

03 25. Jahrgang
Oktober 2022

Infoline

das wissenswerte bfd Partner-Magazin

35

2022 | 35 Jahre
buchholz fachinformationsdienst

Dr. iur. Ulrich Keilmann

Kommunale Doppik
in Hessen: Status Quo &
Quo Vadis?

S 06

Digitalkunst für Organisationen:
edition buchholz am Start –
exklusiv für bfd-Partner.

S 60

Top-Themen

Die eigene Kanzlei mit Nachhaltigkeit
weiter entwickeln.
S 14

Die Rolle der Kommunen bei der
Wärmewende.
S 32

Das Klinikpersonal der Zukunft.
S 44

Wissen.
Entscheiden.
Handeln.

Aktuell:
KONVENT
forum bfd digital

S 10

BFD
www.bfd.de



2022

Kommunale Doppik in Hessen: Status Quo & Quo Vadis?

von Dr. iur. Ulrich Keilmann

Nach wie vor wird über den Reformnutzen der kommunalen Doppik debattiert. Durch den Übergang vom Kassenwirksamkeits- auf das Ressourcenverbrauchskonzept wurden in folgenden Bereichen Besserungen erhofft: Transparenz, generationengerechte Finanzen und eine aufgewertete politisch-strategische Steuerung.

Dieser Beitrag skizziert eine persönliche Einschätzung zur Erreichung der kommunalen Doppik-Reformziele mit besonderer Berücksichtigung der Situation in Hessen. Gerade bei der Steuerungsunterstützung besteht augenscheinlich der weitestgehende Optimierungsbedarf. Themen wie die sich anbahnende doppische Finanzstatistik werden dargestellt sowie ein innovatives Steuerungsmodell skizziert. Letzteres ist hochaktuell, da der Bedarf und das Potenzial an integrierter Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung mannigfaltig ist.

Stationen im Bundesministerium der Verteidigung, der NATO in Brüssel, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Finanzministerium Rh-Pf. Nach Leitung der KFA-Referate im Hessischen Ministerium der Finanzen seit 2013 Direktor beim Hessischen Rechnungshof und Leiter der Überörtlichen Prüfung. Berufs begleitende Promotion. Lehrbeauftragter an der DUV Speyer.



Historie und Akteure

Im Jahr 1993 publizierte die KGSt den wegweisenden Bericht über „Das Neue Steuerungsmodell“. Zehn Jahre (2003) später fiel der Beschluss der IMK zur grundlegenden Reform des Gemeindehaushaltsrechts.

Seit 2009 haben die hessischen Kommunen grundsätzlich die Doppik anzuwenden. Allerdings wurde auch in Hessen den Kommunen zunächst ein Optionsrecht eingeräumt. Von den damals 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden hatten sich 446 für die Doppik entschieden. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs griff diese eindeutige Wahl auf und empfahl, sich mit der Abschaffung des Optionsrechts auseinanderzusetzen. Daraufhin wurde gegen Ende des Jahres 2011 die Doppik als alleiniger Rechnungsstil der hessischen Kommunen festgelegt.

Gut zehn Jahre später stellt sich die Frage, ob die drei wesentlichen Reformziele der Doppik (Transparenz, Generationengerechtigkeit und Steuerungsunterstützung) tatsächlich auch erreicht wurden.

Ziel 1: Transparenz

Rein haushaltstechnisch sollte zunächst das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden. Dabei wird besonders durch die zusätzliche Berücksichtigung von nicht-zahlungswirksamen Vorgängen wie Abschreibungen und Aufwendungen für Rückstellungen ein realistischeres Bild der kommunalen Finanzsituation ermöglicht. Zu Recht ist sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft weitgehend anerkannt,

dass das doppische Ressourcenverbrauchskonzept der Doppik die finanzielle Situation einer Kommune transparent abbildet.

Im Falle von erheblichen Auslagerungen stehen mit dem Instrument des Gesamtabschlusses wichtige, gegebenenfalls entscheidungsrelevante Informationen über das kommunale Gesamtvermögen, die kommunale Gesamtverschuldung und mithin der wirtschaftlichen Lage des Konzerns Kommune bereit.

In Hessen sind nach einer im Mai 2020 erfolgten Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung die Mehrzahl der Kommunen des Landes indes nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Zwar entfällt der nicht zu vernachlässigende Erstellungsaufwand, jedoch geht dies zulasten der Transparenz.



