

Finanzanalyse als Instrument in der Haushaltskonsolidierung

1	Finanzsituation der Gemeinden	2
2	Konsolidierung	3
3	Finanzanalyse	4
3.1	Begriff und Zweck der Finanzanalyse	4
3.2	„finanzielle Leistungsfähigkeit“	4
4	Umfang der Finanzanalyse	5
4.1	Einnahmen und Ausgaben	5
4.2	Aufgaben	5
4.3	Infrastruktur	6
4.4	Vermögen und Schulden	6
4.5	Konsolidierung Haushalt und Eigenbetriebe/-gesellschaften	6
4.6	Beispiel für Aufwands- und Ertragskonsolidierung	7
5	Grundsätzliches zu Kennzahlen	9
5.1	Auswahl	9
5.2	Interkommunale Vergleiche	10
5.3	Zeitreihen	10
5.4	Bezugsgrößen	10
5.5	Darstellung	12
6	Analyse der finanziellen Situation	12
6.1	Ausgabenkennziffern im VWH	12
6.1.1	Personal- und Sachausgaben	13
6.1.2	Zinsen	14
6.2	Einnahmen des VWH	14
6.2.1	Finanzierungsbeitrag der Steuern	14
6.2.2	Anteil der Entgelte	15
7	Analyse des Vermögenshaushalts	15

7.1	Ausgabenkennziffern im VMH	15
7.1.1	Ausgabenanteile	16
7.1.2	Investitionen	17
7.1.3	Einnahmenkennziffern im VMH	17
8	Analyse von Vermögen und Verschuldung	18
8.1	Wirkung von Vermögen und Schulden	18
8.2	Pro-Kopf-Verschuldung	19
8.2.1	Grenzwerte für die Verschuldung	19
9	Analyse der Haushaltsstruktur	21
9.1	Einzelpläne	22
9.2	einzelne Unterabschnitte	23
9.3	Kostendeckungsgrade	24
10	Konsolidierung – wie?	25
10.1	Politische Problematik	25
10.2	Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Unterstützung der Entscheidung	25
10.2.1	Nutzen-Kosten-Analyse	26
10.2.2	ABC-Analyse	26
10.2.3	Beteiligung der Bürger	27
11	Zusammenfassung	27

1 Finanzsituation der Gemeinden

Die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Situation der kommunalen Haushalte werden – entgegen aller Hoffungen – nicht besser, sondern eher noch schlechter. Die Prognosen für das Wachstum unserer Wirtschaft sind zwar positiv, doch werden die vorausgesagten Entwicklungen nicht ausreichen, um eine dauerhafte Stabilität der kommunalen Wirtschaft zu garantieren. Deshalb bleibt anstelle der Hoffnung auf externe positive Einflüsse wohl nur die Eigeninitiative der einzelnen Kommune. Wohl aus diesem Grunde nehmen in den letzten Jahren die Haushaltssicherungskonzepte an Bedeutung zu. Für die Finanzverantwortlichen in den einzelnen Kommunen stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzsituation sich bieten. Sie brauchen ein Instrument, das ihnen Informationen bereitstellt über die finanziellen Problembereiche im kommunalen Haushalt. In der Kostenrechnung würde man nach Kostentreibern suchen.

Die politisch Verantwortlichen müssen das Kunststück vollbringen, im Spannungsfeld zwischen politischer und finanzieller Wirkung die optimalen Veränderungen zu beschließen. Dies erfordert einen Überblick über die politisch gewollten Schwerpunkte und die finanziellen Belastungen der Einwohner durch jede beabsichtigte Veränderung. Der Mix an Einsparungen durch Leistungseinschränkungen, Rationalisierungen und Mehreinnahmen durch Abgabenerhöhungen muss insgesamt

zu eine möglichst geringen Beschränkung des Wohls der Gesamtheit aller Einwohner führen.

Mit einer systematischen Finanzanalyse können insbesondere auf der finanziellen Seite viele Informationen gewonnen werden, die zu fundierten Entscheidungen führen.

Die möglichen Veränderungen mit dem Ziel, bisherige finanzielle Engpässe zu beseitigen und den Haushalt dauerhaft auszugleichen, können zu einem Handlungsrahmen verbunden werden, der von allen Beteiligten akzeptiert und in methodisch nachvollziehbarer Form die Möglichkeiten der Konsolidierung nachhaltig ausschöpft.

Je nach der Schwere der finanziellen Krise im Einzelfall müssen Gemeinderat und Verwaltung Geduld aufbringen. Langfristig wirksame Veränderungen sind meist nicht schnell zu erreichen, sondern erfordern u.U. eine langwierige politische Diskussion. Kurzfristig entfachte Strohfeuer bewirken zwar auch Veränderungen, ihre Wirkung lässt aber schnell nach. Ad hoc kann in der Regel nur an den Symptomen kuriert werden, die Ursachen für die Probleme bleiben meist bestehen. Ihnen zu Leibe zu rücken, bedarf es manchmal auch der Bereitschaft zu unpopulären Maßnahmen.

2 Konsolidierung

Der Begriff „Konsolidierung“ wird in zwei verschiedenen Bedeutungen verwendet

- a) „Konsolidierung“ des Haushalts und
- b) „Konsolidierung“ von Haushalt und Eigenbetrieben

Konsolidierung im Sinne von a) Haushaltskonsolidierung beschreibt die Anstrengungen, durch Konzentration auf das Wesentliche die Finanzsituation erstens zu entlasten und zweitens in dieser entlasteten Weise dauerhaft zu sichern (vgl. Nr. 10 Konsolidierung – wie?). Im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung werden die Leistungen der Gemeinde auf den Prüfstand gestellt (Aufgabenkritik) und in den einzelnen Bereichen untersucht, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sich bieten. Ziel der Konsolidierung ist, die wesentliche Kennzahl „Zuführungsrate“ dauerhaft auf einer „ausreichenden“ Höhe zu stabilisieren, um dem Gemeinderat im Vermögenshaushalt die notwendigen Investitionsspielräume auf Dauer zu sichern.

Konsolidierung im Rahmen von b) Finanzanalyse meint die Gesamtbetrachtung der in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen betriebenen Aufgabenerfüllung einer Gemeinde (vgl. Nr. 4.5 Konsolidierung Haushalt und Eigenbetriebe/-gesellschaften). Um bei den Anstrengungen im Rahmen von a) Haushaltskonsolidierung alle Aspekte der kommunalen Aufgabenerfüllung berücksichtigen zu können, ist es erforderlich, die unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen weitgehend zu ignorieren. Insbesondere die Analyse der Haushaltsstruktur gelingt nur in der konsolidierten Form, weil Vergleiche mit anderen Gemeinden nur unter Berücksichtigung des gesamten Aufgabenspektrums sinnvoll sind. Man könnte sich natürlich auf den Standpunkt stellen, die Vergleiche mit anderen Gemeinden wären ohnehin nicht hilfreich, weil jede Gemeinde in einer nur für sie typischen, ganz besonderen Situation sei. Dem sei hier heftigst widersprochen. Da es für die Finanzwirtschaft der Gemeinde weder Standardwerte gibt, noch der Wettbewerb für die erforderlichen Maßstäbe sorgt, bleibt keine andere Wahl, als Orientierung zu suchen eben bei anderen Gemeinden. Warum sollte es auch unvernünftig sein, von

anderen Gemeinden zu lernen, die in ganz bestimmten Bereichen besser sind? Die Frage ist, wie dieses „besser“ beurteilt werden kann. Das hierfür geeignete Instrument ist die Finanzanalyse.

3 Finanzanalyse

3.1 Begriff und Zweck der Finanzanalyse

Der gängige Begriff „Haushaltsanalyse“ beschreibt die notwendigen Untersuchungsbereiche zu eng. Der Haushalt allein enthält vor allem Absichtserklärungen für die nähere Zukunft. Sollen auch bereits realisierte finanzwirksame Vorgänge untersucht werden, ist es erforderlich, auch die Jahresrechnungen einzubeziehen. Zur Jahresrechnung in diesem Sinn gehört auf jeden Fall eine vollständige Vermögensrechnung. Für Prognosen in die weitere Zukunft ist eine möglichst realistische Finanzplanung notwendig. Einfluss auf die Finanzsituation haben auch die vorhandene Infrastruktur und unerledigte Vorhaben. Alle Elemente mit direkten oder indirekten finanziellen Auswirkungen gehören zum Untersuchungsgegenstand. Deshalb ist der Begriff „Finanzanalyse“ zutreffender.

Die Finanzanalyse gibt Informationen über

- finanzielle Entwicklungen
- bestehende und drohende Belastungen und
- finanzielle Reserven.

Die Finanzanalyse bezweckt vor allem, die finanzielle **Leistungsfähigkeit** einer Gemeinde zu bestimmen. Dies ist erforderlich bei Kreditaufnahmen (§ 87 II Gemeindeordnung)¹ und der Gründung wirtschaftlicher Unternehmen (§ 102 I GemO). Doch auch als alltägliches Instrument der Finanzkontrolle liefert die Finanzanalyse wichtige Informationen. Sie kann deshalb auch als Instrument eines reichsübergreifenden Controllings bezeichnet werden.

3.2 „finanzielle Leistungsfähigkeit“

Der Begriff „finanzielle Leistungsfähigkeit“ ist enthalten in § 77 GemO, der von der Gemeinde verlangt, dass „die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert“ ist. Die Gemeinde muss **auf Dauer** in der Lage sein, ihre **Aufgaben zu finanzieren**. Dies ist besonders problematisch, wenn die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben wachsen, die Einnahmen aber zurückgehen.

Der Tatbestand des § 87 II GemO lässt die Genehmigung der Kreditermächtigung nicht zu, „wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit

¹ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (künftig „GemO“) in der Fassung vom 03.10.1983, Zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.5.2003 (GBl. S. 271)

der Gemeinde nicht im Einklang stehen“. Einen vergleichbaren Tatbestand enthält § 102 I GemO.

In allen Fällen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite der Vorschriften. Diese Begriffe können ohne eine Finanzanalyse nicht entsprechend den Zwecken der Vorschriften richtig ausgelegt werden.

Die verschiedenen finanzwirksamen Elemente sind kompliziert verflochten. Eine Konzentration auf die Zahlen des Haushalts stellt die Probleme keinesfalls so ausreichend dar, dass notwendige Lösungsansätze erkennbar werden. Die Informationen dürfen auch nicht nur für ein Jahr oder nur einen Stichtag ermittelt werden. Für langfristig angelegte, systematische Verbesserungen, ist neben der aktuellen auch die geplante Aufgabenerfüllung mit der erforderlichen zusätzlichen Infrastruktur und ihre Finanzierung zu erfassen.

