

Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein

Veranstaltung am 9. August 2004 in Altenholz

Statement des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

Vortrag Geschäftsführer Jörg Bülow

Meine Damen und Herren,

der Gemeindehaushalt ist das mit Abstand bedeutendste Steuerungsinstrument für die kommunale Selbstverwaltung. Durch ihn verwirklicht sich die demokratische Entscheidung über die Aufgabenerfüllung für die örtliche Gemeinschaft. In ihm drückt sich zugleich das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus. Er ist außerdem technisches Instrument, in dem die Erwartungen, Planungen und Vorgaben für die kommunale Finanzwirtschaft enthalten sind. Er dient somit auch dazu, Klarheit über die Finanzverhältnisse herzustellen.

Das kommunale Haushaltsrecht sichert durch einige grundlegende Vorgaben in den §§ 75 ff. der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung, dass der Haushalt diese Aufgaben der demokratischen Steuerung erfüllen kann, und dass, wie es in § 75 Abs. 1 heißt, die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben mit Hilfe der Haushalte gesichert werden kann.

Vorschriften über die Haushaltssystematik sichern ausserdem Finanzstatistik, Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte und die Abstimmung der Finanzplanung.

Ich erwähne dies so ausführlich um deutlich zu machen, dass sowohl die Gemeindehaushalte als auch das Gemeindehaushaltsrecht kein Selbstzweck sind, sondern bestimmte Aufgaben zu erfüllen haben. Dies können sie in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung tun und so könnte wohl kaum von einem System behauptet werden, es sei das einzig gute und richtige. So erfüllen heute die unterschiedlichsten Haus-

haltspläne ihren Zweck, mit Budgets oder ohne, produktorientiert oder nicht. Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung geben die entsprechenden Möglichkeiten und überlassen viele Entscheidungen derzeit den Kommunen.

Die Auffassungen über die Ausgestaltung kommunaler Haushalte befinden sich im stetigen Wandel. Ging es bei der Fortentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts bisher primär um Flexibilität bei der Haushaltsdurchführung und die haushaltstechnische Unterstützung neuer Steuerungsmodelle, geht es bei der gegenwärtig diskutierten Reform des Gemeindehaushaltsrechts im Kern um eine völlig neue Art der Transparenz.

Ob man sagen kann, mit einer Haushaltsführung auf Basis des kaufmännischen Rechnungswesens lassen sich die eingangs dargestellten Funktionen des Gemeindehaushalts besser erfüllen, ist für mich dabei völlig offen. Dies wird zumindest nicht für Kommunen aller Größenordnungen der Fall sein, auch angesichts des deutlich höheren Verwaltungsaufwandes. Der konkrete Nutzen von erweiterter Kameralistik oder Doppik wird auch maßgeblich davon abhängen, in welchem Umfang die jeweilige Kommune Bereiche aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat. Außerdem scheint mir die Frage noch nicht ausreichend beantwortet, welche politischen Folgerungen sich aus der Darstellung von Ressourcenverbrauch und Vermögen ergeben.

Auf eines ist hinzuweisen: Mit Abschreibungen und Rückstellungen für künftige Verpflichtungen wird der Haushaltsausgleich künftig noch schwerer zu schaffen sein. Auch dies wird uns jedoch der dringend notwendigen Gemeindefinanzreform nicht näher bringen. Eine Verbesserung der kommunalen Finanzen ist mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts nicht verbunden.

Meine Kernfrage an eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts lautet: wird damit die Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung verbessert – und zwar auch in unseren kleineren und mittleren Gemeinden – oder nicht? Ist der Nutzen den Umstellungs- und Administrierungsaufwand wert oder nicht?

Wir sollten daher auf politischer Ebene das anscheinend in den Fachzirkeln für unmöglich gehaltene nicht ausschließen: nämlich für kleinere Kommunen den Übergang zu einem solchen neuen Rechnungswesen – egal ob Doppik oder erweiterte Kameralistik – freizustellen oder mit einer sehr langen Übergangsfrist zu versehen.

