

Seit 1997 entwickelt das IPSASB Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor, d. h. für Gebietskörperschaften und andere öffentliche (internationale) Organisationen. Aktuell stehen 37 Standards für ein doppisches Rechnungswesen zur Verfügung, die alle wichtigen Bereiche der öffentlichen Rechnungslegung umfassen. Die Standards werden nach einem bestimmten Prozess erarbeitet, der eine breite Beteiligung der Anwender, Adressaten und Experten sicherstellt. Damit soll eine hohe Qualität und Akzeptanz erreicht werden. Derzeit verwenden 37 Länder die IPSAS entweder direkt oder haben nationale Standards, die auf den IPSAS basieren (siehe "2018 Status Report" der IFAC). Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von internationalen Organisationen wie die Europäische Kommission oder die Vereinten Nationen, die die doppischen IPSAS anwenden. Das IPSASB besteht aus 18 Mitgliedern aus 16 Ländern (davon fünf Mitglieder aus EU-Ländern, keins aus Deutschland) und hat die Aufgabe, die Standards zu erarbeiten, als Entwurf zur öffentlichen Diskussion zu stellen und schließlich herauszugeben. Neben dem IPSASB gibt es zwei Arbeitsgruppen, die die Arbeit des Gremiums unterstützen bzw. in gewisser Weise kontrollieren: Das Public Interest Committee (PIC) wurde 2015 geschaffen. Es besteht aus vier Mitgliedern

(BS/Dr. Isabell Nehmeyer-Srocke) Die EPSAS Working Group hat den Auftrag, zu eruiieren, wie Europäische Rechnungslegungsstandards (EPSAS) entwickelt und europaweit eingeführt werden können. Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) bilden eine wichtige Grundlage für diese Arbeitsgruppe. Insofern ist es wünschenswert, dass die deutsche Position – aus staatlicher und kommunaler Sicht – in die Entwicklung der IPSAS einfließt. Es ist wahrscheinlich, dass Deutschland damit indirekt auch einen Beitrag zur Entwicklung der EPSAS leistet. Deutschland ist seit diesem Jahr durch vier Mitglieder in der Consultative Advisory Group (CAG) des International Public Sector Accounting Standards Boards (IPSASB) repräsentiert. Leider ist die kommunale Perspektive unterrepräsentiert, obwohl die Themen von größter Relevanz für Kommunen sind und diese mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Doppik einen wichtigen Beitrag leisten könnten.

internationaler Organisationen und wachst über die Prozesse des IPSASB, wodurch die Interessen der Adressaten und die Qualität sichergestellt werden sollen.

Rolle der Consultative Advisory Group

Die Consultative Advisory Group (CAG) hat die Aufgabe, das IPSASB mit Blick auf die praktische Anwendung zu beraten. Die Mitglieder/-innen der CAG sind Praktiker/-innen, die für die Rechnungslegung öffentlicher Institutionen verantwortlich sind oder durch Tätigkeiten in Beratung, Wissenschaft oder NGOs ein besonderes Interesse an einer adressatengerechten Entwicklung öffentlicher Rechnungslegungsregeln haben. Durch den praktischen Input der CAG-Mitglieder tragen diese wesentlich zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Standards bei, die dem Anspruch genügen sollen, dass die auf Basis der IPSAS erstellten Abschlüsse



Dr. Isabell Nehmeyer-Srocke, Leiterin der Kämmerlei der Stadt Köln, schrieb bereits ihre Promotion über "Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS". In diesem Jahr wurde sie als Mitglied in die Consultative Advisory Group des IPSAS Boards (www.ipsasb.org/cag) berufen. Foto: BS/privat

den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Aktuell besteht die CAG aus 25 Mitgliedern aus 18 Ländern. Wird lediglich die aktuelle Position der Mitglieder betrachtet, repräsentieren zwölf Mitglieder die staatliche Ebene, sechs kommen von internationalen Organisationen, vier vertreten private Unternehmen oder Unternehmensverbände, zwei

kommen von Universitäten und ein Mitglied aus einer Kommune. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Deutschland derzeit mit vier Mitgliedern am stärksten vertreten ist. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass einige der Mitglieder der CAG in früheren Positionen für Kommunen oder kommunale Verbände gearbeitet haben, liegt der Schluss nahe, dass Kommunen in der Entwicklung der IPSAS unterrepräsentiert sind.

