

# MITTEILUNGSVORLAGE

			<b>Vorlage-Nr.: M 04/0431</b>
<b>1 - Dezernat I</b>			<b>Datum: 12.11.2004</b>
<b>Bearb.</b>	<b>: Grote, Hans-Joachim</b>	<b>Tel.:</b>	<b>öffentlich</b>
<b>Az.</b>	<b>:</b>		

**Beratungsfolge**

**Sitzungstermin**

**Hauptausschuss**

**15.11.2004**

## Reform des Gemeindehaushaltsrechts

### Sachverhalt

#### 1. Stand der Diskussion in den Ländern

Die Innenministerkonferenz der Länder (IMK) hat sich im Juni 1999 für eine grundlegende Reform des Gemeindehaushaltsrechts ausgesprochen. Vorangegangen war eine Diskussion, die seit Anfang der 90er Jahre unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ geführt wurde und mit der die Steuerung der Kommunalverwaltung von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden sollte. Zur Umsetzung der Reformziele sollte die Basis für ein doppeltes Haushaltswesen geschaffen werden. Die Kameralistik, so der Beschluss der IMK, soll wahlweise (nach Entscheidung des jeweiligen Landes) in erweiterter Form eingesetzt werden.

Nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen sind die Länder dafür zuständig, das kommunale Haushaltsrecht zu regeln.

Die einzelnen Bundesländer sind in dem Verfahren unterschiedlich weit vorangeschritten. Insgesamt wurde seit dem Jahr 1999 deutlich, dass ein Konsens dahingehend besteht, dass sich die Doppik als Rechnungsstil etablieren wird.

In die Arbeit der IMK flossen die Erfahrungen und Modelle zahlreicher Bundesländer ein. Aktiv auf diesem Gebiet waren z. B. folgende Länder und Kommunen:

1. Land Baden-Württemberg: Stadt Wiesloch mit dem Speyerer-Verfahren, Stadt Heidelberg mit Modellprojekten

Sachbearbeiter/in	Abteilungsleiter/in	Amtsleiter/in	mitzeichnendes Amt (bei über-/außerplanm. Ausgaben: Amt 20)	Dezernent/in
-------------------	---------------------	---------------	---	--------------

2. Freistaat Bayern: Landeshauptstadt München, Stadt Passau, Gemeinde Heilberg-Moos
3. Land Niedersachsen: Stadt Uelzen und Stadt Salzgitter mit Modellprojekten
4. Land Hessen: kommunales Modellprojekt in zwei Landkreisen und einer Stadt
5. Land Nordrhein-Westfalen: Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts mit sieben Kommunen (Umsetzung des Konzeptes des neuen kommunalen Finanzmanagements)

Am 21.11.2003 hat die Innenministerkonferenz einen Textentwurf für eine Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen sowie Entwürfe für einen Produkt- und Kontenrahmen vorgelegt und empfohlen, diese Entwürfe zur Grundlage der Umsetzung in den Ländern zu machen.

Die Innenministerkonferenz geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltung bewirken wird.

Das Land Schleswig-Holstein hat dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 eine Protokollnotiz hinzugefügt. Dabei weist das Land Schleswig-Holstein auf folgendes hin:

„Ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen führt im Vergleich zum derzeitigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesen zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand. Dies gilt – etwas abgeschwächt – auch für den Leitentwurf für eine erweiterte Kameralistik mit vollständiger Vermögenserfassung und -bewertung sowie flächendeckender Berücksichtigung der Abschreibung. Kommunen könnten dies als einen neuen Standard ansehen, der sie nicht nur verwaltemäßig, sondern auch kostenmäßig belastet. Eine Forderung nach finanziellem Ausgleich kann nicht ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere für kleinere Gemeinden, bei denen der Nutzen durch die erhöhte Transparenz durch die Ausweisung des Ressourcenverbrauchs relativ gering ist.“

## 2. **Stand der Diskussion im Land Schleswig-Holstein**

- 2.1 Innerhalb des Städteverbandes Schleswig-Holstein ist auf Grundlage eines Beschlusses des Ausschusses für Wirtschaft und Finanzen vom 10. März 2004 eine Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ gegründet worden, in der die Kämmerer aller kreisfreien Städte sowie eine Reihe von Kämmerern aus dem kreisangehörigen Bereich vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe hat bisher fünfmal getagt und bereitet jeweils die Beratungen der bei der Len-

kungsgruppe Verwaltungsreform angesiedelte Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des Landes und der kommunalen Landesverbände vor.

Die Vertreter des Städteverbandes in der Arbeitsgruppe mit dem Land sind zugleich auch in der Arbeitsgruppe des Städteverbandes vertreten. Zudem hat die Arbeitsgruppe des Städteverbandes jeweils dem Innovationsring des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages sowie dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag angeboten, an den Sitzungen teilzunehmen, um eine Koordination innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zu erreichen.

2.2 Am 09. August 2004 hat der Städteverband Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Altenholz eine Informationsveranstaltung zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts durchgeführt, die mit über 300 Teilnehmern sehr gut besucht war.

2.3 Die Beratungen in der Arbeitsgruppe der kommunalen Landesverbände mit dem Land sind noch nicht abgeschlossen. Folgende Entwicklungslinien haben sich bereits jetzt in den Beratungen, teilweise aufgrund der Beschlusslagen innerhalb der kommunalen Landesverbände, abgezeichnet:

a) **Option oder pflichtiger Umstieg auf die Doppik?**

Um das Ziel der Abbildung des Ressourcenverbrauchs zu erreichen und damit die intergenerative Haushaltsgerechtigkeit herzustellen, gibt es sowohl die Möglichkeit der erweiterten Kameralistik oder den Weg der Doppik. Das Land Schleswig-Holstein hat sich für ein Wahlrecht für die schleswig-holsteinischen Kommunen ausgesprochen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag spricht sich aufgrund eines Beschlusses des Landesvorstandes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ebenfalls dafür aus, dass das Innenministerium den Weg eines Optionsmodells verfolgt (vgl. SHGT Info-intern Nr. 82/04, **Anlage 1**)

Die Landräte der Kreise in Schleswig-Holstein haben einstimmig beschlossen, das Rechnungswesen in ihren Kreisen entsprechend dem für Schleswig-Holstein vorgesehenen Wahlrecht dem Grunde nach auf doppelte Buchführung bis spätestens 31.12.2007 umzustellen (vgl. Beschluss der Landrätekonzferenz vom 09.08.2004, **Anlage 2**).

Die Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ innerhalb des Städteverbandes Schleswig-Holstein kommt zu dem Ergebnis, dass nach Einführung der Doppik langfristig alle Kommunen auf das System der Doppik umsteigen werden. Dies wird damit begründet, dass auf Dauer die Anforder-

rungen der überörtlichen Prüfung und Rechtsaufsicht, der Finanzstatistik, das Vorhalten erhöhter Kapazitäten in Ausbildung und Studium für zwei Rechnungswesen und der Einsatz mit Pflege unterschiedlich ausgeprägter EDV-Systeme dazu führen werden, dass alle Kommunen in Schleswig-Holstein auf ein einheitliches Rechnungswesen umsteigen werden. Die Mitglieder der kreisfreien Städte innerhalb der Arbeitsgruppe haben sich deshalb ausnahmslos für den Umstieg auf die Doppik ausgesprochen.

Angesichts dieser faktischen Zwänge, die bei Einführung der Doppik ohnehin dazu führen werden, dass sich auf Dauer das System der Doppik durchsetzen wird, wird voraussichtlich kein Zwang zum Umstieg auf die Doppik innerhalb eines bestimmten Zeitraumes vorgeschrieben werden. Das System der Doppik wird auch über die Eigenbetriebe, die Kommunalunternehmen oder die Eigengesellschaften den Weg in die öffentlichen Haushalte finden.

#### b) **Vermögenserfassung und -bewertung**

Unabhängig davon, welcher Rechnungsstil gewählt wird, wird eine Vermögenserfassung und Vermögensbewertung in der Zukunft erforderlich werden. Die in den anderen Bundesländern durchgeführten Modellprojekte weisen bei der Vermögensbewertung konzeptionelle Unterschiede auf. Während das Modell des neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen der Vermögensbewertung in der Öffnungsbilanz die Zeitwertmethode zugrunde legt, wird beispielsweise im Speyerer Verfahren das Vermögen nach Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet.

