

Hagemann, Reiner

**Book — Digitized Version**

## Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 2

**Provided in Cooperation with:**

Peter Lang International Academic Publishers

*Suggested Citation:* Hagemann, Reiner (1977) : Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 2, ISBN 978-3-631-75267-8, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,  
<https://doi.org/10.3726/b13823>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182714>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Reiner Hagemann

# Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat



Reiner Hagemann

## **Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat**

Reiner Hagemann, 28, studierte von 1968 bis 1972 Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Kiel, Göttingen und Freiburg. Im Frühjahr 1972 legte er die Diplomprüfung für Volkswirte ab und promovierte danach bei Prof. Dr. Ehrlicher am Institut für Finanzwissenschaften der Albert-Ludwigs-Universität.

Von 1972 bis 1975 war er am selben Institut als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig.

**Reiner Hagemann**  
**Kommunale Finanzplanung**  
**im föderativen Staat**

# Finanzwissenschaftliche Schriften

Herausgegeben  
von den Professoren  
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 2

Reiner Hagemann  
Kommunale Finanzplanung  
im föderativen Staat



Herbert Lang Bern  
Peter Lang Frankfurt/M.  
1976

Reiner Hagemann

# Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat



Herbert Lang Bern  
Peter Lang Frankfurt/M.  
1976

Open Access: The online version of this publication is published on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISBN 3 261 01761 9  
ISBN 978-3-631-75267-8 (eBook)

©

Peter Lang GmbH, Frankfurt/M. (BRD)  
Herbert Lang & Cie AG, Bern (Schweiz)  
1976.

Geleitwort :

Über die mittelfristige Finanzplanung sind in den letzten Jahren zahlreiche Veröffentlichungen erschienen. Sie betreffen vor allem die Planung des Bundes und behandeln die mittelfristige Finanzplanung unter dem Aspekt der Rationalität der Haushaltsführung, der besseren Übersicht über Sektoral- und Regionaleffekte der Staatsaktivität und der möglichen Verbesserung der Konjunkturpolitik.

Die Probleme der mittelfristigen Finanzplanung auf der Ebene lokaler Gebietskörperschaften wurden bislang nur vereinzelt behandelt. Dies wäre kein besonderer Mangel, wenn die Planung auf lokaler Ebene vor den gleichen Problemen wie auf regionaler Ebene stünde, so daß die erarbeiteten Ergebnisse nur sinngemäß zu übertragen wären. Dies ist jedoch nur begrenzt der Fall, da auf lokaler Ebene zusätzlich eigenständige Planungsprobleme auftreten. Diese resultieren zum einen daraus, daß die lokalen Gebietskörperschaften relativ klein sind und die Planung deshalb mit besonderen Risiken verbunden ist, zum anderen daraus, daß die lokalen Gebietskörperschaften den regionalen Gebietskörperschaften nachgeordnet sind und sich aus diesem Abhängigkeitsverhältnis besondere Fragen ergeben.

Die vorliegende Arbeit leistet zur Lösung der angesprochenen Probleme einen wichtigen Beitrag, indem sie insbesondere die Einbettung der lokalen Planung in eine übergeordnete Planung behandelt. Der Verfasser unterliegt dabei nicht der naheliegenden Versuchung, sich über die Gegebenheiten des Föderalismus hinwegzusetzen und im Interesse effizienter Planung das Konzept einer Planung "aus einem Guß" zu entwickeln. Er zeigt vielmehr in recht differenzierter Form, daß die von Bund und Länder gesetzten Daten sich für die Planung der nachgeordneten Gebietskörperschaft auf der Einnahmeseite ganz anders auswirken als auf der Ausgabeseite und daß dementsprechend die verschiedenen Planungsverfahren - Fortschreibung, Regionalisierung von makroökonomischen Planungen und Programmplanung - jeweils ein anderes Gewicht haben bzw. sich in unterschiedlicher Form ergänzen müssen. Der Verfasser weist nachdrücklich auf die Grenzen der Finanzplanung hin, die sich aus der notwendigerweise unvollkommenen wechselseitigen Ergänzung und Abstimmung von übergeordneter und nachgeordneter Planung ergeben.

Werner Ehrlicher



## Gliederung

### Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat

	Seite
<u>Teil A:</u> Einleitung	11
<u>Teil B:</u> Einnahmen und Ausgaben kommunaler Haushalte	17
I. Darstellung der Einnahmestruktur	17
1. Gemeindesteuern	17
2. Gebühren, Entgelte und Beiträge	22
3. Einnahmen aus dem Finanzausgleich	24
4. Krediteinnahmen	26
II. Darstellung der Ausgabestruktur	28
1. Personalausgaben	28
2. Laufender Sachaufwand	29
3. Schuldendienst	29
4. Kommunalinvestitionen	31
III. Besonderheiten des Gemeindehaushalts gegenüber Bundes- und Länderhaushalten	34
1. Besonderheiten im Einnahmebereich	34
a) Anteil und Struktur der Steuereinnahmen	
b) Abhängigkeiten von anderen Gebietskörperschaften durch den Finanzausgleich	
2. Besonderheiten im Ausgabebereich	37
a) Personalintensität	
b) Investitionsintensität	
3. Besonderheiten des Kommunalkredits	41
IV. Zusammenfassung	45
<u>Teil C:</u> Methoden kommunaler Finanzplanung	47
I. Fortschreibung als Methode mittelfristiger Budgetplanung	48
1. Kennzeichnung der Fortschreibungsmethode	48
2. Die Berücksichtigung zyklischer Schwankungen bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets	49
3. Die Berücksichtigung struktureller Veränderungen bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets	56

	Seite
4. Die Berücksichtigung politischer Parameteränderungen bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets	66
II. Regionalisierte Schätzungen aufgrund vorgegebener Makrogrößen	71
1. Darstellung der Disaggregation in der Planungspraxis der BRD	71
2. Die Ableitung von Regionalfunktionen	79
III. Ziel- und Programmplanung der Gemeinde	90
1. Das Verhältnis von traditioneller zu aufgabenorientierter Finanzplanung	90
2. Die Einordnung der mittelfristigen Programmplanung in ein kommunales Planungssystem	93
3. Gewinnung und Aufbau einer mittelfristigen Programmplanung	98
a) Zielsystem und Programmstruktur	
b) Erfassung und Bewertung der Programmkosten	
c) Erfassung und Bewertung der Programmerträge	
d) Die Einordnung der Einnahmebeschaffung in eine kommunale Programmplanung	
IV. Zusammenfassung	124
<u>Teil D:</u> Koordination zwischen kommunaler und staatlicher Finanzplanung	125
I. Die Notwendigkeit einer koordinierten Finanzplanung im föderativen Staat	127
1. Die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Finanzplans	127
2. Die Notwendigkeit eines koordinierten Planungszyklus	131
II. Einzelprobleme der Abstimmung zwischen gemeindlichen und staatlichen Finanzplanungen	135
1. Abstimmung der gesamtwirtschaftlichen Basisdaten und des öffentlichen Korridors	135
2. Abstimmung der Haushaltsstruktur des öffentlichen Gesamthaushalts	140
3. Transmission und Rückkopplung finanzwirtschaftlicher Daten	146
III. Zusammenfassung	151
Literaturverzeichnis	154

## Abkürzungsverzeichnis:

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWF	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
Ges. Bl.	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GV	Gemeindeverband
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
i. d. F.	in der Fassung
KAG	Kommunalabgabengesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
PPBS	Planning-Programming-Budgeting-System
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

	Seite
<b><u>Tabellen:</u></b>	
Tab. 1	Grundsteueraufkommen 18
Tab. 2	Gewerbsteueraufkommen 19
Tab. 3	Gewinne aus der Gemeindefinanzreform 20
Tab. 4	Gemeindesteuern im Verhältnis zum Sozial- produkt 21
Tab. 5	Gebühren, Entgelte, Strafen 22
Tab. 6	Kommunale Einnahmen aus Bundes- und Landeszuweisungen 25
Tab. 7	Kommunale Einnahmen 26
Tab. 8	Kommunale Krediteinnahmen 27
Tab. 9	Personalausgaben 29
Tab. 10	Laufende Sachausgaben 29
Tab. 11	Kommunalverschuldung 30
Tab. 12	Zinsausgaben 31
Tab. 13	Verteilung der Bauinvestitionen 32
Tab. 14	Gemeindliche Investitionsausgaben 33
Tab. 15	Steuerdeckungsquoten bei Bund, Ländern und Gemeinden 34
Tab. 16	Verschuldung der Gebietskörperschaften 43
Tab. 17	Gewerbsteueraufkommen Baden-Württemberg/Stadt Freiburg 81
Tab. 18	Regressionsrechnung 84
Tab. 19	Elastizitätsberechnung 86
<b><u>Abbildungen:</u></b>	
Abb. 1	Wirkung allgemeiner Zuweisungen 110
Abb. 2	Wirkung zweckgebundener Zuweisungen 111
Abb. 3	Wirkung limitierter, zweckgebundener Zuweisungen 112

## Teil A:

### EINLEITUNG

Mit der gesetzlichen Einführung der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden zum 1.1.1974 (in Rheinland-Pfalz und im Saarland zum 1.1.1975)[1] kommt die Haushaltsreform in der Bundesrepublik zu einem vorläufigen Abschluß. Sie wurde in der zweiten Hälfte der Sechziger Jahre - beschleunigt durch die Rezession im Jahre 1967 - eingeleitet und hat inzwischen im 15. und 20. Änderungsgesetz des Grundgesetzes, im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG), im Haushaltsgrundsätze-gesetz sowie in der Bundes- und den Landeshaushaltsordnungen ihren Niederschlag gefunden.

Ein wesentliches Anliegen dieser Reform war die Überwindung einer kurzfristigen, jeweils auf die einjährige Budgetperiode bezogenen Haushaltspolitik, die bisher bei Bund, Ländern und Gemeinden vorherrschte. Die mit der Haushaltsreform geplante Ausrichtung der öffentlichen Finanzen auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum sollte durch eine mittelfristige Vorausplanung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abgesichert werden. Deshalb wurden Bund und Länder im Stabilitätsgesetz verpflichtet, jeweils für einen fünfjährigen Zeitraum Finanzplanungen aufzustellen, die über "Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens" Auskunft geben sollen.[2] Erstmals für den Zeitraum 1967 bis 1971 stellte die Bundesregierung einen derartigen Plan auf.[3] Inzwischen liegt der achte Finanzplan des Bundes für den Zeitraum 1974 bis 1978 vor.[4] Auch die einzelnen Bundesländer haben inzwischen - wenn auch in unregelmäßigerem Turnus - mittelfristige Finanzpläne vorgelegt.

Der fünfjährige Planungszeitraum gliedert sich in das laufende Haushaltsjahr, das folgende Haushaltsjahr, für das gleichzeitig ein Haushaltsplanentwurf vorgelegt wird, und die drei eigentlichen Planungsjahre. Neben der Planung der laufenden Einnahmen und Ausgaben wird den Sach- und Finanz-

- 
- 1) Vgl. E. Meichsner/ R. Seeger/ R. Steenbock: Kommunale Finanzplanung, 2. Aufl., Stand: Jan. 1974, Neue Kommunale Schriften Nr. 15, Teil A
  - 2) Siehe § 9 StWG, Abs. 1 vom 8.6.1967, BGBl. I., S. 582
  - 3) Vgl. Bundestagsdrucksache V/2065
  - 4) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/2503

investitionen in Form eines Investitionsprogramms besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da gerade sie über die wachstums- und strukturpolitischen Ziele der Regierungen Auskunft geben.

Da das Gemeinderecht und damit auch das Gemeindefinanzrecht in die Zuständigkeit der Länder fällt, konnten die Gemeinden im Stabilitätsgesetz noch nicht verpflichtet werden, ebenfalls mittelfristige Finanzpläne aufzustellen. Im § 16 StWG von 1967 wurden die Gemeinden (Gv) lediglich allgemein aufgefordert, den Zielen des § 1 StWG Rechnung zu tragen. Die Anpassung des Gemeindefinanzrechts an das neue staatliche Haushaltsrecht wurde deshalb einem Unterausschuß des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder übertragen. Im Jahre 1971 konnten die Innenminister einen gemeinsamen Musterentwurf zum VI. Teil der Gemeindeordnung (GO) verabschieden, [1] der mit geringen Abweichungen von den Landtagen übernommen wurde. Ein Jahr später wurde auch ein Entwurf zur Gemeindehaushaltsverordnung vorgelegt, [2] der die alten Verordnungen aus den Dreißiger Jahren ablöst. Auch dieser Entwurf hat inzwischen in den meisten Bundesländern Rechtskraft erlangt. Der § 9 des GO-Entwurfes, der sich mit der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden befaßt, entspricht in etwa dem § 9 des StWG, sodaß hinsichtlich des Inhaltes, der Planperiode und der Aufstellungsmodalitäten für Bund, Länder und Gemeinden nunmehr die gleichen Regelungen gelten. Der mittelfristige Finanzplan soll jeweils im Herbst - zusammen mit dem Haushaltsplanentwurf für das nächste Jahr - von der Exekutive vorgelegt werden. Die Finanzplanung ist daher ein System rollierender Planung mit einem gleichbleibenden Planungshorizont. Im Gegensatz zum Haushaltsplan kommt ihm keine Vollzugsverbindlichkeit zu. Seine Aufgabe liegt vielmehr darin, den wirtschaftspolitischen Instanzen eine längerfristige Übersicht über erwartete gesamt- und haushaltswirtschaftliche Entwicklungen zu geben. Im Gegensatz zum Einjahresbudget wird der Finanzplan daher auch nicht vom Parlament beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen. Er kann deswegen auch als ein "Regierungsprogramm in Zahlen" aufgefaßt werden. [3]

In den Jahren der Einführung der mittelfristigen Finanzplanung in der Bundesrepublik Deutschland herrschte zunächst eine gewisse Planungseuphorie, die

- 
- 1) Siehe: S. Depiereux: Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 3. Aufl., Siegburg, 1973, S. 225 ff.
  - 2) Siehe S. Depiereux: a.a.O., S. 251 ff.
  - 3) Vgl. F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 45, Berlin, 1967, S. 194

sowohl von Finanzwissenschaftlern wie auch von den Akteuren selbst geteilt wurde.[1] Sie äußerte sich in hoch gesteckten Erwartungen über die Möglichkeiten und Folgen des Einsatzes mittelfristiger Finanzplanungen. Es zeigte sich jedoch bald, daß die systemimmanenten Schwierigkeiten finanzwirtschaftlicher Steuerung des Wirtschaftsprozesses sowie die Entscheidungsstrukturen über haushaltswirtschaftlich relevante Sachverhalte kaum mit Hilfe der Finanzplanung verändert werden konnten. Die Möglichkeiten, längerfristige Perspektiven neuer Schwerpunktsetzungen und Rangordnungen der öffentlichen Aufgaben mit Hilfe der mittelfristigen Finanzplanung durchzusetzen, waren und sind äußerst begrenzt. Praktisch wurde die staatliche Planung zu einer Fortschreibung kurzfristig vorherrschender Trends der Haushaltspolitik degradiert.[2] Man hat mithin deshalb den Eindruck, daß die Finanzplanung als eine Art aufgepfropftes Langfristbudget von der Planungsbürokratie betrachtet und entsprechend behandelt wird. Seine Relevanz für die praktische Finanzpolitik wird deswegen heute allgemein skeptisch beurteilt.

Wenn der Verfasser sich dennoch in der vorliegenden Arbeit mit diesem Instrument auseinandersetzt, so hat dies folgende Gründe:

1. Die gemeindliche Finanzwirtschaft gehörte bisher zu den Bereichen, die sich stark prozyklisch verhalten und damit die Instabilitäten des Wirtschaftssystems verstärkt haben.[3] Eine stärker trendorientierte Ausgaben-, Einnahmen- und Kreditpolitik der Gemeinden könnte daher ein wesentlicher Ansatzpunkt sein, um den öffentlichen Bereich insgesamt stärker als bisher auf eine antizyklische Finanzgebarung auszurichten.

2. Eine längerfristige Orientierung gemeindlicher Finanzpolitik wird durch die Aufstellung mittelfristiger Finanzpläne erleichtert, da sie Gemeindeverwaltungen und Kommunalparlamente unter den Zwang setzen, sich mit Planungen für einen längerfristigen Zeitraum auseinanderzusetzen. Diese generelle Erweiterung des Planungshorizontes ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Gemeinden von allen Gebietskörperschaften den größten Haushaltsanteil als variable Ausgaben, vor allem im Investitionsbereich tätigen. Gemeindliche Finanzplanung ist daher stärker als in anderen Bereichen Planung von Einzelprojekten und nicht nur Fortsetzung bisheriger Ausgabenpositionen.

3. Schon vor Aufstellung der ersten Finanzplanung des Bundes war von der Kommission für die Finanzreform erkannt worden, daß die Finanzplanungen der öffentlichen Hände nur dann wirklich erfolgreich sein können, wenn eine Gesamtfinanzplanung aller Ebenen einen umfassenden Überblick über die haushaltswirtschaftlichen Dispositionen gibt. Die Erkenntnis, daß "ein Finanzplan im Bundesstaat nur dann seinen Zweck erfüllen kann, wenn er eine Gesamt-

---

1) so z.B. Finanzbericht 1968, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1967, S. 235

2) Vgl. R. Jochimsen: Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 113 vom 23.7.1971, S. 1238

3) Vgl. H. Timm: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 28, 1969, Seite 441 ff.

schau der öffentlichen Haushaltswirtschaft vermittelt"[1], konnte bisher nicht in die Tat umgesetzt werden, da die dritte Ebene, nämlich die Gemeinden, keine Finanzplanungen aufstellten. Die Verpflichtung der Gemeinden in der BRD, mittelfristige Finanzpläne zu erarbeiten, bietet daher in der Zukunft die Chance, ein integriertes Planungssystem für alle drei Ebenen zu implementieren und damit der Finanzplanung einen höheren Stellenwert einzuräumen, als dies bisher der Fall ist.

Mit den genannten Begründungen für die Auseinandersetzung speziell mit der kommunalen Finanzplanung im Bundesstaat sind auch schon die wesentlichen Gliederungspunkte der Arbeit genannt:

In einem ersten Kapitel werden die wichtigsten Einnahme- und Ausgabepositionen in den Kommunalbudgets erläutert und ihre bisherige Entwicklung nachgezeichnet. Damit soll die unterschiedliche Bedeutsamkeit der verschiedenen Budgetgrößen in den gemeindlichen Planungen und die Unterschiede zur Planung von Bund und Ländern verdeutlicht werden. Besonderheiten werden für die Ausgaben- und Einnahmenseite, sowie für die gemeindliche Kreditpolitik nachgewiesen.

Im Anschluß an diesem empirischen Überblick über die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse in der BRD und ihre Strukturmerkmale werden in einem zweiten Kapitel die methodischen Probleme der kommunalen Finanzplanung diskutiert. Hierbei sollen drei verschiedene Verfahren dargestellt werden:

Mit der Fortschreibungsmethode werden alle Verfahren gekennzeichnet, die aus der beobachteten Vergangenheitsentwicklung Trends für die zukünftige Entwicklung in den drei eigentlichen Planungsjahren abzuleiten suchen. Die Probleme, mit dieser Methode realistische Vorausschätzungen durchzuführen, liegen in der konjunkturellen Abhängigkeit wichtiger Einnahme- und Ausgabeparameter der Gemeinden, in der besonderen Problematik von Prognosen und Planung in kleineren Räumen und der damit verbundenen Gefahr von Strukturbrüchen, sowie in der Vielzahl politischer Parameter im Bereich der Kommunal Finanzen und -verwaltung, die von den Gemeinden selbst kaum gesteuert werden können, die aber dennoch erhebliche Bedeutung für die zukünftige finanzwirtschaftliche Entwicklung haben.

Als alternative oder ergänzende Methode wird in einem zweiten Abschnitt die Möglichkeit diskutiert, die gemeindliche Finanzentwicklung aus Planungen und Prognosen des entsprechenden Bundeslandes abzuleiten. Diese Methode wird als Regionalisierung gekennzeichnet. Diese Bezeichnung soll andeuten, daß regionalisierte Planung eben nicht primär auf gemeindliche Daten der Vergangenheit zurückgreift, sondern ihrerseits auf Bundes- bzw. Landesplanungen basiert.

---

1) Vgl. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz, 1966, Tz. 496, S. 133

Schließlich sollen diese input-orientierten Methoden mit der Programm- und Aufgabenplanung konfrontiert werden. Anhand der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-Verfahren (PPBS) soll dargestellt werden, wie die Finanzplanung zu einer zielorientierten Programmplanung erweitert werden kann und welche zusätzlichen Informationen dazu verwendet, aber auch produziert werden können.

Im dritten Kapitel werden schließlich die makroökonomischen Aspekte einer kommunalen Finanzplanung angesprochen. Da die Gemeinden Finanzplanung nicht nur für sich selbst betreiben, sondern die Finanzpläne der Gemeinden zugleich das bisher fehlende Teilstück für eine gesamtstaatliche Finanzplanung darstellen, muß diskutiert werden, wie diese Teilplanung mit der von Bund und Ländern abgestimmt und nach Möglichkeit integriert werden kann. Anhand der bisherigen Erfahrungen der Koordination der Finanzplanungen in der BRD, insbesondere durch den Finanzplanungsrat, sollen die Schwierigkeiten und Hindernisse für eine koordinierte Planung aller Gebietskörperschaften analysiert werden. Dabei geht die föderative Struktur der Finanzverfassung der BRD als vorgegebenes Datum ein, das erst im Schlußteil unter der Frage problematisiert werden soll, ob der Föderalismus einen Preis in Form bestimmter Planungsineffizienzen verlangt.



## Teil B:

### EINNAHMEN UND AUSGABEN KOMMUNALER HAUSHALTE

#### I. Darstellung der Einnahmestruktur

##### 1. Gemeindesteuern

Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden haben die Kommunalverwaltungen die zu erwartenden Steuereinnahmen zu prognostizieren. Im Gegensatz zum Einjahresbudget, für das alle Einnahmen möglichst genau vorauszuschätzen und zu veranschlagen sind, kann man sich in einer mittelfristigen Planung auf die wesentlichen Einnahmedeterminanten beschränken. Nach dem Inkrafttreten der Gemeindefinanzreform[1] sind dies bei den Gemeindesteuern der Anteil an der Einkommen- und Lohnsteuer, die Gewerbe- und die Grundsteuer. Die übrigen Kommunalsteuern[2] sind dagegen quantitativ von derart untergeordneter Bedeutung, daß ihre Vorausschätzung relativ pauschal erfolgen kann. Wegen der relativ geringen Aufkommenselastizität der kommunalen Bagatellsteuern[3] und der finanzpolitischen Bestrebungen, diese Abgaben zu vermindern oder ganz abzuschaffen, dürfte diesen Einnahmequellen auch in Zukunft kein größeres Gewicht zukommen.

Bei den gemeindlichen Realsteuern war die Entwicklung in der Nachkriegszeit außerordentlich unterschiedlich. Während sich das Gewerbesteueraufkommen parallel zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung steigerte, blieb die Grundsteuer - vor allem wegen der konstanten Einheitswerte von 1935 - aufkommensmäßig erheblich zurück. Für die Zeit von 1950 bis 1973 läßt sich folgende Entwicklung aufzeigen: (siehe Seite 18).

- 
- 1) Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8.9.1969, BGBl. I, Seite 1587
  - 2) Zu den gemeindlichen Bagatellsteuern gehören u.a. die Schankerlaubnissteuer, die Gemeindegetränksteuer, die Kino- und Hundesteuer, sowie die Jagd- und Fischereisteuer.
  - 3) Vergleich der Bundes-, Landes- und gemeindlichen Bagatellsteuern (1955 = 100). Bundessteuern 1969 = 329, Landessteuern 1969 = 450 und gemeindliche Bagatellsteuern 1969 = 187. Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des BMF, Heft 17, Seite 1101

Tabelle 1

Grundsteueraufkommen

Jahr	1950	1960	1965	1970	1971	1972	1973
Betrag in Mrd. DM	1,17	1,63	2,11	2,68	2,80	3,04	3,21
Veränderung ggü. Vorjahr in %				+3,5	+4,5	+8,6	+5,6

Quellen: 1) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 2, Steuerhaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden.  
2) Finanzbericht 1975, Hrsg. BMF, Bonn, S. 168 ff.

Der Anteil der Grundsteuereinnahmen am gesamten kommunalen Steueraufkommen sank von über 43 % im Jahre 1950 auf unter 15 % im Jahre 1972 ab. Eine Änderung dieses Trends tritt im Jahre 1974 ein, wenn die Einheitswerte aus dem Jahre 1964 in die Besteuerung eingeführt werden.[1] Nach dieser einmaligen Anhebung, die den Gemeinden insgesamt etwa 80 Mill. DM Mehreinnahmen erbringen soll, dürften die Zuwachsraten jedoch wieder die in der Vergangenheit üblichen Größenordnungen aufweisen, sofern durch Bautätigkeit und gemeindliche Hebesatzänderungen keine größeren Veränderungen verursacht werden.

Da die Gewerbesteuer bis zum Jahre 1969 die weitaus wichtigste gemeindliche Steuerquelle war und damit im wesentlichen das Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden bestimmte, ist das Grundsteueraufkommen auch in Relation zur Gewerbesteuer stark zurückgegangen. Noch im Jahre 1950 machte die Grundsteuer mit 1,17 Mrd. DM ca. 90 % des Gewerbesteueraufkommens aus, während der Anteil im Jahre 1969 auf knapp 17 v. H. fiel: Analog stieg der Anteil der Gewerbesteuer am kommunalen Steueraufkommen von 46 % im Jahre 1950 auf über 80 % im Jahre 1969.

---

1) Vgl. Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7.8.1973, BGBl. I, Seite 965 ff.

Tabelle 2

Gewerbesteueraufkommen (einschließlich Lohnsummensteuer)

Jahr	1950	1960	1965	1969	1970	1971	1972	1973
Betrag brutto in Mrd. DM	1,25	7,43	10,28	15,38	12,11	14,12	17,02	20,31
Veränder. in %				+32,8	-21,2	+16,6	+20,5	+19,3
Betrag netto in Mrd. DM					7,76	8,97	11,18	13,29
Veränder. in %						+15,6	+24,6	+18,9

Quellen: Siehe Tabelle 1, netto: nach Abzug der Gewerbesteuerumlage

Durch die Gemeindefinanzreform, die zum 1.1.1970 in Kraft trat, ist die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeindefinanzen vermindert worden. Danach haben die Kommunen ca. 40 % der Gewerbeertrag- und Gewerkekapitalsteuer zu gleichen Teilen an Bund und Land abzuführen, während sie ihrerseits mit 14 % am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer beteiligt werden. Die dritte Komponente der Gewerbesteuer, die fakultative Lohnsummensteuer, war von diesem Tausch nicht betroffen.

Der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen am gemeindlichen Steueraufkommen bewegt sich seit 1970 um ca. 50 %, sodaß auch weiterhin bei der Finanzplanung eine starke Abhängigkeit der Gemeinden von den örtlichen Gewerbebetrieben in Rechnung zu stellen ist.

Ab 1.1.1975 wird durch die Reform der Gewerbesteuer im Rahmen des Zweiten Steuerreformgesetzes[1] eine weitere Verminderung der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital eintreten, da der allgemeine Freibetrag von 7.200 DM auf 15.000 DM erhöht und damit etwa 50 % aller Gewerbebetriebe von der Steuer freigestellt werden. Obwohl die hierdurch bedingten Steuerausfälle von ca. 785 Mill. DM (1975) nur zu etwa 60 % zu Lasten der Gemeinden gehen, ist mit einer weiteren Verminderung des Gewichts der Gewerbesteuer bei den gemeindlichen Einnahmen zu rechnen.

Gleichzeitig dürfte der Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer für die Gemeindefinanzen an Bedeutung gewinnen. Seit dem Inkrafttreten der Gemeinde-

1) Vgl. BT-Drucksache 7/78, sowie Bekanntmachung der Neufassung des Gewerbesteuergesetzes vom 15.8.1974, in: Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1971 ff.

finanzreform haben die Gemeinden aus dem Tausch Einkommensteuer gegen Gewerbesteuerumlage folgende Gewinne gezogen:

Tabelle 3

Gewinne aus der Gemeindefinanzreform

Jahr	1970	1971	1972	1973	1974 <sup>[1]</sup>
Gemeindeanteil an der Est in Mrd. DM	7,15	8,56	10,21	12,28	14,21
Veränderung in %		+19,7	+19,2	+20,3	+15,7
Gewerbesteuerumlage	4,36	5,16	5,85	7,02	7,4
Veränderung in %		+18,4	+13,5	+20,0	+ 5,4
Gewinn f. d. Gemeinden	2,79	3,40	4,36	5,26	6,81

1) Schätzung

Quelle: Finanzbericht 1975, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1974, S. 168 - 172

Auch wenn die Gemeinden an der Steuerausfällen infolge der Einkommensteuerreform[2] beteiligt werden und in den Jahren 1975 und folgende mit Mindereinnahmen zu rechnen haben, [3] dürfte der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wegen der relativ hohen Aufkommenselastizität insbesondere der Lohnsteuer auch in Zukunft eine wichtige Stellung im Gemeindesteuersystem einnehmen. Für den Fall, daß die Forderung der Gemeinden nach einem höheren Anteilssatz erfüllt werden sollte, [4] wird sich dieser Trend noch verstärken, zumal im derzeitigen Steuersystem kaum eine andere Steuerquelle in Betracht kommt, die die Beteiligung an der allgemeinen Einkommensteuer ersetzen könnte.

2) Vgl. Steuerreform 1975, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90 vom 30.7.1974, Übersicht 9, Seite 940

3) Vgl. BT-Drucksache 7/1120

4) Vgl. Die Städte in der 7. Legislaturperiode, Entschließung des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 20.12.1972, in: Der Städtetag, N.F., 26. Jg., 1/1973, S. 1

Insgesamt wiesen die Steuereinnahmen der Gemeinden in den letzten Jahren Zuwachsraten auf, die über denen von Bund und Ländern lagen.[1] Auch gemessen am jeweiligen Bruttosozialprodukt ergibt sich für die Kommunalsteuerquote (Kommunalsteuern: BSP) ein eindeutiger Trend:

Tabelle 4

Gemeindesteuern im Verhältnis zum Sozialprodukt

Jahr	1950	1960	1965	1969	1970	1972	1973
Gemeindesteuern (G)	2,70	9,64	13,06	18,83	18,48	25,43	29,90
BSP	98,1	302,0	460,4	605,2	685,6	834,6	930,3
G: BSP	2,75	3,19	2,84	3,11	2,69	3,05	3,21

Angaben in Mrd. DM

- Quellen: 1) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, Hrsg. Statistisches Bundesamt, S. 520  
 2) Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 21 und S. 168 - 172

Bei der Interpretation der Ergebnisse für die Jahre 1969 und 1970 ist zu berücksichtigen, daß erhebliche Gewerbesteuerbeträge, die erst 1970 fällig waren, auf das 4. Quartal 1969 vorgezogen wurden, um sie voll der jeweiligen Gemeinde zu erhalten. Gewerbebetriebe und Gemeinden haben durch diese zahlungstechnischen Verschiebungen erreicht, daß das Gewerbesteueraufkommen (nach Ertrag und Kapital) 1970 um fast ein Viertel zurückging und daher zunächst auch nur eine vergleichsweise geringe Gewerbesteuerumlage anfiel. Schaltet man diesen Faktor aus, so wäre die Kommunalsteuerquote 1970 höher als 1969 gewesen.

In der bisherigen Darstellung wurde jeweils auf die Gemeinden (Gv) insgesamt Bezug genommen, ohne auf die strukturellen Unterschiede zwischen den Gemeinden einzugehen. Die gemeindliche Finanzplanung wird jedoch von den einzelnen Gemeinden durchgeführt, sodaß die individuellen Verhältnisse in der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur zu berücksichtigen sind. So ist beispielsweise das Gewicht des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in kleineren und/oder wirtschaftsschwachen Gebieten besonders groß, während die Gewerbesteuer in wirtschaftsstarken Gebieten mit gewinnträchtigen Branchen und Unternehmen noch immer dominiert. Die gegebene Darstellung der kommunalen Steuerquellen kann daher nur die durchschnittliche Entwicklung der Ge-

1) Vgl. Finanzbericht 1974, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1973, Seite 177

meindesteuern und ihre Strukturen aufzeigen. Vom Durchschnitt abweichende sozioökonomische Strukturen führen dagegen auch zu anderen Gewichtsverteilungen im gemeindlichen Steuersystem, die bei der Prognose der Einnahmen zu berücksichtigen sind.

## 2. Gebühren, Entgelte und Beiträge

Neben den gemeindlichen Steuereinnahmen stellen die Gebühren und Entgelte für die Kommunen eine weitere wichtige Einnahmegruppe dar. Im aggregierten Kommunalhaushalt machen diese Einnahmen knapp 2/3 der Kommunalsteuern aus, sodaß auch ihnen ein beträchtlicher finanzwirtschaftliches Gewicht in den gemeindlichen Budgets zukommt. Gemessen an den laufenden Einnahmen der Gemeinden liegt der Gebührenanteil stets über 20 % und erreicht teilweise 1/4 der Einnahmen im Verwaltungshaushalt.

Seit 1966 läßt sich für diese Einnahmegruppe folgende Entwicklung angeben, wobei zwischen den Angaben des Deutschen Städtetages und denen des Statistischen Bundesamtes gewisse Abweichungen auftreten, die offenbar durch eine unterschiedliche begriffliche und zeitliche Abgrenzung bedingt sind.

Tabelle 5

### Gebühren, Entgelte, Strafen

Jahr	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Betrag [1] in Mrd. DM	7,23	8,09	8,60	9,38	10,44	12,49	14,56
Zuwachs in %	-	+11,9	+6,3	+9,1	+11,3	+19,6	+19,6
Betrag [2] in Mrd. DM	6,67	7,38	7,83	8,56	9,36	11,31	-
Zuwachs in %	-	+10,6	+6,1	+9,3	+9,3	+20,8	-

Quellen: 1) D. Lenz: Haushaltsanalyse 1971, 1972, 1973 und 1974, in: Der Städtetag, jeweils Heft 1 des betreffenden Jg.

2) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1/II, Kommunal Finanzen, 1968, 1969, 1970 und 1971, Stuttgart/Mainz

Die Gebühren und Entgelte der Gemeinden stammen aus sehr unterschiedlichen Quellen.

Im zusammengefaßten Gemeindehaushalt ergibt sich folgende Reihung der wichtigsten Gebührenhaushalte:

Krankenhäuser, Entbindungs- und Wöchnerinnenheime	2,9 Mrd. DM
Stadtentwässerung, Bedürfnisanstalten	1,6 Mrd. DM
Straßen, Wege, Brücken	1,0 Mrd. DM
Müllbeseitigung und -verwertung	0,5 Mrd. DM
Öffentliche Ordnung	0,3 Mrd. DM
Schlacht- und Viehhöfe	0,2 Mrd. DM
Städtebau und -planung, Vermessungswesen	0,3 Mrd. DM
Badeanstalten	0,1 Mrd. DM

---

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunal Finanzen 1970, S. 26 - 31

Im Rahmen der kommunalen Finanzplanung ist darüber hinaus zu prüfen, in welchem Umfang die einzelnen Gebührenhaushalte eigenfinanziert sind, bzw. wie hoch der Zuschußbedarf zu den verschiedenen Aufgabengebieten ist. Hieraus kann auf die Möglichkeiten von zusätzlicher Einnahmeerzielung im Finanzplanungszeitraum geschlossen werden.

Der Umfang der Gebührendeckung ergibt sich bei den einzelnen Aufgabenbereichen wie folgt:

Müllbeseitigung und -verwertung	80 %
Schlachthöfe und Viehhöfe	72 %
Straßenreinigung	55 %
Krankenhäuser, Entbindungs- und Wöchnerinnenheime	59 %
Stadtentwässerung, Bedürfnisanstalten	42 %
Städtebau und -planung	31 %
Badeanstalten	18 %
Theater und Konzerte	17 %
Straßen, Wege, Brücken	16 %

Die Angaben errechnen sich aus dem Verhältnis von Gebühreneinnahmen zu Eigenausgaben (reiner Finanzbedarf) nach Rechnungsergebnissen aus dem Jahre 1970.[1] Die Verhältnisse haben sich gegenüber dem Jahre 1967 nur wenig verändert.[2]

### 3. Einnahmen aus dem Finanzausgleich

Im Finanzsystem der Bundesrepublik hat sich nach dem 2. Weltkrieg eine enge Verzahnung der Haushaltswirtschaften von Bund, Ländern und Gemeinden herausgebildet. Diese Entwicklung wird in den letzten Jahren häufig als "kooperativer Föderalismus" gekennzeichnet, obwohl sich in den meisten Bereichen eine deutliche Zentralisierung der Staatstätigkeit eingestellt hat. Von dieser Zentralisierung sind die Gemeinden am stärksten betroffen, da insbesondere durch die zweckgebundenen Zuweisungen in erheblichem Umfang auf die Ausgabenpolitik der Kommunen Einfluß genommen wird. Die strukturpolitische Lenkung gemeindlicher Ausgaben, besonders im Investitionsbereich, wird mit der Notwendigkeit überregionaler Fachplanungen begründet, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse[3] und eine annähernd gleiche Ausstattung mit öffentlichen Leistungen in allen Teilräumen der BRD zu sichern.

Trotz der gestiegenen Abhängigkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften wurde der Grundsatz der Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften, bzw. die Kommunalautonomie auch durch die Haushaltsreform nicht angetastet.[4] Die Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und -wirklichkeit wird vor allem von kommunaler Seite mit erheblichem Unbehagen beobachtet, weil die Gemeinden mehr und mehr zu einem Vollzugsorgan staatlicher Finanz- und Wirtschaftspolitik werden und ihre Aufgabe der selbständigen Regelung örtlicher Angelegenheiten dagegen weit zurückgetreten ist.

Finanzwirtschaftlich schlägt sich diese Entwicklung in der gewachsenen Bedeutung der Finanzausweisungen nieder. Für den aggregierten Gemeindehaushalt der Bundesrepublik stellen sich die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich wie folgt dar: ( s. S. 25 )

- 1) Statistisches Bundesamt: Fachserie L (Finanzen und Steuern) Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen 1970, S. 28 - 33
- 2) Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Anlage 40, S. 1099 f.
- 3) Art. 106, Abs. 3, Ziffer 2 des Grundgesetzes (GG)
- 4) Art. 109, Abs. 1 des GG wurde durch das 15. und 20. Änderungsgesetz nicht angetastet. Vgl. Meichsner/Seeger/Steenbock: Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Teil A 1.1.  
Auch Art. 28, Abs. 2 GG, der die Kommunalautonomie sicherstellt, blieb von der Haushaltsreform unberührt.

Tabelle 6

Kommunale Einnahmen aus Bundes- und Landeszuweisungen

Jahr	1966	1968	1970	1971	1972	1973
Gesamtbetrag	11,83	12,55	15,14	17,1	19,7	24,0
Zuwachs in %	-	+ 1,6	+ 9,8	+12,9	+15,2	+21,8
allgemeine Z.	5,30	5,52	7,01	7,82	-	-
spezielle Z.	6,53	7,03	8,13	9,32	-	-
Investitions Z.	4,04	3,65	4,62	5,34	6,11	7,10

## Ausgaben in Mrd. DM

Quellen: 1) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1/II, Kommunal-  
finanzen 1968 bis 1971, Stuttgart/Mainz, verschiedene Jahrgänge  
2) Lenz, D.: Haushaltsanalyse 1971, 1973, 1974, in: Der Städtetag,  
N.F., verschiedene Jahrgänge

Der Anteil der speziellen Zuweisungen an den gesamten Zuweisungen von Land und Bund schwankte im Beobachtungszeitraum (1966 bis 1971) zwischen 54 und 56 %, sodaß man von einer relativen Stabilität in der Gewichtsverteilung zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen sprechen kann. Unter den zweckgebundenen Zuweisungen machen die Zuweisungen für Investitionen der Gemeinden den größten Anteil aus. Er lag in den vergangenen Jahren stets über 50 % der speziellen Zuweisungen und betrug damit knapp 1/3 aller kommunalen Zuweisungen.

Soweit sich die staatlichen Zuweisungen einzelnen Verwendungsarten zuordnen lassen, ist zu erkennen, daß die meisten Zuweisungen dem Bau- (einschließlich Straßenbau) und Wohnungswesen zugute kommt.[1] Weitere wichtige kommunale Aufgabengebiete, wie das Schulwesen, soziale Angelegenheiten und öffentliche Einrichtungen werden ebenfalls in erheblichem Maß durch Zuweisungen finanziert.

Betrachtet man die drei Einnahmepositionen im Verhältnis zueinander, zeigt sich, daß die Einnahmestruktur in den vergangenen Jahren relativ konstant war. Im Durchschnitt machen die Kommunalsteuern aller Gemeinden (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten) etwa ein Drittel der gemeindlichen Einnahmen (ohne Krediteinnahmen) aus. Die Landes- und Bundeszuweisungen haben für den Gesamthaushalt der Gemeinden eine ähnlich große Bedeutung, da der Zuweisungsanteil bei ca. 30 % liegt. Gebühren und Entgelte fallen dagegen

1) Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen, 1970, S. 232 - 235

als dritte Einnahmekategorie etwas zurück. Sie betragen im Durchschnitt etwa 20 % der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge).

Tabelle 7

Kommunale Einnahmen

Jahr	1970	1971	1972	1973
Einnahmen (E) in Mrd. DM	50,83	58,47	67,58	78,5
Kommunalsteuern (K) in Mrd. DM (ohne Stadtstaaten)	16,60	19,18	23,10	27,2
K:E	32,7	32,8	34,2	34,6
Zuweisungen (Z) in Mrd. DM	15,14	17,1	19,7	24,0
Z:E	30,0	29,2	29,1	30,6
Gebühren und Entgelte in Mrd. DM	10,44	12,49	14,56	17,16
G:E	20,5	21,4	21,5	21,9

Quellen: 1) Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 30;  
2) Lenz, D.: Haushaltsanalyse 1974, a.a.O., S. 3

Die beobachtete Stabilität der Einnahmerelationen ist im wesentlichen ein Resultat der starken Aggregation. In den einzelnen Gemeinden und Städten sind dagegen größere Schwankungen festzustellen, so daß sich im Einzelfall auch stärkere Verschiebungen in der Einnahmestruktur gegenüber dem Gemeindehaushalt als ganzem ergeben.

4. Krediteinnahmen

Wegen der geringen Deckung der gemeindlichen Ausgaben durch Steuern und andere laufende Einnahmen sind die Gemeinden in relativ großem Umfang von der Aufnahme von Krediten abhängig. Die Verschuldung der Gemeinden erfolgt im wesentlichen auf dem Kreditmarkt, insbesondere im Sparkassensektor. Daneben spielen interne Kreditbeziehungen und Rücklagenwirtschaft eine gewichtige Rolle, die allerdings durch die kommunale Haushaltsreform reduziert werden wird.[1] Per Saldo werden die Rücklagen insgesamt dann angetastet, wenn

---

1) Vgl. W. Scheel/J. Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln, 1973, S. 8 ff.

die Entnahmen aus den Rücklagen größer sind als die jeweiligen Zuführungen. Dies wird in den kommenden Jahren der Fall sein, da die Rücklagenbildung durch die gemeindliche Haushaltsreform drastisch verringert wird. Die Kreditaufnahme in Form innerer Darlehen ist eine Folge der objektgebundenen Investitionsfinanzierung im Kommunalbereich, die durch die Haushaltsreform abgeschafft wird. Die interne Verschuldung dürfte daher in den nächsten Jahren abnehmen und längerfristig ganz überflüssig werden.

Um die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Kreditaufnahmen der Gemeinden abschätzen zu können, werden sie in Tabelle 8 den gemeindlichen Gesamteinnahmen gegenübergestellt. Die Gesamteinnahmen übersteigen die in Tabelle 7 angegebenen Einnahmewerte um die sog. besonderen Finanzierungsvorgänge, die im wesentlichen aus den Kredittransaktionen bestehen. Für die Jahre 1970 bis 1973 ergeben sich dabei folgende (teils geschätzte) Ergebnisse:

Tabelle 8

Kommunale Krediteinnahmen

Jahr	1970	1971	1972	1973
Schuldenaufnahme (Kreditmarkt, öff. Sondermittel)	5,8	10,3	11,3	10,6
Tilgung	2,6	2,8	3,4	4,0
Netto-Verschuldung	3,2	7,5	7,9	6,6
Rücklagen-Entnahme	3,8	3,7	3,5	4,2
" -Zuführung	3,3	3,1	4,0	3,6
Saldo	+0,5	+0,6	-0,5	+0,6
Innere Darlehen	0,5	0,5	0,4	0,6
Gesamt-Einnahmen	60,9	72,9	81,7	93,6

Angaben in Mrd. DM

Quellen: 1) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1/II, Kommunal-  
finanzen 1970 und 1974

2) Vgl. D. Lenz: Haushaltsanalyse 1974, in: Der Städtetag, Heft  
1/1974, S. 3

## II. Darstellung der Ausgabestruktur

### 1. Personalausgaben

Zu den Personalausgaben der Gemeinden gehören die Löhne und Gehälter der Kommunalbediensteten, sowie die Versorgungsaufwendungen für diesen Personenkreis. Die Höhe der Ausgaben wird durch die Anzahl der Bediensteten, den Stellenkegel und Tariflöhne in den einzelnen Besoldungsgruppen bestimmt. Die Zuwächse bei dieser Ausgabengruppe können demnach durch eine Ausweitung des Personalbestandes (bzw. der Versorgungsempfänger), einer Änderung in der Laufbahnstruktur und/oder in Erhöhungen der Lohnsätze bzw. Gehälter bedingt sein.

Am 2.10.1973 beschäftigten die Gemeinden 742.111 Beamte, Angestellte und Arbeiter, wobei die Angestellten mit 53 % die größte und die Beamten mit 18 % die kleinste Gruppe darstellen.[1] Der Personalbestand in den kommunalen Verwaltungen hat in den vergangenen 15 Jahren stetig zugenommen, während die Beschäftigtenzahl in den kommunalen Wirtschaftsunternehmen von 116.000 (1961) auf ca. 80.000 Personen gesunken ist. Die durchschnittliche Zuwachsrate für den Personalbestand der Gemeindeverwaltungen lag in diesem Zeitraum bei 2,5 %. Betrachtet man diese Entwicklung unter dem Aspekt, in welchen Bereichen die zusätzlichen Arbeitskräfte eingesetzt wurden, so zeigt sich, daß die Stellenvermehrungen hauptsächlich in den Bereichen Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen gelegen haben. In den Jahren 1960 bis 1969 war der Stellenzuwachs in diesen Bereichen um fast 50 % höher als in den übrigen Verwaltungszweigen.[2]

Obwohl der Personalbestand relativ geringe Zuwachsraten aufweist, entwickelten sich die Personalausgaben infolge linearer und struktureller Lohnverbesserungen wesentlich schneller. Während die Ausgaben zu Beginn der Sechziger Jahre noch unter 6 Mrd. DM (1961) lagen, betrugen sie im Jahre 1973 rd. 24 Mrd. DM. [3] Gemessen an den Gesamtausgaben stieg die Personalkostenquote seit 1963 an (23 v.H.) und betrug im Jahre 1973 knapp 28 %.[4]

- 
- 1) Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1973; in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1974, S. 399 ff.
  - 2) D. Lenz: Determinanten des Personalaufwandes in den kommunalen Haushalten, in: Der Städtetag, N.F., Jg. 24, 1971, S. 672
  - 3) Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1/II. Kommunalfinanzen und Finanzbericht 1974, Hrsg. BMF, Bonn, S. 48.
  - 4) R. Borell: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Heft 29 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1974, S. 11

Tabelle 9

Personalausgaben

Jahr	1961	1966	1969	1970	1971	1972	1973
Betrag	5,99	10,32	13,13	15,22	18,26	20,57	23,8
Zuwachs in %	-	-	-	+15,9	+20,0	+12,6	+15,8

Angaben in Mrd. DM

Quellen: 1961 - 1969, Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 1/II,  
Kommunalfinanzen, verschiedene Jahrgänge  
1970 - 1973, Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 30

2. Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand der Gemeinden umfaßt eine relativ heterogene Gruppe von Ausgaben. Zu ihr gehören z. B. die Ausgaben für Unterhaltung und Instandsetzung kommunaler Anlagen und Einrichtungen, Zuweisungen an Zweckverbände und sonstige öffentliche Körperschaften sowie die übrigen laufenden Zweckausgaben.

Seit 1970 haben sich diese Ausgaben wie folgt entwickelt:

Tabelle 10

Laufende Sachausgaben

Jahr	1970	1971	1972	1973
Betrag in Mrd. DM	10,8	12,3	14,1	15,9
Zuwachs in %		+13,8	+14,6	+13,0

Quelle: Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 30

3. Schuldendienst

Unter dem Begriff Schuldendienst werden einerseits die Zinsaufwendungen im Verwaltungshaushalt und andererseits die Tilgungsleistungen im Vermögenshaushalt subsumiert. Die Ausgaben für den Schuldendienst werden durch die Höhe des Schuldenstandes, durch die Laufzeiten der Kredite und das Zinsniveau bestimmt. Die Veränderung des Schuldenstandes ergibt sich aus den

Krediteinnahmen vorangegangener Jahre und der Laufzeitstruktur der Schulden. Laufzeiten und Zinssatz beeinflussen sich gegenseitig, da in der Regel mit zunehmender Laufzeit der Zinssatz sinkt. Unter inflationären Bedingungen wird dieser Zusammenhang jedoch durch die verstärkte Einführung von Zinsregulierungsklauseln[1] für langfristige Kredite unterlaufen. Die Verschuldung der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland entwickelte sich seit 1950 wie folgt:

Tabelle 11

Kommunalverschuldung

Jahr	1950	1963	1969	1970	1971	1972	1973
Schuldenstand	0,25	17,55	36,66	40,30	47,93	55,98	63,0

Angaben in Mrd. DM

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge  
und Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg., Okt. 1973, S. 59<sup>†</sup> und 26. Jg., Juni 1974, S. 59<sup>†</sup>

Hinsichtlich der Laufzeiten der Kommunalkredite ist festzustellen, daß der weitaus größere Teil (über 90 %) aller Kommunalkredite langfristiger Art ist.[2] Aussagen über das Zinsniveau im Kommunalkreditgeschäft sind dagegen schwieriger zu treffen, da es keine Konditionenstatistik gibt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der Zinssatz für kurzfristige Kredite stärker am Marktzins orientiert ist als der für den langfristigen Bereich.[3] Über die quantitative Bedeutung dieser Abweichungen lassen sich jedoch keine Aussagen machen. Die Zinslasten der Gemeinden haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt: (s. Seite 31)

- 
- 1) Zum Begriff "Zinsregulierungsklausel" siehe Scheel/Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1973, S. 118
  - 2) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg., Oktober 1973, S. 25<sup>†</sup>
  - 3) Vgl. Schaaff, H.: Zinsen und Gebühren im Verkehr mit Kreditinstituten im besonderen mit Sparkassen, in: Der Gemeindehaushalt, 73. Jg., Heft 7/1972, S. 146

Tabelle 12

Zinsausgaben

Jahr	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Betrag	1,81	1,92	2,08	2,40	2,80	3,4	4,1
Zuwachs in %		+6,1	+8,3	+15,4	+16,7	+21,4	+20,6

Angaben in Mrd. DM

Quellen: 1967 bis 1970, vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse Kommunalfinanzen, 1969 und 1970.

1971 bis 1973 vgl. Finanzbericht 1974, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S. 48

Die Zuwachsraten für die Zinsausgaben spiegeln deutlich den Zinstrend[1] auf den Kapitalmärkten und die steigende Neuverschuldung der Gemeinden wider.

Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (ohne Tilgung und Zuführung zu den Rücklagen) hat sich seit Mitte der Sechziger Jahre erhöht und liegt heute im Durchschnitt bei über 4 %.[2]

4. Kommunalinvestitionen

Nach dem alten Haushaltsrecht wurde der Haushalt in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil aufgespalten. Die kommunale Haushaltsreform hat - im Gegensatz zu Bund und Ländern - an der Zweiteilung des Budgets fest-

- 1) Zieht man die Effektivverzinsung für Hypothekarkredite auf Wohnungsgrundstücke als Vergleichsbasis heran, so zeigt diese im Durchschnitt folgende Entwicklung:

Aug. 1969:	7,40
Aug. 1970:	8,75
Aug. 1971:	8,58
Aug. 1972:	8,30
Aug. 1973:	10,45
Aug. 1974:	10,54

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1972, S. 48<sup>+</sup> und September 1974, S. 48<sup>f</sup>

- 2) eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzberichte, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, verschiedene Jahrgänge

gehalten, jedoch eine Neuabgrenzung vorgenommen. Danach werden vermögenswirksame Ausgaben und Einnahmen im sog. Vermögenshaushalt zusammengefaßt, während die übrigen Positionen dem Verwaltungshaushalt zugeordnet werden. Im Gegensatz zum alten Haushaltsrecht werden daher nun alle Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Finanzinvestitionen) im Vermögenshaushalt verbucht, unabhängig davon, wie sie finanziert wurden. Um eine eindeutige Aufgliederung der einzelnen Ausgaben und Einnahmen zu erreichen, wurden alle Positionen, die mit einer Veränderung des Volumens oder der Struktur des gemeindlichen Anlagevermögens verbunden sind, in den Vermögenshaushalt aufgenommen.[1] Die neue Haushaltssystematik erleichtert somit die Zusammenfassung aller investiver Kommunalausgaben.

