

**Az.: 9.20.13**

## **Doppikerleichterungen**

Das Projekt der Doppik-Erleichterung, an dem nunmehr alle Beteiligten über ein Jahr intensiv arbeiten, nähert sich der entscheidenden Schlussphase. Im Januar dieses Jahrs bat das Ministerium für Inneres und Europa um Stellungnahmen in Form der Verbandsanhörung des Städte- und Gemeindetages M-V zu den übersandten Referentenentwürfen der Kommunalverfassung M-V sowie der Gemeinde-Haushaltsverordnung-Doppik M-V. Der Städte- und Gemeindegtag begrüßt die gute und offene Zusammenarbeit der Ministerien, Landesverbände, dem Landesrechnungshof sowie Vertretern der kommunalen Ebene bei diesem wichtigen Vorhaben. Ziel soll es sein, die kommunale Doppik gerade auch für Bürgermeister und Gemeindevertreter anwendungsfreundlicher zu gestalten.

Neben den nachfolgenden Stellungnahmen, die wir auch im Internet des StGT M-V veröffentlicht haben, stellen wir unseren Mitgliedern weitere Unterlagen zu diesem Projekt im verbandsinternen Intranet zur Verfügung.

## **Stellungnahme zum Entwurf einer Verbesserung der Transparenz bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppelischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz)**

**Ihr Schreiben vom 12.12.2018**

„Sehr geehrte Frau Würger,  
sehr geehrter Herr Hochheim,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o.g. Entwurfes und die Möglichkeit dazu eine Stellungnahme abzugeben.

Wir möchten an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, uns für die sehr konstruktive wie auch transparente Zusammenarbeit zu bedanken.

Unser vordringliches Ziel ist, mit den Vereinfachungen, die Doppik-Regelungen auf die ehrenamtlichen Mitglieder der kommunalen Vertretungen und die Verwaltungskraft in den Amts-, Stadt- und Kreisverwaltungen zuzuschneiden. Vor den Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 2019 sollte ein Signal gesetzt werden, dass die Bürgermeister und Gemeindevertreter in der neuen Wahlperiode mit anwendungsfreundlicheren und verständlicheren Regelungen zum kommunalen Haushaltsrecht rechnen können. Deshalb unterstützen wir es, dass die geplanten Erleichterungen noch vor den Kommunalwahlen in den Landtag eingebracht werden sollen.

Wir haben uns gefreut, dass das Ministerium für Inneres und Europa mit dem vorgelegten Entwurf an einigen Stellen sogar über die Vereinfachungsvorschläge der temporär eingerichteten Arbeitsgruppe „Doppik-Erleichterungen“ des Städte- und Gemeindegtages Mecklenburg-Vorpommern hinaus gegangen ist.

Mit den folgenden Anmerkungen bzw. Ergänzungsvorschlägen möchten wir das gemeinsame Ziel weiter unterstützen:

### **Zu den geplanten Änderungen in der KV**

#### **- § 36 Abs 2 KV M-V**

Es wird darum gebeten gesetzlich zuzulassen, dass in einer Verwaltungsgemeinschaft ein gemeinsamer Rechnungsprüfungsausschuss von Amt und Stadt gebildet werden kann. Die Formulierung dazu könnte lauten: „In einer Verwaltungsgemeinschaft darf ein gemeinsamer Rechnungsprüfungsausschuss von Amt und Stadt gebildet werden.“

Es könnte mit einem gemeinsam gebildeten Rechnungsprüfungsausschuss eine kostengünstige und effektive Variante der Rechnungsprüfung geschaffen werden. Auch im Hinblick, dass sich bereits weitere Verwaltungsgemeinschaften im Land gebildet haben bzw. bilden, sollte eine solche Regelung aufgenommen werden.

Für weitere notwendige Erleichterungen, die wir in der Arbeitsgruppe diskutiert haben, muss das KPG M-V geändert werden. Dazu erlauben wir uns gesonderte Hinweise.

