

Prof. Dr. Roland Böhmer
Prof. Dieter Brettschneider
Prof. Wolfgang Hafner
Prof. Andrea Herre

Hochschule Kehl - Postfach 1549 - 77675 Kehl

(07851)894- 162
E-Mail: böhmer@hs-kehl.de
hafner@hs-kehl.de
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: ms
Datum: 31. Mai 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Erstaunen hat die Hochschule Kehl zur Kenntnis genommen, dass der Koalitionsvertrag auf Seite 61 ein Wahlrecht zwischen der bisherigen Kameralistik und dem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (kurz: NKHR) vorsieht. Der Landtag von Baden-Württemberg hat die Umstellung auf die kommunale Doppik erst vor zwei Jahren nach jahrelangen Verhandlungen – insbesondere mit den kommunalen Spitzenverbänden – beschlossen und sich damit für einen eindeutigen und zukunftsweisenden Weg entschieden. In diesem Prozess wurde ein Wahlrecht ausführlich diskutiert und mit stichhaltigen Gründen nicht in die Gemeindeordnung übernommen. Unabhängig davon entspricht die Zweigleisigkeit nicht den Empfehlungen der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003, nach denen sich nahezu alle Bundesländer richten.

Baden-Württemberg war ursprünglich in der Reform des kommunalen Haushaltsrechts bundesweit führend und hat am Ende die Reform wegen der langwierigen Verhandlungen als letztes Bundesland beschlossen. Nun würde sich das Land beim Zurückschreiten an die Spitze einer Bewegung setzen, die sich Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung allenfalls formal auf ihre Fahnen geschrieben hat. Dieser Rückschritt auf der kommunalen Ebene verträgt sich mit der Diagnose auf S. 55 des Koalitionsvertrags, Baden-Württemberg verzeichne einen Negativrekord und stehe auf dem letzten Platz aller 13 Flächenländer, wenn man die künftigen Pensionsverpflichtungen und im Haushalt verbuchte Verschuldung zusammenzähle. Unter Einbezug der Pensionsverpflichtungen stellt sich die Situation der kommunalen Ebene nicht wesentlich besser dar. Der kommunale Versorgungsverband ist zwar einen Schritt weiter als das Land: „Eingestiegen ist man auch bereits in eine kapitalgedeckte Altersversorgung. Hierfür wird ein Zuschlag von 9% auf die Verbandsumlage erhoben. Damit könnte in 50 bis 70 Jahren eine vollfinanzierte kapitalgedeckte Altersversorgung erreicht werden.“¹ Unter der Prämisse, dass die Nachhaltigkeit ein zentrales politisches Ziel ist, besteht auch für die kommunale Ebene kein Anlass zur Lockerung der rechtlichen Ansprüche.

¹ Direktor Reimold beim Jahresinformationsaustausch mit dem Verband der Verwaltungsbeamten in Baden-Württemberg e.V., Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 4/2009, Seite 11

Dabei sollte das Neue Kommunale Haushaltsrecht gerade im Sinne der neuen Landesregierung sein, zielt es doch im Wesentlichen darauf ab, den Entscheidungsträgern, insbesondere den politischen Gremien, eine qualitativ wesentlich aussagefähigere Entscheidungsgrundlage als bisher zur Verfügung zu stellen. Sie sollen erkennen können, über wie viel eigenes Vermögen ihre Kommune insgesamt verfügt und wie sich ihre Entscheidungen auf den Vermögenserhalt und damit auf die nachfolgenden Generationen auswirken. Damit wird der vom Gesetzgeber geforderten stetigen Aufgabenerfüllung und der damit einhergehenden Nachhaltigkeit sowie intergenerativen Gerechtigkeit konsequent Rechnung getragen.

