

## Den Haushalt verstehen

# Wer sucht, der findet!

Unser Autor – Ökonometriker und Kämmerer in Ruhestand – hat ein Analyse-Modell entwickelt: Es soll sicherstellen, dass keine quantitativ bedeutsamen Änderungen in der Haushaltsstruktur übersehen, also die geplanten Veränderungen und Schwerpunktsetzungen sichtbar werden.

> Manfred Busch

Jedes Jahr aufs Neue, in der Regel kurz vor oder nach den Sommerferien, erhalten die Ratsmitglieder Unterlagen im Format mehrerer Telefonbücher, genannt Haushaltsentwurf. Die enthalten im Wesentlichen Zahlenkolonnen – mit vergleichsweise spärlichen Erläuterungen, die naturgemäß die Sicht der Verwaltung widerspiegeln. Eine Bewertung des Gesamtkunstwerks aus fachlich-kritischer Sicht erscheint fast unmöglich. In den Haushaltsberatungen und -debatten greifen die Mehrheitsfraktionen daher einige wenige Leuchtturm-Projekte heraus und belobigen sie, während die Opposition sich auf ein paar hervorstechende Kritikpunkte beschränkt. Damit wird bestenfalls an der Oberfläche gekratzt. Was bleibt, ist ein Gefühl der Überforderung und Ohnmacht.

### Es geht auch anders

Mit ein wenig Vorarbeit lässt sich der Haushalt systematisch aufbereiten und so analysieren, dass die von der Verwaltung vorgenommenen Weichenstellungen und Spielräume für alternative Schwerpunkte erkennbar werden. Im Nachfolgenden wird hierzu ein – gezielt erweiterungsfähiges – Grund-Konzept vorgestellt und beispielhaft erläutert, das grundsätzlich jede Ratsfraktion für ihre Arbeit nutzen könnte.

Mit der darin vorgeschlagenen Aufgliederung in Ertrags- und Aufwandsarten sowie Produktbereiche und -gruppen wird ein produktives mittleres Aggregationsniveau gesucht: einerseits aggregiert genug, um nicht im Klein-Klein

beliebiger Einzelvorgänge zu versinken, und andererseits differenziert genug, um wesentliche Trends und Entwicklungen offenzulegen.

Dies sind – wie angesichts akuter Haushaltszwänge nicht anders zu erwarten – in großem Umfang erzwungene Veränderungen: Etwa eine zunehmende finanzielle Belastung der Gemeinden durch direkte – Stichwort SGB II – und indirekte Sozialtransfers in Form von Kreis- und Landschaftsumlagen aufgrund der Bundes-Sozialgesetze. Daneben wird die systematische Vorgehensweise aber auch Überraschendes und Widersprüchliches zutage fördern. Wer sucht, der findet: Gelegentlich zeigen sich auch Finanzierungsspielräume für Alternativen, die politisch zu nutzen sind.

Auf jeden Fall führt die hier gezeigte Vorgehensweise zu einem tieferen Verständnis des „Gesamtkunstwerks Haushalt“ und einem angemessenen, konstruktiven Umgang mit dieser für Kommunalpolitik zentralen Thematik.

### Daten zusammentragen: Ohne Fleiß kein Preis!

Ich empfehle einen Analysezeitraum, der acht Jahre umfasst: drei Ergebnisjahre und fünf Planjahre. Das sind aktuell zunächst die letzten beiden Jahresrechnungen von 2017 und 2018. Dazu der Haushaltsplan-Entwurf für 2021 mit der Vergleichsspalte für das – eventuell erst vorläufige – Ergebnis 2019 und den verabschiedeten Plan 2020. Plus der mittelfristigen Finanzplanung 2022 bis 2024.

Für jedes dieser Jahre brauchen wir eine Tabelle im exakt gleichen Aufbau:

- Die Zeilen gliedern sich wie der Kontenplan des Ergebnisplans mit seinen Ertrags- und Aufwandsarten. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel sind dies 17 Zeilen, ohne die jeweiligen Summenbildungen und ohne interne Leistungsverrechnungen. Als weitere Zeilen werden die investiven Einzahlungen und die investiven Auszahlungen aus dem Finanzplan hinzugefügt.
- Die Spaltengliederung entstammt dem örtlichen Produktplan. Vorgeschrieben sind zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen 13 Produktbereiche. Mindestens pro Produktbereich sind aggregierter Ergebnisplan und Finanzplan in Jahresabschluss, Haushaltsplan und mittelfristiger Finanzplanung darzustellen.

Beides zusammen wären für Nordrhein-Westfalen rund 2.000 Zahlen, die zu erfassen sind. Unter glücklichen Umständen und wenn die Kämmererei kooperiert, kann so etwas per elektronischem Datenaustausch passieren. Aber auch eine händische Erfassung im Excel-Format lässt sich zu zweit – eineR diktiert, eineR tippt – üblicherweise innerhalb von zwei bis drei Stunden erledigen.

