

Antrag

der Abg. Klaus Martin Burger u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Probleme bei der Umstellung auf kommunale Doppik

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie die Doppik für Kommunen auf Basis der bisherigen Erfahrungen bewertet;
2. welche Erkenntnisse ihr zu Problemen der Kommunen bei der Umstellung auf die Doppik (Kosten der Umstellung, Handhabbarkeit für kommunale Mandatsträger, rechtzeitige Erstellung der geprüften Eröffnungsbilanz und der Jahresrechnung, Bewertung der Genehmigungsbehörden in der bisherigen Praxis) vorliegen;
3. ob sie Kenntnis darüber hat, dass es in vielen Kommunen aufgrund der Abschreibungen nicht möglich ist, einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt aufzustellen;
4. wie viele Kommunen seit Einführung der Doppik keine genehmigten Haushalte haben und was ggf. die Gründe hierfür sind;
5. wie sich die Zahl der nicht genehmigten Haushalte seit Einführung der Doppik bei den Kommunen im Land verändert hat;
6. ob es einheitliche Maßstäbe für die Haushaltsgenehmigung bei doppischer Haushaltsführung gibt, welche dies sind und ob für die genehmigenden Stellen Spielräume angesichts dieser Maßstäbe vorhanden sind;
7. welche Hilfen es für Kommunen gibt, die aufgrund der Umstellung auf die Doppik einen erschwerten Haushaltsausgleich beklagen;

8. wie sie in diesem Zusammenhang die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltsausgleiche prognostiziert und ob sie entsprechende Lockerungen von Vorgaben befürwortet, um die Genehmigungsfähigkeit der kommunalen Haushalte zu verbessern.

07. 07. 2020

Burger, Klein, Hockenberger,
Mack, Beck, Hagel CDU

Begründung

Zahlreiche Kommunen beklagen, dass es ihnen nach der Umstellung auf die Doppik aufgrund der Abschreibungen unmöglich sei, ausgeglichene Ergebnishaushalte vorzulegen. Durch die Corona-Pandemie könnte sich dies noch verschärfen, wenn Gewerbesteueraufkommen massiv zurückgehen. Mit dem Antrag soll abgefragt werden, ob es sich hierbei lediglich um Einzelfälle handelt und wie die Landesregierung den Sachstand sowie mögliche Hilfestellungen beurteilt.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 30. Juli 2020 Nr. 2-0141,5/16/8399 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie sie die Doppik für Kommunen auf Basis der bisherigen Erfahrungen bewertet;*

Zu 1.:

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) in den Kommunalhaushalten ging ein Paradigmenwechsel von einer zahlungsorientierten Darstellungsform, in der im Wesentlichen nur Geldflüsse betrachtet werden, in der Kameralistik auf die Veranschlagung und Buchung des Ressourcenverbrauchs (Aufwand und Ertrag) sowie der Zahlungsvorgänge (Auszahlungen und Einzahlungen) in einem doppelischen Rechnungswesen einher. Ziel ist dabei, im Interesse einer intergenerativen Gerechtigkeit verbrauchte Ressourcen periodengerecht auszugleichen. Zudem erhielten die Kommunen betriebswirtschaftliche Instrumente, die die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für Kommunalpolitiker und Verwaltungen verbessern und zugleich die Transparenz des Haushaltsgeschehens auch für die Bürger erhöhen. Möglich werden eine ergebnisorientierte und nachhaltige Steuerung der kommunalen Leistungen und ihrer Finanzierung sowie eine Stärkung des wirtschaftlichen Denkens und Handelns in den Kommunalverwaltungen.

Der späteste Zeitpunkt zur Umstellung auf die kommunale Doppik in Baden-Württemberg war der 1. Januar 2020. Etwa ein Drittel der Kommunen hat erst zu diesem Zeitpunkt das doppelische Rechnungswesen eingeführt. Von diesen Kommunen liegen noch keine aussagekräftigen Erfahrungswerte vor, sie konnten jedoch von den bereits gemachten Erfahrungen derjenigen Kommunen profitieren, die bereits vor Jahren auf die Doppik umgestellt hatten. Bei diesen Kommunen hat sich die Doppik in der Praxis bewährt. Nach anfänglichem Aufwand bei der Umstellung und praktischen Einführung des neuen Systems profitieren die Kommunen nun von den doppelischen Grundgedanken wie Transparenz, Darstellung des Ressourcenverbrauchs, Überblick über das Anlagevermögen und Informationsgewinn für politische Gremien. Die bislang gemachten Erfahrungen zeigen eine zukunfts- und stabilitätsorientierte Planung auf und sind positiv zu bewerten.

