

Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts

erschieden in:

der gemeindehaushalt (2006), 107. Jahrgang, Heft 9, Seite 202-206

von

Christian Magin*

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

1 Vorbemerkungen

Nachdem in allen Bundesländern die Einführung der kommunalen Doppik zumindest beraten und in vielen Landesparlamenten auch beschlossen wurde, ist nach Vorliegen der ersten kommunalen Jahresabschlüsse die Diskussion um Kennzahlen zur Jahresabschlussanalyse entbrannt.¹⁾ Bislang fehlen Erkenntnisse über erprobte und zuverlässige Kennzahlen, mit denen die gewünschten Informationen aus dem kommunalen Jahresabschluss der Kernverwaltung abgeleitet werden können. Einige theoretische Vorarbeiten wurden in dieser Richtung bisher geleistet, welche jedoch die Besonderheiten der kommunalen Bilanz leider nicht berücksichtigen und falsche Interpretationen vorschlagen.²⁾

Eine einheitliche Analyse mit Kennzahlen anhand vorgegebener Referenzwerte wird dadurch erschwert, dass sich die Vorgaben und Gesetze zur Einführung des neuen Rechnungswesens in den einzelnen Bundesländern teilweise erheblich unterscheiden. Spielräume bei der Vermögensbewertung lassen eine Vergleichbarkeit aufwändig, wenn nicht gar unmöglich erscheinen. Daher ist es notwendig, Kennzahlen zu entwickeln, welche diese Unterschiede entweder berücksichtigen oder ihnen gegenüber robust sind.

Im kommunalen Bereich muss zudem von der Annahme ausgegangen werden, dass lediglich der konsolidierte kommunale Konzernabschluss zur Analyse verwendet werden kann. Dies soll verhindern, dass Schulden und andere unerwünschte Bilanzposten durch gezielte Bilanzpolitik auf angegliederte kommunale Unternehmen ausgelagert werden und somit der Jahresabschluss der Kernverwaltung beschönigt wird. Leider sind konsolidierte Konzernabschlüsse erst in einigen Jahren flächendeckend zu erwarten, so dass bis dahin eine kommunale Jahresabschlussanalyse nur eingeschränkt sinnvoll ist. Dennoch können bereits im Vorfeld Kennzahlen für die spätere Praxis erarbeitet werden, weil dies eine theoretische Aufgabe der Wissenschaft ist und auf Logik basiert. Da der Jahresabschluss kommunaler Unternehmen mit den gleichen Kennzahlen wie für privatwirtschaftliche Unternehmen analysierbar ist, bezieht sich der vorliegende Beitrag nur auf die Interpretation der konsolidierten kommunalen Konzernabschlüsse.

2 Problemstellung

Bei der Übertragung des kaufmännischen Rechnungswesens mit einer doppelten Buchführung auf den kommunalen Bereich ergeben sich Probleme, die aus den Unterschieden zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und den kommunalen Kernverwaltungen herrühren. Diese Unterschiede beeinflussen die Handlungslogik der Entscheidungsträger und somit die Interpretationsweise der Daten. Sie verändern dadurch die Aussagekraft der kommunalen Bilanz. Zu den vier Hauptunterschieden zählen:

- a) Im öffentlichen Bereich gibt es im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen keine Eigentümer in Form einzelner, natürlicher Personen, die einerseits über das Vermögen der kommunalen Kernhaushalte verfügen und andererseits für deren Schulden haftbar gemacht werden können.
- b) Die Erträge einer Kommune (vor allem Steuern) hängen nicht zwangsläufig mit dem eingesetzten Vermögen oder den kommunalen Dienstleistungen zusammen. Die Höhe der Erträge kann zum Großteil unabhängig von der Art und dem Wert des eingesetzten kommunalen Vermögens sowie der Qualität der Dienste variieren. Erträge, Aufwendungen und Vermögen sind deshalb nur lose miteinander verbunden.
- c) Kommunen haben in vielen Bereichen ihrer Betätigung ein gesetzliches und/oder natürliches Monopol, auf das die Bürger angewiesen sind. Daher gibt es in Deutschland (noch) keine kommunale Insolvenz mit gleichzeitiger Liquidation der Kernverwaltung.
- d) Kommunales Vermögen kann und darf zum Großteil nicht veräußert werden und ist somit nur zum Teil als Schuldendeckungspotential verwendbar. Auf Grund der fehlenden Marktfähigkeit ist eine monetäre Bewertung nur bedingt interpretierbar.

3 Erläuterung der Probleme

3.1 Vermögen ohne Eigentümer

Die doppelte Buchführung wurde für den kaufmännischen Bereich entwickelt. Jedes Unternehmen hat einen oder mehrere Besitzer, welche durch eine positive Entwicklung profitieren und bei einer negativen Entwicklung persönliche Vermögensverluste erleiden. Im schlimmsten Fall, der Insolvenz, verlieren sie ihr

Eigentum. Insofern haben die Eigentümer das Interesse, eine Überschuldung ihres Unternehmens und eine Übernutzung der gemeinsamen Vermögensgegenstände zu vermeiden.