Nicht zuletzt beinhaltet das NKHR auch weiterhin zusätzlich die Informationen der Kameralistik in der sog. Finanzrechnung. Aus diesem Grund ist es konsequent, wenn die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag auf S. 55 unter der Überschrift „Kassensturz“ die Erklärung enthält: „Wir streben an, dass künftig mit einer Vermögensrechnung als Teil der künftigen Landeshaushalte die finanziellen Vorbelastungen und vor allem auch der Vermögensverzehr aufgrund des Sanierungsstaus bei Liegenschaften und Landstraßen offen gelegt werden.“ Damit würde das Land eine von der kommunalen Ebene immer wieder geäußerten Kritik entkräften, es verlange von den Kommunen, was es selbst nicht verwirkliche. Ein Wahlrecht ist in diesem Entwicklungsprozess in hohem Maße kontraproduktiv. Die Doppik mit einem Nachweis des wertmäßigen Ressourcenverbrauchs schafft zwar nicht unmittelbar Nachhaltigkeit, ist aber ein unverzichtbares Instrument zur Offenlegung nachhaltigen Verhaltens. Insbesondere das Offenlegen nicht nachhaltigen Wirtschaftens wird auf lange Sicht das Bewusstsein der Politiker für Ressourcenschonung schärfen, weil ein Verantwortungszusammenhang erkennbar wird. In diesem Zusammenhang sollte auch beachtet werden, dass der Ressourcenverbrauch zwar dokumentiert wird, das geltende Gesetz sein Wirtschaften aber nur teilweise verlangt. So müssen Anschaffungswerte, die mit Zuschüssen (aus Steuergeldern) finanziert werden, nicht über Abschreibungen refinanziert werden. Das reduziert die reale Belastung der kommunalen Haushalte erheblich. Beispielsweise muss eine Gemeindeverbindungsstraße, die mit 80 % bezuschusst worden ist, über Abschreibungen nur zu 20 % refinanziert werden. Das geltende Ressourcenverbrauchskonzept darf deshalb nicht wieder in Frage gestellt werden, sondern sollte unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit eher wieder verschärft werden, wie es in den ursprünglichen Entwürfen der Gemeindeordnung aus dem Jahre 2005 noch vorgesehen war. Damals war noch ein Haushaltstrukturkonzept vorgesehen, wenn eine Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital vorgenommen werden sollte. Das Konzept ist auch in weiteren Bereichen erheblich aufgeweicht worden. Die Einführung eines Wahlrechts würde es vollends in Frage stellen, weil damit die Vernünftigen sich nachhaltig verhalten werden und die auf aktuelle Bedürfnisbefriedigung fixierten Politiker sich der Nachhaltigkeit mit gesetzlichem Schutz verweigern dürften.

Als Ausschlaggebend für das geplante Wahlrecht zwischen beiden Systemen wird im Koalitionsvertrag der mit der Umstellung verbundene finanzielle und personelle Aufwand genannt. Um den mit der Umstellung auf das NKHR verbundenen Aufwand in Grenzen zu halten, wurde gerade in Baden-Württemberg ein – im Vergleich zu anderen Bundesländern – sehr großzügiger Übergangszeitraum (bis 2016) gewählt. Vor allem aber wurden im Rahmen der Vermögensbewertung zahlreiche Vereinfachungsregeln gesetzlich verankert. Nicht zuletzt verfügen zahlreiche Kommunen

bereits über eine Vollvermögensrechnung. Der Umstellungsaufwand sollte somit zu bewältigen sein, zumal er einmalig ist. Diese Vereinfachungsregeln stehen in keinem Widerspruch zum Ziel der Nachhaltigkeit. Aus vielen Kontakten in der Praxis wissen wir aber, dass ein Teil erheblich arbeitssparender Vereinfachungen nicht in Anspruch genommen wird (Gruppenbewertung, Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter, Durchschnittswerte für Straßen). Ein Teil der argumentierten Belastung wäre deshalb leicht zu vermeiden.