Maßgebender Faktor auf der Ausgabenseite der Kapitalrechnung sind die kommunalen Sachinvestitionen, insbesondere im Bereich des Bauwesens. Der Anteil der gemeindlichen Bauausgaben lag in den vergangenen Jahren nie unter 80 % der Sachinvestitionen, obwohl seit 1967 eine leichte Verringerung dieser Quote festzustellen ist. Wegen der besonderen Bedeutung der kommunalen Bautätigkeit werden diese Ausgaben nach der sog. Mindestfinanzplanung in 15 Aufgabenbereiche untergliedert, um einen detaillierten Einblick in die Schwerpunkte kommunaler Sachinvestitionen zu geben.[2] Bei den Bauausgaben ergab sich in der Vergangenheit (1971) folgende Gewichtsverteilung:

Tabelle 13

Verteilung der Bauinvestitionen

Verwaltungszweig	Anteil an den gesamten Bauausgaben
Straßen, Wege, Brücken	30 %
Öffentliche Einrichtungen	22 %
Schulen	22 %
Gesundheitspflege	6 %
Wirtschaftliche Unternehmen	6 %
Wirtschaftsförderung	3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Reihe 1/II, Kommunalfinanzen, 1971, S. 14

1) Vgl. S. Depiereux : Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 3. Aufl., Siegburg, 1973, S. 56 ff.

2) Vgl. Meichsner/Seeger/Steenbock: a.a.O., Teil E 3.1

Die gemeindlichen Investitionsausgaben wiesen in den vergangenen Jahren einen sehr unterschiedlichen Verlauf auf. Steigerungsraten von über 20 % (1970) stehen Abnahmen um 8 % (1967) gegenüber. Vergleicht man die Entwicklung mit den Indikatoren für den Konjunkturverlauf, so zeigt sich eine weitgehende Parallelität beider Entwicklungen.

Tabelle 14

Gemeindliche Investitionsausgaben

Jahr	1964	1967	1969	1971	1973
ges. Inv.-ausgaben	16,3	15,2	17,8	26,3	30,2
Sachinvestitionen	14,5	13,6	16,4	24,4	27,3

Angaben in Mrd. DM

Quellen: 1964 - 1971: Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben seit 1961, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1972, S. 15

1973: Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 30

Setzt man die Investitionsausgaben zu den gemeindlichen Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in Beziehung, so ergibt sich eine durchschnittliche Investitionsquote von 35 bis 40 %. Mit einem Anteil der gemeindlichen Investitionsausgaben am Bruttosozialprodukt von 3 % ist die Planung dieser Ausgabengruppe unter wachstums- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten besonders bedeutsam.

### III. Besonderheiten des Gemeindehaushalts gegenüber Bundes- und Länderhaushalten

#### 1. Besonderheiten im Einnahmehereich

##### a) Anteil und Struktur der Steuereinnahmen

Bei der Behandlung der gemeindlichen Einnahmen war bereits herausgearbeitet worden, daß der Steueranteil an den kommunalen Gesamteinnahmen um etwas über 30 % schwankt (Vgl. Tabelle 7). Die Steuerdeckungsquote (Steuern: Gesamtausgaben) liegt gleichfalls in dieser Größenordnung. Vergleicht man diese Strukturdaten des gemeindlichen Haushalts mit denen von Bund und Ländern, so zeigt sich, daß die Gemeinden mit einer wesentlich geringeren Steuerdeckungsquote operieren müssen. Am günstigsten schneidet der Bund mit einer Steuerdeckung seiner Ausgaben von über 90 % ab, während die Länder schon mit einer erheblich geringeren Quote von etwa 70 % auskommen müssen.

Tabelle 15

#### Steuerdeckungsquoten bei Bund, Ländern und Gemeinden

(Steuern in v.H. der Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

Jahr	1963	1966	1969	1970	1971	1972	1973
Bund	85,4	93,3	97,2	96,8	94,7	92,7	96,3
Länder	65,8	64,8	71,4	67,1	65,9	69,6	69,8
Gemeinden	34,6	31,6	36,0	29,5	28,5	30,7	31,3

Quellen: Finanzbericht 1966, S. 47 - 51;

Finanzbericht 1972, S. 27 - 31;

Finanzbericht 1974, S. 41 - 49

Insgesamt weisen die Unterschiede in der Steuerausstattung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der betrachteten Zehn-Jahres-Periode eine relative Stabilität auf, auch wenn bei Bund und Ländern längerfristig eine gewisse Steigerung der Steuerdeckung zu verzeichnen ist, während bei den Gemeinden eine größere Konstanz vorliegt, wenn man die Verschiebungen zwischen 1969 und 1970 wegen der Gemeindefinanzreform einmal außer Betracht läßt. [1]

1) Vgl. Teil B I.1., S. 13

Teilt man die volkswirtschaftliche Steuerquote, die im Jahre 1973 einen Höchststand von 24,3 % des Bruttosozialprodukts erreichte,[1] nach den verschiedenen Ebenen auf, so nehmen der Bund knapp 52 %, die Länder 34 % und die Gemeinden gut 13 % (EG-Anteile 1%) des gesamten Steueraufkommens in Anspruch. Gemessen am Sozialprodukt beträgt die Steuerquote des Bundes 12,4 %, die der Länder 8,3 % und die der Gemeinden 3,2 %, so daß sich auch in dieser Betrachtung die Diskrepanz zwischen Aufgaben- und Steuerverteilung nachweisen läßt, wenn man eine annähernde Gleichverteilung der Aufgaben zwischen den drei Ebenen unterstellt.

Hinsichtlich der strukturellen Besonderheiten des Gemeindesteuersystems ist eine hohe Konzentration auf zwei Steuerquellen - die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - festzustellen. Beide Steuerquellen zusammen tragen zu etwa drei Viertel zum gemeindlichen Steueraufkommen bei.[2] Bei Bund und Ländern ist die Konzentration der Steuereinnahmen auf die Einkommen- und Umsatzsteuer niedriger: Beim Bund machen beide Steuern 61 % und bei den Ländern 71 % des gesamten Steueraufkommens dieser Gebietskörperschaften aus.[3] Neben der Tatsache, daß in den kommunalen Steuerhaushalten die höchste Konzentration vorliegt, ist für die mittelfristige Vorausschätzung ihres Aufkommens zu berücksichtigen, daß beide Bemessungsgrundlagen - Gewerbeertrag und Gewinn - teilweise deckungsgleich sind. Bei Bund und Ländern sind die Bemessungsgrundlagen "Einkommen" und "Umsatz" dagegen nicht so eng miteinander verflochten, so daß eine Kumulation von Prognosefehlern nicht so leicht auftreten kann wie bei der kommunalen Steuer-schätzung.

#### b) Abhängigkeiten von anderen Gebietskörperschaften durch den Finanzausgleich

Umfang und Struktur staatlicher Zuweisungen müssen unter finanzplanerischen Gesichtspunkten gesondert neben den Steuereinnahmen behandelt werden. Zwar werden die Zuweisungen in der Regel letztlich auch aus dem Steueraufkommen des Gebers gespeist, jedoch sind bei der Planung auf der Empfängerseite eine Reihe zusätzlicher Faktoren zu berücksichtigen. Die Zuweisungsmasse, von der den Gemeinden ein bestimmter Anteil zur Verfügung steht, richtet sich beispielsweise nach den Ländereinnahmen aus dem sog. großen Steuer-

- 
- 1) Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 2, Steuerhaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden 1973, Stuttgart/Mainz 1974, S. 9 ff.
  - 2) ohne Lohnsummensteuer; bezieht man diese mit ein, steigt die Konzentration auf ca. 85 v.H.
  - 3) berechnet nach Angaben des Statistischen Jahrbuches 1973, Hrsg. Statistisches Bundesamt, S. 422

verbund (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer).[1] Jedoch können die Länder zusätzlich andere Steuern mit in die Verbundmasse einbeziehen, [2] so daß schon das Gesamtvolumen, aus dem die Zuweisungen gezahlt werden, nicht eindeutig festliegt. Entscheidender ist jedoch für die einzelne Gemeinde, die die Planung ihrer Einnahmen vornimmt, die Unsicherheit über den zukünftigen Verteilungsschlüssel, nach dem die Zuweisungen auf die einzelnen Gemeinden eines Landes aufgeteilt werden. Denn die Länder können im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz sowohl den Beteiligungsanteil[3] wie auch Bedarfs- und Steuerkraftkriterien verändern und damit auf die interkommunale Verteilung der Verbundmasse Einfluß nehmen. Die Variation dieser politischen Parameter stellt die Gemeinde daher vor zusätzliche Planungsschwierigkeiten, die bei der Steuereinnahmeprognose nicht auftreten.

Wie in Tabelle 7 aufgezeigt wurde, machen die Zuweisungen von Bund und Ländern ca. 30 % der gemeindlichen Einnahmen aus, so daß ihnen in den Kommunalhaushalten ein erhebliches quantitatives Gewicht zukommt. Zwar erhalten auch die Länder Zuweisungen, vor allem aus dem Bundeshaushalt, jedoch liegt der Zuweisungsanteil im Durchschnitt unter 20 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß von den Zuweisungen des Bundes an die Länder ein großer Teil durch die Berlinhilfe in Anspruch genommen wird,[4] so daß der Durchschnittswert für den aggregierten Länderhaushalt die Bedeutung der Zuweisungen für die Länderhaushalte überschätzt.

Das Übergewicht der speziellen Finanzzuweisungen über die allgemeinen hat für die Gemeinden zur Folge, daß sie bei ihrer Finanzplanung von einer engen Verzahnung zwischen Ausgaben- und Einnahmenplanung ausgehen müssen. Wegen der Zweckbindung der Zuweisungen entsteht häufig eine enge Ver-

- 
- 1) Nach Art. 106, Abs. 3 Grundgesetz sind Bund und Länder an der Körperschaftsteuer mit je 50 %, an der Einkommensteuer mit je 43 % beteiligt, während die Umsatzsteuerverteilung das variable Element in der Steuerverteilung darstellt. Art. 106, Abs. 4 GG in der Fassung des Finanzreformgesetzes vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 359)
  - 2) z.B. den Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage oder die Kfz.-Steuer
  - 3) In Baden-Württemberg schwankte der Verbundsatz in den letzten Jahren zwischen 20 und 26 %. Seit 1967 liegt er bei 23 %. Anmerkungen zu § 1 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung vom 22.6.1970 (Ges. Bl. S. 258) in: Gerhardt, K.: Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg, Stuttgart, Stand: 1.6.1973
  - 4) Im Jahre 1973 erhielten die Länder vom Bund Zuweisungen in Höhe von 18,5 Mrd. DM, davon entfielen auf laufende Zuweisungen 11,4 Mrd. DM und auf investive Zuweisungen 7,1 Mrd.. Berlin erhielt 5,3 Mrd. laufende Zuweisungen, die damit mehr als 50 % der Einnahmen in der laufenden Rechnung decken. Vgl. Die Finanzen der Länder im Rechnungsjahr 1973, Hrsg. BMF, Bonn, August 1974

knüpfung zwischen der Planung einzelner Maßnahmen und ihrer Finanzierung. Eine derartige Interdependenz ist bei Steuereinnahmen nicht gegeben, solange das Nonaffektationsprinzip gilt. Die gemeindliche Planung muß daher nicht wegen des relativen Gewichts der Zuweisungen, sondern vor allem wegen ihrer Struktur in weiten Bereichen eine simultane Einnahmen- und Ausgabenplanung vornehmen, während der Bund und auch die Länder Ausgaben und Einnahmen eher unabhängig voneinander planen können. Die große finanzwirtschaftliche Bedeutung der Zuweisungen bringt für die Gemeinden ferner ein Übergewicht der Einnahmenplanung mit sich, weil gerade bei den Zuweisungen der eigene Gestaltungsspielraum fehlt, während sich bei den Steuern gewisse Variationen, etwa im Bereich der Hebesätze, vornehmen lassen. Bei gemeindlichen Finanzplanungen müssen daher von den Zentralhaushalten abweichende finanzwirtschaftliche Gegebenheiten auf der Einnahmenseite berücksichtigt werden, so daß die Planungsmethoden von Bund und Ländern nicht einfach auf die Gemeinden übertragen werden können.

## 2. Besonderheiten im Ausgabebereich

### a. Personalintensität

Eine Konsequenz der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist ihre unterschiedliche Belastung mit Personalausgaben. Die Gebietskörperschaften wendeten im Jahre 1973 insgesamt 96,7 Mrd. DM für Personal auf, wobei die Länder mit fast 49 Mrd. DM mehr als die Hälfte aller Personalaufwendungen zu leisten hatten.[1] Bund und Gemeinden trugen jeweils knapp ein Viertel der Gesamtaufwendungen im Personalbereich. Gemessen an ihren Ausgabenvolumina weisen die Länderhaushalte die höchste Personalintensität auf, während der Bund nur knapp 18 % der Ausgaben für seine Bediensteten aufwendet. Die gemeindlichen Haushalte werden im Durchschnitt mit 28 % durch Personalkosten belastet, so daß sie zwischen Bund und Ländern eine Mittelstellung einnehmen.

Stellt man den Ausgaben die jeweiligen Anteile am Personalbestand gegenüber, so ergibt sich eine gewisse Diskrepanz zwischen den einzelnen Ebenen. Während etwa der Bund ein Viertel der gesamten Personalausgaben in öffentlichen Bereichen zu tragen hat, verfügt er mit rd. 297.000 Bediensteten nur über 12,6 % des öffentlichen Gesamtpersonals.[2] Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß im Personalbestand des Bundes die Soldaten und der Vollzugsdienst

---

1) Die Angaben zu den Personalkosten sind dem Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 26 - 30 entnommen.

2) Vgl. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1973, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1974, S. 340

im Bundesgrenzschutz nicht enthalten ist, [1] während er in den Personalausgaben mit erfaßt wird. Zusätzlich muß jedoch auch die Personalstruktur in den Bundesverwaltungen als Erklärungsursache für diesen Unterschied herangezogen werden.

Bei den Ländern ergibt sich dagegen in etwa eine Entsprechung zwischen Anteil am Personalbestand und Anteil an den Personalausgaben. Mit 1,3 Mill. Beschäftigten sind die Länder der größte öffentliche Arbeitgeber, da sie ca. 56 % aller Personen im öffentlichen Dienst beschäftigen. Bei den Gemeinden besteht - spiegelbildlich zum Bund - ebenfalls eine Diskrepanz zwischen Personalbestand und Personalkosten. Denn die Gemeinden beschäftigen zwar 31 % aller Personen, die bei den Gebietskörperschaften tätig sind, wenden jedoch nur 25 % aller Personalkosten auf. Auch hier lassen sich einige Anhaltspunkte für strukturelle Besonderheiten finden, die sich in folgende Einzelfaktoren aufgliedern lassen:

- Verteilung der Bediensteten auf Arbeiter, Angestellte und Beamte bzw. auf Besoldungsgruppen
- Altersstruktur der Bediensteten
- Relation von Aktivbeschäftigten zu Versorgungsempfängern
- Umfang der Teilzeitbeschäftigung.

Die gewerkschaftlichen Forderungen nach Zahlung sog. Sockelbeträge führt zu einer prozentual stärkeren Anhebung der unteren Lohngruppen. Da die Gemeinden zu den öffentlichen Arbeitgebern gehören, die die meisten Arbeiter beschäftigen [2], sind sie von der nivellierenden Wirkung der Lohnpolitik finanziell besonders betroffen. Neben diesen lohnpolitischen Entwicklungen haben auch eine Reihe sozialpolitischer Verbesserungen, wie z.B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, den Gemeinden vergleichsweise hohe Mehrbelastungen gebracht.

Vergleicht man die Altersstruktur der abhängig Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit der der Privatwirtschaft, so zeigt sich eine deutliche Überalterung im öffentlichen Bereich. Der Anteil der über 50jährigen beträgt bei den privaten Unternehmungen 21,4 v.H., während diese Altersgruppe einen Anteil von 28,1 v.H. aller im öffentlichen Dienst beschäftigten stellt. [3]

- 1) Personalstatistik und Personalausgabenstatistik sind auch deswegen nur bedingt vergleichbar, weil zu den Personalausgaben auch sonstige Personalausgaben zählen, wie Beihilfen, Trennungsgelder, Abfindungen etc.
- 2) Von den 525.500 Arbeitern im öffentlichen Dienst sind ca. 40 % bei den Gemeinden beschäftigt. Vgl. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden, am 2. Oktober 1973, a.a.O., S. 340
- 3) Vgl. Altersaufbau des Personals im öffentlichen Dienst, Ergebnis der Personalstrukturserhebung 1968, in: Wirtschaft und Statistik 1971, S. 475.

Innerhalb der Gebietskörperschaften wiederum haben die Gemeinden die ungünstigste Altersstruktur, wenn man den relativ hohen Anteil der über 50jährigen aus finanzwirtschaftlicher Sicht betrachtet. Die Mehrbelastungen infolge dieser Altersstruktur resultieren aus dem Besoldungsprinzip, die Lohn- und Gehaltshöhe mit dem Alter generell ansteigen zu lassen.

Analog ihrer Personalstruktur haben die Gemeinden auch vergleichsweise hohe Versorgungslasten zu tragen. Während im Durchschnitt bei den Gebietskörperschaften auf 100 tätige Beamte 66 Versorgungsempfänger entfallen, sind es bei den Gemeinden 81.[1]

Schließlich ist auf den Umfang der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst zu verweisen. Hierbei ist festzustellen, daß die meisten Teilzeitbeschäftigten bei den Gemeinden tätig sind.[2] Da die Aufteilung von Planstellen in Teilzeitarbeitsplätze mit erhöhten Kosten - vor allem bei der sozialen Sicherung - verbunden ist, ergeben sich für die Gemeinden aus der hohen Zahl von Teilzeitarbeitskräften zusätzliche finanzwirtschaftliche Belastungen.

Alle genannten Faktoren bewirken zusammen Sonderbelastungen, die bei den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst zu berücksichtigen sind. Eine Quantifizierung dieser Ungleichheiten durch eine sachgerechte Ausgabendifferenzierung im Personalkostenbereich von Bund, Ländern und Gemeinden ist bisher nicht gelungen. Ihre Berücksichtigung in der Finanzplanung scheiterte bisher an politischen Widerständen.[3] Trotz Behandlung dieser Problematik in einem Arbeitskreis des Finanzplanungsrates konnte zwischen Bund und Ländern in dieser Frage keine Einigkeit erzielt werden. Für die Vorausplanung der Personalkosten wäre es jedoch äußerst wichtig, diese Zusammenhänge genau quantifizieren zu können, um prozentuale Lohnsatzsteigerungen in konkrete Mehrausgaben bei den einzelnen Gebietskörperschaften umrechnen zu können.

- 
- 1) D. Lenz: Determinanten des Personalaufwandes in den kommunalen Haushalten, in: der Städtetag, Heft 12/1973, S. 674
  - 2) Bei den Gemeinden waren am 2. Oktober 1970 104.551 Teilzeitbeschäftigte tätig (Vgl. Bund: 6.365, Länder 79.834). Gegenüber 1969 sind beim Bund und den Gemeinden Zuwächse von 13 %, bei den Ländern von 20 % zu verzeichnen. Vgl. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Okt. 1970, in: Wirtschaft und Statistik, 1971, S. 483
  - 3) Vgl. H. Wertz, L. Huber, H. Rau: Realistische Finanzpolitik im Bundesstaat, in: Handelsblatt, Ausgabe Nr. 182 vom 20.9.1973.

## b. Investitionsintensität

Im Jahre 1971 wurden rd. 54 Mrd. DM von den öffentlichen Gebietskörperschaften für investive Zwecke ausgegeben. Fast die Hälfte dieser Ausgaben wurde durch die kommunalen Haushalte verausgabt.[1] Bund und Länder zusammen leisten also nicht mehr an Investitionsausgaben als die Gemeinden. Die Konzentration der Investitionen auf die Gemeinden wird noch verstärkt, wenn man die Betrachtung auf die Sachinvestitionen beschränkt. Die rd. 37 Mrd. DM, die im Jahre 1971 für Bauten, Anschaffung von beweglichem Vermögen und für den Grunderwerb ausgegeben wurden, verteilten sich auf die Gebietskörperschaften wie folgt:

Bund	16 %
Länder	18 %
Gemeinden	66 % [2].

Setzt man die investiven Ausgaben zu den Gesamtausgaben der einzelnen Ebenen in Beziehung, so zeigt sich gleichfalls eine starke Konzentration der gemeindlichen Ausgabenpolitik auf investive Zwecke. Die Investitionsquote (Ausgaben der Kapitalrechnung zu Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge) ist bei den Gemeinden mit 38 % deutlich am höchsten, während sie beim Bund nur 19 % und bei den Ländern im Durchschnitt 24 % beträgt.[3]

Das Gewicht von Investitionsausgaben in den kommunalen Budgets unterstreicht das Erfordernis einer kommunalen Finanzplanung. Denn während bei gesetzlich festgelegten Ausgaben sich die Planung eher auf eine Fortschreibung vorgegebener Ausgabensätze beschränken kann, stellt eine Investitionsplanung weit höhere Anforderungen an die planende Exekutive.

Für die bereits begonnenen Projekte sind die Kosten in den Planungsjahren zu ermitteln, [4] bei neu zu beginnenden Vorhaben sind alternative Möglichkeiten durchzukalkulieren und in ihrer zeitlichen Kostenstruktur zu erfassen. Als besondere Schwierigkeit im Rahmen der Investitionsplanung gilt die Antizipation realistischer Preiszuschläge, da die Preisschwankungen in diesem Bereich im allgemeinen heftiger sind als in anderen Wirtschaftssektoren.

---

1) Vgl. Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben seit 1961, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1972, S. 15

2) siehe Fußnote 1

3) berechnet nach Angaben des Finanzberichtes 1974, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1973, S. 41 - 49

4) Vgl. § 24 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 6. Dezember 1972 (GV NW S. 418), abgedruckt in: Scheel/Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1973, S. 41

Der hohe Investitionsanteil in den Kommunalhaushalten hat daher insgesamt zur Folge, daß die gemeindlichen Finanzpläne sich stärker aus einzelnen Projektplanungen zusammensetzen müssen, während Bund und Länder schwerwichtig größere Ausgabenblöcke vorauszuplanen haben. Dadurch wird die Kommunalplanung im ganzen komplexer und schwieriger, vor allem im Verhältnis zu den vergleichsweise geringen Planungskapazitäten, andererseits jedoch auch notwendiger, wenn man mit Hilfe der mittelfristigen Planung die Diskontinuitäten in der gemeindlichen Investitionspolitik abbauen und damit das prozyklische Ausgabenverhalten reduzieren oder ganz verhindern will.

### 3. Besonderheiten des Kommalkredits

Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden dient die jährliche Kreditaufnahme dem formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben. Die Vorschriften über den jährlichen Ausgleich der Finanzplanung[1] sollen die Gemeinden - genau wie bei der Haushaltsplanung - davon abhalten, unrealistische Ausgabenplanungen vorzunehmen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde übersteigen. Als materielle Obergrenze für die jährliche Kreditaufnahme gilt die Verwendungsaufgabe, daß Kredite nur für Real- und Finanzinvestitionen und für Zwecke der Umschuldung aufgenommen werden dürfen.[2] Diese Regelung ist dem Artikel 115, Abs. 1 GG nachgebildet, der die Höchstgrenze für die Kreditaufnahme des Bundes auf die Summe der investiven Ausgaben des Bundes beschränkt.[3]

Im Gegensatz zur Praxis der zentralen Haushalte unterliegt die kommunale Kreditaufnahme einer Genehmigung durch die kommunale Aufsichtsbehörde. Durch das Genehmigungsverfahren soll eine übermäßige Ausdehnung kreditfinanzierter Investitionsbudgets verhindert werden. Bisher wurde sowohl der Gesamtrahmen für die Kreditaufnahme wie auch jeder einzelne Kreditantrag geprüft. Nach der Reform des Gemeindefinanzrechts wird die Einzelgenehmigung in der Regel wegfallen[4] und nur noch eine Prüfung der Gesamtsumme der aufzunehmenden Kredite vorgenommen. Mit dem Übergang von der Objektbindung der Kredite zur Gesamtdeckung des Vermögenshaushaltes und der Einführung des Kassenwirksamkeitsprinzips soll eine flexiblere Planung

- 
- 1) Vgl. § 24, Abs. 4 GemHVO Nordrhein-Westfalen, abgedruckt in: Scheel/Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln, 1973, S.343 ff.
  - 2) Vgl. § 72 GO Nordrhein-Westfalen, abgedruckt in: Scheel/Steup: a.a.O., S. 109 ff.
  - 3) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, mit Änderungen durch das 20. Gesetz zur Änderung des GG vom 12.5.1969 (BGBl. I, S. 357)
  - 4) Vgl. Scheel/Steup: a.a.O., S. 116

und Durchführung kommunaler Investitionen erreicht werden. Beide Prinzipien werden auch in der kommunalen Finanzplanung angewendet, so daß lediglich eine Position für die Bruttokreditnahme und je ein Titel für die Tilgungs- und Zinsausgaben in die Planung aufgenommen werden.

Trotz der Annäherung der gemeindlichen Kreditvorschriften an die der zentralen Haushalte müssen die Gemeinden auch in Zukunft ihre Verschuldung stärker an ihrer Einnahmen- und Ausgabensituation orientieren, um dem Kriterium der dauernden Leistungsfähigkeit zu genügen. Eine feste Verschuldungsgrenze etwa in Form eines bestimmten Verhältnisses von Schuldendienst zu allgemeinen Deckungsmitteln oder zum Überschuß des Verwaltungshaushalts gibt es jedoch nicht.[1] Dennoch geben die genannten Quotienten Aufschluß über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde und werden auch weiterhin von den kommunalen Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu den bisher angewendeten retrospektiven Verfahren zur Bestimmung der Verschuldungsgrenze[2] können nunmehr anhand der mittelfristigen Finanzplanung zukunftsorientierte Verschuldungsmaßstäbe angewendet werden.

Im Rahmen der kommunalen Kreditplanung haben die Gemeinden stärker als Bund und Länder auf die Situation ihrer Kreditgeber Rücksicht zu nehmen, da den meisten Gemeinden der direkte Weg zum Kapitalmarkt verschlossen ist.[3] Gerade die kleineren Gemeinden, die ausschließlich mit der örtlichen Sparkasse zusammenarbeiten, müssen die sparkassenrechtlichen Bestimmungen über den Kommunalkredit[4] und den Grundsatz II der Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute der Deutschen Bundesbank[5] mit im Auge behalten, wenn sie eine realistische Verschuldung in den einzelnen Planungsjahren anstreben. Eine rechtzeitige Koordination zwischen Kreditgeber und Gemeinde ist daher notwendig, um die Kreditplanungen der Gemeinde abzusichern.

Neben den aufgezeigten qualitativen Unterschieden zwischen dem öffentlichen Kredit der zentralen Haushalte und dem Kommunalkredit sollen nunmehr noch einige quantitative Differenzierungen analysiert werden.

---

1) Vgl. Scheel/Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln, 1973, S. 114

2) zu den bisher angewendeten Verschuldungskriterien siehe: H. -P. Dreseck: Grenzen Kommunalen Schulden, WIBERA-Fachschriften, N.F., Band 2, Köln, 1970

3) Vgl. G. Zeitel: Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindefirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, Göttingen, 1965, S. 70

4) Vgl. W. Klüpfel: Das Sparkassenrecht in Baden-Württemberg mit Erläuterungen, Teil II: Sparkassenanlageverordnung, Stuttgart, 1969, S. 204 f.

5) Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vom 20.1.1969, geändert durch Bekanntmachung vom 22.12.1972, abgedruckt in: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1972, S. 101 ff.

Betrachtet man den Schuldenstand im Juni 1973, [1] so zeigt sich, daß die Gemeinden mit einer Verschuldung von 59,2 Mrd. DM der größte Kreditnehmer der Gebietskörperschaften in der BRD sind. Ihr Anteil an der Verschuldung der Gebietskörperschaften ist davon abhängig, ob man die Altschulden von Bund und Länder berücksichtigt oder diese außer Ansatz läßt. Unter Einbeziehung der Altschulden ergibt sich folgende Verteilung:

Tabelle 16

Verschuldung der Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaft	Gesamtbetrag	Anteil
Bund	53,2 Mrd. DM	35 %
Länder	36,9 Mrd. DM	25 %
Gemeinden	59,2 Mrd. DM	40 %
Gesamt :	149,3 Mrd. DM	100 %

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Okt. 1973, 25. Jg., Nr. 10, S. 58<sup>+</sup>

Betrachtet man dagegen nur die Neuschulden aus Kreditmarktmitteln und öffentlichen Sondervermögen, so steigt der Anteil der Kommunalverschuldung auf 45 %, während der Bundesanteil auf 32 % und der Länderanteil auf 23 % zurückgehen.

Hinsichtlich der Neuverschuldung in den vergangenen fünf Jahren ist generell eine beschleunigte Zunahme der öffentlichen Kreditnahme festzustellen. Während im Zweijahreszeitraum von 1970 gegenüber 1968 die Zunahme 7,3 % betrug, steigerte sich die Verschuldung im darauf folgenden Zweijahreszeitraum um über 25 %. Die drei Ebenen der Gebietskörperschaften sind an der Zunahme sehr unterschiedlich beteiligt. Am geringsten hat sich die Verschuldung des Bundes verändert. Die Kreditnahme der Länder stieg dagegen von 1970 bis 1972 um 33 %, während die Steigerung im Zweijahreszeitraum davor nur 5,7 % betragen hatte. Die Netto-Neuverschuldung der Gemeinden lag stets deutlich über der der zentralen Haushalte. Sie hat sich im Zeitraum 1970 bis 1972 gegenüber dem Zeitraum 1968 bis 1970 etwa verdoppelt (39 % gegenüber 18,2 %). [2]

---

1) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg. 1973, Nr. 10, S. 58<sup>+</sup>

2) berechnet nach Angaben des Monatsberichtes der Deutschen Bundesbank, Okt. 1973, S. 58<sup>+</sup>

Der relativ hohe Schuldenbestand der Gemeinden schlägt sich auch in der Zinsbelastung der kommunalen Haushalte nieder. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben erreichte im Jahre 1971 die 4 %-Grenze, während die Zinsbelastung bei Bund und Ländern zwischen 2 und 2,5 % lag.[1] Bei den Gemeinden sind starke Abweichungen von diesem Mittelwert zu beobachten, so daß einige Gemeinden schon weit höhere Zinsbelastungen zu tragen haben.

Derartige Vorbelastungen gehen in die mittelfristige Finanzplanung ein und schmälern den Spielraum für die zukünftige Investitionspolitik der Gemeinde. Hinsichtlich der Höhe der Tilgungsleistungen sind die Abweichungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht so stark wie bei der Zinsbelastung. Hieraus läßt sich auf eine unterschiedliche Laufzeitenstruktur der Verschuldung schließen, so daß bei den Gemeinden in Zukunft mit einer verstärkten Zunahme der Tilgungslasten zu rechnen ist, wenn die starke Kreditausweitung in den letzten fünf Jahren zu den entsprechenden Tilgungsraten führt.

---

1) berechnet nach Angaben des Finanzberichtes 1974, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1973, S. 41, 45 und 48.

#### IV. Zusammenfassung

Ziel des Teils B der Arbeit war es, die wichtigsten Plandeterminanten in der kommunalen Mehrjahresplanung darzustellen und Anhaltspunkte für ihre quantitative Entwicklung in der Vergangenheit zu geben. Durch einen Vergleich mit den Budgetstrukturen von Bund und Ländern waren dabei die wesentlichen Besonderheiten des Kommunalbudgets herausgearbeitet worden, soweit sie unter finanzplanerischen Gesichtspunkten relevant sind. Zusammenfassend lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Steuerdeckung der gemeindlichen Ausgaben ist wesentlich geringer als bei Bund und Ländern. Die Aufstockung der gemeindlichen Steuereinnahmen durch allgemeine und besonders durch spezielle Finanzausweisungen aus Bundes- und Länderhaushalten stellt kein gleichwertiges Substitut für eigene gemeindliche Steuereinnahmen dar. Aus finanzplanerischer Sicht sind die Finanzausweisungen anders als Steuereinnahmen zu behandeln, da sie keine oder nur geringe Planungsspielräume für die planende Gemeinden bieten, sondern im Gegenteil vermehrte Abhängigkeiten von politischen Entscheidungen auf anderen Ebenen schaffen. Auch in quantitativer Betrachtung können Steuern und Finanzausweisungen zusammen keine ausreichende Finanzierung der gemeindlichen Ausgaben sicherstellen.
2. Die Möglichkeiten, die Einnahmelücken durch Gebühren und Beiträge zu schließen, müssen als eng begrenzt angesehen werden, weil die Kostendeckungsgrade in den verschiedenen Gebührenhaushalten nicht frei wählbar sind. Die kommunale Finanzplanung hat deswegen wirtschafts- und sozialpolitische Funktionen der Gebühren zu berücksichtigen, die als Planungsrestriktionen in die Vorausschätzung zukünftiger Gebühreneinnahmen eingehen müssen.
3. Die quantitative und qualitative Einnahmenausstattung der Gemeinden hat zur Folge, daß ein vergleichsweise hoher Ausgabenanteil durch Verschuldung auf dem Kapitalmarkt gedeckt werden muß. Damit gehen in die kommunale Planung weitere Restriktionen ein, die von der Kreditgeberseite gesetzt werden. Die Kreditaufnahme muß zugleich als Vorbelastung in Form von Zins- und Tilgungsleistungen in zukünftige Budgets eingehen. Diese intertemporale Verzahnung der Haushalte begrenzt den Gestaltungsspielraum bei der mittelfristigen Ausgabenplanung.
4. Die relativ hohe Verschuldung der Gemeinden wird zum Teil mit dem hohen Investitionsanteil an den gemeindlichen Ausgaben gerechtfertigt.[1] Aus der besonderen Aufgaben- und Ausgabenstruktur der Kommunen kann jedoch ökonomisch keine geringe Eigenmittelausstattung der Gemeinden gefolgert werden, wenn man dem Prinzip einer situationsbezogenen Verschuldung folgt. Dieser Argumentation hat sich auch das neue Haushaltsrecht der Gemeinden insofern angeschlossen, als es die Objektbindung der Kommunalkredite aufhob.

---

1) Vgl. Antwort der Bundesregierung betr. der Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, BT-Drucksache 7/2409, S. 9

Trotz dieser formalen Änderung wird die kommunale Finanzplanung auch in Zukunft primär einnahmeorientiert sein, weil die Verschuldung nur in engen Grenzen zum Ausgleich zwischen geplanten Ausgaben und erwarteten Einnahmen herangezogen werden kann.

5. Die Ausgabenplanung der Gemeinden muß eher als die Planung bei Bund und Ländern eine Planung von Einzelprojekten und weniger eine Fortschreibung gesetzlich festgelegter Ausgabenblöcke sein. Wegen des Schwergewichts kommunaler Finanzplanung im Bereich der investiven Ausgaben erfordert die kommunale Planung einen höheren Arbeitsaufwand. Zugleich unterstreicht diese Besonderheit kommunaler Planung die Notwendigkeit, längerfristige Investitionsbudgets zu projektieren, um auf diese Weise Ad-hoc-Planungen zu überwinden.

## Teil C:

### METHODEN KOMMUNALER FINANZPLANUNG

Im Teil C werden drei verschiedene Planungsverfahren diskutiert, die bei der kommunalen Finanzplanung zur Anwendung kommen können. Das erste Verfahren wird allgemein als Fortschreibungsmethode gekennzeichnet, weil die prognostizierten Einnahme- und Ausgabewerte durch Zeitreihenanalyse aus Vergangenheitsdaten ermittelt werden. Dieses Verfahren wird bereits in anderen Bereichen angewendet, so daß primär seine Übertragbarkeit auf die gemeindlichen Verhältnisse zu prüfen ist.

Das zweite Verfahren geht auf die spezifische Problematik der Finanzplanung nachgeordneter Gebietskörperschaften ein. Seine Bezeichnung als "regionalisierte Schätzung aufgrund vorgegebener Makrogrößen" soll andeuten, daß bei diesem Verfahren Schätzungen für ein räumlich begrenztes Teilgebiet einer Volkswirtschaft aus Planungs- und Prognosedaten für den Gesamttraum abgeleitet werden. Die Regionalisierung basiert also ihrerseits bereits auf Projektionen und greift weniger auf Vergangenheitswerte der Kommunalstatistik zurück. Das Schwergewicht dieser Methode liegt bei der räumlichen Spezifizierung und Disaggregation makroökonomischer Variabler für die einzelne Stadt oder Gemeinde.

Fortschreibungs- und Disaggregationsverfahren können als traditionelle Verfahren der Finanzplanung gekennzeichnet werden, weil sie input-orientiert sind.[1] Die Planung erfolgt in diesen Ansätzen auf der Grundlage eingesetzter Geldbeträge, ohne jedoch Art und Umfang der Bedarfsdeckung in Form konkreter Leistungsziele zu quantifizieren. Dieser Schritt zu einer leistungs- und damit outputbezogenen Finanzplanung soll in einem dritten Abschnitt des Teils C vollzogen werden. Dabei wird auf die US-amerikanischen Erfahrungen mit dem Planungs- Programmierungs- und Budgetierungs-Verfahren (PPBS), aber auch auf einige Planungsansätze in westdeutschen Großstädten[2] zugegriffen.

- 
- 1) Vgl. Methoden der Prioritätenbestimmung II, Hrsg. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1971, Kapitel 2: Verfahren zur Planung des Gesamthaushalts und seiner Teile, S. 54 - 74, Betreuer: R.L. Frey.
  - 2) insbesondere Planung der freien und Hansestadt Lübeck, sowie der sog. Nürnberg-Planung. Vgl. z.B. K. Trutzel: Mittelfristige Investitionsplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 1974, S. 175 ff und S. 194 ff.

## I. Fortschreibung als Methode mittelfristiger Budgetplanung

### 1. Kennzeichnung der Fortschreibungsmethode

Mit dem Begriff "Fortschreibung" sollen diejenigen Prognose- und Planungsverfahren gekennzeichnet werden, die mit Hilfe der Zeitreihenanalyse aus vergangenen Budgetentwicklungen auf die zukünftigen Budgetvolumina und -strukturen schließen. Aus der Vergangenheitsentwicklung kommunaler Haushalte wird ein Trend errechnet, der für die Planungsjahre extrapoliert, d.h. in die Zukunft hinein verlängert wird. Der Trend ist dabei nichts anderes als der Durchschnitt vergangener Veränderungen der zu prognostizierenden Größe, wobei beim linearen Trend der Durchschnitt der absoluten Veränderungen, beim Exponentialtrend der Durchschnitt der relativen Veränderungen zugrunde gelegt wird. [1]

Die Anwendung dieser Methode beruht auf der Prämisse, daß sich die Veränderungen der betrachteten Budgetvariablen in der Vergangenheit auch in Zukunft in gleicher oder ähnlicher Weise fortsetzen. Die Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben in den Kommunalhaushalten müssen sich also im Zeitablauf relativ gleichförmig entwickeln, wenn die Fortschreibung als Prognose- und Planungsmethode adäquat sein soll. Da die finanzwirtschaftlichen Parameter gemeindlicher Budgets - wie im Teil B aufgezeigt - mit der wirtschaftlichen Entwicklung eng verzahnt sind, setzt die Fortschreibung allgemein voraus, daß sich ökonomische Veränderungen relativ langsam durchsetzen und keine "Entwicklungssprünge" auftreten. Eine generelle Akzeptanz dieser Prämisse läßt sich nur dann begründen, wenn man einen kontinuierlichen Verlauf wirtschaftlichen Wandels unterstellen kann. Ob und inwieweit diese Voraussetzung in der Realität erfüllt ist, hängt nicht zuletzt von der Größe des Raums ab, auf den sich die Planung bzw. Prognose bezieht. Deshalb müssen bei den Voraussetzungen für einzelne Städte und Gemeinden die Besonderheiten kleinräumlicher Vorhersagen und Planungen berücksichtigt werden, da sich ökonomischer Wandel in begrenzten Teilgebieten u. U. anders und schneller vollzieht als in den Großräumen, deren ökonomische Variable bereits einen relativ hohen Aggregationsgrad aufweisen.

Bei der Analyse der Vergangenheitsentwicklung kommunaler Haushalte ließen sich drei Faktoren herausarbeiten, deren Kompatibilität mit der Fortschreibung monetärer Budgetgrößen im folgenden zu prüfen sein wird.

Es sind dies:

- Zyklische Schwankungen von Budgetpositionen, die durch gesamtwirtschaftliche oder teilräumliche Konjunkturlinien zustande kommen.
- Irreguläre Entwicklungen, die aus strukturellen Veränderungen in der Gemeinde oder im Gesamtgebiet resultieren.

---

1) Vgl. D. Schröder, : Wachstum und Gesellschaftspolitik, Prognos-Studien, Band 4, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971, S. 491

- Zeitpunktbezogene Veränderungen politischer Parameter, wie z. B. im kommunalen Finanzausgleich, im Steuerrecht oder bei kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreformen.

## 2. Die Berücksichtigung zyklischer Schwankungen bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets

Die grundsätzliche Frage des Verhältnisses von mittelfristiger Finanzplanung und Konjunkturpolitik wurde bereits im Anschluß an die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes diskutiert<sup>[1]</sup> und soll hier nicht erneut aufgerollt werden. Vielmehr haben sich aus der vorangegangenen Diskussion zwei verschiedene Konzeptionen für die mittelfristige Finanzplanung herauskristallisiert, die zu unterschiedlichen Planungsmethoden führen. Ein erster Ansatz der mittelfristigen Budgetplanung kann als allokatonsorientiert interpretiert werden. In dieser Ausrichtung dient die mittelfristige Finanzplanung der Weiterentwicklung des volkswirtschaftlichen Ressourcenpotentials und stellt die Projektion des gesamtwirtschaftlichen und öffentlichen Güterangebots sowie seiner Struktur in den Vordergrund. Die mittelfristige Finanzplanung soll nach dieser Konzeption primär das zukünftige Leistungsangebot an öffentlichen Gütern und die Wechselwirkungen zwischen privatem und öffentlichem Bereich darstellen. Da ein derartiger Planungsansatz als potential- und damit angebotsorientiert zu verstehen ist, ist für die Berücksichtigung konjunktureller Ausschläge kaum Platz. Vielmehr müßte in diesem Planungstypus nach Möglichkeit von realen Größen ausgegangen werden, die dann je nach Entwicklung der Preisstruktur und des Preisniveaus in monetäre Positionen umgesetzt werden.

Bei der zweiten Interpretation des Instruments "mittelfristige Finanzplanung" werden die konjunkturpolitischen Aspekte in den Vordergrund gestellt. Danach sollen mit der mittelfristigen Finanzplanung konjunkturpolitische Lenkungen in der Weise wahrgenommen werden, daß einmal prozyklische Effekte der staatlichen Budgets vermieden und zum anderen zyklische Schwankungen im privaten Sektor durch gegenläufige Budgetvariationen ausgeglichen werden. In diesem Konzept ist es notwendig, eine gesamtwirtschaftliche Konjunkturprognose für den gesamten Planungszeitraum zu erarbeiten und nach Möglichkeit in den Finanzplan kompensatorische Maßnahmen der öffentlichen Hand einzubauen. Damit wäre die antizyklische Finanzpolitik auf ein prophylaktisches demand management ausgerichtet.

- 1) Vgl. F. Neumark: Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 15, Berlin 1968, S. 11 ff.; Finanzbericht 1969, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1968, S. 119 ff.; K. Gresser, Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung, Berlin 1974, S. 123 ff.; C. Rothkegel: Finanzplanung und Konjunkturpolitik, Stuttgart 1973

Wenn man der zweiten Zielausrichtung zuneigt, so muß man nach den Realisationschancen fragen, denn implizit setzt diese Zielvorgabe voraus, daß sich eine Konjunkturprognose für einen mittelfristigen Zeitraum erarbeiten läßt und daß die Politikträger bereit und in der Lage sind, ihre antizyklischen Maßnahmen so weit im voraus festzulegen. Aus den Erfahrungen kurzfristiger Konjunkturprognosen für ca. ein Jahr [1] ist abzuleiten, daß mittelfristigen Prognosen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die neben dem längerfristigen Trend auch die zyklischen Abweichungen berücksichtigen, keine allzu große Realisationschance eingeräumt werden kann. Denn die Unsicherheiten und Fehlerquellen, die in Einjahres-Prognosen auftreten, müssen unter sonst gleichen Bedingungen um so mehr zunehmen, je länger die Planperiode angesetzt wird.

Die Frage, die im Zusammenhang mit der kommunalen Mehrjahresplanung zu behandeln ist, bezieht sich auf die Verfolgbarkeit beider Zielrichtungen in einer gemeindlichen Planung. Folgt man der allokatonspolitischen Ausrichtung der Mehrjahresplanung, hätte die Gemeindeplanung als eine Art mikroökonomischer Projektion die geplanten Leistungsangebote der Gemeinde und ihre Finanzierung offenzulegen. Konjunkturphänomene könnten durch bewußte Herauslösung konjunkturbedingter Abweichungen in Form konjunkturneutraler Planungswerte ganz eliminiert werden. [2] Die Planung würde dann primär auf eine güterwirtschaftliche Betrachtung konzentriert, in der die realen kommunalen Leistungsangebote zu planen wären. Damit würde man weitgehend dem Konzept einer output-orientierten Planung folgen, das im Abschnitt 3 des Teils C näher behandelt wird.

Wird die kommunale Finanzplanung dagegen stärker auf die Vermeidung prozyklischen Verhaltens der Gemeinde oder sogar auf eine antizyklische Kompensationspolitik ausgerichtet, müssen konjunkturelle Trendabweichungen berücksichtigt und nach Möglichkeit in einer Trendkomponente antizipiert werden. Es soll deshalb im folgenden untersucht werden, ob und inwieweit die kommunalen Budgetdeterminanten konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt sind und ob sich diese Abweichungen vorhersagen lassen.

Zyklische Abweichungen einzelner Budgetgrößen können mit Hilfe der Fortschreibung vorausgeschätzt werden, wenn diese Abweichungen geringfügig sind oder einen regelmäßigen Verlauf aufweisen, so daß sie in einer zyklischen Komponente des Trends eingefangen werden können. In Anlehnung an die Gruppierung der Einnahmen im Teil B sollen im folgenden die gemeindlichen Steuern, die Gebühren und Entgelte, die Zuweisungen sowie die Krediteinnahmen untersucht werden.

- 
- 1) Vgl. H. Kleinewefers: Die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 126. Band, 1970, S. 249 ff.
  - 2) Die Anwendungsmöglichkeiten des Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts auf die Mehrjahresplanung prüft K. Gresser, : Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung, a. a. O., S. 128 ff.

Die gemeindlichen Realsteuern wiesen in der Vergangenheit eine recht unterschiedliche Entwicklung auf. Während sich das Grundsteueraufkommen relativ gleichmäßig entwickelte, waren beim Aufkommen aus der Gewerbesteuer erhebliche zyklische Schwankungen festzustellen. Das Grundsteueraufkommen einer Gemeinde wird bestimmt durch die sog. Einheitswerte des Grundstücks- und Gebäudebestandes im Gemeindegebiet.[1] Bei konstanter Gemeindefläche und gleichbleibenden Berechnungsmethoden für den Einheitswert kann sich die Summe der aggregierten Einheitswerte nur dann erhöhen, wenn durch Bautätigkeit Steigerungen in den Wertansätzen eintreten. Dies ist insbesondere durch die Bebauung bislang nicht bebauter Grundstücke der Fall, so daß als wesentliche Determinante des Grundsteueraufkommens die Bautätigkeit in der jeweiligen Gemeinde anzusehen ist. Da die Preissteigerungen durch die konstante Zeitbasis der Einheitswerte eliminiert werden, sind nur die jeweiligen Realwerte relevant.[2] Sie weisen keine Konjunkturrempfindlichkeit auf. Für den dritten, vierten und fünften Wachstumszyklus[3] in der BRD (1958 - 1972) ließen sich keine Zusammenhänge zwischen Grundsteueraufkommen und konjunktureller Entwicklung erkennen.

Bei der Gewerbesteuer, die zum weit überwiegenden Teil durch die Gewerbeertragsteuer getragen wird,[4] bildet eine modifizierte Gewinngröße die Bemessungsgrundlage. Da sich die Gewinne (aus Gewerbebetrieb) im Konjunkturverlauf stärker ändern als das jeweilige Inlandsprodukt, weist die Gewerbesteuer bei konstanten Steuersätzen erhebliche zyklische Schwankungen auf.

Neben der Konjunktur reagibilität der Bemessungsgrundlagen könnte auch von den Steuersätzen (Steuermeßzahlen bzw. Hebesätze) zyklische Effekte ausgehen, wenn die Steuersatzänderungen pro- bzw. antizyklisch vorgenommen würden. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes ist jedoch kein zyklisches Verhalten der Hebesätze festzustellen, sondern ein längerfristiges Ansteigen.[5] Die Steuermeßzahlen, die vom Bundesgesetzgeber festgelegt

- 
- 1) Vgl. § 13 des Gesetzes zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7.8.1973, BGBl I, S. 967
  - 2) Vgl. K. Löbbecke/A. Roth: Methoden der mittelfristigen Steuerschätzung, Berlin 1971, S. 126 f.
  - 3) Zur Abgrenzung der Wachstumszyklen vgl. A. E. Ott und A. Wagner: Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 71, Berlin 1973, S. 157 ff.
  - 4) Im Jahre 1969 entfielen auf die Gewerbeertragsteuer 77,5 v. H. des Gewerbesteueraufkommens. Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a. a. O., S. 727.
  - 5) Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 9, I. Realsteuervergleich 1972, Stuttgart/Mainz 1974, S. 22

werden, folgen ebenfalls keinen konjunkturellen Faktoren. Steuersatzvariationen sowie steuererhebungstechnische Gründe (z. B. Veranlagungs-lag) können jedoch die zyklischen Schwankungen der steuerlichen Bemessungsgrundlagen überlagern, so daß die Parallelität zum Konjunkturverlauf nicht genau festzustellen ist. Für die letzten drei Wachstumszyklen der BRD machen sich diese Einschränkungen, insbesondere in den Jahren 1969 und 1970 durch die Gemeindefinanzreform, bemerkbar.

Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist das empirische Material noch nicht ausreichend, um fundierte Schlußfolgerungen zu ziehen. Da das Einkommensteueraufkommen jedoch wegen seiner Konjunkturreakibilität der Bemessungsgrundlagen Gewinn und Lohnsumme, sowie der progressiv steigenden Steuersätze ein typisches Beispiel für die built-in-flexibility im Steuersystem darstellt, muß auch beim Gemeindeanteil mit konjunkturellen Einflußfaktoren gerechnet werden, da die Gemeinden am vollen Aufkommen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer beteiligt sind.[1]

Bei den gemeindlichen Gebühren und Entgelten konnte in den vergangenen 15 Jahren keine Konjunkturabhängigkeit festgestellt werden, da offenbar andere Faktoren für die Kostendeckungspolitik in den Gebührenhaushalten maßgeblich sind als Veränderungen konjunktureller Indikatoren.

Beim Aufkommen aus den staatlichen Zuweisungen können konjunkturelle Einflußfaktoren ins Spiel kommen, da sich die zu verteilende Steuermasse (Verbundmasse) konjunkturabhängig entwickelt. Dies ist weniger bei der allgemeinen Umsatzsteuer, zum Teil jedoch bei der Einkommensteuer der Fall, so daß bei der Verbundmasse gewisse prozyklische Ausschläge auftreten können. Im Hinblick auf die einzelne Gemeinde tritt jedoch durch die Schlüsselzuweisungen eher ein Ausgleich konjunkturbedingter Steuer mehr- oder mindereinnahmen ein, wenn die Ausschläge bei der einzelnen Gemeinde größer sind als im Landesdurchschnitt. Der Verteilungsmechanismus hat also zur Folge, daß zyklische Schwankungen der Steuereinnahmen teilweise wieder ausgeglichen werden, so daß die Konjunkturmomente bei beiden Einnahmegruppen zusammen schwächer zum Tragen kommen als bei den Steuereinnahmen für sich betrachtet.

Die Kreditaufnahmen der Gemeinden weisen ebenfalls zyklische Schwankungen auf, wobei die Krediteinnahmen mit den Steuereinnahmen positiv korreliert sind. Diese prozyklische Verschuldungsaufnahme hängt zum Teil mit den Verschuldungsmaßstäben zusammen, denen die Gemeinden unterworfen sind. Sie besagen, daß die Schuldendienstausgaben bestimmte Anteile der ordentlichen Einnahmen, bzw. der Steuern nicht überschreiten dürfen.[2] Je höher die laufenden Einnahmen, desto eher wird also die kritische Schuldendienstgrenze unterschritten, so daß noch neue Kredite aufgenommen werden dürfen.

---

1) Vgl. § 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeinde финанzen vom 8.9.1969, BGBl. I, S. 1587

2) Vgl. Drenseck, H., -P.: Grenzen kommunaler Schulden, WIBERA-Fachschriften, Band 2, Stuttgart/Köln 1970, S. 31 ff.

Für die kommunalen Einnahmen läßt sich zusammenfassend feststellen, daß sie überwiegend konjunktur reagibel sind, wobei die Konjunkturabhängigkeit der Steuereinnahmen jedoch teilweise durch die Schlüsselzuweisungen kompensiert wird. Die bestehenden Ausschläge, die bei der Einnahmenentwicklung zu beobachten waren, lassen sich weder als geringfügig, noch als einem Modellzyklus folgend charakterisieren. Einer Vorausschätzung der konjunkturbedingten Veränderungen der Einnahmen auf mittlere Sicht kann daher keine große Realisationswahrscheinlichkeit eingeräumt werden. Eine konjunkturneutrale Vorausplanung der Einnahmen, insbesondere der Krediteinnahmen, dürfte daher für die mittelfristige Finanzplanung erfolgversprechender sein.

Auf der Ausgabenseite der Kommunalbudgets ist die Konjunkturreakibilität sowohl für die laufenden wie auch für die investiven Ausgaben zu prüfen. Beide Ausgabenreihen weisen in den vergangenen Wachstumzyklen (ab 1961 [1]) z.T. erhebliche konjunkturbedingte Schwankungen auf. So variieren die Zuwachsraten für die laufenden Ausgaben zwischen 21 % (1965) und 5,4 % (1967). [2] Diese prozyklischen Bewegungen der Kommunalausgaben ergeben sich primär bei den Personalausgaben, da die Lohnsätze in den Hochkonjunktoren relativ stark angehoben werden, während in Abschwungs- und Rezessionsphasen nur geringe Zuschläge vereinbart werden. Neben der prozyklischen Lohnpolitik treten auch bei den laufenden Sachausgaben Schwankungen in den Zuwachsraten auf, die die unterschiedlichen Preissteigerungsraten in den verschiedenen Konjunkturphasen widerspiegeln. Ähnliches gilt für die Zinsaufwendungen der Gemeinden, die zumindest partiell mit den Zinsen auf den Kapitalmärkten schwanken, so daß sich selbst bei konstantem Schuldenbestand prozyklische Ausgabentendenzen einstellen.

Bei den gemeindlichen Sachinvestitionen waren die konjunkturellen Ausschläge noch stärker als bei den vermögensunwirksamen Ausgaben. So wird durch die Rezession 1967 sogar das längerfristige Wachstum dieser Ausgaben ganz unterbrochen. Es kommt zu absoluten Rückgängen dieser Ausgaben um 8 % [3]

- 
- 1) Für die ersten Jahre des dritten Wachstumszyklus lassen sich keine finanzstatistischen Daten verwenden, da im Jahre 1960 das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr angeglichen wurde, so daß das Haushaltsjahr 1960 nur 9 Monate umfaßt.
  - 2) Aus den Angaben der Wirtschaftskonten der Gemeinden in den Finanzberichten von 1965 bis 1974 errechnen sich für die laufenden Ausgaben folgende Zuwachsraten:  
1962: + 10,5; 1963: + 10,5; 1964: + 10,1; 1965: + 21,1; 1966: + 11,6;  
1967: + 5,4; 1968: + 6,2; 1969: + 11,7; 1970: + 16,3; 1971: + 18,4
  - 3) Vgl. Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben seit 1961, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1972, 24. Jg., S. 15

In allen drei Konjunkturzyklen konnte eine deutliche Parallelität zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Kommunalausgaben festgestellt werden, wobei die Ausgaben im allgemeinen der Konjunktorentwicklung mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung folgen.

Da eine gleichartige Amplitude und Länge der Konjunkturzyklen jedoch nicht gegeben ist, erscheint eine Trendextrapolation, die neben der glatten Komponente auch die konjunkturabhängigen Schwankungen enthält, wenig erfolgversprechend, zumal der Konjunkturzyklus Anfang der Siebziger Jahre durch eine verstärkt inflationäre Entwicklung überlagert wird, die eine Konjunkturprognose nomineller Größen zusätzlich erschwert. Bei gegebenem Ausgabenverhalten muß daher eine Trendfortschreibung wegen der starken, irregulären Abweichungen in der Praxis scheitern. Diese Aussage gilt zunächst für die stark aggregierten Werte des gemeindlichen Gesamthaushalts in der BRD, dürfte jedoch im wesentlichen auch die Entwicklung der einzelnen Kommunalausgaben widerspiegeln.

Problematisch muß jedoch erscheinen, diese Aussage auch für die Zukunft aufrechtzuerhalten, da sie nur für die Jahre überprüft wurde, in denen die Gemeinden noch zu keiner mehrjährigen Finanzplanung verpflichtet waren. Es ist daher zu fragen, ob die mittelfristige Finanzplanung auf das faktische Ausgabenverhalten der Gemeinde in der Weise zurückwirken kann, daß eine trendgerechte Verstetigung der Ausgabenpolitik erreicht werden kann. Will man über diese Frage nicht nur Spekulationen anstellen, sind die Determinanten des bisherigen Ausgabeverhaltens zu analysieren und auf Änderungen durch eine kommunale Finanzplanung hin zu untersuchen. Als wesentlicher Bestimmungsfaktor des Investitionsverhaltens kann auf die Höhe der Steuereinnahmen und der damit steigenden Verschuldungsmöglichkeiten hingewiesen werden. Die zusätzliche Kreditaufnahme bei Steuermehreinnahmen ist die konsequente Folge der bisher angewandten Verschuldensmaßstäbe.[1] Bei der derzeit gegebenen Finanzausstattung der Gemeinden erscheint daher die Änderung der Verschuldensmaßstäbe der wichtigste Ansatzpunkt, um zu einer Verstetigung des Ausgabeverhaltens der Gemeinden im Investitionsbereich zu gelangen. Hierzu kann die kommunale Finanzplanung wichtige Dienste leisten, weil sie einen Übergang von retrospektiven zu prospektiven Methoden der Verschuldensbestimmung erlaubt. Denn ob eine zusätzliche Verschuldung für eine Gemeinde als tragbar angesehen werden kann, ist nicht allein aus Vergangenheitswerten abzulesen. Die Existenz einer mehrjährigen Finanzplanung bietet dagegen die Möglichkeit, die durchschnittlich zu erwartenden Einnahmen als Grundlage der zulässigen Neuverschuldung heranzuziehen. Da das Kreditvolu-

---

1) Vgl. hierzu H. -P. Drenseck: Grenzen kommunaler Schulden, Köln, 1970 und A. Schreml /H. Dietl : Die Berechnung der gemeindlichen Schulden-  
grenze, München 1960, Schriften des Bayrischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen, Band 5

men ohnehin nach der Haushaltsreform nicht mehr objektgebunden ist[1] und nur noch der Gesamtrahmen der jährlichen Neuverschuldung auszuweisen ist, können aus den prognostizierten Zahlen der laufenden Einnahmen (Steuern, Gebühren, Einnahmen aus dem Finanzausgleich) die Verschuldungsmöglichkeiten bestimmt werden. Die Tragfähigkeit zusätzlicher Zins- und Tilgungslasten, die in der Zukunft gegeben sein muß, wird dann vom zukünftigen finanzwirtschaftlichem Leistungsvermögen einer Gemeinde abhängig gemacht. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann mit einer stetigeren Ausgabenpolitik im Investitionsbereich gerechnet werden, da die Gemeinden dann von einem mittelfristig sicheren Finanzierungsrahmen für ihre Investitionsvorhaben ausgehen können.

Die Verhaltensänderungen, die im Investitionsbereich zu erreichen sind, betreffen primär die größeren Gemeinden mit einem permanenten Investitionsbudget. Kleinere Gemeinden mit diskontinuierlichen Investitionsausgaben werden kaum eine Verstetigung ihrer vermögenswirksamen Ausgaben erreichen, da die Anzahl der gleichzeitig zu realisierenden Investitionsprojekte zu klein ist. Bei der Aggregation der Investitionsbudgets kleinerer Gemeinden kann sich jedoch ebenfalls eine gleichmäßigere Entwicklung der Ausgaben ergeben, wenn die Vornahme der Investitionsprojekte bei den einzelnen Gemeinden nicht zu bestimmten Zeitpunkten kumulativ auftritt.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Verstetigung der Ausgabenpolitik der Gemeinden wäre eine Änderung des gemeindlichen Steuersystems mit einer Eliminierung der konjunktur reagiblen Gewerbeertragssteuer[2], damit auch für die laufenden Ausgaben sowie für den Überschuß in der vermögensunwirksamen Rechnung eine Verstetigung erreicht werden kann. In den vergangenen Wachstumszyklen schwankten die für Investitionen zur Verfügung stehenden Eigenmittel der freien Spitze ganz erheblich[3].

- 
- 1) Vgl. R.R. Klein: Ein neues Haushaltsrecht für die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, in: Local Finance, Nov. 1972, Vol. 1, No. 5, S. 22
  - 2) Zu den Reformüberlegungen des gemeindlichen Steuersystems, insbesondere der Gewerbesteuer. Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O., S. 727 ff.; Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 96 ff.; E. Zwilling: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan, 1971, S. 88 ff.; E. Döring: Kritische Analyse der Vorschläge zur Gemeindesteuerreform, Frankfurter Diss., 1964, insbesondere S. 66 ff.
  - 3) Die Berechnung des Überschusses in der laufenden Rechnung wurde den Finanzberichten, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, entnommen.

Eine Abschwächung der Konjunkturabhängigkeit in der gemeindlichen Ausgabenpolitik kann also sowohl durch das Einnahmesystem wie durch die Verschuldensmaßstäbe bei den laufenden, aber insbesondere bei den investiven Ausgaben erzielt werden. Das Instrument der Finanzplanung allein ist hierzu nicht ausreichend, jedoch kann es zur Bestimmung der Schuldengrenze wichtige Anhaltspunkte liefern, die von den Aufsichtsbehörden bei der Genehmigung der Kommunalverschuldung heranzuziehen wären. Dadurch könnte die gemeindliche Finanzwirtschaft dazu beitragen, daß sie, statt konjunkturverschärfend zu wirken, sich nunmehr auf die längerfristigen Allokationsprobleme konzentriert und im wesentlichen an der mittelfristigen Trendentwicklung der Gesamtwirtschaft ausgerichtet würde.

Konjunkturelle Einflüsse auf gemeindliche Ausgaben und Einnahmen sind daher kein generelles Hindernis, Trendfortschreibung als Planungs- und Prognosemethode zu verwenden, wenn die Gemeinden ihre Finanzwirtschaft primär auf Bedarfsdeckungsfunktionen ausrichten und die Finanzplanung weniger zu antizyklischen Budgetvariationen einsetzen. Wegen der Vorrangigkeit der Allokationsfunktion der gemeindlichen Planung kann daher die mittelfristige Finanzplanung von konjunkturellen Momenten weitgehend abstrahieren, zumal wenn Gemeindesteuern und Verschuldensmaßstäbe auf diese Aufgabe hin ausgerichtet werden. Eine primär konjunkturpolitisch ausgerichtete Form der gemeindlichen Finanzplanung erscheint dagegen nicht realisierbar, da bei dem gegebenen Einnahmesystem und Verschuldensmodalitäten sowohl eine mittelfristige Prognose der konjunkturellen Abweichungen als auch eine Ausrichtung auf ein antizyklisches Ausgabenverhalten der gemeindlichen Entscheidungsträger als unmöglich einzuschätzen sind.

### 3. Die Berücksichtigung struktureller Veränderung bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets

Änderungen der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur einer Gemeinde ergeben sich im allgemeinen auf längere Sicht. Kontinuierliche Entwicklungen, die sich bereits in den Vergangenheitswerten der kommunalen Finanzplanung ankündigen, werden daher durch die Trendentwicklung finanzwirtschaftlicher Größen eingefangen. Anders dagegen ist der Eintritt abrupter Strukturveränderungen zu behandeln, der mit Hilfe der Fortschreibungsmethode nicht zu erfassen ist. Die potentiellen Möglichkeiten für Strukturbrüche hängen von der statistischen Masse der Ausgangsdaten ab.[1] Je geringer die Anzahl der Einflußfaktoren ist, desto eher kann die Variation einer Einflußgröße einen Strukturbruch in den Plandaten hervorrufen. Für die kommunale Finanzplanung,

---

1) Vgl. W. Hüfner: Der Beitrag der Statistik zur Vorausschätzung regionaler Entwicklungen, in : Allgemeines Statistisches Archiv, 1967, Band 51, S. 74

insbesondere die kleineren Gemeinden, gewinnt daher das Problem kurzfristig eintretender Datenänderungen stärkeres Gewicht als bei Bundes- oder Landesplanungen.

Bevor auf die finanzwirtschaftlich relevanten Konsequenzen demographischer und/oder wirtschaftlicher Datenänderungen eingegangen werden kann, sollen zunächst einige grundlegende Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsstruktur und finanzwirtschaftlichen Größen einer Gemeinde kurz skizziert werden. Dabei wird ein grob vereinfachtes Schema zugrunde gelegt. Es erscheint jedoch ausreichend, um die wesentlichen Determinanten kommunaler Ausgaben und Einnahmen aufzuzeigen. Als zentrale Größe wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) einer Gemeinde angesehen, [1] da es das wichtigste Verbindungsstück zwischen privatem und öffentlichem Bereich darstellt. Die Höhe des Inlandsproduktes einer Gemeinde wird von der Produktionsseite her durch den Einsatz von Kapital und Arbeit bestimmt. Der Arbeitseinsatz ist relativ leicht und präzise festzustellen. Ausgehend von der Wohnbevölkerung einer Gemeinde kann unter Berücksichtigung der Erwerbsquote und des Pendlersaldos die Anzahl der tatsächlich im Produktionsprozeß stehenden Personen ermittelt werden. Die Erwerbspersonen werden in Arbeitnehmer und Selbständige aufgeteilt. Damit ist der Umfang und Struktur des Arbeitseinsatzes hinreichend beschrieben. [2]

Auf der Kapitalseite ist sowohl die Bestandsgröße Kapitalstock wie auch die flow-Größe Privatinvestitionen von Bedeutung. Während der Kapitalbestand in einer Gemeinde als Indikator für das allgemeine wirtschaftliche Niveau angesehen werden kann, ist das Volumen der privaten Investitionen heranzuziehen, um Umfang und Struktur des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses zu erkennen. Dies ist für jede Gemeinde im Hinblick auf ihre Ausgabenpolitik von Gewicht, da zahlreiche Privatinvestitionen komplementäre öffentliche speziell gemeindliche Investitionen nach sich ziehen, oder umgekehrt gemeindliche Vorleistungen private Investitionen anregen.

Hinsichtlich der Meßbarkeit beider Komponenten ist festzuhalten, daß eine Schätzung des in der Gemeinde vorhandenen Privatkapitals schwierig ist, je-

---

1) Vgl. Vorausschätzung demographischer und wirtschaftlicher Eckdaten für Baden-Württemberg 1970 - 1985, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 19. Jg., 1971, S. 363

Von den Statistischen Landesämtern werden bisher in Abständen von drei bis vier Jahren Vorausschätzungen des Inlandsprodukts für Landkreise und kreisfreie Städte vorgenommen.

Vgl. "Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland 1957, 1961, 1964", Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter, Wiesbaden 1966, Heft 2

2) Vgl. Statistischer und prognostischer Jahresbericht 1973, Hrsg. Landesregierung Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt, Stuttgart, 1974, S. 18

doch für die Belange einer mittelfristigen Finanzplanung auch nicht notwendig erscheint, da Strukturbrüche sich in positiven oder negativen Netto-Investitionen bemerkbar machen. Sektorale Umschichtungen bei Konstanz des Investitionsvolumens können gleichfalls für die Gemeindeplanungen von erheblichem Belang sein.

Aus dem Zusammenwirken beider Produktionsfaktoren ergibt sich unter Berücksichtigung der Arbeitszeit und der durchschnittlichen Kapazitätsauslastung das Inlandsprodukt einer Gemeinde. Es ist einmal für die Entwicklung der gemeindlichen Einnahmen relevant, da es aufgeteilt in Lohn- und Gewinnsumme die wichtigsten steuerlichen Bemessungsgrundlagen enthält. Gleichzeitig ist es allgemeiner Wohlstandsindikator, der in etwa das Anspruchsniveau der Bürger gegenüber der öffentlichen Hand dokumentiert. Der Zusammenhang wird heute im allgemeinen so interpretiert, daß mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen der Anspruch auf zusätzliche öffentliche Infrastruktureinrichtungen überproportional zunimmt.

In der Größe des gemeindlichen Inlandsprodukts fehlt der Saldo der Leistungseinkommen, die in das Gebiet der Gemeinde herein- bzw. herausfließen.[1] Unter Berücksichtigung dieses Saldos läßt sich das gemeindliche Sozialprodukt berechnen. Die Unterscheidung beider Termine ist für die mittelfristige Planung der Steuereinnahmen insofern bedeutsam, als die Ertragsbesteuerung am Inlandsprodukt ansetzt, während die Einkommensteuer vom örtlichen Sozialprodukt ausgeht.

Die objektbezogene Gewerbeertragsteuer knüpft am betrieblichen Ertrag an, gleichgültig, an wen und wohin er fließt. Der Betriebsstandort ist daher alleiniges Kriterium für den Umfang der Steuereinnahmen aus dem Gewerbeertrag, da der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsstätte in den meisten Bundesländern weggefallen ist.[2] Bei der Lohnsummensteuer zeigt sich der Objektcharakter der Steuer ebenfalls darin, daß nur auf den Ort der Entstehung der Lohnsumme, also den Standort des Unternehmens geachtet wird, nicht jedoch auf den Wohnort der Lohnempfänger.

Die Prognose von Strukturbrüchen im Ertragsteueraufkommen gestaltet sich außerordentlich schwierig, obwohl ausschließlich örtliche Faktoren das Steueraufkommen unmittelbar bestimmen. So kann die Schließung oder eine nicht erwartete Stagnation örtlicher Betriebe bereits zu empfindlichen Steuerminderungen führen, zumal, wenn die Steuereinnahmen aus relativ wenigen Quellen gespeist wurden.[3] Für Gemeinden, deren Gewerbesteuererinnahmen von relativ wenigen Betrieben abhängen, ist daher ein enger Kontakt zu den

---

1) Vgl. A. Stobbe: Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Berlin/Heidelberg/New York, 1966, S. 113 f.

2) Vgl. H. Elsner/M. Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover 1970, S. 103

3) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O., S. 728

Unternehmen notwendig, um sich vor Überraschungen bei der Einnahmeplanung zu schützen. Dennoch lassen sich die Planungsrisiken in diesem Bereich nicht vermeiden, da steuerrelevante unternehmerische Entscheidungen oft kurzfristig getroffen werden. Bei Betriebsstillegungen oder -verlagerungen wird von betrieblicher Seite zudem häufig eine möglichst späte Information der Öffentlichkeit angestrebt, um Gegenreaktionen der Arbeitnehmerschaft und der Öffentlichkeit zu unterlaufen.

Besondere Risiken sind für die Gemeinden gegeben, deren Wirtschaftsstruktur einseitig auf einzelne oder wenige Branchen ausgerichtet ist.[1] Strukturellen Krisen dieser Wirtschaftszweige steht dann kein bedeutender Ausgleich durch gewinnstarke Betriebe anderer Branchen gegenüber, so daß sich die Entwicklung der Steuereinnahmen relativ rasch vom prognostizierten Trend entfernen kann, ohne daß sich dies bereits in den Vergangenheitswerten ankündigt. Statt Fortschreibung von Vergangenheitswerten sollten die Kommunen bei dieser Datenkonstellation auf Prognosen von Branchenentwicklungen zurückgreifen, um sich einen Überblick über die absehbaren Entwicklungen zu verschaffen. Hierbei sind die Gemeinden in ihrer Mehrzahl auf die Mithilfe übergeordneter staatlicher Stellen angewiesen, die über entsprechende Informationen verfügen und so den Gemeinden Hinweise für ihre örtliche Planung geben können.

Im Gegensatz zu den Objektsteuern folgt die subjektiv ausgestaltete Einkommensteuer dem Inländerprinzip, so daß alle Einkommensteile steuerlich relevant sind, unabhängig davon, wo sie örtlich entstanden sind. In die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gehen daher nicht nur die Einkommen ein, die im Gemeindegebiet entstanden sind, sondern auch der Saldo der Leistungseinkommen zwischen den gemeindlichen und dem übrigen Gebiet der Volkswirtschaft. Nach der konkreteren Ausgestaltung der Beteiligung der Gemeinden an der staatlichen Einkommensteuer in der BRD sind die Gemeinden mit 14 v.H. am gesamten Einkommensteueraufkommen im betreffenden Bundesland beteiligt.[2] Die zu verteilende Steuermasse streut daher räumlich wesentlich weiter als bei den Ertragsteuern, die nur auf örtlich determinierten Bemessungsgrundlagen basieren. Abrupte Strukturveränderungen können daher im Gesamtaufkommen des Gemeindeanteils kaum auftreten.

Die Verteilung des 14 %igen Anteils der Gemeinden an der allgemeinen Einkommensteuer erfolgt mit Hilfe sog. Schlüsselzahlen. Durch sie wird das jeweilige örtliche Steueraufkommen zu dem im gesamten Bundesland ins Verhältnis gesetzt, um auf diese Weise die Quote jeder einzelnen Gemeinde zu errechnen. Das örtliche und das Landesaufkommen aus der Einkommensteuer bestimmen sich nach der Zahl der Steuerpflichtigen und ihren zu versteuernden Einkommen. Würde man jeweils die gesamte Steuerschuld berücksichtigen, würden sich relativ hohe Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden ergeben, weil die örtlichen Einkommenniveaus und damit auch die durchschnittlichen Steuerbelastungen divergieren. Da derartige Steuerkraftdifferenzen aus raumordnungspolitischen

1) Vgl. H. Klüber: *Mittelstädte im Schatten eines Großunternehmers*, in: *Kommunalwirtschaft*, Jg. 1973, Heft 10, S. 384

2) Vgl. H. Elsner/M. Schüler: *Das Gemeindefinanzreformgesetz, a. a. O.*, S. 86ff.

Gründen unerwünscht sind, [1] wurden nur die Steuerbeträge für die Anteilsberechnung zugrunde gelegt, die auf Einkommen bis 16.000 DM bei Ledigen und 32.000 DM bei Verheirateten entfallen. Die Schlüsselzahl  $s$  ergibt sich deshalb mit:

$$s = \frac{E_g}{E_l} = \frac{\sum_{i=1}^n T_i}{\sum_{i=1}^t T_i} = \frac{\sum_{i=1}^n t_1 \times Y}{\sum_{i=1}^t t_2 \times Y}$$

wobei  $s$  = Schlüsselzahl

$E_g$  = aggregierte Einkommensteuerschuld in einer Gemeinde  
 $E_l$  = aggregierte Einkommensteuerschuld im Land

} jeweils auf  
 die Sockel-  
 einkommen

$T$  = individuelle Steuerschuld

$t$  = durchschnittlicher Steuersatz

$i = 1 \dots n \dots z$  = Anzahl der Steuerpflichtigen

$Y$  = 16.000 DM/32.000 DM zu versteuerndes Jahreseinkommen

Die Beschränkung auf die unteren Einkommen soll verhindern, daß sich Differenzen in den örtlichen Einkommenniveaus allzu stark auf die Finanzausstattung der Gemeinden auswirken. [2] Dadurch, daß nur die Einkommen bis 16.000 DM/32.000 DM in die Berechnung der Schlüsselzahlen Eingang finden, bleiben alle überschüssigen Einkommensteile für die Quotenberechnung der einzelnen Gemeinde irrelevant.

Infolge der Reform der Einkommensteuer deckt sich die Grenze für die Sockel-einkommen ab 1975 mit der Eingangsproportionalzone. Unterschiedlich hohe Steuerbelastungen infolge der Einkommensteuerprogression haben daher keinen Einfluß auf den gemeindlichen Anteilsatz an der Einkommensteuer. [3] Aufgrund der indirekten Progression in diesem Einkommensbereich schwankt die Durchschnittsbelastung dennoch zwischen 0 und 18 v.H. [4] Da die Anteile der Steuerpflichtigen, die diese Sockeleinkommen nicht erreichen, im allgemeinen räumlich relativ gleich verteilt sein dürften, wird sich die unterschiedlich hohe Durchschnittsbelastung der Einkommen nur in begrenztem Umfang auf die Schlüsselzahlen auswirken. Der gewogene Durchschnittssteuersatz  $t$  in den einzelnen Gemeinden wird daher vom gewogenen Durchschnittssteuersatz im

- 
- 1) Vgl. W. Ehrlicher unter Mitarbeit von R. Gruber und H. Voigtländer: Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover, 1967, S. 73
  - 2) Auswirkungen der geplanten Gemeindefinanzreform, in: Wirtschaft und Statistik, 1969, S. 245 ff.
  - 3) Vgl. R. Hagemann: Die Gemeindefinanzen nach der Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 4/1974, S. 190
  - 4) berechnet nach "Neufassung des Einkommensteuergesetzes vom 5.9.1974, Anlage I und II, in: Bundessteuerblatt, 24. Jg., Nr. 23

Bundesland kaum wesentlich abweichen, so daß das Verhältnis der steuerlichen Bemessungsgrundlagen denen der Steuereinnahmen weitgehend entsprechen dürfte.

Wenn von den durchschnittlichen Einkommen keine wesentlichen strukturellen Verschiebungen zu erwarten sind, können dennoch von der Anzahl der Steuerpflichtigen Änderungen ausgehen. Natürliches Bevölkerungswachstum, Wanderungsbewegungen oder Änderungen der Erwerbsquoten kämen als Strukturmerkmal<sup>2</sup> in Betracht, die die örtliche Quote am Gemeindeanteil beeinflussen könnten. Die räumlichen Unterschiede im generativen Verhalten führen mittelfristig kaum zu gewichtigen Veränderungen, da Sterbe- und Geburtenraten kaum quantitativ gewichtige räumliche Differenzen aufweisen. Ebenfalls sind abrupte Veränderungen der Erwerbsquoten nicht zu erwarten, da die Verhaltensdeterminanten hierfür ebenfalls längerfristiger Natur sind. Lediglich bei den Wanderungen können sich räumlich divergierende Entwicklungen einstellen (insbesondere durch Gastarbeiter), die sich auch in mittelfristiger Sicht in den Anzahlen der Steuerpflichtigen niederschlagen.[1] Da die Schlüsselzahlen jedoch nur nach einem festgelegten Turnus von drei Jahren verändert werden[2], sind die Zeitpunkte der Strukturänderungen fest vorgegeben und die quantitativen Folgen der Bevölkerungsentwicklung durch einen Vergleich Land/individuelle Gemeinde abschätzbar. Der alle drei Jahre eintretende Strukturbruch kann daher antizipiert und in die Trendfortschreibung eingearbeitet werden.

Um strukturbedingte Änderungen in den gemeindlichen Zuweisungseinnahmen aufzeigen zu können, ist es notwendig, von einem bestimmten Zuweisungssystem auszugehen, da der kommunale Finanzausgleich auf Länderebene geregelt wird. Nach Art. 106, Abs. 7 GG haben die Länder einen Teil ihrer Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) an ihre Gemeinde weiterzuleiten. Die Verteilung der Mittel erfolgt in Form von speziellen Bedarfszuweisungen und allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

Der Gesamtbetrag der Schlüsselzuweisungen wird auf die einzelnen Gemeinden nach den Kriterien der kommunalen Steuerkraft und des Ausgabenbedarfs aufgeteilt. Die Steuerkraft wird dabei nach der Summe sog. Steuerkraftzahlen für die gemeindlichen Realsteuern, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage berechnet. Im Ausgabenbedarf schlägt

---

1) B. Dietrichs: Eine Analyse der Wanderungsbewegungen in der BRD unter besonderer Berücksichtigung der Infrastruktur, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 54, N.F., Berlin, 1970, S. 515

2) Vgl. Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ab 1970, vom 26.11.1969, BGBl. I, S. 2149, abgedruckt in: H. Elsner/M. Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, a. a. O., S. 94 f.

sich dagegen im wesentlichen die gemeindliche Einwohnerzahl nieder, wobei gemäß dem Brecht'schen Gesetz eine Steigerung des Pro-Kopf-Bedarfs bei steigender Einwohnerzahl unterstellt wird.[1] Neben der Bevölkerungsanzahl werden zusätzlich einige Strukturmerkmale berücksichtigt, z.B. Zahl der Schüler, Zahl der Fremdübernachtungen, Lage im Grenzland.[2] Der Ausgabenbedarf wird in sog. Bedarfsmeßzahlen berechnet, die den Steuerkraftmeßzahlen gegenübergestellt werden. Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, einen vom Land bestimmten Anteil der jeweiligen Differenz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft durch allgemeine Finanzausweisungen auszugleichen.

Um die Einnahmen aus dem Finanzausgleich vorzuberechnen zu können, muß die einzelne Gemeinde neben der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse ihren Anteilsatz abschätzen können. Dazu ist es notwendig, daß sie nicht nur ihre eigene Steuerkraft und ihren eigenen Finanzbedarf antizipieren kann, sondern sie muß diese Entwicklung auch in Relation zu den übrigen Gemeinden des Landes einordnen können.

Die Kenntnis der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der übrigen Gemeinden des Landes ist deshalb notwendig, weil aus der eigenen Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf noch kein Zuweisungsbedarf zu ermitteln ist, sondern nur die relative Finanzposition der einzelnen Gemeinde gegenüber den übrigen und dem Landesdurchschnitt darüber Aufschluß geben kann. Wenn etwa auf lokaler Ebene die Steuereinnahmen wesentlich hinter dem Landesdurchschnitt zurückbleiben, müssen die Zuweisungseinnahmen kompensatorisch steigen, da sich die relative Position der Gemeinde verschlechtert hat. Strukturelle Änderungen der Zuweisungseinnahmen verlaufen daher gegenläufig zu etwaigen Einnahmeveränderungen bei den Kommunalsteuern. So können sich Schätzfehler bei der Gewerbesteuerprognose durch gegenläufige Fehler bei den Zuweisungseinnahmen teilweise aufheben.

Strukturell bedingte Veränderungen der Zuweisungseinnahmen werden jedoch nicht nur durch Veränderungen in der Steuerausstattung hervorgerufen, sondern können auch von der Bedarfsseite her bedingt sein. Derartige Verschiebungen können sich durch Wanderungsgewinne bzw. -verluste einer Gemeinde oder durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung ergeben, soweit diese von den übrigen Gemeinden des Landes abweicht. Da bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraums kaum mit gravierenden lokalen Sonderentwicklungen zu rechnen ist, können sich strukturell bedingte Verschiebungen in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nur durch Wanderungsbewegungen zwischen den Gemeinden ergeben, die dann auf die Bedarfsmeßzahlen durchschlagen.[3] In einem mittelfristigen Zeitraum erscheinen jedoch auch diese demographischen Veränderungen nicht von dem Gewicht, daß

---

1) Vgl. A. Brecht: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/Berlin, 1932

2) so z.B. im Gesetz des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1972, Landtag Nordrhein-Westfalen, 7/1001 vom 12.8.1971

3) s.S. 63.

sie zu "Strukturbrüchen" bei den gemeindlichen Zuweisungseinnahmen führen können.

Bei den Bedarfszuweisungen können sich dagegen im Zeitablauf bei der einzelnen Gemeinde größere Veränderungen ergeben, die jedoch nicht in Veränderungen der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur begründet sind, sondern im Ausgabeverhalten der Gemeinde selbst. Da die Bedarfszuweisungen zum überwiegenden Teil von der Durchführung förderungswürdiger Investitionsprojekte abhängen, entscheidet bei gegebenen Vergabekriterien durch das Land die gemeindliche Investitionspolitik über die Höhe der zu erwartenden Bedarfszuweisungen. Da jedoch auch bezuschusste Projekte immer noch erhebliche Eigenmittel erfordern, wird ein enger Zusammenhang zwischen gemeindlicher Einnahmen- und Ausgabenplanung konstituiert, so daß die Bedarfszuweisungen nicht isoliert als Problem der Einnahmenplanung behandelt werden können.

Bei den Gebühren und Entgelten können Strukturbrüche nur durch abrupte Verhaltensänderungen der Nachfrager nach kommunalen Leistungen eintreten. Derartige Veränderungen der Konsumgewohnheiten sind bei Konstanz der Preise und der übrigen politisch fixierten Parameter kaum zu erwarten, zumal bei den meisten Leistungen praktische Konsumnotwendigkeiten (z.B. Entsorgung, Strom, Wasser, Straßenreinigung etc.) gegeben sind.[1]

Strukturbedingte Veränderungen der Einnahmen sind aus der Sicht der planenden Gemeinde ausschließlich Erwartungsparameter, da sie bei gegebenen politischen Daten für das Steuersystem, den Finanzausgleich und die Gebührengestaltung keinen direkten Einfluß auf die Höhe der Einnahmen hat. Strukturveränderungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich der Gemeinde führen dagegen nicht automatisch bei allen Ausgaben zu Veränderungen, sondern können von den Planträgern teilweise selbst gestaltet werden. Bei einigen Ausgabengruppen ergibt sich jedoch eine Übereinstimmung mit den Einnahmeplanungen, da die Gemeinden durch rechtliche Verpflichtung bestimmte Ausgaben zu leisten haben, deren Höhe von ihnen nicht oder nur begrenzt beeinflusbar ist.

Zu diesen Ausgabengruppen gehören die Personalausgaben, soweit sie durch allgemeine Besoldungsvereinbarungen und nicht durch Stellenvermehrungen oder Veränderungen des Stellenkegels bedingt sind, Umlagen für den Landkreis und andere Gemeindeverbände und Ausgaben aufgrund von Geldleistungsgesetzen,

---

3) Vgl. E. Bernauer: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg., 1970, S. 8

1) Vgl. K.-H. Hansmeyer/D. Fürst: Die Gebühren, Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Band 18, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1968, S. 65 ff.

insbesondere im Bereich der Sozialhilfe. Wie im Teil B ferner dargestellt, unterliegen auch die Zinsausgaben nur geringen Einflußmöglichkeiten der Gemeinde, da sie im wesentlichen vom Schuldenstand und den Kapitalmarktzinsen determiniert werden. Bei diesen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ergeben sich also relativ autonome Veränderungen, die im wesentlichen von der makroökonomischen Entwicklung abhängen und die die einzelne Gemeinde kaum steuern kann. Der strukturelle Wandel vollzieht sich bei den genannten Ausgabengruppen relativ kontinuierlich, da die gesamtwirtschaftlichen Größen, etwa Lohn- und Zinssätze oder Einkommen der unteren Einkommensklassen, kaum abrupt variieren, sondern längerfristigen Veränderungen unterliegen, die mit der Fortschreibung weitgehend eingefangen werden können.

Bei den anderen Ausgaben, insbesondere im Investitionsbereich, haben die Gemeinden dagegen größere Freiheitsgrade in der Planung. Strukturelle Veränderungen in den Budgets werden bei diesen Ausgabengruppen durch gemeindeeigene Entscheidungen herbeigeführt und lassen sich daher nicht direkt auf ökonomische oder soziale Veränderungen im Gemeindebereich zurückführen. Strukturelle Änderungen wirken sich dennoch auf die gemeindliche Investitionsplanung aus, wenn auch der Zusammenhang zwischen gemeindlichen Investitionsausgaben und gemeindlichen Strukturmerkmalen und ihren Veränderungen nicht so stringent ist wie bei den oben behandelten Ausgabengruppen.

Umfang und Struktur der gemeindlichen Investitionsbudgets lassen sich jedoch mit Versorgungslücken bei den verschiedenen Kommunalaufgaben erklären. Versorgungslücken im kommunalen Dienstleistungsangebot ergeben sich aus der Gegenüberstellung des vorhandenen Bestandes an Einrichtungen und Leistungen und dem Anspruchsniveau der Einwohner, bzw. einzelner Gruppen.[1] Aus der Analyse und Bewertung des kommunalen Leistungsangebots und ihres Vergleichs mit dem gewünschten Leistungsangebot läßt sich auf die zukünftigen Investitionsvorhaben schließen, die von der Gemeinde in Angriff genommen werden sollen. Unter den gegebenen finanzwirtschaftlichen Restriktionen sind die verschiedenen Vorhaben in eine sachliche und zeitliche Prioritätenskala einzuordnen und in den mittelfristigen Finanzplan aufzunehmen.[2]

---

1) Vgl. P.G. Jansen/K. Töpfer: Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54, Berlin 1970, S. 402 f.

2) Von Hauser/Nyffeler ist dazu vorgeschlagen worden, den Mehrbedarf wie folgt zu unterscheiden: Nachholbedarf, Entwicklungsbedarf und Wahlbedarf, um aus dieser Abstufung Kriterien für die Dringlichkeit der verschiedenen Vorhaben zu gewinnen.

Vgl. H. Hauser/P. Nyffeler: Die längerfristige Finanzplanung in der Gemeinde, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Bd. 2, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1973, S. 23

Bei der Anwendung der Fortschreibung auf gesetzlich oder vertraglich nicht gebundene Ausgaben werden - wie oben gekennzeichnet - die Ausgabenansätze mit bestimmten Zuwachsraten für die Planjahre projektiert, die sich aus der Vergangenheitsentwicklung dieser Ausgaben ableiten lassen. Bei dieser Form der Festlegung zukünftiger Zuwachsraten ist jedoch nicht notwendig, daß konkrete Vorstellungen über den zu erfüllenden Bedarf und die angestrebten Grade der Bedarfsdeckung vorliegen. Es werden vielmehr bei Anwendung der Fortschreibung in diesem Bereich im Grunde Leertitel fixiert, da keine konkrete Projektplanung vorausgesetzt wird. Diese könnte weiterhin kurzfristig vorgenommen werden, um die jeweils vorgesehenen Budgetvolumina auszufüllen.

Es zeigt sich also, daß die Fortschreibungsmethode für die Planung investiver oder anderweitig nicht vorab fixierter Ausgaben nicht ausreichend ist, weil sie keine Bedarfsanalyse und -bewertung vornimmt, sondern nur aus Vergangenheitsentwicklungen auf die zukünftigen Ausgaben schließt.[1] Sie kann daher allenfalls den Gesamtrahmen für Investitionen und andere "freiwillige" Ausgaben bestimmen, muß jedoch durch eine konkrete Projektplanung ergänzt werden, wenn sie die Planung nicht unter irrationale Zwänge setzen will. Denn es entspräche keineswegs einer längerfristigen Budgetplanung, nur bestimmte Zuwachsraten zu fixieren, ohne konkrete Vorstellungen über bestehende Versorgungslücken und ihre Schließung durch Kommunalausgaben zu entwickeln.

Die Irrationalität der Fortschreibung wird am deutlichsten, wenn man sie auf kleinere Gemeinden oder auf Teilbudgets überträgt. Denn je kleiner die Plafonds werden, die mit Hilfe der Fortschreibung vorgegeben werden, desto geringer ist der planerische Spielraum für Budgetumschichtungen. Diese sind jedoch notwendig, um geänderten Prioritäten oder neuen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Die vergangenheitsorientierte Festlegung von x % für den Bereich A und y % für den Bereich B kann dagegen den Zielsetzungen zukunftsorientierter Planung nicht entsprechen, da sie die gestalterischen Möglichkeiten in der gemeindlichen Ausgabenplanung reduziert, bzw. ganz zunichtemacht.

Bei den bisherigen Planungen der Gemeinden hat sich der Mangel an mittelfristigen Planungskonzeptionen gerade im Investitionsbereich deutlich gezeigt. Die Kommunalplaner, vor allem die kleinerer Gemeinden, konnten im allgemeinen keine Vorausplanung auf mittelfristige Zeiträume realisieren, mit der Folge, daß die Investitionsausgaben im Planungszeitraum relativ wenig wachsen und daß die Veränderungsraten in den Schlußjahren der Planung so-

---

1) Vgl. H. Bauer: Aufstellung mittelfristiger Finanzpläne in den Gemeinden, in: Niederösterreichische Gemeindezeitung, 1971, Heft 10 - 12, S. 19

gar negativ werden.[1] Es erscheint daher eine der wichtigsten Aufgaben der kommunalen Finanzplanung, Methoden zu entwickeln, die die Gemeinden in die Lage versetzen, ihre Investitionsplanungen auf längerfristige Bedarfsanalysen zu stützen und die sukzessive Beseitigung von Versorgungslücken in ein längerfristiges Konzept einzuordnen. Die Fortschreibungsmethode allein ist hierzu nicht in der Lage. Sie bedarf der Ergänzung durch eine Projektplanung, auf die im Teil C III noch näher einzugehen sein wird.

#### 4. Die Berücksichtigung politischer Parameteränderungen bei der Fortschreibung des Kommunalbudgets

Die gemeindlichen Finanzplanungen werden von einer Vielzahl politisch determinierter Parameter beeinflusst. Ändern sich ein oder mehrere dieser Größen, so sind sie in der Planung zu berücksichtigen, soweit sie während des Planungszeitraums kassenwirksam werden.[2] Da die Gemeinden "letztes Glied in der Reihe der Gebietskörperschaften"[3] sind, werden die relevanten Parameter nicht nur durch Entscheidungen auf Gemeindeebene beeinflusst, sondern auch durch Beschlüsse auf anderen Ebenen. Daraus ergibt sich für die Gemeinden eine relativ große Planungsunsicherheit, solange sie diese Datenänderungen nicht übersehen und/oder abschätzen können. Besondere Erschwernisse für die Kommunalplanung stellen die Verwaltungs-, die Steuer- und die Finanzreform sowie der interkommunale Finanzausgleich dar. Deshalb ist nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Gemeinden in Abstimmung mit den

- 
- 1) Vgl. E. Wagner: Kommunale Finanzplanung 1970 bis 1974 in Baden-Württemberg, in: Die Gemeinde, 59. Jg., Heft 1/1972, Ausgabe A, Seite 23.  
J. Steup: Die Kommunale Finanzplanung für die Jahre 1970 bis 1974 in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 72. Jg., Heft 8/1971, Seite 171.  
Zu den gleichen Ergebnissen kommt auch das Statistische Bundesamt in einer zusammengefaßten Übersicht über die Finanzplanungen der Gemeinden (GV) für die Jahre 1970 bis 1974. Die Zusammenfassung wurde bisher nicht veröffentlicht, da keine Genehmigung von der Innenministerkonferenz der Länder erteilt wurde.
  - 2) Mustererlaß zur Aufstellung der Finanzplanungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, abgedruckt in: Meichsner/Seeger/Steenbock: Kommunale Finanzplanung, Teil A 2.1.
  - 3) W. Keinath: Probleme der mehrjährigen kommunalen Finanzplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 74. Jg., Heft 3/1973, S. 58

Entscheidungsträgern der anderen Gebietskörperschaften eine verstärkte Information über anstehende Veränderungen erhalten können, um die Planungsrisiken für ihre örtlichen Planungen zu vermindern.

Die Probleme gegenseitiger Information und Verhaltenskoordination sollen an zwei Beispielen aufgezeigt werden: der Grundsteuerreform und dem kommunalen Finanzausgleich.

Im Entwurf eines Zweiten Steuerreformgesetzes[1] war u.a. vorgesehen, in der Grundsteuer die neuen Einheitswerte von 1964 einzuführen und neue Steuermeßzahlen zu bestimmen. Diese Steuerrechtsänderungen sollten zu einer allgemeinen Erhöhung des Grundsteueraufkommens führen, an der jedoch die einzelnen Gemeinden in Abhängigkeit ihrer Siedlungs- und Baustruktur unterschiedlich partizipieren. Für die Finanzplanung der Gemeinden ergab sich daraus die Frage, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe sie die zu erwartenden Mehreinnahmen in ihre Mehrjahresplanung einstellen sollten.

Hinsichtlich des Zeitpunktes der Einplanung ist die Praxis verschiedene Wege gegangen. Während z.B. in den Orientierungsdaten zur Finanzplanung der rheinland-pfälzischen Gemeinden vom 10.1.1972 für das erste Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen (1974) besonders hohe Steigerungsraten eingeplant wurden, [2] haben verschiedene Großstädte diese Einnahmezuwächse nicht berücksichtigt bzw. auch in den Erläuterungen nicht erwähnt, obwohl deren Planungen von späteren Zeitpunkten datieren.[3]

Für die Nichteinplanung zu erwartender Mehreinnahmen lassen sich zwei Motivgruppen erkennen: politische und planungstechnische. Die Nichteinplanung zu erwartender Mehreinnahmen führt zu einer systematischen Unterschätzung zukünftiger Einnahmen. Sie kann in der Absicht der Kämmereiverwaltung liegen, um den Gemeinderat in seiner Ausgabenpolitik zu beeinflussen. Anderenfalls könnten erwartete Mehreinnahmen, auch wenn diese noch nicht gesetzlich beschlossen sind, zur Inangriffnahme neuer Ausgaben verleiten. Bei einer ohnehin angespannten Haushaltslage der meisten Gemeinden dürfte dies von seiten der Exekutive ungern gesehen werden, da sich dadurch der Aktionsspielraum in den Planungs Jahren weiter einengen würde. Dieses Argument

---

1) Entwurf eines Zweiten Steuerreformgesetzes, Bundestags-Drucksache 7/78

2) Vgl. Orientierungsdaten zur Finanzplanung der rheinlandpfälzischen Gemeinden 1971 bis 1975 vom 10.1.1972. Sie weisen für die Grundsteuerentwicklung folgende Zuwachsraten auf: 1973: 4,5 %, 1974: 15 %, 1975: 5,0 %.

3) so z. B. Mittelfristige Finanzplanung der Landeshauptstadt Hannover 1972 bis 1976, S. I, 20. Nov. 1972 und mehrjährige Finanzplanung 1972 bis 1976, herausgegeben von der Stadt Nürnberg, Finanzreferat, Sept. 1972, S. 25

ist besonders dann von großem Gewicht, wenn die ausgewiesenen Ausgaben nicht mit realistischen Preiszuschlägen kalkuliert sind, wie dies bisher in der Planungspraxis weit verbreitet ist.[1] Nicht eingeplante Mehreinnahmen stellen insofern ein gewisses Reservepolster dar, die eine Realisierung der Ausgabepositionen, wie sie in die Finanzplanung eingegangen sind, sicherstellen können.

Die zweite Ursache für ein Abwarten bis zur gesetzlichen Fixierung liegt in der Unsicherheit über die quantitativen Auswirkungen der Gesetzesvorhaben. Es ist immer möglich, daß Gesetzesvorhaben noch während der parlamentarischen Beratungen abgeändert oder verschoben werden, so daß die eingeplanten Einnahmen nicht den tatsächlichen entsprechen. Als genereller Planungszeitpunkt erscheint daher der Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens geeignet. Andererseits ist bei nur jährlicher Anpassung der Finanzplanung die Nichteinplanung von Änderungen nur dann vertretbar, wenn sich die quantitativen Auswirkungen nicht abschätzen lassen. Wenn dies möglich ist, sollten die erwarteten Einnahmen - wenn auch mit Vorbehalten vermerkt - in die Finanzplanung eingestellt werden, um eine möglichst hohe Aktualität der jeweiligen Planung zu gewährleisten. Das Genauigkeitsargument hätte in diesem Fall zurückzustehen. In jedem Fall sollte eine einheitliche Regelung für alle Gemeinden angestrebt werden, um die Vergleichbarkeit der Planungen nicht zu gefährden.

Im Gegensatz zu diesen nicht regelmäßig auftretenden Datenänderungen ist die Planung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich eine permanente Aufgabe, solange zwischen den Gemeinden und dem jeweiligen Bundesland ein Steuerverbund besteht, der zu umfangreichen finanziellen Transaktionen zwischen beiden Ebenen führt. Für die einzelne Gemeinde stellt sich daher das Problem, ihren Anteil an dem Finanzausgleichsvolumen zu bestimmen und für die Planungsjahre zu schätzen. Aus dem Aufbau des jeweiligen Ausgleichssystems ergibt sich, daß sie dabei eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen hat, die nicht in ihrem Einflußbereich liegen. Die Schätzung dieser Parameter, die teils ökonomischer, überwiegend aber politischer Natur sind, wird für sie besonders schwierig, wenn sie nicht mit der Annahme der Parameterkonstanz rechnen kann.

Zu den politischen Parametern im kommunalen Finanzausgleich gehört zunächst die Bestimmung des Gesamtvolumens der Ausgleichsmasse, die an die Gemeinden des Landes verteilt werden. Diese Entscheidung liegt einmal in der Fest-

---

1) Vgl. K. Socher: Geldwertänderungen in längerfristigen Budgetprognosen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, S. 37. Praktisches Beispiel: Haushaltsplanung 1972 bis 1976 der Stadt Freiburg kalkuliert lediglich einen pauschalen Preiszuschlag von 5 % p.a. ein.

legung des Anteilsatzes der Gemeinschaftsteuern, [1] der den Gemeinden zustehen soll, zum anderen in der Bestimmung der weiteren Steuerquellen, die in den finanziellen Verbund zwischen Land und Gemeinden einbezogen werden sollen. [2] Beide Parameter können in einem mittelfristigen Zeitraum geändert werden, vor allem dann, wenn in den Planungszeitraum ein Regierungswechsel fällt oder sich die finanzwirtschaftliche Lage des Landes stärker ändert.

Neben diesen politischen Entscheidungen, die die gesamte Ausgleichsmasse betreffen, werden auf Landesebene weitere Entscheidungen getroffen, die die Verwendung der Geldmittel näher spezifizieren. Hierzu gehört z.B. die Aufteilung auf allgemeine Schlüsselzuweisungen und auf Bedarfs-, bzw. Investitionszuweisungen. Je nachdem, welche Kommunalpolitik seitens des Landes betrieben wird, kann diese Aufteilung schwanken, weil sie zugleich das Ausmaß des Einflusses auf die gemeindlichen Ausgaben- und Investitionsentscheidungen bestimmt. Die großen Unterschiede von Land zu Land in der Bundesrepublik beweisen, daß es hier keineswegs einheitliche Maßstäbe für die Verteilung der Finanzmittel gibt. [3] Neben diesen allgemeinen Verteilungsproblemen werden in einigen Bundesländern vorab gewisse Mittel für besondere Zwecke entnommen, z.B. Zuweisungen für Landkreise oder große Kreisstädte. Der Umfang dieser Vorwegentnahmen beeinflußt seinerseits das Ausgleichsvolumen im allgemeinen Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden und ist daher für jede Gemeinde eines Landes von Belang.

Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen ist ferner der angestrebte Umfang des Ausgleichs von Finanzkraft und -bedarf relevant. Der vom Land gewünschte Ausgleich fehlender Finanzkraft kann im Zeitablauf schwanken, weil der Grad der notwendigen Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden unterschiedlich eingeschätzt wird. Gleiches gilt für die Progression des Pro-Kopf-Bedarfs bei steigenden Einwohnerzahlen. Die Einschätzung der relativen Bedarfssituation der Gemeinden kann sich ebenfalls im Zeitablauf ändern, je nachdem in welchem Umfang etwa die größeren Gemeinden Aufgaben für den überörtlichen Bedarf wahrnehmen.

- 
- 1) Der Verbundsatz für den Finanzausgleich betrug in Baden-Württemberg von 1954 bis 1961 20 v.H., von 1962 bis 1964 22,5 v.H., 1965: 26 v.H., 1966: 22,5 v.H., 1967: 23 v.H. Seitdem ist er konstant geblieben. Vgl. K. Gerhardt: Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg, Loseblattsammlung, Stand: 1.6.1973, Stuttgart, Anmerkung zu § 1 FAG.
  - 2) z.B. Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage oder Kfz.-Steuer, Vgl. FAG 1972 von Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 7/1001 vom 12.8.1971
  - 3) Vgl. G. Zeitel: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 9/1970, 1. Halbjahresband, S. 16

Die Prognose der Zuweisungseinnahmen unterliegt daher einer Reihe von zusätzlichen Planungsrisiken, die bei Steuereinnahmen nicht in diesem Umfang gegeben sind. Zugleich werden damit die Abhängigkeiten der Gemeinden von den Entscheidungen auf Landesebene und damit auch die Grenzen einer isolierten Planung auf Gemeindeebene deutlich. Die Anwendung der Fortschreibung von Vergangenheitswerten kann bei den Zuweisungseinnahmen größere Fehler zur Folge haben, wenn Änderungen politischer Parameter nicht bekannt sind oder falsch antizipiert werden. Die Unsicherheit, die damit für die Gemeindeplanung gegeben ist, betrifft jedoch nicht nur die Gemeinde allein, sondern auch das entsprechende Bundesland. Denn eine konsistente Planung zwischen Landes- und Gemeindeebene kann nur dann erreicht werden, wenn Zuweisungsausgaben des Landes mit den Zuweisungseinnahmen der Gemeinden korrespondieren. An die Stelle der Fortschreibung könnte daher eine koordinierte Planung von Ländern und Gemeinden in diesem Bereich bessere Ergebnisse erzielen, weil nur in der zukunftsorientierten Planungskoordination die zukünftigen politischen Parameter des Finanzausgleichsystems für alle Beteiligten gleichzeitig transparent und in ihren Auswirkungen deutlich gemacht werden können.

## II. Regionalisierte Schätzungen aufgrund vorgegebener Makrogrößen

### 1. Darstellung der Disaggregation in der Planungspraxis der BRD

Beim Regionalisierungsverfahren in der Finanzplanung wird davon ausgegangen, daß sich die Planungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften - zumindest partiell - aus den Planungen des jeweiligen staatlichen Oberverbandes ableiten lassen. Dieser Grundzusammenhang ergibt sich einmal aus der Tatsache, daß sich die Planungen der jeweils kleineren Gebietskörperschaften immer auf Teileinheiten des Gesamtraums beziehen und somit einen räumlichen Ausschnitt aus der gesamten Volkswirtschaft darstellen, zum anderen aus den finanzwirtschaftlichen Verzahnungen zwischen den einzelnen Ebenen, wie sie für den modernen Föderalismus kennzeichnend sind.[1] Die Spezifizierung von Planungswerten ist dabei ein einseitiger Disaggregationsvorgang, der Daten für die gesamt-räumliche Entwicklung näher aufzugliedern sucht, und kein gegenseitiger Koordinationsmechanismus zur Abstimmung von Planungen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Während zur Koordination, die im Teil D näher behandelt wird, eine zweiseitige Abstimmung notwendig ist, geht es bei der Regionalisierung um eine Detaillierung makroökonomischer Daten, um den Unterschieden in den räumlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die Regionalisierung kann damit als eine Vorstufe zur Koordination der Planungen aller Gebietskörperschaften, bzw. als ein Teilelement dieser Abstimmung angesehen werden, ist jedoch nicht mit ihr gleichzusetzen.

