

Walter Lutz \*

## Reformruine kommunale Doppik – Warum das neue kommunale Finanzwesen scheitern muss

„Auch in Baden- Württemberg kommt die Reform des kommunalen Haushaltsrechts mit dem nun vom Landtag beschlossenen Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4.5.2009 auf der Zielgeraden an“, so lautet die Eingangsbemerkung im Bericht der BWGZ des Gemeindetages 12/2009 S. 526: „Von der Kameralistik zur Doppik“. Schade, kann man da nur aus Sicht eines Gemeinderates sagen.

Schade, kann man da nur sagen, dass die Reformdiskussion sehr oberflächlich geführt wurde. Schade, dass man in einem Land, in dem die kommunale Selbstverwaltung – die kommunale Finanzhoheit ist ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung – über Jahrzehnte hochgehalten wurde, die Kommunen nun zwingt auf etwas umzusteigen, was uns nicht weiter bringt. Schade, dass man uns Gemeinden zwingt, Steuerverschwendung und Bürokratieaufbau zu betreiben, ohne dass die Bürger einen Nutzen davon haben. Schade, dass man uns zwingt, bei einer Reform um der Reformwillen mitzumachen.

Aus meiner Sicht muss diese Reform scheitern. Was sind die Gründe?

### 1. Das Grundgesetz und die Länderverfassung gehen von Aufgaben, und nicht von Produkten aus

Einer der augenscheinlichsten Unterschiede zwischen der kommunalen Kameralistik, wie sie die Kommunen seit 1974/1975 anwenden, und kommunaler Doppik des neuen Rechnungswesens besteht darin, dass es künftig einen Produktplan statt einen Gliederungsplan der Aufgaben gibt.

In Artikel 71 II der Verfassung des Landes Baden-Württemberg heißt es, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet Träger der öffentlichen Aufgaben sind. Artikel

71 III bestimmt, dass den Gemeinden durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden.

Teil 1 der Gemeindeordnung von Baden- Württemberg ist mit „Wesen und Aufgaben der Gemeinde“ überschrieben. § 1 der GO bestimmt, dass die Gemeinden, die ihr von Land und Bund zugewiesenen Aufgaben erfüllen. Es ist nie von Produkten die Rede, immer von Aufgaben.

Im Rahmen der Kameralistik waren und sind die praktische Gemeinderatstätigkeit und die theoretischen Vorgaben identisch. Der Haushaltsplan ist nach Aufgabenbereichen gegliedert, die Jahresrechnung ist nach Aufgabenbereichen dargestellt. In jeder Gemeinderatssitzung geht es um Aufgaben. Die stetige Aufgabenerfüllung – dies ist es, wofür wir Gemeinderäte von den Bürgern gewählt wurden. Warum erfolgte nun eine Umstellung auf Produkte? Welchen Sinn hat diese Umstellung? Was will man damit erreichen?

Wir Gemeinderäte wehren uns nicht gegen Neuerungen. Sie müssen aber Sinn machen. Wir sachverständige Laien stehen mit beiden Beinen im Leben und wir wissen, dass sich das Leben weiter entwickelt, dass Reformen dazu gehören, aber es müssen doch sinnvolle Reformen sein, Reformen die uns voran bringen. Reformen um der Reformwillen sind unnützlich, sie kosten nur Geld: Geld der Bürger, mit dem wir sehr verantwortungsbewusst umgehen müssen.

Da es sich um Änderungen in Bezug auf das Buchhaltungssystem handelt, muss man die aufgeworfenen Fragen aus zwei Blickwinkeln beleuchten.

### 1.1 Aus der Sicht des Externes Rechnungswesens

Wie unter 1. dargestellt, haben sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung von Baden- Württemberg als auch die einschlägigen Gesetzesvorschriften der Gemeindeordnung den Gemeinden Aufgaben zur Erledigung übertragen.

Ziel der Buchhaltung muss es sein, diese Aufgabenerfüllung abzubilden. Es müssen sowohl die demokratischen Prozesse abgebildet werden, durch die die Realisierung der Aufgaben zustande kam, als auch der tatsächliche Vollzug. Dies geschah in der Kameralistik in ganz hervorragender Weise mit Hilfe der Gliederung (Funktion).

Der Gliederungsplan besteht aus 10 Aufgabenbereichen (Einzelplänen). In diesen Einzelplänen sind die Freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben dargelegt. Wenn wir den Haushaltsplan aufstellen, dann ringen wir um die zu realisierenden Aufgaben (den Output, die Ziele). Wenn

\* Walter Lutz ist Gemeinderat der Gemeinde Großrinderfeld in Nordbaden mit 4000 Einwohnern. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die persönliche Meinung des Verfassers.

Dr. Roland Vogel \*

## Neues kommunales Haushaltsrecht: Viele machen schon mit – wer weiß noch Bescheid?

Mit Heft 12/2009 der BWGZ als Schwerpunktausgabe wendet sich der Gemeindetag Baden-Württemberg in löblicher Weise an die neu oder wieder gewählten Ortschafts- und Gemeinderäte. Dieses Heft ist ein wertvolles Kompendium gerade für die Ratsmitglieder, die nicht mit einem juristischen oder Verwaltungshintergrund ihr Mandat wahrnehmen. Zu Recht schreibt dessen Präsident, dass dieses Heft „Geleit und Hilfestellung geben“ soll.<sup>1</sup>

Als Gemeinderat und damit Adressat dieser Schwerpunktausgabe mit entsprechendem beruflichen Hintergrund drängt es den Autor aber zu einigen Anmerkungen hinsichtlich des dort vorgestellten neuen kommunalen Haushaltsrechts (NKHR-BW)<sup>2</sup>, die seiner Ansicht nach dort nicht oder nur zu kurz vorkommen.<sup>3</sup> Insbesondere bedauert er, dass es nunmehr letztmalig einen Streifzug durch das kommunale Haushaltsrecht auf der Basis des kameralen Haushaltsrechts gegeben haben soll.<sup>4</sup>

Um es gleich vorweg zu nehmen: Das nun gesetzlich neu implementierte System<sup>5</sup> kann die geweckten Erwartungen nicht erfüllen und trägt eher zur Verwirrung bei, weshalb jede einzelne Gemeinde so spät wie möglich, d.h. Stand heute für das Haushaltsjahr 2016, umstellen sollte (vgl. Fußnote). So spät wie möglich auch deshalb, weil bis dahin noch eine Landtagswahl und eine Kommunalwahl anstehen und damit die Hoffnung verbunden sein darf, dass der Landesgesetzgeber auf die bis dahin gemachten Erfahrungen und hoffentlich intensiven Rückmeldungen reagiert.<sup>6</sup>

Dabei sollte sich der Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde auch nicht durch Aussagen seines Hauptverwaltungsbeamten oder des zuständigen Rechenzentrums drängen oder ins Bockshorn jagen lassen. Er ist der Souverän, der die Richtlinien für die Entwicklung seiner Gemeinde bestimmt. Jeder Kommune muss es freigestellt bleiben, die für ihre Zwecke von ihrem Hauptorgan

gewählte Buchhaltungstechnik anzuwenden. Dies entspräche auch einem Postulat der Landesregierung: „Starke Kommunen sind das Fundament eines funktionierenden Gemeinwesens. Die Landesregierung ist auch mit dem Ziel angetreten, noch ‚mehr Freiheit für die Kommunen‘ zu schaffen.“<sup>7</sup>

Diese Aussagen sollen nachfolgend begründet werden:

1. Eines der Argumente für die Doppik lautet, dass die Kameralistik als „absolutistisches“ Rechnungswesen nicht in unsere demokratische Zeit passe. Demokratie bedeutet für mich, Betroffene zu hören und „mitzunehmen“. Bei Entwicklung und Einführung des NKHR haben viele Verwaltungen und Wahlbeamte mitgearbeitet – aber von einer breiten Einbeziehung der Gemeinderäte und Gemeinderätinnen als Mitglieder des Hauptorgans einer Gemeinde habe ich nichts mitbekommen.<sup>8</sup>

Leider wurde die ganze Diskussion um das neue kommunale Rechnungswesen bisher nur von vielen Wissenschaftlern und Verwaltungsmitarbeitern geführt, und in den kommunalen Verbänden haben schwerpunktmäßig die Wahlbeamten sich artikuliert und mitgearbeitet. Aber wo blieben die eigentlichen Adressaten, die ehrenamtlichen Mitglieder des Hauptorgans Gemeinderat? Es gibt wohl nicht sehr viele Gemeinderatskollegen, die zu diesem Thema von ihrem Landtagsabgeordneten angesprochen worden wären, damit sich dieser

mit den Wünschen und Notwendigkeiten vor Ort vertraut gemacht und diese dann in den landespolitischen Entscheidungsprozess eingebracht hätte.<sup>9</sup>

2. Das neue doppische Rechnungswesen mag seine Vorteile haben, das große Ziel, ein einheitliches Rechnungswesen für die Kommunen und ihre nach HGB buchenden Unternehmen zu erhalten, wurde eindeutig verfehlt. Das kommunale Finanzwesen sollte sich eng an die handelsrechtlichen Regelungen anlehnen. So gibt es Stimmen, die darauf hinweisen, dass mit der Einführung des NKf (Neues Kommunales Finanzwesen) Nordrhein-Westfalens in die Kernverwaltung „... der Abstand zum Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ... kaum geringer“ werden wird.<sup>10</sup> Dabei war die größtmögliche Nähe, oder gar Identität, eines der großen Reformziele. Insofern ist es daher gerade für diejenigen Kommunen, die keine oder nur wenige Unternehmensbeteiligungen halten, mehr als entbehrlich.

3. Die Finanz- und Bankenkrise hat gezeigt, dass man auch auf der Basis der Doppik absolut unwirtschaftlich handeln kann – trotz abgebildeter Abschreibungen und Pensionsrückstellungen! Die von den Kreditinstituten sicher aufgestellten (konsolidierten) Konzernbilanzen haben in keinem Fall für entspre-

\* Dr. Roland Vogel ist Gemeinderat in Pfinztal. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die persönliche Meinung des Verfassers.