4 Umfang der Finanzanalyse

Die Finanzanalyse sollte neben den Einnahmen und Ausgaben vor allem die Aufgaben, die Infrastruktur sowie Vermögen und Schulden umfassen.

4.1 Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen und Ausgaben sind relativ einfach zu ermitteln aus

- aus den letzten Jahresrechnungen
- dem aktuellen Haushalt sowie
- der Finanzplanung

Die Zahlen eines einzigen Jahres sind sehr von Zufälligkeiten beeinflusst. Allein der Hinweis auf die Gewerbesteuer oder die Finanzausgleichsleistungen reicht aus, um dies zu unterstreichen. Mit Zahlen aus mehreren Jahren können in der Analyse Trends ermittelt werden, aus denen sich die wesentlichen entscheidungserheblichen Erkenntnisse ergeben. Nur wenn eine Gemeinde finanzielle Entwicklungen rechtzeitig erkennt, kann sie rechtzeitig gegensteuern.

4.2 Aufgaben

Ausgaben werden durch die Aufgabenerfüllung verursacht. Nur die Höhe der Ausgaben zu kritisieren, bringt kaum Erfolg. Soweit die einzelnen Aufgaben nicht unwirtschaftlich erfüllt werden, führt das Streichen von Ausgaben logischerweise zu eingeschränkter Aufgabenerfüllung. Die Finanzvergleiche bringen Anhaltspunkte zur Beurteilung des gemeindlichen Leistungsspektrums und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Ein Nachteil der Finanzanalyse auf der Basis von ausgabenorientierten Haushalten alter Prägung ist allerdings die fehlende Orientierung an den erbrachten Leistungen (Produkten). Wenn im Laufe der nächsten Jahre die Produkthaushalte verbessert und allgemein eingeführt sein werden, wird auch die Finanzanalyse noch bessere Erkenntnisse bringen können. Voraussetzungen dafür wä-

ren aber vergleichbare Produktbeschreibungen sowie Haushaltspläne auf der Basis von Ausgaben, Aufwendungen oder Kosten, nicht jedoch gemischt.

4.3 Infrastruktur

Für die finanzielle Beurteilung einer Gemeinde ist ihre zur Aufgabenerfüllung vorhandene Infrastruktur sehr bedeutsam. Wenn die Gemeinden die wichtigsten Bedürfnisse ihrer Einwohner bereits befriedigt, erklärt dies einerseits hohe Ausgaben im Verwaltungshaushalt und eine eventuell hohe Verschuldung. Andererseits lässt ein geringer noch nicht finanzierter Bedarf darauf schließen, dass keine zusätzliche Belastung droht. Zur Beurteilung dieser Situation sollte der Bedarf aus der Gemeindeentwicklungsplanung bekannt sein.

4.4 Vermögen und Schulden

Das Vermögen muss in einer Vollvermögensrechnung erfasst sein. Teilvermögensrechnungen sind vollkommen wertlos. Die Vermögensbewertung darf auch nicht so großzügig geschehen, wie es Nr. 2.3.3.2 der VwV-VmR zulässt.² Aufschlussreich ist eine Aufteilung in Vermögen, das in absehbarer Zeit verwertet werden könnte und in Vermögen, das zur Aufgabenerfüllung auf längere Sicht gebunden ist. Diese Zuordnung ist zwar nicht unproblematisch und ändert sich im Zeitablauf immer wieder. Für eine vorausschauende Vermögenspolitik (z.B. Grunderwerb und -veräußerungen) ist sie jedoch unerlässlich, es sei denn, die Gemeinde betreibt Grundstückspolitik ad hoc.

Wichtig sind die Rücklagen, vor allem dann, wenn es noch einen relativ großen ungedeckten Bedarf an Investitionen gibt. Die Rücklagen müssen in zweckgebundenen und freie unterschieden werden. Dies gilt auch für die allgemeine Rücklage, soweit sie durch Fußnoten für bestimmte Zwecke reserviert ist. Sie ist für Investitionen nur frei verfügbar, soweit sie die Mindestrücklage und durch Fußnoten gebundene Zwecke überschreitet.

Vorhandene Schulden und Verpflichtungen ergeben sich ebenfalls aus der Vermögensrechnung.

4.5 Konsolidierung Haushalt und Eigenbetriebe/-gesellschaften

Konsolidierung von Haushalt und Eigenbetrieben sowie -gesellschaften bedeutet einerseits die Zusammenführung von Vermögen und Kapital aus der Vermögensrechnung bzw. Bilanz, andererseits die Zusammenführung von Erträgen und Aufwendungen des Haushalts mit denen der Eigenbetrieb und -gesellschaften. Dazu ist

² VwV-VmR: Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Innenministeriums zur Vermögensrechnung nach § 43 GemHVO vom 20.11.1984, GABl. S. 997, geändert durch VwV vom 1.3.1985, GABl. S. 385

eine Konsolidierung sowohl der Planungs- als auch der Rechenwerke von Kernhaushalt und Eigenbetrieben erforderlich. Zurzeit stößt die Konsolidierung auf erhebliche Schwierigkeiten, weil sowohl die Planungs- als auch die Rechnungssysteme völlig unterschiedlich aufgebaut sind. Sie muss erleichtert werden, indem Plan- und Rechenwerke von Gemeinde und Eigenbetrieben und –gesellschaften detailliert aufeinander abgestimmt werden. Von einer einheitlichen Darstellung würden die Gemeinderäte als politische Verantwortliche nicht nur bei einer Finanzanalyse profitieren, sondern dauerhaft, weil sie einen Überblick über steuerungsrelevante Informationen erhalten.

Mit der Gründung von Gesellschaften und Eigenbetrieben „entschulden“ die Gemeinden ihre Kernhaushalte. Kennzahlen auf der Basis nur des Kernhaushalts haben deshalb kaum mehr eine verwertbare Aussagekraft. Die Schulden der rechtlich selbständigen Gesellschaften sind auch bei 100 %iger Beteiligung der Gemeinde rechtlich nicht mehr der Gemeinde zuzuordnen. Die Gemeinden übernehmen aber i.d.R. Bürgschaften für ihre Gesellschaften. In Anlehnung an §§ 301 ff. HGB sollten der Kernhaushalt und die Eigenbetriebe und –gesellschaften vollkonsolidiert werden. Für eine Finanzanalyse im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung ist besonders § 305 HGB interessant, der für Konzerne eine Aufwands- und Ertragskonsolidierung verlangt. Dies auf die Planung und Rechnung der Gemeinde mit ihren ausgelagerten Einrichtungen übertragen bedeutet, mit dem Einbeziehen der ausgelagerten Aufgabenerfüllung ein Gesamtbild der Aufgabenerfüllung in der Gemeinde unabhängig von den Rechts- und Organisationsformen zu erhalten. Mit dieser Gesamtbetrachtung ist es möglich, die Situation einer Gemeinde interkommunal zu vergleichen. Wie sieht dies konkret aus?

4.6 Beispiel für Aufwands- und Ertragskonsolidierung

Im Beispiel für eine Konsolidierung führt die Gemeinde ihr Altenheim außerhalb des Haushalts als Eigenbetrieb. In der Gewinn- und Verlustrechnung des Eigenbetriebs sind in den Vorjahren Verlusten entstanden, die teilweise noch in der Bilanz des Eigenbetriebs vorgetragen und durch den Haushalt noch nicht ausgeglichen worden sind. Auf diese Weise konnte die Zuführungsrates des Haushalts „geschont“ werden. Sie ist, um es deutlicher zu ausdrücken, „geschönt“. Eine Konsolidierung bringt nun zwei Vorteile

- Das Leistungsspektrum der Gemeinde wird vollständig dargestellt.
- Das Jahresergebnis enthält nicht nur die „willkürlichen“ Verlustausgleiche, sondern die wirklichen Aufwendungen und Erträge für das Altenheim.

Erst auf dieser konsolidierten Basis sind zwischengemeindliche Vergleiche möglich. Das Erfordernis, Eigenbetriebe und –gesellschaften in die Rechnung der Gemeinde wieder einzubeziehen, eliminiert die Auslagerungspolitik der einzelnen Gemeinde aus der Betrachtung. Dies scheint nach dem Beispiel nur für die Jahresrechnung zu gelten. Eine konsolidierte Betrachtung ist jedoch für die Planung der Gemeinde noch wichtiger.

In den folgenden Übersichten werden Buchungen zwischen Haushalt und GuV des Eigenbetriebs aus der Berechnung eliminiert. Ziel ist es, die Erträge und Aufwendungen der Gemeinde insgesamt darzustellen. Dazu wäre allerdings zunächst auf beiden Seiten entweder auf Einnahmen/Ausgaben oder Erträge/Aufwendungen umzurechnen. Nach § 14 Abs. 6 Gemeindehaushaltsverordnung³ enthält der Haushalt für eine kostenrechnende Einrichtung keine Einnahmen und Ausgaben, sondern Erträge und Aufwendungen. Damit enthält der Haushalt, wenn kostenrechnende Einrichtungen vorschriftsmäßig planen, schon ohne die Konsolidierung die unterschiedlichen Elemente Einnahmen und Erträge sowie Ausgaben und Aufwendungen. Eine Lösung wäre, in den anderen Bereichen des Verwaltungshaushalts die Einnahmen und Ausgaben um die Kassenreste zu korrigieren und flächendeckend Abschreibungen zu berücksichtigen. Erst dann führt die Vollkonsolidierung zu vollständigen Zahlen.

Bei der Konsolidierungen der Erträge und Aufwendungen darf nicht einfach nur addiert werden. Zwischenergebnisse sind zu eliminieren. Das bedeutet im Beispiel: Auf Seiten der Gemeinde muss die Erstattung von Verwaltungskosten durch den Eigenbetrieb aus der Rechnung entfernt werden. Auf Seiten des Eigenbetriebs müssen die Aufwendungen um den Verwaltungskostenbeitrag an die Gemeinde gekürzt werden. Soweit im laufenden Jahr ein Verlust des Vorjahres durch den Gemeindehaushalt ausgeglichen wird, wäre dieser Vorgang ebenfalls zu eliminieren. Dies ist schon erforderlich, weil dieser Verlust die Aufwands- und Ertragswirkungen des Vorjahres, also der falschen Periode, enthält. Mit der Vollkonsolidierung auf diese Weise wirken in der Gesamtrechnung die Erträge und Aufwendungen des Eigenbetriebs aus der laufenden Periode.

