



Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des kommunalen Haushaltsrechts

Gesetz zur Flexibilisierung des kommunalen Haushaltsrechts

Vom

Der Landtag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz ... vom ... (GVOBl. Schl.-H. S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In § 82 Absatz 1 Satz 5 wird die Angabe „halbjährlich“ durch die Angabe „einmal jährlich“ ersetzt.

2. In § 84 Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Ist dieses nicht der Fall, soll eine Genehmigung höchstens in dem Maße erfolgen, in dem die Verpflichtungsermächtigung benötigt wird für

1. Investitionsmaßnahmen, für deren Umsetzung eine Rechtspflicht besteht,
2. Investitionsmaßnahmen in die kommunale Grundinfrastruktur oder
3. Investitionsmaßnahmen, die sich innerhalb der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer vollständig über künftige Erträge und Einzahlungen oder Einsparungen selbst finanzieren (rentierliche Maßnahmen).

Die kommunale Grundinfrastruktur umfasst

1. Schulen einschließlich der zugehörigen Sportstätten, Sporthallen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Dorfgemeinschafts- und Feuerwehrhäuser sowie Einrichtungen des Bevölkerungsschutzes,
2. die Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen, wenn das Fahrzeug auf Grundlage des Feuerwehrbedarfsplanes beschafft wurde, sowie Fahrzeuge des Bevölkerungsschutzes und
3. Straßen- und Radwegebaumaßnahmen.

Für die Bestimmung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer gelten die Vorgaben der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden nach § 135 Absatz 2 dieses Gesetzes in der jeweils gültigen Fassung.“

3. § 85 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„In diesem Fall soll eine Genehmigung höchstens in dem Maße erfolgen, in dem die Kreditaufnahmen notwendig sind zur Finanzierung

1. von Investitionsmaßnahmen, für deren Umsetzung eine Rechtspflicht besteht,
2. von Investitionsmaßnahmen in die kommunale Grundinfrastruktur oder
3. Investitionsmaßnahmen, die sich innerhalb der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer vollständig über künftige Erträge und Einzahlungen oder Einsparungen selbst finanzieren (rentierliche Maßnahmen).“

b) In Absatz 6 wird folgender Satz angefügt:

„Die Kreditaufnahme bedarf im Übrigen in dem Maße keiner Genehmigung, in dem sie notwendig ist zur Finanzierung von Investitionen im Sinne des Absatz 1 Satz 2, wenn das Unternehmen oder die Einrichtung nach Durchführung seiner oder ihrer Investition eine Eigenkapitalquote von mindestens 25 Prozent aufweist.“

Artikel 2

Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

Das Kommunalprüfungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz ... vom ... (GVOBl. Schl.-H. S. ...), wird wie folgt geändert:

§ 3 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 wird die Angabe „fünf“ durch die Angabe „sieben“ ersetzt.
2. In Satz 2 wird die Angabe „zwei“ durch die Angabe „drei“ ersetzt.

Artikel 3

Weitere Änderung der Gemeindeordnung zum 1. Januar 2033

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 1 dieses Gesetzes, wird wie folgt geändert:

1. § 84 Absatz 2 Satz 3 bis 5 wird gestrichen.
2. § 85 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 Satz 4 wird gestrichen.
 - b) Absatz 6 Satz 2 wird gestrichen.

Artikel 4

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 2 bis 3 tritt am 1. Januar 2027 in Kraft und tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2032 außer Kraft.
- (3) Artikel 3 tritt am 1. Januar 2033 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Die öffentliche Finanzsituation bleibt für viele Körperschaften herausfordernd. Unsichere internationale Rahmenbedingungen und die in den letzten Jahren schwache Konjunktur wirken sich aus. In den kommunalen Haushalten sind – deutschlandweit wie auch hier in Schleswig-Holstein – höhere Aufwendungen wie insbesondere die stark steigenden Sozialaufwendungen bei gleichzeitig lediglich moderaten Steuermehrerträgen prägend.

