erkenntnisse möglich werden durch das Zusammenfassen verschiedener Kennzahlen in ein System. Ob die Zahlen dabei auf den Einwohner bezogen werden oder nicht, ist von nachrangiger Bedeutung, bei den Kennzahlen als Verhältniszahlen völlig gleichgültig.

Wichtig ist, aus der Kritik an einzelnen Kennzahlen Konsequenzen zu ziehen. Doch darf das nicht geschehen als bloße Aneinanderreihung verschiedener absoluter Zahlen aus dem zu beurteilenden Haushaltsplan. Besser ist es, durch Bilden von Beziehungen der Zahlen untereinander die Wirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit offenzulegen.

## 6.2 Anlage 2 schildert die finanzielle Entwicklung einer Gemeinde

in den Jahren 1987 bis 1991. Anlage 3 enthält die entsprechenden Zahlen der Gemeinden in Baden-Württemberg

Auf den ersten Blick wird klar, wie sinnlos ein Vergleich absoluter Zahlen wäre, z. B. der Zuführungsrate einer Gemeinde mit der aller Gemeinden eines Landes. Wie sich zeigen wird, ermöglicht das Bilden von Kennzahlen als Verhältniszahlen solche Vergleiche. Sie veranschaulichen Gesamtentwicklungen und im Vergleich die unterschiedlichen Entwicklungen in einer bestimmten Gemeinde. In solchen Analysen finden sich Ansatzpunkte für finanzpolitische Entscheidungsprozesse in der einzelnen Gemeinde. Im Gegensatz zu Anlage 1 wurden in Anlagen 2 und 3 die Haushaltsausgabensummen um einige Beträge bereinigt, die entweder nur intern verrechnet oder an andere öffentliche Körperschaften gezahlt werden. Die Tilgung wurde als Nachfinanzierung bereits erfüllter Aufgaben abgesetzt. Übrig bleibt das Ausgabenvolumen, welches tatsächlich zu Zahlungen für noch zu erfüllende Aufgaben der Gemeinde eingesetzt werden kann. Mit diesem aufgabenwirksamen Volumen wird die Analyse auf die wesentlichen, entscheidenden Haushaltsinhalte konzentriert. Die Stadt in Anlage 2 entwickelt sich - was die Pro-Kopf-Verschuldung betrifft - ähnlich wie die gesamten Kommunen in Anlage 3. Auch die Steuereinnahmen in % des Verwaltungshaushalts entwickeln sich in beiden Fällen über die Jahre vergleichbar, in Anlage 2 durchweg auf höherem Niveau. Wenn zusätzlich die Zuweisungen und Umlagen berücksichtigt werden, verschlechtert sich die Entwicklung in Anlage 2. Die Finanzkraft dieser Stadt schwächt sich im Gegensatz zu den gesamten Kommunen ab. Davon zeugt auch die in Anlage 2 stärker ansteigende Zinsquote. Das Ergebnis des Verwaltungshaushalts - ausgedrückt in der Eigenfinanzierungsquote (freie Spitze in % der Investitionen) - steigt in Anlage 3, in Anlage 2 sinkt es stark mit einer Erholungsphase im Jahr 1989.

In beiden Vergleichsfällen entwickelt sich die Quote der Investitionen an den aufgabenwirksamen Ausgaben im Laufe der 5 Jahre nach unten. Während jedoch die Stadt in Anlage 2 von 1989 bis 1991 ihre Investitionen durchweg mit einer Kreditquote von etwa 23 % finanzieren konnte, mussten die gesamten Kommunen eine Fremdkapitalfinanzierungsquote von über 40 % in Kauf nehmen.

Im ersten Jahr des Vergleichs, 1987, kann der Stadt in Anlage 2 eine weit überdurchschnittliche finanzielle Leistungsfähigkeit bescheinigt werden. Im Verlauf der Jahre bis 1991 verschlechtert sich ihre finanzielle Lage wohl. Wenn jedoch die Beurteilung sich nicht mit der freien Spitze begnügt, zeigt sich, wie sehr Finanzierungsmöglichkeiten im Vermögensbereich die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussen können. Nach der Entwicklung der freien Spitze müsste sich für die Stadt in Anlage 2 eine viel höhere als die tatsächliche Kreditfinanzierungsquote ergeben. Die auffallend günstige Situation

im Vergleich zu den anderen Kommunen kann allerdings nicht länger dauern als Rücklagen, Vermögenswerte, Zuschüsse verfügbar sein werden. Dann wird diese Stadt unter den sich deutlich verschlechternden finanziellen Verhältnissen ihres Verwaltungshaushalts leiden.

Die Diskussion über Kennzahlen in der kommunalen Haushaltswirtschaft dauert noch nicht sehr lange. Bisher dominiert noch die Kritik an einzelnen Kennzahlen. Rechtsaufsichtsbehörden fördern die Kritik wenn sie - wie immer wieder zu beobachten ist - einseitig an bestimmten Zahlen (vor allem der Pro-Kopf-Verschuldung) orientiert urteilen

Der vorliegende Beitrag will ein Versuch sein, die Kritik nicht nur fortzuführen, sondern auch einen Weg zu zeigen, auf dem in Zukunft bessere Lösungen möglich werden

## Fußnoten

- 1) Mellercowicz; Allg. Betriebswirtschaftslehre, Berlin 1964, S. 121
- 2) Nowak, P. ; in Handbuch der Wirtschaftswissenschaften Köln-Opladen 1966, S. 704
- 3) Essig, H. ; in Wirtschaft und Statistik 9/84, Seiten 798 ff
- 4) Hoffmann, E. ; Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden anhand ausgewählter Kennzahlen; Der Gemeindehaushalt 11/1986, S. 245 ff
- 5) Bauer, S.; Die „Pro-Kopf-Verschuldung“ als Kennziffer und Maßstab im interkommunalen Vergleich. Der Gemeindehaushalt 8/1988 S. 178 ff
- 6) Schmid, Hansdieter; Kommunen schöpfen Gebührenrahmen verstärkt aus Baden-Württembergische Gemeindezeitschrift Nr. 7/1989. S. 199 ff
- 7) Lenk, R. ; Folgelasten - Ein Dauerproblem der Gemeinden; Der Gemeindehaushalt 10/1987 S. 217 ff
- 8) Schwarting, G. ; Kommunale Haushaltskennzahlen: Der Gemeindehaushalt 3/1987 S. 57 ff
- 9) wie 4);S. 248
- 10) Gutenberg, E. ; Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre Band 3, Berlin 1972, Seiten 225 f
- 11) Jahrmann, Finanzierung, Verlag Neue Wirtschaftsbriefe, Herne/Berlin 1985, Seite 110
- 12) wie 4)

Anlagen:

Anlage 1

**Vergleich von Kennzahlen zweier Haushalte**

		A	B
Einwohner		47.000	58.000
Volumen des VWH	DM	141.643.000	136.699.000
Volumen des VMH	DM	63.158.000	55.043.000
Volumen des Gesamt-HH	DM	204.801.000	191.742.000
Pro-Kopf-Verschuldung	DM	1.711	1.814
Personalausgabenquote,	% des VWH	26,0	26,0
Zinsquote,	% des VWH	3,5	4,8
Steuern, Zuweisungen - Umlagen,	DM/E	908	839
Steuerdeckungsquote,	% des VWH	30,1	35,6
Steuerdeckungsquote,		20,8	25,4
Zuführungsrate an VMH	DM/E	199	322
Tilgung	DM/E	116	64
freie Spitze	DM/E	83	258
Investitionsvolumen	DM/E	1.108	805
Investitionsquote,	% des Gesamt-HH	25,4	24,3
Eigenfinanzierungsquote,	% der Investitionen	7,5	32,0
Kreditfinanzierungsquote (netto)	% der Investitionen	23,9	9,8
Zuschüsse/Beiträge/Rücklagenentn.	% der Investitionen	68,6	58,2

