

Zu den Rücklagen der kommunalen Haushalte in Baden-Württemberg

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Ermittlung der Rücklagen kommunaler Haushalte in Baden-Württemberg. Er soll den Bedarf aufzeigen, die Höhe der Rücklagen differenziert statistisch zu erfassen, um ein möglichst vollständiges Bild der Finanzsituation der Kommunen geben zu können. Gegenwärtig beinhaltet das Personal- und Finanzstatistikgesetz keine Rechtsgrundlage für die statistische Erhebung.

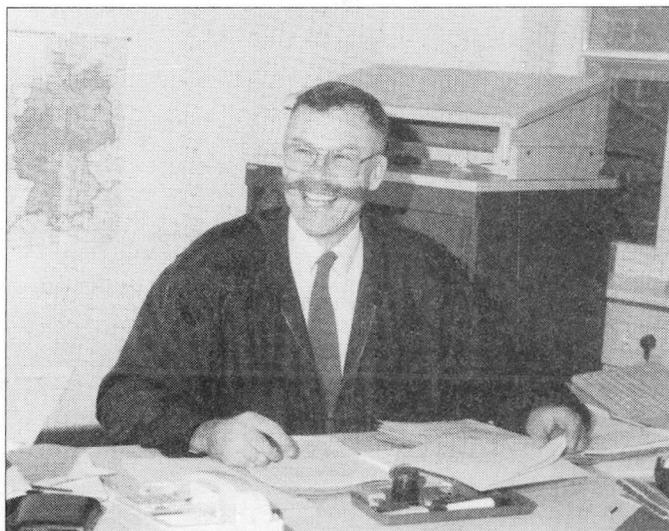
Rücklagen in den kommunalen Haushalten Baden-Württembergs sind gemäß § 90 Gemeindeordnung von der Gemeinde zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts in angemessener Höhe zu bilden und stellen besondere Bestandteile des gemeindlichen Vermögens dar.¹ Nach § 20 der Gemeindehaushaltsverordnung sind grundsätzlich zwei Arten von Rücklagen zu unterscheiden: Die allgemeine Rücklage und die Sonderrücklagen. Die allgemeine Rücklage soll einmal die Liquidität der Kommune sichern. Zu diesem Zweck soll grundsätzlich eine Pflichtrücklage gebildet werden, die sich in der Regel auf mindestens zwei vom Hundert der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft. Des weiteren dient die allgemeine Rücklage dazu, die Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt der künftigen Jahre zu erleichtern, das heißt, es werden Mittel für Investitionen angespart. Im Ausnahmefall kann auch der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes durch Entnahmen aus Rücklagen erfolgen. Von gänzlich nachgeordneter Bedeutung im kommunalen Bereich dürfte die Konjunkturausgleichsfunktion der Rücklagenbildung sein.

Sonderrücklagen können von/für kostenrechnende(n) Einrichtungen im Sinne von Rückstellungen für später entstehende Kosten angesammelt werden. Solche Einrichtungen können zum Beispiel zum Zwecke der Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung, als Schlachthöfe und ähnliches betrieben werden. Teile für die Leistungen eingenommenen Entgelte können für absehbare Ersatzinvestitionen oder zum Beispiel für Rekultivierungsmaßnahmen zurückgelegt werden. Solange (Sonder-)Rücklagen für ihre Zwecke nicht benötigt werden, können sie als Innere Darlehen von der Kommune in Anspruch genommen werden.

Ansätze zur Ermittlung des Standes der kommunalen Rücklagen

Nachdem das Gesetz über die Finanzstatistik von 1980 die Erfassung des Rücklagenbestandes nicht vorsah, konnte auf Wunsch des Finanz- und Innenministeriums Baden-Württembergs mit Zustimmung des Statistischen Landesauschusses erstmals für das Jahr 1988 eine mit gewissen Einschränkungen verwertbare Statistik vorgelegt werden. Da die Auskunft auf freiwilliger Basis erfolgte und deshalb lückenhaft war – es mußten für rund 130 Gemeinden ersatzweise Angaben aus Haushaltsplänen übernommen werden –, wurde von seiten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg die Aufnahme dieser Fragen in das Finanzstatistikgesetz (mit) betrieben. So enthielt

¹ Vgl. hierzu sehr ausführlich: Faiss, Frieder und andere: Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Stuttgart-Dresden 1995, S. 302 ff. Im vorliegenden Beitrag sind die Ergebnisse der Arbeiten von Eric Friedl zusammengefaßt, der im Sommer 1997 im Referat "Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft" ein Praktikum ableistete.



Der Autor: Dipl. - Volkswirt Adalbert Ullrich ist Leiter des Referats "Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft" im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

auch der Entwurf eines Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst vom 29. Mai 1992 noch einen entsprechenden Passus. Die Erhebung des Standes der allgemeinen Rücklagen wurde wie folgt begründet: „Derzeitig kann das öffentliche Vermögen nur von der Passivseite her betrachtet werden, nämlich von der Seite der Schuldenverpflichtungen. Es besteht ein erhebliches Interesse, die Rücklagen der öffentlichen Haushalte finanzstatistisch zu erfassen, um sie den Daten über die Schuldenverpflichtungen gegenüberzustellen und damit ein objektiveres Bild zur Vermögensposition des öffentlichen Bereichs geben zu können.“² In dem am 21. Dezember 1992 verabschiedeten und jetzt noch gültigen Gesetz fehlt jedoch aus hier nicht nachvollziehbaren Gründen ein entsprechender Passus zu den Rücklagen. Das Statistische Landesamt mußte deshalb die Erhebung einstellen, die letzte Erfassung der Rücklagen erfolgte zum Stand 31. Dezember 1991. Danach beliefen sich die allgemeinen Rücklagen der Kommunen auf 3,8 Milliarden DM. Dies entsprach einem Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben – um eine Orientierungsgröße zu geben – von gut 10 %; bezogen auf die Kämmereischulden ergibt sich ein Anteil von über 20 %. „Nur“ rund 650 Millionen DM wären als Mindestrücklagen gefordert gewesen.

Datenlage seither gänzlich unbefriedigend

Nachdem zum Jahresende 1991 die letzten Daten erhoben werden konnten, wurde ins Auge gefaßt, diese Daten anhand von Ergebnissen der jährlichen kommunalen Jahresrechnungsstatistik

² Vgl. hierzu: Bundesratsdrucksache 364/92, S.18.

Tabelle
Kommunale Rücklagen*) in Baden-Württemberg 1988 bis 1991 und 1995

Vergleich der erhobenen (a) und fortgeschriebenen (b) Daten

Kreise Gemeinden		1988	1989	1990	1991	1995
		Mill. DM				
Stadtkreise	a	681,7	846,3	865,0	949,5	752,5
	b		854,3	879,4	980,6	878,7
Landkreise	a	229,0	236,9	254,2	231,1	231,3
	b		274,8	281,0	312,7	489,9
Kreisangehörige Gemeinden	a	2 070,8	2 793,5	2 682,0	2 656,1	.
	b		2 572,4	2 823,9	2 774,3	2 779,4
Insgesamt	a	2 981,5	3 876,7	3 801,2	3 836,8	.
	b		3 701,5	3 984,3	4 067,6	4 148,0

*) Stand der Rücklagen jeweils zum 31. Dezember.

(a) Werte für 1995 aus Haushaltsplänen. Um den Aufwand gering zu halten, wurden die Haushaltspläne der kreisangehörigen Gemeinden nicht ausgewertet. 1988 bis 1991 wurde der Stand der Rücklagen im Rahmen der Schuldenstandstatistik erhoben.

(b) Die Werte ergeben sich aus dem Stand der Rücklagen aus der Erhebung des Vorjahres zuzüglich der Zuführungen an Rücklagen (Gruppe 91) und abzüglich der Entnahmen der Rücklagen (Gruppe 31). Die Fortschreibung für 1995 erfolgte auf der Basis der Erhebung von 1991.

fortzuschreiben. Hierzu können die Angaben unter Gruppierung 91 und 31, das sind die Zuführung an bzw. Entnahmen aus Rücklagen, herangezogen werden. Eine Zuordnung nach den einzelnen Rücklagearten erfolgt in der Statistik bisher jedoch nicht. Auch ist die Buchungsweise der Kommunen auf der Ebene des Drei-Stellers, da in der Verwaltungsvorschrift nicht geregelt, in der Praxis recht heterogen.

Wie die *Tabelle* zeigt, führt eine Fortschreibung zumindest über mehrere Jahre hinweg zu keinen verlässlichen Angaben. Dies kann sowohl an der Datenqualität der Fortschreibungsbasis liegen als auch an den zur Fortschreibung genutzten Daten. Bei letzteren dürften die größeren Probleme liegen. Sie rühren einmal daher, daß in die Jahresrechnungsstatistik zu einem geringen Teil auch vorläufige Ergebnisse eingehen. Dies hat zur Folge, daß gerade die Zuführungen/Entnahmen, also eine Art von „Restgrößen“, mit relativ großen Fehlern behaftet sein können.

Ein weiteres Fortschreibungsproblem rührt daher, daß zunehmend kostenrechnende Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten ausgelagert werden und dabei neben Schulden auch (Teile) ihre(r) Rücklagen/Rückstellungen mitnehmen. In der Erhebung wurde jedoch nur nach dem Stand der Allgemeinen

Rücklage gefragt und nicht (was auch zur Kontrolle nützlich gewesen wäre) differenziert nach allgemeinen und Sonderrücklagen. Letztere, Ende der 80er Jahre eingeführt, haben seitdem (vermutlich) erheblich an Bedeutung gewonnen.

Ausblick

Hinreichend verlässliche Angaben über Höhe und Struktur kommunaler Rücklagen kann wohl nur eine mit Auskunftspflicht bewehrte jährliche Befragung zeitigen. Sie sollte – wie schon gehabt – an die im Januar zurücklaufenden Meldungen zur kommunalen Schuldenstandstatistik gekoppelt sein. Eine entsprechende Regelung könnte vom Land relativ leicht in die schon laufende Diskussion bezüglich des Novellierungsbedarfs des Finanz- und Personalstatistikgesetzes eingebracht werden. Über die Rücklagen und deren Entwicklung bei den kaufmännisch buchenden kommunalen (und anderen öffentlichen) Einrichtungen berichtet zeitlich versetzt die Statistik der Jahresabschlüsse (früher Bilanzstatistik).

Adalbert Ullrich