

Ansätze zur Neuformulierung gemeindlicher Schuldengrenzen

Von R. Hagemann

I. Einleitung

Mit der staatlichen Haushaltsreform von 1969¹ wurde für Bund und Länder der Übergang von der objekt- zur situationsbezogenen Verschuldung vollzogen. Die Abschaffung des außerordentlichen Haushalts, in den die kreditfinanzierten Aufgabenobjekte eingestellt wurden, und der Übergang zum Gesamtdeckungsprinzip im Einheitsbudget dokumentieren deutlich den Wandel der Auffassung gegenüber der öffentlichen Verschuldung. Nach klassischer Ansicht galten Kreditaufnahmen des Staates generell als unsolide und waren daher nur in Ausnahmefällen zulässig. Nach der Haushaltsreform wurden sie dagegen als gleichwertige Finanzierungsform angesehen, wobei der Umfang der zulässigen Neuverschuldung von der jeweiligen konjunkturellen Situation der Gesamtwirtschaft und nicht von der Art der zu finanzierenden Projekte abhängig gemacht wird. Eine gewisse Absorption privater Ersparnisse durch öffentliche Kreditaufnahmen gilt als konjunkturneutral und wird deshalb als längerfristig vertretbar gewertet². Ob die öffentliche Neuverschuldung die konjunkturneutrale Marke über- oder unterschreiten soll, hat sich nach der konjunkturellen Lage zu richten. Die gesamtwirtschaftliche Situation wird damit zum entscheidenden Kriterium für die Beurteilung der Schuldenwirtschaft der öffentlichen Hand.

Verschuldengrenzen spielen in dieser Betrachtung nur eine untergeordnete Rolle, die die Kreditaufnahmen kaum beschränken können³. Die

¹ Vgl. 15. und 20. Änderungsgesetz vom Grundgesetz vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 581) und vom 12. 5. 1969 (BGBl. I, S. 357), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 582), Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I, S. 1273), Bundeshaushaltsoordnung (BHO) vom 19. 8. 1969, (BGBl. I, S. 1284).

² Vgl. Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 214 (Konzept des konjunkturneutralen Haushalts).

³ Aufgrund des Grundgesetzes Art. 115 a. F. durften Ausgaben nur dann durch Kreditaufnahmen finanziert werden, wenn ein außergewöhnlicher Bedarf vorlag und die Ausgaben für werbende Zwecke verwendet wurden. Im Rahmen der Haushaltsreform wurde die Vorschrift geändert. Nunmehr wer-

Limitierung der Neuverschuldung auf die Höhe staatlicher Investitionen ist eher ein Relikt einer einzelwirtschaftlichen Betrachtung, nach der laufende Ausgaben nicht durch Kreditaufnahmen „gedeckt“ werden sollen. Sie kann nach den Grundsätzen der situationsbezogenen Verschuldung theoretisch nicht begründet werden. In der praktischen Finanzpolitik reicht diese Verschuldensgrenze in „normalen“ Rezessionsphasen jedoch aus, um ein deficit spending im erforderlichen Umfang zu ermöglichen.

Bei der Fortsetzung der Haushaltsreform im gemeindlichen Bereich galt es zu entscheiden, ob und inwieweit die haushaltrechtlichen Neuerungen für Bund und Länder auf die Kommunalhaushalte übertragbar seien. Hierbei standen die Länderinnenminister, die für die Vorbereitung der neuen Gemeindeordnungen und des neuen Gemeindewirtschaftsrechts zuständig waren⁴, vor der Abwägung zwischen einer möglichst weitgehenden Angleichung des gemeindlichen an das allgemeine Haushaltrecht und der Berücksichtigung der „Besonderheiten“ kommunaler Finanzwirtschaft. Zwischen beiden Belangen wurde ein Kompromiß gefunden, der zwar eine Aufrechterhaltung der Haushaltszweiteilung vorsah, gleichzeitig jedoch den Übergang von der Objektbindung der Kreditaufnahme zur Gesamtdeckung im Kommunalhaushalt vollzog.

An die Stelle des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts wurde nun eine Aufteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt vorgenommen. Im Gegensatz zum a. o. Haushalt, in den nur kreditfinanzierte Ausgaben eingestellt wurden, wird der Vermögenshaushalt nach dem Kriterium der Vermögenswirksamkeit der Ausgaben abgegrenzt. Danach werden alle Investitionen, einschließlich der Finanzinvestitionen, sowie die Tilgungsausgaben als vermögenswirksame Ausgaben angesehen, zu deren Finanzierung entweder der Überschuß im Verwaltungshaushalt oder Krediteinnahmen herangezogen werden können⁵. Damit dient die Bruttokreditaufnahme entweder der Finanzierung investiver Ausgaben oder der Tilgung auslaufender Kredite⁶. Es ergibt sich somit eine Verschuldensgrenze, die der des Grundgesetzes Art. 115 in der neuen Fas-

den die Kreditaufnahmen an die Höhe der Ausgaben für Investitionen gebunden, wobei auch diese Grenze „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ überschritten werden kann. Eine effektive Grenze für die Neuverschuldung in Rezessionsphasen ist damit praktisch nicht gegeben. Vgl. E. A. Piduch, Stand: Mai 1974.

⁴ Die Innenministerien der Bundesländer hatten im Arbeitskreis III einen Unterausschuß eingesetzt, der sich mit der Neuordnung des Gemeindehaushaltungsrechts befaßte.

⁵ Von der Rücklagenzuführung und -auflösung sowie den Investitionszuweisungen von Bund und Land wird hier abstrahiert.

⁶ Vgl. § 11 des Musterentwurfs des VI. Teils der Gemeindeordnung, erarbeitet vom Unterausschuß „Gemeindehaushaltrecht“ des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer vom 3. 3. 1971, abgedruckt in: Depiereux (1973), S. 225.

sung entspricht. Eine Überschreitung dieser Grenze aus gesamtwirtschaftlichen Gründen ist nicht zulässig und angesichts der hohen Investitionsausgaben der Gemeinden auch nicht notwendig.

Wegen des hohen Anteils der investiven Ausgaben an den gemeindlichen Gesamtausgaben ist jedoch diese Grenze für die praktische Kommunalpolitik irrelevant, da sie bei Aufrechterhaltung der derzeitigen Investitionstätigkeit zu enormen Zuwachsraten der Verschuldung führen und längerfristig den Kreditbedarf für Tilgungsausgaben erheblich steigern dürfte⁷. Neben den Schwierigkeiten der Kreditbeschaffung würden die Gemeinden vermutlich bald kaum mehr in der Lage sein, die Zinslast aus laufenden Einnahmen zu decken, so daß im Verwaltungshaushalt mit unzulässigen Deckungslücken zu rechnen wäre. Um eine Entwicklung in dieser Richtung zu verhindern, gilt daher die einschränkende Bestimmung, daß die Kreditverpflichtungen „mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde“ in Einklang stehen müssen⁸.

