

Sanierungslösungen der Zukunft

Erfordert das neue kommunale Haushaltsrecht eine andere Denkweise?

Mit dem Grundsatzbeschluss der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 und dem Beschluss der „Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht“ am 24.11.2000 wurde im kommunalen Haushaltsrecht ein Reformprozess eingeleitet. Dieser Beschluss auf Bundesebene führte dazu, dass – je nach landesspezifischer Festsetzung (s. Tabelle) – die allermeisten bundesdeutschen Kommunen ihr Haushaltsrecht zwischenzeitlich umgestellt haben.

Von Dipl.-Ing. (FH) Markus Vogel, Kappelrodeck

Bundesland (ohne Stadtstaaten)	Einführungstermin ab (Pflicht)
Baden-Württemberg	2020
Bayern	keine Frist
Brandenburg	2011
Hessen	2015
Mecklenburg-Vorpommern	2012
Niedersachsen	2012
Nordrhein-Westfalen	2009
Rheinland-Pfalz	2009
Saarland	2010
Sachsen	2013
Sachsen-Anhalt	2013
Schleswig-Holstein	keine Frist
Thüringen	keine Frist

Tabelle: Vorgaben der Flächenländer zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen¹

Die bisherige Kameralistik (einfache Buchführung mit Einnahmen- und Ausgabenrechnung bzw. reinen Zahlungsströmen) wurde abgelöst durch das sogenannte NKHR (Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen) bzw. auch „Doppik“ genannt (Doppelte Buchführung in Konten bzw. Kommunen/Körperschaften). Das NKHR entspricht den Ge-

pflogenheiten der Privatwirtschaft (mit Ergebniskontrolle).

Ziel dieses politischen Beschlusses zur Änderung des Haushaltsrechts ist es, die Kommunen zu einer tragfähigen Entwicklung zu animieren (Nachhaltigkeit), welche ein Leben über den Verhältnissen aufzeigt und gleichzeitig eine Beschränkung initiiert (intergenerative Gerechtigkeit). Hierzu sollen ein künftig qualitätsorientiertes Handeln etabliert (Output-Orientierung) und Langfristbetrachtungen ermöglicht werden (Transparenz).

Die Schlüsselaufgaben der Verwaltung für ein nachhaltiges Verwaltungshandeln sind nunmehr neu definiert:



Abbildung 1: Schlüsselaufgaben der Verwaltung im NKHR²

Der jährliche Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) muss durch entsprechendes Ressourcenaufkommen (Erträge) gedeckt werden können (Ziel: Nichtbelastung nachfolgender Generationen). Deshalb wird es nun erforderlich, im gesamten Bereich des kommunalen

„Das NKHR bedingt, dass Abschreibungsdauern für Investitionen festgelegt werden, die eine möglichst hohe Korrelation zu den erwartbaren technischen Nutzungsdauern aufweisen.“

len Vermögens „Abschreibungen“ zu bilden. Dies belastet einerseits den Ergebnishaushalt, auf der anderen Seite wird aber die Liquidität sichergestellt. Hierzu sind Abschreibungsdauern festzulegen, die im investiven Bereich eine möglichst hohe Korrelation zu den erwarteten technischen Nutzungsdauern aufweisen müssen.

Hieraus leiten sich Fragen ab, die in diesem Beitrag erste Antworten finden sollen:

1. Bau- und Sanierungsmaßnahmen sind oft investiv. Es stellt sich somit die Frage, in wie weit das neue Haushaltsrecht auf die Sicherstellung einer Mindest-Bauqualität einwirkt.
2. Wirkt das neue Haushaltsrecht auf die Intensität notwendiger ergebnissichernder Maßnahmen des Bauherren indirekt ein, um die haushaltsrechtlich festzulegenden Abschreibungsdauern auch nutzungs-technisch real erreichen zu können?
3. Muss in den öffentlichen Verwaltungen ein neues Denken etabliert werden, um dem theoretischen Ansatz dieser – nicht ohne Not – initiierten Rechtsveränderung Rechnung tragen zu können?
4. Welchen organisatorischen Erfordernissen müssen sich Kommunen und Kanalnetzbetreiber nun stellen, um die Grundsätze des Haushaltsrechts in die Baupraxis transferieren zu können (Zusammenwirken von Finanz- und Bauabteilung)?