#### **- § 43 Abs. 9 KV M-V**

Die Einführung des neuen § 43 Abs. 9, welche die Pflicht zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts relativiert und die Erreichung des Haushaltsausgleichs nicht an das konkrete Haushaltsjahr, sondern bis spätestens zum Ende des Finanzplanungszeitraum koppelt, wenn sich dadurch der Konsolidierungszeitraum nicht verlängert, wird ausdrücklich begrüßt. Dies ist eine wesentliche Erleichterung für viele kommunale Vertretungen und Verwaltungen. Gerade im Hinblick auf die Gemeinden, die kurz vor Erreichung des Haushaltsausgleiches stehen oder diesen nur kurzfristig nicht darstellen können, wird diese geplante Regelung an Relevanz gewinnen und dazu führen, die Ressourcen, die sonst in die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes geflossen wären, in die Erlangung des Haushaltsausgleiches zu geben.

#### **- § 44 Abs. 4 KV M-V**

Die Regelungen bezüglich der Behandlung von Spenden führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand, der immer wieder auch im Rahmen der verbandsinternen Diskussion zu dem vorliegenden Gesetzentwurf, vorgetragen wird.

Die geänderten strafrechtlichen Regelungen lassen u.E. aber keinen weiteren Spielraum zu, ohne schwerwiegende Nachteile für die Gemeinden und Amtsträger zu riskieren.

#### **- § 49 Abs. 1 Nr. 3**

Der Teilsatz „um den Wegfall der Aufgabe zu vermeiden“ sollte zur besseren Darstellung der Intention umformuliert werden, da eine Aufgabe nicht „wegfällt“, nur weil sie nicht ausreichend finanziert werden kann. Die Begrifflichkeit würde in der Praxis schwer auszulegen sein.

Gleichzeitig ist hier im Gegensatz zu anderen Regelungen zuerst die Auszahlung genannt. Ein Vorschlag zur Formulierung wäre: „3. Aufwendungen und Auszahlungen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in dem Umfang zu leisten, der unaufschiebbar ist, um bestehende Aufgaben fortzuführen.“

#### **- § 50 Abs. 4 KV M-V**

Diese Regelung trägt wesentlich zur Vereinfachung bei, wenn man z.B. außer- oder überplanmäßige Abschreibungen buchen muss, die aber keine Auszahlung nach sich ziehen (z.B. Feststellung, dass ein nicht mehr benötigter Vermögensgegenstand abhandengekommen ist).

Im Rahmen der VV könnten Erläuterungen aufgenommen werden, dass diese Ausnahmeregelung dürfte nur für Abschreibungen, Rückstellung, und Wertberichtigungen auf Forderungen gültig ist. Damit fallen Umbuchungen zwischen den Teilhaushalten der Kommune oder von der Investitionstätigkeit in die ordentlichen Aufwendungen, bei der Auszahlungen bereits getätigt wurden, nicht unter diese Regelung.

#### **- § 55 KV M-V**

Die Aufhebung des § 55 KV (Stellenplan) und die Überführung in die untergesetzliche Ebene wird mehrheitlich begrüßt.

#### **- § 64 Abs. 2 KV M-V**

Dass mit der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörden für städtebauliche Gesamtmaßnahmen als wesentliches Produkt in einem gesonderten Teilhaushalt geführt werden kann, wird begrüßt. Diese Möglichkeit ist insbesondere für auslaufende Gesamtmaßnahmen sinnvoll.

#### **- § 73 Abs. 4**

Die Regelung wird begrüßt.

Die Informationen aus dem Teilhaushaltsbericht gemäß Abs. 3, die einen anderen Adressatenkreis betreffen (wie zum Beispiel die Ausrichtung und Zielsetzung der beteiligten Unternehmen, die Besetzung der Organe der Gesellschaft, die Finanzbeziehungen etc.), werden auch im Anhang zum Gesamtabschluss darzustellen sein.

Die Vereinfachungen, die sich aus den §§ 60 (Jahresabschluss), 61 (Gesamtabschluss) sowie 64 (Sondervermögen) ergeben, helfen bei der dringenderen Aufarbeitung bestehender Rückstände z.B. bei Jahresabschlüssen. Erst wenn die Jahresabschlusserstellung fristgemäß erfolgt, ist die Doppik umfassend eingeführt. Erst dann – und nur dann – stehen den Gemeindevertretern, Bürgermeistern und den Verwaltungen alle erforderlichen Informationen zur Verfügung, um die Haushaltswirtschaft zu steuern.