Punkt a) beschreibt ein Kernproblem des öffentlichen Sektors, da die Bürger und Einwohner einer Gebietskörperschaft keine Aktien und Anteile an ihrer Stadt oder Gemeinde halten. Sie haben einerseits kein Anrecht auf Ausschüttung ihrer gezahlten Steuern, falls sie mit der Politik oder dem Wohnort nicht mehr zufrieden sind. Andererseits können Sie jedoch nur bedingt für die kommunalen Schulden haftbar gemacht werden, da sie – abhängig von ihrer Lebenssituation – die Kommune durch Umzug wechseln können, wenn ihre individuelle Abgabenlast zu stark steigt.³⁾ Insofern hat der durchschnittliche und rational handelnde Bürger ein Interesse daran, niedrige Abgaben und hohe kommunale Gegenleistungen während seiner Bürgerschaft zu fordern. Dies kann zum einen durch Effektivität und Effizienz und/oder zum anderen durch Neuverschuldung erreicht werden. Was in privatwirtschaftlichen Unternehmen langfristig zur Insolvenz und damit zum Vermögensverlust des Anteilseigners führen würde, ist im kommunalen Bereich dennoch häufig vorzufinden: Schulden werden auf kommende Generationen verlagert, weil in der Gegenwart niemand dafür persönlich verantwortlich gemacht wird. Öffentliches Eigentum und die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung unterliegen bei fehlender Kontrolle durch eine übergeordnete Instanz einer Übernutzung.

3.2 Zwangsabgaben und -leistungen

Im privatwirtschaftlichen Bereich kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der aktivierten Vermögensgegenstände unmittelbar oder mittelbar der Erzielung von Erträgen dienen. Die Erträge eines Unternehmens, das sich unter Konkurrenzbedingungen auf dem Markt behaupten muss, hängen demnach u. a. von der Struktur und dem Zustand der eingesetzten Vermögensgegenstände ab. Die Kunden haben auf einem freien Markt die Auswahl zwischen mehreren Alternativen und zwingen die Unternehmen dazu, die Qualität, die Menge und den Preis zu optimieren. Abhängig von der Markt- und der Kundenstruktur muss ein Unternehmen schnell und flexibel auf Veränderungen reagieren können. Hierfür kann jeweils ein branchenspezifisch optimales Verhältnis der Gegenstände des Anlage- und Umlaufvermögens ermittelt werden.

Im kommunalen Bereich haben die Abnehmer kommunaler Dienstleistungen und Produkte jedoch fast keine Wahlmöglichkeiten. Sie müssen abhängig von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit Zwangsabgaben in Form von Steuern entrichten, ohne hierfür Anspruch auf eine vergleichbare Gegenleistung zu erhalten. Auch bei Gebühren und Beiträgen ist oft kein Markt vorhanden, da gewisse Leistung(smeng)en zu fest definierten Preisen in Anspruch genommen werden müssen. Eine schnelle Anpassungsfähigkeit an verändertes Kundenverhalten ist zudem nicht notwendig, da der „Markt“ für kommunale Dienstleistungen im Unterschied zum freien Wettbewerbsmarkt sehr unflexibel ist und teilweise Jahre im Voraus prognostiziert werden kann.⁴⁾ Daher besitzt das kommunale Vermögen wenig oder keine Aussagekraft über die Fähigkeit der Kommune, zukünftig Erträge zu erzielen (Punkt b).

3.3 Kommunale Monopole

Punkt c) erläutert die Tatsache, dass die Bürger auf den Staat und somit auf dessen unterste Instanz, die kommunale Ebene, angewiesen sind. Eine Kommune ohne Straßen, Brücken, Standesamt, Wasserversorgung etc. ist nicht vorstellbar. Zwar sind freiwillige Aufgaben und das dafür notwendige Vermögen wie z. B. Museen disponibel, lebensnotwendige Aufgaben und Infrastrukturvermögen wie beispielsweise Feuerwehren oder Ortsstraßen müssen jedoch für jeden Bürger bereitgehalten werden oder frei zugänglich bleiben. Diese Aufgaben und die damit verbundenen Vermögensgegenstände bilden auf Grund ihres Charakters natürliche Monopole, welche durch die Allgemeinheit finanziert und durch die Kommune bereitgestellt werden müssen. Daher ist eine kommunale Insolvenz mit gleichzeitiger Liquidation der Kernverwaltung in Deutschland (derzeit) nicht möglich.

