

Hauptgeschäftsführer



Landkreistag NRW · Kavalleriestraße 8 · 40213 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Herrn Präsident
André Kuper MdL
Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Zentrale: +49 211 300491-0
Direkt: +49 211 300491-100/101
Fax: +49 211 300491-600
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de
Datum: 22.12.2023
Aktenz.: 20.20.00 MK/CW/Br

ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW, Drucksache 18/7188

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln“, Drucksache 18/7189

Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12.01.2024

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir die von Ihnen eingeräumte Möglichkeit wahr, sowohl zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf der Landesregierung als auch zu dem Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eine Stellungnahme abzugeben, die als Anlage beigefügt ist. Wegen der verkürzten Stellungnahmefrist haben die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen trotz erfolgten inhaltlichen Austauschs von der Abfassung einer gemeinsamen Stellungnahme absehen müssen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Klein

Anlage



3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW, Drucksache 18/7188

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln“, Drucksache 18/7189

Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12.01.2024

Im Wesentlichen konzentrieren wir uns nachfolgend auf die mit dem Gesetzentwurf avisierten Änderungen der Gemeindeordnung (GO NRW-E) und der Kreisordnung (KrO NRW-E) sowie der Regelung zum Inkrafttreten des Gesetzes mit Wirkung vom 31.12.2023. Abschließend erfolgt eine Bewertung des Antrags der regierungstragenden Fraktionen.

A. Zu Artikel 1

I. Allgemeines

1. Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Vor dem Hintergrund der schwer prognostizierbaren Entwicklung der Kommunalhaushalte nach dem Jahr 2024 – insbesondere aufgrund aktueller Wirtschaftsentwicklungen – und der absehbaren Situation, dass die Kommunen in den kommenden Jahren seitens des Landes NRW mit deutlich weniger Finanzmitteln auskommen müssen, verfolgt das Land NRW mit dem Gesetzentwurf die Intention, die kommunale Haushaltswirtschaft im Plan und Ist rechtlich abzusichern. Sie unterstreicht hingegen abermals die Bedeutung einer ausreichenden Finanzausstattung.

Schließlich ist das Land verfassungsrechtlich für eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich. Angesichts der in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten erheblich steigenden Aufwendungen und der auf absehbare Zeit stagnierenden bzw. sinkenden Erträge steht das Land in der Pflicht, das Gemeindefinanzierungsgesetz NRW (GFG) so zu dotieren, dass die Kommunen in der Lage sind, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Hierzu gehört die Feststellung, dass der kommunale Verbundsatz im GFG bis in die

Achtziger Jahre 28,5 % betragen hat und seinerzeit in zwei Schritten auf 23 % reduziert wurde. Infolge dessen sind den Kommunen über Jahrzehnte erhebliche Finanzmittel entzogen worden. Darüber hinaus hat das Land trotz des im Jahre 2004 eingeführten verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) bei seiner Rechtsetzung immer wieder eine unzureichende Refinanzierung neuer Aufgaben bzw. erheblicher Aufgabenerweiterungen veranlasst, indem es Regelungslücken des Konnexitätsprinzips genutzt hat. Hinzu kommt die nicht auskömmliche Refinanzierung der bundesrechtlichen Gesetzgebung namentlich bei kommunal zu gewährenden Sozialleistungen, die in den zurückliegenden Jahren zu immer größeren Defiziten in den Kommunalhaushalten und hier insbesondere in den Kreishaushalten geführt haben.

Diesbezüglich wird insbesondere auf die jahrelangen überproportionalen Steigerungen der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen verwiesen, die im Wesentlichen über die Landschaftsumlagen finanziert werden und deshalb zunehmend die kommunalen Haushalte sprengen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine kommunale, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die bundesrechtlich geregelt ist. Infolge der Kostensteigerungen der Eingliederungshilfe erreicht und überschreitet die Landschaftsumlage in immer mehr Kreisen einen Anteil von 50 % an der bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu erhebenden Kreisumlage. Dies läuft dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zuwider. Wie in den meisten anderen Bundesländern ist eine Finanzierung des für die Eingliederungshilfe entstehenden Aufwandes durch eine zumindest hälftige direkte Beteiligung des Landes geboten. Diese muss außerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes erfolgen.

In Anbetracht der Vielzahl bestehender aktueller Krisenszenarien mit erheblichen negativen finanziellen Auswirkungen sowie des ohnehin schon bestehenden kommunalen Investitionsstaus bzw. vordringlicher Investitionsbedarfe ist es insofern geboten, dass das Land als Garant der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen hinreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt, die sie in die Lage versetzen, die absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen.

2. Zum Gesetzgebungsvorhaben

In jedem Fall ist festzustellen, dass mit den nun eingeleiteten Schritten eine Veränderung des Umgangs mit dem bisher geltenden Haushaltswirtschaftsrecht und der Grundsätze des Neuen Kommunalen Finanzmanagements erfolgt. Ungeachtet der prinzipiellen Kritik an der jahrelang praktizierten kommunalbelastenden Gesetzgebung von Land und Bund, die die

prekäre Situation der Kommunalhaushalte in NRW wesentlich veranlasst hat, sind die nunmehr vom Land NRW beabsichtigten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht zu bewerten, welche sich auf folgende Regelungsbereiche konzentrieren:

- Veränderung der Eintrittsregelungen in ein Haushaltssicherungskonzept durch die Neufassung des § 76 GO NRW-E,
- Neufassung des Umgangs mit Fehlbedarf und Fehlbeträgen sowie die
- Neufassung des Umgangs mit allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage.

Ein Haushaltsausgleich soll nunmehr auf die Weise erreicht werden können, dass Jahresfehlbeträge in die mittelfristige Planung vorgetragen werden. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Konzepte ermöglichen den Gemeinden leichter als bislang einen Haushaltsausgleich zu erreichen, da die Spielräume zur Erreichung des Haushaltsausgleichs größer gefasst sind und ein drohendes Haushaltssicherungskonzept erst später greift. Das Defizit wird gleichwohl lediglich in die Zukunft verschoben in der abstrakten Hoffnung, das Jahresdefizit zu einem Zeitpunkt X ausgleichen zu können, während der fiktive Ausgleich aus der Ausgleichsrücklage auf tatsächlichen Jahresüberschüssen der vergangenen Jahre beruht.

