

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Einführung der doppelten Buchführung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg (Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg [LHO])

A. Zielsetzung

Die doppelte Buchführung (Doppik) dient der Sicherung der finanziellen Zukunft des Landes Baden-Württemberg. Jede heutige politische Entscheidung muss im selben Jahr monetär bewertet werden. Nur durch eine Verankerung der Doppik in der Landeshaushaltsordnung kann den Entscheidungsträgern ein Zahlenwerk zur Verfügung gestellt werden, welches den Ressourcenverbrauch richtig und genau darstellt. Die Verantwortlichen werden ihr Ausgabeverhalten durch eine doppelte Buchführung verändern und das Land zu einer leistungsorientierten Mittelzuweisung führen. Ein Ziel ist auch ein institutioneller Wettbewerb zwischen den verschiedenen Behörden. Dieser Wettbewerb wird durch eine bessere Vergleichbarkeit, die nur die doppelte Buchführung gewährt, garantiert.

Es ist essenziell für das Land eine umfangreiche und exakte Bilanz aufzustellen. Bilanzen sind klare Einblicke in die Steuerbarkeit des Landes. Sie ermöglicht das rechtzeitige Erkennen von positiven oder negativen Entwicklungen. Das Handelsgesetzbuch schreibt in § 242 für jeden Kaufmann eine jährliche Abschlussbilanz vor. Es wird Zeit, dass das was jedem Kaufmann und den Kommunen zuzumuten ist, auch beim Land verpflichtend eingeführt wird. Das Land muss eine Bilanz erstellen, die sich am Handelsgesetzbuch ausrichtet.

B. Wesentlicher Inhalt

Mit dieser Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) wird die Haushaltsführung des Landes Baden-Württemberg auf die Zukunft vorbereitet. Dabei findet eine Ergänzung und Erweiterung der Landeshaushaltsordnung statt. Es werden die §§ 7 und 71 LHO durch diese Gesetzesänderung erweitert, um das Land für die doppelte Buchführung bereit zu machen.

C. Alternativen

Beibehaltung der aktuellen Gesetzgebung.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Für die Modernisierung des Rechnungswesens des Landes und vor allem für die Schulung der Beamten und Angestellten des Landes müssen Finanzmittel bereitgestellt werden. Durch die Umstellung auf die Doppik, werden die Finanzverantwortlichen in Zukunft effizientere Entscheidungen treffen. Hierdurch werden die Kosten einer Umstellung auf die Doppik durch zukünftige Einsparungen langfristig übertroffen.

Falls die Abgeordneten sich für eine zukunftsweisende Änderung des Landeshaushalts entscheiden, fallen Kosten im mindestens dreistelligen Millionenbereich an. Diese werden durch Einsparungen bei den ideologischen Projekten der Landesregierung gegenfinanziert.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

**Gesetz zur Einführung der doppelten
Buchführung in der Landesverwaltung
Baden-Württemberg (Gesetz zur Änderung
der Landeshaushaltsordnung für
Baden-Württemberg [LHO])**

Artikel 1

Änderung der Landeshaushaltsordnung
für Baden-Württemberg

Die Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2017 (GBl. S. 645, 646) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach § 7 a werden die Wörter „§ 7 b Leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung“ eingefügt.
 - b) Nach § 71 werden die Wörter „§ 71 a Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches“ eingefügt.
2. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen durchzuführen. Das Nähere kann das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof regeln.“
 - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Es wird im gesamten Bereich der Landesverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.“
3. Nach § 7 a wird folgender § 7 b eingefügt:

„§ 7 b

*Leistungsbezogene Planaufstellung
und Bewirtschaftung*

- (1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt und bewirtschaftet werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf die Organisationseinheit

ten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz und Haushaltsplan festzulegen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 ist durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisation zu bestimmen, welche

1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
2. Ausgaben übertragbar sind und
3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

(3) Bei leistungsbezogener Planaufstellung enthält der Haushaltsplan einen Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan. Die Rechnungslegung erfolgt dabei auf der Basis der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung durch eine Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung, ergänzt um einen Leistungsbericht. Das Ministerium für Finanzen kann für eine Übergangszeit Ausnahmen zulassen. § 71 a bleibt unberührt.“

4. § 8 Satz 2 wird folgender Halbsatz angefügt:

