

Gemeinde Henstedt-Ulzburg • Postfach 12 54 • 24548 Henstedt-Ulzburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3716

Rathausplatz 1
24558 Henstedt-Ulzburg
www.henstedt-ulzburg.de

Stabsstelle - Kämmerei und Steuerwesen
Kontakt: Frau Bärbel Brix
Zimmer: 2.03
Telefon: 04193 / 963 - 130
Telefax: 04193 / 963 - 190
E-Mail: baerbel.brix@h-u.de

Öffnungszeiten:
Mo – Fr 08.00 - 12.00 Uhr
Do auch 14.00 - 18.00 Uhr

Ihre Nachricht vom / Zeichen
28.01.2020

Mein Schreiben vom / Zeichen
1.30/bx – Recht GO

Henstedt-Ulzburg
11.03.2020

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen - Drucksache 19/1779

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, zum vorstehend beschriebenen Gesetzesvorhaben angehört zu werden und eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Diese Möglichkeit nehme ich gern in Anspruch und beziehe wie folgt Stellung:

1. Abschaffung des Wahlrechts – Artikel 1 zu § 75 Abs. 4 GO

Die Gemeinde Henstedt-Ulzburg spricht sich für die Zielsetzung, ein einheitliches Rechnungswesen für alle schleswig-holsteinischen Kommunen zu schaffen, aus. Dennoch wird empfohlen, von einer verpflichtenden Umstellung aller Kommunen zur Führung einer Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung abzusehen.

Die Kosten der Einführung eines doppelten Rechnungswesens sind erheblich und den Nutzen der Basisdaten einer doppelten Buchführung kann nicht jede Kommune gleichermaßen für sich ziehen. Die Erfahrungswerte zeigen, dass die Art des eingesetzten Rechnungswesens nicht zwangsläufig zu wirtschaftlichen Entscheidungen führt. Die in der Gesetzesbegründung enthaltene Einschätzung, dass lediglich mit „etwas höheren laufenden Kosten“ zu rechnen ist, kann nicht bestätigt werden.

Tatsächlich entstehen dauerhaft Mehrbedarfe zu besetzender Stellen mit qualifiziertem Personal in einem Arbeitsbereich, in dem eine Bewerberauswahl erschwert ist. Der Erstaufwand für die gesamte Verwaltung ist enorm und kostenintensiv. Es sind nicht wenige Kommunen bekannt, die sechsstellige Beträge in den Umstellungsaufwand investieren.

Ein etwaig ausgeübter Zeitdruck mit festen Umstellungsterminen erhöht den Aufwand – oft mit der Folge, dass die Ersterfassung, so gut es eben geht, durchgeführt wird – dann jedoch die ersten Jahresabschlüsse scheitern, weil Folgebilanzierungen der Folgehaushaltsjahre nicht sauber auf die Ersterfassung aufgesetzt werden können und in erheblichem Umfang ein Nachbearbeitungsbedarf entsteht.

Der Mehraufwand des Landes Schleswig-Holstein, zwei unterschiedliche Systeme vorzuhalten, kann nachvollzogen werden. Hingegen spart das Land Schleswig-Holstein durch den Verzicht, die eigene Haushaltswirtschaft ebenfalls auf ein doppisches System umzustellen, erheblich an Aufwand, Transparenz und Vergleichbarkeit, die es seinerseits von allen Kommunen erwartet. Die Standards zur Wirtschaftsführung der Kommunen werden angehoben, jedoch die Leistung eines Konnexitätsausgleichs durch das Land abgelehnt. Aus diesen Gründen sollte auf eine zwangsweise Umstellung aller Kommunen verzichtet werden.

Eine Angleichung unterschiedlicher Bedürfnisse aller Kommunen zur Haushaltswirtschaftsführung könnte in einer Hinführung zu einheitlichen Produkt- und Kontenplänen sowie einer einfachen Vermögenserfassung in Beibehaltung einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung (Haushaltsrechnung) bestehen.

Für die Gemeinde Henstedt-Ulzburg hätte die beabsichtigte Gesetzesänderung keine Auswirkungen, da die Gemeindevertretung bereits den Beschluss zur Umstellung auf eine Haushaltswirtschaft nach doppischen Grundsätzen gefasst hat. Die Umstellung ist für das Haushaltsjahr 2023 avisiert.

2. Zeitpunkt der Umstellung – Artikel 9 „Übergangsregelungen“

Aus Sicht der Gemeinde Henstedt-Ulzburg sollten die Übergangszeiträume großzügig gestaltet werden. Die durchzuführenden personellen und organisatorischen Maßnahmen (z.B. Softwareanpassungen) für den Umstellungsprozess sind zeitintensiv.

Die Einschätzung, dass mit der Gemeindeordnung/GemHVO-Doppik auf ein etabliertes und bedarfsgerechtes Regelungswerk zurückgegriffen werden kann, wird nicht durchgehend geteilt. Im Aufbau und in der laufenden Pflege des Datenbestandes zur Vermögensrechnung (Bilanz) kommen Fragen zur Abgrenzung oder zur Methodik auf, die durch Kommentierungen zum Handelsgesetzbuch und/oder zum Einkommensteuerrecht oder durch Handlungsempfehlungen der Rechnungsprüfungsämter bzw. Landesrechnungshöfe (z.B. NRW) geklärt werden können. Für die Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens findet sich, beispielsweise durch ergänzende Verwaltungsvorschriften, wenig Material.