Zu beachten ist hierbei, dass auch die bisherige Kameralistik einen Umstellungsaufwand nach sich zieht, da auch hier auf ein neues Softwareprogramm umgestellt werden muss. Das bisherige Programm der Rechenzentren wird nämlich nur noch zeitlich beschränkt angeboten. Die Rechenzentren können auf Dauer nicht Spezialisten für die Weiterentwicklung einer Software bereitstellen und gleichzeitig einen guten Service für die neue Software bieten. Mit der vom Eigenbetriebsrecht abweichenden kommunalen Doppik wird schon Betreuungskapazität bei den Rechenzentren gebunden; mit einer weitergeführten Kameralistik als drittes System werden die Rechenzentren mit dem vorhandenen Personal eine bedarfsgerechte Systembetreuung kaum sicherstellen können.

Sollte auf die erweiterte Kameralistik umgestellt werden, so muss auch hier die Vermögensaufnahme und -bewertung mit dem damit verbundenen Aufwand geleistet werden. Dies würde das Argument für das Wahlrecht auf S. 61 des Koalitionsvertrags vollkommen aufheben. Eine Einsparung an finanziellen Ressourcen wäre hier nur begrenzt möglich und stünde in keinem angemessenen Verhältnis zum langfristig bewirkten kommunalwirtschaftlichen Schaden.

Aus Sicht der Hochschule Kehl sind mit der Entscheidung für das Wahlrecht folgende Nachteile absehbar (s. auch Schreiben LKT vom 29.04.2011):

- *die Ausbildung müsste an den Hochschulen Kehl und Ludwigsburg um die kommunale Kameralistik erweitert werden, welches nicht nur zusätzliche personelle Ressourcen an beiden Hochschulen erfordert, sondern auch eine einheitliche Aus- und Fortbildung im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen unmöglich macht,*
- *das Ressourcenverbrauchskonzept und damit die Outputsteuerung würde nicht einheitlich umgesetzt,*
- *ein konsolidierter Jahresabschluss aller Betriebe einer Gemeinde bzw. eines Kreises wäre äußerst schwierig und viel aufwändiger,*
- *es käme zu erheblichen Kostensteigerungen durch völlig unterschiedliche Vorgaben für die EDV.*
- *Die Rechtsaufsicht könnte nicht einheitlich ausgeübt werden, da insbesondere der Haushaltsausgleich beider Systeme sehr unterschiedliche Qualitäten ausweist. Dies würde letztlich erzwingen, dass wegen einer Gleichbehandlung der Gemeinden die Rechtsaufsichtsbehörden die Beurteilung der Haushalte auch in den Gemeinden, die kommunale Doppik anwenden, nur auf der Basis des Finanzhaushalts als Pendant zum kameralistischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt erfolgen könnte. Damit wäre die Einführung der Doppik nur eine rein formale Maßnahme, weil die zusätzlichen Informationen im Ergebnishaushalt keine Wirkung entfalten könnten und die Reform eine breit angelegte Verschwendung von Steuergeldern wäre.*

In welchem Umfang die kommunalwirtschaftliche Berücksichtigung von Ressourcenverbrauchsinformationen auf freiwilliger Basis erfolgt, zeigt die Tatsache, dass zumindest im badischen Landesteil eine Vollvermögensrechnung schon seit Jahrzehnten üblich ist, in der kommunalpolitischen Wirklichkeit jedoch keine Rolle spielt.