Anlage 2

**Vergleich von 5 Haushaltsjahren in einer Stadt 47.000 EW)**

Einnahmen-/Ausgabenart/Kennzahl	1987	1988	1989	1990	1991
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
Ausgaben des VWH	139.760	140.459	156.538	156.300	162.500
./i. innere Verrechnungen	9.515	10.184	10.908	12.420	12.780
./i. kalkulatorische Kosten	11.543	11.492	14.162	12.900	13.300
./i. Umlagen (Gew.St.-, FAG-, Kreis-)	25.502	28.341	28.913	29.190	32.600
./i. Zuführung an den VMH	18.266	7.902	16.822	12.900	11.370
<b>bereinigte Ausgaben des VWH</b>	<b>74.934</b>	<b>82.540</b>	<b>85.733</b>	<b>88.890</b>	<b>92.450</b>
Ausgaben des VMH	43.056	56.210	62.095	58.640	43.940
./i. Rücklagenzuführung	250	0	150	0	0
./i. Tilgung von Krediten	5.486	5.927	7.328	8.955	10.125
<b>bereinigte Ausgaben des VMH</b>	<b>37.320</b>	<b>50.283</b>	<b>54.617</b>	<b>49.685</b>	<b>33.815</b>
<b>aufgabenwirksame Ausgaben des Gesamthaushalts</b>	<b>112.254</b>	<b>132.823</b>	<b>140.350</b>	<b>138.575</b>	<b>126.265</b>
Steuereinnahmen	37.443	39.830	41.640	43.620	46.560
<b>in % des bereinigten VWH</b>	<b>49,97</b>	<b>48,26</b>	<b>48,57</b>	<b>49,07</b>	<b>50,36</b>
Steuern + Zuweisungen - Umlagen	52.900	48.680	57.347	41.570	42.490
<b>in % des bereinigten VWH</b>	<b>70,60</b>	<b>58,98</b>	<b>66,89</b>	<b>46,77</b>	<b>45,96</b>
Personalausgaben	34.623	36.877	38.350	39.250	40.200
in % des bereinigten VWH	46,20	44,68	44,73	44,16	43,48
in % der Gesamtausg. VWH+VMH	30,84	27,76	27,32	28,32	31,84
Zinsen	4.468	4.658	6.192	7.380	8.190
in % des bereinigten VWH	5,96	5,64	7,22	8,30	8,86
investitionsfinanzierungsquote (irele Spitze)	12.780	1.975	9.494	3.945	1.245
<b>fr. Spitze in % der Investitionen</b>	<b>34,24</b>	<b>3,93</b>	<b>17,38</b>	<b>7,94</b>	<b>3,68</b>
Nettokreditaufnahme	2.990	14.816	12.802	11.780	7.950
<b>in % der Investitionen</b>	<b>8,01</b>	<b>29,47</b>	<b>23,44</b>	<b>23,71</b>	<b>23,51</b>
Investitionen in % der Gesamtausgaben	33,25	37,86	38,91	35,85	26,78
Schuldenstand am 31.12.	70.875	85.691	98.493	110.273	118.223
Pro-Kopf-Verschuldung	1.502	1.815	2.087	2.336	2.505
<b>Zuführungsrate in % des Schuldenst</b>	<b>25,77</b>	<b>9,22</b>	<b>17,08</b>	<b>11,70</b>	<b>9,62</b>
Steuereinnahmen in % des Schuldenst	52,83	46,48	42,28	39,56	39,38
Steuern, Zuweis.-Umlagen in % d. Schu	74,64	56,81	58,22	37,70	35,94



