

1. Anlass der Reform

Spätestens seit dem Beginn der 90er Jahre bemüht sich eine zunehmende Zahl deutscher Kommunen nicht nur um eine Reform der Kommunalverwaltung, sondern auch um eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts.

Ausgangspunkt für die Reformbestrebungen dürfte vor allem gewesen sein, dass sich die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen in bedrohlichem Maß zu öffnen begann.

Während die Ausgaben etwa

- auf Grund steigender Wünsche und Ansprüche der Bürger,
- auf Grund zunehmender Verrechtlichung von Leistungsgewährungen auf hohem und steigendem Niveau,
- auf Grund von kostenträchtigen Beschlüssen der kommunalen Entscheidungsträger ohne Berücksichtigung der Folgekosten und
- aus anderen Gründen, vor allem auf Grund von Aufgabenübertragungen des Bundes und der Länder ohne entsprechende Kostenabgeltung

stiegen, wurden vor allem nach der wiedervereinigungsbedingten Sonderkonjunktur die Grenzen zusätzlicher Einnahmeerzielung deutlich.

Die Gründe auch hierfür sind vielfältig.

Jedenfalls ergeben sich für die Kommunen immer größer werdende Schwierigkeiten, Einnahmen und Ausgaben zur Deckung zu bringen: Als geeigneter Weg hierzu erschien manchen in jener Zeit die Ausgabendeckelung (= Plafonierung), flankiert aber dann mit weiterreichenden Entscheidungsbefugnissen in eigener Verantwortlichkeit der „Gedeckelten“ (= Budgetierung).

Die Entwicklung ging aber rasch und weit über solche Überlegungen hinaus. Angesichts einer zunehmenden auch internationalen Standortkonkurrenz gewann die Frage Bedeutung, ob die Kommune ihren Bürgern wirklich die beste Leistung für ihr Geld bot, wie sich das messen, darstellen und gegebenenfalls auch umsteuern ließe.

Die Diskussion ist in Deutschland zuerst unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ geführt worden, das Schlagwort wurde allerdings dann mehr und mehr durch den zutreffenden Begriff „Verwaltungsmodernisierung“ ersetzt. Dabei fügt sich das deutsche Reformkonzept in die entsprechende internationale Strömung des „New Public Managements“ ein.

2. Ziele der Reform

Das Reformkonzept, wie es für Deutschland vor allem die KGSt Anfang der 80er Jahre formuliert hat, besteht im Wesentlichen aus folgenden Bausteinen:

- Ressourcenverbrauchskonzept statt Geldverbrauchskonzept,
- Output (=Produkt-)steuerung statt Inputsteuerung,
- Einführung betriebswirtschaftlicher Analyse- und Steuerungsinstrumente,
- dezentrale Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- Kundenorientierung sowie
- Mitarbeitermotivierung.

Im Kern geht es darum, dass die Steuerung der Verwaltung nicht mehr durch die Bereitstellung von Mitteln (= Inputsteuerung), sondern durch die Vorgabe von Zielen für die kommunale Dienstleistung (= Outputsteuerung) bewirkt werden soll. Dazu gehört auch eine zuverlässige Messung und Prognose nicht mehr nur der Einnahmen und Ausgaben wie in der traditionellen Kameralistik, sondern des gesamten Aufwandes und Ertrages (= Ressourcenverbrauchskonzept).

Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass diese Fragen nur ein Teilaspekt der Modernisierung der Kommunalverwaltungen darstellen. Der kommunale Entscheidungsprozess soll grundlegend umgestaltet, wirtschaftlicher, bürger- und mitarbeiterfreundlicher, effizienter werden.

Hiernach wird der Rat in Zukunft vor allem strategische Entscheidungen treffen, Aufgaben stellen und Ziele vorgeben, die von der Verwaltung mit weitgehender eigener Entscheidungsfreiheit auszuführen sind.

Dabei soll die Ausgestaltung im Einzelnen nicht mehr zentral in den Querschnittsämtern, etwa in der Kämmerei oder im Personalreferat, sondern möglichst vor Ort in den einzelnen ausführenden Ämtern stattfinden, die ihre Aufgaben und Mittel am besten kennen und Verbesserungs- und Einsparungsmöglichkeiten am ehesten aufspüren und verwirklichen können. Mittel dazu sollen sein

- frühzeitige Verständigungen der beteiligten Ebenen über die Ziele,
- die Budgetierung, also die Überlassung gebündelter Mittel an die ausführende Einheit zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung, mit der Möglichkeit, Ersparnis wenigstens teilweise selbst wieder einsetzen zu dürfen,
- sodann ein Controlling als unterjähriges Berichtswesen zur Kontrolle, wie weit die Ziele erreicht wurden, und zur Beratung
- und als Grundlage für richtige strategische Entscheidungen ein umfassendes Ressourcenverbrauchskonzept (Veränderung von Vermögen und Schulden), das über eine Kostenrechnung genaue Auskunft über die Kosten jeder Leistung und über den Stand des „Unternehmens Kommune“ insgesamt geben kann.
- Dazu kommen ein produktorientierter Haushalt und sein Bezug zur Organisation.

3. Kritik am kameralistischen Rechnungswesen

Allen internationalen Entwicklungen ist gemeinsam, dass sie sich auf eine Optimierung des Rechnungswesens als kritischen Erfolgsfaktor der Verwaltungsmodernisierung erstrecken.

Es ist mittlerweile auch in Deutschland herrschende Meinung, dass ohne Reform das Rechnungswesen eine wirksame Verwaltungsreform faktisch kaum möglich sein dürfte.

Die Fortentwicklung des kommunalen Rechnungswesens – und dabei insbesondere die Eignung der doppischen Buchführung für öffentliche Zwecke – wird bereits seit den Anfängen des letzten Jahrhunderts diskutiert: Das kommunale Rechnungswesen soll – so die Forderung – sowohl

- die Dokumentation und Steuerung des Geldverbrauchs,
- der erbrachten Leistungen,
- der damit verbundenen Kosten und Erlöse,
- als auch von Vermögen und Schulden

ermöglichen.

Die Kritiker des kameralistischen Rechnungswesens beklagen die mangelnde informative Unterstützung durch dieses System, sie beklagen aber auch kameralistisch geprägte Verhaltensweisen, die zur Kostensteigerung beitragen würden. Es wird kritisiert:

- Das kameralistische Buchungssystem verhindere durch die Vernachlässigung nicht zahlungswirksamer Kosten (z.B. Abschreibungen) realistische Kostenwirksamkeitsanalysen. Ohne vollständige Kosteninformation könne jedoch ein Denken der Verwaltungsakteure in Kategorien des Ressourcenverbrauchs nicht erwartet werden.
- Das kameralistische System als zentralistische Dokumentationsrechnung sei inputbezogen. Einnahmen und Ausgaben würden auf getrennte Konten verbucht, so dass kein Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung herstellbar sei. Eine kostenträgerbezogene Bewertung des Outputs – sofern dieser überhaupt definiert sei – sei ebenso wenig möglich wie Kostenstellenrechnungen.
- Die auf kameralistischer Basis ermittelten Istdaten eigneten sich nur sehr begrenzt zur Fundierung von Entscheidungen im Rahmen eines Kostencontrollings. Das kameralistische Rechnungswesen erlaube keine rationalen kostenbasierten Entscheidungen über privatwirtschaftliche Alternativen mit haushaltsentlastenden Effekten, wie etwa die Entscheidung Leasing oder Kauf, Eigenfertigung oder Fremdbezug.
- Die Kameralistik bleibe den geschlossenen Nachweis einer Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden einerseits sowie deren Veränderung im Zeitablauf andererseits schuldig. Dadurch sei es im Grundsatz nicht möglich, die Vermögens-, Finanzlage und Ertragslage im Zeitablauf nachzuvollziehen.

4. Forderungen der kommunalen Spitzenverbände

Der Kritik schlossen sich auch die kommunalen Spitzenverbände an.

4.1 Deutscher Städte und Gemeindebund

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat mit Beschluss vom 14./15.9.1998 die Bemühungen der Länder begrüßt, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen unter stärkerer Berücksichtigung betriebswirtschaftliche Elemente an Erfordernisse anzupassen, die sich im Rahmen der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells ergeben.

4.2 Deutscher Städtetag

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat in dem Beschluss vom 4.11.1998 zum Ausdruck gebracht, dass „der Rechnungsstil der doppelten Buchführung in hervorragender Weise geeignet ist, den Informationsanforderungen der Entscheidungsverantwortlichen sowie der Öffentlichkeit besser gerecht zu werden. Der Einstieg in das neue System muss sofort ermöglicht werden.“

4.3 Deutscher Landkreistag

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat die Innenministerien am 8.3.1999 aufgefordert, zügig einen Musterentwurf für ein neues Haushalts- und Rechnungswesen zu erarbeiten.

5. Das Vorgehen der Länderinnenminister

Deshalb haben die Länderinnenminister den Reformprozess von Anfang an begleitet und gefördert.

- Im Mai 1994 hat die Innenministerkonferenz (IMK) den Kommunen die Bereitschaft der Länder zugesichert, sie bei ihren Reformvorhaben zu unterstützen, und die Absicht bekundet, an der länderübergreifenden Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts nach Möglichkeit festzuhalten.
- Vier Jahre später setzte die IMK den nichtständigen Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (Vorsitz: Baden-Württemberg) ein, der beauftragt war, für die notwendigen Neuregelungen durch Gesetze, Verordnungen und Richtlinien Musterentwürfe zu erarbeiten.
- Im Juni 1999 billigte die IMK die vom Unterausschuss erarbeitete Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Ziel dieser Konzeption war in erster Linie der Übergang vom Geldverbrauchskonzept (Nachweis der Einnahmen und Ausgaben) zum Ressourcenverbrauchskonzept (Nachweis von Aufwendungen und Erträgen).

Dorthin sollten zwei Wege führen:

- Die Erweiterung des bisherigen (kameralistischen) Haushaltsrechts mit kameralen Buchungsstil mit nur eingeschränkter Umsetzung des neuen Konzepts sowie
- ein neues Haushaltsrecht auf der Grundlage der kaufmännischen Buchführung (Doppik) zur vollständigen Umsetzung des neuen Konzepts (vgl. Wegbeschreibungen Fi 35 ff.).