Im Gegensatz zur Fortschreibung, die sich in ihrer reinen Form nur auf die Vergangenheitsentwicklung im eigenen Teilraum schätzt und ihn damit zu einem Objekt sui generis macht, geht man bei der Regionalisierung davon aus, daß jede Region ein "organischer Teil" des Gesamtraums ist[2] und daher die Entwicklung der Teilgebiete auch nur aus der Gesamtentwicklung ableitbar sei. Trotz des unterschiedlichen theoretischen Verständnisses beider Planungsverfahren stehen sie nicht im völligen Gegensatz, sondern akzentuieren im Grunde nur die verschiedenen Aspekte desselben Sachverhaltes. Sie werden daher in der Planungspraxis auch nebeneinander angewendet und können zur gegenseitigen Kontrolle durchaus wertvolle Dienste leisten, da eine A-priori-Überlegenheit der einen oder anderen Methode nicht begründbar ist.

Das Disaggregationsverfahren kommt in der Planungspraxis von Bund, Ländern und Gemeinden auf zwei Stufen zur Anwendung. Die erste räumliche

---

1) Die modernen föderativen Finanzwirtschaften folgen mehr dem Verbund- als dem Trennsystem. Vgl. W. Albers: Finanzausgleich III, in: HdSW, Band 3, S. 560 ff.

2) Vgl. D. Schröder u.a. : Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, Prognos-Studien, Band 3, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968, S. 31

Eingrenzung wird durch die Transformation von Grundannahmen des Finanzplanungsrates[1] in Länder-Orientierungswerten vorgenommen. Die zweite Aufgliederung erfolgt im Länder-Gemeinden-Verhältnis durch die Umsetzung der länderbezogenen Empfehlungen in konkrete Gemeindeplanungen. Die Regionalisierung erfolgt somit sukzessiv von Bundesdurchschnitten über Landesdurchschnitte zu den individuellen Planansätzen der Gemeinden. Die Grundannahmen geben die einzelnen Zuwachsraten für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden an, wobei jeweils Durchschnittswerte für die Gesamtheiten der drei Ebenen zugrunde gelegt werden. Neben der Gliederung nach Gebietskörperschaften enthalten die Grundannahmen differenzierte Aussagen für die verschiedenen Einnahme- und Ausgabegruppen. Für den Kommunalbereich werden sechs Zuwachsraten fixiert. Sie beziehen sich auf die gemeindlichen Gesamtausgaben, die Sachinvestitionen, die Personalausgaben, die Zuweisungen durch Bund und Länder und die gemeindlichen Steuereinnahmen.[2] Die Grundannahmen werden vom Finanzplanungsrat beschlossen und haben für die planenden Instanzen Empfehlungscharakter. Eine Vollzugsverbindlichkeit dieser Annahmen kann schon deshalb nicht in Frage kommen, weil die örtlichen Verhältnisse in der gemeindlichen Finanzwirtschaft zu inhomogen sind, um die Planansätze auf bundeseinheitliche Zuwächse festzulegen. Ferner widerspräche eine derartige Einbindung der kommunalen Finanzplanung den Grundsätzen der Kommunalautonomie, wie sie in Art. 28, Abs. 2 GG verankert und im Gemeindevirtschaftsrecht konkretisiert ist.

Die durchschnittlichen Zuwachsraten für die wichtigsten Einnahme- und Ausgabegruppen müssen daher sukzessiv präzisiert werden,[3] um sie den örtlichen Verhältnissen anzupassen und sie für die konkrete Planung auf gemeindlicher Ebene verwertbar zu machen. Zu diesem Zweck haben die einzelnen Bundesländer landesbezogene Orientierungswerte für die kommunale Finanzplanung herausgegeben. Sie sollen den Besonderheiten der regionalen Entwicklung in den Ländern Rechnung tragen und somit eine gewisse Annäherung an regional begrenzte Entwicklungen ermöglichen. Neben dieser räumlichen Eingrenzung der Orientierungswerte gegenüber den Grundannahmen sind diese teilweise auch sachlich stärker detailliert, wobei insbesondere für die kommunalen Einnahmen

- 
- 1) Im Finanzplanungsrat sind Bund, Länder und Gemeinden vertreten. Seine Aufgaben sind im § 51, Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969, BGBI. I, S. 1273, festgelegt.
  - 2) Vgl. Grundannahmen für die Finanzpläne 1970 bis 1974, beschlossen auf der Sitzung des Finanzplanungsrates vom 13.7.1970, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 96 vom 15.7.1970, S. 944
  - 3) Vgl. P.Eichhorn: Grundriß eines Systems der kommunalen Finanz-, Haushalts- und Kassenplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 11/1972, 1. Halbjahresband, S. 114

präzisere Aussagen gemacht werden.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit von Grundannahmen und Länderempfehlungen treten zwei Schwierigkeiten auf: Zum einen sind die Vergleichsmöglichkeiten dadurch beschränkt, daß die Anzahl der von allen beteiligten Instanzen veröffentlichten Annahmen sehr gering ist, da sich die Länder-Orientierungsdaten nicht auf die gleichen Einnahmegrößen beziehen, sondern jeweils unterschiedliche Budgetkomponenten in ihren Erlassen berücksichtigen. Lediglich beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurden Zuwachsraten von allen Ländern fixiert, die eigene Länder-Orientierungswerte herausgegeben haben.[1]

Die zweite Schwierigkeit ist methodischer Art. Während einige Länder die Zuwachsraten auf das jeweilige Vorjahr beziehen, sind bei anderen die Zuwachsraten auf das Ausgangsjahr des Planungszeitraumes anzuwenden. Die Annahme unterschiedlicher Basisjahre erschwert die Vergleichbarkeit in dem Maße, wie sich die Basisjahre im Planungszeitraum verändern. Im Erlaß des baden-württembergischen Innenministeriums zur kommunalen Finanzplanung von 1971 bis 1975 sind die unterschiedlichen Zuwachsraten bei alternativen Basisjahren aufgezeigt.[2] Die Zuwachsraten verändern sich bis zu maximal 3 %, wenn man das Basisjahr um ein Jahr variiert. Eine Klarstellung, welches Basisjahr in den Empfehlungen jeweils zugrunde gelegt wird und eine Vereinheitlichung zwischen den Grundannahmen und den einzelnen Ländererlassen wäre wünschenswert, um die Unsicherheit hinsichtlich der jeweiligen Bezugsgrößen zu beseitigen.

Die stärkere Aufgliederung der Einnahmeseite läßt sich aus der größeren Relevanz von Einnahmerichtwerten gegenüber Empfehlungen für die Ausgabenplanung erklären. Während die Einnahmeschätzungen bei gegebenem Steuerrecht und fixen Verteilungsschlüsseln im kommunalen Finanzausgleich Prognosecharakter haben, stehen den Gemeinden auf der Ausgabenseite mehr eigene Entscheidungsparameter zur Verfügung, mit denen sie ihre Ausgabensteigerungen

---

1) Für den Planungszeitraum 1970 bis 1974 haben die Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein landeseigene Orientierungsdaten erarbeitet und in Landeserlassen den Gemeinden zur Kenntnis übermittelt.

Vgl. Zusammenstellung der Orientierungsdaten der Länder von 1970, abgedruckt in: Meichsner/Seeger/Steenbock; Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Teil F 3.1

2) Erlaß des Innenministeriums über die Fortschreibung der kommunalen Finanzplanung für den Planungszeitraum 1971 bis 1975 vom 24.1.1972, abgedruckt in: Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, Nr. 7/1972, S. 195 f.

beeinflussen können. Insofern kommt dem Autonomiegesichtspunkt bei den Ausgaben eine stärkere Bedeutung zu als auf der Einnahmeseite, weil mit detaillierten Angaben über die erwartete Einnahmenentwicklung keine unmittelbare Einschränkung der kommunalen Entscheidungsspielräume vorgenommen wird. Eine Empfehlung der Bundesländer über die Zuwachsraten der gemeindlichen Ausgaben könnte dagegen als Leitlinie oder Richtwert verstanden und damit als Einschränkung des kommunalen Entscheidungsspielraums aufgefaßt werden.

Trotz dieses generellen Unterschiedes in der Relevanz der Orientierungswerte für die gemeindliche Finanzplanung lassen sich auch zwischen den verschiedenen Einnahmegruppen erhebliche Divergenzen in der Bedeutung der Empfehlungswerte herausarbeiten. Der größte Aussagewert kommt den Zuwachsraten aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu, da sich aus ihnen unter Zuhilfenahme der Schlüsselzahlen die Steuereinnahmen der einzelnen Gemeinde direkt errechnen lassen. Da die Gemeinden selbst kaum in der Lage sind, das Einkommensteueraufkommen im Land vorauszuschätzen, werden sie sich bei ihrer Einnahmenschätzung daher den Vorausschätzungen des Landes anschließen, so daß sich in diesem Bereich keine Divergenzen zwischen Orientierungswerten und gemeindlichen Planungsdaten einstellen.

Wesentlich schwieriger erweist sich die gemeindliche Planung der zu erwartenden Gewerbesteuererinnahmen anhand landesspezifischer Orientierungswerte. Die Zuwachsraten der Steuereinnahmen können sich innerhalb eines Bundeslandes sehr unterschiedlich entwickeln, wenn prosperierende und stagnierende Betriebe ungleich über den Raum verteilt sind. Ein Orientierungswert der Landesregierung enthebt daher die Kommunalverwaltung nicht von der Notwendigkeit, eigene Schätzungen des Gewerbesteueraufkommens zu machen. Abweichungen zum Landesdurchschnitt werden dabei in der Regel auftreten und teilweise erhebliche Ausmaße annehmen. Aus dieser Problemlage heraus ist es auch verständlich, wenn einige Bundesländer in ihren Orientierungsdaten auf die Bekanntgabe von durchschnittlichen Wachstumsraten des Gewerbesteueraufkommens verzichtet haben.[1] Denn eine falsch verstandene Orientierung der Kämmereiverwaltungen an diesen Daten könnte eine realitätsbezogene Kommunalplanung nur negativ beeinflussen.

Angaben für die Zuwachsraten der Gemeindeeinnahmen aus dem Finanzausgleich bieten für die planenden Gemeinden relativ geringe Anhaltspunkte, da sie aus der Entwicklung der Verbundmasse keine Rückschlüsse auf die Verteilung ziehen können. Je unterschiedlicher sich Steuerkraft und Ausgabebedarf der einzelnen Gemeinden eines Landes entwickeln, desto mehr divergieren auch ihre individuellen Zuwachsraten bei den Zuweisungseinnahmen. Die Orientierungsgröße des Landes kann dagegen nur einen Durchschnittswert angeben. Eine Disaggregation erscheint daher auf diesem Wege theoretisch

---

1) so z. B. die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein

nicht gangbar, weil die individuellen Divergenzen vom Durchschnitt nicht näher spezifiziert werden. Dennoch läßt sich für die Finanzplanung im Lande Baden-Württemberg feststellen, daß in diesem Bereich die Abweichungen zwischen Orientierungswerten und den aggregierten Zuwachsraten der Kommunalplanung sich in normalen Grenzen halten. Während des gesamten Planungszeitraums treten sowohl Unter- wie auch Überschreitungen der Orientierungswerte auf.[1]

Bei den Orientierungswerten für die speziellen Zuweisungen, insbesondere im Investitionsbereich, muß der Zusammenhang zwischen den erwarteten Zunahmen der gemeindlichen Sachinvestitionen und den vom Land getragenen Finanzierungsmitteln beachtet werden. Wegen der individuellen Verhältnisse bei der Verteilung der Bedarfszuweisungen kann eine bestimmte Zunahme der Sachinvestitionen zu divergierenden Wachstumsraten bei den Bedarfszuweisungen führen. Im Zuge der Disaggregation muß das einzelne Land daher sein System der Zuschußgewährung berücksichtigen, um die Grundannahmen für die Ausgabenzuwächse der gemeindlichen Sachinvestitionen mit den Annahmen für die speziellen Zuweisungen abzustimmen. Ferner muß die bundesdurchschnittliche Zuwachsrate für die Landeszuweisungen an die Gemeinden länderweise disaggregiert werden. Dabei haben die Länder neben den regionalen Differenzen im Steueraufkommen, soweit es die Verteilungsmasse beeinflusst, vor allem ihre divergierenden Verteilungssysteme zu berücksichtigen, wenn sie den Durchschnittswert der Grundannahmen für die Zuweisungen spezifizieren. Je nach Aufteilung in Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen können sich in den Ländern unterschiedlich hohe Zuwächse für die einzelnen Zuweisungsarten ergeben.

Eine Prüfung der Kompatibilität der Länderempfehlungen mit den Grundannahmen ist bei den Zuweisungen nicht möglich, da es - zumindest einem Außenstehenden - nicht möglich ist, nachzuprüfen, ob sich regionale Abweichungen gegeneinander saldieren und damit planungskonsistent sind, oder ob der gewogene Durchschnitt der Länderempfehlungen zu einer anderen Zuwachsrate für den Bundesdurchschnitt führt. Das Disaggregationsverfahren ist im Bereich der Zuweisungen besonders komplex, weil nicht nur die regionalen Differenzierungen der Zuweisungen zu berücksichtigen sind, sondern auch die Zusammenhänge zwischen Investitionsausgaben und Zuweisungseinnahmen bei den Gemeinden im Zusammenhang gesehen werden müssen.

Zumindest auf der "zweiten Stufe" der Disaggregation hat dieses Verfahren bei den bisherigen Probeläufen[2] der mittelfristigen Finanzplanung versagt, weil eine Umsetzung der Landesplanungen in damit abgestimmte Kommunal-

---

1) Vgl. E. Wagner: Kommunale Finanzplanung 1970 bis 1974 in Baden-Württemberg, a.a.O., S. 24

2) Seit 1970 werden auf freiwilliger Basis Probeläufe zur mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden vorgenommen, an denen sich die Gemeinden jedoch nur teilweise beteiligten, so daß Hochrechnungen und Schätzungen bei der Zusammenfassung durch die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt vorgenommen werden mußten.

planungen nicht erreicht werden konnte. Zuweisungsausgaben des Landes stimmten mit den erwarteten Zuweisungseinnahmen bei den Gemeinden nicht überein, sondern wichen teilweise mit mehr als 20 % voneinander ab,[1] so daß Planrevisionen auf der einen oder der anderen Ebene unvermeidlich sind, um diese Planungsinkonsistenzen abzubauen. Der Mißerfolg der räumlichen Disaggregation im Land/Gemeinde-Verhältnis scheint in den bisherigen Planungen im gemeindlichen Planungsverhalten begründet zu sein, da diese einerseits im Vergleich zum Land zu hohe Zuwächse für ihre Investitionszuweisungen einplanen, auf der anderen Seite jedoch nicht in der Lage waren, mittelfristige Investitionspläne zu entwickeln. Dies hatte zur Folge, daß jeweils in den Schlußjahren der Planungszeiträume negative Veränderungsraten für die gemeindlichen Sachinvestitionen auftraten,[2] gleichzeitig jedoch hohe Steigerungen für die Investitionszuweisungen unterstellt wurden. Dieses widersprüchliche Verhalten der Gemeinden beruht offenbar auf einem Wunschenken hinsichtlich der Finanzierung der Kommunalinvestitionen, da Zuweisungen bereits "auf Vorrat" eingeplant werden, ohne daß jedoch gleichzeitig konkrete Investitionsplanungen für die späteren Planungsjahre vorliegen. Wie oben bereits dargestellt,[3] muß daher in erster Linie beim gemeindlichen Planungsverhalten angesetzt werden, um realistische mittelfristige Investitionsprogramme zu erarbeiten, deren Finanzierung auch im Rahmen der erwarteten Mittel zu bewältigen sind.

Auch nach Beseitigung der größten Mängel und Fehlplanungen bleibt jedoch eine theoretische Unzulänglichkeit bei der Planung der Investitionszuweisungen bestehen, die mit dem Disaggregationsverfahren nicht lösbar ist. Wenn das Bundesland in seiner Finanzplanung und seinen Empfehlungen für die kommunale Finanzplanung bestimmte Zuwächse für die speziellen Zuweisungen im Investitionsbereich plant, kennt es weder die gemeindlichen Projekte noch die einzelnen Investitionssummen der Gemeinden. Andererseits werden die Gemeinden ihre Investitionsplanungen kaum komplett vorlegen können, wenn sie nicht Art und Umfang der Zuweisungen für ihre Projekte kennen, da die Bereitstellung staatlicher Mittel häufig zum Entscheidungskriterium für die Vornahme von Projekten gemacht wird.[4] Aussagen über zukünftige Planfonds für die Investitionszuweisungen des Landes und gemeindliche Investitionsplanungen sind daher interdependent, so daß eine einseitige Umsetzung des Landesdurchschnitts auf die einzelnen Gemeinden mit Hilfe der

---

1) Vgl. E. Wagner: Kommunale Finanzplanung 1970 bis 1974 in Baden-Württemberg, a.a.O., S. 22

2) ebda

3) vgl. S. 72

4) Vgl. W. Wübben: Verfahren kommunaler Einnameschätzung, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2281, Opladen, 1972, S. 77

Disaggregation nicht lösbar ist. Die jeweiligen Planungsansätze können nur dann realisiert werden, wenn sie ex ante aufeinander abgestimmt werden.[1] Eine einseitige Aufgliederung der bundesdurchschnittlichen Zuwachsraten durch die Bundesländer garantiert dagegen keine realistische Planung der Gemeinden und kann auch keine Planungskonsistenz zwischen Landes- und Kommunalplanung sicherstellen.

Im Gegensatz zu den Einnahmen haben die Länder bei der Ausgabenplanung eine sachliche Spezifizierung nicht vorgenommen, sondern lediglich versucht, den räumlichen Besonderheiten durch Abweichungen in den Zuwachsraten der Kommunalausgaben Rechnung zu tragen. Die Länderempfehlungen zu den Ausgabenzuwächsen der Gemeinden beziehen sich daher wie die Grundannahmen auf drei Positionen: Gesamtausgaben, Personal- und Investitionsausgaben. Schwierigkeiten in der Realisierung des Disaggregationsverfahrens ergeben sich sowohl bei der Bund/Länder-Aufgliederung, wie auch bei der weiteren räumlichen Spezifizierung für die einzelnen Gemeinden der Bundesländer.

Auf der ersten Ebene der räumlichen Disaggregation hat es in den vergangenen Jahren insofern Schwierigkeiten gegeben, als der Finanzplanungsrat sich nicht mehr in der Lage sah, nach Ebenen differenzierte Grundannahmen für die mittelfristigen Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu beschließen. Es fehlten daher auch bundesweite Durchschnittswerte für die drei Ausgabengruppen der Gemeinden, die die Länder räumlich hätten aufgliedern können. Allenfalls konnten sie von Empfehlungen für die Gesamtausgaben der öffentlichen Hände ausgehen, wobei die Aussagen des Finanzplanungsrates seit Beginn der Siebziger Jahre relativ vage geworden sind, weil dieser sich zunehmend mit Fragen der kurzfristigen Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzuges befaßt.[2] Das Disaggregationsverfahren befindet sich daher in der Gefahr, durch eine isolierte Bekanntgabe von Länderempfehlun-

- 
- 1) Die Unzulänglichkeit der bisherigen Planungspraxis scheint auch von den Planungsbehörden erkannt worden zu sein, Zur besseren ex-ante-Koordination wurden deshalb im Lande Baden-Württemberg sog. Zuweisungsvormerklisten eingeführt, die eine bessere gegenseitige Information zwischen Landes- und Kommunalplanern ermöglichen soll.  
Vgl. Meichsner/Seeger/Steenbock: Kommunale Finanzplanung, a. a. O., Teil C 4
  - 2) In der 10. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 13. 7. 1970 konnten zum letzten Mal differenzierte Grundannahmen für Bund, Länder und Gemeinden beschlossen werden. Bis zur 26. Sitzung am 24. 9. 1974 wurden keine Grundannahmen für die Mehrjahresplanungen beschlossen, sondern allenfalls Aussagen über die durchschnittliche Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hände gemacht (so z. B. in seiner 19. Sitzung vom 14. 9. 1972). Vgl. Pressemitteilungen des BMF, abgedruckt in BMF-Finanznachrichten.

gen ersetzt zu werden. Die jüngsten Orientierungswerte der Länder weisen daher auch für den Finanzplanungszeitraum 1973 bis 1977 erhebliche Divergenzen auf, die teilweise sachlich unbegründet erscheinen. So dürften Differenzen in den Zuwächsen der kommunalen Personalausgaben von 3,5 Prozentpunkten kaum realitätsnah sein, [1] da unterschiedliche strukturelle Besoldungsverbesserungen und Stellenvermehrungen kaum derartige Abweichungen ausmachen.

Auf der zweiten Ebene der Disaggregation liegen die Schwierigkeiten der räumlichen Aufgliederung der Ausgabenempfehlungen darin, daß die Flächenstaaten wirtschaftlich zu inhomogen sind, um einheitliche Zuwachsraten für alle Teilräume zu fixieren. Die unterschiedliche finanzwirtschaftliche Lage der Einzelgemeinden kann daher bei landesbezogenen Empfehlungen nicht genügend berücksichtigt werden, so daß die Planer auf kommunaler Ebene eigene Vorstellungen über die zukünftige Ausgaben entwickeln müssen. Die Schwierigkeiten der räumlichen Disaggregation von Empfehlungen für die Entwicklung der Kommunalausgaben treffen jedoch nicht für alle Ausgabengruppen in gleichem Maße zu. Am wenigsten läßt sich die räumliche Aufgliederung bei den gesetzlich nicht gebundenen Ausgaben, vor allem im Investitionsbereich, vornehmen, weil sich gerade hier von Gemeinde zu Gemeinde individuelle Zuwachsraten ergeben. Zumal für kleinere Gemeinden mit diskontinuierlichen Investitionsausgaben können die Empfehlungen des Landes keine Relevanz haben, da Einzelprojekte geplant werden, die zu abrupten Veränderungen des Ausgabenfalls führen. Daher gilt hier ähnliches wie bei der Fortschreibung von Vergangenheitswerten. [2] Doch auch bei größeren Gemeinden mit permanenten Investitionsbudgets sind unterschiedlich hohe Zuwächse möglich und wahrscheinlich. Dies liegt einmal an der unterschiedlichen Finanzausstattung, zum anderen an der unterschiedlichen Investitionspolitik der Gemeinden. Sie schlägt sich in einer ungleichen Aufteilung der investiven Mittel auf Real- und Finanzinvestitionen nieder. Je stärker die Gemeinden Seitenfinanzierung in Form von städteigenen Gesellschaften betreiben, desto stärker werden die Direktinvestitionen durch Investitionszuschüsse an diese Unternehmen verdrängt. [3]

- 
- 1) Die Ausgabenzuwächse für die Personalausgaben schwanken für den Zeitraum 1975 - 77 zwischen 6,0 % in Niedersachsen und 9,5 % in Nordrhein-Westfalen. Vgl. Meichsner/Seeger/Steenbock: Kommunale Finanzplanung, a. a. O., Teil F 3.1
  - 2) Vgl. S. 71
  - 3) Während z. B. die Stadt Frankfurt über 10 % ihrer Ausgaben für Finanzinvestitionen aufwendet, liegt der Anteil bei der Stadt Köln unter 1 %. Vgl. Die Kommunal Finanzen 1971, in: Der Städtetag, N. F., 25. Jg., 1972, Heft 12, S. 694 ff.

Da die Landesempfehlungen sich nur auf die Realinvestitionen beziehen, können sie die unterschiedliche Investitionspraxis der einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigen.

Bei den laufenden Ausgaben bewegen sich dagegen die Ausgabenzuwächse mit ähnlichen Raten, so daß die Disaggregation in diesen Bereichen zu besseren Ergebnissen führt. Bei den Ausgabensteigerungen für die Kommunanbediensteten werden sich keine größeren Abweichungen einstellen, solange die Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst zentral ausgehandelt werden. Zwar führen einheitliche Tarifverträge noch nicht zu identischen Zuwachsraten bei den einzelnen Gemeinden, weil die Strukturmerkmale des Personalbestandes, wie Stellenkegel oder Altersstruktur divergieren und damit unterschiedlich hohe Mehrbelastungen zur Folge haben. Dennoch dürften sich diese Divergenzen in Grenzen halten, zumindest was die Abweichungen der Einzelgemeinde vom Landesdurchschnitt angeht, so daß die Orientierungsgröße des Landes für die planende Gemeinde einen gewissen Aussagewert besitzt.

Für eine Weiterentwicklung der Disaggregationsmethode läßt sich eine weitere Aufgliederung nach Regierungsbezirken[1] oder eine Detaillierung nach gemeindlichen Strukturtypen vornehmen, um den Unterschieden zwischen den verschiedenen Gemeindegrößen und -strukturen Rechnung zu tragen.

## 2. Die Ableitung von Regionalfunktionen

Bei der bisher angewendeten Disaggregation gesamtwirtschaftlicher Daten und ihrer Aufgliederung nach Teilregionen war eine Konsistenzprüfung nicht möglich, weil die Regeln für die Datentransformation in der Praxis nicht explizit angegeben werden. Vermutlich dürften hierbei vor allem intuitive Methoden aufgrund von Vergangenheitserfahrungen benutzt werden, um die relativen Positionen der Teilräume zum Gesamtraum abzuschätzen. Statt der intuitiven Verfahren der Regionalisierung können auch mathematische Methoden in Form ökonomischer Modelle, Regressionsrechnungen oder Elastizitätskoeffizienten angewendet werden, um die Prognose bzw. Planung von finanzwirtschaftlichen Entwicklungen in Teilregionen zu erleichtern. Derartige Versuche sind bisher für die erste Stufe der räumlichen Aufgliederung im Bund/Länder-Verhältnis vorgenommen worden.[2]

- 
- 1) Vgl. Meichsner/Seeger/Steenbock: Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Teil C 14, S. 3
  - 2) Bisher wurden sowohl die Bruttoinlandsprodukte wie auch die Steueraufkommen regional aufgegliedert. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg): Die Schätzgenauigkeit bei der Regionalisierung der Mittelfristigen Zielprojektion, Juli 1973/Aug. 1974 (unveröffentlichte Manuskripte) und K. Löbbe: Die regionale Vorausschätzung des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 19. Jg, 1968, S. 115 ff.

Wenn nun diese Verfahren auf die zweite Ebene transponiert werden sollen, ergeben sich eine Reihe zusätzlicher Schwierigkeiten, die die Verwendung mathematischer Methoden problematisch erscheinen lassen. Hierzu gehören insbesondere die mangelnde Wirksamkeit des "Gesetzes der großen Zahl" und die eingeschränkte Gültigkeit des zentralen Grenzwertsatzes.[1] Es erscheint daher zweifelhaft, ob der Aufbau ökonomischer Modelle für Diagnose- und Prognosezwecke kleiner Räume sinnvoll ist.[2] Deswegen wird im folgenden versucht, mit einigen einfacheren Ansätzen nachprüfbar Regionalisierungen für kleinere Räume vorzunehmen. Dabei wird auf die Regressionsrechnung und Elastizitätskoeffizienten zurückgegriffen, obwohl auch gegen sie dieselben Einwendungen methodischer Art erhoben werden können. Wegen des relativ geringen Rechenaufwandes erscheint es jedoch sinnvoll, die genannten Verfahren am empirischen Material zu überprüfen. Es wurde dazu die Stadt Freiburg als Teilraum des Landes Baden-Württemberg ausgewählt. Die Auswahl einer größeren Stadt erscheint deshalb angeraten, weil die Anwendung auf kleinere Gemeinden zunehmend schwieriger wird, da die statistischen Massen immer kleiner werden. Bei einer Stadt mit ca. 180.000 Einwohnern entstehen dagegen schon gewisse Mindestgrößen, die die Anwendung der Regressionsrechnung und Elastizitätskoeffizienten erfolversprechender machen.

Beide Verfahren werden ausschließlich für Zwecke der Einnamenschätzung überprüft, weil hier der Zusammenhang zwischen Gesamtgröße für Baden-Württemberg und Teilgröße für die Stadt Freiburg eher gegeben ist als bei den Kommunalausgaben. Denn bei den meisten Ausgabegruppen ist ein stringenter Zusammenhang, wie er in beiden Verfahren unterstellt wird, nicht gegeben, so daß es keine eindeutig "abhängigen" oder "unabhängigen" Variablen gibt. Die Rückführung von finanzwirtschaftlichen Größen des Teilraums auf aggregierte Größen des Gesamttraums kann daher bei den Ausgaben überwiegend nicht vorgenommen werden.[3] Als Einnahmebeispiel wurde die Gewerbesteuer ausgewählt, da sich bei ihr die strukturellen Unterschiede in den einzelnen Teilräumen besonders deutlich zeigen und die traditionellen Regionalisierungsverfahren deswegen weitgehend unbrauchbar sind.

---

1) Vgl. H. Schäfer: Entwurf eines Prognoseverfahrens für kleine Regionen, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 1968, 19. Jg. Seite 216 f.

2) Vgl. S. Klatt: Anwendungsmöglichkeiten ökonomischer Modelle in der Raumforschung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 26. Jg, Heft 2/1968, S. 58

3) Vgl. S. 88

Für die gemeindliche Steuerschätzung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung wird unterstellt, daß das örtliche Steueraufkommen eine Funktion des entsprechenden Steueraufkommens im Bundesland sei.

$$(1) \quad T_G^i = f ( T_L^i )$$

T : Steueraufkommen  
 i : Steuerart (hier: Gewerbe-St)  
 G : Gemeinde  
 L : Land

Die Funktion gelte stets für Jahreswerte, um saisonale Schwankungen infolge des Zahlungsrhythmus nach Möglichkeit zu eliminieren und bezieht sich jeweils auf kassenmäßige Steuereinnahmen.

Die einfachste Art der Verknüpfung beider Variabler besteht in der Einführung eines Proportionalitätsfaktor k.

$$(2) \quad T_G^i = k \cdot T_L^i$$

Die Größe k gibt den Anteil der Gemeinde am Steueraufkommen der Steuer im Bundesland an und stellt damit den sog. Regionalfaktor dar. Für die Vergangenheit läßt sich k anhand der Steuerstatistiken für das Land Baden-Württemberg und die Stadt Freiburg ermitteln.

Tabelle 17

Gewerbesteueraufkommen in Mill. DM

Jahr	Land 1) Bad. -Württ.	Stadt 2) Freiburg	k	3-Jahres-k
1964	1.578	31,8	0,0202	
1965	1.594	28,6	0,0179	0,0185
1966	1.780	31,2	0,0175	0,0177
1967	1.771	31,3	0,0177	0,0179
1968	1.885	34,6	0,0184	0,0185
1969	2.735	53,2	0,0195	0,0188
1970	1.765	32,5	0,0184	

Quellen:

- 1) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge
- 2) Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Hrsg. Deutscher Städtetag, verschiedene Jahrgänge

Die für die Vergangenheit errechneten Regionalfaktoren sollen nun für Prognosezwecke verwendet werden, indem die Gemeinde das prognostizierte Landesaufkommen mit "ihrem" Regionalfaktor multipliziert und daraus ihre individuelle Steuerschätzung ableitet. Hierzu ist es notwendig, die Vergangenheitsentwicklung von  $k$  zu analysieren, um seinen erwarteten Wert für die Planungsjahre zu ermitteln. Oszilliert der Wert  $k$  in der Vergangenheit um einen Mittelwert, so kann auch in der Zukunft mit diesem Mittelwert operiert werden. Zeigt er dagegen eine eindeutige Tendenz der Zu- oder Abnahme, wird die Entwicklung für  $k$  in die Zukunft fortgeschrieben, um die Aufteilung des Landesaufkommens vorzunehmen.

Dieses Vorgehen bei der Regionalisierung beruht auf zwei wesentlichen Prämissen:

1. Die Prognose des Steueraufkommens ist um so sicherer, je größer der Raum ist, für den die Prognose erstellt wird. Diese Überlegung geht von der Erfahrung aus, daß sich in größeren Räumen Sonderentwicklungen eher kompensieren als in kleinen Teilräumen.[1]

2. Bei der "Fortschreibung" des Regionalfaktors  $k$  wird unterstellt, daß sich die relative Position des Teilraumes zum Gesamttraum im Planungszeitraum nicht wesentlich ändert. Da die Anteilsquote, die in  $k$  zum Ausdruck kommt, aus Vergangenheitsentwicklungen abgeleitet wird, muß die zukünftige Entwicklung durch die Fortgeltung dieses Strukturparameters richtig antizipiert werden können.

Für das in Tabelle 17 dargestellte Beispiel deutet sich eine relative Konstanz des Faktors  $k$  an, so daß man bei einer mittelfristigen Prognose davon ausgehen würde, daß die Stadt Freiburg ca. 1,8 - 1,9 v.H. des Gewerbesteueraufkommens im Bundesland Baden-Württemberg erhalten wird. Mit der Konstanzannahme von  $k$  wird in der Prognose ausgeschlossen, daß Freiburg im Planungszeitraum gegenüber der durchschnittlichen Landesentwicklung zurückfällt, bzw. Vorsprünge erzielt. Bei einem effektiven Planungszeitraum von drei bis vier Jahren erscheint diese Annahme plausibel, auch wenn Strukturbrüche genauso auftreten können wie bei der Fortschreibung von gemeindlichen Vergangenheitswerten. Im Gegensatz zum Fortschreibungsverfahren schlagen sich jedoch Strukturbrüche nicht direkt in den prognostizierten Einnahmewerten nieder, sondern in abrupten Änderungen des Regionalfaktors. Das Regionalisierungsverfahren stößt hier genau an dieselbe Grenze wie die Fortschreibung, da sich irreguläre Veränderungen einzelner Budgetvariablen eben nicht antizipieren lassen. Die Gefahr, daß durch Schließung einzelner Betriebe oder einseitiger Branchenstrukturen derartige Verschiebungen auftreten und damit die Prognose fehlerhaft wird, ist auch mit dem Regionalisierungsverfahren nicht zu eliminieren, weil auch sie das Problem geringer statistischer Massen in kleinen Räumen nicht ignorieren kann.

---

1) Vgl. H. Schäfer: Entwurf eines Prognoseverfahrens für kleine Regionen, a.a.O., S. 216

Die Variabilität des Regionalfaktors  $k$  ist daher das entscheidende Hindernis, um zu einer örtlich richtigen Steuerschätzung zu gelangen. Hierin liegt auch der Gegensatz zur Voraussage der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer begründet, weil dort für einen mittelfristigen Zeitraum von drei Jahren eine konstante Schlüsselzahl vorgegeben ist.[1] Im übrigen beruht jedoch die Berechnung der Schlüsselzahlen auf demselben Prinzip wie die Bestimmung des Regionalfaktors  $k$  in der obigen Gleichung (2).

Eine gewisse Modifikation des Ansatzes kann durch Einführung eines Absolutgliedes in Gleichung (2) erreicht werden

$$(2a) \quad T_G^{i+} = \hat{a} + \hat{k} \cdot T_L^i$$

Diese Gleichung umschließt zugleich die erste Variante für den Fall, daß  $a$  gleich Null ist. Sie wird als Regressionsgerade angesetzt, wobei die jeweiligen Trendabweichungen nach der Methode der kleinsten Quadrate minimiert werden.[2]

(1) Bestimmungsgleichungen für die Kleinstquadrat-Schätzungen ergeben sich mit:

$$(A) \quad \hat{a} \cdot Z + \hat{k} \cdot \sum T_L = \sum T_G$$

$$(B) \quad \hat{a} \cdot \sum T_L + \hat{k} \cdot \sum T_L^2 = \sum T_L \cdot T_G$$

(2) Tabelle 17 läßt sich daher wie folgt erweitern, um die Parameter der Regressionsfunktion  $a$  und  $k$  zu schätzen: (Seite 84)

---

1) Der Rythmus von drei Jahren ergibt sich aus dem dreijährigen Turnus der Bundesstatistiken zur Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Vgl. H. Elsner/M. Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, a.a.O., S. 99

2) Vgl. H. Schneeweiß: Ökonometrie, Würzburg/Wien, 1971, S. 41 ff

Tabelle 18

Jahr	$T_L$	$T_L^2$	$T_G$	$T_L \cdot T_G$	$T_G^+$	$T_G^+ - T_G$	$\frac{T_G^+ - T_G}{T_G} \cdot 100$
1964	1.578	2.490.084	31,8	50.180,4	28,69	(-)3,11	9,78 %
1965	1.594	2.540.836	28,6	45.588,4	29,02	(+)0,42	1,47 %
1966	1.780	3.168.400	31,2	55.536,0	32,87	(+)1,67	5,35 %
1967	1.771	3.136.441	31,3	55.432,3	32,68	(+)1,38	4,40 %
1968	1.885	3.553.225	34,6	65.221,0	35,04	(+)0,44	1,27 %
1969	2.735	7.480.225	53,2	145.502,0	52,64	(-)0,56	1,05 %
1970	1.765	3.115.225	32,5	57.362,5	32,56	(+)0,06	0,18 %
	13.108	25.484.436	243,2	474.822,6			

Quelle: Vgl. Tabelle 17

Die aus sieben Jahreswerten (1964 bis 1970) abgeleitete Regressionsfunktion lautet:

$$(2b) \quad T_G^{i+} = - 3,98 + 0,0207 T_L^i$$

Im Vergleich zur Regionalfunktion (2) ergibt sich der Unterschied, daß der Anteil des Freiburger Gewerbesteueraufkommens auf über 2 % des jeweiligen Landesaufkommens aus der Gewerbesteuer ansteigt; diese Erhöhung wird jedoch z.T. durch den konstanten Faktor  $a$  kompensiert, da stets 3,98 Mill. DM von den ermittelten Steuereinnahmen abgezogen werden, bevor man zum Trendwert der Freiburger Gewerbesteuer gelangt.

Die Abweichungen zwischen den tatsächlichen Werten und denen, die sich nach der Regressionsgeraden errechnen, halten sich im allgemeinen in zumutbaren Grenzen (vgl. Spalte 8 der Tabelle 18). Die Verwendung von Regressionsfunktionen zu Prognosezwecken wirft im wesentlichen zwei Fragen auf:

1. Wie lang soll der Beobachtungszeitraum sein, der für die Ermittlung der Regressionsfunktion notwendig ist?
2. Welche Annahmen werden mit der Parameterkonstanz impliziert und sind diese Annahmen für eine mittelfristige Prognose zu rechtfertigen?

ad 1) Je länger der Beobachtungszeitraum für die beiden Zeitreihen ist, desto besser lassen sich die langfristig wirksamen statistischen Zusammenhänge zwischen den jeweiligen Niveaus der beiden Variablen erkennen. Die Erfahrungs-

basis würde also mit der Länge der Zeitreihen zunehmen.[1] Wegen längerfristiger Strukturverschiebungen zwischen Landes- und den Gemeindedaten verlieren die Werte aus weiter zurückliegenden Jahren jedoch möglicherweise an Aussagekraft, so daß den gegenwartsnahen Werten besonders Gewicht beizulegen ist. Diesem Anliegen kann man mit der Berechnung verschiedener Regressionsfunktionen auf der Grundlage unterschiedlich langer Zeitreihen Rechnung tragen. Treten zwischen den berechneten Parametern Differenzen auf, so sind zeitlich weit zurückliegende Werte auszuschalten, wenn erkennbar ist, daß längerfristige Veränderungen der Datenkonstellation eingetreten sind. Im allgemeinen kann jedoch davon ausgegangen werden, daß bei einem effektiven Planungszeitraum von 3 bis 4 Jahren eine Erfahrungsbasis mit 6 bis 10 Jahreswerten ausreichend ist, um verlässliche Angaben über das Verhältnis von lokalen und landesbezogenen Variablen zu ermitteln.

ad 2) Der Verwendung der ermittelten Regressionsfunktion für Prognosezwecke liegt die Annahme zugrunde, daß die Parameter der Funktion auch in der Zukunft gelten. Das Verhältnis der Steueraufkommen auf lokaler und Landesebene wird damit praktisch für den Planungszeitraum festgeschrieben. Entwickeln sich beide Größen dagegen während dieses Zeitraums auseinander, wächst ceteris paribus die Fehlerwahrscheinlichkeit, es sei denn, daß durch unrichtige Annahmen bezüglich der Landeswerte Fehlerkompensationen eintreten.

Eine zweite Möglichkeit, Regionalfunktion zu ermitteln, liegt in der Verwendung von Zuwachsraten und Elastizitätskoeffizienten. Statt auf absolute Budgetgrößen abzustellen, wird dann auf Veränderungsraten Bezug genommen. Die Veränderung des aggregierten Landeswertes wird als exogene Variable interpretiert und dient zur Erklärung des Zuwachses der gemeindlichen Budgetgröße. Auf die behandelte Steuerfunktion läßt sich dieser Ansatz wie folgt anwenden:

$$(3) \quad \dot{T}_G^i = f \left( \dot{T}_L^i \right), \text{ wobei } \dot{T} = \frac{dT}{dt}$$

Die Verwendung dieses Funktionstyps geht von der Überlegung aus, daß in einer wachsenden Wirtschaft die Budgetgrößen sowohl landes- wie auch kommunalbezogen zunehmen. Daher kann das eigentliche Prognoseproblem bei den Steuereinnahmen auf die Vorausschätzung der jeweiligen Zuwächse reduziert werden, während das vergangene Jahresaufkommen auch für die Zukunft als sicher unterstellt wird. Das Steueraufkommen des Jahres  $t_2$  könnte so z. B. in folgende Komponenten zerlegt werden:

$$(4) \quad T_2 = T_0 + (T_1 - T_0) + (T_2 - T_1) .$$

---

1) Vgl. H. Schneeweiß: Ökonometrie, Würzburg/Wien, 1971, S. 74

Eine Prognose des Ausgangsniveaus, also des Steueraufkommens  $T_0$  wird in dieser Sicht überflüssig, weil es als sicher unterstellt wird. Entscheidend für die zukünftige Steuererträge sind lediglich die beiden Zuwächse in den folgenden Perioden. Wenn die Annahme des sicheren Ausgangsniveaus gegeben ist, würde eine Prognose von Absolutwerten im Grunde sogar Prognosen vortäuschen, wo in Wirklichkeit gar keine Wahrscheinlichkeitsvoraussage zu machen ist. Je nachdem, wie hoch dieses sichere Sockelniveau ist, kann die Prognose praktisch auf die unsicheren Zuwächse zwischen 0 % und ca. 20 % beschränkt werden.

Für die Jahre 1964 bis 1971 lassen sich für die Gewerbesteuer des Landes Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg folgende Wachstumsraten und Elastizitäten errechnen.

Tabelle 19

Jahr	$T_L$	$W_{T_L} \%$	$T_G$	$W_{T_G} \%$	e
1964	1,578		31,82		
1965	1,594	+ 1,014	28,60	- 10,119	- 9,979
1966	1,780	+ 11,668	31,15	+ 8,916	+ 0,764
1967	1,771	- 0,506	31,31	+ 0,514	- 1,016
1968	1,885	+ 6,437	34,62	+ 10,572	+ 1,642
1969	2,735	+ 45,093	53,19	+ 53,640	+ 1,190
1970	1,765	- 35,466	32,49	- 38,917	+ 1,097
1971	2,210	+ 25,213	35,50	+ 9,264	+ 0,367

Quellen: Vgl. Tabelle 17

Die Zahlenreihen des Landes weisen für die Jahre 1966/67 und 1969/70 negative Zuwächse auf und scheinen damit der anfangs gemachten Aussage über die i. a. stetig zunehmenden Steuereingänge zu widersprechen. Die erste negative Veränderung beruht eindeutig auf ökonomischen Ursachen, da infolge der Rezession die realen und nominellen Wachstumsraten der Gewinne stark zurückgingen und somit zu einer Stagnation des Steueraufkommens führten. Der starke Rückgang des Gewerbesteueraufkommens von 1970 im Vergleich zum Vorjahr beruht dagegen auf der Reform des gemeindlichen Einnahmesystems. Durch die Gemeindefinanzreform hatten die Gemeinden alle nach dem 1.1. 1970 eingehenden Gewerbesteuerzahlungen mit Bund und Land zu teilen.[1] Die Steuerschuldner der Kommunen verlagerten daher in erheblichem Umfang

1) Nach § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8.9.1969 (BGBl. I, S. 1587) haben die Gemeinden eine Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abzuführen. (Fortsetzung s. Seite 87)

Vorauszahlungen ins Jahr 1968, um "ihren" Gemeinden noch den vollen Gewerbesteuerertrag zugute kommen zu lassen. Die Zunahme der Gewerbesteuereinnahmen wird insbesondere an der Quartalstatistik sichtbar, wo sich eine außerordentliche starke Konzentration der Zahlungseingänge im 4. Quartal 1969 aufzeigen läßt. [1] Der Einbruch im Gewerbesteueraufkommen im Jahre 1970 ist daher lediglich als zahlungstechnischer Reflex auf das Vorjahresergebnis anzusehen und widerlegt nicht die generelle These eines kontinuierlich steigenden Steueraufkommens im inflationären Wachstumsprozeß.

Auf der Grundlage der Wachstumsraten für die Gewerbesteuereinnahmen im Lande Baden-Württemberg und in der Stadt Freiburg ergibt sich für den Zeitraum von 1964 bis 1971 folgende lineare Regressionsfunktion:

$$(5) \dot{T}_G = -0,079 + 1,0226 \dot{T}_L$$

Die Werte für die beiden Parameter a und k geben an, daß die Wachstumsraten für das Freiburger Steueraufkommen praktisch parallel zu den Wachstumsraten für das gesamte Bundesland verlaufen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, daß es für die Freiburger Wirtschaft keine ausgesprochene Lokalconjunkturen gegeben hat und sich offensichtlich auch die Gewinnzuwächse ähnlich dem Landesdurchschnitt entwickelt haben. Spezifische Konzentrationen in gewinnexpansive oder -stagnierende Betriebe scheinen in Freiburg nicht vorzuliegen. Diese Hypothese müßte durch eine genauere Untersuchung der Zu-

---

(Fortsetzung Anm. 1, von Seite 86)

Sie beträgt:

$$U = \frac{T}{H} \cdot 120$$

T = Ist-Steueraufkommen  
H = Hebesatz  
U = Umlage

Bei einem Hebesatz von 300 entspricht die Umlage 40 % der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital

1)Die kassenmäßigen Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital entwickeln sich wie folgt:

4. Quartal 1968	2,7 Mrd. DM
1. Quartal 1969	2,7 Mrd. DM
2. Quartal 1969	2,8 Mrd. DM
3. Quartal 1969	3,2 Mrd. DM
4. Quartal 1969	5,5 Mrd. DM

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Reihe 2, Steuerhaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden

Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970, Bundestagsdrucksache VI/1470, Tz. 89, S. 36

sammensetzung der sektoralen Bemessungsgrundlagen noch geprüft werden, [1] da man dann für die Prognose des Gewerbesteueraufkommens von relativ gesicherten Annahmen hinsichtlich des Verhaltens der steuerlichen Wachstumsraten ausgehen könnte.

Wegen der geringen Bedeutung des konstanten Faktors  $a$  könnte möglicherweise auch die Berechnung eines Elastizitätskoeffizienten genügen. [2] Dieser gibt an, um wieviel Prozent das Freiburger Gewerbesteueraufkommen sich ändert, wenn das Landesaufkommen um 1 % steigt.

$$(6) \quad e = \frac{\dot{T}_G}{\dot{T}_L} = \frac{\Delta T_G}{T_G} : \frac{\Delta T_L}{T_L}$$

Dabei wird - wie oben - unterstellt, daß die Veränderung des Landesaufkommens als exogene Variable vorgegeben wird, während die Zuwachsrate für Freiburg als abhängige Variable fungiert. Die Jahreswerte für  $e$  sind in der Tabelle 19, Spalte 6 aufgeführt. Aus ihnen wird ersichtlich, daß in der Mehrzahl der Jahre der Elastizitätskoeffizient in der Nähe von + 1 gelegen hat, was ebenfalls auf eine Parallelentwicklung der Steueraufkommen hinweist.

Allerdings zeigen die Abweichungen, daß der Koeffizient auf Divergenzen in den Wachstumsraten sehr empfindlich reagiert. Diese erhöhte Abweichungswahrscheinlichkeit erschwert zwar einerseits die Prognose, folgt jedoch andererseits aus der Beschränkung der Variablen auf Zuwächse. Denn die Verkleinerung der Bezugsgrößen - verglichen mit einer Prognose von Absolutwerten - sorgt automatisch dafür, daß sich Schwankungen in den Zuwächsen stärker bemerkbar machen, wenn man sie auf die Zuwächse, nicht aber auf die absoluten Niveaus der Steuerbeträge bezieht.

Insgesamt zeigt sich, daß die Verwirklichung des Grundgedankens, Teilräume als Einheiten größerer Gebiete zu sehen, für Prognosezwecke nicht unproblematisch ist. Zumal, wenn die zu prognostizierenden Größen nicht gleichmäßig entwickeln, sondern kurzfristigen Strukturwandlungen unterliegen, ergeben sich bei den Regionalisierungsverfahren Schwierigkeiten, weil im Mittelpunkt der Regionalisierung, nämlich bei der Ableitung der Regionalfaktoren, auf Vergangenheitswerte zurückgegriffen wird. Dadurch wird zugleich die Grundlage jeder Prognose deutlich: Sie läßt sich nur dann sinnvoll erstellen, wenn

- 1) Vgl. hierzu Untersuchungsmethoden zur regionalen Beschäftigungsentwicklung die über die zukünftige Industriebeschäftigung Aussagen zu machen versuchen. Siehe: S. Bopp, J.H. Müller, F. Niens: Die Entwicklung der Arbeitsplatzsituation im Kammerbezirk Freiburg und in der Planungsgemeinschaft Breisgau bis 1980, in: Jahresbericht 1969 der Planungsgemeinschaft Breisgau, S. 28
- 2) Vgl. M.J. Beckmann, H.P. Künzi: Mathematik für Ökonomen I, Berlin/Heidelberg/New York, 1965, S. 86

zwischen Vergangenheits- und Zukunftsentwicklung ein nachweisbarer Zusammenhang besteht.[1] Ohne Rückgriff auf Vergangenheitserfahrungen ist daher weder eine Fortschreibung noch eine Regionalisierung durchführbar. Infolgedessen sind beide Methoden auch nicht als gegensätzliche, sondern eher als sich ergänzende Schätz- und Planungsverfahren zu werten.

---

1) Vgl. H. Gerfin: Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen/Zürich, 1964, S. 16

### III. ZIEL- UND PROGRAMMPLANUNG DER GEMEINDE

#### 1. Das Verhältnis von traditioneller zu aufgabenorientierter Finanzplanung

Die bisher diskutierten Methoden der kommunalen Finanzplanung haben gemeinsam, daß sie von eingesetzten Geldbeträgen her aufgebaut werden. Die Finanzpläne dieses Typs geben darüber Auskunft, in welchen Bereichen bestimmte Ausgaben getätigt werden sollen. Welche konkreten Aufgaben mit den jeweiligen Budgetmitteln erreicht werden bzw. erreicht werden sollen, ist dagegen aus input-orientierten Finanzplänen nicht zu entnehmen.[1] Denn die Gliederung der Ausgaben erfolgt entweder nach Verwaltungseinheiten also nach Ministerien, bzw. Dezernaten oder nach Aufgabengebieten.[2] Die Zuordnung der Ausgaben auf Ressorts entspricht dem Ziel der Verwaltungskontrolle durch die Legislative, während die funktionale Gliederung bereits zur aufgabenorientierten Finanzplanung hinführt. Dennoch fehlt in der traditionellen Finanzplanung die explizite Angabe, welche Zielsetzungen mit bestimmten Ausgaben verfolgt werden. Allenfalls wird versucht, die Verteilung der Mehrausgaben auf miteinander konkurrierende Aufgabenbereiche im Textteil des Finanzplans zu begründen.[3] Aus den Veränderungen der Ausgabenschwerpunkte läßt sich dann auf Änderungen in den Prioritäten der Entscheidungsträger schließen. Damit wird eine Übersicht über die Aufgabenzuständigkeiten und ihre Gewichtung durch die Exekutive geliefert.

Für die kommunale Finanzplanung ist jedoch einschränkend zu berücksichtigen, daß die relative Höhe der Ausgabenblöcke nicht unbedingt Ausdruck der Prioritätenvorstellung der Kommunalverwaltung zu sein braucht. Mögliche Diskrepanzen zwischen gewünschter Aufgabenverteilung und tatsächlicher Gewichtung im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung sind in der beschränkten Autonomie der kommunalen Planträger begründet.[4] Je weitgehender die Auftragsverwaltung und die Fachaufsicht durch staatliche Instanzen die gemeindliche Aus-

---

1) Vgl. K. Gresser: Planung, Programmierung, Budgetierung. Kritische und konstruktive Gesichtspunkte, in: Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, H. Krauch (Hrsg.), Freiburg 1972, S. 158

2) Um die kreislauftheoretischen Beziehungen deutlich zu machen, ist bei den Zentralhaushalten ferner eine Gliederung der Zahlungsströme nach volkswirtschaftlichen Arten üblich.

3) So z.B. Der Finanzplan des Bundes 1973 - 1977 - Fortschritt auf solider Grundlage -, in: BMF - Informationen, Bonn 1973, S. 14 - 22

4) Vgl. G. Zeitel: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jahrgang, 1970, I. Halbjahresband, S. 3

gabenpolitik beeinflussen, desto stärker können die tatsächlichen Ausgabenansätze und die eigentlichen Präferenzen der gemeindlichen Entscheidungsträger divergieren. Daneben müssen die zweckgebundenen Zuweisungen als entscheidungsbeeinflussender Faktor berücksichtigt werden.[1] Denn je nach der Höhe der gemeindlichen Eigenbeteiligung an den Finanzierungskosten können die Prioritäten der Gemeinden zugunsten der Aufgaben mit hoher Bezuschussung verschoben werden. Aus der Zuordnung der vorhandenen Ressourcen auf die einzelnen gemeindlichen Aufgaben kann daher nicht unmittelbar darauf geschlossen werden, daß der jeweils aus der Sicht der Gemeinde dringendste Bedarf gedeckt wird.

