

Vermerk: Hinweise zum Haushaltskennzahlensystem

In einer am 30.08.2013 initiierten Abfrage zum Haushaltskennzahlensystem haben wir unsere Mitglieder um Hinweise zu den bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des HKS (kameral und doppisch) gebeten. Anlass für unsere Abfrage zum Haushaltskennzahlensystem waren u.a. die Rückmeldungen aus unserer Mitgliedschaft hinsichtlich der z.T. sehr restriktiven Handhabung der Kommunalaufsicht bei der Orientierung an den Gut- und Bestwerten bei den Realsteuerhebesätzen. Wir lehnen die Orientierung an den in den jeweiligen kommunalen Gruppen z.T. unterschiedlich definierten Gut- bzw. Bestwerten ab (siehe auch 1. d)).

Nachfolgend stellen wir daraus resultierende Forderungen und Prüfaufträge zusammen, die auf eine Verbesserung des Systems und Flexibilisierung der darauf aufbauenden Beratungspraxis der Kommunalaufsicht zielen:

1. Forderungen für die Umsetzung des HKS-LSA und Prüfaufträge

- a) Heranziehung von Best-, Gut- oder Mittelwerten zur Beurteilung des Konsolidierungspotentials
 - Informationsaustausch der Kommunen untereinander fördern,
 - mangelnde Nachvollziehbarkeit der Herleitung der Werte beseitigen,
 - Berücksichtigung der teilweise fehlenden Vergleichbarkeit auf Grund verschiedener Zuordnung von Aufgaben und Kosten zur Leistungserstellung durch die Kommunalaufsichtsbehörde (unterschiedliche Praxis bei Verbuchung und/oder innerer Verrechnung),
 - erforderlichenfalls kommunalaufsichtliche Beratung zur sachgerechten Verbuchung fehlerhaft erfasster Sachverhalte,
 - angemessene Berücksichtigung sachlich begründbarer und örtlicher Besonderheiten bei Abweichung von den Werten in der kommunalaufsichtlichen Beratungspraxis und
 - fehlendes Hinterfragen größerer Veränderungen der Werte im Jahresvergleich beheben.
- b) Benchmark maximal auf Ebene der Produktgruppen
- c) Aussetzen stellenanteilsbezogener Auswertungen bis in der Kommune flächendeckend die Kostenleistungsrechnung eingeführt ist (Zuordnungsprobleme von Personal gerade in der Kameralistik)
- d) Vereinheitlichung der Beurteilungspraxis
- e) Unterschiedliche demografische Entwicklung im ländlichen und städtischen Bereich muss Berücksichtigung finden
- f) Unterschiedliche Punktegewichtung zw. Finanz- und Ergebnisrechnung im HKS Doppik
- g) Weitere Hinweise zum Fragebogen HKS - Doppik
- h) Kommunale Altfehlbeträge bei der Umstellung auf die Doppik

2. Begründung

Es ist bisher nicht erkennbar, dass ein Informationsaustausch zwischen den Kommunen bereits gelebt wird. Problematisch ist vor allem die häufig fehlende Vergleichbarkeit der erhobenen Daten wegen unterschiedlicher Zuordnungen bestimmter Aufgaben oder auch Kosten. Erschwert wird der Informationsaustausch darüber hinaus durch den Umstellungsprozess auf die kommunale Doppik, der enorme zeitliche und personelle Ressourcen bindet, so dass für den Erfahrungsaustausch (derzeit) kaum Zeit bleibt.

Zu 1a) Beurteilung der Haushaltssituation an Hand von Gut- und Bestwerten

Gegenwärtig erfolgt nach den Erfahrungen unserer Mitglieder auf Nachfragen oder Stellungnahmen zum Teil keine Reaktion der Kommunalaufsichtsbehörden. Insofern wird der Nutzen des HKS in Bezug auf den grundsätzlich zu begrüßenden Informationsaustausch deutlich in Frage gestellt.