Der Gesetzentwurf berührt Grundpfeiler der seinerzeit mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement verbundenen und eingeführten zentralen Vorgaben für die kommunale Haushaltswirtschaft und insbesondere den Haushaltsausgleich. Haushaltsrechtliche Neuregelungen, welche die Grundsätze einer generationengerechten und nachhaltigen Haushaltsführung in Frage stellen und prinzipielle Zweifel an deren Wahrung aufwerfen, sind grundsätzlich keine geeigneten Instrumente, um der unbestreitbaren kommunalen Finanznot zu begegnen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu § 75 GO NRW-E

a) § 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW-E

§ 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW-E bestimmt nunmehr, dass die Gemeinde Bücher zu führen hat, in denen nach Maßgabe der GO NRW und nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen die Verwaltungsvorfälle und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage in der Form der doppelten Buchführung ersichtlich zu machen sind. Durch die für das kommunale Rechnungswesen allgemein geltenden Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) wird die Verpflichtung zur Führung von Büchern bereits erfasst. Die Pflicht zur Führung dieser Bücher

richtet sich dabei bereits nach den weiteren GoB und gesetzlichen Vorschriften. Die beabsichtigte gesetzliche Ergänzung kann gleichwohl dazu beitragen, die bestehenden Sonderregelungen des Gemeindehaushaltsrecht deklaratorisch herauszustellen und insofern Abgrenzungsprobleme zum Handelsrecht zu vermeiden.

b) § 75 Abs. 2 GO NRW-E

Die Regelungen in § 75 Abs. 2 S. 1 GO NRW-E umfassen weiterhin den allgemeinen Haushaltsgrundsatz, dass der Haushalt - im Plan wie in der Rechnung - ausgeglichen sein muss. Entgegen dem bisherigen Referentenentwurf wird keine Änderung des § 75 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E (gestrichen: „unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren“) vollzogen. Dies ist zu begrüßen, da in der kommunalen Praxis konkrete Anwendungsprobleme bestanden, inwiefern Jahresfehlbeträge aus Vorjahren beim Haushaltsausgleich berücksichtigt hätten werden können bzw. sollen. So wäre insbesondere unbestimmt geblieben, welche Fehlbeträge aus Vorjahren konkret berücksichtigungsfähig sind.

Die Gesetzesbegründung stellt heraus, dass mit § 75 Abs. 2 GO NRW-E eine Rückführung auf den Wesenskern der allgemeinen Haushaltsgrundsätze erfolgen soll. Der Haushalt ist insofern ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Ein Haushaltsausgleich wird auch erreicht, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in Ergebnisrechnungen durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können. Die bisher in § 75 Abs. 2 S. 4 GO NRW-E verordnete Vorschrift über den Ansatz eines globalen Minderaufwands wird in § 79 GO NRW-E überführt. Der Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen innerhalb eines Haushaltsjahres oder wenigstens in einem mittelfristigen Zeitraum ist Grundprinzip einer nachhaltigen Finanzwirtschaft und Bedingung für die nach § 75 Abs. 1 S. 1 GO NRW-E bestehende Pflicht der Gemeinden, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

Im Zusammenspiel mit den Änderungen in § 79 und § 95 GO NRW-E bleiben indes letzte Unklarheiten bestehen, ob der Fehlbetragsvortrag ein zu veranschlagender Aufwand im Folgejahr ist und damit dann Bestandteil des Ausgleichs wird (Haushalt ist ausgeglichen, wenn Aufwendungen durch Erträge gedeckt werden). Hierfür spricht nach unserer Auffassung der Wortlaut in § 79 Abs. 3 S. 1 GO NRW-E (*„Kann der Ausgleich des Jahresergebnisses unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht erreicht werden, [...]“*).

Zudem führt die Gesetzesbegründung wörtlich wie folgt aus (vgl. S. 70):

„Durch die in § 75 Absatz 2 Satz 2 vorgenommene Änderung, die sich zudem in § 79 Absatz 3 Satz 1 inhaltlich wiederfindet, wird sichergestellt, dass der Haushaltsausgleich immer dann erreicht ist, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Jahresfehlbeträge der Vorjahre sind einem Ausgleich zuzuführen.“

Die Ausführungen werden unsererseits so verstanden, dass ein Jahresfehlbetrag aus dem Vorjahr im Falle des Vortrags in der Planung des folgenden Jahres als Aufwand zu veranschlagen ist und damit dann Bestandteil des Haushaltsausgleichs würde.

d) § 75 Abs. 3 GO NRW-E

Durch die neue Regelung in § 75 Abs. 3 S. 2 GO NRW-E soll ermöglicht werden, dass die Gemeinde Jahresüberschüsse ungehindert der Ausgleichsrücklage als Schwankungsreserve zuführt, anstatt wie bislang ggf. durch den Mindestbestand der allgemeinen Rücklage i. H. v. 3 % der Bilanzsumme gehindert zu werden. Im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses soll stattdessen eine Umbuchung aus der Ausgleichs- in die allgemeine Rücklage ermöglicht werden. Die allgemeine Rücklage soll zukünftig nur noch nachrangig zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden können, da sich an die Inanspruchnahme dieser Eigenkapitalposition bestimmte Rechtsfolgen knüpfen.

In Bezug auf § 75 Abs. 3 S. 3 GO NRW-E erfolgt in der Gesetzesbegründung die Klarstellung, dass der Rat Beträge aus der Ausgleichsrücklage der allgemeinen Rücklage im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses zuführen kann (vgl. S. 67). Die Umbuchung von Beträgen aus der Ausgleichsrücklage in die allgemeine Rücklage dürfte für die Umlageverbände kaum zum Tragen kommen. Bei den Umlagezahlern dürfte hingegen die Erwartung geweckt werden, dass die allgemeine Rücklage zur Deckung von Fehlbeträgen eingesetzt und so das Eigenkapital der Kreise aufgezehrt wird.

d) § 75 Abs. 4 GO NRW-E

§ 75 Abs. 4 S. 1 GO NRW enthält bislang den allgemeinen Haushaltsgrundsatz, dass, wenn eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen wird, dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Unter Berücksichtigung der Änderungen in § 79 GO NRW-E („Haushaltsplan“) wird das Genehmigungserfordernis ausgeweitet: Sofern eine Gemeinde im Rahmen der Haushaltsplanung unter Anwendung des künftigen Ausgleichssystems einen geplanten Verlust als Vortrag vorsieht und/oder die allgemeine Rücklage beabsichtigt zu verringern, bedarf dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Dies soll der frühzeitigen Information und des Handelns der jeweiligen Aufsichtsbehörde dienen. Dies wird dahingehend

verstanden, als gelte die Vorgabe bereits im Rahmen des Aufstellungsprozesses, also im Sinne einer Vorabanzeige für den Haushaltsentwurf. Insofern müssten bereits zu diesem Zeitpunkt die betroffenen Kommunen von der unteren Aufsichtsbehörde informiert werden, dass im Falle eines geplanten Verlustvortrags der Haushaltsentwurf anzuzeigen und die spätere Haushaltssatzung genehmigungspflichtig ist. Ferner bleibt bislang unklar, wie die Auflagen und Bedingungen aus einer Haushaltsverfügung und nach Beschluss der Satzung im Hinblick auf einen genehmigten Haushalt von der Kommune unterjährig umzusetzen wären. Denkbar erscheint, dass soweit erforderlich, ergänzende Ratsbeschlüsse notwendig würden, um die Auflagen und Bedingungen erfüllen zu können. Diesbezüglich ist daher eine Konkretisierung angezeigt.

Mit den neuen Regelungen in § 75 Abs. 4 GO NRW-E wird insgesamt eine erhöhte Bedeutung aufsichtsrechtlicher Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsverfahren intendiert. Der LKT NRW hatte in der Stellungnahme zum Referentenentwurf darauf aufmerksam gemacht, dass es im Zuge der Sicherstellung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung hilfreich wäre, wenn den unteren Aufsichtsbehörden hierzu Richtlinien und Kriterien an die Hand gegeben würden. Die Gesetzesbegründung greift dies nun entsprechend auf und formuliert, dass die Aufsichtsbehörden über einen „ermessenslenkenden Erlass“ weitere Hinweise zur Umsetzung erhalten werden (vgl. S. 67).