3.4 Vermögen ohne Wert

Im kaufmännischen Bereich werden dem vorsichtig bewerteten Vermögen die Schulden (Fremdkapital) gegenübergestellt. Die Differenz bildet das Eigenkapital. Der sachlogische Hintergrund sieht vor, dass mit dem im Insolvenzfall veräußerbaren Vermögen die Schulden gedeckt werden. Übersteigen die Schulden das Vermögen, tritt die Insolvenz ein, um die Gläubiger zu schützen.⁵⁾

Punkt d) behandelt wiederum ein Kernproblem der kommunalen Logik, das die Übertragung einiger Bilanzkennzahlen auf den kommunalen Jahresabschluss verhindert. Kommunales Vermögen besitzt zwar zum Großteil einen Anschaffungs- und Herstellungswert, es kann oder darf jedoch nach der Anschaffung z. T. nicht mehr verkauft werden. Als Beispiele hierfür können Brücken, Stadtmauern, Straßengrundstücke etc. dienen. Während zudem bei den meisten Vermögensgegenständen wenigstens noch die Anschaffungswerte bekannt sind, gibt es für den Bau jahrhundertealter Stadtmauern meist keine Belege mehr. Das Gebot der Pagatorik, nur Werte zu bilanzieren, bei denen zuvor ein Zahlungsstrom erfolgte, wird im kommunalen Bereich ausgehebelt, wenn Naturgüter, nichtveräußerbares Stiftungseigentum oder beispielsweise jahrhundertealte Straßengrundstücke (also die Fläche unter dem Straßenbauwerk!) mit fiktiven Werten aktiviert werden. Da das kommunale Vermögen somit zum Großteil auf Grund von Gesetzen oder mangels eines Käufers nicht veräußert werden kann, stellt sich die Frage nach dem Sinn der Bilanzierung des kommunalen Vermögens und somit des kommunalen Eigenkapitals. Ist eine Stadt reicher als eine vergleichbare Stadt, nur weil sie eine mit 1 Mio. € bilanzierte Stadtmauer und somit ein höheres Eigenkapital besitzt? Darf diese Stadt daher um 1 Mio. € höhere Schulden aufnehmen? Kann die Stadtmauer dem Kreditgeber als Sicherheit angeboten werden, wenn der Insolvenzfall der Kernverwaltung eintritt, der rechtlich gar nicht eintreten kann? Die Frage, wie viel das kommunale Vermögen überhaupt wert ist, ist entscheidend für die weiteren Interpretationen der kommunalen Bilanz. Was „vermag“ das Vermögen?

3.5 Exkurs: Sale-and-lease-back

Die oben beschriebene Bewertungsproblematik ist einer der Logikfehler in der kommunalen Doppik, welcher bei der Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens nicht bedacht wurde. Der häufig angeführte Einwand, das gesamte kommunale Vermögen sei doch über das Sale-and-lease-back-Verfahren veräußerbar, trifft den Sachverhalt nur zum Teil. Gerade der Umstand, dass die Kommune auf den Vermögensgegenstand angewiesen ist und ihn für eine gewisse Dauer zurückleasen muss, zeigt, dass er nicht wirklich veräußerbar und obsolet ist. Bei der Veräußerbarkeit kommunalen Vermögens geht es nicht um einen fiktiven juristischen Transfer, sondern um einen faktischen Verzicht auf den Gegenstand im Austausch für Geld. Daher ist das Sale-and-lease-back-Verfahren lediglich eine

andere Art der Kreditaufnahme, die den Nachteil mit sich bringt, über eine gewisse Laufzeit das Vermögen leasen zu müssen, selbst wenn sich die kommunalen Rahmenbedingungen und der Bedarf geändert haben sollten. Diese risikobehaftete Verpflichtung wird auf kommende Generationen verlagert, damit die gegenwärtigen kommunalen Entscheidungsträger einen Barwertvorteil erhalten. Das Verfahren muss also hinsichtlich seiner Kosten (Leasingraten vs. Fremdkapitalzinsen) und seiner Risiken abgewogen werden und ändert nichts an der faktischen Unveräußerlichkeit vieler kommunaler Vermögensgegenstände.

3.6 Exkurs: Wert einer Straße

In der Diskussion um den Wert und die Interpretation kommunalen Vermögens soll als Diskussionsbeispiel das kommunale Straßennetz dienen, welches mit hohen Werten in der Bilanz aufgeführt wird. Einige Verwaltungspraktiker verweisen auf die City-Maut in London oder die LKW-Maut auf deutschen Autobahnen, um zu zeigen, dass jede kommunale Straße ihren Ertrags- und somit Veräußerungswert für einen Investor habe. Es wird dabei übersehen, dass hierbei Äpfel mit Birnen verglichen werden. Die City-Maut⁶⁾ erstreckt sich nur auf ein kleines, abgegrenztes Gebiet der Londoner Innenstadt. Dessen Anwohner und einige weitere Personenkreise zahlen nur eine stark ermäßigte Maut. Die hohen Investitions- und Wartungskosten, um das aufwändige System mit seinen Überwachungskosten in Gang zu halten, lohnen sich nur deshalb, weil die Straßen der Londoner Innenstadt von vielen Fahrern ohne Ermäßigungsberechtigung genutzt werden, welche keine andere Möglichkeit zur Vermeidung der Maut haben. Außerhalb der viel befahrenen Innenstadt lohnt sich die City-Maut nicht. Dies gilt ebenso für die meisten deutschen Städte und Gemeinden mit ihrem weit verzweigten Straßennetz, das hauptsächlich von den Anwohnern genutzt wird. Sollte dort in jeder Straße ein elektronisches Überwachungssystem mit all seinen Folgekosten installiert werden, dann würde sich der Aufwand selbstverständlich nicht lohnen, zumal den Anwohnern ein starker Preisnachlass gewährt werden müsste. Es schränkt nämlich – im Gegensatz zur Autobahnmaut – die Bürger in ihrer Bewegungsfreiheit ein, wenn sie sich die Benutzung der Zufahrtstraße zu ihrer Wohnung nicht mehr leisten können. Das kommunale Straßennetz ist ein natürliches Monopol, auf das jeder – arm oder reich – gleichermaßen angewiesen ist. Während es Alternativen für die Benutzung der Autobahn gibt, muss der Zugang zum kommunalen Straßennetz für die Anwohner

kostenlos oder stark verbilligt gewährleistet werden. Daher lohnt sich eine aufwändige Installation eines flächendeckenden Mautsystems nicht. Die meisten kommunalen Straßen haben daher weder einen Ertrags- noch einen Verkaufswert.

4 Kommunale Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen⁷⁾

4.1 Adressatenspezifische Kennzahlen

Bei der Interpretation kommunaler Jahresabschlüsse ist es wichtig, zum einen auf die Unterschiede der Kommunen einzugehen. Landkreise, Städte und Gemeinden weisen sowohl durch ihre rechtliche Organisation als auch auf Grund ihrer Größe Unterschiede auf, die differenziert angepasste Interpretationswerkzeuge erforderlich machen. Zum anderen hat jede Gruppe der Jahresabschlussadressaten spezifische Interessen und benötigt daher nur bestimmte Informationen. Zu den kommunalen Jahresabschlussadressaten gehören neben den politischen Leitungsorganen und der Verwaltung die Bürger, Unternehmen, Kreditgeber, Lieferanten, Mitarbeiter, Presse, Wissenschaftler und vor allem die Aufsichtsbehörden. Es ist somit notwendig, flexible und differenzierte Kennzahlensets für jede der verschiedenen Informationszwecke zu erarbeiten. Der vorliegende Beitrag kann auf Grund des beschränkten Umfangs nicht auf diese Unterschiede explizit eingehen. Gleichwohl ist es jedoch in einem ersten kurzen Überblick möglich, einige aus dem kaufmännischen Bereich bekannte Kennzahlen hinsichtlich ihrer prinzipiellen Verwendungsmöglichkeit im kommunalen Bereich zu untersuchen.

4.2 Das Eigenkapital

Die obigen Ausführungen zum kommunalen Vermögen haben gezeigt, dass die meisten Kennzahlen, welche das Eigenkapital betreffen, im kommunalen Bereich keine Interpretationen zulassen. Das Eigenkapital ist lediglich eine Residualgröße aus bewertetem Vermögen abzüglich Fremdkapital. Die kommunalen Vermögenswerte sind zum Großteil fiktive Werte ohne Veräußerungscharakter. Insofern ist die absolute Höhe des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz ein rein fiktiver Wert. Gleiches gilt daher für die Eigenkapitalquote (EK durch Bilanzsumme) und das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital (EK durch FK). Beide Kennzahlen sind im Bereich der kommunalen Kernverwaltung fehl am Platz und **dürfen nicht interpretiert** werden!

Anders verhält es sich jedoch mit der prozentualen Veränderung der absoluten Eigenkapitalhöhe im Laufe der nachfolgenden Jahre. Sollte die Eigenkapitalhöhe aus der Eröffnungsbilanz sinken, muss der Saldo aus der Ergebnisrechnung im Durchschnitt negativ sein. Dies lässt auf eine Verletzung der interperiodischen Gerechtigkeit schließen. Bei steigender Eigenkapitalhöhe verlangt die Kommune von ihren Bürgern und Unternehmen hingegen mehr Steuern, Abgaben und Beiträge, als auf Grund der Aufwendungen notwendig wäre, da der Saldo aus der Ergebnisrechnung im Durchschnitt positiv ist. Beide Fälle müssen hinterfragt und durch die Verantwortlichen begründet werden.