So kann z. B. eine im unterschiedlichen Umfang vorgenommene **interne Leistungsverrechnung** zu sehr unterschiedlichen Zuschussbedarfen führen. Wenn im Zuge der Auswertung der Daten aus dem HKS-Doppik (HKS kameral) zukünftig eine unterschiedliche Verbuchungspraxis festgestellt wird, sollte dem eine Überprüfung folgen, ob die Zuordnungsvorschriften zum Konten- bzw. Produktrahmenplan (Gliederungs- und Gruppierungsplan) diese optionalen Möglichkeiten eröffnen. Ist dies der Fall, muss das in der Beratungspraxis der Kommunalaufsichtsbehörden entsprechenden Niederschlag finden. Anderenfalls ist auf eine Vereinheitlichung der Verbuchungspraxis hinzuwirken.

Kritisiert wird trotz der zwischenzeitlichen Zurverfügungstellung gemeindescharfer Daten, dass Fragen zur mangelhaften Nachvollziehbarkeit zur Herleitung der Gut-, Mittel- und Bestwerte unbeantwortet bleiben.

Die von uns, wie mit dem MI LSA vereinbart, mit E-Mail Rundschreiben vom 10.06.2013 unserer Mitgliedschaft zur Verfügung gestellte Übersicht zu den Zuschussbedarfen und Hebesätzen bzw. deren Gut-, Best- und Mittelwerten führt zwar zu einer Erhöhung der Transparenz, weil sie eine Recherche ermöglicht, welche Städte oder Gemeinden sich konkret hinter den Best- bzw. Gutwerten verbergen und ist damit ein Schritt in die richtige Richtung. Für einen effizienten Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Kommunen sind die Möglichkeiten der Vergleichbarkeit aber zwingend weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Nach wie vor erfolgt eine zu pauschale Herangehensweise dergestalt, dass an Hand der Gutwerte ein Einsparpotential für die jeweilige Stadt ermittelt wird ohne konkrete Vorschläge oder Hinweise zu geben, wie dieses Ziel erreicht werden kann oder ohne örtliche Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen. Sofern dann auf Stellungnahmen oder Nachfragen der Kommunen und dort dargelegter sachlicher Gründe, warum bestimmte Einsparpotentiale nicht erreicht werden können, nicht reagiert wird, stellt sich erneut die Frage nach der Sinnhaftigkeit des HKS. Es ist zwingend notwendig, die aus dem HKS resultierenden Daten in beratenden Gesprächen zwischen der Kommunalaufsicht und den Kommunen hinsichtlich der sich daraus ergebenden Konsolidierungspotentiale auszuwerten, um gemeinsam sachgerechte Konsolidierungsansätze zu entwickeln, die die örtlichen Besonderheiten angemessen berücksichtigen.

Beispiel:

- Der Bestwert im Abschnitt 76 (Sonstige öffentliche Einrichtungen) betrug im Haushaltsjahr 2012 0 Euro/EW. Dieser wurde von der Stadt Wernigerode erreicht, die in ihrem Haushaltsplan 2012 im Abschnitt 76

lediglich die Position „Werbeeinrichtungen“ enthält, deren Einnahmen und Ausgaben mit 5.500 Euro ausgeglichen sind. Es wäre in dem Fall zu hinterfragen, ob die Stadt Wernigerode Einrichtungen, die andere Kommunen hier verbuchen, in anderen Abschnitten verbucht. So weist der Haushaltsplan der Stadt Sangerhausen hier die Einnahmen und Ausgaben für die Buswartehallen (Zuschussbedarf 0,60 Euro je Einwohner) und Mehrzweckgebäude (Zuschussbedarf 5,44 Euro je Einwohner) aus.

