

Der Finanzhaushalt als Dreh- und Angelpunkt im neuen Haushaltsausgleich

(zuerst erschienen im Sachsenlandkurier SLK 1`18 Ausgabe Januar/Februar 2018)

Der kommunale Haushalt hat bei der Steuerung einer Kommune aufgrund seiner Innen- und Außenwirkung eine zentrale Bedeutung. Er ist der von der Kommunalpolitik verbindlich festgelegte Handlungsrahmen der Verwaltung, die Selbstbindung der politischen Entscheidungsträger und gleichzeitig gegenüber Bürgern und Unternehmen bindend (bspw. durch die Festsetzung von Steuersätzen). Neben der Legitimierung der Haushaltsansätze auf der Grundlage politischer Zielsetzungen, werden vor allem dem Finanzhaushalt noch weitere Funktionen, wie die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit oder die Liquiditätsplanung, zugesprochen. Die verschiedenen Facetten der Arbeit mit dem Finanzhaushalt und seine Funktionen im reformierten Haushaltsrecht sollen im Folgenden betrachtet werden.

Der Finanzhaushalt als finanzwirtschaftlicher Handlungsrahmen

Die politisch legitimierten Haushaltsansätze im Finanzhaushalt geben auch im neuen Haushaltsrecht den finanzwirtschaftlichen Handlungsrahmen vor. Der Finanzhaushalt zeigt den Finanzmittelzu- und -abfluss (Ein- und Auszahlungen) der laufenden Verwaltungstätigkeit, der Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit. Aufgrund der Ähnlichkeit zur Kameralistik, dient der Finanzhaushalt auch heute noch als zentrales Element der statistischen Vergleichbarkeit.

Die Planung des Finanzhaushalts erfolgt nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip (vgl. § 10 Abs. 1 SächsKomHVO). Demnach sind die Ein- und Auszahlungen zu den Zeitpunkten zu planen, in denen die Finanzmittel voraussichtlich eingehen oder zu leisten sind. Die Planung erfolgt dabei häufig auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit, um die tatsächlichen Ein- und Auszahlungsbeträge in ihrer Höhe und ihrem Zeitpunkt zu schätzen.

Vor allem bei Baumaßnahmen, unabhängig ob investiv oder konsumtiv, kann es zu einem starken zeitlichen Auseinanderfallen der Zahlungen sowie einem zeitlichen Versatz der Auszahlungen ggü. ausführenden Unternehmen und der Einzahlungen aus Fördermitteln kommen. In der Praxis ist gerade bei Baumaßnahmen häufig zu beobachten, dass die Ein- und Auszahlungen zunächst vollständig in einem Haushaltsjahr eingestellt werden. Das wird oft politisch und verfahrenstechnisch begründet. Häufig sind zum Zeitpunkt der Planung im Haushalt die Gesamtkosten der Umsetzung, die tatsächliche Höhe der Fördermittel und der Zeitplan des Vorhabens risikobehaftet. Das führt zu erheblichen Differenzen zwischen den geplanten Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit bzw. Investitionstätigkeit im Finanzhaushalt und den Zahlungsmittelsalden des Jahresabschlusses. Im Ergebnis weicht der tatsächliche finanzwirtschaftliche Handlungsrahmen im Betrachtungsjahr vom Planansatz nicht selten erheblich ab.

Der Finanzhaushalt als Maßstab der dauernden Leistungsfähigkeit

Gemäß der VwV KomHWi bedeutet dauernde Leistungsfähigkeit, „[...] dass die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung und unter Berücksichtigung des kommunalen Haushaltsrechts sowie der lokalen Gegebenheiten wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen hat, damit die stetige Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie eines angemessenen Bestandes an freiwilligen Aufgaben gesichert bleiben. [...] Zu den relevanten (Beurteilungs-)Kriterien gehören insbesondere die bestehenden Schuldendienstbelastungen des Kernhaushalts einschließlich der finanziellen Verpflichtungen, die sich aus Eigengesellschaften, Beteiligungen sowie Mitgliedschaften in Zweckverbänden ergeben können, ferner die Einhaltung des Überschuldungsverbots, die Sicherstellung der Liquidität sowie die Fähigkeit zur Finanzierung künftiger Investitionen. [...] Soweit eine Gemeinde ihren Finanzhaushalt nur über Ersatzdeckungsmittel ausgleicht, können bereits Anhaltspunkte für eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit vorliegen.“ Der Finanzhaushalt wird so zum Maßstab der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit, was aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zunächst verwundern mag.

Die betriebswirtschaftlichen Grundsätze und Wirkmechanismen des Drei-Komponenten-Rechnungswesens stellen bei Erreichen eines ausgeglichenen Ergebnishaushaltes (sämtliche Erträge decken sämtliche Aufwendungen, inkl. Abschreibungen) i.d.R. eine ausreichende Liquiditätslage sicher. Allerdings besitzt mit der Änderung des Haushaltsausgleiches der Ergebnishaushalt vorläufig ein geringeres Gewicht bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit. Eine zusätzliche Beurteilungskomponente ist daher zwingend notwendig. Der Finanzhaushalt füllt die entstandene Lücke und gewinnt so (wieder) an Bedeutung.

Planungsqualität im Finanzhaushalt

Wahrheit und Genauigkeit zählen zu den entscheidenden Planungsgrundsätzen (vgl. § 10 Abs. 1 SächsKomH-VO). Demnach sind die Haushaltsansätze sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind. Der Gesetzgeber gibt dem Errechnen von Ansätzen den Vorrang vor dem Schätzen. Dazu gibt es eine Vielzahl betriebswirtschaftlicher Instrumente. Voraussetzungen sind regelmäßig eine hohe Buchhaltungsqualität, aktuelle Jahresabschlüsse und eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung.

Die Evaluation der Regelungen zur Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes sowie zum Haushaltsausgleich im neuen Haushalts- und Rechnungswesen vom 22. März 2016 hat gezeigt, dass zwischen den geplanten Haushalten und den tatsächlichen Ist-Werten eine große Differenz besteht. Die hohen Abweichungen haben mehrere Ursachen. Getreu dem Motto des vorsichtigen Kaufmanns, werden auch in der Planung, die Erträge und Einzahlungen niedrig und die Aufwendungen und Auszahlungen hoch geplant. Dazu kommen häufig fehlende Vorgaben für die Mittelanmeldung sowie eine unzureichende Plausibilisierung der gemeldeten Mittelansätze mit den Ist-Werten der Vorjahre. Die Informationen über Zahlungsströme sind daher häufig unzuverlässig. Umso mehr Risiken hinsichtlich der tatsächlichen Zahlungsströme im Haushaltsjahr bestehen, desto höhere Liquiditätsbestände müssen für eine angemessene Risikovorsorge, vorgehalten werden. Daraus ergeben sich folgende Problemstellungen:

1. die Chancen der Gestaltung im Haushalt sinken,
2. der Nachweis über den Haushaltsausgleich wird schwerer,
3. notwendige Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen können nicht umgesetzt werden,
4. vorhandene liquide Mittel können nicht rentabel angelegt werden.

Es sollte also ein Ziel aller Kommunen sein die Planungsqualität im Finanzhaushalt zu verbessern.

Haushaltsausgleich

Da mit der Neuregelung des Haushaltsausgleichs in Sachsen einige Wirkmechanismen im Drei-Komponenten-Rechnungswesen zwar noch bestehen, aber nicht mehr beurteilungsrelevant sind, ist die Beurteilung des Finanzhaushalts für den Haushaltsausgleich zwingend erforderlich.