¹ Quelle: www.haushaltssteuerung.de/haushaltsreform-deutschland.html(Stand:2020-02-06;19.32Uhr)

² Quelle: Schulungsunterlagen zum NKHR; Merdan Seker, Finanzverwaltung Stadt Renchen (Juni 2019)

Antworten aus technischer Sicht

zu 1.: „Einwirkung des neuen Haushaltsrechts auf die Sicherstellung einer Mindest-Bauqualität“

Im Sinne des kameralistischen Sparsamkeits- und Minimalprinzips (siehe Definitionen S. 10) waren bislang die technischen Ergebnisse hinsichtlich Langlebigkeit und Bauqualität vielfach von nachrangiger Bedeutung (Inputsteuerung). Insbesondere in den Kämmergeien dürften gute Ergebnisse zwar gedanklich schon immer vorausgesetzt worden sein. Praktisch wurde der Leistungsqualität aber aktiv oft keine hinreichende Bedeutung zugemessen, insbesondere dort nicht, wo ein ggf. nur kurzlebiges Ergebnis von der Öffentlichkeit – wie in der Kanalsanierung – zumeist nicht wahrgenommen werden kann. Die Wahrnehmung am Markt und über Bundeslandgrenzen hinweg lässt erkennen, dass zu oft primär der „billigste Preis“ bei der Vergabe eine Rolle spielte. Das in mehreren Bundesländern bereits vor Jahren eingeführte neue Haushaltsrecht hat hieran offenbar bislang nichts Wesentliches geändert.

Durch die nun erforderliche Outputsteuerung bzw. das Maximalprinzip gilt es für die Netzbetreiber nun konkrete Leistungsziele zu definieren und durch entsprechende Qualitätsanforderungen die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zu erwirken.

zu 2.: „Auswirkungen des NKHR auf die Intensität notwendiger ergebnissichernder Maßnahmen“

Insbesondere im Tiefbau und der Kanalsanierung sind sich die Baupraktiker einig, dass die Nutzungsdauer eines Bauwerks von einer intelligenten, weitsichtigen Planung und danach von großer Sorgfalt in der Bauausführung und -überwachung direkt abhängig ist. Insofern wird deutlich, dass gerade bei investiven Maßnahmen eine unmittelbare Verbindung zwischen Haushaltsrecht und bautechnischer Umsetzung entsteht. Für die zu erwirtschaftenden Abschreibungen (Haushaltsrecht) müssen Abschreibungsdauern festgelegt werden, die sich optimaler Weise an der mittleren, technischen Nutzungsdauer des Bauwerks (z.B. Kanalsanierung mit Schlauchliner) zu orientieren haben.

Werden zu kurze Abschreibungsdauern gewählt, steigen die jährlichen Abschreibungsraten, im Falle der Abwasserent- und Wasserversorgung – als gebührenfinanzierte Infrastrukturanlagen – somit auch die Gebühren. Werden die Abschreibungsdauern zu lange

gewählt, kann es – wie auch schon bisher – geschehen, dass die Investition vor ihrer endgültigen Abschreibung mit dem dann noch vorhandenen Restbuchwert ausgebucht werden muss. Dies zieht haushaltsrechtliche Folgen nach sich.