Neben der Grenze, daß die Kreditaufnahme kleiner sein muß als die Summe aus Investitionen und Tilgung, müssen daher weitere Restriktionen gelten, die diese Gesetzesformulierung inhaltlich ausfüllen können. Bei der Interpretation des Kriteriums der dauernden Leistungsfähigkeit bieten die neuen Gesetzesformulierungen jedoch keine operationalen Hinweise, so daß Gemeinden und Aufsichtsbehörden einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der gemeindlichen Kreditwirtschaft haben. Im folgenden soll daher versucht werden, das Kriterium der dauernden Leistungsfähigkeit inhaltlich näher zu bestimmen, so daß es für die praktische Finanzpolitik der Gemeinden anwendbar ist.

II. Der Grundsatz der dauernden Leistungsfähigkeit

In der kommunalen Verwaltungspraxis sind in der Vergangenheit eine Reihe von Methoden entwickelt worden, die zur Bestimmung gemeindlicher Schuldengrenzen herangezogen werden⁹. Dabei geht man in der Regel nicht vom Schuldenstand in seiner absoluten Höhe, sondern vom Schuldendienst, also von Zins- und Tilgungsleistungen aus, und setzt diese zu anderen Budgetkomponenten in Beziehung. Als Bezugsgrößen dienen entweder Einnahmegrößen wie Steuern, Finanzzuweisungen oder ordentliche Einnahmen oder Differenzgrößen zwischen Ausgaben und Einnahmen im Kommunalhaushalt.

⁷ Eine volle Ausschöpfung der Obergrenze würde etwa eine Vervierfachung der Nettokreditaufnahme zulassen, da im Jahre 1974 Kommunalinvestitionen von ca. 30 Mrd. DM Schuldenaufnahmen (netto) von 7,4 Mrd. DM gegenüberstanden. Vgl. Klein und Gleitze (1975), S. 9 ff.

⁸ Vgl. § 11, Abs. 2 des GO-Entwurfs, ebd. — Der Entwurf wurde von den Bundesländern fast gleichlautend übernommen.

⁹ Vgl. Schremel und Dietl (1965) und Drenseck (1970).

² Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1976/1

Der Wahl jeder Bezugsgröße haftet dabei stets eine gewisse Willkür an, da es keinen objektiv richtigen Beurteilungsmaßstab gibt, der über die maximale Traglast des kommunalen Schuldendienstes Auskunft geben kann. Setzt man zum Beispiel die aufzubringenden Zins- und Tilgungsleistungen zu den gemeindlichen Steuereinnahmen ins Verhältnis und fixiert die kritische Grenze bei 10 bis 15 %, so führt die Verwendung dieses Kriteriums zu einer relativen Bevorzugung steuerstarker Gemeinden, während Kommunen mit geringen Pro-Kopf-Steueraufkommen bei der Verschuldung kürzer treten müssen. Diese Konsequenz wäre dann angemessen, wenn die Steuereinnahmen als Indikator zur Beschreibung der gemeindlichen Finanzsituation ausreichend wären. Dies ist jedoch nicht der Fall, weil die Steuereinnahmen im Durchschnitt nur etwa 1/3 der kommunalen Gesamteinnahmen ausmachen. Eine Erweiterung der Bezugsgröße etwa um die Schlüsselzuweisungen, die die fehlende Steuerkraft einer Gemeinde ausgleichen sollen, oder um Gebühren und Beiträge wäre daher angezeigt, um die Einnahmeverhältnisse umfassend zu berücksichtigen.

Jedoch bleibt bei ausschließlicher Verwendung von Einnahmegrößen die unterschiedliche Ausgabensituation der Gemeinden außerhalb der Betrachtung, sie geht nicht in die Bestimmung der Verschuldensgrenzen ein. Da die unabsehbaren Ausgabenbelastungen von Gemeinden bei identischer Einnahmeausstattung erheblich divergieren können, ist bei ausschließlicher Verwendung von Schuldendienst-Einnahmen-Quotienten die Zahlungsfähigkeit von Zins- und Tilgungsausgaben nicht in jedem Fall gewährleistet. Daher wurde die „freie Spitze“, also der Saldo des ordentlichen Haushalts (jetzt des Verwaltungshaushalts), als Verschuldenskriterium herangezogen, um die Bindung von Einnahmen durch laufende bzw. festgelegte Ausgaben bei den einzelnen Gemeinden in die Berechnung einzubeziehen. Auf diese Weise kann aufgezeigt werden, welcher Teil der Eigenmittel für investive Ausgaben zur Verfügung steht bzw. wie hoch der Fremdfinanzierungsanteil an den Kommunalinvestitionen ist.

Bei allen genannten Berechnungsverfahren geht man von sog. Stromgrößen aus, die sich in der Regel auf ein Jahr beziehen. Hierbei ist es unausweichlich, daß die jeweiligen Jahreswerte durch Sondereinflüsse konjunktureller oder struktureller Art beeinflußt sind, so daß ihr Aussagewert dadurch erheblich eingeschränkt werden kann. Es ist deshalb notwendig, eine Durchschnittsberechnung bezogen auf mehrere Jahre vorzunehmen, um derartige Faktoren nach Möglichkeit zu eliminieren oder zumindest abzuschwächen. Die längerfristigen Durchschnittsgrößen werden in der Praxis als „fortdauernde Einnahmen bzw. Ausgaben“ bezeichnet.

Die Erweiterung des Zeithorizonts erstreckt sich jedoch ebenfalls auf die Vergangenheit, so daß die Fortdauer der errechneten Größen für die Zukunft lediglich eine Rechenhypothese darstellt. Denn je stärker sich die finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten der Gemeinde verändern, desto weniger sind die Vergangenheitswerte in der Lage, über die Tragbarkeit von Zins- und Tilgungslasten Auskunft zu geben. Dieser grundlegende Einwand gegen die Verwendung von Vergangenheitswerten resultiert aus der Tatsache, daß zur Beurteilung der Zulässigkeit weiterer Kreditaufnahmen die finanzielle Situation der Gemeinde während der gesamten Laufzeit des Kredits zu berücksichtigen wäre, um eine Kongruenz von Kreditlaufzeit und Berechnungsverfahren herzustellen¹⁰. In der Vergangenheit lag stets eine zeitliche Diskrepanz zwischen notwendigen und verwendeten Informationen vor, die bisher ausschließlich mit der Hypothese relativ gleichbleibender finanzwirtschaftlicher Verhältnisse der Gemeinde überbrückt wurde.

Die gesetzliche Einführung der mittelfristigen Finanzplanung im Rahmen der kommunalen Haushaltsreform¹¹ eröffnet die Möglichkeit, zukunftsbezogene Daten als Indikatoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Gemeinde heranzuziehen. Der gemeindliche Finanzplan, der in Analogie zu Bundes- und Landesplanung jährlich mit der Budgetaufstellung fortgeschrieben wird, stellt als eine Vorausschau über die geplanten Ausgaben und Einnahmen eine umfassende Informationsgrundlage dar, so daß sich aus ihr die jeweiligen Bestimmungsfaktoren des maximal tragbaren Schuldendienstes im Planungszeitraum errechnen lassen.