Nach § 72 Abs. 4 SächsGemO ist es „Für die Gesetzmäßigkeit des Haushalts [...] ferner (neben dem Ausgleich des Ergebnishaushaltes) erforderlich, dass im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres ein Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit [...] ausgewiesen ist, mit dem der Betrag der ordentlichen Kredittilgung und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften gedeckt werden kann. Verfügbare Mittel können zur Deckung gemäß Satz 1 verwendet werden. Liegen die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 im laufenden Haushaltsjahr nicht vor, ist mit der Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes sicherzustellen, dass diese im Finanzhaushalt bis zum vierten Folgejahr erfüllt werden.“

Die Kommunen sind in der Pflicht den Haushaltsausgleich sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt nachzuweisen. In den nächsten Jahren werden sich jedoch viele Kommunen bei der Aufstellung des Haushaltes hauptsächlich am Haushaltsausgleich des Finanzhaushaltes orientieren. Zur Beurteilung und besseren Darstellung der Gesetzmäßigkeit ist es von Vorteil die Reihenfolge der aufeinanderfolgenden Zahlungsmittelsalden zu variieren.

Operant	Haushaltsposition		Zielgröße
	ZMS lfd. Vw	FH Nr. 17	Mindestanforderung ZMS lfd. Vw \geq ordentl. Kredittilgung ¹
+	verfügbare liquide Mittel	siehe Vorbe- richt	> 0 EUR
./.	ZMS Finanzierungs- tätigkeit	FH Nr. 40	Mindestanforderung ZMS Finanzierungstätigkeit \leq / ZMS lfd. Vw
=	Freie Finanzspitze	siehe Vorbe- richt	Freie Finanzspitze \geq Nettoinves- titionsrate ²
+ / ./.	ZMS Investitions- tätigkeit	FH Nr. 34	im Durchschnitt < 0 EUR
\geq / \leq	Haushalt gesetzmäßig, andernfalls HSK		

Reichen die Finanzmittel im Haushaltsjahr nicht aus, kann auf den Bestand der verfügbaren Mittel zurückgegriffen werden. Die liquiden Mittel dürfen keiner Verwendungsbeschränkung oder einer haushalterischen Bindung unterliegen. Folgende Finanzmittel gelten regelmäßig als gebunden bzw. nicht verfügbar:

- gesetzlich vorzuhaltende Mittel (z.B. Vorsorgevermögen),
- fremde Finanzmittel bzw. durchlaufende Gelder,
- zweckgebundene Mittel (z.B. Fördermittel),
- Mittel, die als erhaltene Anzahlungen gelten,
- Mittel zum Ausgleich von kurzfristigen Verbindlichkeiten und auch Rückstellungen oder
- Finanzmittel, die für Haushaltsübertragungen benötigt werden.

Der Finanzhaushalt als Liquiditätsplanungsinstrument

Die Liquiditätsplanung hat die Aufgabe, künftige Ein- und Auszahlungen möglichst genau im Hinblick auf Zeitpunkt und Höhe zu prognostizieren. Der Liquiditätsplanung geht die Ermittlung des tatsächlichen Liquiditätsbestandes zu Beginn des Haushaltsjahres voraus. Mit den Erfahrungswerten aus der Vergangenheit und den häufig vertraglich vereinbarten Zahlungszeitpunkten lassen sich die Zahlungsströme im Haushaltsjahr prognostizieren und anschließend ein Endbestand der liquiden Mittel zum Ende des Haushaltsjahres ermitteln. Bei der Planung des Finanzhaushaltes kommen regelmäßig Fragen zum Umgang mit Übertragungen (vgl. § 21 SächsKomHVO), fremden Finanzmitteln (vgl. § 15 SächsKomHVO), der Inanspruchnahme von Rückstellungen sowie von Ausfällen (bspw. Gewerbesteuer) auf.