Vor diesem Hintergrund sind wir dem Innenministerium auch außerordentlich dankbar für seine Protokollnotiz zum Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003. Darin hat er u.a. darauf hingewiesen, dass der Nutzen durch die erhöhte Transparenz infolge der Ausweisung des Ressourcenverbrauchs insbesondere für kleinere Gemeinden relativ gering ist. Außerdem wurde aus unserer Sicht richtigerweise darauf hingewiesen, dass ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen im Vergleich zum derzeitigen kameralen Buchungssystem zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand und damit auch – zumindest zunächst - höheren Kosten führt.

An dieser Stelle weise ich daher ausdrücklich darauf hin, dass die Beschlüsse der Innenministerkonferenz keinerlei Fristen oder zeitliche Festlegungen für eine Umstellung enthalten.

Gleichwohl ist das Ziel zu unterstützen, das kommunale Rechnungswesen unter stärkerer Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Elemente zu modernisieren. Denn die ursprüngliche Kameralistik bietet kommunalen Entscheidungsträgern in der Tat nicht immer die Daten, die sie für eine unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten optimale Entscheidung benötigen. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag wird daher den Prozess der Entwicklung eines neuen kommunalen Rechnungswesens konstruktiv begleiten. Denn für die Kommunen, die eine baldige Umstellung vornehmen wollen, müssen gute rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Dabei wird der Gemeindetag darauf achten, dass insbesondere die Interessen der Ämter und Gemeinden gewahrt bleiben.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag ist gemeinsam mit den anderen kommunalen Landesverbänden in der von der Lenkungsgruppe „Kommunale Verwaltungsreform“ eingesetzten Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ vertreten. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist die Begleitung der Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 21. November 2003 in Schleswig-Holstein. Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe hat noch vor der Sommerpause am 18. Juni 2004 stattgefunden. Insgesamt wird die Arbeitsgruppe in diesem Jahr sechsmal zusammen kommen, um

u.a. einen Produktplan zu erarbeiten und andere grundsätzliche Entscheidungen vorzubereiten.

Außerdem haben sich die zuständigen Gremien unseres Verbandes bereits mit dem Reformvorhaben beschäftigt. Schwerpunkt der Beratungen des Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschusses am 02. April 2004 war die Empfehlung für ein Rechnungssystem. Bekanntermaßen hält das Innenministerium derzeit noch am Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik fest. Dies begrüßen wir grundsätzlich auch, da dadurch den Kommunen Handlungsspielräume eröffnet werden.

In vielen Bundesländern ist die Diskussion derzeit in vollem Gange, ob es sinnvoll ist, derartige Optionen zu eröffnen, da damit unterschiedliche Rechtsvorschriften für die Gemeinden in einem Bundesland, unterschiedliche Rahmenbedingungen und Inhalte gelten. Einige Länder haben sich bereits gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden dafür ausgesprochen oder entschieden, nur die kommunale Doppik vorzusehen.

Zu überlegen ist deshalb in der Tat, ob von den beiden Rechnungssystemen auf kaufmännischer Grundlage nicht von vornherein nur für das Modell der kommunalen Doppik optiert werden sollte. Nach eingehender Beratung und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich beide Systeme vom Umstellungsaufwand her nur unwesentlich unterscheiden, hat der Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages empfohlen, auf das bestehende Wahlrecht zwischen einer kommunalen Doppik und der erweiterten Kameralistik zu verzichten und stattdessen für Schleswig-Holstein ausschließlich das doppelte Verfahren vorzusehen, wenn sich eine deutliche Mehrheit im Verbandsbereich für die kommunale Doppik ausspricht.