Im folgenden sollen die methodischen Probleme dieses Vorgehens eingehender untersucht werden, wobei insbesondere die planerischen und prognostischen Unsicherheitsmomente zukunftsbezogener Verschuldenskriterien zu erörtern sind.

III. Der Aussagewert der mittelfristigen Finanzplanung für die gemeindliche Verschuldensgrenze

Wenn man die gemeindliche Verschuldensgrenze anhand der Prognose- und Plandaten der mittelfristigen Finanzplanung bestimmen will, so kann man auf einen Planungszeitraum von fünf Jahren zurückgreifen, weil die gemeindliche Finanzplanung — analog zur Bundes- und Länderfinanzplanung — auf einem fünfjährigen Horizont beruht. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß das erste Planungsjahr das laufende Haushaltsjahr darstellt. Da bei Vorlage des Finanzplans jeweils im Herbst bereits der überwiegende Teil des laufenden Jahres abgelaufen

¹⁰ Zeitel (1965), S. 88 ff.

¹¹ Vgl. Meichsner, Seeger, Steenbock, Stand: Juni 1974.

ist, verkürzt sich der effektive Planungszeitraum auf ca. vier Jahre¹². So mit wird auch bei Verwendung der mittelfristigen Finanzplanung eine vollständige zeitliche Kongruenz von Kreditlaufzeit und Schuldendienst-Berechnungsverfahren nicht erreicht. Die Beschränkung auf einen effektiven Planungszeitraum von ca. vier Jahren erscheint jedoch wegen der Unsicherheit der Prognose- und Planungsdaten notwendig, um Fehleinschätzungen in erträglichen Grenzen zu halten. Da etwa 90 % der Kommunalkredite langfristiger Art sind¹³, wird bei diesen Kreditvolumen nur ein Teil der Laufzeit bei der Analyse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde berücksichtigt. Die Frage, ob Zins- und Tilgungsleistungen auch nach Ablauf des Finanzplanungszeitraums gewährleistet sind, können mit Hilfe der mittelfristigen Planung nicht beantwortet werden. Dennoch stellt die Verwendung von Zukunftsdaten im Vergleich zur Verwendung vergangenheitsbezogener Verschuldenskriterien einen grundsätzlichen Fortschritt dar.

Die Bestimmung von kommunalen Verschuldenskriterien anhand der gemeindlichen Finanzplanung lässt wiederum die Alternative offen, welches Verschuldenskriterium herangezogen werden soll. Hierbei kann unterschieden werden zwischen den Kriterien, die als Bezugsgröße jeweils ausschließlich Einnahmewerte berücksichtigen und Kriterien, die Einnahmen und Ausgaben in die Analyse einbeziehen. Will man den erwarteten Schuldendienst ins Verhältnis zu prognostizierten Einnahmen stellen, müssen aus dem mittelfristigen Finanzplan Vorausschätzungen der Steuereinnahmen, der Gebühren- und der Zuweisungseinnahmen entnommen werden. Bei der mittelfristigen Vorausschätzung der Steuereinnahmen und der übrigen Einnahmegruppen können die Gemeinden auf Orientierungsdaten zurückgreifen, die ihnen die Länderinnenminister auf dem Erlaßwege mitteilen¹⁴. Diese Orientierungsdaten beruhen ihrerseits auf sog. Grundannahmen, die vom Finanzplanungsrat zur Koordination der Haushaltsplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden beschlossen werden¹⁵. Beide Gruppen von Orientierungsda-

¹² Nach § 9, Abs. 4 des Musterentwurfs zum VI. Teil der Gemeindeordnung ist der Finanzplan dem Gemeinderat spätestens zusammen mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen.

¹³ Die Kommunalverschuldung betrug im Dez. 1974 rd. 63 Mrd. DM, davon waren rd. 61 Mrd. DM Kredite von Geschäftsbanken. 56,4 Mrd. DM der Kredite waren langfristiger Natur. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 27. Jg., Mai 1975, S. 24 f. und S. 56.

¹⁴ Die Erlasse der Landesinnenministerien zu den mittelfristigen Finanzplanungen der Gemeinden sind abgedruckt bei Meichsner, Seeger und Steenbock (1974).

¹⁵ Nach § 51, Abs. 2 Haushaltsgundsätzgesetz gehört es zu den Aufgaben des Finanzplanungsrates, einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu ermitteln. Diese werden als „Grundannahmen“ bezeichnet. Vgl. z. B. die Beschlüsse des Finanzplanungsrates zur Finanzplanung 1970 - 1974, in: Pressemitteilung zur 10. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 13. Juli 1970, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen.

ten können jeweils nur Durchschnittswerte angeben, so daß die einzelne Gemeinde lediglich Hinweise auf die allgemeine Entwicklung erhält. Bei der Vorausschätzung der individuellen Entwicklung muß sie die Besonderheiten ihrer Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur berücksichtigen.

1. Erwartete Steuereinnahmen als Bestimmungsfaktor gemeindlicher Schuldengrenzen

Wählt man ausschließlich die gemeindlichen Steuereinnahmen als Bezugsgröße zum erwarteten Schuldendienst, so kann sich die Prognose auf die drei wesentlichen kommunalen Steuerarten konzentrieren: die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und den gemeindlichen Anteil an der Einkommen- und Lohnsteuer. Die Prognose des Grundsteueraufkommens gestaltet sich für die einzelne Gemeinde im allgemeinen vergleichsweise einfach und ist mit relativ geringen Fehlern behaftet, weil die Aufkommensentwicklung stetig verläuft. Sie wird einerseits durch die Bautätigkeit im Gemeindegebiet und durch die Entwicklung der Steuersätze, insbesondere durch die von der Gemeinde festgelegten Hebesätze, determiniert. Da andererseits die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, die sog. Einheitswerte, die Preisentwicklung auf dem Baumarkt nicht enthalten, sondern sich auf einen gegebenen Zeitpunkt (jetzt: 1964) beziehen, schlagen sich nur die realen Wertveränderungen an den Gebäuden und den Grundstücken innerhalb des Gemeindegebietes im Grundsteueraufkommen nieder¹⁶. Wegen der Ausschaltung der Bau- und Bodenpreisseigerungen entwickelt sich die Bemessungsgrundlage relativ gleichmäßig. Lediglich bei Erhöhung der Steuersätze ergeben sich diskretionäre Zuwachsraten¹⁷.

Die Prognose der zweiten Realsteuer der Gemeinden, der Gewerbesteuer, ist dagegen weit schwieriger, da sie auf einer Mehrzahl von Bemessungsgrundlagen beruht, die im Zeitablauf stärkeren Schwankungen unterliegen. Dies gilt insbesondere für die wichtigste Bemessungsgrundlage, den Gewerbeertrag, der zu etwa 80 % zum Gesamtaufkommen an der Gewerbesteuer beiträgt¹⁸. Da der Gewerbeertrag eine modifizierte Gewinngröße darstellt, geht die Ertrags situation der örtlich angesiedelten Industrie in die Aufkommensschätzung ein. Eine mittelfristige Prognose der Gewinnsituation der örtlich ansässigen Unternehmen erweist sich im allgemeinen als schwierig, insbesondere dann, wenn sich die Branchenstruktur auf einige wenige Wirtschaftszweige konzen-

¹⁶ Vgl. Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts, vom 7. 8. 1973, BGBI. I, S. 965 und Löbbecke und Roth (1971), S. 126 f.