Es wird deutlich, dass durch die dem neuen Haushaltsrecht zukommende Bedeutung einer ressourcenorientierten (und nicht nur kostenminimierten) Haushaltsbewirtschaftung unmittelbare Auswirkungen auf die Umsetzung im technischen Bereich nimmt. Nur möglichst lange nutzbare und zudem mit den Abschreibungsdauern möglichst übereinstimmende Bauwerke sind auf Dauer wirtschaftlich.

zu 3.: „Erfordernis eines neuen Denkens in öffentlichen Verwaltungen“

In vielen Fällen wird diese Frage mit „ja“ zu beantworten sein.

Es ist festzuhalten, dass kleinere und mittlere Kommunen – diese stellen den hauptsächlichen Anteil bundesdeutscher Gemeinden und Städte dar (s. Abb. 2), was gerade von den größeren und kompetenten Kommunen

oft verkannt wird – insbesondere im technischen Bereich nicht mehr über genügend und ausreichend fortgebildetes Fachpersonal verfügen.

Der über längere Zeit betriebene Personalabbau in den Verwaltungen und die oft über viele Jahre vernachlässigte Instandhaltung der Infrastrukturanlagen haben in vielen Kommunen zu einem personellen Ungleichgewicht innerhalb der Verwaltungen geführt.

Es ist immer wieder festzustellen, dass deshalb Kämmergeien das Baugeschehen maßgebend beeinflussen. Sehr oft wird hier der unmittelbare Zusammenhang von Haushaltsrecht und Umsetzung der mit dem NKHR verbundenen Grundziele in die Baupraxis noch nicht wahrgenommen. Das alte haushaltsrechtliche „Minimalprinzip“ bei Ausgabeentscheidungen dominiert nach eigener Wahrnehmung noch verbreitet das Denken. Insofern muss ein neues Mind-Set im Umgang und den Folgen des neuen Haushaltsrechts noch durchgängig verankert werden.

