



Es gilt das gesprochene Wort!

**Reform des Gemeindehaushaltsrechts
in Schleswig-Holstein**

**Fachhochschule für Verwaltung und Dienst-
leistung, 09. August 2004**

**Statement des Geschäftsführers des Städte-
verbandes Schleswig-Holstein Harald Rentsch**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mein erster Dank gilt Ihnen, Herr Wagner, dafür, dass Sie sich dazu bereit erklärt haben, als Hausherr die Räumlichkeiten für die Veranstaltung zur Verfügung zu stellen und selbst sowie mit Referenten aus Ihrem Hause zum Gelingen dieser Veranstaltung beizutragen.

Bevor ich auf das eigentliche Kernthema eingehe, nämlich ein Statement des Städteverbandes Schleswig-Holstein zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes abzugeben, möchte ich kurz die Gelegenheit wahrnehmen und Sie in das Programm einführen.

Bei der Organisation dieser Veranstaltung haben wir bewusst darauf verzichtet, Ihnen eine reine Fachveranstaltung anzubieten, in der einzelne Fachfragen bis ins Detail hinein beantwortet werden. Hierzu werden – nachdem die Eckpunkte des neuen Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein feststehen - Folgeveranstaltungen in Form von Fachseminaren stattfinden. Unser Anliegen ist es, Ihnen am Vormittag der Veranstaltung einen Überblick über die Ausgangslage zu geben und am Nachmittag zu ausgewählten Bereichen am Prozess Beteiligte Akteure zu Wort kommen zu lassen.

Am Anschluss an die Statements der kommunalen Landesverbände wird Herr Engel von der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistungen Ihnen einen Überblick über der Stand der Reform des kommunalen Rechnungswesens in anderen Bundesländern geben.

Sodann freue ich mich, Herrn Stöfen und Herrn Bertow aus dem Innenministerium begrüßen zu dürfen, die uns noch einmal wesentliche Eckpunkte der Reform des Gemeindehaushaltsrechts aus der Sicht des Innenministeriums darlegen werden.

Vor der Mittagspause wird schließlich die Unternehmensberatung Ramböll Umfrageergebnisse präsentieren, die auf einer internetbasierten Umfrage aus dem Monat Mai datieren und insoweit eine Momentaufnahme der schleswig-holsteinischen Städte und Gemeinden zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts widerspiegeln.

Der Umstellungsprozess wird in den Kommunen viel Kraft, Zeit und Geld kosten. In vielen Kommunen wird sich die Frage stellen, ob und in welchem Umfang Beratung von außerhalb notwendig werden wird, um entweder zu Fachfragen Antworten zu erhalten oder aber um den Umstellungsprozess insgesamt zu steuern.

Die KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH, an der der Städtebund Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Landkreistag als Gesellschafter beteiligt ist, und die GeKom, an der der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag beteiligt ist, werden Ihnen am Nachmittag gemeinsames Beratungsangebot präsentieren und dieses mit Ihnen zu erörtern.

Die beiden unter dem Dach des Ausbildungszentrums firmierenden Einrichtungen, die Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistungen und die Verwaltungsakademie Bordesholm werden dann in einem weiteren Forum die Fragen der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erörtern.

Den Abschluss bildet schließlich das Forum Software, in dem Ihnen Herr Maas vom Kommunalen Forum für Informationstechnik die Anforderungen und Auswahlkriterien für die zukünftige Finanzsoftware darstellen wird.

Wir verbinden mit dieser Veranstaltung die Hoffnung, dass die an dem Umstellungsprozess beteiligten Akteure gemeinsam ihre Kräfte bündeln, damit die Reform des Gemeindehaushaltsrechts möglichst kostengünstig in Schleswig-Holstein umgesetzt werden kann und Ihnen Hilfestellungen in dem Prozess an die Hand gegeben werden können. Bei der Reform des kommunalen Haushaltsrechts handelt es sich um ein Thema, das alle Kommunen in Schleswig-Holstein in gleicher Weise betrifft, so dass wir gut beraten sind, gemeinsam an dem Umstellungsprozess zu arbeiten und Erfahrungen auszutauschen. Ich hoffe, deshalb, dass wir auch Zukunft, Ihnen gemeinsame Veranstaltungen anbieten können.

Bevor ich das Wort an meinen neuen Geschäftsführerkollegen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, Herrn Jörg Bülow, weiterreiche, lassen Sie mich kurz einige Anmerkungen aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein zu dem Thema dieser Veranstaltung machen.

Die Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 hat den Ländern Leittexte zur Umsetzung des neuen Haushaltsrechts vorgelegt, die in Landesrecht umgesetzt werden sollen. Die grundlegenden Anforderungen für das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen gelten sowohl für die kommunale Doppik als auch für die erweiterte Kameralistik.