¹⁷ Wegen der Einführung der Einheitswerte von 1964 und der neuen Steuermesszahlen wird das Grundsteueraufkommen im Jahre 1974 gegenüber dem Vorjahr einen deutlichen Sprung aufweisen, auch wenn durch den Veranlagungs-lag nicht sofort die volle Wirkung der Steueranhebung eintreten dürfte.

¹⁸ Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, S. 727.

triert. Bei Sonderentwicklungen etwa in Form von Strukturkrisen können die von der Gemeinde erstellten Prognosen leicht Makulatur werden¹⁹. Ähnliches gilt bei ausgesprochenen Branchenkonjunkturen, die nicht von den Kommunalplanern vorausgesehen werden können. Das Schätzrisiko einer mittelfristigen Gewerbesteuerprognose muß deswegen als außerordentlich hoch betrachtet werden.

Die Vorausschätzung des Aufkommens aus der Gewerbekapitalsteuer ist dagegen einfacher, da sich die Bemessungsgrundlage, das Gewerbe- kapital, wesentlich gleichmäßiger entwickelt und nur geringen konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Da der Kapitaleinsatz von Branche zu Branche unterschiedlich ist, geht die Branchenstruktur auch in die Vorausschätzung des Aufkommens der Gewerbekapitalsteuer ein. Eine Vorausschätzung der dritten Komponente der Gewerbesteuer, der Lohnsummensteuer, ist nur dort notwendig, wo die Lohnsummensteuer erhoben wird²⁰. Die Vorausschätzung der in der Gemeinde anfallenden Lohnsumme hängt im wesentlichen von der Anzahl der Arbeitskräfte und ihrer Entlohnung ab. Während sich die Zahl der Arbeitskräfte meist relativ kontinuierlich entwickelt, unterliegen die Lohnzuwachsraten erheblichen konjunkturellen Schwankungen, so daß in die mittelfristige Vorausschätzung des Lohnsummensteueraufkommens auch konjunkturelle Faktoren eingehen.

Gegenüber den traditionellen gemeindlichen Steuerquellen hat seit der Gemeindefinanzreform im Jahre 1970 der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer zunehmendes Gewicht erlangt²¹. Für die Entwicklung der gemeindlichen Finanzsituation ist der Gemeindeanteil besonders bei den Gemeinden bedeutsam, in denen die Industriedichte gering und die Anzahl der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen und ihre Erträge relativ niedrig sind. Bei der Vorausschätzung des Aufkommens aus dem Gemeindeanteil gehen nicht nur gemeindespezifische Größen ein, sondern auch die Entwicklung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens im gesamten Bundesland. Regionale Sonderfaktoren werden durch diese breite räumliche Streuung der Bestimmungsgrundlage zum größten Teil eliminiert, so daß der Steueranfall im Zeitablauf relativ kontinuierlich erfolgt. Von dem Aufkommen aus der Einkommen- und

¹⁹ Der Einfluß der VW-Krise auf die Finanzen der Stadt Wolfsburg dürften hierfür ein eindeutiges Beispiel liefern. Vgl. auch Wübben (1972), S. 56 ff.

²⁰ Nach § 6, Abs. 2 stellt die Lohnsumme eine fakultative Bemessungsgrundlage dar, auf die die Gemeinde mit Zustimmung der Landesregierung zurückgreifen kann. Gewerbesteuergesetz i. d. F. vom 15. 8. 1974, BGBl. I, S. 1971.

²¹ Ab 1. 1. 1970 haben die Gemeinden vom örtlichen Aufkommen an Gewerbesteuer (nach Ertrag und Kapital) ca. 40 vH als Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abzuführen, während sie dafür mit 14 vH am Aufkommen an Einkommen- und Lohnsteuer in ihrem Bundesland beteiligt wurden. Der Tausch der Einnahmequellen hat den Gemeinden in der BRD ein wachsendes Einnahmeplus gebracht, das sich 1974 auf knapp 7 Mrd. DM belaufen dürfte. Vgl. Elsner und Schüler (1970).

Lohnsteuer im Bundesland erhalten die Gemeinden des Landes insgesamt einen Anteil von derzeit 14 %. Die Aufteilung dieser Steuereinnahmen auf die einzelnen Gemeinden erfolgt mit Hilfe sog. Schlüsselzahlen, die die Quoten der einzelnen Gemeinde am Gesamtaufkommen des Kommunalanteils festlegen. Die Schlüsselzahlen werden in einem dreijährigen Turnus neu berechnet²², so daß man bei einer mittelfristigen Vorausschätzung allenfalls zwei Veränderungen des Anteilssatzes zu berücksichtigen hat. Für die Vorausschätzung der gemeindlichen Einnahmen aus der Einkommen- und Lohnsteuer können die Länderinnenministerien wesentliche Hinweise geben, da sie die Entwicklung des Sozialprodukts im jeweiligen Bundesland besser überschauen können. Die Sozialproduktentwicklung des Bundeslandes stellt, aufgeteilt in Lohn- und Gewinnsumme, im wesentlichen die steuerliche Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer dar²³.

Eine Prognose der übrigen Steuereinnahmen der Gemeinden aus den sog. Bagatellsteuern kann im Rahmen einer mittelfristigen Vorausschätzung relativ pauschal erfolgen, weil das finanzwirtschaftliche Gewicht dieser Steuerquellen bei fast allen Gemeinden äußerst gering ist²⁴.

Die Verwendung von zukünftigen Steuereinnahmen als Bezugsgröße für den Schuldendienst ist bei einer mittelfristigen Vorausschätzung durch eine Vielzahl von Unsicherheitsfaktoren behaftet, die zum Teil die Vorteile einer zeitadäquaten Berechnungsgrundlage für die Schuldendienstgrenze vermindern. Insofern die Datenunsicherheiten auf konjunkturbedingten Schätzfehlern beruhen, ist allerdings bei einem rd. vierjährigen Planungshorizont mit gewissen Fehlerkompensationen zu rechnen, da in der Regel sowohl Jahre der Hochkonjunktur als auch rezessive Phasen in den Planungszeitraum fallen. Die Länge der Konjunkturzyklen in der Bundesrepublik beträgt im Durchschnitt etwa vier Jahre²⁵. Gegenüber den konjunkturell motivierten Fehlerquellen wiegen die strukturell bedingten Schätzfehler dagegen weit schwerer, da insbesondere durch die kleinen Räume, für die Schätzungen erstellt wer-

²² Vgl. Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ab 1970. Der dreijährige Turnus der Festsetzung ergibt sich aus der zeitlichen Abfolge der Einkommensteuerstatistik, die ebenfalls in Dreijahresabständen erhoben wird. Die Verordnung ist bei Elsner und Schüler (1970), S. 94 f. abgedruckt.