Diese Vorgehensweise gilt auch für gewinnbringende Eigenbetriebe. In diesen Fällen dürfte nur die Situation seltener auftreten, dass auszuschüttende Gewinne vorgetragen werden.

³ Gemeindehaushaltsverordnung (künftig „GemHVO“) für Baden-Württemberg vom 7. Februar 1973 (GBl. S. 33) zuletzt geändert am 28.11.2000 (GBl. S. 764)

Haushalt			
Einnahmen		Ausgaben	
Steuern	56.000	Personalaufwand	35.000
Verw. u. Betrieb	19.100	Sachaufwand	33.000
		Zuweisungen	6.000
Erstattung v. EigB	300	Verlust EigB Vorjahr	
Gesamt	75.400	Gesamt	74.000
			Zuführungsrate
			1.400

GuV Eigenbetrieb Altenheim			
Aufwendungen		Erträge	
Personalaufwand	3.500	Umsatzerlöse	4.000
Sachaufwand	700		
Verwaltungsk. Gem.	300		
Gesamt	4.500	Gesamt	4.000
			Verlust
			500

Konsolidierung			
Verwaltungsk. Gem.	-300	Erstattung v. EigB	-300
Verlust EigB Vorjahr			
Gesamt	-300	Gesamt	-300
Saldo		0	

GuV Gemeinde (konsolidiert)			
Aufwendungen		Erträge	
Personalaufwand	38.500	Steuern	56.000
Sachaufwand	33.700	Verw. u. Betrieb	23.100
Zuweisungen	6.000		
Gesamt	78.200	Gesamt	79.100
Zuführungsrate		900	

Abbildung 1: Konsolidierung Haushalt und Erfolgsplan/GuV

5 Grundsätzliches zu Kennzahlen

5.1 Auswahl

Aus den vielen möglichen Kennzahlen sollten wenige aussagekräftige ausgewählt werden. Dabei sind Kennzahlen aus dem Verwaltungshaushalt wichtiger als solche aus dem Vermögenshaushalt. Investitionen schlagen sich in den Jahren nach ihrer Herstellung mit Folgerträgen und –aufwendungen nieder. Deshalb sind zumindest Investitionen größeren Umfangs nur nach eingehenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen vertretbar. Diese Folgekosten müssen frühzeitig schon in der Finanzplanung der Gemeinde berücksichtigt werden. Dadurch verbessert sich die Aussage

von Kennzahlen der Finanzplanung im Bereich des Verwaltungshaushalts erheblich.

5.2 Interkommunale Vergleiche

Alle Kennzahlen erhalten erst einen Verwendungswert, wenn sie an Referenzzahlen gemessen werden. Standardreferenzzahlen sind nicht verfügbar, weshalb für jede Analyse Referenzwerte zu bestimmen sind. Sie können entstammen

- am besten ausgewählten Gemeinden in einer zu bestimmenden Größe und Situation
- Finanzdaten der Kommunalen Spitzenverbände
- Umfragen des Bundes der Steuerzahler
- für die Jahresrechnung auch den Daten des Statistischen Landesamtes.

Im Rahmen eines Benchmarking ist es sehr gut möglich, Abweichungen der Gemeinden voneinander zu verdeutlichen und so Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten zu geben. Die Vergleichsgemeinden werden nach bestimmten Kriterien in Reihenfolgen gebracht. Besonders die Abweichungen der betrachteten Gemeinde vom Durchschnitt oder den besten Werten (best practice) geben Aufschluss über mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der eigenen Finanzsituation.

5.3 Zeitreihen

Den Kennzahlen zur finanziellen Situation können die Gruppierungsübersicht und die Finanzplanung zugrundegelegt werden. Damit besteht die Möglichkeit, die Entwicklung über 6 Jahre zu betrachten und für die einzelnen betrachteten Einnahmen und Ausgaben Trends zu bestimmen. Die Trends haben im Rahmen einer Prognose für die Entwicklung der finanziellen Situation eine besondere Bedeutung.

5.4 Bezugsgrößen

Die Kennzahlen können ermittelt werden

- a) Idealerweise pro Empfänger der Leistungen, pro Leistungseinheit
- b) pro Einwohner
- c) im Verhältnis zum Haushaltsvolumen (Verwaltungshaushalt, Vermögenshaushalt, Gesamthaushalt), gekürzt um alle inneren Verrechnungen sowie Abschreibungen
- d) im Verhältnis zu Teilen des Haushalts (Quoten)

Zu a).

Wenn der Haushaltsplan für einzelne Einrichtungen nähere Informationen enthält, beispielsweise Besucherzahlen, Schülerzahlen, Reinigungsmengen usw. sind leistungsbezogene, steuerungsrelevante Aussagen möglich. So kommt die Analyse

aufgrund der Haushaltszahlen einem Vergleich auf der Basis von Produkten ziemlich nahe. Werden beispielsweise die Ausgaben für Schulen auf die Schülerzahlen zu bezogen, enthalten die gewonnenen Kennzahlen einen Bezug zur erbrachten Leistung. Dies ist mit dem Bezug auf Einwohner nur möglich, soweit es einen direkten Zusammenhang zwischen Einwohner- und Schülerzahl gibt. In Kennzahlenvergleichsringsen können die beteiligten Gemeinden auf diese Weise schon vor der Einführung einer speziellen Kostenrechnung die Leistungen und die einzusetzenden Kosten vergleichen. Dies gilt jedoch nur in vollem Umfang, wenn die im Vergleichsring beteiligten Gemeinden flächendeckend Abschreibungen/Kapitalzinsen berechnen und die innere Leistungsverrechnung durchführen. Im Rahmen der Haushaltsstrukturanalyse können die einzelnen Einrichtungen so statt auf der Basis zufälliger Ausgaben auf der Basis der Aufwendungen (teilweise Kosten) verglichen werden. Damit gelingt die Integration der Zahlen aus den Eigenbetrieben und –gesellschaften leichter.

Die Haushalte nach dem geltenden Haushaltsrecht enthalten in den einzelnen Unterabschnitten bzw. Einrichtungen nur Ausgaben. Soweit es sich um kostenrechnende Einrichtungen i.S.v. § 12 I GemHVO handelt, sind Aufwendungen statt Ausgaben zu veranschlagen. Diese Vorgehensweise ist für eine vergleichende Analyse problematisch, weil die Gemeinden von den Möglichkeiten nach §§ 12 und 14 GemHVO sowie von der internen Leistungsverrechnung auf sehr unterschiedliche Weise Gebrauch machen.

Zu b):

Die Kennzahlen pro Einwohner eliminieren zwar bis zu einem gewissen Grad die unterschiedliche Größe der zu vergleichenden Gemeinden. Dennoch ist es sinnvoll, nur Gemeinden ähnlicher Größe zu vergleichen. Größenunterschiede von durchschnittlich 5.000 bis 10.000 EW können für einen Vergleich wohl noch hingenommen werden, mit zunehmender Größe der Gemeinden auch mehr, bei kleinen Gemeinden jedoch deutlich weniger. Der Bezug auf Einwohner berücksichtigt allerdings nicht die Art der Leistungen, die eine Gemeinde ihren Bürgern erbringt.

Zu c):

Der Bezug auf das Haushaltsvolumen ist sinnvoll beim Vergleich ähnlich großer Gemeinden; die Struktur des Haushalts verändert sich mit der Gemeindegröße und vor allem mit der Bedeutung und der Aufgabenstellung einer Gemeinde (Zentralortsfunktion, Große Kreisstadt, Kurgemeinde, Tourismus-, Weinbaugemeinde). Deshalb berücksichtigen Kennzahlen, die sich auf das Haushaltsvolumen beziehen, die Leistungen der Gemeinde für ihre Einwohner eher allgemein und zusammengefasst.

Zu d):

Bezüge auf Teile des Haushalts verbinden in Form von Quoten Elemente der finanziellen Leistungskraft mit Elementen der Belastung. Sie beschreiben insbesondere die für das Kreditaufnahmepotential wichtige finanzielle Leistungsfähigkeit.

5.5 Darstellung

Sinnvolles Auswählen und Kombinieren verschiedener Kennzahlen ermöglicht einen aussagekräftigen Überblick über die Finanzsituation der zu vergleichenden Gemeinden. Um die Ergebnisse nachvollziehbar zu gestalten, sind in der Analyse viele Zusammenhänge in Zahlentabellen darzustellen. Dies erfordert aber eine hohe Konzentration beim Lesen der Analyse. Deshalb ist es sehr sinnvoll, die Zusammenhänge und Ergebnisse mit Grafiken nachvollziehbar und eindeutig zu präsentieren.

6 Analyse der finanziellen Situation

Hier geht es um die finanzielle Entwicklung der Gemeinde insgesamt, die in einem Zweitraum vom 6 Jahren (Rechnungsergebnis bis Ende der Finanzplanung) beurteilt werden kann. Der Untersuchungsgegenstand im Überblick:

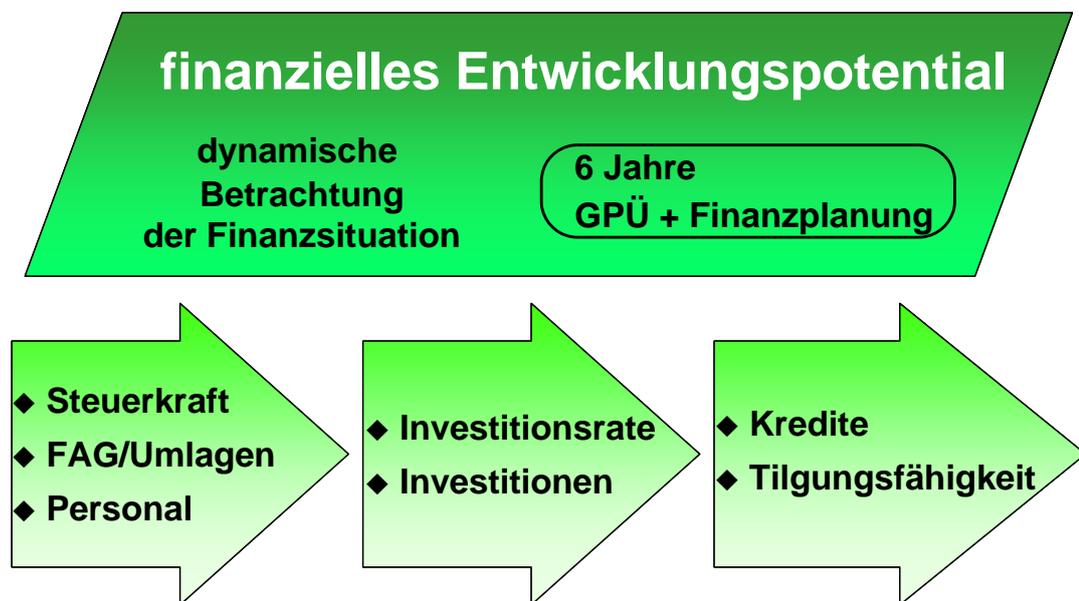


Abbildung 2: Kennzahlen zur finanziellen Entwicklung

6.1 Ausgabenkennziffern im VWH

Denkbar sind beispielsweise Kennzahlen zu

- Personalstellen, -ausgaben (-kosten)
- Sachausgaben (-kosten)
- Zinsausgaben.

