

Begründung

A. Allgemeine Begründung

I. Ziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts

Die Kommunen in Deutschland haben in der ersten Hälfte der 1990er Jahre unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ eine Reform der Kommunalverwaltungen und damit einhergehend eine grundlegende Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (Haushaltswirtschaft) eingeleitet, die darauf abzielt, die Steuerung der Kommunalverwaltung von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen und Personalstellen umzustellen auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen.

Wesentliche Strukturelemente für die Realisierung dieser neuen Verwaltungssteuerung sind

- die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal und Sachmitteln,
- die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen, d. h. die Zusammenführung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung,
- die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,
- die Kosten- und Leistungsrechnung über die - damaligen - kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen,
- die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalposition zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune und
- die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der Kommune mit den Jahresabschlüssen der aus dem Kommunalhaushalt ausgegliederten

rechtlich selbständigen und unselbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss.

Mit der Reform der kommunalen Haushaltswirtschaft verbunden ist auch das Ziel der Ausrichtung der kommunalen Finanzpolitik auf das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit, d. h. der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll regelmäßig durch Erträge derselben Periode gedeckt werden, um nachfolgende Generationen nicht weiter zu belasten.

II. Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK)

Mit ihrem Beschluss vom 21. November 2003 verfolgt die IMK das Ziel, die kommunale Haushaltswirtschaft von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umzustellen. Gleichzeitig soll die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden. Der Beschluss enthält Leittexte, d. h. keine verbindlichen Musterentwürfe, sowohl für eine Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung als auch für eine Umstellung auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Darüber hinaus enthält der Beschluss einen Entwurf für einen Produktrahmen zur produktorientierten Gliederung des Haushalts und für ein doppisches Rechnungswesen Entwürfe für einen Kontenrahmen. Der Beschluss überlässt es der Entscheidung der einzelnen Länder, ob sie ihren Kommunen das Wahlrecht einräumen, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen, oder ob sie eine der beiden Formen verbindlich vorschreiben.

III. Fortentwicklung der Kameralistik

Die Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung sind in Schleswig-Holstein durch mehrfache

Änderungen seit 1994 im Sinne dieser Vorschläge fortentwickelt worden. So ist zur Darstellung des Ressourcenverbrauchs der Kreis der kostenrechnenden Einrichtungen, in denen kalkulatorische Kosten und innere Verrechnungen zu veranschlagen sind, ausgeweitet und ist eine Reihe von Sonderrücklagen - z. T. als Kann- und Sollrücklage - eingeführt worden. Seit dem 01. Januar 2002 können die Kommunen flächendeckend kalkulatorische Abschreibungen veranschlagen. Diese Regelung ermöglicht es Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen wollen, die aufwändige Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände schrittweise und damit kostengünstig vorzunehmen. Ferner ermöglicht die Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung zum 1. Januar 2002 eine umfassende Budgetierung mit einer Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz und der Zusammenführung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung. Bereits 1994 ist in die Gemeindehaushaltsverordnung und 1996 in die Gemeindeordnung jeweils eine „Experimentierklausel“ eingeführt worden. Danach kann das Innenministerium Ausnahmen von der Anwendung einzelner Vorschriften des kameralen Haushaltsrechts oder zur Anwendung der doppelten Buchführung auf Antrag zulassen.

IV. Erarbeitung des Gesetzentwurfs

Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ im Konsens erarbeitet worden. Der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ gehören Vertreter der vier kommunalen Landesverbände (KLV), des Landesrechnungshofes, des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein und des Innenministeriums (Vorsitz) an. Auch die notwendigen weiteren Regelungen (siehe Ziffer VI) sind bzw. werden in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ erarbeitet. Die erarbeiteten Regelungsentwürfe werden im Internet unter www.innenministerium.schleswig-holstein.de für jedermann einsehbar zur Verfügung gestellt. Ziel ist es, ein möglichst einfaches Regelungswerk für Schleswig-Holstein zu erarbeiten, das den Kommunen eine Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen

der kameralen Buchführung auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erleichtert. Eine weitere Anpassung der Regelungen für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung wird im Einvernehmen mit der Arbeitsgruppe zunächst zurück gestellt. Insbesondere steht noch die Einführung des verbindlichen Produktrahmens in das kamerale Haushaltsrecht aus. Zu prüfen wäre bei einer Änderung des kameralen Haushaltsrechts auch eine Erweiterung der Verpflichtung zur Veranschlagung von Abschreibungen und die Umwandlung von Kann- und Sollsonderrücklagen in Pflichtrücklagen. Eine kurzfristige Änderung würde für die Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft in den nächsten Jahren auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung umstellen wollen, eine doppelte Umstellung mit zusätzlichen Kosten bedeuten, da auch eine weitere Anpassung der Regelung für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik mit Kosten z. B. im Bereich der Software verbunden ist.

V. Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit dem Gesetzentwurf werden die notwendigen Änderungen von Gesetzen vorgenommen, um den Kommunen zu ermöglichen, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Erforderlich sind dazu insbesondere Änderungen der Gemeindeordnung:

- a) Einführung eines eigenen Unterabschnitts für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in den 1. Abschnitt Haushaltswirtschaft des Sechsten Teils der Gemeindeordnung. Darin wird vor allem geregelt, dass
 - der Haushaltsplan aus einem Ergebnisplan, der die anfallenden Erträge und Aufwendungen enthält, aus einem Finanzplan, der die zahlungswirksamen Einzahlungen und Auszahlungen enthält, sowie aus Teilplänen - die Teilpläne werden auf der Grundlage eines Produktrahmens gebildet - und dem Stellenplan besteht,
 - die fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung in den Ergebnisplan und den Finanzplan integriert wird, so dass es keinen gesonderten

mittelfristigen Finanzplan mit Investitionsprogramm als Anlage zum Haushalt gibt,

- die bisherigen Gemeindekasse zu einer Finanzbuchhaltung weiterentwickelt wird, die in einem geschlossenen System die Entwicklung einer Vermögens- (Bilanz) und einer Ergebnisübersicht (Ergebnisrechnung) sowie einer Finanzübersicht (Finanzrechnung) ermöglicht,
- der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz und dem Anhang besteht und dem Jahresabschluss ein Lagebericht beizufügen ist,
- ein Gesamtabschluss von Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu erstellen ist, der unter Einbeziehung aus dem Haushalt ausgegliederter Aufgabenbereiche einen Überblick über die Vermögens-, Finanz-, und Ertragsgesamtlage der Gemeinde gibt.

- b) Einführung der notwendigen Verordnungsermächtigungen und der Ermächtigungen, Muster für verbindlich zu erklären (Änderung § 135 GO).

Ferner werden Regelungen in der Gemeindeordnung, in der Kreisordnung, in der Amtsordnung, im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit und im Kommunalprüfungsgesetz im Hinblick auf die für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung verwendeten Begriffe ergänzt und angepasst.

Der Gesetzentwurf räumt den Kommunen das Wahlrecht ein, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Damit wird auch auf die bestehende Gebiets- und Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein Rücksicht genommen. Gesehen werden muss, dass im Vergleich zur heutigen Haushaltswirtschaft eine Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die doppelte Buchführung mit einmaligen Kosten (Fortbildung der Beschäftigten, Software, vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens) und etwas höheren

laufenden Kosten verbunden ist. Andererseits weist eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung Vorteile auf, wie z. B.:

- Die Kommune, ihre Sondervermögen und ihre Gesellschaften wenden denselben Rechnungsstil (doppelte Buchführung) an,
- eine Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung wird erleichtert, da hierfür in einem doppischen Rechnungswesen durch die Verwendung von Erträgen und Aufwendungen statt Einnahmen und Ausgaben bereits notwendige Periodenabgrenzungen erfolgen,
- die Erstellung eines Gesamtabchlusses unter Einbeziehung ausgelagerter Bereiche gibt einen Überblick über die Vermögens-, Finanz-, und Ertragsgesamtlage der Kommune.

Die erhöhte Transparenz mit den damit verbesserten Steuerungsmöglichkeiten kommt insbesondere bei größeren Kommunen zum Tragen, die Kosten pro Einwohnerinnen und Einwohner nehmen in Abhängigkeit von der Größe der Kommune bzw. der Zahl der von der Verwaltung betreuten Einwohnerinnen und Einwohnern ab.

Zunächst dürften die Kommunen, bei denen nach eigener Einschätzung schon heute die genannten Vorteile die zusätzlichen Kosten zumindest ausgleichen, ihre Haushaltswirtschaft auf die doppelte Buchführung umstellen. Einer Regelung eines verpflichtenden Umstellungsstichtages bedarf es nicht, weil der Prozess der Umstellung der kommunalen Haushalte auf die Doppik eine Eigendynamik entfalten wird, so dass schon in wenigen Jahren nahezu alle Kommunen ihre Haushalte auf die Doppik umstellen dürften. Diese Erwartung wird auch dadurch gestützt, dass das Angebot der Softwareanbieter für die Kameralistik eine Einschränkung erfahren dürfte, da insbesondere die größeren Kommunen als Nachfrager bereits kurzfristig ausfallen werden.

VI. Weitere Regelungen

Die Einführung einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfordert weitere Regelungen bzw. Anpassungen bestehender Regelungen, die in der Arbeitsgruppe „Reform des

Gemeindehaushaltsrechts“ erarbeitet wurden bzw. erarbeitet werden:

a) Verordnungen

- eine Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik), in der auch die Regelungen für die Finanzbuchhaltung aufgenommen werden sollen,
- eine Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsverordnung) vom 29. Dezember 1986 (GVOBl. Schl.-H. 1987 S. 11), zuletzt geändert durch Artikel 14 der Landesverordnung vom 16. Juni 1998 (GVOBl. Schl.-H. S. 210), die den Eigenbetrieben ermöglichen soll, einen Jahresabschluss nach den Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu erstellen,
- eine Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften vom 3. April 2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 71), damit diese Erleichterungen auch für Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, zur Anwendung kommen.

b) Verwaltungsvorschriften

- eine Verwaltungsvorschrift über den Produktrahmen für die Haushalte der Gemeinden (VV-Produktrahmen) für eine produktorientierte Untergliederung des Haushalts in Teilpläne; der Produktrahmen erfüllt die finanzstatistischen Anforderungen,
- eine Verwaltungsvorschrift über den Kontenrahmen für die Haushalte der Gemeinden (VV-Kontenrahmen), der die Gliederung des Ergebnisplans nach Ertrags- und Aufwandsarten sowie des Finanzplans nach Ein- und Auszahlungsarten berücksichtigt; der Kontenrahmen erfüllt die finanzstatistischen Anforderungen,

- eine Verwaltungsvorschrift über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen),
- eine Verwaltungsvorschrift über Muster für die Aufstellung eines doppischen Haushaltsplanes und für die Erstellung eines Jahresabschlusses (VV-Muster),
- eine Änderung des Runderlasses zur Kreditwirtschaft der Gemeinden (Krediterlass) vom 26. August 2003 (Amtsbl. Schl.-H. 2003 S. 645).

B. Einzelbegründung

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Zu Nr. 1 (Inhaltsverzeichnis):

Im Inhaltsverzeichnis für den sechsten Teil „Gemeindewirtschaft“ werden die folgenden - neu geschaffenen - Unterabschnitte berücksichtigt:

- Unterabschnitt 1 „Gemeinsame Vorschriften“
- Unterabschnitt 2 „Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung“
- Unterabschnitt 3 „Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung“

Zu Nr. 2 (§ 3 a):

Der bisherige Begriff „Einnahmen“ bezieht sich auf eine Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung. Der nunmehr verwandte Begriff „Finanzmittel“ kann sowohl in einer Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung wie auch in einer Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung angewandt werden.

Zu Nr. 3 (§ 16 g):

Durch die Einfügung des Wortes „oder den Jahresabschluss“ wird berücksichtigt, dass die Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, statt einer Jahresrechnung einen Jahresabschluss erstellt.

Zu Nr. 4 (Unterabschnitt 1):

Wegen des vorgesehenen Wahlrechts der Gemeinde, ihre Haushaltswirtschaft entweder wie bisher nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung oder

nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen, wird der 1.

Abschnitt „Haushaltswirtschaft“ in folgende Unterabschnitte eingeteilt:

- Unterabschnitt 1 „Gemeinsame Vorschriften“
- Unterabschnitt 2 „Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung“
- Unterabschnitt 3 „Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung“

Der Unterabschnitt 1 enthält gemeinsame Vorschriften für alle Gemeinden.

Der Unterabschnitt 2 enthält Regelungen, die von der Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung führt, und der Unterabschnitt 3 enthält Regelungen, die von der Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, anzuwenden sind.

Zu Nr. 5 (§ 75):

Die Vorschrift regelt das Wahlrecht der Gemeinde, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Die Gemeinden führen derzeit ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung. Dies ist - nur deshalb - rechtssystematisch in Satz 1 normiert. Die Regelung ist im Übrigen verwaltungsökonomisch begründet, eine Präferenz für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung ist daraus nicht abzuleiten. Will die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, so hat sie dies durch einen Beschluss der Gemeindevertretung zu bestimmen. Mit dieser Regelung wird zugleich verdeutlicht, dass es sich bei dieser Entscheidung um eine wichtige Angelegenheit handelt. Im Übrigen wird auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Nr. 6 (§ 76):

Auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 2 wird verwiesen.

Zu Nr. 7 (§ 77):

Auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 4 wird verwiesen.

Zu Nr. 8 (§ 78):

Die Streichung dient der Straffung des Gesetzestextes und berücksichtigt gleichzeitig, dass Sondervermögen der Gemeinde einen Erfolgsplan oder Ergebnisplan mit Erträgen und Aufwendungen erstellen.

Zu Nr. 9 (Unterabschnitt 3):

Dieser Unterabschnitt ist von Gemeinden anzuwenden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen.

- Zu § 95 Haushaltssatzung:

Absatz 2 regelt die Festsetzungen zum Haushaltsplan in der Haushaltssatzung.

- Nummer 1 Buchstabe a und b berücksichtigen, dass die Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, einen Ergebnisplan mit Erträgen und Aufwendungen und einen Finanzplan mit Einzahlungen und Auszahlungen aufzustellen haben. Für den Finanzplan sind jeweils getrennt die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit einerseits und die Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und aus Finanzierungstätigkeit andererseits anzugeben.
- Nummer 1 Buchstabe c und d sowie Nummer 2, 3, 4 und Satz 2 entsprechen den Regelungen in § 77 Abs. 2.

