

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

24105 Kiel, 10.03.2020

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 21.03.01.00 Ni/Pe

Per E-Mail an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/1779

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme in der o.g. Angelegenheit.

Allgemein

Kernpunkt der geplanten Gesetzesänderung ist die verpflichtende Einführung der Doppik für alle Kommunen im Lande und damit die Abschaffung des Wahlrechts zwischen kameraler und doppelter Buchführung (§ 75 Abs. 4 GO). Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat sich in der Vergangenheit mehrfach, zuletzt in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des Innenministeriums, gegen eine verpflichtende Umstellung auf die Doppik ausgesprochen.

Neben Schleswig-Holstein besteht ein Wahlrecht auch noch in den Ländern Bayern und Thüringen. Der Begründung zum Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass insgesamt 818 oder rund 68 % der 1.206 Gemeinden, Kreise und Ämter in Schleswig-Holstein bereits die Doppik anwenden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass immerhin noch 388 Ämter und Gemeinden das kamerale Haushaltsrecht anwenden.

Aufgrund der Erfahrungen bereits doppisch buchender Kommunen muss das Reformziel der Doppik (Generationengerechtigkeit, Transparenz und Steuerung) vor allem in kleineren Gemeinden durchaus infrage gestellt werden. Außerdem ist die Umstellung mit hohen Kosten verbunden, denen – wenn überhaupt – lediglich geringe Transparenzgewinne gegenüberstehen. Häufig ist auch das Ehrenamt mit den deutlich umfangreicheren Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen überfordert.

Nach unserer Ansicht mangelt es nach wie vor an einer wirksamen Unterstützung durch das Land. Folge sind Verzögerungen bei der Erstellung von Bilanzen und fehlende Jahresabschlüsse. Durch den EPSAS-Prozess auf europäischer Ebene droht den Kommunen außerdem ein Doppelanstieg.

Sollte das Gesetz in der vorgelegten Fassung vom Landtag beschlossen werden, halten wir eine mehrjährige Übergangsfrist für absolut notwendig. Die vorgesehene Übergangsregelung bis einschließlich 2023 stellt aus unserer Sicht die absolute Untergrenze dar. Wir bitten dabei zu berücksichtigen, dass die Amts- und Gemeindeverwaltungen in den kommenden Jahren mit teilweise sehr umfangreichen Umstellungsprozessen gerade auch im Finanzbereich beschäftigt sein werden. Beispielhaft sind hier zu nennen:

- Reform der Grundsteuer
- Änderungen bei der Zweitwohnungssteuer (Urteile BVerfG und BVerwG)
- Elektronischer Rechnungseingang (eRechnung)
- § 2 b Umsatzsteuergesetz
- Umsetzung Onlinezugangsgesetz (OZG)

Der Landesvorstand des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages hat sich am 7. Mai 2019 auf Empfehlung des Rechts, Verfassungs- und Finanzausschusses des SHGT einstimmig für die unbefristete Beibehaltung des Wahlrechtes zwischen kameraler und doppelter Buchführung ausgesprochen und den vorliegenden Entwurf für ein Kommunalhaushalte-Harmonisierungsgesetz abgelehnt.

Doppik und umlagefinanzierte Haushalte

Das Thema ist auf Wunsch des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages mehrfach in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ im Innenministerium erörtert worden, ohne dass es hierzu bisher zu einer Lösung gekommen ist. Wir möchten daher den vorliegenden Gesetzentwurf zum Anlass nehmen, noch einmal auf die aus unserer Sicht bestehende Problematik hinzuweisen und für eine Rechtsänderung zu werben.

Der Gemeindetag hat sich in den vergangenen Jahren unter Beteiligung von Experten intensiv mit der Frage beschäftigt, wie sich insbesondere die Bildung von Pensionsrückstellungen auf umlagefinanzierte Haushalte (Kreise und Ämter) auswirkt. Dabei wurde festgestellt, dass es bei umlageverpflichteten Gemeinden in der Regel zu einem Liquiditätsabfluss teilweise in nicht unerheblicher Höhe zugunsten von umlagefinanzierten Haushalten kommt.

Für Städte und Gemeinden tritt durch die Bildung von Pensionsrückstellungen abweichend von haushaltsinternen Auswirkungen eine Liquiditätsbelastung bzw. Auszahlung stets dann auf, wenn umlagefinanzierte Haushalte pflichtschuldig den bereinigten Zuführungsaufwand (Zuführungsbetrag abzüglich Auflösungsbetrag) für die Pensionsrückstellung in den Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung einbringen und zudem der Haushalt und der Jahresabschluss des umlagefinanzierten Haushaltes ausgeglichen sind. Die Rückstellung wird über das abzudeckende Umlagevolumen Teil der Auszahlung bei Städten und Gemeinden. Erwirtschaftete Pensionsrückstellungen tragen folgerichtig zum Liquiditätsaufbau im Kreishaushalt bei, ohne dass diese Anteilliquidität für ihren eigentlichen Zweck (Pensionsfonds) gesichert ist. Viel-

mehr können die Kreise die für künftige Pensionsverpflichtungen vorgesehenen Beträge als allgemeine Deckungsmittel ausgeben, was dazu führt, dass die Beträge in Zukunft für die Bezahlung der Pensionen nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie müssen in diesem Fall neu aufgebracht werden und sie würden im Ergebnis von den Kommunen, d.h. den Steuerzahlern, doppelt finanziert werden. Davon abgesehen wird die Kreisumlage ohnehin durch die jährliche Versorgungsumlage an die Versorgungsausgleichskasse belastet, was rein zahlungstechnisch einer Doppelbelastung gleichkommt.

Wir halten daher nach wie vor eine Rechtsänderung für notwendig, die insbesondere den Liquiditätsabfluss bei umlageverpflichteten Gemeinden zugunsten von umlagefinanzierten Haushalten vermeidet. Hierfür gibt es aus unserer Sicht insbesondere zwei Lösungsansätze:

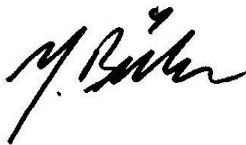
- Verzicht auf die Bildung von Pensionsrückstellungen zugunsten eines sukzessive aufzubauenden Kapitalstocks bei der Versorgungsausgleichskasse (VAK) als Pensionsrückstellung
- Splittung der Kreis- bzw. Amtsumlage in einen zahlungswirksamen und einen nicht zahlungswirksamen Betrag (Stundungsmodell).

§ 93 – Gesamtabschluss

Es wird vorgeschlagen, die Einwohnerzahl von 4.000 auf 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner zu erhöhen. Die Änderung berücksichtigt die Tatsache, dass kleinere Gemeinden in der Regel nur an Schul-, Wasserversorgungs- und/oder Abwasserbeseitigungsverbänden nach GkZ beteiligt sind. Der Transparenzgewinn durch einen Gesamtabschluss wird sich nach unserer Einschätzung bei den Gemeinden unter 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand für die Erstellung eines Gesamtabschlusses regelmäßig in Grenzen halten. Andererseits wären die Gemeinden durch die Regelung nicht gehindert, bei Bedarf trotzdem einen Gesamtabschluss zu erstellen.

Weitere Anregungen und Bedenken haben wir nicht vorzutragen.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied