

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Dr. Sebastian Galka
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 21.03.30 kr-ra
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 13. März 2020

Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen bedanken wir uns und können Ihnen hierzu folgende Anmerkungen übersenden:

Grundsätzlich werden die hier geänderten Regelungen begrüßt, um wieder zu einheitlichen und verständlichen Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts zu kommen.

Zu den einzelnen Paragraphen folgende Hinweise:

§ 75 Abs. 2

Neuerdings sollen „Spekulative Finanzgeschäfte“ verboten sein. Auch der Erläuterung ist hierzu keine Abgrenzung zu Sicherungsinstrumenten zu entnehmen, die aber sinnvoll wäre, um bestimmte Derivate – wie sie auch regelmäßig im Krediterlass legitimiert werden – zuzulassen.

Auch mit Blick auf den ausdrücklichen Verweis auf diese Instrumente in § 85 Abs. 9 scheint eine Abgrenzung sinnvoll. Der Hinweis darauf, dass bei der Beurteilung der Frage eines erhöhten finanziellen Risikos die fachliche Kompetenz der handelnden Personen eine Rolle spielen soll, ist unglücklich formuliert. Das würde bedeuten, dass eine Gemeinde risikoreichere Geschäfte eingehen könnte wenn wie von ihr behauptet wird, kompetent genug dafür zu sein. Entweder sollte der Begriff konkretisiert oder der Satz gestrichen werden.

§ 80

In Abs. 2 Nr. 3 wurden die „Baumaßnahmen“ durch „Investitionen“ ersetzt. Damit gibt es künftig für eine größere Gruppe an Sachverhalten eine grds. Nachtragspflicht. Im Einzelfall wäre jeweils z.B. bei einer außerplanmäßigen Beschaffung eines Schreibtisches die Erheblichkeit

/ Unabweisbarkeit zu prüfen. Letzteres könnte für einige Sachverhalte, die bisher dem Wortlaut nach nicht vom Gesetz erfasst waren kritisch sein. Da anzunehmen ist, dass dies nicht dem Sinn des Gesetzgebers entspricht, wäre ein weiterer Ausnahmetatbestand denkbar und empfehlenswert.

§ 82

Absatz 5 war bisher nur Bestandteil der Erläuterungen und wird jetzt sinnvollerweise ausdrücklich aufgenommen. Diese Regelung, die die zahlungslosen Aufwendungen betrifft, sollte ggf. in einem Absatz 6 erweitert werden um die Korrekturbuchungen in Aufwandskonten(gruppen), aus denen zwar im Vorjahr gezahlt wurde, hier aber nur noch das entsprechende Aufwandskonto belastet (und das andere entlastet) wird. Damit würden ÜPL/APL-Maßnahmen, die nur der Korrektur, also der sachlich korrekten Buchung dienen, legitimiert und von einer Berichts-/Beschlusspflicht gegenüber den Gremien befreit.

§ 84

Abs. 2 weist darauf hin, dass Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nur zu Lasten der drei Folgejahre eingegangen werden können. In der Haushaltssatzung ist der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen abzubilden. Demnach wird regelmäßig in der Praxis angenommen, dass auch nur dieser Gesamtbetrag relevant für die Bewirtschaftung ist – es also unerheblich ist, zu Lasten welchen Jahres eine Verpflichtungsermächtigung bei der zu verstärkenden / zur Deckung herangezogenen Maßnahme geht. Eine Klarstellung im Gesetzestext oder in den Erläuterungen wäre hilfreich. § 22 Abs. 3 der GemHVO Doppik berechtigt zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitionen eines Budgets. In analoger Anwendung sollte es den Vorschriften nicht entgegenstehen, auch Verpflichtungsermächtigungen in dieser Weise in Budgets für gegenseitig deckungsfähig zu erklären.

Eine Klarstellung in diesem Sinn wäre sehr hilfreich.

§ 85 Abs. 9

Im Begründungstext wird Eingangs darauf hingewiesen, dass die Gemeinden in eigener Verantwortung und Zuständigkeit entscheiden. Die danach getroffene Regelung, dass eine variable Verzinsung grds. unzulässig ist, widerspricht dieser Feststellung. Auch der Hinweis, dass von diesem Grundsatz abgewichen werden kann, wenn ein Derivat in entsprechender Höhe vereinbart wird, schränkt die Gemeinde in ihrer Eigenverantwortung ein. Im Rahmen eines aktiven Schuldenmanagements sollte es der Gemeinde auch möglich sein, variabel verzinsliche

Darlehen – unter Berücksichtigung des in § 75 genannten Risikominimierungsgebot und Spekulationsverbot - aufzunehmen. Geeigneter wäre es, wenn der Gesetzgeber hier z.B. eine max. Quote für variable Darlehen festlegt oder vorgibt, dass die Gemeinde sich zumindest ein Kündigungsrecht in diesen Verträgen vorbehalten muss.