6.1.1 Personal- und Sachausgaben

Der Personalausgabenvergleich ist sehr beliebt, besonders beim Bund der Steuerzahler. Doch ist Vorsicht geboten. Die relativ hohen Personalkosten in den öffentlichen „Budgets sind vor allem der Abwesenheit von Abschreibungen und Kapitalzinsen zuzurechnen. Da die Gemeinden bisher vor allem in den kostenrechnenden Einrichtungen solche investitionsverursachte Kosten berechnen, nicht aber in allen anderen Bereichen, fällt der Personalkostenanteil verhältnismäßig stark auf. Wenn man nur am Beispiel der Schulden oder Kindergärten leicht erkennen kann, sind die investitionsverursachten Kosten u.U. höher als die Personalkosten. Hier wird sich das Bild erst klären, wenn als Folge der noch weitgehend ausstehenden Vermögensbewertung alle Kosten erfasst und dargestellt werden.

Niedrige Personalausgaben können, müssen aber nicht auf wirtschaftliche Arbeitsweise zurückzuführen sein. Höhere Personalkosten bezeugen nicht zwangsläufig Unwirtschaftlichkeit. Deshalb muss besonders im Bereich der Personalkosten sehr differenziert vorgegangen werden.

Unterschiedliche Personalausgaben pro Einwohner sind häufig verursacht durch:

- völlig unterschiedliche Aufgabenstellungen in den einzelnen Gemeinden. Beispiele dafür seien unterschiedliche Schultypen, Altenheime, Krankenhäuser, Bäder und Kurbetriebe;
- in Eigenbetriebe oder Gesellschaften ausgelagerte Aufgaben oder Dienstleistungen; hier rettet die Aufwands- und Ertragskonsolidierung der Einrichtungen die Analyse;
- privatisierte Aufgaben oder Dienstleistungen (z.B. Reinigungsdienste, Gärtnerei, Druckerei,); hier müssen die Sachkosten in den Vergleich einbezogen werden. Beispielsweise können bei Kindereinrichtungen die Personalkosten alleine dann nicht verglichen werden, wenn in einzelnen beteiligten Gemeinden Kindergärten von Kirchen oder anderen Dritten betrieben werden und die Gemeinde sich an deren Verlust beteiligt. Sinnvoll ist deshalb erst ein Gesamtkostenvergleich, der die UA 46 und 47 umfasst. Weil auf diese Weise die Personalkosten, die bei den Dritten anfallen immer noch nicht einfließen, ist es hier sinnvoll, z.B. die Kosten pro Kindergartenplatz und die Zuweisungen an Dritte ebenfalls pro Kindergartenplatz jeweils getrennt voneinander vergleichen.
- die unterschiedliche Zuordnung der Ausgaben in den Haushaltsplänen der einzelnen Gemeinden in verschiedene Unterabschnitte.

Sinnvolle Kennzahlen im Bereich der Personalausgaben sind **Personalausgabenquoten**, die sich beispielsweise beziehen können auf

- das bereinigte Verwaltungshaushaltsvolumen
- die Steuereinnahmen.

6.1.2 Zinsen

Zinsen auf Einwohner zu beziehen, sagt wenig aus. Besser ist es, die eine **Zinsquote** zu berechnen beispielsweise in Bezug

- zu der Zuführungsrate,
- zu den eigenen Steuern oder
- zu den Entgelteinnahmen.

Auf diese Weise entstehen Beziehungen zwischen finanziellen Lasten aus der Verschuldung und ihrer Leistungsfähigkeit.

Auch hier hat sich in den letzten Jahren ein Problem entwickelt. Mit der Gründung von Gesellschaften und Eigenbetrieben „entschulden“ die Gemeinden ihre Kernhaushalte. Kennzahlen auf der Basis von Zinsen nur des Kernhaushalts haben deshalb kaum mehr eine verwertbare Aussagekraft. Die Schulden und Zinsaufwendungen der rechtlich selbständigen Gesellschaften sind bei 100 %iger Beteiligung der Gemeinde rechtlich zwar nicht mehr der Gemeinde zuzuordnen. Sie werden aber im Rahmen einer Vollkonsolidierung der Erträge und Aufwendungen in der Analyse berücksichtigt (vgl. Nr. 4.5).

Die Gesellschaften nicht in die Betrachtung einzubeziehen, würde bedeuten, auf einen Teil des Leistungsspektrums der Gemeinde in der Analyse zu verzichten.

Soweit die Gemeinden für die Gesellschaften, an denen sie mehrheitlich beteiligt sind, Bürgschaften übernehmen, tragen sie trotz der rechtlichen Selbständigkeit dieser Unternehmen, weiterhin wesentliche wirtschaftliche Risiken.

6.2 Einnahmen des VWH

6.2.1 Finanzierungsbeitrag der Steuern

Bei den Steuern muss unterschieden werden in

- eigene Steuern,
- Anteile an Gemeinschaftssteuern und
- Zuweisungen aus dem Finanzausgleich

Die Quote der eigenen Steuern stellt eine Verbindung zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde her. Anteile an Gemeinschaftssteuern belegen letztendlich eine mangelnde Eigenverantwortung der Gemeinde für die Finanzierung ihrer Ausgaben und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich belegen die mangelnde eigene Steuerkraft einer Gemeinde.

Um aus dem Vergleich auch Rückschlüsse auf Einnahmepotentiale ziehen zu können, ist es erforderlich, in die Betrachtung auch einen Vergleich der Realsteuerhebesätze einzubeziehen. In diesem Zusammenhang soll auch auf eine erhebliche

Aussagekraft der Kennzahlen Steuerkraftmesszahl und Steuerkraftsumme hingewiesen werden.

Bei den Steuern und –anteilen steht zunächst einmal auf der Einnahmenseite der Bruttozufluss, der aber der Gemeinde nicht verbleibt. Deshalb ist bei der Bildung von Kennzahlen im Bereich der Steuern auch zu berücksichtigen, welche Anteile die Gemeinde wieder in andere öffentliche Töpfe abgeben muss:

- Gewerbesteuerumlage
- Finanzausgleichsumlage
- Kreisumlage.

Die Betrachtung der Nettozuflüsse berücksichtigt die Beträge, die der Gemeinde tatsächliche zur Finanzierung ihrer eigenen Aufgaben verbleiben.

Aus den verschiedenen Steuerzuflüssen brutto und netto lassen sich **Steuerquoten** berechnen, in Beziehung zu

- dem bereinigten Volumen des VWH
- der Zuführungsrate
- den Personalkosten
- den Zinsausgaben
- den Schulden.

6.2.2 Anteil der Entgelte

Entgeltquoten zeigen, welchen Anteil der Ausgaben eine Gemeinde außerhalb der Steuerfinanzierung durch Entgelte in ihren Einrichtungen decken kann. Die Bezüge können gewählt werden wie bei den Steuern (vgl. Nr. 6.2.1).

Bei den Entgelten sind außerdem die **Entgeltsätze** sowie die **Kostendeckungsgrade** der betreffenden Einrichtung in die Analyse einzubeziehen. Auf diese Weise ergeben sich Hinweise auf ein evtl. noch nicht ausgeschöpftes Entgeltfinanzierungspotential.

7 Analyse des Vermögenshaushalts

7.1 Ausgabenkennziffern im VMH

Wegen der weitgehend vorherbestimmten Struktur des VWH sind Kennzahlen aus diesem Bereich wichtiger als solche aus dem Vermögenshaushalt, der insbesondere in kleineren Gemeinden jährlich schwankt. Da die den VWH beeinflussenden Entscheidungen des Gemeinderates (z.B. Personaleinsparungen) nur langsam wirken, muss die Entwicklung des Verwaltungshaushaltes besonders sorgfältig beobachtet werden, um Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und gegensteuern zu können.

Beim VMH ist die Analyse seiner Struktur nicht so vordringlich. Wichtiger, ist es, vorausschauende Aufgabenplanung zu betreiben und die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Investition gewissenhaft zu überprüfen. Wenn sich politisch gewünschte Investitionen ohne Rücksicht auf eine Nutzen-Kosten-Analyse im Vermögenshaushalt niederschlagen, dagegen politisch nicht attraktive Projekte sich auf Herz und Nieren einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterziehen müssen, die sie erwartungsgemäß nicht bestehen, dann kommt die Analyse des Haushalts zu spät. In diesem Fall kommt auch die beste Vollkostenrechnung zu spät.

7.1.1 Ausgabenanteile

Haushaltszahlen auf Einwohner zu beziehen, ist üblich. Auf Einwohner bezogene Kennzahlen vernachlässigen aber die Struktur der Investitionen und damit die Schwerpunkte der gemeindlichen Aufgabenerfüllung. Dagegen zeigt eine Übersicht der Ausgaben in % der Gesamtausgaben des VMH, wie sich die Gewichte innerhalb des Vermögenshaushalts im Zeitablauf verändern. Im folgenden Beispiel Abbildung 3: Ausgabenanteile im Vermögenshaushalt ist der laufend steigende Tilgungsanteil deutlich erkennbar. Die Gemeinde muss immer mehr Ausgaben zur Schuldentilgung leisten, anfangs noch rd. 7 %, am Ende der Finanzplanung bereits rd. 32 %. Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierungsanstrengungen im Vermögenshaushalt immer zuerst die Investitionen betreffen müssen. Soweit die Tilgung bereits ein gerade noch vertretbares unteres Niveau erreicht hat, damit sind vereinbarte Tilgungszeiträume von 25 bis 30 Jahren gemeint, entzieht sie sich einem weiteren Einfluss völlig.