Absatz 3 und 4 entsprechen den Regelungen in § 77 Abs. 3 und 4.

- Zu § 95 a Haushaltsplan:

Absatz 1 entspricht der Regelung des § 78 Abs. 1; es treten an die Stelle der Worte „eingehenden Einnahmen“ die Worte „anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen“ und an die Stelle der Worte „zu leistenden

Ausgaben“ die Worte „entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen“.

Absatz 2 entspricht der Regelung des § 78 Abs. 2, es wird berücksichtigt, dass statt eines Verwaltungs- und Vermögenshaushalts ein Ergebnis- und Finanzplan erstellt wird und der Ergebnis- und der Finanzplan sich in Teilpläne gliedert.

Absatz 3 entspricht § 78 Abs. 3.

- Zu § 95 b Nachtragssatzung:

Die Regelung entspricht § 80; in Absatz 2 Nr. 3 ist das Wort „Ausgaben“ durch das Wort „Auszahlungen“ ersetzt worden.

- Zu § 95 c Vorläufige Haushaltsführung:

Die Regelung entspricht § 81; in Absatz 1 Nr. 1 ist das Wort „Ausgaben“ durch die Worte „Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen“ und in Absatz 2 Satz 1 das Wort „Deckungsmittel“ durch das Wort „Finanzmittel“ und das Wort „Vermögenshaushalts“ durch das Wort „Finanzplans“ ersetzt worden.

- Zu § 95 d Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen:

Die Regelung entspricht § 82; das Wort „Ausgaben“ wird durch die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen“ bzw. durch das Wort „Auszahlungen“ ersetzt.

- Zu § 95 e Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung:

Wie im kameraleen Recht hat die Gemeinde, die ihre Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung zugrunde zu legen. Abweichend vom kameraleen Haushaltsrecht wird die fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung in den Ergebnisplan und den Finanzplan der Gemeinde einbezogen. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung stellt also keine gesonderte Anlage zum Haushaltsplan dar. Daher gibt es auch kein gesondertes Investitionsprogramm. Wie im

kameralen Haushaltsrecht ist das erste Planungsjahr das laufende Haushaltsjahr und beträgt der Zeitraum, für den der Ergebnisplan und der Finanzplan erstellt werden, fünf Jahre. Der mittelfristige Ergebnisplan soll in den einzelnen Jahren mindestens ausgeglichen sein, d. h. möglichst einen Jahresüberschuss ausweisen. Mittel aus einem Jahresüberschuss stehen - wie im kameralen Haushaltsrecht die die Pflichtzuführungen zum Vermögenshaushalt übersteigenden Mittel - der Gemeinde für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung. Der mittelfristige Finanzplan enthält für die einzelnen Jahre die Einzahlungen und Auszahlungen und gibt damit einen Überblick über die Liquidität der Gemeinde. Der Finanzplan enthält auch die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und ihre Finanzierung. Es muss sichergestellt sein, dass ein positiver Bestand an liquiden Mitteln vorhanden ist. Der Finanzplan stellt eine Jahresbetrachtung dar. Zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen steht der Gemeinde das Instrument des Kassenkredits zur Verfügung. Da die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung in den Ergebnisplan und in den Finanzplan integriert ist, ergibt sich automatisch eine jährliche Anpassung. Daher ist eine Regelung, dass die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung jährlich der Entwicklung anzupassen ist, entbehrlich.

- Zu § 95 f Verpflichtungsermächtigungen:

Die Regelung entspricht § 84; in Absatz 1 ist das Wort „Ausgaben“ durch das Wort „Auszahlungen“ ersetzt worden und in Absatz 5 sind die Worte „Verwaltungshaushalt“ und „der Finanzplanung“ durch die Worte „Ergebnisplan“ und „dem mittelfristigen Ergebnisplan“ ersetzt worden und nach dem Wort „sowie“ die Worte „der Ergebnisplan oder die Ergebnisrechnung“ eingefügt worden.

- Zu § 95 g Kredite:

Die Regelung entspricht § 85; in Absatz 1 sind die Worte „nur im Vermögenshaushalt und “ und im Absatz 2 die Worte „im Vermögenshaushalt“ gestrichen worden. Zur Änderung von Absatz 6 wird auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 9 (§ 95 f) verwiesen.

- Zu § 95 h Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte:

Die Regelung entspricht § 86; in Absatz 3 ist das Wort „Ausgaben“ gestrichen worden. Zur Änderung von Absatz 4 wird auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 9 (§ 95 f) verwiesen.

- Zu § 95 i Kassenkredite:

Die Regelung entspricht § 87; in Absatz 1 ist das Wort „Ausgaben“ durch das Wort „Auszahlungen“ ersetzt worden.