§ 93 GO - Gesamtabschluss — folgende Regelung aus dem ehemaligen § 95 o Absatz 8 Ziffer 2 ist in den Absatz 8 übernommen worden:

„Die Gemeinde kann auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses für die ersten fünf Jahresabschlüsse nach § 91 verzichten.“

Nicht aufgenommen wurde die bisherige Regel aus § 95 o Absatz 8 Ziffer 1:

„für die Jahresabschlüsse nach § bis einschließlich 2018“

Besteht für die Aufnahme keine Notwendigkeit? Insbesondere Gemeinden, die frühzeitig auf die Doppik umgestellt haben und bis einschließlich 2018 keine Gesamtabschlüsse aufgestellt haben, könnten betroffen sein.

2. Zeitpunkt der Umstellung – Artikel 9 „Übergangsregelungen“

Aus unserer Sicht sollte eine Übergangsfrist zur Umstellung von (mindestens) 4 Jahren nach Inkrafttreten gewährt werden. Kommunen, die bislang die Umstellung noch nicht begonnen haben und sich erst jetzt der Umstellungsfrage stellen, muss ein ausreichender Zeitrahmen gewährt werden. Erfahrungen habe gezeigt, dass für einen geordneten Übergang mindestens 4 Jahre erforderlich sind.

Zutreffend wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass Softwareanpassungen, personelle und organisatorische Maßnahmen zu treffen sind (siehe Punkt 1 – Kostenaufwand).

Die Einschätzung, dass mit der Gemeindeordnung/GemHVO-Doppik auf ein etabliertes und bedarfsgerechtes Regelungswerk zurückgegriffen werden kann, wird nicht durchgehend geteilt.

Zwar sind die wesentlichen Rechnungslegungsgrundsätze insgesamt enthalten – dennoch kommen im Aufbau und in der laufenden Pflege des Datenbestandes zur Vermögensrechnung (Bilanz) laufend Fragen zur Abgrenzung oder zur Methodik auf, die nur durch Kommentierungen zum Handelsgesetzbuch und/oder zum Einkommensteuerrecht oder durch Bemerkungen bzw. veröffentlichte Handlungsempfehlungen der Rechnungsprüfungsämter bzw. Landesrechnungshöfe (z.B. NRW) geklärt werden können. Insbesondere für die Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens bietet der Gesetzgeber, beispielsweise durch ergänzende Verwaltungsvorschriften, keine nennenswerte Unterstützung.

Die VV-Abschreibungen sind landesspezifisch und werden ausschließlich für den kommunalen Bereich vorgehalten. Die Inhalte sind sehr einfach gestaltet, wenig ausdifferenziert und teilweise fernab der Realität. Wesentlich ist jedoch, dass diese Sonderregelungen für die Kommunen von den bundesweit steuerlich anzuwendenden Abschreibungsvorschriften des BMF nach Einkommensteuerrecht durchgehend abweichen. Das bedeutet, dass für Körperschaftsteuerlich zu führende Einrichtungen abweichende Abschreibungssätze anzusetzen sind. Zu den Körperschaftsteuerlich geführten Betrieben zählen auch viele gemeinnützig geführte kommunale Einrichtungen.

Sofern alle kommunalen Aktivitäten steuerlich zur Einordnung gekommen sind, werden im gemeindlichen Haushalt zwischen steuerlich und nicht steuerlich geführten Betrieben unterschiedliche Maßstäbe angesetzt, die zu einer verzerrten Darstellung des Gesamthaushalts führen. Insofern mag die Vermögenslage der schleswig-holsteinischen Gemeinden zwar miteinander vergleichbar sein, ansonsten ist eine Vergleichbarkeit auf keiner Ebene möglich – weder zwischen verschiedenen Organisationen noch auf länderübergreifender oder gar auf bundesweiter Ebene.

Weitere Anmerkungen oder Hinweise haben wir nicht vorzutragen.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Krey
Dezernent