4.3 Die Bilanzsumme

Vorsicht ist ebenfalls mit Quotenkennzahlen geboten, welche die Bilanzsumme im Nenner aufweisen. Bei positivem Eigenkapital ist die Bilanzsumme gleich dem kommunalen Vermögen auf der Aktivseite der Bilanz, welches – wie bereits angeführt – nur wenig Aussagekraft hat. Zudem kann sich die Bilanzsumme durch erfolgsneutrale Geschäftsvorfälle leicht ändern. Hierzu zählt der Kauf von Anlagevermögen auf Kredit, welcher die Bilanz auf beiden Seiten um den betreffenden Betrag erfolgsneutral verlängert und den Nenner erhöht. Andererseits sind der Eingang einer kommunalen Forderung und die Rückzahlung eines Kredits mit diesem Geld ebenfalls erfolgsneutral. Beide Transaktionen berühren nicht das Eigenkapital, verringern jedoch die Bilanzsumme. Daher ist die Interpretation der Fremdkapitalquote (FK durch Bilanzsumme) im kommunalen Bereich nicht möglich.

4.4 Fremdkapital

Das Fremdkapital einer Kommune ist im Gegensatz zu deren Eigenkapital interpretierbar. Es lässt sich in kurz-, mittel- und langfristiges Fremdkapital einteilen. Die Kennzahlen Kapitalstruktur A, B und C teilen das kurz-, mittel- und langfristige Fremdkapital durch das gesamte Fremdkapital. Je höher der Anteil des langfristigen Fremdkapitals ist, umso höher ist die Planungssicherheit der Kommune. Allerdings kann es bei fallenden Zinssätzen durch einen hohen Anteil langfristigen Fremdkapitals zu einer Verteuerung der Kreditaufnahme kommen. Ein aktives Schuldenmanagement muss diesen Zielkonflikt beheben.

4.5 Salden der Ergebnis- und Finanzrechnung

Zu den wichtigsten Kennzahlen des kommunalen Jahresabschlusses gehören die Salden der Ergebnis- und der Finanzrechnung. Sind beide Salden im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichen, kann auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune und die Einhaltung der interperiodischen Gerechtigkeit geschlossen werden. Ein Netto-Ressourcenverbrauch oder eine drohende Zahlungsunfähigkeit kann unter Berücksichtigung der Fälligkeiten kommunaler Kredite ausgeschlossen werden. Allerdings zeigen diese Kennzahlen lediglich, dass Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen sich die Waage halten. Über den Nutzen der kommunalen Vermögensgegenstände für die Bürger oder die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns kann dadurch keine Aussage getroffen werden.

4.6 Freie Spitze

Für die Bürger und Unternehmen kann es interessant sein, den freien finanziellen Handlungsspielraum der Kommune zu kennen. Im doppelischen Rechnungswesen sollte die absolute freie Spitze anders als in der Kameralistik als Differenz zwischen den gesamten Erträgen und den Pflichtaufwendungen, welche die Kommune auf Grund von Verpflichtungen aus der Vergangenheit und gesetzlichen Bestimmungen nicht verringern kann, definiert werden. Sie zeigt das zukünftige Entscheidungspotential. Die relative freie Spitze pro Einwohner bereinigt den Handlungsspielraum um die Größenunterschiede der Gebietskörperschaften. Die absolute und relative freie Spitze gibt den Bürgern und Unternehmen also Hinweise, wie viele finanzielle Mittel noch zur freien Verfügung stehen. Dies hat Auswirkungen auf den Umfang der freiwilligen Aufgaben wie z. B. das kulturelle Angebot.

4.7 Zinsaufwand

Aus dem Jahresabschluss kann mit Hilfe des gesamten Zinsaufwandes für Fremdkapital und der Kreditsumme der durchschnittliche Fremdkapitalzinssatz errechnet werden. Der durchschnittliche Aufwand für Zinsen, den die Bürger und Unternehmen letztendlich zahlen müssen, unterscheidet sich von Kommune zu Kommune je nach den Kreditkonditionen. Im interkommunalen Vergleich kann somit die Güte des eigenen Schuldenmanagements beurteilt werden, da es heutzutage möglich ist, durch gezielte Kreditpolitik niedrige Zinsaufwendungen zu vereinbaren.

Die Wähler können aus der Bilanz und dem ausgewiesenen Vermögen eine weitere Erkenntnis ziehen. Sie müssen sich fragen, ob der Besitz jedes veräußerbaren Vermögensgegenstandes ihnen so viel wert ist wie die jährlichen Zinszahlungen des teuersten Kredits, der mit dem Verkaufserlös zurückgezahlt werden könnte. Falls nicht, dann sollte beispielsweise das Rembrandt-Gemälde im städtischen Museum veräußert werden, um teure Kredite zurückzuzahlen. Somit bewirkt die Doppik, dass über den Besitz oder den Verkauf eines jeden veräußerbaren Vermögensgegenstand einzeln entschieden werden kann und muss. Im Falle eines verschuldeten Haushaltes kostet nämlich der Besitz jedes „Tafelsilbers“ soviel wie die Zinsen für den teuersten Kredit, der mit dem Verkauf zurückgezahlt werden könnte.