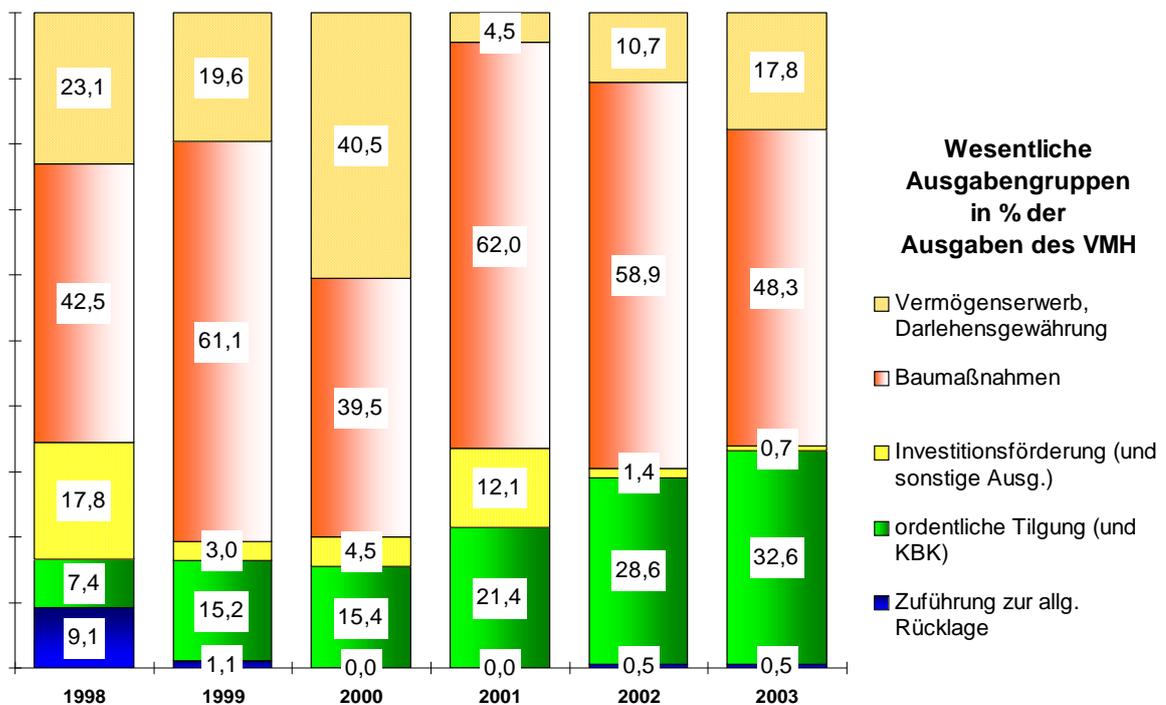


Abbildung 3: Ausgabenanteile im Vermögenshaushalt

7.1.2 Investitionen

Investitionen können nach Folgeausgaben und –kosten unterschieden werden. Der Vermögenshaushalt lässt für die Analyse in den einzelnen Unterabschnitten eine differenzierte Betrachtung zu. Investitionen innerhalb von kostenrechnenden Einrichtungen werden in unterschiedlichem Ausmaß durch Entgelte finanziert (rentable, teilrentable und nicht rentable Investitionen). Die Rechtsaufsichtsbehörden akzeptieren eine vorrangige Zurechnung der Kreditaufnahmen auf die rentablen Investitionen. Das ist verlockend, weil so die Kreditaufnahmen „rentierlich“ erscheinen. In Wirklichkeit zahlen die Bürger die so verursachten finanziellen Folgelasten nur nach einem anderen Maßstab. Nichtrentable Investitionen finanzieren sie nach ihrer steuerrechtlich definierten Leistungsfähigkeit über Steuern, rentable entsprechend ihrer tatsächlichen Nutzung über Benutzungsentgelte. In der Gemeinde Investitionen als rentabel zu bezeichnen ist etwa so zutreffend wie die Behauptung, ein privates Kraftfahrzeug sei rentabel, weil es durch das Einkommen des Eigentümers finanziert wird. Rentable Investitionen gibt es nur in den gewinnbringenden Bereichen der wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden, die einen wirklichen Ertrag für den Haushalt nach § 102 Abs. 2 GemO abwerfen.

Das in der Wirtschaftspolitik vornehmlich diskutierte Problem ist vor allem die gesamte Abgabenbelastung der Einwohner und Bürger. Deshalb ist es nicht sinnvoll, Kreditaufnahmen für Investitionen innerhalb von kostenrechnenden Einrichtungen systematisch zu verharmlosen. Die Gemeinde ist kein Objekt ausschließlich für betriebswirtschaftliche Betrachtungen, sondern Teil der öffentlichen Hand und mitverantwortlich für die insgesamt als zu hoch empfundene Abgabenbelastung der Bürger. Überdies wird mit der praktisch als automatisch gesichert angesehenen Finanzierung der rentablen Investitionen ausgerechnet in „kosten“-rechnenden Einrichtungen das notwendige Kostenbewusstsein verhindert.

Die Differenzierung in rentable und nichtrentable Investitionen schafft auch einen keineswegs natürlichen Gegensatz zwischen dem Haushalt der Gemeinde einerseits und den Einwohnern andererseits. Die Einwohner sind nicht nur anonyme „Kunden“, sondern auch Miteigentümer der Gemeinde. Der Haushalt der Gemeinde ist ihr eigener Haushalt. In ihm entscheiden sie sich dafür, Projekte nicht individuell sondern gemeinsam durchzuführen. Das betrifft alle Investitionsprojekte. Deshalb kann die Rentabilität von Investitionen in einer Finanzanalyse der Gemeinde insgesamt vernachlässigt werden.

7.1.3 Einnahmenkennziffern im VMH

Auch auf der Einnahmenseite bietet es sich an, die verschiedenen Einnahmenarten nicht nur in Beziehung zur Einwohnerzahl, sondern zu den Gesamteinnahmen des VMH zu setzen (vgl. Abbildung 4: Einnahmenanteile im Vermögenshaushalt). Außerdem lässt sich eine Beziehungen zwischen Einnahmen und Investitionen (Anteile der Investitionsfinanzierung) bilden.

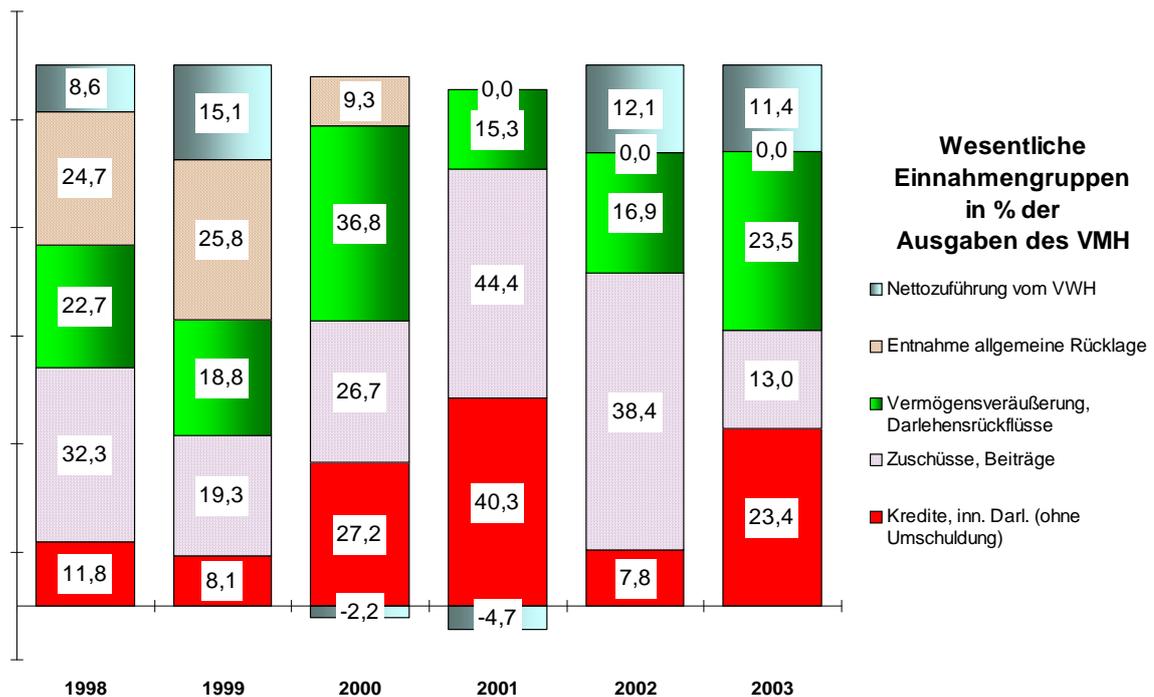


Abbildung 4: Einnahmenanteile im Vermögenshaushalt

8 Analyse von Vermögen und Verschuldung

8.1 Wirkung von Vermögen und Schulden

Meist ergeben sich die Schwierigkeiten hier aus dem Fehlen der vollständigen Vermögensbewertung. Deshalb kann bisher bei Gemeinden die Kennzahlenanalyse in Anlehnung an die betriebswirtschaftliche Bilanzanalyse kaum durchgeführt werden. Es wird Zeit, dass die Vermögensrechnung den Bilanzen der Eigenbetriebe und –gesellschaften angepasst wird.

Im Rahmen einer auf Optimierung der laufenden Finanzierung angelegten Finanzanalyse geht es aber vor allem um die Auswirkungen von Vermögen und Schulden auf die laufenden Einnahmen und Ausgaben.

- Wie hoch sind die Erträge aus Vermögen?
- Wie hoch sind die Wertminderungen, die in Form von Abschreibungen abgebildet werden?
- Wie hoch ist die Zinsbelastung aus der Verschuldung?

Alle diese Wirkungen beeinflussen spürbar den Entscheidungsspielraum des Gemeinderats in der Zukunft. Kennzahlen mit Bezug zu Vermögens- und Kapitalwerten werden deshalb bei den jeweiligen Auswirkungen im Verwaltungshaushalt besprochen. Nur eine Kennzahl soll hier gleich aussortiert werden, die Pro-Kopf-Verschuldung.