„oder die Mittel von anderer Stelle zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.“

5. Nach § 71 wird folgender § 71 a eingefügt:

„§ 71 a

*Buchführung und Bilanzierung nach
den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches*

Die Buchführung hat ab dem Jahr 2023 zusätzlich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches zu erfolgen. Das Nähere regelt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof. Die §§ 71 und 72 bis 87 bleiben unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

08.04.2019

Gögel, Dr. Podeswa, Sänze

und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Landesrechnungswesen wird mit der Umstellung auf die doppelte Buchführung zukunftsfähig gemacht. Die Einführung der doppelten Buchführung führt dazu, dass die Landesverwaltung mit den Verwaltungen der Kommunen und Kreise, die bereits bald auf doppelte Buchführung umgestellt sind, Schritt hält.

Die Landesregierung fordert von den Kommunen und Kreisen eine vollständige Umstellung ihres Rechnungswesens auf die doppelte Buchführung bis zum Jahr 2020. Die Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit zwischen Kommunalverwaltung und der Landesverwaltung ist in Zukunft nur durch eine ebensolche Umstellung gegeben.

Alleine ein kaufmännisches Rechnungswesen in jedem Bereich der Landesverwaltung kann aufzeigen, was eine politische Maßnahme wirklich kostet. Durch diesen Gesetzentwurf entsteht ein vollständiges und geschlossenes System, das diese Übersicht garantiert. Dies ist nötig, um dafür zu sorgen, dass das Land Baden-Württemberg mit einem gleich getakteten System läuft.

Auf Grundlage der §§ 7 b und 71 a LHO wird das Land darauf festgelegt, bis zum Jahr 2023 den Landeshaushalt auf ein doppisches Rechnungswesen umzustellen. Dieses Rechnungswesen soll mit leistungsorientierter und budgetierter Mittelzuweisung arbeiten. Zentrale Bedeutung werden die Kosten- und Leistungsrechnung samt Steuerung und Berichtswesen erhalten.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1:

Die Inhaltsübersicht wird infolge der neu eingefügten Paragraphen angepasst.

Zu Nummer 2 (§ 7):

Zu Buchstabe a:

Der Rechnungshof ist die wichtigste Instanz bezüglich haushälterischer und finanzieller Effizienz. Die Landesregierung ist dazu angehalten mit dem Landesrechnungshof in enge Absprache bezüglich den Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen zu treten, um deren Wirkung sicherzustellen. Der Rechnungshof ist ebenso der richtige Adressat um den Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu skalieren.

Zu Buchstabe b:

Die Verankerung der Kosten- und Leistungsrechnung führt dazu, dass die Leistung in der Landesverwaltung vergleichbar ist.

Zu Nummer 3 (§ 7 b):

Zu Absatz 1:

Mit der Aufnahme des § 7 b wird das Instrument der Budgetierung gesetzlich verankert. Eine leistungsbezogene Mittelzuteilung soll – soweit möglich – anstelle der bisherigen ausgabenorientierten Steuerung die Voraussetzungen für eine auf Produkte bezogene leistungsorientierte Steuerung schaffen. Die dezentrale Ressourcenverantwortung ermöglicht zudem die zur Erzielung von mehr Effizienz unerlässliche Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung.

Das System einer leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung kann seine effizienzsteigernde Wirkung nur dann entfalten, wenn geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente sind insbesondere die doppelte Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine Steuerung.

Die Kosten- und Leistungsrechnung als internes Rechnungswesen schafft Klarheit über Kosten und Leistungen und kann schnell eingesehen werden. Sie zwingt dazu, die Leistungen (Kostenträger, Produkte) der öffentlichen Verwaltung innerhalb ihrer verschiedenen Organisationseinheiten (Kostenstellen) zu definieren und die produzierten Leistungsmengen pro Zeiteinheit und den zu ihrer Erstellung in Anspruch genommenen Verbrauch an personellen und sächlichen Ressourcen zu erfassen. Für den Vergleich mit externen Anbietern liefert die Kosten- und Leistungsrechnung Informationen für die Entscheidung, ob es rationaler ist, Dienstleistungen zuzukaufen, die nicht von der öffentlichen Hand selbst erledigt werden müssen. Im Wege des Behördenvergleichs ermöglicht die Kosten- und Leistungsrechnung den Abgleich der Kosten gleichartiger Produkte verschiedener Behörden desselben Typs und die Optimierung dieser Kosten.

Die Erkenntnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung sind eine wichtige Grundlage für die Festlegung des Finanzrahmens der dezentralen Budgets. Das vom Parlament zur Verfügung gestellte Budget ergibt sich aus den angeforderten Leistungen und den jeweils dafür bereitgestellten Mitteln (Preise). Zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments ist zudem eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsverfahrens erforderlich. Es dient der Planung, Steuerung und Koordinierung der Verwaltungstätigkeit.

Zu Absatz 2:

Die Vorschrift enthält die zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments durch Gesetz oder Haushaltsplan zu treffende Bestimmungen.

Zu Absatz 3:

Die Vorschrift präzisiert den Weg eines reformierten Landesrechnungswesens mit einer doppelten Buchführung, die begleitet wird von einer Kosten- und Leistungsrechnung und einer Steuerung samt Berichtswesen.

Deshalb erfordert der Haushaltsplan des Landes eine Erweiterung um einen Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan.

Der Leistungsplan enthält die von der Organisationseinheit im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungen nach Art und Menge, sowie die kalkulierten Kosten, Erlöse und Produktabgeltungen auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung.

Im Finanzplan werden die vom Gesetzgeber bewilligten Einnahmen und Ausgaben entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen abgebildet. Insbe-

sondere erfolgt die getrennte Veranschlagung von investiven und konsumtiven Ausgaben im Sinne von Artikel 115 Grundgesetz.

Der Erfolgsplan stellt die zu erwartenden Erträge und Aufwendungen der Organisationseinheit dar. Über die Einnahmen und Ausgaben hinaus werden somit insbesondere die langfristigen Wirkungen des Verwaltungshandelns Gegenstand des Haushaltsplans. Zudem wird auf diese Weise die perioden- und generationengerechte Zuordnung der Ausgaben erreicht.

Die Rechnungslegung erfolgt dementsprechend durch eine Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung auf der Basis der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung, sowie einen Leistungsbericht.

Die hier angestrebte Systemumstellung kann nur stufenweise und über einen längeren Zeitraum verwirklicht werden. Die Ermächtigung des Ministeriums für Finanzen für eine Übergangszeit Ausnahmen zuzulassen, eröffnet die notwendigen Gestaltungsspielräume, Erkenntnisse aus Pilotanwendungen und Referenzmodelle umzusetzen. Hierbei ist eine enge Abstimmung mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg nötig.

Zu Nummer 4 (§ 8 Satz 2):

Dieser Absatz behält die Gesamtdeckung bei. Sie beseitigt den bisherigen Ausnahmecharakter der Zweckbindung und erweitert damit die Möglichkeit, Anreize für die Erzielung von Mehreinnahmen zu schaffen, die zur Verstärkung von Ausgaben eingesetzt werden können.

Zu Nummer 5 (§ 71 a):

Durch die Vorschrift wird die doppelte Buchführung als zusätzliche Form der Rechnungslegung zugelassen. Sie bietet als ein in der privaten Wirtschaft etabliertes und bewährtes System folgende Vorteile:

- Fehlerresistenz auf Grund der Geschlossenheit des Systems ohne externe, abstim-mungsbedürftige Nebenrechnungen,
- systemimmanente Darstellung und Fortschreibung des periodengerechten Res-sourcenverbrauchs im Wege der integrierten Vermögensrechnung,
- problemlose Abbildungen der Einnahmen und Ausgaben auch nach kamerale-n Gliederungsvorschriften,
- Verfügbarkeit einer Vielzahl von betriebswirtschaftlich ausgereiften Instru-menten des Managements, der Steuerung und des Berichtswesens und
- Möglichkeit des Leistungsvergleichs zwischen Behörden des gleichen Verwal-tungszweigs auf einer systemimmanent einheitlichen Datengrundlage.

Schließlich ist die Einführung der kaufmännischen Buchführung geboten, um eine Vergleichbarkeit der Leistungen zu garantieren, ob zwischen der kommunalen und der Landesverwaltung oder zwischen den verschiedenen Behörden.

Zu Artikel 2

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten.