

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z. H. Frau Petra Tschanter
Stellvertretende Ausschussgeschäftsführerin
Postfach 71 21
24171 Kiel

Köln, 31.10.2006

Telefon 0221 37689-20
Telefax 0221 37689-29
Ulrich.Potthast@kgst.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/1357

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/923; Ihr Schreiben vom 28. September 2006

Sehr geehrte Frau Tschanter,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne kommen wir Ihrem Wunsch vom 28. September 2006 nach, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) Stellung zu nehmen. Die KGSt hat in ihrer Funktion als Verband für Kommunales Management den Diskussions- und Entwicklungsprozess auf dem Weg zu einem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen in den letzten mehr als 10 Jahren intensiv begleitet, durch eigene gutachtliche Arbeitsergebnisse inhaltliche Impulse gesetzt und steht nun ihren Mitgliedern - den Kommunen - bei der Einführung und Umsetzung mit Rat und Tat zur Seite.

Unsere Stellungnahme, bei der wir uns im Folgenden auf wesentliche Punkte beschränken, erfolgt aus der Perspektive konzeptioneller Überlegungen zum kommunalen Management und verwaltungspraktischer Umsetzungserfahrung, nicht aus der Perspektive rechtsystematischer bzw. rechtsvergleichender Analyse.

Wir dürfen ihnen im Einzelnen folgende Hinweise übermitteln:

Seite 2 der Drucksache:

Die Kapitel A. und B. gehen auf den Beschluss der Konferenz der Innenminister von November 2003 ein. Aus unserer Sicht ist es hilfreich, wenn an dieser herausragenden Stelle des Textes nicht lediglich auf die Änderung des Rechnungsstils, sondern insbesondere auf die Absicht hingewiesen wird, durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts „... die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ...“ zu ermöglichen (s. Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, Ziffer 18, Seite 19). Dieser Hinweis ist sinngemäß in der Begründung auf Seite 27 unter A. I. enthalten, sollte u. e. jedoch der Leserin/dem Leser gleich zu Beginn des

Gesetzentwurfs ins Auge fallen. Die aktuelle bundesweite Diskussion zur Umsetzung des gemeindlichen Haushaltsrechts zeigt erneut, dass der Steuerungsaspekt politisch bedeutsam ist und eine besondere Würdigung erfahren sollte.

Seite 4 in Verbindung mit S. 29 - 32:

Artikel 1, 1., Unterscheidung der gesetzlichen Regelungen für die Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung und der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung, in Verbindung mit der Begründung, Kap. A., IV. und V.:

Die KGSt hat in ihrem Bericht 1/1995, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, den doppischen Rechnungsstil für die Ausgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens empfohlen (s. dort, S. 11 - 13). Maßgebend sind die folgenden Argumente für die Anwendung der Doppik:

- Ein systematischer Verbund von Erfolgsrechnung und Bilanz wird hergestellt.
- Die Parallelität des Rechnungswesens der sog. Kernverwaltung (Kameralistik) und der kommunalen Beteiligungen (Doppik) wird beendet.
- Die Doppik gewährleistet, dass die Softwareunterstützung des Rechnungswesens auf Dauer leistungsfähig bleibt und in der Tendenz vergleichsweise kostengünstiger wird.

Es besteht aus Sicht der KGSt kein Zweifel, dass die derzeit gebräuchliche Kameralistik unter der Maßgabe des Ressourcenverbrauchskonzepts weiterentwickelt werden kann, die o. g. Argumente für die Anwendung der Doppik haben sich aber - so zeigen Erfahrungen und die Diskussion des letzten Jahrzehnts - bewährt. Vor allem hat sich anhand praktischer Beispiele kleiner Kommunen (um und unter 10 000 Einw.) gezeigt, dass ein Umstieg auf den Rechnungsstil Doppik leistbar und keineswegs überfordernd ist.

Die Begründung zum Gesetzentwurf greift diese Überlegungen der Vorteilhaftigkeit der Doppik offensichtlich auf und gibt der Erwartung Ausdruck, „... dass schon in wenigen Jahren nahezu alle Kommunen ihre Haushalte auf die Doppik umstellen dürften“ (S. 32).

Insoweit empfehlen wir eine klare gesetzgeberische Orientierung in Richtung eines Rechnungsstils (hier: Doppik) unter Berücksichtigung von Übergangszeiten, da damit die mit dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen verbundene grundlegende Modernisierungsstrategie öffentlicher Verwaltungen prägnanter, einfacher und besser vermittelt werden kann.

Seite 14/15 in Verbindung mit Seite 41:

Der Regelungsinhalt von § 95 k könnte dem Missverständnis Vorschub leisten, dass Finanzbuchhaltung hier im Sinne einer organisatorischen Regelung bzw. Strukturgestaltung der Verwaltung verstanden wird. Wichtig ist vielmehr, die funktionalen Bestandteile einer Finanzbuchhaltung - wie auch im Text erwähnt - zu regeln und zu verdeutlichen, dass die Bildung von Organisationseinheiten der örtlichen Zweckmäßigkeitentscheidung überantwortet wird. Dieser Hinweis erfolgt vor dem Hintergrund der aktuellen gutachtlichen Arbeit der KGSt und zahlreicher Anfragen im interkommunalen Erfahrungsaustausch.

Seite 33:

Unter VI. a) wird u. a. die Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden angesprochen. Danach soll es den Eigenbetrieben ermöglicht werden, einen Jahresabschluss nach den Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu erstellen. Eigenbetriebe

wenden bereits die doppelte Buchführung an (§ 17 EigVO), der Text könnte daher missverständlich sein.

Seite 34:

Unter VI. b) wird die Verwaltungsvorschrift über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden angesprochen. Aufgrund zahlreicher Nachfragen bei uns im Zusammenhang mit ähnlichen Regelungen anderer Bundesländer weisen wir darauf hin, dass es bei einer derartigen Verwaltungsvorschrift nicht darum gehen kann, die sogenannten AfA-Tabellen, die im Bereich der Finanzverwaltung für die Anwendung bei erwerbswirtschaftlichen Firmen erarbeitet worden sind, auf den kommunalen Bereich zu übertragen. Jenseits steuerrechtlicher Aspekte sollte die Abschreibung von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens den betriebswirtschaftlich-technischen Zweckmäßigkeitssüberlegungen folgen. Als Grundlage kann der KGSt Bericht 1/1999, Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung, herangezogen werden. Dieser KGSt Bericht ist auch in den Gesetzentwürfen anderer Bundesländer berücksichtigt worden.

Erlauben Sie uns zum Schluss einen Hinweis auf § 45 c der geltenden GO:

Der dortige Regelungsinhalt bezieht sich auf das Berichtswesen und stellt einige wichtige Elemente heraus, die bei Anwendung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens für die Entscheidungsträger deutlicher als bisher hervortreten: Verwaltungsleistungen, Zustand der öffentlichen Einrichtungen, Abgleich mit Fachplanungen und natürlich die Entwicklung der Haushalts- und Finanzdaten. Ggf. ist ein Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfs auf diesen Zusammenhang für die politische Diskussion hilfreich.

Zahlreiche KGSt-Arbeitsergebnisse, gutachtliche Empfehlungen der KGSt, Seminarangebote und der interkommunale Erfahrungsaustausch über die KGSt unterstützen eine im Sinne des IMK-Beschlusses konzipierte Umsetzung des neuen Haushaltsrechts auf kommunaler Ebene. Einzelheiten dazu sind unter www.kgst.de aufzufinden.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Potthast
Finanzvorstand