4.8 Liquidität

Die Sicherstellung der Liquidität ist neben einem ausgeglichenen Saldo in der Ergebnisrechnung die zweite wichtige Aufgabe der Finanzplanung. Es muss gewährleistet sein, dass die Kommune jederzeit über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, um die fälligen Verbindlichkeiten – vor allem die kurzfristigen – fristgerecht bedienen zu können. Zur Überprüfung der Liquidität gibt es drei verschiedene Kennzahlen. Die Liquidität 1. Grades teilt die flüssigen Mittel durch die kurzfristigen Verbindlichkeiten. Bei der Liquidität 2. Grades werden im Zähler noch die kurzfristigen Forderungen hinzugerechnet, während die Liquidität 3. Grades zusätzlich die Vorräte im Zähler berücksichtigt. Alle drei Liquiditätsgrade geben Hinweise, wie viel Prozent der kurzfristigen Forderungen durch die berücksichtigten Finanzmittel mit ihrer unterschiedlichen Liquidierbarkeit abgedeckt sind. Genaue Referenzwerte und Soll-Vorgaben hängen von den Eigenschaften der individuellen Kreditwirtschaft ab und müssen erst noch im interkommunalen Kontext erarbeitet werden. Eine zu niedrige Liquidität kann zu Engpässen und zur Aufnahme teurer Kassenkredite führen. Eine zu hohe Liquidität wirft die Fragen auf, ob das Forderungsmanagement nicht verbessert werden kann, die Vorratshaltung eventuell zu hoch ist oder die flüssigen Mittel nicht besser zum Schuldenabbau verwendet werden sollten.

4.9 Lieferantenziel

Interessante Erkenntnisse über die Zahlungsmoral der Kommune kann die Kennzahl Lieferantenziel geben. Hierbei benötigt der Bilanzleser die Angabe der durchschnittlichen Höhe der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, welche nach Möglichkeit im Anhang des Jahresabschlusses veröffentlicht werden sollte. Multipliziert man diese Zahl mit 365 und teilt dies durch den gesamten Materialaufwand zuzüglich der Mehrwertsteuer, dann erhält man die durchschnittliche Dauer in Tagen, nach denen die Kommune ihre Lieferantenrechnungen begleicht. Je höher das Lieferantenziel ist, umso öfter verzichtet die Kommune auf die Skontierung, welche innerhalb einer kurzen Frist durch den Rechnungssteller gewährt wird. Zudem lässt sich daraus auf Liquiditätsschwierigkeiten schließen.

4.10 Kundenziel

Das Kundenziel errechnet sich analog zum Lieferantenziel. Allerdings muss hierfür die durchschnittliche Höhe der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen durch die Kommune zur Verfügung gestellt werden. Multipliziert man die Zahl mit 365 und teilt sie durch die Umsatzerlöse mit Mehrwertsteuer aus Lieferungen und Leistungen, dann erhält man die durchschnittliche Bindungsdauer der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen in Tagen. Dies lässt Schlussfolgerungen auf das durchschnittliche Zahlungsverhalten der Kunden zu und lässt erkennen, wie lange es dauert, bis die Umsatzerlöse wieder in liquide Mittel umgewandelt werden.

4.11 Steuerzahlerziel

Da im kommunalen Bereich die Ertragserzielung durch Lieferungen und Leistungen lediglich eine untergeordnete Rolle spielt und der Leistungsaustausch teilweise nicht kostendeckend erfolgt, hat die Kennzahl Kundenziel nur eine geringe Bedeutung. Wichtiger kann in diesem Zusammenhang die Erkenntnis über die Zahlungsmoral der Steuerzahler sein, durch die die Kommune einen Großteil ihrer Erträge erzielt. Analog zum Kundenziel wird der durchschnittliche Bestand der Steuerforderungen mit 365 multipliziert und durch die gesamten Steuereinnahmen des Jahres dividiert. Die Kennzahl gibt an, nach wie viel Tagen die Steuerforderungen im Durchschnitt gezahlt werden. Ein hoher Wert kann ein Hinweis dafür sein, dass ein effektiveres Management der Steuerforderungen notwendig ist.

4.12 Weitere Kennzahlen

Selbstverständlich gibt es außer den oben vorgestellten Kennzahlen noch weitere Informationen, die aus dem kommunalen Jahresabschluss abgeleitet werden können. Hierzu zählen z. B. die einzeln ausgewiesenen Posten der Ertrags- und Aufwandsseite. Jeder Bilanzleser kann bei Interesse die absolute Höhe der Werte ablesen und diese mit Nachbarkommunen vergleichen. Unter Berücksichtigung der kommunalen Unterschiede und Besonderheiten ist somit eine Interpretation hinsichtlich der eigenen Präferenzen möglich. Beispielsweise kann der Aufwand zur Kulturförderung des eigenen Wohnortes in Relation zum Gesamtaufwand und im Vergleich zu anderen Gemeinden beurteilt werden. Eine kritische Forderung hinsichtlich einer zukünftigen Kürzung oder Erhöhung der Aufwendungen ist somit fundiert möglich.

4.13 Falsche Kennzahlen für die kommunale Kernverwaltung

Nachdem eine Vielzahl an Kennzahlen zur Analyse des Jahresabschlusses einer kommunalen Kernverwaltung dargestellt wurde, ist es notwendig, auch auf diejenigen Kennzahlen aus dem kaufmännischen Bereich hinzuweisen, die hierfür nicht verwendet werden können und dürfen. Die folgende Auflistung soll verhindern, dass dennoch zukünftig unbrauchbare Kennzahlen verwendet und falsche Schlüsse gezogen werden. Die Gründe für die Nichtanwendbarkeit der aufgelisteten Kennzahlen sind an obiger Stelle bereits ausführlich erläutert und werden deshalb nicht mehr ausgeführt. Zu den unbrauchbaren Kennzahlen gehören:

- Eigenkapitalquote
- Fremdkapitalquote
- Eigenkapitalrentabilität
- Gesamtkapitalrentabilität
- Umsatzrentabilität
- Cashflow-Eigenkapitalrendite
- Cashflow-Gesamtkapitalrendite
- Umschlagshäufigkeit des Kapitals
- Anlagenintensität
- Sachanlagenintensität
- Arbeitsintensität
- Umlaufintensität

- Vorratsintensität
- Anspannungsgrad
- Verschuldungsgrad
- Goldene Bankregel
- Goldene Bilanzregel
- Anlagendeckung I, II und III
- Deckungsgrad 1, 2 und 3
- Leverage-Effekt
- Return on Investment (ROI)

Da eine kommunale Kernverwaltung keine Aktien emittiert, können auch folgende Kennzahlen nicht angewendet werden:

- Gewinn je Aktie
- Bilanzkurs
- Ertragswert
- Kurs-Gewinn-Verhältnis
- Kurs-Cashflow-Verhältnis
- Dividendenrendite

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung

Es muss davor gewarnt werden, kaufmännische Bilanzkennzahlen unreflektiert auf Kommunen zu übertragen. Im kommunalen Bereich herrschen andere Handlungslogiken der verschiedenen Interessengruppen. Dies rührt daher, dass es für kommunales Vermögen und kommunale Schulden keine Privatpersonen als Eigentümer oder Schuldner gibt. Zudem ist kommunales Vermögen zum Großteil nicht veräußerbar und besitzt somit kein Schuldendeckungspotential. Deshalb ist es notwendig, unterschiedliche Analysewerkzeuge für die einzelnen Jahresabschlussadressaten zu erarbeiten, welche die Besonderheiten der kommunalen Handlungslogiken berücksichtigen.

Das Hauptaugenmerk liegt bei der kommunalen Jahresabschlussanalyse auf der Ergebnis- und Finanzrechnung. Bei der Ergebnisrechnung ist die wichtigste Kennzahl die Differenz zwischen Erträgen und Pflichtaufwendungen. Dieser Wert

zeigt, in welchem Maße die Kommune finanzielle Spielräume hat, freiwillige Aufgaben noch wahrzunehmen. Zudem kann in der Ergebnisrechnung festgestellt werden, ob der Haushalt ausgeglichen ist (Saldo von Null). In der Finanzrechnung sind Kennzahlen notwendig, welche die Liquidität betreffen. Die Vermögensrechnung bildet nur eine untergeordnete Informationsquelle. Wichtige Informationen sind hier die Änderung der absoluten Eigenkapitalhöhe in Relation zur absoluten Eigenkapitalhöhe der Eröffnungsbilanz. Wie hoch das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz ist, spielt dabei keine Rolle. Sollte die Kommune jedes Jahr einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können, wird sich die Eigenkapitalhöhe jedoch per Definition nicht ändern.

5.2 Konsequenzen aus den Erkenntnissen

Die genannten Kennzahlen und ihre (Nicht-)Interpretierbarkeit haben selbstverständlich Auswirkungen auf die handelnden Akteure. Die Erkenntnis, dass nicht die absolute Höhe des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz sondern lediglich deren relative Beständigkeit in den Folgejahren ausschlaggebend ist, wird dazu führen, kommunales Vermögen im Rahmen der Wahlrechte möglichst niedrig zu bewerten. Dadurch können jährliche Aufwendungen durch Abschreibungen reduziert und der Ausgleich der Ergebnisrechnung erleichtert werden. Zudem sind somit der Verkauf des veräußerbaren Vermögens über dem Buchwert und ein außerordentliches Veräußerungsergebnis leichter zu erzielen. Die Aufsichtsbehörden müssen also darauf achten, dass in allen Kommunen bei der Vermögensbewertung möglichst gleiche Maßstäbe angesetzt werden.