Die Zuordnung von Personal- und Sachmitteln auf die einzelnen öffentlichen Aufgaben ist in der traditionellen Finanzplanung meist so allgemein, daß die Frage nach der Effizienz der Mittelverwendung nicht beantwortet werden kann. Die fehlende Berechnung der Ertragsseite der öffentlichen Ausgaben und die mangelnde Zurechnung der tatsächlichen Kosten auf die verschiedenen Aufgaben verhindern eine rationale Steuerung des Ressourceneinsatzes. Die Anwendung des Budgetgrundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung[2] ist in diesem Zusammenhang wenig leistungsfähig. Denn er umfaßt im Grund nur ein allgemeines Rationalkalkül, also entweder mit gegebenen Mitteln einen höchstmöglichen Nutzen oder ein gegebenes Ziel mit den geringsten Kosten zu erreichen. Bei Unklarheit über die angestrebten Ziele und die Wertigkeit alternativer Zielerreichungsgrade erweist sich dieser Grundsatz jedoch leicht als Leerformel.

Diese Situation kann nur behoben werden, wenn die impliziten Ziele, die mit der Staatstätigkeit verfolgt werden, offengelegt und die Zielerreichungsgrade mit Hilfe von output-Indikatoren operational gemacht werden können. Produktionstheoretisch würde dies bedeuten, auch für öffentliche Leistungen Produktionsfunktionen zu erstellen, um anhand von input-output-Relationen das Mengengerüst der staatlichen Güterproduktion offenzulegen. Diese rein reale Betrachtung wäre durch eine monetäre Bewertung von Leistung und Kosten zu ergänzen, um eine optimale Steuerung der staatlichen Aktivitäten vorzunehmen. Realistischerweise könnte man sich bei der Analyse von Leistungen und Kosten auf marginale Änderungen beschränken. Zu fragen

---

1) Dieselbe Problematik tritt für die Länder bei den sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und 91 b Grundgesetz auf.

Vgl. Fragen zur Verfassungsreform, Zwischenbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages, Hrsg. Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum, Bonn, in: Zur Sache, Heft 1/73, S. 85

2) Vgl. § 62, Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.1972 (GV NW, S. 218)

wäre also beispielsweise, wie sich die Sicherheit im Straßenverkehr erhöht, wenn die Gemeinde ihre Ausgaben in diesem Bereich um 1 % erhöht. Es wäre dann im einzelnen zu spezifizieren, in welcher Form die Ausgaben- und Kostensteigerung vorgenommen und in welcher Weise die Steigerung der Sicherheit gemessen und bewertet wird. Die marginal-analytische Betrachtungsweise ist jedoch nur dann anwendbar, wenn sich die Wirkungen eines veränderten input-Einsatzes auf den output isolieren lassen. Ist eine partielle Faktorvariation nicht möglich, weil sich zugleich Änderungen der Qualität und Quantität der übrigen Einsatzgüter oder der Leistung einstellen, müssen die Gesamtnutzen und Gesamtkosten alternativer Programme und Ressourcenverwendungen gegeneinander abgewogen werden .

Eine notwendige Voraussetzung für die Anwendung derartiger Kalküle ist daher die Möglichkeit, den einzelnen staatlichen Leistungen ihre spezifischen Kosten zuzurechnen. Um den erweiterten Aufgaben der mittelfristigen Finanzplanung gerecht zu werden, müßten die Gemeinden eigene Kostenrechnungen aufbauen, bzw. diese erweitern. Analog der privatwirtschaftlichen Kostenrechnung sind die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung nach **Kostenarten** aufzuschlüsseln.[1] Zu den Kosten der Kommunalverwaltung gehören nicht nur Personal- und Sachaufwand, sondern auch kalkulatorische Kosten für Zinsen und Abschreibungen der genutzten Anlagen. Bei der Kostenbemessung können die Gemeinden auf die Erfahrungen in der Gebührengestaltung zurückgreifen, bei der sie gleichfalls auch kalkulatorische Kosten zu berücksichtigen haben.[2]

Die verschiedenen Kostenkategorien sind sodann auf Kostenstellen umzulegen. Dies setzt voraus, daß die Gemeinde in der Lage ist, ihre Ämter und Einrichtungen in sinnvolle Kostenstellen einzuteilen. Je homogener die Leistungen sind, die von einer Kostenstelle erbracht werden, desto leichter ist die Zuordnung der in den Kostenstellen anfallenden Kosten auf die einzelnen kommunalen Leistungen (Kostenträger). Bei heterogenen outputs von Ämtern müssen die Kosten dagegen nach Zeitaufteilung oder anderen Kriterien auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche aufgeschlüsselt werden. Dies trifft z.B. für Behörden zu, die Dienstleistungsfunktionen für andere öffentliche Einrichtungen und keine "Endprodukte" an den Bürger abgeben. So müssen etwa die Kosten eines Rechtsamtes, das die übrigen Dienststellen mit Informationen und Rechtsbeistand versorgt, auf die verschiedenen Aufgaben der beratenen Behörden verteilt werden, um eine sachgerechte Kostenzurechnung auf die öffentlichen Leistungen zu erreichen.

Der Schwerpunkt der Kostenanalyse liegt im Kommunalbereich - wie auch bei anderen öffentlichen Verwaltungen - im Personalsektor, so daß Zeitstudien über die Aufgabenverteilung, mit denen kommunale Beamte und Angestellte

---

1) Vgl. J. Wild und P. Schmid: Managementsysteme für die Verwaltung, PPBS und MbO, in: Die Verwaltung, 6. Bd., 1973, Heft 3, S. 152

2) Vgl. W. Scheel/J. Steup: a. a. O., S. 280

befäßt sind, das wichtigste Analyseinstrument zur Kostenaufteilung sein dürfen.[1] Gleichzeitig lassen sich im Personalbereich die größten Rationalisierungserfolge erzielen, wenn durch Reallokation des Personaleinsatzes eine Verbesserung der Arbeitsabläufe erreicht werden kann.

Bei öffentlichen Einkommensübertragungen reduziert sich das Problem der Kostenermittlung auf die Zurechnung der Verwaltungskosten auf die Transferzahlungen. Als Bezugsgröße kann eine DM Transferzahlung oder eine bestimmte Anzahl von Empfängern gewählt werden. Die Höhe der zuzurechnenden Verwaltungskosten hängt von den Verteilungsmodalitäten, sowie der organisatorischen Abwicklung in der Verwaltung ab. Im übrigen ist bei den Übertragungen der jeweilige input zugleich auch output in Form der ausgezahlten Beträge. Eine Effizienzbeurteilung ist hierbei nur bei Vorgabe von Verteilungszielgrößen möglich.

Die leistungsorientierte Finanzplanung stellt generell keinen Ersatz für die input-bezogene Finanzplanung dar. Sie ergänzt diese vielmehr und erweitert ihre Einsatzmöglichkeiten im Budgetierungsprozeß. Durch die angestrebte Verknüpfung von Ressourceneinsatz und Leistungsergebnissen der Kommunalverwaltung liefert sie zugleich Ansatzpunkte für ein Planungs- und Managementsystem in den Gemeinden.

Im folgenden soll im einzelnen aufgezeigt werden, welche Elemente eine ausbringungsorientierte Finanzplanung aufweisen müßte, um den erweiterten Aufgabenstellungen gerecht zu werden.

## 2. Die Einordnung der mittelfristigen Programmplanung in ein kommunales Planungssystem

Eine mittelfristige Programmplanung der Gemeinden muß in ein umfassendes kommunales Planungssystem eingeordnet werden, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll. Da die Outputorientierung der Programmplanung eine Formulierung von konkreten Leistungszielen für die Kommunalpolitik voraussetzt, bedarf es einer Zielkonzeption der Gemeinde, auf die die Finanzplanung aus-

---

1) Das Amt für Entwicklungsplanung der Hansestadt Lübeck hat für die Kommunalverwaltung eine EDV-gerechte Zeiterfassungsmethode entwickelt und erprobt:

Vgl. Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) - Teilbereich Kostenrechnung - Bericht an den Ausschuß für Entwicklungsplanung, Sitzung vom 22.6.1971, Hrsg. Hansestadt Lübeck, Amt für Entwicklungsplanung, Januar 1972

gerichtet werden kann. Da die meisten kommunalen Infrastrukturaufgaben langfristiger Art sind und Entscheidungen in diesem Bereich die gemeindliche Entwicklung oft auf Jahrzehnte hinaus festlegen, erscheint es sinnvoll, der mittelfristigen Planung eine Langfristplanung zugrunde zu legen, um die längerfristigen Perspektiven kommunaler Entwicklung zu durchleuchten.

In Analogie zum US-amerikanischen Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungsverfahren (PPBS) [1] muß eine outputbezogene Finanzplanung daher von einer strategischen Gesamtentwicklungsplanung ausgehen, innerhalb derer ein umfassendes Zielsystem für die städtische Entwicklung konzipiert werden kann. [2] Damit soll verhindert werden, daß die mittelfristige Planung lediglich aus der traditionellen Budgetierung entwickelt wird. Denn dieses Vorgehen hätte zur Folge, daß die mittelfristige Finanzplanung zu einer aus Vergangenheitswerten abgeleiteten Fortschreibung ressortbestimmter Haushaltsansätze würde. [3] Die mittelfristige Planung nähme sich damit ihren eigenen Gestaltungsspielraum und würde zu einem verlängerten Einjahresbudget degenerieren.

Gerade auf kommunaler Ebene bietet es sich dagegen an, die mittelfristige Finanzplanung mit einer längerfristigen Stadtentwicklungsplanung zu verknüpfen, weil nur so kommunalpolitisch Wünschbares und finanziell Realisierbares aufeinander abgestimmt werden kann. Eine längerfristige Planung mit einem Zeithorizont von ca. zehn bis fünfzehn Jahren schafft zudem die Möglichkeit, nicht nur ohnehin bestehende Entwicklungstrends zu legalisieren,

---

1) Aus der umfangreichen Literatur zum PPBS:

D. Novick (Hrsg.): Program Budgeting, 2. Auflage, 1973, Cambridge (USA); F. J. Lyden / E. G. Miller: Planning - Programming - Budgeting, 2. Aufl., Chicago, 1972; The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System. A Compendium of Papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee, 91. Kongreß, 3 Bände, Washington 1969; H. H. Hinrichs/G. M. Taylor: Program Budgeting and Benefit-Cost-Analysis, Pacific Palisades (USA), 1969; D. Brümmerhoff: Das "Planning-Programming-Budgeting-System" (PPBS), in: Finanzarchiv N. F., Band 29, 1970, S. 64 ff; B. Rürup: Das Planning-Programming-Budgeting-System - Theorie - Praxis - Erfahrungen, in: Das rationale Budget, K. H. Hansmeyer (Hrsg.), Köln, 1971, S. 135 ff.; F. Naschold/W. Väth (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen, 1973; H. C. Recktenwald (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

2) Vgl. J. J. Hesse: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse im Bereich der Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg., I. Halbjahresband, 1971, S. 28

3) Vgl. R. Jochimsen: Planung im staatlichen Bereich; in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 113 vom 23. Juli 1971, S. 1238

sondern durch aktive Zielfindungsprozesse die Stadtentwicklung auf einen von den kommunalen Entscheidungsträgern gewünschten Pfad zu lenken.

Hierzu ist es notwendig, die Stadtentwicklung in die Raumordnungs- und Regionalplanung einzubetten. Die raumordnungspolitischen Zielsetzungen des Bundes[1] und der Länder[2] erweisen sich jedoch hierzu wegen ihrer Allgemeinheit und Unverbindlichkeit als weitgehend unbrauchbar. Die in ihnen formulierten Zielvorstellungen sind praktisch Leerformeln, die beliebig interpretierbar sind. Charakteristika wie "wirtschaftlich gesund" oder "ausgewogen" sind typische Kennzeichnungen, aus denen die planende Gemeinde keine Anhaltspunkte für ihre Langfristplanung gewinnen kann, so daß hier die Lenkungs- und Koordinationsfunktion von Landes- und Bundesplanung weitgehend fehlt.[3]

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg führt z.B. zur Zentralfunktion der Stadt Freiburg aus: "Im Netz der zentralen Orte des Landes sind auszubauen

- das Oberzentrum Freiburg im Breisgau in der Weise, daß die Stadt als traditioneller kultureller und wirtschaftlicher Mittelpunkt des Südlichen Oberrheingebietes sowie des südlichen Schwarzwaldes und als Stätte des geistigen Leistungsaustausches mit dem benachbarten Ausland steigende Bedeutung gewinnt!"[4] Derartige Formulierungen sind für die Gewinnung eines operationalen Zielsystems für die langfristige Stadtentwicklung unbrauchbar und können kaum Anhaltspunkte für eine gemeindliche Planung geben. Auch die generelle Definition der Oberzentren als "zentrale Orte mit in der Regel großstädtischer Prägung, die ein großes Gebiet von mehreren 100.000 Einwohnern auch mit hochqualifizierten Leistungen versorgen können,"[5] läßt keine klar umrissenen Aufgabenformulierungen zu, die sich in gemeindliche Entwicklungsziele umsetzen oder konkretisieren ließen.

Die Strukturierung der kommunalen Entwicklungsziele muß sich nicht notwendigerweise an den verwaltungsmäßigen Gliederungen orientieren, sondern kann bspw. nach Bedarfsbereichen erfolgen. Legt man die Aufgabenverteilung

- 
- 1) z.B. Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Entwurf i.d.F. des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25.7.1974, insbesondere Teil I, S. 1 ff.
  - 2) z.B. Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22.6.1971, Hrsg. Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1972
  - 3) Vgl. D. Storbeck: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Band 23, 1970, S. 115
  - 4) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22.6.1971, a.a.O., S. 49
  - 5) ebda., S. 14

der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik zugrunde, so sind bei den Gemeinden folgende Aufgabenbereiche angesprochen: Wohnen, Arbeiten, Bildung, Ver- und Entsorgung, Verkehr, Umweltschutz, Verwaltung und Sicherheit, Soziales.[1] Bei jedem Versuch, Ziele und Aufgabenbereiche zu gliedern, ergeben sich Überlappungen, die aus der vielfältigen Verquickung der verschiedenen Funktionen resultieren. Sie zu ignorieren, würde bedeuten, allenfalls in einigen Subsystemen optimale Lösungen zu erzielen, jedoch den Gesamtzusammenhang der Aufgaben zu vernachlässigen. Es muß daher stets auf eine Abstimmung und Integration der Aufgabenbereiche gedrungen werden, um den Interdependenzen zwischen den verschiedenen Bedürfniskategorien Rechnung zu tragen.

Mit der Umsetzung der langfristigen Ziel- und Aufgabenplanung in mehrjährige Programmplanungen beginnt die Verteilung der beschränkten Finanzmittel auf die alternativen Verwendungszwecke. Wegen der Einführung der monetären input-Restriktionen stellt sich in dieser Phase der Planung konkret die Frage nach den sachlichen und zeitlichen Prioritäten. Denn in die mittelfristige Planung können nur die Aufgaben aufgenommen werden, die mit den antizipierten Finanzmitteln durchführbar sind. Es müssen daher die Programme oder Programmelemente ausgewählt werden, die sich in die langfristige Zielkonzeption einfügen und die zeitlich am ehesten durchzuführen sind. Beim Übergang von der Langfristplanung zur mittelfristigen Programmplanung muß daher die zeitliche Abfolge der Bedarfserfüllung festgelegt werden. Die Konkurrenz der Aufgaben führt ferner dazu, daß nicht in allen Aufgabenbereichen am Ende der Planperiode der gleiche Zielerreichungsgrad realisiert werden kann. Daher muß auch in sachlicher Hinsicht eine Auswahl der verschiedenen Programme vorgenommen werden.

Die mehrjährigen Finanzprogramme, deren Planungsperiode von Aufgabe zu Aufgabe variieren kann, müssen dann nochmals für die Budgetierung im Einjahresbudget zeitlich zerlegt und in Verwaltungskategorien umgesetzt werden. Wenn die in den Finanzprogrammen angesprochenen Maßnahmen aus sich heraus keine strenge zeitliche Abfolge verlangen, so muß im Rahmen dieses Planungsschrittes nochmals über die Auswahl der in Angriff zu nehmenden Aktivitäten entschieden werden. In der Regel wird es jedoch so sein, daß sich kommunale Aktivitäten über längere Zeiträume erstrecken und auch ihr Umfang von Jahr zu Jahr nicht beliebig variiert werden kann. In vielen Bereichen liegen sogar Daueraufgaben vor, so daß die Programme praktisch nur fortgeschrieben werden müssen (z.B. Stadtentwässerung, Müllabfuhr).

---

1) Vgl. U. Doni: Was will der Nürnberg-Plan?, in: Informationen zum Nürnberg-Plan, 1972, Nr. 1 vom 28.4.1972, S. 2

Auswahl und Umfang der Aktivitäten, die die Gemeinde in einem Haushaltsjahr durchführen kann, sind also zu benennen und dann entsprechend der Verwaltungsorganisation auf Dezernate, Ämter und Stellen zuzuordnen, damit auch weiterhin die Kontrolle einer sachgerechten Verwendung von Budgetmitteln aufrecht erhalten werden kann. Die Umsetzung des Ressourceneinsatzes von Aktivitäten zu Verwaltungseinheiten wird als "cross walk" bezeichnet.[1] Er kann in Form einer Matrix dargestellt werden:

	Dezernat A			Dezernat B			Dezernat C			Summe
	P	S	I	P	S	I	P	S	I	
Programm I.										
A										
B										
C										
Programm II.										
A										
B										
C										
Programm III.										
Summe										

Die Zeilensummen weisen jeweils die Kosten einzelner Programme bzw. Programmelemente aus, und zwar unabhängig davon, in welchen Verwaltungszweigen das jeweilige Programm durchgeführt und die entsprechenden Kosten haushaltsmäßig verbucht werden.

Vertikal lassen sich die Kosten nach Verwaltungsgliederungen addieren, so daß die Spaltensummen der Grobstruktur eines ressortmäßig gegliederten Budgets entsprechen. Eine weitere Verbesserung des Informationsgehaltes der

---

1) Vgl. B. Rürup: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971, S. 100 f.

Matrix kann dadurch erzielt werden, daß die Kosten der Verwaltungseinheiten in Ausgabenkategorien (Personal, Sachmittel, Investitionen) unterteilt werden. Damit könnten dann zugleich die volkswirtschaftlich relevanten Nachfrageströme veranschaulicht werden. Ferner gibt sich aus dieser Unterteilung die Möglichkeit, die Personal- und Investitionsplanung mit dem Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungsverfahren zu verknüpfen. Personal- und Investitionspläne würden einerseits aufzeigen, für welche Programme und Aufgaben Mitarbeiter eingesetzt und Investitionen vorgenommen werden, andererseits wäre auch eine verwaltungsmäßige Zuordnung der kommunalen inputs möglich.

### 3. Gewinnung und Aufbau einer mittelfristigen Programmplanung

#### a) Zielsystem und Programmstruktur

Die Erarbeitung eines Zielsystems für einen mittelfristigen Programmplan hat auf den strategischen Vorstellungen der Stadtentwicklungsplanung aufzubauen. Die Umsetzung der Langfristperspektiven in operationalisierbare Zielvorstellungen für einen überschaubaren Planungszeitraum von vier bis sieben Jahren ist als ein erster Teilschritt in der Programmierungs-Phase aufzufassen. Er umfaßt im wesentlichen zwei Aufgaben:

- Identifikation von Zielen
- Hierarchisierung von Ober- und Unterzielen.

Eine Analyse der Zielsetzungen für einen mittelfristigen Planungszeitraum ist durch die Vorschaltung einer langfristigen Planung keineswegs überflüssig, da der Unbestimmtheitsgrad strategischer Planungen noch eine relativ große Interpretationsfreiheit offenläßt, die in der Programmierungs-Phase zu schließen ist.

Bei der Konkretisierung und Definition der kommunalen Aufgaben und ihrer Strukturierung sind wiederum die Vorgaben durch Bundes- und Landesplanung zu berücksichtigen, insoweit sie die Planungskompetenz der Gemeinden einschränken und kommunale Aufgaben und die mit ihnen verfolgten Ziele festlegen. Der Planungsprozeß sollte sich auf die Aufgaben beschränken, bei denen die Gemeinden zumindest ein Mitspracherecht über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung haben, da es nicht der Sinn gemeindlicher Planung sein kann, Aufgaben anderer Gebietskörperschaften in Leistungskategorien umzusetzen.

Bei der Bestimmung und endgültigen Definition von Programmzielen ist darauf zu achten, daß auf eine Quantifizierung verzichtet und nur eine allgemei-

ne Festlegung vorgenommen wird.[1] Durch das Gebot nicht spezifizierter Zielsetzungen soll für die Zuteilung einzusetzender Ressourcen ein Spielraum gelassen werden, damit nicht im Zuge der Zieldefinition zugleich eine Festlegung der Ausgabenstruktur erfolgt. Würden dagegen die Ziele quantitativ festgelegt, etwa Bau von x Sozialwohnungen oder Erweiterung des gemeindlichen Straßennetzes um x %, wäre zugleich der Ressourceneinsatz für alternative Verwendungszwecke bestimmt. Ließen sich die zur Erreichung der Ziele notwendigen Budgetmitteln nicht zur Verfügung stellen, müßte der Planungsprozeß von der Ressourcenzuteilung zur Zielformulierung zurückgehen und alternative Zielvorstellungen entwickeln. Die wechselseitige Änderung von Zielen und Budgetmitteln hätte so lange zu erfolgen, bis die Zielstruktur mit der Ausgabenstruktur kompatibel ist. Bei einer nichtquantifizierten Zielformulierung entfällt dagegen die Notwendigkeit einer permanenten Rückkoppelung, weil die Planer in der Ressourcenverteilung wesentlich flexibler sind, da dem Zielsystem eine Mehrzahl von Programmstrukturen zugeordnet werden kann. Dadurch bleibt es auch in der Phase der Planung des Ressourceneinsatzes möglich, Alternativüberlegungen in der Programmstruktur anzustellen.

Allgemein formulierten Zielen müssen skalierbare Indikatoren zugeordnet werden, um die jeweiligen Zielerreichungsgrade zu messen. Mit Hilfe der Indikatoren sollen die Zielinhalte möglichst umfassend abgedeckt werden, um eine Fehlorientierung der Programme zu vermeiden. Auf die Einzelheiten der output-Messung kommunaler Dienstleistungen wird im Teil c) einzugehen sein.

Für eine output-orientierte Finanzplanung sind Zielformulierungen, die mit Ausgabebeträgen operieren, verfehlt. Zielinhalte, wie z. B. im Planungszeitraum x DM zur Finanzierung von Kinderspielflächen auszugeben, führen praktisch in eine input-orientierte Finanzplanung zurück, da sie über die gewünschten Leistungsziele nichts aussagen. Ferner tritt - wie bei den quantitativ formulierten Zielen - eine Festlegung von Budgetvolumina bereits in der Zielplanung auf, so daß die notwendige Flexibilität in der Ressourcenzuteilung verhindert wird.

Die Zielsetzungen einer kommunalen Programmplanung können nach verschiedenen Gesichtspunkten gegliedert und gewichtet werden. Allgemein gültige Vorschriften über die Vorgehensweise bei der Strukturierung und Zuordnung von Zielen lassen sich nicht entwickeln. Die Gliederung sollte vielmehr nach praktisch-pragmatischen Gesichtspunkten erfolgen. Die Ziele der Programmplanung lassen sich in den einzelnen Zielebenen nach unterschiedlichen Kri-

---

1) Vgl. H.P. Hatry: Criteria for Evaluation in Planning State and Local Programs, in: H.H. Hinrichs und G.M. Taylor: Program Budgeting and Benefit-Cost-Analysis, Pacific Palisades, California, 1969, S. 99  
anderer Auffassung sind dagegen O.L. Deniston und I.M. Rosenstock: Relating Program Evaluation to Planning, Programming, Budgeting, a.a. O., S. 173

terien ordnen. Die Oberziele können beispielsweise nach Individualbedürfnissen wie Sicherheit, Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Mobilität etc. abgegrenzt werden. Dieser individualbezogenen Zielstruktur steht die Möglichkeit gegenüber, die Kommunalplanungen von räumlich übergeordneten Zielen her aufzubauen. Die gewünschte Funktion der Gemeinde im Raum und ihre angestrebte Wirtschaftsentwicklung und -struktur wären dann Ausgangspunkte für eine Zielbestimmung. Beide Ansatzpunkte führen zu unterschiedlich aufgebauten Zielhierarchien, wobei sich im Zuge der Konkretisierung bei zahlreichen Programmkategorien und -elementen Übereinstimmungen ergeben werden.

Auf den folgenden Zielebenen kann wiederum nach Sachgebieten gegliedert werden. Ferner sind Unterscheidungen nach Personengruppen, die durch Kommunalleistungen erreicht werden sollen, möglich und sinnvoll, z.B. alte Menschen, einkommensschwache Familien, mittelständische Unternehmen. Auch räumliche Kriterien können zur Abgrenzung von Teilzielen herangezogen werden, z.B. Stadt- oder Ortsteile in der Verkehrsplanung.[1] Welches Gliederungsschema am geeignetesten ist, läßt sich wiederum nur im Einzelfall feststellen. Eindeutige optimale Zielstrukturen sind nicht denkbar, allenfalls ein weitgehender Konsens unter den Beteiligten. Verfehlt sind dagegen Abgrenzungskriterien, die sich an Ausgabekategorien orientieren, wie z.B. konsumtive oder investive, personelle oder sächliche Ausgaben. Eine Abgrenzung dieser Art wäre input-bezogen und läßt den leistungsmäßigen Zielbezug außer acht.

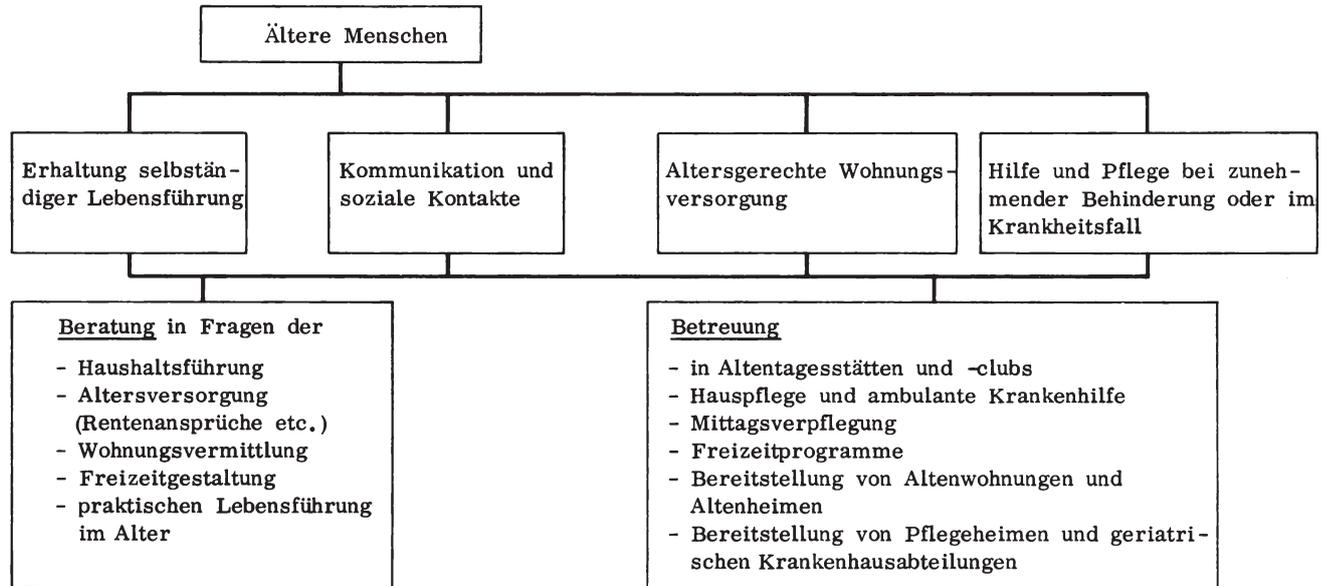
Teilziele können untereinander und im Verhältnis zum Oberziel in unterschiedlicher Beziehung stehen. Komplementarität von Teilzielen liegt vor, wenn sich das Oberziel (nur) mit Hilfe mehrerer Teilziele verfolgen läßt. Bei substitutiven Verhältnissen von Unterzielen wird durch die Verfolgung eines Teilziels die eines anderen erschwert oder ganz ausgeschlossen. Im Zuge des Planungsprozesses muß dann eine Alternativenwahl erfolgen, um zu entscheiden, über welches Teilziel das Oberziel angestrebt werden soll. Bei Aufbau eines mehrstufigen Zielsystems für eine mittelfristige Programmplanung kommt es jedoch zunächst nur darauf an, einen möglichst umfassenden Überblick über die möglichen Wege der Zielerreichung zu geben, um sich nicht a priori die bisher eingeschlagenen Möglichkeiten zu beschränken. Eine offene Planung verlangt gerade die Ausschöpfung innovativer Gedanken, die eine Erweiterung oder Veränderung des kommunalen Leistungsangebots ermöglichen.

Die Anzahl der Zielebenen sollte auf drei bis vier Untergliederungen beschränkt werden, um die Übersichtlichkeit des Systems nicht zu gefährden. Ferner würde eine zu starke Auffächerung dazu führen, daß bereits Detailentscheidungen in das Planungssystem aufgenommen würden. Dies ist jedoch nicht die Intention einer leistungsorientierten Finanzplanung. Der Umfang der Hierarchisierung kann bei den verschiedenen Aufgabenbereichen unterschiedlich sein, wobei der Grad der Differenzierung der Ziele dem politischen und fiskalischen Gewicht der Aufgabe anzupassen ist.

---

1) Vgl. The Sunderland Study, Tackling Urban Problems: A Working Guide, Hrsg. Department of the Environment, London 1973, S. 23

Beispiel einer Programmstruktur aus dem Bereich städtischer Sozialpolitik



Quelle: Beiträge zum Nürnberg-Plan, Reihe F: Sozialplanung, Heft 1: Rahmenplan Sozialwesen - Zielsystem -, Hrsg. Stadt Nürnberg, Arbeitsgruppe Nürnberg-Plan, Mai 1972, S. 9

Das Zielsystem der kommunalen Programmplanung muß nicht den organisatorischen Gliederungen der Kommunalverwaltung entsprechen. Eine Anpassung der Verwaltungsstruktur an die Aufgabengliederung ist nicht generell notwendig, da für die Gliederung von Dezernaten und Ämtern eine Reihe anderer Gesichtspunkte maßgebend ist als für die Programmplanung.[1] Es stellt daher eine grobe Vereinfachung dar, ein Organisationsoptimum bei Übereinstimmung von Verwaltungs- und Zielstruktur zu proklamieren.

#### b) Erfassung und Bewertung der Programmkosten

Nach Abschluß der Zieldefinition und Hierarchisierung in Form einer Zielstruktur sind den einzelnen Subzielen Programme, bzw. Programmelemente zuzuordnen, die die Gemeinden realisieren könnten. Der Ressourceneinsatz ist nunmehr daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit er dem vorgegebenen Ziel entspricht. Ferner können alternative Programmelemente nach Effizienzkriterien einander gegenüber gestellt werden. Zur Abwägung der Alternativen ist eine Messung der jeweiligen Kosten und Erträge von Programmen bzw. ihren einzelnen Elementen notwendig. Als klassische Instrumente dieser Bewertung gelten die Kosten-Nutzen- oder Kosten-Effektivitäts-Analyse.[2]

Zur Aufstellung eines mittelfristigen Programmplans wird sich der Kosten-Nutzen-Analyse jedoch nur im beschränkten Umfang bedient. Insbesondere wird auf eine Diskontierung von Kosten und Erträgen verzichtet,[3] obwohl damit

- 
- 1) Vgl. Planning, Programming, Budgeting for City, State County Objectives, Washington 1968, PPB Note 5, S. 2
  - 2) Zur umfangreichen Literatur zur Kosten-Nutzen-Analyse siehe folgende Überblicksartikel: O. Eckstein, A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Universities-National Bureau Committee for Economic Research. Princeton, 1961, S. 439 ff. A. Prest/R. Turvey: Cost-Benefit-Analysis: A Survey, in: Economic Journal, Vol 75, 1965, S. 683 ff. O. L. Deniston/I. M. Rosenstock/W. Welch und V. A. Getting: Evaluation of Program Effectiveness and Program Efficiency, in: Planning, Programming, Budgeting, 2. Aufl., Hrsg. Lyden/Miller, Chicago 1972, S. 141 ff.
  - 3) Zur Problematik der Diskontierung siehe W. J. Baumol: On the Discount Rate for Public Projects, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A Compendium of Papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee, Vol. I., Washington, 1969, S. 489 ff und Marglin, St. A.: Public Investment Criteria, London 1967, S. 47 ff.

insbesondere bei langfristigen Projekten eine Verzerrung in der Auswahl eintreten kann, da der Gegenwartswert zukünftiger Erträge und Kosten mit zunehmender Entfernung vom Planungszeitpunkt abnimmt. Die Beschränkung des Planungshorizonts auf einen mittelfristigen Zeitraum führt ferner zur Nichtberücksichtigung aller Kosten und Erträge, die im Anschluß an den Planungszeitraum anfallen. Hierdurch wird zwar einerseits das Prognoseproblem reduziert, jedoch können sich auf der anderen Seite Fehlentscheidungen ergeben, wenn bei alternativen Projekten ein unterschiedlicher zeitlicher Anfall von Kosten und Erträgen vorliegt. Kosten, die nach dem Ende der Planungsperiode anfallen, verursachen eine relative Besserstellung des Projekts, während nicht berücksichtigte Erträge in diesem Zeitraum eine relativ geringere Wirtschaftlichkeit des Projektes ausweisen, als es der Wirklichkeit entspricht.

Die Beschränkung des Planungshorizontes muß schließlich unter dem Gesichtspunkt kritisiert werden, daß häufig Kosten und Erträge mit einer gewissen Phasenverschiebung anfallen. Während in der Anlaufphase von Projekten häufig die Kosten die Erträge übersteigen, fallen in späteren Perioden vergleichsweise mehr Erträge an, während die Kosten zurückgehen. Die Festlegung eines einheitlichen Planungshorizontes für Kosten und Erträge muß unter diesem Aspekt als problematisch angesehen werden. Man könnte daher die Kostenplanung auf einen kürzeren Zeitraum limitieren und die Ertragsberechnung auf zusätzliche Planungsjahre ausdehnen.[1]

Im Rahmen einer mittelfristigen Programmplanung sind die Kosten der kommunalen Leistungserstellung zu erfassen. Hierzu ist die kameralistische Rechnungsführung der öffentlichen Hände nicht direkt verwendbar, weil sie eine reine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung darstellt. Im Gegensatz zu den Ausgaben als Zahlungsstrom werden die Kosten als leistungsbedingter, bewerteter Güterverzehr charakterisiert.[2] Der Übergang von einer pagatorischen Rechnung zu einer Kostenbetrachtung muß daher insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, daß ein Teil der Kosten nicht gleichzeitig zu Ausgaben führt. Für die kommunale Kostenplanung bietet sich daher folgende Gliederung an :

1. Laufende Haushaltsausgaben für Personal, Sachmittel und Instandhaltung
2. Abschreibungen auf genutzte Anlagevermögen
3. Finanzierungskosten
4. Kosten, die von Dritten getragen oder erstattet werden.

Während die Kostenarten unter 1. direkt aus der kameralistischen Rechnung entnommen werden können, sind bei den folgenden Gruppen Abweichungen festzustellen, weil Kosten- und Ausgabeanfall zeitlich auseinanderfallen. Die unterschiedlichen liquiditätsmäßigen Konsequenzen der einzelnen Kostenkategorien der kommunalen Leistungserstellung müssen bei der Gemeindeplanung eben-

---

1) Vgl. Planning, Programming, Budgeting for City, State, County Objectives, PPB Note 1 - 8, Washington, 1968, PPB Note 8, S. 14

2) E. Kosiol: Kostenrechnung, Wiesbaden, 1964, S. 37

falls berücksichtigt werden, um die Umsetzung der Programmplanung in ein ausgabenbezogenes Einjahresbudget zu erleichtern.

Die Erfassung und Abgrenzung der laufenden Haushaltsausgaben bereitet theoretisch die geringsten Schwierigkeiten. Insoweit die eingesetzten Ressourcen direkt einer öffentlichen Leistung (Programm oder Programmelement) zugeordnet werden können, werden sie als Kostenträgereinzelkosten erfaßt.[1] Für Prognosezwecke sollten Sach- und Personalausgaben getrennt erfaßt werden, weil man von einer unterschiedlichen Preisentwicklung beider Kostenkategorien ausgehen muß.[2] Jede Planung, die in laufenden oder relativen Preisen erstellt wird, muß daher die Verschiebung der Preisrelationen einkalkulieren. Lediglich in Planungsansätzen zu konstanten Preisen werden sowohl Preisniveau- wie auch Preisstruktureffekte vernachlässigt. Mit zunehmender zeitlicher Reichweite sinkt jedoch der Aussagegehalt dieses Planungstyps erheblich ab, weil die Wirkungen von Niveau- und Strukturverschiebungen auf die monetären Budgets immer weniger abzusehen sind.

Neben den zurechenbaren Einzelkosten müssen die laufenden Kosten erfaßt werden, die keinem Programm oder Programmelement direkt zugeordnet werden können. Sie sind als Gemeinkosten aufgeschlüsselt den einzelnen kommunalen Leistungen anteilmäßig zuzurechnen. Eine exakte, verursachungsgerechte Aufschlüsselung dürfte sich im allgemeinen kaum erreichen lassen, fällt jedoch auch für die Gesamtkostenbetrachtung nicht allzu schwer ins Gewicht.[3] Insbesondere werden die Ungenauigkeiten bei der Aufteilung kaum die Alternativwahl zwischen Projekten beeinflussen, da die Fehler - selbst bei unterschiedlicher Dimensionierung der Projekte - jeweils nur marginale Änderungen der Gesamtkosten hervorrufen. Geringe Kostenelastizitäten bezogen auf den Projekt-output liegen z.B. bei allen Informationskosten vor, die zur Vorbereitung und Auswahl von Programmen notwendig sind.

- 
- 1) Kosiol unterscheidet Kostenträger-Einzelkosten und Kostenträgereinkosten nach dem Kriterium, ob eine direkte Zurechenbarkeit auf die Leistung (Kostenträger) möglich oder eine Schlüsselung nötig ist. Vgl. E. Kosiol: a.a.O., S. 166 f.
  - 2) Die Arbeitsgruppe "Bedarfsermittlung" des Finanzplanungsrates hat aufgrund der Vergangenheitsentwicklung Preismultiplikatoren ermittelt, die die Verschiebung der Preisrelationen bei öffentlichen Gütern aufzeigen. Beim Übergang von konstanten zu relativen Preisen werden z. B. öff. Sachaufwand mit dem Faktor 1,012, der Personalaufwand mit 1,035 multipliziert. Vgl. Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Bedarfsermittlung" des Finanzplanungsrates, Mai 1972, S. 22
  - 3) Vgl. K. Gresser: Planung, Programmierung, Budgetierung. Kritische und konstruktive Gesichtspunkte, in: Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, a.a.O., S. 165, Fußnote 10

Die Ausgaben für die Instandhaltung der genutzten Anlagen fallen ebenfalls unter die laufenden Kosten, solange es sich um den Unterhalt und die Instandhaltung von Gebäuden und Einrichtungen handelt. Bei Großreparaturen ist dagegen eine Verteilung der Ausgaben auf die Nutzungsjahre vorzunehmen, um eine zeitgerechte Anrechnung der Kosten zu erzielen. Bei der Abgrenzung von laufenden und investiven Ausgaben werden sich im einzelnen Abgrenzungsprobleme ergeben. Ihre Folgewirkungen sind jedoch in einer Mehrjahresplanung, die auf eine Diskontinuirung der Zeitreihen verzichtet, als gering einzuschätzen und dürften die Allokationsentscheidungen der Kommune kaum verzerren.

In einer kostenmäßigen Betrachtung der kommunalen Leistungserstellung sind nicht nur die laufenden Zahlungsströme zu erfassen, sondern auch kalkulatorische Kosten. Wird bei der Herstellung kommunaler Dienste Sachkapital genutzt, müssen entsprechende Abschreibungsbeträge in die Kostenrechnung aufgenommen werden.[1] Die Anschaffungsausgabe muß also nach dem zeitlichen Verlauf der Nutzung des Anlagegutes auf die einzelnen Jahre verteilt werden. Hierzu ist es notwendig, die ökonomische Lebensdauer des genutzten Anlagegutes und den Wertverzehr im Zeitablauf zu prognostizieren. Umstritten ist die Frage, ob die Gemeinden die Abschreibungen auf die Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungswerte ihres Anlagevermögens berechnen sollen.[2] Für die Bewertung von Anschaffungskosten spricht, daß der historische Wert jeweils zweifelsfrei ermittelt werden kann, während der Berechnung der Wiederbeschaffungswerte erhebliche Schätzprobleme im Wege stehen. Insbesondere bei stärkeren Preisschwankungen und ungewissem technischen Fortschritt werden in die Kalkulation von Wiederbeschaffungswerten mit zunehmender Länge der Investitionsperiode spekulative Elemente eingeführt, die die Manipulationsmöglichkeiten in der gemeindlichen Finanzplanung erhöhen.

Bei gebührenfinanzierten Kommunalleistungen ist jedoch auf der anderen Seite zu berücksichtigen, daß eine selbstfinanzierte reale Erhaltung der Vermögenssubstanz nur erreicht werden kann, wenn die Abschreibungen bei steigenden Preisen von Wiederbeschaffungswerten berechnet werden. Andernfalls ergibt sich die Notwendigkeit, die Gebührenhaushalte laufend aus allgemeinen Deckungsmitteln zu alimentieren. Die Frage der adäquaten Gestaltung der Abschreibung ist daher primär ein Problem gemeindlicher Gebühren- und Preisgestaltung. Je stärker die Gemeinde eine volle Kostendeckung ihrer Dienstleistungen anstrebt, desto eher muß sie der Verwendung von Wiederbeschaffungswerten zugeneigt sein. Wird die Preispolitik dagegen mehr unter dem Gesichtspunkt wirtschafts- und sozialpolitisch motivierter Nachfragelenkung

- 
- 1) Im neuen Haushaltsrecht der Gemeinden wird für die kostenrechnenden Einheiten eine Veranschlagung kalkulatorischer Abschreibungen im Verwaltungshaushalt vorgesehen. Vgl. S. Depiereux : Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, a.a.O., S. 166
  - 2) vgl. W. Scheel/J. Steup: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 285 f.

gesehen, ist eine kostenunabhängigere Gestaltung von Gebühren und Preisen adäquat. In diesem Fall wäre dem Gesichtspunkt der Sicherheit der verwendeten Daten der Vorzug zu geben und eine Rechnung mit Anschaffungswerten durchzuführen.

Die zeitliche Verteilung der Anschaffungsausgaben für Investitionsgüter soll einer rationelleren Mittelverwendung und Alternativenauswahl dienen. Die Realisation der unter Kostengesichtspunkten günstigsten Alternative setzt jedoch voraus, daß die Gemeinde keinen liquiditätsmäßigen Restriktionen unterliegt und stets ein kostenoptimales Investitionsbudget realisieren kann. Wegen der beschränkten Eigenmittel aus dem Überschuß in der laufenden Rechnung und den rechtlich begrenzten Kreditaufnahmemöglichkeiten[1] muß die Gemeindeplanung in einem zweiten Schritt die ausgaberelevanten Investitionskosten nach Jahren zusammenfassen und mit den vorhandenen Investitionsmitteln in Einklang bringen. Die Fixierung des Ausgabevolumens im Kapitalbudget einer Gemeinde ist daher vornehmlich liquiditätsbestimmt. Das Investitionsniveau einer Gemeinde wird danach auch weiterhin in einer kameralistischen Rechnung berechnet, während für die Festlegung der Ausgabenstruktur Kosten-Leistungs-Kriterien herangezogen werden. Die Konsequenzen einer Variation des Investitionsbudgets soll im Abschnitt d) gesondert betrachtet werden. Für die kostenmäßige Betrachtung soll dagegen von einem gegebenen Budgetvolumen ausgegangen werden, dessen Struktur zu optimieren ist.

Innerhalb eines gegebenen Budgetvolumens fallen je nach Finanzierung in der Vergangenheit Zins- und Tilgungsausgaben an. Während die Tilgungszahlungen als reine Finanztransaktionen keine Kostenrelevanz aufweisen und daher nur in einer pagatorischen Rechnung berücksichtigt werden, muß der Berechnung von Zinsausgaben und Zinskosten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, vor allem, da in der Literatur hinsichtlich der Behandlung der Zinsen keine einheitliche Auffassung vertreten wird.[2]

Die Zinsen für aufgenommene Kredite stellen ohne Zweifel Kostenelemente dar und müssen den Projekten, deren Durchführung mit Sachkapital erfolgt, zuge-

- 1) Auch nach dem Übergang von den Einzeldeckung der gemeindlichen Investitionsvorhaben zur Gesamtdeckung des Vermögenshaushaltes muß der Kreditrahmen von der kommunalen Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Vgl. S. Depiereux: Zum Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, in: Der Städtetag, Heft 8/1971, S. 431
- 2) Vgl. z. B. PPB Note 6, S. 6, Fußnote 1, in: Planning, Programming, Budgeting for City, State, County Objectives, Washington, 1968. Dort heißt es: "The proper way to treat borrowing costs in individual program analysis is not clear. Initially, it seems best to include the costs as they are needed rather than including possible interest charges and the altered time phasing due to payments of principal. The question of how needed funds might best be raised probably can, at least initially, be separated from the choice of individual program alternatives."

rechnet werden. Eine ausschließliche Berücksichtigung der Fremdkapitalzinsen würde dazu führen, daß das Kostengefüge der Kommunalprogramme von der Relation von Eigen- und Fremdkapital beeinflusst würde. Eine Berechnung kalkulatorischer Kosten auf das gesamte eingesetzte Kapital würde dagegen die Höhe des Kostenniveaus von der Finanzierungsform trennen und eine Unterscheidung in eigen- und fremdfinanzierte Anlagegüter unnötig machen. Im Zuge der kommunalen Haushaltsreform wurde die Einzeldeckung von Investitionsvorhaben generell abgeschafft und auch für den Vermögenshaushalt das Gesamtdenkungsprinzip eingeführt. [1] Eine budgetmäßige Zurechnung von Kreditmitteln und Fremdkapitalzinsen auf einzelne Projekte ist daher in Zukunft nicht mehr möglich. Deshalb ist zu fragen, ob sich nunmehr überhaupt noch Fremdkapitalzinsen auf einzelne Vorhaben zuordnen lassen. Erweist sich eine Zurechnung als unmöglich oder willkürlich, müssen für Projekte Zinskosten entsprechend dem eingesetzten Gesamtkapital kalkuliert werden. Ist dagegen eine isolierte Zurechnung der Fremdkapitalkosten möglich, wäre zu fragen, ob die ausschließliche Berücksichtigung dieser Kostenelemente ausreichend ist und ob sie zu Verzerrungen in der Projektauswahl führt.

Gegeben sei ein Vermögenshaushalt mit drei Investitionsobjekten A, B und C von je 100 Mio DM und einer Finanzierung von 180 Mio DM durch Kredite und einem Überschuß in der laufenden Rechnung von 120 Mio DM. Die einfachste Aufteilung der Fremdkapitalkosten wäre eine Dreiteilung der Zinsausgaben und eine entsprechende Kostenzurechnung auf die drei Projekte. Hinter dieser Vorgehensweise steht die Annahme, daß die Projekte nicht in einer Prioritätenfolge in das Budget aufgenommen, sondern Ausgaben und Finanzierung simultan bestimmt wurden. Unterstellt man dagegen, daß das Budget sukzessive um je 100 Mio erhöht worden wäre, würde dem Projekt mit der höchsten Priorität keine Zinsbelastung angerechnet, während dem 2. und 3. Projekt die Zinsbelastungen für 80 bzw. 100 Mio DM Fremdkapital zugerechnet werden müßten.

Der Unterschied beider Betrachtungen liegt darin, daß im ersten Fall eine Gesamtschau, im zweiten Fall dagegen eine Marginalbetrachtung erfolgt. Diese setzt eine eindeutige Reihung aller kommunalen Projekte voraus, wobei die mit der höchsten Priorität kostenmäßig dadurch günstiger gestellt werden, daß bei ihnen keine Kapitalkosten "entstehen". Denn solange der Eigenmittelfonds nicht erschöpft ist, wird der Kapitaleinsatz praktisch als freies Gut betrachtet. Daher werden Projekte mit hohem Kapitaleinsatz gegenüber denen mit geringerem Kapitalinput relativ besser gestellt, so daß auch die Reihung der eigenfinanzierten Projekte verzerrt wird. Die Marginalbetrachtung führt also zu unökonomischen Ergebnissen und ist daher abzulehnen.

Werden die Fremdkapitalkosten dagegen als Gemeinkosten angesehen und entsprechend dem Kapitaleinsatz insgesamt aufgeschlüsselt, entstehen Kostenbelastungen für alle Kapitalgüter, unabhängig von ihrer individuellen Finanzie-

---

1) Vgl. S. Depiereux: Der Vermögenshaushalt im neuen Gemeindehaushaltsrecht, in: Kommunalwirtschaft, Heft 1/1974, S. 6

zung. Eine generelle Fehllenkung der kommunalen Ressourcen kann daher vermieden werden. Im Vergleich zur Berechnung kalkulatorischer Kosten für das gesamte eingesetzte Kapital ergeben sich dennoch gewisse Differenzen, wenn man eine Gleichheit von Fremdkapitalzinssatz und kalkulatorischem Zinssatz für das Gesamtkapital unterstellt. Liegt dagegen der kalkulatorische Zins unter dem Zins für das aufgenommene Fremdkapital, kann der Preis für den Einsatz der Kapitalgüter nach beiden Berechnungsmethoden gleich hoch sein.

Es ist daher nach den Bestimmungsgrößen eines kalkulatorischen Zinses für das gemeindliche Kapital zu fragen. Hierfür ergeben sich generell zwei Ansatzpunkte:

- der Zins, der sich bei alternativer Anlage der Mittel auf dem Kapitalmarkt erzielen lassen würde oder
- der Zins, den die Gemeinde für aufgenommenes Kapital im Durchschnitt zu entrichten hat.

Geht man davon aus, daß der erste Zinssatz unterhalb des zweiten liegt, da in der Regel die Habenzinsen unter den Sollzinsen liegen, so kann eine Gleichheit der Ergebnisse nur dann sich einstellen, wenn für das Gesamtkapital mit einem Zins gerechnet wird, der sich an Alternativverwendungen des Kapitals orientiert. Dem höheren Zins auf das eingesetzte Fremdkapital steht dann die Nichtberücksichtigung des Zinses auf das Eigenkapital gegenüber. Je geringer der Eigenmittelanteil ist, desto höher muß die Zinsdifferenz zwischen Soll- und Habenzinsen sein, damit eine Gleichheit der Zinsbelastung für den Kapitaleinsatz hergestellt wird. Die unvollständige Berücksichtigung der Kapitalkosten durch die ausschließliche Berechnung der Zinsen auf das Fremdkapital kann daher zu einem Zinssatz für das gesamte genutzte Kapital führen, der dem Kalkulationszins entspricht. Diese Angleichung ist jedoch keinesfalls sichergestellt, sondern in der Regel ist mit Über- und Unterschreitungen zu rechnen, je nachdem, wie sich Verschuldungsgrad und Zinsdifferenz zwischen Haben- und Sollzins entwickeln. Es ist daher theoretisch exakter, von einem Kalkulationszins für die Gesamtheit der eingesetzten Anlagegüter auszugehen. Dieser Weg wurde auch für die kostenrechnenden Einheiten im neuen Haushaltsrecht eingeschlagen.[1]

Wie im empirischen Teil der Arbeit bereits dargelegt, führen die Gemeinden eine Reihe von Aufgaben und Projekten durch, deren Kosten ganz oder teilweise von Dritten getragen werden. Bei der Abgrenzung der Kosten, die in einen mittelfristigen Programmplan eingehen, ist daher zu fragen, wie diese Kostenbestandteile zu behandeln sind und welchen Einfluß sie auf die Alternativenwahl ausüben. Dabei muß zwischen verschiedenen Formen der Kostener-

---

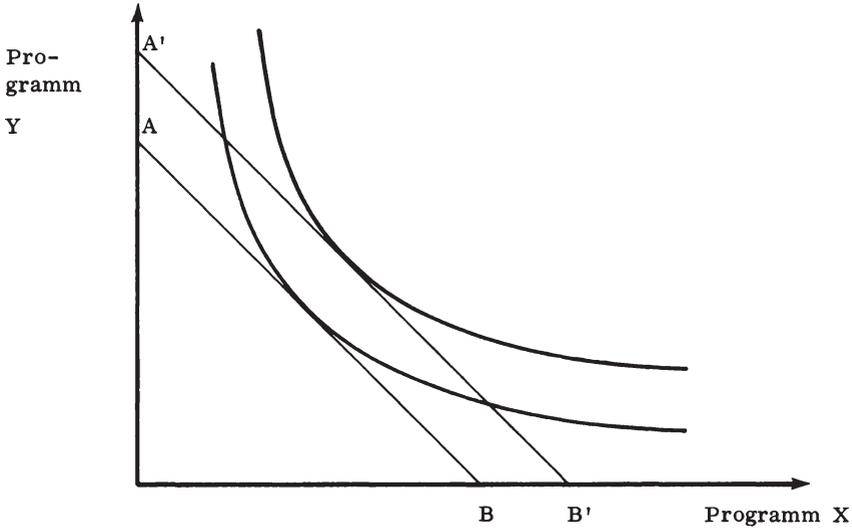
1) Vgl. § 12 des Musterentwurfs zur Gemeindehaushaltsverordnung des Unterausschusses "Gemeindehaushaltsrecht" des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer vom 22.3.1972, abgedruckt in: S. Depiereux: Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, a. a. O., S. 258

stattung unterschieden werden. Bei den Aufgaben, die die Gemeinden als Auftragsangelegenheit für andere Gebietskörperschaften ausführen, stellt sich das Problem der Kostenzurechnung nicht, da die Gemeinden keinen Einfluß auf Art und Umfang der Aufgabenerfüllung haben. Die Mittel sind insofern als durchlaufende Gelder zu betrachten[1] und können im mittelfristigen Programmplan einer Gemeinde unberücksichtigt bleiben.