Jedes Bundesland ist somit aufgefordert, eigene Regeln für das neue Haushaltsrecht zu schaffen. Einige werden sich – in unterschiedlichen Ausprägungen - für die Doppik entscheiden, andere für ein Wahlrecht. Bereits jetzt gibt es unterschiedliche Konzepte innerhalb der Doppik und unterschiedliche Regelungen zur Vermögensbewertung, die sowohl für die Doppik als auch für die erweiterte Kameralistik notwendig ist. Richtet man den Blick auf die Finanzstatistik und die Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander so besteht die Befürchtung, dass es in Zukunft schwieriger werden wird, verlässliche Vergleichszahlen zur Finanzlage der Kommunen zu ermitteln. Solche Vergleichszahlen sind aber notwendig, um in der politischen Diskussion gegenüber dem Bund und den Ländern immer wieder auf Missstände hinzuweisen und die dringend notwendige Gemeindefinanzreform einzufordern. Aus diesem Grund fordern wir eine möglichst weitgehende Harmonisierung des kommunalen Haushaltsrechts in den Ländern.

Die traditionelle Kameralistik wird damit in den nächsten Jahren zum Auslaufmodell im kommunalen Haushaltswesen. Die Ziele der Reform des Gemeindehaushaltsrechts sind:

1. Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen soll von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden.
2. Die Steuerung der Kommunalverwaltung soll statt der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.

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

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts soll damit zu einer neuen Verwaltungssteuerung führen.

Nach dem IMK-Beschluss vom 21.11.2003 sind die wesentlichen Elemente der durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts ausgelösten neuen Verwaltungssteuerung folgende:

1. die Darstellung der Verwaltungsleistung als Produkte,

2. die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal- und Sachmitteln,
3. die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Fachbereichen (Aufgabenbereichen),
4. die Zusammenfassung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand,
5. die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen,
6. die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Steuerungsinstrumente sowie für interkommunale Vergleiche,
7. die Einführung eines Berichtswesen für periodische Informationen über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen,
8. die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalposition zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der kommunalen Körperschaft,
9. die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der kommunalen Körperschaft mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, von der Kommune beherrschten, rechtlich sehr unselbständigen und selbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune.

Vieles von dem, was als Ziel der Reform des Gemeindehaushaltsrechts durch die IMK formuliert worden ist, ist in Schleswig-Holstein schon umgesetzt. Darauf wird Herr Stöfen aus dem Innenministerium in seinem Vortrag sicherlich noch detaillierter eingehen.

Zur Erreichung der Ziele sieht der Beschluss der Innenministerkonferenz den Weg über die erweiterte Kameralistik und die Doppik vor. Ich möchte an dieser Stelle nicht detailliert auf den Richtungsstreit Doppik oder erweiterte Kameralistik sowie auf die Konzeptunterschiede inner-

halb der Doppik eingehen. Ich bin mir sicher, dass die doppische Darstellungsform ihren Weg in die öffentlichen Haushalten über die Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen oder die Eigen-gesellschaften hinaus finden wird.

Die Entwicklung deutet darauf hin, dass es – wenn auch zunächst nicht in allen Bundeslän- dern flächendeckend – zu einem teilweisen Umstieg der Kommunen auf die Doppik kommen wird.

Diejenigen Kommunen, deren Herz mit guten Gründen für die (erweiterte) Kameralistik schlägt, werden sich aller Voraussicht nach wohl oder übel dafür entscheiden müssen, mit ei- ner Umstellung auf die erweiterte Kameralistik entweder etwaige Mehrkosten oder andere Nachteile zweier Rechnungssysteme in Kauf zu nehmen und vertreten zu müssen, oder aber im Interesse der Einheitlichkeit des kommunalen Rechnungswesens auch auf die Doppik um- stellen.

Bleiben wir bei unterschiedlichen Rechnungswesen müssen wir die Probleme wie

1. die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Kommunalhaushalte hinsichtlich För- dermitteln, Kreisumlage usw.,
2. die überörtliche Prüfung und Rechtsaufsicht,
3. die Finanzstatistik,
4. Erhöhte Kapazitäten in Ausbildung und Studium,
5. Einsatz und Pflege unterschiedlich ausgeprägter EDV-Systeme

lösen und bewältigen.

Unabhängig von diesen Problemen muss die Fragestellung lauten, ob die Erreichung der Ziele den Reformprozess lohnen. Die Einführung eines neuen Haushaltsrechts bei den Kommunen – egal ob in Form der erweiterten Kameralistik oder der Doppik – schafft für die Kommunen neue Möglichkeiten, die Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung im Zusammenwirken zwi- schen Vertretung und Verwaltung fortzuentwickeln und neu zu gestalten. Transparenz und in- tergenerative Haushaltsgerechtigkeit sind Ziele die sowohl die Verwaltung als auch die Kom- munalpolitik begrüßen.