8.2 Pro-Kopf-Verschuldung

Bei einem Erkenntnisgehalt gleich Null ist sie einfach zu berechnen. Sie informiert nicht über die Steuerkraft der Einwohner und ihre Fähigkeit, die Kreditlasten zu tragen. Sie ist deshalb nicht geeignet, die Tragbarkeit neuer Kredite zu beurteilen. Dazu ist es erforderlich, einerseits die Folgekosten der kreditfinanzierten Investitionen und andererseits die finanzielle Leistungsfähigkeit in Beziehung zueinander zu bringen. Zur Beurteilung der Kreditfähigkeit einer Gemeinde gibt es bessere Kennzahlen, wie nachfolgend noch dargelegt werden wird.

8.2.1 Grenzwerte für die Verschuldung

Für die mögliche Verschuldung einer Gemeinde gibt es keine festgelegten Grenzwerte. Das würde sich auch bei einer Bewertung des verwertbaren Vermögens zum Marktwert. Eine solche Bewertung würde zwar den Spielraum einer Gemeinde für zusätzliche Schulden optisch vergrößern aber nicht zu eindeutigen Grenzwerten führen, weil der wesentliche Aspekt der finanziellen Leistungsfähigkeit weiterhin ein unbestimmter Begriff bleibt. Er ist allerdings mit einigen Kennzahlen näher bestimmbar. Aus dem Vergleich mit anderen Gemeinden und aus der Entwicklung der Quoten lassen sich auch ohne verbindliche Grenzwerte bessere Informationen über die finanzielle Situation der Gemeinde ableiten als aus der Mindestzuführungsrate oder der Pro-Kopf-Verschuldung.

Soweit die Gemeinden eine Bilanz oder eine Vollvermögensrechnung erstellen, in der sie außer den Sachanlagen kostenrechnender Einrichtungen, das ganze Vermögen betriebswirtschaftlich richtig bewerten, lässt sich die Verschuldungsgrenze leichter festlegen. Erforderlich ist die Bewertung und Abschreibung nach den handelsrechtlich üblichen Bewertungsmethoden, die auch in den Eigenbetrieben der Gemeinden gelten. Dies wäre nebenbei ein wirkungsvoller Beitrag zur Konsolidierung der Rechnungen für die Gesamtgemeinde und die zwingende Grundlage für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Wenn die Bewertung der Aktiva in der Vermögensrechnung stimmt und die Abschreibungen einer „gemeindegewöhnlichen“ Nutzungsdauer entsprechen, kann die voraussichtliche Restnutzungsdauer des vorhandenen Vermögens im Durchschnitt ermittelt werden. Auf der anderen Seite kann die Verschuldung durch die Zuführungsrate dividiert werden und so ermittelt werden, wie lange die Gemeinde mit ihrer Zuführungsrate zur Tilgung der Kredite braucht unter der Voraussetzung, dass sie ihre Zuführung nur zu Kredittilgung verwenden würde.

Ihre absolute Verschuldungsgrenze überschreitet eine Gemeinde dann, wenn die restliche Rückzahlungsdauer der Schulden durch die Zuführungsrate über der Restnutzungsdauer des aktivierten Anlagevermögens liegt. Diese Kongruenz von langfristigem Vermögen und Kapital ist Bestandteil der sog. Goldenen Bilanzregel. Diese Regel bezieht das Eigenkapital ein und verlangt, langfristiges Vermögen langfristig zu finanzieren. Eigenkapital muss nicht zurückgezahlt werden, deshalb bewirkt diese Regel vor allem, dass das langfristige Fremdkapital dauerhaft nicht höher sein darf als das langfristige Sachanlagevermögen abzüglich Eigenkapital. Im Zeitab-

lauf ist diese Anforderung relativ gleichmäßig zu erfüllen, wenn die Schuldentilgung der durchschnittlichen Abschreibung entspricht. Ob dies der Fall ist, zeigt die Kennzahl „Restnutzungs-/Tilgungsdauer“. Sie muss sich kontinuierlich um die Zahl „1“ bewegen.



Abbildung 5: Kennzahl „Tilgungs-/Restnutzungsdauer“

Mit dieser Kennzahl wird auch verdeutlicht, ob die Gemeinde bei ihrer Investitionspolitik den Gedanken der intergenerativen Gerechtigkeit ausreichend berücksichtigt. Die Gemeinde im folgenden Beispiel scheint daran nicht zu denken. Die restliche Schuldentilgungsdauer steigt stärker als die restliche Nutzungsdauer. Diese Gemeinde entfernt sich immer mehr von der Fristenkongruenz zwischen Nutzungs- und Finanzierungsdauer. Wenn die Kennzahl „Restnutzungs-/Tilgungsdauer“ dauerhaft unterhalb des Wertes „1“ liegen bleibt, wird die Gemeinde noch Schulden zurückzahlen, wenn sie kein nutzbares Vermögen mehr besitzt. Dies lässt sich zwar nicht bis zum Ende vorhersagen, weil die Kennzahl die Zusammenhänge nur im Durchschnitt berücksichtigt. Dennoch ist der Trend deutlich negativ. Die Wahrheit wird eher noch schlimmer sein, weil auf der Vermögensseite der Kennzahl von Anschaffungswerten ausgegangen wird. Es gibt aber eine ganze Reihe von Beispielen aus der öffentlichen Infrastruktur, bei denen bereits nach der halben Nutzungsdauer Reparaturaufwendungen anfielen, die den Anschaffungswert übersteigen. Erschwerend kommen also noch die steigenden Unterhaltungsaufwendungen und die weit höheren Ersatzbeschaffungsausgaben hinzu. Wenn die Gemeinde im Beispiel weiter investiert, ohne zuvor oder wenigstens gleichzeitig ihre Zuführungsrate zu verbessern, verstärkt sie den negativen Trend noch.

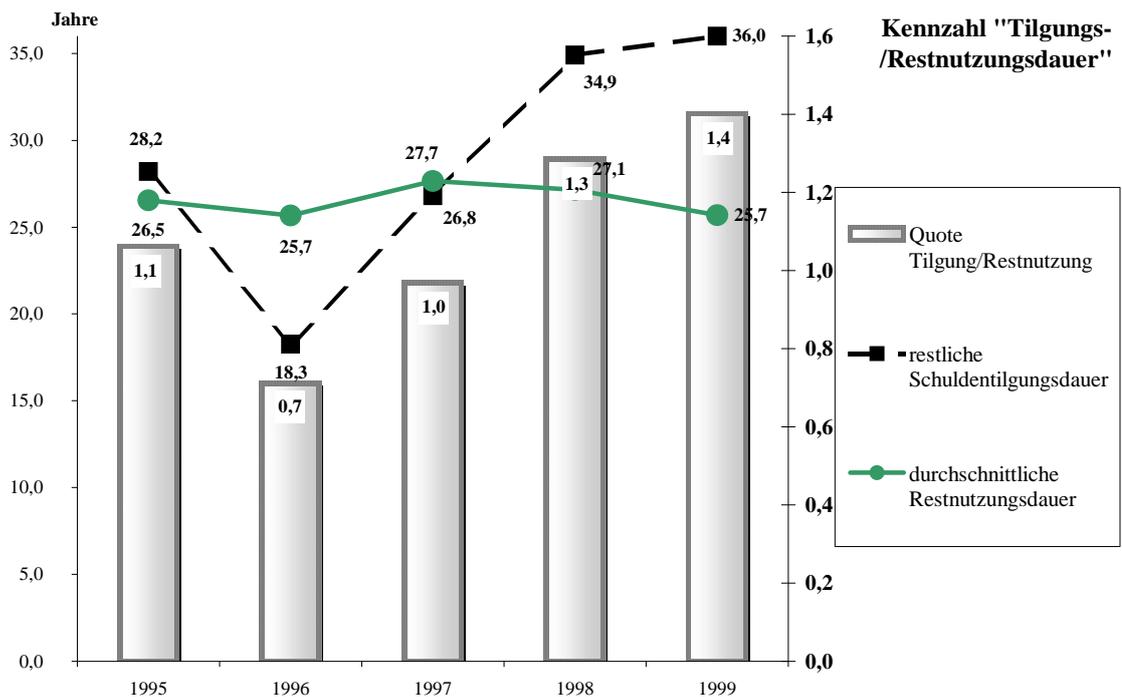


Abbildung 6: Tilgungs-/Restnutzungsdauer der Gemeinde D

Im Gegensatz zur Mindestzuführung beschreibt die Kennzahl „Tilgungs-/Restnutzungsdauer“ eindeutige Grenzwerte. Sie ist deshalb besser zu handhaben und insbesondere zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in den §§ 87 II und 102 I GemO erforderlich. Diese Rechtsbegriffe müssen „bestimmt“ werden, um die Tatbestandsmäßigkeit der vorgesehenen Kreditermächtigungen beurteilen zu können. Die ordentliche Tilgung lässt sich zwar so, wie sie im Haushaltsplan veranschlagt wurde, bestimmen. Weil die Gemeinde aber den Sachverhalt zu ihren Gunsten verändern kann, ist die Mindestzuführung als Kennzahl ohne weitere Bezüge für eine konkrete Rechtsanwendung nicht eindeutig genug. Eine verwertbare Aussage ergibt sich erst, wenn die Tilgung als Ausdruck der Finanzierungsbelastung im Verhältnis zur Nutzungsdauer der finanzierten Einrichtungen gesehen wird. Weil in diese Kennzahlen anstelle der vereinbarten Tilgung die aus der Zuführungsrate mögliche Tilgung einbezogen wird, sind auch die Elemente der finanziellen Leistungsfähigkeit enthalten.

9 Analyse der Haushaltsstruktur

Während in den Abschnitten 6 Analyse der finanziellen Situation und 8 Analyse von Vermögen und Verschuldung jeweils die Gesamtsituation und die im Einzelplan 9 enthaltene Finanzkraft der Gemeinde im Vordergrund steht, legt die Analyse der Haushaltsstruktur die Schwachstellen in den Einzelplänen 0 bis 8 offen, in denen die Aufgaben (Produkte) der Gemeinde finanziert werden.

Meist wird eine Finanzanalyse in Angriff genommen, wenn die Zuführungsrate nicht mehr den Anforderungen entspricht, deren Erfüllung die Rechtsaufsichtsbehörde für die Genehmigung der Kreditermächtigung verlangt.