Zu hinterfragen sind bei der Auswertung der Daten auch deutliche Schwankungen der Werte zwischen einzelnen Jahren. Beispielsweise reduzierte sich der Bestwert im Einzelplan 5 (Gesundheit) von 47,44 Euro/EW im Jahr 2011 auf 21,49 Euro/EW im Jahr 2012. Der abgeleitete Gutwert hat sich von 50 Euro/EW im Jahr 2011 auf 30 Euro/EW 2012 reduziert. Eine unreflektierte Übernahme dieser Werte hat erhebliche Folgen auf den aus dem Gutwert abgeleiteten Konsolidierungsbedarf. Dies kann eine Rechtfertigung nur dann finden, wenn auch zukünftig das neu erreichte Niveau dieser Werte auf alle Städte und Gemeinden übertragbar ist und voraussichtlich auch zukünftig Bestand haben wird.

Es gilt zu beachten, dass den Kommunen vor Ort bei bestimmten Gut- bzw. Bestwerten die Einflussmöglichkeiten fehlen.

Beispiel:

- Im Abschnitt 70 (Abwasser) werden u.a. die Wirtschaftspläne der Abwasserzweckverbände (AZV) den Landkreisen als zuständige Kommunalaufsicht vorgelegt, so dass die Umlagezahlung an die AZV bekannt sein müsste. Die durch die Kommunalaufsicht bestätigten Wirtschaftspläne des AZV führen bei Sangerhausen zu einer Umlagezahlung von 54,45 Euro je Einwohner (gesetzliche Verpflichtung), jedoch wird im Rahmen des HKS ein Gutwert von 3 Euro je Einwohner angemahnt. Die Orientierung am Gutwert steht der gesetzlichen Verpflichtung zur Zahlung der Umlage entgegen.

Zu 1 b) Benchmark maximal auf Ebene der Produktgruppen

Im Falle der Fortentwicklung des HKS-Doppik zur Einführung einer Benchmark zwischen kommunalen Produkten sollte berücksichtigt werden, dass der Produktrahmenplan häufig nicht bis in die Produktebene verbindlich zu untergliedern ist. Außerdem ließe sich eine Vergleichbarkeit auch schwierig herstellen, insbesondere wenn interne Leistungsverrechnungen nicht vollständig praktiziert werden. Dies würde eine Vollkostenrechnung erfordern, die aber durch die GemHVO nicht zwingend vorgeschrieben ist. Eine Vollkostenrechnung umzusetzen wäre auch sehr aufwändig und dort unwirtschaftlich, wo sich für die Kommunen daraus keine steuerungsrelevanten Informationen erzielen lassen. Deshalb haben wir uns schon bei der Diskussion um eine Kosten- und Leistungsrechnung auch gegen eine Vollkostenrechnung ausgesprochen. Es ist demnach davon auszugehen, dass nicht in allen Bereichen eine exakte interne Verrechnung und damit eine exakte Zuordnung aller Kostenanteile auf die jeweiligen Produkte erfolgt.

Zu 1 c) Aussetzen stellenanteilsbezogener Auswertungen bis in der Kommune KLR eingeführt ist

Solange eine Zuordnung der Personalkosten mittels Kosten- und Leistungsrechnung, z. B. aus der Produktklasse 1 „Zentrale Verwaltung“ aber auch in anderen Bereichen nicht erfolgt, scheint eine Aussetzung der stellenanteilsbezogenen Auswertung angebracht. Anderenfalls sind die in den Produktgruppen erfassten Verwaltungsleistungen nicht vergleichbar. Dies ist schon dadurch bedingt, dass die Kommunen ihre Teilpläne gem. § 4 Abs. 1 GemHVO nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gliedern können.

Zu 1 d) Vereinheitlichung der Bewertungspraxis

Im HKS sollte nicht über eine sonst übliche Vergleichsbasis hinausgegangen werden. Bei Anträgen auf die Bewilligungen von Bedarfszuweisungen/Liquiditätshilfen orientiert man sich am Landesdurchschnitt der Realsteuerhebesätze. Bereits in der Vergangenheit haben wir die Praxis kritisiert, bei den Realsteuerhebesätzen eine Anhebung deutlich über den Landesdurchschnitt zu fordern, weil das zu einer schleichenden, fortwährenden Erhöhung der Durchschnittswerte führt. Dieses Problem verstärkt sich mit dem im HKS verfolgtem Ansatz von Gut- und Bestwerten in erheblichen Ausmaß und wird von uns, wie auch in der Besprechung im Ministerium für Inneres und Sport am 09.10.2013 vorgetragen, vehement abgelehnt.

