

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3656

Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, den **28.2.20**
Rathaus, Zimmer 200
24103 Kiel, Fleethörn 9
Tel.: 0431 901-3001
Fax: 0431 901-63043
E-Mail: ulf.kaempfer@kiel.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen
Gesetzentwurf der Landesregierung-Drucksache 19/1779**

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen bedanke ich mich.

Die Landeshauptstadt Kiel bewertet den Gesetzentwurf demnach wie folgt:

Laut Gesetzentwurf verfolgt die Landesregierung das Ziel, einer Harmonisierung des kommunalen Haushaltsrechts auf ein einheitliches Rechnungswesen nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung spätestens ab dem Jahr 2024. So solle der mit dem Doppik-Einführungsgesetz aus dem Jahr 2006 initiierte Reformprozess des kommunalen Haushaltsrechts auf gesetzlicher Ebene nunmehr abgeschlossen werden. Gleichzeitig würden weitere notwendige kommunalhaushalts- und stiftungsrechtliche Änderungen vorgenommen.

Die Absicht der Landesregierung, ein landesweit einheitliches Rechnungswesen schaffen zu wollen, ist aus Sicht der Landeshauptstadt Kiel grundsätzlich nachvollziehbar.

Nicht nachzuvollziehen und im Gesetzentwurf auch nicht schlüssig begründet, ist dagegen die Notwendigkeit für die in den §§ 84 Abs. 5 Nr. 5, 85 Abs. 6 Nr. 3 und 86 Abs. 4 Nr. 3 vorgesehenen Neuregelungen im Zusammenhang mit dem Genehmigungsvorbehalt für Verpflichtungsermächtigungen, Kredite sowie Sicherheiten und Gewährleistungen.

In welchem Kontext diese Änderungen zu einer Harmonisierung des Rechnungswesens stehen, bleibt - trotz der erheblichen Auswirkungen nicht zuletzt auf das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung - offen,

Im Ergebnis lassen sich diese geplanten Änderungen eher als Sanktionen deuten, denn allerdings für eine Entwicklung, die in allererster Linie auf eine bis heute nicht aufgabengerechte Finanzausstattung der Landeshauptstadt Kiel durch Bund und Land zurückzuführen ist.

Laut Gesetzentwurf soll die Genehmigungsfreiheit der Verpflichtungsermächtigungen, Kredite sowie der Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte künftig u.a. daran geknüpft werden, dass die Ergebnismrücklage des zuletzt vorliegenden Jahresabschlusses mindestens 10 % der allgemeinen Rücklage beträgt.

Tatsächlich weist Kiel wie andere kreisfreie Städte auch keine Ergebnismrücklage, sondern aufgelaufene Defizite aus. Ganz wesentliche Ursache dafür war und ist jedoch die nach wie vor nicht aufgabengerechte Finanzausstattung.

(Und so wie sich der Verhandlungsstand zur Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs aktuell darstellt, ist auch nicht zu erkennen, dass diese Schieflage wenigstens für die Zukunft beseitigt wird.)

Zwar ist es Kiel aufgrund der positiven Abschlüsse der letzten Jahre gelungen, wenigstens einen Teil der aufgelaufenen Defizite abzubauen. Dass absehbar ein vollständiger Abbau dieser Defizite und darüber hinaus sogar die Bildung einer Ergebnismrücklage möglich sind, ist allerdings nicht zu erkennen.

Eine auch zukünftig nicht aufgabengerechte Finanzausstattung, bei gleichzeitig aber verschärften Regelungen zum Genehmigungsvorbehalt (s.o.) würden die kommunalen Spielräume bzw. die Kommunale Selbstverwaltung „lediglich“ weiter einschränken.

Ungeachtet dessen, bliebe im Übrigen generell fraglich, ob die Verknüpfung von Ergebnismrücklage und allgemeiner Rücklage überhaupt zielführend wäre.

So ermittelt sich die allgemeine Rücklage als Ausgangsgröße primär aus der Eröffnungsbilanz einer doppisch rechnenden Kommune. Sie stellt das dem bewerteten Vermögen gegenüberstehende Eigenkapital dar und ergibt sich somit im Wesentlichen aus der Gegenüberstellung der Vermögens- und der korrespondierenden Finanzierungssituation einer Kommune. Dabei kann es zwischen den Kommunen - entsprechend der konkreten Einzelfallsituation - zu deutlichen Unterschieden kommen. Beispielsweise beträgt die allgemeine Rücklage der Landeshauptstadt Kiel rd. 317 Mio. EUR und liegt deutlich über der der anderen kreisfreien Städte (Lübeck rd. 244 Mio. EUR, Flensburg rd. 88 Mio. EUR, Neumünster rd. 100 Mio. EUR) und dies im Übrigen auch im Vergleich zu den Kreisen (bspw. Kreis Plön rd. 6 Mio. EUR, Kreis Pinneberg rd. -24 Mio. EUR).