Aus den Zusammenhängen des Haushalts ergibt sich die Möglichkeit, sequenziell vorzugehen. Von der Zuführungsrate ausgehend wird im Haushaltsquerschnitt über die Ebene der Einzelpläne, die Ebene der Abschnitte und der Unterabschnitte immer weiter im Detail untersucht, in denen sich im Vergleich mit anderen Gemeinden größere Unterschiede ergeben.

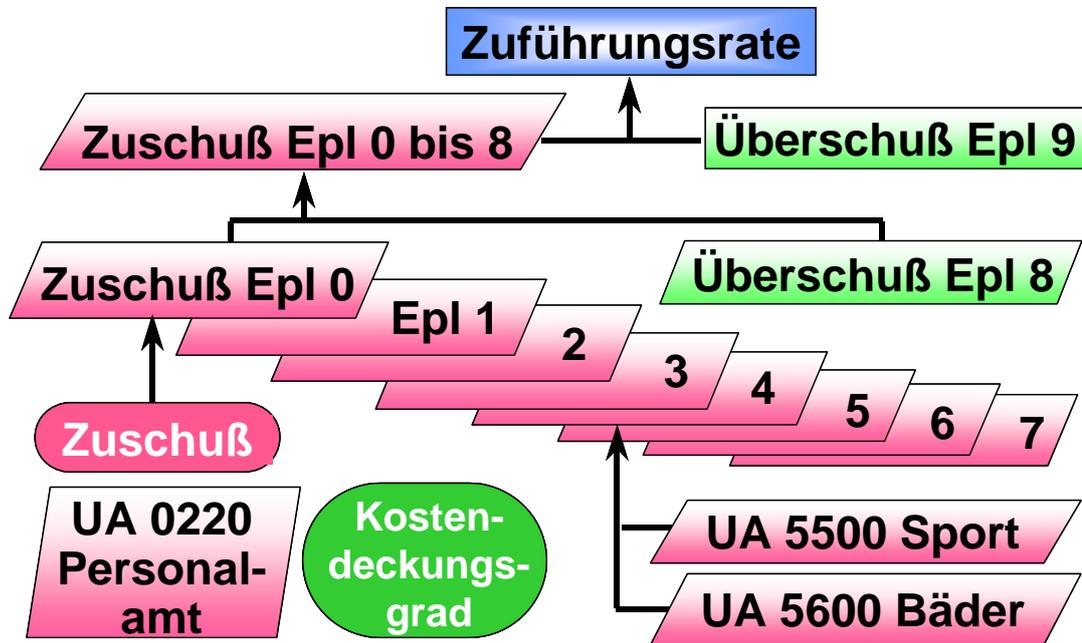


Abbildung 7: sequenzielle Ursachenforschung

In Bereichen mit hohem Zuschussbedarf sind bei Optimierungsbemühungen tendenziell die größten Effekte zu vermuten. Deshalb ist es sinnvoll, nicht wahllos einzelne Bereiche des Haushalts herauszugreifen, sondern zunächst in den Einzelplänen mit auffallen hohem Zuschussbedarf die Analyse in Abschnitte und Unterabschnitte hinein zu vertiefen.

9.1 Einzelpläne

Der Vergleich von Zuschussbedarfen in den Einzelplänen mit anderen Gemeinden schafft zunächst einmal einen Überblick. Der Gesamtzuschussbedarf in einer Vergleichsreihe zeigt die Situation der Gemeinde zunächst grob.

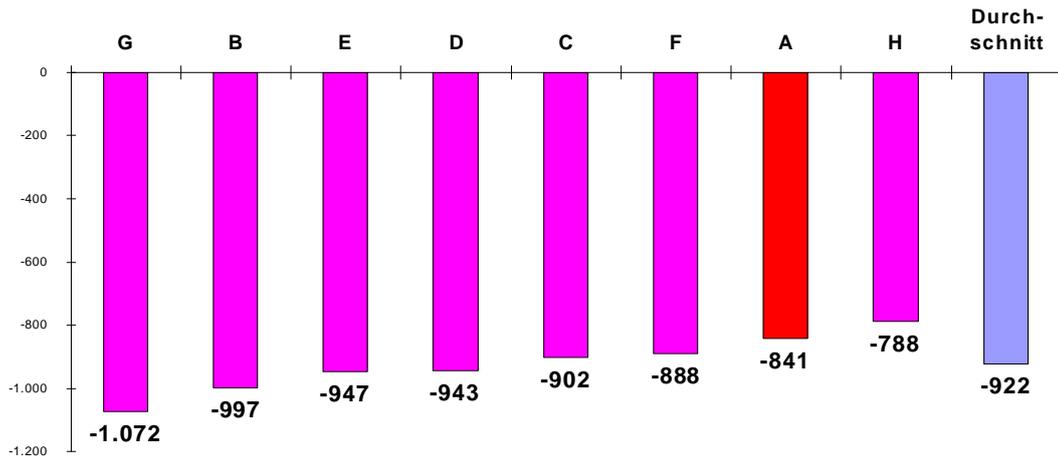


Abbildung 8: Gesamtzuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8

In der nächsten Ebene werden die konkreten Einzelpläne verglichen, z.B. mit einer anderen Gemeinde oder mit Durchschnittswerten von mehreren Gemeinden.

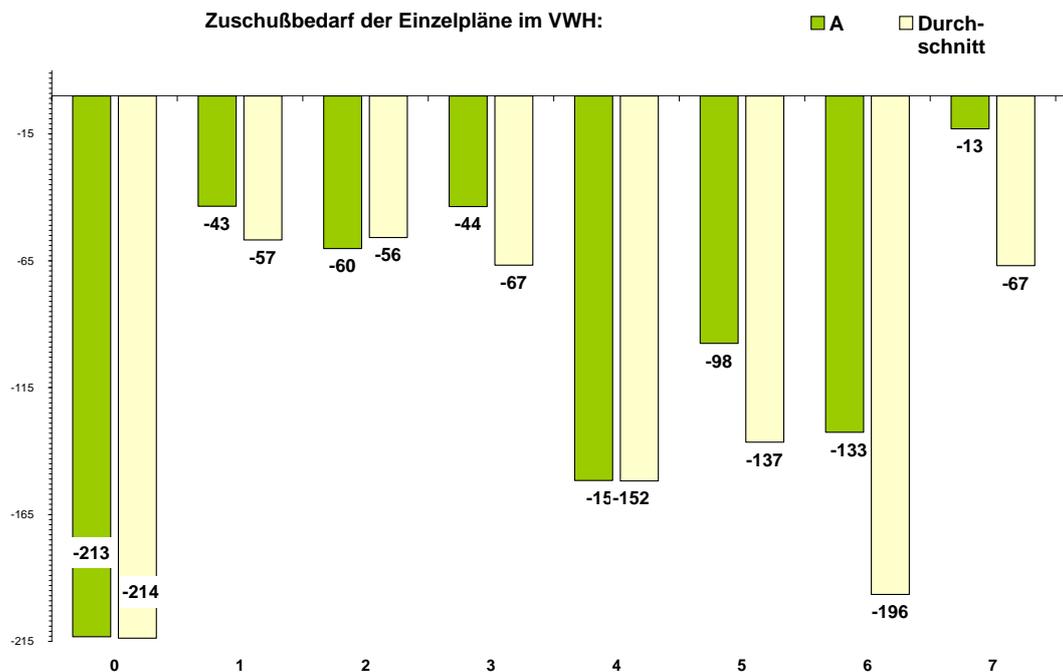


Abbildung 9: Zuschussbedarf der Einzelpläne

9.2 einzelne Unterabschnitte

Informationen für diese Kennzahlen enthält übersichtlich der Haushaltsquerschnitt. Wie aus Abbildung 8: Haushaltsquerschnitt ersichtlich ist, enthält er leider etwas grob wesentliche Einnahmen und Ausgaben und ist auf dieser Basis der Erfolgsübersicht eines Eigenbetriebs (Ertrags- und Aufwandsbasis) vergleichbar. In der Kostenrechnung entspricht im der Betriebsabrechnungsbogen. Aus dem Haushaltsquerschnitt sind alle Unterabschnitte des Haushalts ersichtlich. Damit fällt es rela-

tiv leicht, die Einnahmen, Ausgaben und den Zuschussbedarf der einzelnen Einrichtungen und Aktivitäten anhand der absoluten Zahlen zu vergleichen.

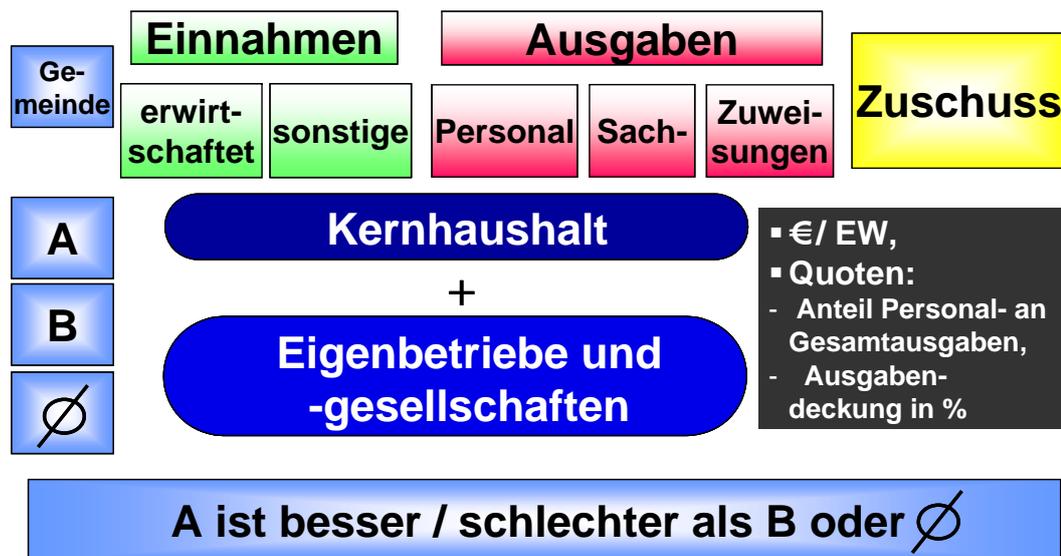


Abbildung 10: Haushaltsquerschnitt

Wenn der Zuschussbedarf eines Unterabschnitts den Zuschuss des Gesamthaushalts für den Aufgabenbereich (das Produkt) richtig darstellen soll, ist es erforderlich, die Aufgabenerfüllung, die aus dem Kernhaushalt ausgelagert worden ist, in den Haushaltsquerschnitt zurückzuholen. In diesem Fall ersetzen die Erträge und Aufwendungen der ausgliederten Einheit die auf der Ausgabenseite gebuchten Zuweisungen (das Gleiche gilt für Gewinneinnahmen auf der Einnahmeseite).