2. Zu § 76 GO NRW-E

a) § 76 Abs. 1 GO NRW-E

Insgesamt führt § 76 Abs. 1 GO NRW-E – entsprechend der aktuell geltenden Rechtslage und im Unterschied zum Referentenentwurf – auch weiterhin drei Fallkonstellationen auf, nach denen – bei jeweiligem Eintritt – die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts ausgelöst wird. Die sinnvolle Regelung § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW-E wird nicht gestrichen und bleibt unverändert in Kraft. Sie gilt in Verbindung mit § 76 Abs. 1 S. 2 GO NRW-E sowohl für die Ergebnisplanung als auch für die Ergebnisrechnung, sofern im Rahmen der Haushaltsplanung (einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung,) der Ausgleich über eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage erfolgen soll.

§ 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO NRW-E beinhaltet eine materiell-rechtliche Änderung. Bislang sah § 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO NRW als ein auslösendes Momentum für die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes den vollständigen Verbrauch der allgemeinen Rücklage innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nach § 84 GO NRW vor. Dieses auslösende Momentum entfällt nun. Durch das Abstellen auf die Bilanz anstelle der mittelfristigen Planung wird ein Haushaltssicherungskonzept folglich

erst dann erforderlich, wenn eine Überschuldung bereits eingetreten ist und nicht, wenn sie sich zukünftig abzeichnet.

Demzufolge erschwert sich auch das Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Entsprechend wird die frühzeitige pflichtige Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen, um den Verbrauch der allgemeinen Rücklage vorzubeugen, konterkariert. Denn die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts setzt erst ein, wenn ein erheblicher Verzehr der allgemeinen Rücklage unmittelbar (im Planjahr) bevorsteht oder eine Überschuldung der Kommune bereits eingetreten ist.

b) § 76 Abs. 2 GO NRW-E

Durch die Aufnahme des § 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO NRW-E und der damit beabsichtigten Überführung von Kommunen mit einem in der Bilanz ausgewiesenen, nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in eine aufsichtlich-begleitete Haushaltswirtschaft, wird § 76 Abs. 2 GO NRW-E um einen – im Vergleich zu Referentenentwurf – neuen Satz 6 ergänzt: Die Kommunen, die ihr Eigenkapital aktiv stehen haben, haben zusätzlich zum Haushaltssicherungskonzept ein sog. Zukunftskonzept beizufügen, in dem sie darlegen, wie ein nachhaltiger Wiederaufbau des Eigenkapitals erfolgen soll. Dieses Zukunftskonzept ist dem Haushaltssicherungskonzept nachrichtlich beizufügen. Durch die Anordnung des neuen Satzes 6 wird – so die Gesetzesbegründung – zugleich verdeutlicht, dass das Zukunftskonzept nicht der Genehmigungspflicht im Zusammenhang mit dem Haushaltssicherungskonzept unterliegt, sondern es ist „zusätzlich“ und „nachrichtlich“ mit dem Haushaltssicherungskonzept der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Es ist in diesem Zusammenhang zu befürchten, dass zusätzliche Bürokratie aufgebaut wird. Die Erstellung eines Zukunftskonzeptes, das den nachhaltigen Wiederaufbau von Eigenkapital darstellen soll, bedeutet für die betroffenen Kommunen zusätzlichen Arbeitsaufwand neben der Erstellung des Haushaltssicherungskonzeptes. Das Instrument eines Zukunftskonzeptes erscheint daher insgesamt fragwürdig, da das Haushaltssicherungskonzept bereits nachhaltige Lösungsmodelle zum perspektivischen Haushaltsausgleich enthalten sollte.

3. Zu § 79 GO NRW-E

In § 79 Abs. 3 GO NRW werden nunmehr Vorschriften über die Erreichung des Haushaltsausgleichs im Rahmen der Ergebnisplanung aufgenommen. Vorgesehen ist demnach ein gestuftes System, um den Haushaltsausgleich im Plan erreichen zu können. Insbesondere wird die pauschale Kürzung von Aufwendungen in Höhe von bis zu zwei Prozent der Summe der

ordentlichen Aufwendungen (globaler Minderaufwand) und/oder Verwendung der Ausgleichsrücklage vorgegeben. Die Ausschöpfung von Ertragsmöglichkeiten soll stets unter Beachtung des engen Rahmens des § 77 Abs. 3 GO NRW-E erfolgen, demzufolge die Gemeinde bei der Finanzmittelbeschaffung auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen hat.

Im Hinblick auf das neue Ausgleichssystem stellt die Gesetzesbegründung heraus, dass als letzte Stufe der Herstellung eines gesetzmäßigen Haushalts im Plan der § 79 Abs. 3 GO NRW-E die unabhängig von den Instrumenten der vorhergehenden Stufen immer zur Verfügung stehende Handlungsoption eröffnet, die allgemeine Rücklage zu reduzieren (vgl. S. 70). Sofern die Maßnahmen des globalen Minderaufwands und/oder die Verwendung der Ausgleichsrücklage nicht ausreichen, kann mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde ein Jahresfehlbetrag in der Planung veranschlagt werden (Stufe 4). Zudem kann die Verrechnung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren mit der allgemeinen Rücklage oder Reduzierung der allgemeinen Rücklage mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde erfolgen (Stufe 5).

Durch das Genehmigungserfordernis nach § 75 Abs. 4 S. 1 GO NRW-E soll die Aufsichtsbehörde zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung auf der Grundlage von § 75 Abs. 1 S. 1 GO NRW-E bereits vor der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes prüfen können, ob Aufsichtsmaßnahmen erforderlich sind. Dies kann dazu beitragen, drohende „Schieflagen“ möglichst frühzeitig einzudämmen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Bewertung des neuen Ausgleichssystems ergeben sich allgemeine Probleme zur Rangfolge des Stufensystems. Wenngleich der Wortlaut des Gesetzes grundsätzlich die Möglichkeit eröffnen würde, im Hinblick auf die dritte Stufe (hier: globaler Minderaufwand und/oder Verwendung der Ausgleichsrücklage) Ermessen auszuüben („kann“), widerspricht dies dem weiteren Wortlaut des Gesetzes („soweit“), wonach ein Verlustvortrag erst nach Nutzung der dritten Stufe möglich wäre. In diesem Zusammenhang sollte daher ergänzend klargestellt werden, ob die jeweiligen Ausgleichsstufen der Reihe nach einschränkend und vorbedingend für die jeweils nächste Stufe sein sollen.

Darüber hinaus wird angemerkt, dass sowohl die Nutzung des globalen Minderaufwands und/oder Verwendung der Ausgleichsrücklage (Stufe 3) als auch des Verlustvortrags (Stufe 4) der einschränkenden Voraussetzung unterliegen, dass alle (Ein)Spar- und Ertragsmöglichkeiten ausgeschöpft sein müssen (Stufe 2). Dies erscheint, insbesondere angesichts der grenzenlosen Möglichkeit der Auslegung des Wortes „aller“, unrealistisch und seitens der jeweiligen Kommune kaum nachweisbar. Vor diesem Hintergrund wäre eine Konkretisierung hilfreich, welches Maß hinsichtlich der möglichen Spar- und Ertragserschöpfung erfolgen

muss. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Formulierung „aller“ gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen dürfte, da insoweit keine hinreichende Bestimmtheit und Klarheit der gegenständlichen Norm erkennbar ist. Insofern regen wir an, bei der Beibehaltung der Tatbestandsvoraussetzungen das Wort „aller“ jeweils durch „von“ zu ersetzen.

Die Anhebung des globalen Minderaufwands von 1 % auf nunmehr 2 % beurteilen wir kritisch. Der globale Minderaufwand ist darauf ausgelegt, in der Haushaltsbewirtschaftung auch tatsächlich erreicht zu werden. Auf sachgerechten Planungen beruhende Plandefizite können auf diese Weise in der Haushaltsplanung verstärkt „verdeckt“ werden. Es besteht die grundsätzliche Gefahr, dass veranschlagte „Bodensatz einsparungen“ nicht erzielt werden und unvermeidlich im Jahresergebnis durchschlagen werden. Durch eine Anhebung auf 2 % werden die Auswirkungen dieser Gefahr deutlich erhöht. Aus unserer Sicht ist insofern geboten, dass die Regelung zum globalen Minderaufwand keine Anwendung auf Umlageverbände haben darf. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kreise – im Gegensatz zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden – eine höhere Bindung an gesetzliche Pflichtaufgaben sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, vor allem im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge, aufweisen. Insofern besteht gerade angesichts der im Sozialbereich bestehenden hohen bzw. prägenden Haushaltsvolumina der Kreise keine faktische Option, hier zu einem globalen Minderaufwand zu kommen. Vielmehr belegen die amtlichen Statistiken vieler Jahre eine ungeachtet der jeweiligen Konjunktur- und Wirtschaftslage permanent steigenden – und in der Regel sich überproportional erhöhenden – Aufwand der von den Kreis Haushalten zu tragenden Sozialleistungen. Entsprechende „Einsparungen“ können insofern bereits de jure nicht ohne weiteres erfolgen, so dass nennenswerte Gestaltungsspielräume beim Vollzug der Pflichtaufgaben ausscheiden.

Unbeschadet dessen wurden in Bezug auf den globalen Minderaufwand in der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs noch Veränderungen zum Referentenentwurf vorgenommen (vgl. S. 70). Demnach dient der globale Minderaufwand zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen und darf (statt wie bisher: „sol!“) – dies ist vorsichtig positiv hervorzuheben – nicht dazu verwendet werden, um neue Aufwandsspielräume in einem Haushalt zu schaffen. Derartige Minderausgaben, die eine Bodensatzabschöpfung von bis zu 2 Prozent (statt wie bisher: „von 1 Prozent bis 2 Prozent“) des Haushaltsvolumens vornehmen, sind mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit vereinbar.

Die Veranschlagung eines (Jahres-) Fehlbetrages im Haushaltsplan, sofern im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (drei Folgejahre) ein Haushaltsausgleich nachgewiesen wird, verschiebt Jahresdefizite in zukünftige Haushaltsjahre, wodurch diese zumindest rechnerisch zusätzlich belastet werden. Dies erscheint dann ein geeignetes Instru-

ment zu sein, wenn das betroffene Planjahr aus besonderen Gründen einmalig ein Jahresdefizit vorsieht, in zukünftigen Jahren aber wieder mit Überschüssen gerechnet werden kann. Gemeinhin sind jedoch die Entwicklungen im Rahmen der mittelfristigen Planung mit teils erheblichen Unwägbarkeiten behaftet, namentlich u.a. die Erträge aus der Gewerbesteuer. Insoweit erscheint es spekulativ, darauf zu vertrauen, dass ein veranschlagter Jahresfehlbetrag insbesondere durch Jahresüberschüsse aus dem dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr ausgeglichen werden kann.

Die Schwächung der allgemeinen Rücklage wird ebenfalls kritisch gesehen. So soll der bisherige Mindestbestand der allgemeinen Rücklage entfallen und Jahresüberschüsse sollen grundsätzlich immer der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Ohne einen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage droht beim Verbrauch der Ausgleichsrücklage die unmittelbare Überschuldung, ohne dass sich dies zuvor in unausgeglichenen Haushalten abzeichnen würde. Insoweit erscheint ein verbindlicher Mindestbestand der allgemeinen Rücklage weiter dringend geboten.

4. Zu § 81 GO NRW-E

Die in § 81 Abs. 3 Nr. 4 GO NRW-E vorgesehene Ergänzung einer unplanmäßigen Ausweitung des Stellungsplans erscheint angesichts der haushalterischen Bedeutung grundsätzlich nachvollziehbar.

Im Hinblick auf die im Gesetzentwurf an mehreren Stellen genannten „Investitionsfördermaßnahmen“ (hier: § 81 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 1 GO NRW-E; § 82 Abs. 2 S. 1 GO NRW-E; § 85 GO NRW-E; § 86 Abs. 1 S. 1 GO NRW-E; § 89 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E) werden hingegen Bedenken erhoben. Die Gesetzesbegründung zu § 81 GO NRW-E führt insbesondere wörtlich wie folgt aus (vgl. S. 71):

„Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 wird der Vollständigkeit halber um Investitionsfördermaßnahmen ergänzt. Hierbei handelt es sich um die ggf. erforderliche Finanzierung von kommunalen Eigenanteilen im Rahmen der Inanspruchnahme von staatlichen Investitionsfördermaßnahmen.“

Nach unserer Auffassung existiert bereits aktuell mit der GO NRW/Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) ein in sich schlüssiges Regelwerk, weshalb eine explizite Aufnahme der „Investitionsfördermaßnahmen“ in den Gesetzestext nicht als notwendig erachtet wird. Denn bereits jetzt werden Zuwendungen unter den Voraussetzungen des § 44 Abs. 2 KomHVO aktiviert. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 24 KomHVO werden die aktivierbaren Zuwendungen den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zugeordnet.

Es wird sicherlich nicht die Intention des Normurhebers gewesen sein, Kredite nach § 86 GO NRW für konsumtive Zuwendungen zu erlauben. Soweit nun der aktuell geltende § 86 GO NRW im Wortlaut explizit um „Investitionsfördermaßnahmen“ erweitert werden soll, könnte dies so verstanden werden, dass dies künftig möglich sein soll. Vor diesem Hintergrund und zur Vermeidung von Missverständnissen sowie Irritationen wird vorgeschlagen, die Formulierung der „Investitionsfördermaßnahmen“ im Gesetzentwurf ersatzlos zu streichen.

5. Zu § 82 GO NRW-E

§ 82 Abs. 2 GO NRW-E beinhaltet die Regelungen über die Aufnahme von Krediten für Investitionen im Zuge der vorläufigen Haushaltswirtschaft. Neu ist insofern, dass Investitionsförderungsmaßnahmen durch Kredite „gegenfinanziert“ werden können. Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements wurden Investitionsfördermaßnahmen in den bekannten Handreichungen des Landes eindeutig als Aufwand deklariert. Die in § 82 Abs. 2 GO NRW-E vorgesehene Neuregelung dient offensichtlich dem Zweck, Fehlbeträge in den Ergebnisplanungen der Kommunen formal zu reduzieren. Damit ist keiner Kommune geholfen, wenn sie stattdessen nur höhere Investitionskredite aufnehmen kann. Auch hier werden die Probleme nur in die Zukunft verlagert. Ferner würde dies auch bedeuten, dass Investitionsfördermaßnahmen investiv zu buchen und damit zu bilanzieren sind. Bisher war es das Grundprinzip der Doppik, dass nur das eigene Vermögen bilanziert wird. Künftig wird die Bilanz einen Mix aus Eigen- und Fremdvermögen enthalten. Ebenso stellt sich die Frage, wie solche Vermögensbestandteile abgeschrieben werden sollen.

In § 82 Abs. 3 GO NRW-E wird neu klarstellend geregelt, dass der Stellenplan des Vorjahres im Falle einer vorläufigen Haushaltswirtschaft weitergilt, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist. Soweit der Stellenplan des Vorjahres bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung weiterhin gilt, führt dies dazu, dass Stellenbesetzungen/-ausschreibungen erst nach der Genehmigung und Veröffentlichung des Haushalts des neuen Jahres umgesetzt werden können. Dies verzögert die Arbeiten der Kommune in vielen Fällen maßgeblich und könnte dazu führen, dass notwendige Projekte nicht umgesetzt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass die Genehmigung von Haushaltsplänen seitens der Bezirksregierungen teilweise mehrere Monate in Anspruch nehmen. Diese Regelung sollte daher nur für Kommunen gelten, die sich im Haushaltssicherungskonzept befinden oder deren Eigenkapital in der mittelfristigen Finanzplanung aufgezehrt wird. In diesem Zusammenhang sollte auf den Begriff „erlassen“ verzichtet werden und genauer „das Inkrafttreten“ der Haushaltssatzung als Voraussetzung benannt werden.

6. Zu § 89 GO NRW-E

a) § 89 Abs. 2 GO NRW-E

Mit § 89 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E wird neu klarstellend geregelt, dass Kredite zur Liquiditätssicherung nicht der Finanzierung von Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen dienen dürfen. Zu diesem Zweck soll im Rahmen des Jahresabschlusses eine Bereinigung durchzuführen sein. Dem § 89 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E ist intendiert, dass im Rahmen des Jahresabschlusses eine Bereinigung zwischen den Krediten zur Liquiditätssicherung und den Verbindlichkeiten für Investitionen stattzufinden hat. Wie die „Bereinigung“ eines Liquiditätskredits konkret in der kommunalen Praxis umgesetzt werden soll, bleibt abzuwarten. Fraglich bleibt insbesondere, wie die Liquiditätskredite vor dem 31.12. in Investitionskredite umgeschuldet werden oder ob lediglich der bilanzielle Ausweis geändert werden muss. Da Kredite auch zur Gesamtdeckung aufgenommen werden, wäre eine Abgrenzung schwierig und die Nachvollziehbarkeit für die Kommunalaufsicht nahezu unmöglich. Hier sind insofern konkrete Vorgaben unter Verweis auf den Investitionssaldo notwendig.

Zur Thematik „Investitionsfördermaßnahmen“ wird im Übrigen, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, auf die obigen Ausführungen verwiesen.

b) § 89 Abs. 4 GO NRW-E

In § 89 Abs. 4 GO NRW-E ist vorgesehen, dass Kredite zur Liquiditätssicherung, wenn sie nach dem 31.12.2025 aufgenommen werden, innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden sollen. Die grundsätzliche Zielsetzung, Liquiditätskredite in absehbarer Zeit abzubauen, ist unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit zu begrüßen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Liquiditätskredite innerhalb von 36 Monaten durch die Neuaufnahme von neuen Liquiditätskrediten „getilgt“ werden können oder welche Kennzahl herangezogen wird, um die Tilgung zu belegen. Ferner bleibt fraglich, ob sich die Kommunalaufsicht die einzelnen Kreditverträge inkl. der Bestätigung der Kompletttilgung vorlegen lassen muss. Hierbei wird auch die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde in den Blick genommen werden müssen, sodass eine kategorische Durchsetzung der Vorschrift im Einzelfall zu bewerten sein wird.

Insbesondere im Hinblick auf den mit der Regelung des § 89 Abs. 4 GO NRW-E verbundenen Vorgriff auf eine staatliche Altschuldenlösung ist sachgerecht, diese Regelung erst zum 31.12.2025 in Kraft treten zu lassen. Damit ist ein Gleichlauf mit dem – nach derzeitigem Diskussionsstand – Umsetzungsbeginn der angekündigten Altschuldenlösung gewährleistet.

Die Änderung des Stichtages auf den „31.12.2025“ (statt wie bisher im Referentenentwurf „31.12.2023“) geht auf einen Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zurück und ist insofern zu begrüßen.

Offen ist gleichwohl weiterhin, ob das Ausbleiben der Liquiditätskredit-Tilgung im vierten Folgejahr vor dem Hintergrund der Genehmigungspflicht des Höchstbetrags der Kredite zur Liquiditätssicherung ein Genehmigungshindernis für ein Haushaltssicherungskonzept sein kann. Nach unserer Auffassung wird in diesen Fällen ein Genehmigungshindernis, abgesehen von begründeten Einzelfällen, bislang nicht gesehen.

7. Zu § 95 GO NRW-E

a) § 95 Abs. 1 GO NRW-E

Die in § 95 Abs. 1 GO NRW-E vorgesehenen Klarstellungen in Bezug auf die gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen sind sachgerecht. Die explizite Aufführung von Rückstellungen als Bestandteil des Jahresabschlusses ist aus Gründen der Vollständigkeit der Unterlagen und des Bildes, welches der Jahresabschluss über die Haushaltslage der Gemeinde vermittelt, zu begrüßen.

b) § 95 Abs. 2 GO NRW-E

Mit § 95 Abs. 2 GO NRW-E wird eine neue Vorschrift eingefügt, die die Behandlung eines Jahresfehlbetrages im Jahresabschluss zum Gegenstand hat: § 95 Abs. 2 S. 1 GO NRW-E beinhaltet die Grundanforderung, dass ein Jahresfehlbetrag im Jahresabschluss unverzüglich gedeckt werden soll. § 95 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E ordnet an, dass ein Jahresfehlbetrag aus der Ausgleichsrücklage auszugleichen ist. Reicht der Bestand der Ausgleichsrücklage nicht aus, um den Jahresfehlbetrag auszugleichen, ist dieser nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage auszugleichen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden kann. § 95 Abs. 2 S. 4 GO NRW-E stellt abschließend klar, dass die allgemeine Rücklage nicht negativ sein darf.

Die vorgesehene Möglichkeit zur Verschiebung des Ausgleichs eines Jahresdefizits in die mittelfristige Planung wird entsprechend der Ausführungen zu § 79 GO NRW-E kritisch gesehen. Es widerspricht dem Grundsatz der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, ein Defizit in die Zukunft zu übertragen. Dieses Vorgehen birgt für zukünftige Jahre ein hohes finanzielles Risiko.

Auf die allgemeine Rücklage wird derzeit in der kommunalen Praxis auch dann zurückgegriffen, wenn Wertberichtigungen bei Finanzanlagen vorgenommen werden müssen. Bei einer weiteren Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage besteht die große Gefahr, dass bei einem kurzfristigen Verfall einer Finanzanlage (z.B. Aktienkurs) die allgemeine Rücklage nicht mehr ausreicht, um die bisher zu leistenden Wertberichtigungen zu decken. Damit wären diese Kommunen bei einem überraschenden Kursverfall über Nacht überschuldet. Für diese Konstellationen müssen Ausnahmeregelungen geschaffen werden, wenn an der Änderung des § 95 Abs. 2 GO NRW-E festgehalten werden soll.