²³ Wegen unterschiedlicher Berechnungsverfahren des Sozialprodukts (der Bundesländer) gegenüber der Berechnung der Einkommensteurbemessungsgrundlagen ergeben sich jedoch eine Reihe von Abweichungen.

²⁴ Wegen der geringen Aufkommenselastizität der gemeindlichen Bagatellsteuern (z. B. Hunde-, Speiseeis-, Jagd- und Fischereisteuer) nimmt ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen der Gemeinden im Durchschnitt ab. Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, S. 1101.

²⁵ Der zeitliche Abstand der oberen konjunkturellen Wendepunkte betrug in den ersten sechs Wachstumszyklen der Bundesrepublik ca. 4 - 5 Jahre. Vgl. Ott und Wagner (1973), S. 157 ff.

den, Strukturbrüche auftreten können. So kann beispielsweise die Schließung eines Betriebes schon ausreichen, um die gesamte Gewerbesteuerprognose umzuwerfen, weil das Gewicht des einzelnen Betriebes am Gesamtergebnis relativ groß ist. Der geringe Umfang der statistischen Massen stellt daher eine entscheidende Grenze für die Prognosemöglichkeiten auf kommunaler Ebene dar²⁶.

2. Die Einbeziehung von Zuweisungen und Gebühren in die Bestimmungsgröße gemeindlicher Schuldengrenzen

Neben den Steuern ist — wie oben bereits angedeutet — eine Berücksichtigung der erwarteten Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich erwünscht, um zu einem aussagefähigeren Indikator der gemeindlichen Finanzkraft zu gelangen. Die Einbeziehung erwarteter Schlüsselzuweisungen stellt die Planung der Gemeinde gegenüber der Steuerschätzung vor eine Reihe zusätzlicher Probleme, da der Umfang dieser Einnahmen nicht nur von der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung, sondern auch von politisch fixierten Parametern bestimmt wird, die die einzelne Gemeinde zum Teil nicht beeinflussen, im Planungszeitpunkt z. T. nicht einmal überschauen kann. Ohne auf den rechtlichen Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in einzelnen Bundesländern einzugehen²⁷, lassen sich generell folgende Bestimmungsfaktoren für die individuellen Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich angeben: Wesentliche Grundlage für die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich ist die Finanzmasse, die vom Land für den kommunalen Finanzausgleich im Planungszeitraum zur Verfügung gestellt wird, sowie der jeweilige Verteilungsschlüssel, der bei der Verteilung des Gesamtfinanzvolumens auf die einzelnen Gemeinden angewendet wird. Die Entwicklung des Finanzvolumens richtet sich nach dem erwarteten Steueraufkommen derjenigen Steuern, die in den Steuerverbund einbezogen sind. Hierbei hat der Länderanteil an der Umsatzsteuer das größte Gewicht. Für die Gemeinden insgesamt ist ferner der Anteilsatz (der sog. Verbundsatz) von Bedeutung, mit dem die gemeindliche Quote am Finanzvolumen festgelegt wird. Auskünfte über diese Daten können die Gemeinden aus der jeweiligen Finanzplanung des Bundeslandes entnehmen. Dies setzt jedoch voraus, daß das Bundesland über eine aktuelle Finanzplanung verfügt, die den vollen Planungszeitraum der Gemeinde abdeckt und entsprechende Aussagen über die geplante Finanzausgleichspolitik des Landes enthält.

Während die Prognose der Gesamtgrößen für den kommunalen Finanzausgleich relativ einfach ist, treten bei der Berechnung der Verteilung für die einzelnen Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten auf.

²⁶ Schäfer (1968), S. 215 ff.

²⁷ Vgl. hierzu Patzig (1966).

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Gemeinden nicht — wie etwa bei der Einkommensteuer — einen festgelegten Anteil am Ausgleichsvolumen erhalten, sondern entsprechend der erwarteten Steuerkraft und dem zukünftigen Ausgabenbedarf am Finanzausgleich partizipieren. Die Höhe der Einnahmen richtet sich dabei nach der Entwicklung der Steuerkraft und des Ausgabenbedarfs der Gemeinde in Relation zu den übrigen Gemeinden des Landes. Da der Ausgabenbedarf im wesentlichen nach den Einwohnerzahlen bemessen wird, gehen von der Ausgabenseite mittelfristig kaum wesentliche Verschiebungen aus. Demgegenüber können bei der Entwicklung der Steuerkraft im Planungszeitraum erhebliche Abweichungen in den relativen Positionen eintreten, wenn die wirtschaftliche Entwicklung der Teilregionen eines Bundeslandes stark voneinander abweichen.

Zieht man neben den gemeindlichen Steuereinnahmen die Kommunaleinnahmen aus dem Finanzausgleich zur Beurteilung der Schuldendienstragfähigkeit heran, so erweist sich dieses Verschuldenskriterium dem reinen Steuerkriterium als überlegen. Denn einmal wird die gemeindliche Einnahmesituation umfassender beschrieben, zum anderen sorgt die Komplementarität von gemeindlichen Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Finanzausgleich für einen gewissen Fehlerausgleich. Werden beispielsweise überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten für die gemeindlichen Steuereinnahmen erwartet, so ist simultan zu berücksichtigen, daß aufgrund der gestiegenen Finanzkraft die Finanzzuweisungen relativ zurückgehen werden. Die Ausprägung dieses Zusammenhangs hängt davon ab, inwieweit die Steuereinnahmen der übrigen Gemeinden des Landes diesem Trend folgen, bzw. inwieweit die Gemeinde hier echte Wachstumsvorteile genießt. Je stärker der echte Wachstumsvorteil ausfällt, desto mehr geht der Zuwachs an Schlüsselzuweisungen zurück. Das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Steuereinnahmen hat insgesamt zur Folge, daß sich Schätzfehler gegenseitig partiell ausgleichen. Damit wird auch die Prognose der Bezugsgröße für die Bemessung der maximal tragbaren Schuldendienstgrenze verbessert. Die Anwendung dieses erweiterten Kriteriums ist deswegen nicht nur wegen seiner erweiterten Basis, sondern auch wegen seiner größeren Prognosesicherheit vorzuziehen.

Eine weitere Ausdehnung der Bezugsgröße ist dadurch möglich, daß neben Steuer- und Schlüsselzuweisungen auch Gebühren- und Beitrags- einnahmen der Gemeinden bei der Berechnung der gemeindlichen Verschuldengrenze herangezogen werden. Da die Gebühren und Beiträge im Kommunalbudget im Durchschnitt etwa 1/3 ausmachen, kommt dieser Einnahmegruppe neben den Steuern ein erhebliches Gewicht zu. Bei der Berechnung der Tragfähigkeit von Zins- und Tilgungsleistungen ist daher eine Vernachlässigung dieser Einnahmekategorie kaum vertretbar, weil sie einen wichtigen Faktor der gemeindlichen Finanzlage darstellt.

