

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung  
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

58. Jahrgang · Juni 2006

## Impressum

### Schriftleitung:

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer  
Stellv. Geschäftsführerin

### Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventlouallee 6, 24105 Kiel  
Telefon (0431) 57 00 50 50  
Telefax (0431) 57 00 50 54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.shgt.de

### Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH  
Jägersberg 17, 24103 Kiel  
Postfach 1865, 24017 Kiel  
Telefon (0431) 55 48 57  
Telefax (0431) 55 49 44

### Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH  
Anzeigenmarketing, Corinna Rapp  
70549 Stuttgart  
Telefon (0711) 78 63 - 72 66  
Telefax (0711) 78 63 - 83 93  
Zur Zeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 27 vom  
1.1.2004 gültig.

### Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 73,50 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 8,60 € (Doppelheft 17,20 €) zzgl. Versandkosten.  
Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.  
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

### Druck:

Howaldtsche Buchdruckerei, Kiel  
Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung.  
Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beigefügt wird.

ISSN 0340-3653

Titelbild: „Musikfest auf dem Lande“  
auf Gut Emkendorf  
Foto: Sonja Weinmann, Kiel

## Inhaltsverzeichnis

### Schwerpunktthema: Kommunale Doppik

#### Auf ein Wort

Jörg Bülow  
Ein heißer Herbst für die  
Kommunen. . . . . 194

#### Aufsätze

Jochen Nielsen  
Die Reform des Gemeindehaushalts-  
rechts – Entwicklung und aktueller  
Stand in Schleswig-Holstein . . . . . 196

Frank Dieckmann  
Doppik in Schleswig-Holstein –  
wesentliche Ergebnisse des  
Innovationsrings NKR-SH . . . . . 197

Klaus Stöfen  
Bevorstehende gesetzliche  
Änderungen zur Umsetzung einer  
Haushaltswirtschaft nach den Grund-  
sätzen der doppelten Buchführung  
in Schleswig-Holstein . . . . . 204

Michael Koops  
Erfahrungen auf dem Weg  
in die Doppik. . . . . 207

Marlies Dewenter-Steenbock  
Neues Kommunales Haushaltsrecht –  
Fachliche Begleitung durch die  
GeKom. . . . . 210

Gabriele Bischof,  
Aktuelles aus dem Projekt  
Informdoku . . . . . 210

Lothar Ewert  
Kommunale Doppik –  
Bestes miteinander verbinden . . . . . 212

Rechtsprechungsberichte . . . . . 213

#### Aus dem Landesverband

Infothek . . . . . 215

„Doppik in Schleswig-Holstein“ –  
Ergebnis der Veranstaltung des  
Innovationsrings NKR-SH am  
26. Juni 2006 in den Holstenhallen/  
Neumünster . . . . . 216

Qualitätssicherung der ländlichen Ab-  
wasserentsorgung – ein Fortbildungs-  
programm für das Ehrenamt. . . . . 217

Regionalforen Energie: Intensiver  
Dialog zwischen Gemeinden und  
E.ON Hanse . . . . . 218

Mitteilungen des DStGB . . . . . 219

Personalnachrichten . . . . . 220

Buchbesprechungen . . . . . 220

# Ein heißer Herbst für die Kommunen

Mit Auslaufen des heißen Sommers 2006 kann aus Sicht der Kommunalpolitik allenfalls meteorologisch Abkühlung in Aussicht gestellt werden. Für die Gemeinden in Schleswig-Holstein jedoch wird es ein heißer Herbst. Die Regierungskoalition von CDU und SPD in Kiel hat sich für die zweite Jahreshälfte 2006 Entscheidungen vorgenommen, die in ihrer Vielzahl und Bedeutung so gewichtig sind, dass es nicht übertrieben ist festzustellen: die kommenden Monate sind entscheidend für die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein der ganz große Verlierer der großen Koalition in Schleswig-Holstein ist und ob in vielen Gemeinden die Grundlagen für eigenverantwortliche Gestaltung der Lebensqualität vor Ort auch künftig noch vorhanden sind.

Die vier wichtigsten „Baustellen“ sind:

- Griff des Landes in die Kassen der Kommunen
- Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform
- Schulgesetz
- Zukunft der ländlichen Entwicklung.

Eines ist besonders wichtig: keines der erwähnten Vorhaben ist auf dem bisherigen Stand alternativlos. Es gibt zu allen angesprochenen Fragen Konzepte und Vorschläge des SHGT, wie die Dinge besser und erfolversprechend so angepackt werden können, dass die kommunale Selbstverwaltung und damit der Bürger vor Ort gestärkt wird. Die Politik muss nur zugreifen.

Der bisherige Sachstand läßt aber schwere Zeiten für die Gemeinden befürchten. Es wird entscheidend auf den Landtag und die beiden Koalitionsfraktionen ankommen, ob es für die Gemeinden weiter bergab oder zumindest auf ebener Strecke weitergeht.

An dieser Stelle seien nur die vier wichtigsten unter vielen Themen kurz beschrieben:

### **Griff des Landes in die Kassen der Kommunen**

Die Landesregierung will den Kommunen in den kommenden vier Jahren 480 Mio. € durch eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse entziehen.

Ein solcher Griff in kommunale Kassen hätte verheerende Folgen für die Zukunftsfähigkeit unserer Gemeinden. Die allermeisten unserer Gemeinden wür-

den ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen können. Es wäre auch ein schwerer Schlag für das kommunale Ehrenamt, denn Gestaltungsmöglichkeiten gäbe es praktisch nicht mehr. Im Ergebnis hätten es ausgerechnet die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker vor Ort auszubaden, dass die hauptberuflichen Landespolitiker in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Finanzen des Landes Schleswig-Holstein ruiniert haben.

Der Griff in kommunale Kassen wäre allerdings gar keine „Sparpolitik“, denn er verändert nicht die gesetzlich betonierte Aufgabenstruktur von Land und Kommunen, sondern bewirkt lediglich eine Verschiebung von Schulden des Landes auf die Kommunen und einen weiteren Einbruch der kommunalen Investitionen.

Der Gemeindetag hat daher ein Gegenkonzept für die notwendige Haushaltskonsolidierung entwickelt: die Kommunen sind von Aufgaben und Kosten wirksam zu entlasten. Soweit dabei ein nachweisbarer finanzieller Erfolg erzielt wird, kann dies dem Land zugute kommen. Dabei dürfen Finanzentzüge nur dort wirken, wo auch Entlastungen ankommen. Mit einer Liste von 50 Vorschlägen zur „Aufgabenwende“ hatte der SHGT den weitreichendsten Katalog zur Entlastung der Kommunen in Schleswig-Holstein und zur Stärkung ihrer Entscheidungsrechte vorgelegt.

Der CDU – Landesausschuss vom Juni hat dieses Konzept im Kern aufgegriffen. Dort heißt es ganz klar: „Keine Finanzentzüge ohne Kompensation“. Die Landesregierung hat den Kommunen daraufhin Entlastungsvorschläge unterbreitet, bei denen auch viele Vorschläge des Gemeindetages aufgegriffen wurden. Bisher kann das Land die Kommunen jedoch nur in Höhe von 15 bis 20 Mio. € entlasten. Davon ist ein Großteil nur in den Kreisen und kreisfreien Städten zu realisieren, jedoch nicht in den amtsangehörigen Gemeinden. Konsequenz aus Sicht des SHGT: die Schlüsselzuweisungen und zentralörtlichen Mittel für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden dürfen gar nicht angetastet werden.

Fraglich wird nun bei den Beratungen des Landeshaushaltes 2007/2008 im Landtag sein: Folgen die Regierungsmitglieder und Abgeordneten der CDU der Linie ihrer Partei oder spielen die Beschlüsse der Basis für die tatsächliche Politik keine Rolle mehr? Besinnt sich der Innenminister doch noch auf seine Rolle als Kommu-

nalminister oder hält er die Verhinderung kommunaler Investitionen und das Ansteigen kommunaler Schulden in Höhe von einer halben Milliarde € tatsächlich für verkraftbar und eigentlich nicht so schlimm?

Der SHGT wird nicht nachlassen und an der Spitze der Bewegung bis zum Schluss für die notwendigen finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung kämpfen.

### **Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform**

In der zweiten Jahreshälfte soll das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz verabschiedet werden, mit dem die zwangsweise Zusammenlegung von Verwaltungen im kreisangehörigen Raum ermöglicht werden soll. Zwar werden auf jetzigem Stand einige Forderungen des SHGT zur Deregulierung und Verbesserung von Amts- und Gemeindeordnung aufgegriffen. Wesentliche notwendige Reformen zur Weiterentwicklung insb. der Amtsordnung sind jedoch seitens der Landesregierung nicht vorgesehen. Das wichtigste scheint aus Sicht des Innenministeriums eine weitreichende Verordnungsermächtigung an den IM, amtsfreien Gemeinden nach gut Dünken ihre Hauptamtlichkeit wegzunehmen, nur weil sie weniger als 8000 Einwohner haben. Für diesen massiven Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte zahlreicher zentraler Orte in Schleswig-Holstein sind weder nachvollziehbare Maßstäbe noch Gründe vorgesehen. Nicht wenige halten den bisherigen Stand des Gesetzentwurfes daher für verfassungswidrig.

Es entscheidet sich außerdem, ob neue kommunale Verwaltungsregionen gebildet werden, die auch die Aufgaben der Regionalplanung übernehmen. Nach vielem Hin und Her innerhalb der Landesregierung und zwischen dem Land und den Kreisen/kreisfreien Städten sind die ursprünglichen Ziele, insb. mehr Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, völlig aus dem Blick geraten. Ich befürchte: die Bildung der kommunalen Verwaltungsregionen (KVR) und die Übertragung von Vollzugsaufgaben des Landes auf Kreise und KVR werden nur mehr Geld kosten, aber keinerlei Einspareffekte bringen, werden das Risiko des weiteren Ansteigens der Kreisumlage erhöhen, werden die integrierte ländliche Entwicklung durch die Zerschlagung der Ämter für ländliche Räume massiv schwächen, werden die Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes durch die vorrangige Ausrichtung der KVR an den Oberzentren verschlechtern und eine Vorstufe zu einer großen Kreisgebietsreform sein. Mit dieser Kreisgebietsreform aber

würde die Selbständigkeit unserer Gemeinden und der Bestand der Ämter völlig neu in Frage stehen, ohne daß die Bürger einen Vorteil davon haben.

### Schulgesetz

In der zweiten Jahreshälfte 2006 soll ein neues Schulgesetz verabschiedet werden. Dabei handelt es sich nicht nur um ein schulpolitisches, sondern in wesentlichen Kernpunkten um ein kommunalpolitisches Gesetz, das das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Schulverbänden, die Grundstruktur der Amtsverfassung, den kommunalen Finanzausgleich, das zentralörtliche System und das kommunale Ehrenamt massiv berührt. Wesentliche Punkte des bisherigen Gesetzentwurfes werden daher vom Gemeindegtag, der unmittelbar rund 2/3 aller Schulträger in Schleswig-Holstein vertritt, abgelehnt.

So hätte der Gesetzentwurf zur Folge, dass sich ein Großteil der rund 90 Schulverbände auflösen müsste, alle Gemeinden unter 8000 Einwohner müssten die Trägerschaft an ihren Schulen abgeben. Dies trifft z. B. alle über 100 amtsangehörigen Gemeinden, die Träger einer Grund- oder Hauptschule sind. Vorgesehen ist die automatische Zuordnung der Schulträgerschaft an die Ämter und die Bildung von großen „Nahbereichsschulverbänden“, in denen sämtliche Grund-, Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien in einem Schulverband zusammengefasst sind, der am Standort des Gymnasiums geführt wird. Dies würde eine Bürokratisierung und Entkommunalisierung der Schulträgerschaft bedeuten, die in vielen Gemeinden eine der wichtigsten Selbstverwaltungsaufgaben ist.

### Zukunft der ländlichen Entwicklung

Die Entwicklungschancen des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein sind erheblichen Gefahren ausgesetzt. So sollen die Wohnungsbauförderung und die Städtebauförderung nur noch auf größere Zentren konzentriert werden; das Wirtschaftsministerium will die Regionalförderung aus EU-Mitteln ebenfalls nur noch auf wenige größere Projekte konzentrieren; die Landesregierung hat im November 2005 ein Strategiepapier verabschiedet, das die Entwicklung des Landes nur noch an den Oberzentren und der Metropolregion Hamburg orientiert und die Stärken und Entwicklungspotentiale der ländlichen Räume völlig ausblendet.

Wir sind daher dankbar, dass der zuständige Minister Dr. von Boetticher die Initiative des Gemeindegtages aufgegriffen hat, ein Positionspapier zu erarbeiten, das den ländlichen Räumen mit ihren Stärken und Entwicklungspotentialen wieder eine eigenständige Funktion in der gesamten

Entwicklungsstrategie des Landes zuweist.

Auf aktuellem Stand würden auch die Fördermittel des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume für die integrierte ländliche Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2013 um über 50 % gegenüber dem bisherigen Stand zurückgehen. Dies würde einen weiteren schweren Schlag für die Investitionsmöglichkeiten in den ländlichen Gemeinden bedeuten. Damit wäre eine Umsetzung der Dorfentwicklungspläne und LSE vielfach nicht mehr möglich. Dies wäre auch wirtschaftspolitisch für die Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein kontraproduktiv, denn gerade die Mittel für die integrierte ländliche Entwicklung schaffen nachweisbar Arbeitsplätze und Investitionen im Land.

Ursache für die Mittelkürzung ist dabei nicht, dass es weniger Geld aus Brüssel gibt, sondern sind neue Schwerpunktsetzungen unserer Landesregierung. Der Gemeindegtag hat sich in den vergangenen Monaten intensiv dafür eingesetzt, dass diese Fördermittel nicht, wie derzeit zu befürchten, von über 70 Mio. € auf unter 38 Mio. € zurückgehen.

### Schwerpunkt dieses Heftes: „Kommunale Doppik“

Ein weiteres wichtiges Gesetz wird dieses Jahr verabschiedet: die Einführung eines neuen Rechnungswesens für die Kommunen. Diesem für Verwaltung und ehrenamtliche Kommunalpolitik in jeder Gemeinde außerordentlich wichtigen Thema widmen wir hier zum zweiten Mal ein Schwerpunktheft.

Die in diesem Heft dargestellte Umfrage zeigt: gegenüber diesem von den Innenministerien der Länder - nicht von den kommunalen Spitzenverbänden - geforderten Reform gibt es sehr große Aufgeschlossenheit an der kommunalen Basis. Die Kommunen in SH packen an, sind jederzeit reformwillig und reformfähig und setzen auch schwere Probleme um. Sie brauchen dabei keine Bevormundung durch den Gesetzgeber oder die Regierung.

Für uns als Gemeindegtag war es immer entscheidend, die Gemeinden so gut wie möglich bei der Einführung eines neuen Rechnungswesens zu unterstützen, den Umstieg so kostengünstig wie möglich zu gestalten und auf gesetzliche Regelungen zu achten, die die besonderen Bedürfnisse unserer Gemeinden und Ämter berücksichtigen. Näheres dazu können Sie unter anderem dem Beitrag unseres Experten Jochen Nielsen entnehmen. Wir konnten dazu beitragen, daß der gesetzliche Rahmen in Schleswig-Holstein

die besonderen Interessen gerade der kleineren Gemeinden bei diesem Projekt so weit möglich berücksichtigt.

Denn wir dürfen die Probleme bei der Einführung eines neuen Rechnungswesens nicht verkennen. Die Einführung eines neuen Rechnungswesens ist Anfang der 90er Jahre unter völlig anderen Rahmenbedingungen als heute initiiert worden von einigen Wissenschaftlern, Landesministerien und großen Städten in Nordrhein-Westfalen, die den kamerale Haushalt der Verwaltung und viele kaufmännische Haushalte von Betrieben nebeneinander „fahren“. Damals war das kamerale Haushaltsrecht bei weitem nicht so flexibel wie unsere heutige GO, die praktisch alle wichtigen Grundlagen für Budgetierung, produktorientierte Steuerung sowie Kosten- und Leistungsrechnung bereits enthält.

Heute stellen wir fest:

- Angesichts der schlechten Haushaltslage der Gemeinden sind die Kosten für die Einführung der Doppik eigentlich nicht leistbar.
- Je kleiner die Gemeinde, desto größer ist das Mißverhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Doppik.
- Das neue Rechnungswesen bringt kein zusätzliches Geld in unsere Kassen.
- Es gibt wichtige offene Fragen: welche Folgen hat das neue Rechnungswesen für die strategische Lage der Kommunen und für die kommunalpolitische Steuerung? Was wird die Darstellung des kommunalen Vermögens und des Ressourcenverbrauchs in der praktischen Politik bedeuten, z. B. im Kampf um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen, aber auch für deren Kreditversorgung?
- Für das Ehrenamt wird die Steuerung der Kommunalpolitik wahrscheinlich nicht einfacher. Der Gemeindehaushalt ist aber im wesentlichen ein Steuerungsinstrument der kommunalen Demokratie.

Aus all diesen Gründen unterstützen wir ausdrücklich die skeptische Haltung, die unser Innenministerium gegenüber dem neuen Rechnungswesen einnimmt. Wir haben in SH eines der modernsten und flexibelsten kamerale Haushaltsrechte und haben gute Erfahrungen damit. Es sind nicht die Kommunen und es ist nicht der SHGT, der das neue Haushaltsrecht gefordert hat, dies muß klargestellt werden.

Deswegen unterstützen wir auch ausdrücklich, daß der Gesetzentwurf für die Einführung des NKR in SH keinen Endzeitpunkt für die Umstellung der kommunalen Haushalte bestimmt. Das bedeutet, es gibt keine Frist, innerhalb der alle Ge-

meinden umgestellt haben müssen. Das bringt zwar neue Probleme mit sich, ist aber unvermeidbar.

Wir haben aber sehr wohl darauf gedrängt, daß die GO und die neue GemHVO schneller in die Gesetzgebung kommt, als von der Landesregierung ursprünglich geplant. Denn wenn das neue Haushaltsrecht ohnehin unumstößlich auch in SH kommt, dann müssen wir frühzeitig den Rechtsrahmen für diejenigen fertigstellen, die jetzt mit der Umstellung beginnen wollen, z. B. weil sich dies wegen notwendiger IT – Investitionen oder Verwaltungs-

zusammenschlüssen in der Kommune aktuell anbietet. Daher ist es richtig, die neuen Rechtsgrundlagen schnell fertigzustellen, Übergangszeiträume jedoch sehr großzügig zu handhaben.

#### **Neue Homepage: Kommunikation des Gemeindetages wird noch moderner**

Unsere Homepage [www.shgt.de](http://www.shgt.de) erfreut sich stark wachsender Nachfrage. Um dieser gerecht zu werden, haben wir diese grundlegend modernisiert und werden das Informationsangebot für unsere Mitglieder erheblich ausbauen. Die SHGT – Homepage ist nun übersichtlicher, leichter

zu bedienen und bietet wesentlich mehr Infos als zuvor. Gleichzeitig erfolgt eine Verknüpfung mit unserer Zeitschrift „Die Gemeinde“. Ein Beispiel wie dies funktioniert: in der Rubrik „Infothek“ in diesem Heft finden Sie einen Hinweis auf den Gesetzentwurf zur Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens. Diesen können Sie auf unserer Homepage im Themenbereich „Finanzen und Kommunalwirtschaft“ herunterladen.

Ihr  
Jörg Bülow

## Aufsätze

# Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts – Entwicklung und aktueller Stand in Schleswig-Holstein

Jochen Nielsen, Referent des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

Die Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts wird eines der aufwändigsten Projekte in den nächsten Jahren und stellt für die Kommunen deshalb eine große Herausforderung dar. Es geht um weit mehr als nur die Einführung eines neuen Rechnungswesens. Ziel des Reformvorhabens ist bekanntermaßen die Umstellung der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf ein ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen. Außerdem soll die Steuerung der Kommunalverwaltung statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.

Zur Umsetzung der Empfehlungen der Innenministerkonferenz (IMK) vom November 2003 wurde in Schleswig-Holstein von der Lenkungsgruppe „Kommunale Verwaltungsreform“ die Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ eingerichtet, die die Aufgabe hat, den Umstellungsprozess zu begleiten und die Rechtsgrundlagen für ein doppisches Rechnungswesen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe unter Federführung des Innenministeriums, in der die kommunalen Landesverbände, der Landesrechnungshof, der Innovationsring NKR-SH und das statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein vertreten sind, hat seit dem Sommer 2004 regelmäßig monatlich getagt und schließlich Anfang 2006 die zur Einführung der Doppik notwendigen gesetzlichen Änderungen abschließend

beraten. Anfang Juni 2006 hat das Innenministerium schließlich den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz)“ vorgelegt. Der Landtag wird das Doppik-Einführungsgesetz – nach entsprechendem Kabinettsbeschluss – voraussichtlich nach der Sommerpause beraten, sodass das Regelwerk spätestens zum 1. Januar 2007 in Kraft treten kann.

Die Gemeindeordnung wird auch eine Ermächtigung zum Erlass einer doppischen Gemeindehaushaltsverordnung enthalten. Die inhaltlichen Regelungen sind in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ überwiegend besprochen. Allerdings gibt es in einigen Detailfragen noch Abstimmungsbedarf z. B. hinsichtlich der kassenrechtlichen Regelungen. Das Innenministerium hat angekündigt, das Anhörungsverfahren Anfang des kommenden Jahres einzuleiten, sodass die GemHVO-Doppik möglichst zeitnah nach Inkrafttreten des Doppik-Einführungsgesetzes erlassen werden kann.

Mit dem vorliegenden Entwurf des Doppik-Einführungsgesetzes kommt das Innenministerium einer Forderung der kommunalen Landesverbände nach, nunmehr endlich eine verlässliche Rechtsgrundlage für den Umstieg der Kommunen auf die Doppik zu schaffen und nicht nur auf die Experimentierklausel nach § 135a Gemeindeordnung zu verweisen. Dabei hält das Innenministerium nach wie vor am Optionsmodell, also dem Wahlrecht zwi-

schen Doppik und (fortentwickelter) Kameralistik, fest.

Der Gesetzentwurf ist das Ergebnis eines konstruktiven Dialogs innerhalb der bestehenden Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Doppik in Schleswig-Holstein. In den weitgehend konsensual geführten Erörterungen mit dem Ziel, das doppische Rechnungswesen für die Kommunen in Schleswig-Holstein anwendungssicher auszugestalten, wurde der Schwerpunkt darauf gelegt, die heterogene Interessenlage zwischen großen kreisfreien Städten und kleinen Gemeinden sowie Ämtern und Kreisen weitestgehend in Einklang zu bringen. Dieses Ziel ist durch den vorgelegten Gesetzentwurf zum größten Teil erreicht worden.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hat in ihrer Stellungnahme demzufolge auch keine grundlegenden Bedenken gegen den Gesetzentwurf erhoben. Allerdings wurde angeregt, die Führung der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung nicht wie vorgesehen durch eine Regelung in der Hauptsatzung zu bestimmen (§ 75 Abs. 4 GO), sondern einen Beschluss der Gemeindevertretung über die Wahl der Buchführung ausreichen zu lassen. Zur Begründung hat der Gemeindetag darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren insbesondere im amtsangehörigen Bereich einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würde, da alle Hauptsatzungen der amtsangehörigen Gemeinden und die Hauptsatzung des Amtes geändert werden müssten, die wiederum die Kommunalaufsicht nach § 4 Abs. 1 GO genehmigen müsste. Das Innenministerium hat diesen Änderungsvorschlag erfreulicherweise aufgegriffen und wird den Gesetzentwurf entsprechend korrigieren.

Der Gemeindetag hat in diesem Zusammenhang auch die Frage aufgeworfen,

wer innerhalb eines Amtes für die Umstellungsentscheidung zuständig ist. Nach § 4 Abs. 3 AO besorgt das Amt die Kassen- und Rechnungsführung und die Vorbereitung der Aufstellung der Haushaltspläne für die amtsangehörigen Gemeinden. Wenn man also zum Ergebniskäme, die Umstellungsentscheidung sei eine Verwaltungsangelegenheit, wäre der Amtsausschuss zuständig. Das Innenministerium ist hier nach wie vor der Auffassung, dass es sich bei der Umstellungsentscheidung um eine wichtige Angelegenheit handelt, über die die Gemeindevertretung zu entscheiden hat. Dies kann im Ergebnis jedoch dazu führen, dass innerhalb eines Amtes – zumindest für einen Übergangszeitraum – zwei Buchführungssysteme vorgehalten müssen, nämlich dann, wenn sich nicht alle Gemeinden – aus welchen Gründen auch immer – für einen zeitgleichen Umstieg auf die Doppik entscheiden. Dies ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar und kann von der Landesregierung auch nicht gewollt sein. Hier erwartet der SHGT vom Land noch einen entsprechenden Lösungsvorschlag.

In ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf sind die kommunalen Landesverbände auch noch einmal kritisch auf die Schätzung des Kosten- und Verwaltungsaufwandes eingegangen, wonach infolge Einführung der Doppik mit „etwas“ höheren laufenden Kosten zu rechnen sei. Dies muss stark angezweifelt werden und widerspricht auch den Aussagen des Innenministeriums in der Protokollnotiz zur Innenministerkonferenz aus dem Jahre 2003. Der laufende Mehraufwand wird gerade in kleinen Verwaltungseinheiten erheblich sein, da diesem regelmäßig kein entsprechender Transparenz- und Steuervorteil gegenüber steht. Auch der einmalige Umstellungsaufwand u. a. für Software und Schulung wird nicht unerheblich sein. Der Gesetzentwurf und die Stellungnahme der kommunalen Landesverbände hierzu können auf der Webseite des SHGT unter [www.shgt.de](http://www.shgt.de) herunter geladen werden.

Bei den Beratungen des Regelwerkes hat der Gemeindetag immer darauf geachtet, dass insbesondere die Interessen der Ämter und kleineren Gemeinden gewahrt werden. Beispielhaft zu nennen sind hierbei folgende Regelungen:

- Einen verbindlichen (Pflicht-) Umstellungstermin soll es nach wie vor nicht geben. Damit berücksichtigt der vorliegende Gesetzentwurf eine wesentliche Forderung des SHGT, nämlich einen ausreichenden Übergangszeitraum sicherzustellen, damit ein reibungsloser und kostengünstiger Umstieg insbesondere für kleinere Ämter und Gemeinden möglich ist.
- Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden von der Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses freigestellt.
- Bei der notwendigen Erfassung und Bewertung des Vermögens ist es möglich, im bisherigen Rechnungswesen ermittelte Wertansätze für die Eröffnungsbilanz zu übernehmen.

Leider ist eine wesentliche Forderung des SHGT bislang nicht vom Innenministerium aufgegriffen worden. So hatte der Landesvorstand des SHGT das Land in seinem Beschluss vom 28.09.2004 aufgefordert, im Rahmen einer echten Gesetzesfolgenabschätzung die Kosten des Umstellungsprozesses zu ermitteln und die Kommunen bei der Umstellung angemessen zu unterstützen.

Leider ist mittlerweile genau das Gegenteil der Fall. Statt die Kommunen durch Sicherstellung einer finanziellen Mindestausstattung in die Lage zu versetzen, das Reformvorhaben umzusetzen, sollen ihnen durch den geplanten Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode insgesamt 480 Mio. € an Finanzmitteln entzogen werden. Dadurch wird erneut die Frage aufgeworfen, inwieweit das Land im Rahmen der Konnexität für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich der nicht unerheblichen Umstellungskosten zu sorgen hat.

Der SHGT erwartet deshalb vom Land, dass es sein Haushaltsrecht gleichermaßen reformiert und Reformbemühungen der Kommunen nicht mit weiteren Finanzausgaben „belohnt“ werden. Denn in einem Punkt sind sich die Experten auf Bundesebene einig: Die Finanznot der Kommunen lässt sich mit der Einführung eines neuen Rechnungswesens nicht lösen!

Ungeachtet der aktuellen Situation wird der SHGT den Reformprozess im Rahmen seiner Möglichkeiten auch künftig aktiv mitgestalten und seine Mitglieder bei der Umstellung unterstützen. Dies geschieht u. a. durch Informationsveranstaltungen und die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ bzw. im von allen kommunalen Landesverbänden getragenen Selbsthilfeprojekt „Innovationsring NKR-SH“. Auch hier hat sich der Gemeindetag dafür eingesetzt, dass das Projekt um zwei Jahre verlängert wird, damit für die schleswig-holsteinischen Kommunen auch in der Umsetzungsphase fachliche Unterstützung geleistet werden kann. Unser Augenmerk gilt dabei auch weiterhin insbesondere den Ämtern und kleineren Gemeinden, deren Interessen bei der Umstellung berücksichtigt werden müssen. Zu diesem Zweck hat der Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des SHGT auch einen „Arbeitskreis NKR“ eingerichtet, der mit Fachleuten aus der Praxis besetzt ist. So ist eine entsprechende Rückkoppelung zur Basis jederzeit sichergestellt.

Fachliche Beratung bietet der Gemeindetag seinen Mitgliedern außerdem über die GeKom GmbH an, die in diesem Bereich über einschlägige Erfahrungen verfügt. Weitere Informationen sind auf der Webseite unter [www.gekomgmbh.de](http://www.gekomgmbh.de) zu erhalten.

Aktuelle Informationen rund um das Thema „Doppik“ sind außerdem jederzeit auch auf der Webseite des Gemeindetages unter [www.shgt.de](http://www.shgt.de) bzw. auf der Webseite des Innovationsrings unter [www.nkr-sh.de](http://www.nkr-sh.de) zu finden.

Rechnungswesen (NKR-SH) durch praktische Handlungsempfehlungen die umstellenden Kommunen unterstützt.

Im Juni 2004 wurde beim Land eine Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ eingerichtet. Noch im Jahr 2006 soll das Doppik-Einführungsgesetz im Rahmen des dritten Verwaltungsstrukturreformgesetzes im Landtag verabschiedet und ab 2007 gesetzliche Bindung entfalten. Im Wesentlichen stehen dabei die notwendigen Änderungen der Gemeindeordnung im Vordergrund. Eine

## Doppik in Schleswig-Holstein

### wesentliche Ergebnisse des Innovationsrings NKR-SH

Frank Dieckmann, Hauptkoordinator des Innovationsrings NKR-SH

#### Einleitung

Schleswig-Holstein hat sich für einen koordinierten Umstieg auf das neue kommunale Rechnungswesen entschieden. Die kommunalen Landesverbände beschreiten – gemeinsam mit dem Land – einen einvernehmlichen Weg zur Umsetzung des Reformkonzeptes der Innenministerkonferenz (IMK) im Hinblick auf

eine künftige Verwaltungssteuerung nach betriebswirtschaftlichen Methoden. Die wichtigsten Entscheidungen hinsichtlich des neuen Haushaltsrechts werden im Konsens getroffen.

Ausgangspunkt sind die inhaltlichen Vorgaben der IMK, auf deren Grundlage der Innovationsring Neues Kommunales

doppische Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik) wird das Innenministerium anschließend erlassen. Mit diesem Schritt gibt das Land Schleswig-Holstein den Kommunen, die auf die Doppik umstellen (78 % nach neuester Umfrage), einen verlässlichen Rechtsrahmen vor.

Der wichtigste Unterschied zum heutigen kameralen Rechnungswesen ist die Einbeziehung und die Zuordnung des gesamten Ressourcenverbrauchs, insbesondere der Abschreibungen.

Im Rahmen einer Auftaktveranstaltung am 8.6.2005 in Rendsburg wurde der Innovationsring NKR-SH vorgestellt. Die Veranstaltung übertraf mit 190 Teilnehmern alle Erwartungen. Sie verdeutlichte das Interesse der schleswig-holsteinischen Kommunen an der Einführung des neuen Rechnungswesens. Auf der Veranstaltung wurden die Teilprojekte sowie die Projektaufträge präsentiert und mit den Veranstaltungsteilnehmern Projektgruppen gebildet. So wurde sichergestellt, dass die Projektergebnisse durch engagierte und praxiserfahrene Verwaltungsmitarbeiter erarbeitet werden. Innerhalb der Projektgruppen sind über 70 Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen vertreten. Die Projektorganisation entspricht hinsichtlich der Ausrichtung der Teilprojekte einem allgemeingültigen Umstellungskonzept, das auf jede Verwaltung übertragen werden kann. Diese Projektgruppen haben bis Ende Mai 2006 plangemäß Projektergebnisse – in Form von Handlungsempfehlungen – erarbeitet, die von den umstellenden schleswig-holsteinischen Verwaltungen genutzt werden können. Die Lenkungsgruppe der geschäftsführenden Vorstände der kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins (KLV) empfiehlt den Kommunen diese Handlungsempfehlungen zur Umstellung. Damit wird Kommunalverwaltungen ein kostengünstiger Weg zur Umstellung auf das NKR (in Ausprägung der Doppik) gegeben.

Alle Projektergebnisse und weitere nützliche Informationen und Erkenntnisse des Innovationsrings NKR-SH können über den Internetauftritt [www.nkr-sh.de](http://www.nkr-sh.de) und die Handlungsempfehlungen über <http://www.informdoku.de/nkr-sh/download/index.php> eingesehen und kostenlos heruntergeladen werden.

In den vorliegenden Dokumentationen wurden die von den KLV und den Projektgruppen identifizierten wesentlichen Themenbereiche zur Umstellung auf die Doppik bearbeitet. Sie erheben nicht den Anspruch, ein allumfassendes Compendium zum NKR bzw. ein detailliertes Konzept für eine Umstellung des Rechnungswesens zu sein. Vielmehr verfolgen die

Projektgruppen mit ihren Handlungsempfehlungen das Ziel, einen grundlegenden Überblick über die Funktionsweise des NKR und die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Wo erforderlich, wird deshalb auf Handlungsempfehlungen der weiteren Teilprojekte des NKR-SH oder andere Quellen verwiesen, in denen vertiefte Darstellungen zu verschiedenen Themen erfolgen.

### **1. Ergebnis der Projektgruppe Vermögenserfassung und -bewertung**

Das Teilprojekt „Vermögenserfassung und -bewertung“ hat die Erarbeitung eines Vereinfachungsleitfadens mit Richtlinien und Empfehlungen sowie der Erstellung von Musterunterlagen für die Erfassung und Bewertung im Bereich Tiefbau, Hochbau und der Mobilien u.a. unter Berücksichtigung des § 53 GemHVO-Doppik sowie der Verknüpfungen zur Eröffnungsbilanz zum Ziel.

Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

In drei weiteren Sitzungen der Projektgruppe wurde die Handlungsempfehlung in einigen Punkten ergänzt und aktualisiert.

#### **1.1 Rechtsgrundlagen**

Den Rechtsrahmen für die Bewertung bildet die künftige GemHVO-Doppik und die Erläuterungen sowie der Kontenrahmen und die Abschreibungstabelle.

#### **1.2 Grundlagen**

Die grundlegende Ausrichtung der Projektgruppe erfolgte anhand der Festlegungen (Anlage F) der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ beim Innenministerium. Die Projektgruppe hat sich bei der Ausarbeitung der Handlungsempfehlung an die Projektergebnisse aus Rheinland-Pfalz (siehe auch [www.rlp-doppik.de](http://www.rlp-doppik.de)) und an die Erfahrungen aus den anderen Bundesländern angelehnt. Die Empfehlung richtet sich nach dem für Schleswig-Holstein gewählten Kontenrahmen.

#### **1.3 Grundsätze der Vermögensbewertung**

Vermögensgegenstände u. Schulden sind zum Stichtag vollständig und einzeln zu erfassen und bewerten (Vollständigkeitsgebot / Grundsatz der Einzelbewertung). Weitere Grundsätze sind das Verrechnungsverbot, der Grundsatz der Vorsicht, das Realisationsprinzip, das Stichtagsprinzip und der Grundsatz der Bewertungsstetigkeit. Als Anlagevermögen sind nur die Gegenstände auszuweisen, die dazu bestimmt sind, dauernd der Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu dienen.

#### **1.4 Wertansätze der lfd. Bilanzierung**

Im Rahmen der laufenden Bilanzierung

wird zu Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK), vermindert um Abschreibungen, bewertet. Auf eine Erfassung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren AHK im Einzelnen den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, kann verzichtet werden. Bei Betrieben gewerblicher Art ist eine Erfassung ab 60 EUR aus steuerlichen Gründen erforderlich. Festbewertungen sind nach §240 (3) HGB möglich. Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens (sowie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe) können mit einer gleich bleibenden Menge und einem gleich bleibenden Wert (= Festwert) angesetzt werden. Das gilt, soweit folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Vermögensgegenstände werden regelmäßig ersetzt.
- Der Gesamtwert ist für die Gemeinde von nachrangiger Bedeutung und der Bestand unterliegt in seiner Größe, seinem Wert und seiner Zusammensetzung nur geringen Veränderungen, z.B. für: EDV-Ausstattung an den Arbeitsplätzen, Büromöbel (je Arbeitsplatz), Schulausstattung (je Schüler), Medienbestand der Bücherei.

Durchschnittsbewertungen betreffen gleichartige Vermögensgegenstände des Vorratsvermögens sowie andere gleichartige oder annähernd gleichwertige oder regelmäßig gemeinsam genutzte bewegliche Vermögensgegenstände und Schulden können jeweils zu einer Gruppe zusammengefasst und mit dem gewogenen Durchschnittswert angesetzt werden.

Alle Vermögensgegenstände, die zukünftig beschafft werden, sind nach Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten. Sie sind bei der Rechnungsabgleichung zu erfassen und zu kontieren.

#### **1.5 Sonderregelungen für die Eröffnungsbilanz**

Sonderregelungen sind im Rahmen der Erstbewertung nur zugelassen, wenn die tatsächlichen AHK nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können. In diesem Fall können den Preisverhältnissen zum Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt entsprechende Erfahrungswerte angesetzt werden, vermindert um Abschreibungen. Es wird davon ausgegangen, dass die AHK der in den letzten 7 Jahren beschafften Vermögensgegenstände aus vorhandenen Unterlagen bzw. den Jahresrechnungen ermittelt werden können. Erfahrungswerte dürfen deshalb nur bei Vermögensgegenständen angesetzt werden, die 7 Jahre vor Erstellung der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt wurden. Sofern im bisherigen Rechnungswesen der Gemeinde bereits Wertansätze für Vermögensgegenstände ermittelt sind (z. B. bei kosten-

rechnenden Einrichtungen), können die Wertansätze übernommen werden.

### 1.6 Immaterielle Vermögensgegenstände

Aktiviert werden müssen immaterielle Vermögensgegenstände, wie geleistete Investitionszuschüsse die mit einem Recht / Gegenleistung verbunden sind. Lizenzen oder Datenverarbeitungs-Software setzt voraus, dass diese entgeltlich erworben wurden. Nicht entgeltlich erworbene immaterielle Vermögensgegenstände, wie z.B. selbst erstellte Software, können inventarisiert, dürfen aber nicht bilanziert werden. Grundsätzlich ist bei der Beschaffung von Standardsoftware und Hardware eine getrennte Bewertung durchzuführen und zu aktivieren. Wird ein Arbeitsplatzrechner inkl. vorinstallierter Software als Paket beschafft, so ist vereinfachend die Aktivierung und Bewertung unter der Bilanzposition „Büro- und Geschäftsausstattung“ vorzunehmen. Sofern die tatsächlichen AHK nicht ermittelt werden können, darf vereinfachend ein vergleichbarer immaterieller Vermögensgegenstand herangezogen werden, der die gleiche Art und Güte des immateriellen Vermögensgegenstandes aufweist.

### 1.7 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Eine vollständige Erfassung der Grundstücke wird nur unter Verwendung aktueller ALB- und ALK – Daten möglich sein. In der EB am Stichtag der Aufstellung sind die Vermögensgegenstände mit den AHK anzusetzen. Wenn die AHK nicht bekannt sind oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, lassen sich auch Erfahrungswerte zum Anschaffungszeitpunkt ansetzen. Aktuelle Bodenrichtwerte kommen nicht zur Anwendung. Effekt: Jede Kommune wird daher versuchen, die Werte so hoch wie möglich anzusetzen, denn von diesen Werten erfolgt keine Abschreibung, die erwirtschaftet werden muss. Die Bewertung von Grund und Boden kann aber auch bereits im kamerale System erfolgen. Demnach ist eine Orientierung an den Bodenrichtwerten zulässig. Die Wertansätze können unter Beachtung der spezifischen Bewertungsfaktoren in die EB übernommen werden (spätestens mit der letzten Jahresrechnung oder über einen Nachtragshaushalt).

### 1.8 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Auch hier erfolgt grundsätzlich eine Bewertung zu AHK. Bei unverhältnismäßig hohem Aufwand sind Bewertungen über

- Erfahrungswerte (Grundlage: An- bzw. Verkauf oder Herstellung vergleichbarer Gebäude),
- Gutachterbewertung,
- Sachwertverfahren auf der Basis der

NHK (2000),

- Ertragswertverfahren,
- Gebäudeversicherungswerte und
- Steuerwerte zulässig.

In allen Bewertungsverfahren (einschließlich AHK mit Abschreibung), kann die Darlegung einer dauernden Wertminderung eine außerplanmäßige Abschreibung, d. h. kürzere Nutzungsdauer als in der Abschreibungstabelle angegeben, rechtfertigen (Begründung und Kommentierung im Anhang der Bilanz!).

### 1.9 Infrastrukturvermögen

Ingenieurtechnische Bauwerke: Sind auf der Grundlage der

- vorhandenen Aufzeichnungen in Bauwerksakten (z. B. Brückenbücher usw.) zu bewerten,
- auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus der Herstellung vergleichbarer Bauwerke unter Beachtung eines Anpassungsbedarfs an die Besonderheiten der zu bewertenden ingenieurtechnischen Bauwerke anzusetzen,
- falls keine anderweitigen Erfahrungswerte vorliegen, können die Pauschalsätze angesetzt werden; Strassen, Wege, Plätze, Verkehrslenkungseinrichtungen auf der Grundlage von Erfahrungswerten sind aus der Herstellung bzw. dem An- oder Verkauf vergleichbarer Straßen unter Beachtung eines Anpassungsbedarfs an die Besonderheiten der zu bewertenden Straße anzusetzen.

Die so ermittelten Werte sind unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Restnutzungsdauer, die auf der Grundlage des Straßenzustands zu schätzen ist, auf den ggf. fiktiven Herstellungszeitpunkt zurück zu indizieren (historische AHK).

Weitere und detailliertere Bewertungen sind der Handlungsempfehlung zu entnehmen.

Das Teilprojekt wurde im Dezember 2005 abgeschlossen. Projektleiter: Volker Bensch, Gemeinde Scharbeutz

## 2. Ergebnis der Projektgruppe Kosten- und Leistungsrechnung, Prozesse und Steuerung

Im Teilprojekt „Kosten- und Leistungsrechnung, Prozesse und Steuerung“ steht die Konzeption zukünftiger Standards für die neue betriebswirtschaftliche Steuerung nach dem Ressourcenverbrauchskonzept im Vordergrund der Projektarbeit. Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

### 2.1 Funktionalität und Ziele der KLR

Die Steuerung und Kontrolle der Kommu-

ne im Rahmen des neuen kommunalen Rechnungswesens (NKR) basiert auf Erträgen und Aufwendungen, einem Ressourcenverbrauch (Vermögen und Kapital) und lehnt sich an die Grundsätze des kaufmännischen Rechnungswesens (HGB) an, d. h. das NKR orientiert sich an einem ergebnisorientiertem Wirtschaftshandeln bzw. an einer ergebnisorientierten Darstellung. Gegenüber der Kameralistik hebt sich das NKR in einigen Punkten ab. Das NKR weist einen Ressourcenverbrauch (an Vermögen, Kapital) differenziert nach Produktgruppen aus,

- stellt die Veränderung der Vermögens- und Kapitalstruktur dar,
- stellt die Erlöse und Aufwendungen (Leistungen und Kosten) periodenbezogen dar und
- trennt zwischen betriebsbedingten und außerordentlichen Aufwendungen/Erträgen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ergänzt die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten eines kaufmännischen bzw. eines neuen kommunalen Rechnungswesens.

Die KLR ordnet die Kosten- und Leistungen nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Verursachung zu, während in der Kameralistik das hiervon abweichende Kassenwirksamkeitsprinzip beachtet wird, d.h. Kosten und Leistungen werden in der KLR in den Perioden, in denen sie anfallen erfasst (kaufmännisches Rechnungswesen) und möglichst verursachungsgemäß Kostenstellen und -trägern zugeordnet. Die KLR dient als Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument. Während in der Privatwirtschaft die Optimierung des „Jahresüberschusses“ im Vordergrund steht, sind im kommunalen Bereich vorrangig u.a. folgende Ziele der KLR zu nennen:

- Kalkulation angemessener Gebühren und Entgelte,
  - Ermittlung und Kontrolle von Budgets,
  - eine Komponente eines zukünftigen Controllings (Frühwarnsystem)
- Die KLR ist nicht für alle Aufgabenbereiche von gleichem Nutzen. Eine sinnvolle Anwendung sind Bereiche:
- in denen Gebühren oder Entgelte erhoben werden,
  - die nach Art oder Umfang kommunal disponibel (beeinflussbar) sind wie z.B. die Amtsumlage,
  - durch externe Anbieter wahrgenommen werden können.

Vor einer Entscheidung eine KLR einzuführen, sollte die Verwaltung individuell ermitteln, für welche Aufgabenbereiche (Organisationseinheiten/Produktrahmen) ein Informationsbedarf besteht. Die KLR kann auch für einen Teilbereich (Pilot) eingeführt und erweitert werden, so dass generell der Bedarf einer umfassenden KLR mit der Größe der Verwaltung steigt.

## 2.2 Erfolgsfaktoren bei der Einführung einer KLR

Es gibt viele Faktoren, die bei der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den Kommunalverwaltungen von Anfang an berücksichtigt und aufeinander abgestimmt werden müssen. Dabei sind die örtlichen Verhältnisse (z.B. Gemeindegröße, DV-Einsatz) entscheidend dafür, welche Bedeutung die einzelnen Punkte in der jeweiligen Kommune haben. Entsprechend der eigenen Schwerpunkte und örtlichen Besonderheiten kann daraus eine Checkliste entwickelt werden:

- Zieldefinition und Analyse des Ist-Zustandes
- Einbindung des Personalrates
- Projektmanagement
- Zeitraster
- Information und Qualifizierung der Mitarbeiter und politischen Gremien
- Standards und Ausgestaltung der KLR
- Beschaffung und Einführung erforderlicher DV-Systeme
- Einführungsstrategie
- Zentrale/dezentrale Durchführung der KLR
- Finanzierung
- Erstellung einer Geschäfts- bzw. Dienst-anweisung

## 2.3 Betriebswirtschaftliche Steuerung und Risikomanagement

Mit der KLR wird bereits eine breite Basis für die Einführung eines Controllings bzw. für eine betriebswirtschaftliche Steuerung gelegt. Die KLR allein ist jedoch als reiner Lieferant von quantitativen Daten wenig aussagekräftig, weil sie lediglich ein rein operatives, d.h. ein kurzfristig auf Effizienz ausgerichtetes Instrument ist. Controlling in der Verwaltung zeichnet sich durch das Zusammenspiel von Informationen aus Planung, Analyse entstandener Abweichungen, Steuerung sowie Zielkontrolle aus. Die wichtigen Informationen werden den beteiligten Ebenen und Akteuren wie Verwaltungsführung, Fachbereichsleitungen, Fachdienstleitungen und Ehrenamt zur Verfügung gestellt. Controlling ist damit Bestandteil der Aufgaben jeder Führungskraft in haupt- und ehrenamtlicher Selbstverwaltung.

Das Berichtswesen umfasst alle regelmäßigen Mittel und Maßnahmen der Verwaltung zur Erarbeitung, Weiterleitung und Verarbeitung von Informationen über relevante betriebliche und politische Prozesse. Die konzeptionelle und methodische Verantwortung für das Berichtswesen sollte beim Controlling liegen. Diese Einheit entwickelt Berichtsmuster und legt Berichtsintervalle fest.

Schlüsselkennzahlen berühren alle Zielfelder und damit die Gesamtverwaltung. Sie bilden die strategischen Ziele ab und ermöglichen einen schnellen Überblick über wesentliche Steuerungsinformationen. Die Anzahl sollte auf ca. 25 be-

schränkt werden, um lediglich besonders verdichtete Steuerungsinformationen aufzuweisen. Kennzahlen lassen auch Vergleiche mit anderen Kommunen (interkommunaler Vergleich) zu.

Ziel des Verwaltungshandelns ist es, das Verhältnis von Chancen und Risiken zu optimieren; sei es in der Ausführung der operativen Verwaltungsaktivitäten, in der Steuerung und Führung von organisatorischen Einheiten oder in der kontinuierlichen Entwicklung von strategischen und konzeptionellen Lösungen. Dies ist der Ansatzpunkt des Risikomanagements, welches nach Maßgabe der künftigen GemHVO-Doppik zu implementieren ist. Das Risikomanagement selbst lässt sich in folgende 4 Stufen einteilen:

- Vermeiden
- Vermindern
- Abwälzen
- Restrisiko

Das Risikocontrolling sollte über die quartalsweise Einschätzung der Risikoausprägung der zugeordneten Frühwarnindikatoren erfolgen. Diese Einschätzungen der Frühwarnindikatoren werden durch ein weitgehend automatisiertes Berichtswesen mittels Beobachterabfragen oder durch den Abgleich von Daten aus vorgegebenen Datenquellen mit im System hinterlegten Schwellenwerten generiert.

Das Projekt wurde im März 2006 (statt Mai) vorzeitig abgeschlossen.

Projektleiterin: Patricia Müller, Stadt Kiel

## 3. Ergebnis der Projektgruppe Produktbildung

Im Teilprojekt „Produktbildung“ steht die Konzeption zukünftiger Standards - vor dem Hintergrund der baldigen gesetzlich verbindlichen Einführung des Produktrahmens – im Focus der Projektarbeit. Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

Produkte und damit auch die Produktbildung im Rahmen des NKR stellt die Kommunen vor Herausforderungen. Auf der einen Seite steht ein immer größer werdendes Informationsinteresse unterschiedlicher Interessengruppen und auf der anderen Seite sind die Steuerungsanforderungen für die Verwaltungsführung vorzuhalten und zu dokumentieren.

Die Produkte liefern Informationen

- wer (Organisationszuordnung innerhalb der Verwaltung)
- für wen (Empfänger einer Dienstleistung)
- mit welchen Zielen/ welchem Ziel
- mit welchem Zielerreichungsgrad (Kennziffer)
- mit welchen Aufgaben (die Dienstleistung)
- mit welchen Einnahmen und Ausgaben
- mit welchem Verbrauch
- und welchem Personaleinsatz

die Produkterstellung vorgenommen wird.

Die erarbeitete Handlungsempfehlung setzt sich zunächst mit den Grundlagen, den Aufgaben der Produktbildung und ihrer Prozesse auseinander. Produkte stellen eine Verbindung vieler betriebswirtschaftlicher Elemente, die im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell und damit auch dem NKR stehen, dar. Um eine einheitliche Definition des Produktes zu gewährleisten, wurde die Produktdefinition nach der KGSt zugrundegelegt.

Darüber hinaus beschäftigt sich diese Dokumentation mit den Anforderungen und den Inhalten von Produkten. In diesem Zusammenhang muss sich jede Verwaltung, unabhängig von ihrer Größe fragen, welche Leistungen sind in den Produkten darzustellen sind, welche Leistungen zusammengefasst werden sollen und wo Leistungen getrennt werden sollen. Dabei sollte die Maxime gelten: „So viele Produkte wie notwendig, so wenige Produkte wie möglich.“ Es ist immer leichter von einer groben auf eine feine Struktur zu wechseln und nicht umgekehrt.

Zur Zeit liegen in den Verwaltungen in Schleswig-Holstein unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich der Produktbildung vor. Auf der einen Seite haben zahlreiche Kommunen im Rahmen des NSM bereits Produkte gebildet und müssen diese nun an die rechtlichen Voraussetzungen anpassen. Auf der anderen Seite gibt es noch Verwaltungen, die sich mit dieser Thematik noch nicht auseinandergesetzt haben.

Im Ergebnis stellt die Handlungsempfehlung dar, dass die Produkte ein Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Aspekten des Neuen Steuerungs-Modells (NSM) sind. Sie ermöglichen im besten Fall eine Transparenz über die Leistungserstellung der Kommunen. Dabei darf jedoch nicht außer Betracht bleiben, dass Produkte einem kontinuierlichen Veränderungsprozess unterliegen und immer wieder an die sich immer schneller verändernde Umwelt angepasst werden müssen.

Das Projekt wurde im März 2006 (statt Mai) vorzeitig abgeschlossen. Projektleiterin: Cornelia Recker, Stadt Pinneberg

## 4. Ergebnis der Projektgruppe Software-Einsatz/-Implementierung

Bei dem Teilprojekt „Software-Einsatz/-Implementierung“ geht es um die Anforderungsdefinition, Leistungsbeschreibung sowie Softwareauswahlverfahren.

Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

### 4.1 Vergaberechtliche Hinweise

Öffentliche Auftraggeber sind an das jeweils geltende Vergaberecht gebunden. Aufträge können nicht frei, sondern nur



unter Beachtung der jeweils geltenden vergaberechtlichen Vorschriften vergeben werden.

#### 4.2 Auswahlverfahren

Sofern eine umstellende Kommune nach der Sondierung der Anforderungen an ein künftiges Haushalts- und Rechnungswesensystem feststellen muss, dass das bisherige EDV-Verfahren nicht den neuen Anforderungen Rechnung trägt, sind im Falle einer Ausschreibung folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. Grundsätzliche Anforderungen und Software-Bestandteile
2. Pflichtenheft und Ausschreibung
3. Rahmenbedingungen, Anforderungsgewichtung und K.O.-Kriterien
4. Auswertung und Bewertung der Angebote
5. Auswahlkriterien
6. Bewertung der Angebote

#### 4.3 Vertrag bis Annahme

Nach der Auswahlentscheidung für die einzuführende NKR-Lösung kommt der Vertragsgestaltung eine besondere Bedeutung zu. Grundsätzlich sollten die Vertragsmuster der EVB-IT verwendet werden.

Bei der Installation ist zwischen der Rechenzentrumslösung, dem lokalen Betrieb, der Schulung, dem Testbetrieb, der Freigabe und dem Echtbetrieb, der Abnahme und dem Support-Konzept des Software-Anbieters besondere Beachtung beizumessen.

#### 4.4 Hinweise aus der Praxis

Der Zeitaufwand ist hoch und ohne einsatzbereite Software ist das Gesamtprojekt gefährdet. Der Projektplan muss mit dem Gesamtprojekt abgestimmt sein und sollte Pufferzeiten enthalten. Ein professionelles Projektmanagement mit regelmäßigen, festen Terminen ist unerlässlich. Einmal gemachte Fehler dürfen nicht wiederholt werden. Erfahrungen anderer Verwaltungen müssen daher genutzt werden. Die mitgelieferten Handbücher beschreiben i. d. R. alle Funktionalitäten des Verfahrens. Sie orientieren sich aber meist nicht an den tatsächlichen Arbeitsabläufen.

Das Teilprojekt wurde im Dezember 2005 abgeschlossen. Projektleiter: Oliver Maas, KomFIT

#### 5. Ergebnisse der Projektgruppe 1.4 – Ergebnis- und Vermögensrechnung, Bilanz, Abschlüsse und Rückstellungen

Im Teilprojekt „Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung, Abschlüsse, Rückstellungen“ werden Begriffsbestimmungen, Behandlung nach altem und neuem Haushaltsrecht, das integrierte „Drei-Kompo-

nenten-Rechnungswesen“ und die wichtigsten Buchungen beleuchtet.

Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

Die Drei-Komponenten-Rechnung ist ein in sich geschlossenes System, bestehend aus

- Ergebnisrechnung (Aufwand und Ertrag),
- Finanzrechnung (Einzahlungen und Auszahlungen) sowie
- Vermögensrechnung (Bilanz).

Mit der vierten Komponente wird häufig die Kosten- und Leistungsrechnung verbunden, die ebenfalls voll in das Rechnungswesen integriert sein muss.

Vermitteln von Wissen, Technik und wichtigsten Buchungen zur

- Planung und Jahresabschluss
- Ergebnisrechnung
- Finanzrechnung
- Bilanz (Vermögensrechnung) bis hin zur Bilanzanalyse unter Berücksichtigung des künftigen neuen Haushaltsrechts für Schleswig-Holstein.

Erreicht werden soll:

- Darstellung des echten Ressourcenverbrauchs einer Kommune
- Intergenerativer Gerechtigkeit herstellen bzw. darstellen
- Verbesserung der Steuerung einer Verwaltung
- Gliederung nach Produkten
- Konzernbilanz

Als wichtigste Bausteine für das Neue Kommunale Rechnungswesen lassen sich folgende Grundlagen festhalten:

- Gemeindeordnung (GO), Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO Doppik),
- das kaufmännische Rechnungswesen nach dem Handelsrecht (HGB),
- IAS (International Accounting Standards) werden zukünftig an Bedeutung gewinnen und in Teilen auch für das kommunale Haushaltsrecht verbindlich übernommen und sollen damit eine international vergleichbare Bilanzierung ermöglichen,
- das neue Steuerungsmodell für Verwaltungen macht eine optimale Einbettung des neuen kommunalen Haushaltsrechts (Doppik) möglich, da die Ziele weitgehend deckungsgleich sind (Orientierung an Ergebnissen und Kosten, Ressourcenverantwortung, Kostenermittlung und -steuerung, usw.).

Die bislang bekannten Grundsätze der Haushaltsplanung und -führung wie stetige Aufgabenerfüllung, konjunkturgerechtes Verhalten, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Haushaltsausgleich haben weiterhin ihre Gültigkeit. Ebenso sind die bestehenden Grundsätze der Veranschla-

gung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan und ihrer Bewirtschaftung anzuwenden. Jeweils ein eigenes Kapitel ist daher auch der Bewirtschaftung des Haushaltsplanes im neuen Haushaltsrecht sowie dem Jahresabschluss mit dem Haushaltsausgleich gewidmet. In letzterem wird herausgearbeitet, dass der Erfolg oder auch der Misserfolg des Haushaltsjahres sich im NKR an der Veränderung des Eigenkapitals in der Bilanz abbilden wird. Da Investitionsausgaben erst im Wege der Abschreibungen auf das Ergebnis wirken, wird erwartet, dass die Kommunen der mittelfristigen Planung künftig mehr Bedeutung beimessen werden als bisher.

Im Wesentlichen nicht neu sind aber auch die Grundsätze der elektronischen Buchführung wie Anwendungsbereich, Beleg-, Journal- und Kontenfunktion, Buchung, Internes Kontrollsystem (IKS), Datensicherheit, Dokumentation und Prüfbarkeit, Aufbewahrungsfristen, Wiedergabe der auf Datenträgern geführten Unterlagen und Verantwortlichkeit.

Die flexible Haushaltsführung zielt darauf ab, durch die Budgetierung Kosten und Mittelbereitstellungen zu verringern. Mittel sollen eingespart werden. Produkthaushalte gestalten sich diesbezüglich transparenter, übersichtlicher und sind dementsprechend eher geeignet, diese Ziele zu erreichen, wobei die Finanzverantwortung in der Tendenz auf die Ausschüsse und eigenverantwortliche Teilbereiche verlagert wird.

Im Ergebnisplan sind die Aufwendungen und die dazugehörige Auszahlungen für folgende Aufgaben prinzipiell übertragbar:

- Unterhaltung der Grundstücke
- Unterhaltung der baulichen Anlagen
- Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens
- Gewerbesteuerumlage

Zudem können im Ergebnisplan weitere Aufwendungen und dazugehörige Auszahlungen ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden.

Gemäß der GemHVO-Doppik hat die Kommune zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten des Folgejahres aufzustellen, in dem das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des vorangegangenen Haushaltsjahres nachzuweisen ist. Er hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage der Kommune vermitteln und ist zu erläutern. Der Jahresabschluss besteht im Einzelnen aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Bilanz, dem Anhang und dem Lagebericht.

Die Prüfung des Jahresabschlusses obliegt dem gemeindlichen Rechnungsprüfungsamt. Es fasst seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammen. Im Falle

der Erstellung der Eröffnungsbilanz können Wirtschaftsprüfer und Steuerberater hinzugezogen werden.

Die Regelung zum Haushaltsausgleich stellt auf den Erfolgsplan bzw. die Erfolgsrechnung ab. Danach liegt ein ausgeglichener Haushalt vor, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen und außerordentlichen Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der ordentlichen und außerordentlichen Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Der „Geldverbrauch“ rückt damit in die zweite Reihe.

Der letzte kamerale Jahresabschluss beinhaltet auch verschiedene Ergebnisse, die in das erste Haushaltsjahr mit dem Neuen Kommunalen Rechnungswesen hineinwirken. Die Ergebnisse müssen in die neuen Komponenten, insbesondere in die Eröffnungsbilanz (Vermögensrechnung) unter Berücksichtigung des neuen Rechnungsstils der doppelten Buchführung übergeleitet werden.

Abgerundet wird der Gesamtüberblick durch Ausführungen zur Überleitung der kameralen Daten in das NKR und – damit zusammenhängend – Voraussetzungen und Regeln zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und der Konzernbilanz.

Das Projekt wurde im April 2006 (statt Mai) vorzeitig abgeschlossen. Projektleitung: bis Dezember durch Rüdiger Schöning, Kreisverwaltung Pinneberg, anschließend durch Arno Frost, Stadt Kiel

## **6. Ergebnis der Projektgruppe Haushaltsplanung und Umstiegsszenarien**

Das Teilprojekt „Haushaltsplanung und Umstiegsszenarien“ beschäftigt sich mit folgenden Fragen:

- Wann wird erstmals doppisch geplant?
- Wie kann die doppische Haushaltsplanung umgesetzt werden (Probleme, Lösungen etc.)?
- Wie ist die Abfolge der technischen Schritte eines funktionierenden Umstiegs?

Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

### **6.1 Wie sieht die künftige Haushaltsplanung aus?**

Die bisherigen Einzelpläne werden durch Teilhaushalte ersetzt. Diese sind nach Produktbereichen gegliedert, eine Gliederung nach örtlicher Organisationsstruktur unter Beibehaltung der Produktorientierung ist möglich. An die Stelle der Ausgabeermächtigungen treten die nach Aufwands- und Ertragsarten in Teilhaushalten gegliederten Budgetermächtigungen, die durch weitgehende Deckungsfähigkeit flexibilisiert sind. Zusätzlich zu den finanziellen Festsetzungen enthalten die Budgets nach örtlichen Bedürfnissen Festsetzungen über Schlüsselprodukte, Kennzahlen und Leistungsziele. Eine Kostenträger-

rechnung zur Ermittlung von Produktkosten – insbesondere für Schlüsselprodukte – kann je nach örtlichem Bedarf geführt werden.

### **6.2 Zeitliche Platzierung und vorbereitende Konzeption der neuen Haushaltsplanung im Gesamtprojekt**

Für das Jahr des ersten doppischen Haushaltes ist es erforderlich, dass zumindest rückwirkend zum 01.01. die Eröffnungsbilanz erstellt wird. Voraussetzungen für die Eröffnungsbilanz ist der erfolgte Aufbau der Anlagenbuchhaltung. Ist bereits eine Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden, ist es ratsam, sie vor der ersten Planung mit dem Produktrahmen abzustimmen.

Der Kontenplan ersetzt den bisherigen Gruppierungsplan und bildet die verbindliche Grundlage für die Ermittlung der im Haushaltsplan auszuweisenden Positionen. Er stellt eine Mindestgliederung dar. Die Gemeinde hat den Kontenplan nach den örtlichen Gegebenheiten festzulegen. Im Rahmen einer Umfrage (im Oktober 2005) bei umgestellten Kommunen wurde die Erkenntnis gewonnen, dass sowohl große als auch kleinere Kommunen einen „harten“ oder „weichen“ Umstellungsprozess gewählt haben.

### **6.3 Erstmalige Erstellung d. Haushaltsplanes auf doppischer Basis**

Auch in der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung ist und bleibt der Haushaltsplan weiterhin die Grundlage für die Planung, Bewirtschaftung und die Rechnungslegung. Die individuellen Aufstellungsszenarien in den Kommunen unterliegen auch künftig den formalen Regelungen der Gemeindeordnung, wenn es z.B. um Zuständigkeiten, Aufstellungs- und Bewirtschaftungsverfahren geht. Statt des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts besteht der doppische Haushalt aus einem Ergebnisplan und einem Finanzplan. Teilpläne sind für die einzelnen Produktgruppen bzw. Unterproduktgruppen zu erstellen. Bei der künftigen Planung, Beratung, Steuerung und Ausführung eines doppischen Haushaltes kommt den Teilplänen eine erhebliche Bedeutung zu. Sie dienen der Beratung in den politischen Gremien sowie die Steuerung der Verwaltung.

Der Kontenrahmen bildet die Grundlage für die Ermittlung der im Haushaltsplan und im Jahresabschluss auszuweisenden Positionen. Er ist Grundlage interkommunaler Vergleiche und finanzstatistischer Meldungen und stellt eine Mindestgliederung dar.

### **6.4 Behandlung der zentralen Finanzierungsmittel**

Mit zentralen Finanzierungsmitteln sind die nicht zweckgebundenen Einnahmen der Kommune (z. B. Steuern, Kredite, all-

gemeine Finanzaufweisungen, Umlagen usw.) gemeint. Im kameralen Haushalt wurden diese „allgemeinen Deckungsmittel“ im Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) veranschlagt. Die produktorientierte Gliederung des Haushaltes macht es erforderlich, grundsätzlich auf Produktbereichsebene zu buchen.

### **6.5 Zuführung zu Pensionsrückstellungen**

Die in der Vergangenheit aufgelaufenen Belastungen werden also nur festgestellt, sie müssen nicht „noch einmal verdient werden“. Dies lässt sich an den Pensionsrückstellungen zeigen, die einen wesentlichen Posten in der Eröffnungsbilanz ausmachen werden. Für die in der Zeit vor der Aufstellung der Eröffnungsbilanz aufgelaufenen Pensionsverpflichtungen ist die notwendige Pensionsrückstellung zu berechnen. Diese ist auf der Passivseite der Bilanz einzustellen und mindert das Eigenkapital. „Verdient“ werden, also durch laufende Erträge zu decken und damit auch für den Haushaltsausgleich relevant, müssen erst die während des ersten doppischen Haushaltsjahres hinzukommenden Pensionsrückstellungen.

Das Projekt wurde im März 2006 (statt Mai) vorzeitig abgeschlossen. Projektleiter: rotierend, zuletzt: Hartmut Thomsen, Stadt Husum

## **7. Ergebnis der Projektgruppe Fort- und Ausbildung**

Beim Teilprojekt „Fort- und Ausbildung“ geht es um die Fragen:

- Welche Fortbildung in welcher Intensität wird für die Umstellung empfohlen?
- Welche Fortbildungen erfordert der künftige „Dauerbetrieb“?

### **7.1 Empfehlung für die Fortbildung**

Die vorgelegte Handlungsempfehlung wurde von einer Projektgruppe des Innovationsrings NKR-SH erarbeitet, die sich aus Praktikern aus umstellenden Verwaltungen wie Vertretern der Verwaltungskademie Bordesholm und der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz als den zentralen Trägern kommunaler Fortbildungsveranstaltungen zusammensetzte. Es wurden Stellungnahmen zu folgenden Aspekten erarbeitet: Zielgerichtete Fortbildungsveranstaltungen stellen ein wesentliches Element dar, um die Mitarbeiter in unterschiedlichsten Funktionen und Hierarchieebenen auf die mit der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens verbundenen neuen Anforderungen vorzubereiten.

Die vorgelegte Handlungsempfehlung gibt hierzu in knapper Form Antworten auf die Fragen „Wer muss wann in welchen Inhalten in welcher Intensität fortgebildet werden?“. Es wurden folgende Zielgrup-

pen mit deutlichem Qualifizierungsbedarf identifiziert:

- Mitglieder von Projektgruppen zur Einführung des neuen Rechnungswesens
- Führungskräfte aus dem Finanzbereich
- Anwender in der Finanzverwaltung und der Zahlungsabwicklung
- Führungskräfte außerhalb des Finanzbereichs
- Rechnungsprüfer
- Kommunalpolitiker.

Für jede dieser Zielgruppen wurde eine Empfehlung erarbeitet, die Fortbildungsbedarf in den Themenfeldern Vermögenserfassung und -bewertung, Technik des Rechnungswesens, Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Haushaltsplanung und -ausführung, Kosten- und Leistungsrechnung umfasst.

## **7.2 Empfehlung zum Aufbau einer Datenbank der Fortbildungsanbieter**

Um die Transparenz über die Qualität der unterschiedlichen Bildungsanbieter für die Kommunen zu verbessern, empfiehlt die Projektgruppe den Aufbau einer zentral zu pflegenden Datenbank, in der die Fortbildungsanbieter erfasst werden, die in Schleswig-Holstein für Kommunen Schulungen durchgeführt haben. Über in der Datenbank ebenfalls erfasste Ansprechpartner der auftraggebenden Kommune(n) können interessierte Kommunen eine Einschätzung der Qualität der erfassten Fortbildungsanbieter abfragen.

## **7.3 Empfehlung zum Aufbau einer Datenbank der potenziellen Referenten für Fortbildungsveranstaltungen**

Der Fortbildungsbedarf zum NKR Schleswig-Holstein dürfte in hoher Qualität und zu vertretbaren Kosten nur dann gedeckt werden können, wenn Fachleute aus den Verwaltungen im Land als Referenten für Verfügung stehen. Daher wird der Aufbau einer Datenbank empfohlen, in der potenzielle Referenten mit den von ihnen abgedeckten Themenbereichen erfasst werden. Die Zugriffsmöglichkeit auf diese im Aufbau befindliche Datenbank besteht zur Zeit für das Projektteam und damit für die dort vertretenen Träger der kommunalen Fortbildung.

## **7.4 Empfehlung für die Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiter**

Die Anpassung der Lehrpläne in der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung und der Verwaltungsakademie ist weit fortgeschritten, so dass keine konkrete Empfehlung erarbeitet werden musste. Problematisch wurde das vorgesehene Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik für die Kommunen angesehen, was dazu führt, dass die gewohnte Qualität der Absolventen nur zu halten sein dürfte, wenn ein erhöhtes Stundenkontingent in den finanzwirtschaftlichen Fächern bereitgestellt wird.

Das Projekt wurde ebenfalls im März 2006 vorzeitig (statt Mai) abgeschlossen. Projektleiter: Thomas Elsenbroich, FHVD, Altenholz

## **8. Empfehlungen zur Organisation des Rechnungswesens**

Im Teilprojekt „Organisation des Rechnungswesens“ sind die optimale Organisation zentral oder dezentral, Aufgabenveränderung bei der Kasse / Kämmerei und Berücksichtigung der Rechnungsprüfung Schwerpunkte der Projektarbeit.

Die wesentlichen Ergebnisse sind im Folgenden in Kürze formuliert:

### **8.1 Änderungen ...**

Mit der Einführung der Doppik wird das Buchungsgeschäft zunehmend komplexer. Es sind Bestands- und Erfolgskonten in Form einer doppelten Buchführung jeweils unter Angabe eines Gegenkontos zu bebuchen, es sind Abschreibungen und Rückstellungen zu buchen, es sind Sonderposten und andere bilanzielle Besonderheiten zu bilden und es muss über alle Ebenen eine periodengerechte Zuordnung und Abgrenzung von Geschäfts-/Buchungsvorfällen gewährleistet werden. Daneben wird eine Anlagenbuchhaltung für den Nachweis des Vermögens und meistens auch eine Kosten- und Leistungsrechnung zu bedienen sein. Im Vergleich zu dem aus der Kameralistik bekannten Nachweis von Ein- und Auszahlungen (Finanzrechnung) werden zusätzlich Aufwendungen und Erträge (Ergebnisrechnung) sowie das Vermögen (Bilanz) zu belegen sein.

Zwei Beispiele für den Ablauf einer doppischen Buchung und die Unterschiede zur bisherigen kameralen Buchung werden unter Punkt 6.3 der Handlungsempfehlung zur Organisation des Rechnungswesens ausführlich beschrieben.

Um einen ordnungsgemäßen Abschluss der Bücher zu ermöglichen ist es unabdingbar, bereits im unterjährigen Buchungsgeschäft eine hohe Buchungsqualität zu erzielen. Die HÜL-Führung, die bisher oftmals von den Beschäftigten nebenbei wahrgenommen wird, erfordert bei doppischen Buchungen zusätzliche Kenntnisse und Qualifikationen. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, das Buchungsgeschäft ähnlich wie in der Privatwirtschaft zu konzentrieren und zu professionalisieren. Bewusste (buchen wo noch Geld vorhanden ist) oder unbewusste Falschzuordnungen werden so vermieden und die Aussagekraft des Jahresabschlusses erhöht.

Die Umstellung auf die Doppik wird notwendiger Weise mit einer Zentralisierung des Buchungsgeschäfts (ehem. HÜL) einhergehen. Dabei wird jede Kommune die Frage beantworten müssen, ob es vollständig zentralisiert wird oder eine Teilzentralisierung der Geschäftsbuchführung

vorteilhafter ist. Als Ergebnis der Arbeitsgruppe kann festgestellt werden, dass sich für die kleineren Kommunen eine vollständige Zentralisierung des Buchungsgeschäfts anbieten wird. Lediglich in den größeren kommunalen Verwaltungseinheiten wird eine Teilzentralisierung vorteilhafter sein.

### **8.2 ... in der Kasse ...**

Für den Bereich der Kasse wird es zukünftig keine gesonderte Gemeindekassenverordnung (GemKVO) mehr geben. Die Inhalte der GemKVO sollen nur zu einem kleinen Teil in der neuen Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) aufgenommen werden. Detaillierte Regelungen müssen dann per (Muster-) Dienstanweisung geregelt werden. Trotz der formell zu erwartenden engeren Verbindung von Kasse und Kämmerei wird es die Trennung von Anordnung und Vollzug zahlungswirksamer Buchungen weiterhin geben. Ob die Bezeichnung Kasse durch den in der Privatwirtschaft gängigen Begriff Zahlungsverkehr ersetzt wird bleibt abzuwarten.

### **8.3 ... und der Kämmerei ...**

Die „klassischen“ Aufgaben der Kämmerei (z. B. Haushalts- und Finanzplanung, über- und außerplanmäßige Ausgaben, Jahresrechnung, ...) werden durch die Umstellung auf einen doppischen Haushalt erweitert. Inwieweit diese Aufgaben dann innerhalb der bisherigen Kämmerei erledigt werden, muss auf Grundlage einer Analyse der zukünftigen Aufgaben entschieden werden. In vielen Fällen wird es sich anbieten, das gesamte Rechnungswesen der Kommune unter einer Leitung zu bündeln. Hierzu könnten dann die Bereiche

- Finanzbuchhaltung (Führung der Geschäftsbücher, Jahresabschluss)
- Anordnungswesen (HÜL)
- Anlagenbuchhaltung
- Kosten- und Leistungsrechnung sowie
- Zahlungsabwicklung und Vollstreckung zählen.

### **8.4 ... oder Outsourcing?**

Ein Outsourcing von Verwaltungsaufgaben auf Private (auch kommunale GmbHs) ist jedenfalls dann nicht zulässig, wenn dabei Daten verarbeitet werden sollen, die dem Steuergeheimnis unterliegen. Grundsätzlich kann aber nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen ausgelagert werden.

Das Projekt wurde plangemäß Mai 2006 abgeschlossen. Projektleiter: Ralf Warnholz, Stadt Büdelsdorf

Die Handlungsempfehlungen wurden durch das Projektteam, die Koordinierungsgruppe und die Lenkungsgruppe der geschäftsführenden Vorstände verabschiedet, der „Lenkungsgruppe Verwaltungsreform“ vorgestellt und den

umstellenden Kommunen zur Umsetzung empfohlen. Die Veröffentlichung und Kommunikation erfolgte über den Internetauftritt des Innovationsrings (siehe unter <http://www.informdoku.de/nkr-sh/download/index.php>), über Rundschreiben aller kommunalen Landesverbände sowie über den Fachverband der Kämmerer und der Kassenverwalter.

Da den Arbeitsgruppen des Innovationsrings keine Kommune bekannt war, die auf die erweiterte Kameralistik umstellt, konzentrierte sich die Arbeit der Teilprojektgruppen auf ein an der Doppik orientiertes Umstellungskonzept. Die einzelnen Projektgruppen tagten regelmäßig, je nach Zeitziel des Projektauftrags mindestens 14-tägig oder monatlich. Da die Umsetzung des Projektes in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit kommunalen Landesverbänden und dem Innenministerium erfolgte, wurde sichergestellt, dass das neu entwickelte Haushaltsrecht in die Projektarbeit der Arbeitsgruppen Eingang findet. Durch die Mitwirkung von Institutionen der Aus- und Fortbildung (Verwaltungsakademie Bordesholm, Verwaltungsfachhochschule Altenholz) und die den kommunalen Landesverbänden angehörigen Beratungsunternehmen (Ge-

kom, Kubus) wurden die vorgenannten Projektergebnisse unter Aspekten des Qualitätsmanagements erarbeitet.

Mit diesem Projekt wird die Umsetzung des neuen Haushaltsrechts in den schleswig-holsteinischen Kommunen sichergestellt.

Die ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen ersetzen nicht nur die bisherigen Ausführungsanweisungen – die es künftig nicht mehr geben wird – sondern geben den Kommunen weit darüber hinaus eine Hilfestellung zur Umstellung auf die Doppik.

Die oben dargestellten Handlungsempfehlungen wurden am 26.6.2006 auf einer Großveranstaltung in den Holstenhallen in Neumünster – zusammen mit dem Doppik-Einführungsgesetz – vorgestellt (siehe [www.nkr-sh.de](http://www.nkr-sh.de)).

### Ausblick

Die in Kurzform vorgestellten Handlungsempfehlungen werden auf jeden Fall auch an die Rechtsentwicklung in Schleswig-Holstein und an die praktischen Erfahrungen angepasst, da sie sonst bereits nach kurzer Zeit wertlos sein könnten. Die Anpassung ist besonders wichtig, da es

keine Ausführungsanweisungen zur Gem-HVO geben wird.

Zudem bestätigt eine aktuelle Umfrage – des Innovationsrings NKR-SH und von Informdoku vom Mai 2006 – das 78 % der Verwaltungen (von 225 befragten Verwaltungen bei einer Rücklaufquote von 83 %) auf die Doppik umstellen. Darüber hinaus arbeiten jetzt schon fast die Hälfte der schleswig-holsteinischen Kommunen – nach einjähriger Projektarbeit – mit den Handlungsempfehlungen des Innovationsrings und / oder nehmen seine Hilfe in Anspruch. Der Bekanntheitsgrad des Innovationsrings liegt derweil bei 97 %.

Von der in Deutschland wohl einmaligen Gründung eines Innovationsrings zur Umsetzung des neuen kommunalen Rechnungswesens unter dem Dach der kommunalen Landesverbände haben sich die Kommunen viel Nutzen für die praktische Umsetzung versprochen. Die viele positive Resonanz bestätigt diese Nutzenvorstellung. Die Kommunalen Landesverbände haben sich im Juni 2006 darauf verständigt, dass die erfolgreiche Arbeit des Innovationsrings NKR-SH bis zum 31. Dezember 2008 fortgeführt werden soll.

# Bevorstehende gesetzliche Änderungen zur Umsetzung einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in Schleswig-Holstein\*

Ministerialrat Klaus Stöfen

Sehr geehrter Herr von Allwörden,  
sehr geehrter Herr Bülow,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zu Ihrer gemeinsamen Veranstaltung. Gerne will ich Ihnen über die gesetzlichen Änderungen zur Einführung einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in Schleswig-Holstein, dem Doppik-Einführungsgesetz, berichten.

Bevor ich konkret auf den Gesetzentwurf eingehe, gestatten Sie mir einige Vorbemerkungen.

## I. Vorbemerkungen

1. Sachstand der Arbeiten am Regelwerk  
Ich habe im September des letzten Jahres auf einer gemeinsamen Veranstaltung des Fachverbandes der Kassenverwalter und des Fachverbandes der Kämmerer meiner Hoffnung Ausdruck gegeben, dass

in diesem September sowohl ein erster Entwurf der für die Einführung der Doppik notwendigen Änderungen der Gemeindeordnung als auch ein erster Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik vorliegt. Wir können heute feststellen, dass wir viel weiter sind, als ich damals zu hoffen gewagt habe.

Anfang dieses Monats haben wir den kommunalen Landesverbänden zur Anhörung zugeleitet

- a) den Entwurf eines Doppik-Einführungsgesetzes, der es allen Kommunen ermöglicht, die Doppik anzuwenden.
- b) den Entwurf einer Genehmigungsfreiheitsverordnung, damit die Erleichterungen dieser Verordnung auch für die Kommunen zur Anwendung kommen, die die Doppik einführen, und
- c) den Entwurf einer Änderung der kammerealen Gemeindehaushaltsverordnung, mit der der Vorbericht wesentlich gestrafft und gleichzeitig an die für die

Doppik vorgesehene Regelung angepasst wird.

Darüber hinaus steht im Internet bereits der Entwurf einer Änderung der Eigenbetriebsverordnung, mit dem wir den Eigenbetrieben ermöglichen wollen, Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik anzuwenden. Dies soll den Gemeinden später auch die Erstellung eines Gesamtabschlusses erleichtern. Zur Gemeindehaushaltsverordnung – Doppik ist festzuhalten, dass bis auf die kassenrechtlichen Vorschriften ein fast vollständiger erster Entwurf vorliegt. Wir haben uns in der Arbeitsgruppe bereits mit einem Vorschlag zu den kassenrechtlichen Regelungen befasst, mussten aber erkennen, dass dieser zu knapp ausgefallen war und zu viele Fragen offen ließ. Von Seiten des Innenministeriums werden wir daher in den nächsten Monaten einen neuen Vorschlag für die kassenrechtlichen Regelungen erarbeiten und der Arbeitsgruppe zur Erörterung zuleiten. Im Anschluss daran steht eine vollständige Überarbeitung des ersten Entwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung – Doppik an, bevor wir dann im nächsten Jahr das Anhörungsverfahren zu dieser Verordnung einleiten können.

Darüber hinaus finden Sie im Internet unter der Internetadresse des Innenmi-

\* Rede anlässlich der Veranstaltung zur Doppik am 26.06.06 in Neumünster

nisteriums Verwaltungsvorschriften zum Produktplan, zum Kontenplan, zu den Abschreibungen und zu den Mustern.

#### 2. Erarbeitung des Gesetzentwurfs

Wie Sie wissen, haben wir zur Erarbeitung des Regelwerks für die Doppik eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die vier Kommunalen Landesverbände, der Landesrechnungshof, der Innovationsring und das statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein vertreten sind. Den Vorsitz hat auf Wunsch der Kommunalen Landesverbände das Innenministerium übernommen.

Einer der Grundsätze von denen sich die Arbeitsgruppe leiten lässt ist Konsens. Soweit es irgend geht, wollen wir alle Entscheidungen in der Arbeitsgruppe einvernehmlich treffen. Dies ist bislang bei allen Regelungen, die Sie unter der Internetadresse des Innenministeriums finden, und auch bei dem vorliegenden Doppik-Einführungsgesetz gelungen. Ich gehe daher davon aus, dass die Anhörung zu dem Gesetzentwurf zu keinen zeitlichen Verzögerungen führt, dass wir dem Kabinett den Gesetzentwurf im August vorlegen und anschließend dem Landtag zur Beratung zuleiten können. Wir haben also gute Chancen, dass der Landtag noch in diesem Jahr abschließend über den Gesetzentwurf berät und der Gesetzentwurf vor dem 1. Januar 2007 in Kraft tritt.

#### 3. Ausnahmegenehmigung

Damit bin ich bei der 3. Vorbemerkung, dem Thema: Ausnahmegenehmigung. Wenn das Doppik-Einführungsgesetz zum 1. Januar 2007 in Kraft ist, benötigen Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände keine Ausnahmegenehmigung für die Anwendung der Doppik. Ich sage Ihnen zu, wenn sich wider Erwarten das Gesetzgebungsverfahren verzögern sollte, erhalten alle Kommunen, die 2007 die Doppik anwenden wollen, die dann erforderliche Ausnahmegenehmigung. Für Eigenbetriebe, Einrichtungen, die nach der Eigenbetriebsverordnung geführt werden, und Zweckverbände nach § 15 Abs. 3 und 4 GkZ, die bereits 2007 den Entwurf einer Änderung der EigVO und damit Vorschriften des Entwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung – Doppik anwenden wollen, ist allerdings eine Ausnahmegenehmigung erforderlich. Selbstverständlich erhalten Sie diese Ausnahmegenehmigung auf Antrag auch.

#### 4. Verwaltungsstrukturreformgesetz

Das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz, das Ende März in Kraft getreten ist, hat auch einige haushaltsrechtliche Änderungen enthalten. Hervorheben möchte ich

- den Wegfall der Genehmigungspflicht von Kassenkrediten,
- die Genehmigungsfreistellung von Bürg-

schaften bei mittelfristig ausgeglichenem Verwaltungshaushalt und

- den Wegfall der Vorschrift, nach der der Haushalt mit den vorgeschriebenen Anlagen in den Ausschüssen beraten werden muss.

Selbstverständlich haben wir diese Änderungen auch in das Doppik-Einführungsgesetz übernommen.

### **II. Inhalt des Entwurfs des Doppik-Einführungsgesetzes**

Damit bin ich bei dem Inhalt des Doppik-Einführungsgesetzes. Kernstück bildet die Änderung der Gemeindeordnung. Bei den Änderungen der Kreisordnung, der Amtsordnung, des Gesetzes über kommunalen Zusammenarbeit und des Kommunalprüfungsgesetzes handelt es sich im Wesentlichen um redaktionelle Änderungen, so dass ich auf diese Änderungen hier nicht weiter eingehe. Technisch haben wir die Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in die Gemeindeordnung eingefügt, indem wir den bisherigen Abschnitt Haushaltswirtschaft in 3 Unterabschnitte untergliedert haben:

- der Unterabschnitt 1 enthält die Vorschriften, die sowohl für die Kameralistik als auch für die Doppik Anwendung finden,
- der Unterabschnitt 2 enthält die Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung,
- der Unterabschnitt 3 enthält die Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung.

Die Gabelung bildet der neu eingefügte Absatz 4 in § 75 GO. Diese Vorschrift enthält das Wahlrecht der Gemeinde, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen oder der doppelten Buchführung zu führen. Die Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen will, hat eine entsprechende Regelung in ihre Hauptsatzung aufzunehmen. Wir werden Ihnen hierfür in diesen Tagen einen Formulierungsvorschlag unterbreiten. Um Missverständnissen vorzubeugen, aus dieser Regelung ist keine Präferenz für die Kameralistik abzuleiten. Sie ist einfach verwaltungsökonomisch begründet. Wir müssen davon ausgehen, dass zumindest im ersten Jahr die Gemeinden, die die Doppik anwenden, noch in der Minderheit sind. Ein umgekehrtes Vorgehen würde also für die weit überwiegende Zahl der Gemeinden eine doppelte Änderung ihrer Hauptsatzung bedeuten, wenn wir erwarten, dass schon in wenigen Jahren die Mehrheit der Kommunen die Doppik anwendet.

Wenden wir uns nun also dem 3. Unterabschnitt zu, in dem die Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung niedergelegt sind. Als erstes fällt auf, dass abgesehen von den Begrifflichkeiten Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen viele Vorschriften den bewährten kameralen Vorschriften entsprechen. Dies gilt beispielsweise für die Regelungen

- zur Nachtragssatzung,
- zur vorläufigen Haushaltsführung,
- zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen,
- zu den Verpflichtungsermächtigungen,
- zu den Krediten,
- zu den Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte,
- zu den Kassenkrediten und
- zum Vermögen.

Kommen wir uns also zu den Vorschriften, bei denen es wesentliche Veränderungen gibt oder die neu sind.

1. Im doppelten Haushaltsrecht besteht der Haushaltsplan aus

- einem Ergebnisplan, der die Erträge und Aufwendungen enthält,
- einen Finanzplan, der die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit enthält,
- aus den Teilplänen, die jeweils wiederum aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan bestehen,
- und dem Stellenplan.

Die Bildung der Teilpläne erfolgt in Anlehnung an den Produktrahmen.

1. Wichtig ist, dass es keine gesonderte mittelfristige Finanzplanung und kein gesondertes Investitionsprogramm gibt. Die Finanzplanung und das Investitionsprogramm sind in den Haushaltsplan integriert. Das bedeutet, dass der Ergebnisplan, der Finanzplan und die Teilpläne jeweils für 5 Jahre aufgestellt werden; hinzu kommt das Ergebnis des Vorjahres.

2. Die bisherige Gemeindekasse wird zu einer Finanzbuchhaltung weiterentwickelt. Gesehen werden muss, dass in einem doppelten System der Umfang der Buchführungsaufgaben einen wesentlich größeren Stellenwert einnimmt. Zu den Aufgaben der Finanzbuchhaltung, die wir in der Gemeindehaushaltsverordnung – Doppik noch weiter konkretisieren müssen, gehören in jedem Fall wie bisher

- die Annahme der Einzahlungen und deren Verbuchung,
- die Leistung der Ausgaben und deren Verbuchung und
- die Verwahrung der Kassenmittel.

Sinnvoll dürfte es auch sein, wie bisher der Finanzbuchhaltung Aufgaben des Mahnwesens und der Vollstreckung übertragen zu können. In der Finanzbuchhaltung werden meines Erachtens in jedem Fall auch die Finanzrechnung und die Teilfinanzrechnungen zu erstellen sein. Ob die Finanzbuchhaltung auch zuständig sein soll für die Erstellung der Ergebnisrechnung und der Bilanz, werden wir noch erörtern müssen. Selbstverständlich wird eine Mitwirkung erforderlich sein. Aber Fragen wie: Wofür müssen Rückstellungen gebildet werden, welche Rückstellungen können aufgelöst werden, sind Sonderabschreibungen erforderlich, sind sicher nicht in der Finanzbuchhaltung zu verantworten.

3. Damit bin ich bei dem Jahresabschluss. Er besteht, wie Sie meinen Ausführungen entnommen haben, aus

- der Ergebnisrechnung,
- der Finanzrechnung,
- den Teilrechnungen, die aus einer Teilergebnisrechnung und einer Teilfinanzrechnung bestehen,
- der Bilanz und
- dem Anhang.

Ferner ist dem Jahresabschluss ein Lagebericht beizufügen.

4. Die Prüfung des Jahresabschlusses soll wie bisher durch die Rechnungsprüfungsämter oder – wenn kein Rechnungsprüfungsamt besteht – durch einen Ausschuss der Gemeindevertretung erfolgen. Auch die Eröffnungsbilanz ist entsprechend zu prüfen.

Da dies für die Rechnungsprüfungsämter vielfach die erstmalige Prüfung einer Bilanz bedeutet, kann es sinnvoll sein, dass sich das Rechnungsprüfungsamt dabei von Angehörigen freier Berufe unterstützen lässt. Die Gemeinde sollte dies auch für die Prüfung der ersten Jahresabschlüsse in Erwägung ziehen. Im Übrigen gehe ich davon aus, dass die überörtlichen Prüfungsbehörden Gemeinden, die ihr Rechnungswesen umgestellt haben, soweit wie möglich zeitnah nach der Umstellung beratend prüfen. Ich empfehle daher den Gemeinden, die ihr Rechnungswesen zum 1. Januar 2007 umstellen, dies dem zuständigen Gemeindeprüfungsamt oder dem Landesrechnungshof frühzeitig mitzuteilen.

5. Eine gravierende Neuerung ist der in Zukunft zu erstellende Gesamtabschluss. Die Gemeinden haben in der Vergangenheit eine Vielzahl von Aktivitäten aus dem Haushalt in unterschiedliche Organisationsformen – eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, Gesellschaften und Anstalten – ausgliedert. Aufgabe des Gesamtbeschlusses ist es, unter Berücksichtigung dieser Ausgliederungen ein den tatsäch-

lichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragsgesamtlage zu vermitteln. Der Gesamtabschluss dient damit der Information und kann einen Beitrag zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten der Aktivitäten der Gemeinde leisten.

Natürlich haben wir, die Arbeitsgruppe, es auch hier unseren Gemeinden so einfach wie vertretbar gemacht.

- Wir haben Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von der Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses freigestellt.
- Aufgabenträger, die für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragsgesamtlage der Gemeinde von untergeordneter Bedeutung sind, müssen in den Gesamtabschluss nicht einbezogen werden.
- Durch eine klare enumerative Aufzählung der Aufgabenträger, die in den Gesamtabschluss einzubeziehen sind, haben wir für Rechtsklarheit gesorgt.
- Die Aufzählung berücksichtigt selbstverständlich, dass nur solche Aufgabenträger sinnvoll einbezogen werden können,
- die die kaufmännische Buchführung anwenden,
- die über ein Stammkapital verfügen und
- bei denen der Anteil des Stammkapitals der Gemeinde feststeht.

Schließlich sieht die Regelung zum Gesamtabschluss vor, dass er erstmals 5 Jahre nach Erstellung der Eröffnungsbilanz zu erstellen ist. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass nach der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik Ansätze in der Eröffnungsbilanz innerhalb von 4 Jahren nach Erstellung der Eröffnungsbilanz korrigiert werden können, wenn sich herausstellt, dass Vermögen und Schulden in Eröffnungsbilanz mit einem zu hohen oder einem zu niedrigen Wert angesetzt worden sind. Zudem erleichtert es die Erstellung eines Gesamtabschlusses, wenn Abstimmungen im Rechnungswesen mit den Aufgabenträgern, die in den Gesamtabschluss einbezogen werden, erfolgt sind. Die Übergangsregelung gibt den Kommunen und ihren Aufgabenträgern hierfür einen gewissen Zeitraum.

Lassen Sie mich an dieser Stelle noch einmal ein Argument aus der Anfangszeit der Diskussion über die Einführung der Doppik erinnern. Man erhoffte sich damals davon auch, dass die Gemeinden keine Ausgliederungen mehr vornehmen und evtl. sogar ausgegliederte Einheiten wieder in den Haushalt integrieren. Ich habe bislang leider nicht den Eindruck, dass sich diese Hoffnung erfüllt. Man sollte sich aber bewusst sein, dass Ausgliederungen aus dem Haushalt den Gesamtüber-

blick über die Aktivitäten der Gemeinde erschweren und bei der Erstellung des Gesamtabschlusses zusätzliche Kosten verursachen.

Schließlich, meine Damen und Herren enthält das Doppik-Einführungsgesetz natürlich noch die erforderlichen Verordnungsermächtigungen und die notwendigen Ermächtigungen, Muster für verbindlich zu erklären.

### III. Fazit

Lassen Sie mich ein Fazit ziehen:

1. Die Kommunen, die ihr Rechnungswesen zum 1. Januar 2007 auf die Doppik umstellen wollen, finden dafür gute rechtliche Voraussetzungen vor.

2. Den Kommunen, die ihr Rechnungswesen 2008 bis 2010 umstellen wollen, empfehle ich eindringlich, § 11 Abs. 3 der kamerale Gemeindehaushaltsverordnung für eine kostengünstige Umstellung zu nutzen. Sie haben in den vergangenen 10 Jahren aufgrund von Änderungen des § 11 der kamerale Gemeindehaushaltsverordnung Kindergärten, Schwimmbäder, Museen, Stadtbüchereien und Hilfsbetriebe bewertet und für diese kalkulatorische Kosten im Haushalt veranschlagt. Warum soll Ihnen das nicht auch ohne Hilfe Dritter bei Schulen und Verwaltungsgebäuden möglich sein? § 52 des Entwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik bestimmt ausdrücklich, dass im bisherigen Rechnungswesen ermittelte Wertansätze für die Eröffnungsbilanz übernommen werden können. Darüber hinaus ermöglicht § 53 des Entwurfs der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik eine Berichtigung der Wertansätze innerhalb von 4 Jahren nach Erstellung der Eröffnungsbilanz.

3. Denen, die sich noch nicht für die Doppik entschieden haben, möchte ich gleichwohl dringend empfehlen, sich mit der Doppik intensiv zu befassen.

Ich sage nicht, der Vorteil der Doppik liegt darin, dass über Abschreibungen und Rückstellungen der tatsächliche Ressourcenverbrauch transparent gemacht wird und so im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit ein zusätzlicher Konsolidierungsdruck erzeugt wird. Jeder, der sich etwas mit dem Haushaltsrecht befasst hat, weiß dass sich dies auch mit der Kameralistik erreichen lässt. Wir müssten nur die Kann- bzw. Sollregelungen im § 11 Abs. 3 der kamerale Gemeindehaushaltsverordnung zu den Abschreibungen und im § 19 Abs. 4 zu den Sonderrücklagen in Muss-Regelungen ändern. Ich sage auch nicht, dass Doppik die Haushaltskonsolidierung ersetzt. Das stimmt einfach nicht. Ich leugne auch nicht, dass die Doppik zu einmaligen Mehrkosten, z. B. für die Fortbildung und für die Software, und zu lau-

fenden Mehrkosten, z. B. für die jährlichen Inventuren führt.

Aber die Doppik hat Vorteile, die eine Kameralistik nicht bieten kann:

- einheitlicher Rechnungsstil von Kommune, Anstalten, Sondervermögen und Gesellschaften,
- Erleichterung der Erstellung von Kosten- und Leistungsrechnungen und damit auch von Gebührenkalkulationen,
- besserer Überblick über die Gesamtlage der Kommune durch einen Gesamtabschluss.

Wegen dieser Vorteile und nicht nur, weil man fortschrittlich sein möchte, ist damit zu rechnen, dass die Umstellung auf die Doppik eine Eigendynamik entfalten wird. Dies wird ja auch durch die jüngste Umfrage bestätigt. Diejenigen, die abwarten wollen, müssen also damit rechnen, dass ihnen schon bald von kommunalen Vertretern die Frage gestellt wird: Warum müssen wir – anders als unsere Nachbargemeinde – noch vormittags über einen kameralen Haushalt und nachmittags über einen doppischen Wirtschaftsplan beschließen? Auch werden Sie nicht aus-

schließen können, dass die Software-Anbieter sich vorrangig der Doppik als Markt der Zukunft zuwenden werden und nur noch mit der verbleibenden Manpower die Software für die Kameralistik pflegen. Wahrscheinlich werden Anpassungen der Software für die Kameralistik auch teurer, da die Software-Unternehmen diese auf immer weniger, überwiegend kleine Nutzer umlegen müssen. Dies alles spricht dafür, dass die Umstellung auf die Doppik möglicherweise schneller voranschreiten wird, als wir dies noch vor einigen Monaten geglaubt haben.

# Erfahrungen auf dem Weg in die Doppik\*

## Gemeinden Heikendorf – Mönkeberg – Schönkirchen

Bürgermeister Michael Koops - Gemeinde Schönkirchen

### I. Anlass und Anstoß für den Umstellungsprozess von der Kameralistik zur Doppik

Den drei Gemeinden ging es Anfang 2004 nicht nur um die gemeinhin bekannten Vorteile des „Neuen kommunalen Rechnungswesens in Schleswig-Holstein (NKR-SH)“, sondern auch darum, den Veränderungsprozess aus der Verwaltungsstrukturreform (VSR) mit dem NKR-SH zu begleiten. Als Ausgangslage stellte sich die Situation, dass drei amtsfreie Gemeinden in dem zukünftigen Amt Schrevenborn aufgehen, die Gemeinde Schönkirchen die Abwasserbeseitigung aus ihrem Eigenbetrieb an den Abwasserzweckverband Ostufer Kieler Förde abgeben will, die drei kommunalen Bauhöfe in einem neuen Eigen-

betrieb „Amtsbetriebshof“ mit nur noch zwei Stützpunkten verschmolzen sowie die Gemeindewerke als Energieversorger in Schönkirchen Eigenbetrieb und in Heikendorf GmbH fusioniert werden. Dieser Gesamtprozess wird am 1. Januar 2007 weitestgehend mit Inkrafttreten des neuen Amtes Schrevenborn abgeschlossen sein – eine strategische Neupositionierung am Ostufer Kieler Förde. (Siehe Schaubild 1)

Wie man dieser Zielsetzung unschwer entnehmen kann, eröffnen sich umfangreiche Überlegungen und Fragen zur Vermögensauseinandersetzung, Liquiditätssteuerung, zukünftigen Finanzierbarkeit von Gemeinden, Amt und Betrieben, aber auch zur drängenden Haushaltskonsolidierung für zwei der beteiligten kom-

munalen Partner. Konsequente wie auch zufrieden stellende Antworten kann an dieser Stelle nur das NKR-SH und jenes wiederum bereits Prozess begleitend mit Aufbau der erforderlichen Anlagenbuchführung liefern.

### II. Der Umstellungsprozess im geplanten Vorgehen

(Siehe Schaubild 2)

Wir gaben uns in 2004 nachstehende Eckpunkte vor.

#### a) Dialog mit der Selbstverwaltung und Einholung der Grundsatzbeschlüsse

Die Beschlüsse wurden einstimmig nach einer gemeinsamen Informationsveranstaltung aller Haupt- und Finanzausschüsse durch die drei Gemeindevertretungen im III. Quartal 2004 gefasst.

#### b) Auswahl der Anwendungssoftware

In einem durch Dritte oder andere Reformen/Prozesse unberührten Vorhaben sollte zunächst am bislang als Entwurf stehenden Rechtsrahmen zum NKR-SH die ideale Einrichtung der örtlichen Organisation aufgestellt und dann im Abgleich zu den am Markt befindlichen Softwareprodukten gemessen werden.

Diese Konstellation ergab sich für unseren Prozess aus der Tatsache unterschiedlicher Anwendungen nicht, wobei zwei Gemeinden, wenn auch wiederum auf abweichenden Programmständen schon eine namenhafte Anwendung im Echtbetrieb hatten. Hierzu bot das Softwarehaus allen Beteiligten quasi als Pilotprojekt den Umstieg auf die kommunale Doppik-Plattform an. Dieses für uns günstige Angebot besaß darüber hinaus den Vorteil, ein Produkt einsetzen zu können, welches sich in anderen Bundesländern bereits im Echtbetrieb befindet. Bislang hat die Umstellung von der Vermögenserfassung (Exel-Schnittstellen) bis zur Kontenmigration dem Grunde nach einen erfolgreichen

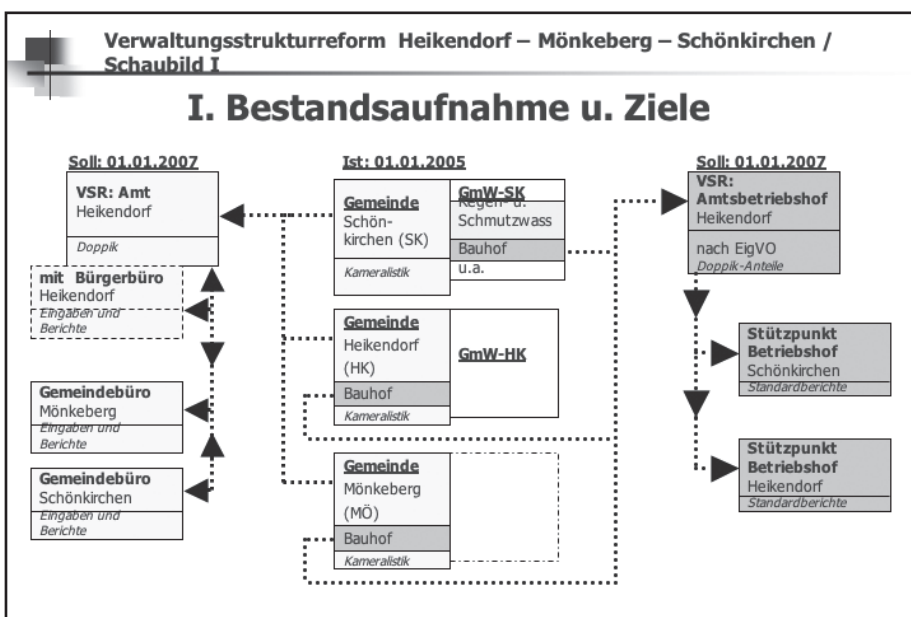


Schaubild 1

\* Beitrag anlässlich der Veranstaltung zur Doppik am 26.06.06 in Neumünster



Schaubild 2



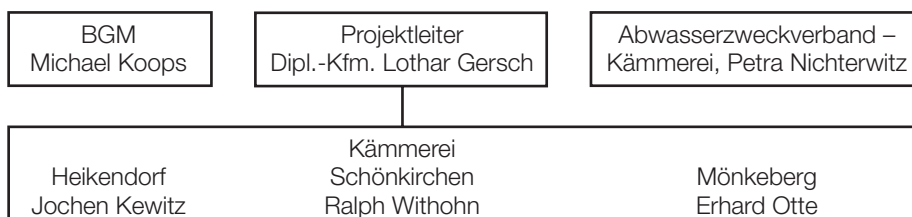
Schaubild 3

Verlauf, was uns zuversichtlich stimmt (Siehe Schaubild 3).

**c) Abwägung externe Berater versus Eigenleistung**

Nicht zuletzt das knappe Reformbudget führte zur Entscheidung, den Umstellungsprozess weitestgehend aus eigener Kraft zu vollziehen. Völlig klar war den Beteiligten, hier nicht ohne zusätzliches Fachpersonal auszukommen und es wurde zunächst befristet ein Diplom-Kaufmann/Betriebswirt als Projektleiter eingestellt.

**Projektorganisation – Projektgruppe**



Abgesehen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wird die Umstellung von der Projektgruppe und Mitarbeiterschaft realisiert. Dabei soll keinesfalls verschwiegen werden, dies nur mit zeitlich deutlichem Mehraufwand darstellen zu können, so dass ggf. der pekuniäre Abstand zur Fremderstellung abschmilzt. Und doch sind wir von diesem Weg überzeugt. Zwei unschätzbare Vorteile haben sich erschlossen:

1. Wir gestalten unser örtliches Rechnungswesen selbst und es bringt uns Motivation sowie interne Kenntnisse im Aufbau und der Wirkungsweise des NKR vor Ort.
2. Wir erwerben Prozess begleitend das nötige Wissen für das NKR, was uns in seiner Anwendung sicher macht.

**d) Vermögenserfassung – Organisation des doppischen Haushaltes – Aufbau des Kontenrahmens**

Der Projektleiter erstellte für die Vermögenserfassung und Vermögensbewertung die notwendigen Richtlinien, nach denen sich der erste aktive Verfahrensschritt entwickelt. Für die bis zum 31.12.2006 fortlaufende Inventur zur Erstellung des Inventars wurden an der vorläufigen Bilanzstruktur für die Gemeinden und Betriebe ausgerichtet, die einzelnen Inventurfelder festgelegt, zur Erfassung je Inventurfeld eine Excel-Datei bereitgestellt und dann die Erfassung per Laptop auf den Weg gebracht. An dieser Stelle bekommen die in der Inventur befassten Mitarbeiter/innen erstmals einen Einblick, aber auch Mitverantwortung, so z. B. auch Schulleiter und Hausmeister. Die Ersterfassung nahm den Zeitraum von Januar 2005 bis Juli 2006 ein, wird aber in aller Konsequenz bis zum IV. Quartal 2006 noch nachlaufen. Nennenswerte Probleme haben sich erfrelicherweise weder in der Sache noch in einzelnen Personen ergeben und doch darf das Maß der Überzeugungsarbeit vor Ort nicht unterschätzt werden. Am Ende steht der Export der erhobenen Daten an das (interne) Rechnungswesen.

Die Organisation des Rechnungswesens im „Dreikomponentensystem“ des NKR ist dem Schaubild IV zu entnehmen, wobei das Amt einen Organisationshaushalt, also nach Aufbau der Amtsverwaltung mit Budgetierung und die Gemeinden, aber auch der Eigenbetrieb Produkthaushalte erhalten. Die Überleitung der kameralen Daten wurde anhand der Migrationstabelle aus der Anwendungssoftware vollzogen, was sich als eine erhebliche Hilfestellung erwies. So wird es nach Migration der Konten im Mai / Juni 2006 möglich sein, erste Nullpläne für die Haushalte 2007 von Amt, Gemeinden und Betrieb zu erstellen, was die Planung der Verwaltungsentwürfe



## VI. Organisation der doppischen Haushalte

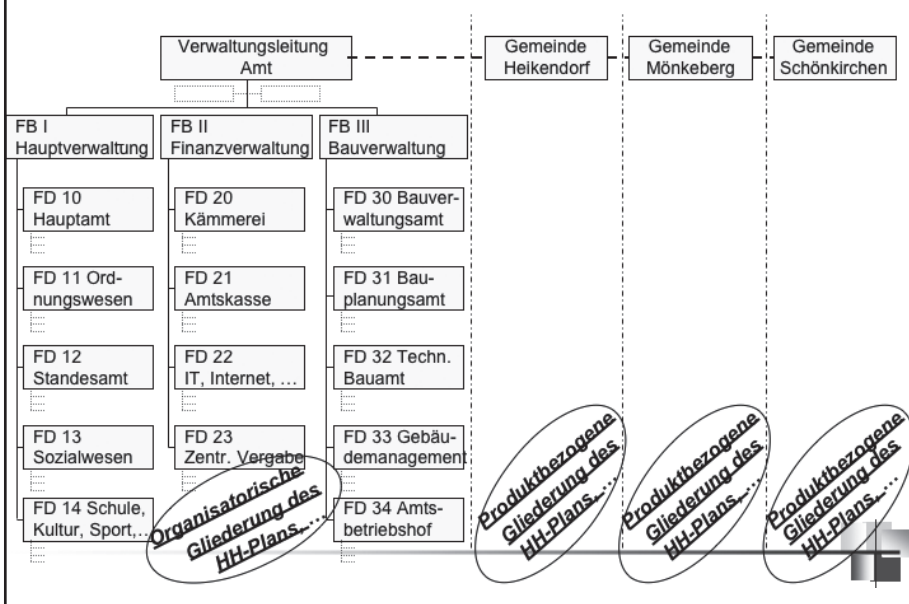


Schaubild 4

bis zum 30. September 2006 sicherstellen soll. Natürlich löst die Kontenmigration einen gründlichen Kontroll- und Änderungs-, aber auch Ergänzungsaufwand aus, der für die Monate Juli und August 2006 ansteht.

Ein Auszug aus der Migrationstabelle ist unten enthalten.

### e) Ausbildung und Fortbildung von Verwaltung und Selbstverwaltung

Für uns war und ist ein zeitnahes und Wissen erhaltendes Aus- und Fortbildungskonzept von elementarer Bedeutung. So wurden die Mitarbeiter/innen, aber auch die Damen und Herren der Selbstverwaltung nach Auftaktreferaten an nach örtlichen Bedürfnissen ausgerichteten Aus- und Fortbildungsbausteinen an das NKR herangeführt.

- Auftaktveranstaltungen: am 3. August 2005
- Arbeitstagungen nach Anwendung: September und November 2005  
(EDV und Konvertierung der Daten) Mai, August, Oktober und November 2006
- BWL-Rechnungswesen  
Ausbildung der Mitarbeiter/innen: 6 Tage im Mai 2006

Schulung durch Projektleiter, BGM Koops und einen externen Dozenten.

### Auszug aus der Migrationstabelle:

Glied.	Grupp.	Budget	Produkt	Sachkonto	Finanzkonto	Prozent (Auft.)	Text	Bezeichnung
900	0000	20.6.611	6.611	4011	6011	100	Ja	Grundsteuer A
900	0010	20.6.611	6.611	4012	6012	100	Ja	Grundsteuer B
200	5000	14.2.213	2.215	5211	7211	35	Ja	Uml. Schulverw., Unterhaltung Grundst., GuH-Schule
200	5000	14.2.221	2.221	5211	7211	30	Ja	Uml. Schulverw., Unterhaltung Grundst., Realschule

### Beispiele:

**Grundsteuer A und B**  
**Umlage der Schulverwaltung, Unterhaltung der baulichen Anlagen und Grundstücke**

Vertiefungen Haushaltsplanung mit Zugriff auf den neuen Haushalt:  
1 – 2 Tage Juli/August 2006

Vertiefungen Rechnungswesen mit Zugriff auf die Konten als Testdateien:  
2 – 3 Tage Oktober/November 2006

Schulung der Selbstverwaltung:  
23. September 2006

Das Schulungsbudget umfasst unter Anrechnung des internen Aufwandes ohne IT-Schulung in etwa 15.000 Euro.

### III. Schlussbetrachtung

Nicht nur, dass inzwischen alle Beteiligten vom Wert und Nutzen des NKR überzeugt sind, es ist bereits in der Gründungsphase des neuen Amtes und Verwaltungsstrukturreform eine wesentliche Hilfe gewesen. Ferner konnte trotz des harten oder auch kalten Umstiegs von Kameralistik auf Doppik parallel zur Verwaltungsstrukturreform eine Reform aus einem Guss erstellt werden. Die außerordentliche Belastung der Mitarbeiter/innen, für deren Einsatz an dieser Stelle auch ein Dankeschön angebracht ist, zahlt sich nicht nur in den Vorteilen aus dem NKR zur Steuerung der Kommunen aus. Es bleibt vielmehr den Kollegen und Kolleginnen eine baldige Reform nach der Reform erspart.

Trotz der aufwendigeren Doppik zeichnen sich die Vorteile und der Nutzen im Verhältnis zur Kameralistik heute schon für alle Beteiligten im Amt Schrevenborn ab.

# Neues Kommunales Haushaltsrecht – Fachliche Begleitung durch die GeKom

Marlies Dewenter-Steenbock, Geschäftsführerin, GeKom GmbH

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein steht bevor.

Wesentliche Elemente sind dabei die Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik mit den Komponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung, Lagebericht und Erläuterungsbericht und die damit verbundene Ersterfassung und -bewertung des kommunalen Vermögens, die Neugliederung und Neugruppierung des Haushalts sowie die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Als Unternehmen, das die Beratung kommunaler Verwaltungen und Unternehmen zur Aufgabe hat, haben wir uns bereits frühzeitig mit den Problemen der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts beschäftigt. Durch die Struktur der GeKom, die in mehreren Bundesländern tätig ist, gibt es auch umfangreiche Kenntnisse, wie in anderen Bundesländern verfahren wird. Darüber hinaus kooperieren wir sehr intensiv mit der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft WIKOM (Tochter der Mittelrheinischen Treuhandgesellschaft und Gesellschafter unseres Unternehmens), deren Schwerpunkt die Beratung öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen ist, und die in mehreren Ländern beauftragt ist, die externe Projektsteuerung bei der Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts in einzelnen Bundesländern zu übernehmen.

Auf der Grundlage unserer bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens schlagen wir vor, dass die Umsetzung im Einzelnen von erfahrenen Fachleuten begleitet werden sollte:

1. Die GeKom kann die Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungswesen,

einschließlich der Vermögenserfassung und -bewertung, allein und vollständig übernehmen.

2. Die GeKom kann aber auch die fachliche Begleitung für Gruppen von Verwaltungen übernehmen.

Mitarbeiter der beteiligten Kommunalverwaltungen sowie jeweils ein Vertreter der GeKom und der WIKOM führen gemeinsam die Umstellung auf das neue Haushaltsrecht durch.

3. Auf Wunsch übernehmen wir auch die Federführung für eine Kommune oder aber für eine Gruppe mehrerer Kommunen (z. B. in einem Kreis), geben Ratschläge und Hinweise bzw. leiten an und protokollieren die einzelnen Ergebnisse.

Die verschiedenen Mitarbeiter der Verwaltungen werden frühzeitig in den Umsetzungsprozess mit eingebunden. Dadurch werden möglicherweise bestehende Verunsicherungen bei den Mitarbeitern abgebaut.

Durch die Zusammenfassung mehrerer Verwaltungen ist einerseits ein kostengünstiges Verfahren gegeben, andererseits besteht die Möglichkeit, bei gleichgelagerten Fallgestaltungen oder Interessen auch vergleichbare Lösungen zu wählen.

Darüber hinaus werden der verwaltungsinterne Sachverstand und die örtlichen Besonderheiten mit einbezogen und die internen Hilfeleistungen, sei es durch uns oder Dritte wie Ingenieurbüros etc., auf das unbedingt nötige Maß begrenzt.

Wir gehen bei der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts in folgenden Arbeitsschritten vor, die sich nicht notwendigerweise wirklich streng aneinander anschließen. Überschneidungen

- und Rückkoppelungseffekte sind möglich und werden entsprechend berücksichtigt:
- 1. Schritt: Vermögenserfassung
  - 2. Schritt: Vermögensbewertung
  - 3. Schritt: Erfassung der Finanzmittel
  - 4. Schritt: Kommunale Eröffnungsbilanz
  - 5. Schritt: Kosten- und Leistungsrechnung
  - 6. Schritt: Doppelte kaufmännische Buchführung

Je nach Größe der Verwaltung können für einzelne Bereiche Mitarbeiter auch innerhalb der Verwaltung gemeinsam tätig werden. Hierfür übernehmen wir die Anleitung.

Die GeKom kann aber auch – wenn dies gewünscht wird – das „Rundherum Sorglospaket“ anbieten und die gesamte Umstellung übernehmen. Wir empfehlen jedoch, daß die Mitarbeiter, die nach Umstellung mit dem NKR praktisch arbeiten sollen, von vornherein in die Umstellung integriert werden, selber mitarbeiten, allerdings unter unserer Projektleitung und jeweils mit den aus unserer Gruppe erforderlichen Personen.

Als zentraler Ansprechpartner übernimmt die GeKom die Projektleitung. Sie wird dabei von einem erfahrenen Experten - der Firma WIKOM AG - unterstützt.

In unserer Gruppe werden für die Kommunen tätig:

- Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in der Kommunalverwaltung und im kameralen Rechnungswesen,
- Wirtschaftsprüfer,
- Diplom-Verwaltungsbetriebswirt,
- Diplom-Ingenieur (FH) und Wirtschaftsingenieur,
- Bilanz-Buchhalterin.

Die Vermögenserfassung und -bewertung sollte nach unseren Erfahrungen mit Unterstützung der EDV durchgeführt werden, ohne dass die Kommunen später gezwungen sind, mit diesen Programmen weiter zu arbeiten. Dies ist aber nicht Voraussetzung für unsere Tätigkeit.

Wir würden uns freuen, wenn unser Konzept Interesse findet.

## Aktuelles aus dem Projekt Informdoku

Gabriele Bischof, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt Informdoku

### **Ergebnisse der Befragung zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (April/Mai 2006)**

Im April hat Informdoku im Auftrag der kommunalen Landesverbände und in Zusammenarbeit mit dem Innovations-

ring NKR-SH eine flächendeckende Befragung aller kommunalen Verwaltungen in Schleswig-Holstein zum Umsetzungsstand des NKR durchgeführt.

Die Beteiligung an der Befragung war enorm, über 80 % aller Städte, Gemeinden

und Ämter haben den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt (Rücklaufquote aller hauptamtlichen Kommunalverwaltungen = 83,6 %). Vielen Dank an alle diejenigen, die den Fragebogen so schnell bearbeitet haben, denn mit ihrer Mitarbeit können wir hier Ergebnisse präsentieren, die den Stand in Schleswig-Holstein nicht nur repräsentativ, sondern fast absolut wiedergeben. Die Informationen zum Umsetzungsstand in den Kreisen wurden direkt

vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistag bezogen und in die Ergebnisdarstellung eingebracht.

Das wohl interessanteste Ergebnis gleich zu Beginn: Fast 80 % der kommunalen Verwaltungen haben sich für die Einführung der Doppik entschieden bzw. sie tendieren zur Doppikeinführung in ihrer Kommune. Nur eine Verwaltung wird die Erweiterte Kameratechnik praktizieren, der Rest ist noch unentschieden.

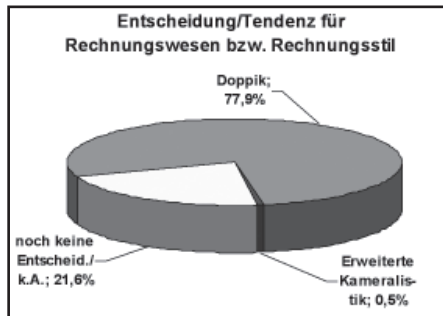


Abb. 1

Vergleicht man dieses Ergebnis mit der im August 2004 durchgeführten Befragung von Rambøll Management, so ist die Entwicklung eindeutig: Damals hatten sich „nur“ 55 % für die Doppik ausgesprochen, 12 % der Befragten präferierten zum damaligen Zeitpunkt die Erweiterte Kameratechnik.

Die großen Verwaltungen sind sich in ihrer Entscheidung für die Einführung der Doppik schon sicherer als die kleineren: Alle Kreise und etwa 85 % aller Städte haben sich für die Doppik entschieden.

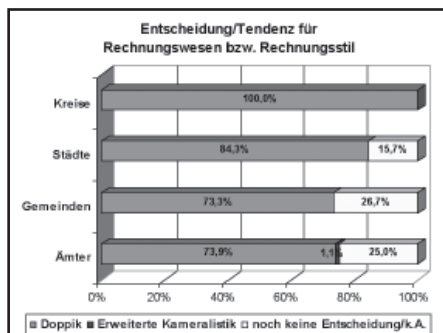


Abb. 2

In den kleineren Verwaltungen der Gemeinden und Ämter ist der Anteil derjenigen, die sich bisher noch nicht eindeutig entschieden haben, mit jeweils etwa einem Viertel noch relativ groß. Hier sind allerdings auch die Verwaltungen vertreten, die aufgrund bevorstehender Zusammenlegungen im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform alle Aktivitäten hinsichtlich der Umstellung auf das NKR gestoppt haben, um einen einheitlichen Weg mit den Fusionspartnern abzustimmen.

Die Entscheidung für die Einführung der Doppik ist bei über einem Viertel (28,6 %) aller befragten Kommunen bereits durch

einen vorliegenden Beschluss abgesichert, bei den Kreisen liegt durchgängig ein Beschluss vor und bei den Städten liegt dieser Anteil schon bei einem Drittel (35,3 %).

Die Kommunen, die eine Umsetzung beschlossen oder geplant haben, werden diese zum größten Teil spätestens bis zum Jahr 2010 durchgeführt haben. Elf kommunale Verwaltungen (9,6 %) werden bereits im kommenden Jahr die Umstellung vollziehen.

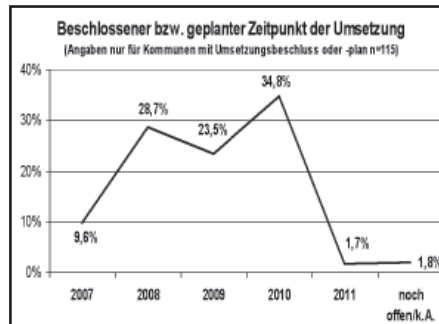


Abb. 3

Das sind die Städte Plön, Brunsbüttel und Tönning, der Kreis Pinneberg, die Gemeinde Altenholz und die Gemeinden Schönkirchen, Mönkeberg und Heikendorf, die sich 2007 zum Amt Schrevenborn zusammenschließen werden, sowie die Ämter Rantzau, Grube und Pinneberg-Land.

Bis zum Jahr 2009 werden über die Hälfte der Kommunen, die einen genauen Zeitpunkt angeben, umgestellt haben.

Die ersten Schritte zur Umsetzung wurden aber in sehr vielen Kommunen bereits gestartet. Etwa 80% aller befragten kommunalen Hauptverwaltungen haben bereits mit der Vermögenserfassung und -bewertung begonnen bzw. sie werden noch in diesem Jahr damit beginnen.

Und mehr als jede vierte Kommune (Datenlage ohne Kreise) hat bereits ihre Mitar-

beiter/innen qualifiziert (28,2 %) und etwa jede vierte hat die Softwareanforderungen spezifiziert (23,9 %).

Es gibt zum Befragungszeitpunkt sogar Kommunen, die bereits alle Einzelschritte auf dem Weg zur Umstellung auf das NKR begonnen haben, das sind die Stadt Wyk auf Föhr sowie die Gemeinden des künftigen Amtes Schrevenborn (Schönkirchen, Mönkeberg, Heikendorf). Die ersten Schritte (Vermögenserfassung und -bewertung, Produktbildung, KLR/Berichtswesen/Controlling) haben darüber hinaus auch die Städte Norderstedt, Kellinghusen, Bad Segeberg, Neumünster, Kiel, Bargtheide und Schwarzenbek sowie die Ämter Rantzau und Breitenfelde umgesetzt bzw. gestartet. Die Stadt Neumünster überführt zurzeit die Kameratechnik in die Doppik und die Ämter Grube und Rantzau praktizieren den Parallelbetrieb ganz bzw. in Teilbereichen.

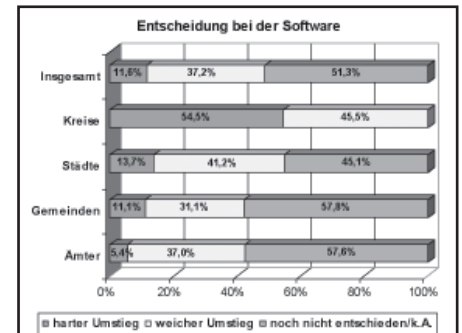


Abb. 5

Für den Parallelbetrieb bzw. einen weichen Umstieg in der Software haben sich bisher 37,2 % der Befragten entschieden, den harten Umstieg wollen 11,6 % aller befragten Kommunen vollziehen. Über die Hälfte hat sich bisher in dieser Frage noch nicht entschieden.

Das Softwarekonzept der Kreise ist zweigeteilt, sechs Kreise werden den harten Umstieg, fünf Kreise den weichen Umstieg vollziehen. Alle anderen bevorzugen eindeutig den weichen Umstieg vor dem

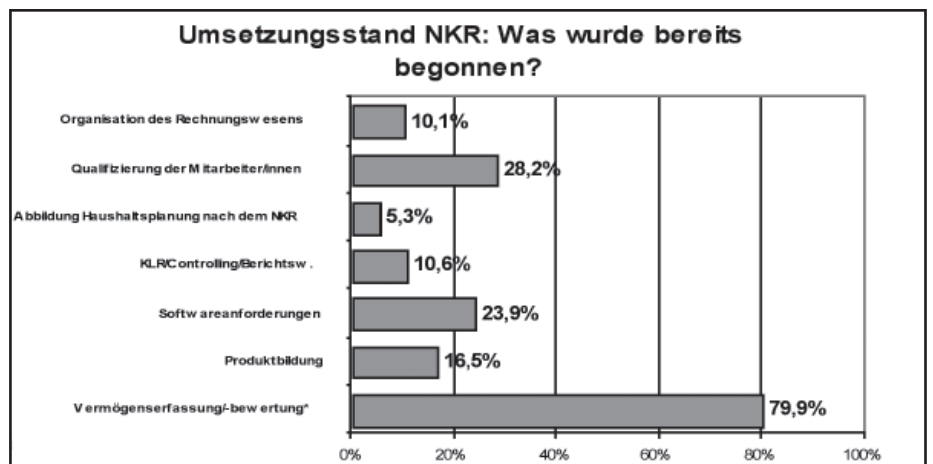


Abb. 4: Nur für die Vermögenserfassung und -bewertung liegen Daten für die Kreise vor. Alle anderen Daten ohne Kreise.

harten, allerdings ist ein großer Teil der Städte, Gemeinden und Ämter hier noch nicht entschieden.

Für die Umsetzung des NKR nimmt über ein Drittel der befragten Kommunen (Datenlage ohne Kreise) eine externe Beratung in Anspruch.

Insbesondere die kleineren Verwaltungen (Gemeinden und Ämter) beteiligen sich an sogenannten Geleitzügen, in denen sie mit anderen Verwaltungen zusammen ein Doppelpaket von externer Beratung und Softwareanbieter wahrnehmen. Über diese Zusammenschlüsse erfolgt dann auch der Austausch mit anderen Kommunen, den über die Hälfte aller befragten kommunalen Verwaltungen praktiziert. Die Kreise haben einen eigenen Arbeitskreis für den Austausch gebildet, die anderen Kommunen kommunizieren in der Regel mit Nachbarkommunen über die Umsetzung des NKR bzw. mit anderen gleich großen kommunalen Verwaltungen.

Fast die Hälfte aller befragten Kommunen nutzt die Handlungsempfehlungen oder den direkten Rat des Innovationsringes

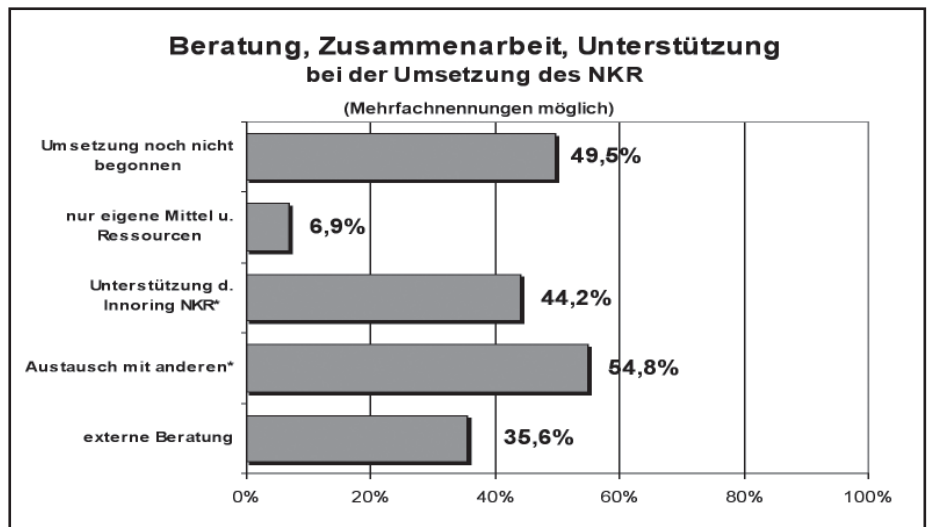


Abb. 6: Für die mit einem Sternchen gekennzeichneten Nennungen liegen Angaben für die Kreise vor. Alle anderen Daten ohne Kreise.

NKR. Einige haben in den Arbeitsgruppen des Innovationsringes mitgearbeitet und gemeinsam mit anderen die Handlungsempfehlungen erarbeitet. Die Handlungsempfehlungen des Innovationsringes NKR haben bei den Kommunen in Schleswig-Holstein einen Bekanntheitsgrad, der fast hundertprozentig (96,5 %) ist.

Weitere Ergebnisse der Befragung finden Sie auf unserer Homepage unter dem direkten Link: <http://www.informdoku.de/themen/schwerpunkte/neueskommunalesrechnungswesen.php>

## Kommunale Doppik Bestes miteinander verbinden ...

Lothar Ewert, Dataport

Dataport bündelt die Qualitäten einer guten Software, effiziente Einführungsprozesse und zertifizierten Support zu einem neuen Produkt: Dataport.KD auf der Basis von SAP for Public Sector. Diese Lösung ist ein Komplettangebot für den kostengünstigen und unkomplizierten Umstieg auf die doppelte Buchführung.

In Zusammenarbeit mit der SAP AG und der Datenzentrale Baden-Württemberg hat Dataport ein Produkt entwickelt, das speziell auf die Anforderungen der kommunalen Doppik in Schleswig-Holstein zugeschnitten ist. Dataport.KD (Kommunale Doppik) auf der Basis von SAP for Public Sector ermöglicht Kommunen den Einstieg in das Neue Kommunale Finanzwesen über einen effizienten, standardisierten Einführungsprozess. Die neue Lösung basiert im Wesentlichen auf einer Standardsoftware mit vorkonfigurierten Strukturen und Prozessen, die zentral im Rechenzentrum von Dataport betrieben wird. Einführung und Betrieb von Dataport.KD werden durch umfassende Serviceleistungen unterstützt.

**Eine Standardlösung mit viel Spielraum**  
Dataport.KD ist eine in der Praxis erprob-

te Musterlösung. Für ihre Entwicklung wurden Erkenntnisse aus verschiedenen Pilotprojekten berücksichtigt. Gleichzeitig bietet sie genügend Freiraum und Flexibilität, um länderspezifischen Detailanforderungen ebenso gerecht zu werden wie kommunalspezifischen Steuerungs- und Organisationsanforderungen. Dank der umfassenden Voreinstellungen, z. B. für Kontenrahmen und Produktplan, entfällt ein aufwändiges Customizing. Einige besondere Vorteile von Dataport.KD sind:

- Vordefinierte Benutzermenüs für den Endanwender
- Organisatorische und produktbezogene Haushaltsdarstellung
- Reportingtool für das Erzeugen des Haushaltsplanes in Pdf-Dateien
- Modelle für innere Leistungsverrechnungen
- Planungsportal, z. B. für die dezentrale Mittelanmeldung
- Bereitstellung sämtlicher Anordnungsformulare mit Sofortdruckmöglichkeit
- Barcode auf den Anordnungen für die elektronische Ablage
- Elektronischer Kontoauszug
- Prüflleitfäden und Fachkonzepte für Rechnungsprüfer

- Schnittstellenkonzepte für die Anbindung von Fremdsoftware
- Integrierte Veranlagung Dataport.VA

### Die Software und die Geschäftsprozesse

Mit mySAP ERP kommt die neueste Generation der SAP-Software für Dataport.KD zum Einsatz. Darauf aufbauend sind alle für die Umsetzung der kommunalen Doppik notwendigen Prozesse hinterlegt. Sie werden von umfangreichen Auswertungen ergänzt. Der modulare Aufbau von Dataport.KD erlaubt es, zusätzlich Standard-Module von SAP wie z. B. Einkauf oder Gebäudemanagement einzusetzen. Auf diesem Weg können kommunale Unternehmen, die in der Regel weitergehende Unterstützungsbedarfe haben, ebenfalls in die Gesamtlösung eingebunden werden. Auch die anschließende Konsolidierung zu einem „Konzern Gemeinde oder Stadt“ ist möglich.

### Das Einführungsprojekt

Die Einführung der kommunalen Doppik lässt sich mit Dataport.KD schnell und damit kostengünstig realisieren. Das liegt zum einen an der mit der Software weitgehend vorgegebenen Standardisierung der Strukturen und Geschäftsprozesse. Zum anderen reduziert die konsequente Umsetzung des standardisierten Einführungs- und Vorgehensmodells die Einführungszeit und erspart Beratungsaufwand. Professionelle Beratung führt und begleitet die kom-

munalen Verwaltungen durch alle nötigen Schritte. Sie profitieren dabei von dem bei Dataport vorliegenden fachlichen Know-how bei der Gestaltung von Verwaltungsprozessen mit der Software von SAP.

### Professioneller Support

Seit gut zehn Jahren betreuen Dataport bzw. seine Vorgängerorganisationen produktive SAP-Installationen. Das kontinuierliche Wachstum in diesem Bereich erforderte schon bald durchgängige Service- und Supportprozesse. Deren Qualität wurde im September 2005 nach einem ausführlichen Audit-Prozess durch die SAP AG bescheinigt. Seitdem kann Dataport seine SAP-Supportorganisation offiziell als zertifiziertes Customer Competence Center (cCCC) präsentieren. Das heißt für den Kunden: umfassende Leis-

tungen auf hohem Niveau und aus einer Hand. Dataport.KD kann im cCCC auf die Kompetenz von mehr als 70 Mitarbeitern bauen, die ihr Spezialwissen in das neue Produkt einbringen:

- Unterstützung der Anwender bei Fragen und Fehlermeldungen durch das Support Desk
- Verwalten der SAP-Verträge inkl. Lizenz- und Wartungsmanagement
- Koordination von Entwicklungsanträgen gegenüber der SAP AG
- Bereitstellen von zielgruppenspezifischen Informationen
- Durchführen von Informationsveranstaltungen und User-Foren
- Fachberatungen und Programmierleistungen
- Leistungen rund um den Betrieb im

- Rechenzentrum
- Schulungen

### OK.FIS NKFV

Mit gleicher Priorität wie Dataport.KD wird in Kooperation mit der AKDB und der komIT weiterhin auch das schon seit längerer Zeit am kommunalen Markt platzierte Doppik-Produkt OK.FIS NKFV – mit den gleichen umfassenden Unterstützungsleistungen wie bei Dataport.KD – angeboten.

### Fazit

Mit Dataport.KD und OK.FIS NKFV platziert Dataport zwei vielversprechende Produkte am Markt, hinter denen jeweils starke Partner und kompetente Teams stehen.

## Rechtsprechungsberichte

### BVerwG zur bauplanungsrechtlichen Frage einer Gebäudesanierung

Zu der Abgrenzung der Sanierung eines Gebäudes von der Änderung eines Gebäudes im Sinne des § 29 BauGB und der Bindungswirkung eines Bauvorbescheides hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 10.10.2005 eine Entscheidung getroffen. [Quelle: IBR April 2006, S. 226]

#### Sachverhalt:

Durch einen Bauvorbescheid bestätigte die zuständige Gemeinde dem Bauherrn die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Gebäudeinstandsetzung. Die Bauaufsicht wies schließlich den Baugenehmigungsantrag mit Hinweis auf den Umfang der Sanierung zurück. Demnach seien die Eingriffe in die Substanz derart erheblich, dass sie nicht mehr als Sanierung sondern als Änderung bzw. Neuerrichtung anzusehen seien. Eine solche sei jedoch in dem entsprechenden Gebiet nicht zulässig. Der Bauherr widersprach diesen Ausführungen und verwies zugleich auf die Bindungswirkung des Bauvorbescheides.

#### Entscheidung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass der Bauvorbescheid die Bauaufsicht entgegen der Ansicht des Bauherrns nicht bindet. Insoweit verkenne der Kläger, dass der Vorbescheid eine abschließende Regelung lediglich über die Zulässigkeit der Sanierung, nicht jedoch über die weiterreichende Neuerrichtung treffe. Gemäß § 29 BauGB gelten die §§ 30–37 BauGB für Vorhaben die unter anderem die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen

Anlagen zum Gegenstand haben. Dabei stellt zwar nicht jede Instandsetzung oder Sanierung eine solche Änderung dar, sofern jedoch ein vorhandenes Gebäude in städtebaulich relevanter Weise baulich umgestaltet wird liegt eine Änderung vor. Die Sanierung und die Neuerrichtung sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts daher gerade nicht identisch. Die planungsrechtliche Zulässigkeit der Maßnahme richtet sich insoweit ihrem Umfang entsprechend nach den §§ 30 ff. BauGB.

*DStGB aktuell*

### VK Schleswig-Holstein zum zwingenden Angebotsausschluss bei Fehlen des Gewerbezentralregisterauszuges

Die Vergabekammer Schleswig-Holstein hat mit Beschluss vom 31.01.2006 zu der Frage des zwingenden Angebotsausschlusses bei Verstoß gegen die Anforderungen in den Verdingungsunterlagen Stellung genommen. Vorliegend bezüglich des Fehlens eines Gewerbezentralregisterauszuges.

[Quelle: IBR April 2006, S. 219]

#### Sachverhalt:

Gegenstand der Ausschreibungsbedingungen war die Abgabe des Angebotes unter zwingender Vorlage eines Gewerbezentralregisterauszuges. (GewO 150 a). Einen Verstoß gegen diese Anforderungen durch andere Beteiligte machte ein preislich erst an nachrangiger Stelle liegender Bieter geltend und forderte zugleich mit entsprechender Begründung den Ausschluss von jedenfalls Drei vor ihm platzierten Bietern.

#### Entscheidung:

Die Vergabekammer ist dieser Auffassung gefolgt. Sie sieht in dem Verstoß gegen die Ausschreibungsbedingungen einen zwingenden Ausschlussgrund gemäß § 25 Nr. 11 b VOB/A. Anderenfalls bedeutet die Vergabepaxis einen Verstoß gegen den in § 97 II GWB normierten Gleichbehandlungsgrundsatz. Eine Gleichbehandlung aller Bieter ist demnach nur gewährleistet, soweit auch die Verdingungsunterlagen vergleichbar sind. Die gestellten Anforderungen sind mithin von allen Bietern zu erfüllen, wobei diese sowohl technischer oder wirtschaftlicher Natur sein können. Anderenfalls ist ein zwingender Ausschluss ohne die Gewährung eines Beurteilungsspielraumes vorzunehmen.

#### Bewertung:

Die Entscheidung ist im Hinblick darauf, dass Angebote unabhängig von der Frage, ob diese besonders wirtschaftlich sind abgelehnt werden können, in ihrer Apodiktik kritisch zu betrachten. Letztlich hindert der erzwungene Formalismus die Durchführung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsverwendung. Dem könnte insoweit gemäß der DStGB-Forderung an die noch ausstehende Reform zur Entbürokratisierung des Vergaberechts entgegengewirkt werden, als jedenfalls die Beibringung der geforderten Unterlagen bis zur abschließenden Wertung der Angebote für zulässig erklärt wird.

*DStGB aktuell*

#### EuGH:

**Kommune darf Dienstleistung freihändig an ihre vollständige beherrschte Aktiengesellschaft vergeben**

In einem Urteil vom 06. April 2006 (RsC 410/04-ANAV) hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung, das Verbot der Diskriminierung und der Grundsatz der Transparenz (Art. 43, 49, 86 EG) einer freihändigen und direkten Vergabe einer öffentlichen Dienstleistung von einer Kommune an eine Aktiengesellschaft, deren Kapital vollständig von der Gemeinde gehalten wird und deren einzige Tätigkeit darin besteht, einen öffentlichen Verkehrsdienst im Gebiete dieser Gemeinde zu betreiben, nicht entgegen steht.

### **Sachverhalt:**

Die Gemeindeverwaltung von Bari leitete ein öffentliches Ausschreibungsverfahren zur Vergabe eines Dienstleistungsauftrages für den öffentlichen Nahverkehr ein. Später beschloss sie, das Ausschreibungsverfahren einzustellen und den fraglichen Auftrag freihändig an eine Gesellschaft zu vergeben, deren Kapital vollständig von der Gemeinde Bari gehalten wird und deren einzige Tätigkeit darin besteht, einen öffentlichen Nahverkehrsdienst in der Gemeinde Bari zu betreiben. Diese Gesellschaft wird aufgrund des Dienstleistungsvertrages zwischen beiden Einrichtungen vollständig von der Gemeinde Bari kontrolliert. Zu der Vergabe sieht sich die Gemeindeverwaltung aufgrund von Art. 113 des Decreto legislativo berechtigt. Dieser nationalen Regelung zufolge kann an Gesellschaften mit vollständig öffentlichem Kapital die Dienstleistung freihändig vergeben werden, sofern die Körperschaft über die Gesellschaft eine Kontrolle wie über ihre eigene Dienststelle ausübt und die Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen mit der öffentlichen Körperschaft, die sie kontrolliert, verrichtet. Gegen den Vergabebeschluss wendet sich die Klägerin und macht geltend die Entscheidung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht. Art. 113 des decreto legislativo sei mit der Verpflichtung zur Transparenz und zum freien Wettbewerb im Sinne der Art. 46 EG, 49 EG und 86 EG nicht vereinbar, soweit hierdurch der Wahlfreiheit der öffentlichen Verwaltung zwischen den verschiedenen Formen der Vergabe keine Grenze gesetzt werde.

### **Entscheidung des EuGH:**

1. Nicht vergaberechtspflichtige Dienstleistungskonzession  
Das Gericht ist der Auffassung der Klägerin nicht gefolgt. Es bejaht zwar zunächst grundsätzlich die Anwendbarkeit der Art. 43 EG und 46 EG auch auf eine nicht vom Vergaberecht (EG-Dienstleistungs-koordinierungsrichtlinie 92/50) erfasste öffentliche Dienstleistungskonzession. Eine Dienstleistungskonzession kann im vorliegenden Fall insbesondere deswegen angenommen werden, weil die Dienstleistung öffentliche Verkehrsversorgung nicht

von der Gemeinde Bari gegenüber ihrer Aktiengesellschaft direkt entgolten wird, sondern sich die von der Gemeinde beauftragte Gesellschaft zumindest teilweise über den Verkauf der Fahrkarten bei den Nutzern refinanziert.

2. Auch für Dienstleistungskonzessionen gilt Gleichbehandlungs- und Transparenzgrundsatz

Auch für die nicht vergaberechtlichen öffentlichen Dienstleistungskonzessionen stellt der EuGH aber in den Rdn. 20 und 21 seiner Entscheidung nochmals heraus, dass auch hier das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie der Grundsatz der Gleichbehandlung und der Transparenz gelte. Insbesondere die Transparenzpflicht bedeute, dass „zugunsten der potentiellen Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sicherzustellen ist, der die Dienstleistungskonzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind. Grundsätzlich entspreche das völlige Fehlen einer Ausschreibung im Falle der Vergabe einer öffentlichen Dienstleistungskonzession wie im vorliegenden Fall daher nicht den Anforderungen der Transparenz und Gleichbehandlung.

3. Anwendung der „Inhouse“-Kriterien auf Dienstleistungskonzessionen

Jedoch stellt der EuGH zu Recht in Anknüpfung an das Urteil des EuGH „Parking Brixen“ fest, dass die Anwendung insbesondere der Art. 43 EG und 49 EG (Transparenz- und Gleichbehandlungsgrundsatz) auf Dienstleistungskonzessionen dann ausgeschlossen ist, wenn die konzessionserteilende öffentliche Stelle über die konzessionsnehmende Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen und wenn diese Einrichtung zugleich ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Stelle verrichtet, die ihre Anteile innehat. Damit folgt der EuGH seiner bereits in der so genannten „Teckal-Entscheidung“ sowie auch im Urteil „Parking Brixen“ geäußerten Auffassung. Nationale Rechtsvorschriften, die daher – wie im vorliegenden Fall – die in den beiden Urteilen „Teckal“ und „Parking Brixen“ aufgestellten Voraussetzungen wörtlich übernehmen, entsprechen nach Auffassung des EuGH grundsätzlich dem Gemeinschaftsrecht.

4. Kapitalöffnung für Private führt zur Ausschreibungspflicht

Der EuGH stellt jedoch ausdrücklich heraus (Rdn. 30), dass dann, wenn das Kapital der von der Gemeinde Bari gehaltenen Aktiengesellschaft während der Laufzeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vertrages für private Aktionäre geöffnet würde, dies dazu führen würde,

dass eine öffentliche Dienstleistungskonzession ohne Ausschreibung an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen erteilt würde. Dies wiederum würde die Ziele des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen. Gleiches gelte auch für eine – nur minderheitliche – Beteiligung eines Privaten Unternehmens am Kapital einer Gesellschaft, an der auch die konzessionserteilende öffentliche Stelle (Gemeinde) beteiligt ist. Auch dies schließt es nach dem EuGH in Anknüpfung an das EuGH-Urteil „Stadt Halle“ vom 11. Januar 2005 auf jeden Fall aus, dass diese öffentliche Stelle über eine solche Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausüben kann, wie über ihre eigenen Dienststellen. Würde mithin die konzessionsnehmende Aktiengesellschaft, wenn auch nur teilweise, privatem Kapital geöffnet, würde dieser Umstand es nach Auffassung des EuGH (Rdn. 32) ausschließen, dass sie im Hinblick auf die Gebietskörperschaft, die ihre Anteile innehat, als eine Struktur der „internen“ Verwaltung einer öffentlichen Dienststelle betrachtet wird.

### **Bewertung:**

Das Urteil des EuGH ist aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Es stellt klar, dass eine Gemeinde nicht nur bei einer zu 100 % in ihrem Eigentum befindlichen GmbH, sondern auch bei einer zu 100 % kapitalmäßig von ihr beherrschten Aktiengesellschaft, bei der grundsätzlich der Vorstand im Vergleich zum Geschäftsführer einer GmbH eine größere Selbständigkeit und größere eigene Rechte hat, ohne Beachtung der Ausschreibungspflichten freihändig beauftragt werden kann. Voraussetzung einer derartigen Freihändigen Vergabe ist aber neben den 100 %igen kommunalen Anteilen an der Aktiengesellschaft weiterhin, dass deren einzige (wesentliche) Tätigkeit darin besteht, (Dienst-) Leistungen für die sie beherrschende Gemeinde zu erbringen. Der EuGH hat in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung („Parking Brixen“) nochmals klargestellt, dass auch die Vergabe einer Dienstleistungskonzession trotz des Nichtunterfallens unter das Vergaberecht den EU-primärrechtlichen Grundsätzen der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz sowie der Gewährleistung eines „angemessenen Grades von Öffentlichkeit“ obliegen muss. Nur dann, wenn wie bei einem Inhouse-Geschäft gemäß der EuGH-„Teckal-Entscheidung“ die öffentliche Hand auch bei der Vergabe der Dienstleistungskonzession über die „konzessionsnehmende Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen und wenn diese Einrichtung zugleich ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Stelle verrichtet, die ihre Anteile innehat“, liegen nach dem EuGH die Voraussetzungen für die Nichtdurchführung eines Wettbewerbs bzw. eine Ausschreibung vor.

Anders ist der Fall wiederum dann zu beurteilen, wenn sich an der zu 100 % kapitalmäßig von der Gemeinde beherrschten Aktiengesellschaft private Dritte auch nur minderheitlich – etwa durch Ankauf von Aktienanteilen – beteiligen bzw. beteiligen können. In diesem Fall ist die für eine Vergabe- und Wettbewerbsfreiheit gegebene

Kontrolle der öffentlichen Hand (Kommune) über ihre eigene Dienststelle auf der Grundlage des EuGH-Urteils „Stadt Halle“ vom 11. Januar 2005 nicht mehr gegeben. Nach der jetzt gefällten EuGH-Entscheidung wird die Gemeinde für eine Wettbewerbs- und Vergabefreiheit daher zukünftig auch bei einer 100 %igen Akti-

engesellschaft zu berücksichtigen haben, dass deren Tätigkeitsausübung nicht auf einen Wettbewerbsmarkt ausgerichtet ist, sondern die Aktiengesellschaft im Wesentlichen bzw. nahezu ausschließlich für die sie beherrschende Gemeinde tätig wird.

*DStGB aktuell*

## Aus dem Landesverband

### Infothek

#### Neue Webseite des SHGT online!

Der komplett überarbeitete Internetauftritt des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages (SHGT) ist jetzt online. Unter der bekannten Adresse [www.shgt.de](http://www.shgt.de) finden sich nun zahlreiche zusätzliche Informationen rund um unseren Verband. Im Mittelpunkt der mit Hilfe der Kieler Firma Ehe & Janneck überarbeiteten Webseiten steht der Einsatz eines Content Management Systems (CMS), das der Landesgeschäftsstelle die Möglichkeit bietet, aufgrund der erhöhten Nachfrage noch mehr aktuelle Informationen in das Internet einzustellen als bisher. Denn unsere Webseite wird mittlerweile mehr als 10.000-mal pro Monat aufgerufen!

Neben einigen zeitgemäßen optischen Anpassungen wurden folgende inhaltlichen Überarbeitungen mit dem Ziel einer stärkeren Nutzerorientierung vorgenommen:

- Direkter Einstieg in die kommunalrelevanten Themen bereits auf der Startseite, einerseits durch aktuelle Informationen wie z.B. Pressemitteilungen und Veranstaltungshinweise, andererseits durch eine überörtliche Navigationsstruktur
- Struktureller Aufbau ohne Frames, bei Aufruf von Seiten weiß der Nutzer mit Hilfe des Navigationsbaums sofort, wo er sich befindet und kann sich daher besser orientieren
- weitgehende Barrierefreiheit durch alternative Ansichten, individuelle Vergrößerung der Schriftgröße und lineare Struktur der Seiten
- Volltextsuche über alle Inhalte, detaillierte Suche nach Pressemitteilungen und Terminen
- alternative Druckversion
- Sitemap als zusätzliche Navigationsmöglichkeit

Auch das Mitgliederverzeichnis wurde komplett überarbeitet. Hier findet man eine aktuelle Liste aller Ämter, amtsfreien Gemeinden und Zweckverbände, die dem SHGT angehören. Hierzu gehören jeweils

auch die Kontaktdaten einschließlich E-Mail-Adresse und einem Link auf die Webseite, soweit vorhanden. Bei den Ämtern sind zusätzlich alle amtsangehörigen Gemeinden einschließlich Link auf die Webseite (falls vorhanden) aufgelistet. Neu ist auch ein passwortgeschützter Mitgliederbereich (Extranet) mit zahlreichen zusätzlichen Informationen aus der Verbandsarbeit. Das Extranet steht auch allen ehrenamtlich Tätigen (Bürgermeister, Amtsvorsteher, Gemeindevertreter usw.) zur Verfügung. Die Zugangsdaten können bei der zuständigen Verwaltung abgefragt werden. Schauen Sie doch einfach mal rein in unsere neue Webseite. Für konstruktive Hinweise, Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind wir jederzeit dankbar.

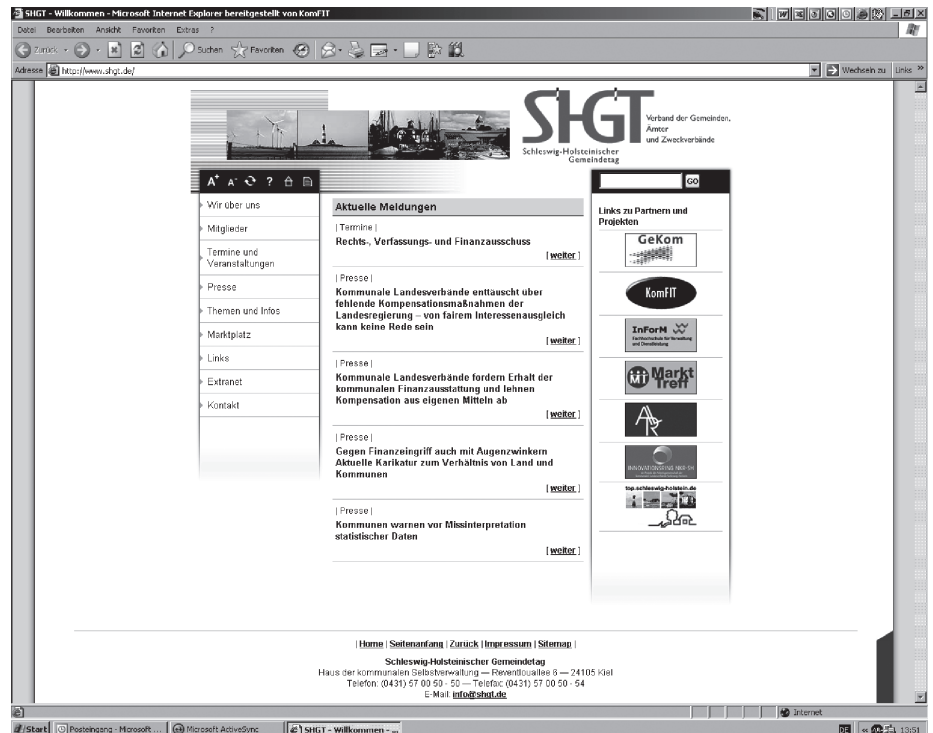
#### Arbeitshilfe für die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung in Schleswig-Holstein

Mit Inkrafttreten des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) ist die Einführung eines leistungsbezogenen Entgeltes

vereinbart worden. Dabei haben die Tarifvertragsparteien ein anfängliches Volumen von 1 % der Bruttovergütungen und eine Steigerung des Budgets in den nächsten Jahren bis zu einem Umfang von 8 % der Bruttovergütungen vorgesehen.

Das leistungsbezogene Entgelt soll bereits im Jahr 2007 eingeführt werden. Für den Fall, dass einvernehmliche Regelungen in Betriebs-/Dienstvereinbarungen nicht zustande kommen, haben die Tarifvertragsparteien in § 18 TVöD bestimmte Regelungen vorgesehen, die auf beide Seiten einen „sanften Druck“ ausüben sollen, damit die leistungsbezogene Bezahlung möglichst zeitnah eingeführt wird.

Der Gemeindetag begrüßt die Einführung leistungsbezogener Bezahlung. Allerdings werden für die kommunalen Arbeitgeber auch Schwierigkeiten mit der Einführung solcher Systeme verbunden sein, gerade in kleineren Verwaltungen. Daher hat der SHGT gemeinsam mit den anderen kommunalen Landesverbänden und dem



Die neue Webseite des SHGT

kommunalen Arbeitgeberverband eine Arbeitshilfe erarbeitet, die einen ersten Anstoß für die Einführung leistungsbezogener Bezahlung geben soll. Es wird jedoch erforderlich sein, dass sich jeder einzelne Arbeitgeber ein auf seine konkreten Verhältnisse abgestimmtes Know-How erarbeitet, um einen „Entwicklungsprozess leistungsbezogene Bezahlung“ einzuleiten.

Alle Mitgliedsverwaltungen des SHGT haben bereits ein Exemplar der Arbeitshilfe erhalten. Weitere Exemplare können bei Bedarf gegen entsprechende Kostenerstattung bei der Landesgeschäftsstelle angefordert werden.

### **Kommunen gegen neue Zwangsvorschriften in der Gemeindeordnung**

Den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (Drucksache 16/623) mit dem Ziel, die Gemeinden zur förmlichen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei Planungen und Vorhaben zu verpflichten, haben die kommunalen Landesverbände

in einer Stellungnahme abgelehnt. Diese Stellungnahme kann auf der Homepage [www.shgt.de](http://www.shgt.de) unter „Themen und Infos“ eingesehen werden.

### **Informationsfreiheitsgesetz: Kommunen fordern Deregulierung**

Zum Änderungsentwurf des Informationsfreiheitsgesetzes haben die kommunalen Landesverbände eine Stellungnahme abgegeben, in der eine umfassende Deregulierung zur Verminderung des Aufwandes und der Kosten für die Kommunen gefordert wird. Diese Stellungnahme kann auf der Homepage [www.shgt.de](http://www.shgt.de) unter „Themen und Infos“ eingesehen werden.

### **Landesregierung legt Entwurf eines Doppik-Einführungsgesetzes vor**

Die Landesregierung hat den kommunalen Landesverbänden den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) zugeleitet. Der Gesetzentwurf und die Stellungnah-

me der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände können auf der Webseite [www.shgt.de](http://www.shgt.de) unter „Themen und Infos“ eingesehen bzw. herunter geladen werden.

### **Weiterbildungslehrgang zum/zur Kommunalen Bilanzbuchhalter/in**

Ab Oktober 2006 bieten VAB und InForM gemeinsam einen Weiterbildungslehrgang zum/zur Kommunalen Bilanzbuchhalter/in an. Nähere Informationen erhalten Sie über den Flyer oder direkt bei Regine Berger (Fon 0431/3209-132) oder Kornelia Karp (Fon 04322/693-552). Um den Bedarf dieser berufsbegleitenden Fortbildung zu ermitteln, bitten InForM und VAB um die Ausfüllung eines Fragebogens zur Bedarfsermittlung. Schicken Sie den Fragebogen bitte per E-Mail ([berger@fhvd.de](mailto:berger@fhvd.de)) oder Fax (0431/3209-17) an InForM. Das Konzept, die Termine und die Anmeldung für diesen Lehrgang können Sie unter folgenden Links abrufen: [www.vab-sh.de](http://www.vab-sh.de); [www.fhvd.de](http://www.fhvd.de).

## „Doppik in Schleswig-Holstein“ – Ergebnis der Veranstaltung des Innovationsrings NKR-SH am 26. Juni 06 in den Holstenhallen/Neumünster\*

Am 26. Juni 2006 veranstaltete der Innovationsring NKR-SH – im Auftrag der Lenkungsgruppe Verwaltungsreform – eine Veranstaltung, um die erarbeiteten Projektergebnisse der interessierten Öffentlichkeit vorzulegen.

Die Arbeitsgruppen des Innovationsrings NKR-SH haben ihre Projektergebnisse in Form von Handlungsempfehlungen bis Ende Mai 2006 erarbeitet und verabschiedet. Diese wurden über 400 Teilnehmern der Veranstaltung vorgestellt. Ebenfalls präsentierten 29 namenhafte Unternehmen den Besuchern ihre Dienstleistungen. Dazu zählten Softwareanbieter, Unternehmensberatungen und Wirtschaftsprüfungen sowie andere Dienstleister.

Jochen von Allwörden – geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städteverbandes Schleswig-Holstein – eröffnete die Veranstaltung und bedankte sich bei „vielen freiwilligen und ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertretern aus den Kommunen für die erarbeiteten Handlungsempfehlungen (...) die überaus positiv von der Kommunalen Familie aufgenommen werden.“ Er dankte auch dem

Projektteam mit dem Hauptkoordinator Frank Dieckmann und seiner Assistentin Marion Sommer sowie den 8 Projektgruppenverantwortlichen mit ihren zahlreichen Mitstreitern aus den Kommunen für ihre wertvolle Arbeit. Auch die ständig aktualisierte Internetseite verdient ein Lob.“ Weiterhin verweist er darauf, dass „alle Landkreise, 85 % der Städte und insgesamt 80 % aller Kommunen sich zumindest tendenziell für die Einführung der Doppik entschieden haben. Die Kommunalen Landesverbände haben gut daran getan, mit dem Projekt Innovationsring Neues Kommunales Rechnungswesen den Prozess der Umstellung in den Kommunen zu begleiten und zu unterstützen.“ Jochen von Allwörden verwies darauf, dass die erfolgreiche Arbeit des Innovationsrings auch über das Jahr 2006 hinaus vorgesetzt werden soll. Jörg Bülow – geschäftsführendes Vorstandsmitglied des schleswig-holsteinischen Gemeindetages – begrüßte die Teilnehmer der Veranstaltung ebenfalls und wünschte den Anwesenden eine interessante Veranstaltung.

Vormittags stellte das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein die be-

vorstehenden gesetzlichen Änderungen vor, die sich mit dem neuen doppischen Haushaltsrecht ergeben. Klaus Stöfen – Ministerialrat der Kommunalabteilung des Innenministeriums – erläuterte die grundlegenden Änderungen, insbesondere in Bezug auf das Doppik-Einführungsgesetz (z.Zt. im Anhörungsverfahren) und die GemHVO-Doppik, welche spätestens zum 1. Januar 2007 in Kraft treten soll. Anschließend berichtete Michael Koops – Bürgermeister der Gemeinde Schönkirchen – über die pragmatische Vorgehensweise seiner Verwaltung hinsichtlich der Einführung der Doppik.

Prof. Dr. Dietmar Bräunig von der Universität Gießen erörterte den „Paradigmenwechsel“, der mit der Einführung des NKR für das Verwaltungsmanagement verbunden ist. Das neue öffentliche Rechnungswesen basiert auf der Doppik und ermittelt nach dem Accrual Prinzip den Nettoressourcenverbrauch oder die Nettoressourcenentstehung einer Periode. Konzeptionelle Schwierigkeiten treten bei der Integration der gewonnenen kaufmännischen Rechnungsinformationen in das Management- und Entscheidungssystem öffentlicher Verwaltungen sowie bei Bilanzierung und Bewertung auf. Ursächlich hierfür ist die unzureichende ökonomische Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung. Außerdem sollte sich die Rechnungslegung öffentlicher Verwal-

\* Einige Beiträge der Veranstaltung sind in diesem Heft ab Seite 197 abgedruckt.



tungen an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren. Sie stellen ein internationales Regelwerk für die Rechnungslegung öffentlicher Körperschaften dar. Ihr Hauptanliegen ist die Schaffung von Transparenz nach dem True and Fair View Prinzip. Ressourcenorientierte doppische Rechnungen können ihr Effizienzpotenzial nur entfalten, wenn die Verwaltungssteuerung nach ökonomischen Kriterien erfolgt. Es bedarf deshalb für die öffentliche Verwaltung einer „ökonomischen Governance“ und eines betriebswirtschaftlichen Verwaltungsmanagements. Die zweckmäßige Einführung ressourcenorientierter doppischer Rechnung stellt insofern einen Paradigmenwechsel dar. Mit ökonomischer Governance ist gemeint, dass die Politik bei der Verwaltung die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen vertraglich in Auftrag gibt. Für das Verwaltungsmanagement ergibt sich die Erfüllung der vertraglichen Vereinbarungen nach dem Wirtschaft-

lichkeitsprinzip. Ressourcenorientierte doppische Rechnungen bilden den kaufmännischen Rechnungsab. Es erschließen sich dann auch die „richtige“ Bilanzierung und Bewertung und der zweckmäßige Einsatz weiterer betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden.

Am Nachmittag stellten die Projektgruppen / Referenten ihre Projektergebnisse in Workshops vor:

- Vermögenserfassung und Bewertung (abgeschlossen im Dezember 2005, danach zwei neue Versionen veröffentlicht): Volker Bensch, Gemeinde Scharbeutz
- Kosten- und Leistungsrechnung, Prozesse, Steuerung (abgeschlossen im März statt Mai 2006): Cornelia Recker, Stadt Pinneberg
- Produktbildung (abgeschlossen im März statt Mai 2006): Cornelia Recker, Stadt Pinneberg
- Softwareeinsatz und Implementierung (abgeschlossen im Dezember 2005,

danach eine neue Version veröffentlicht): Oliver Maas, KomFIT

- Ergebnis- und Finanzrechnung, Bilanz, Abschlüsse, Rückstellungen (abgeschlossen im April statt Mai 2006): Rüdiger Schöning, Kreis Pinneberg
- Haushaltsplanung und Umstellungsszenarien (abgeschlossen im März statt Mai 2006): Frank Dieckmann, Innovationsring NKR-SH
- Fort- und Ausbildung (abgeschlossen im März statt Mai 2006): Thomas Elsenbroich, Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung
- Organisation des Rechnungswesens: (abgeschlossen im Mai 2006): Uwe Albrecht, Stadt Lübeck

Die vollständigen Handlungsempfehlungen der Projektgruppen sind im Internet auf der Seite [www.nkr-sh.de](http://www.nkr-sh.de) zum kostenfreien Download hinterlegt.

Frank Dieckmann

## Qualitätssicherung der ländlichen Abwasserentsorgung – ein Fortbildungsprogramm für das Ehrenamt

Seit 1949 wurden rund 3,1 Milliarden Euro in die Abwasseranlagen im Land investiert. Geld, das nicht nur aus dem Landeshaushalt kam, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil in den Kommunen bereitgestellt wurde. Mit den Investitionen wurde über die Jahre ein hohes Niveau bei der Abwassersammlung und -reinigung erreicht und damit die Reinhaltung unserer Gewässer sichergestellt.

Dieses Niveau zu halten und dabei gleichzeitig die Kosten im Griff zu halten wird die Aufgabe der Zukunft sein.

Diese Aufgabe anzugehen ist sicherlich in den größeren Städten, die über ausreichendes Fachpersonal verfügen, leichter zu bewerkstelligen als im ländlichen Raum mit seinen kleinen, ehrenamtlich geführten Gemeinden. Gerade für diese muss über Hilfestellungen nachgedacht werden. Dieser Thematik will sich ein Fortbildungsprogramm für ehrenamtliche Bürgermeister, Amtsvorsteher und gemeindliches Betriebspersonal annehmen, das gemeinsam vom schleswig-holsteinischen Gemeindetag (SHGT), dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) sowie der deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) veranstaltet wird.

Dabei haben die Veranstalter ein Konzept entworfen, nachdem inhaltsidentische

Veranstaltungen innerhalb einer kurzen Zeitspanne an mehreren Orten in Schleswig-Holstein durchgeführt werden. Die Orte sind so gewählt, dass für alle eine akzeptable Erreichbarkeit möglich ist.

Die Veranstaltungen werden als ½-Tages-Veranstaltungen durchgeführt, bei denen auch Raum für den Erfahrungsaustausch der Teilnehmer bleibt. In Vorträgen werden den Teilnehmern praxisorientierte Grundlagen vermittelt und nicht wissenschaftliches Spezialwissen.

### Erste Fortbildungsrunde im März 2006

Unter reger Teilnahme wurde eine erste Fortbildungsreihe mit dem Schwerpunkt „Kanalbetrieb“ in Meldorf, Husum, Kiel und Bad Segeberg durchgeführt.

Bei der Veranstaltung am 22. März in Bad Segeberg berichtete Herr Janson vom Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) über die Anforderungen der neuen Selbstüberwachungs-Verordnung (SÜVO). Frau Leuschner vom Abwasser-Zweckverband Pinneberg und Herr Behrmann vom Zweckverband Ostholstein referierten über das Kanalkataster und die Kanalreinigung. Herr Reh und Herr Kampf, beide vom Abwasser-Zweckverband Pinneberg, hatten Betriebsprobleme (z.B. Gestank) der Kanalnetzes zum Thema.

Die Resonanz der Teilnehmer insbesondere auf die Themenauswahl, die Fachkompetenz und die Praxisnähe bestätigt, dass das Konzept den Bedarf getroffen hat.

Die Auswertung der Teilnehmerbewertungen der ersten Fortbildungsrunde ergab folgendes Bild:

	Note
Themenauswahl	1,75
Fachkompetenz	1,78
Vortragsweise	1,97
Praxisnähe	1,85
Unterlagen	2,61
Betreuung	1,83
Räumlichkeit	2,06
Verpflegung	2,13

Gelernt haben die Veranstalter, die Teilnehmerzahl zukünftig grundsätzlich auf höchstens 20 Personen zu begrenzen, damit eine fruchtbare Diskussion mit lebhaftem Erfahrungsaustausch entstehen kann. Außerdem werden den Teilnehmern die Vortragsunterlagen zukünftig zur Verfügung gestellt.

### Zweite Fortbildungsrunde im September 2006

Im September soll das Fortbildungsprogramm mit einer zweiten Staffel mit dem Schwerpunkt „Kläranlagenbetrieb“ fortgesetzt werden. Es sind dazu alle ehrenamtlichen Bürgermeister und Amtsvorsteher, die für die Abwasserentsorgung ihrer Gemeinde/ihrer Amtes verantwortlich zeichnen, oder deren Stellvertreter eingeladen. Gerne können sie ihren Gemeindemitarbeiter, der auch die Kläranlage betreut, mitbringen. Pro Körperschaft ist die Teilnehmerzahl jedoch auf zwei Personen begrenzt.

Inhaltsidentische Veranstaltungen werden jeweils von 9 bis 13 Uhr stattfinden in:  
Husum am 19.9.  
Strande am 20.9.  
Flensburg am 26.9.  
Ratzeburg am 27.9.  
Anmeldeschluss ist der 29.8.2006.

Inhaltlich wird es um die Anforderungen gehen, die mit der neuen Selbstüberwachungs-Verordnung auf die Kläranlagenbetreiber zukommen, um die Technik und Betriebsprobleme technischer Kläranlagen und von Teichkläranlagen. Im Anschluss an die Vorträge ist Gelegenheit zum Aus-

tausch der Erfahrungen untereinander.

*Birgit Matelski, Referentin für den Anlagenbezogenen Gewässerschutz im MLUR  
Martin Rosenthal, Referent beim SHGT  
Lutz Altenwerth, Vorsitzender des Zweckverbandsausschusses des SHGT*

## Regionalforen Energie: Intensiver Dialog zwischen Gemeinden und E.ON Hanse

Im Frühjahr hat die E.ON Hanse AG ihre Regionalforen zu wichtigen Aspekten der Energiewirtschaft veranstaltet. Bereits im 17. Jahr kamen dazu in den elf schleswig-holsteinischen Kreisen auch die Bürgermeister und Leitenden Verwaltungsbeamten zusammen, um sich im Dialog mit dem Unternehmen über lokale Infrastrukturprojekte, Versorgungssicherheit, Preisentwicklung und maßgeschneiderte Dienstleistungen für Gemeinden zu informieren. Den kommunalen Entscheidungsträgern boten die Veranstaltungen erneut eine willkommene Gelegenheit für das persönliche Gespräch mit den Mitarbeitern des Energieversorgers.

### Innovative Dienstleistungen

Am Regionalforum des Kreises Stormarn in Tremsbüttel nahm auch der Ammersbeker Bürgermeister Axel Barendorf teil. Wegen des anhaltenden Modernisierungsdrucks in den Gemeinden interessierte sich Barendorf für neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Der Bürgermeister konnte damit bereits Erfahrungen sammeln: E.ON Hanse hatte in den vergangenen Jahren die Straßenbeleuchtung der Gemeinde saniert und erneuert. Eine Zusammenarbeit, die sich doppelt gelohnt hat. Die Bürger freuen sich über gut beleuchtete Straßen. „Zusätzlich kommen Energiesparmaßnahmen zum Tragen, die unsere Gemeinkasse entlasten“, sagt Barendorf, der sich mit seinen Amtskollegen zudem über zukunftsorientierte Dienstleistungen austauschte. So ließ die Gemeinde im letzten Dezember zunächst hundert ihrer Lichtmasten mithilfe eines Ultraschallverfahrens durch E.ON Hanse überprüfen. Dabei wurde die Standsicherheit der zum Teil über 40 Jahre alten Masten in zwei Tagen analysiert. „Nach und nach bekommen wir so eine Planungssicherheit hinsichtlich der notwendigen Reparatur- oder Austauschmaßnahmen“, führt der Bürgermeister aus. Barendorfs besondere Aufmerksamkeit fand in diesem Zusammenhang das auf dem Forum vorgestellte Beispiel

Henstedt-Ulzburg: Diese Gemeinde hat ihre komplette Straßenbeleuchtungsanlage an den Energieversorger verkauft und muss dadurch keine Mittel mehr für Investitionen und Instandhaltung bereithalten.

### Versorgungssicherheit

Auf dem Regionalforum sicherte E.ON Hanse auch weiterhin eine hohe Versorgungssicherheit zu. Dafür will das Unternehmen von 2006 bis 2008 rund 90 Millionen Euro zusätzlich im gesamten Versorgungsgebiet investieren. Dadurch können zahlreiche Strom- und Gasnetzprojekte vorgezogen werden. Für den Kreis Stormarn sind im laufenden Jahr 11,7 Millionen Euro für Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen eingeplant. Darunter fällt auch die Verkabelung von 26 Kilometern Nieder- und Mittelspannungsfreileitungen. Die Investitionen sind ein Schub für die Region, denn das Unternehmen vergibt einen großen Teil der damit einhergehenden Aufträge vor Ort. Die 2005 vorgenommene Verstärkung der Netzinfrastruktur im Kreis kam vor allem der Erschließung von Baugebieten und dem Bau von Hausanschlüssen zugute. Insgesamt

dienten diese Maßnahmen der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Stormarn.

### Energieeffizienz in Kommunen

Auf dem Regionalforum wurde auch die Initiative „Energieeffizienz in Kommunen“ der Innovationsstiftung Schleswig-Holstein (ISH) vorgestellt. Das Ziel der Stiftung ist es, die kommunalen Energie- und Wasserkosten in Höhe von 80 Millionen Euro jährlich deutlich zu senken. Ein treibender Faktor ist dabei unter anderem die Effizienzrichtlinie der EU. Die Mitgliedsstaaten haben sich zum Ziel gesetzt, ihren Energieeinsatz bis 2017 um neun Prozent zu reduzieren. Wegen der dringenden Aufgabe, die Ressourcen effizient zu nutzen und Einsparpotenziale aufzuzeigen, wird die ISH einen Wettbewerb starten. Dieser wendet sich ganz gezielt auch an Bürgermeister, die in ihren Gemeinden auf innovative und Kosten sparende Projekte im Energiebereich verweisen können. Hier sieht Bürgermeister Axel Barendorf eine Chance, denn Ammersbek ist neuen Wegen im Energiesektor gegenüber aufgeschlossen.

*Michael Jahr*



*Regel Austausch: Kommunale Entscheidungsträger und Mitarbeiter von E.ON Hanse im Gespräch*

# Positionspapier der deutschen Städte und Gemeinden zur aktuellen Diskussion zur Unternehmenssteuerreform und zur Zukunft der Gewerbesteuer

Im Rahmen der Entscheidungen über die Unternehmenssteuerreform soll auch über die Zukunft der wichtigsten Steuerquelle der Städte und Gemeinden entschieden werden. Die vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkte lassen darauf schließen, dass eine Reihe gravierender substantieller Änderungen der Gewerbesteuer in der Diskussion sind. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte und Gemeinden weisen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund auf folgende Punkte hin:

### • Niedrige Steuersätze verlangen breite Besteuerungsgrundlage

Die Städte und Gemeinden verschließen sich im Interesse einer Verbesserung der deutschen Position im internationalen Steuerwettbewerb nicht der Notwendigkeit einer Absenkung der nominalen Steuersätze im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung. Absenkungen der Steuersätze zu Gunsten der Unternehmen müssen aber angesichts der historisch niedrigen Steuerquote in Deutschland und im Interesse der Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden zielgerichtet verbunden werden mit Maßnahmen, die Steuergestaltungen entgegenwirken und das inländische Steuersubstrat erhöhen.

### • Gewerbesteuer finanziert Infrastruktur

In den Eckpunkten wird eine „gemeinsame, einheitliche Bemessungsgrundlage für Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer“ in Aussicht gestellt. Dies darf aber keinesfalls dazu führen, die bisherigen ertragsunabhängigen Bestandteile der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer im Interesse einer Vereinheitlichung zu streichen. In diesem Zusammenhang wird in der Debatte immer wieder darauf hingewiesen, die Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Bestandteilen bei der Gewerbesteuer verstoße gegen das Prinzip der Leistungsfähigkeit. Diese Argumentation schafft ein völlig verzerrtes Bild. Die Gewerbesteuer ist eine Objektsteuer und folgt dem Äquivalenzgedanken.

Wer eine Leistung in Anspruch nimmt, soll auch die damit verbundenen Kosten tragen; der Nutzer der kommunalen Infrastruktur soll zu ihrer Finanzierung beitragen. Vor diesem Hintergrund kommt der Verzicht auf eine Steuerzahlung in Fällen nicht vorhandener Erträge der Unternehmen faktisch einer Subventionierung gleich. Der Hinweis, die Feuerwehr müsse auch dann fahren, wenn es einem Unternehmen schlecht gehe, bringt diesen Zusammenhang treffend zum Ausdruck.

### • Äquivalenzgedanke statt Prinzip der Leistungsfähigkeit

Es wäre auch rechtlich außerordentlich bedenklich, die Hinzurechnungen ertragsunabhängiger Elemente bei der Gewerbesteuer zu streichen, da die Gewerbesteuer im Grundgesetz als Realsteuer angelegt ist. Sie genießt durch das Zusammenwirken von Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 106 Abs. 6 GG den Schutz der Verfassung. Danach zählt zu den Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen eine den Gemeinden zustehende, mit Hebesatz versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Das Steuerobjekt ist der Gewerbebetrieb. Anknüpfungspunkt für die Steuererhebung ist also nicht der Betriebsinhaber oder der Träger des Unternehmens, sondern der Gewerbebetrieb selbst. Folgerichtig knüpft die Steuererhebung, ausgehend vom Gewinn im Sinne der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, an die vorhandene Ertragskraft des Gewerbebetriebes an. Aus dem subjektsteuerlichen Gewinn wird durch Hinzurechnungen und Kürzungen der objektsteuerliche Gewerbeertrag als fiktive Größe ermittelt. Nicht der ausgewiesene Gewinn, sondern die objektive Ertragskraft des Betriebes wird belastet. Diese aber ist unabhängig davon, wem der erzielte Ertrag zugute kommt, den Inhabern oder Anteilseignern als Gewinn oder diesen und anderen Kapitalgebern als Zins. Gerade deshalb ist es, wie schon erwähnt, auch verfehlt, die Gewerbesteuer nicht am Äquivalenzprinzip, sondern am Leistungsfähigkeitsprinzip messen

zu wollen. Nur die objektivierte Ertragskraft spiegelt die Wirtschaftskraft wider, an die die Gewerbesteuer nach dem Grundgesetz anknüpft. Wirtschaftskraft darf nicht vorschnell mit dem Ertrag gleichgesetzt werden, sondern meint das Leistungspotenzial der Wirtschaft. Vor dem Hintergrund des Äquivalenzgedankens und des verfassungsrechtlich abgesicherten Objektsteuercharakters der Gewerbesteuer als wirtschaftskraftbezogene Steuer warnen wir vor Überlegungen, die ertragsunabhängigen Elemente in der Gewerbesteuer dem Ziel einer gemeinsamen, einheitlichen Bemessungsgrundlage mit der Körperschaftsteuer zu opfern. Dies würde auf den erbitterten Widerstand der Städte und Gemeinden stoßen.

### • Steuergestaltungen eindämmen

Zur Sicherung von Steuersubstrat in Deutschland halten auch wir Maßnahmen gegen Fremdfinanzierungsmodelle für dringend notwendig. Wir haben mehrfach betont, dass wir dafür die Ausweitung der bestehenden Hinzurechnung der Hälfte der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer auf alle Zinsen und Finanzierungsanteile in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren für den geeigneten Weg halten. Die nach Medienberichten in der Koalitionsarbeitsgruppe diskutierten Lösungen der Begrenzung des Abzugs von Fremdfinanzierungsaufwendungen durch Mindestbesteuerung oder eine sog. Zinsschrankenlösung erscheinen uns nicht als geeignetes Instrument zur Begrenzung von Fremdfinanzierungsmodellen. Sie schaffen im Gegenteil Gestaltungsspielräume der Unternehmen, die erfahrungsgemäß auch ausgenutzt werden. Insbesondere aber sind sie kein geeigneter Ersatz für die bisherigen Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer, um den Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer zu erhalten.

### • Deutschland ist bei ertragsunabhängiger Besteuerung moderat

Die jüngste Bestandsaufnahme des Bundesfinanzministeriums zu den Anteilen der ertragsunabhängigen Steuern an der Gesamtbelastung bei Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich zeigt, dass sich dieser Anteil in Deutschland am unteren Rand des Spektrums bewegt. Demgegenüber kennt gerade Österreich, dessen Steuerpolitik in deutschen Medien gerne als vorbildhaft dargestellt wird, ertragsunabhängige Besteuerung in erheblichem Umfang. In Deutschland besteht daher durchaus Spielraum für eine Anhebung des

Anteiles ertragsunabhängiger Elemente im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

• **Hebesatzrecht unverzichtbar**

Abschließend weisen wir darauf hin, dass auch eine Schwächung des Hebesatz-

rechtes bei der Gemeindefinanzsteuer von den Städten und Gemeinden auf keinen Fall akzeptiert werden kann. Das Hebesatzrecht ist nicht nur verfassungsrechtlich garantiert, sondern für die Finanzautonomie der Städte und Gemeinden unverzichtbar.

Die Städte und Gemeinden fordern, dass sie an den Beratungen der Großen Koalition zur Reform der Unternehmensbesteuerung in einer Weise beteiligt werden, die der Rolle der Kommunen als dritte föderale Ebene und als Steuergläubiger gerecht wird.

## Personalnachrichten

### **Werner Schumacher: Herzliche Glückwünsche zum 70. Geburtstag**

Am 13. August 2006 konnte Werner Schumacher, 1. stellvertretender Landesvorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, seinen 70. Geburtstag feiern. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag gratuliert ganz besonders herzlich und wünscht Herrn Schumacher noch lange Jahre Kraft, Gesundheit und Freude für sein Engagement in seiner Heimat und weit darüber hinaus. Werner Schumacher ist seit 36 Jahren Bürgermeister der Gemeinde Krüzen und seit fast 20 Jahren Amtsvorsteher des Amtes Lüttau, seit 12 Jahren ist er daneben Kreisvorsitzender des Gemeindetages im Kreis Herzogtum Lauenburg und damit auch Mitglied des Landesvorstandes des Gemeindetages, seit 1998 als dessen stellvertretender Landesvorsitzender. Werner Schumacher gehört zu den engagiertesten Interessenvertretern für alle Gemeinden Schleswig-Holstein und setzt sich mit



großem Engagement und mit besonderer Überzeugungskraft gerade für die Belange des kommunalen Ehrenamtes und des ländlichen Raumes mit seinen kleinen Gemeinden ein. Dafür nimmt er auch die Belastungen durch zahlreiche Termine in der von seinem Heimatort rd. 2 Fahrstunden entfernten Landeshauptstadt Kiel in Kauf. Besonders erfolgreich ist nach wie

vor der durch ihn mit dem Kreisverband des Gemeindetages durchgeführte Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“. Für die Entwicklung der Infrastruktur in den Gemeinden des Amtes Lüttau hat Werner Schumacher sich seit Jahrzehnten erfolgreich eingesetzt. Er ist mit der Freiherr-vom-Stein-Medaille und der Ehrenurkunde des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages ausgezeichnet worden. Durch seine fachliche Kompetenz, sein ausgleichendes Wesen und sein genaues Gespür für die aktuellen Bedürfnisse und Zukunftsfragen der Gemeinden ist Werner Schumacher zu einer besonders gewichtigen Stimme für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein geworden. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag dankt ihm aus Anlass seines 70. Geburtstages für dieses Engagement besonders herzlich und hofft, dass er diese Stimme noch lange mit gleicher Tatkraft erhebt.

Jörg Bülow

## Buchbesprechungen

### **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke/ Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M./ Prof. Dr. Christian Waldhoff**

Verlag C.H.Beck • 2006 • XX • 841  
Seiten • in Leinen € 158 • 00 • ISBN:  
3-406-54263-8

Recht der Kommunalfinanzen  
Abgaben · Haushalt · Finanzausgleich  
Die Finanzen vieler Kommunen sind gegenwärtig wie der öffentliche Gesamthaushalt insgesamt in einem desolaten Zustand. Finanzielle Engpässe bestimmen weitgehend die politischen Entscheidungen. Oft muss die Flucht in die Verschuldung gesucht werden. Hinzu kommen langfristige Lasten, die sich aus unterlassenen Investitionen und Instandhaltungen, aber auch aus den Versorgungsansprüchen der Beamten ergeben.

Auf nächste Generationen wird verlagert, was kaum noch zu schultern sein wird. Vor diesem Hintergrund umfasst das „Recht der Kommunalfinanzen“ das Ab-

gabenrecht, das Haushaltsrecht sowie das Finanzausgleichsrecht von Kreisen und Gemeinden.

Fragen des Abgabenrechts spielen z. B. für die Erhebung der Gewerbesteuer von Unternehmen oder die Anfechtung kommunaler Abgabenbescheide eine Rolle. Haushaltsrecht und Finanzausgleichsrecht sind gerade in Zeiten knapper Kassen in praktisch jeder Kommune von Bedeutung, z. B. bei der täglichen Arbeit der Kämmereien.

Das kommunale Haushaltsrecht erlebt zur Zeit einen Systemwechsel von der hergebrachten Kameralistik zur Doppik (Doppelte Buchführung in Konten). Entsprechende neue gesetzliche Regelungen sind z. B. in Nordrhein-Westfalen und Hessen schon eingeführt; in vielen anderen Ländern sind die Planungen bereits weit fortgeschritten. Das neue Praktikerhandbuch hilft den Kommunen, den schwierigen Systemwechsel im Haushaltsrecht problemlos und schnell zu bewältigen.

Im Abgabenrecht geben die fundierten

Darstellungen zu kommunalen Steuern, Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben Sicherheit bei der Rechtsanwendung. Das Werk wendet sich an Kommunalbehörden, Rechtsanwälte, Steuerberater und Unternehmen.

In Anbetracht der aktuellen Diskussion zum Finanzausgleich in Schleswig-Holstein ist das umfassende Werk besonders denjenigen zu empfehlen, die sich einmal grundlegender mit der komplizierten Materie des Finanzausgleichsrechts beschäftigen möchten.

Zu den Autoren im Abgabenteil gehören Dr. Marcus Arndt und Dr. Utz Schliesky, die den meisten Akteuren im Kommunalbereich in Schleswig-Holstein bekannt sein dürften.

Schließlich bildet der Bereich „Haushaltsrecht“ in Bezug auf die auch in Schleswig-Holstein bevorstehende Umstellung auf die Doppik eine wertvolle Grundlage für den anstehenden Systemwechsel.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie unter [www.beck-shop.de](http://www.beck-shop.de).