Anders muß dagegen bei den Zuweisungen vorgegangen werden, da sie den Gemeinden einen gewissen Entscheidungsspielraum belassen. Während die allgemeinen Zuweisungen keine direkten Verknüpfungen zur Ausgabenseite des Kommunalbudgets aufweisen, müssen die zweckgebundenen Zuweisungen als entscheidungsrelevanter Faktor bei der Kostenberechnung von Programmen berücksichtigt werden.[2] Denn aus der Sicht der einzelnen Gemeinde verändern Zweckzuweisungen die Effektivkosten von Programmen und beeinflussen somit die Preisstruktur und Auswahl zwischen alternativen Projekten. Unter der Annahme, daß die kommunalen Entscheidungsträger auf Verschiebungen der Preisrelationen reagieren, kommt unter dem Einfluß der Dotationen ein anderes Budget zustande, als wenn die Mittel ungebunden oder gar nicht zur Verfügung ständen.[3]

- 
- 1) Vgl. K.-H. Hansmeyer: Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, F. Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, 1970, S. 432
  - 2) G. Fehl konstatiert, daß "schon heute die problemauswählende, zielgebende und die Entwicklung kontrollierende Planungsfunktion beim politisch-bürokratischen Apparat des Staates liegt und daß den Kommunen letztlich die ausführende und konkretisierende, staatlich kontrollierte Planung im engsten technischen Sinn verbleibt." Siehe: G. Fehl: Information ist alles ..., Anmerkungen zu staatlich-kommunalen Informations-Verbund-Systemen in der BRD, in: Planung und Information, Materialien zur Planungsforschung, Hrsg. G. Fehl, M. Fester, N. Kuhnert, Gütersloh, 1972, S. 297
  - 3) Aus der sehr unterschiedlichen Bewilligungspraxis von Zuweisungen (Die Relation von allgemeinen zu zweckgebundenen Zuweisungen schwankt von 13 : 87 in Bayern und 60 : 40 in Schleswig-Holstein ) schließt Zeitel, daß es bislang offenbar keine objektiven Kriterien für die Höhe der Zweckzuweisungen gibt und daß die Zuschußەرlangung zum primären Entscheidungskriterium bei Kommunalinvestitionen geworden sein. Siehe: G. Zeitel: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg., I. Halbjahresband 1970, S. 15 f.

In Anwendung der Haushaltstheorie lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen.[1] Gegeben seien 2 Programme X und Y, deren Verwirklichung durch die Bilanzgerade A B limitiert wird. Im Falle allgemeiner Zuweisungen wird die Bilanzgerade parallel vom Ursprung weg verschoben. Das nun realisierte Optimum der Mittelverteilung wird jedoch nur dem Niveau nach verändert, während das Verhältnis der Mengeneinheiten beider Programme unverändert bleibt.

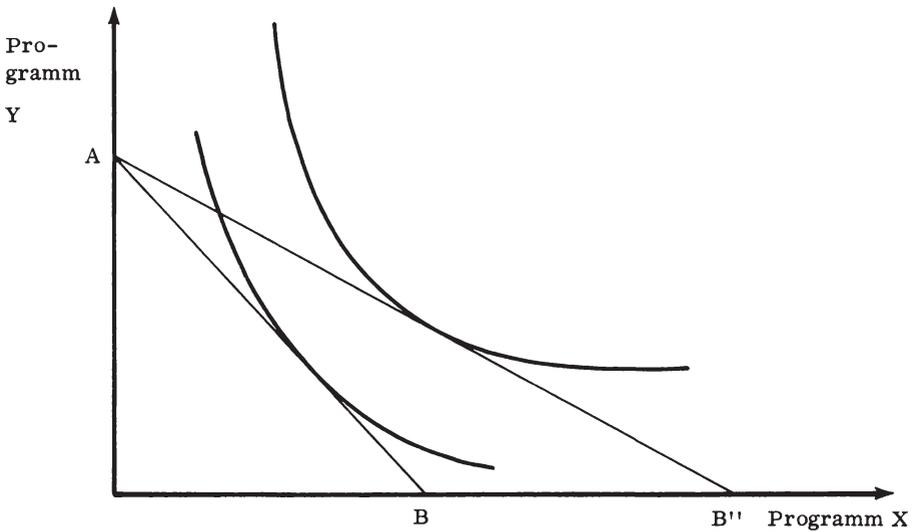


Wirkung allgemeiner Zuweisungen  
Abb. 1

Werden die Zuweisungen an die Verwirklichung eines Projektes gebunden, so wird die Bilanzgerade nicht mehr parallel verschoben. Soll z. B. der output des Programms X vergrößert werden, so kann dies durch eine quantitativ unbegrenzte Kostenbeteiligung mit einem bestimmten Kostenschlüssel (im Beispiel 50 : 50 ) erfolgen. Die Budgetgerade wird dann entsprechend um den

1) Die Ableitungen finden sich bei S.J. Mushkin / J.F. Cotton : Sharing Federal Funds for State and Local Needs, New York / Washington / London, 1969, S. 33 ff.

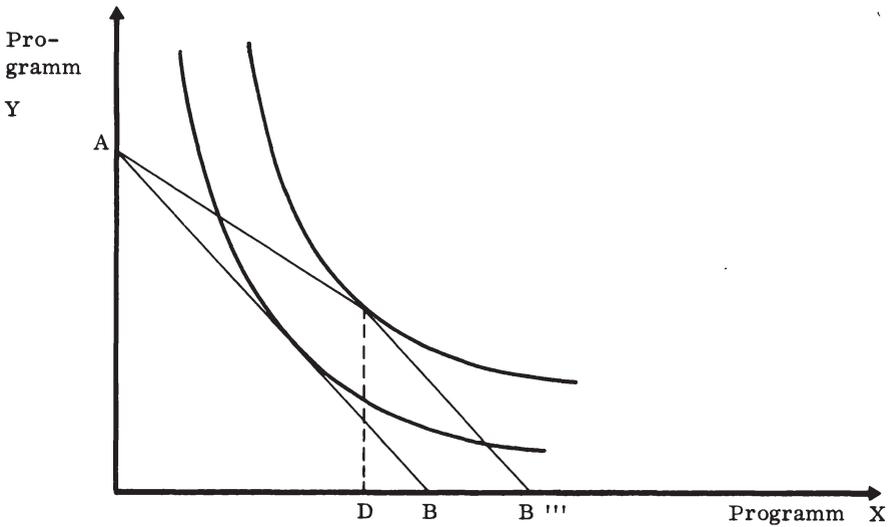
Punkt A gedreht. Die Dimensionierung des Programms Y kann infolge der Bezuschussung von X erhöht oder vermindert werden. Im Beispiel wird der Programm-output von Y ebenfalls gesteigert, weil die Indifferenzkurven eine entsprechende Lage aufweisen.



Wirkung zweckgebundener Zuweisungen  
Abb. 2

Wird der staatliche Zuschuß quantitativ auf einen Höchstbetrag limitiert, erhält die Budgetrestriktion einen Knick. In Abb. 3 wird bis zum Punkt D eine staatliche Kostenbeteiligung gewährt, während der darüber hinaus gehende Programm-output von der Gemeinde allein zu finanzieren ist. Die neue Budgetlinie verläuft daher rechts von D parallel zur ursprünglichen Budgetgerade A B.

Die Berücksichtigung externer Kosten in der mittelfristigen Programmplanung einer Gemeinde muß aus theoretischer Sicht danach entschieden werden, wie sich die unterschiedliche Behandlung der erstatteten Kosten auf die Allokations-



Wirkung limitierter, zweckgebundener Zuweisungen  
Abb. 3

effizienz auswirkt. Einerseits kann argumentiert werden, daß erst mit Hilfe der speziellen Zuweisungen durch Bund oder Länder eine gesamtwirtschaftlich effiziente Ausgabenstruktur der Gemeinden erzielt wird. Andererseits kann von einer verzerrenden Wirkung der Zuweisungen gesprochen werden, wenn man davon ausgeht, daß die Gemeinden von sich aus eine gesamtwirtschaftlich richtige Ausgabenstruktur erreichen. In diesem Fall müßten die Gesamtkosten der Programme in die Finanzplanung aufgenommen werden, unabhängig davon, welche Gebietskörperschaften diese Kosten effektiv tragen. Die Berücksichtigung der Kostenerstattung würde dann also praktisch "unter dem Strich" erfolgen. Die kommunalen Entscheidungsträger würden die Programme so realisieren, als wenn keine zweckgebundenen Zuweisungen vorhanden wären. Der Finanzierungseffekt, der durch die Vornahme begünstigter Programme entsteht, wird lediglich global als Mehreinnahme berücksichtigt, während die Interdependenzen zwischen Ausgabenstruktur und Zweckzuweisungen von der Gemeinde ignoriert werden. Die speziellen Zuweisungen werden damit praktisch in allgemeine transformiert und verlieren ihre spezielle Lenkungsfunktion.

Wegen der großen haushaltsmäßigen Bedeutung der Zuweisungen ist jedoch ein Verhalten im oben beschriebenen Sinn kaum zu erwarten. Das Leistungsangebot der Gemeinde ist statt dessen als subventionsabhängig zu kennzeichnen, weil die Gemeinden auf Änderungen der Effektivkosten ihrer Ausgaben reagieren. Die Lenkung der gemeindlichen Ausgabenstruktur über die Gestaltung der Kommunaleinnahmen birgt die Gefahr der Fehlallokation in sich, wenn infolge der Zuweisungen ein Überangebot an begünstigten Leistungen und/oder eine Unterversorgung mit den Kommunalleistungen erfolgt, für die die Gemeinden keine Zuschüsse erhalten. Eine Erhöhung der Angebote an begünstigten Leistungen ist dann zu erwarten, wenn die staatlichen Zuschüsse höher sind als die externen Nutzen, die Nichtgemeindeglieder aus den örtlichen Kommunalleistungen erzielen. Gleichen sich dagegen externe Nutzen und erstattete Kosten aus, so würde nicht in die kommunale Präferenzstruktur eingegriffen, sondern nur dem Umstand Rechnung getragen, daß die Gemeinde mit einem räumlich begrenzten Entscheidungshorizont operiert.

Darüber hinausgehende Beeinflussungen der gemeindlichen Ausgabenpolitik sind jedoch dann nötig, wenn die kommunalen Präferenzen aus übergeordneten raumordnungspolitischen Gründen seitens des Landes oder Bundes als unzureichend angesehen werden. Auch wenn in der Praxis die speziellen Zuweisungen sicher nicht immer den Ansprüchen raumwirtschaftlicher Effizienz genügen, würde eine generelle Nichtberücksichtigung der Zweckzuweisungen bei der gemeindlichen Programmplanung und Projektauswahl eher zu gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ausgabenstrukturen der Gemeinden führen.

Es erscheint daher richtiger, wenn die Gemeinden bei der Kostenbewertung von Kommunalprojekten von den Kosten ausgehen, die sie selbst zu tragen haben. Eine Überprüfung der Ergebnisse der Kommunalentscheidungen müßten dann die kommunalen Aufsichtsbehörden vornehmen, um zu überprüfen, ob ihre Förderungskriterien und Mittelverteilung den eigenen wirtschaftspolitischen Zielen entsprechen. Bund und Länder müßten also für ihre Zuweisungen eine eigenständige Erfolgskontrolle aufbauen, um eine zweckgerichtete Verwendung ihrer Mittel sicherzustellen. Von einer gemeindlichen Programmplanung sollte man dagegen ausschließlich eine rationelle Verwendung der eigenen Mittel erwarten, d.h. die Gemeinden sollten Programme ausschließlich mit den Kosten bewerten, die ihnen selber entstehen. Die von Bund und Länder gewünschten Kostensenkungen für einzelne Aufgaben sollten sich daher bei der kommunalen Programmplanung auch voll niederschlagen und nicht durch eine Rechnung mit "Vollkosten" unterlaufen werden.

### c) Erfassung und Bewertung der Programmerträge

Eine isolierte Betrachtung und Prognose der Programmkosten ermöglicht noch keine Beurteilung der Zielgerichtetheit und Effizienz des kommunalen Ressourceneinsatzes. Den kostenmäßigen Input-Größen müssen daher nach Möglichkeit quantitativ meßbare Leistungsergebnisse gegenübergestellt werden, um aus dem

Vergleich von Kosten und Leistungen umfassende Maßstäbe für eine Erfolgsbeurteilung der kommunalen Gütererstellung entwickeln zu können. Auf der realen Ebene erfolgt die Verbindung von input und output durch Produktionsfunktionen.[1] Auf ihrer Grundlage lassen sich sodann die monetären Kosten und Erträge ermitteln, indem das Mengengerüst des Ressourceneinsatzes und der Leistungen mit den jeweiligen Preisen bewertet wird.

Für die Messung der Erträge stellt sich für kommunale Dienstleistungen das Problem fehlender Marktpreise. Die Unmöglichkeit einer direkten marktmäßigen Bewertung kommunaler Güterangebote erfordert ein Ausweichen auf andere Bewertungsmaßstäbe.[2]

Hierbei muß zwischen Methoden, die eine monetäre Ertragsmessung verursachen und denen, die die Erträge mit Hilfe nichtmonetärer Effizienzmaße skalieren, unterschieden werden. Einer Errechnung monetärer Nutzen ist dabei stets der Vorzug zu geben, da nur bei in Geldgrößen quantifizierten Ergebnissen Leistungen in verschiedenen gemeindlichen Aufgabenbereichen miteinander vergleichbar sind. Nichtmonetäre Effizienzmaße können dagegen nur alternative Maßnahmen in ihrer Wirkung auf ein einziges Ziel messen. Eine umfassende Ertragsmessung in allen kommunalen Bereichen kann daher mit Hilfe der Kosten-Effizienz-Analyse nicht geleistet werden. Sie ist daher auch nur dann anzuwenden, wenn eine monetäre Nutzenmessung öffentlicher Leistungen unmöglich oder zu ungenau ist.

Hinsichtlich der Verfahren zur Messung kommunaler Leistungsergebnisse lassen sich drei verschiedene Ansatzpunkte unterscheiden:[3]

1. Kommunale Dienstleistungen stellen Zwischenprodukte dar, die als input-Güter wieder in privatwirtschaftliche Produktionsprozesse eingesetzt werden. Die kommunale Dienstleistung wird nach dem Zusatzertrag bemessen, den sie beim Begünstigten hervorruft. Die private Einkommensteigerung pro in Anspruch genommener Einheit an kommunalen Dienstleistungen wäre dann als Schattenpreis für die öffentliche Leistung anzusehen. Nach diesem Verfahren ließen sich beispielsweise die Erträge kommunaler Wirtschaftsförderungsmaßnahmen erfassen.

- 
- 1) Zu methodischen Problemen der Aufstellung von Produktionsfunktionen für kommunale Dienstleistungen siehe: W.Z. Hirsch: Produktionsfunktionen für kommunale Dienstleistungen, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Hrsg. H.C. Recktenwald, Tübingen, 1970, S. 342 ff.
  - 2) Zur Nutzenquantifizierung öffentlicher Investitionen vgl. K.-F. v. Richthofen: Zur Theorie der staatlichen Investitionsplanung, Kieler Diss., 1970, Seite 19 ff.
  - 3) Vgl. J. Margolis: Shadow Prices for incorrect or nonexistent Market Values, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol.1, a.a.O., S. 533 ff

2. Die zweite Methode, von Margolis cost-saving approach genannt, berechnet den Wert der kommunalen Dienstleistungen nach den Kosten, die die privaten Wirtschaftssubjekte infolge der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung einsparen. Die Problematik dieses Verfahrens liegt in der Auswahl eines geeigneten Vergleichsmaßstabes, also der Alternative, die die Individuen ohne Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung verwirklichen würden. Wenn z. B. die Effekte einer kommunalen Umgehungsstraße gemessen werden sollen, so ist die Feststellung der eingesparten Zeit in hohem Maße davon abhängig, welche alternativen Wege sonst als benutzt angenommen werden.

3. Als dritte Methode der Schätzung von Schattenpreisen für öffentliche Leistungen kann der Vergleich mit privat erstellten Substitutionsgütern angesehen werden. Dieses Bewertungsverfahren setzt jedoch voraus, daß derartige konkurrierende Güter von privater Seite angeboten werden.[1] In Teilbereichen sind derartige Vergleichsmöglichkeiten jedoch gegeben: z. B. privates Kino gegenüber kommunalem Kino oder öffentlichem Theater, Benutzung von privatem Pkw versus Benutzung öffentlicher Nahverkehrsmittel, private gegenüber öffentlicher Müllbeseitigung. Die Abschätzung der qualitativen Unterschiede zwischen privatem und kommunalen Leistungsangebot und die daraus resultierenden Preisdifferenzen entziehen sich jedoch stets einer genauen Berechnung und können allenfalls annäherungsweise ermittelt werden.

Alle drei Methoden versuchen, bei der Bewertung öffentlicher Leistungen den Marktprozeß zu simulieren und die Preisgestaltung kommunaler Dienstleistungen in diesen Bewertungsmechanismus einzuordnen. Implizit wird daher unterstellt, daß generell marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen möglich und effizient sind,[2] so daß eine Annäherung an den Marktpreis tatsächlich auch die Allokationseffizienz im öffentlichen Bereich steigert. Bei Verzerrungen im marktwirtschaftlichen Prozeß würde dagegen eine Marktsimulation für kommunale Dienste nicht zu allokativen Verbesserungen führen, sondern es müßten in diesen Fällen korrigierte Marktpreise verwendet werden. Diese Korrekturen aus Gründen der Marktunvollkommenheit sind jedoch methodisch äußerst diffizil und umstritten, so daß man bei der Verwendung von Marktpreisen fast immer auf die tatsächlichen Ist-Preise zurückgreift und keine hypothetischen Wettbewerbspreise anwendet.

- 1) St. A. Marglin: Objectives of Water-Resource Development, A General Statement. (Design of Water-Resource Systems, New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis and Government Planning, Hrsg. A. Mass), Cambridge, 1962, S. 25
- 2) Die Möglichkeit marktmäßiger Allokation kann durch fehlende oder mangelhafte Präferenzen der Konsumenten eingeschränkt sein. Die Markteffizienz wird dagegen eingeschränkt, wenn die Wirtschaftssubjekte ihre Präferenzen nicht richtig einschätzen können. (Vgl. Head, L.G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, N. F., Band 25, 1966, S. 3) oder wenn monopolistische Restriktionen vorliegen. (Vgl. K.-H. Hansmeyer und B. Rürup: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Tübingen, 1973, S. 49)

Gegenüber den monetären Ertragsbewertungen haben die nicht-monetären Effizienzmaße den Vorteil, daß sie relativ einfach zu handhaben sind und keine gravierenden Bewertungsprobleme auftreten. Dagegen steht der erhebliche Nachteil, daß man mit ihrer Hilfe keine umfassende Effizienzprüfung durchführen kann, da das Effizienzkriterium stets nur den Erfolg in Bezug auf ein Ziel messen kann. Die Verteilung des Ressourceneinsatzes auf die verschiedenen kommunalen Aufgabenbereiche muß daher in diesem Fall nach politischen Kriterien erfolgen, während die Erfolgsbeurteilung der Programmerrträge nur jeweils innerhalb eines Programms oder Programmelementes erfolgen kann. Denn ein Zielerreichungsgrad bei Ziel A mit 80 % und eine alternative Zielerfüllung bei Ziel B mit 60 % sind prinzipiell nicht vergleichbar, solange keine Zielgewichtung vorgegeben ist. Auch die Frage, ob eine Steigerung des Zielerreichungsgrades bei Ziel A auf 90 % mit einer Senkung der Zielbefriedigung bei B um 10 % erkauft werden soll, läßt sich nur bei Vorliegen quantitativ formulierter politischer Normen beantworten. Das Budget muß daher in seiner Aufteilung durch politische Präferenzen soweit fixiert sein, daß die Verteilung der Mittel auf alternative Ziele schon vorab geklärt ist, bevor die Programmbewertung einsetzt.

Bei der Verwendung nichtmonetärer Indikatoren zur Messung der Zielerreichung ist darauf zu achten, daß die Indikatoren tatsächlich die angestrebte Programmausrichtung ausdrücken und nicht zu einer Fehlorientierung führen. Das Erfordernis der Meßbarkeit der output-Indikatoren könnte dazu verleiten, meßbare Daten als Erfolgskriterium heranzuziehen, obwohl ihr Zielbezug nicht ausreichend geklärt ist. Zur Messung von Programmerrträgen sind z.B. Lehrer-Schüler-Verhältniszahlen, oder Einwohner-Krankenhausbetten-Relationen ungeeignet. Sie stellen zwar Programmvariablen dar, sagen jedoch nichts darüber aus, welchen Zielen mit Hilfe des gemeindlichen Ressourceneinsatzes gedient wird und welche Leistungen tatsächlich erreicht werden.

Sowohl bei monetären wie auch bei nichtmonetären Erfolgskriterien muß der Planer im allgemeinen mit approximativen Verfahren zufrieden sein, da die Zusammenhänge zwischen input- und output-Veränderungen vielfach ungeklärt sind, sich also die Produktionsfunktionen nicht genau spezifizieren lassen. Bei der monetären Ertragsmessung kommen weitere Unsicherheitsmomente hinzu: Einflüsse der kommunalen Tätigkeit auf private Einkommen oder Kosteneinsparungen lassen sich nur ungenau bestimmen.

Schließlich treten in vielen Programmen multiple Zielsetzungen mit einer Pluralität von output-Indikatoren auf. Steht man beispielsweise in der Verkehrsplanung vor der Frage, eine Straße auf vier Spuren zu erweitern oder eine neue Trasse anzulegen, so könnte als Erfolgskriterium die eingesparte Zeit bei den Benutzern verwendet werden. Als alleiniger Indikator zur output-Messung ist dies jedoch nicht ausreichend, weil andere Nebenwirkungen auftreten, die die Alternativenwahl beeinflussen, z.B. Lärmbelästigung der Anwohner, Zerstörung von Grünflächen, Zerschneidung von Wohnvierteln. Insoweit sich diese Effekte quantifizieren lassen, können sie gleichfalls für die Skalierung

des Zielerreichungsgrades eingesetzt werden. Bei einer Mehrheit von Indikatoren ist jedoch zuvor eine Gewichtung vorzunehmen, um zu einer eindeutigen Reihung der alternativen Maßnahmen zu gelangen. In diese Gewichtung fließen jeweils die normativen Vorstellungen hinsichtlich der relativen Wichtigkeit der einen oder anderen Konsequenz ein, also etwa die Bedeutung der Umweltbeeinträchtigungen im Vergleich zur Wichtigkeit eines zügigen, unbehinderten Verkehrsablaufs. Die Gewichtung der Programmziele und der Indikatoren für die Leistungsmessung müssen daher stets aufeinander abgestimmt sein, um eine zielgerechte Auswahl zwischen den zu prüfenden Alternativen sicherzustellen.

#### d) Die Einordnung der Einnahmebeschaffung in die kommunale Programmplanung

Im Gegensatz zu einer output-orientierten Finanzplanung einzelner Ministerien, die von vorgegebenen Plafonds für ihre Ausgaben ausgehen, müssen die Gemeinden bei der Auswahl und Dimensionierung ihrer Ausgabenprogramme zugleich die Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung berücksichtigen.[1] Trotz der primären Orientierung der Programmplanung auf Leistungsergebnisse, die die Gemeinde im Planungszeitraum erbringen will, müssen die kommunalen Planer zugleich die gemeindlichen Einnahmeparameter festlegen und deren erwartete Rückwirkungen auf die Realisation der Ausgabenprogramme im Auge behalten. Gewünschte Veränderungen im Budgetvolumen müssen daher simultan zu Änderungen in der Programmgestaltung und in den Finanzierungsvolumina führen. Ausgangspunkt für die Planung der Haushaltsvolumina im Planungszeitraum ist zunächst eine Prognose der wahrscheinlichen Einnahmeentwicklung bei gegebenem Steuerrecht, Finanzausgleich und gemeindlichen Gebührensätzen sowie gleichbleibenden Vorschriften zur gemeindlichen Kreditaufnahme. Die hiermit verbundenen Prognoseprobleme wurden in den Abschnitten C I und C II ausführlich behandelt. Werden die Ausgabenprogramme dem auf diese Weise ermittelten Einnahmen angepaßt, so entstehen für die kommunale Programmplanung keine weiteren Schwierigkeiten bei der Einordnung der Einnahmebeschaffung in das gemeindliche Planungssystem.

Dieser Sachverhalt ändert sich jedoch, wenn das prognostizierte Einnahmevervolumen nicht für die Ausgabenplanung zugrunde gelegt werden soll, sondern Mehr- oder Mindereinnahmen angestrebt werden. Hierbei stellt sich dann die Frage, ob die Gemeinde auch für die Einnahmeerzielung ein eigenes Zielssystem mit entsprechenden Programmen zur Einnahmebeschaffung aufstellen oder ob sie diese ausschließlich den Ausgabenprogrammen instrumental zurechnen soll. Möglichkeiten zur Entwicklung eigener Zielsetzungen im Einnah-

---

1) Vgl. S.J. Mushkin: PPB in Cities, in: Public Administration Review, Band 29, 1969, S. 169

mebereich bestehen für die Gemeinden in der BRD bei der Hebesatz- und Gebührenpolitik sowie bei der Gemeindeverschuldung. In diesen Bereichen verfügen die Gemeinden über gewisse Entscheidungskompetenzen, die sie entsprechend für eigene Zielformulierungen nutzen können. Dieser Gestaltungsspielraum ist dagegen bei den Steuereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Finanzaufweisungen nicht gegeben. Lediglich bei den zweckgebundenen Zuweisungen beeinflussen die Gemeinden mit der Festlegung ihrer Ausgabenprogramme zugleich die Höhe der Zuweisungseinnahmen. Dieser gemeindliche Einfluß auf die Höhe der Zuweisungseinnahmen ist jedoch lediglich Resultat einer bestimmten Ausgabenpolitik und kein Ansatzpunkt für eine eigenständige Einnahmepolitik der Gemeinden.

Im Rahmen ihrer Finanzautonomie können die Gemeinden Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer festlegen. Die Genehmigungspflicht der Haushaltsatzung, in der die rechtliche Festlegung der Hebesätze erfolgt, schränkt den gemeindlichen Aktionsspielraum ein.[1] Die Hebesatzpolitik kann neben allgemeinen fiskalischen Gesichtspunkten insbesondere unter Wachstums- und Verteilungszielsetzungen behandelt werden. Niedrige Hebesätze bei der Gewerbesteuer kann die Gemeinde als Aktionsparameter im Rahmen einer örtlichen Wachstumsstrategie einsetzen, wenn die Gemeinde die Attrahierung neuer, gewerbesteuerpflichtiger Betriebe und/oder ein beschleunigtes Wachstum bestehender Betriebe fördern will. Ein vergleichsweise geringes Steueraufkommen in der Gegenwart wird mit der Hoffnung auf ein entsprechend stärker steigendes Steueraufkommen in der Zukunft in Kauf genommen. Dieses erhöhte Wachstum des Steueraufkommens bezieht sich nicht nur ausschließlich auf die Gewerbesteuer, sondern auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer und die Grundsteuer. Eine Erhöhung der Steuereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer könnte sich durch den Zuzug neuer Erwerbstätiger ergeben. Eine Steigerung des Grundsteueraufkommens resultiert aus der damit verbundenen Schaffung neuer Wohnmöglichkeiten und Steigerung der aggregierten Einheitswerte.

Die aufgezeigten Zusammenhänge können theoretisch sicher volle Gültigkeit beanspruchen, ihre quantitative Bedeutung erscheint jedoch in der Praxis zu gering und zu vage, als daß eine Kommunalverwaltung mit dieser Strategie örtliches Wirtschaftswachstum initiieren würde. Wegen der in der Gegenwart drängenden Ausgabenwünsche ist zudem der Spielraum für die Durchsetzung von Hebesatzherabsetzungen äußerst eingeschränkt und die Hoffnung auf zukünftige Mehreinnahmen ein zu unsicheres Argument, als daß man sich dadurch zur Verschiebung von Ausgabenprogrammen entschließen könnte. Geringfügige Hebesatzunterschreitungen gegenüber vergleichbaren Gemeinden wiederum haben jedoch für die Standortentscheidungen von Unternehmen nur geringe Relevanz, zumal diese Differenzen sich im Zeitablauf verändern können. Die

---

1) Zu den Einzelheiten der Genehmigungspraxis bei den Realsteuerhebesätzen siehe: W. Scheel/J. Steup: a.a.O., S. 68 ff.

Mindestdifferenz im Hebesatz, die gerade ausreicht, um ein Unternehmen zu einer für die Gemeinde günstigen Standortentscheidung zu bewegen, ist zudem keine für alle Unternehmen feststehende Größe, sondern variiert von Fall zu Fall. Für eine gezielte Wachstumspolitik der Gemeinden erweist sich daher die Hebesatzpolitik als zu undifferenziert, zumal nach den rechtlichen Vorschriften jeweils nur ein Hebesatz für alle Betriebe einer Gemeinde festgesetzt werden darf.[1] Spezielle gemeindliche Steuerpräferenzen für neuangesiedelte Betriebe kann die einzelne Gemeinde daher auf diesem Wege nicht einräumen, sondern müßte den vergleichsweise niedrigen Hebesatz auch allen bestehenden Betrieben in der Gemeinde zugute kommen lassen.

Bei der Grundsteuer gilt das oben gesagte in noch stärkerem Maße, da der Steueranteil an den tatsächlichen oder kalkulatorischen Mietkosten zu gering ist, um Standortentscheidungen von Betrieben oder Wohnsitzentscheidungen von privaten Wirtschaftssubjekten beeinflussen zu können. Ansatzpunkte für eine gemeindliche Wachstumsstrategie auf diesem Wege sind daher nicht zu sehen.

Für verteilungspolitische Zwecke ist der Einsatz von Hebesätzen ebenfalls ungeeignet, da es gerade ein Kennzeichen der Ertragsbesteuerung ist, daß sie auf die persönlichen Merkmale der Leistungsfähigkeit der Zensiten keine Rücksicht nimmt. Ferner ist wegen der nicht genau festzustellenden Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast auf Preise und Mieten gar nicht abzusehen, wer die Steuerlast faktisch trägt. Insgesamt läßt sich daher für die Gemeinden der BRD feststellen, daß eine nicht fiskalische Besteuerung der Gemeinden mit Hilfe der Hebesatzpolitik nicht möglich bzw. erfolgversprechend ist. Ein eigenes Zielsystem für die Planung der gemeindlichen Steuereinnahmen ist daher nicht erforderlich. Die Entscheidungen der Gemeinden über ihre Realsteuerhebesätze sind folglich primär unter deckungspolitischen Gesichtspunkten zu sehen. Der Nutzen von zusätzlichen Ausgabenprogrammen ist mit den Nachteilen, die aus einer Hebesatzanhebung resultieren, zu vergleichen, um eine simultane Entscheidung bei einer Budgetverlängerung treffen zu können. Politisch wird daher an Ausgabenprogrammen, die nur mit erhöhten Hebesätzen realisiert werden können, ein strengerer Maßstab angelegt werden, als wenn die zusätzlichen Ausgaben im Rahmen der prognostizierten Einnahmen realisiert werden könnten.

Bei der Gestaltung der kommunalen Gebühren haben die Gemeinden ähnlich wie bei den Hebesätzen einen gewissen Gestaltungsspielraum. Dieses Aktionsfeld wird durch das Kommunalabgabenrecht der Länder eingegrenzt.[2] Danach haben die Gemeinden in der Regel kostendeckende Gebühren festzusetzen, wobei ihnen allerdings ein Ermessensspielraum belassen wurde, indem zu-

---

1) Vgl. § 16, Abs. 4 Gewerbesteuergesetz vom 15.8.1974, BGBl I, Seite 1979

2) z.B. Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg vom 18.2.1964 (Gesetzblatt S. 71)

gleich bestimmt wurde, daß die Gebührenhöhe vertretbar sein müsse.[1] Insofern werden also durch die Ländergesetze lediglich Höchstsätze festgelegt, während es den Gemeinden weitgehend überlassen bleibt, ob sie aus kommunalpolitischen Zielsetzungen diesen Einnahmerahmen voll ausschöpfen. Die Gebührengestaltung bietet sich daher aus der Sicht der Gemeinde an, um bestimmte gesellschaftspolitische Ziele anzustreben. Dies gilt beispielsweise für die Tarifgestaltung im öffentlichen Personennahverkehr oder für die Bemessung der zahlreichen gemeindlichen Benutzungsgebühren (Theater, Schwimmbäder, kommunale Kinos). In beschränktem Umfang kann die Gemeinde auf diese Weise Nachfragelenkung betreiben und nichtfiskalische Zielsetzungen verfolgen. Ein eigenes Zielsystem für die kommunale Gebührenplanung ließe sich deshalb rechtfertigen, da der Einnahmeerzielung in diesem Bereich eine eigenständige Rolle in der Kommunalpolitik zufällt, die nicht ausschließlich in der Finanzierung gemeindlicher Ausgaben besteht.

Im Rahmen der gemeindlichen Verschuldenspolitik steht den Gemeinden gleichfalls ein bestimmter Entscheidungsspielraum zu, der durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts erweitert wurde. Nach den neuen Bestimmungen[2] ist sowohl eine größere Flexibilität der Kreditaufnahme wie auch eine generelle Ausweitung des Kreditrahmens möglich. Mit der Abschaffung der objektbezogenen Verschuldung der Gemeinden und dem Übergang zum Kassenwirksamkeitsprinzip verfügt die Gemeinde über eine größere Anpassungsfähigkeit bei der Wahl des Zeitpunktes und der Höhe der Verschuldung. Eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten könnte vor allem durch eine verstärkte Inanspruchnahme kurzfristiger Kredite vollzogen werden, weil die gemeindlichen Rücklagen stark reduziert werden, die Kassenkredite nunmehr auch für den Vermögenshaushalt aufgenommen werden dürfen und die Kreditemächtigung auf zwei Jahre ausgeweitet wurde.[3]

Trotz dieses gewachsenen Gestaltungsspielraums in der Kreditpolitik werden die Gemeinden auch in Zukunft keine eigenständige Ziele verfolgen, die nicht in der Deckung geplanter Ausgaben bestehen. Eine antizyklische Variation der Kreditaufnahme aus konjunkturpolitischen Motiven wird von den Gemeinden in der Regel nicht angestrebt, obwohl auch sie den generellen Zielen des

---

1) Da Kostenbewertung und -zurechnung nicht eindeutig festliegen, läßt auch der Kostendeckungsgrundsatz Ermessensspielräume offen. Vgl. K.-H. Hansmeyer/D. Fürst: Die Gebühren, a.a.O., S. 53 ff.

2) § 11 des Musterentwurfs zum VI. Teil der Gemeindeordnung vom 3.3.1971, abgedruckt in: S. Depiereux: a.a.O., Anhang 1, S. 235 f.

3) Vgl. W. Scheel/J. Steup: a.a.O., S. 130 ff.

Stabilitätsgesetzes verpflichtet sind.[1] Konjunkturpolitisch bedingte Variationen der Neuverschuldung wird den Gemeinden in der Regel von Bund und Ländern auferlegt, etwa durch die Anwendung sog. Schuldendeckelverordnungen nach § 19 f. Stabilitätsgesetz oder durch Eingriffe der Länder aus kapitalmarktpolitischen Gründen.[2] Solange die Gemeinden im Vergleich zu ihren Ausgabenanforderungen über zu geringe Eigenmittel verfügen, werden sie die Kreditmöglichkeiten stets in dem Umfang ausnutzen, wie ihnen dies durch die kommunalen Aufsichtsbehörden zugestanden wird und es den Kreditgebern möglich ist. Die Verschuldungsmöglichkeiten werden also einerseits durch die Vorschriften über die gemeindliche Höchstverschuldung, die sich am Kriterium der dauernden Leistungsfähigkeit orientieren,[3] und andererseits durch die kreditrechtlichen Restriktionen für die Vergabe von Kommunalkrediten begrenzt.

Der Aktionsspielraum für die gemeindliche Verschuldung im Finanzplanungszeitraum kann daher wie folgt abgesteckt werden: In einer ersten Planungsphase werden Ausgaben und Einnahmen ohne Neuverschuldung prognostiziert, die Einnahmen aus Krediten werden also jeweils mit Null angesetzt. Die fällig werdenden Zins- und Tilgungslasten betreffen nur die in der Vergangenheit aufgenommenen Schulden. Sie gehen im Planungszeitraum normalerweise sukzessive zurück, wenn man von einem gleichbleibenden Zinssatz und relativ konstanten Tilgungsraten für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite ausgeht. Wendet man nun eine Maximalbelastung für den Schuldendienst von ca. 10 -15 Prozent der erwarteten laufenden Einnahmen an, so ergibt sich der Spielraum für die mögliche Kreditaufnahme aus der Differenz zwischen dem zu leistenden und dem maximal tragbaren Schuldendienst. Aus dem Spielraum für den Schuldendienst kann auf die mögliche Neuverschuldung geschlossen werden, sofern Zinssatz und Tilgungsraten der neu aufzunehmenden Kredite bekannt sind.[4] In einer zweiten Planungsphase können dann unter Berücksichtigung der jährlichen Kreditaufnahmen die erweiterten Ausgabenprogramme geplant werden. Bei der Aufnahme neuer Ausgaben in das Budget beim Übergang von der ersten zur zweiten Planungsphase ist unter budgetpolitischen Gesichtspunkten zu berücksichtigen, daß mit jeder Neuverschuldung zugleich eine Verpflichtung für höhere Zinsausgaben und zusätzliche Tilgungslasten in der Zukunft eingegangen wird. Mit der Festlegung des kreditfinan-

---

1) Vgl. § 16 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I, S. 582

2) Vgl. W. Scheel/J. Steup: a.a.O., S. 122 f.

3) Vgl. W. Scheel/J. Steup: a.a.O., S. 114

4) Die Stadt Heidelberg rechnet in ihren Mittelfristigen Finanzplanungen global mit 10 v.H. des Darlehensbetrages für den Schuldendienst. Siehe: Mittelfristige Finanzvorschau, 1972 - 1976 (MFV 72), Hrsg. Stadt Heidelberg, S. 35

zierten Budgetvolumens erfolgt daher stets zugleich auch eine intertemporale Verteilung von Ausgaben.

Ein zweites Verfahren der Kreditplanung fixiert die maximal tragbare Schulden- dienstbelastung nicht durch einen Anteilssatz an bestimmten Einnahmegruppen, sondern am Überschuß der laufenden Rechnung, der sog. "freien Spitze".[1] Werden zunächst wiederum in dem ersten Planungsschritt Ausgaben und Einnahmen in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt prognostiziert unter der Annahme keiner Neuverschuldung, so kann für jedes Planungsjahr ein Überschuß in der laufenden Rechnung ermittelt werden, der zur Finanzierung der vermögenswirksamen Ausgaben (insbesondere der Investitions- und Tilgungsausgaben) dient. Legt man nun eine Untergrenze für den Finanzierungsanteil durch Eigeneinnahmen (freie Spitze) an den vermögenswirksamen Ausgaben fest, die nicht unterschritten werden soll, so ergeben sich aus den vorläufigen Planungsansätzen Anhaltspunkte dafür, ob eine Ausweitung der Fremdfinanzierung tragbar ist oder nicht. Mit jeder neuen Kreditaufnahme wird in den folgenden Jahren cet. par. die freie Spitze vermindert, da zusätzliche Zinslasten auf die Gemeinde zukommen. Die freie Spitze kann daher sukzessive durch Einplanung zusätzlicher Kredite an die kritische Untergrenze angenähert werden. Laufzeiten und Tilgungsraten spielen in dieser Methode zunächst keine Rolle, da ausschließlich auf die Zinsbelastung abgestellt wird, die durch Zinssatz und Kreditvolumen determiniert wird.

Analog zur Verminderung des zukünftigen Überschusses in der laufenden Rechnung erhöht sich der derzeitige Einnahmespielraum im Vermögenshaushalt. Je nach Laufzeit und Tilgungsraten der neu aufgenommenen Kredite können nunmehr zusätzliche Investitionen der Gemeinde in Angriff genommen werden. Diesem gewonnenen Vorteil eines erhöhten Investitionsbudgets in den ersten Planungsjahren steht der Nachteil gegenüber, daß in den Tilgungsjahren ein vergleichsweise größerer Teil der freien Spitze für Tilgungszahlungen verwendet werden muß. Bei der Planung der Kreditaufnahmen ist daher darauf zu achten, daß auch nach Ablauf der tilgungsfreien Jahre stets ein Minimalprogramm für die gemeindlichen Investitionen verwirklicht werden kann und daß der Anteil der Tilgungsausgaben an der freien Spitze einen bestimmten kritischen Wert nicht überschreitet. Die Orientierung der zukünftigen Verschuldung an der wahrscheinlichen Entwicklung der freien Spitze umfaßt also zwei Kriterien:

- Die freie Spitze soll einen bestimmten Prozentsatz der vermögenswirksamen Ausgaben nicht unterschreiten (Globalkriterium)
- Die freie Spitze darf jeweils nur bis zu einem bestimmten Anteilsatz für Tilgungsausgaben verwendet werden (Strukturkriterium)

Beide Kriterien sind nicht völlig unabhängig voneinander, weil der Zinssatz für den Kommunalkredit von der Laufzeit und den Tilgungsmodalitäten abhängt.

---

1) Vgl. H.-P. Drenseck: Grenzen kommunaler Schulden, a.a.O., S. 45 ff.

Zusammenfassend läßt sich zur Einordnung der Einnahmebeschaffung in eine kommunale Programmplanung feststellen, daß die Einnahmgestaltung fast ausschließlich unter dem Finanzierungsaspekt der Ausgabenprogramme zu sehen ist und daher eine direkte Zuordnung der Einnahmenplanung zur Programmplanung angebracht erscheint. Eigenständige Zielstellungen außerhalb der Finanzierungsfunktion können - unter den derzeitigen Bedingungen der westdeutschen Finanzverfassung - allenfalls im Rahmen der Gebührenpolitik verfolgt werden. Für diesen Bereich würde es daher nützlich sein, Zielsetzungen der Einnahmebeschaffung und die jeweiligen Maßnahmen zu formulieren und sie als Programm der Gebührenpolitik in die gemeindliche Programmplanung einzuordnen. Außerhalb der Gebührengestaltung hat die Gemeinde nur äußerst begrenzte Möglichkeiten, nichtfiskalische Ziele anzustreben. Dies gilt sowohl für die Wachstums- wie auch für die Verteilungsziele. Hinsichtlich der Stabilisierungsziele wäre ein eigenständiger Einsatz der Gemeindeverschuldung möglich. Wegen des begrenzten räumlichen Entscheidungshorizontes der kommunalen Entscheidungsträger ist die Neigung, von sich heraus die staatliche Finanzpolitik zu unterstützen, jedoch als gering anzusehen. Für eine gemeindliche Aufgaben- und Programmplanung sind die makroökonomischen Globalziele von untergeordneter Bedeutung, die deckungspolitische Aufgabe der Kommunaleinnahmen steht im Vordergrund. Im Rahmen einer kommunalen Finanzplanung in Form einer Programmplanung werden daher makroökonomische Ziele bei der Einnahmebeschaffung kaum berücksichtigt.

Die Ausrichtung der Planung auf die Zielsetzungen der kommunalen Leistungserstellung bedeutet jedoch nicht, daß die Rückwirkungen der Einnahmebeschaffung auf die Möglichkeiten der Erreichung der gesetzten Programmaufgaben vernachlässigt werden dürfen. Primär dient die Einnahmeplanung dazu, den globalen Ausgaberahmen für die Programmplanung abzustecken. Bei einer Variation des Budgetumfangs, die zugleich zu einer Variation der Einnahmeparameter führt, sind jedoch stets die Wirkungen der Einnahmeänderung und der Ausgabenvariation gegeneinander abzuwägen. Der Zusammenhang zwischen Ressourcenverwendung und -finanzierung ist daher in der Kommunalplanung als besonders eng anzusehen.

#### IV. Zusammenfassung

Die angestellten Überlegungen zur Methodik kommunaler Finanzplanung haben deutlich werden lassen, daß sie von unterschiedlichen Ansätzen aus betrieben werden kann. Während sich die Fortschreibung auf die Analyse vergangener und zukünftiger Entwicklung in der einzelnen Gemeinde beschränkt, geht die Regionalisierung von makroökonomischen Planungen aus, um diese durch Disaggregation für die Planung auf der Mikroebene verwertbar zu machen. Für die Vorausschätzung der Einnahmen, insbesondere der Steuern, lassen sich beide Methoden nebeneinander anwenden, da sich beide Verfahren sinnvoll ergänzen und eine Ergebniskontrolle ermöglichen. Die Komplementarität beider Methoden liegt darin begründet, daß das gemeindliche Steueraufkommen sowohl von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wie auch von den spezifischen Gegebenheiten in der Region determiniert wird.

Für die Planung der Ausgaben stellen dagegen die Fortschreibung und die Programmplanung korrespondierende Verfahren dar, während die Disaggregation in diesem Bereich wegen der individuellen Verhältnisse und der Autonomie auf kommunaler Ebene problematisch erscheinen muß. Programmplanung und Fortschreibung können herangezogen werden, um Volumen und Struktur der gemeindlichen Ausgaben vorauszuschätzen. Die Fortschreibung ist hierbei als Ergänzung zur Programmplanung zu sehen. Sie wird dann sinnvoll eingesetzt, wenn die Programmstrukturen bereits entwickelt sind und die Programme mittelfristig relativ unverändert weiterlaufen, ohne daß eine generelle Neubewertung der Kosten-Ertrags-Relationen notwendig wird. Dies ist bei vielen gemeindlichen Daueraufgaben - etwa im Bereich der Daseinsvorsorge - gegeben, so daß sich eine jährliche Programmüberprüfung erübrigt. Die Fortschreibung kann hier als vereinfachtes Planungsverfahren zum Zuge kommen, während sich die Programmplanung auf einzelne ausgewählte Teilaufgaben konzentrieren sollte. Diese Arbeitsteilung entspricht auch dem Grundsatz, die beschränkten kommunalen Planungskapazitäten möglichst effizient einzusetzen. Trotz ihres unterschiedlichen methodischen Ansatzes bieten daher das analytisch anspruchsvolle Konzept der Programmplanung und das methodisch einfache Fortschreibungsverfahren für die praktische Anwendung eine sinnvolle Ergänzung.

Insgesamt zeigt sich, daß auch in der Kommunalplanung eine Pluralität der Methoden angezeigt ist, um einerseits realistische Ergebnisse zu erzielen und um andererseits die Planungskosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Planuserträgen in Form von Effizienzsteigerungen kommunaler Wirtschaftstätigkeit zu halten.

## Teil D:

### KOORDINATION ZWISCHEN KOMMUNALER UND STAATLICHER FINANZ- PLANUNG

Föderative Staaten sind durch eine Mehrstufigkeit des Staatsaufbaus gekennzeichnet, wobei den nachgeordneten Instanzen nicht nur administrative Funktionen übertragen, sondern ihnen auch eigenständige politische Gestaltungsspielräume überlassen werden. Zur materiellen Ausfüllung dieser Aktionsmöglichkeiten gehört notwendigerweise ein Mindestmaß an finanzwirtschaftlicher Autonomie, ohne die die politische Eigenständigkeit eine Farce wäre.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das bundesstaatliche Prinzip durch die grundgesetzliche Garantie von Bund und Ländern sowie die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden (nach Art. 28, Abs. 2 GG) gesichert. Das Prinzip der finanzwirtschaftlichen Eigenständigkeit von Bund und Ländern ist ebenfalls im Grundgesetz verankert (Art. 109, Abs. 1 GG), während die finanzwirtschaftliche Autonomie als Teil der Selbstverwaltung der Gemeinden interpretiert wird.[1]

Trotz dieser grundlegenden Trennung der Zuständigkeiten ergeben sich in der Verfassungswirklichkeit eine Reihe von bedeutsamen Einschränkungen, die sich einmal aus den finanziellen Verzahnungen zwischen den Ebenen, zum anderen aus den finanzpolitischen Zielsetzungen für die öffentlichen Hände erklären. Aus beiden Begründungen ergibt sich für alle drei Ebenen die Notwendigkeit, ihre Haushaltsplanungen und ihren Haushaltsvollzug aufeinander abzustimmen, weil nur so realistische Planungen möglich und ein zielgerechtes Verhalten der öffentlichen Hände wahrscheinlich wird. Für die mittelfristige Finanzplanung gelten die gleichen Erfordernisse, da nur bei gegenseitiger Information realitätsnahe Planungsansätze zustande kommen und die wirtschaftspolitischen Funktionen der mittelfristigen Finanzplanung nur erfüllt werden können, wenn sowohl der Planungsprozeß wie auch die Planungsergebnisse zwischen den Beteiligten koordiniert werden.

Die Begründung für eine Abstimmung und Integration der einzelnen Finanzpläne zu einem gesamtstaatlichen Finanzplan und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Planungsablauf sind als normative Ansprüche an das Finanzsystem der Bundesrepublik zu verstehen. Ihre Realisationsmöglichkeiten können erst dann richtig eingeschätzt werden, wenn man die Schwierigkeiten des Abstimmungsprozesses, die sich bisher in der Planungspraxis von

---

1) Vgl. E.A. Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Bd. 1, Loseblattsammlung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, Stand: Mai 1974, Erläuterungen zu Art. 109 GG.

Bund, Ländern und Gemeinden ergeben haben, näher analysiert. Entsprechend der Themenstellung dieser Arbeit wird daher aus der Perspektive der Gemeinden schwerpunktmäßig auf ihre Einbeziehung in die Planungen eingegangen. Das Bund-Länder-Verhältnis in der Koordination der mittelfristigen Budgetplanung bleibt dagegen weitgehend außer Betracht, sofern es nicht für das Verständnis des Abstimmungsproblems insgesamt erforderlich ist.

# I. Die Notwendigkeit einer koordinierten Finanzplanung im föderativen Staat

## 1. Die Notwendigkeit eines gesamtstaatlichen Finanzplans

Der Umfang der Finanzströme zwischen den drei Planungsebenen hat in der Bundesrepublik ein Ausmaß erreicht, daß eine Vernachlässigung der Abstimmung zwischen den korrespondierenden Einnahme- und Ausgabegrößen zu erheblichen Fehlplanungen führen könnte. Zur Überprüfung der Kompatibilität der Planungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene bietet es sich daher an, die Einzelplanungen zu aggregieren und einen gesamtstaatlichen Finanzplan aller Gebietskörperschaften aufzustellen.[1] Bei widerspruchsfreier Planung müßten sich im Zuge der Aggregation alle internen Zahlungsströme eliminieren lassen, so daß nur noch die Außenbeziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor sichtbar würden.

Die Konsolidierung der Einzelplanungen kann sowohl von der Ausgaben-, wie auch von der Einnahmenseite her erfolgen. Bei der aggregierten Ausgabenplanung sind von den jeweiligen Gesamtausgaben der einzelnen Ebenen die Zahlungen von anderen Ebenen abzuziehen (Zuweisungen, interne Kreditbeziehungen), damit die eigenfinanzierten Ausgaben jeder Ebene ermittelt werden.[2] Deren Summe stellen die öffentlichen Gesamtausgaben während einer Periode dar. Von der Einnahmenseite her läßt sich eine Konsolidierung dadurch herbeiführen, daß jeweils zu den eigenen Steuereinnahmen die Anteile an den Gemeinschaftssteuern hinzuaddiert werden. Diese Aufteilung der Steuer- masse ergibt die Steuerverteilung vor Durchführung der Finanzausgleichsmaßnahmen. Die Kreditaufnahme der drei Ebenen ist ebenso zu erfassen und den Steuereinnahmen hinzuzurechnen. Um zu den Netto-Einnahmen der einzelnen Ebenen zu gelangen, sind die gewährten Zuweisungen beim Geber abzuziehen und beim Empfänger hinzuaddieren.

Aus den Differenzen zwischen den unbereinigten Gesamtausgaben (bzw. -einnahmen) und den Nettoausgaben (bzw. -einnahmen) läßt sich der Grad der finanzwirtschaftlichen Verzahnung zwischen den drei Ebenen ablesen. Bei genauer Abgrenzung der öffentlichen Aufgaben und Verwirklichung eines strengen Trennsystems bei der Einnahmebeschaffung sind diese Differenzen relativ unbedeutend, im Grenzfall sogar Null. Mit zunehmender Verflechtung der Aufgabenerfüllung treten jedoch meist zugleich auch verstärkt Formen gemeinsamer Finanzierung auf, die zu internen Zahlungsströmen zwischen den Ebenen führen. Typische Beispiele für derartige Entwicklungen in der westdeutschen Finanzverfassung sind die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG.[3]

1) Ob auch eine Einbeziehung der Parafisci wünschenswert sei, soll hier dahingestellt bleiben.

2) Vgl. Finanzbericht 1972, Hrsg. BMF, Bonn, Seite 25

3) Vgl. W. Zohlnhöfer: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturplanung, Hrsg. R. Jochimsen/K.E. (Fortsetzung s. Seite 128)

Doch selbst bei stikter Trennung der Zuständigkeiten für die einzelnen Aufgaben stellt sich in einem föderativen Staat stets die Frage nach der adäquaten Verteilung der Steuermittel. Eine durchgängige Abgrenzung ließe sich nur erzielen, wenn die Ertragshoheit bei den einzelnen Steuern stets nur einer Ebene zugewiesen und auf längere Sicht unverändert bleiben könnte. In der Regel stellen sich jedoch schon nach kürzerer Zeit Divergenzen zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft ein, die zu einer Korrektur der Steuerverteilung führen. Es erscheint daher für moderne Finanzwirtschaften notwendig, vom reinen Trennsystem abzugehen und geeignete Formen des Verbund- oder Mischsystems einzuführen.