Um die zukünftigen Gebühreneinnahmen prognostizieren zu können, ist die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen, die gegen Entgelt abgegeben werden, vorauszuschätzen. Da die meisten kommunalen Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge angeboten werden, können die Verbrauchsgewohnheiten der Benutzer als relativ gleichbleibend angesehen werden. Die zukünftige Preisgestaltung wird dagegen hauptsächlich von den Gemeinden selbst bestimmt, auch wenn in einigen Bereichen (z. B. öffentlicher Personennahverkehr) schwer kalkulierbare politische Restriktionen gegeben sein können. Die Antizipation der Gebühren- und Entgelteinnahmen dürfte insgesamt kaum mit größeren Schätzfehlern behaftet sein. Die Einbeziehung der Gebühren und Beiträge bringt folglich nicht nur eine Erweiterung der Indikatoren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde, sondern auch eine sicherere Berechnungsgrundlage. Man kann daher unterstellen, daß das zukünftige Verhältnis von Schuldendienst zu der Summe von Steuern, Schlüsselzuweisungen und Gebühren der günstigste Berechnungsmodus für die Schuldendienstgrenzen darstellt, sofern man ausschließlich auf Einnahmewerte zurückgreift.

Bei den drei behandelten einnahmebezogenen Verschuldenskriterien läßt sich die Maximalbelastung auf zwei Wegen errechnen, wenn man von einem vorgegebenen Höchstanteil des Schuldendienstes an den genannten Einnahmegruppen ausgeht.

1. Für den Planungszeitraum wird zunächst eine Neuverschuldung von Null unterstellt. Je nach Umfang der notwendigen Tilgungsleistungen ergibt sich somit eine laufende Reduktion des Schuldenstandes. Unterstellt man ferner konstante Zinssätze für die bestehenden Kredite, so entscheidet allein die Einnahmeentwicklung über den Spielraum für die zulässige Neuverschuldung. War die Maximalgrenze für den Schuldendienstanteil im Ausgangspunkt nicht überschritten, eröffnet jedes Einnahmewachstum die Möglichkeit zur Aufnahme neuer Kredite. Der Umfang der zulässigen Neuverschuldung richtet sich nach den zu erwartenden Kreditkonditionen. Je niedriger der Zinssatz und je geringer die Tilgungsleistungen im Planungszeitraum sind, desto höher wird das Kontingent für die zulässige Neuverschuldung. Insbesondere durch die vereinbarten Laufzeiten der Neukredite kann auf die Tilgung, die noch während des Planungszeitraums fällig wird, Einfluß genommen werden. Mit jeder Verlagerung von Tilgungsraten auf Zeiträume außerhalb der Finanzplanung erhöht sich das Kontingent für die zulässige Kreditaufnahme.

2. Bei einer zweiten Berechnungsform geht man von einem gegebenen Schuldendienst aus und konzentriert sich auf die zulässige Netto-Neuverschuldung. Im Gegensatz zum obigen Verfahren wird also bereits im ersten Schritt unterstellt, daß eine jährliche Neuverschuldung

in Höhe der Tilgungszahlungen vorgenommen wird, so daß der Kreditbestand insgesamt konstant bleibt. Sind die Konditionen der auslaufenden Kredite denen der Ersatzkredite gleich, ergibt sich eine im Zeitablauf konstante Schuldendienstbelastung. Aus Abweichungen in den Konditionen, etwa bei den Zinssätzen oder den Tilgungsmodalitäten, resultieren Änderungen in den Schuldendienstausgaben bei gegebenem Schuldenstand. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob die Aufnahme der Ersatzkredite die vorgegebenen Verschuldenskriterien nicht verletzt. Nur wenn die Aufnahme der Ersatzkredite mit den Schuldenkriterien in Einklang steht, kann dann in einem zweiten Schritt über die Zulässigkeit weiterer Kreditaufnahmen entschieden werden. Da wiederum nicht der absolute Schuldenstand zur Beurteilung herangezogen wird, sondern nur die laufenden Aufwendungen, die sich aus der Neuverschuldung ergeben, hängt die zulässige Netto-Neuverschuldung von den Laufzeiten und den Zinskonditionen ab. Je kurzfristiger die Kredite und je höher die Zinssätze, desto eher wird die Höchstgrenze für die Neuverschuldung erreicht.

3. Die erwartete „freie Spitze“ als Bestimmungsfaktor gemeindlicher Schuldengrenzen

Allen einnahmebezogenen Verschuldenskriterien ist gemeinsam, daß sie die Zulässigkeit zukünftiger Schuldendienstleistungen ausschließlich von der zu erwartenden Einnahmesituation abhängig machen. Die Vorausschätzung der laufenden Einnahmen im Finanzplanungszeitraum wird damit zum alleinigen Kriterium für die Bemessung der maximal tragbaren Schuldendienstfähigkeit. Die Ausgabensituation und ihre Entwicklung wird dagegen bei den behandelten Kriterien nicht berücksichtigt. Damit wird vernachlässigt, daß sich die Zins- und Tilgungsausgaben jeweils in Konkurrenz zu anderen Ausgabegruppen befinden. Da die Intensität dieser Konkurrenzbeziehung bei gleicher Einnahmesituation variieren kann, müssen auch die übrigen Ausgaben in die Berechnung der Schuldendienstgrenzen einbezogen werden. Es erscheint daher sinnvoll, die Entwicklung des Überschusses im Verwaltungshaushalt als Berechnungsgrundlage für die Tragfähigkeit von Schuldendienstleistungen heranzuziehen. Da die Zinsausgaben zu den laufenden Ausgaben rechnen, beeinflussen sie die Höhe des Überschusses, während die Tilgungsausgaben eine Verwendung des Überschusses darstellen. Bei der Benutzung des Kriteriums der freien Spalte muß der Schuldendienst daher in Zinszahlungen und Tilgungsleistungen aufgegliedert werden. Neben der Tilgung dient der Überschuß im Verwaltungshaushalt der Eigenfinanzierung von Kommunalinvestitionen.

Wegen dieser doppelten Funktion der freien Spalte genügt es nicht, Untergrenzen für ihr absolutes Niveau festzulegen, weil damit die Überschußverwendung nicht spezifiziert wäre. Will man mit Hilfe der Verschuldenskriterien sicherstellen, daß die Gemeinden einen Teil ihrer in-

vestiven Ausgaben aus Eigenmitteln bestreiten, so ist die Hinzunahme eines weiteren Kriteriums notwendig, nämlich die Fixierung einer minimalen Eigenfinanzierungsquote. Die Orientierung der Schuldendiensttragfähigkeit anhand der Entwicklung der freien Spalte umfaßt deshalb zweierlei:

- Der Überschuß in der laufenden Rechnung soll einen bestimmten Prozentsatz der vermögenswirksamen Aufgaben nicht unterschreiten (Globalkriterium).
- Der Überschuß in der laufenden Rechnung darf jeweils nur bis zu einem bestimmten Höchstsatz für Tilgungsausgaben verwendet werden. Die Kommunalinvestitionen sind zu einem bestimmten Anteil durch Eigenmittel zu finanzieren (Strukturkriterium).