Unbestritten: Doppik bildet die finanzielle Situation von Kommunen transparent ab.



Hessische Realität: heterogene kommunale Strukturen.

Selbstverständlich besteht für alle Kommunen Hessens die Pflicht fort, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen. Diese rechtliche Verpflichtung wird nicht immer eingehalten. Zukünftig ist auf diesem Feld aufgrund strengerer Haushaltsgenehmigungsverfahren von einer verbesserten Situation auszugehen. Das ist gut so, da nur mit aktuellen Jahresabschlüssen sichergestellt werden kann, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen.

Ziel 2: Generationengerechtigkeit

Hand in Hand mit dem erstgenannten Ziel der Transparenz geht die Orientierung am Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Es ist und bleibt ein wesentliches Ziel, generationengerechte Kommunalfinanzpolitik zu

erreichen. Das Ordentliche Ergebnis zeigt auf einen Blick, ob die aktuell lebende Generation Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten nachfolgender Generationen einschränkt. Allein in doppischen Haushalten bzw. Jahresabschlüssen kann nachvollzogen werden, ob dauerhaft der Ordentliche Ergebnisausgleich gelingt. Dieses „Pay as you use prinzip“ ist unbestritten.

Kommunen können ihre Aufgaben dauerhaft nur erfüllen, wenn die (ordentlichen) Erträge mindestens die (ordentlichen) Aufwendungen decken. Neben einer bedarfsgerechten Finanzausstattung seitens des Landes setzt das ebenso Haushaltsdisziplin der Kommunen voraus.

Außerordentliche Rücklagen:

Begründet mit der Corona-Pandemie wurde den hessischen Kommunen gestattet, ordentliche Fehlbeträge und -bedarfe durch eine etwaig bestehende außerordentliche Rücklage ausgleichen zu können. Diese Möglichkeit wurde bisher auf die Jahre 2021 und 2022 beschränkt.

Für die Zukunft wäre die Beibehaltung einer derartigen Regelung problematisch, da außerordentliche Erträge in der Regel aus Vermögensveräußerungen über dem Buchwert entstehen. Es ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, wenn diese mit der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängenden Erträge zum Ausgleich ordentlicher Fehlbedarfe und -beträge eingesetzt werden dürfen. Außerordentliche Rücklagen könnten auf



Grundsatz: Generationengerechtigkeit.



Nachhaltiges Planen und Wirtschaften in der Transformation ist möglich.

diese Weise im schlimmsten Fall ohne echten Bedarf aufgelöst werden und Ordentliche Rücklagen unangetastet bleiben. Zudem entstünde bei Beibehaltung einer solchen Haushaltsausgleichs-Regelung ein Anreiz zur Veräußerung kommunalen Vermögens. Gerade diesem Anreiz sollte mit dem Übergang von der Kameralistik zur Doppik entgegen gewirkt werden.

Doppische Finanzstatistik:

Leider ist das Ordentliche Ergebnis als Maßstab zur Beurteilung generationengerechter Kommunal Finanzen noch immer nicht in der Finanzstatistik abrufbar. Das ist bedauerlich, da bereits im Jahr 2011 der Präsident des Hessischen Rechnungshofs im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht auf den sich durch die Doppik ergebenden Reformbedarf der Finanzstatistik hingewiesen hatte: „Soll die Finanzstatistik weiterhin valide Informationen über das Gesamtbild der Kommunal Finanzen liefern, ist es notwendig, dass die amtliche Statistik künftig auf den Daten der doppelischen Haushaltswirtschaft aufbaut.“

Absehbar soll – besser spät als nie – eine doppelische Finanzstatistik in Kraft treten. Das macht Sinn, da bei einem bundesweiten Blick bereits etwa drei Viertel der Kommunen doppelisch rechnen. Das erste Berichtsjahr der doppelischen Finanzstatistik ist das Jahr 2025. In Zukunft werden zusätzlich Daten zur Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung erhoben. Zweifelsfrei ermöglicht dies eine umfassendere Darstellung der Finanzlage der Kommunen. Zeitnah aufgestellte

und bestenfalls geprüfte Jahresabschlüsse erscheinen hier als notwendige Basis.

