



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3654

An die Vorsitzende
des Innenausschusses
Frau MdL Barbara Ostmeier
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Datum: 03.03.2020
Bearbeitung: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning
unter Mitarbeit von Asad Yasin
Telefon: +49(431) 880-4540
E-Mail: lsbruening@law.uni-kiel.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen (Kommunalhaushalte-Harmonisierungsgesetz) – Drucksache 19/1779 vom 29.10.2019

Bearbeiter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning unter Mitarbeit von Asad Yasin

Mit Schreiben vom 28.01.2019 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

I. Allgemeines zum Gesetzesentwurf

Mit dem o.g. Gesetzesentwurf soll eine Harmonisierung des kommunalen Haushaltsrechts auf ein einheitliches Rechnungswesen nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung spätestens ab dem Jahr 2024 erreicht werden. Dies erfolgt primär über die Änderung von § 75 Abs. 4 der Gemeindeordnung (GO), gilt über § 57 der Kreisordnung (KrO) sodann jedoch gleichermaßen für die Kreise, über § 18 Abs. 1 der Amtsordnung (AmtsO) für die Ämter, über § 14 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) für die Formen kommunaler Zusammenarbeit und über § 17 Abs. 2 S. 1 des Stiftungsgesetzes (StiftG) auch für kommunale Stiftungen.

Das Gesetzesvorhaben wird begrüßt. Im Zentrum der Erwägungen stehen die Vorteile der Doppik gegenüber dem Buchführungssystem der Kameralistik, die sich in Gegenüberstellung der beiden Systeme auf folgende Aussagen bringen lassen¹:

Während die Kameralistik eine allein auf Ausgaben und Einnahmen gerichtete Finanzrechnung in reinen Zahlungsströmen darstellt, bildet die Doppik die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vollständig ab, wobei sie auch Ressourcenverbräuche und -zuwächse erfasst.

Während im kameralistischen System die Verschuldungssituation nicht umfassend dargestellt werden kann und insbesondere eine implizite Verschuldung nicht abgebildet wird, macht das doppische System auch zukünftige Verpflichtungen sichtbar, weil – anders als in der Kameralistik – für die Buchung der Geschäftsfälle der wirtschaftliche Zusammenhang mit der Leistung relevant ist und nicht allein der Zahlungszeitpunkt.

Zwar ist die kameralistische Buchhaltungsmethodik vergleichsweise einfach und übersichtlich angelegt, besitzt dafür jedoch auch nur einen begrenzten Informationsgehalt. Insbesondere ist Gegenstand der Beurteilung allein die Einhaltung des Haushaltsplans; auch erfolgt keine systematische Einbeziehung von Ausgliederungen des kommunalen Haushalts.

¹ Vgl. zum Ganzen auch Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration, Doppik Basiswissen Handreichung für Mandatsträger/innen, interessierte Bürger/innen sowie Verwaltungsangehörige, S. 34 (abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/Finanzen/Handreichung_Doppik_Basiswissen.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Aufruf am 26.02.2020).

Die doppische Buchhaltung hingegen verursacht zwar bei der Einführung einen einmaligen Umstellungsaufwand, bietet sodann jedoch umfassende steuerungsrelevante Informationen. Sie ermöglicht die Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolgs und die Erstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses einschließlich der Ausgliederungen. Infolge dieser Informationsvorteile ergeben sich aus der Anwendung der doppischen Buchführung mittel- bis langfristige Vorteile für die nachhaltige Steuerung der kommunalen Finanzen.

Neben diesen abstrakten Vorteilen werden auch die von der Landesregierung im Gesetzesentwurf benannten konkreten Vorteile für das Land und die Kommunen als nachvollziehbar und tragfähig erachtet. Dies betrifft etwa die angeführte Steigerung von Transparenz und Vergleichbarkeit unter den kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Auflösung von unnötigen Doppelstrukturen für die bestehenden beiden Buchführungssystematiken auf verschiedenen Ebenen des Landes.

II. Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Die Finanzhoheit beinhaltet neben dem Recht der Gemeinden auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft insbesondere auch die Hoheit zur eigenverantwortlichen Haushaltsführung. Als spezielle Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie ist die Finanzhoheit und die damit eng verknüpfte Haushaltshoheit über Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG hinaus durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG in Form der „Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung“ sowie durch Art. 55 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) als „Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung“ garantiert. Die Finanzhoheit ist dem Gewährleistungsbereich der Eigenverantwortlichkeit zuzurechnen und gehört in ihrem Grundbestand zum Kernbereich der Selbstverwaltung, während die Einzelausformungen dem weiteren Bereich zuzuordnen sind.² Entsprechendes gilt gem. Art. 28 Abs. S. 2 GG und Art. 54 Abs. 2 LV für die Gebietskörperschaften der Kreise. Insofern sind die Kommunen davor geschützt, dass ihnen das Führen einer eigenen Haushaltswirtschaft aus der Hand genommen wird; sie sind indessen nicht davor geschützt, dass ihnen kosten-trächtige Standards auferlegt werden. Der Kernbereich des Hoheitsrechts ist erst verletzt, wenn es beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für seine Ausübung mehr übrig bleibt.³

² Vgl. BVerfG NVwZ 1999, 520 (521) und VerfGH RP KStZ 1978, 173.

³ BVerfGE 103, 332 (365 ff.).

Daneben kommt auch ein Eingriff in die kommunale Organisationshoheit in Betracht, also dem Recht die Angelegenheiten der inneren Organisation nach eigenem Ermessen einzurichten und auszufüllen. Im Rahmen ihrer Organisationsbefugnis können die Kommunen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festlegen und bestimmen damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen. Die Organisationshoheit ist als Element der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie historisch nur eingeschränkt überliefert. Anders als für die Bestimmung der gemeindlichen Aufgaben gilt für die Organisationshoheit kein Prinzip der Allzuständigkeit in dem Sinne, dass die Gemeinde prinzipiell alle Fragen ihrer Organisation selbst zu entscheiden hätte. Das Kommunalrecht setzt eine weitgehende Befugnis des staatlichen Gesetzgebers voraus, der Regelung von Organisationsstrukturen seine Vorstellungen zu Grunde zu legen. Die Organisationshoheit der Gemeinden ist mithin nur relativ gewährleistet und wird als Prinzip durch staatliche Regelungen ausgeformt und mit Grenzen versehen.⁴ Belässt der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation für ihre verschiedenen Aufgabenbereiche hinreichend Raum zu selbstverantwortlichen Entscheidungen und Maßnahmen, findet eine verfassungsgerichtliche Kontrolle dahin, ob die von ihm getroffenen Organisationsentscheidungen auf hinreichend gewichtigen Zielsetzungen beruhen, teilweise nur sehr eingeschränkt statt.⁵ Mit organisatorischen Regelungen kann insoweit in einem erheblichen Umfang über Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung mitentschieden und diese zum Teil auch inhaltlich vorgeformt werden.⁶ Es erscheint indes angezeigt, Regelungen, die die kommunale Organisationshoheit berühren, als Beschränkungen aufzufassen, die – wie bei allen anderen Gemeindehoheiten auch – einer Rechtfertigung aus Gründen des Allgemeinwohls bedürfen.⁷

Mit der Verpflichtung der Kommunen, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu organisieren, wird in die Eigenverantwortlichkeit der Haushaltsführung eingegriffen. Damit steht die weit verstandene Finanzhoheit inmitten, die auch organisatorische Auswirkungen finanzwirtschaftlicher Reglementierungen erfasst. Der Eingriff verbleibt jedoch im Randbereich, da das Wesen der Haushaltshoheit durch diese Verpflichtung nicht ausgehöhlt wird.⁸ Als Element der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie kommt den Kommunen die Haushaltshoheit nur „im Rahmen der Gesetze“ zu und ist weitgehend gesetzlich determiniert, wobei die von diesen

⁴ BVerfGE 91, 228 (240); BVerwG NVwZ 2006, 1404 (1405) m.w.N.

⁵ I.d.S. BVerfGE 91, 228 (238 ff.).

⁶ BVerfGE 91, 228 (239 ff.); auch Sächs. VerfGH, Urt. v. 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04 – juris Rn. 126.

⁷ BVerfGE 107, 1 (14).

⁸ Vgl. zur Kernbereichs-/Randbereichs-Dogmatik etwa BVerfGE 1, 167 (175) oder BVerfGE 91, 228 (238).

Gesetzen ausgehende Eingriffswirkung in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verhältnismäßig bleiben muss.

Ausgehend von den bereits oben vorgestellten Vorteilen der doppischen Buchführung für die einzelne Kommune (bessere finanzielle Planbarkeit und Steuerbarkeit, bessere Transparenz und Vergleichbarkeit), aber auch für die Landesebene (insbesondere Auflösung von Doppelstrukturen) erscheint die verpflichtende Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene von einem legitimen Grund getragen. Die doppische Buchführung fördert aufgrund der systematischen Vorgaben diesen Zweck, sodass die Maßnahme zur Erreichung des Zwecks auch geeignet scheint. Durch die einheitlich doppische Buchführung wird die Haushaltstransparenz und Vergleichbarkeit unter den Kommunen hergestellt und verbessert sowie das haushaltsmäßige Steuerungspotenzial erhöht; zudem können auf verschiedenen Ebenen des Landes die bisher infolge der vorhandenen zwei Systeme erforderliche Doppelstrukturen abgebaut werden.

Gleich effektive, aber für die Kommunen weniger belastende Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Insbesondere besteht seit dem Jahr 2007 für die Kommunen die Möglichkeit, nach Beschluss der Gemeindevertretung die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen (vgl. § 75 Abs. 4 GO). Diese bloß fakultative Verweisung auf das doppische System ist allerdings nicht gleich effektiv, führte die Freiwilligkeit zur Festlegung auf die Doppik doch gerade zu den bestehenden Doppelstrukturen im Land. Darüber hinaus werden die gesamtwirtschaftlichen Ziele einer ergebnssicheren Finanzplanung, Transparenz und Vergleichbarkeit mit Beibehaltung des kameralistischen Systems auch durch einzelne Kommunen nicht erreicht. Mildernd zu beachten ist, dass es den Gemeinden und Kreisen gemäß der Übergangsregelung in Art. 9 Abs. 1 des Entwurfes bis einschließlich 2023 offensteht, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung führen, sodass eine hinreichend lange Übergangszeit gewährt wird. Hinzu kommt die für die kommunale Verwaltung entlastende Regelung des Art. 9 Abs. 3 des Entwurfes. Mangels milderer Maßnahmen zur Zielerreichung dürfte die Maßnahme daher auch erforderlich sein.

Die landesweite Einführung der doppischen Buchführung auf kommunaler Ebene erweist sich unter Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände als angemessen. Die Verpflichtung auf die doppische Buchführung mag zwar einen erhöhten Aufwand in der einzelnen Kommune bedeuten; jedoch fällt dieser angesichts der mit der Reform angestrebten Ziele nicht entscheidend ins Gewicht. Insofern bestehen auch beim kameralen Kommunalhaushaltsrecht gewichtige Anpassungsbedarfe, die in ihrer Umsetzung nicht weniger schwer wiegen als die Verpflichtung auf die doppische Haushaltsführung. Der Aufwand der Haushaltsführung ist ein „Sowieso-Posten“, der sich insofern

auch durch die Umstellung auf Doppik nicht wesentlich erhöhen dürfte. Ergänzend kann an dieser Stelle auch angeführt werden, dass zum Jahr 2016 bereits zwei Drittel aller Kommunen des Landes die Vorzüge des Systems erkannt und ihr Haushaltsrecht von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt haben.⁹ Insgesamt bleibt der Eingriff in die kommunale Finanzhoheit durch die verpflichtende Einführung der doppischen Buchführung daher verhältnismäßig.

III. Konnexität

Das in Art. 57 Abs. 2 LV niedergelegte Konnexitätsprinzip besagt, dass soweit Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Zur Auslösung des Konnexitätsprinzips müsste es sich zunächst um die Verpflichtung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln. Dabei muss nicht zwingend eine gänzlich neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder eine solche nach Weisung im Raum stehen, auch die Festsetzung kostenträchtiger Standards ist nach der gesetzgeberischen Intention erfasst.¹⁰ Insofern erklärt auch § 1 S. 2 des Konnexitätsausführungsgesetzes (Konnexitäts-AusfG) die durch Gesetz oder Verordnung zusätzlich gestellte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben zu einer Aufgabenübertragung im Sinne des Gesetzes.

Weitere ausdrückliche Einschränkungen nach der Art der zugewiesenen Aufgabe enthält der Tatbestand nicht. Er umfasst daher zumindest begrifflich grundsätzlich sowohl Sach- und Zweckaufgaben mit Außenwirkung als auch Existenz- und Organisationsaufgaben, die rein interne Wirkung haben. Nach Sinn und Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte der Konnexitätsregelungen wurde in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung teilweise jedoch eine Begrenzung des Aufgabenbegriffs dahingehend entwickelt, dass darunter nur solche Aufgaben im

⁹ S. die Angaben in Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration, Doppik Basiswissen Handreichung für Mandatsträger/innen, interessierte Bürger/innen sowie Verwaltungsangehörige, S. 5.

¹⁰ Vgl. die Erläuterungen im Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, LT-Drs. 14/1245 vom 03.02.1998, S. 18.

Sinne bestimmter nach außen zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten zu verstehen seien.¹¹ Aufgrund der staatsorganisatorischen Stellung der Kommunen als staatlich geschaffene Selbstverwaltungseinheiten, aber zugleich staatliche Verwaltungsebene seien die Kommunen in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit naturgemäß von staatlichen Vorgaben abhängig, weshalb rein intern wirkende Organisationsaufgaben nicht konnexitätsauslösend seien. Zweck der Konnexitätsregelung sei es, eine Aufgabenüberforderung der Kommunen zu verhindern. Der Bedarf von Existenzverwaltungsaufgaben liege jedoch bereits in der Kommune selbst begründet, weshalb es an dem für das Konnexitätsprinzip konstitutiven Verursacherprinzip fehle. Schutz in solchen Fällen werde den Kommunen über die Selbstverwaltungsgarantie und den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich gewährt.

Für das Land Schleswig-Holstein liegt diesbezüglich noch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung vor.

Für den Fall, dass die schleswig-holsteinische Konnexitätsregelung die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu organisieren, nicht erfasst, ist darauf hinzuweisen, dass dann die bedarfsorientierte Bemessung der Finanzausgleichsmasse und der Zuweisungen betroffen sein kann. Allerdings muss der Landesgesetzgeber vorliegend die finanzielle Grundausstattung der Gemeinden nur in den Blick zu nehmen, wenn und weil die obligatorische Einführung der Doppik für die gemeindliche Haushaltswirtschaft eine relevante wirtschaftliche Größenordnung haben sollte. Da irgendeine Haushaltsführung ohnehin notwendig ist, geht es nur um Mehrkosten aus der Umstellung gegenüber dem laufenden Betrieb. Würde dadurch die wirtschaftliche Basis der kommunalen Eigenverantwortlichkeit betroffen, müsste dem jedenfalls an geeigneter Stelle (Konnexität oder Finanzausgleich) Rechnung getragen werden.

¹¹ So insbesondere VerfGH MV, Urt. v. 26.11.2009 – LVerfG 9/08 – Rn. 55 ff.: Einführung der Doppik; Sächs. VerfGH, Urt. v. 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04: Verpflichtung zur Einrichtung eines örtlichen Prüfungsamtes; so auch die Rechtslage in NRW, vgl. dort LT-Drs. 13/4424, S. 12; der StGH BW, Urt. v. 10.05.1999 – 2/97 – Rn. 71, fordert ein „konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten“; siehe auch *Zieglmeier*, Die Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, NVwZ 2009, 1455 (1458 f.); für ein weiteres Begriffsverständnis hingegen *Schoch*, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, DVBl. 2016, 1007 (1011).