Dieser Verbund erscheint auch deswegen notwendig, weil neben dem fiskalischen Ziel, den einzelnen Ebenen entsprechend ihren Aufgaben Steuermittel zu überlassen, nicht-fiskalische Zielsetzungen bei der Steuerverteilung zu berücksichtigen sind. Es muß daher neben dem quantitativen Aufkommen auch die spezielle Eignung als Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuer[1] geprüft werden, wenn man zu einer sachgerechten Verteilung der Steueraufkommen gelangen will.

Für die Gemeinden ergibt sich darüber hinaus die Notwendigkeit, neben den eigenen Steuerquellen oder Steueranteilen noch Einnahmen zu erhalten, die auf die spezifische Gemeindesituation Rücksicht nehmen. Denn eine Steuerverteilung ohne ein ergänzendes Zuweisungssystem wäre für die Bedürfnisse der Gemeinden zu schematisch, weil es den individuellen Verhältnissen zu wenig Rechnung trüge. Aus den Zuweisungssystemen ergeben sich daher weitere finanzwirtschaftliche Verzahnungen zwischen den einzelnen Entscheidungsebenen.

Insgesamt läßt sich aus den zahlreichen Abhängigkeiten in der Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Gebietskörperschaften ableiten, daß isolierte Vorausplanungen der Budgets relativ untauglich sind, weil sie den finanzwirtschaftlichen Interdependenzen nicht den Stellenwert zukommen lassen, der ihr nach der realen Lage der öffentlichen Finanzwirtschaften zuerkannt werden muß. Hierbei sind allerdings bestimmte Abstufungen vorzunehmen. Denn die Aussagefähigkeit unverbundener Teilpläne wird um so geringer, je stärker die Abhängigkeiten von anderen Entscheidungsträgern werden. Die Gemeinden sind daher am stärksten auf eine Koordinierung der Finanzplanungen angewiesen, während der Bund noch am ehesten eine eigenständige Finanzplanung betreiben könnte. Der Bund kann seine Ausgaben relativ autonom planen, weil er trotz seiner Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung im privaten Bereich über zahlreiche Möglichkeiten verfügt, seine Einnahmen den geplanten Ausgaben anzupassen. Zur Angleichung der Einnahmen an die gewünschten Ausgabevolumina

---

(Fortsetzung zu 3) von Seite 127)

Simonis: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54, Berlin 1970, S. 681

- 1) Zu den Anforderungen an eine Gemeindesteuer siehe E. Zwilling: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan, 1971, S. 69 ff.

stehen dem Bund einmal die Kompetenzen in der Steuergesetzgebung zu, zum anderen verfügt er über einen relativ hohen Verschuldungsspielraum, um mögliche Deckungslücken auszugleichen. Gerade in mittelfristiger Sicht kann sich der Bund von den Abhängigkeiten der Wirtschaftsentwicklung eher lösen und seine Ausgabenvorstellungen relativ autonom fixieren.[1]

Bei den Gemeinden ist der autonome Spielraum in der Planung dagegen am geringsten, weil ihr Steuer- und Gebührenaufkommen nicht nur von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängig ist, sondern zugleich zahlreiche Abhängigkeiten bei der Inanspruchnahme von Zuweisungen und Zuschüssen eine isolierte Planung verbieten. Auch der Einsatz der Kommunalverschuldung zur Absicherung gewünschter Ausgabenvolumina ist wegen rechtlicher, aber auch faktischer Grenzen stark eingeengt. Eine Substitution von laufenden Einnahmen durch Kredite kommt daher für die meisten Gemeinden nur begrenzt in Betracht. Die geringe Autonomie der Gemeinden in ihren Haushalts- und Finanzplanungen macht daher eine Abstimmung mit Bundes- und Landesplanung besonders erforderlich. Isolierte Teilplanungen der Gemeinden sind dagegen mit äußerst hohen Unsicherheiten belastet und kaum geeignet, das Instrument "Finanzplanung" erfolgreich werden zu lassen.

Die Bedeutung der finanzwirtschaftlichen Abhängigkeiten hängt nicht zuletzt von dem Gewicht der Finanzen der Gliedstaaten und Selbstverwaltungskörperschaften ab. Ist die Finanzmasse der nachgeordneten Gebietskörperschaften der des Bundes ebenbürtig, so wird eine Abstimmung aus quantitativen Gründen besonders notwendig. Da in der Bundesrepublik die drei Ebenen in etwa die gleichen Ausgabevolumina aufweisen,[2] muß den Interdependenzen zwischen den einzelnen Planpositionen bei Bund, Ländern und Gemeinden besonders große Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die zweite Begründung für einen umfassenden Finanzplan aller Gebietskörperschaften liegt in den Lenkungsfunktionen, die die staatlichen Planträger mit Hilfe der mittelfristigen Finanzplanung zu erfüllen suchen.[3] Im Rahmen seiner Wachstumspolitik muß der Staat Vorstellungen über den Ressourceneinsatz im privaten und öffentlichen Sektor entwickeln, um öffentlich und privatwirtschaftlich erstelltes Güterangebot aufeinander abzustimmen. Auf der Grundlage dieser Globalaufteilung kann dann für den öffentlichen Sektor eine Präzisierung des Leistungsangebotes unter funktionalen und regionalen Gesicht-

- 
- 1) Anderer Ansicht sind V. Ronge/G. Schmiege: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M.; o.J., Seite 156 ff.
  - 2) Die Gesamtausgaben des Bundes betragen 1973 ca. 120 Mrd. DM, die der Länder ca. 114 Mrd. DM und die der Gemeinden ca. 86 Mrd. DM. Bei den Netto-Ausgaben ergeben sich dagegen höhere Differenzen. Vgl. Finanzbericht 1974, Hrsg. BMF, Bonn, 1973, S. 39
  - 3) Vgl. W. Grund: Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: Planung III, Hrsg. J.H. Kaiser, Baden-Baden, 1968, S. 51 f.

punkten erfolgen, [1] um die gewünschte Produktionsstruktur in der Volkswirtschaft herzustellen. Der Finanzplan muß daher nicht nur eine globale Aufteilung in Privatwirtschafts- und Staatsquote vornehmen, sondern auch die Verwendung der öffentlich genutzten Ressourcen nach Aufgabenbereichen und räumlichen Aspekten im Planungszeitraum ausweisen. Um die geplante Inanspruchnahme der gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials deutlich zu machen, genügt keine Addition der Teilpläne der einzelnen Gebietskörperschaften. Wegen der oben aufgezeigten internen Zahlungsströme würde nämlich der öffentliche Anteil jeweils zu hoch ausgewiesen. Um die globale Aufteilung der Ressourcen und des Güterangebots offenzulegen, ist daher von aggregierten Sektoren für den privatwirtschaftlichen und den öffentlichen Bereich auszugehen. Folglich muß ein Finanzplan, der als Informationsinstrument für die Wachstumspolitik benutzt werden soll, generell beide Sektoren im Auge behalten, weil nur anhand beider Bereiche die Optimalität von Faktorverwendung und Produktionsstruktur beurteilt werden kann.

Bei der Planung der Angebotsstruktur öffentlicher Güter ist ebenfalls von einem konsolidierten öffentlichen Gesamtbudget auszugehen, um inkompatible Zielsetzungen und Prioritätenvorstellungen der einzelnen Planträger zu vermeiden. Ein Gesamtplan für alle Ebenen ist deswegen erforderlich, "weil eine rationelle Gesamtfinanzwirtschaft einen Dringlichkeitsmaßstab der Aufgaben und Ausgaben bedingt." [2] Eine rationelle Verwendung der öffentlichen Ressourcen ist daher nur dann erreichbar, wenn simultan alle finanzwirtschaftlichen Vorgänge des öffentlichen Gesamthaushalts bewertet [3] und in eine konsistente Präferenzordnung gebracht werden. Das Fehlen einer derartigen Koordination kann andernfalls dazu führen, daß Schwerpunktsetzungen auf der einen Ebene durch gegenläufige Entscheidungen auf einer anderen Ebene unterlaufen werden, so daß der Gesamthaushalt mehr oder weniger zufällige Prioritätensetzungen aufweist, die sich erst aus der ex-post Aggregation der Teilhaushalte ergeben. Im gegenteiligen Fall sind auch kumulative Schwerpunktsetzungen möglich, die zu einer Betonung einzelner Aufgabenbereiche führen, die eigentlich von keinem Planträger gewünscht wurde. Die Resultate eines lediglich aufaddierten Gesamtfinanzplans brauchen daher nicht den Zielen der einzelnen Planträger zu entsprechen. Mit zunehmender Verzahnung der Aufgaben nimmt die Notwendigkeit einer sachlichen und zeitlichen Abstimmung der gewünschten Struktur des öffentlichen Güterangebots zu. Denn die Gemeinsamkeiten bei der Aufgabenerfüllung bedingen auch Gemeinsamkeiten in der Aufgabenplanung, wenn sie nicht mit der Verschwendung öffentlicher Ressourcen verbunden sein soll. Inwieweit dieser Wunsch nach einem Ge-

- 1) Die Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte in der staatlichen Ausgabenplanung befindet sich erst in den Anfängen. Für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen des Bundes werden jedoch Aufgliederungen nach Bundesländern vorgenommen. Vgl. Investitionsprogramm des Bundes, 1973 bis 1977, Bundestagsdrucksache 7/1888, Seite 9, sowie Tabelle 7 und 8
- 2) Vgl. H. Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N.F., Band 27, 1968, S. 256
- 3) Vgl. H. Fischer-Menshausen: Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Planung III, Hrsg. J.H. Kaiser, Baden-Baden, 1968, S. 89

samtplan, in dem alle Maßnahmen widerspruchsfrei und mit einer eindeutigen Rangordnung versehen sind, eine technokratische Illusion ist,[1] wird im folgenden an den bisherigen Planungsschwierigkeiten in der Bundesrepublik aufzuzeigen sein.

Bei genauer Abgrenzung der einzelnen öffentlichen Aufgaben zwischen den Planträgern besteht das Koordinationsproblem gleichfalls, wenn auch nicht direkt bei der Abstimmung der Gewichte der verschiedenen Aufgabenbereiche. Indirekt wird jedoch über die Verteilung der Finanzmittel und der Verschuldungsmöglichkeiten eine wesentliche Vorentscheidung über die Rangordnung der öffentlichen Aufgaben getroffen. Da - wie oben aufgezeigt - kein durchgehendes Trennsystem bei der Einnahmebeschaffung möglich ist, wird das Koordinationsproblem lediglich auf eine andere Ebene verlagert. Korrekterweise sollte jedoch auch unter diesen Bedingungen zuerst über die relative Wichtigkeit der konkurrierenden Aufgaben gesprochen werden, bevor der jeweilige Finanzrahmen festgelegt wird. Wenn diese Abklärung nicht erfolgt oder zu keinem Resultat führt, wird das Gewichtungsproblem durch die Verteilung der Finanzmittel entscheidend präjudiziert. Daß die dann in den Teilhaushalten erarbeiteten Prioritätenfolgen einen koordinierten Gesamthaushalt ergeben, dürfte kaum der Fall sein. Insofern ist also auch bei eindeutiger Zuordnung von Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften eine Betrachtung des öffentlichen Gesamthaushaltes notwendig, um zu ökonomisch rationalen Entscheidungen zu gelangen. Staatliche Finanzpläne, die als Grundlage von Wachstums- und Strukturpolitik verwendet werden, müssen deswegen grundsätzlich integrierbar und in den verfolgten Zielen aufeinander abgestimmt sein, um als wirkungsvolles Informationsinstrument für diese Politik in Betracht zu kommen.

## 2) Die Notwendigkeit eines koordinierten Planungszyklus

Aus dem oben begründeten Erfordernis eines gesamtstaatlichen Finanzplanes ergeben sich für den Planungsablauf zur Aufstellung eines koordinierten Gesamtplans bestimmte Konsequenzen, da das für notwendig erachtete Planungsergebnis nur erreicht werden kann, wenn auch der Planungsprozeß darauf ausgerichtet wird. Die Behandlung des Planungszyklus wird auf die Einbeziehung der Gemeinden beschränkt, da im Rahmen dieser Arbeit die Probleme der mittelfristigen Finanzplanung primär aus der Sicht der Kommunen behandelt werden. Sachlich läßt sich diese Eingrenzung ferner damit begründen,

- 
- 1) Diese Auffassung wird von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, vertreten. Vgl. deren Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, Bonn, 1972, " Problemaufriß zur Finanz- und Aufgabenplanung" vom 21. 1. 1972, S. 7 f.

daß sich die gegenseitige Abstimmung von Bundes- und Landesplanungen insbesondere wegen der vergleichsweise geringen Zahl der Planträger im ganzen leichter gestalten lassen dürfte als die Einbeziehung von ca. 15.000 Gemeinden.

Aus der Notwendigkeit der Aggregation der einzelnen Finanzpläne ergeben sich für den Koordinationsprozeß sowohl zeitliche wie auch sachliche Abstimmungsprobleme. Die Aufstellung der Finanzpläne muß bei den einzelnen Planträgern zeitlich synchron erfolgen, um festgelegte Zeiträume für die gegenseitigen Abstimmungsprozesse bereitzustellen. Folglich hat auch die Vorlage aller Teilfinanzpläne zu einem einheitlichen Termin zu erfolgen. Da die Vorlagen der jeweiligen Haushaltsansätze für das kommende Jahr - also dem zweiten Jahr der Finanzplanung - eine Konkretisierung der mittelfristigen Finanzplanung darstellen, ist es sinnvoll, Haushalts- und Finanzplanung miteinander zu verknüpfen und beide Vorlagen jeweils gleichzeitig vorzunehmen.[1] Die Exekutiven, die beide Planungen erarbeiten, müssen sich also auf einen Termin im Herbst einigen, zu dem sie ihre kurz- und mittelfristigen Planansätze den Vertretungskörperschaften übermitteln wollen. Vom Endpunkt des Planungsprozesses her, der jeweils im September oder Oktober zu liegen hätte, läßt sich der übrige Planungsablauf retrograd ermitteln.

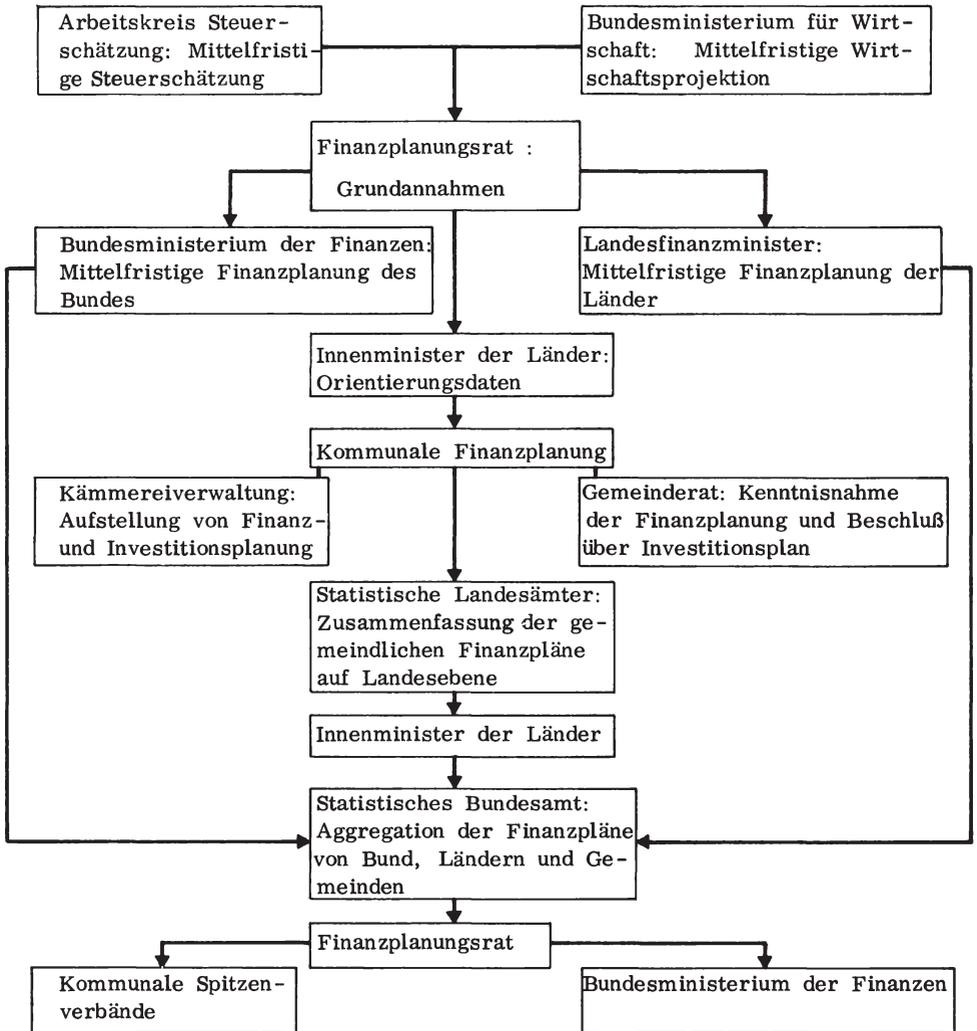
Die gesamte Zeitspanne, die zur Planaufstellung und -koordinierung benötigt wird, hängt einmal von den politischen Schwierigkeiten, zum anderen von den verwaltungsmäßigen Kapazitäten der Ministerien bzw. Dezernate ab, die für die Planungstätigkeit zur Verfügung stehen. Die Gebietskörperschaft, deren Planaufstellung den größten Zeitbedarf hat, determiniert zugleich die Länge des Planungsprozesses für die Gesamtheit der Planträger. Denn zwischen den Planungsphasen auf den einzelnen Ebenen - Bund, Länder und Gemeinden - müssen verschiedene Koordinierungsphasen eingeschaltet werden, um eine Harmonisierung der Teilpläne, insbesondere im Bereich der internen Zahlungsströme, herzustellen.

Eine erste Koordinierungsphase dient dazu, den Wachstumsspielraum für den öffentlichen Bereich insgesamt abzuschätzen und eine grobe Festlegung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am öffentlichen Gesamthaushalt vorzunehmen. Ein eindeutiger Finanzrahmen ist jedoch damit - zumindest für die nachgeordneten Gebietskörperschaften - nicht abgesteckt, weil Teile der Einnahmen- und damit auch der Ausgabenplanung von Entscheidungen auf den jeweils anderen Ebenen abhängen. In einer zweiten Phase müssen daher

---

1) So auch durch § 50, Abs. 3 HGrG für Bund und Länder festgelegt. Vgl. Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hrsg. A. Möller, 2. Aufl., Hannover, 1970, S. 162. Für die Gemeinden gilt der gleiche Zeitplan, siehe § 9, Abs. 4 des Musterentwurfs zum VI. Teil der GO, abgedruckt bei: S. Depiereux: Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, a.a.O., 1973, S. 233

Planungszyklus der Finanzplanungen der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland



die zwischen den Gebietskörperschaften fließenden Zuweisungen und Zuschüsse (incl. Rückflüsse) abgestimmt werden, so daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften mit einiger Sicherheit von bestimmten Finanzvolumina ausgehen können. Schließlich wird eine Revisionsphase notwendig sein, um Korrekturen an den Planansätzen vornehmen zu können. Denn im allgemeinen wird sich in den ersten Planungsdurchgängen kein Gesamtfinanzplan erreichen lassen, der den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten und Erfordernissen entspricht. In der Revisionsphase müssen deshalb eventuell notwendige Variationen der Budgetvolumina oder Schwerpunktverlagerungen vorgenommen werden.

Der Planungsprozeß, der für die Aufstellung eines aggregierten Gesamtfinanzplans notwendig ist, läßt sich insgesamt als ein Wechselspiel von interner Planung auf jeder Ebene und Koordinierung zwischen den Ebenen betrachten. Er wird zwangsläufig in einer mehrstufigen Abfolge durchgeführt werden müssen, weil eine simultane Festlegung aller wichtigen Eckdaten mit der föderalen Struktur der beteiligten Gebietskörperschaften nicht vereinbar ist. Bei Aufrechterhaltung dieser Prämisse wird ausgeschlossen, daß die im Koordinierungsgremium erzielten Übereinkünfte zugleich auch für die Einzelplanungen verbindlich gemacht werden können. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften von Bund, Ländern und Gemeinden würde dadurch verletzt, wenn das Koordinierungsgremium zugleich Entscheidungskompetenzen über die mittelfristigen Pläne der Ebenen erhielte.[1] Eine Verkürzung des Abstimmungsprozesses auf eine Simultanplanung mit Mehrheitsentscheidungen ist daher unter den gegebenen Systembedingungen nicht möglich.[2]

Insgesamt ist damit zu rechnen, daß jeweils nur sukzessive Annäherungen an die ex ante gewünschten Budgetvolumina und -strukturen erreicht werden können. Schon aus Zeitgründen sind häufigere Wiederholungen der Revisionsphasen nicht möglich, so daß die Rückkoppelungsprozesse relativ früh abgebrochen werden müssen und erst in der folgenden Fortschreibungsperiode wieder aufgegriffen werden können. Es ist daher davon auszugehen, daß schon aus zeitlichen Gründen keine umfassende sachliche Abstimmung der Teilpläne möglich ist. Unterstellt man zusätzlich noch politische Differenzen zwischen den Planträgern, so müssen die Anforderungen an die Koordination der Finanzplanungen erheblich herabgeschraubt werden, wenn sie realistisch sein sollen.

---

1) Vgl. L. Wolkersdorf: Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Finanzplanung im öffentlichen Bereich, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, herausgegeben im Auftrag der Schmalenbach-Gesellschaft, N.F., Heft 1/1974, S. 10

2) Vgl. A. Oberhauser: Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 52, Berlin, 1969, S. 116

## II. Einzelprobleme der Abstimmung zwischen gemeindlichen und staatlichen Finanzplanungen

### 1. Abstimmung der gesamtwirtschaftlichen Basisdaten und des öffentlichen Korridors

Eine sinnvolle Koordination der Finanzplanungen der Gebietskörperschaften ist nur dann möglich, wenn alle Finanzpläne auf einheitlichen Annahmen hinsichtlich der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beruhen. Denn ohne eine Vergleichbarkeit der makroökonomischen Daten, auf denen die Finanzpläne basieren, ist keine Aggregation und Abstimmung der Teilpläne möglich. So können beispielsweise Finanzpläne mit unterschiedlichen Annahmen über die Preis- und Lohnentwicklung nicht konsolidiert werden, da sie nicht von den gleichen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgehen.

Es ist daher eine wesentliche Aufgabe der Koordination zwischen den staatlichen Planungsträgern, einen Konsens über die Einschätzung der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung herzustellen, um zu einheitlichen Annahmen über die zukünftigen öffentlichen Gesamthaushalte zu gelangen. Diese Vorausschau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für einen mittelfristigen Planungszeitraum von effektiv vier Jahren stellt keine reine Prognose dar, sondern weist partiell normativen Charakter auf, weil nicht ausschließlich die wahrscheinliche Wirtschaftsentwicklung bei Konstanz der staatlichen Aktionsparameter antizipiert wird, sondern bereits Zielgrößen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in diese Projektionen eingehen.[1] Die Setzung wirtschaftspolitischer Ziele als Planungsprämissen läßt aus der Abstimmung zukünftiger makroökonomischer Basisdaten ein politisches Entscheidungsproblem werden, die die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden in wesentlichen Grundlagen betrifft. Ausgangspunkt der mittelfristigen Wirtschaftsprojektionen[2]

---

1) Vgl. H. Gerfin: Begriffe und Fragestellungen wirtschaftlicher Voraus-schätzungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Band 51, 1967, Seite 7

2) Vgl. K.H. Raabe: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwick-lung, BMWi-Texte, Bonn, 1969

sind Schätzungen des zu erwartenden Produktionspotentials, [1] das von dem jeweiligen Angebot an Arbeit und Kapital sowie ihren voraussichtlichen Produktivitäten bestimmt wird. Da die Entwicklung des realen Wachstumsspielraums mittelfristig nur wenig durch die Veränderung staatlicher Parameter bestimmt wird, handelt es sich bei der Vorausschätzung des zu erwartenden Arbeitspotentials in seiner quantitativen und qualitativen Struktur sowie bei der Vorausberechnung des Kapitalstocks im wesentlichen um Prognosewerte, die für die staatliche Finanzpolitik als exogene Größen angesehen werden können. Dennoch liegt im strengen Sinne keine Exogenität der Variablen vor, da auch die Faktorentwicklung partiell durch staatliche Parameteränderungen (z. B. Einführung der flexiblen Altersgrenze, steuerliche Behandlung der Privatinvestitionen etc.) beeinflusst wird. Die Berechnung der demographischen Daten und die Vorausschätzung des Kapitalstocks erfordert jedoch einen geringen Koordinationsbedarf, da der reale Wachstumsspielraum nur indirekt die Entwicklungsmöglichkeiten der Einzelhaushalte determiniert. Der Realteil der gesamtwirtschaftlichen Projektionen erscheint damit in Bezug auf die Abstimmung zwischen den Planträgern wenig problematisch. Im Soll-Ist-Vergleich der Jahre 1968 bis 1974 zeigt sich zudem, daß die Entwicklung des realen Sozialprodukts im allgemeinen recht gut antizipiert wurde, [2] so daß die Beteiligten von relativ sicheren Prognosewerten der Realgrößen ausgehen konnten.

---

1) Unter gesamtwirtschaftlichem Angebots- oder Produktionspotential wird die gesamtwirtschaftliche Produktionsleistung verstanden, die bei durchschnittlicher Auslastung der Produktionsfaktoren erbracht werden kann. Diese Definition erscheint für die Projektion des Wachstumspfades angemessener als die Definition des Produktionspotentials, das bei maximaler Auslastung erreicht werden kann.

Vgl. Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg., Heft 10/1973, S. 28 ff.

2) In Preisen von 1962 stieg das BSP wie folgt:

1968: + 7,3 v.H., 1969: + 8,2 v.H., 1970: + 5,8 v.H., 1971: + 3,0 v.H.  
1972: + 3,4 v.H., 1973: + 5,3 v.H., 1974: + 0,4 v.H., (vorläufig).

(Quellen: Finanzbericht 1973, S. 13, Finanzbericht 1975, S. 14, BMWi-Tagesnachrichten Nr. 1014 vom 10.1.1975)

Die mittelfristige Projektion 1968/72 geht von einer durchschnittlichen Wachstumsrate für das reale BSP von 4,4 v.H. aus (Finanzbericht 1969, S. 117). Die im Frühjahr 1970 erstellte Projektion 1969/74 unterstellt ebenfalls eine durchschnittliche Zuwachsrate von 4,5 v.H. (Finanzbericht 1970, S. 158). Inwieweit Ölkrise und Stagnation ab Ende 1973 die Realprojektionen verschlechtern, läßt sich erst nach Abschluß des Wachstumszyklus beurteilen, da es mittelfristig im allgemeinen zu einem gewissen Fehlerausgleich zwischen Rezessions- und Hochkonjunkturphasen kommt.

Da die Finanzpläne in monetären Zahlungsströmen und nicht in realen Größen geplant werden, ist die Vorausschätzung der realen Angebotsentwicklung allein nicht ausreichend. In die gesamtwirtschaftliche Projektion wird daher eine Annahme über die wirtschaftspolitisch unvermeidbare Preissteigerungsrate eingeführt, um von einer Projektion in konstanten zu einer in laufenden Preisen zu gelangen. Die Setzung dieser Annahme stellt ein wesentliches Abstimmungsproblem zwischen den drei beteiligten Ebenen dar, da in ihr praktisch der erwartete Erfolg zukünftiger Stabilitätspolitik zum Ausdruck gebracht wird. Es erscheint daher realistisch anzunehmen, daß die jeweiligen Bundesregierungen, die politisch die Hauptverantwortung für die Preisniveaustabilität tragen, von möglichst niedrigen Raten ausgehen wollen, während die Länder und Gemeinden eher zu realitätsnäheren Annahmen tendieren dürften.

Betrachtet man die bisherige Planungspraxis in der Bundesrepublik seit Implementierung des Finanzplanungsrates im März 1968[1], so zeigt sich, daß die erste Hypothese einer permanenten Unterschätzung der als unvermeidbar angesehenen Preissteigerungsrate sich als richtig erweist, daß es jedoch kaum zu politischen Konflikten über die gesamtwirtschaftlichen Projektionen im Finanzplanungsrat als Koordinierungsgremium gekommen ist.

Die tatsächlichen Preissteigerungsraten des Bruttosozialprodukts betragen im Jahre 1969 3,5 v.H., im Jahre 1970 7,1 v.H., im Jahre 1971 7,9 v.H., im Jahre 1972 5,9 v.H. und im Jahre 1973 nach vorläufigen Ergebnissen 5,9 v.H.[2] Demgegenüber wurden für die Planungszeiträume 1967/72, 1969/74, 1970/74 und 1970/75 Deflationierungsfaktoren projiziert, die nur etwa halb so hoch liegen wie die tatsächlich eingetretenen.[3] Diese systematische Unterschätzung der erwarteten Preisniveauentwicklung läßt sich einmal auf die Akzeleration des Inflationsprozesses zu Beginn der Siebziger Jahre zurückführen, zum anderen scheinen jedoch auch politisch-psychologische Gründe für derartige Fehleinschätzungen verantwortlich zu sein.

Eine zumindest partiell gewünschte Unterschätzung in den Preissteigerungsraten ließe sich damit erklären, daß die Bundesregierung negative Rückkopplungseffekte auf Seiten der privaten Wirtschaftseinheiten vermeiden wollte, die sonst zu einer zusätzlichen Verstärkung des Inflationsprozesses hätten

- 
- 1) Der Finanzplanungsrat arbeitete zunächst auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bundeskanzler und dem Ministerpräsidenten und wurde erst im nachhinein gesetzlich verankert. Vgl. § 51 Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19.8.69, BGBl. I, S. 1273
  - 2) Vgl. Finanzbericht, Hrsg. BMF, Bonn, verschiedene Jahrgänge
  - 3) Es wurden folgende Deflationierungsfaktoren projiziert:  
Planungszeitraum 1967/72: 1,5 % (Finanzbericht 1969, S. 117)  
Planungszeitraum 1969/74: 2,2 % (Finanzbericht 1970, S. 257)  
Planungszeitraum 1970/74: 2,9 % (Finanzbericht 1971, S. 259)  
Planungszeitraum 1970/75: 3,3 % (Finanzbericht 1972, S. 176)

führen können. Das Dilemma der Finanzplanung, einerseits als Informationsinstrument für private Wirtschaftseinheiten zu dienen[1], jedoch auch andererseits nicht jede antizipierte Preissteigerungsrate eintreten zu lassen (self-fulfilling prophecy), ist daher für die politischen Entscheidungsträger unauflösbar. Inwieweit diese Komponente neben der mangelnden Vorausschaubarkeit der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung bedeutsam war, läßt sich im einzelnen nicht nachweisen.

Für die zweite Hypothese, daß es wegen stabilitätspolitischer Differenzen zu Meinungsverschiedenheiten über die mittelfristigen Wirtschaftsprojektionen gekommen sei, lassen sich anhand der Unterlagen des Finanzplanungsrates keine Anhaltspunkte finden. Hierfür scheint die Führungsrolle der Bundesregierung bei der Planung ausschlaggebend zu sein, da sie am ehesten über den administrativen Apparat verfügt, der für die Aufstellung makroökonomischer Projektionen notwendig ist.

Auf der Grundlage des potentiellen realen und nominellen Sozialprodukts sind die möglichen Verwendungskombinationen der einzelnen Aggregatgrößen zu bestimmen, um die Staatsquote projektieren zu können. Bei der Vorausschätzung der Verwendungsseite des Bruttosozialprodukts sind eine Reihe von Interdependenzen zu beachten, die den zukünftigen öffentlichen Korridor beeinflussen. Als Verbindungsglied zwischen der Angebots- und der Nachfrage-schätzung sind die Privatinvestitionen zu betrachten, da simultan mit der antizipierten Änderung des Kapitalstocks im Planungszeitraum zugleich auch eine Vorabentscheidung über die Investitionsquote getroffen wird.[2] Die Rolle der öffentlichen Investitionen, die in diesen Zusammenhang gleichfalls einzuordnen wären, erscheint dabei nicht eindeutig geklärt, obwohl sich theoretisch unter bestimmten Annahmen aus der geplanten Veränderung des Kapitalstocks auch Quoten für öffentliche Investitionen ableiten lassen, die damit zugleich die Ausgabenstruktur des öffentlichen Gesamthaushalts bestimmen.

Bei der Vorausschätzung des Außenbeitrages wird - ähnlich wie bei der Preiskomponente - ein wirtschaftspolitisches Ziel als Datum eingesetzt, so daß die Höhe des zukünftigen Außenbeitrages politisch determiniert wird. Wegen der Komplexität mittelfristiger Im- und Exportschätzungen dürfte dieses Verfahren angemessen sein. Aus quantitativen Gründen ist es für die Berechnung des zukünftigen Staatsanteils auch nicht übermäßig bedeutsam. Für die Schätzung der Zuwächse des privaten Konsums ergeben sich aus den erwarteten Produktivitätssteigerungen und den antizipierten Preissteigerungsraten bestimmte Anhaltspunkte. Wegen der Unsicherheit über die funktionale und personelle Einkommensverteilung sowie über die Sparquoten, sind die

---

1) Vgl. K.Schmidt/E.Wille: Die mehrjährige Finanzplanung - Wunsch und Wirklichkeit - , Tübingen, 1970, Seite 37

2) Vgl. K.-H. Raabe: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, BWi-Texte, Bonn, 1969, S. 17

Konsumprognosen jedoch vage und in ihrer Kompatibilität mit den übrigen Verwendungsaggregaten unsicher.

Die auf diese Weise als Restgröße ermittelte Staatsquote (Ausgaben für Güter und Dienstleistungen zu BSP) stellt zunächst das Ausgangsdatum für alle Beteiligten dar, da es den Rahmen für die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten im Planungszeitraum absteckt.

Es ist zwar theoretisch möglich, durch Variation der finanzpolitischen Parameter, z. B. in der Steuerpolitik, zu einer anderen Staatsquote zu gelangen, jedoch sind derartige Versuche bisher nicht unternommen worden. Denn die mittelfristigen Steuerschätzungen waren stets Voraussagen bei geltendem Steuerrecht, so daß eine mittelfristige Festlegung der zukünftigen Steuerpolitik vermieden wurde. Politisch gewünschte Änderungen der Staatsquote scheinen bisher in die mittelfristigen Projektionen nicht eingearbeitet worden zu sein, so daß sich die Konsistenzprüfungen auf die Aggregate bezogen, die sich bei Setzung der jeweiligen wirtschaftspolitischen Ziele für Preisniveaumentwicklung und Außenbeitrag ergaben. Simultane Variationen von Parametern wurden dagegen in der Planungspraxis bisher nicht durchgeführt.[1]

Die Koordination der beteiligten Instanzen bezieht sich daher kaum auf eine direkte Fixierung einer gewünschten Staatsquote, sondern im wesentlichen auf eine Prognose der gesamt- und finanzwirtschaftlichen Entwicklung sowie auf eine Abstimmung der makroökonomischen Zielgrößen Preisniveau und Außenbeitrag. Sowohl von der Ausgaben- wie von der Einnahmenseite wird der Quote des öffentlichen Gesamthaushalts am Bruttosozialprodukt kein Zielcharakter beigemessen, so daß weder eine bestimmte Verwendungsstruktur des BSP noch bestimmte Steuer- oder Kreditdeckungsquoten zu Planungszielen erhoben werden. Die Planung der gesamtwirtschaftlichen Basisdaten für die staatliche Finanzplanung ist daher als Anpassungsplanung an eine für wahrscheinlich erachtete Entwicklung anzusehen. Eindeutig politischen Charakter hat dagegen die Zielbestimmung, insbesondere hinsichtlich des in Kauf zu nehmenden Preisanstiegs, wobei die Bundesregierung die Festlegung dieser Größe bisher offenbar stets dominiert hat, weil sie einmal politisch hierfür die Hauptverantwortung trägt und ihr damit eine gewisse Führungsrolle zufällt und sie zum anderen gegenüber den anderen Beteiligten administrativ überlegen ist. Dieses Übergewicht

---

1) In der Planungspraxis der BRD werden bisher Iterativverfahren angewendet, bei denen die makroökonomischen Variablen sukzessiv festgelegt und auf ihre Konsistenz hin überprüft werden. (Vgl. K.H. Raabe: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, a.a.O., S.6) Mathematisch-ökonomische Modelle, wie sie etwa von Krelle und Mitarbeitern entwickelt wurden, lassen dagegen - zumindest partiell - simultane Variationen von Parametern zu. (Vgl. W. Krelle u.a.: Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan, 1969)

ist zumindest gegenüber den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände[1] eindeutig, da diese kaum über vergleichbare Planungskapazitäten verfügen.

Im bisherigen Planungsprozeß sind also kaum Diskussionen über die gewünschte Staatsquote und die Strategien ihrer Erreichbarkeit diskutiert worden,[2] so daß auch die Koordination hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die mittelfristige Finanzplanung weitgehend entfiel und durch eine Vorgabe gesamtwirtschaftlicher Projektionen durch den Bund ersetzt wurde.

## 2) Abstimmung der Haushaltsstruktur des öffentlichen Gesamthaushalts

Für einen föderativen Staat ist die Planung globaler Staatsquoten (Staatsausgaben, Steuer- oder Krediteinnahmen jeweils in Relation zum Bruttosozialprodukt) allein nicht ausreichend, da eine Aufgliederung der zukünftigen Budgets auf die einzelnen Ebenen zu erfolgen hat. Die vertikale Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stellt daher die wichtigste Abstimmungsaufgabe dar, die vom Finanzplanungsrat zu leisten ist.[3] Diese Aufgabe wird im Haushaltsgrundsätzegesetz damit umschrieben, daß der Finanzplanungsrat **S**chwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermitteln solle.[4] Diese Formulierung impliziert, daß die Koordination auf die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben zu richten ist und zu einer Prioritätensetzung bei den öffentlichen Aufgaben führen soll. Wie schon die Troeger-Kommission im Jahre 1966 gefordert hat, sollen die öffentlichen Aufgaben nach ihrer sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gewichtet und globale Ausgabenblöcke für die einzelnen Funktionskategorien festgelegt werden.[5]

- 1) Nach § 51, Abs. 1, Ziff. 3 HGrG sind die Gemeinden und Gemeindeverbände durch vier Vertreter der kommunalen Spitzenverbände repräsentiert. Die Vertretung wird derzeit durch den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie den Deutschen Landkreistag wahrgenommen.
- 2) Eine Initiative in dieser Richtung wurde vom Land Baden-Württemberg im Bundesrat unternommen. Vgl. EntschlieÙung des Bundesrates zur Aufstellung eines Rahmenplans für den öffentlichen Gesamthaushalt, Antrag des Landes Baden-Württemberg, Bundesrats-Drucksache 639/74 vom 25.9.1974.
- 3) Vgl. H. Matzerath: Konjunkturrat und Finanzplanungsrat, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 11. Jg., 1972, S. 260 f.
- 4) Vgl. § 51, Abs. 2, HGrG vom 19.8.1969, BGBl. I, S. 1273
- 5) Gutachten für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz, 1966, Tz. 488

Die wesentliche Problematik dieser Koordinationsaufgabe liegt in den unsicheren Bestimmungsmöglichkeiten, eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Aufgabenerfüllung festzusetzen, da diese weder genau definiert noch einheitlich bewertet werden. Vielmehr ist die Schwerpunktsetzung ein politisches Bewertungsproblem, da die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse von den verschiedenen Planungsträgern subjektiv beurteilt werden. Die politischen Differenzen in der Gewichtung der öffentlichen Aufgaben, die sich aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und parteipolitischen Ausrichtungen ergeben, schlagen sich daher im Koordinationsvorgang nieder. Die Autonomie der Planungsträger, die ein wesentliches Element der föderalen Struktur der Bundesrepublik darstellt, ist daher zugleich ein wesentlicher Hinderungsgrund, eine umfassende, konsistente Präferenzordnung für die öffentlichen Aufgaben zu ermitteln. Die Forderung nach einer "Politik aus einem Guß" würde dagegen notwendigerweise zu schweren Eingriffen in die pluralistische Struktur der Entscheidungsträger führen und ihren Autonomiespielraum wesentlich einengen.

Für die praktische Tätigkeit des Finanzplanungsrates ist daher auch der ambitiöse Gesetzauftrag kaum Wirklichkeit geworden. Sein einziger Versuch, das Abstimmungsproblem anzugehen, bestand in der Tätigkeit einer Arbeitsgruppe, die den öffentlichen Bedarf ermitteln sollte.[1] Jedoch zeigte sich auch bei der Bedarfsermittlung, daß dieser keine objektiven Größen oder Meßzahlen darstellt, sondern entscheidend von der politischen Gewichtung abhängt, der ihm von den Planungsträgern beigemessen wird.[2] Insofern muß es als ein politischer Fehlgriff bewertet werden, wenn Aufgaben der Bedarfsermittlung und -analyse der Verwaltung übertragen werden, da diese das politische Entscheidungsproblem über die relative Wichtigkeit öffentlicher Aufgaben nicht zu lösen hat. Der von der Arbeitsgruppe vorgelegte Zwischenbericht war denn auch weniger ein koordinierter Aufgabenkatalog, der sich in die Finanzplanung hätte umsetzen lassen, als vielmehr eine methodische Grundlagenstudie über eine Bedarfsermittlung. Die grundsätzlichen Divergenzen über die Prioritäten der einzelnen öffentlichen Aufgaben dürften dazu geführt haben, daß dieses Projekt nicht weitergeführt wurde, da die gemeinsame Festlegung von Aufgabengewichten zugleich wesentliche Vorentscheidungen für die Steuerverteilung impliziert hätte. Denn notwendigerweise hätte man aus der Festlegung von Rangordnungen für die öffentlichen Aufgaben auch Konsequenzen hinsichtlich der Finanzmittelverteilung ziehen müssen.

Zwischen die Koordination der Aufgaben einschließlich ihrer Gewichtung und die Abstimmung über die Finanzmittelverteilung ist die gemeinsame Umrechnung der Realausgaben in laufende Ausgaben einzuschieben. Denn aus der

- 
- 1) Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Bedarfsermittlung" des Finanzplanungsrates, Bonn, Mai 1972
  - 2) Dies wird auch von der Arbeitsgruppe selbst zum Ausdruck gebracht. Vgl. Zwischenbericht, a.a.O., S. 7 ff.

methodischen Festlegung, daß die mittelfristigen Finanzpläne in laufenden Preisen aufgestellt werden, ergibt sich die Notwendigkeit, die gewünschten Realausgaben in laufende Ausgaben umzusetzen. Hierbei ist die in die gesamtwirtschaftliche Projektion eingeführte Preisniveauentwicklung sowie die zu erwartende Preisstruktur von Bedeutung. Die Berücksichtigung der Preisstruktur ist deshalb notwendig, weil die einzelnen Ausgabenkategorien nicht von den gleichen Preissteigerungsraten betroffen werden.[1] Die Preisreagibilität der Budgets ist daher von ihrer Struktur abhängig.

So schlagen sich etwa die Preissteigerungsraten für Bauleistungen besonders stark in den Kommunalhaushalten nieder, weil sie die höchste Investitionsintensität aufweisen. Wegen des hohen Anteils der Personalausgaben an den Länderbudgets[2] haben die Lohnzuwachsrate für diese das größte Gewicht. Identische Preissteigerungsraten bei einzelnen Ausgaben implizieren daher unterschiedlich hohe Budgetzuwächse, um die gewünschten realen Steigerungen zu realisieren. Wegen des unterschiedlichen Gewichts der einzelnen Ausgabenkategorien und ihrer unterschiedlichen Preisentwicklung müssen daher die Verschiebungen der relativen Preise eingerechnet werden, um die gewünschten Ausgabenprioritäten auch tatsächlich durchzusetzen.

Die Frage nach einer sachgerechten Differenzierung der Ausgabenzuwächse konnte bisher im Finanzplanungsrat nicht befriedigend gelöst werden und hat mehrfach zu Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten geführt.[3] Im Vordergrund stand dabei die Umrechnung von bestimmten Lohnsteigerungsraten in Budgetzuwachsrate bei Bund, Ländern und Gemeinden, wobei einerseits die Anteile der Personalausgaben an den Einzelhaushalten, andererseits die strukturellen Sonderfaktoren des Personalbestandes zu berücksichtigen waren.

Die Antizipation der relativen Preise bei der Aufgliederung des öffentlichen Gesamthaushaltes kann nicht unabhängig von der Entwicklung des Preisniveaus gesehen werden, da inflationäre Entwicklung und Preisstrukturänderung in einem wechselseitigen Zusammenhang stehen. Bei einer Akzeleration des Inflationsprozesses ist es beispielsweise möglich, daß es zu einer verstärkten Antizipation der Preisentwicklung in den Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst kommt und diese ein relativ schnelleres Ansteigen der Lohnkosten verursacht. Ferner sind die Rückwirkungen inflationärer Entwicklungen

---

1) Vgl. Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs, a.a.O., S. 22

2) Vgl. Seite 33 ff.

3) Vgl. Pressemitteilung zur 19. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 14.9.1972.

H. Wertz/L. Huber/H. Rau: Realistische Finanzpolitik im Bundesstaat, in: Handelsblatt, Ausgabe Nr. 182 vom 10.9.1973

auf den Bausektor zu beachten, denen auch die öffentliche Hand bei ihren Aufträgen ausgesetzt ist. Führt etwa ein permanentes Ansteigen des Preisniveaus zu einer Flucht in die Sachwerte und einer starken Zunahme der Baunachfrage, werden auch die öffentlichen Investoren betroffen, indem die Preisentwicklung für diese Ausgaben besonders hohe Zuwachsraten aufweist. Die Bestimmung der zu erwartenden Preisniveausteigerung im Planungszeitraum ist daher nicht nur eine Frage, die den monetären Gesamtumfang der öffentlichen Budgets betrifft, sondern auch erhebliche strukturelle Wirkungen hervorrufen kann.

In der Planungspraxis der Bundesrepublik ist die Durchsetzung funktionaler Ausgabenschwerpunkte bisher nicht gelungen. Denn trotz des allgemeinen Konsenses darüber, daß die öffentlichen Investitionen überproportional wachsen sollten,[1] konnten die gewünschten Haushaltsstrukturen nicht durchgesetzt werden. In den Jahren 1970 bis 1973 fiel der Anteil der Sachinvestitionen an den öffentlichen Gesamtausgaben um mehr als einen Prozentpunkt auf 14,7 v.H. zurück. Insbesondere in den Jahren 1972 und 1973 blieb die Entwicklung der öffentlichen Sachinvestitionen mit 3,5 v.H. (1972) und 5,9 v.H. (1973) stark hinter der Zunahme der Gesamtausgaben zurück.[2] Die Ursache für diese Entwicklung liegt zumindest z.T. darin begründet, daß die Preisentwicklung dieser Güter nicht richtig antizipiert wurde und daher die Verteilung der Finanzmittel nicht entsprechend der gewünschten Ausgabenstruktur vorgenommen wurde.

Aus der Analyse und Gewichtung der öffentlichen Aufgaben sind unter Berücksichtigung der Preisentwicklung die Haushaltsansätze für die einzelnen Aufgaben und Ebenen festzulegen und mit dem Gesamtrahmen des öffentlichen Korridors abzustimmen. Denn nur wenn die Summe der Einzelausgaben den öffentlichen Gesamtausgaben entspricht, kann sich der Gesamthaushalt in die gesamtwirtschaftliche Projektion widerspruchsfrei einfügen. Die Koordination der Haushaltsstrukturen muß daher zu Ergebnissen führen, die mit den makroökonomischen Projektionen kompatibel sind. Dieses Erfordernis gilt nicht nur für die Aufteilung der Staatsausgabenquoten am Sozialprodukt, sondern auch für die Verteilung der Steuereinnahmen. Die Konsistenzprüfung muß daher darauf achten, daß einmal der öffentliche Korridor durch die Einzelhaushalte ausgefüllt wird und daß sich Ausgabenplanung und Einnahmenschätzung im Einklang befinden. Die sich aus den mittelfristigen Voraus-schätzungen ergebenden Steuereinnahmen müssen daher ebenfalls nach Ebenen aufgegliedert werden, um die Steuerdeckung in den Einzelhaushalten vorausbe-

---

1) Vgl. Pressemitteilung zur 10. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 13.7.1970

2) Die Gesamtausgaben stiegen in beiden Jahren um 11,1 bzw. 11,2 v.H. Vgl. Finanzbericht 1975, a.a.O., S. 23

stimmen zu können. Das gleiche hat mit der mittelfristig zu erwartenden Kreditaufnahme zu erfolgen.[1]

Die Verzahnung von Einnahmen- und Ausgabenplanung wurde bisher in der Planungspraxis der Bundesrepublik nicht ausreichend sichergestellt. Die Steuer- verteilung auf die Ebenen erfolgte ohne direkten Zusammenhang zur Ausgaben- planung, sondern in vom Finanzplanungsrat unabhängigen Gremien. Die Ver- handlungen über die Umsatzsteuerverteilung, die das variable Element der Finanzmittelverteilung darstellt,[2] wurden bisher nicht in die Planungen des Finanzplanungsrates integriert, sondern in der Ministerpräsidentkonferenz geführt. Wegen des stärkeren politischen Gewichts dieses Gremiums kann man daher von einer Dominanz der kurzfristigen Steuerverteilung über die mittel- fristige Ausgabenverteilung sprechen. Die Zuweisung der Steuermittel überla- gert somit die Koordination der Ausgabenverteilung mit der Folge, daß die Planungsträger auf den einzelnen Ebenen in ihrer Entscheidung über die Mittel- verwendung frei bleiben, sofern es sich nicht um gemeinsam finanzierte Auf- gaben handelt.[3]

Die Dominanz der kurzfristigen Entscheidungen, insbesondere über die Steuer- verteilung, hat sich während des Bestehens des Finanzplanungsrates verstärkt. Bei einer Analyse der Empfehlungen, die der Finanzplanungsrat seit seiner Gründung im Jahre 1968 gegeben hat, zeigt sich, daß man sich mehr und mehr von mittelfristigen Planungsproblemen ab- und den kurzfristig konjunkturellen Fragen zugewandt hat. Gleichzeitig wurden die Empfehlungen für die Gestal- tung der mittelfristigen Finanzpläne immer vager. Auf eine Quantifizierung und vor allem auf eine Differenzierung der Grundannahmen für die mittel- fristige Finanzplanung wurde mehr und mehr verzichtet. Eine umfassende Empfehlung für verschiedene Ausgabenkategorien und Ebenen wurde zuletzt für die Finanzplanung 1970 - 74 gegeben,[4] während im Anschluß daran poli-

---

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwick- lung, Jahresgutachten 1972, BT-Drucksache 7/2, Tz. 276

2) Vgl. Art. 106, Abs. 3 und 4 GG i.d.F. vom 5.1969, BGBl.I, Seite 359

3) Zu den gemeinschaftlich finanzierten Aufgaben gehören: Ausbildungsförde- rung; Gemeindeverkehrsfinanzierung; Graduiertenförderung; Gemeinschafts- aufgaben Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstruktur und Küstenschutz; Sozialer Wohnungsbau (teilweise); Studentenwohnraumförde- rung; Wiedergutmachung; Wohngeld; Wohnungsbauprämien.

4) Vgl. Empfehlung des Finanzplanungsrates vom 13.7.1970, abgedruckt im Finanzbericht 1971, S. 154 f.

tische Meinungsverschiedenheiten eine Verabschiedung differenzierter Grundannahmen verhinderten.[1]

Diese Beschränkung der Planungstätigkeit des Rates und die eingetretene Ernüchterung in der Einschätzung seiner Möglichkeiten schlägt sich auch deutlich in den Beurteilungen durch das Bundesfinanzministerium nieder. Im Finanzbericht 1969 wurde in optimistischer Einschätzung ausgeführt, daß die "Verfeinerung der Grundannahmen für die Aufstellung der Finanzplanungen sowie ihre regionale Differenzierung, die Ermittlung von Schwerpunkten in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ... vordringliche Aufgaben der Koordination" seien, denen sich der Finanzplanungsrat in nächster Zeit widmen werde.[2] Diese Auffassung wurde auch 1970 noch vertreten, wenn es heißt, daß eine Aufgliederung und Aufstellung einer sachlichen und zeitlichen Rangordnung innerhalb einzelner Ausgabearten z. B. bei den Investitionen erarbeitet werden solle.[3] Der Finanzbericht 1974 äußert dagegen, daß die Prioritätenfestlegung letztlich nur in den dafür zuständigen Gremien, nämlich den Parlamenten und denen von ihnen getragenen Regierungen in Bund und Ländern zu erfolgen habe.[4] Mit dieser Einschätzung der Koordinationsmöglichkeit wird die oben zitierte Aufgabe des Finanzplanungsrates weitgehend abgeschlossen und der Rückzug auf die Haushaltsautonomie der beteiligten Entscheidungsträger angetreten.

