

KOMMUNE + HAUSHALT

STAATSANZEIGER – Wochenzeitung für Wirtschaft, Politik



und Verwaltung in Baden-Württemberg



Den Haushalt
auch in der Krise
meistern. Seite 4

AUS DEM INHALT



- 8-9 **WO SICH EIN GENAUER BLICK AUF DIE AUSGABEN LOHNT:** Eine Produktkritik zeigt, welche Leistungen sich eine Kommunen in Zeiten knapper Kassen noch leisten kann.
- 10-11 **DARAUF ACHTEN KÄMMERER BEIM HAUSHALT:** Ein doppischer Haushalt besteht vor allem aus Kennzahlen. Jede einzelne steuert einen kleinen Beitrag zur Antwort auf die Frage bei, wie es einer Kommune finanziell geht.
- 12-13 **VERÄNDERTE EINNAHMEN UND AUSGABEN DURCH DIE PANDEMIE:** Wie sie sich mittel- und langfristig entwickeln werden, erklären Experten von Kommunalverbänden und aus der Forschung.
- 14-15 **PILOTENWISSEN:** Nicht alle müssen die gleichen Fehler machen. Deshalb teilen die Pilotkommunen für die Doppik-Umstellung ihren Erfahrungsschatz in einer Serie mit den Städten und Gemeinden, die erst kürzlich auf die Doppik umgestellt haben.
- 16-18 **KOMMT DIE EINHEITLICHE DOPPIK IN DER EU?** Sie soll für Transparenz und Vergleichbarkeit innerhalb und zwischen EU-Ländern sorgen. In Deutschland ist sie jedoch umstritten. Kritik kommt auch von den Kommunalverbänden.

4 LEERE KASSEN FORDERN RATHAUS UND GEMEINDERAT

Durch die Corona-Krise droht vielen Kommunen im Land ein unausgeglichener Haushalt. Doch Verwaltung und Gemeinderat haben eine Fülle von Möglichkeiten, darauf zu reagieren: Das Priorisieren einzelner Aufgaben und Projekte ist nach Angaben der Experten unerlässlich. Es kann sich für Kommunen zudem lohnen, die Bürger mit ins Boot zu holen. Außerdem ist es auch im doppischen System möglich, einen unausgegleichen Haushalt zu verabschieden.

- 19 **WERTSACHEN:** Wie schwierig die Vermögensbewertung sein kann, wissen inzwischen alle Kommunen im Land. In einer Serie werfen unsere Autoren einen eher unkonventionellen Blick auf manche Wertsachen der Kommunen.
- 20-21 **NEUES EIGENBETRIEBSRECHT:** Der Experte Wolfgang Hafner von der Hochschule Kehl erklärt, was es mit den zwei neuen Eigenbetriebsverordnungen auf sich hat und für welche sich die Kommunen am besten entscheiden.
- 22 **LETZTES DRITTEL BEFINDET SICH IM ENDSPURT:** Wie es um die Umstellung von der Kame-ralistik auf die Doppik in den Kommunen in Baden-Württemberg steht.
- 23 **PERSONALIEN, TERMINE UND MEHR VOM STAATSANZEIGER:** Informieren Sie sich umfassend rund um das Thema Finanzen.

Das interaktive PDF zu **Kommune + Haushalt** finden Sie unter:
<https://kurzlinks.de/Journale>

Impressum

Herausgeber und Verlag: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Breitscheidstraße 69, 70176 Stuttgart Geschäftsführer: Dr. Alexander Teutsch, Telefon: 07 11/6 66 01-0, info@staatsanzeiger.de, www.staatsanzeiger.de Redaktion: Chefredakteurin: Breda Nußbaum; Susanna Ketterer, Christoph Müller, Philipp Rudolf Projektleitung und Gestaltung: Barbara Wirth Anzeigen: Uwe Minkus, Telefon: 07 11/6 66 01-229, anzeigen@staatsanzeiger.de Titelfoto: Adobe Stock/alphaspirit Druck: Ungeheuer + Ulmer KG GmbH + Co, Körnerstraße 14 - 18, 71643 Ludwigsburg

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

die Haushaltslage vieler Kommunen ist schwierig. Durch die Corona-Pandemie strömt weniger Geld in die Kassen der meisten Städte und Gemeinden. Je nachdem, welche Unternehmen eine Kommune angesiedelt hat, sind die Gewerbesteuereinnahmen deutlich gesunken. Außerdem haben sich die Einnahmen, beispielsweise von ÖPNV und Kitas, deutlich verringert. Zudem ist das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer zurückgegangen und damit auch der kommunale Anteil davon. Das Haushaltsdefizit vieler Kommunen ist eines der Themen, das die Staatsanzeiger-Redaktion im neuen Fachjournal aufgreift und es verständlich aufbereitet – für Bürgermeister, Verwaltungsmitarbeiter, Kämmerer und Gemeinderäte.

Lesen Sie im Titelthema, wie Kommunen mit weniger Geld in den Kassen umgehen können: Gemeinderat und Verwaltung sollten sich auf eine gemeinsame Strategie einigen und auch Sparmethoden wie die Aufgabenkritik in Betracht ziehen. Experten aus Wirtschaft und Forschung schätzen für Sie zudem ein, wie sich die kommunalen Einnahmen und Ausgaben, die sich durch die Pandemie verändert haben, langfristig entwickeln werden.

Einen Blick in die Zukunft wirft auch der Experte Wolfgang Hafner, Professor an der Hochschule Kehl. Er erklärt, was es mit den zwei neuen Eigenbetriebsverordnungen ab dem Wirtschaftsjahr 2023 auf sich hat und für welche sich die Kommunen am besten entscheiden. Erfahren Sie außerdem, warum die EU daran arbeitet, die doppische Rechnungslegung EU-weit zu vereinheitlichen. Ob die European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) wirklich kommen und wie groß der Umstellungsaufwand für Kommunen wird, ordnen Verbände und Experten für Sie ein.

Wir freuen uns über Ihre Anregungen zu unserem neuen Journal und wünschen Ihnen viele wertvolle Erkenntnisse für Ihre Arbeit.

Es grüßt Sie herzlich

Ihre

Breda Nußbaum,
Chefredakteurin Staatsanzeiger für Baden-Württemberg



Auf Social Media finden Sie uns unter:

Facebook: <https://www.facebook.com/sta.redaktion>

Instagram: <https://www.instagram.com/sta.redaktion>

Twitter: https://twitter.com/sta_redaktion



HAUSHALTSDEFIZIT

LEERE KASSEN FORDERN RATHAUS UND GEMEINDERAT

Durch die Corona-Krise droht vielen Kommunen im Land ein unausgeglichener Haushalt. Doch das Entscheidungsgremium hat eine Fülle von Möglichkeiten, darauf zu reagieren. Das Priorisieren einzelner Aufgaben und Projekte ist nach Angaben der Experten unerlässlich. Es kann sich demnach auch lohnen, die Bürger mit einzubeziehen.

VON DANIEL VÖLPEL

Unerfreuliche Zeiten kommen auf die Gemeinderäte und Verwaltungen der Kommunen im Land zu: Je länger sich die Corona-Pandemie zieht, desto weniger Steuern und Gebühren fließen in die Kassen der Rathäuser. Kommunen und Landkreise müssen nach Angaben ihrer Interessenverbände mit mageren Jahren rechnen. Daher werden die Gemeinderäte ihrer Bürgerschaft manches zumuten müssen. Doch das muss nicht zu Unmut und Spaltung führen, wenn man zu einer gemeinsamen Kraftanstrengung aufruft.

Bei diesem Kraftakt kommt es vor allem darauf an, dass die Bürgermeister und Gemeinderäte an einem Strang ziehen. „Entscheidend ist der Wille der Entscheidungsträger“, sagt Dirk Leißner, Professor für kommunales Finanzmanagement an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Jetzt gelte es, die Leistungen der Kommune methodisch zu priorisieren – also genau festzulegen, welche laufenden Projekte und welche Investitionsvorhaben welche Wichtigkeit erhalten sollen. Diese Reihenfolge müsse diszipliniert befolgt werden, wozu auch gehöre, weniger Wichtiges sein zu lassen, auch wenn es Widerstand gebe (siehe Checkliste). „Es trifft immer irgendwen“, so Leißner. „Aber weil die Mittel begrenzt sind, komme ich um eine Priorisierung nicht herum.“ Denn wenn die Entscheidungsträger nicht aktiv priorisierten, sei am Ende trotzdem das Geld ausgegeben. „Aber möglicherweise ist die Kommune bei dem Projekt nicht vorangekommen, dass ihr eigentlich am wichtigsten war.“

Experte: Verwaltungen müssen Transparenz schaffen

Im ersten und wichtigsten Schritt dieses Prozesses müsse die Verwaltung Transparenz schaffen und entscheidungsrelevante Informationen bereitstellen, fordert Friedhelm Werner, Bildungsleiter beim Bildungswerk für Kommunalpolitik Baden-Württemberg: „Für welche Aufgaben wird in der Kommune Geld ausgegeben? Wie haben sich die Aufwendungen und Erträ-

ge in den letzten Jahren entwickelt? Wo liegt der Kostendeckungsgrad bei unseren Leistungen? Welche künftigen Einflussfaktoren müssen wir berücksichtigen – etwa Baugebiete und Kinderzahlen? Da kann eine Verwaltung mit Grafiken und Übersichten viel dazu beitragen, dass der Gemeinderat schnell sieht, wo man steuernd eingreifen kann und muss“, so Werner.

REGELN ZUM HAUSHALTAUSGLEICH

Nach Paragraph 78 der Gemeindeordnung muss die Gemeinde „die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen 1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen, 2. im Übrigen aus Steuern“ beschaffen. Kredite für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung sind erlaubt, „wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar“ wäre. Zulässig sind auch Kassenkredite, um kurzfristig die Liquidität sicherzustellen.

So kann der Haushalt ausgeglichen werden (Paragraph 80): „Das Ergebnis aus ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen soll unter Berücksichti-

gung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen werden.“ Ist dies „trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten sowie Verwendung des Sonderergebnisses und von Überschussrücklagen nicht möglich, kann ein Fehlbetrag in die drei folgenden Haushaltsjahre vorgetragen werden“. Paragraph 24 der Gemeinde-Haushaltsverordnung gibt zusätzlich vor, dass die Kommune Aufwendungen pauschal kürzen oder die Überschüsse und Rücklagen des Sonderergebnisses heranziehen kann. Bleibt ein Fehlbetrag übrig, ist dieser mit dem Basiskapital zu verrechnen, also dem in der Eröffnungsbilanz erhobenen Reinvermögen. Dieses darf nicht negativ werden.

Wenn die Kommunen aus früheren Jahren liquide Mittel angesammelt haben, müssen sie sie jetzt einsetzen, um den laufenden Betrieb zu finanzieren. Investitionen können dann nur noch über Kredite finanziert werden. „Rein rechtlich gesehen sind die Kreditmöglichkeiten der Kommunen größer als die des Landes oder Bundes, da es auf kommunaler Ebene keine Schuldenbremse gibt“, sagt Leißner. Zudem erhielten Kommunen diese Kredite im Moment noch faktisch zinsfrei. Die Kommune müsse aber in der Lage sein, die Kredite zu tilgen. Genau diese Tragfähigkeit des Schuldendienstes dürfte angesichts der Gesamtlage geringer werden.

Lernen, mit weniger Geld auszukommen

Vor diesem Hintergrund sieht auch Steffen Jäger, Präsident des Gemeindetags Baden-Württemberg, in der Politik wieder eine Phase angebrochen, in der diese entscheiden müsse, welche Leistungen oder Standards nicht mehr oder nur eingeschränkt fortgeführt werden könnten. „Die öffentlichen Hände müssen lernen, auf Dauer mit weniger Geld auszukommen“, forderte Jäger zum Jahreswechsel in seiner Verbandszeitschrift. Dies gelinge mit dem Ansatz „weniger Staat, mehr Eigenverantwortung“.

Dies kann zum Beispiel im Rahmen einer Aufgabenkritik geschehen (siehe auch Seite 8). Dabei gilt es laut Werner für Verwaltung und Gemeinderat, auszuleuchten, welche freiwilligen Aufgaben die Gemeinde mit welchem Standard erfüllt und welche weisungsfreien Pflichtaufgaben die Kommune wie gut umsetzt. Denn dort liegen aus Sicht aller Befragten Einsparpotenziale. Gerade bei den Standards sieht Dirk Leißner Spielräume, da man sich in den guten Jahren einige Extras geleistet habe. Dies können Größe und Ausstattung von Bauvorhaben sein, aber

„ES TRIFFT IMMER IRGENDWEN. ABER WEIL DIE MITTEL BEGRENZT SIND, KOMME ICH UM EINE PRIORISIERUNG NICHT HERUM.“

DIRK LEISSNER, PROFESSOR AN DER HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

auch die Personalschlüssel etwa in Kinderbetreuungseinrichtungen. Zudem müssten die Kommunen „in viel größerem Maß als bisher auf interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung setzen“.