Betrachtet man die empirische Entwicklung in der Bundesrepublik, so ist festzustellen, daß der Anteil der eigenen Mittel an den vermögenswirksamen Ausgaben (Investitionen, Investitionszuschüsse und Tilgungsausgaben) in den vergangenen Jahren erheblich gesunken ist. Der Anteilssatz scheint sich nach vorläufigen Schätzungen auf ca. 25 vH hin zu bewegen, wobei diese Rate möglicherweise im Jahre 1975 schon unterschritten wird²⁸. Umgekehrt wird ein zunehmender Teil des Überschlusses im Verwaltungshaushalt für Tilgungsleistungen verwendet, so daß immer mehr disponible Mittel gebunden werden. Der Anteil der Tilgungsausgaben an der freien Spalte stieg von 1969 bis 1974 nach vorläufigen Berechnungen von 24 vH auf 33 vH²⁹. Für das Jahr 1975 wird nach denselben Schätzungen eine weitere Verschlechterung der gemeindlichen Finanzsituation eintreten.

Würde man nun einen Höchstwert für den Anteil der Tilgungsausgaben an der freien Spalte festlegen, so könnte die Fixierung des Strukturkriteriums nur auf längere Sicht wirksam werden. Denn zunächst würde die Festlegung eines Schwellenwertes die Gemeinden, die diesen Wert erreichen, dazu zwingen, ihre Neuverschuldung und damit auch ihre Investitionsausgaben einzuschränken, bis durch eine relative Senkung der Zinsausgaben (neben anderen Maßnahmen) der Überschuß in der laufenden Rechnung steigt und die Tilgungsverpflichtungen durch eine geringere Neuverschuldung abnehmen. Erst nach einer derartigen Schrumpfungsphase des Vermögenshaushaltes wäre eine steigende Neuverschuldung und eine Erweiterung der investiven Kommunalausgaben möglich.

Ein Verzicht auf die Festlegung des Strukturkriteriums würde jedoch den bisherigen Trend, immer größere Anteile der Eigenmittel für die Schuldentilgung zu verwenden, fortbestehen lassen mit der Folge, daß in Zukunft die Kommunalinvestitionen fast ausschließlich aus Fremd-

²⁸ Vgl. Klein und Gleitze (1975), S. 13.

²⁹ Ebd.

mitteln finanziert werden würden. Ein steigender Anteil an Fremdmitteln bei der Investitionsfinanzierung würde die Zinsbelastungen über die Zeit weiter erheblich ansteigen lassen, so daß der Überschuß in der laufenden Rechnung zunehmend reduziert würde. Damit würden gleichfalls die Möglichkeiten, zumindest die Tilgung aus Eigenmitteln zu bestreiten, verringert. Aufgrund dieser intertemporalen Verzahnung der Kommunalbudgets muß jeweils stets entschieden werden, ob fremdfinanzierte Investitionen nicht zu zu hohen Vorbelastungen für die zukünftigen Haushalte führen, da mit jeder fremdfinanzierten Investition zugleich der Spielraum für die kommunale Finanzpolitik von morgen beschränkt wird³⁰. Die mittelfristige Finanzplanung der Kommunen ermöglicht den Gemeinden, diese intertemporale Verzahnung ihrer Haushalte besser zu durchschauen und die zukünftigen Folgelasten fremdfinanzierter Investitionen stärker zu berücksichtigen.

Die Verwendung der zukünftigen freien Spalte zur Beurteilung der Schuldendiensttragfähigkeit macht es notwendig, neben der Vorausschätzung der laufenden Einnahmen auch die Ausgabenplanung heranzuziehen. Zur Errechnung des erwarteten Überschusses im Verwaltungshaushalt bedarf es daher einer Berechnung der laufenden Personal- und Sachausgaben sowie der gemeindlichen Einkommensübertragungen und Zuweisungen.

Bei der Planung der laufenden Ausgaben sind die Gemeinden wesentlich stärker auf sich selbst gestellt als bei der Vorausschätzung der Einnahmen. In den Grundannahmen des Finanzplanungsrates werden lediglich Empfehlungen für die Entwicklung der Gesamtausgaben, der Personalausgaben und der gemeindlichen Sachinvestitionen gegeben³¹, während die Orientierungswerte der Länder fast ausschließlich einnahmeverzogen sind. Die Gemeinden können daher aus diesen Empfehlungen für ihre örtliche Planung nur geringe Anhaltspunkte gewinnen. Die Zurückhaltung von Bund und Ländern, den Gemeinden Empfehlungen für ihre Ausgabenplanung zu geben, ist in erster Linie in dem unterschiedlichen Charakter von Einnahme- und Ausgabenplanung begründet. Während die Einnahmen für die Gemeinden im wesentlichen Erwartungscharakter haben (von gemeindlichen Rechtsänderungen abgesehen), kommen in den Ausgabenplanungen stärker die eigenen Ziel- und Wertvorstellungen der kommunalen Entscheidungsträger zum Ausdruck. Die Ausgaben stellen stärker als die Einnahmen Instrumentvariablen zur Erreichung kommunalpolitischer Zielsetzungen dar. Empfehlungen, die sich auf diese

³⁰ Vgl. Mittelfristige Finanzvorausschau der Stadt Heidelberg, 1973 - 1977 (MFV 73), S. 27.

³¹ Wegen der mangelnden Überschaubarkeit der mittelfristigen Entwicklung und wegen politischer Differenzen sind in den vergangenen Jahren keine Grundannahmen mehr vom Finanzplanungsrat beschlossen worden, die für die drei Ebenen differenzierte Zuwachsraten aufweisen.

Größen beziehen, könnten daher leicht als Eingriff in die gemeindliche Autonomie, wie sie in Art. 28, Abs. 2 GG verankert ist, gewertet werden.

Bei der Errechnung der freien Spalte und ihrer Entwicklung im Planungszeitraum muß wiederum sukzessiv vorgegangen werden, da die Vorausschätzung der laufenden Ausgaben nicht unabhängig von den vorgenommenen Investitionen ist. Bei der Berechnung der freien Spalte kann daher zunächst von einem Investitionsvolumen in Höhe von Null ausgegangen werden, so daß nur laufende Ausgaben geplant und den erwarteten Einnahmen gegenübergestellt werden³². In dieser Phase kommen dann in den laufenden Ausgaben nur Investitionsfolgekosten in Betracht, insofern sie auf Investitionen in der Vergangenheit beruhen. Aus der Vorausschätzung der laufenden Einnahmen und der Saldierung mit den laufenden Ausgaben läßt sich eine freie Spalte errechnen, die für Tilgungs- und Investitionszwecke zur Verfügung steht. Da die Tilgungsraten, die im Planungszeitraum fällig werden, i. d. R. feststehen, müssen sie von der freien Spalte in Abzug gebracht werden, um die disponibile Finanzmasse für die Investitionen offenzulegen.

