

Frankfurt/M., 19.06.2008

Ein HGB – aber 16 kommunale Rechnungswesen – ist das der richtige Weg?

- Es gilt das gesprochene Wort -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Nieland, liebe Kolleginnen und Kollegen,

in einer Haushaltsdebatte hat Ludwig Erhard vor vielen Jahren daran erinnert, dass die Menschen zwar das Atom spalten, aber nicht mit den in der Staatskasse vorhandenen Haushaltsmitteln auszukommen können.

Diese eben so wahre wie fundamentale Einsicht - wir können auf Dauer nicht mehr verbrauchen als wir einnehmen – lässt sich gut mit der Einführung der Doppik verbinden. Denn dort gilt: Die Ressourcen, die in einer Periode zur Verfügung stehen, bzw generiert werden, werden dem Verbrauch in dieser Periode gegenübergestellt. Anders als bei der Gegenüberstellung der Zahlungsströme in der Kameralistik, ist in der Doppik ein generatives „Auskommen“ oder ein intergeneratives „Brandschatzen“ mit Ressourcen transparent. Das ist mehr als bisher, das ist anspruchsvoller. Im Ergebnis haben wir einen Erkenntniszuwachs, der sich in bessere politische Steuerung der Kommunen ummünzen lässt. Intergenerative Gerechtigkeit ist dabei ein Schlüsselwort, Belastungen müssen in der Periode ausgewiesen werden, in der sie entstehen, Scheuklappen gibt es nicht mehr, Verschiebebahnhöfe werden abgeschafft. Nicht zuletzt ermöglicht die Doppik eine vollständige rechnungsorientierte Sicht der Kommune über eine, wenn auch anspruchsvolle, Konsolidierung der jeweiligen Beteiligungen. Dies kann als weitere Grundlage herangezogen werden, eine integrierte Steuerung für den Gesamtverbund Kommune zu implementieren.

Und noch etwas lässt sich in Analogie zur Aussage von Ludwig Erhard feststellen: So wie das Zitat lange zurückliegt, so liegt der Anfang der Doppik-Diskussion für den staatlichen und besonders den kommunalen Bereich ebenfalls lange zurück. Insoweit war der IMK-Beschluss von November 2003 das Ergebnis einer langjährigen Fachdiskussion. Dieser Beschluss und die folgenden ersten Novellierungen des Haushaltsrechts auf Länderebene leiten eine neue Ära ein. Aus dieser Zeit der langen Gesetzesanbahnung (von Gesetzesvorbereitung konnte über weite Strecken noch gar nicht gesprochen werden) ist für unsere heutige Diskussion mehreres auffällig:

1. Der Staat in Gestalt der Länder griff mit unterschiedlicher Intensität auf das Thema zu, aktives Gestalten, aber auch Abstinenz oder gar offene Ablehnung waren zu beobachten.
2. Die Kommunen reagierten ähnlich: Offenheit für Neues, Desinteresse und Ablehnung standen nebeneinander.
3. Die Länder wollten in dieser Situation offensichtlich nichts oktroyieren, gaben den erprobenden Experimenten mit interessierten Kommunen breiten Raum: Gesetzesentwicklung mit den Adressaten der späteren Gesetze und Verordnungen, dies ist nicht die schlechteste Reaktion des Staates. Wir – die Kommunen – wollten eine experimentelle Annäherung an die neue und große Reform – und wir haben sie bekommen.

Diese vielschichtige Entwicklung, sowohl im Hinblick auf Inhalte als auch auf Akteure lässt Raum für Kreativität, hat aber auch ihre Kehrseite: Vielfalt entstand und blieb, Sicht- und Verfahrensweisen vervielfältigten sich, eine große Bandbreite von Ansichten, Meinungen, aber vor allem von Praxisanwendung entstand. Das ist unsere heutige Situation, das ist die Ausgangslage, bei der Suche nach der Antwort auf die Frage: Ein HGB aber - 16 kommunale Rechnungswesen, ist das der richtige Weg?

Damit sind wir dann auch im Hier und Jetzt angelangt. Einige wenige Befunde dazu:

Die Reform des kommunalen Rechnungswesens und der Steuerung findet nunmehr beinahe überall statt. Dies messen wir zunächst am Stand der Schaffung gesetzlicher Voraussetzung auf der Grundlage des IMK-Beschlusses von 2003:

Zunächst zu den Flächenländern:

Die Anwendung der Doppik haben die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt beschlossen, Doppik oder erweiterte Kameralistik heißt die Lösung für die Kommunen in Hessen, wahlweise Doppik oder „einfache“ Kameralistik – dafür haben sich Bayern und Schleswig-Holstein entschieden, im Beratungsverfahren der Haushaltsrechtsnovellierung befinden sich derzeit noch Baden-Württemberg und Thüringen, wobei Thüringen voraussichtlich die unbefristete Option Doppik/Kameralistik vorsieht.

Die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen reformieren derzeit auf der Basis der Experimentierklausel. Aus Berlin ist noch nichts zu hören.

Wie Sie wissen, sind Fristen für den Übergang in das neue Haushalts- und Rechnungswesen vorgesehen. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland haben spätestens für das Haushaltsjahr 2009 die doppelte Buchführung einzurichten, in Niedersachsen ist dies das Jahr 2012, in Sachsen 2013, manche Länderregelungen nennen keine Befristung.

Nach der Umstellung der Kernverwaltung stellt der Gesamtabschluss den nächsten großen Schritt dar. Zeitlich wird sich dieser vom Aufwand her gewaltige Schritt bis weit in das nächste Jahrzehnt hineinziehen.

Fazit: Die Revolution kommt, aber sie lässt sich Zeit. Falls es eine langsame Revolution gibt! Da ist wohl mehr Evolution.

Soweit die staatlichen Vorgaben, wie verhalten sich die Kommunen?

Wir haben als KGSt im vergangenen Jahr gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden eine bundesweite Umfrage unter den Kommunen zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen durchgeführt. Adressaten waren im wesentlichen die Kommunen ab 10. 000 Einwohner bis hin zu den Großstädten. Rund. 1.000 Kommunen haben geantwortet.

Die Auswertung der Antworten auf die Frage nach dem jeweiligen Stichtag der Eröffnungsbilanzen ergab, dass zur Zeit noch nicht einmal die Hälfte der auf Doppik umstellenden Kommunen am Ziel angelangt ist. Ein starker Anstieg der erstmaligen Bilanzierungen ist demnach für das Jahr 2009 zu erwarten. Zu diesem Stichtag werden insgesamt ca. zwei Drittel der an der Umfrage beteiligten Kommunen eine Eröffnungsbilanz vorweisen können. In den Jahren nach 2009 sinkt die Zahl der Doppikneulinge unter den Umfrageteilnehmern merklich.

Unsere Umfrage greift auch zahlreiche andere Umsetzungs- und Detailfragen der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf und führt zu interessanten Ergebnissen; ein Aspekt soll hier noch erwähnt werden: Bei der Frage nach besonderen Problemen und Schwierigkeiten haben viele Verwaltungen die Notwendigkeit, Ziele und Kennzahlen im Haushalt auszuweisen, benannt. Die integrierte Steuerung, die den neuen Haushalt mit Informationen zu finanz-, wirkungs- und leistungswirtschaftlichen Aspekten nutzt, ist erwartungsgemäß keineswegs trivial. Sie ist aber kommunalpolitisch besonders bedeutsam. Neues Steuerungsmodell und neues Haushalts- und Rechnungswesen werden miteinander verknüpft. Zahlreiche Umsetzungsempfehlungen der KGSt, beispielsweise zu Planung, Controlling oder Berichterstattung, stehen unseren Mitgliedern hierfür bereit. Mehr und mehr

wird zu diesen Themen die KGSt zum interkommunalen Erfahrungsaustausch in Telefonkontakten, über Email und in Seminaren genutzt, um von Erkenntnissen anderer Mitglieder zu profitieren. Auf die strategische Komponente gehen wir demnächst in unserer Fachkonferenz im September ein.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, nach dieser Entwicklungsgeschichte und den aktuellen Fakten nun zur Reflexion der haushaltsrechtlichen Realität. Dies gibt mir Anlass zu folgender zusammenfassender Schlussfolgerung im bundesweiten Überblick:

Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts ist an einem Punkt angelangt, an dem Uneinheitlichkeit im Hinblick auf Inhalte und Fristen das Bild bestimmen.

Der bemerkenswerte Beschluss der Innenminister und –senatoren der Länder von 2003, der Grundsätze des neuen Haushalts- und Rechnungswesen definiert, und der damals erstellte Leittext einer Doppik-Gemeindehaushaltsverordnung war nur auf den ersten Blick eine Basis von weitgehender Einheitlichkeit des kommunalen doppischen Haushaltsrechts.