Eine Klausurtagung eignet sich für diese Beratungen aus Werners Sicht besonders gut: „In diesem geschütz-

ten Rahmen hört man schnell heraus, was gehen könnte oder was kommunalpolitisch nicht infrage kommt. Meistens liegt es ja nicht am Wissen, sondern am Umsetzen von unpopulären Maßnahmen bei den freiwilligen Aufgaben“, sagt er. Ein weiteres Instrument schlägt der Bund der Steuerzahler Baden-Württemberg (BdSt) vor: „Um Einsparpotenziale zu identifizieren, ist die Einrichtung einer Haushaltsstrukturkommission sinnvoll, die alle Aufgabenbereiche der Kommune systematisch auf Einsparpotenziale hin untersucht“, so der BdSt-Landesvorsitzende Zenon Bilaniuk vor. „Dabei helfen auch viele kleine Einsparungen.“

Nicht immer ist eine solche Kommission aus Sicht des Kommunalberaters Werner jedoch nötig: „Sparen, streichen, Erträge erhöhen, Aufwand reduzieren ist eine Aufgabe, bei der alle Mitglieder des Gemeinderates gerne vollumfänglich informiert sein und ihre Meinung einbringen möchten“, sagt er. Alternativ könne man prüfen, ob der Finanz- und Wirtschaftsausschuss diese Aufgabe übernehmen könnte. Wie auch immer solle zunächst die Verwaltung unter Vorsitz des Beigeordneten, des Fachbeamten fürs Finanzwesen und der Fachbereichs- oder Amtsleitungen „eine gute Vorschlagsliste“ erarbeiten. Der Bürgermeister bewerte diese Vorschläge dann auf ihre kommunalpolitische Umsetzung, bevor sie ins Gremium kommen.



HIER KANN DIE KOMMUNE SPAREN

Unter anderen macht der Bund der Steuerzahler Baden-Württemberg konkrete Vorschläge, wo eine Haushaltsstrukturkommission ansetzen kann:

- ✓ Von der Verwaltung eine Liste mit allen freiwilligen Leistungen einfordern und diese nach Einsparmöglichkeiten durchforsten
- ✓ Nach vermeintlich kleinen Posten suchen, etwa dem Aufwand für Ehrungen und Repräsentationen oder Freikartenvergaben
- ✓ Stand der Versicherungen überprüfen
- ✓ Weniger Gutachten extern vergeben
- ✓ Interkommunale Zusammenarbeit prüfen, etwa beim Personalamt oder Bauhof
- ✓ Prüfen, welche Arbeitsabläufe verschlankt werden können, auch durch Digitalisierung
- ✓ Pflege von Schulanlagen als Patenschaften an Klassen übergeben
- ✓ Personalschlüssel in Einrichtungen überprüfen und gegebenenfalls absenken
- ✓ Verwaltungsarbeiten in Kindergärten einschränken oder an das Rathauspersonal übergeben
- ✓ Ausstattungsstandards in Einrichtungen absenken
- ✓ Hausmeisterpool für öffentliche Einrichtungen einrichten
- ✓ Sponsoring im Sport- und Kulturbereich prüfen
- ✓ Freiwilligkeitsleistungen wie zum Beispiel beim Marketing überprüfen
- ✓ Einsatz von Ehrenamtlichen etwa in Museen
- ✓ Öffnungszeiten überdenken
- ✓ Einsparungen bei Bauvorhaben prüfen, etwa bei Größe, Ausstattung und Gestaltung
- ✓ Nicht zwingend notwendige Bauprojekte zurückstellen

Ausgaben zu verringern, ist die eine Seite der Medaille. Einnahmen zu erhöhen, die andere. Etwa 40 Prozent ihrer Einnahmen bestreiten die Kommunen nach Angaben des Finanzministeriums aus Steuern, wovon sie vor allem die Grund- und Gewerbesteuer über eigene Hebesätze beeinflussen können. Weitere 20 Prozent kommen aus Gebühren und Beiträgen, auch diese können die Kommunen selbst beeinflussen. Der Rest stammt fast ausschließlich aus den Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), also dem kommunalen Finanzausgleich.

Viele Kommunen erhöhen Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer

„Viele Kommunen haben bereits begonnen, die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuern zu erhöhen, dieser Trend könnte sich verstärken“, sagt Susanne Nusser, Finanzdezernentin des Städtetags Baden-Württemberg. Denn: „Die Kämmerer sind an die Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsordnung gebunden.“ Und die sehe vor, zuerst die Einnahmeseite heranzuziehen (siehe Infokasten). Mehr noch, sie schreibt vor, dass Verwaltung und Gemeinderat alle denkbaren Anstrengungen unternehmen, um Ausgaben einzusparen und mehr einzunehmen. Nur ein Trend der Corona-Ära dürfte dabei zusätzliches Geld in die Gemeindekasse bringen: Viele neu angeschaffte Hunde führen zu höheren Hundesteuer-Zahlungen. Äußerst unsicher bleiben dagegen die Einnahmen aus der Vergnügungsteuer, Eintrittsgelder und auch die Gebühren etwa für Kindergärten: Die fließen nur, wenn die Einrichtungen auch geöffnet sind.

Den Kommunen rät Friedhelm Werner zu folgender Prüf-Reihenfolge: Erst sollte man Mieten und Pachten unter die Lupe nehmen, danach Gebühren, Beiträge und die Kostendeckungsgrade. Erst, wenn das alles nicht ausreicht, kämen die globale Minderausgabe oder Steuererhöhungen in die Diskussi-

on. Dabei gelte es, die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, die Höhe des Ertrags und die Auswirkung auf das Image der Stadt zu diskutieren. Gar die Haushaltsziele zu ändern, hält Werner erst dann für sinnvoll, wenn der Sparzwang sehr ausgeprägt ausfällt. Denn gerade die Kinderbetreuung und die Schulen seien von grundlegender Bedeutung für eine Kommune.

Kommunen können auch unausgeglichene Haushalt verabschieden

Vor besonderen Schwierigkeiten stehen die Kreise bei den Haushaltsplanungen: „Als Sozialstaat vor Ort werden die Landkreise die Corona-Auswirkungen besonders hart zu spüren bekommen“, sagt Alexis von Komorowski, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Baden-Württemberg. Anders als die Kommunen haben sie keine eigenen Steuern, die sie erhöhen könnten, sondern nur die Kreisumlage – die wiederum die Kommunen belastet. „Wir empfehlen den Landkreisen, den Kreisumlagesatz in einem strukturierten, transparenten und konsensorientierten Verfahren zu bestimmen und dabei sowohl den Finanzbedarf des Kreises als auch den der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden angemessen zu würdigen“, so von Komorowski.

Einen unausgegliehen Haushalt zu verabschieden, ist ebenfalls nicht unmöglich. Allerdings verschiebt man damit die Belastung in die Zukunft. Da sich Phasen der Konjunktur mit Rezessionen abwechseln, spricht das für die Kommunen zuständige Innenministerium auch von „unvermeidbaren fi-

nanzwirtschaftlichen Schwankungen“ in den Haushalten – weshalb es akzeptiert, dass es nicht in jedem Jahr gelingt, ordentliche Erträge und Aufwendungen auszugleichen. „Derartige Fehlbeträge können hingenommen werden, wenn sie nicht strukturbedingt sind“, teilt ein Ministeriumssprecher mit. Sie müssten eben mit Rücklagen verrechnet oder in den nächsten Jahren ausgeglichen werden können. Das Ministerium verspricht, die Rechtsaufsicht werde auf die Lage jeder einzelnen Kommune individuell und flexibel reagieren, wobei man die haushaltsrechtlichen Vorgaben großzügig auslege – ohne jedoch die Vorschriften aufzuweichen.

Wenn Kürzungen unumgänglich sind, rät Werner dazu, über Information und Kommunikation die Betroffenen zu Beteiligten zu machen. „Das heißt zunächst muss man ausführlich über die Notwendigkeit von Spar- oder Konsolidierungsmaßnahmen informieren und diskutieren. Das Reden mit den Betroffenen bringt viel Erkenntnisgewinn. Diese Zeit muss man sich nehmen“, sagt er. Neben den Diskussionen im Gemeinderat und offene Fraktionssitzungen böten sich dafür Informationen im Netz, Bürgerinformationsveranstaltungen oder aktive Bürgerbeteiligung an. Zusätzlich könnte man eigene kreative Sparvorschläge aktiv einfordern. „Die Bürger erkennen derzeit, dass sich die Zeiten geändert haben“, sagt auch Zenon Bilaniuk. „Es kann sich sogar lohnen, die Bürger aufzufordern, Einsparvorschläge zu unterbreiten. Vor allem sollte man auf ein umfassendes bürgerschaftliches Engagement setzen, denn auch das entlastet die Kommunen.“ ■



PRODUKTKRITIK

WO SICH EIN GENAUER BLICK AUF DIE AUSGABEN LOHNT

Auf der einen Seite schränkt die kommunale Doppik die Spielräume von Gemeinden ein. Sie müssen künftig den Wertverlust ihrer Gebäude und Fahrzeuge erwirtschaften. Andererseits ermöglicht das neue kommunale Haushaltsrecht einen genauen Blick darauf, welche Leistungen sich eine Kommunen in Zeiten knapper Kassen überhaupt noch leisten kann.

VON PHILIPP RUDOLF

Es lief über Jahre sehr gut für die Finanzen der Kommunen, viel wurde investiert, Gemeindehallen wurden gebaut, Freibäder saniert. Nun entsteht mit der Doppik und der Corona-Krise gleich doppelter Druck auf die Haushalte. Denn Städte, Gemeinden und Landkreise müssen mit der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts die Abschreibungen erwirtschaften: Sie sollen den Werteverzehr von Gebäuden, Fahrzeugen oder Spielgeräten sichtbar machen – und Jahr für Jahr ausgleichen. Durch diesen Haushaltsausgleich sollen auch liquide Mittel erwirtschaftet werden, die sie dann für Investitionen und die Tilgung von Krediten verwenden können.

Mit Corona brachen 2020 zudem massiv die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen weg, was von Bund und Land zunächst mit einem Milliarden-Hilfspaket aufgefangen wurde. Doch für diese Rettungen nehmen sie Rekordschulden auf – das könnte langfristig die Einnahmenseite der kommunalen Ebene schwächen (siehe auch Seite 12).

„Die Kommunen haben ihre Aufgaben stetig zu erfüllen“

Was tun, wenn die Einnahmen nicht mehr sprudeln? Dann braucht es unter anderem einen kritischen Blick auf die Ausgabenseite. Hier kann ausgerechnet die Doppik Teil der Lösung sein. Auf den Prüfstand sollen dabei die Ausgaben für interne Abläufe, aber auch für öffentliche Aufgaben: ob freiwillig, wie etwa der Betrieb eines Freibads, oder verpflichtend, wie der Unterhalt von Kindertagesstätten und Schulen.

Bürgermeister, Verwaltungen und Gemeinderäte müssen dann jeden Stein umdrehen. Begriffe gibt es für diese Vorarbeit zum Sparkurs einige: Aufgabenkritik oder Haushaltskonsolidierung. Mit der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) hat sich ein weiterer etabliert: Produktkritik. Denn Produkte bilden die Dienstleistungen im

Haushaltsplan einer Kommune ab: von der Kita bis zum Friedhof. Bei manchen Produkten gibt es mehr Spielraum zum Sparen als bei anderen: Schließlich müssen Pflichtaufgaben erfüllt und können nicht einfach gestrichen werden. Denn der oberste Grundsatz der Gemeindeordnung lautet: „Die Kommunen haben ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.“ Trotzdem sollten Kommunalpolitiker durchaus auch bei den Pflichten ansetzen, erklärt Dieter Brettschneider, Professor für Kommunales Finanzmanagement an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl. Schließlich können die Gemeinden oft selbst entscheiden, wie sie eine Aufgabe erledigen.

