

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Rainer Beckedorf
Leiter der Kommunalabteilung

Salzgitteraner Doppik-Tag am 30. Oktober 2003:

Sachstand zur Gesetzgebung Doppik in Niedersachsen

Anrede,

wenn ich heute über den "Sachstand zur Gesetzgebung Doppik in Niedersachsen" zu referieren habe, so geht dieser Titel des Beitrages zur Zeit noch über die vorliegenden länderübergreifenden sowie die eigenen Arbeitsergebnisse hinaus, und ich muß Sie vielleicht ein wenig enttäuschen. Es gibt noch keinen niedersächsischen Gesetzentwurf; es gibt auch noch keinen Entwurf für eine neue Gemeindehaushaltsverordnung.

Nach Abschluß des länderübergreifenden Beratungsprozesses und nach Auswertung des Diskussionsergebnisses über unsere eigenen Eckpunkte werden wir unsere Entwürfe voraussichtlich im zweiten Quartal nächsten Jahres vorlegen können. Wir arbeiten mit Hochdruck daran, denn schließlich wollen Sie wissen, wohin die Reise geht. Sie wollen Entscheidungen vorbereiten, modellhaft oder auch endgültig schon einiges einführen, wie das Salzgitter ja vorhat - das muß schließlich "passen". Das Haushaltsrecht soll natürlich für Vergleiche untereinander geeignet sein. Wir wissen, daß Sie beim Haushaltsausgleich und bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit alle nach den selben Maßstäben behandelt werden wollen. Die Statistik will aus volkswirtschaftlichen Gründen zuverlässig bedient sein - und, Sie sollen alle die Übersicht über Ihre finanzwirtschaftlichen Verhältnisse und die Transparenz für Gremien und Öffentlichkeit verbessern können. Dazu müssen Sie über die besten

haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Entscheidungsgrundlagen verfügen können und über ein nach heutigen Erkenntnissen zukunftsfähiges rechtliches Instrumentarium taugliches Handwerkszeug.

Wir stehen nicht mit leeren Händen da. Im zuständigen Referat der Kommunalabteilung wurde gerade der Entwurf für ein Eckpunkte-Papier zum "Neuen Niedersächsischen Kommunalen Rechnungswesen" erarbeitet, für das "NKR-Niedersachsen" also.

Darin formulieren wir unsere Vorstellungen von einem neuen kommunalen Haushaltsrecht in Niedersachsen. Natürlich gehört zu diesen Vorstellungen auch, daß wir die Kommunen mit so wenig Vorschriften wie möglich konfrontieren wollen. Wir wollen in erster Linie einen neuen Rechtsrahmen setzen, den die Kommunen - soweit sie das selbst möchten - mit eigenen Regelungen und praktischen Lösungen ausfüllen können.

Der länderübergreifende Reformprozess

Bevor ich aber auf die niedersachsen-spezifischen Eckpunkte noch näher eingehe, lassen Sie mich als Hintergrund kurz den Ablauf und die wesentlichen Inhalte der länderübergreifenden Reformdiskussion schildern, insbesondere was die Innenministerkonferenz beschlossen hat und voraussichtlich noch im November beschließen wird.

Schon 1994 beschäftigte sich die IMK mit den Zielen der damals bereits laufenden Reformvorhaben in vielen Kommunen, namentlich in großen Städten und Landkreisen in den alten Bundesländern. Ich nenne dazu das vielgebrauchte Stichwort "Neue Steuerungsmodelle". Auch in Niedersachsen führte das zur Flexibilisierung des geltenden Haushaltsrechts und wurde durch die Modernisierung der Gemeindehaushaltsverordnung im Jahr 1997 mit den darin aufgenommenen Budgetierungsregelungen auch sichtbar und gut angenommen. Die IMK sicherte damals zu, diese Reformvorhaben zu unterstützen, aber die länderübergreifende Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts auch in Zukunft sicherzustellen und die Reformbemühungen zwischen den Ländern abzustimmen.

Mit Beschluss vom 8. Mai 1998 setzte die IMK den Unterausschuß "Reform des Gemeindehaushaltsrechts" ein. Der Unterausschuß wurde beauftragt, für die notwendigen Neuregelungen Musterentwürfe zu erarbeiten. Zunächst legte er die "Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts" vor. Dessen Kern beschrieb das Ziel, vom bisherigen Geldverbrauchskonzept, das schlicht die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben nachweist, zu einem Ressourcenverbrauchskonzept überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen der Kommunen vollständig nachweisen sollte. Mit Beschluss vom 11. Juni 1999 billigte die IMK diese Konzeption. Danach erarbeitete der Unterausschuß Eckpunkte für die Reform des kameralistischen Haushalts- und Rechnungssystems sowie Eckpunkte für ein kommunales Haushalts- und Rechnungssystem auf der Grundlage der Doppik. Diese Eckpunkte wurden durch die IMK mit Beschluss vom 24. November 2000 gebilligt. Im Unterausschuß begann danach die Arbeit an den entsprechenden Leittexten.

Nach seiner Sitzung am 17. und 18. Juni 2003 konnte der Unterausschuß "Reform des kommunalen Haushaltsrechts" seine Ergebnisse vorlegen und seine Arbeit dem Grunde nach beenden. Der Arbeitskreis "Kommunalangelegenheiten" tagte am 8. und 9. und noch am 16. und 17. Oktober und leitete die Vorlagen der IMK weiter, die im November diesen Jahres zur endgültigen Beschlußfassung zusammentritt. Ich gehe fest davon aus, daß die IMK diese Beschlüsse fassen wird und wir dann auch eine gute und gesicherte Grundlage für unsere eigene Arbeit haben werden.

Inhalt der länderübergreifenden Textentwürfe

Nunmehr liegen also folgende Leittexte vor:

- Leittext "Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen",
- Leittext "Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte kameralistische Buchführung",
- Beispielttext für notwendige Änderungen der haushaltsrechtlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen,
- Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist und
- Empfehlung für Kontenrahmen für das doppische Rechnungswesen.

Die Textentwürfe bilden einen Regelungsvorschlag, der für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum läßt. Es besteht aber Übereinstimmung, daß länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts tangieren sollen. Dieser Punkt ist mir besonders wichtig. Wir wollen unsere Vorstellungen umsetzen, werden aber darauf achten, daß Niedersachsen "im Strom mitschwimmt".

Lassen Sie mich kurz skizzieren, auf welchen konzeptionellen Gedanken die gefundenen Leittexte für die doppische Variante, auf die ich mich konzentrieren möchte, inhaltlich aufbauen:

- Anstelle der Einnahmen und Ausgaben sollen alle Aufwendungen und Erträge zur Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen vollständig erfasst werden.
- Der Haushaltsplan erhält Produktorientierung und Budgetstruktur.
- Der Haushaltsplan enthält Informationen über Produkte und Verwaltungsleistungen mit der Möglichkeit, diese zur Grundlage von Zielvereinbarungen oder Vorgaben zu machen.
- Das neue Haushalts- und Rechnungswesen ist ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung als Grundlage der Bilanz. Damit wird das kaufmännische Rechnungssystem

nicht "eins zu eins" übernommen, sondern an die Erfordernisse eines öffentlichen Rechnungswesens für Kommunen angepaßt.

- Eine Konsolidierung der Jahresabschlüsse zu einem Gesamtabschluß, zum Konzernabschluß also, wird möglich, das heißt für den Kernhaushalt der Kommune und die Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Kommune beherrschter Einrichtungen.

Erfüllung der Erfordernisse der Finanzstatistik

Die Umgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens verändert auch die Datenbasis und die Datenquellen der Finanzstatistik. Deshalb sehen die Textentwürfe die uneingeschränkte Erfüllung der Statistikmeldungen durch die Kommunen wie bisher vor. In enger Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt sind ein einheitlicher Produktrahmen und 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.

Kommunale Spitzenverbände waren beteiligt

Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene waren an der Erarbeitung der Textentwürfe und Empfehlungen durch ihre Vertreter im Unterausschuß Reform des Gemeindehaushaltsrechts im Rahmen ihrer Möglichkeiten beteiligt. Sie stehen nach dem Eindruck aller Teilnehmer der länderübergreifenden Diskussion dem Reformvorhaben positiv gegenüber und wollen auch das weitere Verfahren konstruktiv und kritisch begleiten, wie sie übereinstimmend in den IMK-Gremien zum Ausdruck gebracht haben.