Ziel 3: Steuerungsunterstützung

Ein neues Steuerungsverständnis war ein weiteres, zentrales Ziel der Reformbemühungen. Auf der einen Seite sollte die Politik die zu erreichenden Ziele nebst dem dafür freigegebenen Budget vorgeben. Auf der anderen Seite sollte die Verwaltung darauf aufbauend die laufende Verwaltung führen. Wesentlich hierfür ist die Verwendung von Zielen und Kennzahlen im Haushalt.

Korrespondierend zu dieser Zielstellung sollen nach dem hessischen Gemeindehaushaltsrecht den Produkten im Haushalt Ziele zugewiesen und die Zielerreichung mit geeigneten Kennzahlen gemessen werden (§ 10 Abs. 3 GemHVO). Allerdings erfolgte letztes Jahr die Einschränkung dieser Pflicht zur Definition von Zielen und Kennzahlen auf ausschließlich „wesentliche“ Produkte (§ 4 Abs. 2 S. 5 GemHVO). Aus Steuerungsaspekten erscheint diese Regelung inkonsequent. Im Falle von „unwesentlichen“ Produkten sollten Kommunen eher deren Notwendigkeit überdenken. Die Aufnahme unwesentlicher Produkte bläht Haushalte und Jahresabschlüsse unnötig auf – das ginge zu Lasten der Transparenz und Übersichtlichkeit.

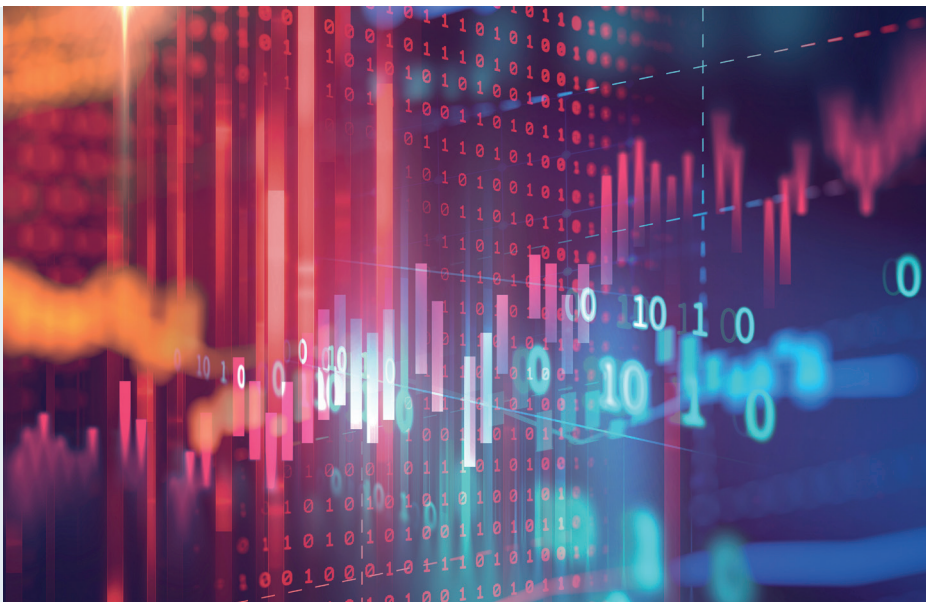
Gleichzeitig zeigt diese neue Regelung allerdings auch deutlich auf, dass in der hessischen kommunalen Praxis die Bildung von Zielen und Kennzahlen bislang nur schleppend vorangekommen ist. Hierfür

kann es verschiedene Gründe geben. Die prioritäre Umstellung des Rechnungsstils gehört nach über zehn Jahren kommunaler Doppik in Hessen nicht mehr dazu. Sofern es noch immer kein Ziel- und Kennzahlensystem gibt, ist dafür zunächst erstmaliger Abstimmungsaufwand zwischen Verwaltung und Politik anzugehen. Außerdem macht die Bildung von Zielen Erfolg oder Misserfolg messbar. Das ist eventuell nicht von jedem Akteur gewollt.

Die „besten“ Ziele und Kennzahlen können indes die gewünschte Wirkung nur beeinflussen und entfalten, wenn der Haushaltsplan rechtzeitig noch im Vorjahr beschlossen und bestenfalls genehmigt wurde. In Hessen ist leider das Gegenteil die Tagesordnung. Der Verstoß gegen den sog. „Vorherigkeitsgrundsatz“ (§ 97 Abs. 3 S. 2 HGO) liegt oftmals an der Tradition, den Haushaltsplan in der letzten Sitzung vor den Weihnachtsferien einzubringen. Beratung, Beschlussfassung und Genehmigung sind dann zwangsläufig erst im laufenden Haushaltsjahr möglich.