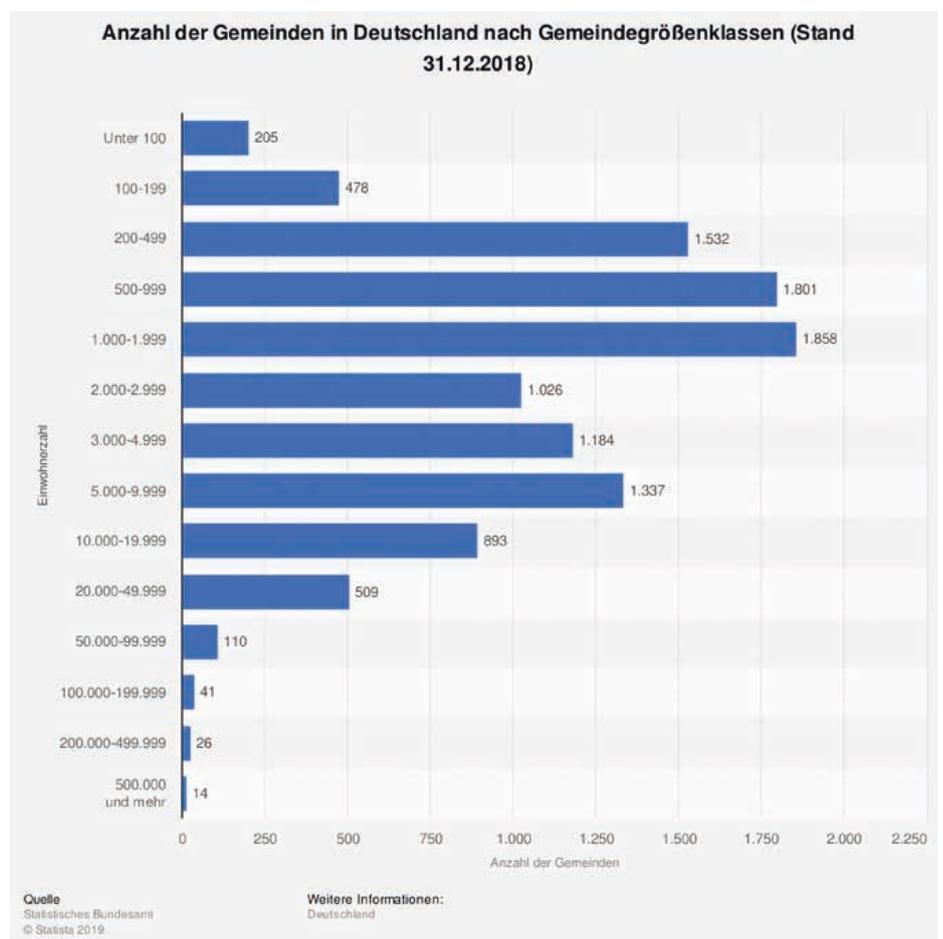


Abbildung 2: Gemeindegrößenverteilung Deutschland

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen> (Stand: 2020-02-06; 20.15)

Es gilt, das Denken von der bisherigen „Input-Orientierung“ hin zur „Output-Orientierung“ zu entwickeln. Das strategische Management in der modernen, zukunftsorientierten Verwaltung enthält im Sinne des NKHR somit die Prozess-Bestandteile aus Abbildung 3.

zu 4.: „Organisatorische Erfordernisse zum Transfer des NKHR in die Baupraxis“

Die Verwaltungen sind – im Sinne des inneren Wesens und der Bedeutung des NKHR – gefordert, intern das Bewusstsein um die praktischen Folgen des neuen Haushaltsrechts in die Baupraxis hinein zu bilden. Nur so wird es gelingen, die haushaltsrechtliche Theorie dauerhaft erfolgreich – zum langfristigen Nutzen der einzelnen Kommunen – Wirklichkeit werden zu lassen.

Dies beginnt mit der Etablierung einer notwendigen strategischen Ausrichtung, gerade bei der Instandhaltungsaufgabe wichtiger und kostenintensiver Infrastrukturanlagen. Wie soll eine in diesen Fragen verantwortungsvolle Kommunalpolitik entstehen, wenn vor der Frage der jährlichen Mittelbereitstellung (Haushaltsplanung) nicht bekannt ist, was der technische Bedarf ist? Die Laiengre-

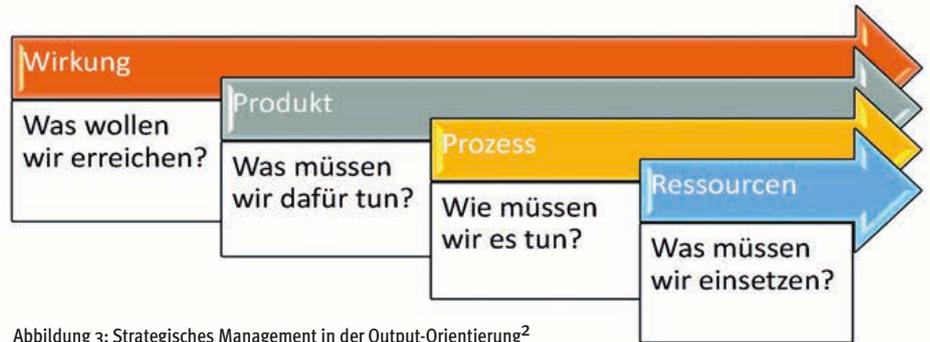


Abbildung 3: Strategisches Management in der Output-Orientierung²

mien (Gemeinde-/Stadträte) müssen von den Verwaltungen an die künftigen Aufgaben herangeführt werden, um verantwortungsvoll über die Mittelverwendung entscheiden zu können. Dies gelingt nicht durch das kameraлистisch geprägte jährliche „Von-der-Hand-in-den-Mund-Spiel“.