Würde der Gesetzentwurf so wie angestrebt umgesetzt, hieße dies: Je höher die allgemeine Rücklage ist, desto schwieriger ist es – vor allem im Falle noch vorrangig abzubauender aufgelaufener Defizite – die 10%-Ergebnismrücklage zu erzielen!

Aus den dargestellten Gründen lehnt die Landeshauptstadt Kiel die im Entwurf des Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen geplanten Regelungen hinsichtlich der Verknüpfung des Genehmigungsvorbehalts für Verpflichtungsermächtigungen, Kredite sowie Sicherheiten und Gewährleistungen mit einer Ergebnismrücklage ab.

Wegen des bislang geltenden Genehmigungsvorbehalts vertritt die Landeshauptstadt Kiel folgende Auffassung:

Dass in der Vergangenheit eine Genehmigung u.a. unter Hinweis auf eine nicht ausreichend hohe Umsetzungsquote von laut Haushalt geplanten Investitionsvorhaben bzw. Zweifeln an der „Veranschlagungsreife“, nur eingeschränkt erfolgte, war (und ist) nachzuvollziehen.

In diesem Zusammenhang strebt die Landeshauptstadt Kiel bereits im eigenen Interesse eine Erhöhung der Umsetzungsquote an, denn die Investitionsbedarfe sind, einerseits zum Abbau des Investitionsstaus, andererseits zur Stadtentwicklung, unabdingbar.

Durch die Kommunalaufsicht erfolgte zuletzt regelmäßig eine Deckelung (Kürzung) der von der Selbstverwaltung im Zuge der Haushaltsberatungen beschlossenen Gesamtkreditvolumina.

Dieser „Deckel“ wurde abstrakt mit der aus Sicht der Kommunalaufsicht nicht gegebenen finanziellen Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Kiel begründet. Eine nachvollziehbare Darstellung, wie dieser Deckel errechnet wurde, erfolgte dagegen nicht.

Bleibe es, was die Kredite etc. angeht, bei der bisherigen abstrakten Genehmigungspraxis, ist mit einer Verschiebung zu Lasten eines dann deutlich höheren Unterhaltungsaufwands zu rechnen, der wiederum den Ergebnisplan beeinflusst und im schlimmsten Fall zu einem Defizit führt.

So entstände aus der Genehmigungspflicht ein sich selbst verstärkender Kreislauf aus notwendigen, wegen einer fehlenden Genehmigung jedoch nicht möglichen Investitionen bei gleichzeitig zu reduzierenden Unterhaltungsansätzen.

Die Landeshauptstadt Kiel schlägt deshalb vor, dass sich ein von der Kommunalaufsicht im Rahmen künftiger Genehmigungen für notwendig erachteter Kreditrahmen erkennbar an den kommunalen Bedarfen bzw. Aufgaben orientiert.

Dazu geeignete Anknüpfungspunkte für die Landeshauptstadt Kiel können lauten:

- Höhe des Investitionsstaus, insbesondere an der Infrastruktur zur Daseinsvorsorge (z.B. Stadtentwässerung) und öffentlichen Sicherheit (Feuerwehr),
- Einwohner*innenentwicklung,
- gesetzlich „verankerte“ Bedarfe (z.B. Umbau der Schullandschaft inkl. Ausweitung von Ganztagsangeboten, Kita-Betreuung),
- Investitionen, die sich zum Beispiel durch Gebühren refinanzieren,
- Maßnahmen zur Erhaltung bzw. zur Schaffung neuer Arbeitsplätze/Wirtschaftliche Entwicklung des Standortes oder
- Maßnahmen zum Klimaschutz

Insgesamt sollte sich die Praxis der Kommunalaufsicht künftig erkennbar(er) an den kommunalen Realitäten und Notwendigkeiten orientieren.

Sicher ebenfalls sinnvolle fiskalische Gesichtspunkte sollte das Land dagegen gemeinsam mit den Kommunen unter den Überschriften „Kommunaler Finanzausgleich“ und „Altschuldenproblematik“ zielgerichtet und lösungsorientiert diskutieren.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ulf Kämpfer