Kommunen können wichtigen Beitrag leisten

Die Themen der letzten Sitzung der CAG im Juni 2019 zeigen allerdings, dass Kommunen einen wichtigen Beitrag zur Entwick-

lung der IPSAS leisten können und sollten. Auf der Agenda stand u. a. die Bilanzierung von Kulturgütern. Sollten diese grundsätzlich in der Vermögensrechnung bilanziert werden? Oder würde es genügen, dass nur die Kulturgüter, die eine operationale Verwendung finden, angesetzt und bewertet und alle anderen mit einem Erinnerungswert erfasst werden? Konzeptionell ist es sicherlich zu befürworten, dass alle Vermögensgegenstände und Schulden einer öffentlichen Institution erfasst und zutreffend bewertet werden. Andererseits verursacht die genaue Bewertung von Vermögensgegenständen einen erheblichen Aufwand, der von der Nutzung doppischer Rechnungslegungsstandards immer noch abschreckt. Insofern wurde in dem Treffen auch diskutiert, ob nicht besser eine praktikable Vorschrift mit deutlichen Vereinfachungen, die die Anwendbarkeit der IPSAS in

der Praxis erleichtern würden, gegenüber einer konzeptionell exakten Bewertung Anwendung finden sollte.

Ein anderes Thema auf der Agenda der letzten Sitzung, das für Kommunen relevant ist, war die Bilanzierung von Investitionszuschüssen. Es wurde zur Diskussion gestellt, ob die Zuschüsse unmittelbar als Ertrag oder als Verbindlichkeit und über einen bestimmten Zeitraum ergebniswirksam zu erfassen sind. In dem Moment, in dem der Ertrag erfasst wird, trägt er zum Haushaltsausgleich – sofern dieser auf Basis des Ergebnishaushalts zu erreichen ist – bei. Erfolgt die Ertragsrealisierung zu anderen Zeitpunkten als die Abschreibungen der Anlage, entsteht ein Mismatch im Haushaltsausgleich, der dem Adressaten gegenüber schwer zu vermitteln sein wird.

Die EPSAS Working Group wird die Arbeit des IPSASB bei der Entwicklung der EPSAS berücksichtigen. Die Ertragsrealisierung, wie beispielsweise von Steuern oder von Investitionszuschüssen, die Bilanzierung von Sozialleistungen oder die Bewertung von Pensionsrückstellungen werden hier ebenfalls zentrale Themen sein. Eine Beteiligung deutscher Mitglieder an der Entwicklung der IPSAS ist insofern eine gute Vorbereitung auf die EPSAS, an deren Einführung kaum noch jemand zweifelt.

Weiterhin hoher Investitionsstau

Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen aktuelle Finanzdaten

(BS/gg) Die kommunalen Spitzenverbände freuen sich anlässlich der Veröffentlichung ihrer neuen Prognosedaten zur kommunalen Finanzlage für die Jahre 2019 bis 2022 über die weiterhin gute wirtschaftliche Lage in Deutschland. Trotz abgeschwächter Wachstumsaussichten stünden die kommunalen Haushalte im Durchschnitt derzeit noch gut da. Die aktuelle Situation und die noch eher positiven Aussichten seien allerdings entscheidend abhängig von einer weiterhin guten wirtschaftlichen Entwicklung. Deshalb dürften die Risiken etwa beim Weltmarkt oder der künftigen Zinsentwicklung nicht übersehen werden. Gerade angesichts der aktuellen Überschüsse müsse betont werden: Krisenfest und aus sich heraus tragfähig seien die Kommunalfinanzen noch lange nicht. Es bestehe weiterhin ein hoher Investitionsstau.

Die Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände, Helmut Dedy, Deutscher Städtetag, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Deutscher Landkreistag und Dr. Gerd Landsberg, Deutscher Städte- und Gemeindebund, stellten in einer gemeinsamen Erklärung fest: "Mittlerweile spiegelt sich die gute wirtschaftliche Lage auch in wachsenden kommunalen Investitionen wider. Gerade an den Orten, wo kommunale Infrastruktur endlich wieder instandgesetzt und aufgewertet werden kann, wird für alle sichtbar, wie wichtig eine solide kommunale Finanzausstattung ist. Eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen war in der Vergangenheit die Ausnahme. Jetzt muss es darum gehen, dass sie zur Regel wird. Deshalb müssen Schuldenabbau und Investitionen ab sofort Vorrang haben gegenüber neuen dauerhaften Aufgaben, die Bund und Länder ohne ausreichende Finanzierung den Kommunen auferden. Außerdem muss bewusster werden, dass ein scharfer wirtschaftlicher Abschwung jederzeit und ohne lange Vorwarnung eintreten kann."