Bei einem weitgehenden Verzicht auf eine Aufgabenkoordination erfolgt die Abstimmung primär über die Finanzierungsseite der Budgets, da mit der Verteilung von Steuermitteln und Verschuldensmöglichkeiten praktisch die Ausgabenvolumina auf den einzelnen Ebenen bestimmt werden. Gemeinsame Entscheidungen werden danach praktisch nur noch für die globalen Plafonds der einzelnen Ebenen gefällt, während es den einzelnen Entscheidungsträgern obliegt, die Aufgabengewichtung und Ausgabenverteilung nach eigenen Präferenzen vorzunehmen. Aus den bisherigen empirischen Erfahrungen für die Bundesrepublik läßt sich ableiten, daß eine Koordination auf freiwilliger Basis bei Aufrechterhaltung des eigenen Autonomiespielraums zu schwach ist, um die Ziele einer umfassenden Aufgaben- und Finanzplanung für alle Gebietskörperschaften zu erreichen.

---

1) Vom Verf. zu diesem Punkt eingeholte Stellungnahmen des BMF und der Landesfinanzminister machen dies sehr deutlich.

2) Vgl. Finanzbericht 1969, Seite 140

3) Vgl. Finanzbericht 1970, Seite 156

4) Vgl. Finanzbericht 1974, Seite 156

### 3) Transmission und Rückkopplung finanzwirtschaftlicher Daten

Bei der Diskussion der Koordination wurde bisher ausschließlich die Abstimmung von Globalgrößen für den öffentlichen Gesamthaushalt sowie die Aufgliederung nach Aufgaben und Ebenen behandelt. Unterstellt man, daß in beiden Fragen eine wirkungsvolle Koordination zustande kommt, stellt sich nunmehr die Frage, wie die Empfehlungen so transformiert werden können, daß sie für die Einzelplanungen verwertbar sind.

Für den Bund ist diese Transformation der Empfehlungen in die eigene Finanzplanung kein entscheidendes Problem, da in diesem Fall keine weitere Aufgliederung notwendig ist und er selbst im Koordinationsgremium hinreichend vertreten ist. Durch die starke Stellung des Bundesfinanzministers in der Koordinationsfrage, die sich aus Vorsitz, Geschäftsführung[1] und umfangreichem Verwaltungsapparat ergibt, kann er in der Regel die Planungsansätze in der gemeinsamen Finanzplanung durchsetzen, die er in seiner Teilplanung für den Bund für wünschenswert hält. Das Transformationsproblem ist daher auf Bundesebene nicht diskussionsbedürftig.

Bei den Ländern, aber insbesondere bei den ca. 15.000 Gemeinden in der Bundesrepublik, ergeben sich dagegen für die Transformation zusätzliche Schwierigkeiten, weil neben die vertikale Koordination eine horizontale treten müßte, [2] um die jeweiligen Globalgrößen für die Länder- und Gemeindeebene auf die einzelnen Beteiligten aufzugliedern. Da die Empfehlungen des Finanzplanungsrates immer nur Durchschnittswerte angeben können und über mögliche Abweichungen nach unten oder oben nichts aussagen, bedarf es einer Länder- und Gemeindeabstimmung, damit die Summe der individuellen Einzelwerte dem für die Ebene vorgegebenen Gesamtwert entspricht.

Die horizontale Koordination hat bereits bei der Bestimmung des Produktionspotentials zu beginnen, da die Wachstumsspielräume in den Bundesländern und Regionen nicht identisch sind. Da das Budgetwachstum nicht nur von der Aufgabenverteilung und -gewichtung her bestimmt wird, sondern wesentlich auch durch die Einnahmenentwicklung determiniert wird, ergibt sich aus der unterschiedlichen Regionalentwicklung auch ein entsprechender Impuls auf das Wachstum der Einzelhaushalte. Daher sind die Annahmen über die Veränderungsrate der regionalen Inlandsprodukte mit entscheidend für die Expansionsmöglichkeiten der Teilhaushalte.

---

1) Nach der Geschäftsordnung des Finanzplanungsrates führt der Bundesminister der Finanzen den Vorsitz und hat daher auch das Recht, Tagungszeitpunkte und Tagesordnungen zu bestimmen. Vgl. §§ 2 und 5 der Geschäftsordnung des Finanzplanungsrates, abgedruckt als Anlage 2 in: A. Möller (Hrsg.): Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Hannover, 1969, S. 335 f.

2) Vgl. B. Rürup: Ein längerfristiger Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt, in: Wirtschaftsdienst, 54. Jg., 1974, S. 522

Zur horizontalen Abstimmung der mittelfristigen Zielprojektionen wurde beim Bundesministerium für Wirtschaft ein Ausschuß eingerichtet, der sich mit den mittelfristigen Projektionen für die Bundesländer befaßt und versucht, die teilträumliche Entwicklung mit den Vorausschätzungen für die Bundesrepublik als Ganze aufeinander abzustimmen. Damit werden Voraussetzungen dafür geschaffen, daß zumindest die makroökonomischen Grundannahmen in den Landesfinanzplanungen auch den Annahmen entsprechen, die bei den Beratungen im Finanzplanungsrat zugrunde gelegt werden. Die Erarbeitung von Regionalprojektionen ist daher eine wichtige Vorbedingung, um widersprüchliche Finanzplanungen auf Länderebene zu vermeiden.[1] Diese Widersprüche würden sich vor allem in der Vorausschätzung der Steueraufkommen niederschlagen, da diese weitgehend von der teilträumlichen Entwicklung und nicht von der Durchschnittsentwicklung in der Bundesrepublik bestimmt werden. Das Wachstum der Ausgaben wird dagegen mehr von gesamtwirtschaftlichen Größen determiniert, weil sich die Lohn- Preisniveaus in den einzelnen Bundesländern kaum voneinander unterscheiden.

Ansatzpunkte für eine länderweise Vorausschätzung der Steueraufkommen sind derzeit bereits vorhanden und könnten weiter ausgebaut werden. [2] Eine entsprechende Abstimmung der Ausgabenvolumina auf Länderebene hat es daher bislang nicht gegeben. Es ist auch aus den Unterlagen des Finanzplanungsrates nicht ersichtlich, ob bereits bei der Verabschiedung der Grundannahmen Einigkeit darüber erzielt wurde, welche Länder unterhalb und welche oberhalb der Durchschnittswerte liegen würden. Dies erscheint jedoch schon deswegen unwahrscheinlich, weil die Landesfinanzplanungen nicht in einem gleichmäßigen Turnus erstellt werden.[3]

Eine horizontale Koordination auf Gemeindeebene hat dafür zu sorgen, daß einmal die Vorstellungen der Gemeinden bezüglich ihres zukünftigen Anteils am öffentlichen Gesamthaushalt im Koordinationsgremium vertreten werden und daß zum anderen erreicht wird, daß die Koordinationsergebnisse, die

- 
- 1) Vgl. K.H. Raabe: Thesen über Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung mittel- und langfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen, in: Jahrbücher für Statistik und Landeskunde von Baden-Württemberg, 18. Jg., Stuttgart, 1973, Seite 90 ff.
  - 2) Vgl. K. Löbke: Die regionale Vorausschätzung des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 19. Jg., 1968, Seite 115 ff.
  - 3) Nach einer Umfrage des Verf. vom Okt. 1973 ergab sich für die Landesfinanzplanung 1973 - 1977, daß vor allem durch das Bestehen von Doppelhaushalten in einigen Bundesländern (Hessen, Bayern) eine gleichzeitige Vorlage aller Landesfinanzpläne verhindert wird.

für den aggregierten Kommunalhaushalt beschlossen werden, auch in die Planungspraxis umgesetzt werden können. Diese Koordinierungsaufgaben setzen einen Datenfluß zwischen den Gemeinden, Bund und Ländern, sowie auch innerhalb des Gemeindefektors voraus, um die einzelnen Gemeinden effektiv an dem Koordinierungsprozeß zu beteiligen. Denn es ist klar, daß bei der Vielzahl der Gemeinden - auch nach Durchführung der Verwaltungsreformen in den Bundesländern - eine Vertretung der Einzelgemeinden im Finanzplanungsrat unmöglich ist und daß nach einer Repräsentation dieser Planungsträger gesucht werden muß, die ihren Bedürfnissen und dem gesamtwirtschaftlichen Erfordernis ihrer Einordnung in den öffentlichen Gesamthaushalt entspricht.

Die Anbindung der einzelnen Gemeinden an den Koordinationsprozeß der Finanzplanungen ist bisher in der Bundesrepublik nicht eindeutig geklärt, weil die Stellung der Gemeinden in der bundesstaatlichen Ordnung und damit auch die Vertretung der Gemeinden im Finanzplanungsrat unterschiedlich beurteilt wird.[1] Die Unsicherheit über die Zuordnung der Gemeinden kommt darin zum Ausdruck, daß sie einmal durch die Länder, zum anderen durch die drei kommunalen Spitzenverbände repräsentiert werden. Eine von den Ländern unabhängige Vertretung der Gemeinden schafft ihnen einen direkten Zugang zum Bund und spricht daher für die These, daß die Bundesrepublik einen dreistufigen Staatsaufbau aufweist. Diese These wird vom Bund und vor allem von den Ländern sowie von Kommentatoren des Grundgesetzes jedoch nicht gestützt. Die Bundesregierung bringt in Beantwortung einer Großen Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise[2] zum Ausdruck, daß "die kommunalen Körperschaften - ungeachtet der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28, Abs. 2 GG - nach dem bundesstaatlichen Aufbau, wie ihn das Grundgesetz voraussetzt, Teile der Länder sind und in erster Linie von ihnen vertreten werden."

---

1) Die Frage der bundesstaatlichen Ordnung wurde im Anschluß an die Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes diskutiert. Im § 16 StWG war eine direkte Inpflichtnahme der Gemeinden auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele des Gesetzes durch den Bund vorgesehen. Während der Kommentar von A. Möller zum Ergebnis kommt, daß diese Bestimmung verfassungswidrig sei, sind Piduch und Stern/Münch/Hansmeyer der Auffassung, daß die Gemeinden als Teil der Länder schon durch Art. 109 GG auf die Grundsätze konjunkturgerechter Haushaltsführung verpflichtet seien. Vgl. A. Möller (Hrsg.): Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O., Seite 213. Stern/Münch/Hansmeyer: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart, 1972, S. 299. E. A. Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung, 1. - 7. Lfg., Stand: Sept. 1973, Tz. 56 zu Art. 109 GG

2) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/2409, vom 22.7.1974, S. 3

Offenbar wird mit dieser Formulierung in Rechnung gestellt, daß die faktische Entwicklung in der Bundesrepublik die grundgesetzliche Konzeption des Bundesstaates teilweise unterlaufen hat, so daß die Gemeinden heute nicht mehr ausschließlich, sondern nur noch "in erster Linie" durch die Länder vertreten werden. Diese Interpretation entspricht auch der Stellung, die die Bundesregierung den kommunalen Spitzenverbänden zumißt, indem sie ihnen eine Sonderstellung gegenüber anderen Verbänden und Interessenvertretungen eingeräumt hat. Auch in den Grundgesetzkommentaren wird hervorgehoben, daß das Grundgesetz keinen dreistufigen Staatsaufbau in Gemeinden - Länder - Bund anstrebe, sondern nur einen zweistufigen Aufbau, wobei die Gemeinden auf der Länderseite stehen, nämlich die innere Gliederung des Landes darstellen.[1]

Der Widerspruch zwischen Verfassungsnorm und -realität hat dazu geführt, daß die Gemeinden sowohl durch ihr jeweiliges Bundesland als auch durch die kommunalen Spitzenverbände vertreten werden, wobei hinsichtlich der Auskunftspflichten, die sich die Beteiligten zu geben haben, im § 52 HGrG eindeutig festgelegt wird, daß die Länder für ihre Gemeinden die Auskünfte erteilen und nicht die vier Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.[2]

Dennoch scheint mit dieser Regelung der Datenfluß von den einzelnen Gemeinden zum Koordinationsgremium und von ihm zur Einzelgemeinde zurück nicht eindeutig determiniert. Denn neben den Ländern, die im wesentlichen die Transformation der Grundannahmen in Landesorientierungswerte [3] und ihre anschließende Zusammenfassung der Gemeindefinanzpläne besorgen, sind auch die kommunalen Verbände durch ihre Landesgliederungen in den Koordinationsprozeß eingeschaltet.

Neben der Zweigleisigkeit der Gemeindevertretung durch Länder und kommunalen Spitzenverbände sind für die Koordinierungstätigkeit die unterschiedlichen Verbandstrukturen der drei Organisationen zu beachten. Während dem Deutschen Städtetag direkt 109 kreisfreie und 30 kreisangehörige Städte und zusätzlich 348 Städte mittelbar durch ihre Landesverbände angehören,[4] vertritt der Deutsche Landkreistag die Interessen der ländlichen Räume und

---

1) Vgl. Maunz/Düring/Herzog: Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Stand: Dez. 1973, Ziffer 23 und Art. 28 GG

2) In § 52, Abs. 2 HGrG heißt es: "Die Länder erteilen auch Auskünfte für ihre Gemeinden und sonstigen kommunalen Körperschaften."

3) Vgl. Seite 78 ff.

4) Vgl. Deutscher Städtetag, Geschäftsbericht 1972/73, Köln, Mai 1973, Seite 5

Kommunen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund entstand im Jahre 1972 aus der Fusion zwischen dem Deutschen Gemeindetag und dem Deutschen Städtebund, [1] so daß eine eindeutige Ausrichtung auf Groß- bzw. Kleingemeinden nicht festgestellt werden kann.

Wegen der unterschiedlichen Mitgliedstruktur der drei genannten Verbände müssen auch deren unterschiedliche Interessenlagen berücksichtigt werden, die sie in die Koordination der mittelfristigen Finanzplanungen einzubringen versuchen. Die horizontale Abstimmung der Finanzplanungen dürfte auch durch die divergierenden Interessen zwischen Klein- und Großgemeinden erschwert werden, so daß neben der Zweispurigkeit der Interessenvertretung der Gemeinden insgesamt auch ihre unterschiedliche Verbandszugehörigkeit als zusätzliches Koordinationsproblem gesehen werden muß. Eine Stützung dieser Hypothese anhand der praktischen Erfahrungen ist wegen der Vertraulichkeit der Sitzungen des Finanzplanungsrates nicht möglich. Auch die Abstimmungsprozesse zwischen den Verbänden und die Austragung ihrer vermuteten Interessendivergenzen entziehen sich einer genauen empirischen Überprüfung, so daß der Einfluß der Verbandsstrukturen auf die Abstimmungsprozesse der mittelfristigen Finanzplanung nicht näher beschrieben werden kann.

Insgesamt kann es jedoch als gesichert angesehen werden, daß die makroökonomischen Funktionen der mittelfristigen Finanzplanung, die in der kommunalen Finanzplanung ein Teilstück des Gesamthaushalts der öffentlichen Hand sehen, durch die derzeitige Vertretung der Gemeinden im Finanzplanungsrat nicht erleichtert, sondern tendenziell erschwert werden.

---

1) Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Geschäftsbericht 1973, Düsseldorf, 1973, Seite 7

### III. Zusammenfassung

Die obligatorische Aufstellung von mittelfristigen Finanzplänen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden eröffnet die Möglichkeit, mittelfristige Finanzplanung nicht nur isoliert für einzelne Gebietskörperschaften zu betreiben, sondern sie gegenseitig abzustimmen und in einen gesamtstaatlichen Finanzplan zu integrieren. Die Tatsache, daß nunmehr alle Gebietskörperschaften mittelfristige Finanzpläne vorlegen, stellt jedoch noch nicht sicher, daß diese auch koordiniert, aussagefähig und als Informationsgrundlage für die staatliche Wirtschaftspolitik verwertbar sind.

Die Abstimmung der Teilfinanzpläne setzt voraus, daß diese nach einem einheitlichen Schema erstellt werden, [1] so daß sich bei der Aggregation die internen Zahlungsströme saldieren lassen und die Aussagen aller Pläne miteinander vergleichbar sind. Neben diesen technischen Voraussetzungen der Planung impliziert die Abstimmung und Integration der Teilpläne, daß sie auf gleichen bzw. vergleichbaren Grundannahmen hinsichtlich der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung beruhen. Ohne abgestimmte Annahmen über die Sozialproduktentwicklung und ihre wichtigsten Determinanten müssen die Teilplanungen unverbunden nebeneinander stehen bleiben, weil eine Aggregation bei unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen nicht sinnvoll ist und zu verzerrten Ergebnissen führt.

Bei der Analyse der Planungs- und Koordinationspraxis in der Bundesrepublik hat sich gezeigt, daß die Vergleichbarkeit der makroökonomischen Eckdaten nicht gegeben und/oder eine Prüfung der Kompatibilität der Annahmen in den Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften nicht möglich war.

Die gesamtwirtschaftlichen Projektionen, die die Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung der öffentlichen Hände darstellen und mit ihr wechselseitig verwoben sind, wurden im wesentlichen von der Bundesregierung bestimmt und waren kaum Gegenstand gemeinsamer Beratungen im Finanzplanungsrat. Hierzu trug auch die organisatorische Trennung zwischen dem Wirtschaftsministerium, das für die Vorlage der Projektionen verantwortlich ist, und dem Finanzplanungsrat bei, der dem Bundesfinanzministerium zugeordnet ist.

---

1) Das gemeinsame Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden enthält eine einheitliche Gruppierungsübersicht der Ausgaben und Einnahmen nach Arten, eine einheitliche Gliederung der Ausgaben nach Aufgabengebieten, sowie Sonderübersichten über Personalbestand und Schulden. Es wurde auf der 2. Sitzung des Finanzplanungsrates am 5. Juni 1968 verabschiedet. Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 73/1968, S. 620 und Finanzbericht 1969, Hrsg. BMF, Bonn, Seite 137

Der zweite inhaltliche Bereich der Koordination bezieht sich auf die Abstimmung der Aufgaben und ihre Gewichtung durch die verschiedenen Planungsträger. Dieser Abstimmung über die Aufgabenschwerpunkte hätte eine entsprechende Mittelverteilung auf die einzelnen Ebenen zu folgen, um eine der gemeinsamen Gewichtung entsprechende Aufgabenerfüllung im Planungszeitraum sicherzustellen. Diese Koordination ist in der bisherigen Planungspraxis nicht erreicht worden, weil die Individualinteressen der einzelnen Politikträger über das Gesamtinteresse der öffentlichen Hand dominiert haben und weil innerstaatliche Verteilungskämpfe für den Föderalismus als struktur-typisch anzusehen sind. Die sachliche Abstimmung der Aufgaben stößt daher an eine systembedingte Grenze, die für ein föderales System als nicht aufhebbar gelten kann. Die Abstimmung der Teilhaushalte erfolgt deshalb weniger von der Aufgabengewichtung her, sondern primär durch kurzfristige Entscheidungen über Finanzierungsvolumina, die den einzelnen Ebenen zur Verfügung gestellt werden. Die aufgabenbezogene Aufteilung dieser Finanzmassen bleibt jedoch danach weiterhin den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen, so daß von einer integrierten Finanzplanung bisher nicht gesprochen werden kann, [1] obgleich formal eine Aggregation der Teilpläne möglich ist.

Die politischen Differenzen über die Gewichtung der öffentlichen Aufgaben wird durch die Schwierigkeit der Prognose der Preisrelationen ergänzt, die auch aus sachlichen Gründen eine prioritätengerechte Zuweisung von Finanzmitteln mittelfristig äußerst schwierig gestaltet. Die von den Entscheidungsträgern gemeinsam betonte Wichtigkeit der öffentlichen Investitionen konnte daher auch wegen der mangelnden Voraussicht der relativen Preise nicht in die Tat umgesetzt werden, da weder die Preissteigerungen im Baubereich, noch die Zuwächse bei den staatlichen Personalkosten exakt antizipierbar sind.

Neben der Unsicherheit der gesamtwirtschaftlichen Projektionen und den widerstreitenden Interessen der beteiligten Instanzen ergibt sich aus kommunaler Sicht die Frage nach der Verknüpfung der gemeindlichen Einzelentscheidungen mit denen in der gesamtwirtschaftlichen Koordination. Wegen der Vielzahl der gemeindlichen Planträger bleibt die Anbindung der Einzelgemeinde an den makroökonomischen Abstimmungsprozeß offen und wird durch die staatsrechtliche Unsicherheit bezüglich der Stellung der Gemeinden im Staats- und Finanzsystem zusätzlich erschwert. Die Verknüpfung der gemeindlichen Planungen auf der Mikroebene mit der Globalabstimmung im Finanzplanungsrat läßt sich theoretisch bei Aufrechterhaltung der Autonomie der Gemeinden nicht lösen, so daß sich die Einpassung der Einzelplanungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen nur mit Hilfe des trial-and-error-Verfahrens angehen läßt, wobei man auf methodisch saubere und exakte Lösungen a priori verzichten sollte. Denn die Koordination im Föderalismus kann ihren Abstimmungscharakter zwischen den beteiligten Instanzen überhaupt nur dann bewahren, wenn alle Teilnehmer über individuelle Planungsspielräume verfügen und keine verbindlichen Richtwerte gesetzt werden.

---

1) Vgl. K. Gresser: Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung, a.a.O., S. 105

Für den Gemeindebereich wären selbst diese ohnehin kaum durchsetzbar, weil die Überwindung des Abstandes zwischen Mikro- und Makroplanung auch bei zunehmender Zentralisierung sich ähnlich schwierig gestaltet wie im derzeitigen Finanzsystem. Die Umwandlung eines föderalen Koordinationsgremiums in ein gemeinsames Beschlußorgan kann für die Gemeinden folglich auch keinen wesentlichen Fortschritt für die Haushalts- und Finanzplanung bringen. Eine Alternative von Planungseffizienz und Föderalismus ist daher unter diesem Gesichtspunkt nicht gegeben.

## LITERATURVERZEICHNIS

### a) Bücher und Aufsätze:

- Albers, W. : Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Jg., 1962, S. 65 ff.
- derselbe : Finanzausgleich III (Deutschland), in: HdSW, Band 3, Seite 560 ff.
- derselbe : Strukturwandlungen kommunaler Ausgabenbudgets während der letzten Jahrzehnte im internationalen Vergleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg., 1966, Seite 239 ff.
- derselbe : Einige Fragen zur mittelfristigen Finanzplanung, in: Geldtheorie und Geldpolitik, G. Schmölders zum 65. Geburtstag, Berlin, 1968, Seite 201 ff.
- The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A Compendium of Papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee, 91 st Congress, 1st session, Washington, U.S. Government Printing Office, 1969, 3 Bände
- Bauer, H. : Die mittelfristige Finanzplanung - Zweck und Verfahren der Erstellung mittelfristiger Finanzpläne der Gemeinden, Wien, 1971
- derselbe : Zweck und Verfahren der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinden, in: Summa, Wien, Heft 12/1971, Seite 22 ff.
- derselbe : Aufstellung mittelfristiger Finanzpläne in den Gemeinden, in: Niederösterreichische Gemeindezeitung, Heft 10/1971, Seite 18 ff.
- Baumeister, D. : Können die Gemeinden langfristige Haushaltspolitik betreiben?, wirtsch. Diss., Göttingen, 1970
- Baumol, W. J. : On the Discount Rate of Public Projects, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I., Washington, 1969, Seite 489 ff.
- Beckmann, M. J./  
Künzi, H. P. : Mathematik für Ökonomen I, Berlin/Heidelberg/New York, 1969
- Bernauer, E. : Mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 69. Jg., 1968, Seite 105 ff.

- Bernauer, E. : Elektronische Datenverarbeitung und Entscheidungshilfen im Bereich der Finanzplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 69. Jg., 1968, Seite 173 f.
- derselbe : Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg., 1970, Seite 6 ff.
- Bertram, J. : Die Planung und der Prozeß der wechselseitigen Abstimmung von Staats- und Kommunalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 1966, Seite 377 ff.
- Böckenförde, C. : Institutionelle Probleme von Aufgaben- und Finanzplanung am Beispiel der USA, in: Der Staat, 10. Bd., 1971, S. 289 ff.
- Böhret, C. : Das PPBS als zukunftsorientierte Entscheidungshilfe für die Regierung, in: Futurum, Band 2, 1969, Seite 102 ff.
- Bombach, G. : Über die Möglichkeiten wirtschaftlicher Voraussagen, in: Kyklos, Band XV, 1962, Seite 29 ff.
- derselbe : Problemstellungen, Methoden und Grenzen mittelfristiger Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 109. Jg., 1973, Seite 293 ff.
- Bongert, D. : Programmbewertung, Wertmaßstäbe für Prioritäten in der Entwicklungsplanung, Hrsg. Stadt Bochum, 1974
- Bopp, S. / Müller, J.H. /
- Niens, F. : Die Entwicklung der Arbeitsplatzsituation im Kammerbezirk Freiburg und in der Planungsgemeinschaft Breisgau bis 1980, in: Jahresbericht der Planungsgemeinschaft Breisgau 1969
- Borell, R. : Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 29, 1974
- Boustadt, O. : Die Bedeutung von Bevölkerungsprognosen für die Kommunalverwaltung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Band 51, 1967, Seite 79 ff.
- Brecht, A. : Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/Berlin, 1932
- Bronner, O. : Kurzer Abriss des Finanzausgleichsrechts, in: Die Verwaltungspraxis, 38. Jg., 1972, Seite 126 ff.
- Brümmerhoff, D. : Das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), in: Finanzarchiv, N.F., Band 29, 1970, Seite 64 ff.

- Cotton, J. F. : PPB System for Local Government, in: Municipal Finance, Vol. 41, 1968, Seite 26 ff.
- Deniston, O. L. / Rosenstock, I.M. : Relating Program Evaluation to Planning, in: Lyden, F.J./Miller, E.G. (Hrsg.): Planning, Programming, Budgeting - A system approach to management, 2. Aufl., Chicago, 1972, Seite 171 ff.
- Deniston, O. L./ Rosenstock, I.M./Welch, W./Getting, V.A. : Evaluation of Program Effectiveness and Program Efficiency, in: Lyden, F.J./Miller, E.G. (Hrsg.) : Planning, Programming, Budgeting, 2. Aufl., Chicago, 1972, Seite 141 ff.
- Depiereux, S. : Zum Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, in: Der Städtetag, Heft 8/1971, S. 431
- dieselbe : Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 3. Aufl., Siegburg, 1973
- dieselbe : Der Vermögenshaushalt im neuen Gemeindehaushaltsrecht, in: Kommunalwirtschaft, Heft 1/1974, Seite 4 ff.
- Deppe, L. : Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, wirtsch. Diss., Münster, 1966
- Dietrichs, B. : Eine Analyse der Wanderungsbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland - unter besonderer Berücksichtigung der Infrastruktur, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 54, Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin, 1970, Seite 509 ff.
- Döring, E. : Kritische Analyse der Vorschläge zur Gemeindesteuerreform, wirtsch. Diss., Frankfurt/Main, 1964
- Dohnanyi, K. v. : Finanzplanung als politische Strategie, in: Der Gemeindetag, 28. Jg., 1970, S. 61 ff.
- Doni, U. : Was will der Nürnberg-Plan?, in: Informationen zum Nürnberg-Plan, Nr. 1/1972, vom 28.4.1972
- Drenseck, H.-P. : Grenzen kommunaler Schulden, WIBERA-Fachschriften, N.F., Band 2, Stuttgart, 1970
- Düker, R. : Das Problem einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung der Aussagefähigkeit der kommunalen Ausgaben früherer Perioden für eine Finanzbedarfsermittlung, wirtsch. Diss., Freiburg, 1971

- Eckstein, O. : A Survey on the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton, 1961, S. 439 ff.
- Ehrlicher, W. : Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover, 1967
- Eichhorn, P. : Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung der Gemeinden und außerordentlicher Haushalt, in: Der öffentliche Haushalt, 11. Jg., 1970, Seite 108 ff.
- derselbe : Grundriß eines Systems der kommunalen Finanz-, Haushalts- und Kassenplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 11. Jg., 1972, Seite 104 ff.
- Elsner, H. : Neuordnung des kommunalen Haushaltswesens - Ein Zwischenbericht, in: Der Städtetag, Heft 9/1969, Seite 422 ff.
- Elsner, H. / Schüler, M.: Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover, 1970
- Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 39. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Hochschule Speyer, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 47, Berlin, 1971
- Evers, H. : Mittelfristige Finanzplanung im kommunalen Bereich, in: Der Landkreis, 37. Jg., 1967, Seite 219 ff.
- Ewers, K. : Mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 72. Jg., 1971, Seite 49 ff.
- Fehl, G. : Information ist alles ... , Anmerkungen zu staatlich-kommunalen Informationsverbund-Systemen in der BRD, in: Planung und Information, G. Fehl/ M. Fester/ N. Kuhnert (Hrsg.), Gütersloh, 1972, Seite 264 ff.
- Fick, D. : Kommunale Finanzplanung, in: Die Verwaltungspraxis, 38. Jg., 1972, Seite 1 ff.
- Fischer, J. : Die Ableitung der regionalen Branchenentwicklung aus gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, in: Mitteilungen des RWI, Essen, 19. Jg., 1968, Seite 101 ff.
- Fischer-Menshausen, H.: Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 52, Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, H. Haller (Hrsg.), Berlin, 1969, Seite 56 ff.
- derselbe : Mittelfristige Planung im Bundesstaat, in: Planung III, H.J. Kaiser (Hrsg.), Baden-Baden, 1968, Seite 73 ff.

- Friedrich, P. : Cost-Benefit Analyse und Koordinierung kommunaler Ausgaben, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg., 1970, S. 64 ff.
- Fuchs, K. : Der kommunale Finanzausgleich in den Ländern, in: Der Gemeindehaushalt, 69. Jg., 1968, Seite 270 ff.
- Fuchs, M. : Die Gebührenhaushalte im neuen Haushaltsrecht, in: Der Gemeindehaushalt, 74. Jg., 1973, Seite 49 ff.
- Gerfin, H. : Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen/Zürich, 1964
- derselbe : Begriffe und Fragestellungen wirtschaftlicher Vorausschätzungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Band, 1967, Seite 1 ff.
- Gerhardt, K. : Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg, Loseblattsammlung, Stand: 1.6.1973, Stuttgart
- Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, Opladen, 1972
- Göb, R. : Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 3/1974, Seite 86 ff.
- Goldman, T.A. (Hrsg.): Cost-Effectiveness Analysis, New Approaches in Decision Making, 3. Aufl., New York/Washington/London, 1969
- Gresser, K. : Planung, Programmierung, Budgetierung. Kritische und konstruktive Gesichtspunkte, in: Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, H. Krauch (Hrsg), Freiburg, 1972, Seite 157 ff.
- derselbe : Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 211, Berlin, 1974
- Grund, W. : Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes - Grundkonzeption, Methoden und ihre Problematik - , in: Planung III, J.H. Kaiser (Hrsg.), Baden-Baden, 1968, S. 47 ff.
- Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn, 1971

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz, 1966

- Hagemann, G. : Aufkommenselastizitäten ausgewählter Steuern in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1963, Tübingen, 1968
- derselbe : Beziehungen zwischen mittelfristiger Finanzplanung und Finanzverfassung im föderativen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 15, 1968, Seite 47 ff.
- Hagemann, R. : Die Gemeindefinanzen nach der Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 54. Jg., 1974, Seite 188 ff.
- Haller, H. : Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, in: Konjunkturpolitik, 14. Jg., 1968, Seite 73 ff.
- derselbe : Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N.F., Band 27, 1968, Seite 249 ff.
- Haller, H. (Hrsg.): Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 52, Berlin, 1969
- Hansmeyer, K. - H./  
Fürst, D. : Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Band 18, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1968
- Hansmeyer, K.-H.: Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, F. Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, 1970, Seite 431 ff.
- Hansmeyer, K.-H./  
Rürup, B. : Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, wisu-Texte, Tübingen/Düsseldorf, 1973
- Hatry, H. P. : Criteria for Evaluation in Planning State and Local Programs, in: Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, H.H. Hinrichs / G.M. Taylor (Hrsg.), Pacific Palisades (USA), 1969, Seite 94 ff.
- Head, L.G. : On Merit Goods, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, 1966, Seite 1 ff.
- Haveman, R.H. /  
Margolis, J. (Hrsg.): Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago, 1970

- Heinke, S. : Das Mehrjahresprogramm der Gemeinde und der Mehrjahresfinanzplan ( I - III ), in: Die demokratische Gemeinde, 11. Jg., 1959, S. 60 - 65, S. 175 - 180, S. 281 - 286
- Hesse, J. J. : Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse im Bereich der Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg., 1971, Seite 26 ff.
- Hauser, H. /  
Nyffeler, P. : Die längerfristige Finanzplanung in der Gemeinde, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzplanung, Band 2, Bern/Stuttgart, 2. Aufl., 1973
- Hinrichs, H.H./  
Taylor, G.M.(Hrsg): Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, Pacific Palisades (USA), 1969
- Hirsch, W. Z. : Produktionsfunktionen für kommunale Dienstleistungen, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, H.C. Recktenwald (Hrsg.) Tübingen, 1970, Seite 342 ff.
- Hübler, O. : Schwerpunktbildung und Alternativpläne in der mittelfristigen Finanzplanung, in: Wirtschaftsdienst, 52. Jg., 1972, S. 416 ff
- Hüfner, W. : Der Beitrag der Statistik zur Vorausschätzung regionaler Entwicklungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. 1967, Seite 68 ff.
- Jakob, W. : Voraussetzungen für Darlehensaufnahmen der Gemeinden - Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit nach rheinland-pfälzischem Recht, in: Der Gemeindehaushalt, 70. Jg., 1969, Seite 233 f.
- Jansen, P.G. /  
Töpfer, K. : Zur Bestimmung von Mängeln in der gewachsenen Infrastruktur, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 54, Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin, 1970, S. 401 ff.
- Jochimsen, R. : Zum Aufbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97 vom 16.7.1970, Seite 949 ff.
- derselbe : Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 113 vom 23.7.1971, Seite 1236 ff.
- Jochimsen, R. /  
Simonis, U.E.  
(Hrsg.) : Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 54, Berlin, 1970

- Jöhrens, E. : Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Verteilung der kommunalen Finanzmasse, wirtsch. Diss., Freiburg, 1971
- Kaiser, J.H. (Hrsg.): Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden, 1968
- Karehnke, H. : Gedanken zur mittelfristigen Finanzplanung, in: Der öffentliche Haushalt, 11. Jg., 1970, Seite 14 ff.
- Keinath, W. : Probleme der mehrjährigen kommunalen Finanzplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 74. Jg., 1973, Seite 57 ff.
- Kelbling, G. : Mittelfristige Investitionsplanung als kommunale Aufgabe, in: Die Gemeinde, 1973, Seite 167 ff.
- Kisker, G. : Kooperation im Bundesstaat, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 33, Tübingen, 1971
- Klatt, S. : Anwendungsmöglichkeiten ökonomischer Modelle in der Raumforschung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 26. Jg., Heft 2/1968, Seite 49 ff.
- Klein, R.R. : Ein neues Haushaltsrecht für die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, in: Local Finance, 1972, Vol.1, No. 5
- Kleinewefers, H. : Die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1970, S. 249 ff.
- Klein-Zirbes, R.C. : Finanzplanung - Aufgabe, Theorie und Technik, in: Finanzpolitik von morgen, Heft 114 der Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages DIHT, Bonn, 1969
- Klüber, H. : Mittelstädte im Schatten eines Großunternehmens, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1973, Seite 384 ff.
- Klüpfel, W. : Das Sparkassenrecht in Baden-Württemberg mit Erläuterungen, Teil II: Sparkassenanlageverordnung, Stuttgart, 1969
- Kosiol, E. : Kostenrechnung, Wiesbaden, 1964
- Krämer, H. u.a. : Gemeindehaushalt und Konjunktur, Köln, 1966
- Krelle, W. u.a. : Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan, 1969
- Krüger, R. : Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 134, Berlin, 1969

- Krüger-Spitta, W./  
Bronk, H. : Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt, 1973
- Layard, R. (Hrsg.) : Cost-Benefit Analysis, Penguin Books, Harmondsworth, England, 1972
- Leitsätze zur mittelfristigen Finanzplanung des Arbeitskreises I der 14. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, in: Reformen für die Städte von morgen, Heft 22 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Köln, 1967, Seite 113 ff.
- Lenz, D. : Haushaltsanalyse 1971, in: Der Städtetag, Heft 1/1971, Seite 2 ff.
- derselbe : Determinanten des Personalaufwandes in den kommunalen Haushalten, in: Der Städtetag, Heft 12/1971, Seite 670 ff.
- derselbe : Haushaltsanalyse 1973, in: Der Städtetag, Heft 1/1973, Seite 3 ff.
- derselbe : Haushaltsanalyse 1974, in: Der Städtetag, Heft 1/1974, Seite 2 ff.
- Löbbe, K. : Die regionale Vorausschätzung des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens, in: Mitteilungen des RWI, Essen, 19. Jg., 1968, Seite 115 ff.
- Löbbe, K. / Roth, A. : Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzung, Schriftenreihe des RWI, Essen, N.F., Heft 30, Berlin, 1971
- Lyden, F.J. /  
Miller, E.G. (Hrsg.): Planning, Programming, Budgeting - a systems approach to management, 2. Aufl., Chicago, 1972
- Marglin, St.A. : Objectives of Water Resource Development, A General Statement. In: Design of Water-Resource-Systems. New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis and Governmental Planning, A. Mass (Hrsg.), Cambridge (USA), 1962
- derselbe : Public Investment Criteria, London, 1967
- Margolis, J. : Shadow Prices for incorrect or nonexistent Market Values, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I., Washington, 1969, S. 533 ff.
- Matzerath, H. : Konjunkturrat und Finanzplanungsrat - Zum Wandel der kommunalen Position im modernen Bundesstaat, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 11. Jg., 1972, Seite 243 ff.

- Maunz/Düring/Herzog: Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Loseblattsammlung, Stand: Dez. 1973
- Meichsner E. /Seeger, R./  
Steenbock, R. : Kommunale Finanzplanung, Neue Kommunale Schriften, Nr. 15, 2. Aufl., Loseblattsammlung, 2. Lfg., Stand: Juni 1974
- Methoden der Prioritätenbestimmung, Band I - III, Studie der Prognos AG., in: Schriftenreihe Forschungsplanung, Nr. 3, 4, 5. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn, 1971
- Möller, A. (Hrsg.): Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz, 2. Aufl., Hannover, 1969
- Mushkin, S. J. : PPB in Cities, in: Public Administration Review, Band 29, 1969, Seite 167 ff.
- Mushkin, S.J. /  
Cotton, J.F. : Sharing Federal Funds for State and Local Needs, Grants-in-Aid and PPB Systems, New York/Washington/London, 1969
- Naschold, F. /  
Väth, W. (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen, 1973
- Neuffer, M. : Mittel- und längerfristige Entwicklungspläne für Städte und Regionen, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1967, S.260 ff.
- Neumark, F. : Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 15, Berlin, 1968, S. 11 ff.
- derselbe : Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 45, Berlin, 1967, Seite 173 ff.
- Novick, D.(Hrsg.): Program Budgeting, 2. Aufl., Cambridge (USA), 1973
- Oberhauser, A. : Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 52, Berlin, 1969, Seite 111 ff.
- Ott, A.E./Wagner, A. :Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 71, Berlin, 1973, Seite 157 ff.
- Patzig, W. : Der kommunale Finanzausgleich, Band II, Ergänzungsband, Loseblattsammlung, Köln/Berlin/München/Bonn, 1966

- Piduch, E.A. : Bundeshaushaltsrecht, Erläuterungen zu den Art. 109 - 115 des Grundgesetzes, Band 1, Loseblattsammlung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, Stand: Jan. 1975
- Planning, Programming, Budgeting for City, State County Objectives, PPB Note 1 - 8, Washington, 1968
- Planung und Information, Materialien zur Planungsforschung, G.Fehl / M. Fester / N. Kuhnert (Hrsg.), Gütersloh, 1972
- Prest, A. R. /  
Turvey, R. : Cost-Benefit-Analysis, A. Survey, in: The Economic Journal, London, Vol. 75, 1965, Seite 683 ff.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform: Untersuchungen zur mehr-jährigen Finanzplanung des Bundes, Zwischenbericht, bearbeitet von F. Naschold u.a., Konstanz, 1970
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform: Untersuchungen zur mehr-jährigen Finanzplanung des Bundes, bearbeitet von F. Naschold u.a., Bonn, 1971
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Dritter Bericht zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, Bonn, 1972
- Raabe, K. H. : Vorausschätzungen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung (ohne ökonomische Modelle) am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Band, 1967, S. 10 ff.
- derselbe : Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland - Methode und Verfahren, in: BMWi-Texte, Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Bonn, 1969
- derselbe : Thesen über Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung mittel- und langfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen, in: Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, 18. Jg., Stuttgart, 1973, Seite 90 ff.
- Ramser, H. J. : Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben, in: Finanzarchiv, N.F., Band 27, 1968, Seite 483 ff.
- Recktenwald, H.C.  
(Hrsg.) : Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen, 1970
- Regierungsprogramme und Regierungspläne, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 40. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1972, Berlin, 1973

- Regioplan, Institut für Strukturanalysen, Orts- und Regionalplanung GmbH  
(Hrsg.): Kommunale Investitionsplanung, Berlin, 1972
- Reichert, H. : Schuldeneinnahmen als Bestreitungsmittel gemeindlicher Ausgaben, Möglichkeiten und Grenzen ihres Einsatzes, wirtsch. Diss., Tübingen, 1971
- Reinermann, H. : Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem in Regierung und Verwaltung der USA, in: Die Verwaltung, Bd. 2, 1969, Seite 192 ff.
- Richthofen, H.J. v.: Probleme der mehrjährigen Finanzplanung in Großstädten. Dargestellt am Beispiel Wiens, wirtsch. Diss., Hamburg, 1970
- Richthofen, K.-F. v.: Zur Theorie der staatlichen Investitionsplanung. Eine Untersuchung über die Übertragbarkeit der Wirtschaftlichkeitsrechnung der privaten Unternehmung auf Projekte des Staates, wirtsch. Diss., Kiel, 1970
- Rösner, G. : Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung der Ausgabenplanung für die Konjunkturpolitik, wirtsch. Diss., Frankfurt/M., 1970/71
- Ronge, V. /Schmiege, G.: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M., o.J.  
dieselben: (Hrsg.) Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
- Rothkegel, C. : Finanzplanung und Konjunkturpolitik, Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, Heft 15, M.E. Kamp (Hrsg.), Stuttgart, 1973
- Rothschild, K. W.: Wirtschaftsprognose. Methoden und Probleme, Berlin, 1969
- Rürup, B. : Das Planning-Programming-Budgeting-System - Theorie - Praxis - Erfahrungen, in: Das rationale Budget, K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Köln, 1971, Seite 135 ff.
- derselbe : Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, Berlin, 1971
- derselbe : Ein längerfristiger Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10/1974, S. 521 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1970, Bundestagsdrucksache VI/1470
- derselbe : Jahresgutachten 1972, Bundestagsdrucksache 7/2

- Schaaff, H. : Zinsen und Gebühren im Verkehr mit Kreditinstituten im besonderen mit Sparkassen, in: Der Gemeindehaushalt, 73. Jg., 1972, Seite 145 ff.
- Schaefer, H. : Entwurf eines Prognoseverfahrens für kleine Regionen, in: Mitteilungen des RWI, Essen, 19. Jg., 1968, Seite 215 ff.
- Scheel, W. / Steup, J.: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln, 1973
- Schmidt, K. /Wille, E.: Die mehrjährige Finanzplanung - Wunsch und Wirklichkeit -, Tübingen, 1970
- Schneeweiß, H. : Ökonometrie, Würzburg/Wien, 1971
- Schreml, A. /Dietl H.: Die Berechnung der gemeindlichen Verschuldensgrenze, München, 1960, Schriften des Bayrischen Prüfungsverbandes Öffentlicher Kassen, Band 5
- Schröder, D. u. a. : Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, Prognos Studien, Band 3, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1968
- Schröder, D. : Wachstum und Gesellschaftspolitik, Prognos Studien, Band 4, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1971
- Seeger, R. : Finanzplanung im System gemeindlicher Entwicklungsplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 70. Jg., 1969, Seite 172 ff.
- Socher, K. : Geldwertveränderungen in längerfristigen Budgetprognosen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 25, 1966, Seite 30 ff.
- Steenbock, R. : Kommunale Finanzplanung - wozu und wie ?, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg., 1970, Seite 217 ff.
- derselbe : Die Steuern in der kommunalen Finanzplanung, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 19. Jg., 1970, Seite 225 ff.
- derselbe : Kontrolle der Schlüsselzahlen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 22. Jg., 1973, Seite 1 ff.
- Stern, K./Münch, P./ Hansmeyer, K.-H. : Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1972
- Steup, J. : Die kommunale Finanzplanung für die Jahre 1970 - 1974 in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 72. Jg., 1971, Seite 169 ff.

- Stobbe, A. : Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Berlin/Heidelberg/  
New York, 1966
- Storbeck, D. : Zur Operationalisierung von Raumordnungszielen, in: Kyklos,  
Band 23, 1970, Seite 98 ff.
- Strauß, F. J. : Mittelfristige Finanzplanung in Bund, Ländern und Gemein-  
den, Deutscher Städtebund (Hrsg.), Düsseldorf, 1968
- The Sunderland Study, Tackling Urban Problems: A Working Guide, Department  
of the Environment (Hrsg.), London, 1973
- Sutter, U. : Wirkungen und Grenzen der Verschuldung nachgeordneter  
Gebietskörperschaften, in: Schmollers Jahrbuch, 90. Jg.,  
1970, Seite 641 ff.
- Thomsen, P. : Die mittelfristige Finanzplanung in der BRD unter beson-  
derer Berücksichtigung der Hamburger Verhältnisse, jur.  
Diss., Hamburg, 1969
- Timm, H. : Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: Finanz-  
archiv, N.F., Band 28, 1969, Seite 441 ff.
- Trutzel, K. : Mittelfristige Investitionsplanung als Instrument kommunaler  
Gesamtentwicklungsplanung, in: Der Gemeindehaushalt,  
75. Jg., 1974, Seite 175 ff u. S. 194 ff
- Voigtländer, H. : Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindever-  
bände in konjunkturpolitischer Sicht, in: Archiv für Kom-  
munalwissenschaften, 9. Jg., 1970, Seite 303 ff.
- Vreden, H. : Das Investitionsprogramm als Grundlage der kommunalen  
Finanzplanung, in: Der Gemeindehaushalt, 74. Jg., 1973,  
Seite 5 ff.
- Wagner, E. : Kommunale Finanzplanung 1970 bis 1974, in: Baden-  
Württemberg in Wort und Zahl, 19. Jg., 1971, Seite 386 ff.
- derselbe : Kommunale Finanzplanung 1970 bis 1974 in Baden-Württem-  
berg, in: Die Gemeinde, 59. Jg., Heft 1/1972, Ausgabe  
A, S. 20 ff
- Weber, W. /Windisch, R. : Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte  
rationaler Haushaltsplanung, Wien, 1970
- Weichmann, H. : Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, in: Finanzarchiv,  
N.F., Band 27, 1968, Seite 220 ff.
- Weinberger, B. : Gemeinden in der Finanzplanung, in: Die Sparkasse, 86. Jg.,  
1969, S. 117 ff.
- Wertz, H./Huber, L./Rau, H. : Realistische Finanzpolitik im Bundesstaat, in:  
Handelsblatt, Ausgabe Nr. 182 vom 20.9.1973

- Wild, J./Schmid, P. : Managementsysteme für die Verwaltung: PPBS und MbO, in: Die Verwaltung, 1973, Seite 145 ff.
- Wildavsky, A. : The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, and Program Budgeting, in: Public Administration Review, Band 26, 1966, Seite 292 ff.
- Wille, E. : Planung und Information, Volkswirtschaftliche Schriften, Nr. 148, Berlin, 1970
- Wolkersdorf, L. : Zur Frage der Berücksichtigung von Preissteigerungen bei den Steuerschätzungen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 28 vom 1.3.1966, Seite 217 ff.
- derselbe : Beziehungen zwischen Haushaltsplan und Finanzplanung unter besonderer Berücksichtigung politischer und administrativer Aspekte, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 15, 1968, Berlin, Seite 31 ff.
- derselbe : Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Finanzplanung im öffentlichen Bereich, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, N.F., Heft 1, 1974, Seite 4 ff.
- Wuebben, W. : Verfahren kommunaler Einnahmeschätzung. Ein Beitrag zur rationalen Haushalts- und Finanzplanung der Gemeinden. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2281, Opladen, 1972
- Zabel, G. : Mittelfristige Finanzplanung, in: Das rationale Budget, K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Köln, 1971, Seite 183 ff.
- Zeitel, G. : Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindefirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, Göttingen, 1965, Seite 65 ff.
- derselbe : Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg., 1970, Seite 1 ff.
- Zohlhöfer, W. : Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 54, Berlin, 1970, Seite 681 ff.
- Zunker, A. : Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt/Berlin, 1972
- Zwilling, E. : Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan, 1971

b) Publikationen amtlicher Stellen:

- Altersaufbau des Personals im öffentlichen Dienst, Ergebnis der Personalstrukturerhebung 1968, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1971, Seite 473 ff.
- Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage betr. der Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, BT-Drucksache 7/2409
- Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betr. der finanziellen Auswirkungen der Einkommensteuerreform, BT-Drucksache 7/1120
- Auswirkungen der geplanten Gemeindefinanzreform - Ergebnis der steuerstatistischen Sonderuntersuchungen, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1969, Seite 245 ff.
- Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland, 1957, 1961, 1964; Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter, Wiesbaden, 1966, Heft 2
- Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969, BGBl. I., S. 1284
- Bundesministerium der Finanzen:
- BMF - Finanznachrichten
  - BMF - Pressemitteilungen
  - Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge
  - Der Finanzplan des Bundes 1973 - 1977,
  - Fortschritt auf solider Grundlage, Bonn, 1973
- Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.):
- Datenverarbeitung für die kommunale Planung, Forschungsbericht DV 74 - 03, Datenverarbeitung, Leopoldshafen, 1974
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.):
- Tagesnachrichten
  - Die Schätzgenauigkeit bei der Regionalisierung der mittelfristigen Zielprojektionen, vom Juli 1973 und August 1974, (unveröffentlichte Manuskripte)
- Deutscher Städtetag:
- Geschäftsbericht 1972/1973, Köln, Mai 1973
- Deutscher Städtetag (Hrsg.):
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, verschiedene Jahrgänge
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Geschäftsbericht 1973, Düsseldorf, 1973
- Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 5.9.1974 (EStG 1975), BGBl. I., Seite 2165

- Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung eines Rahmenplans für den öffentlichen Gesamthaushalt, Antrag des Landes Baden-Württemberg, Bundesrats-Drucksache 639/74 vom 25.9.1974
- Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 24. Jg., 1972, Heft 4, S. 12 ff.
- Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1972, (FAG 1972), Landtag Nordrhein-Westfalen 7/1001 vom 12.8.1971
- Entwurf eines Zweiten Steuerreformgesetzes, BT-Drucksache 7/78
- Erlaß des Innenministeriums für die Fortschreibung der kommunalen Finanzplanung für den Planungszeitraum 1971 bis 1975, vom 24.1.1972, in: Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg, Nr. 7/1972, Seite 195 f.
- Finanzplanung des Bundes 1967 - 1971, BT-Drucksache V/2065
- Finanzplanung des Bundes 1974 - 1978, BT-Drucksache 7/2503
- Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages, in: Zur Sache, Heft 1/1973, Hrsg. Deutscher Bundestag
- Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 6.12.1972, Gv. NW., Seite 418
- Gemeinsames Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden, Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.), Bonn, 1972
15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8.6.1967, BGBl. I., Seite 581
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I, Seite 582
20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, BGBl. I, Seite 357
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) vom 19.8.1969, BGBl. I., Seite 1273
- Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8.9.1969, BGBl. I., Seite 1587
- Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 27.12.1971, BGBl. I., Seite 2157
- Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7.8.1973, BGBl. I., Seite 965
- Gewerbsteuergesetz (GewStG 1974) in der Fassung vom 15.8.1974, BGBl. I., Seite 1972
- Grundannahmen für die Finanzpläne 1970 - 1974, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 96 vom 15.7.1970

- Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vom 20.1.1969, geändert durch die Bekanntmachung vom 22.12.1972, abgedruckt in: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1972
- Hansestadt Lübeck (Hrsg.): Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) - Teilbereich Kostenrechnung -, Bericht an den Ausschuß für Entwicklungsplanung, Sitzung am 22.6.1971
- Investitionsprogramm des Bundes 1973 - 1977, Bundestagsdrucksache 7/1888
- Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg vom 18.2.1964, Ges.Bl. Seite 71
- Kommunale Finanzwirtschaft 1972, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1973, Seite 555 ff.
- Kommunale Finanzwirtschaft 1973, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 4/1974, Seite 283 ff.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Mittelfristige Finanzplanung, Rundschreiben Nr. 29/1970, Juli 1970
- Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22.6.1971, Hrsg. Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 1972
- Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.): Statistischer und prognostischer Jahresbericht 1973, Stuttgart, 1974
- Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Bedarfsermittlung" des Finanzplanungsrates, Mai 1972
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, verschiedene Jahrgänge
- Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. 10. 1970, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1971, Seite 481 ff.
- Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2.10.1973, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1974, Seite 339 ff.
- Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg., Heft 10/1973, Seite 28 ff.
- Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Entwurf i. d. F. des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25.7.1974
- Realsteuervergleich 1972, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 10/1973, Seite 579 ff.
- Stadt Freiburg (Hrsg.): Haushaltsplanung der Stadt Freiburg 1972 - 1976
- Stadt Hannover (Hrsg.): Mittelfristige Finanzplanung der Landeshauptstadt Hannover 1972 - 1976, November 1972

- Stadt Heidelberg (Hrsg.): Mittelfristige Finanzvorausschau 1972 - 1976 (MFV 72)
- Stadt Nürnberg (Hrsg.): Mehrjährige Finanzplanung 1972 - 1976, September 1972
- Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, verschiedene Jahrgänge
- Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 2, Steuerhaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden, verschiedene Jahrgänge
- Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973
- Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 9, I. Realsteuervergleich, Stuttgart/Mainz, 1974
- Steuerreform 1975, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90 vom 30.7.74
- Vorausschätzung demographischer und wirtschaftlicher Eckdaten für Baden-Württemberg 1970 - 1985, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 19. Jg., 1971, Heft 12, Seite 362 ff.