

**Vortrag im Rahmen einer Fachtagung des Städtetages und des Landkreistages Rheinland-Pfalz in Zusammenarbeit mit PWC Deutsche Revision am 1.4.2003 in Bingen**  
Erscheint demnächst in der Zeitschrift für Kommunal Finanzen

**Auf dem Weg zu einem neuen Haushaltsrecht<sup>1</sup>**  
**Gunnar Schwarting**  
**Städtetag Rheinland-Pfalz**

**I. Einführung**

Als die KGSt zu Beginn der 90er Jahre das Ressourcenverbrauchskonzept entwickelte, war dies zugleich verknüpft mit dem Ruf nach Abschaffung der Kameralistik. Sehr früh orientierte sich die KGSt an einem doppischen Rechnungswesen für die Kommunen.<sup>2</sup> Seine erste kommunalspezifische Ausprägung erhielt dieses Rechnungswesen im sog. Speyerer Modell, das an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entwickelt und in der Stadt Wiesloch erprobt wurde.<sup>3</sup>

Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Entwicklung in den meisten Kommunen zwar mit Interesse, aber nicht in dem Bewusstsein verfolgt, dass damit der Beginn einer neuen Ära im kommunalen Rechnungswesen eingeläutet würde. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Bediensteten, aber auch eine nicht gerade geringe Gruppe der Finanzverantwortlichen in Kommunen hielt die Fortgeltung der bekannten Kameralistik für ziemlich wahrscheinlich. Doppische Systeme galten eher als Ausnahmeerscheinungen.

Dies änderte sich allerdings in dem Moment, als Nordrhein-Westfalen das Projekt „Neues Kommunales Finanzwesen“ begann und alsbald erklärte, ab 2005 flächendeckend auf ein doppisches Rechnungswesen in den Kommunen umsteigen zu wollen.<sup>4</sup> Mittlerweile sind andere Bundesländer diesem Weg – mehr (Niedersachsen) oder weniger (Hessen) stringent – gefolgt. Den entscheidenden Wendepunkt markierte die Innenministerkonferenz vom 24.11.2001, bei der entschieden wurde, das kommunale Haushaltsrecht gründlich zu reformieren. Die Innenministerkonferenz sprach sich dabei – im Hinblick auf die unterschiedlichen Kommunalstrukturen in den Bundesländern – für ein zweigleisiges Modell aus.

Auf der einen Seite soll künftig ein doppisches Rechnungswesen stehen, das von den Bestimmungen des HGB für die kaufmännische Buchführung in einigen Punkten abweicht. Grundlage ist im wesentlichen das 3-Säulen-Modell des Speyerer Verfahrens.<sup>5</sup> Auf der anderen Seite soll es ein weiterhin kameralistisches Rechnungswesen geben, das aber – im Unterschied zu heute – durchgängig die Kosten- und Leistungsrechnung enthalten soll. Dies bedeutet – trotz des weiterhin verwendeten Begriffs der Kameralistik – in jedem Fall eine grundlegende Änderung des haushaltsrechtlichen

---

<sup>1</sup> Vortrag anlässlich einer gemeinsamen Fachveranstaltung des Städtetages und des Landkreistages Rheinland-Pfalz in Zusammenarbeit mit PWC Deutsche Revision/Wibera am 1.4.2003 in Bingen

<sup>2</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Köln 1995

<sup>3</sup> Vgl. dazu Klaus Lüder, Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 6, 2. Aufl. 1999

<sup>4</sup> Pressemitteilung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen Nr. 834 vom 6.9.2002

<sup>5</sup> Zur Darstellung vgl. Gunnar Schwarting, Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kassen- und Rechnungswesen, 2. Aufl. Berlin 2001, S. 281ff.

Rahmens, denn künftig wird sich jede Kommune zumindest mit der Kosten- und Leistungsrechnung zu befassen haben.

## II. Zur Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Die Intensität der Vorbereitungen der Kommunen auf ein neues Haushaltsrecht differiert zwischen den Bundesländern ganz erheblich. Den am weitesten fortgeschrittenen Stand dürfte die Kommunen in Nordrhein-Westfalen aufweisen. Dort geben – einer Studie von Mummert und Partner aus dem Sommer 2002 zufolge<sup>6</sup> – selbst von den kleinen Kommunen rd. 25% an, aktive Vorbereitungen für die Einführung der Doppik zu treffen. In den größeren Kommunen liegt dieser Prozentsatz noch deutlich höher. Unter Einbeziehung der für das Jahr 2003 geplanten Vorhaben, lässt sich sagen, dass weit mehr als die Hälfte aller Kommunen dieses Bundeslandes sich mit der Vorbereitung auf ein neues Haushaltsrecht befassen. Auch die Qualifizierung von Personal hat – soweit dies auch ohne bereits feststehende rechtliche Regelungen möglich war – in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Kommunen begonnen. Umgekehrt haben in den meisten Größenklassen nur 10 – 15% der Kommunen angegeben, sich mit der Umstellung noch nicht beschäftigt zu haben.

### *Zum Stand der Vorbereitungen auf die Einführung der Doppik in nordrhein-westfälischen Kommunen (Stand August 2002)*

Vorbereitungsstand	< 9.999	10.000 – 25.000	25.001 – 50.000	50.001 – 100.000	100.001 – 200.000	200.001 – 400.000	>400.000
Aktiv	22,2%	24,7%	27,8%	33,3%	53,3%	44,0%	40,0%
Geplant 2003	27,8%	24,7%	31,1%	26,7%	26,7%	28,0%	13,3%
Geplant ohne Zeitangabe	35,2%	30,7%	32,2%	31,1%	6,7%	28,0%	46,7%
Keine Vorbereitung	14,8%	20,0%	8,9%	8,9%	13,3%	0,0%	0,0%

Quelle: Mummert + Partner

Vergleichbare Zahlen wird man für Rheinland-Pfalz – und vermutlich auch eine Reihe anderer Bundesländer – nicht unterstellen dürfen. Maßgeblich für diesen Befund dürfte vor allem die Tatsache sein, dass Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland sehr frühzeitig die Umstellung angekündigt und hierfür ein landesweites Projekt<sup>7</sup> gestartet hatte. Für die Kommunen anderer Bundesländer war es daher durchaus rational, nicht nur die Ergebnisse des nordrhein-westfälischen Projektes zu verfolgen sondern auch abzuwarten, welche Lösung ihre jeweilige Landesregierung anstreben würde. Für Rheinland-Pfalz hat das Innenministerium mit seiner Ankündigung, als Zeitpunkt für den Übergang auf ein neues Haushaltsrecht den 1.1.2006 anzuvisieren, nunmehr ein gewisses Maß an Planungssicherheit getroffen.

Das Land-Rheinland-Pfalz wird entsprechend den Beschlüssen der Innenministerkonferenz die Zweigleisigkeit wählen, d.h. sowohl die Doppik als auch die erweiterte

<sup>6</sup> Mummert + Partner, Befragung zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement in NRW, August 2002, <http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de>

<sup>7</sup> An dem Projekt sind die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster, die Gemeinde Hiddenhausen sowie der Kreis Gütersloh beteiligt.

Kameralistik zulassen.<sup>8</sup> Dabei soll der Übergang auf die Doppik auch zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein; eine Rückkehr aus der Doppik in das System der erweiterten Kameralistik hingegen ist dann ausgeschlossen. Bildlich gesprochen erlaubt die Zweigleisigkeit in Rheinland-Pfalz einen einmaligen Spurwechsel in nur eine Richtung. Ob und inwieweit die Zweigleisigkeit zeitlich limitiert wird, ist derzeit noch offen – interessant ist in dem Zusammenhang, dass das Land Sachsen erstmals von einer Übergangsfrist bis zum endgültigen Umstieg auf die Doppik spricht.<sup>9</sup>

Die Umstellung bereits auf die erweiterte Kameralistik erfordert nicht unbeträchtlichen Umstellungs- und Qualifizierungsbedarf. Dies gilt für den Übergang auf ein doppisches Rechnungswesen in noch höherem Maße. Dabei sollten zwei wichtige Aufgaben voneinander getrennt werden. Auf der einen Seite stehen die notwendigen Vorbereitungen, um den neuen Anforderungen des Haushaltsrechts materiell gerecht zu werden; auf der anderen Seite ist die Qualifizierung zu sehen, die für diejenigen, die sich mit Zahlungsvorgängen oder dem Haushalt in seiner Gesamtheit befassen, erforderlich wird. Die Herausforderungen auf beiden Feldern sollten keineswegs unterschätzt werden.

### **III. Materielle Anforderungen**

#### **1. Die Systematik des Rechnungswesens**

Im geltenden Haushaltsrecht ist für den kommunalen Haushalt eine tief gegliederte Spezifizierung vorgegeben. Gliederungs- und Gruppierungsplan schreiben bis ins Einzelne gehend vor, welcher Sachverhalt an welcher Stelle im Haushaltsplan zu veranschlagen ist. Dies führt auf der einen Seite zu einer außerordentlichen Detailgenauigkeit, die auf der anderen Seite den „Blick für das Ganze“ indes eher verstellt. Nach den bisher vorliegenden Informationen soll es diese ausdifferenzierte Gliederung nicht mehr geben, stattdessen soll nur noch ein eher grober Rahmen für die Haushaltsstruktur verbindlich vorgeschrieben werden. Grundlage der künftigen Systematik sollen Produktbereiche sein, deren Zahl sich auf etwa 25 – 40 belaufen wird. Jede weitergehende Strukturierung wird der einzelnen Kommune überlassen bleiben.

Das bedeutet, dass jede Kommune vor der Einführung prüfen muss, welche weitere Spezifizierung sie unterhalb der vorgegebenen Produktbereiche vornehmen will. Dabei wird sie zweckmäßigerweise auf Musterpläne, wie sie von kommunalen Spitzenverbänden bzw. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle entwickelt werden oder noch in Angriff zu nehmen sind, zurückgreifen. Dies enthebt die Kommune allerdings nicht der Aufgabe, die örtlichen Aufgaben- und Leistungsstrukturen daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit sie mit derartigen Mustern übereinstimmen bzw. welche örtlichen Modifikationen erforderlich werden. Dies wiederum ist eine notwendige Voraussetzung, um daraus die Anforderungen an die entsprechenden EDV-Programme zu formulieren.

---

<sup>8</sup> Zum Stand der Überlegungen in Rheinland-Pfalz vgl. Rudolf Oster, Neue Steuerungsmodelle: Von der Kameralistik zur Doppik?, Kommunal-Kassen-Zeitschrift, Jg.51 (2000) und Gunnar Schwarting, Auf dem Weg zu einem neuen kommunalen Haushaltsrecht - Zur Situation in Rheinland-Pfalz, in: Bernd Adamaschek/Herbert Grymer/Elisabeth Mehrmann/Dierk Meyer-Pries (Hrsg.), Managementhandbuch Kommunalverwaltung, 2. Aufl., Heidelberg 2002, Abt. E.1

<sup>9</sup> Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahre 2003 (VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2003) vom 4. März 2003, Ziff.6 Buchst. m, dd

## 2. Vermögenserfassung und- bewertung

Eine zweite zentrale Aufgabe ist die Schaffung von Grundlagen für eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung. Dies erfordert vor allem eine Vermögensaufnahme und –bewertung. Bereits für den ersten Schritt, die Erfassung des kommunalen Vermögens liegen vermutlich keine umfassenden und aussagekräftigen Informationen vor. Welche Grundstücke, Gebäude oder Sachanlagen, aber auch welches Umlaufvermögen der Kommune gehören, dürfte in den meisten Kommunen nicht vollständig, vor allem aber nicht an einer Stelle dokumentiert sein.

Zwar verlangt das kommunale Haushaltsrecht ein physisches Inventarverzeichnis;<sup>10</sup> dessen Qualität sollte indessen – zumal es bisher nicht zur Haushalts- und Finanzsteuerung verwendet wurde – nicht überschätzt werden. Insoweit ist die Vermögenserfassung mit einigem Aufwand verbunden; sie kann gleichwohl bereits zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die genaue Ausgestaltung des neuen Haushaltsrechts noch gar nicht bekannt ist. Eine wichtige Empfehlung an die Kommunen besteht daher darin, diese Arbeit bereits jetzt zu beginnen; denn das kommunale Vermögen wird in beiden Rechnungssystemen eine zentrale Rolle spielen.

Im Anschluss an die physische Erfassung des Vermögens – die, nebenbei bemerkt, im Sinne einer Inventur jährlich zu wiederholen ist – kommt der weitaus schwierigere Schritt der Bewertung. Dies ist in Anbetracht der Besonderheiten kommunalen Vermögens, das vielfach zweckgebunden und damit nicht marktfähig ist, kein leichtes Unterfangen. Es wird darauf ankommen, akzeptierte und praktikable Bewertungsregeln zu entwickeln. Dabei ist zwischen den Polen einer „gerichtsfesten“ Bewertung, wie sie insb. in einem Gebührenhaushalt erforderlich ist, und einer auf den jeweiligen Steuerungsbedarf abgestellten, ggf. auch vereinfachenden Bewertung zu entscheiden.

Auch hier soll es dem Vernehmen nach so sein, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber keine detaillierten Bewertungsvorschriften entwickeln wird. Ganz ohne einen verbindlichen Rahmen wird es jedoch nicht gehen. Eine wichtige Frage wird z.B. sein, ob es einen Bewertungsstichtag geben wird; dies ist deshalb von Bedeutung als für die Neuen Bundesländer eine Bewertung für den Zeitraum vor 1990 mehr als schwierig sein dürfte. Es werden jedoch noch hinreichend offene Fragen verbleiben. Insoweit ist wiederum die kommunale Kooperation gefragt, um unnötigen Mehrfach-Aufwand zu vermeiden.

Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass zwischen den Bundesländern, namentlich zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beachtliche Differenzen bestehen.<sup>11</sup> Dies ist historisch nicht zuletzt in der haushaltsrechtlichen Behandlung von sog. Gebührenhaushalten begründet. Während sie in Nordrhein-Westfalen nach wie vor in vielen Kommunen im Haushalt – mit der Möglichkeit der Nutzung von Wiederbeschaffungszeitwerten – geführt werden, hat sich Rheinland-Pfalz 1986 für die Eigenbetriebslösung entschieden, die konsequent nur die Bewertung zu Anschaffungswerten zulässt. Nur am Rande sei erwähnt, dass die Zielvorstellung einer kon-

<sup>10</sup> Vgl. Gunnar Schwarting, Der kommunale Haushalt ..., a.a.O., S. 260

<sup>11</sup> Zu dieser Diskussion vgl. u.v.a Heinz Bolsenkötter/Peter Detemple/Christian Marettek, Bewertung des kommunalen Vermögens in der Eröffnungsbilanz, der gemeindehaushalt 7/2002

solidierten Bilanz in einer Kommune zusätzlich die Überprüfung der Wertansätze des Vermögens sowohl der Kernverwaltung wie auch des unternehmerischen Bereichs erfordert.<sup>12</sup>

Da die Vermögensbewertung sowohl in der erweiterten Kameralistik als auch in der kommunalen Doppik einen zentralen Stellenwert einnimmt, wäre es deshalb durchaus wünschenswert, wenn sich die Länder auf einen generellen Bewertungsrahmen verständigen, auf dessen Basis die tatsächliche Bewertung des örtlichen Vermögens vorgenommen werden kann. Schon aus Gründen der Vergleichbarkeit kommunaler Haushalte sollte dabei auf einen allzu weiten Ermessensspielraum der einzelnen Kommune oder gar auf grundsätzlich unterschiedliche Bewertungsprinzipien zwischen den Bundesländern verzichtet werden.

## **IV. Qualifizierung und Fortbildung**

### **1. Die Ausbildung**

Ähnlich wie der Übergang zum damals neuen kommunalen Haushaltsrecht 1974/75 macht es die vorgesehene Neugestaltung notwendig, alle mit dem kommunalen Haushalt in irgendeiner Form Befassten mit den neuen Anforderungen vertraut zu machen. Dies betrifft die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung in gleichem Maße wie die Mitglieder von Gemeinderäten oder Kreistagen. Für Rheinland-Pfalz ergibt sich dabei die Schwierigkeit, dass auch das Qualifizierungskonzept zweigleisig ausgerichtet sein muss.

Kürzlich hat sich eine Arbeitsgruppe der KGSt mit dieser Problematik befasst und die ersten Ergebnisse auch im Rahmen des KGSt-Forums 2002 vorgetragen.<sup>13</sup> Dabei hat sich gezeigt, dass weniger die Ausbildung des Nachwuchses als vielmehr die Fortbildung des vorhandenen Personals das eigentliche Problem darstellt. Soweit die Ausbildung betroffen ist, müssen die entsprechenden Ausbildungseinrichtungen lediglich ihre Curricula neu fassen.

Dies ist in den Ländern, die sich für ein Rechnungswesen durchgängig entscheiden naturgemäß leichter als in den Ländern, die eine Zweigleisigkeit vorsehen; in Rheinland-Pfalz werden deshalb die Lehrpläne beide Elemente enthalten müssen, wenn auch in Zukunft die Nachwuchskräfte universell über einen Dienstherrn hinaus verwendbar sein sollen. Das ist für die Gestaltung von Studien- und Stundenplänen nicht ganz unproblematisch. Von daher ist die Zweigleisigkeit die aufwendigere Lösung. Nicht übersehen werden darf indes, dass zuvor die Lehrenden mit dem neuen Stoff vertraut werden müssen – dies ist zumindest eine Frage des notwendigen zeitlichen Vorlaufs.

### **2. Die Fortbildung**

---

<sup>12</sup> Vgl. Hierzu sehr ausführlich Klaus Lüder/Christiane Brehm/Ulrich Cordes, Praxiseinführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 4, 1997

<sup>13</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle, Doppik für alle – Lehren und Lernen zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen, KGSt-Bericht /2003, erscheint demnächst; über die Berichterstattung auf dem KGSt-Forum 2002 s. Günther Lehmann, KGSt-Forum 2002: Die wichtigsten Vorträge zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement, in: Erik Meurer/ Günther Stephan (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblatt-Zeitschrift, Freiburg 1999ff., Gruppe 7, S. 366f.

Die größere Aufgabe hingegen besteht darin, vorhandene Akteure mit der neuen Materie vertraut zu machen.<sup>14</sup> Dabei sollte nicht ignoriert werden, dass eine ganze Reihe von Vorbehalten auszuräumen ist. Deshalb darf sich die Qualifizierung nicht rein technisch verstehen, sie muss auch Hintergründe und Zielrichtung der Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts verdeutlichen. Das bedeutet zumindest einen ergänzenden Zeitaufwand. Deshalb gehört in den Kanon der Fortbildungsinhalte nach Auffassung der KGSt auch die Vermittlung der „Grundphilosophie“ des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, zugleich aber auch – zumindest für die Doppik – die gezielte Hilfe beim Umstieg vom kameralen zum doppelischen Denken. Im Hinblick auf die Doppik schlägt der KGSt-Bericht die nachfolgenden Schwerpunkte vor:

- Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens
- Grundlagen des Rechnungswesens
- Techniken der Buchführung
- Grundzüge der Kosten- und Leistungsrechnung
- Von der Kameralistik zur Doppik
- Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen

Für alle Teile zusammen empfiehlt der KGSt-Bericht ein Fortbildungskontingent von etwa 15 Tagen. Soweit sich eine Kommune dafür entscheidet, bis auf weiteres mit der erweiterten Kameralistik zu arbeiten, kann dieser Zeitraum fraglos kürzer ausfallen.

Es wäre gewiss verfehlt, aus Kosten- und Zeitgründen den Kreis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in das neue Haushaltsrecht eingeführt werden sollen, zu eng zu fassen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Bediensteten, zu deren Ausbildung auch das Erlernen des kommunalen Haushaltsrechts gehört hat, mit den Änderungen vertraut gemacht werden sollten. Dies kann selbstverständlich – und genau das enthält auch der KGSt-Bericht – in abgestufter Form geschehen. Dadurch soll eine breite Wissensvermittlung geleistet, zugleich aber auch der Aufwand in vertretbarem Maß gehalten werden.

Bei manchen Innovationen stellt sich die Frage, ob es – z.B. für ältere Bedienstete – ein „opt out“ geben soll. Es bedarf wohl keiner näheren Begründung, dass das inakzeptabel wäre. Die Kommunalverwaltung muss darauf setzen können, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem notwendigen Rüstzeug umgehen können. Dazu gehört die Kenntnis der Grundzüge der Gemeindeordnung ebenso wie das Verständnis für das eigene Rechnungswesen. Dass mancher der alten Kameralistik „nachtrauern“ wird, ist zwar wahrscheinlich, darf aber nicht zu „kameralistischem Mitleid“ führen.

Im einzelnen werden, je nach der Fortbildungsintensität, folgende Zielgruppen erfasst:<sup>15</sup>

<b>Zielgruppe</b>	<b>Empfohlene Dauer der Fortbildung*</b>
a) Projektverantwortliche für das neue Haushalts- und	Ca. 15 Tage

<sup>14</sup> Darauf weist ausdrücklich der Entwurf der Verwaltungsvorschrift ..., a.a.O. hin.

<sup>15</sup> Die Übersicht ist entnommen aus Günther Lehmann, KGSt-Forum .... a.a.O., S.366

Rechnungswesen	
b) Fach- und Führungskräfte aus der Finanzsteuerung	Ca. 15 Tage
c) Fachkräfte aus dezentralen Bereichen	Ca. 10 Tage
d) Führungskräfte aus anderen Bereichen	Ca. 5 Tage
e) Alle Verwaltungsmitarbeiter mit Sachbearbeiterfunktionen	Ca. 2 Tage
f) Fach- und Führungskräfte der Beteiligungen	Ca. 1 Tag
g) Politik	Ca. 2 Tage

\* nach den Empfehlungen der KGSt-Arbeitsgruppe

## V. Organisatorische Anforderungen

Auf die beiden letztgenannten Gruppen ist zum Abschluss gesondert einzugehen. Zunächst jedoch soll der verwaltungsinterne Fortbildungsbedarf noch etwas näher beleuchtet werden. Dabei sind verschiedene miteinander konkurrierende Ziele zu berücksichtigen. Zum einen soll die Fortbildung so zeitnah erfolgen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das erworbene Wissen auch unmittelbar in der Praxis anwenden können; zum anderen muss die Schulung zeitlich gestreckt werden, um längere Vakanzen in einzelnen Aufgabenbereichen zu vermeiden. Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, sollten deshalb in geeigneter Form bis zur Einführung des neuen Haushaltsrechts – z.B. über ein Intranet – Übungsmöglichkeiten eingerichtet werden.

Ein zweiter Zielkonflikt besteht zwischen der Intensität der Fortbildung und den dafür erforderlichen Kosten. Um die Kosten in einem vertretbaren Rahmen zu halten, wird vielfach ein nicht unbeträchtlicher Teil der Schulungen wohl von eigenen Bediensteten der jeweiligen Kommune übernommen werden. Hierfür spricht nicht zuletzt auch die Tatsache, dass das neue Haushaltsrecht offener gestaltet ist und damit den spezifischen örtlichen Ausprägungen ein höheres Gewicht zukommt. Im übrigen kann unterstellt werden, dass eine so große Zahl externer Kräfte gar nicht zur Verfügung stehen wird, um den Fortbildungsbedarf aller Kommunen eines Landes innerhalb eines sehr begrenzten Zeitraums zu befriedigen.

Wird der Weg einer vorwiegend hausintern organisierten Fortbildung beschritten, hat dies weitere Folgen für die Zeitplanung; denn die eigenen Multiplikatoren bzw. Trainer müssen recht früh geschult werden, um anschließend die Fortbildung innerhalb ihrer Verwaltung vornehmen zu können. Der zeitliche Fahrplan wird zudem noch dadurch bestimmt, dass das neue Wissen bereits deutlich vor dem formalen Inkrafttreten des neuen Rechts verfügbar sein muss; denn der erste neu gestaltete Haushalt wird je nach Kommune  $\frac{1}{2}$  oder ein  $\frac{3}{4}$  Jahr vorher aufgestellt. Die KGSt hält deshalb einen Vorlauf von etwa  $1\frac{1}{2}$  Jahren für nicht zu lang bemessen.<sup>16</sup>

Für Rheinland-Pfalz bedeutete dies unter der Voraussetzung, dass das neue Haushaltsrecht zum 1.1.2006 in Kraft gesetzt werden soll, einen Beginn der aktiven Fortbildungsphase spätestens ab Mitte 2004. Insoweit sind nicht nur die für die Personalverwaltung Verantwortlichen in den Kommunen, sondern auch klassische Fortbildungsinstitutionen wie die Kommunalakademie oder die Fachhochschule in Mayen aufgerufen, rechtzeitig auch ihre Angebote entsprechend auszurichten.

<sup>16</sup> Nach Günther Lehmann, KGSt-Forum ..., a.a.O., S. 367

Auf den ersten Blick überrascht die Einbeziehung von Fach- und Führungskräften aus den Beteiligungen. Sie waren bisher in aller Regel in das kamerale Haushaltsgeschehen kaum eingebunden, zwischen unternehmerischem und kommunalem Rechnungswesen gab es – abgesehen vielleicht von den Eigenbetrieben – nahezu keine Berührungspunkte. Dies könnte in Zukunft etwas anders werden. Zum einen sollten die Kommunen durchaus versuchen, den buchhalterischen Sachverstand in den Unternehmen bei der Ausgestaltung ihres eigenen Rechnungswesens zu nutzen; zum anderen ist zumindest im Hinblick auf die kommunale Doppik ein wesentlicher Aspekt die – allerdings noch nicht erprobte – Möglichkeit zur Aufstellung einer konsolidierten Bilanz. Auch hierfür ist das Verständnis auf Seiten der kommunalen Unternehmen zu schaffen.

## **VI. Problemfall Rat?**

Es ist unstrittig, dass die Ratsmitglieder mit einem neuen Haushaltsrecht vertraut gemacht werden müssen. Denn ohne fundierte Kenntnis der künftigen rechtlichen Regelungen, vor allem aber der anders gelagerten Aussagen und Interpretationen des Zahlenwerks, können sie ihr Budgetrecht verantwortlich nicht wahrnehmen. Allerdings ist festzustellen, dass es in der bisher weitgehend von Verwaltungen geführten Diskussion einige Vorbehalte gibt, Anforderungen an die Fortbildung der Räte zu formulieren. Dies könne – so wird bisweilen befürchtet – eine Bevormundung der politisch Verantwortlichen darstellen.

Dem sollte nicht gefolgt werden; im Gegenteil: Es ist notwendig, die Kommunalpolitik frühzeitig über die Entwicklungen im Haushaltsrecht auf dem Laufenden zu halten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass in den ersten Jahren, in denen ein neues Haushaltsrecht gilt, Debatten eher über die Form als über den Inhalt von Haushalten geführt werden.

Für die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker stehen dabei zwei Aspekte im Vordergrund

- Sie müssen die neuen finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge verstehen.
- Sie müssen sich in dem neuen Zahlenwerk zurechtfinden und die für sie jeweils relevanten Sachverhalte wiederfinden.

Die Fortbildung der Kommunalpolitik ist zunächst selbstverständlich Aufgabe der Parteien und ihrer kommunalpolitischen Organisationen. Allerdings verfügen nicht in allen Bundesländern diese Institutionen über den hauptamtlichen Apparat, um ein entsprechendes flächendeckendes Programm in Angriff nehmen zu können. Deshalb müssen ggf. die auch für die Kommunen tätigen Fortbildungseinrichtungen für die Qualifizierung der Kommunalpolitik zur Verfügung stehen.

Aber auch das Angebot einer Verwaltung, die Mitglieder ihrer Vertretungskörperschaft zu „unterrichten“ sollte durchaus erwogen werden. Das könnte im übrigen auch dazu dienen, die späteren Haushaltsberatungen insoweit zu erleichtern als die Fortbildung auf der Grundlage der örtlichen Gegebenheiten, sozusagen im eigenen „örtlichen Dialekt“ erfolgt.

## **VII. Fazit**

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle, kommunale Spitzenverbände, aber auch viele Kommunen haben über Jahre hinweg die Ablösung der herkömmlichen Kameralistik mit – dies sollte betont werden – guten und plausiblen Argumenten gefordert. Es ist deshalb zu begrüßen, dass auch das Land Rheinland-Pfalz inzwischen einen Zeitpunkt für die mögliche Umstellung genannt hat; denn dies gibt den Kommunen des Landes die Gelegenheit, sich aktiv an die Vorbereitungen zu begeben. Das ist, wie die Ausführungen gezeigt haben sollten, eine beachtliche Aufgabe. Auf der anderen Seite hat die Kommunalverwaltung schon oft genug gezeigt, dass sie derartige Herausforderungen meistern kann

Es ist im Leben nicht ganz selten, dass die Zweifel in dem Moment wachsen, wenn ein Ruf erhört wird – nicht anders verhält es sich hier. Die Frage, ob denn der ganze Aufwand sinnvoll sei, ist zumindest nicht ganz selten. Deshalb sei an dieser Stelle betont: Die Kommunen brauchen auf jeden Fall eine transparente und aussagefähige Übersicht über ihre Leistungen und Kosten. Es ist – auch im europäischen Kontext – ein Anachronismus, dass wir darüber jedenfalls in der Regel nicht verfügen. Deshalb sollten die Kommunen die Neuregelung als Chance begreifen!