2. welche Erkenntnisse ihr zu Problemen der Kommunen bei der Umstellung auf die Doppik (Kosten der Umstellung, Handhabbarkeit für kommunale Mandatsträger, rechtzeitige Erstellung der geprüften Eröffnungsbilanz und der Jahresrechnung, Bewertung der Genehmigungsbehörden in der bisherigen Praxis) vorliegen;

Zu 2.:

Allen Kommunen ist die rechtzeitige Umstellung auf die Doppik zum 1. Januar 2020 gelungen. Die Umstellung führte einmalig zu einem erhöhten Personal- und Sachaufwand, der jedoch im Einzelnen nicht beziffert werden kann. Sachaufwendungen sind insbesondere für Beratungs- und Schulungskosten sowie EDV-Kosten angefallen. Da mit Einführung des doppelischen Buchungssystems erstmals das Anlagevermögen bewertet, eine Eröffnungsbilanz erstellt und der Jahresabschluss festgestellt werden musste, ist der Personalaufwand nach der Umstellung ebenfalls kurzfristig gestiegen. Auch bedingt durch einen zum Teil vorhandenen Personalmangel in den Kämmereien gibt es bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und der darauf aufbauenden Jahresabschlüsse teilweise Rückstände, die jedoch im Laufe der Folgejahre aufgearbeitet werden. Hinsichtlich der Handhabbarkeit der Doppik für kommunale Mandatsträger ist auf die Bedeutung von Informationsveranstaltungen und ausführlichen Erläuterungen durch die Verwaltung hinzuweisen. Die Rechtsaufsichtsbehörden standen den Kommunen auch in der Umstellungsphase beratend und unterstützend zur Seite und haben im Rahmen der Aufsicht auf die örtlichen Gegebenheiten und den jeweiligen Umstellungsstand reagiert. Die Umstellung der Kommunen auf die Doppik kann daher trotz einzelner Anlaufschwierigkeiten zum Beispiel im EDV-Bereich als gelungen bezeichnet werden.

3. ob sie Kenntnis darüber hat, dass es in vielen Kommunen aufgrund der Abschreibungen nicht möglich ist, einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt aufzustellen;

Zu 3.:

Abschreibungen sind ein unverzichtbares Instrument, um im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit den tatsächlichen Ressourcenverbrauch einer Kommune darzustellen. Aufgrund der in den letzten Jahren guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist es der überwiegenden Anzahl von Kommunen bislang gelungen, die jährlichen Abschreibungen zu erwirtschaften und einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt aufzustellen.

4. wie viele Kommunen seit Einführung der Doppik keine genehmigten Haushalte haben und was ggf. die Gründe hierfür sind;

5. wie sich die Zahl der nicht genehmigten Haushalte seit Einführung der Doppik bei den Kommunen im Land verändert hat;

Zu 4. und 5.:

Nach Mitteilung der Regierungspräsidien sind keine Kommunen bekannt, deren Haushalte insgesamt nicht gesetzmäßig bzw. nicht genehmigungsfähig waren. Bei schwieriger Haushaltslage nehmen die Kommunen in der Regel im Vorfeld der Haushaltsplanungen Kontakt mit der Rechtsaufsichtsbehörde auf, sodass die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts vorab beurteilt und entsprechende Maßnahmen zur Sicherung der Genehmigungsfähigkeit getroffen werden können. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt. Den Rechtsaufsichtsbehörden wurden seit der Einführung der Doppik nur genehmigungsfähige Haushalte vorgelegt.

