

Arbeitskreis III Kommunale Angelegenheiten und
Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG)
der Innenministerkonferenz (IMK)

8./9. Oktober 2003

**Reform des Gemeindehaushaltsrechts:
Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcen-
orientierten Haushalts- und Rechnungswesen**

Bericht für die Ständige Konferenz der Innenminister- und senatoren
der Länder am 19./21. November 2003

1. Ziele der Reform des Gemeindehaushaltsrechts

1.1 Die Kommunen in Deutschland haben Anfang der 90er Jahre unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ eine Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet, mit der die Steuerung der Kommunalverwaltungen von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden soll.

1.2 Struktur-Elemente für eine vollständige Realisierung dieser neuen Verwaltungssteuerung sind

- die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,
- die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal- und Sachmitteln,
- die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Fachbereichen (Aufgabenbereichen)

- die Zusammenfassung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand,
- die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Steuerungsinstrumente sowie ggf. für interkommunale Vergleiche,
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen,
- 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,
- die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der kommunalen Körperschaft mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, von der Kommune beherrschten, rechtlich unselbständigen und selbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabchluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune.

1.3 Das herkömmliche kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stellt für eine in dieser Weise veränderte Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft die erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch nur unzureichend dar. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für eine grundlegende Reform des kommunalen Haushaltsrechts.

2. Bisherige Reformschritte der IMK

2.1 Die IMK hat durch Beschluss vom 6. Mai 1994 den Kommunen die Bereitschaft der Länder zugesichert, sie bei ihren Reformvorhaben zu unterstützen. Gleichzeitig wurde die Absicht der Länder bekräftigt, die länderübergreifende Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts auch in Zukunft sicherzustellen und die Reformbemühungen zwischen den Ländern abzustimmen.

2.2 Zur Durchführung der Reformarbeiten setzte die IMK mit Beschluss vom 8. Mai 1998 den nichtständigen Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG)

ein. Der UARG wurde beauftragt, für die notwendigen Neuregelungen durch Gesetze, Verordnungen und verbindliche Richtlinien Musterentwürfe zu erarbeiten.

Dadurch sollen die rechtlichen Grundlagen für die Reformmaßnahmen geschaffen werden, die von zahlreichen Kommunen auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Zugleich soll die Reform des Gemeindehaushaltsrechts den Anstoß zur Modernisierung der Verwaltungen auch in den übrigen Kommunen geben.

2.3 Mit Beschluss vom 11. Juni 1999 billigte die IMK die vom UARG erarbeitete „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“. Kern dieser Konzeption ist das Ziel, den Kommunen zu ermöglichen, vom bisherigen Geldverbrauchskonzept, das in erster Linie die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben nachweist, zu einem Ressourcenverbrauchskonzept überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen nachweist. Nach der Konzeption soll dieses Ziel auf zwei Wegen verwirklicht werden, nämlich

- durch Weiterentwicklung des bisherigen Haushaltsrechts, das nach dem kameralistischen Buchungsstil ausgerichtet ist, wobei das Ressourcenverbrauchskonzept nur eingeschränkt umgesetzt werden sollte und
- durch Bereitstellung eines neuen Haushaltsrechts auf der Grundlage der doppelten Buchführung.

Die Länder können für ihren Bereich entscheiden, ob sie beide Regelsysteme mit einem Wahlrecht der Kommunen einführen oder ob sie mit einer angemessenen Übergangsfrist den obligatorischen Übergang auf ein neues Haushaltsrecht nach dem System der doppelten Buchführung oder der erweiterten Kameralistik vorsehen.

2.4 Auf der Grundlage der vorgenannten Konzeption erarbeitete der UARG

- Eckpunkte für die Reform des kameralistischen Haushalts- und Rechnungssystems der Kommunen, sowie
- Eckpunkte für ein kommunales Haushalts- und Rechnungssystem auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik).

Diese Eckpunkte wurden durch die IMK mit Beschluss vom 24. November 2000 gebilligt. Gleichzeitig wurde der Auftrag zur Ausarbeitung von Musterentwürfen wiederholt.