In einem zweiten Planungsschritt sind sodann Investitionen mit ihren laufenden Folgekosten zu berechnen. Hierbei werden simultan sowohl der Vermögenshaushalt als auch der Verwaltungshaushalt berührt, da die Investitionen nicht nur einen Teil der freien Spalte binden, sondern gleichzeitig auch die laufenden Folgekosten den Überschuß in der laufenden Rechnung reduzieren. Die Kreditaufnahmen und die daraus entstehenden Zins- und Tilgungslasten sind ebenfalls in die Berechnung einzubeziehen. Die Ausschöpfung der nicht gebundenen Mittel durch Investitionsausgaben, laufende Folgekosten und Finanzierungsausgaben muß solange variiert werden, bis ein Investitionsbudget unter Einhaltung der Finanzierungsrestriktion zustande kommt, das aus Sicht der kommunalen Entscheidungsinstanzen als optimal angesehen wird.

Bei der Vorausschätzung der Ausgaben und der Einnahmen ist insbesondere darauf zu achten, daß die zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Annahmen für beide Budgetseiten aufeinander abgestimmt sind. Denn nur bei konsistenten Prämissen für Einnahmen und Ausgaben können die Auswirkungen realer und monetärer Veränderungen wirklichkeitsgerecht eingefangen werden. Eine Planung, die auf der Einnahmeseite mit hohen Zuwachsralten für das nominelle Sozialprodukt rechnet, gleichzeitig bei den Ausgaben jedoch nur geringe Preiszuschläge kalkuliert, täuscht eine solide Haushaltsslage vor, die in Wirklichkeit nicht gegeben sein wird.

Die Überlegungen zur Ausgabenplanung lassen erkennen, daß eine richtige Antizipation der freien Spalte generell von mehr Unsicherheits-

³² Vgl. Bauer (1971), S. 15 ff.

faktoren belastet ist, als wenn ausschließlich bestimmte Einnahmegruppen prognostiziert werden. Eine Quantifizierung dieses Schätzfehlerrisikos lässt sich kaum vornehmen, da sowohl Fehlerkumulationen wie auch -kompensationen möglich sind. Erkennt man die freie Spalte als ein theoretisch überlegenes Kriterium für die Bestimmung der Schuldendienstgrenze an, so wäre der Rückgriff auf einnahmeorientierte Verschuldensmaßstäbe dennoch gerechtfertigt, wenn die Schätzungenauigkeiten bei der Einnahmeseite im Vergleich zur freien Spalte wesentlich geringer wären. Bei der Verwendung zukunftsorientierter Verschuldensmaßstäbe lässt sich daher *a priori* kein eindeutiger Vorzug zugunsten eines bestimmten Kriteriums feststellen. Man wird statt dessen ausschließlich aufgrund praktischer Erfahrungen entscheiden können, welchem Kriterium der Vorzug zu geben ist.

IV. Schluß

Die gesetzliche Einführung der kommunalen Finanzplanung eröffnet für die Kommunen und für die kommunalen Aufsichtsstellen die Möglichkeit, eine zeitadäquatere Berechnung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden vorzunehmen. Denn der Rückgriff auf Daten aus der Haushaltsstatistik konnte im Grunde immer nur aussagen, daß die Gemeinde bisher in der Lage war, ihren Kreditverpflichtungen nachzukommen. Ohne die stillschweigende Annahme, daß sich die finanzwirtschaftliche Lage der Gemeinde für die Zukunft nicht wesentlich ändert, konnten keine Aussagen über die zukünftige ökonomische Leistungsfähigkeit der Gemeinde gemacht werden. Bei der Datenfortschreibung im Rahmen der Finanzplanung werden zwar ähnliche Hypothesen unterstellt, jedoch ist eine sorgfältige Planung von Einnahmen und Ausgaben stets einer schematischen Übernahme von Vergangenheitswerten überlegen. Gerade wenn bei der Genehmigung der kommunalen Neuverschuldung auf die kommunale Finanzplanung als Datenbasis zurückgegriffen wird, ist damit zu rechnen, daß die Kommunalverwaltungen diesem Planungsinstrument mehr Aufmerksamkeit und Gewicht beimessen und Finanzplanung nicht nur als lästige Pflichtübung betreiben.

Hierbei ist einschränkend festzustellen, daß auch die kommunale Finanzplanung nur auf einen etwa 4jährigen Zukunftshorizont bezogen ist, während Kredite meistens längere Laufzeiten aufweisen. Es bleibt daher auch nach der Umorientierung ein bestimmtes Risiko bestehen, daß die Gemeinden nach Ablauf des Planungszeitraums ihren Schuldendienstverpflichtungen nicht nachkommen können. Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß längerfristige Finanzprognosen auf kommunaler Ebene mit derart hohen Unsicherheitsfaktoren belastet sind, daß man auch von langfristigen Vorausschätzungen kaum sichere Aussagen über die finanzielle Situation erwarten kann. Die Verwendung von Einnahme- und

Ausgabewerten zur mittelfristigen Finanzplanung muß insofern als ein Kompromiß angesehen werden, der zwischen der Notwendigkeit zeitadäquater Bestimmungsgrößen und der Sicherheit der verwendeten Daten einen Ausgleich schafft. Die Voraussetzungen sind hierfür durch die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung geschaffen. Ob diese Planungen für die Berechnung der Verschuldensdienstgrenzen leistungsfähiger sind, kann sich erst erweisen, wenn die Gemeinden mit dem Instrument Finanzplanung längere Erfahrungen gemacht haben.

Literatur

Bauer, H. (1971), Die mittelfristige Finanzplanung, Zweck und Verfahren der Erstellung mittelfristiger Finanzpläne in den Gemeinden, Wien 1971.

Depiereux, S. (1973), Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 3. Aufl., Siegburg 1973.

Drenseck, H. P. (1970), Grenzen kommender Schulden, WIBERA-Fachschriften, N. F. Bd. 2, Köln 1970.

Elsner, H. und *M. Schüler* (1970), Das Gemeindereformgesetz, Hannover 1970.

Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

Klein, R. R. und *J. M. Gleitze* (1975), Gemeindefinanzbericht 1975, in: Der Städtetag (1975), Heft 1.

Löbbecke, K. und *A. Roth* (1971), Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzung, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, N. F. Heft 30, Berlin 1971.

Meichsner, Seeger und Steenbock, Kommunale Finanzplanung, Neue Kommunale Schriften Nr. 15, Teil A, 2. Aufl., Köln, Stand Juni 1974.

Ott, A. E. und *A. Wagner* (1973), Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 71, Berlin 1973.

Patzig, W. (1966), Der kommunale Finanzausgleich, Loseblattsammlung, Teil B, Köln, Berlin, München, Bonn 1966.

Piduch, E. A. (1974), Bundeshaushaltsrecht, Band I, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Stand Mai 1974.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1974), Vollbeschäftigung für Morgen, Jahresgutachten 1974/75, Stuttgart, Mainz 1974.

Schäfer, H. (1968), Entwurf eines Prognoseverfahrens für kleine Regionen, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 19 (1968).

Schreml, A. und *J. Dietl* (1965), Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenze, in: Schriften des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kas sen, Bd. 5, München 1965.

Wübben, W. (1972), Verfahren kommunaler Einnahmeschätzung, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2281, Opladen 1972.

Zeitel, G. (1965), Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Mühlhaupt, L. und K. Oettle (Hrsg.), Gemeidewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, Göttingen 1965.