6. ob es einheitliche Maßstäbe für die Haushaltsgenehmigung bei doppischer Haushaltsführung gibt, welche dies sind und ob für die genehmigenden Stellen Spielräume angesichts dieser Maßstäbe vorhanden sind;

Zu 6.:

Der einheitliche Maßstab für die Bestätigung der Gesetzmäßigkeit und der Genehmigung des Haushalts ergibt sich aus den gemeindefinanziellen Vorschriften der Gemeindeordnung (GemO) und Gemeindehaushaltsverordnung

(GemHVO), insbesondere aus § 77 Absatz 1 GemO (Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung), § 80 GemO in Verbindung mit §§ 24 und 25 GemHVO (Haushaltsausgleich), § 87 GemO (Kreditermächtigungen), § 86 GemO (Verpflichtungsermächtigungen) und § 89 GemO (Liquiditätssicherung). Im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben sind für die Rechtsaufsichtsbehörden Beurteilungsspielräume vorhanden. Grundsätzlich ist bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltes die Gesamtheit der individuellen Haushalts- und Finanzsituation maßgebend. Wichtige Grundsätze hierfür sind eine geordnete Haushaltswirtschaft und die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune. Einzelne Haushaltsdaten wie das ordentliche Ergebnis, die Liquiditätsausstattung, die Nettoinvestitionsrate, der Schuldenstand sowie die bereits geplanten Kreditaufnahmen setzen dabei wichtige Maßstäbe.

7. welche Hilfen es für Kommunen gibt, die aufgrund der Umstellung auf die Doppik einen erschwerten Haushaltsausgleich beklagen;

Zu 7.:

Das NKHR im Allgemeinen und die Regelungen zum Haushaltsausgleich im Besonderen sind bereits hinreichend flexibel konzipiert. So gehen die Regelungen zum Haushaltsausgleich nach § 80 Absatz 2 und 3 GemO und §§ 24 und 25 GemHVO davon aus, dass trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten wegen der unvermeidbaren finanzwirtschaftlichen Schwankungen nicht in jeder Rechnungsperiode ein Ausgleich von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen erreichbar ist. Derartige Fehlbeträge können hingenommen werden, wenn sie nicht strukturell bedingt sind, sondern mit in der Vergangenheit angesammelten Rücklagen verrechnet oder bei Vortrag durch Ergebnisüberschüsse künftiger Haushaltsjahre in einem vertretbaren Zeitraum gedeckt werden können. Mithilfe des mehrstufigen und auf eine mehrjährige Betrachtung angelegten Ausgleichssystems ist es möglich, auf unterschiedliche Haushaltslagen zu reagieren und gemeinsam mit der Rechtsaufsichtsbehörde geeignete Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Für Kommunen, die vor dem Jahr 2020 auf die kommunale Doppik umgestellt haben, gibt es nach Artikel 13 Absatz 6 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts die haushaltsrechtliche Erleichterung, dass nicht erwirtschaftete Abschreibungen und Rückstellungen beim Jahresabschluss des laufenden Haushaltsjahres mit dem Basiskapital verrechnet werden können. Für alle anderen Kommunen ist nach drei Jahren eine Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital möglich, wobei das Basiskapital grundsätzlich nicht negativ werden darf. Die Rechtsaufsichtsbehörden stehen im Austausch mit betroffenen Kommunen und stehen ihnen beratend sowie unterstützend zur Seite.

8. wie sie in diesem Zusammenhang die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltsausgleiche prognostiziert und ob sie entsprechende Lockerungen von Vorgaben befürwortet, um die Genehmigungsfähigkeit der kommunalen Haushalte zu verbessern.

Zu 8.:

Mit einem kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt, auf den sich die Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden am 20. Juli 2020 verständigt hat, sollen coronabedingte Einnahmerückgänge und Mehraufwendungen der Kommunen weitgehend kompensiert, Zuweisungen erhöht und wichtige öffentliche Aufgaben der Kommunen unterstützt werden. Das Land trägt dabei 2,88 Milliarden Euro, der Bund beteiligt sich mit gut 1,39 Milliarden Euro. Damit haben die Kommunen die notwendige Planungssicherheit für bevorstehende Haushaltsberatungen. Auch im Hinblick auf das flexibel konzipierte Ausgleichssystem und die vorhandenen Beurteilungsspielräume der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung ist eine Lockerung der haushaltsrechtlichen Regelungen weiterhin nicht angezeigt.

In Vertretung

Klenk

Staatssekretär