zu 1 e) Unterschiedliche demografische Entwicklung im ländlichen und städtischen Bereich muss Berücksichtigung finden

Hinsichtlich der Kennziffer VbE-Kernverwaltung/je 1.000 Einwohner wird auf die unterschiedliche demographische Entwicklung und deren Auswirkung auf die Kennziffer vor allem im Vergleich zwischen ländlichen Gebieten und städtischen Gebieten hingewiesen. Ein Bevölkerungsrückgang geht nicht zwingend linear mit einer Reduzierung kommunaler Aufgaben einher, so dass ein stärkerer Bevölkerungsrückgang nicht zugleich mit der Forderung eines verstärkten Personalabbaus einhergehen kann. Art und Umfang der erforderlichen Aufgabewahrnehmung müssten in einem Beurteilungsmaßstab neben der Anzahl der Einwohner Eingang finden.

zu 1 f) Unterschiedliche Punktegewichtung zw. Finanz- und Ergebnisrechnung im HKS Doppik

Die (unterschiedliche) Punktegewichtung zwischen Finanz- und Ergebnisrechnung sollte, wie beim Gespräch am 09.10.2013 vorgetragen, angesichts der Auswertungen sämtlicher HKS Kommunen und der Praxiserfahrungen mit Fortschreiten des HKS laufend auf die Zielgenauigkeit überprüft werden.

Dies gilt nicht nur für das Gesamtpunkteverhältnis zwischen Finanz- und Ergebnisrechnung sondern auch für die Punktevergabe bei einzelnen Kennzahlen. Die Stadt Magdeburg regt hier eine Überprüfung der Punktevergabe bei der Kennzahl I. 5) - Haushaltskonsolidierungskonzept (HKS-Doppik) an.

zu 1 e) Weitere Hinweise zum Fragebogen HKS - Doppik

Wir bitten um Überprüfung folgender Punkte beim Fragebogen HKS-Doppik:

- Bürgschaften, Gewährverträge etc. im Verhältnis zur Liquiditätsreserven (II. 3).

Der Begriff „Liquiditätsreserve“ wird in § 3 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO dem Finanzplan zugeordnet. Allerdings hat er in der kommunalen Doppik kaum praktische Bedeutung. Ein Indiz dafür ist, dass im Kontenrahmenplan hierfür keine gesonderten Konten vorgesehen sind. Die Liquidität wird in der kommunalen Bilanz ganz allgemein als Differenz aus den Kassen- und Bankbeständen und der kommunalen Verbindlichkeiten abgebildet. Im kameralen System konnten die Kommunen Rücklagen bilden, die direkt mit Geld hinterlegt waren. Die Höhe der gebildeten Rücklagen entsprachen zugleich der Höhe der Liquiditätsreserven. Derartige Rücklagen sind im doppischen System nicht vorgesehen. Wenn Kommunen sparen, z. B. auf Bau-

sparverträge o. ä. spielen sich diese Vorgänge bilanziell im Umlaufvermögen bei den liquiden Mitteln (§ 46 Abs. 3 Nr. 2 d) GemHVO) ab. § 21 GemHVO besagt, dass die Kommune zur Sicherung der stetigen Zahlungsfähigkeit Liquiditätsreserven bilden kann und das dies neben den Barmitteln und Sichteinlagen insbesondere kurzfristige Geldanlagen sind. Damit wird das gesamte Spektrum der in der Bilanz abzubildenden liquiden Mittel angesprochen. Eben diese Mittel sollten aber die Liquidität der Kommunen hinsichtlich aller Verbindlichkeiten sichern und nicht auf bestimmte Verbindlichkeiten beschränkt sein. Es ist also völlig offen, welcher Anteil der liquiden Mittel hier als „Liquiditätsreserve“ beziffert werden sollte, da es kein Pendant wie die Rücklage im kameralen System gibt. Da eine solche Liquiditätsreserve aus dem doppelischen System heraus offensichtlich nicht direkt ableitbar ist und somit die Höhe der „Liquiditätsreserve“ völlig willkürlich bestimmt werden könnte, dürften hier bei der Abarbeitung oder zumindest Beurteilung des Formulars Probleme auftreten.