Über fünf Milliarden Euro Überschuss im Jahr 2019

Die Prognose basiert – wie auch die Haushaltsplanungen von Bund und Ländern – auf der Annahme einer weiterhin guten und gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung. Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem Überschuss in Höhe von 5,6 Milliarden Euro. Für die Folgejahre werden deutlich abnehmende Finanzierungüberschüsse erwartet, zu einem großen Teil stehen dem allerdings steigende Investitionen gegenüber.

"Trotz insgesamt positiver Entwicklung der Kommunalfinanzen sind die Unterschiede von Kommune zu Kommune immer noch sehr groß", betonten Dedy, Henneke und Landsberg. Mit der Arbeit der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" sei nochmals deutlicher geworden, wie unterschiedlich die Chancen und Voraussetzungen in den einzelnen deutschen Kommunen seien. Dementsprechend unterschieden sich auch die Herausforderungen, vor denen die einzelnen Städte, Kreise und Gemeinden stünden. Man fordere die Bundesregierung mit Nachdruck auf, sich mit allen Beteiligten auf passgenaue Lösungen zu verständigen und auch ihren finanziellen Beitrag bereitzustellen.

Steigende Sozialausgaben

Bei den Sozialausgaben erwarten die Kommunen für den gesamten Prognosezeitraum weiterhin deutliche Zuwächse. Der unterdurchschnittliche Anstieg der Sozialausgaben im vergangenen Jahr habe sich als Reaktion auf die Spitzenbelastung im Jahr 2016 durch die Flüchtlingskosten ergeben – im Mehrjahresvergleich sei aber trotz dieses Rückgangs eine deutliche Niveauverschiebung festzustellen. Auch seien die Steigerungsraten der Sozialausgaben über den gesamten Prognosezeitraum hinweg größer als die Wachstumsraten der Einnahmen. Daher stellten die Hauptgeschäftsführer klar: "Die Beteiligung des Bundes an der Flüchtlingsfinanzierung wurde nur befristet fortgeschrieben. Und nach wie vor engagiert sich der Bund nicht bei der Finanzierung der Geduldeten. Die Kommunen benötigen eine planbare und auskömmliche Finanzierung."

Im Rahmen der Prognose wird von abnehmenden Finanzierungsüberschüssen und ansteigenden kommunalen Investitionen ausgegangen. Der Anstieg der Investitionen sei erfreulich. Die Kommunen könnten dennoch bislang nicht in dem Ausmaß investieren, wie es der Investitionsrückstand fordere und die Finanzlage letztlich zu lassen würde. Man hoffe, dass sich die verschiedenen Investitionshemmnisse in den kommenden Jahren etwas auflösen und die Kommunen zumindest die dringenden Investitionen umsetzen könnten, erklärten Dedy, Henneke und Landsberg.

Kernaussagen der Prognose

In der aktuellen Prognose der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzlage der Städte, Landkreise und Gemeinden (ohne Stadtstaaten) in den Jahren 2019 bis 2021 finden sich u. a. folgende Aussagen: Die kommunalen Spitzenverbände gehen im Jahr 2019 von kommunalen Einnahmen von 264,9 Milliarden Euro aus – das sind plus 4,3 Prozent. Sie rechnen mit Ausgaben von 259 Milliarden Euro, was einem Anstieg um 5,6 Prozent entspricht. Für 2020 wird eine Steigerung der kommunalen Einnahmen um 3,9 Prozent erwartet. Deutliche Steigerungen ergeben sich bei den Gewerbesteuererträgen im Jahr 2020, weil erhöhte Gewerbesteuerumlagen zur Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Deutschen Einheit auslaufen.

Der Finanzierungssaldo der Gesamtheit der Kernhaushalte der Städte, Landkreise und Gemeinden ist im Jahr 2019 positiv und liegt voraussichtlich bei 5,6 Milliarden Euro. Das Vorjahresniveau wird aber keinesfalls erreicht. In den kommenden Jahren ist mit sinkenden Finanzierungssalden zu rechnen. Aufgrund des abnehmenden Wachstums der Einnahmen ist im Jahr 2022 nicht mehr mit Überschüssen zu rechnen.

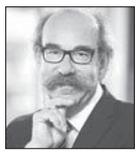
Bei den kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen sind – ausgehend von einem sprunghaften Anstieg um mehr als zehn Prozent im Jahr 2016 und leichten Gegenbewegungen in den Jahren 2017 und 2018 – durchgängig Steigerungsraten zu erwarten, die höher sind als das Wachstum der Einnahmen. Die Rate von 60 Milliarden Euro wird in diesem Jahr voraussichtlich überschritten, es werden Ausgaben von 61,7 Milliarden Euro erwartet. 2020 wird mit 64,2 Milliarden Euro gerechnet. Zuweisungen seitens des Bundes und der Länder werden auf der Einnahmenseite berücksichtigt. Ein separater Ausweis dieser Mittel ist nicht vollständig möglich, daher kann auch keine Netto-Belastung der Kommunen mit Sozialausgaben ausgewiesen werden.