- Zu § 95 k Finanzbuchhaltung:

Durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungsstils der doppelten Buchführung im gemeindlichen Haushaltsrecht ergibt sich die Notwendigkeit, die bisherigen gesetzlichen Regelungen für eine Gemeindekasse zu einer Finanzbuchhaltung weiterzuentwickeln. Absatz 1 bestimmt, dass die Finanzbuchhaltung die Buchführung, den Zahlungsverkehr und die weiteren Kassengeschäfte der Gemeinde zu erledigen hat. Im Übrigen belässt es die Vorschrift entsprechend der Regelung in § 91 Abs. 1 dabei, dass die Aufgaben der Finanzbuchhaltung im Einzelnen in einer Verordnung festgelegt werden. In der Finanzbuchhaltung werden sämtliche Geschäftsvorfälle der Gemeinde systematisch und lückenlos erfasst. Die Finanzbuchhaltung muss daher die Entwicklung einer Vermögens- (Bilanz) und einer Ergebnisübersicht (Ergebnisrechnung) sowie einer Finanzübersicht (Finanzrechnung) über ein „geschlossenes“ Kontensystem nach dem System der doppelten Buchführung ermöglichen. Dabei sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) zu beachten.

Wegen der besonderen Bedeutung des Zahlungsverkehrs für die Gemeinde und unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten ist es geboten, zu bestimmen, dass der Zahlungsverkehr der Gemeinde ordnungsgemäß und sicher zu erledigen ist. Entsprechend der Regelung in § 91 Abs. 1 soll die Buchführung von den anderen Aufgaben der Finanzbuchhaltung abgetrennt werden können. Auf § 95 l wird hingewiesen.

Absatz 2 entspricht § 91 Abs. 2; die Worte „eine Kassenverwalterin oder einen Kassenverwalter“ sind durch die Worte „eine Verantwortliche oder einen Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung“ ersetzt worden.

Absatz 3 ermöglicht es, die Buchführung und den Zahlungsverkehr für einen funktional begrenzten Aufgabenbereich auf andere Stellen der Verwaltung zu übertragen. Dabei muss jedoch die Gesamtverantwortung an einer zentralen Stelle, bei der Verantwortlichen oder dem Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung, erhalten bleiben. Nur so ist es möglich, dass die von der Finanzbuchhaltung für die Gemeinde insgesamt zu erledigenden Aufgaben, wie z. B. die Liquiditätsplanung, sachgerecht und verantwortlich durchgeführt werden können.

Absätze 4 und 5 entsprechen § 91 Abs. 3 und 4.

Absatz 6 hebt die Bedeutung der Überwachung der Finanzbuchhaltung im Hinblick auf die Sicherheit hervor. Die Regelung ist aufgenommen worden, da für das doppelte Recht der Umfang der kassenrechtlichen Vorschriften beschränkt auf das Unabweisbare in der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik geregelt werden soll.

- Zu § 95 l Übertragung von Aufgaben der Finanzbuchhaltung:

Die Regelung entspricht § 92.

- Zu § 95 m Jahresabschluss:

Die Regelung entspricht weitgehend § 93; sie berücksichtigt, dass bei einer doppelten Rechnungslegung statt einer Jahresrechnung ein Jahresabschluss aufzustellen ist, der aus einer Ergebnisrechnung, einer Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Bilanz und dem Anhang besteht und dem ein Lagebericht beizufügen ist.

- Zu § 95 n Prüfung des Jahresabschlusses:

Die Regelung der Absätze 1 bis 5 entspricht weitgehend § 94; in

- Absatz 1 Nr. 3 wird berücksichtigt, dass an die Stelle der Einnahmen und Ausgaben Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen treten und die Prüfung um die Vermögens- und Schuldenverwaltung erweitert wird,

- Absatz 1 Nr. 4 wird berücksichtigt, dass an die Stelle der Vermögensrechnung das Vermögen und die Schulden treten,
- Absatz 1 Nr. 5 wird die Prüfung des Anhangs berücksichtigt, der Teil des Jahresabschlusses ist,
- Absatz 1 Nr. 6 wird die Prüfung des Lageberichts berücksichtigt, der dem Jahresabschluss beizufügen ist,
- Absätzen 3 und 4 wird berücksichtigt, dass die Gemeindevertretung auch über die Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrages beschließt. Nach der in der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik vorgesehenen Regelungen zum Haushaltsausgleich bestehen folgende Möglichkeiten:
Ein Jahresüberschuss kann der Ergebnis- oder der Allgemeinen Rücklage zugeführt werden.
Ein Jahresfehlbetrag soll vorrangig aus der Ergebnisrücklage abgedeckt werden. Ist dies nicht möglich, ist er auf neue Rechnung vorzutragen und kann frühestens nach fünf Jahren zu Lasten der Allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden.

Der neue Absatz 6 regelt ausdrücklich, dass auch die Eröffnungsbilanz, die von Gemeinden, die ihr Rechnungswesen auf die doppelte Buchführung umstellen wollen, zu erstellen ist, vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen ist. Da dies für die Rechnungsprüfungsämter vielfach die erstmalige Prüfung einer Bilanz bedeutet, kann es sinnvoll sein, dass das Rechnungsprüfungsamt sich dabei von Angehörigen entsprechender freier Berufe unterstützen lässt. Die Gemeinde sollte dieses auch für die Prüfung der ersten Jahresabschlüsse in Erwägung ziehen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die überörtlichen Prüfungsbehörden Gemeinden, die ihr Rechnungswesen umgestellt haben, ggf. abweichend von ihren Prüfungsplänen zeitnah nach der Umstellung prüfen.

- Zu § 95 o Gesamtabschluss

In der Vergangenheit sind eine Vielzahl kommunaler Aktivitäten aus den Haushalten der Gemeinden in unterschiedliche Organisationsformen ausgegliedert worden. Aufgabe des Gesamtabschlusses ist es, unter

Berücksichtigung dieser Ausgliederungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bildes der Vermögens-, Finanz-, und Ertragsgesamtlage der Gemeinde zu vermitteln. Der Gesamtabschluss dient damit der Information und kann einen Beitrag zu einer Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten der Aktivitäten der Gemeinde leisten.

Absatz 1 und 2 verpflichtet Gemeinden, wenn sie

- mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben,
- ihnen mindestens ein Aufgabenträger nach Absatz 1 zuzurechnen ist, und
- der Aufgabenträger für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz-, und Ertragsgesamtlage der Gemeinde nicht von untergeordneter Bedeutung ist,

einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Die Regelung, dass nur Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Gesamtabschluss aufzustellen haben, berücksichtigt die Gebietsstruktur in Schleswig-Holstein. Darüber hinaus trägt die Regelung der Tatsache Rechnung, dass sowohl der Jahresabschluss einer Gemeinde mit bis zu 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern als auch die Jahresabschlüsse der ihnen zuzurechnenden Aufgabenträger überschaubar sind. Der Transparenzgewinn durch einen Gesamtabschluss wird sich bei diesen Gemeinden im Verhältnis zu dem Verwaltungsaufwand für die Erstellung eines Gesamtabschlusses regelmäßig in Grenzen halten. Allerdings bleibt es Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern unbenommen, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

In Absatz 1 wird geregelt, welche Aufgabenträger der Gemeinde in den Gesamtabschluss einzubeziehen sind. Dabei sind aus Vereinfachungsgründen gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19 b des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung der

Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 122), zuletzt geändert durch Gesetz vom (GVOBl. Schl.-H. S.), Zweckverbände nach § 15 Abs. 3 GkZ sowie Zweckverbände, die die Regelung nach § 15 Abs. 3 GkZ aufgrund § 15 Abs. 4 GkZ entsprechend anwenden, und Gesellschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, nur dann in den Gesamtabschluss einzubeziehen, wenn die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist bzw. wenn die Gemeinde zum Stammkapital mehr als 50 % beigetragen hat. Alle Aufgabenträger, die nach Absatz 1 in den Gesamtabschluss einzubeziehen sind, wenden schon heute die doppelte Buchführung an, eine Grundvoraussetzung für die Einbeziehung in eine Konsolidierung.

Absatz 2 regelt, dass Aufgabenträger nach Absatz 1 nicht in die Konsolidierung der Gemeinde einbezogen werden müssen, wenn sie für die Erfüllung der Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz-, und Ertragsgesamtlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind. Die Regelung entspricht § 296 Abs. 2 Handelsgesetzbuch (HGB).

Nach Absatz 1 werden ferner in die Konsolidierung nicht einbezogen

1. Anteile an Genossenschaften,
2. öffentlich-rechtliche Sparkassen,
3. Zweckverbände, die über kein Stammkapital verfügen,
4. rechtlich selbstständige Stiftungen,
5. Ämter,

da sie keinen kaufmännischen Abschluss erstellen, nach Absatz 2 ohnehin nicht einbezogen werden müssten oder die Gemeinde keinen Einfluss auf diese Organisationen hat wie z. B. auf eine Gesellschaft, an der die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen nehmen Aufgaben wahr, die von einer Gemeinde nicht im Rahmen des Haushalts wahrgenommen werden dürften (§ 101 Abs. 6).

Absatz 3 regelt die für die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Absatz 1 anzuwendende Art der Konsolidierung. Sie erfolgt entsprechend den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für die Vollkonsolidierung.

Nach Absatz 4 Satz 1 sind in einem von der Gemeinde aufgrund der Absätze 1 und 2 zu erstellenden Gesamtabschluss gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19 b GkZ, Zweckverbände nach § 15 Abs. 3 GkZ sowie Zweckverbände, die die Regelung nach § 15 Abs. 3 GkZ aufgrund § 15 Abs. 4 GkZ entsprechend anwenden, und Gesellschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, dann in den Gesamtabschluss einzubeziehen, wenn die Gemeinde mit mindestens 20 %, aber nicht mit mehr als 50 % beteiligt ist bzw. wenn die Gemeinde zum Stammkapital mindestens 20 %, aber nicht mit mehr als 50 % beigetragen hat. Allerdings entfällt diese Verpflichtung, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Die Konsolidierung erfolgt entsprechend den Vorschriften des Handelsgesetzbuches für assoziierte Unternehmen, d. h. der Wertansatz der Beteiligung, ausgehend von den historischen Anschaffungskosten, wird in den Folgejahren entsprechend der Entwicklung des anteiligen bilanziellen Eigenkapitals fortgeschrieben. Anders als bei der Vollkonsolidierung werden Vermögen, Schulden sowie Aufwendungen und Erträge nicht in den Gesamtabschluss übernommen.

Absatz 5 bestimmt, dass Angaben zu den Jahresabschlüssen der Aufgabenträger, die nach Absatz 2 nicht in den Gesamtabschluss einbezogen sind, dem Gesamtanhang anzufügen sind. Darüber hinaus sind im Gesamtanhang die Kommunalunternehmen, Zweckverbände und Gesellschaften anzugeben, deren Jahresabschlüsse nicht in den Gesamtabschluss einbezogen worden sind. Dies kann aufgrund des Absatzes 4 Satz 2 geschehen sein oder weil die Gemeinde nicht mehr als 20 % zum Stammkapital beigetragen hat oder sie mit nicht mehr als 20 % beteiligt ist. Dadurch wird im Anhang ein Überblick über die sonstigen Unternehmen, Zweckverbände und Gesellschaften gewährleistet. Ebenfalls sind die von der Gemeinde verwalteten rechtsfähigen kommunalen Stiftungen anzugeben.

Absatz 6 verpflichtet die Gemeinde, bei den Aufgabenträgern nach Absatz 1 und den gemeinsamen Kommunalunternehmen, Zweckverbänden und Gesellschaften nach Absatz 4 darauf hinzuwirken, dass ihr das Recht

eingräumt wird, von diesen alle erforderlichen Informationen und Unterlagen für die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse nach Absatz 1 oder Absatz 4 zu verlangen. Diese Regelung berücksichtigt, dass nicht davon auszugehen ist, dass der Gemeinde alle notwendigen Angaben, die für eine Konsolidierung erforderlich sind, vorliegen. Bei Neugründungen bietet sich an, eine solche Regelung in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung aufzunehmen.

Absatz 9 regelt, dass Gemeinden mit ihren ersten fünf Jahresabschlüssen nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz auf die Erstellung eines Gesamtabchlusses verzichten können. Es bleibt der Gemeinde unbenommen, zu einem früheren Zeitpunkt einen Gesamtabchluss zu erstellen. Diese Regelung berücksichtigt, dass in einer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik geregelt werden soll, dass Ansätze in der Eröffnungsbilanz letztmals im vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss zu korrigieren sind, wenn Vermögensgegenstände oder Sonderposten oder Schulden mit einem zu niedrigen Wert, mit einem zu hohen Wert, zu Unrecht angesetzt oder nicht angesetzt worden sind. Zudem würde eine Konsolidierung mit anderen Unternehmen oder Einrichtungen erleichtert, wenn Abstimmungen im Rechnungswesen erfolgt sind. Die Übergangsregelung gibt den Kommunen und ihren Aufgabenträgern hierfür einen gewissen Zeitraum.

Zu Nr. 10 (§ 97):

Die Änderung berücksichtigt, dass Sondervermögen die doppelte Buchführung anwenden. Sie sollen daher statt den Vorschriften für eine kamerale Buchführung die entsprechenden Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung anwenden. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden. Allerdings soll für die Finanzplanung weiterhin § 83 und nicht § 95 e gelten. Damit wird berücksichtigt, dass die geltenden Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung zur Finanzplanung keine fünfjährige Ergebnisplanung vorschreiben. Ein Verweis auf § 95 e würde also die Anforderungen an die Finanzplanung erhöhen.

Zu Nr. 11 (§ 99):

Die Änderung berücksichtigt das Wahlrecht der Gemeinden, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen, und berücksichtigt ferner, dass dieses Wahlrecht auch für Treuhandvermögen gilt. Sondervermögen wenden aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften oder der Eigenbetriebsverordnung die doppelte Buchführung an. § 97 schließt nicht aus, dass Sondervermögen statt der Vorschrift über die Finanzbuchhaltung (§ 95 k) weiterhin die Vorschrift über die Gemeindekasse (§ 91) anwenden. Sondervermögen und Treuhandvermögen können also wie die Gemeinde über eine Gemeindekasse oder eine Finanzbuchhaltung verfügen.

Zu Nr. 12 (§ 116):

- Buchstabe a

Die Regelung entspricht § 116 Absatz 1, in

- Nummer 1 wird berücksichtigt, dass bei Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, der Jahresabschluss und der Lagebericht und der Gesamtabschluss sowie der Gesamtlagebericht zu prüfen sind,
- Nummer 2 wird berücksichtigt, dass bei Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, die Zahlungsabwicklung und die Vorgänge in der Buchführung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses laufend zu prüfen sind,
- Nummer 3 berücksichtigt, dass Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, statt einer Gemeindekasse über eine Finanzbuchhaltung verfügen.

- Buchstabe b

Die Änderung stellt klar, dass die Gemeindevertretung dem Rechnungsprüfungsamt auch die Prüfung der Wirtschaftsführung nicht nur

der Eigenbetriebe, sondern auch der anderen Sondervermögen übertragen kann. Auch die Regelungen nach Absatz 1 Nr. 3 und 4 schließen die anderen Sondervermögen ausdrücklich ein.

Zu Nr. 13 (§ 135):

- Buchstabe a

Entsprechend der klaren Trennung der Vorschriften für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung (Unterabschnitt 2) und einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Unterabschnitt 3) erfolgt auch eine Trennung bei den Durchführungsvorschriften. Absatz 2 enthält die Verordnungsermächtigung für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung. In Absatz 2 a werden die Verordnungsermächtigungen für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung aufgenommen.

Die Ermächtigung zur Verordnung näherer Bestimmungen über die Ausschreibung von Lieferungen und Leistungen sowie die Vergabe von Aufträgen kann entfallen. Durch das Gesetz zur Förderung des Mittelstands (Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz MFG) vom 31. Oktober 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 540) ist die Ausschreibung unterhalb der EU-Schwellenwerte vollständig im MFG geregelt. Die entsprechende – frühere - Regelung in § 29 GemHVO ist mit der Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 9. Juni 2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 202) bereits entfallen.

- Buchstabe b

Absatz 2 a enthält die erforderlichen Verordnungsermächtigungen für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung.

- Buchstabe c

In Absatz 4 werden die zusätzlich für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erforderlichen Ermächtigungen, Muster für verbindlich zu erklären, angefügt.

Artikel 2

Änderung der Kreisordnung

Zu Nr. 1 (§ 3 a):

Der bisherige Begriff „Einnahmen“ bezieht sich auf eine Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung. Der nunmehr verwandte Begriff „Finanzmittel“ kann sowohl in einer Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung wie auch in einer Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung angewandt werden.

Zu Nr. 2 (§ 16 f):

Durch die Einfügung des Wortes „oder den Jahresabschluss“ wird berücksichtigt, dass der Kreis, der seine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, statt einer Jahresrechnung einen Jahresabschluss erstellt.

Artikel 3

Änderung der Amtsordnung

Zu Nr. 1 (§ 4):

Die Aufgabe „Kassen- und Rechnungsführung“ beschreibt die bisherigen Aufgaben der Gemeindekasse. Die Änderung bewirkt, dass bei Ämtern, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, an die Stelle der Gemeindekasse die Finanzbuchhaltung tritt. Auf Art. 1 Nr. 9 wird verwiesen.

Zu Nr. 2 (§ 21):

Durch die Einfügung der Worte „Zweckaufwendungen und Zweckauszahlungen“ wird berücksichtigt, dass bei Ämtern, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, an die Stelle der Zweckausgaben Zweckaufwendungen und Zweckauszahlungen treten.

Zu Nr. 3 (§ 22):

Auf Art. 2 Nr. 1 wird verwiesen.

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

Zu Nr. 1 (§ 9):

Durch die Änderung wird berücksichtigt, dass ein Zweckverband, der seine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führt, statt einer Jahresrechnung einen Jahresabschluss mit einem Lagebericht erstellt.

Zu Nr. 2 (§ 13):

Auf Art. 3 Nr. 1 wird verwiesen.

Zu Nr. 3 (§ 14):

Die Änderung berücksichtigt, dass bei Zweckverbänden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, die Prüfung des Jahresabschlusses nach § 95 n Abs. 1 und 2 erfolgt.

Zu Nr. 4 (§ 15):

Auf Art. 2 Nr. 1 wird verwiesen.

Artikel 5

Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

Zu Nr. 1 (§ 3):

Auf Art. 3 Nr. 1 wird verwiesen.

Zu Nr. 2 (§ 5):

Auf Art. 3 Nr. 1 wird verwiesen.

Zu Nr. 3 (§ 14):

Die Streichung dient der Verwaltungsvereinfachung.

Artikel 6

In-Kraft-Treten

Art. 6 regelt das Inkrafttreten.