Die Stadt Magdeburg weist zudem darauf hin, dass Bürgschaften und Gewährverträge Haftungsverhältnisse darstellen, die neben den bilanziell auszuweisenden Verbindlichkeiten lediglich nachrichtlich ausgewiesen werden. Trotz des rein deklaratorischen Charakters erhält die Kommune Minuspunkte, sofern der Haftungsumfang nicht durch die Liquiditätsreserve gedeckt ist. Diese Interpretation führt zu falschen Schlüssen, da sich der Haftungsumfang der Bürgschaften nicht nur auf die Liquiditätsreserven bezieht, sondern auf das Gesamtvermögen der Landeshauptstadt Magdeburg. Demzufolge ist das relationale Abstellen der Bürgschaftssumme auf die Liquiditätsreserven eine inhaltsleere Aussage ohne Steuerungsrelevanz. Es wird eine Relation zum Gesamtvermögen einer Kommune vorgeschlagen. Dies würde auch dem zuvor beschriebenen Problem der Willkürlichkeit Rechnung tragen.

- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (II. 1. a))

Hier wurde von Magdeburg gefordert, durch eine klarere Definition der heranzuziehenden Tilgungsleistungen eine Einschränkung der bisherigen Interpretationsmöglichkeit zu erreichen.

- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (II. 1. b))

Hier sollte der Vorschlag der Stadt Magdeburg nach einer Streichung dieser Kennzahl geprüft werden, da der Sachverhalt durch die Kennzahl Schuldeneinstquote (II. 7) bereits abgebildet wird.

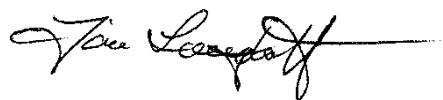
Sofern diese Kennzahl beibehalten wird, sollte zumindest durch eine klarere Definition bzw. festgelegt werden, welche darüber hinaus verfügbaren Finanzmittel hier heranzuziehen sind.

zu 1 f) Kommunale Altfehlbeträge bei der Umstellung auf die Doppik

Von Magdeburg und Aken wurde die generelle Problematik kommunaler Altfehlbeträge angesprochen. Bei Durchsicht des Erlasses findet sich der Begriff „kameraler Altfehlbeträge“ allerdings nicht. Möglicherweise hängt dies mit der Vorgabe zusammen, Fehlbeträge aus den Vorjahren darzustellen. So könnte es zumindest aus dem im Bewertungsschema zu -I. 2 Fehlbetragsvortrag zum 31.12. des Vorjahres erfolgten Hinweis „kumuliert“ abgeleitet werden.

Kameraler Altfehlbeträge werden bei Umstellung des Haushaltsrechtes nicht adäquat fortgeführt, d. h. mit der Umstellung gibt es keine Altfehlbeträge mehr. Adäquat für diese Fehlbeträge sind Verbindlichkeiten der Kommunen, die sich an der Höhe der Kassenkredite zum

Zeitpunkt der Umstellung orientieren. Erfasst werden sie gem. § 46 Abs. 4 Nr. 4 c) GemHVO als Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit. Wenn eine Kommune zum 01.01.2013 ihr Haushaltsrecht umgestellt hat, macht es zumindest keinen Sinn, als Fehlbeträge aus den Vorjahren noch kamerale Altfehlbeträge aus 2012 und 2011 auszuweisen, weil diese für das neue doppische System keine Rolle mehr spielen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jan Langhoff', with a long horizontal stroke extending to the right.

Langhoff