Für beide wissenschaftlich begründbare methodische Ansätze gibt es gute Argumente. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass die beiden Modellstädte in Niedersachsen (Uelzen und Salzgitter) sich nicht auf eine einheitliche Vermögensbewertung einigen konnten. Während die Modellstadt Uelzen das Vermögen nach Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet, wird das Vermögen in der Projektstadt Salzgitter nach der Zeitwertmethode ermittelt. Die Vor- und Nachteile für die jeweilige Bewertungsmethode ergeben sich aus der als **Anlage 3** beigefügten Übersicht. In der Arbeitsgruppe des Städteverbandes hat der Projektleiter der Stadt Salzgitter zu den unterschiedlichen methodischen Ansätzen vorgetragen.

Innerhalb des Städteverbandes Schleswig-Holstein ergibt sich nach eingehenden Beratungen ein geteiltes Meinungsbild. Während die vier kreisfreien Städte allesamt die Vermögensbewertung nach der Zeitwertmethode befürworten und eine möglichst nahe Anlehnung an das Modell des NKF aus Nordrhein-Westfalen fordern, haben sich die Kämmerer

der kreisangehörigen Städte weit überwiegend für eine Bewertungsmethode nach Anschaffungs- und Herstellungskosten ausgesprochen. Die Beispiele aus den anderen Bundesländern zeigen, dass beide Methoden zulässig sind und die Begründung, der einen oder anderen Methode den Vorzug zu geben, jeweils nachvollziehbar ist. Außer in Nordrhein-Westfalen wird die Zeitwertmethode derzeit in keinem anderen Bundesland verpflichtend vorgeschrieben. Dies ist in erster Linie auch auf die Verwaltungsstruktur in den Bundesländern zurückzuführen.

### 3. **Allgemeine Forderungen für die Umsetzung des neuen Rechnungswesens in Schleswig-Holstein**

- a) Die Haushaltsrechtsreform ist mit neuen kostenträchtigen Standards verbunden. Es ist zu fordern, dass eine Kosten-, Nutzen-Untersuchung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts unbedingt durchgeführt wird. Verlässliche Zahlen aus anderen Ländern, die in der Reform des Gemeindehaushaltsrechts schon sehr viel weiter sind (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) hat es bisher nicht gegeben. Eine echte Gesetzesfolgenabschätzung – wie sie die kommunalen Landes- und Bundesverbände immer wieder fordern – muss auch für die Reform des Haushaltsrechts unbedingt durchgeführt werden.
- b) Ein Wechsel im Rechnungswesen bringt den Kommunen noch keinen Cent mehr in die Kasse. Durch den Wechsel des Rechnungswesens wird die Erkenntnis steigen, dass Abschreibungsbeträge und Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Weise diese Abschreibungsbeträge und Rückstellungen erwirtschaftet werden können, wenn man zugrunde legt, dass die Kommunen in Zeiten finanzieller Notsituationen kaum noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, sondern in erster Linie ihr Handeln durch die Erfüllungen von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt wird. Auf diese Aufgaben haben die Kommunen häufig aufgrund der vorgegebenen Standards nur noch einen geringen Einfluss. Außer in Hessen und den Stadtstaaten gibt es derzeit in keinem anderen Bundesland eine ernsthafte Diskussion darüber, dass auch die Länder die notwendige Haushaltstransparenz durch Ausweis des Ressourcenverbrauchs darstellen. Es sollte deshalb die Forderung erhoben werden, dass auch der Bund und die Länder ihr Haushaltswesen umstellen, damit das Ziel der Haushaltsreform nicht nur auf die Kommunen begrenzt wird.
- c) Schließlich stellt sich die Frage, wer für die Finanzierung der erheblichen Umsetzungskosten aufzukommen hat. Die Länder verneinen bisher einen Anspruch der Kommunen aus dem Grundsatz der Konnexität. Nach Auffassung der Ge-

schäftsstelle enthalten die Regelungen zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts nicht nur eine Fortentwicklung, sondern auch neue Aufgaben (z.B. Darstellung des Ressourcenverbrauchs), für die die Forderung der Konnexität zunächst aufrechterhalten werden kann. Zumindest sollte das Land veranlasst werden, sich in größerem Umfang als bisher in dem Prozess zu engagieren.