Möglich, aber politisch heikel, ist es, bei den freiwilligen Aufgaben den Rotstift anzusetzen. „Gerade diese werden oft deutlich mehr diskutiert als die Pflichtaufgaben“, so Brettschneider. „Über Wasserversorgung diskutiert dagegen keiner, daran hat man sich gewöhnt. Wenn aber ein Schwimmbad

EIN BEGRIFF IM WANDEL DER ZEIT

„Aufgabenkritik ist eigentlich nicht der richtige Begriff, ihn gibt es schon seit Jahrzehnten“, erklärt Gunnar Schwarting, Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, früherer Kämmerer und Geschäftsführer des Städtetags Rheinland-Pfalz. Besser zutreffend sei der englische Begriff „spending review“, zu deutsch: Ausgaben-Überprüfung. Schließlich gelte es nicht nur öf-

fentliche Aufgaben, sondern auch interne Abläufe auf den Prüfstand zu stellen.

Und mit der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens hat sich mit Produktkritik ein neuer Begriff etabliert. Damit wird die jeweilige Leistung einer Gemeinde im Haushaltsplan untersucht, die als auch als Produkt bezeichnet wird. .



geschlossen wird, fallen diese Dinge politisch oft schwerer ins Gewicht.“ Weil es über Jahre wirtschaftlich gut lief und die Abschreibungen nach der alten Kameralistik nicht erwirtschaftet wurden, muss sich nun so manche Gemeinde auf harte Einschnitte gefasst machen. „Viele Gemeinden haben jahrelang über ihre Verhältnisse gelebt, was die Kameralistik angezeigt hat. Dadurch haben nun einigen Kommunen das Problem, die dauernde Leistungsfähigkeit gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde zu garantieren“, so Brettschneider.

Mit der Einführung des NKHR sind auch die Begriffe „Effizienz“, die Zielfindung, und „Effektivität“, die Wirtschaftlichkeit, in der Gemeindeordnung, in Paragraf 80, aufgenommen worden. Hier steht: „Gemeinden sollen Schlüsselpositionen und Leistungsziele darstellen“. Davor kam der Begriff Ziel in der Gemeindeordnung nicht vor. „Bislang wurde nur über Geld gesprochen, nun kann ich über die Leistung einer Gemeinde reden und diese sichtbar machen“, erklärt Brettschneider. Das schaffe Gemeinderäten und Bürgermeistern wiederum Argumente, um von Bürgern liebgewonnene Angebote zu streichen.

„Man redet viel mehr über Leistungen und nicht über Geld“

Mit Gemeinderäten erarbeitet der Finanzexperte Brettschneider einen Sparplan, und klopft die einzelnen Produkte genau auf ihre Wirtschaftlichkeit ab. Zunächst gilt es aber, eine strategische Zielplanung zu erarbeiten. Verantwortliche sollten sich mit einem Konzept der Haushaltskonsolidierung überlegen, was sie eigentlich erreichen wollen. „Eine Tourismusgemeinde wird auf ihr Freibad eher nicht verzichten wollen und an anderen Stellen sparen“, so Brettschneider. Ist die Zielsetzung klar, geht es Schritt für Schritt daran, die einzelnen Aufgaben zu hinterfragen, vom Großen und Ganzen geht es in das einzelne Produkt. Beispiel Mehrzweckhalle: Gibt es in

unterschiedlichen Ortsteilen Hallen, fällt der Blick in Krisenzeiten auf deren Wirtschaftlichkeit. „Hier muss man sich überlegen, ob man sich für einen Ort mit 400 Einwohnern eine Halle leisten kann oder nicht“, erklärt Brettschneider. Dafür müssen sich Räte und Verwaltung anschauen, wie das Gebäude genutzt wird und entsprechende Kennzahlen bilden: An welchen Wochentagen ist sie von wem belegt? Wie oft steht sie leer? Welche Kosten fallen für die Unterhaltung pro Nutzer an, welche Einnahmen gibt es?

Überholt und extrem teuer im Unterhalt

Politisch oft hoch umstritten sind etwa manche Verwaltungsstrukturen, an die der Rotstift angesetzt werden kann, zum Beispiel die Ortsverfassung. Mit der Gemeindegebietsreform vor 50 Jahren haben viele Teilorte eigene Ortschaftsräte und Ortsvorsteher. Laut Brettschneider sind diese jedoch überholt und extrem teuer im Unterhalt, viele Gemeinden könnten sich diese nicht mehr leisten. Auch hier müsste eine Aufgabenkritik ansetzen.

Gunnar Schwarting, Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, rät Kommunen, beim Thema Sparen den Blick auf innere Abläufe zu richten: „Sind die Prozesse zu langsam oder zu umständlich?“ So könnten Genehmigungsprozesse nicht im Ketten-, sondern im Sternverfahren ablaufen: Die Anträge werden nicht nacheinander, sondern jedem Beteiligten gleichzeitig zum Bearbeiten übergeben.

Wenn Verwaltungen ihre Prozesse überprüfen, ist es laut Schwarting hilfreich, wenn Mitarbeiter nicht den eigenen Teilbereich unter die Lupe nehmen. Vielmehr sollten die Gruppen gemischt werden, damit die Kollegen aus anderen Abteilungen mit einem unverstellten Blick Ideen und Kritik äußern. Auch externe Berater könnten bei der Optimierung helfen, ebenso wie Bürger, die Rückmeldung etwa über Anmeldeverfahren geben können. ■

DOPPISCHE KENNZAHLEN

DARAUF ACHTEN KÄMMERER BEIM HAUSHALT

Ein doppischer Haushalt besteht vor allem aus Kennzahlen. Bei einigen von ihnen ist durch Gesetze und Verordnungen vorgeschrieben, dass sie im Zahlenwerk ausgewiesen sein müssen. Andere sind optional. Gemeinsam ist ihnen eine Eigenschaft: Jede Kennzahl steuert einen kleinen Beitrag zur Antwort auf die Frage bei, wie es einer Kommune in finanzieller Hinsicht geht.

VON MARCUS DISCHINGER



Ein doppischer Haushalt kann – theoretisch betrachtet – mehr als 100 Kennzahlen umfassen. In der Regel arbeiten Kommunen aber mit deutlich weniger und setzen stattdessen festgelegte Kombinationen von Kennzahlen ein. Die „Sets“ erhöhen im Zusammenspiel die Aussagekraft des Haushalts. Die Landesregierung gibt eine bestimmte Anzahl von Kennzahlen vor, die zwingend abzubilden sind. Außerdem gibt es freiwillige Kennzahlen. Dabei muss am Ende jede Gemeinde für sich selbst entscheiden, welches die für sie passenden Werte sind. Kennzahlen sind bedeutsam, um grundlegende Aussagen für die eigene Gemeinde zu erhalten. Sie können aber auch für den Vergleich mit anderen Kommunen eingesetzt werden.

1. Ordentliches Ergebnis

Das „Ordentliche Ergebnis“ als Pflichtkennzahl stellt die zu erwartenden Erträge einer Kommune dem voraussichtlichen Aufwand gegenüber. „Der Kaufmann würde sagen, er betrachtet Gewinn und Verlust“, erläutert Bernd Schindler von der Kämmerei der Stadtverwaltung in Karlsruhe. Zu den Erträgen gehören sämtliche Steuern, die der Gemeinde zufließen, Zuweisungen von Bund und Land oder Einnahmen durch Gebühren. Bei den Aufwendungen handelt es sich um Mieten und Unterhaltung von Gebäuden oder um Gehälter von Beschäftigten.

Positiv ist, wenn der Ertrag deutlich höher ausfällt als die Aufwendungen. Ein eventuell vorhandener Überschuss kann dann wieder für Investitionen verwendet werden oder in die Rückstellungen fließen. In der Landeshauptstadt Stuttgart mit 635 000 Einwohnern weist der Jahresabschluss für das Jahr 2019 zum Beispiel ein ordentliches Ergebnis von rund 289 Millionen Euro aus, das sind pro Kopf 454 Euro; in Emmendingen gab es im gleichen Jahr ein Ergebnis von 3,7 Millionen Euro (pro Kopf: 312 Euro). Die Einschränkung durch das Wort „ordentlich“ bedeutet, dass bestimmte Sonder-

effekte herausgerechnet werden. Das können beispielsweise die Kosten von Schäden im Gemeindewald sein, die ein Sturm im betrachteten Zeitraum verursacht hat.

2. Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit

Ebenfalls Pflicht ist die Kennzahl „Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit“. Es ist das, was in der freien Wirtschaft der „Cashflow“ genannt wird. Hier geht es also um den tatsächlichen Mittelfluss bei den Ein- und Auszahlungen, der aus dem täglichen Verwaltungsgeschäft resultiert. Es ist die Kennzahl, in der zum Beispiel die realen Einnahmen durch Gewerbesteuern aufgelistet sind. „Was geht rein und was geht raus“, so umschreibt Haushaltsexperte Schindler diese Kennzahl. Fließt aus laufender Verwaltungstätigkeit mehr Geld in die Kassen als ausgezahlt werden muss, freut sich die jeweilige Kommune über einen Überschuss.

Sind Ein- und Auszahlungen gleich, sind zwar alle laufenden Kosten gedeckt, eine Summe für Investitionen bleibt allerdings erst einmal nicht. Muss eine Gemeinde mehr ausbezahlen als sie einnimmt, wäre dies ein Punkt, an dem auch die Rechtsaufsicht im Landratsamt oder im Regierungspräsidium den Finger heben würde. Ziel wäre, die Einnahmen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erhöhen, etwa durch eine Gebührenerhöhung. Ein Beispiel: In Mannheim betrug der Zahlungsmittelüberschuss im Jahr 2019 laut Jahresabschluss 160,7 Millionen Euro, das sind pro Kopf 517 Euro.

3. Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel

Die „Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel“ sind ein wichtiger Indikator, um die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune beschreiben zu können. Die Zahl bezeichnet den Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Ver-

waltungstätigkeit, der mit Blick auf Kredite nach der vollständigen Tilgungsleistung noch übrigbleibt. Bei der ordentlichen Tilgung geht es um die planmäßige Rückzahlung von Kreditsummen gemäß vereinbarter Konditionen mit dem Kreditgeber.

Je höher der Überschuss ist, der nach Abzug dieser Tilgungsleistung zur Verfügung steht, desto besser für eine Kommune, weil dann mehr Mittel für Investitionen eingebracht werden können. Entsteht in diesem Bereich ein Minus – oder finanztechnisch ausgedrückt ein „Zahlungsmittelbedarf“ –, dann wären auch keine Investitionen ohne eine weitere Kreditaufnahme möglich. 2019 betragen die Nettofinanzierungsmittel beispielsweise in Rottweil rund 7,6 Millionen Euro – pro Kopf also 301 Euro. Zum Vergleich: In Mannheim liegt der Wert bei 110 Euro pro Kopf, in Stuttgart bei 606 Euro pro Kopf.

4. Verschuldung

Auch die Kennzahl „Verschuldung“ muss jede Kommune in den Haushalt aufnehmen. Es ist einer der zentralen Begriffe, mit der die Kapitallage einer Gemeinde beschrieben werden kann. Die Verschuldungskennzahl umfasst sämtliche Schulden eines Ortes, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen inklusive der Kassenkredite. Abgebildet werden darin auch Verbindlichkeiten, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen. Damit sind etwa Schulden aus Leasinggeschäften oder aufgrund von Hypotheken gemeint. Ausgenommen werden zum Beispiel Rückstellungen. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist vermeintlich eine besonders plakative Zahl, um die Finanzsituation einer Kommune zu beschreiben.

„Einige Kommunen verlagern Schulden aber gerne in kommunale Gesellschaften“, weiß Bernd Schindler aus der Karlsruher Stadtkämmerei. Diese Schulden tauchen dann nämlich nicht mehr im kommunalen Haushalt auf und „hübschen“ die Bilanz auf. Dann seien die Zahlen schnell nicht mehr vergleichbar, betont Schindler. Durch die Aufsichtsbehörden werde in der Frage der Verschuldungshöhe auch danach geschaut, ob eine Kommune die Leistungsfähigkeit besitze, Schulden wieder zurückzuzahlen. 2019 betrug die Verschuldung in Karlsruhe 257,5 Millionen Euro, das waren 827 Euro pro Einwohner. Im Landesdurchschnitt lag sie im gleichen Jahr bei 1178 Euro. 2019 waren in Baden-Württemberg nach Angaben des Statistischen Landesamts insgesamt 106 Kommunen gänzlich ohne Schulden.

5. Steuerquote

Die „Steuerquote“ gehört zu den optionalen Kennzahlen. Sie gibt an, wie viel Prozent der Erträge einer Kommune aus eigenen Steuereinnahmen resultieren. Solche Einnahmen sind in vielen Kommunen deutlich geringer als andere Einnahmen, die etwa aus den Schlüsselzuweisungen des Landes oder dem kommunalen Finanzausgleich stammen. Deshalb nehmen etliche Gemeinden stattdessen die „Zuschussquote“ in den Plan auf.

Kämmerer und Kommunalpolitiker sehen es am liebsten, wenn die Steuerquote einer stetig, mindestens leicht ansteigenden Linie entspricht. Ist eine Kommune aber von einem besonders großen Gewerbesteuerzahler abhängig, kann die Linie einen eher ungewünschten Zickzackkurs nehmen – je nach Konjunkturlage. Das macht die Haushaltsplanungen deutlich schwieriger und unsicherer. In den kommenden Jahren könnten die Corona-Folgen sogar dafür sorgen, dass die Steuerquote zu einer sinkenden Linie wird – mit bisher nicht absehbaren Folgen für die Kommunen. In der Landeshauptstadt Stuttgart werden gleich mehrere Steuerquoten ausgewiesen. Dort hat etwa die Gewerbesteuerquote zwischen 2015 und 2019 um zwei

Prozent auf 16,4 Prozent abgenommen. Die kommunale Steuerquote mit weiteren Abgaben, die von der Kommune direkt erhoben werden, ist im gleichen Zeitraum von 27,6 auf 23,6 Prozent gesunken.

6. Transferaufwandsquote

Besonders relevant für alle Stadt- und Landkreise ist die Kennzahl der „Transferaufwandsquote“. Sie beinhaltet den Anteil aller zu zahlenden Sozialleistungen an der Gesamtsumme im Bereich der ordentlichen Aufwendungen. Dabei spielt es keine Rolle, ob Pflichtleistungen des Bundes oder Landes oder freiwillige Leistungen der Kommune gemeint sind. Ausgenommen sind aber die zu zahlende Umlage für den kommunalen Finanzausgleich oder die Gewerbesteuerumlage.

Je niedriger der Anteil der Transferaufwandsquote im Haushalt ist, desto geringer ist der Anteil der gesetzlichen und freiwilligen Sozialleistungen. Eine geringere Quote kann ein Indiz für eine stabile Sozialstruktur einer Kommune sein. Die Transferaufwandsquote in Karlsruhe lag 2019 bei 33,5 Prozent. Sie ist in den vergangenen zehn Jahren um knapp fünf Prozent gestiegen. Im Landkreis Rastatt sah der Plan für das Jahr 2019 vor, dass die Quote bei 58,3 Prozent liegen sollte. ■





PROGNOSE CORONA-PANDEMIE

MEHR AUSGABEN, WENIGER EINNAHMEN

Kommunen müssen aufgrund der Corona-Pandemie teilweise tiefer in die Tasche greifen und mit weniger Geld in den Kassen zurecht kommen. Wie es um kommunale Einnahmen und Ausgaben aktuell steht und wie sie sich entwickeln werden, erklären Experten von Verbänden und aus der Forschung.

VON SUSANNA KETTERER

Gewerbe-, Lohn- und Einkommenssteuer, ÖpNV EINNAHMERÜCKGÄNGE

Nach Angaben von Dirk Leißner, Professor für Kommunales Finanzmanagement an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, sind durch die Corona-Maßnahmen verschiedene nutzungsabhängige Entgelte zurückgegangen. Das bestätigt auch Susanne Nusser vom Städtetag Baden-Württemberg: Beispielsweise fehlten die eingenommenen Gebühren für Kinderbetreuung. Auch die Einnahmen aus Eintrittsgeldern von Schwimmbädern, Zoos und Museen seien im vergangenen Jahr deutlich gesunken. Durch Homeoffice und Schulschließungen erzielt auch der öffentliche Nahverkehr deutlich weniger Einnahmen. Außerdem fehlen laut Leißner teilweise Pachteinnahmen, beispielsweise von Restaurants.

Aufgrund der wirtschaftlichen Lage ist nach Angaben des Städtetags die Gewerbesteuer in vielen Kommunen zurückgegangen. Leißner weist jedoch darauf hin, dass in diesem Bereich große Unterschiede bestünden. Auch das Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) betont, dass einzelne Wirtschaftszweige kaum von der Krise betroffen waren (Bauwirtschaft) oder sich inzwischen wieder erholt haben (exportorientierte Industrie). Ganz anders sei das Bild bei den kontaktintensiven Dienstleistern.

Auch das bundesweite Gesamtaufkommen an Lohn- und Einkommenssteuer sei 2020 und – nach aktuellem Stand – 2021 gesunken, so Leißner und Nusser. In der Folge seien die Anteile der Kommunen an der Einkommenssteuer zurückgegangen. Zudem fielen die Schlüsselzuweisungen des Landes geringer aus.

PROGNOSE

Langfristig betroffen sieht das ZEW vor allem den öffentlichen Nahverkehr. Auch zum Jahresende würden sich die Fahrgastzahlen nicht erholen: „Die Pandemieerfahrung dürfte einen jahrelang anhaltenden Effekt in Richtung eines stärkeren Individualverkehrs haben“, so das Zentrum.

Während laut ZEW einige Branchen kaum von der coronabedingten Wirtschaftskrise betroffen waren oder sich bereits erholt haben, rechnen die Forscher bei kontaktintensiven Dienstleistern weiter mit einer angespannten Lage. Nach Einschätzung des ZEW werden sich das Gastgewerbe, der stationäre Einzelhandel, die Kultur- und Veranstaltungsbranche und der Tourismus erst bei einem starken Impffortschritt erholen. Das sei ab dem Spätsommer dieses Jahres realistisch. In den genannten Branchen schätzt das ZEW außerdem, dass sich deutschlandweit ein Rückstau von etwa 25 000 Unternehmen gebildet hat, „die nur aufgrund der pandemiebedingten Aussetzung von Insolvenzregeln noch nicht insolvent gegangen sind“. Laut Dirk Leißner wird der dadurch entstehende Rückgang der Gewerbesteuer in diesem Jahr zumindest teilweise bei den Kommunen zum Tragen kommen.

Flächendeckend werde dagegen der Rückgang des bundesweiten Einkommenssteueraufkommens ausfallen und somit alle Städte und Gemeinden treffen. Ob das ausschließlich für 2021 gelte oder darüberhinaus, „hängt von der Bekämpfungsgeschwindigkeit der Pandemie ab und wann folglich ein breiter wirtschaftlicher Aufschwung beginnen kann“, so Leißner.

Sonderzahlungen, Hilfspakete MEHREINNAHMEN

Abgesehen von den Sonderzahlungen und Hilfspaketen von Land und Bund sind Dirk Leißner keine generellen Mehreinnahmen durch die Corona-Pandemie bekannt. Susanne Nusser betont, dass diese Ausgleichszahlungen nur für das Jahr 2020 konzipiert waren und die Einnahmehausfälle und Mehrausgaben nur teilweise ausgleichen.

Bei den Versorgern, beispielsweise für Strom und Wasser gibt es nach Angaben der Experten lediglich Verschiebungen. Durch Homeoffice und Online-Unterricht seien die Verbräuche zu Hause gestiegen. In Betrieben seien sie dagegen teilweise gesunken. Die Auswirkungen hängen somit von Wohn- und Arbeitsort ab und haben nach Einschätzung der Experten nur eine geringe Auswirkung auf die Einnahmensituation. Kommunen mit einem besonders hohen Gewerbe- oder Wohnanteil könnten Unterschiede feststellen, so Nusser.

Hygiene, Krankenhäuser, Vollzugsdienst MEHRAUSGABEN

Mehrausgaben entstehen nach Angaben von Dirk Leißner vor allem durch Sach- und Personalkosten zur Pandemiebewältigung. So stellen Kommunen zum Beispiel Testinfrastrukturen bereit und müssen Hygieneartikel kaufen. Zudem bestehe durch die Pandemie ein erhöhter Reinigungsaufwand, für den die Kommunen aufkommen müssen. Nusser nennt als Beispiele Schulen, Kitas, Bahnen und Busse, die verstärkt gereinigt würden.

Auch kommunale Krankenhäuser hatten laut Nusser deutliche Mehrausgaben, um ihre Patienten unter Pandemiebedingungen zu versorgen. Außerdem mussten nach Angaben des Deutschen Krankenhausinstituts allein von Mitte März 2020 bis Anfang Mai 2020 im Schnitt 41 Prozent der Operationen im stationären und 58 Prozent der Operationen im ambulanten Bereich in Deutschland abgesagt werden. Auch danach konnten demnach viele Krankenhäuser nicht zur vollen Operationsauslastung zurückkehren.

Auch größere Aufwendungen für den Vollzugsdienst seien vorstellbar, so Leißner. Nach Angaben von Nusser haben einige Kommunen zum Beispiel verstärkt an Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs kontrolliert.

Ungenutzte Gebäude, Kurzarbeit AUSGABENRÜCKGÄNGE

Nach Angaben von Susanne Nusser, sind die Verbrauchskosten in kommunalen Gebäuden, die derzeit nicht genutzt werden, zurückgegangen. Dort werde weniger Wasser, Strom und Heizenergie verbraucht als sonst.

In kommunalen Unternehmen wie Schwimmbädern konnten die Kommunen teilweise Personalkosten einsparen, indem die Mitarbeiter in Kurzarbeit geschickt wurden. Die meisten Verwaltungen hätten während der Corona-Pandemie aber mit voller Personalstärke gearbeitet.

PROGNOSE

„Aufgrund der neuen Erfahrungen und Erkenntnisse planen viele Unternehmen, Homeoffice auch nach der Krise intensiver zu nutzen als vor dem Beginn der Corona-Pandemie“, so Daniel Erdsiek, Wissenschaftler im ZEW-Forschungsbereich Digitale Ökonomie. Ein Grund dafür ist demnach, dass die Mehrheit der Unternehmen keine Produktivitätsverluste durch das Homeoffice beobachtet habe. Sollte ein Versorger durch die aktuelle Situation mehr einnehmen, könnte sich diese Entwicklung also weiter fortsetzen.

PROGNOSE

Die meisten Mehrausgaben der Kommunen in der Pandemie hängen laut Experten direkt mit der Pandemiebekämpfung zusammen oder waren einmalige Ausgaben, beispielsweise für Trennwände. Mehrausgaben, die über die Zeit der Pandemie hinaus gehen, seien also nicht zu erwarten.

Für das Krankenhaus-Barometer des Deutschen Krankenhausinstituts schätzten die befragten Krankenhäuser ihre wirtschaftliche Lage ein: 76 Prozent der Krankenhäuser rechnen 2021 mit einer gleichen oder schlechteren wirtschaftlichen Lage als im Vorjahr, 24 Prozent mit einer besseren.

PROGNOSE

Nach Einschätzung des ZEW werden sich die Kultur- und Veranstaltungsbranche und der Tourismus bei einem starken Impffortschritt erholen. Das sei ab dem Spätsommer dieses Jahres realistisch. Dann werden diese ohnehin eher geringen Ausgabenrückgänge wohl wieder wegfallen.



SERIE PILOTENWISSEN

DIE ROUTINE KOMMT MIT DER ZEIT

Die Doppik braucht Anlaufzeit und wird zu einem Dauerlauf, bei dem man sich als Verwaltung immer wieder neu motivieren muss: Das ist die Einschätzung von Finanzexperten, die schon vor längerer Zeit das Neue Kommunale Haushaltsrecht eingeführt haben. Für die meisten überwiegen auf lange Sicht die Vorteile, insbesondere weil die Finanzsituation realistischer eingeschätzt wird.

VON MARCUS DISCHINGER

Wenn Emilio Verrengia, der Kämmerer der Gemeinde Stetten am kalten Markt (Kreis Sigmaringen), über die Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrecht (NKHR) spricht, dann wählt er ein ganz besonderes Bild. Eine gewisse Routine, die sich beim Erstellen des doppischen Haushalts irgendwann einstelle, sei vergleichbar mit dem zweiten und dritten Kind, wo man sich sicherer fühle als beim ersten. Die Routine „kommt mit der Zeit und wird von Jahr zu besser“. Das wird vor allem die letzten 370 von 1101 Kommunen in Baden-Württemberg beruhigen, die nach Angaben der Landesregierung zum 1. Januar 2020 noch auf die doppische Haushaltsführung umzustellen hatten. Sie haben bisher gerade einmal einen einzigen NKHR-Haushalt erstellt und stecken noch mitten in der Umstellungsphase.