Was wir festgestellt haben, ist eine beachtliche Regelungsvielfalt und sind Regelungsunterschiede auf der Ebene der Verordnungen und Durchführungsregelungen. Dieser Befund war für uns Anlass, ein Arbeitsprojekt einzurichten: Wir haben es zunächst etwas zurückhaltend mit der Bezeichnung „Rechtsvergleich Doppik“ versehen, Projektträger sind die KGSt und die Bertelsmann Stiftung. In diesem Zusammenhang möchte ich auch besonders Herrn Günter Tebbe begrüßen, der dieses gemeinsame Projekt auf Seiten der Bertelsmann Stiftung begleitet. (Hinweis auf Projektbroschüre! Je nachdem, ob auf Plätzen ausgelegt, am Podium oder im Foyer)

Im Projekt werden derzeit wichtige Unterschiede der haushaltsrechtlichen Regelungen herausgearbeitet, Folgen abgeschätzt und es werden Empfehlungen zum Umgang und zur Änderung erarbeitet. Die Empfehlungen, die wir gemeinsam mit der kommunalen Praxis unter wissenschaftlicher Begleitung und im Kontakt mit einigen Innenministerien erarbeiten, richten sich zuallererst an zwei Adressen: die Innenministerien und die IMK einerseits, die kommunale Führung andererseits.

Es geht im Projekt nicht um eine alle Aspekte des Gemeindehaushaltsrechts erfassende Vergleichs- und Bewertungsarbeit, es geht vielmehr um die Bearbeitung thematischer Schwerpunkte. Bisher bearbeitete Themen sind die folgenden: Wertansätze in der Eröffnungsbilanz, Haushaltsausgleich, Planungsgrundsätze; weitere Themen werden sein: Finanzhaushalt / Finanzrechnung und – im Anschluss an eine noch vorzunehmende Prioritätenbildung – die Regelungen zum Gesamtabschluss.

Wir erfassen die haushaltsrechtlichen Unterschiede, unterziehen den Bestand der Regelungen einer wissenschaftlichen Stellungnahme und bewerten in einer KGSt-Arbeitsgruppe und in einem Projektbeirat die erarbeiteten Ergebnisse, um letztlich eine Empfehlung für haushaltsrechtliche Weiterentwicklungen zu verabschieden.

Ich möchte Ihnen ein Beispiel nennen: Es geht um die Bewertung von Grundstücken des Infrastrukturvermögens (in einer nicht repräsentativen Untersuchung in NRW ist festgestellt worden, dass die Grundstücke des Infrastrukturvermögens bis zu 14 % der Bilanzsumme darstellen), hier eine Auswahl extrem unterschiedlicher Wertdefinitionen für Alternativbewertungen aus den Bewertungsrichtlinien der verschiedenen Länder:

- Gebietstypischer Bodenrichtwert für Ein- bis Zweifamilienhäuser
- Heranziehung des Bodenrichtwertes für landwirtschaftlich genutzte Flächen
- 10 Prozent des durchschnittlichen Bodenrichtwertes für baureifes Land in mittlerer Lage der Kommune

Die Regelungen – auch etliche andere, auf die ich hier nicht eingehe - zeigen deutliche Unterschiede, die nicht sachlogisch begründet sind. Schon daraus ergibt sich Vereinheitlichungsbedarf.

Und nicht zuletzt: Was soll der interessierte Bürger von dieser schwer durchschaubaren Vielfalt, um nicht zu sagen von diesem Durcheinander halten?

Nehmen wir ein Beispiel, es handelt sich dabei um den bekannten, durch die Tagespresse gegangenen Vergleich der Eröffnungsbilanzen der Stadt Düsseldorf und der Freien und Hansestadt Hamburg.

In einer Pressemitteilung der Stadt Düsseldorf heißt es im September 2006 dazu:

„Auch der Vergleich mit anderen Kommunen, vor allem Hamburg, zeigt die wirtschaftliche Stärke Düsseldorfs. So hat Hamburg lediglich eine Eigenkapitalquote von 8 Prozent.“

Zur Information:

Die damals für die Stadt Düsseldorf errechnete Eigenkapitalquote betrug 66 %.

„Spitze ist Düsseldorf auch beim Vermögensdeckungsgrad mit 87 Prozent. In Hamburg liegt er bei 13 Prozent.“

„Auch hier [Anmerkung: Verschuldungsgrad] liegt Düsseldorf in Führung, ...“,
Spielstand 2006: 13% zu 87%

wusste der Autor dieser Zeilen von möglichen Bewertungsunterschieden – wie im Bereich der Infrastrukturgrundstücke, die sich direkt und nachhaltig in den Bilanzkennzahlen auswirken? Wissen es die Empfänger der daraus resultierenden Medienberichte? Wer will schon mit dem Wissen der Unterschiede in den Ländern objektiv und mit gutem Gewissen beurteilen, wer von beiden Städten bei den angesprochenen Quoten „vorne liegt.“

Aber die Diskussion muss weitergehen, über die reine Feststellung von Unterschieden haushaltsrechtlicher Regelungen hinaus. Was sind handlungsleitende Ideen, worin liegt Weiterentwicklung und Innovation?