- *Ein Vergleich zwischen den Kommunen (innerhalb und außerhalb von Baden-Württemberg) wäre äußerst schwierig.*
- *die Statistik und der Finanzausgleich einschließlich Ausgleichsstock würde erheblich erschwert, da kein einheitlicher Buchungsstoff zu Grunde läge,*
- *die steuerrechtlichen Anforderungen (Kommunen unterliegen in immer mehr Bereichen dem Steuerrecht; z.B. in kommunalen Unternehmen und sog. Betrieben gewerblicher Art wie Forstbetrieb, Sporthallen) könnten nur aufwändiger umgesetzt werden,*
- *bei einer bereits heute absehbaren EU-weiten Vorgabe zur Einführung der Doppik müssten die kameral geführten Kommunen ohnehin umstellen. Bereits heute bestehen (noch unverbindliche) Regelungen für das öffentliche Rechnungswesen (sog. IPSAS).*
- *Für die Kosten- und Leistungsrechnung müsste bei der Kameralistik als Ausgangspunkt der Schritt über Erträge und Aufwendungen auch beim Verzicht auf Doppik gemacht werden. Das partielle Beibehalten der Kameralistik wird einen Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung zur Verwaltungssteuerung ernsthaft in Frage stellen.*
- *Der Ergebnishaushalt auf Aufwands- und Ertragsbasis ist eine Fortentwicklung des § 14 Abs. 6 der alten GemHVO, die für kostenrechnende Einrichtungen die Veranschlagung von Abschreibungen im Verwaltungshaushalt forderte. Dies war ein systematischer Bruch, der mit der Einführung eines umfassenden Ergebnishaushalts beseitigt werden konnte. Mit dem Wahlrecht wird er wieder eingeführt.*

Das Wahlrecht zwischen den beiden Systemen Kameralistik und Doppik (mit Finanzrechnung!) ist erst in zweiter Linie ein buchungssystematisches Problem. Die im Koalitionsvertrag angeführte Begründung, zahlreiche Kommunen stelle es vor erhebliche Probleme, ihre „Buchführung“ mit beträchtlichem finanziellem und personellem Aufwand den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben entsprechend von der Kameralistik auf die Doppik „umzustellen“, ist deshalb nicht stichhaltig. Sie verdeckt das eigentlich gemeinte Hauptproblem, den aus der wertorientierten Vorgehensweise im Ergebnishaushalt resultierenden Ausgleich mit einem den Ressourcenverbrauch ausgleichenden Ergebnis. Diese Anforderung ist erstens durch die Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basis-kapital nach 3 Jahren weitgehend wirkungslos und wird zweitens insbesondere die Gemeinden mit einer geringen Verschuldung belasten. Gemeinden mit hoher Verschuldung sind zur Refinanzierung gezwungen, weil sie die Tilgung der Kredite bezahlen müssen. Das Wahlrecht ermöglicht vor allem finanzstärkeren Gemeinden, auf den Ausgleich der verbrauchten Ressourcen ohne weiteren Nachweis zu verzichten. Die Kosten der Umstellung ihrer Buchführung und die Bewertung im Rahmen der Erstellung einer Eröffnungsbilanz belasten speziell diese Gemeinden nicht unzumutbar. Für die verschuldeten Gemeinden könnte man einwenden, eine arbeitsaufwendige Vermögensbewertung bringe letztlich wenig, weil sie über die Tilgung schon ausreichend zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gezwungen seien. Diese Vorstellung setzt Verschuldung für eine

nachhaltige Haushaltswirtschaft voraus und lässt außer Acht, dass gerade die finanzschwächeren Gemeinden durch ein konsequentes Haushaltsrecht davor geschützt werden müssen, sich haushaltswirtschaftlich zu übernehmen.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dringend im Sinne der nachhaltigen Entwicklung der Kommunen Baden-Württembergs, den haushaltsrechtlichen Status quo zu erhalten. Wenn der Landtag Baden-Württemberg dieser Forderung, welche unseres Erachtens einen klaren Rückschritt darstellt, nachkommt, wird er entgegen dem erklärten Ziel nachhaltiger Finanzwirtschaft, die nächsten Generationen belasten.

Der vermeintlich einfachere Weg ist in Wirklichkeit noch komplizierter und haushaltswirtschaftlich noch lange nicht der Bessere.

Mit freundlichen Grüßen

gez. **Prof. Dr. Roland Böhmer**

Prof. Dieter Brettschneider

Prof. Wolfgang Hafner

Prof. Andrea Herre