Sind die Investitionsentscheidungen getroffen und die Budgets bereitgestellt, müssen die Verwaltungen eine weiterhin sachgerechte und optimale Planung der konkreten Maßnahmen sicherstellen. Die Ursachen von Verzögerungen und Kostensteigerungen – und ggf. nicht ausreichend lang nutzbarer Lösungen – sind zuvorderst Defizite oder Mängel in der Planung und Planungsabstim-

mung. Schon hier gilt es sicherzustellen, dass nicht das billigste Honorarangebot, sondern der beste Planer im jeweiligen Fachgebiet den Zuschlag erhält.

Die Auswahl der Planer unter Leistungsaspekten erfordert im – grundsätzlich dem europäischen und nationalen Wettbewerbsrecht unterworfenen – Prozess, einen nennenswerten bürokratischen und fachlichen Aufwand. Ergänzt wird dies durch die Definition und Sicherstellung des eigenen Anspruchs an die Überwachung der Bautätigkeit vor Ort. Erst vor Ort auf der Baustelle entscheidet sich, ob die beste Planung im Sinne der haushaltpolitischen Wirtschaftlichkeit (= lange Nutzungsdauer) auch in die Realität umgesetzt wird.

Das Beste aus der Bauwirtschaft. Ohne Lärm und Staub.

B_I MEDIEN

Mit dem **B_I newportal** bleiben Sie in Sachen Bauwirtschaft und Vergabe bequem auf dem neuesten Stand. Immer und überall.

www.bi-medien.de



B_I newportal

Die verbreitete Vernachlässigung der eminent wichtigen Aufgabe der örtlichen Bauüberwachung lässt erkennen, dass auch hier ein grundlegend neues Mind-Set zur Wertigkeit dieser Ingenieurleistung notwendig ist. Die Zeiten, in denen der technische Erfolg auf der Baustelle haushaltsrechtlich keine Rolle spielt, ist mit dem NKHR und den damit verbundenen Zielen einer nachhaltigen Substanzerhaltung und Sicherstellung der intergenerativen Gerechtigkeit vorbei.

Es wird deutlich: Der Bau- und Instandhaltungsprozess muss mit mehr und spezifisch ausgebildetem Personal in den technischen Bereichen versehen werden. Ob dieses Personal intern geschaffen wird, oder die Aufgaben – bis auf die immer verbleibenden und zweifellos anspruchsvollen Bauherrenaufgaben – outgesourct wird, ist hierbei grundsätzlich unerheblich. In einer Reihe von Fällen kann es auch erforderlich und sinnvoll sein, Bauherrenaufgaben (strategische Planung, Organisationsberatung, fachliche Begleitung der Vergabeverfahren) an geeignete Partner nach außen zu geben.

Schlussbetrachtung

Bleibt die Frage der Überschrift zu beantworten: „Erfordert das neue kommunale Haushaltsrecht eine andere Denkweise bei Sanierungslösungen der Zukunft?“ Die Antwort ist vergleichsweise kurz: Bei der Auswahl der geeigneten Sanierungstechnik oder Verfahrensort an sich hat das NKHR keine Bedeutung, wohl aber hinsichtlich der Sicherstellung bestmöglicher Qualität, sowohl in der Planung wie auch der baulichen Umsetzung. Kommunen können den Ausbau-/Sanierungskomfort hinsichtlich des Levels durchaus individuell festlegen, soweit der Anspruch des § 60 WHG und die technischen Erfordernisse berücksichtigt werden. Wenn es um die Planung an sich oder die Ausführung und deren Überwachung geht, darf das Beste indessen gerade noch gut genug sein. In der qualitativen Umsetzung entscheidet sich, ob die haushaltsrechtlichen Ansätze mit Leben gefüllt werden oder zum Nachteil künftiger Generationen nur gut gemeint aber wertlos bleiben.

Am Standard der baulichen Lösungen sparen, kann durchaus möglich und legitim sein. An der qualitativ bestmöglichen Umsetzung der beschlossenen Lösungsansätze darf es im Sinne des NKHR indessen künftig keine Abstriche mehr geben.