Zunächst ist der Staat gefragt, hier sind die Länder gemeint als Gesetzgeber für das kommunale Haushaltsrecht, speziell die Innenministerien als diejenigen, die auf Seiten der Exekutive das Heft in der Hand haben. Sie können Harmonisierung herbeiführen und damit auf Dauer die Kommunikation der Kommunen untereinander erleichtern – um einen von mehreren wünschenswerten Effekten zu nennen.

Aber: Ist der schnelle Ruf nach dem Staat die einzige Lösung? „Die da oben sollen es richten!“ Können wir – die Kommunen - nicht auch selbst etwas tun?

Wir können auf kommunaler Ebene tatsächlich etwas tun, nämlich

- 1) Transparenz herstellen: dazu dient die Datenbank, die wir im Rahmen des vorhin erwähnten Projekts Rechtsvergleich Doppik entwickeln und die eine Übersicht der haushaltsrechtlichen Regelungen rasch und einfach gewährleistet
- 2) Vorschläge zur Novellierung der haushaltsrechtlichen Regelungen erarbeiten: dies übernehmen derzeit die KGSt-AG und unser Projektbeirat unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände
- 3) Vorschläge adressieren: die Ergebnisse unseres Projekts werden mit der IMK bzw. den Innenministerien kommuniziert
- 4) und nicht zu vergessen: überzeugen: mit Hilfe eines speziell entwickelten Kommunikationskonzeptes werden KGSt und Bertelsmann Stiftung auf wichtige Akteure der Kommunen und der Länder zugehen, wir wollen von einer Harmonisierung der Regelungen

im bundesweiten Maßstab überzeugen, Projektergebnisse werden veröffentlicht, Tagungen und Gespräche werden seitens KGSt und Bertelsmann Stiftung angeboten.

Lassen Sie mich zum Schluss noch einmal nicht auf die vorhandenen Unterschiede, sondern vielmehr auf den Bedarf an Harmonisierung eingehen.

Warum eigentlich so viel Harmonisierung? – Zum ersten:

Wir (die Kommunen) hüten einen Schatz – den Erkenntnisgewinn aus interkommunalen Vergleichen mit all den darin verborgenen Möglichkeiten von Benchmarking und gemeinsamem Lernen: der Schatz ist bisher unvollkommen gehoben:

Den Kommunen fehlte bisher eine Vergleichsbasis, die wesentliche kommunale Steuerungsgrößen aufzeigt und in einen zusammenhängenden Kontext einordnet. Dem Haushalt alter Art fehlt die kommunalpolitisch so eminent wichtige leistungswirtschaftliche Seite – einmal abgesehen vom darin fehlenden Nachweis des Ressourcenverbrauchs. Hier bietet der neue Haushalt für den Zeitvergleich und für den interkommunalen Vergleich eine deutlich qualifiziertere Grundlage. Wie attraktiv Kennzahlenvergleiche sind, zeigen die vielen Vergleichsringe der KGSt, die in Zukunft endlich ihre ganze Kraft entfalten und erweitern können, wenn der neue Haushalt eine für Steuerungs Zwecke hilfreiche Erstinformation leicht zugänglich bereithält .

Warum so viel Harmonisierung? – Zum zweiten:

Harmonisierung hilft, Kosten zu vermeiden. Dafür ist nicht nur der interkommunale Vergleich hilfreich, sondern auch die darüber hinausgehende interkommunale Zusammenarbeit. Sie wird aber wesentlich erleichtert, wenn Grundlagen für Haushalt und Rechnungswesen nicht zu sehr auseinanderstreben. Angesichts der nach wie vor dramatischen Schuldensituation öffentlicher Haushalte und der knappen Personaldecke ist dies eine strategische Herausforderung ersten Ranges!.

Die Gründe für Harmonisierung haushaltsrechtlicher Regelungen dürften gerade vor dem Hintergrund der deutschen Tradition interkommunaler Zusammenarbeit überzeugend sein, lassen Sie es uns aber gleichwohl eine übergeordnete Perspektive einnehmen und schauen, ob der Befund sich daraufhin ändert.

Daher stelle ich die Frage:

Ist alles zu den haushaltsrechtlichen Unterschieden Gesagte nur ein Sturm im deutschen kommunalen Wasserglas? Gilt vielleicht: „Andernorts weiß man viel besser, was uns guttut – die IPSAS retten uns!“

Einiges spricht dafür:

- Die International Public Sector Accounting Standards sind bedeutsam, weil sie von einer international tätigen Institution gesetzt werden, manche glauben auch, dass die IPSAS über kurz oder lang ohnehin nicht zu verhindern sind, schon die Europ. Kommission wendet sie an und die grundsolide Schweiz auch – warum machen wir uns in Deutschland also Sorgen?
- Im Projekt der KGSt und der Bertelsmann Stiftung haben wir die IPSAS im Rahmen der zu bearbeitenden Schwerpunkte fallweise berücksichtigt, heißt: in die wissenschaftliche Stellungnahme einbezogen. Viele interessante Gedanken sind dabei.

Aber einiges spricht dagegen:

- Ich nenne ein Beispiel, es geht um die Bewertung des Sachanlagevermögens in der Eröffnungsbilanz: Der IMK-Beschluss vom 21.11.2003 lässt unterschiedliche Bewertungsregelungen zu, Anschaffungskosten/Herstellungskosten spielen die wesentliche Rolle, lassen aber ein großes Spektrum alternativer Wertansätze (Art des Ansatzes, Rückindizierung, Erfassungsgrenze) zu. Dazu hatte ich vorhin

Ausführungen gemacht. Der einschlägige Standard IPSAS 17/ Sachanlagevermögen in der Fassung Februar 2007 lässt **ebenfalls ein Wahlrecht zu**: Anschaffungskosten / Herstellungskosten oder Zeitwert („fair value“). Der Standard ist damit gegenüber einer früheren Fassung verändert worden.

- Überspitzt formuliert lässt sich die Situation wahrscheinlich so umschreiben: Die IPSAS werben Akzeptanz ein und akzeptieren so zunehmend größere Vielfalt, so der Eindruck im Anschluss an die Überarbeitungen im letzten Jahr. Insoweit mögen die inhaltlichen Positionierungen der Standards durchaus hilfreich sein, im Hinblick auf eine Harmonisierung darf man keineswegs überzogene Erwartungen haben.

Wir (= die Kommunen) sollten selbst daran mitarbeiten, was für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und unsere örtliche politische Gestaltung wichtig ist!

Was ist dazu erforderlich?

- Ein rascher und unaufwendiger Zugriff auf Informationen anderer Kommunen in Bezug auf Wirkung, Leistung und den zur Leistung erforderlichen Ressourcenverbrauch in Verbindung mit direkter Kommunikation der Vergleichspartner untereinander. Daraus resultiert ein hoher Lerneffekt. Ein derartiges Vorgehen ist nicht statisch, in jedem Planungskreislauf stellt sich die Aufgabe neu. Der Haushalt steht dabei als Dreh- und Angelpunkt verbindlicher Planung und konzentrierter Information im Mittelpunkt des Steuerungs- und Vergleichsinteresses.
- Eine kommunale Führungsschicht, die dies will und sich auseinandersetzen will; zunehmend stellt die KGSt Interesse an Ziel- und Kennzahlenvergleichen auch bei ehemals skeptischen Dezernenten und Amtsleitern fest.
- Eine Präsentation für Dritte, insbesondere Bürgerschaft, Öffentlichkeit, Medien, die Transparenz durch Informationen in den Vordergrund stellt.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich komme zum Schluss und zum Fazit:

Zum Thema Haushaltsausgleich findet sich in den Erläuterungen zum IMK-Beschluss 2003 folgender Text (Zitat):

„Zentrales Element und zugleich finanzwirtschaftlich gravierende Konsequenz des Ressourcenverbrauchskonzeptes ist der Deckungsgrundsatz, wonach in jedem Rechnungsjahr der Ressourcenverbrauch (Aufwand) durch das Ressourcenaufkommen (Ertrag) zu decken ist. Dies ist Ausdruck des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit: Jede Generation soll für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommen.“ (Zitatende).

Dazu ist es notwendig, Möglichkeiten zur Optimierung des kommunalen Leistungsportfolios auch über Ländergrenzen und länderspezifische Rechtssetzungen zum kommunalen Haushaltsrecht hinweg zu erschließen. Dies kann aber nur durch eine vergleichbare Regelungs- und letztlich Zahlengrundlage aus den jeweiligen Haushalten gelingen.

Daran arbeiten wir zusammen mit Ihnen und im Sinne unserer KGSt-Mitglieder.

Bringen Sie sich gerne in die Diskussion ein. Wir brauchen ihre Beiträge um für die kommunale Familie ein konsistentes und vollständiges Bild zu entwickeln.

Danke für ihre Aufmerksamkeit und uns Allen eine spannende Podiumsdiskussion unter Moderation von Herrn Hofer !