Neues Kommunales Rechnungswesen für Niedersachsen - NKR-Niedersachsen

Wie stellen wir uns nun im Innenministerium einen neuen Rechtsrahmen für die Kommunen in Niedersachsen vor? Minister Schünemann hat dazu vor der Versammlung der kommunalen Kassenverwalter am 4. Juni diesen Jahres in Hannover schon einmal grundsätzliches gesagt. Inzwischen haben wir auch Gespräche mit den niedersächsischen kommunalen Spitzenverbänden geführt und ihnen dabei einige grundlegende Eckpunkte vorgestellt. Ich will Ihnen diese Eckpunkte an dieser Stelle kurz, also nicht in allen Einzelheiten, skizzieren:

1. Wir streben für die Kommunen Niedersachsens ein einheitliches flächendeckendes neues Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der Doppik an. Ein optionales Recht und die damit verbundene Weiterentwicklung der Kameralistik wäre aus Kosten- und Vergleichsgründen unvertretbar. Ich kann mir auch

nicht vorstellen, daß dies irgend jemand für wirklich vernünftig halten könnte. In Baden-Württemberg ist allerdings ein derartiger Kompromiss zwar noch vorgesehen. Wie ich weiß, ist man dort aber nicht sehr glücklich darüber und rechnet auch schon mit einer tatsächlichen flächendeckenden Entwicklung zur Doppik, quasi mit einer "Abstimmung mit den Füßen". Deshalb wären auch Anhänger eines Optionsmodells in Niedersachsen gut beraten, von derartigen Vorschlägen wieder Abstand zu nehmen, um so die Kommunen vor unnötigen Aufwendungen für doppelte Umstellungen zu bewahren.

2. Es soll nach Inkrafttreten des neuen Rechts eine ausreichend bemessene Übergangsfrist geben. Wir müssen uns darüber unterhalten, wie lang diese Frist sein soll. Als Arbeitsgrundlage gehen wir zunächst einmal von 5 Jahren aus.
3. Konzeptionelle Grundlage für Niedersachsen bilden die Überlegungen des Speyerer Verfahrens nach Klaus Lüder, betitelt als "Neues Kommunales Rechnungswesen". Dieses Verfahren sieht die Ablösung der reinen Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch ein Rechnungswesen vor, das sowohl den Ressourcenverbrauch vollständig abbilden kann als auch den periodengerechten Ressourcenersatz. Das neue Rechnungswesen besteht aus den drei Komponenten Erfolgsrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung als Grundlage einer Bilanz. Dabei sollen die drei Komponenten in einem geschlossenen System geführt und die Finanzrechnung im doppelten Verbund direkt bebucht werden. Die doppelte kaufmännische Buchführung sehen wir als den dafür geeigneten Buchungsstil an. Wir gehen davon aus, daß die erforderliche Software dafür auf dem Markt bereit gestellt werden wird.

4. Dem Speyerer Verfahren liegt - auch mit Blick auf die internationale Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens - eine zur Beurteilung der Finanzwirtschaft kommunaler Körperschaften angemessene Vermögensdarstellung zu Grunde. Das Vermögen wird als Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen getrennt dargestellt und auch unterschiedlich bewertet. Das Verwaltungsvermögen wird auf der Grundlage von Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet. Das wird von einigen kritisiert. Dabei darf auch nicht außer Betracht bleiben, daß ganz wesentliche Teile des kommunalen Anlagevermögens aus abgabenrechtlichen Gründen bereits nach Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet und abgeschrieben werden. Die Bewertung und Abschreibung nach Zeitwerten erfordert eine generelle Neubewertung sämtlichen Vermögens und führt auch zu höheren Abschreibungen mit belastenden Folgen bei den von den Bürgern zu erhebenden Abgaben, bei der Summe der Aufwendungen und für das ordentliche Ergebnis.

Dem realisierbaren Vermögen sollen alle im Bilanzierungszeitpunkt nicht betriebsnotwendigen Vermögensgegenstände zugeordnet werden, dazu gehören Vermögensgegenstände, die nicht der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen. Das realisierbare Vermögen stellt in finanzielle Ressourcen umwandelbares Vermögen dar. Es muß mit den Verkehrswerten erfasst werden. Dafür reichen keine einmaligen Zeitwerte in der Eröffnungsbilanz, die nach wenigen Jahren völlig veraltet wären. Über unterschiedliche Auffassungen über das für die Eröffnungsbilanz zu verwendende Bewertungsverfahren und die Unterscheidung von Verwaltungsvermögen und realisierbarem Vermögen werden wir noch ausführlich mit den kommunalen Spitzenverbänden diskutieren. Insbesondere bei der Frage der Vermögensdarstellung werden wir im Auge behalten, wie die anderen Bundesländer sie beantworten.