Autor:

Markus Vogel
Markus Vogel – Beratung
Tel.: 07842/994670
E-Mail: markus@vogel-beratung.de
www.vogel-beratung.de

Definitionen aus dem Haushaltsrecht

Während die Kameralistik lediglich den „Geldverbrauch“ abbildet, steht bei der Doppik der „Ressourcenverbrauch“ im Vordergrund. Das bisherige „Sparsamkeitsprinzip“ der Kameralistik (Input-Orientierung) wird nun ersetzt durch das „Ergebnisprinzip“ der Doppik (Output-Orientierung).

Zur Verdeutlichung der Begrifflichkeiten dienen die folgenden Definitionen aus dem Haushaltsrecht³:

Sparsamkeitsprinzip | Das Sparsamkeitsprinzip in seiner engeren Auslegung bezeichnet einen Handlungsgrundsatz, wonach eine öffentliche Verwaltung einseitig ihren Input (z.B. Ausgaben, Personaleinsatz) zu minimieren hat. Der mit dem Handeln verbundene Erfolg (Output) wird nicht beachtet.

Inputsteuerung | Der Begriff Inputsteuerung (auch: inputorientierte Steuerung) be-

zeichnet eine Art der Verwaltungssteuerung, bei der die Steuerung über die Zuweisung von Input (z.B. finanzielle Mittel, Arbeitskräfte) erfolgt. Die Inputfaktoren werden hierbei im Haushaltsplan abgebildet. Eine Ausrichtung der Steuerung am angestrebten Output bzw. der beabsichtigten Wirkung findet demgegenüber nicht statt. Die Inputsteuerung ist das in der Kameralistik vorherrschende Steuersystem.

Outputsteuerung | Als Outputsteuerung (auch: outputorientierte Steuerung) bezeichnet man eine Form der Steuerung, die primär auf Zielsetzungen, den Ergebnissen des Verwaltungshandelns (Output) sowie den angestrebten Wirkungen basiert. Ziele der Outputsteuerung sind u.a. eine stärkere Bürger-/Kundenorientierung, eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sowie eine effektivere Verwaltungssteuerung. Die Outputsteuerung ist das idealtypischerweise im neuen doppischen Haushalts- und Rechnungswesen dominierende Steuersystem. Die Outputsteuerung soll die im kameralen System vorherrschende Inputsteuerung ablösen.

Ökonomisches Prinzip (s. Abb. 4) | Das ökonomische Prinzip (auch: Wirtschaftlichkeits-

prinzip) ist ein Grundsatz, der beschreibt, wann eine Person wirtschaftlich handelt. Das Prinzip hat zwei Ausprägungen:

- Minimalprinzip (auch: Sparsamkeitsprinzip)

Dabei gilt es, ein bestimmtes Outputniveau mit minimalem Mitteleinsatz (Input) zu erreichen. → z.B. sanieren (Aufgabenerfüllung) für möglichst wenig Geld

- Maximalprinzip (auch: Ergiebigkeitsprinzip)

Dabei soll mit einer bestimmten Menge an Input ein möglichst großer Output erzeugt werden. → z.B. sanieren (Aufgabenerfüllung) mit möglichst langer Nutzungsdauer (entsprechend der Abschreibungsdauer)

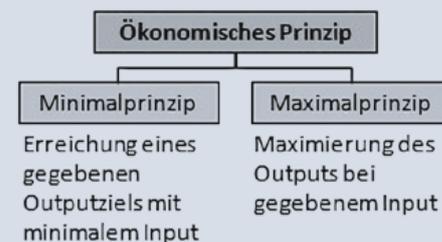


Abbildung 4: Ökonomisches Prinzip

³ Quelle: Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft; www.haushaltssteuerung.de/lexikon-sparsamkeitsprinzip.html (Stand: 2020-02-06; 20.08 Uhr)