Dennoch müssen die Kommunen handlungsfähig bleiben und die ihnen obliegenden Aufgaben, insbesondere dort wo gesetzliche Verpflichtungen bestehen oder die sog. Grundinfrastruktur betroffen ist, erfüllen können. Die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit aufgrund nicht beeinflussbarer Faktoren darf nicht zu einer Vernachlässigung der Infrastruktur führen. Zudem müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, anstehende Transformationsaufgaben anzugehen, dies vor allem wenn Investitionen in langfristig nutzbare Infrastrukturen betroffen sind, wie z. B. Wärmenetze, die sich über ihren Lebenszyklus durch Einnahmen und Einsparungen refinanzieren.

Vor diesem Hintergrund wurden zwar bereits verschiedene Erleichterungen beim kommunalen Haushaltsrecht, die mehr Flexibilität für die Kommunen bedeuten, umgesetzt bzw. befinden sich final im parlamentarischen Verfahren. Exemplarisch wurden die bei Zuweisungen des Landes nach § 44 LHO von den Kommunen anzuwendende Verwaltungsvorschrift (VV-K zu § 44) im Mai 2025 deutlich vereinfacht und somit der Verwaltungsaufwand insbesondere für die Kommunen reduziert. In der Gemeindehaushaltsverordnung wurden verschiedene Änderungen vorgenommen, die zum 1. Januar 2026 in Kraft getreten sind. Zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs können entsprechend beispielsweise zusätzlich oder anstelle des fiktiven Haushaltsausgleichs auch globale Minderaufwendungen von bis zu zwei Prozent der Summe der Aufwendungen veranschlagt werden. Weiterhin wurde die Möglichkeiten zur Übertragbarkeit von Einzahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit erweitert und so den Gemeinden eine zusätzliche Möglichkeit zur Deckung von investiven Auszahlungen gegeben. Bereits zum Jahr 2025 erfolgte eine Anpassung im Bereich des Gemeindefinanzrechts der Gemeindeordnung. Zur Erleichterung der energiewirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden wurde auch der Trassenbau in den privilegierten Anwendungsbereich des § 101 a GO aufgenommen. Somit dient auch

dieses Betätigungsfeld einem öffentlichen Zweck und als Folge wird der Erläuterungsaufwand für die Kommunen reduziert.

Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Entlastung von Bürokratie in der Kommunal- und Landesverwaltung sieht verschiedene Erleichterungen für die Kommunen vor und befindet sich im parlamentarischen Verfahren (Landtagsdrucksache 20/3514). Das Gesetz enthält insbesondere Änderungen, die von den Kommunen angeregt wurden. Enthalten darin ist ein Baustein zur Flexibilisierung des kommunalen Haushaltsrechts.

Daneben bestehen noch in Abstimmung und Umsetzung befindliche Änderungen. Die kommunalen Landesverbände haben im Jahr 2025 weitere Vorschläge zur Deregulierung und zu dem Abbau nicht zwingend erforderlicher Regelungen gemacht. Diese Vorschläge mündeten in einer Liste mit insgesamt 253 Maßnahmen, die mit dem Ziel der Umsetzung einer näheren Prüfung unterzogen werden. Darüber hinaus erfolgte der Vorschlag, die kommunalhaushaltsrechtlichen Bestimmungen weiter zu verschlanken und in der AG Reform des kommunalen Haushaltsrechts „in allernächster Zeit noch deutlich intensiver zu prüfen“. Von Seiten der Landesregierung ist stets ein besonderes Anliegen, Anregungen aus dem kommunalen Raum aufzugreifen und so die Rahmenbedingungen für alle Kommunen im Land möglichst optimal auszugestalten. Einige Vorschläge aus diesem Prozess werden ebenfalls in diesem Gesetzentwurf aufgegriffen.

Der Gesetzentwurf greift aber vorrangig die aktuell herausfordernde finanzielle Lage der Kommunen auf und berücksichtigt die unvermindert hohen Investitionsbedarfe der Kommunen. Die Anpassungen stellen diesbezüglich einen Dreiklang dar, der die Handlungsmöglichkeiten

- bei Investitionen in die kommunale Grundinfrastruktur,
- bei rentierlichen Maßnahmen sowie
- bei der Konzernfinanzierung zur Unterstützung kommunaler Beteiligungen

erweitert. Der Rechtsrahmen wird behutsam angepasst, so dass dieser mit den Grundelementen des Haushaltsrechts – gerade dem Nachhaltigkeitsprinzip und der Generationengerechtigkeit – vereinbar bleibt. Den Kommunen und den Kommunalaufsichtsbehörden wird entsprechend zeitlich befristet eine größere Flexibilität ermöglicht, ohne dabei zusätzlichen bürokratischen Verwaltungsaufwand zu erzeugen.

B. Einzelbegründung

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

zu Nummer 1

Die Anpassung greift einen Vorschlag der Kommunalen Landesverbände auf, welcher eine Reduzierung der Berichtspflicht der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters zu geleisteten unerheblichen über- oder außerplanmäßigen Auszahlungen und Aufwendungen von zweimal auf einmal jährlich vorsieht. Durch die Änderung bleibt die grundsätzliche Notwendigkeit der Informationspflicht der Gemeindevertretung bei vertretbarer Verringerung des damit verbundenen bürokratischen Aufwands gewahrt.

zu Nummer 2 und 3 Buchstabe a

Durch die Anpassungen in § 84 Absatz 2 GO sowie § 85 Absatz 2 GO wird der Rechtsrahmen bei nicht gegebener dauernder Leistungsfähigkeit für gleichwohl zu erfolgende (Teil-)Genehmigungsentscheidungen der Kommunalaufsichtsbehörden bei den in der Haushaltssatzung festgesetzten Beträgen der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie der Verpflichtungsermächtigungen klarer gefasst, bürokratieärmer ausgestaltet und flexibilisiert.

So wird durch die Anpassung explizit geregelt, dass Ausnahmen von der Versagung – also Teil-Genehmigungen trotz nicht gegebener dauernder Leistungsfähigkeit – möglich sind. Hierbei werden zunächst Investitionen berücksichtigt, für deren Umsetzung eine Rechtspflicht besteht und die daher unzweifelhaft erforderlich sind. Ferner wird anstelle der Liste von Maßnahmen für weitere Ausnahme-Tatbestände im „Runderlass zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite“ unter Ziffer 2.3 der Begriff der kommunalen Grundinfrastruktur eingeführt. Der Begriff der notwendigen kommunalen Grundinfrastruktur bedarf nicht zuletzt zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und zur Klarstellung einer abschließenden Definition. Die genannten Bereiche haben für die kommunale Daseinsvorsorge eine grundlegende Bedeutung, sodass eine andere Handhabung bei der Haushaltsgenehmigung gerechtfertigt ist. Bei Straßenbaumaßnahmen sind ebenso Geh- und Radwege umfasst. Die Aufnahme von Krankenhäusern erkennt an, dass Krankenhäuser in kommunaler Hand ebenfalls wesentlicher Teil der Daseinsvorsorge sind und als kommunale Grundinfrastruktur angesehen werden. In diesem Zusammenhang werden bei der Bewertung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen auch Defizitausgleiche für die kommunalen Häuser besonders zu berücksichtigen sein.

Die Aufnahme beider Kategorien bewirkt: Elementare Maßnahmen erfahren die gebotene besondere Betrachtung in kommunalhaushaltsrechtlichen Genehmigungsentscheidungen. Solche grundlegenden Maßnahmen können zulässig werden, wo die Gemeindeordnung das bislang so nicht ausweist.