Zwischenbilanz:

Die kommunale Doppik hat zumindest in Hessen einen - wenn auch noch optimierbaren - Transparenzgewinn gebracht und parallel den Fokus vom früher kameralen Haushaltsausgleich richtigerweise hin zum generationengerechten Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses gelenkt. Insofern können die beiden Ziele Transparenz und Generationengerechtigkeit - bei allen Weiterentwicklungsbedarfen - positiv auf der Haben-Seite verbucht werden.



Ziel: aktuelle Steuerungskennzahlen.

Anders ist dagegen das Ziel der Steuerungsunterstützung zu qualifizieren. Hier werden noch zu stark die (gesetzlichen) Anforderungen den tatsächlichen Nachlässigkeiten angepasst. Hier bedarf es insofern eines Umsteuerungsprozesses. Darin kann sogar durchaus eine große Chance liegen.

Die Chance

Die Verbesserung mangelhafter oder gar nicht existierender Ziel- und Kennzahlensysteme ist nicht nur wünschenswert, sondern steuerungsnotwendig. Fehlen die Steuerungskennzahlen insgesamt, drängt es sich geradezu auf, die fehlenden Haushaltskennzahlen und -ziele auf Basis der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals – SDG) zu ergänzen.

Erstens sind angesichts der aktuellen Knappheitsbedingungen und wachsenden Transformationsanforderungen die Nachhaltigkeitskennzahlen ohnehin in die Haushaltssteuerung zu integrieren. Zudem lässt das doppelte Haushaltsrecht in Hessen die Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in die Produkte des gesetzlich sowieso notwendigen Kommunalhaushaltes zu.

Zweitens erlaubt dies, keine Parallelstrukturen implementieren zu müssen, d.h. die Ziele und Kennzahlen zur Haushaltssteuerung parallel zu denen der Nachhaltigkeitssteuerung in den Haushalt zu bringen.

Drittens sind mit den SDGs international

einheitliche Ziele vorgegeben, was deren Umsetzung erleichtert und Vergleiche etwa auf kommunaler Ebene erlaubt.

Viertens könnten dann gleich von Anfang an die wirklich steuerungsrelevanten Ziele zur Nachhaltigkeit von der Kommunalpolitik (und nicht von der Verwaltung) vorgegeben werden. Nur das ermöglicht die anschließende tatsächliche Steuerung nebst Zielerreichungskontrolle mit Kennzahlen.

Fünftens ist dieses Vorgehen für die meisten kleineren Gemeinden – nicht zuletzt aufgrund fehlender (Personal-)Ressourcen – ohnehin die schlankere Lösung und ist damit das Mittel der Wahl.

So kann der Transformationserfolg doch noch gelingen, denn Nachhaltigkeit darf nicht zum reinen Großstadt- und Landkreisthema werden. Erleichtert wird das, wenn standardisierte Nachhaltigkeitsindikatoren von externen Stellen frei verfügbar gemacht und dadurch in die Kommunalhaushalte übernommen werden können – etwa über das SDG-Portal.

Dieser Beitrag greift eine praxisorientierte Zwischenbilanz nach über zehn Jahren kommunaler Doppik in Hessen nebst weiterer Nachweisen auf:

- Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Zwischenbilanz zu den Zielen der Kommunalen Doppik am Beispiel Hessens - Punkt- oder Bruchlandung?, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg) 11.2022, S. 361 ff.

Wichtige Werke der Reformtreiber KGSt und IMK-Konferenz:

- IMK, Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21.11.2003 in Jena, TOP 26: Reform des Gemeindehaushaltsrechts; Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, Jena 2003

- KGSt, Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993

Eindrücke aus der Wissenschaft:

- Burth, Andreas / Egger, Mignon Sarah: Stand der Doppik-Einführung in den deutschen Kommunen, in: Zeitschrift für Kommunal финанzen (ZKF), Heft 2/2021, S. 29 ff.
- Raffer, Christian: Kaum Nutzen trotz hoher Kosten? – Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zur kommunalen Doppik in Deutschland, in: Junkernheinrich u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2021, Berlin 2021, S. 425 ff.