Die Haushaltsrechtsreform ist aber mit neuen kostenträchtigen Standards verbunden. Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat es bisher weder in Schleswig-Holstein noch in den Ländern (Nordrhein-Westfalen; Baden-Württemberg) gegeben, die in der Reform des Gemeindehaushaltsrechts schon sehr viel weiter sind.

Eine echte Gesetzesfolgenabschätzung – wie sie die kommunalen Landes- und Bundesverbände immer wieder fordern – hat nicht stattgefunden. Bei allen, die die Reform des Gemeindehaushaltsrechts bisher maßgeblich gefördert haben, stand und steht eindeutig die Frage des Wollens und nicht der Kosten-Nutzen-Relation bzw. die Amortisierung der Reform-/ Umstellungskosten an erster Stelle.

Kritische Stimmen aus den Kommunen und kommunalen Landesverbänden hat es bereits gegeben. **Wir haben immer darauf hingewiesen, dass ein Wechsel im Rechnungswesen den notleidenden Kommunen noch keinen Cent mehr in die Kasse bringt.** Kritisch wird auch darauf verwiesen, dass durch den Wechsel des Rechnungswesens die Erkenntnis steigen wird, dass Abschreibungsbeträge und Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen. Die Frage muss aber erlaubt sein, wie diese Abschreibungsbeträge und Rückstellungen erwirtschaftet werden können, wenn man in den Blick nimmt, dass die Kommunen in Zeiten klammer Kassen kaum noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, sondern in erster Linie ihr Handeln durch die Erfüllung 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.

Aus diesem Grund halte ich es auch für zutreffend, wenn die Forderung erhoben wird, dass auch die Länder und der Bund ihr Rechnungswesen umstellen, um die notwendige Transparenz in dem Ressourcenverbrauch des **gesamten** Staatshandelns zu erhalten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir stehen in Schleswig-Holstein am Anfang des Umstellungsprozesses. Im Juni gab es die erste Sitzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Land und kommunalen Landesverbänden, die bei der Lenkungsgruppe Verwaltungsreform angesiedelt ist.

Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe sollen die Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vorbereitet werden. Innerhalb des Städteverbandes Schleswig-Holstein ist eine Arbeitsgruppe gebildet worden, in der alle kreisfreien Städte sowie Kämmerer aus dem Bereich des Städtebundes vertreten sind, um die Beratungen verbandsintern fachkundig vorzubereiten. Wir wer-

den uns in der Folge mit einer Reihe von Fragen beschäftigen müssen. Zu diesen Fragen gehören unter anderem:

1. Es wird in den Verwaltungen ein erheblicher Mehraufwand und erhebliche Mehrkosten für die Abbildung eines ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen gegenüber den bisherigen Anforderungen entstehen. Von wem wird dieser Mehraufwand getragen? In welchen Bereichen kommen neue Aufgaben auf die Kommunen zu, für die nach dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung ein Kostenerstattungsanspruch der Kommunen besteht.
2. Es wird einen erhöhten Schulungs- und Beratungsbedarf geben. Der Beratungsbedarf wird insbesondere bei der Erstellung kommunaler Jahresabschlüsse evident werden.
3. Durch erhöhte Anforderungen an den Haushaltsausgleich insbesondere durch den Zwang zur Erwirtschaftung flächendeckender Abschreibungen und der Bildung von Rückstellungen wird die Zahl der Kommunen mit unausgeglichenem Haushalt zunehmen. Insbesondere darauf hat das Land Schleswig-Holstein in seiner Protokollerklärung zu den im IMK-Beschluss vom 21.11.2003 hingewiesen.

Was sind dann die Folgen, um den Haushaltsausgleich erreichen zu können?

Als mögliche Folgen werden befürchtet:

1. Zwang zu einer noch stärkeren Eigenfinanzierung durch Anhebung von Gebühren und Abgaben,
2. Erhöhung der kommunalen Steuern,
3. Zwang zu einem über Gebühr notwendigen Abbau von kommunalen Aufgaben und Leistungen, die den Kommunen ihre Identität geben,
4. Erhöhung der Umlagehebesätze von Kreisen und Zweckverbänden, da auch diese die Ressourcen brauchen, die die Rückstellungen zu erwirtschaften hätten,

5. Reduzierung der Investitionstätigkeit der Kommunen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, all diese Fragen werden uns bei der Diskussion über die Reform des Gemeindehaushaltsrechts begleiten. Wir werden auf diese Fragen Antworten suchen und gemeinsam mit dem Land Schleswig-Holstein finden müssen.

Der Städteverband Schleswig-Holstein wird die Diskussion konstruktiv begleiten und im Rahmen seiner Möglichkeiten seinen Mitgliedern Hilfestellungen anbieten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !!!