#### **- § 136 Abs. 2 und 3 KV M-V**

Der Amtsausschuss des Amtes besteht aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und weiteren Mitgliedern der Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden. Diese müssen nach § 136 Abs. 2 KV M-V die Mehrheit der Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses bilden. Mit der Änderung des KPG M-V im Rahmen der Einführung des NKHR M-V haben sich die Anforderungen an die Rechnungsprüfungsausschüsse sowohl fachlich als auch hinsichtlich des zeitlichen Umfangs erhöht. Die ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeindevertreter der amtsangehörigen Gemeinden sind bereits mit ihren originären Aufgaben hoch belastet. Die Aufgabe der Rechnungsprüfung des Amtes kann durch die wenigsten Bürgermeister und Gemeindevertreter zusätzlich geleistet werden. Es könnten weitere sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner für den Rechnungsprüfungsausschuss, gewonnen werden, die aufgrund ihrer Ausbildung und Berufspraxis als auch zeitlich in der Lage wären, die Prüfungen vorzubereiten und durchzuführen, wenn dies gesetzlich für den Rechnungsprüfungsausschuss zugelassen würde. Deshalb regen wir an, in § 136 Abs 3 KV M-V eine gesonderte Regelung für den Rechnungsprüfungsausschuss in einem neuen Satz 2 zu treffen, die folgendermaßen lauten könnte: „Dieser darf in Abweichung von Abs. 2 mehrheitlich mit sachkundigen Einwohnern besetzt werden.“

#### **Weitergehende Änderungen im Kommunalprüfungsgesetz (KPG M-V)**

Wir bitten, wie in der Arbeitsgruppe beraten, folgende Änderung im KPG M-V zeitgleich vorzunehmen:

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes vom 13. März 2018, nach dem § 1 Absatz 3 Satz 2 vorschreibt, dass Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen sollen, ist eine Regelung geschaffen worden, die zu erheblichen Anwendungsproblemen und zu nicht vertretbaren zusätzlichen Auszahlungen und Aufwendungen in der Praxis führt. Z.B wäre eine neu zu schaffende zusätzliche Stelle eines hauptamtlichen Rechnungsprüfers, die den Ansprüchen einer angemessenen Qualifikation entsprechen muss, mit nennenswerten Kosten verbunden. Die Ausschussanhörung im Landtag hat gezeigt, dass es den Abgeordneten bei der Beschlussfassung nicht darum ging, eine im Regelfall geltende Verpflichtung festzuschreiben. Stattdessen sollten die Städte durchaus im eigenen Ermessen davon abweichen können, wenn sachliche Gründe dies rechtfertigen. Es wäre zu begrüßen, wenn diese

Soll-Vorschrift in eine Kann-Vorschrift abgeändert wird, und so dem gesetzgeberischen Willen am ehesten Rechnung getragen wird.

Soweit unsere Hinweise zu dem vorliegenden Entwurf. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie diese im Gesetzesentwurf berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Thomas Deiters  
Stellvertretender Geschäftsführer“

**Stellungnahme zum Entwurf einer Verbesserung der Transparenz bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsverordnung)  
Ihr Schreiben vom 13.12.2018**

„Sehr geehrte Frau Würger,  
sehr geehrter Herr Hochheim,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o.g. Entwurfes und die Möglichkeit dazu eine Stellungnahme abzugeben. Wir möchten an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, uns für die sehr konstruktive wie auch transparente Zusammenarbeit zu bedanken.

Unser vordringliches Ziel mit den Vereinfachungen ist, die Doppik-Regelungen auf die ehrenamtlichen Mitglieder der kommunalen Vertretungen und die Verwaltungskraft in den Amts-, Stadt- und Kreisverwaltungen anzupassen. Vor den Kommunalwahlen im Mai 2019 sollte das Signal gesetzt werden, dass die Bürgermeister und Gemeindevertreter in der neuen Wahlperiode mit anwendungsfreundlicheren und verständlicheren Regelungen zum kommunalen Haushaltsrecht rechnen können. Deshalb unterstützen wir es, dass die geplanten Erleichterungen noch vor den Kommunalwahlen in den Landtag eingebracht werden sollen.

Wir haben uns gefreut, dass das Ministerium für Inneres und Europa mit dem vorgelegten Entwurf an einigen Stellen sogar über die Vereinfachungsvorschläge der temporär eingerichteten Arbeitsgruppe „Doppik-Erleichterungen“ des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern hinaus gegangen ist. Da noch nicht alle Gremien des Städte- und Gemeindetages die Vorschläge beraten konnten, gestatten Sie uns bitte, bei Bedarf noch im späteren Verfahren evtl. Änderungen und Ergänzungen vorzutragen.

Mit den folgenden Anmerkungen bzw. Ergänzungsvorschlägen möchten wir das gemeinsame Ziel weiter unterstützen:

**Zu den geplanten Änderungen der GemHVO Doppik M-V**

**- § 2 GemHVO**

Beim der wegfallenden Differenzierung von ordentlichen und außerordentlichen Aufwendungen und Erträgen wird in der Erläuterung mit einer entsprechenden Vereinheitlichung zum Bilanzrichtlinien-Umsetzungsgesetz argumentiert, dort sind aber weitere Erläuterungen zu außergewöhnlichen Geschäftsvorfällen im Anhang erforderlich. Dieser Passus wurde in die GemHVO-Doppik nicht übernommen.

**- § 2 Abs. 1 Nr. 7 GemHVO**

Laut dem Entwurf soll der Ausweis einer Erhöhung oder Verminderung des Bestandes an fertigen und unfertigen Erzeugnissen künftig entfallen. Dieser Ausweis ist in der Darstellung der Ergebnisrechnung der Städtebaulichen Sondervermögen von besonderer Bedeutung, da dieser die Bestandveränderungen zu den begonnenen Baumaßnahmen darstellt und mit dem Bilanzposten 2.1.2 „Unfertige Erzeugnisse, unfertige Leistungen“ korrespondiert. Es ist deshalb zu klären, wie mit künftigen Geschäftsvorfällen dieser Art zu verfahren ist.

**- § 3 Abs. 1 GemHVO**

Hier wurde der Satz „Die Sätze 2 und 3 gelten für die zuständige Verwaltungsbehörde des Amtes entsprechend.“ gestrichen. Wir geben zu bedenken, dass dies zur Folge hat, dass die Verwaltungsbehörde einer Verwaltungsgemeinschaft sämtliche Kassenkredite bzw. liquiden Mittel der verwalteten Gemeinden auszuweisen hätte.

**- § 4a GemHVO**

Die Übernahme der Stellenplanregelung in die untergesetzliche Ebene wird begrüßt. An dieser Stelle bitte das Wort „sonstige“ vor Auszubildenden streichen.

**- § 4 a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 GemHVO**

Aus dem Mitgliedsbereich wurde gebeten, die Einschränkung durch das Wort „vorübergehend“ zu streichen. Damit sollte den Kommunen auf Grund der angespannten Personalsituation ermöglicht werden, Beamtenstellen nicht nur vorübergehend mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu besetzen. Während des Gedankenaustausches zu diesem Paragraphen wurde der Vorschlag unterbreitet, dass wenigstens Ausnahmen in Form von Verwaltungsvorschriften für etwaige Einzelfälle geschaffen werden sollten. Diese Position ist aber noch nicht innerhalb aller Verbandsgrößen abgestimmt. Es gibt auch durchaus gute Gründe, Beamtenstellen grundsätzlich nur durch Beamte besetzen zu lassen. Auf der anderen Seite ist ja auch keine Möglichkeit vorgesehen, Angestelltenstellen mit Beamten zu besetzen. Um z.B. zwingend mit Beamten zu besetzende Stellen in den Verwaltungen insbesondere in Führungspositionen aus eigenen Nachwuchskräften gewinnen zu können, muss eine ausreichende Zahl an Beamten insgesamt vorhanden sein. Der Grundsatz, hoheitliche Aufgaben durch Beamte wahrnehmen zu lassen, sollte nicht in Form einer Verordnung abgeschafft werden. Nach der Wesentlichkeitstheorie des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes bedürfte eine solche Entscheidung einer formalgesetzlichen Regelung.