### Analyse: Ist das logisch und plausibel?

Nun beginnt die Analyse: Zunächst werden überall Zeilensummen für die Kontenarten und Spaltensummen für die Produkte hinzugefügt – Erträge minus

Aufwendungen und investive Einzahlungen minus investive Auszahlungen. Aus den drei Ergebnisjahren wird für jede Zelle ein Durchschnittswert gebildet, um Zufälligkeiten auszuschalten. Auf dieser Grundlage können wir drei Fragestellungen bearbeiten:

**Aufwendungen, Erträge, Investitionen und Investitionszuschüsse:** Ist ihre Entwicklung plausibel und realistisch dargestellt? Stellen wir die Zeilensummen nebeneinander, dann sehen wir die geplanten zeitlichen Verläufe der jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten sowie der investiven Ein- und Auszahlungen. Zur Verdichtung lässt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate berechnen vom letzten Rechnungsergebnis – dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019, also rechnerisch 2018 – zum aktuellen Haushaltsplanjahr und/oder zum letzten Planungsjahr 2024. Oft ist hieran schon erkennbar, ob – aus welchen Gründen auch immer – eher in Richtung Optimismus oder Pessimismus getrimmt wurde.

**Produktbereiche und -gruppen:** Ist ihre Entwicklung plausibel und realistisch dargestellt? Dazu stellen wir die Spaltensummen untereinander und bilden entsprechende Steigerungsraten: 2024 zu 2018, getrennt nach Nettoergebnis und investiven Netto-Auszahlungen. Dann zeigen sich die geplanten Veränderungen in den Nettobelastungen durch die einzelnen Produktgruppen oder -bereiche. Dies sind letztlich die in Zahlen gegossenen fachlichen Veränderungen beziehungsweise politischen Schwerpunktsetzungen. Zur Analyse der investiven Planungen dürfte es zielführend sein, Drei-Jahres-Durchschnitte pro Produktbereich auch für die mittelfristige Finanzplanung zu bilden, um jahresbezogene Zufälligkeiten auszuschalten.

**Aufwands- oder Ertragsarten für einzelne Produktbereiche und -gruppen:** Gibt es Auffälligkeiten? Bilden wir eine Tabelle der Steigerungsraten für jede Zelle, führen die Ergebnisse häufig zu Plausibilitätsfragen: Wieso soll beispielsweise im Produktbereich Wirt-



Foto: Jacqueline Macou / Pixabay

schaft der Personalaufwand um zehn Prozent steigen, während er in anderen Bereichen sinkt? Reichlich Material für die weiteren Haushaltsberatungen.

Weitere Verfeinerungen sind oft zielführend entsprechend dem konkreten politischen Erkenntnisinteresse – die Systematik und Konsistenz der Daten bleibt dabei gewährleistet:

**Kontengliederung:** Die Steuern könnten untergliedert werden in Gewerbesteuer, Grundsteuer, sonstige Steuern, die Zuweisungen lassen sich in Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und andere Zuweisungen aufteilen.

**Produktgliederung:** Den Produktbereich Verkehr zum Beispiel könnte man in die Produktgruppen ÖPNV, Straßen- und sonstigen Verkehr unterteilen.

Auf der AKP-Homepage sind weitere Erläuterungen zu den hier vorgestellten Grundlagen zu finden.<sup>1</sup> Dort steht auch eine Muster-Auswertung als Excel-Datei zum Download bereit. In dieser wird

vorgeschlagen, zur Analyse des Ergebnisplans das letzte Jahr der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde zu legen. Denn dort treten die im Haushaltsplan angelegten strukturellen Veränderungen am deutlichsten hervor. Natürlich ist es sinnvoll, auch das aktuelle Haushaltsjahr im Vergleich mit den letzten Ergebnisjahren zu analysieren – vor allem dann, wenn der Eindruck besteht, die mittelfristige Finanzplanung sei gewissermaßen „für die Galerie“ entworfen, während im aktuellen Haushalt ganz andere Schwerpunkte zählen. Das dargelegte Konzept hilft dann hoffentlich dabei, nachhaltige Beweise zu liefern und Handlungsspielräume zu eröffnen.

1) Addendum zu diesem Artikel mit weiteren Erläuterungen und einer Musterauswertung im Excel-Format zum Download auf [akp-redaktion.de:gruenlink.de/1te5](http://akp-redaktion.de:gruenlink.de/1te5)

> Dr. Manfred Busch war bis zu seinem Ruhestand im September 2017 Kämmerer in Bochum. In den 1990er Jahren gehörte er der bündnisgrünen Landtagsfraktion von Nordrhein-Westfalen an.