Stetten am kalten Markt gehörte im Jahr 2006 zu einer der Pilotkommunen im ganzen Bundesgebiet, was die Umstellung von der kameralistischen zur doppischen Haushaltsführung angeht – gemeinsam mit dem benachbarten Albstadt. Auch nach 15 Jahren ist für Verrengia die Doppik zu keinem Zeitpunkt vollständig eingeführt. „Man lernt dazu, sieht die Fehler“, meint er. Zudem würden immer wieder Verbesserungspotenziale sichtbar, auch Wünsche aus der Kommunalpolitik für eine bessere Verständlichkeit des Zahlenwerks würden immer wieder aufgenommen. Der Haushaltsplan werde ständig optimiert.

Ein bis zwei Jahre dauerte es, bis die Abläufe der doppischen Haushaltsführung in der Verwaltung der Stadt Offenburg (Ortenaukreis) eine gewisse

Routine erreicht hatten, teilt Sprecher Florian Würth mit. Die Umstellung startete mit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2009. Anfangs habe vor allem Probleme bereitet, dass konsumtive und investive Maßnahmen nach anderen Kriterien eingeordnet wurden als in der Kameralistik. Auch die Vermögensbewertung sei einer der Fallstricke in der Anfangsphase gewesen.

Als grundlegendes Problem hat sich der Paradigmenwechsel der doppischen Haushaltsführung hin zur outputorientierten Steuerung erwiesen. Eine solche Steuerung setzt vorrangig auf das Formulieren von Zielen durch Verwaltung und Gemeinderat sowie das Erreichen eben jener Ziele. Damit will die Doppik eine stärkere Bürgerorientierung bei der Erstellung von Haushalten bewirken, die Wirtschaftlichkeit erhöhen und die Verwaltung effektiver machen. Dieser Schwenk zur Outputorientierung sei noch nicht wirklich vollzogen worden, glaubt Würth.

Kämmerin: Doppischer Haushalt ist generationengerecht

„Es gab ein großes Misstrauen gegenüber dem NKHR“, berichtet Kämmerer Dominik Broll aus Östringen (Kreis Karlsruhe), wo die Doppik 2006 eingeführt wurde. In der Anfangsphase sei seitens des Gemeinderats ständig bemängelt worden, dass man im neuen Haushaltsplan „nichts mehr findet“. Viele Gemeinden mit ähnlicher Kritik haben daraufhin zusätzlich zu den doppischen Produktbezeichnungen einzelne Projekte und Maßnahmen im Haushalt abgebildet – also ein kameralistisches Element wiedereingeführt.

Ein Kernpunkt der Doppik ist, dass sie deutlich macht, was beispielsweise die Dienstleistungen einer Kommune wirklich kosten, und welche Rolle Abschreibungen spielen. Für Petra Hoß, Kämmerin in Wiesloch (siehe unten), ist der doppelte Haushalt deshalb eine generationengerechte Sache. „Man sieht eben, was man erbringen muss, um die Aufwendungen zu erwirtschaften“, stellt sie fest. Und Abschreibungen, die bei der kameralen Führung eines Haushalts ganz außen vor blieben, gehörten da dazu. Das, was Experten also als großen Vorteil werten, bereitet Kommunalpolitikern Bauchschmerzen, weil es finanzielle Spielräume einengt.

Doppik erhöht dauerhaft die Komplexität des Haushalts

Gleichzeitig halten die Kämmerer nicht hinter dem Berg damit, dass die Doppik so manchen Nachteil birgt – auch dauerhaft und nicht nur bei der Einführung. Einer dieser Nachteile ist für den Östringer Leiter der Finanzverwaltung Dominik Broll, dass der Fokus bei der Doppik auf Steuerung und Budgetierung gelegt wird. „Dies geht an den Realitäten insbesondere in kleinen und mittleren Kommunen vorbei“, glaubt er. Damit wollten viele Gemeinderäte gar nicht arbeiten.

Als weiteren Nachteil empfinden die Fachleute den insgesamt größeren Zeitaufwand, um einen doppelten Haushalt zu erstellen. Diese höhere Komplexität führt auch nicht im Laufe der Jahre zu einer Erleichterung. „Nach der Umstellung zeigen sich, trotz aller Anstrengung, Schwierigkeiten und Schwachstellen“, weiß Emilio Verrengia aus Stetten. Allerdings sei dies unumgänglich und solle auch nicht demotivieren. Man solle sich genügend Zeit zum Erlernen der neuen Inhalte einräumen. Für viele Mitarbeitende sei es eine neue Materie. ■

PILOTKOMMUNE, DIE PIONIERARBEIT LEISTETE: WIESLOCH STELLTE BEREITS 1999 AUF DIE DOPPIK UM

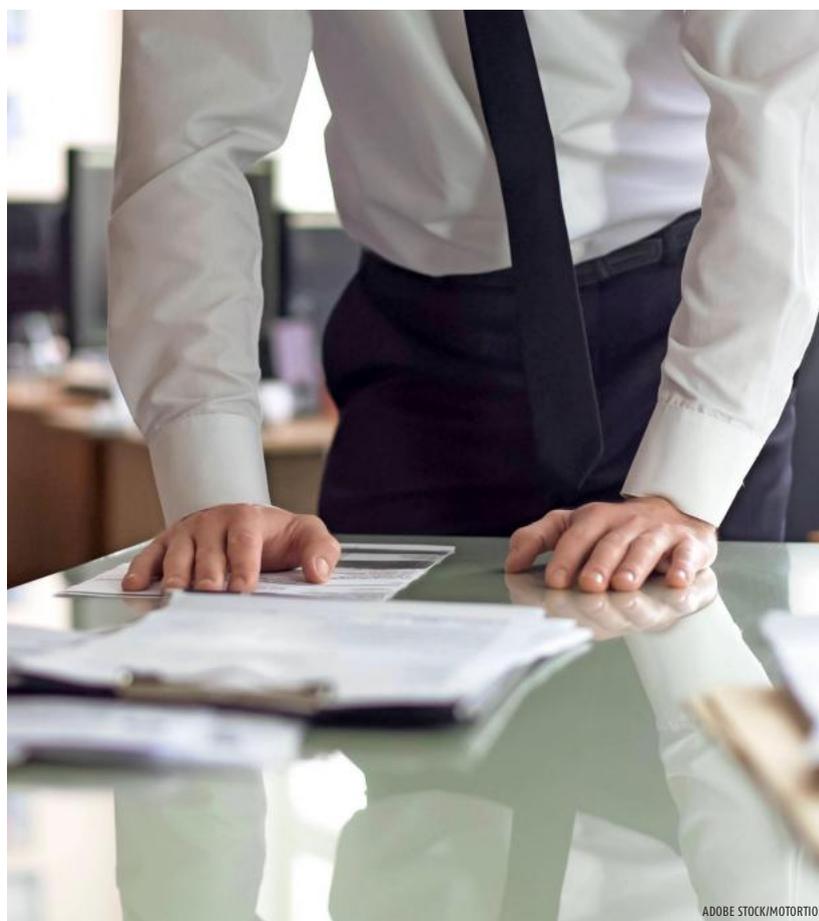
Die Große Kreisstadt Wiesloch (Rhein-Neckar-Kreis) leistete ab 1999 Pionierarbeit und führte die doppelte Buchführung als Pilotkommune ein – damals noch ohne Rechtsgrundlage und mit Sondergenehmigung der Landesregierung. Das „Wieslocher Modell“ wurde beinahe von allen deutschen Kommunen übernommen. Den Prozess leitete damals ein ausgewiesener Finanzverwaltungsfachmann: Franz Schaidhammer (Freie Wähler), ab 2000 und bis 2016 Oberbürgermeister der Stadt und zuvor Kämmerer in Erzingen und Walldorf sowie Finanzprüfer bei der Gemeindeprüfungsanstalt.

Vom Neuen Kommunalen Haushaltsrecht ist er überzeugt. „Die politischen Gremien bekommen erstmals die Möglichkeit, nicht nur über das Gewähren oder Vorenthalten von Geld zu steuern, sondern über die Vereinbarung von Sachzielen“, so Schaidhammer. Die Doppik erfasse nicht nur den Geldverbrauch, sondern auch den gesamten Ressourcenverbrauch, bezogen auf jedes Produkt. Damit sei ein interkommunaler Vergleich möglich, ebenso in der Frage, ob Dienstleistungen in Eigenregie oder in Form einer externen Vergabe erbracht werden sollten. Verwaltungsintern wachse die Verantwortung über die Budgets. Dort werde entschieden, „mit welchen Mitteln die Leistung am wirtschaftlichsten erbracht werden kann“. Eine große Herausforderung sei es gewesen, die Organisation der Verwaltung an die neue Steuerung anzupassen. Große Überzeugungskraft habe man gebraucht, um Mitarbeitende, die ausschließlich interne Serviceleistungen erbringen, dazu zu bringen, ihre Leistungen zu dokumentieren und zu bewerten. (dis)



TIPPS FÜR DOPPIK-NEULINGE

- Sorgfältigkeit sollte bei der Erstellung des doppelten Haushalts vor Schnelligkeit gehen.
- Bei der Bestandsaufnahme von Anlagevermögen sollte der Fokus auf immobilem Vermögen liegen. Das sind beispielsweise Grundstücke, Gebäude oder Straßen. Bei der Erfassung helfen Geoinformationssysteme.
- Bei Problemen mit der Bewertung des Vermögens können auch externe Fachbüros helfen.
- Die Erfassung des Vermögens kann mit weitergehenden Prüfungen verbunden werden. So kann etwa festgehalten werden, ob bestimmte Geräte und Maschinen noch im Einsatz oder welche Versicherungen sich im Portfolio der Gemeinde befinden.
- Die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik kann auch dazu genutzt werden, sich von alten Datenbeständen zu trennen, die nicht mehr benötigt werden und bisher als „Ballast“ mitgeschleppt werden.
- Die Strukturen des doppelten Haushalts, insbesondere die Teilhaushalte oder Kostenstellen, sollten gut überlegt sein, um sie nicht jährlich anpassen zu müssen. Das erhöht die Vergleichbarkeit der einzelnen Jahre.
- Die Bedeutung des Jahresabschlusses muss immer wieder klar benannt werden, weil hier zentrale Erkenntnisse für die folgenden Haushalte erkannt und herausgelesen werden können.
- Die beteiligten Verwaltungsabteilungen müssen mit ausreichenden personellen Ressourcen ausgestattet sein und ein regelmäßiges Schulungsangebot erhalten.
- Verwaltungsmitarbeitende sollten darauf achten, dass sich der Gemeinderat immer „mitgenommen“ fühlt und den doppelten Haushalt auch versteht. Speziell auf Kommunalpolitiker zugeschnittene Schulungen helfen dabei.



EPSAS

KOMMT DIE EINHEITLICHE DOPPIK IN DER EU?

Seit zehn Jahren arbeitet die EU an ihnen, trotzdem sind sie meist nur Finanzexperten ein Begriff: EPSAS, EU-weit vereinheitlichte, doppelte Rechnungslegungsstandards. Sie sollen für Transparenz und Vergleichbarkeit innerhalb und zwischen EU-Ländern sorgen. In Deutschland sind die neuen Standards jedoch umstritten – auch die Kommunalverbände in Baden-Württemberg üben Kritik.

VON SUSANNA KETTERER

Was bedeutet EPSAS?

EPSAS ist die Abkürzung für European Public Sector Accounting Standards. Dahinter steht die Idee, ein einheitliches, doppeltes System für alle Mitgliedsstaaten der EU zu entwickeln und einzuführen. Diese Absicht verfolgt die EU seit 2011.

Welches Ziel hat die Entwicklung der EPSAS?

Nach der Eurokrise 2009 suchte die Europäische Kommission nach Wegen, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedsländer zu stärken, die Wirtschaft zu stabilisieren und eine erneute Krise zu vermeiden. Das EPSAS-Projekt zielt nun darauf ab, einen harmonisierten europäischen Rahmen zur Rechnungsführung zu entwickeln und umzusetzen, so ein Sprecher der Europäischen Kommission. Die Rechnungsführung und die Finanzberichterstattung sollen damit transparenter werden und innerhalb und zwischen den EU-Ländern besser vergleichbar sein. So ließe sich dann anhand doppelter Kennzahlen, die nach den gleichen Standards erhoben werden, beispielsweise die finanzielle Lage der Stadt Karlsruhe mit der Stadt San Sebastián in Spanien vergleichen. „Dieser Rahmen wird als Grundlage für Steuerung, Politikgestaltung, Entscheidungsprozesse und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen fungieren“, so der Kommissionssprecher.

Welche Institutionen wären von den EPSAS betroffen?

