

## **Antrag**

**der Abg. Frank Bonath und Alena Trauschel u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung  
und Kommunen**

### **Stand der Umsetzung der Doppik in den Kommunen**

Antrag

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

1. wie viele Kommunen bisher noch keine Eröffnungsbilanz vorgelegt haben;
2. welches die vorgebrachten Gründe hierfür sind;
3. welche Unterstützung das Land den Kommunen bei der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik bietet;
4. wie diese angenommen wird;
5. wie sie die Machbarkeit der Umstellung für finanzschwache und kleine Kommunen einschätzt und welcher zeitliche Aufwand (Dauer und Arbeitskraft) damit normalerweise einhergeht;
6. wie sie grundsätzlich den relativen zeitlichen Mehraufwand bei der Haushaltsführung nach der Umstellung im vgl. zur Kameralistik einschätzt;
7. wie sie hier den Vorbereitungsstand bei den Kommunen sieht, insbesondere bei denen, die noch keine Eröffnungsbilanz vorgelegt haben;
8. wann für die Städte und Gemeinden die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses eintritt;
9. ob und wenn ja, mit welchen Sanktionen sie wann rechnen müssen;

10. inwiefern sich in den Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe die im jeweiligen Land angewendeten Regeln einander annähern;
11. wie sich die finanziellen Umstellungskosten der Kommunen auf die kommunale Doppik insgesamt darstellen und wie hoch die laufenden Kosten für die kommunale Doppik im Vergleich zur bisherigen Kameralistik sind;
12. wie sie, auch im Rahmen ihrer Aufsicht, mit dem Problem umgeht, dass Kommunen nach der Umstellung auf die Doppik nun größte Schwierigkeiten haben, einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt aufzustellen.

21.3.2023

Bonath, Trauschel, Brauer, Dr. Schweickert, Dr. Jung,  
Goll, Weinmann, Haußmann, Dr. Timm Kern, Birnstock,  
Fischer, Reith, Hoher, Karrais FDP/DVP

### Begründung

Auch im Jahr drei nach der Verpflichtung, eine Finanz- und Haushaltsführung nach den Regeln der Doppik zu führen, fehlen in vielen Gemeinden noch die notwendigen Eröffnungsbilanzen. Teilweise läge dies an fehlendem qualifiziertem Personal, teils an einer Vielzahl der zu bewertenden Sach- und Grundstückswerte, ist zu hören.

Das Land hat die entsprechende Verpflichtung erlassen, insofern ist es auch in der Pflicht, strukturelle Fehler zu erkennen, ggf. abzustellen bzw. Hilfestellungen zu leisten für die Städte und Gemeinden, die dies nicht leisten können.

### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 13. April 2023 Nr. IM2-0141.5-406/1 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

*1. wie viele Kommunen bisher noch keine Eröffnungsbilanz vorgelegt haben;*

Zu 1.:

Nach den Rückmeldungen einer kurzfristig über die Regierungspräsidien durchgeführten Abfrage haben von den 1 101 Gemeinden sowie 35 Landkreisen insgesamt 451 noch keine Eröffnungsbilanz vorgelegt.

*2. welches die vorgebrachten Gründe hierfür sind;*

Zu 2.:

Die Ergebnisse der Abfrage und der eigenen aufsichtsrechtlichen Praxis der Regierungspräsidien zeigen, dass die Hauptursache für die Verzögerungen bei der Umstellung auf die Kommunale Doppik im Personal-/Fachkräftemangel im Bereich der kommunalen Finanzverwaltungen begründet ist. Als weitere Gründe wurden die Zusatzbelastung infolge der Auswirkungen der Coronapandemie und der Flüchtlingsunterbringung, andere Aufgaben wie beispielsweise die Umstellung der Umsatzsteuer auf § 2b Umsatzsteuergesetz und die Grundsteuerreform oder auch technische Gründe wie die Abhängigkeit von Terminvergaben der Rechenzentren zur Einspielung des Anlagevermögens genannt. Daneben wurde angeführt, dass der Arbeitsaufwand vor allem bei der Vermögensbewertung unterschätzt und notwendige zeitliche Kapazitäten nicht rechtzeitig eingeplant wurden.

*3. welche Unterstützung das Land den Kommunen bei der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik bietet;*

*4. wie diese angenommen wird;*

Zu 3. und 4.:

Die Ziffern 3 und 4 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der späteste Zeitpunkt zur Umstellung auf die Kommunale Doppik in Baden-Württemberg war der 1. Januar 2020. Zu diesem Zeitpunkt ist allen Kommunen die Umstellung auf die Kommunale Doppik gelungen. Das Land hat die Kommunen bei der Umstellung von der Kameralistik auf die Kommunale Doppik in Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden eng begleitet.