### Anlage 3

#### **Finanzplanung 1987 - 1991 baden-württembergischer Gemeinden und Gemeindeverbände (9.350.225 Einw.)**

Einnahmen-/Ausgabenart/Kennzahl	1987	1988	1989	1990	1991
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
Ausgaben des VWH	30.623.706	31.447.926	32.544.863	33.380.879	34.429.444
./. innere Verrechnungen	927.596	1.032.242	1.060.711	1.089.024	1.117.532
./. kalkulatorische Kosten	2.126.311	2.223.387	2.282.953	2.336.974	2.393.899
./. Umlagen (Gew.St., FAG-, Kreis-)	5.808.315	6.129.539	6.255.434	6.354.578	6.582.790
./. Zuführung an den VMH	3.217.564	2.804.687	2.954.725	2.835.751	2.907.461
<b>bereinigte Ausgaben des VWH</b>	<b>18.543.920</b>	<b>19.258.071</b>	<b>19.991.040</b>	<b>20.764.552</b>	<b>21.427.762</b>
Ausgaben des VMH	10.998.015	10.526.464	9.575.816	8.742.901	7.843.360
./. Rücklagenzuführung	97.030	76.395	70.609	86.279	91.010
./. Rückz. v. Zuschüssen	10.695	6.221	771	60	60
./. Tilgung von Krediten	1.359.947	1.240.348	1.151.223	1.198.498	1.256.478
<b>bereinigte Ausgaben des VMH</b>	<b>9.530.343</b>	<b>9.203.500</b>	<b>8.353.213</b>	<b>7.458.064</b>	<b>6.495.812</b>
aufgabenwirksame Ausgaben des Gesamthaushalts	28.074.263	28.461.571	28.344.253	28.222.616	27.923.574
Steuereinnahmen	6.756.020	6.712.521	6.919.495	7.114.283	7.304.529
<b><i>in % des bereinigten VWH</i></b>	<b>36,43</b>	<b>34,86</b>	<b>34,61</b>	<b>34,26</b>	<b>34,09</b>
Steuern + Zuweisungen - Umlagen	10.463.149	10.280.916	10.800.613	11.078.532	11.405.708
<b><i>in % des bereinigten VWH</i></b>	<b>56,42</b>	<b>53,38</b>	<b>54,03</b>	<b>53,35</b>	<b>53,23</b>
Personalausgaben	6.760.172	7.061.162	7.309.007	7.560.338	7.814.768
<i>in % des bereinigten VWH</i>	36,45	36,67	36,56	36,41	36,47
<i>in % der Gesamtausg.VWH+VMH</i>	24,08	24,81	25,79	26,79	27,99
Zinsen	977.416	975.083	1.082.640	1.171.435	1.246.388
<i>in % des bereinigten VWH</i>	5,27	5,06	5,42	5,64	5,82
Investitionsfinanzierungsquote (freie Spitze)	1.857.617	1.564.339	1.803.502	1.637.253	1.650.983
<b><i>fr. Spitze in % der Investitionen</i></b>	<b>19,49</b>	<b>17,00</b>	<b>21,59</b>	<b>21,95</b>	<b>25,42</b>
Nettokreditaufnahme	2.617.172	242.270	3.846.723	3.339.959	2.716.883
<b><i>in % der Investitionen</i></b>	<b>27,46</b>	<b>2,63</b>	<b>46,05</b>	<b>44,78</b>	<b>41,83</b>
<i>Investitionen in % der Gesamtausgaben</i>	33,95	32,34	29,47	26,43	23,26
Schuldenstand am 31.12.	14.251.280	14.493.550	18.337.273	21.677.232	24.394.115
Pro-Kopf-Verschuldung	1.524	1.550	1.961	2.318	2.609
<b><i>Zuführungsrate in % des Schuldenstandes</i></b>	<b>22,58</b>	<b>19,35</b>	<b>16,11</b>	<b>13,08</b>	<b>11,92</b>
<i>Steuereinnahmen in % des Schuldenstandes</i>	47,41	46,31	37,73	32,82	29,94
<i>Steuern, Zuweis.-Umlagen in % d. Schuld.st.</i>	73,42	70,93	58,90	51,11	46,76