5. Für ungewisse Verbindlichkeiten und Aufwendungen sind Rückstellungen zu bilden, insbesondere für Pensionsverpflichtungen, für unterlassene Instandhaltungsaufwendungen, für die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien, für die Sanierung von Altlasten, für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen und für drohende Verluste aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren. Wir wollen ganz bewußt keinen abschließenden Rückstellungskatalog vorgeben, das widerspräche den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen und Grundsätzen.
6. Niedersachsen beabsichtigt, auf der Basis einer die Verwaltungsorganisation berücksichtigenden und dabei produktorientierten Haushaltsdarstellung, die Beibehaltung der Budgetierung, die Bildung von Teilhaushalten und die Überführung der Elemente einer flexiblen Haushaltsführung in das neue System. Ein Kontenrahmenplan und Vorschriften für einen Produktrahmenplan unter finanzstatistischen Gesichtspunkten werden landesweit vorgegeben.
7. Der Haushaltsausgleich geschieht periodengerecht auf der Ebene des Erfolgsplans, wonach als ordentliches Ergebnis der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge dem Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung einer Zuführung zur Rücklage aus Überschüssen des Erfolgsplans entsprechen muß. Ist das nicht erreichbar, sind Mittel aus der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage zum Haushaltsausgleich zu verwenden. Erst danach dürfen überschüssige außerordentliche Erträge bzw. Mittel aus der Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses zum Haushaltsausgleich verwendet werden. Nicht im Rahmen des Finanzplanungszeitraums

abdeckbare Fehlbeträge werden vorgetragen, im Haushaltskonsolidierungskonzept ist für ihre Deckung zu sorgen. Eine Verrechnung mit der Nettoposition des Eigenkapitals erfolgt nicht; dies entspricht der bisherigen Haushaltsausgleichsregelung.

8. Die neue Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung wird weitgehend nur Grundsätze und Sicherstellungspflichten enthalten. Die Gemeinden werden eigene örtliche Detailregelungen treffen können.
9. Nach den gegenwärtigen Zeitvorstellungen können Entwürfe für das Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2004 vorgelegt werden, nach ausführlicher Diskussion aller Interessierter über die Eckpunkte der Reform. Die Entwürfe sollen es ermöglichen, die Reform des kommunalen Haushaltsrechts für die niedersächsischen Kommunen voraussichtlich im Jahr 2005 in Kraft treten zu lassen und nach einer mehrjährigen Übergangsfrist für alle Kommunen für verbindlich zu erklären.
10. Es ist zudem vorgesehen, das neue Haushaltsrecht auf die bisher in Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ausgegliederten Bereiche zu übertragen, und es ist daran gedacht, im Anschluss daran auch das Gemeindefinanzrecht an die neuen Verhältnisse und an neuere Entwicklungen der Gemeindefinanzwirtschaft anzupassen.

Lohnenswerte Zukunftsinvestition

Ein Wort noch zu den Kosten der Umstellung. Wir sind uns bewußt, daß die Reform hohe Kosten bei den Kommunen verursachen wird. Niemand ist aber in der Lage, diese Kosten schematisch oder gar "pro Einwohner" im voraus annähernd genau zu ermitteln. Das könnte auch keine Gesetzesfolgenabschätzung leisten. Der Nutzen der Reform ist eher aus den wissenschaftlichen Aussagen und Erkenntnissen zur Überlegenheit des doppischen Systems gegenüber der Kameralistik abzuleiten. Das Ressourcenverbrauchskonzept und die Doppik als der zur Verwirklichung am besten geeignete Buchungsstil sind demnach eine viel bessere Grundlage zur wirtschaftlichen und sparsamen Führung der kommunalen Finanzwirtschaft, weil dieses neue System Vollständigkeit und Transparenz der Datengrundlagen verspricht. Es erzeugt Kennziffern, die Sie zu fundierterem Handeln befähigen können. Insoweit können die entstehenden Kosten auch als rentierlich eingestuft und als lohnenswerte Zukunftsinvestition bezeichnet werden. Deshalb haben Sie bitte Verständnis dafür, daß es bei der Modernisierung des kommunalen Haushaltsrechts keine finanzielle Beteiligung des Landes geben wird.

Ich wünsche dem Salzgitteraner Doppik-Tag noch einen interessanten und erfolgreichen Verlauf.