Nicht vorgesehen ist die unbegrenzte Fortdauer des bisherigen Systems.

6. Erweiterte Kameralistik

6.1 Ursprüngliche Konzeption für eine erweiterte Kameralistik

Die Konzeption sah zunächst nur die Erweiterung des Haushaltsrechts auf der Basis der Kameralistik vor:

Das kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen und das hierauf aufbauende, neue Gemeindehaushaltsrecht sollten als partielles Ressourcenverbrauchskonzept „nur“ ermöglichen:

- Die Darstellung der Verwaltungsleistungen,
- eine bedarfsgemäß ausgestaltete Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus,
- die Ausweisung der internen Leistungsverrechnung,
- die Darstellung des Ressourcenverbrauchs für die einzelne Verwaltungsleistung,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung,
- die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung mit dem Ziel einer Zusammenfassung der Verantwortung für Ressourceneinsatz und Aufgabenerfüllung,
- die Darstellung des Haushaltsplans in Budgetform auf der Grundlage von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen für die Verwaltungsleistungen,
- ein Controlling auf der Grundlage eines unterjährigen Berichtswesens zur Wahrung der Haushaltsverantwortung, insbesondere des Rates durch Steuerungsmaßnahmen bei Abweichungen von den Budgetzielen.

6.2 Endgültige Konzeption einer erweiterten Kameralistik

Es hat sich dann aber im Verlauf der Arbeiten gezeigt, dass es für die Reform insgesamt wenig hilfreich gewesen wäre, den Ressourcenverbrauch in der erweiterten Kameralistik nur partiell, d.h. eben nur teilweise zu erfassen. Folge wäre ein „leichter“ Haushaltsausgleich in der erweiterten Kameralistik und ein „schwerer“ Haushaltsausgleich in der kommunalen Doppik gewesen. Das war nicht gewollt.

Deshalb ist die Ermittlung und Erfassung des Ressourcenverbrauchs in der erweiterten Kameralistik dem in der kommunalen Doppik weitestgehend angenähert worden, und die ursprüngliche Absicht des partiellen Ressourcenverbrauchskonzepts hat sich damit überholt.

7. Wahlfreiheit zwischen zwei Haushalts- und Rechnungssystem

Mit dem grundlegenden Beschluss vom 24. November 2000 billigte die IMK Eckpunkte für das Haushaltsrecht auf erweiterter kameralistischer und auf doppischer Basis.

Der Unterausschuss hat zwei Arbeitsgruppen für die Bereiche der erweiterten Kameralistik (Vorsitz: Rheinland-Pfalz) und der Doppik (Vorsitz: Nordrhein-Westfalen) und eine weitere Arbeitsgruppe Finanzstatistik (Vorsitz: Statistisches Bundesamt) gebildet. Die letztere sollte die Übereinstimmung der Neuregelungen mit den derzeitigen und künftigen finanzstatistischen Erfordernissen gewährleisten und Konten- und Produktrahmen erarbeiten, die die bisherigen Gruppierungs- und Gliederungspläne ablösen sollen.

Auf der Basis der Vorarbeiten in den drei Arbeitsgruppen und im Unterausschuss hat der AK III in seiner Sondersitzung am 8./9.10.2003 in Trier der IMK folgende Vorlagen unterbreitet:

- Leittext „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“
- Leittext „Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte kameralistische Buchführung“
- Beispieltext für notwendige Änderungen in den Gemeindeordnungen
- Empfehlung für einen gemeinsamen, vom Rechnungsstil unabhängigen Produktrahmen
- Empfehlung für einen Kontenrahmen.

Die Bezeichnung Leittext wurde gewählt, weil an bestimmten Stellen länderspezifische Umsetzungen erforderlich sind. Die Einheitlichkeit in den Grundzügen wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Die IMK hat in der Konferenz am 21.11.2003 in Jena die Vorlagen des AK III gebilligt.

Den kommunalen Gebietskörperschaften soll demnach ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik eingeräumt werden.

Einige Länder verzichten – vielfach auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene – auf das Wahlrecht und geben ausschließlich das doppische Haushaltsrecht vor.

8. Stand der Überlegungen in den Ländern

Land	In-Kraft-Treten der Novelle am 1. Januar	Optionsmodell	Übergang bis	„Dauerbetrieb“	
				erweitert-kameral	doppisch
Baden-Württemberg	2006	x	unbefristet	x	x
Bayern	2006	x	unbefristet		
Brandenburg	2007				x
Hessen	2005	x		noch offen	noch offen
Mecklenburg-Vorpommern	2007/2008				x
Niedersachsen	2006		2012		x
Nordrhein-Westfalen	2005		2008		x
Rheinland-Pfalz	2007		2010		x
Saarland	2007		2009		x
Sachsen	2007		2010		x
Sachsen-Anhalt	2006		2010		x
Schleswig-Holstein	noch offen	x		noch offen	noch offen
Thüringen	noch offen				