Bei den Investitionen wird für das laufende Jahr mit einem Rekord-Wachstum von knapp 15 Prozent auf 31,7 Milliarden Euro gerechnet. Im Jahr 2020 wird ein Anstieg auf 34,9 Milliarden Euro erwartet.

"Leistungsorientierte Bezahlung"

LOB für alle?

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann
leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.
Foto: BS/privat

Besondere Leistungen werden besonders belohnt. Das zumindest ist der Grundgedanke von § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Ziel ist, eine Anreizfunktion zu schaffen, um Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken. Deswegen ist das Leistungsentgelt als variable, leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt ausgestaltet.

Tatsächlich zahlten aber genau die Hälfte der von uns untersuchten Städte die "Leistungsorientierte Bezahlung" (LOB) nach dem "Gießkannenprinzip" aus. Das heißt unabhängig von den tatsächlich erbrachten Leistungen erhielten alle Beschäftigte eine leistungsorientierte Zulage. Zwar ist die Anwendung dieses Systems für die Fälle vorgesehen, in denen keine "LOB-Vereinbarung" zwischen Dienststellenleitung und Personalvertretung zu Stande kommt. Aber 17 von 18 Städten hatten eine solche Dienstvereinbarung, dennoch scheuten neun Kommunen die individuelle Entscheidung und schützten an alle aus. Als Gründe dafür wurden u. a. genannt:

- hoher Verfahrensaufwand, um eine Dienstvereinbarung mit Elementen der Zielvereinbarung und systematischer Leistungsbewertung zu erstellen,
- hohe zeitliche Beanspruchung der Führungskräfte,
- um die ausgehandelte Dienstvereinbarung umzusetzen,
- Große Rechtsunsicherheit,
- Sorge vor Unzufriedenheit und Unfrieden bei den Beschäftigten.

Dass es aber doch geht, zeigten uns eindrucksvoll fünf Städte: Über die jeweilige Dienstvereinbarung wurde den Anforderungen des Tarifrechts Rechnung getragen. Eine Prämie wurde nur bei einer überdurchschnittlichen Leistung ausgeschüttet. So wurde der Entstehungsgeschichte des § 18 TVöD Rechnung getragen. Das Tabellenentgelt deckt die "Normalleistung" ab. Sie wird erbracht, wenn bei Vorliegen einer Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung der Beschäftigte den Durchschnittswert der Bewertungsrichtlinie erfüllt. Nur die "über dem Durchschnitt" liegenden Leistungen sollten zu einer zusätzlichen Zahlung führen. Eine Ausschüttung nach dem "Gießkannenprinzip" kann daher nicht befürwortet werden.

Lesen Sie mehr zum Thema "Personalmanagement" im Kommunalbericht 2018, Hessischer Landtag, Drucksache 19/6812 vom 13. Dezember 2018, S. 194 ff. Der vollständige Kommunalbericht ist kostenfrei unter rechnungshof.hessen.de/abrufbar.

Beamtendarlehen 10.000 € - 120.000 €

- Vorteilzins für den öffentl. Dienst
- Umschuldung: Raten bis 50% senken
- Baufinanzierungen nicht günstig

0800 - 1000 500 Free Call

Wir vergleichen, konzentriert zu.

Seit über 40 Jahren.

NEUER exklusiver Beamtenkredit

2,50% echter Vorteilzins

effektiver Jahreszins

SUPERCHANCE um teurere Kredite, Beamtendarlehen/Versicherungsdarlehen & Girokredite sofort entspannt umschulden. Reichsparen mit unserem neuen Exklusivzins, warum mehr zahlen. Unser neuer und bester Zins aller Zellen, noch nie waren die Zinskosten so gering!

Deutschlands günstiger Spezial-Beamtenkredit ohne Versicherungen

Unser bester Zins aller Zellen

Sensationsell günstig

AK-FINANZ

Kein Verfall! Bis zu 10 Jahren Laufzeit! 100% Kreditsicherstellung!

Kreditvermittlungs-Gesellschaft
4070 Mannheim
Königsplatz 10
info@ak-finanzz.de
www.ak-finanzz.de