

# ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband  
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer  
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag**

---

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventluallee 6 • 24105 Kiel

Innenministerium  
des Landes Schleswig-Holstein

über Landeshaus

24105 Kiel, 11.07.2006

Unser Zeichen: 21.03.30/ 21.03.00/  
10.40.08 zi-sk  
(bei Antwort bitte angeben)

- 1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz)**
- 2. Entwurf einer Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und Entwurf einer Änderung der Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung**
- 3. Entwurf einer Landesverordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit bedankt sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Soweit es die Regelungsvorhaben zu 2. und 3. anbelangt, hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände weder Anregungen noch Bedenken vorzutragen.

Im Hinblick auf den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) ist festzuhalten, dass das Doppik-Einführungsgesetz das Ergebnis eines konstruktiven Dialogs innerhalb der bestehenden Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Doppik in Schleswig-Holstein ist. 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.

---

**Städteverband**  
Tel.: 0431/570050-30  
Fax: 0431/570050-35  
eMail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
<http://www.staedteverband-sh.de>

**Landkreistag**  
Tel.: 0431/570050-10  
Fax: 0431/570050-20  
eMail: [info@sh-landkreistag.de](mailto:info@sh-landkreistag.de)  
<http://www.sh-landkreistag.de>

**Gemeindetag**  
Tel.: 0431/570050-50  
Fax: 0431/570050-54  
eMail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)  
<http://www.shgt.de>

Gleichwohl ergeben sich aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände noch einige Anregungen zur dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz):

#### 1. Zu § 75 Abs. 4

Gemäß § 75 Abs. 4 ist die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kamerale Buchführung zu führen und abweichend davon kann in der Hauptsatzung bestimmt werden, dass die Haushaltswirtschaft auch nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird.

Aus systematischen Gründen halten wir es für sinnvoll, entsprechend der systematischen Gliederung der Unterabschnitte 2 und 3 in dem Unterabschnitt 1 und dem Titel „Gemeinsame Vorschriften“ ein Gleichrangverhältnis zu formulieren. Dies könnte etwa wie folgt lauten:

*„Durch Bestimmung in der Hauptsatzung (alternativ: Beschluss der Gemeindevertretung vgl. nachfolgend unter 2.) ist die Haushaltswirtschaft der Gemeinden entweder nach den Grundsätzen der kamerale oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.“*

Durch diese Regelung wird klargestellt, dass es zwischen den unterschiedlichen Rechnungswesen kein Vorrang- oder Nachrangverhältnis geben soll. Diese Formulierung trägt unter anderem der Umfrage, die durch InForm durchgeführt worden ist, Rechnung, wonach sich eine Vielzahl von Kommunalverwaltungen intensiv mit der Einführung der doppelten Buchführung beschäftigen. Darüber hinaus ist absehbar, dass mittel- bis langfristig das System der doppelten Buchführung das kamerale Recht ablösen wird. Vor dem Hintergrund dieser Prognose erweist es sich als sachgerecht, wenn der Gesetzgeber vorausschauend beide Rechnungswesen nebeneinander zulässt, ohne eine gesetzgeberische Leitentscheidung zu formulieren.

2. Darüber hinaus sollte überlegt werden, ob es sich als zwingend notwendig erweist, die Grundsätze der Haushaltswirtschaft durch die Hauptsatzung zu regeln. Angesichts der grundsätzlichen Budgetverantwortlichkeit des Ehrenamtes und der besonderen, auch finanziellen Auswirkung des Umstellungsprozesses wird davon auszugehen sein, dass es sich bei der Entscheidung über die Wahl des Rechnungswesens um eine wichtige Entscheidung im Sinne des § 27 Abs. 1 GO handelt.

Zurzeit enthält die Hauptsatzung jedoch keine Festlegung auf ein bestimmtes Rechnungswesen. Deshalb erscheint es auch als vertretbar, einen Beschluss der Gemeindevertretung über die Wahl des Rechnungswesens ausreichen zu lassen. Anderenfalls müsste jede Gemeinde ihre Hauptsatzung ändern. Dies bedeutet insbesondere im amtsangehörigen Bereich einen erheblichen Verwaltungsaufwand, weil alle Hauptsatzungen von amtsangehörigen Gemeinden und die eines Amtes geändert werden müssten, die wiederum die Kommunalaufsicht nach § 4 Abs. 1 GO genehmigen müssten. Da insoweit einer Hauptsatzungsregelung im Wesentlichen nur eine Dokumentationsfunktion zukommt, muss diese Dokumentationsfunktion ins Verhältnis zu den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gestellt werden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer innerhalb eines Amtes zuständig für die Umstellungsentscheidung ist. Nach § 4 Abs. 3 Amtsordnung besorgt das Amt die Kassen- und Rechnungsprüfung und die Vorbereitung der Aufstellung der Haushaltspläne für die amtsangehörigen Gemeinden. Käme man zu dem Ergebnis, dass die Umstellungsentscheidung eine Verwaltungsangelegenheit ist, wäre der Amtsausschuss für die amtweite Umstellung zuständig.

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein dürfte es sich regelmäßig bereits aus den Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als notwendig erweisen, dass auch in Ämtern ein einheitliches Umstellungskonzept für den Wechsel eines Rechnungswesens vorliegt. Gleichwohl ist es nicht zuletzt mit Blick auf die finanziellen Aufwendungen notwendig, dass im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts jede amtsangehörige Gemeinde eine eigene Entscheidung über die Wahl des Rechnungswesens trifft.

3. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände geht davon aus, dass die Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ nach dem Doppik-Einführungsgesetz die Gemeindehaushaltsverordnung Doppik abschließend erarbeitet, um den gesetzlichen Rahmen der Gemeindeordnung auszufüllen. Ziel muss es dabei sein, dass das Regelwerk der GemHVO Doppik möglichst zeitgleich mit Inkrafttreten der Änderung der Gemeindeordnung vorliegt und durch das Innenministerium ebenfalls in Kraft gesetzt wird. Darüber hinaus geht die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände davon aus, dass im Anschluss daran die kamerale Gemeindehaushaltsverordnung entsprechend der Beschlussfassung der Innenministerkonferenz und dem zugrunde liegenden Ressourcenverbrauchskonzept überarbeitet und angepasst wird. Dieses sollte auch in der Begründung deutlich zum Ausdruck kommen, damit diejenigen Kommunen, die noch nicht auf die Doppik umstellen, den notwendigen Handlungsbedarf erkennen (Anpassung Produktrahmen, Vermögenserfassung und –bewertung etc.).
4. In § 95 b Abs. 2 Nr. 2 sollte geprüft werden, ob es statt „Haushaltsstellen“ „**Haushaltsansätze**“ heißen müsste.

In der Begründung auf Seite 44 vorletzter Absatz sollte es nach unserer Auffassung statt „mehr als 50 %“ „**weniger als 50 %**“ heißen.

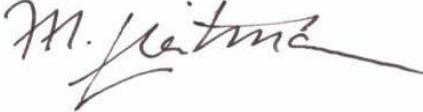
5. In § 95 m GO sollte in Abs. 2 Satz 3 es statt „den Teilrechnungen“ der Klarheit halber „**deren Teilrechnungen**“ heißen.

Abschließend erlauben wir uns noch einen Hinweis auf die im Vorblatt unter D. ausgeführte Schätzung des Kosten- und Verwaltungsaufwandes. Nach Auffassung des Innenministeriums ist zu erwarten, dass die Kommunen im Vergleich zur heutigen Haushaltswirtschaft mit einmaligen Kosten und etwas höheren laufenden Kosten zu rechnen haben. Gegenüber der Protokollnotiz zum Beschluss der Innenministerkonferenz ist die Aussage bereits relativiert worden. Im kommunalen Bereich sind die Einschätzungen durchaus unterschiedlich, wobei jeweils auch der Bezug zur Verwaltungsstruktur zugrunde zu legen ist. Der laufende Mehraufwand wird nach Einschätzung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages gerade in kleineren Verwaltungseinheiten erheblich sein, da diesem regelmäßig kein entsprechender Transparenz- und Steuerungsvorteil gegenüber steht. Auch der einmalige Umstellungsaufwand unter anderem für Software und Schulungen wird nicht unerheblich sein.

Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass das System der doppelten Buchführung die Entscheidungsgrundlagen in der notwendigen und hinreichenden Transparenz liefert, um kommunalpolitische Steuerungsentscheidungen in der Zukunft auf Grundlage einer verlässlichen Datenbasis zu treffen. Dieser Steuerungsvorteil wird sich insbesondere in größeren Einheiten bemerkbar machen. Insoweit muss eine Schätzung des Kosten- und Verwaltungsaufwandes auch die Chancen und Perspektiven für eine langfristige Konsolidierungsstrategie der öffentlichen Haushalte beinhalten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Ziertmann', with a long horizontal stroke extending to the right.

Marc Ziertmann

Stellv. Geschäftsführer