Die landesspezifischen Verwaltungsvorschriften über die Abschreibungen von Vermögensgegenständen werden ausschließlich für den kommunalen Bereich vorgehalten. Die künftige steuerliche Einordnung aller kommunalen Aktivitäten wird voraussichtlich dazu führen, dass für den Teilbereich kommunaler Betriebe abweichende steuerliche Abschreibungssätze zugrundezulegen sind. Durch diese unterschiedlichen Maßstäbe ist eine Vergleichbarkeit auf kommunaler Ebene eingeschränkt.

Der Gesetzesentwurf sieht einen Übergangszeitraum bis einschließlich 2023 vor - danach wäre der erste doppische Haushalt für das Haushaltsjahr 2024 aufzustellen. Diese beabsichtigte Veränderung wird die Gemeinde Henstedt-Ulzburg voraussichtlich nicht mehr betreffen, weil die erste Aufstellung eines doppischen Haushaltsplanes für das Jahr 2023 vorgesehen ist.

3. Haushaltsgrundsatz Risikominimierung – Artikel 1 § 75 Abs. 2 GO

Die Gemeinde Henstedt-Ulzburg befürwortet es, in Entscheidungsprozessen die Minimierung finanzieller Risiken zu bedenken. Jedoch wird in Frage gestellt, ob die übergeordnete Festschreibung der Risikominimierung als gesetzliches Gebot in der Form eines Haushaltsgrundsatzes zielführend ist.

Der vorhandene Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist im vorliegenden Entwurf erweitert um das Gebot, finanzielle Risiken zu minimieren. Risiken wirtschaftlicher Entscheidungen zu minimieren ist ein Anliegen und tägliches Geschäft aller Kommunen.

Neu hingegen ist die in der Gesetzesbegründung angeführte Praxis, dass die Gemeinde die finanziellen Risiken künftig zu identifizieren und zu bewerten hat. Das Ergebnis fließt in den Entscheidungsprozess ein und ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Dazu gehören auch Ausführungen darüber, aus welchen Gründen ein finanzielles Risiko vertretbar erscheint. Bei der Beurteilung der Frage, wann ein erhöhtes Risiko vorliegt, sind die bei der jeweiligen Gemeinde gegebenen Besonderheiten zu berücksichtigen. Dazu gehört auch die fachliche Kompetenz der bei der Gemeinde handelnden Personen.

Die Erweiterung des bestehenden Haushaltsgrundsatzes eröffnet mit der nachvollziehbar zu dokumentierenden Umsetzung der Risikominimierung ein aufwändiges Arbeitspaket für die Kommunen. Durch die in der Gesetzesbegründung dargestellte künftige Praxis wird die bisher frei und bedarfsweise gehandhabte Risikoeinschätzung in ein neues, strukturiertes und aufwendiges Verfahren gegeben. Der Verfahrensaufwand steigt im Umfang und in der Qualität – auch mit der Folge, dass die Komplexität der Durchführung kommunaler Aufgaben steigt.

Es werden besondere Maßnahmen personeller und organisatorischer Art zu generieren sein, um die notwendigen fachlichen Kompetenzen herzustellen. Dabei bezieht sich die Risikobeurteilung nicht nur auf den Umgang mit innovativen Finanzierungsinstrumenten. Vielmehr sind alle dem Haushalt zugrundeliegenden Entscheidungen mit risikorelevanten Rechtsgeschäften betroffen.

Angesichts der Aufgaben, die die Kommunen in den nächsten Jahren weitgehend termingebunden zu stemmen haben – wie beispielsweise die Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen bzw. die ausstehenden Schlussbilanzierungen, die Umstellung nach § 2b UStG, die Umsetzung der Grundsteuerreform, die Umsetzung des Kindertagesstättenreformgesetzes sowie des Onlinezugangsgesetzes (die Aufzählung ist nicht abschließend) – es wird eine zusätzliche und schwierige Aufgabe sein, die notwendigen Kapazitäten für diese Aufgabe herzustellen.

Es wird vorgeschlagen, zunächst von der Ausgestaltung der Risikominimierung als Haushaltsgrundsatz abzusehen und anstelle dessen Risikobetrachtungen im Entscheidungsprozess als kommunales Entwicklungsziel aufzunehmen. Wünschenswert wären zweckmäßige Leitfäden, Handlungsanleitungen oder Empfehlungen anzuwendender Methodik sowie Aufklärungsmaterial zu etwaigen Risikofehleinschätzungen und zu Haftungsfragen – bestenfalls zugeschnitten auf typische kommunale Handlungsfelder.

Die weiteren Änderungen des Kommunalhaushalts-Harmonisierungsgesetzes, die sich auf das Verbot spekulativer Finanzgeschäfte sowie auf über- und außerplanmäßige Ausgaben durch Jahresabschlussbuchungen, veränderte Tatbestände zur Genehmigungsfreiheit bei vorliegendem Gesamtabschluss (Kredite, Verpflichtungsermächtigungen etc.) und die Unzulässigkeit variabler Kreditverzinsungen als auch die Einwohnergrenze zur Erstellung eines Gesamtabschlusses beziehen, werden begrüßt.

Die Gelegenheit einer Anhörung hat mich sehr gefreut und ich verbinde damit die Hoffnung, mit den vorstehenden Hinweisen zur Entwicklung ihres Gesetzesentwurfes beizutragen. Ich wünsche Ihnen einen guten Verlauf der weiteren Beratung und Verabschiedung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez. Claudia Meyer