So stellt das Innenministerium auf seiner Homepage mehrere Leitfäden und Arbeitshilfen zur Verfügung, die die Kommunalverwaltungen bei der rechtmäßigen Führung der Gemeindegewirtschaft unterstützen. Sie wurden in Arbeitsgruppen gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Gemeinden, Städten und Landkreisen sowie den kommunalen Landesverbänden, des Datenverarbeitungsbunds, der Gemeindeprüfungsanstalt und des Statistischen Landesamtes erarbeitet und beinhalten Festlegungen, Hinweise und Empfehlungen zur Unterstützung der Kommunen beispielsweise bei der Vermögenserfassung und -bewertung, der Buchungsweise einzelner Geschäftsvorfälle und der Erstellung des Jahresabschlusses. Darüber hinaus auftretende Fragen der kommunalen Praxis werden in den vom Land eingerichteten Arbeitsgruppen behandelt und bei grundsätzlicher Bedeutung im Rahmen sogenannter FAQ-Dokumente, die ebenfalls auf die Homepage des Innenministeriums eingestellt werden, als zeitnahe Hilfestellung für die kommunale Praxis beantwortet. Daneben stellt das Innenministerium in der Verwaltungsvorschrift Produkt- und Kontenrahmen zahlreiche Muster für die doppelte Haushaltsführung zur Verfügung. Diese Unterstützungsangebote des Landes bestehen fort und werden von den Kommunen auch mehr als drei Jahre nach der letztmöglichen Umstellung auf die Kommunale Doppik zur Klärung haushaltsrechtlicher Fragestellungen herangezogen.

Daneben erhalten die Kommunen Beratung und Unterstützung durch die Rechtsaufsichtsbehörden und die Gemeindeprüfungsanstalt.

*5. wie sie die Machbarkeit der Umstellung für finanzschwache und kleine Kommunen einschätzt und welcher zeitliche Aufwand (Dauer und Arbeitskraft) damit normalerweise einhergeht;*

Zu 5.:

Alle Kommunen haben ihr Haushalts- und Rechnungswesen fristgerecht auf die Kommunale Doppik umgestellt. Der Verwaltungsaufwand in den Kämmergeien ist mit der Umstellung kurzfristig gestiegen, insbesondere die erstmalige Erfassung

und Bewertung der Vermögensgegenstände der Kommunen ist, je nach Umfang der bereits vorhandenen Vermögensdaten und Unterlagen, eine große Herausforderung für die Kommunen. Mit der 10-jährigen Übergangszeit und den umfangreichen Erleichterungen und Vereinfachungen hat das Land jedoch einen Rahmen geschaffen, in welchem die Umstellung für alle Kommunen bei rechtzeitiger Planung leistbar war. Da der zeitliche und personelle Aufwand insbesondere durch die quantitative und qualitative Personalausstattung in den Kämmergeien bestimmt wird und sich über mehrere Jahre erstreckt, kann aus rechtsaufsichtlicher Sicht keine pauschale Größe zu Dauer und Arbeitskraft benannt werden.

*6. wie sie grundsätzlich den relativen zeitlichen Mehraufwand bei der Haushaltsführung nach der Umstellung im vgl. zur Kameralistik einschätzt;*

*11. wie sich die finanziellen Umstellungskosten der Kommunen auf die kommunale Doppik insgesamt darstellen und wie hoch die laufenden Kosten für die kommunale Doppik im Vergleich zur bisherigen Kameralistik sind;*

Zu 6. und 11.:

Die Ziffern 6 und 11 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

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 doppischen Buchungssystems erstmals das Anlagevermögen bewertet und eine Eröffnungsbilanz erstellt werden musste, ist der Personalaufwand nach der Umstellung ebenfalls kurzfristig gestiegen. Ob die doppische Haushaltsführung grundsätzlich einen signifikanten zeitlichen Mehraufwand gegenüber der kameralen Haushaltsführung erzeugt, kann aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und der individuellen Gegebenheiten in den Kämmergeien der Kommunen – beispielsweise mit Blick auf die Art und den Umfang des EDV-Einsatzes sowie des Ausbildungsstands der Beschäftigten – nicht allgemein aussagefähig ermittelt werden. Dies gilt auch für die finanziellen Umstellungskosten sowie die laufenden Kosten für die Kommunale Doppik im Vergleich zur Kameralistik.

*7. wie sie hier den Vorbereitungsstand bei den Kommunen sieht, insbesondere bei denen, die noch keine Eröffnungsbilanz vorgelegt haben;*

Zu 7.:

Auch wenn die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Kommunale Doppik flächendeckend zum 1. Januar 2020 erfolgt ist, gibt es – insbesondere mit Blick auf die notwendigen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse – unterschiedliche Verfahrensstände bei der weiteren Umsetzung. Das Innenministerium hat die unterschiedlichen Vorbereitungsstände bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse bereits aufgegriffen. Eine entsprechende landesweite Umfrage der kommunalen Landesverbände zum Stand der Eröffnungsbilanz- und der Jahresabschlussarbeiten läuft derzeit; erste vorläufige Auswertungen deuten darauf hin, dass ein Großteil der ausstehenden Eröffnungsbilanzen noch im Laufe des Jahres 2023 beschlossen werden kann.

*8. wann für die Städte und Gemeinden die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses eintritt;*

Zu 8.:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg, des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts und der Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. Februar 2021 wurde die Frist für die Verpflichtung zur erstmaligen Erstellung eines Gesamtabschlusses für

alle Gemeinden und Gemeindeverbände um drei Jahre auf das Haushaltsjahr 2025 verschoben. Die Aufstellung eines Gesamtabschlusses ist damit erstmals für das Haushaltsjahr 2025 verpflichtend.

*9. ob und wenn ja, mit welchen Sanktionen sie wann rechnen müssen;*

Zu 9.:

Die Regelungen der Gemeindeordnung sehen zwar bestimmte Erledigungsfristen für die Aufstellung, Feststellung und Prüfung von Gesamtabschlüssen vor; die Regelungen enthalten jedoch keine „Sanktionen“ für den Fall einer nicht rechtzeitigen Umsetzung. Den Rechtsaufsichtsbehörden stehen die Mittel der §§ 120 bis 124 der Gemeindeordnung zur Verfügung. Bei ihrer Anwendung ist stets darauf zu achten, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

*10. inwiefern sich in den Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe die im jeweiligen Land angewendeten Regeln einander annähern;*

Zu 10.:

Den Grundstein für die Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts hat die Innenministerkonferenz am 21. November 2003 gelegt, indem sie Regelungsentwürfen für eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) im Interesse einer intergenerativen Gerechtigkeit zugestimmt hat. Diese Regelungsvorschläge haben Raum für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede gelassen, aber gleichzeitig bundesweit die Einheitlichkeit der Grundzüge des NKHR gewährleistet. Wegen der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern bestehen Unterschiede in den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen. Zur Abstimmung einer möglichst einheitlichen Handhabung und Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts werden aktuelle Fragestellungen in länderübergreifenden Arbeitsgruppen regelmäßig beraten.

*12. wie sie, auch im Rahmen ihrer Aufsicht, mit dem Problem umgeht, dass Kommunen nach der Umstellung auf die Doppik nun größte Schwierigkeiten haben, einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt aufzustellen.*

Zu 12.:

Bislang ist es den meisten Kommunen gelungen, einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich die Haushalte im Vollzug oftmals deutlich besser entwickeln als ursprünglich geplant.

Die bestehenden Regelungen zum Haushaltsausgleich nach § 80 Absatz 2 und Absatz 3 der Gemeindeordnung und § 24 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) gehen davon aus, dass trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten wegen unvermeidbaren finanzwirtschaftlichen Schwankungen nicht in jeder Rechnungsperiode ein Ausgleich von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen erreichbar ist. § 24 GemHVO gibt daher ein Stufensystem des Haushaltsausgleichs vor, das der Rechtsaufsicht ausreichend Möglichkeiten gibt, auf individuelle Problemlagen bei den Kommunen zu reagieren. Gerade auch mit Blick auf den Ausgleich des Ergebnishaushalts hat das Innenministerium aufgrund der Coronapandemie und der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine eine Handreichung an die Rechtsaufsichtsbehörden herausgegeben. Deren Zielsetzung ist, die Rechtsaufsichtsbehörden durch Hinweise und Auslegungshilfen bei der Prüfung der Haushaltssatzungen für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 zu unterstützen. Die Handreichung führt die notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die das kommunale Haushaltsrecht durch seine flexible Konzipierung bietet, auf und formuliert Rahmenbedingungen für eine großzügige Auslegung von haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Im Rahmen der einzelfallbezogenen Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörden ist stets eine Gesamtbetrachtung der Kennzahlen erforderlich. So orientieren sich die Rechtsaufsichtsbehörden beispielsweise bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit zur Genehmigung von Krediten nicht nur am ordentlichen Ergebnis, sondern betrachten verschiedene Kennzahlen wie etwa die Steuerkraft, den Mindestzahlungsmittelüberschuss oder die Eigenkapitalquote und beobachten deren langfristige Entwicklung. Die Rechtsaufsichtsbehörden setzen auf situativ maßgeschneiderte Einzelfalllösungen aufgrund der unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen (Ausgangs-)Situation der Kommunen.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor