



Kiel, 23. Oktober 2006

Vorsitzender des Innen-
und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Werner Kalinka, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/1345

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer
Gesetze (Doppik -Einführungsgesetz); LT- Drucksache 16/923**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die dem Landesrechnungshof eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zum o. a. Gesetzesvorhaben danke ich Ihnen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung begonnene Umsetzung des (Grundsatz-)Beschlusses der Innenministerkonferenz (IMK) vom 21. November 2003 zu einer grundlegenden Reform des kommunalen Haushaltsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, mit dem die Haushaltswirtschaft der Kommunen von der bislang zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Darstellungsform umgestellt werden soll. Hintergrund dieses Beschlusses war die in mehrjährigen (Vor-)Beratungen gewonnene Erkenntnis, dass das herkömmliche kommunale Haushalts- und Rechnungswesen die für eine veränderte Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch nur unzureichend darstellt.

Die IMK hatte seinerzeit empfohlen, die vom Arbeitskreis III (Kommunale Angelegenheiten) vorgelegten Textentwürfe für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts

- Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen,
- Gemeindehaushaltsverordnung für die **erweiterte** kameralistische Buchführung,
- Produktrahmen mit Erläuterungen,

- Empfehlung für Kontenrahmen, zur Grundlage bei der Umsetzung in den Ländern zu machen. In ihrem Beschluss betonen die Innenminister, dass die Regelungsvorschläge für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede zwar Raum lassen, es jedoch Übereinstimmung bestehe, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts in Frage stellen sollen.

Unabhängig von der Frage der zukünftigen Entwicklung des Rechnungswesens auf Landes- und Bundesebene befürwortet der Landesrechnungshof eine Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft von der bislang zahlungsorientierten hin zu einer ressourcenorientierten Darstellungsform. Die damit verbundene Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalpositionen zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der kommunalen Körperschaften sind hilfreich, um der jeweiligen Finanzsituation der Kommunen angemessene Entscheidungen zu treffen, insbesondere in Zeiten einer angespannten Finanzlage. Darüber hinaus ist eine Zusammenfassung des Jahresabschlusses der kommunalen Körperschaft mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, von der Kommune beherrschten rechtlich unselbstständigen und selbstständigen Einheiten sowie Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss (Konsolidierung) als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune geeignet, einen Gesamtüberblick über die Finanzsituation der jeweiligen Kommune zu gewinnen. Dies ist gerade vor dem Hintergrund zunehmender Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt von Bedeutung.

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt die Kommunen jetzt allerdings lediglich faktisch vor die Wahl, sich entweder für die Beibehaltung des herkömmlichen kameralen Buchungsstils oder für eine Buchführung nach den Regeln des doppischen Rechnungswesens zu entscheiden; Regelungen zur von der IMK geforderten **erweiterten** Kameralistik sind nicht enthalten. Auch wenn das Innenministerium in seiner Begründung (vgl. IV, S. 29 f) sich dahin gehend äußert, dass diese Arbeiten zunächst zurückgestellt worden seien, so fehlt es bislang an einem verbindlichen Zeitplan, bis wann diese notwendigen Regelungen den Kommunen zur Verfügung stehen werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die Aussagen des Innenministeriums zu den Kosten und zum Verwaltungsaufwand (vgl. D, S. 3) nicht vollständig, da neben dem Vergleich zwischen der heutigen kameralen Buchführung und der Doppik die notwendi-

gen Umstellungsarbeiten und -kosten hin zur erweiterten Kameralistik im Sinne des Beschlusses der Innenministerkonferenz nicht dargestellt werden.

Angesichts dieses Sachverhalts hatte der Landesrechnungshof im Rahmen der Erarbeitung des Regierungsentwurfs dem Innenministerium gegenüber mit Schreiben vom 25. Juli 2006 den Vorschlag unterbreitet, in einem ersten Schritt für die größeren Kommunen (ab 20.000 Ew) spätestens ab dem Haushaltsjahr 2010 die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung verpflichtend vorzuschreiben, um ab diesem Zeitpunkt zumindest bei dieser Kommunalgruppe für eine einheitliche Verbindung zwischen Rechnungswesen einerseits und Zuständigkeit von Kommunalaufsicht sowie Rechnungsprüfung andererseits zu sorgen und damit zumindest für die größeren Kommunen die Voraussetzungen für eine interkommunale Vergleichbarkeit zu bewahren. Für die kleineren Kommunen wäre bis zur Erarbeitung der Regelungen für die erweiterte Kameralistik - für die wie bereits erwähnt bisher keine Zeitvorstellungen offen gelegt wurden - das bisherige Rechnungswesen gültig, wobei ein Umstieg auf die Doppik jederzeit möglich wäre.

Das Innenministerium stimmte in seiner Auswertung der Stellungnahme des Landesrechnungshofs dem Argument eines erschwerten Vergleichs zwar zu, ist jedoch dem Vorschlag des Landesrechnungshofs im Ergebnis nicht gefolgt. Das Innenministerium begründet dies damit, dass die Einführung der Doppik eine Eigendynamik entfalten werde und schon in wenigen Jahren nahezu alle Kommunen ihre Haushalte auf Doppik umstellen dürften. Diese Einschätzung stützt sich auf die Erwartung des Innenministeriums, dass die Angebote der Softwarehersteller für die herkömmliche Kameralistik eine Einschränkung erfahren dürfte, da nach derzeitigem Erkenntnisstand insbesondere die größeren Kommunen als Nachfrager kurzfristig ausfielen. Der abschließende Hinweis des Innenministeriums auf die Umfrage des Innovationsrings NKR-SH, wonach eine große Zahl von Kommunen ihre Buchführung in den nächsten Jahren umstellen wolle, unterstreicht die Zulässigkeit der Frage, warum die Landesregierung nicht den Umstieg einheitlich vorschreibt, sondern ein auch längerfristiges Nebeneinander mehrerer Buchungsstile akzeptiert.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Aloys Altmann