In Deutschland wären von EPSAS alle Gebietskörperschaften betroffen: Bund, Länder, Kreise und Kommunen. Da die EPSAS doppelte Rechnungslegungsgrundsätze vorsehen, wäre die Umstellung auf das europäische System für alle, die noch mit der kameralistischen Rechnungslegung arbeiten, relativ groß, so das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW). Der Bund und die

meisten Länder müssten demnach neue Prozesse entwickeln und sich intensiver mit den neuen Standards befassen. Denn bisher ist Hessen das einzige Flächenland, das auf die doppelte Buchführung umgestellt hat. In Nordrhein-Westfalen wird teilweise doppelte gerechnet. Nur in Hamburg findet auch die Haushaltsplanung doppelte statt.

Welche Änderungen kämen auf die Kommunen zu?

Für Städte und Gemeinden, die bereits umgestellt haben, sei es von einem doppelten System zum anderen nur ein kleiner Schritt, so Viola Eulner, Fachreferentin für Rechnungslegung und Prüfung im öffentlichen Sektor beim IDW. „Sich an das neue System zu gewöhnen, das haben die Kommunen ja schon geschafft“, sagt Eulner. Im zweiten Schritt gehe es lediglich da-

VON IPSAS ZU EPSAS

Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind doppelte Rechnungslegungsstandards, die speziell für die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors angepasst wurden. Die International Federation of Accountants (IFAC), eine internationale Vereinigung von Wirtschaftsprüfern aus 123 Ländern, hat die Standards erarbeitet und empfiehlt sie öffentlichen Einheiten. Nach einer Prüfung kam die EU-Kommission 2013

zu dem Schluss, dass die IPSAS nicht ohne Weiteres in den EU-Mitgliedsstaaten eingeführt werden können. Sie können demnach aber als Bezugsrahmen für eine harmonisierte Rechnungsführung in der EU dienen.

Seither arbeitet die EU an vereinheitlichten, europäischen Rechnungslegungsstandards (EPSAS), die sich an die IPSAS anlehnen sollen.



rum, gegebenenfalls abweichende EPSAS-Anforderungen in der Doppik umzusetzen.

Ähnlich sieht es Susanne Nusser vom Städtetag Baden-Württemberg. Auf Bundesebene wirke außerdem der Deutsche Städtetag darauf hin, dass der Umstellungsaufwand nicht zu groß wird. Wenn die Umstellung dann kommt, braucht es laut Städtetag Baden-Württemberg analog zum Vorgehen bei der kommunalen Doppik Schulungen und Handreichungen für Städte, Gemeinden und Landkreise. Außerdem müsse geklärt werden, wer für zusätzliche Personalkosten in den Kommunen aufkommen soll.

Karl Reif vom Gemeindetag Baden-Württemberg gibt zu Bedenken, dass die Standards für die EU noch nicht geschrieben sind. Daher sei unklar, was genau auf die Kommunen zukomme und wie groß der Umstellungsaufwand tatsächlich werde.

„Für diejenigen, die in der Modernisierung bereits weit fortgeschritten sind, wird EPSAS kein Rückschritt sein“, so der Sprecher der EU-Kommission. Öffentliche Stellen, die bereits modernisiert haben und qualitativ hochwertige doppelte Rechnungslegungssysteme eingeführt haben, müssten wahrscheinlich nur kleine Anpassungen und Verbesserungen vornehmen.

Wie weit sind die EPSAS bereits entwickelt?

2011 brachten das Europäische Parlament und der Rat der EU die EPSAS-Idee ins Rollen, indem sie das von der Europäischen Kommission vorgelegte Gesetzespaket „Six Pack“ verabschiedeten. Teil davon war es, zu prüfen, ob sich die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS, siehe Kasten auf Seite 16) als einheitliche Rechnungslegungsstandards für die EU eignen. Ergebnis dieser Prüfung war 2013, „dass die IPSAS, auch wenn sie in

ihrer damaligen Form nicht in den EU-Ländern angewandt werden könnten, doch unstreitig einen Bezugsrahmen für die mögliche Entwicklung europäischer Rechnungsführungsgrundsätze (EPSAS) darstellen.“

Auf fachlicher Ebene wurde die Entwicklung der EPSAS 2013 bis 2015 mit zwei Task-Forces weitergeführt, die in Abstimmung mit den Behörden der Mitgliedsstaaten Grundlagen für die EPSAS ausloteten. Im Anschluss richtete die EU eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit ungelösten Problemen rund um die EPSAS befasst. Der Arbeitsgruppe arbeiten drei Expertengruppen mit folgenden Themenschwerpunkten zu: Erstmalige Anwendung von EPSAS, Verwaltungsgrundsätze und Grundsätze im Zusammenhang mit EPSAS. Ergebnis dieser Arbeit sind zum Beispiel 20 Themenpapiere und der Entwurf eines EPSAS-Rahmenkonzepts. Nach Einschätzung des IDW ist damit aus fachlicher Sicht die Grundlage für die EU gelegt, um die eigentlichen Standards zu schreiben und im Anschluss einzuführen. Auf politischer Ebene komme EPSAS jedoch nicht voran, da sich vor allem Deutschland und die Niederlande dagegen sträubten.

Gibt es Kritik an den EPSAS?

Die Präsidenten der Rechnungshöfe von Bund und Ländern stehen den EPSAS eher kritisch gegenüber. So schrieben sie in einer Erklärung im Mai vergangenen Jahres: „Befürchtungen treten ein: Geplante europäische Rechnungslegungsvorschriften für den öffentlichen Sektor (EPSAS) übernehmen hierfür ungeeignete kapitalmarktorientierte Standards (IPSAS).“

Karl Reif vom Gemeindetag Baden-Württemberg schließt sich dieser Kritik an. Er befürchtet, dass den Kommunen, Land und Bund mit EPSAS materielle Änderungen des Haushaltsrechts drohen können. Das bisherige System hat sich seiner Ansicht nach bewährt. Als Beispiel nennt er eine Besonder-



ADOBE STOCK/JAN HAAS

heit im kommunalen Haushaltsrecht in Baden-Württemberg: Kommunen weisen keine Pensionsrückstellungen im Jahresabschluss aus, da sich darum der Kommunale Versorgungsverband Baden-Württemberg zentral kümmert. Dies sei gesetzlich so geregelt. Die neuen europäischen Standards müssten laut Reif darauf Rücksicht nehmen.

Sowohl Gemeindetag als auch Städtetag kritisieren, dass die kommunale Sicht nur unzureichend in die Entwicklung der EPSAS einbezogen wird. In der Anfangsphase haben sich nach Angaben von Reif gerade Kommunen aus Baden-Württemberg aktiv an den Diskussionen zu EPSAS beteiligt. Nun verhandle ausschließlich das Bundesfinanzministerium über die neuen Standards.

Beide Kommunalverbände weisen darauf hin, dass in Deutschland jedes Bundesland das Haushaltsrecht unterschiedlich regelt. Das zeige sich aktuell beispielsweise bei der Änderung des Finanz- und Personalstatistik-Gesetzes. Die Änderung soll laut Bundesfinanzministerium die Aussagekraft der Statistiken über die öffentlichen Finanzen in Deutschland verbessern, die bisher kaum vergleichbar sind. Für Karl Reif vom Gemeindetag ist klar, dass gewisse Unterschiede im kommunalen Haushaltsrecht zwischen den einzelnen Bundesländern weiterhin möglich sein sollten. Susanne Nusser vom Städtetag hält es dagegen für richtig, die Rechnungslegungsstandards zu harmonisieren. „Wir haben uns in Deutschland keinen großen Gefallen getan mit der wiederkehrenden Grundsatzdebatte Doppik versus Kameralistik“, so Nusser. Die Euro-Krise, aber auch die aktuelle Pandemie, in der es wichtig sei, nachzuvollziehen, wo die Hilfsmilliarden hinfließen sollen, sprächen für vergleichbare Rechnungslegungsstandards.

Ist es sicher, dass die EPSAS in der EU eingeführt werden?

Nach Angaben der Europäischen Kommission ist noch nicht entschieden, ob sie einen formellen Vorschlag zu den EPSAS vorlegen wird. Auch wenn die EPSAS eingeführt werden könnten, sei noch nicht klar. Viele Experten gehen jedoch davon aus, dass die europäischen Rechnungslegungsstandards früher oder später kommen werden – und das unabhängig davon, ob sie der EPSAS-Idee kritisch oder positiv gegenüberstehen. ■



SICH AUF DIE EPSAS VORBEREITEN

Das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) sieht die Kommunen durch ihre Umstellung auf die kommunale Doppik bereits gut auf die EPSAS vorbereitet. Es empfiehlt Finanzverantwortlichen in Kommunen, sich schon einmal mit den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) auseinanderzusetzen, da sie wohl als Grundlage für die EPSAS dienen werden. Ein Factsheet des IDW finden Sie unter:

<https://kurzelinks.de/idw>

Das Land Hessen kann dabei als Vorbild dienen. Es hat probeweise seinen Jah-

resabschluss 2019 nach den internationalen Standards umgesetzt. Alle Informationen zum Projekt finden Sie unter:

<https://kurzelinks.de/hessen>

Einen Überblick über die EPSAS, die Zielsetzung, den Prozess und die Arbeits- und Expertengruppen bietet das Statistische Amt der EU (Eurostat) auf Deutsch. Dort liegen auch alle Themenpapiere, Analysen, Fortschrittsberichte und der Entwurf eines EPSAS-Rahmenkonzepts auf Englisch vor. Die Übersichtsseite von Eurostat finden Sie unter:

<https://kurzelinks.de/eurostat>



SERIE WERTSACHEN

BÄUME PÄPPELN DIE BILANZ AUF

Bäume wachsen nicht in den Himmel, heißt es. Sonst wären sie unendlich viel wert. Der Wert von Bäumen und des Waldes ist für Naturliebhaber ideeller Art und unermesslich. Doch Kämmerer interessieren sich naturgemäß für harte Fakten: buchbare und abschreibungsfähige Werte. Dafür gibt es Richtlinien, Baum ist dabei nicht gleich Baum. Es hängt auch davon ab, ob er im Wald steht oder anderswo.

VON CHRISTOPH MÜLLER

„Am Brunnen vor dem Tore, da steht ein Lindenbaum“, heißt es im Volkslied. Die meisten Bäume stehen aber nach wie vor im Wald. Und der ist deutsches Kulturgut, aus Liedern und dem Märchen, aus den Herzen und den Köpfen, nicht wegzudenken. Genauso unverzichtbar ist er für prosaischere Aufgaben und Naturen: Für doppische Bilanzen und die Kämmerer, die sie erstellen. Ein Wald ist keine Kleinigkeit, und das in mehrerlei Hinsicht.

Stuttgart ist Sitz vieler weltbekannter Unternehmen: von Daimler, Porsche, Bosch etc. Wer dächte da nicht an durchgehende Industriegebiete, wo sich Fabrik an Fabrik und Bürogebäude an Bürogebäude reiht? Tatsächlich aber ist fast ein Viertel der gesamten Fläche der Landeshauptstadt, stolze 5000 Hektar, mit Wald bedeckt. Und davon wiederum gehört mehr als die Hälfte der Stadt selbst. Das ist viel – doch wie viel genau ist er wert?

Glücklicherweise gerät der Kämmerer dabei nicht in Gefahr, den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr zu sehen beziehungsweise bewerten zu können: Die Richtlinien der Doppik geben ihm nämlich Maßstäbe und -regeln für den Wert des Ganzen an die Hand. Der Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des neuen kommunalen Haushalts und Rechnungswesens in Baden-Württemberg sieht im Grundsatz für Waldflächen die Anschaffungs- und Herstellungskosten als Wertansatz vor – sofern diese denn vorliegen. Dann muss zwischen Grund und Boden und dem Aufwuchs getrennt wer-

den, der Wert des letzteren bleibt als fester Wert in der Bilanz, wird also nicht abgeschrieben: „Ursache ist der Grundsatz nachhaltiger Forstwirtschaft.“

Anders verhält es sich bei Bäumen außerhalb des Waldes, einfach wird es dem Kämmerer nicht gemacht. In der Abschreibungstabelle Baden-Württemberg ist kein Vermögensgegenstand verzeichnet, der für Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung eine größere Spannweite der Nutzungsdauer aufweist als für „Aufwuchs in Grünanlagen, Spielplätzen etc.“, worunter auch Bäume zu subsumieren sind: nämlich 50 bis 100 Jahre. Selbst massive Gebäude können hier nicht mithalten: Ihnen wird nur eine Nutzungsdauer zwischen 50 und 80 Jahren zugebilligt.

Bäume wie andere Bestandteile der Vegetation weisen bilanztechnisch eine Besonderheit auf: „Vegetation zeigt eine für Vermögensgüter einzigartige Wertentwicklung“, heißt es in einem Artikel zur Grünen Doppik aus dem Jahr 2009 im Jahrbuch der Baumpflege: „Der Wert nimmt zunächst über einige Zeit zu“. Eigentlich ein Grund zur Freude, stellt das buchhalterisch ein Problem dar. Denn „Wertzunahme bei der Bilanzfortschreibung ist für zu inventarisierendes Vermögen nicht vorgesehen“. Folglich muss eine angemessene Pflanzenbewertung für die doppelte Buchführung entwickelt werden – „insbesondere für den Baum als teuerste und äußerst langlebige Pflanze“. Merke: Nicht nur dem Naturliebhaber sind Bäume lieb und teuer. ■

WAS DER EXPERTE SAGT: NEUES EIGENBETRIEBSRECHT

WELCHE VERORDNUNG EIGENBETRIEBE WÄHLEN SOLLTEN



WOLFGANG HAFNER,
PROFESSOR FÜR ÖFFENTLICHE FINANZ- UND BETRIEBSWIRTSCHAFT AN DER HOCHSCHULE KEHL

Für die Kommunen im Land bedeutet das neue Eigenbetriebsrecht, dass sie ihre Eigenbetriebe so weiterführen können wie bisher, aber ihre Planungen und ihre Buchführung auf neue Muster umstellen müssen. Ob sie nach dem Handelsgesetzbuch oder der kommunalen Doppik arbeiten, entscheidet der Gemeinderat durch Änderung der Betriebssatzung. Wirtschaftsplan und Jahresrechnung müssen spätestens ab 1. Januar 2023 den neuen Vorschriften entsprechen. Passt das Handelsgesetzbuch besser zur Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs oder gibt die Nutzung der gleichen Software wie im Kernhaushalt den Ausschlag für die kommunale Doppik?

Für die Wirtschaftsplanung und für die Rechnungslegung gibt es ab 2023 neue Muster. Beim Eigenbetrieb nach Handelsgesetzbuch reichen neun Muster aus, weil „analog dem originären Handelsrecht so wenige Muster wie möglich vorgegeben“ werden. Der Eigenbetrieb nach kommunaler Doppik benötigt 16 Muster für Plan und Rechnung, der Kernhaushalt 35.

Viele Eigenbetriebe müssen handelsrechtlich Rechnung legen und planen deshalb entsprechend der Verordnung nach dem Handelsgesetzbuch. Kommunalökonomisch weniger wichtige Eigenbetriebe wählen die Verordnung nach kommunaler Doppik. Zweckverbände arbeiten nach der kommunalen Doppik, können aber Eigenbetriebsrecht auch unmittelbar anwenden (Paragraf 18 und Paragraf 20 Absatz 1 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)). Dann planen und rechnen sie nach dem Handelsgesetzbuch.

Das Innenministeriums hat die beiden Verordnungen erlassen, um „den praktischen Bedürfnissen, der Transparenz und der Rechtsvereinfachung“ zu entsprechen. Allerdings hat es beide Verordnungen einheitlich begründet, eine einzige Eigenbetriebsverordnung hätte also ausgereicht.

Deutliche Unterschiede bei der Erfolgsorientierung

Planansätze bewirtschaften alle Eigenbetriebe deutlich flexibler, als dies in den Kernhaushalten möglich ist. Deshalb eignen sie sich besonders für Bereiche, in denen es auf unternehmerische Verantwortung und unbürokratisches Handeln ankommt. Die Pläne zur Veränderung des Eigenkapitals wer-

den als Erfolgspläne bezeichnet. Im Erfolgsplan nach dem Handelsgesetzbuch ist der Saldo ein Jahresüberschuss beziehungsweise ein Jahresfehlbetrag. Seine Struktur folgt der Gewinn- und Verlustrechnung des Handelsgesetzbuchs (Paragraf 275, Absatz 2) und unterstellt einen Betrieb, der sich aktiv am volkswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess beteiligt. In Erfolgsplan und -rechnung nach kommunaler Doppik gibt es ein neutral erscheinendes „Ergebnis“ als formalen Saldo aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen. Wertschöpfung als Differenz zwischen Gesamtleistung des Betriebs und außerbetrieblichen Vorleistungen scheint es hier nicht zu geben, jedenfalls kann sie wegen der Struktur nicht errechnet werden. Als formale „Änderungsrechnung des Basiskapitals“ dient die Ergebnisrechnung nicht wie die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung „vorrangig einer Ermittlung eines finanziellen Erfolgs“. Wertschöpfend tätige Eigenbetriebe sind mit dem Handelsgesetzbuch besser beraten.

Bei der Erfolgsorientierung sind „Mittel-Übertragungen auf spätere Wirtschaftsjahre systembedingt nicht relevant“. Im Eigenbetrieb nach Handelsgesetzbuch werden Erträge und Aufwendungen den Wirtschaftsjahren verursachungsgerecht zugeordnet. Im Wirtschaftsplan nach kommunaler Doppik sind Aufwendungen dagegen übertragbar. Dies ist bei jährlich wiederkehrenden Planansätzen nicht notwendig.

DIE PASSENDE VERORDNUNG WÄHLEN

Wenn sich Kommunen für eine der beiden Verordnungen entscheiden, sollten sie an die langfristige Entwicklung in Europa hin zu EPSAS denken. Diese Fragen sollten sich Kommunen stellen:

■ Sehen Sie den Wirtschaftsplan als strategischen Plan oder als Ein- und Auszahlungsplan?

■ Wollen Sie langfristig die Substanz erhalten oder genügt Ihnen die jederzeitige Zahlungsfähigkeit (langfristige Risiken trägt dann über den Kernhaushalt der Steuerzahler)?

■ Benötigen Sie Informationen vor allem als Leistungsanbieter oder als Geldbeziehungsweise Mittelverwalter?

Liquidität spielt in den neuen Regeln die Hauptrolle

Seit 1935 entwickelten sich Eigenbetriebe als Erfolgsmodell. Liquiditätsveränderungen standen nie im Mittelpunkt ihrer Planung. In den neuen Regeln spielt die Liquidität nun die Hauptrolle. Jeder Eigenbetrieb benötigt nun vier Muster, um die Kassenbestandsveränderungen darzustellen.

Der bisherige Vermögensplan finanziert Investitionen, um Vermögensgegenstände produktiv einsetzen zu können. Kaufleute aktivieren doppelt, in der Produktion und auf der Aktivseite der Bilanz. Handelsrechtlich sind Investitionen „Aktivitäten, die zu einer Erhöhung des Buchwerts eines [...] Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens führen.“ Nach dem Haushaltsrecht investieren Gemeinden nicht vorrangig, um Leistungen erbringen zu können, sondern betrachten Investition als „Auszahlungen für die Veränderung des Vermögens“. Im neuen Liquiditätsplan planen die Eigenbetriebe einfach Geldflüsse.

Eigenkapitalerhalt und Liquiditätssicherung als zwei Anliegen der kaufmännischen doppelten Buchführung finden sich in den neuen Regeln grundlegend missverstanden. So ermittelt die kommunale Doppik einen Zahlungsmittelüberschuss beziehungsweise -bedarf „des Erfolgsplans“. Erträge und Aufwendungen im Erfolgsplan verändern aber das Eigenkapital. „Erfolg“ wird es langfristig substanziell erhalten. Kurzfristige Kassenbestandsveränderungen gleichen sich immer wieder aus und spielen in langfristigen Plänen als Zahlungsmittelüberschuss beziehungsweise -bedarf aus „laufender Geschäftstätigkeit“ eine Rolle. Er darf im Eigenbetrieb nach Handelsgesetzbuch indirekt ermittelt werden, im Eigenbetrieb nach kommunaler Doppik muss er über das ganze Jahr hinweg mit Ein- und Auszahlungen in der Buchführung direkt ermittelt werden. Das Verfahren nach dem Handelsgesetzbuch ist weniger arbeitsaufwendig.

Kommunale Doppik fördert keine langfristige Planung

Erfolgsplan und Liquiditätsplan nach dem Handelsgesetzbuch enthalten die Finanzplanung für drei Jahre über das Wirtschaftsjahr hinaus. Eine im Wirtschaftsplan nach kommunaler Doppik erlaubte gesonderte Finanzplanung trägt nicht zur Transparenz bei. Für die erfolgreiche Unternehmens-

Vor- und Nachteile der Wirtschaftsführung nach Handelsgesetzbuch und kommunaler Doppik

| | Handelsgesetzbuch | Kommunale Doppik |
|--|-------------------|------------------|
| Erfolgsorientierung und Analyse mit Kennzahlen | ✓ | ✗ |
| Transparenz für Gemeinderäte aus der Privatwirtschaft | ✓ | ✗ |
| Flexible Umsetzung der Wirtschaftspläne | ✓ | ✓ |
| Formulare | | |
| - Geringe Anzahl | ✓ | ✗ |
| - Geringer Umfang | ✓ | ✗ |
| Anlagenachweis und Schuldenübersicht | ✓ | ✗ |
| Software: Systemwechsel zwischen | | |
| - Kernhaushalt / Eigenbetrieb, Anstalt, Privatrechtsform | ● | |
| - Kernhaushalt, Eigenbetrieb / Anstalt, Privatrechtsform | | ● |

Tabelle: Wirth

strategie ist es notwendig, von vorne herein langfristig zu planen. Der Eigenbetrieb nach Handelsgesetzbuch braucht für Anlagenachweis und Schuldenübersicht keine Muster und kann zur Software passend frei wählen. Im Zweifel sollte er den alten Anlagenachweis für die Eigenbetriebe verwenden.

Die wesentlichen Informationen zu den Schulden ergeben sich aus der Bilanz. Die kommunale Doppik schreibt trotzdem eine Vermögensübersicht und eine Schuldenübersicht, ein kameralistisches Relikt, vor. Die Vermögensübersicht enthält erheblich ausgedünnte Informationen.

Handelsgesetzbuch als bessere Wahl

Offensichtlich ist die Eigenbetriebsverordnung nach Handelsgesetzbuch die bessere Wahl. Langfristig wird sich die kompliziertere kommunale Doppik als Sackgasse erweisen, auch wegen der europaweiten Entwicklung der European Public Sector Accounting Standards (siehe auch Seite 16). In diese Richtung weist letztlich auch die Begründung zur Änderung von Paragraph 18 des GKZ, nach der die bisherige Handelsgesetzbuch-basierte „bilanzielle und buchhalterische Vorgehensweise der Zweckverbände, die das Eigenbetriebsrecht anwenden, auf die Kommunale Doppik übertragen“ wird. ■