3. Entwürfe für ein neues kommunales Haushaltsrecht

3.1 Zur Umsetzung des Auftrags nach dem IMK-Beschluss vom 24. November 2000 hat der UARG mit Zustimmung des Arbeitskreises „Kommunale Angelegenheiten“ auf der Grundlage der „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ und der „Eckpunkte“ folgende Textentwürfe erarbeitet:

- Leittext „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“ (Anlage 2: Leittext mit Erläuterungen, Anlage 3: Synopse Leittext und Entwürfe BW, Hessen und NRW),
- Leittext „Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte kameralistische Buchführung“ (Anlage 4: Leittext mit Erläuterungen),
- Beispieltexte für notwendige Änderungen der haushaltsrechtlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen (Anlage 5),
- Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist (Anlage 6: Produktrahmen mit Erläuterungen),
- Empfehlung für Kontenrahmen für das doppische Rechnungswesen (Anlage 7: Kontenrahmen mit Erläuterungen).

Die Textentwürfe bilden einen Regelungsvorschlag, der für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lässt. Es besteht Übereinstimmung, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts in Frage stellen sollen.

Die Textentwürfe sind ein wichtiger Abschnitt im Prozess der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts, sie sind nicht dessen Abschluss. Im Rahmen der Normgebungsverfahren sowie aus den praktischen Erfahrungen in den Ländern können sich künftig noch weitere Anpassungserfordernisse oder Änderungen ergeben.

Mit der Vorlage der Textentwürfe hat der nichtständige Unterausschuss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) den ihm erteilten Auftrag erfüllt und seine Arbeit beendet. Die Fortsetzung des Prozesses der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts erfordert weiterhin eine länderübergreifende Abstimmung, die durch den zuständigen Unterausschuss „Kommunale Wirtschaft und Finanzen“ (UAKWuF) nicht

zusätzlich zu seinen sonstigen Aufgaben geleistet werden kann. Es empfiehlt sich deshalb, hierfür beim UAKWuF eine „Arbeitsgruppe Haushaltsrecht“ einzurichten.

3.2 Der Textentwurf für ein Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungswesen hat folgende Grundlagen:

- Vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstatt Ausgaben und Einnahmen,
- Haushaltsplan mit Budgetstruktur und Produktorientierung,
- Informationen über Produkte und Verwaltungsleistungen im Haushaltsplan mit der Möglichkeit, diese zur Grundlage von Zielvereinbarungen oder Vorgaben zu machen,
- Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung (Bilanz), mit dem das kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der Kommunen angepasst wird,
- Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Kommune und der Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Kommune beherrschten Einrichtungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss).

In den Textentwurf haben die Ergebnisse aus den Doppik-Modellprojekten in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen Eingang gefunden. Deshalb sind dem Entwurf in synoptischer Form auch die Arbeitsentwürfe der drei Länder nachrichtlich beigelegt.

3.3 Der Textentwurf für ein Haushaltsrecht für die erweiterte kameralistische Buchführung enthält hinsichtlich des Ressourcenverbrauchskonzeptes gegenüber den o.g. Eckpunkten die Fortentwicklung, dass wie beim doppischen Haushaltsrecht eine vollständige Ressourcenverbrauchsdarstellung vorgesehen ist, damit für die beiden Wahlformen keine unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Anforderungen bestehen. Der Textentwurf beruht auf folgenden Grundsätzen:

- Darstellung von Einnahmen und Ausgaben unter Einbeziehung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen,

- Haushaltsplan mit Budgetstruktur und Produktorientierung,
- Informationen im Haushaltsplan über Produkte und Verwaltungsleistungen,
- vollständige Erfassung des Sachvermögens und vollständiger Ansatz der Abschreibungen,
- Ausbau der Haushaltsrechnung zu einer Vollvermögensrechnung.

3.4 Die Umgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens verändert Datenbasis und -quellen der Finanzstatistik. Die Textentwürfe sehen die uneingeschränkte Erfüllung der Statistikmeldungen durch die Kommunen wie bisher vor. In enger Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt sind ein einheitlicher Produktrahmen und zwei Kontenrahmen für das neue Haushalts- und Rechnungssystem erarbeitet worden. Produktrahmen und Kontenrahmen sollen die bisherige Gliederung nach Aufgabenbereichen sowie die bisherige Gruppierung nach Einnahmen- und Ausgabenarten ersetzen. Die Länder werden die Inhalte dieser Musterpläne in dem für die Statistik erforderlichen Umfang verbindlich einführen.

3.5 Die kommunalen Spitzenverbände waren an der Erarbeitung der Textentwürfe und Empfehlungen durch ihre Vertreter im UARG im Rahmen ihrer Möglichkeiten beteiligt. Sie stehen dem Reformvorhaben positiv gegenüber und wollen auch das weitere Verfahren konstruktiv und kritisch begleiten.