9.3 Kostendeckungsgrade

Kostendeckungsgrade sind nicht nur für die kostenrechnenden Einrichtungen interessant, sondern für alle Aufgabenbereiche der Gemeinde. Mit dem Zuschussbedarf bezogen auf die Ausgaben (=Ausgabendeckungsgrad) erhält man einen schnellen Überblick über die wesentlichen Sickerstellen für die Steuergelder aus dem Epl. 9. Ein Vergleich mit Durchschnittszahlen kann Einsparmöglichkeiten, unter Umständen in kostenrechnenden Einrichtungen auch ein zusätzliches Einnahmepotential anzeigen, wenn die Gemeinde ihre Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft hat, Entgelte zu erhöhen (vgl. § 78 GemO). Zusätzliche Informationen über konkrete Entgeltsätze verdeutlichen die Belastung der Nutzer und eröffnen Fragemöglichkeiten, wenn beispielsweise trotz hoher Entgelte der Kostendeckungsgrad einer Einrichtung unterdurchschnittlich bleibt.

Um allerdings die Wirtschaftlichkeit einer Einrichtung konkret beurteilen zu können, sind vollständige Informationen aus der Kostenrechnung und exakte Leistungsbeschreibungen (Produkte) erforderlich. Das schrittweise Vorgehen in der Finanzanalyse ermöglicht, mit einer doch relativ aufwendigen Betriebsanalyse zielgerichtet in den Bereichen zu beginnen, die einen hohen Erfolgsgrad versprechen. So vorzugehen ist auf jeden Fall besser, als mit Reorganisationsbemühungen vorurteilsbehaftet immer wieder im Einzelplan 7 – Bauhof - zu beginnen.

10 Konsolidierung – wie?

10.1 Politische Problematik

Die Finanzanalyse stellt den Verantwortlichen Informationen zur Verfügung, die Anregungen geben für konkret in Ganz zu setzende Maßnahmen. Das Ziel einer Konsolidierung ist eine dauerhafte Verbesserung und Sicherung der Finanzsituation. Daraus ergeben sich die möglichen Maßnahmen ganz grob als

- Einsparungen oder
- Erwirtschaften zusätzlicher Einnahmen.

Diese grobe Charakterisierung der möglichen Maßnahmen klingt einfach, ist es aber in der konkreten politischen Umsetzung beileibe nicht.

Einsparungen sind in zwei wesentliche Kategorien einzuteilen. Einsparungen sind möglich

1. durch Beseitigung von Unwirtschaftlichkeit bei der Erfüllung einer Aufgabe
2. durch das Infragestellen der Aufgabe als solche (Aufgabenkritik).

Einsparungen im Rahmen von Ziff. 1 führen i.d.R. zu keinen wesentlichen Einschränkungen für die Empfänger der betroffenen gemeindlichen Leistungen und sind deshalb politisch leicht umzusetzen. Sie sind deshalb die Möglichkeiten der ersten Wahl.

Dagegen führen Einsparungen nach Ziff. 2 durch Reduzierung des Leistungsangebots regelmäßig zu erheblichen politischen Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung. Für diese Gruppe der Einsparungsmöglichkeiten müssen die Kommunalpolitiker gute Argumente finden, um die betroffenen Leistungsempfänger zu überzeugen. Schließlich wollen die meisten von ihnen wiedergewählt werden. Innerhalb dieser Gruppe sind deshalb Prioritätensetzungen erforderlich, um festzulegen, in welcher Reihenfolge die Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Die andere Seite der Prioritäten sind die Posterioritäten, d.h. die politische Entscheidung sortiert endgültig in Schon- und Maßnahmenbereiche. Die Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen sollte nicht nur von kurzfristigen Überlegungen (nächste Wahl), sondern Ziel einer langfristigen Sicherung der Finanzwirtschaft inspiriert werden.

10.2 Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Unterstützung der Entscheidung

Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung gelingt nur, wenn die Politiker konkrete Prioritäten setzen. Pauschale Kürzungen nach der Rasenmähermethode sind zwar recht einfach, aber regelmäßig nicht zielführend. Sie sind als ad-hoc-Maßnahmen bei überraschenden Steuerausfällen durchaus akzeptabel und u.U. sogar notwendig. Als Instrument einer systematischen Haushaltskonsolidierung sind sie absolut ungeeignet.

Als Instrumente zur Bereitstellung von Informationen für die Entscheidungen der politisch Verantwortlichen bieten sich die bewährten Methoden der **Nutzen-Kosten-Analyse** oder der **ABC-Analyse** an. Je mehr „objektive“ Kriterien für die verschiedenen Möglichkeiten geprüft und festgelegt werden, desto eher können politische Mehrheiten gefunden werden.

10.2.1 Nutzen-Kosten-Analyse

Mit einer Nutzen-Kosten-Analyse können Entscheidungen unterstützt werden, weil interne und externe (volkswirtschaftliche) Wirkungen in Geldeinheiten bewertet werden können. Anhand der Differenz von Nutzen und Kosten können die Maßnahmen in eine Reihenfolge gebracht werden.

Soweit die Kosten als gleich unterstellt werden können, bietet sich auch eine Nutzenanalyse an. Sie bietet bei der Bewertung der Nutzen die Möglichkeit, auf eine Bewertung in Geldeinheiten zu verzichten und so auch nichtmonetäre Überlegungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

10.2.2 ABC-Analyse

Ziel der ABC-Analyse ist es herauszufinden, welchem Bereich der Leistungserstellung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Mit der ABC-Analyse ist es möglich

- das Wesentliche vom Unwesentlichen zu trennen,
- die Ansatzpunkte für Verbesserungen (z. B. Rationalisierungsmassnahmen) zu identifizieren,
- Anstrengungen zu identifizieren, die wirtschaftlich wenig Wirkung zeigen.

Die eigentlich aus der Lagerwirtschaft stammende ABC-Analyse muss für die Zwecke der Haushaltskonsolidierung angepasst werden. Dann können die Aufgaben der Gemeinde in drei Klassen eingeteilt werden. Viel mehr Klassen zu wählen bedeutet meist keinen Gewinn in der Entscheidungssituation mehr, sondern zeugt eher von Anstrengungen, die Entscheidungssituation zu verkomplizieren.

Die Aufgaben können den Klassen so zugeordnet werden:

- **A:** sehr wichtig / sehr kostenintensiv / langfristig umsetzbar
- **B:** mittelwichtig / normal kostenintensiv / mittelfristig umsetzbar
- **C:** weniger wichtig / wenig kostenintensiv / kurzfristig umsetzbar

Für eine sinnvolle Entscheidungsfindung müssen die Klassifizierungen u.U. in einer Bewertungstabelle verknüpft werden, weil es ja durchaus denkbar ist, dass eine sehr wichtige Aufgabe normal kostenintensiv und kurzfristig umsetzbar ist.

In Anlehnung an die sog. Pareto-Analyse (italienischer Nationalökonom und Soziologe Vilfredo Pareto, 1848-1923), die ein Marktgleichgewicht definiert, in dem jede einzelne Veränderung eines Zustandes eine Verschlechterung darstellen würde, darf man vermuten, dass die Mehrzahl der Fehler auf eine kleine Minderzahl von

Ursachen zurückzuführen ist. Beseitigt man also nur diese wenigen Ursachen, so erreicht man insgesamt eine erhebliche Verbesserung. Dies ist im Grunde die Anwendung des Gesetzes vom abnehmenden Grenznutzen. Letztlich geht es bei der politischen Entscheidung im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung darum, ein Optimum zu finden zwischen politischen und finanziellen Auswirkungen.

10.2.3 Beteiligung der Bürger

Wenn das Leistungsspektrum der Gemeinde wesentlich verändert werden soll, ist es sinnvoll, die Bürger in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Die gewählten Politiker sollen in ihrem Amt ja nicht ihre persönlichen Interessen durchsetzen, sondern das Wohl der Einwohner insgesamt im Auge haben. Deshalb sollten die Vorstellung der Einwohner und Bürger bei Entscheidungen im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung eine wichtige Rolle spielen.

Die Bürgerbeteiligung ist denkbar in Form von Stichprobenumfragen, Befragungen spezieller Personenkreise, der örtlichen Wirtschaft und natürlich der Gemeinderäte.

11 Zusammenfassung

Die Finanzanalyse bietet wichtige Informationen für die dauerhafte Konsolidierung der kommunalen Haushaltswirtschaft.

Weil viele Einzeleinflüsse die wirtschaftliche Gesamtsituation der Gemeinde bestimmen, ist es erforderlich, die Analyse zielgerichtet zu vertiefen. In Bereichen mit hohem Zuschussbedarf fördert die Finanzanalyse generell ein größeres finanzielles Potential zur Verbesserung der Gesamtsituation zutage. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sich Unwirtschaftlichkeit überall verstecken kann. Die Praktiker können sich aber viel Arbeit sparen, wenn sie mit der Konsolidierung des Haushalts nicht in den Bereichen größter Vorurteile (insbesondere in den Hilfsbetriebe) beginnen, sondern in denen, die den größtmöglichen Beitrag zur Verbesserung der Finanzsituation leisten können. Die Analyse einzelner Unterabschnitte im Haushalt nach diesem Prinzip vermittelt dem Gemeinderat Informationen zur konsequenten Verbesserung des Haushalts nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Kennzahlen zu einzelnen Bereichen gewinnen noch deutlich mehr Aussagekraft, wenn sie Bezüge herstellen zu den erbrachten Leistungen. Dies ist auf der Grundlage der heute üblichen Haushaltspläne allerdings nur vereinzelt möglich. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann hier zukünftig Verbesserungen bringen. Doch schon ohne dieses Zukunftsinstrument liefern Betriebsvergleiche mit wenigen zusätzlichen Informationen über die Leistungen einer Einrichtung schon wesentliche Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat.

Eine systematische Konsolidierung auf der Grundlage eines gut abgestimmten Gesamtkonzeptes hat die besten Chancen, von den betroffenen Einwohnern und Bürgern akzeptiert zu werden.