#### **- § 17 a GemHVO**

Zu dieser Regelung gibt es eine Verwaltungsvorschrift Anlage 6 „Beurteilung und Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen“ (KommLeistVV). Unter Abschnitt II ist hier geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Leistungsfähigkeit als gesichert, eingeschränkt, gefährdet oder weggefallen einzustufen ist. Hier fehlt eine konkrete Aussage, wie einzustufen ist, wenn der Ergebnishaushalt im Haushaltsjahr und in den Finanzplanjahren nicht ausgeglichen (der Ausgleich wird auch über das Haushaltssicherungskonzept (HSK) nicht erreicht), jedoch der Finanzhaushalt im Haushaltsjahr und in den Finanzplanjahren unter Berücksichtigung von Vorträgen ausgeglichen ist. In der KommLeistVV ist unter Nr. 4 nur geregelt, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde als weggefallen zu bewerten ist, wenn Ergebnishaushalt *und* Finanzhaushalt im Haushaltsjahr und im Finanzplanungszeitraum nicht ausgeglichen werden können. Dabei gibt es keine Regelung, wie zu bewerten ist, wenn nur einer der beiden Haushalte dauerhaft nicht ausgeglichen ist. Hier sollte es im Zuge der Änderung der GemHVO eine Klarstellung über die Verwaltungsvorschrift geben

#### **- § 18 Abs. 2 Satz 3 GemHVO**

Der vorhandene Satz „Das Eigenkapital darf durch Entnahme nicht negativ werden.“ sollte durch folgende Formulierung ersetzt werden „Entnahmen dürfen nicht dazu führen, dass ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag auszuweisen ist.“

Das Eigenkapital einer Kommune kann auch theoretisch nicht negativ werden – Es kann nur zum Ausweis eines „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages“ kommen.

#### **- § 18 Abs. 4 Gem HVO**

Dieser Absatz wurde im Nachgang an den Gedankenaustausch vollständig neu gefasst. Eigentlich beabsichtigt war die Entkoppelung des Jahresbezuges bei der ursprünglich statthafter Entnahme gem. Absatz 4. Die Neufassung des § 18 Abs. 4 verfehlt auf Grund des Wortes „Jahresfehlbetrag“ den seitens der Kommunen intendierten Effekt. Durch die Ersetzung des Wortes „Jahresfehlbetrag“ durch das Wort „Fehlbetrag“ würde die beabsichtigte Entnahme aus Rücklagen ermöglicht werden.

Aus einer Mitgliedsstadt wird überzeugend vorgetragen, dass die Beibehaltung der investiven Bindung der Entnahme durch die Kopplung an den Saldo aus Abschreibungen und Erträgen aus Sonderposten dringend empfohlen wird. Andererseits würde der Pfad der doppischen Rechnungslegung grundlegend verlassen. Damit wird die interkommunale Vergleichbarkeit insbesondere über die Landesgrenzen hinweg massiv erschwert. In den Arbeitsgruppensitzungen zu den Doppikerleichterungsvorschlägen sind die verschiedenen Entnahmemöglichkeiten intensiv diskutiert worden. Die nunmehr im Entwurf vorgeschlagene Variante ist eine, die mindestens in ähnlicher Form mehrheitlich abgelehnt wurde.

#### **- § 22 Abs. 2 Satz 2 GemHVO**

Die Aufnahme einer unbefristeten Niederschlagung erzeugt in gleicher Höhe einen Aufwand aus dem Abgang von Forderungen. Die befristete Niederschlagung muss mit der Forderung im Rechnungswesen der Gemeinde nachgewiesen werden und mit einer Einzelwertberichtigung einhergehen. Die Ergebniswirksamkeit von Befristung und Unbefristung sind identisch. Der Forderungsbestand im Umlaufvermögen wird saldiert mit dem Nominalwert ausgewiesen.

Die Forderungsübersicht beinhaltet die detaillierte Darstellung nach Restlaufzeiten. Der Ausweis erfolgt nach dem Bruttoprinzip, dem die Wertberichtigungen gegenüberstehen.

Da die Ausbuchung der befristeten sowie der unbefristeten Niederschlagungen ergebnisneutral darzustellen sind, schlagen wir die Gleichbehandlung der Niederschlagungen vor.

#### **- § 25 Abs. 4 GemHVO**

Nach diesem Absatz sind die Aufwendungen und Erträge sowie Auszahlungen und Einzahlungen der städtebaulichen Sondervermögen halbjährlich in das Rechnungswesen der Gemeinde zu übernehmen. Hier sollte nur eine jährliche Übernahme verpflichtend vorgesehen werden, weil ansonsten der damit verbundene Aufwand nicht im Verhältnis zu dem damit verbundenen Informationsgewinn steht. Zusätzliche Zwischenabrechnungen lassen sich die Sanierungs- und Entwicklungsträger teuer bezahlen und der Buchungs- und Abstimmungsaufwand in der kommunalen Buchhaltung ist sehr hoch. Die bislang über einen gesonderten Haushalt geführten aktuellen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden voraussichtlich durch die Kommunen bis zu ihrem Abschluss nicht mehr über die geänderte Regelung der Kommunalverfassung als Teilhaushalt in den Kernhaushalt

übernommen. Falls eine Kommunen kürzere Fristen haben will, um unterjährig den Haushalt auch gerade in diesem Aufgabenbereich besser steuern zu können, steht es ihr frei dies zu tun und entsprechende Vereinbarungen mit dem Sanierungsträger zu schließen. Denkbar wäre auch vorzusehen, dass die Kommune unterjährig andere längere oder kürzere Zeiträume vorsehen kann.

#### **- §§ 31, 33 und 34 GemHVO**

Die Paragraphen 31, 33 und 34 GemHVO eröffnen zwar grundsätzlich Vereinfachungsmöglichkeiten für die Behandlung abnutzbarer, beweglicher und selbständig nutzbarer Vermögensgegenstände des Anlagevermögens. Demzufolge sind aber geringwertige Vermögensgegenstände, welche die Tatbestandsmerkmale nicht vollständig erfüllen, dennoch zu inventarisieren und über die vorgegebene Nutzungsdauer abzuschreiben.

Dies führt bei vielen Vermögensgegenständen (PC-Tastatur, PC-Maus, Zubehör der Feuerwehren etc.) zu einem enormen Buchungsaufwand und kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein.

Daher wird um eine klarstellende Regelung bzw. um Schaffung einer Wertgrenze bzw. eines Wahlrechts für den gänzlichen Verzicht auf Inventarisierung auch ohne Vorliegen des Tatbestandes der selbstständigen Nutzbarkeit.

#### **- § 48 Abs. 4 GemHVO**

Mit Abs. 4 wird keine Aussage getroffen, wann von einer untergeordneten Bedeutung der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage auszugehen ist.

#### **- § 49 GemHVO**

Grundsätzlich ist der Wegfall des Rechenschaftsberichts zu begrüßen. Von einigen Teilen der Mitgliedschaft wird jedoch angemerkt, dass der Zweck und die Zielgruppen von Anhang und Rechenschaftsbericht verschieden sind und daher hinterfragt werden muss, ob die Erweiterung der Anhangsangaben diesem gerecht wird. Eventuell sollten hier jeweils Mindestinhalte festgelegt werden. Im Ergebnis begrüßen wir aber die Änderung, Falls eine Kommune aus den genannten Erwägungen dennoch weiter an einem Rechenschaftsbericht festhalten will, bleibt ihr die Erstellung freigestellt.

#### **- § 55 Abs. 5 GemHVO**

Wir begrüßen diese Formulierung. Zwar ist die Möglichkeit der Verwendung uneinheitlicher Bewertungsgrundlagen ist in Bezug auf die Vergleichbarkeit als risikobehaftet zu bewerten (z.B. ist beim Aufsummieren von Vermögensgegenständen, die unterschiedlich bewertet wurden, keine Vergleichbarkeit gegeben). Auf der anderen Seite würde aber eine vergleichbare Konsolidierung so viel Zeit und Kosten verursachen, dass man im Regelfall nicht mit einer zeitnahen Vorlage des Gesamtabchlusses rechnen könnte. Bei der Abwägung dieser Gesichtspunkte überwiegt das Interesse an einer zeitnahen Vorlage.

#### **- § 55 -Abs. 6 Satz 2 Deutlicher wäre die Formulierung: „Ein evtl. Unterschiedsbetrag gem. § 312 Abs. 2 Satz 2 HGB wird gesondert ausgewiesen.“- § 55 Abs. 7**

Von einem Mitglied wurde vorgetragen, dass diese Regelung Sicht zu korrigieren ist, weil die jährliche Kontinuität bei der Konsolidierung wegen der Vergleichbarkeit der Gesamtabchlüsse im Vordergrund stehen sollte. Damit würden aber Kommunen, die die Erleichterungen in Anspruch nehmen können, auf Dauer doch nicht davon profitieren können. Im Ergebnis sind wir deshalb mit der vorgeschlagenen Regelung einverstanden, da es jeder Kommune freigestellt ist, für sich höhere Anforderungen festzulegen und z.B. einen Gesamtabchluss freiwillig zu erstellen.

Eine weitere Konkretisierung sollte bezüglich der Tatbestände in den Spiegelstrichen in Bezug auf ein kumulatives oder alternatives Verhältnis der Erfüllung dieser Tatbestände in den Verwaltungsvorschriften erfolgen. Nur der zweite und dritte Spiegelstrich sind über ein „oder“ verknüpft.

#### **- § 55 Abs. 9**

Diese Regelung wird von einem Mitglied für zu wenig konkret erachtet. Es fragt, ob damit sowohl die Abschlüsse der Gemeinden als auch die der Aufgabenträger gemeint? Falls mit dieser Regelung die Wahlrechte der Gemeinde und der Unternehmen vereinheitlicht werden sollen, stellt sich die Frage wie mit § 55 Abs. 5 Satz 2 und 3 umgegangen werden soll. Dort steht ja explizit, dass für Gemeindeabschlüsse und Abschlüsse des Aufgabenträgers unterschiedliche Ansatz- und Bewertungsregeln gelten können.

Da diese Regelung aber von der weit überwiegenden Zahl der Mitglieder nicht in Frage gestellt wird, unterstützen wir die vorgeschlagene Regelung.

Soweit unsere Hinweise zu dem vorliegenden Entwurf. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie diese berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Thomas Deiters  
Stellvertretender Geschäftsführer“

**Stellungnahme zum dem Entwurf einer Verbesserung der Transparenz bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung – Heilungsmöglichkeiten der Haushaltssatzung (Doppik-Erleichterungsgesetz)**

## Ihr Schreiben vom 10.01.2019

„Sehr geehrte Frau Würger,  
sehr geehrter Herr Hochheim,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o.g. Entwurfes und die Möglichkeit dazu eine Stellungnahme abzugeben.

Wir möchten an dieser Stelle darauf aufmerksam machen, dass auf Grund der kurzen Fristsetzung sowie der Bitte Ihrerseits auf eine Beantragung der Fristverlängerung zu verzichten, es problematisch war, eine umfassende Stellungnahme unter Einbeziehung aller unserer Mitglieder und Verbandsgrößen in dieser wichtigen Frage zu erarbeiten.

Da von der geplanten Vorschrift alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden betroffen sind, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll gewesen, unseren Verband bereits bei der Auftragsvergabe für das Gutachten zur Schaffung einer gesetzlichen Heilungsvorschrift einzubeziehen, zumal dies im Zusammenhang mit dem Ergebnis des Urteils des OVG zur Gemeinde Perlin steht, das aufgrund des angestrebten Revisionsverfahrens nicht rechtskräftig ist. Wir haben deshalb kein Interesse daran, dass der Eindruck entstehen könnte, dass Innenministerium stünde bei dieser sicher schwierigen rechtlichen Frage nicht auf der Seite der gemeindlichen Ebene.

Wir stimmen zu, dass durch die Entscheidung des OVG Greifswald, dass die gesamte Haushaltssatzung wegen der Verletzung von Verfahrensrechten nichtig ist, ein Problem entstanden ist, dass im Interesse aller Kommunen möglichst schnell gelöst werden muss. Deshalb begrüßen wir grundsätzlich, dass das Innenministerium versucht, mit einer gesetzlichen Lösung Rechtssicherheit und Klarheit zu schaffen. Nur steht diese Lösung noch unter dem Vorbehalt, dass im Rahmen des angestrebten Revisionsverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht keine fehlerhafte Rechtsanwendung durch das Berufungsgericht (etwa im Hinblick auf die Teilbarkeit der Haushaltssatzung und der Festsetzung des Kreisumlagesatzes oder des Fehlens einer Rechtsgrundlage) festgestellt wird.

Neben der vom Gutachter favorisierten umfassenden unbegrenzten gesetzlichen Heilungsmöglichkeit könnten wir uns gut alternativ vorstellen, dass der Gesetzgeber eine Regelung schafft, die festlegt,

1. dass die Haushaltssatzung (als formelles Haushaltsrecht) und die Festsetzung des Kreisumlagesatzes (mit Außenwirkung) rechtlich teilbar sind,
2. dass die Verletzung von Verfahrens- und Formfehlern nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung führen,
3. dass Verfahrens- und Formfehler nur innerhalb einer bestimmten Frist gerügt werden können und
4. welche Anforderungen es an die Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden zur Festsetzung der Kreisumlage gibt.

Damit wäre Rechtssicherheit - unter dem Vorbehalt einer bestätigenden Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht - geschaffen.

Eine unbegrenzte Heilungsvorschrift wie im Entwurf vorgesehen, halten wir angesichts des Rückwirkungsverbotes für rechtlich problematisch und auch nicht praktikabel. Zum einen wären alle Jahresabschlüsse faktisch vorläufig. Damit wären z.B. auch alle FAG-Zuweisungen, da sie sich z.B. auf durchschnittliche Kreisumlagesätze beziehen, nur vorläufig und müssten dauernd angepasst werden.

Entscheidender für die kommunale Ebene ist aber, dass damit die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung erheblich eingeschränkt würde. Ehrenamtliche Vertreter in den Gemeinde- und Stadtvertretungen und in den Kreistagen wären schnell damit überfordert, wenn sie zusätzlich noch in erheblichem Umfang Heilungssatzungen für vergangene Haushaltsjahre beraten und beschließen müssten. Zumal das betreffende Haushaltsjahr dann schon abgelaufen ist und der Haushaltsplan damit seinen Zweck erfüllt hat, spricht der entscheidungserhebliche Sachverhalt damit schon in der Vergangenheit liegt (Rückwirkung). Noch deutlicher wird dies, wenn schon der Jahresabschluss erfolgt ist. Schon damit verbliebe in den Vertretungen nicht mehr genügend Zeit und Kraft für die wichtigen Fragen der Steuerung und strategische Entscheidungen der Gemeinden und Städte und Landkreise.

Wir haben demnach erhebliche Bedenken, ob die geplante Lösung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde. Denn zum einen könnte das Rechtsstaatsprinzip verletzt sein, wenn man zeitlich unbegrenzt rückwirkend neue Regelungen durch die Heilungen schaffen könnte. Mit dem Jährlichkeitsprinzip im Haushaltsrecht soll auch Rechtssicherheit geschaffen werden. Auch wenn man Änderungen nur für Senkungen des Kreisumlagesatzes zuließe, hätte dies auf der anderen Seite auch Auswirkungen. Folglich müsste der Anwendungsbereich der Heilung sich allein auf den Fall beschränken, dass ein Gericht rechtskräftig die Nichtigkeit feststellt. Andernfalls wäre eine Normierung zu unbestimmt; zumal auch Diskontinuität bestehen könnte, wenn zwischen Erlass und Heilung der Satzung eine Kommunalwahl lag.

Darüber hinaus liegt uns eine Stellungnahme vor, die explizit die geplante Rückwirkung der Heilungsvorschrift für verfassungswidrig hält.

Im Ergebnis würde damit die geplante Regelung auch nur neuen Streit hervorrufen und erst nach höchstrichterlicher Klärung zu der gewünschten Rechtssicherheit führen. Das wiederum bedeutet erheblichen zusätzlichen Aufwand in den von evtl. Rechtsstreitigkeiten betroffenen Körperschaften.

Aus den genannten Gründen halten wir die geplante Lösung für ungeeignet, die Ziele zu erreichen und für eine erhebliche Belastung für die kommunale Selbstverwaltung. Wir bitten deshalb nach einer besseren Lösung mit uns gemeinsam zu suchen.

Wir bitten um Verständnis, dass wir in der Kürze der uns eingeräumten Frist nicht in der Lage waren, auch eine gutachterliche Stellungnahme hierzu vorzulegen und die Stellungnahme in den Verbandsgremien abzustimmen. Deshalb müssen wir uns Änderungen und Ergänzungen vorbehalten. Wir geben zudem zu Bedenken, dass es problematisch ist, dass das Innenministerium eine rückwirkende Regelung zu einem laufenden gerichtlichen Verfahren treffen will, in dem es selbst beigeladen werden wollte. Aus unserer Sicht wäre es ratsam, für die rückwirkenden Fälle die Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung abzuwarten oder ggfls. darauf hinzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Wellmann  
Geschäftsführer“

(StGt M-V 2/2019)  
Schlagworte: Doppikerleichterungen