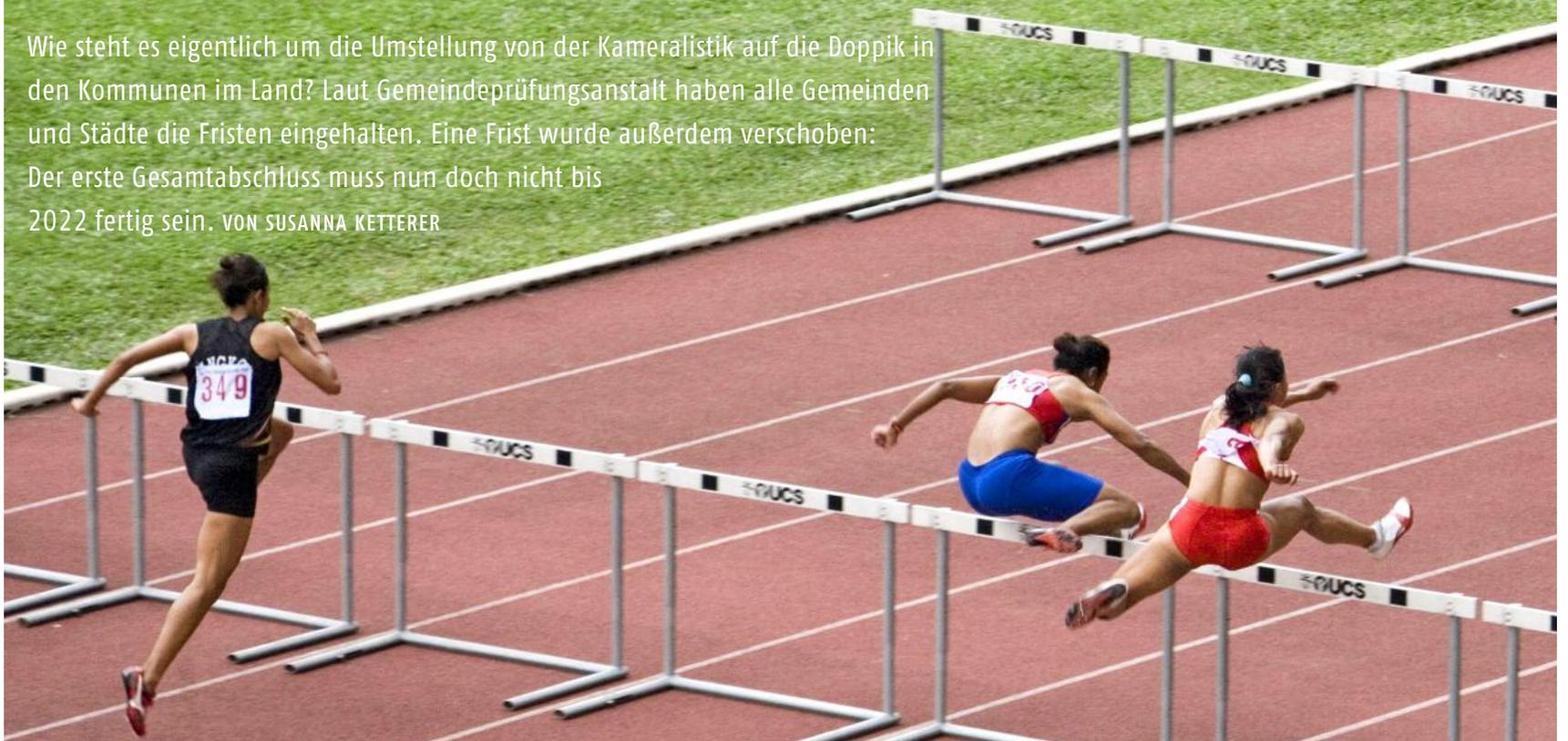


LETZTES DRITTEL BEFINDET SICH IM ENDSPURT

Wie steht es eigentlich um die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik in den Kommunen im Land? Laut Gemeindeprüfungsanstalt haben alle Gemeinden und Städte die Fristen eingehalten. Eine Frist wurde außerdem verschoben:

Der erste Gesamtabschluss muss nun doch nicht bis

2022 fertig sein. VON SUSANNA KETTERER



Inzwischen sind auch die letzten Kommunen in Baden-Württemberg beim Schlussprint angelangt: Die über Jahrzehnte vorbereitete Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik ist bald vollständig vollzogen – zumindest formal. So ist nach Angaben der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) und dem Gemeindetag Baden-Württemberg in allen Kommunen im Land spätestens zum 1. Januar 2020 die erste doppelte Haushaltssatzung mit Haushaltsplan in Kraft getreten. 2009 verpflichtete der Landtag alle Kommunen in Baden-Württemberg, ihren Haushalt auf die kommunale Doppik umzustellen. Etwa ein Drittel der Gemeinden und Städte hat das zum letztmöglichen Zeitpunkt getan.

Diese Kommunen mussten Ende 2020 ihre Eröffnungsbilanz der Rechtsaufsichtsbehörde, der überörtlichen Prüfungsbehörde und – soweit eingerichtet – dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt vorlegen. Letzteres muss die Eröffnungsbilanz vor der Feststellung durch den Gemeinderat prüfen. Nach Angaben des Gemeindetags liegen die Eröffnungsbilanzen noch nicht in allen Gemeinden Cent-genau vor. Für die Prüfung ist aber noch Zeit bis zum 30. Juni dieses Jahres. Auch das Aufstellen des ersten doppelten Jahresabschlusses ist an diesem Termin fällig. Die letzte Frist ist dann der 31. Dezember: Bis dahin muss der Gemeinderat den Jahresabschluss, der auf die in der Eröffnungsbilanz festgestellten Werte aufsetzt, feststellen. Nach Angaben der GPA endet damit der eigentliche Umstellungsprozess, „da dann sämtliche grundlegenden Tätigkeitsbereiche zumindest einmal in der Verwaltung durchlaufen worden sind“. Zu diesem Zeitpunkt haben die Kommunen ihre Umstellung nach dem Verständnis der GPA abgeschlossen.

Die Corona-Pandemie hatte laut GPA zwar Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen. So wurden teilweise Nachtragshaushaltssatzungen und -pläne nötig und auch die Haushaltsplanung für 2021 war durch die unsichere Einnahmensituation teilweise erschwert. Doch die GPA sieht keine maßgeblichen Auswirkungen auf die Umstellung zum doppelten System.

Das erstmalige Erstellen eines Gesamtabschlusses sieht die Anstalt als eigenständiges Projekt, das ein weiteres Element zur vollständigen Realisierung der neuen Verwaltungssteuerung darstellt. Im Februar hat der Landtag eine Verschiebung der Frist für das Erstellen des Gesamtabschlusses beschlossen: Dieser muss nun erstmals für das Wirtschaftsjahr 2025 statt 2022 erstellt werden. Das könnte laut GPA in Einzelfällen dazu führen, dass Personalkapazitäten frei beziehungsweise erst später für den Gesamtabschluss gebunden werden. Die Kommunen können diese dann für die Erstellung der Eröffnungsbilanz oder den Jahresabschluss verwenden.

Neben der technischen Umstellung müssen die Kommunen auch das Ressourcenverbrauchskonzept und die damit verbundene outputorientierte Steuerung verinnerlichen. Dieser Prozess wird nach Angaben der GPA wohl noch längere Zeit in Anspruch nehmen. ■

Umstellung auf die Kommunale Doppik (jeweils zum Jahreswechsel)

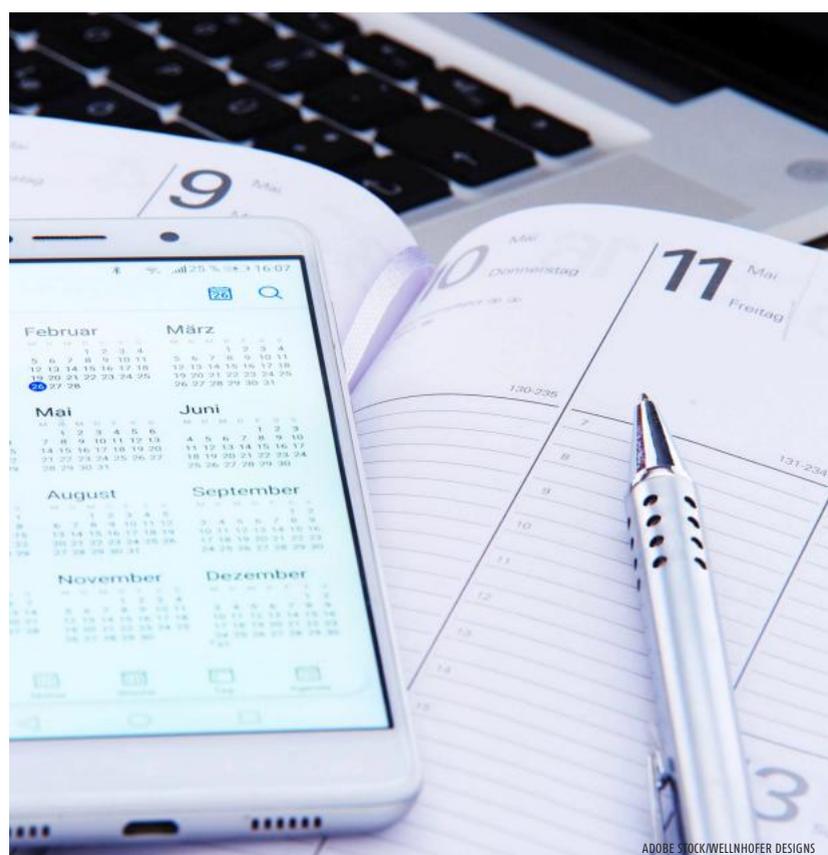


Quelle: Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg / Grafik: Wirth

PERSONALIEN:

Neue Kämmerer und Finanzdezernenten

- **Michael Kah:** Die 28 000-Einwohner-Stadt Geislingen an der Steige (Landkreis Göppingen) hat seit 1. Januar dieses Jahres einen neuen Kämmerer: Michael Kah ist Diplom-Verwaltungswirt und war zuletzt Leiter der Gesamtverwaltung der Verbandsgemeinde Birkenfeld (21 000 Einwohner) in Rheinland-Pfalz. Nach Angaben der Stadt Geislingen freut sich der gebürtige Stuttgarter, dass er wieder nach Baden-Württemberg wechseln konnte. „Ich mag die Mentalität der Menschen hier sehr gerne“, sagt Kah.
- **Johannes Müller:** Neuer Finanzdezernent im Alb-Donau-Kreis (197 000 Einwohner) ist seit 1. April dieses Jahres Johannes Müller, der bisherige Stellvertreter. Er arbeitet bereits seit 1997 im Landratsamt des Alb-Donau-Kreises, zunächst als Sachdienstleiter Liegenschaften, dann als Leiter des Fachdiensts Finanzen, Schulen, Liegenschaften. Sein Vorgänger Ulrich Keck geht in den Ruhestand.
- **Claudia Edler:** war bisher Leiterin der Revision bei der Stadt Offenburg (Ortenaukreis) und übernimmt nun den Fachbereich Finanzen der 60 000-Einwohner-Stadt. Sie ist seit mehr als 20 Jahren in Kommunalverwaltungen tätig. Edler wechselt im Mai auf die neue Stelle.
- **Peter Hotz:** Ihr Vorgänger Peter Hotz wurde zum neuen Finanzdezernent im Landkreis Sigmaringen (131 000 Einwohner) gewählt. Der 44-Jährige konnte 20 Jahre lang Erfahrungen in verschiedenen Kämmerereien sammeln. Nun ist er beim Landratsamt Sigmaringen zuständig für den Straßenbau, die Vermessung und Flurneuordnung, die Fachbereiche Bildung und Schule sowie Liegenschaften und Technik. (ske)



MEHR VOM STAATSANZEIGER:

Fachjournal über Steuern und Einnahmen

Ergänzend zu „Kommune + Haushalt“ bietet die Staatsanzeiger-Redaktion ein weiteres Fachjournal für die Finanzverwaltung, Kämmerer und Kommunen: „Steuern + Einnahmen“ befasst sich mit den wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Hand.



Im aktuellen Heft steht die neue Grundsteuer im Fokus: Bis zum 1. Januar 2025 muss die Verwaltung dafür gerüstet sein. Die Zeit werden Kommunen und Finanzämter auch benötigen. Denn in den kommenden Jahren sind viele Vorarbeiten zu leisten. Dabei geht es nicht allein um die zahlreichen Schritte zur Berechnung der neuen Grundsteuer und der Festlegung der neuen Hebesätze, sondern auch darum, wie die Kommunen die Änderungen am besten an ihre Bürger kommunizieren und welche Medien sie dabei nutzen sollten.

Ein weiteres Thema ist die Umsatzsteuer. Der Aufschub, den die öffentliche Hand erhalten hat, gilt es nun zu nutzen. Denn die neuen Regelungen erfordern ein Durchforsten aller Haushaltsposten. (ske)

Alle aktuellen Fachjournale sind in unserem E-Paper und auf der Staatsanzeiger-Webseite zu finden:

E-Paper: <https://sso.staatsanzeiger.de/epaper>
Webseite: <https://kurzelinks.de/Journale>

ZUM VORMERKEN:

Termine und Seminare

- **5. Mai 2021:** Webinar „Fragen zur Eröffnungsbilanz“ der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie (online)
- **17. Juni 2021:** Seminar „Der kommunale Jahresabschluss“ der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie (in Stuttgart)
- **22. Juni 2021:** Seminar „Die Eröffnungsbilanz ist erstellt – Was kommt dann?“ der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie
- **5. Juli 2021:** Seminar „Haushaltsplanung und Rechnungslegung nach NKHR (Doppik) der Kommunen“ der Sparkassenakademie (in Stuttgart)
- **6. Juli 2021:** Seminar „Kostenrechnung im Rahmen des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts“ der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie (online)
- **23. und 24. September 2021:** Seminar „Auf NKHR umgestellt – und wozu? Verwaltung, Haushalt, Strategie integriert und zukunftsorientiert weiterentwickeln“ des Kommunalen Bildungswerks (in Stuttgart)
- **22. Oktober 2021:** Journal Kommune+Haushalt erscheint



Überall das Land im Blick. Staatsanzeiger **Print plus E-Paper.**

Der Staatsanzeiger berichtet aus dem Land und seinen Kommunen. Die Pflichtlektüre für alle, die sich mit den Themen Politik, Verwaltung und Wirtschaft in Baden-Württemberg auseinandersetzen.

www.staatsanzeiger.de/shop