Ungeachtet der grundsätzlich kritischen Bewertung des § 95 Abs. 2 GO NRW-E bestehen im Hinblick auf die praktische Anwendung der Norm konkrete – ungeklärte – Problemfelder:

- Ein Fehlbetrag soll durch Entnahme aus der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden. Ist hier an eine Umbuchung aus der Ausgleichsrücklage in die Ergebnisrechnung gedacht? Oder soll der Ausgleich wie bisher innerhalb des Eigenkapitals durch Umbuchung zwischen Ausgleichsrücklage und Jahresergebnis erfolgen?
- Soweit ein Fehlbetrag im Jahresabschluss nicht durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann (Automatismus), wird er über drei Jahre vorgetragen und verringert dann - soweit unausgeglichen - die allgemeine Rücklage. Entsteht hierdurch ggf. unterjährig eine Pflicht zur Haushaltsgenehmigung bzw. zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts?
- Würde der laufende Haushalt im vorgenannten Fall als nicht genehmigt gelten und die Kommune somit den Regelungen für die vorläufige Haushaltsführung unterliegen?
- Wie sind diese „schwebenden Fehlbeträge“ darzustellen? Wird es hierzu neue Mustervorgaben geben?

c) § 95 Abs. 3 GO NRW-E

In § 95 Abs. 3 (bisher: Abs. 2) GO NRW-E wird die bisherige Nummer 3 ersatzlos gestrichen. Zur Bürokratieentlastung wird daher zukünftig auf den Einbezug der Teilrechnungen in den Jahresabschluss verzichtet. Hierdurch wird jedoch auch der Detailgrad der Darstellungen über das betroffene Haushaltsjahr deutlich eingeschränkt. Zumindest aus kommunalaufsichtlicher Sicht stellt die Streichung somit eine Einschränkung und Erschwerung dar.

d) § 95 Abs. 5 GO NRW-E

Die bisherige Regelung in § 95 Abs. 5 GO NRW-E sieht nunmehr und abweichend zum geltenden Recht vor, dass der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten (bisher: drei Monate) nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zuzuleiten ist. Die Verlängerung der Frist zur Weiterleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses ist ausdrücklich zu begrüßen. Die bisherige Frist ist von den Kommunen in der Praxis kaum einzuhalten gewesen.

8. Zu § 96 GO NRW-E

Aufgrund der veränderten Systematik von allgemeiner und Ausgleichsrücklage entfällt auch die Pflicht zur Zuführung zur allgemeinen Rücklage. Nunmehr soll § 96 Abs. 1 S. 3 GO NRW aufgehoben werden und durch § 75 Abs. 3 S. 2 GO NRW-E ersetzt werden, nach dem Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuzuführen sind, sofern diese nicht für den Haushaltsausgleich verwendet werden. Die allgemeine Rücklage soll zukünftig nur noch nachrangig zum Haushaltsausgleich eingesetzt werden. Hierdurch wird die Rolle der allgemeinen Rücklage erheblich geschwächt, sodass nach einem Verbrauch der Ausgleichsrücklage potenziell unmittelbar ein negatives Eigenkapital droht. Aufgrund des Wegfalls der Pflichtzuführung zur allgemeinen Rücklage wird daher eine wichtige Eigenkapitalposition geschwächt und das Risiko der Überschuldung deutlich gesteigert, insbesondere für die Umlageverbände.

9. Zu § 108 GO NRW-E

Die bisherige Formulierung des Normtextes im Referentenentwurf war unglücklich, da sie grundsätzlich ermöglichte, mit dem Gesellschaftsvertrag oder der Satzung andere Regelungen zu treffen. Die Gesetzesbegründung stellt nunmehr klar, dass der Jahresabschluss in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften aufgestellt und die entsprechende Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs geprüft wird (vgl. S. 77). Aufgrund der nun im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO NRW lässt die Regelung zur Erstellung des Jahresabschlusses für Unternehmen und Einrichtungen, die in Gesellschaftsform geführt werden, nunmehr keine Ausnahmegenehmigung zu. Es wird auf das Dritte Buch HGB verwiesen. Dies führt zu Klarheit und wird begrüßt.

10. Zu § 123 GO NRW-E

Der Referentenentwurf sah insbesondere in § 123 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW-E noch vor, dass die Aufsichtsbehörde, soweit die Gemeinde der Anordnung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der bestimmten Frist nachkommt, Anträge der Gemeinde auf Teilnahme an Investitionsförderprogrammen zurückweisen oder Auszahlungen aus bewilligten Investitionsförderprogrammen zurückbehalten konnte. Hierzu hatten wir kritisch Stellung bezogen. Die beabsichtigte Änderung wurde im Regierungsentwurf wieder gestrichen, weshalb der bisher geltende § 123 GO NRW – dies ist positiv hervorzuheben – unverändert bleibt.

B. Zu Artikel 2

1. Zu § 56 KrO NRW-E

Zu begrüßen ist die im Gesetzentwurf enthaltene Änderung bzw. Klarstellung in § 56 KrO NRW-E, dass eine Umlage zu erheben ist, soweit die sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen einschließlich aus vorangegangenen Jahresabschlüssen vorgetragener Jahresfehlbeträge, soweit sie in dem Jahr zu verrechnen sind oder verrechnet werden sollen, nicht decken. Die Formulierung bezieht sich – ausweislich der Gesetzesbegründung – zum einen auf aus vorangegangenen Jahresabschlüssen vorgetragene Jahresfehlbeträge und umfasst nicht etwaig geplante Jahresfehlbeträge im Zuge der Haushaltsplanung (einschließlich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung). Zum anderen verdeutlicht die Formulierung, dass es bei der Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen auf den Zeitpunkt ankommt, in dem der längstens zulässige Vortragszeitraum abläuft oder der vorgetragene Verlust verrechnet wird. Insofern ergibt sich ein systematischer Gleichklang für die nach § 75 Abs. 1 S. 1 GO NRW bestehende Pflicht, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben gesichert werden kann sowie mit § 76 Abs. 2 GO NRW, wonach der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein muss.

In jedem Fall – und zur Vermeidung von Missverständnissen – gehen wir davon aus, dass mit der Formulierung in § 56 KrO NRW-E (hier: „soweit sie in dem Jahr zu verrechnen sind oder verrechnet werden sollen“) nur eine kommunalfreundliche Lösung mit dem Inhalt intendiert gewesen sein kann, dass eine Handlungsfreiheit besteht, inwiefern die konkrete Verrechnung erfolgen soll. Wir gehen nicht davon aus, dass vorgetragene Jahresfehlbeträge aus Vorjahren nur in dem Planjahr über die Kreisumlage abgedeckt werden dürfen, in dem dieser Vortrag mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden soll. Denn dies wäre erst im letzten Jahr des Vortrags möglich und auch nur in der Höhe, in welcher der Jahresfehlbetrag nicht durch Überschüsse der Vorjahre gedeckt werden kann. Dies würde in der Folge

auch dazu führen, dass die Ausgleichsrücklage der Kreise nicht um Jahresüberschüsse „aufgefüllt“ werden könnte. Ebenso könnte dementsprechend ein Vortrag eines Fehlbetrages in der Haushaltsplanung des kommenden Jahres nicht bei der Festsetzung der Kreisumlagehöhe berücksichtigt werden. Es käme allein auf den Zeitpunkt des Vortrags an (letztmögliches Kalenderjahr). Die Deckung der Jahresfehlbeträge aus Vorjahren, die auf mehrere Jahre vorgetragen werden, ist aber zwingend in jedem Planjahr des Vortrags erforderlich, um einen weiteren Eigenkapitalverzehr der Kreise zu vermeiden.

2. Zu § 56a KrO NRW-E

In Bezug auf die avisierten Änderungen in § 56a KrO NRW-E wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die obigen Ausführungen zu § 75 Abs. 3 GO NRW-E verwiesen.

3. Zu § 56b KrO NRW-E

In § 56b Abs. 2 KrO NRW-E wird § 76 GO NRW mit den Regelungen über das Haushaltssicherungskonzept in Bezug genommen. Die etwaige Überschuldung des Kreises in der mittelfristigen Finanzplanung soll im Rahmen der Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts ausgeblendet werden. Diese Änderung widerspricht dem Nachhaltigkeitsprinzip. Die zukünftige Entwicklung der Haushaltsjahre wird insofern nicht im Rahmen der laufenden Planungen im notwendigen Umfang berücksichtigt. Einsparungsentscheidungen werden so in die Zukunft verschoben und erzeugen insofern haushalterische Risiken.

C. Zu Artikel 8

1. Zu Art. 8 Abs. 1

Die Änderungen des 3. NKFVG NRW sollen mit Wirkung vom 31.12.2023 in Kraft treten. Gegen die frühzeitige Einbringung eines Haushaltes 2024, der bereits die erwarteten neuen haushaltsrechtlichen Regelungen berücksichtigt, sollen dann keine aufsichtlichen Bedenken bestehen, sofern Haushaltsbeschluss, sich anschließende Anzeige- oder Genehmigungsverfahren sowie öffentliche Bekanntmachung des Haushaltes erst nach Landtagsbeschluss und Verkündung des 3. NKFVG erfolgen.

Der Beschluss eines Haushaltes nach neuem Recht vor Verkündung des Änderungsgesetzes soll hingegen nur dann zulässig sein, sofern der Rat den Haushaltsbeschluss ausdrücklich unter der Bedingung fasst, dass der Gesetzgeber die entsprechenden neuen Regelungen des 3. NKFVG auch tatsächlich beschließt. Die Aufsichtsbehörde könnte das Genehmigungsverfahren im Falle eines frühzeitigen Haushaltsbeschlusses bereits anhand des erwarteten

neuen Rechts durchführen. Die Genehmigungsentscheidung selbst bzw. die sich anschließende öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung dürften jedoch erst nach Landtagsbeschluss und Verkündung des 3. NKFVG auf Grundlage des dann geltenden Rechts erfolgen.

Insgesamt bedeutet dies, dass eine durchgängige Prüfung der Kommunalaufsicht nicht möglich sein wird, da zunächst abzuwarten ist, welche Regelungen ggf. noch angepasst bzw. verändert werden. Eine solche Handhabung beinhaltet sowohl für die jeweils zuständigen Kommunalaufsichten als auch für die jeweils betroffenen Kommunen zusätzlichen Arbeitsaufwand; jedenfalls dann, soweit der Gesetzentwurf im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens noch wesentlich abgeändert wird. Insofern ist die – unter Bedingungen getroffene – Beschlussfassung durch den Rat kein zielführendes Instrument; zumal die überarbeitete Fassung der KomHVO inkl. der Vordrucke bislang nicht vorliegt.

2. Zu Art. 8 Abs. 2

Im Wege einer – nunmehr neu eingefügten – Übergangsregelung in Art. 8 Abs. 2 soll gewährleistet werden, dass für bis zum Tag der Verkündung dieses Gesetzes beschlossene und veröffentlichte Haushaltssatzungen das vor dem 31.12.2023 geltende Recht weiter fortgilt und vor Verkündung bereits beschlossene und veröffentlichte Haushaltssatzungen mit Blick auf das rückwirkende Inkrafttreten dieses Gesetzes rechtmäßig bleiben und nicht neu aufgestellt werden müssen. Die damit bei erst nach diesem Zeitpunkt erfolgender Verkündung des Gesetzes eintretende Rückwirkung erscheint insofern verfassungsrechtlich unbedenklich, da es sich um eine grundsätzlich zulässige unechte Rückwirkung handelt. Haushaltssatzungen für das Haushaltsjahr 2024 (oder im Fall eines Doppelhaushaltes 2024/2025), die vor der Verkündung dieses Gesetzes im Rat beschlossen und nach einem Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren öffentlich bekanntgegeben werden, wären insofern nach dem bis dahin geltenden Recht aufgestellt, beraten, beschlossen und veröffentlicht worden.

Aufgrund der Voraussetzung, dass auch die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung vor Gesetzesverkündung erfolgen muss, um in den Geltungsbereich der Übergangsregelung zu gelangen, ist die Anzeigefrist bzw. die voraussichtliche Dauer eines aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach Haushaltsbeschluss besonders im Blick zu behalten. In diesem Zusammenhang ist daher eine enge Abstimmung zwischen zuständiger Aufsichtsbehörde und Kommune, die noch rechtzeitig einen Haushalt nach altem Recht aufstellen möchte, angezeigt. Die Regelung wird aus unserer Sicht kritisch gesehen, da sie die zuständigen Kommunalaufsichten stark unter zeitlichen Druck setzen wird. Für die Genehmigung der Kreisumlagehebesätze sind zudem keine gesetzlichen Fristen vorgegeben. Insofern verfügt die Kommunalaufsicht dort über einen unbegrenzten Prüfungszeitraum (in der Praxis

durchaus mehrere Monate). Insofern ist aus unserer Sicht eine Anpassung der Regelung erforderlich, welche beinhaltet, dass das gegenwärtig geltende Recht auf Haushalte, die vor der Verkündung des neuen Gesetzes beschlossen wurden, weiterhin Anwendung findet, bis die Haushaltssatzung bekannt gemacht worden ist. Zu diesem Zeitpunkt müsste dann auch die kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigung vorliegen.

D. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Ungeachtet einiger positiver Veränderungen zum bisherigen Referentenentwurf wird die grundsätzliche Kritik am Gesetzentwurf zum 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz aufrechterhalten. Insbesondere bleibt in Bezug auf das nunmehr in § 76 Abs. 2 S. 6 GO NRW-E vorgesehene „nachrichtlich“ vorzulegende Zukunftskonzept zu befürchten, dass zusätzliche Bürokratie ohne weitergehenden Nutzen aufgebaut wird.

Das Land verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, den Kommunen hinreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzen, die in den kommenden Jahren absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen. Problematisch bleibt in diesem Zusammenhang der im Ländervergleich äußerst geringe Anteil des Landes zur Refinanzierung der Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Insofern ist zu fordern, dass eine außerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes geregelte direkte Beteiligung des Landes in der Höhe von mindestens der Hälfte der Aufwendungen erfolgen muss.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Intention, die kommunale Haushaltswirtschaft im Plan sowie im Ist rechtlich abzusichern und die kommunale Handlungsfähigkeit zu wahren, wird zur Kenntnis genommen. Die geplanten haushaltsrechtlichen Neuregelungen werfen indes prinzipielle Zweifel an der Wahrung der Generationengerechtigkeit, der Nachhaltigkeit und eines starken Eigenkapitals als Eckpfeiler des NKF auf und unterstreichen die Bedeutung einer ausreichenden Finanzausstattung.

Dessen ungeachtet wird die beabsichtigte Klarstellung in § 56 KrO NRW, wonach die Kreisumlage in der Höhe zu erheben ist, soweit die sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen, insbesondere festgestellter Jahresfehlbeträge nicht decken, begrüßt. Darüber hinaus wird für geboten erachtet, dass die bislang im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zum globalen Minderaufwand bei Umlageverbänden keine Anwendung findet.

E. Zur Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) sowie zum Antrag der Koalitionsfraktionen, Drucksache 18/7189

I. Allgemein zur KomHVO

Bedauerlicherweise ist gegenwärtig kein Entwurf der – bereits angekündigten – überarbeiteten Neufassung der KomHVO bekannt. Vielmehr wurden lediglich denkbare Optionen für Änderungen in einem kleinen Kreis von kommunalen Praktikern und Vertretern der Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände erörtert. Wir möchten daher darauf hinweisen, dass ohne die Vorlage der Neufassung der KomHVO eine umfassende Bewertung des Gesetzentwurfs für ein 3. NKFVG NRW nicht sachangemessen möglich ist.

II. Zum Antrag, Drucksache 18/7189

1. Allgemeines

Der Antrag der regierungstragenden Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen (vgl. Drucksache 18/7189) stellt zu Recht heraus, dass der wichtigste Schlüssel, um die Investitionstätigkeit der Kommunen weiter zu steigern, die nachhaltige Verbesserung der finanziellen und personellen Handlungsfähigkeit ist. Dies kann ebenso den Einstieg in eine kommunale Altschuldenlösung ab dem Jahr 2025 einschließen, um den Handlungsspielraum besonders schuldenbelasteter Kommunen zu erweitern.

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2023 haben verdeutlicht, dass die Frage der kommunalen Investitionsfähigkeit und der entsprechenden Stärkung der Investitionskraft politisch noch stärker als bisher in einen größeren Kontext einzubetten ist. Angesichts der im Raum stehenden Finanz- und Investitionsbedarfe für die Transformation der bestehenden Infrastrukturen in Deutschland ist es notwendig, dass die Finanzausstattung der Kommunen, die immerhin rund die Hälfte aller öffentlichen Bauinvestitionen tätigen, verbessert und auf eine verlässliche, weniger konjunkturanfällige und stabile Basis gestellt wird. Die Kommunen stehen angesichts der aktueller Entwicklungen insbesondere in den Themenfeldern Digitalisierung, Klimawende, Klimafolgenanpassung, Demographie, Verkehrswende (ÖPNV/SPNV-Ausbau), Energiewende bei kommunalen Immobilien infolge des Gebäudeenergiegesetzes sowie Flüchtlinge, Migration und Integration vor enormen Herausforderungen. Zeitlich befristete Förderprogramme von Bund und Ländern bedeuten nur eine nachrangige Lösung, da eine begrenzte Projektfinanzierung eben keine Gewähr für eine langfristige und strategisch angelegte Investitionstätigkeit der Kommunen bietet.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl bestehender aktueller Krisenszenarien mit erheblichen negativen finanziellen Auswirkungen sowie des ohnehin schon bestehenden kommunalen Investitionsstaus bzw. vordringlicher Investitionsbedarfe bleibt es aber neben der Ausweitung der Aktivierungsmöglichkeiten ebenso geboten wie notwendig, dass das Land als Garant der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen hinreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt. Nur so können die Kommunen in die Lage versetzt werden, die absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen.

2. Weiterentwicklung des NKF und Ausweitung der Aktivierungsmöglichkeiten

Die im kommunalen Haushalt vorzunehmende Abschreibung von Vermögensgegenständen wird in § 91 GO NRW und insbesondere in § 36 KomHVO grundsätzlich geregelt. Zur Bemessung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer ist nach § 36 Abs. 4 KomHVO die vom für Kommunales zuständigen Ministerium bekannt gegebene Abschreibungstabelle für Kommunen zu Grunde zu legen. Innerhalb des dort vorgegebenen Rahmens ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse die Bestimmung der jeweiligen Nutzungsdauer so vorzunehmen, dass eine Stetigkeit für zukünftige Festlegungen von Abschreibungen gewährleistet wird.

Die Kommunen stehen vor gewaltigen Herausforderungen. Problematisch erscheinen daher rechtliche Vorgaben, welche nicht ausreichend auf spezifische Bedürfnisse zugeschnitten sind. Starre und unflexible Regelungen, welche den dynamischen Entwicklungen und Anforderungen der kommunalen Investitionstätigkeit entgegenstehen, müssen insofern weichen. Insgesamt betrachtet kann die Ausweitung der Aktivierungsmöglichkeiten im NKF ein wichtiger Impuls sein, um den Kommunen die dringend erforderlichen Investitionen in die umfangreichen sowie herausfordernden Zukunftsaufgaben zu erleichtern. Das NKF sowie die KomHVO zu überarbeiten und „wirklichkeitsnah zu flexibilisieren“, wird insofern grundsätzlich begrüßt. Dies gilt vordergründig für die Überprüfung der Vorgaben von § 36 Abs. 2 ff. KomHVO mit dem Ziel, dass auch ausgetauschte oder hinzugefügte Gebäudekomponenten und Gebäudebestandteile zukünftig aktiviert bzw. hinzugerechnet werden können sowie für die Evaluierung und Anpassung der Abschreibungstabelle gemäß § 36 Abs. 4 KomHVO (an die Maßstäbe der heutigen Anforderungen und den Stand der Technik). Die denkbare Einführung einer haushaltsrechtlichen Grundlage zur Hinzurechnung und Aktivierung von Aufwendungen insbesondere im Zuge der Bauleitplanung und der kommunalen Wärmeplanungen wird prinzipiell positiv gesehen.

Dies gilt ebenso für die Bilanzierung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens unter Berücksichtigung der zirkulären Wertschöpfung (cradle-to-cradle), welche bei der Umsetzung von kommunalen Infrastrukturprojekten vermehrt angewendet wird. Die zirkuläre Wertschöpfung stellt ein wirtschaftliches System dar, das restaurativ und regenerativ arbeitet. Bei der Aktivierung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens, der unter der Berücksichtigung der zirkulären Wertschöpfung (cradle-to-cradle) geplant worden sind, ergibt sich ein geringerer Aktivierungsbetrag mit der Folge geringerer ratierlicher Abschreibungen, die über die Laufzeit des Vermögensgegenstandes in das Ergebnis des jeweiligen Haushaltsjahres verrechnet werden. Die kommunale Ergebnisrechnung wird somit über die Nutzungsdauer geringer belastet. Da abgesehen von dem NKF-Erlass vom 09.03.2023 gegenwärtig keine haushaltsrechtlichen Bestimmungen bzw. Vorgaben existieren, wird eine entsprechende Überführung dieser Regelung in die KomHVO befürwortet. Ungeklärt bleibt aber – trotz der geltenden Erlasslage – weiterhin, wie der Restwert eines – nach der zirkulären Wertschöpfungskette errichteten – Gebäudes konkret bestimmt bzw. berechnet wird. Nach wie vor nicht beantwortet ist aus unserer Sicht, welche Möglichkeiten/Verfahren (z.B. mathematische Methoden) sachgerecht sein können, um einen bestimmten Restwert zu bestimmen bzw. zu ermitteln.

Eine finale Bewertung der avisierten Änderungen kann erst dann vorgenommen werden, sobald die Vorlage der Neufassung der KomHVO veröffentlicht ist.