Zu diesem Zweck wurde in Zusammenarbeit mit der Firma Ramböll Management GmbH eine Online-Befragung der Mitgliedsverwaltungen des Schleswig-Holsteinischer Gemeindetages - und des Städteverbandes - durchgeführt, über deren Ergebnis in der heutigen Veranstaltung noch berichtet wird. Nach einer erneuten Beratung im Fachausschuss ist ein Grundsatzbeschluss des Landesvorstandes für Ende September 2004 geplant.

Neben dieser Grundsatzentscheidung gibt es selbstverständlich noch eine Vielzahl offener Fragen. Zu nennen sind hier folgende Themen:

- Die Regeln für den Haushaltsausgleich müssen noch formuliert werden
- In welchem Umfang Abschreibungen zu erwirtschaften sind und in welchem Zeitraum ein Haushalt auszugleichen ist, muss noch exakt festgelegt werden.
- Zusätzlich muss noch das Problem gelöst werden, wie verhindert werden kann, dass bei umlagefinanzierten Haushalten u.a. die Abschreibungen usw. nicht zu einer Erhöhung der Umlagen führen (Kreisumlage !)
- Wichtig ist schließlich, dass einheitliche Regeln für die Erfassung und Bewertung des Vermögens vorliegen.

Die Kommunen dürfen bei der Umstellung finanziell und organisatorisch nicht überfordert werden. Insofern richten wir auch einige Erwartungen an das Land:

- Die Kommunen erwarten von der Landesregierung, umfassend bei der Erstellung der neuen GemHVO beteiligt zu werden.
- Eine neue GemHVO muß möglichst klare und einfache Regelungen enthalten, die den Kommunen einerseits ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten lassen und andererseits die Kosten des Umstellungsprozesses minimieren.
- Das Land SH wird aufgefordert, im Rahmen einer echten Gesetzesfolgenabschätzung die Kosten des Umstellungsprozesses zu ermitteln.
- Im Innenministerium müssen die für eine sorgfältige Vorbereitung einer Haushaltsrechtsreform nötigen Personalkapazitäten geschaffen werden.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag sieht seine Aufgabe neben der Wahrung der Belange der Ämter und Gemeinden u.a. darin, seine Mitglieder aus erster Hand zu informieren. Dazu soll die heutige Veranstaltung den Auftakt bilden. Zugleich werden wir unsere Mitglieder aktiv bei der Umstellung unterstützen und zur Klärung der offenen Fragen beitragen. In diesem Zusammenhang verweise ich auf das Beratungsangebot von GeKom und KUBUS, das heute Nachmittag vorgestellt wird. Hier

erhalten Sie Hilfestellung und Unterstützung z.B. bei der Erstellung der kommunalen Eröffnungsbilanz.

Für alle Gemeinden, die sich auf den Weg zu einem neuen Rechnungswesen machen wollen, gilt, daß Vorarbeiten bereits heute angegangen werden können. Hierzu gehören:

- die flächendeckende Erfassung und Bewertung des Vermögens
- die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und
- die Auswahl geeigneter EDV-Verfahren.

Speziell zu diesen Themenbereichen erhalten Sie im Verlauf der heutigen Informationsveranstaltung viele Informationen und Hinweise. Nutzen Sie das hier erworbene Wissen, um die Umsetzung in Ihren Verwaltungen möglichst reibungslos durchführen zu können.

Eine Umstellung wird im gemeindlichen Bereich viel Zeit und Kraft in Anspruch nehmen. In anderen Bundesländern haben sich Gemeinschaften bewährt, die sich Beratung und Schulung teilen sowie Umstellungsprobleme gemeinsam lösen. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit können so erheblich Synergieeffekte erzielt werden.

Das Gemeindehaushaltsrecht ist auf dem Weg von der Steuerungsorientierung zur Transparenzrevolution. Ich würde mir wünschen, es könnte dabei seine Flexibilität erhalten und längerfristig die Entscheidung über den Umstieg auf ein neues Rechnungswesen zumindest den kleineren Kommunen überlassen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag wird seine Mitglieder auf dem weiteren Weg zum neuen Finanzmanagement begleiten.