

ANLAGE II

Inhalt und Ziele des NKHR

1. Bisherige Entwicklung hin zum NKHR:

Die von den Kommunen in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ eingeleitete Reform der Kommunalverwaltungen strebt eine Steuerung der Verwaltung mit Leistungszielen an, die sich an den Erwartungen und den Bedürfnissen der Bürger orientieren. Die Beschreibung von Leistungszielen soll dabei nicht nur auf der Grundlage des Finanzmittelverbrauchs für die kommunalen Dienstleistungen, sondern auf der Grundlage des Verbrauchs an Personal- und Sachmitteln einschließlich den Abschreibungen und Rückstellungen erfolgen, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern und transparent zu machen.

Für eine in dieser Weise veränderte Verwaltungssteuerung stellt das herkömmliche kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (Kameralistik) die erforderlichen Informationen über Ressourcenverbrauch und –aufkommen unzureichend dar. So fließen beispielsweise in Ludwigsburg momentan nur die Abschreibungen der Kostenrechnenden Einrichtungen als durchlaufende Posten (Ausgabe im jeweiligen Unterabschnitt, Einnahme im Einzelplan 9) in den Haushalt mit ein.

Erforderlich ist eine Umstellung des Rechnungswesens auf die Messung des gesamten Ressourcenverbrauchs bzw. der Ressourcenersparnis und eine ressourcenorientierte Gestaltung und Steuerung des Haushaltsplans und des Haushaltsvollzugs.

Die 1992 von der Landesregierung Baden-Württemberg eingesetzte Kommission Verwaltungsreform gab beim Innenministerium BW das Projekt „Umgestaltung des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesen und des Gemeindefinanzrechts“ in Auftrag. Die beim Innenministerium daraufhin eingesetzte Arbeitsgruppe aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und staatlichen Vertretern legte Anfang 1993 ein entsprechendes Reformkonzept vor. Dieses Konzept sah für den Bereich des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zunächst die Zulassung eines doppischen Rechnungswesens (Doppik = **Doppelte** Buchführung **in** **Konten** Soll und Haben) anstelle der Kameralistik sowie gleichzeitig eine Weiterentwicklung der kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesens durch verstärkten Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden und Instrumente vor (erweiterte Kameralistik).

Parallel zu diesen Reformbemühungen in Baden-Württemberg legte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) konzeptionelle Arbeiten für eine grundlegende Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland vor. Zahlreiche Städte und Gemeinden in ganz Deutschland führten auf der Grundlage der inzwischen in allen Ländern bestehenden haushaltsrechtlichen Experimentierklauseln seit 1994 die Budgetierung und die dezentrale Budgetverantwortung ein. Das erste Doppik-Modellprojekt in BW war bei der Großen Kreisstadt Wiesloch angesiedelt.

Nach Einsetzung eines Unterausschusses „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ der Innenministerkonferenz der Länder (IMK) wurden von diesem Musterentwürfe zur

notwendigen Umgestaltung des Gemeindehaushaltsrechts in Form von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien erarbeitet.

Am 23.11.2003 verabschiedete die Innenministerkonferenz diese Entwürfe und empfahl den Ländern, sie zur Grundlage bei der Umsetzung des Gemeindehaushaltsrechts in den einzelnen Ländern zu machen.

Das Innenministerium Baden-Württemberg entwarf daraufhin das „**Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts**“, das nach jahrelanger, intensiver Diskussionen mit/zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und interkommunalen Arbeitsgruppen (z.B. AG Bilanzierung) am 22.04.2009 durch den Landtag Ba-Wü verabschiedet wurde.

Das Gesetz, das wesentliche Änderungen in der Gemeindeordnung (GemO), hin zur zukünftig alleinig gültigen **kommunalen Doppik** enthält, hat u.a. auch Änderungen im Eigenbetriebsgesetz (EigBG) und Kommunalabgabengesetz (KAG) zur Folge.

Aufbauend auf die neue GemO erließ die Landesregierung am 11.12.2009 die neue Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und die neue Gemeindekassenverordnung (GemKVO).

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ist ab dem Haushaltsjahr 2016, also ab 01.01.2016 für alle Gemeinden Baden-Württembergs bindend. Das bisherige Haushaltsrecht bleibt damit bis maximal 31.12.2015 zulässig.

2. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts:

Kernpunkt der Reform ist der Übergang von dem bisher zahlungsorientierten Rechnungswesen (Kameralistik) auf ein ressourcenorientiertes Rechnungswesen (Doppik) als zwingende Grundlage für eine ressourcenorientierte Haushaltswirtschaft. Ein solches Rechnungswesen erfasst zusätzlich zu den Zahlungsvorgängen, mit denen lediglich der Geldverbrauch dokumentiert wird, auch den nicht zahlungswirksamen Vermögensverzehr, insbesondere alle Abschreibungen und Rückstellungen. Dadurch wird der gesamte Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen der kommunalen Haushaltswirtschaft sichtbar und im Rechnungsabschluss ausgewiesen.

Aufgrund der tiefgreifenden Veränderung des kommunalen Haushaltsrechts wird diese Reform auch als **Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)** bezeichnet.

Wie in den meisten Bundesländern ist auch der Gesetzgeber in Baden-Württemberg mit dem nun beschlossenen Gesetz von dem noch im Entwurf der Innenministerkonferenz aus 2003 enthaltenen Wahlrecht zwischen kommunaler Doppik (**Doppelte** Buchführung in **Konten Soll und Haben**) und erweiterter Kameralistik abgerückt. Die kommunale Doppik ist zukünftig für alle baden-württembergischen Kommunen alleiniger Rechnungs- und Buchungsstil.

Die Kommunale Doppik unterscheidet sich jedoch in vielerlei Hinsicht von der kaufmännischen Buchführung nach dem Handelsrecht. Ein wichtiger Unterschied ist, dass die Kommunen weiterhin einen Haushaltsplan, wenn auch in veränderter Form, aufstellen müssen (Anlage II.1).

Neben der aus dem kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) und der Bilanz, ist für die Kommunen als dritte Komponente eine Finanzrechnung verbindlich vorgeschrieben. Daher wird die kommunale Doppik auch als Drei-Komponenten-Rechnung bezeichnet (siehe Anlage II.2).

3. Vorrangige Ziele des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts:

- Umstellung der bislang zahlungsorientierten Darstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf eine ressourcenorientierte Darstellung.
- Steuerung der Kommunalverwaltungen durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) statt durch die bisherige reine Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung).
- Einführung der doppelten Buchführung als Rechnungsform und damit die detaillierte und vollständige Darstellung der kommunalen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage.
- Mittel zur Erreichung des Prinzips der Intergenerativen Gerechtigkeit, wonach jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen soll, um nicht zukünftige Generationen damit zu belasten.
- Höheres Kostenbewusstsein seitens Politik und Verwaltung durch erhöhte Transparenz im kommunalen Finanzwesen und Darstellung des Ressourcenverbrauchs.