5.3 Die normative Kraft des Faktischen

Kennzahlen und ihre Bedeutung sind stets abhängig von den Menschen, die sie interpretieren. Die obige Argumentation zur Nichtinterpretierbarkeit einiger Kennzahlen aus dem kaufmännischen Bereich wird nicht verhindern können, dass diese Zahlen dennoch gebildet und fälschlicherweise beurteilt werden. Sollte daher ein kommunaler Entscheidungsträger seine Wähler davon überzeugen können, dass eine bestimmte Bilanzkennzahl wichtig sei, dann wird diese Kennzahl bei der nächsten Wahlentscheidung faktische Bedeutung erlangen. Dies ist dann jedoch keine Frage der Bilanzanalyse oder der Sachlogik, sondern der politischen Rhetorik.

5.4 Ausblick

Die Forschung zu kommunalen Kennzahlen aus dem Jahresabschluss und den dazugehörigen Referenzwerten befindet sich noch am Anfang. Der vorliegende Beitrag versucht auf Grund des beschränkten Umfangs einen ersten Einblick in die Grundproblematik der kommunalen Bilanzanalyse zu geben. Weitere Beiträge zu diesem Thema sowie spezifische Kennzahlensets mit vorgegebenen Sollwerten werden folgen und müssen ihre Tauglichkeit in der Praxis beweisen. Es wird dabei auch die Frage zu beantworten sein, was die Einführung der kaufmännisch orientierten Doppik den Kommunen nützt, wenn viele der oben dargestellten Bilanzkennzahlen nicht anwendbar sind.

Anmerkungen

* Dipl.-Verw.Wiss. Christian Magin promoviert bei Prof. Dr. H. Mühlenkamp an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zum Thema „Der kommunale doppelte Jahresabschluss – Analyse und Verbesserungsvorschläge“. Kontakt: c-a.magin@gmx.de

- 1) Einige Beratungsunternehmen, Ratingagenturen und Banken bieten auf Workshops und bei Seminaren erste Kennzahlensets zur Jahresabschlussanalyse an, die sich jedoch erheblich unterscheiden. Die KGSt arbeitet derzeit ebenfalls an einem Analyseverfahren für den doppelten Jahresabschluss der kommunalen Kernverwaltung.
- 2) Vgl. Grunwald, E. (2006): Die Analyse der kommunalen Bilanz – Neue Aspekte für die Diskussion, in: KGSt Info 08/2006, 51. Jg., H. 8, S. 15-26 und Grunwald, E. / Frye, B. / Hubrig, N. (2005): Die Analyse der kommunalen Bilanz – erste Gedanken, in: Sonderdruck aus KGSt Info 22/2005, 50. Jg., H. 22, S. 3-12. Hierzu auch die Dissertation: Hennies, M. (2005): Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor, 1. Aufl., München.
- 3) Dies wird bei Großverdienern wie z. B. Spitzensportlern festgestellt, die ab einer gewissen Steuerlast ihren Wohnort problemlos ins Ausland verlagern. Ein anderes Beispiel sind die so genannten „Speckgürtel“ um Großstädte, wenn wohlhabende Bürger in Vorortgemeinden umziehen.
- 4) Dies gilt z. B. für den Bedarf an Kindergarten- und Schulplätzen, welcher auf Grund von Geburtenzahlen und Bevölkerungspolitik Jahre im Voraus geplant werden kann. Im Gegensatz dazu kann sich der Absatz auf dem umkämpften Markt für Mittelklasse-Pkws monatlich oder sogar wöchentlich ändern. Die Produktionskapazitäten müssen dementsprechend flexibel ausgelegt sein.
- 5) Dies gilt vor allem für das deutsche kaufmännische Rechnungswesen. Internationale kaufmännische Rechnungslegungsvorschriften und die neuen Entwicklungen der IPSAS für den kommunalen Bereich können jedoch auch keine Lösung für dieses kommunalspezifische Problem bieten.
- 6) Weitere Informationen zur City-Maut in London können unter www.cclondon.com abgerufen werden.
- 7) Die in diesem Kapitel vorgestellten Kennzahlen, ihre Definitionen und ihre Bedeutungen für den kaufmännischen Bereich können bei Weber, M. (2006): Bilanzen lesen, 4. Aufl., Planegg und bei Vollmuth, H. (2006): Kennzahlen, 4. Aufl., Planegg nachgelesen werden.