Ähnlich wie für die kommunale Grundinfrastruktur sieht die Anpassung auch eine differenzierte und rechtlich normierte besondere Berücksichtigung rentierlicher Maßnahmen vor. Rentierliche Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich vollständig über künftige Erträge und Einzahlungen oder Einsparungen selbst decken und der Schuldenstand mithin nur entsprechend vorübergehend erhöht wird. Das bedeutet, dass der mit der

Maßnahme verbundene Aufwand sowie die Auszahlungen sowohl für den Schuldendienst (z. B. Disagio, Zinsen und Tilgung) als auch für den Betrieb oder die Bewirtschaftung auf die o. g. Weise ausgeglichen wird. Soweit diese Voraussetzungen erfüllt sind, zählen auch Investitionen in E-Ladeinfrastrukturen sowie im Bereich des geförderten Sozialwohnungsbaus zu den rentierlichen Maßnahmen. Kann dies in den ersten Jahren nicht erreicht werden, ist ein Defizit bis zum Ende des Betrachtungszeitraums auszugleichen. Der maßgebliche Betrachtungszeitraum ist die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die einheitlich über § 43 GemHVO in Verbindung mit dem vom für Inneres zuständigen Ministerium im Amtsblatt bekannt gegebene Abschreibungstabelle für Kommunen bestimmt wird.

Die Kommunen sind insbesondere bei Infrastrukturen mit langer Nutzungsdauer dennoch angehalten, die Maßnahmen so auszugestalten, dass auch innerhalb eines absehbaren Zeitraums durch Mehrerträge sowie Minderaufwendungen in der Ergebnisplanung ein positiver Beitrag für den Gesamthaushalt erwartet werden kann. Gerade in den ersten Jahren ist dabei nachvollziehbar, dass ein positiver Return of Invest nicht erreicht werden kann.

Nähere Erläuterungen zu den Bewertungsstandards hinsichtlich der Rentierlichkeit werden in der Neuveröffentlichung des Runderlasses zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite aufgenommen.

zu Nummer 3 Buchstabe b

Eine Finanzierung von ausgegliederten Aufgabenträgern (insbesondere Stadtwerke) kann im Rahmen einer Konzernbetrachtung durchaus vorteilhaft für die Kommunen sein und ist daher seit dem Haushaltsjahr 2021 unter den Voraussetzungen des § 85 Absatz 1 Satz 2 GO in Schleswig-Holstein möglich. Die seinerzeitige Anpassung stellte die Weiterentwicklung des kommunalen Konzernverbundes vom konsolidierten Gesamtabschluss bis in das operative Geschäft dar und bietet die Grundlage für eine effiziente und effektive Kreditwirtschaft innerhalb des Konzerns.

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Anpassung der kommunalaufsichtlichen Genehmigungsverfahren in Bezug auf hierfür notwendige Kreditaufnahmen ist eine wirksame Möglichkeit für die Kommunen, die Konzerntöchter bei der Finanzierung notwendiger Investitionen wirksam und bürokratiearm besser zu unterstützen.

Um die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune dabei nicht zu gefährden, muss bei Investitionsmaßnahmen das damit verbundene Risiko bewertet werden und tragbar sein. Wenn nur die Gesellschaft selber bzw. ggf. unter Einschaltung eines Beratungsunternehmens zu dem Ergebnis kommt, dass die geplante Investition rentierlich sei und keine unabhängigen externen Stellen (Kreditinstitute, Kommunalaufsicht) dies bestätigen, sollte aber zumindest sichergestellt sein, dass bei einer Fehleinschätzung, welche sich regelmäßig erst nach einigen Jahren realisieren dürfte, nicht unmittelbar die Kommune belastet wird, sondern die Folgen innerhalb des Unternehmens bzw. der kommunalen Einrichtung

aufgefangen werden können. Dies könnte als gegeben angesehen werden, sofern nach Umsetzung der beabsichtigten Investition eine angemessene Eigenkapitalquote verbleibt.

Für eine sachgerechte Einordnung der Höhe nach wurden auch angrenzende Rechtsgebiete in die Abwägung einbezogen. So ist bereits im Gemeindefirtschaftsrecht nach § 7 Absatz 2 der Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (EigVO) bzw. § 9 der Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes (KUVO) eine angemessene Ausstattung mit Eigen- bzw. Stammkapital verpflichtend. Gemeinhin wird diesbezüglich ein Wert von 30 Prozent im Verhältnis zur Bilanzsumme als erforderlich angesehen. Nach dem Runderlass „Gemeindefirtschaftliche Beurteilungshinweise für Breitbandzweckverbände“ vom 16. März 2011 kann die Eigenkapitalausstattung allgemein als angemessen angesehen werden, wenn der Anteil des Eigenkapitals an der um Baukostenzuschüsse und den Sonderposten mit Rücklagenanteil gekürzten Bilanzsumme zwischen 30 und 40 Prozent beträgt. Auch die Körperschaftssteuerliche Richtlinie sieht nach Ziffer 8.2 Absatz 2 Satz 3 eine angemessene Eigenkapitalausstattung für einen Betrieb gewerblicher Art als grundsätzlich gegeben an, wenn das Eigenkapital mindestens 30 Prozent des Aktivvermögens beträgt.

Im Rahmen dieser Einordnung wird unter der Abwägung des Ziels zur Wahrung einer angemessenen Eigenkapitalquote bei gleichzeitig hoher Flexibilität der Kommunen ein Wert von mindestens 25 Prozent der Bilanzsumme ohne weitere Abzüge als vertretbar angesehen.

Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass weiterhin die Kommune bei der konkreten Abwicklung die weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen in eigener Verantwortung prüfen muss (Abgabenrecht, EU-Beihilfenrecht, Vorschriften des Kreditwesens betreffend).

Artikel 2

Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

Die Anpassung greift einen Vorschlag der Kommunalen Landesverbände auf, die Prüfungsintervalle für die überörtliche Ordnungsprüfung von fünf auf sieben Jahre und für die unvermutete Kassenprüfung von zwei auf drei Jahre verantwortungsvoll zu verlängern. Die Verlängerung des Prüfungsturnus reduziert die prüfungsbedingten Einflüsse auf Betriebsabläufe bei den geprüften Kommunalverwaltungen und gibt diesen mehr Zeit, Beanstandungen bis zum nächsten Prüfintervall auszuräumen. Gleichzeitig werden die Personalressourcen bei den Prüfungsbehörden entlastet.

Artikel 3

Weitere Änderung der Gemeindeordnung zum 1. Januar 2033

Die angespannte Finanzsituation vieler kommunaler Körperschaften bei gleichzeitig hohen Investitionsbedarfen stellt eine aktuelle Herausforderung dar, bei der es einer zeitnahen Unterstützung der Kommunen bedarf. Dieser Umstand wird durch die in Artikel 1 Nummer 2 bis 3 vorgesehenen Anpassungen aufgegriffen und soll zeitlich befristet in geltendes Recht umgesetzt werden. Um die Auswirkungen hinsichtlich der Nutzung dieser flexiblen Instrumente nicht zuletzt unter Berücksichtigung der kommunalen Schuldenentwicklung nachhaltig einordnen zu können, hat die Landesregierung bis Ende 2031 diesbezüglich einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Soweit sich unter Berücksichtigung der Grundelemente des Haushaltsrechts – gerade dem Nachhaltigkeitsprinzip und der Generationengerechtigkeit – ergibt, dass ein Fortbestehen angezeigt ist, ist dem Landtag von Seiten der Landesregierung ein entsprechender Gesetzentwurf vorzulegen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Nach Absatz 1 tritt das Gesetz vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten. Dies ist die übliche Inkrafttretensregelung.

Durch Absatz 2 und 3 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Auswirkungen hinsichtlich der Nutzung der flexiblen Instrumente nicht zuletzt unter Berücksichtigung der kommunalen Schuldenentwicklung nach einem fest definierten Zeitraum beobachtet werden können. Eine solche Befristung („Sunset Legislation“) kann generell ein Beitrag zum Bürokratieabbau sein und eröffnet die Möglichkeit, eine Evaluation der Regelungen vorzunehmen.

Ole-Christopher Plambeck
und Fraktion

Oliver Brandt
und Fraktion