

Gerechte Regelung

von Marc Gnädinger / Thomas Grieger

Das Ziel, mit Einführung der Doppik auch ein intergenerativ gerechtes Haushalts- und Rechnungswesen zu etablieren, ist bislang nur partiell erreicht worden. Angebracht erscheint daher eine Harmonisierung der Systeme und Rechtsgrundlagen der Länder.

In einem richtungsweisenden Beschluss hat die Innenministerkonferenz (IMK) Ende 2003 den Weg zur Erneuerung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf Basis der Doppik freigemacht. Die Länder haben dies genutzt, um die kommunale Haushaltswirtschaft zu erneuern. In der Mehrzahl der Länder ist die Doppik-Einführung bereits beschlossene Sache, einige lassen allerdings parallel noch die erweiterte Kameralistik oder die Kameralistik anstelle der Doppik zu.

In einem doppischen System wird über die Veränderung des kommunalen Vermögens im Vergleich zur Verschuldung je Rechnungsperiode angezeigt, wie mit den vorhandenen Mitteln gewirtschaftet wurde und ob kommenden Generationen Vermögen oder Schulden hinterlassen werden. Auch wird ersichtlich, ob verausgabte Mittel selbst erwirtschaftet oder durch Verkäufe oder die Aufnahme von Krediten finanziert wurden. Unter dem Blickwinkel der intergenerativen Gerechtigkeit erscheint die flächendeckende Festlegung auf den Standardrechnungsstil der Doppik daher als angebracht. Nicht zuletzt aus statisti-

schen Gründen aber insbesondere im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Kommunen sowie auf die Chancen des länderübergreifenden kommunalen Wissenstransfers wird die Doppik langfristig alle anderen Rechnungsstile ersetzen.

Neben der Standardisierung der Systeme auf Basis der Doppik gibt es aber auch innerhalb der doppischen Rechtsgrundlagen noch Entwicklungsbedarf. Das Leitbild der intergenerativen Gerechtigkeit wird durch die Weiterentwicklung zur interperiodischen Gerechtigkeit auf die einzelne Haushaltsperiode transformiert. Die Maxime lautet: Jede Generation soll für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommen. Oder anders formuliert: In jedem Rechnungsjahr muss die Deckung von Aufwendungen durch Erträge im Ergebnishaushalt erreicht werden. Wenn die intergenerative Gerechtigkeit als Leitmotiv für die Reform anerkannt wird, so sind die Regelungen zum Haushaltsausgleich an dieser Maxime zu beurteilen. Im Detail unterscheiden sich die etablierten Rechtsregelungen der verschiedenen Bundesländer zum Haushaltsausgleich allerdings erheblich.

Die Innenministerkonferenz bezieht den Haushaltsausgleich in



Doppik: Leitmotiv Generationengerechtigkeit.

ihrem Leittext eindeutig auf die Größen des Ergebnishaushaltes, also auf Aufwand und Ertrag. Demnach ist der Ausgleich dann erreicht, wenn der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen ist. Diese Formulierung lässt erkennen, dass es der IMK um die Betrachtung von Ressourcenverbrauch und -aufkommen und insbesondere um die Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs geht: Jeder Ressourcenverbrauch

Anzeige

R
Resource

Link-Tipp

Weitere Empfehlungen des Beirates von KGSt und Bertelsmann Stiftung stehen im Internet zur Verfügung:

- www.doppikvergleich.de

Weitere Links finden Sie unter www.kommune21.de.

ist in der gleichen Haushaltsperiode durch ein entsprechendes Ressourcenaufkommen auszugleichen. Darüber hinaus beschränkt die IMK den Ausgleichsgrundsatz auf das ordentliche Jahresergebnis. Erst wenn der Ausgleich unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht möglich ist, tritt ein Stufenkonzept in Kraft.

Für diese Festlegung auf das ordentliche Ergebnis gibt es gute Gründe. So hängt das außerordentliche Ergebnis der Erfolgs- oder Ergebnisrechnung von außergewöhnlichen, unregelmäßig auftretenden und nicht planbaren Erträgen und Aufwendungen ab – ein Ausgleich wäre daher vom Zufall bestimmt. Wichtiger ist aber ein zweiter Grund, da er für den Schutz künftiger Generationen steht: Durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen über deren Bilanzwert – und damit der Realisierung von stillen Reserven – könnte der Grundsatz zum Ausgleich laufender Aufwendungen durch laufende Erträge unterminiert werden. Ein separates Ausweisen dieser Erlöse ist daher zwingend vorzusehen. Sie

dürfen demnach nicht zu einem Haushaltsausgleich in der Periode der Veräußerung herangezogen werden.

Im Rahmen der Umsetzung des IMK-Beschlusses beziehen zwar sämtliche Länder den Haushaltsausgleich auf den Ergebnishaushalt, im Detail existieren aber erhebliche Unterschiede. Brisanz liegt in denjenigen Regelungen zum Ergebnishaushalt, bei denen kein ausschließlicher Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses eingefordert wird. Veräußerungen von Vermögenswerten aus dem Sachanlagevermögen der Kommune über deren Buchwert wirken in diesen Fällen verfälschend auf den Ergebnishaushalt. Denn Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses können dann beispielsweise mit den Erträgen aus Vermögensveräußerungen saldiert werden, was die Prämisse der Generationengerechtigkeit verletzt. Ein Fazit kann folglich nur lauten, dass eine Trennung von ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis zwingend vorgeschrieben sein sollte. Da Vermögensveräußerungen nicht

im Rahmen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit erfolgen, sind sie dem außerordentlichen Ergebnis zuzuordnen. Und ein Ausgleich von Fehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses durch Überschüsse des außerordentlichen Ergebnisses ist aus der Perspektive der intergenerativen Gerechtigkeit abzulehnen.

Zu einem gleichlautenden Ergebnis ist auch ein von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung einberufener Beirat aus Wissenschaftlern, kommunalen Führungskräften sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gelangt. Der Beirat beschäftigt sich aktuell mit Fragen zur Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.

Marc Gnädinger ist Project Manager im Programm Kommunen und Regionen der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh; Thomas Grieger ist Referent für Finanzen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Köln.