Ausschnitt aus der Niederschrift der 158. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages vom 19./20.11.2009

TOP 5: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens: Sachstand
Die im Vorbericht enthaltene Tabelle 1 zum Ende der Übergangsfristen auf kommunale Doppik in einzelnen Bundesländern wird wie folgt korrigiert:

Tab.1: Ende der Übergangsfrist auf Doppik in einzelnen Bundesländern

01.01.2009	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2016
Hessen NRW Rheinland-Pfalz	Saarland	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen	Sachsen Sachsen-Anhalt	Baden-Württemberg

In der Aussprache wird das im Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehene Gremium zur Standardisierung der staatlichen Doppik grundsätzlich begrüßt, auch wenn für die kommunale Ebene dieses Standardsetzungsgremium zu spät kommt. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an diesem Gremium wäre eine vertrauensbildende Maßnahme.

Bei der Analyse der Ausgangssituation werden vor allem thematisiert:

- Vor Einführung der kommunalen Doppik wurde bereits 60% des städtischen Vermögens doppisch verbucht.
- Trotz der unterschiedlichen Regelungen im Gemeindehaushaltsrecht in den einzelnen Bundesländern, die eine Vergleichbarkeit zwischen Kommunen unterschiedlicher Bundesländer einschränken/unmöglich machen (gleichwohl: Vergleichbarkeitsstörungen zwischen Ländern gab es auch in der Kameralistik), werden mit dem neuen Rechnungswesen zusätzliche Informationen bereitgestellt.
- Damit werde eine neue Transparenz erreicht. Gerade der konsolidierte Gesamtabschluss (Verweis auf TOP 6) wird künftig ein zusätzliches Informationsinstrument sein.
- **Zweifel bestehen, dass auf der Basis der zusätzlich verfügbaren Informationen auch eine bessere Steuerung gelingt. („Wir wissen besser bescheid, wir können aber nicht besser steuern.“) So zeige sich in verschiedenen Städten, dass der Rat nicht über Produkte steuern könne.** Es fehle nach wie vor eine Auseinandersetzung über Ziele der Kommunalpolitik und auf dieser Basis eine wirkungsorientierte Steuerung der Kommunalhaushalte.

Es werden zwei wesentliche Erfordernisse formuliert:

- Kommunale Mandatsträger müssten für das neue Haushalts- und Rechnungswesen geschult werden.
- Ziel müsse es sein, auf den jetzt geschaffenen Grundlagen aufbauend, nach Wegen zu einer wirkungsorientierten Steuerung in den Kommunen zu suchen.

Für die nordrhein-westfälischen Mitglieder des Städtetages wird darauf hingewiesen, dass nur vier Städte 2009 einen echten Haushaltsausgleich erreichen. Die Überschuldung von Städten wird sich künftig in Nordrhein-Westfalen nicht auf Einzelfälle beschränken. Eine reale Gefahr der Überschuldung wird für die kommenden Jahre von nahezu jeder zweiten Mitgliedstadt des Städtetages in Nordrhein- Westfalen gesehen. Das Gemeindehaltsrecht in Nordrhein-Westfalen sieht lediglich ein Überschuldungsverbot vor. (§ 75 Abs. 7 der GO NRW: „Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht wird.“) Lösungen für drohende bzw. eingetretene Überschuldung seien bisher nicht absehbar.

Ausschnitt aus der Niederschrift der 158. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages vom 19./20.11.2009

Es wird die Frage nach den Kosten der Reform einerseits und einem möglichen Schaden aus den Konsequenzen zunehmender Transparenz für die Kommunalentwicklung andererseits aufgeworfen. So bestünde Unsicherheit, welche Schlussfolgerungen Banken aus den veröffentlichen Bilanzen ziehen, ob und zu welchen Konditionen künftig eine Geldbeschaffung für überschuldete Kommunen zur Finanzierung kommunaler Aufgaben möglich sei.

Dem wird entgegen gehalten, dass Transparenz die Grundlage für Glaubwürdigkeit von Kommunalpolitik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sei. Aus den neuen Rechenwerken wäre eine Positionsbestimmung ableitbar und über einheitliche Kennzahlen sollte ein System entwickelt werden, um in neuer Form zu steuern. Zudem gehe es darum, mit den neuen Kennzahlen und den neuen Informationen die Ungleichgewichte zwischen kommunaler und staatlicher Ebene darzustellen. Die staatliche Ebene könne nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Es gehe darum, die Verantwortung der Länder für ihre Kommunen zu verdeutlichen und Generationengerechtigkeit durchzusetzen.

Resümierend wird die Diskussion durch die Hauptgeschäftsstelle zusammengefasst:

- Im Jahr 2010 wird im Rahmen einer Tagung eine Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vorgenommen.
- **Die Reform befindet sich derzeit in einer kritischen Phase**. Der unterschiedliche Entwicklungsstand in den einzelnen Bundesländern, die unterschiedlichen Regelungen im neuen Gemeindehaushaltsrecht der einzelnen Bundesländer und das zum Teil halbherzige, zögerliche Agieren der Gesetzgeber haben zu dieser Situation geführt. Als Konsequenz der unterschiedlichen Rechnungssysteme, die inzwischen bundesweit bestehen, ergibt sich ein entsprechend hoher Aufwand und Qualitätseinbußen für die Finanzstatistik.
- So unvollkommen die Reform nach bundesweiten Maßstäben sein mag, innerhalb der einzelnen Bundesländer bestehen einheitliche Regelungen. Das Rechnungswesen bringt neue Erkenntnisse, es zeigt die Risiken der kommunalen Haushaltswirtschaft, der Nichteinhaltung von Konnexität durch Bund und Länder, die unzureichende Finanzausstattung der Städte mit aller Deutlichkeit. So sind z.B. in Nordrhein-Westfalen die finanziellen Probleme der Großstädte seit Einführung der Doppik (NKF) in besonderer Weise dokumentiert. Nunmehr dient nicht mehr alleinig die „Entwicklung der Kassenkredite“ als Kennzahl („an deren Steigerung man sich schon scheinbar gewöhnt hatte“). Mit der Doppik gibt es weitere Indikatoren, die gleichwohl einer weitergehenden Interpretation bedürfen.
- Die Reform ist mit Kosten verbunden. Die Überschuldung von Großstädten ist aber nicht durch die Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens verursacht. Vielmehr bietet die Reform auch Möglichkeiten zur Restrukturierung, zur Aufdeckung möglicher Erträge, zur Kosteneinsparung. **Es ist bisher nicht gelungen über die Änderung des Rechnungsstils zu einer wirkungsorientierten Steuerung der Haushaltswirtschaft und der Kommunalpolitik zu gelangen.**
- Auch kamerale Haushalte enthalten Risiken. Sie weisen jedoch ausschließlich die Risiken des jährlichen Geldverbrauchs aus; nicht die Risiken künftiger Perioden und nicht die Risiken des Ressourcenverbrauchs insgesamt. Doppik ist damit „unbequem“, der Haushaltsausgleich wird schwieriger („Laufen wir möglicher Weise in eine Falle?“).
- Bilanzpolitische Erwägungen oder ein Abbruch der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens wäre gleichbedeutend mit einem Verdrängen der tatsächlichen Problemsituation.
- Unterstützung bei der Kommunikation mit der Bürgerschaft und gegenüber weiteren Adressaten des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist erforderlich.