Die Ermittlung des Zahlungsmittelbestandes zu Beginn des Haushaltsjahres ist ebenfalls eine Prognosezahl, die regelmäßig im November des Vorjahres zu ermitteln ist. Dem Bestand an Zahlungsmitteln sind die liquiden Mittel auf Bankkonten, die Bargeldbestände (dazu gehören auch Handvorschüsse, Einzahlungskassen und Automaten mit Bargeldbeständen; vgl. § 4 SächsKomKBVO) und Guthaben auf Treuhandkonten zuzuordnen. Der Anfangsbestand eines möglichen Kassenkredits ist grundsätzlich vom Bestand der liquiden Mittel abzuziehen. Anhand der Planung von Zahlungsströmen des Finanzhaushaltes ergibt sich der Bestand an liquiden Mittel zum Ende des Haushaltsjahres. Das neue Haushaltsmuster verzichtet jedoch bei der Ermittlung des Anfangsbestandes auf den Bestand der Kassenkredite. Das hat zur Folge, dass bei einem bestehenden Kassenkredit über den Jahreswechsel zusätzliche Angaben erforderlich sind, um den Bestand liquider Mittel zum Ende des Haushaltsjahres richtig auszuweisen.

In der Praxis führt die Verbindung von Strömungs- und Bestandsgrößen in der Haushaltsdarstellung regelmäßig zu Verständnisproblemen. Gerade im Finanzhaushalt ist ein exakter Ausweis aufgrund der vielen Besonderheiten (Übertragungen, Kassenkredite etc.) besonders wichtig. Hier bleibt abzuwarten, wie die neuen Haushaltsmuster softwaretechnisch umgesetzt werden. Entweder müssen die letzten Zeilen im Finanzhaushalt manuell angepasst werden oder es erfolgt der Verweis auf eine Nebendarstellung zur tatsächlichen Liquiditätslage. Beide Verfahrensweisen bergen Gefahren und erschweren die Aussagekraft und Prüfung der Haushalte.

Die Veränderungen der fremden Finanzmittel werden künftig nicht mehr geplant. Die entsprechenden Zeilen sind in den neuen Haushaltsmustern geschwärzt. Lediglich der Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus fremden Finanzmitteln soll unter Zeile 55 nachrichtlich angegeben werden.

Fazit und Ausblick

Der Haushaltsplan ist unverändert die Grundlage für die Bewirtschaftung der Finanzen einer Kommune. Der Finanzhaushalt steht vor allem als Entscheidungsgrundlage für die Durchsetzung politischer Ziele im Fokus, dient der rechtsaufsichtsbehördlichen Beurteilung des Haushaltes und legitimiert die Kommune zur Bewirtschaftung der Haushaltsansätze.

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit besitzen die beschlossenen Haushaltsansätze eine Gültigkeit von einem Haushaltsjahr. Das wird in einem dynamischen Umfeld, in dem sich die Kommunen befinden, zu einer zunehmenden Herausforderung. Durch die erweiterten Möglichkeiten der Übertragung von Ansätzen im neuen Haushaltsrecht wird der Dynamik Rechnung getragen, aber gleichzeitig die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit erschwert, die Planungsqualität beeinträchtigt und die Transparenz nicht unbedingt erhöht.

Ein wichtiges Instrument um die Erfordernisse des neuen Haushaltsausgleiches mit den politischen Zielen in Einklang zu bringen sind Maßnahmen zur Verbesserung des Haushaltsaufstellungsprozesses. Zuerst muss dieser Prozess deutlich verkürzt werden. Das gelingt durch Vorgaben in der Mittelanmeldung, anhand einer fundierten Datenbasis (aktuelle Jahresabschlüsse), einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung und einer unterjährigen Liquiditätsplanung als Nebenrechnung, die zusätzliche Informationen bereitstellt. Erst dann ist eine zielgerichtete Planung und Bewirtschaftung möglich.

Im Zuge des Haushaltsbeschlusses werden die Fachbediensteten für das Finanzwesen aufgefordert sein, die Zusammenhänge und fehlenden Informationen im Vorbericht zum Haushalt und in einer separaten Präsentation dem Rat aufzuzeigen. Dabei ist entscheidend, die Informationen aus dem Ergebnishaushalt weiterhin zu verwenden, um das Verständnis für das neue Haushalts- und Rechnungswesen zu schärfen.



Norbert Fischer
Geschäftsführer | Dipl.-Wirtsch.-Ing. (FH)



Dr. Christoph Trumpp
Abteilungsleiter | Dr. rer. pol.