

Sven Frohwein
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer
Stadt Hemer
Hademareplatz 44
58675 Hemer

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1138

A02, A07

Vorsitzender des Ausschusses
für Heimat und Kommunales
Herrn Guido Déus MdL
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

3. Januar 2024

**3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFWG NRW
(Drucksache 18/7188)**

**Antrag der Fraktionen der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Drucksache 18/7189)**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,
sehr geehrter Herr Déus,
sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die Terminierung der Ausschusssitzung am 12.01.2024 um 13.30 Uhr im Landtag NRW wird vorab folgende Stellungnahme übermittelt:

A. Allgemeine Finanzlage

Die Finanzlage der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist erheblichen Spannungen ausgesetzt und hat sich aktuell drastisch verschlechtert. Ein Verlust der kommunalen Selbstverwaltung, drohende Überschuldung und die damit einhergehende Handlungsunfähigkeit ist für viele Kommunen in NRW ein perspektivloses Szenario für die kommenden Haushalte.

Der finanzwirtschaftliche Dauerstress hat vielfältige Ursachen: Die Bewältigung von Flucht, Corona, Hochwasserschäden und die gegenwärtige Energiekrise als Folge des Angriffskriegs auf die Ukraine. Die Folge sind im konsumtiven Teil der kommunalen Haushalte signifikante Steuermindererträge bei zeitgleich erheblich steigendem Aufwand. Alle Haushalte kämpfen mit erheblichen gestiegenem Personal-, Zins- und Sachaufwand. Beispielhaft seien hier die Ausfinanzierung des Rechtsanspruchs auf Ganztagesbetreuung und die Folgekosten aus der Abschreibung der Lasten nach dem

NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz genannt. Im investiven Bereich herrscht ein zum Teil massiver Investitionsstau mit mittelfristig nochmals stark steigenden Herausforderungen in der Ausfinanzierung der Klima- Wärme- und Energiewende, dessen Mittelbedarfe noch in kaum einem Haushalt seriös veranschlagt ist.

Der kreisangehörige Raum ist zudem durch sprunghaft steigende Umlagebelastungen durch die Kreishaushalte stark betroffen.

Eine Schlüsselrolle hat die Steigerung der Investitionstätigkeit im kommunalen Bereich inne. Formelle Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht, die die Investitionstätigkeit und kommunale Handlungsfähigkeit generell erhält bzw. unterstützt, sind daher zu begrüßen.

Die Weiterentwicklung des NKF, die kurzfristig wirken soll, müsste nach hiesiger Einschätzung aber in jedem Fall im Lichte einer dauerhaft deutlich verbesserten finanziellen Grundausstattung der Kommunen gesehen werden.

Die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die in 2025 anstehende Grundsteuerreform ist sehr besorgniserregend. Zum einen zur Schaffung von Aufkommensneutralität. Diese kann kommunalspezifisch nach aktuellen Erkenntnissen durchaus 30 Prozent Hebesatzsteigerung bedeuten. Zum anderen werden kurz- und mittelfristig aufgrund der allgemeinen Finanzsituation weitere, signifikante Steigerungsraten des Hebesatzes erwartet.

Die strukturellen Fragestellungen mit zusätzlichen liquiden Mitteln im Finanzierungssystem müssten sich insoweit auf eine dauerhafte Erhöhung des Verbundsatzes im Finanzausgleich, einer Stärkung des ländlichen Raumes durch Anpassung der fiktiven Hebesätze (2. Stufe), sowie eine bestmögliche Verringerung des Kommunalisierungsgrades erstrecken. Eine strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips ist grundlegend.

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte und nunmehr für 2025 angekündigte Altschuldenregelung hat in diesem Kontext besondere Bedeutung.

Aufgrund des zeitlich engen Vorlaufs im Gesetzgebungsverfahren sollen sich die folgenden Ausführungen auf die wesentlichen Änderungen der Regelungsentwürfe beziehen.

B. Gemeindeordnung

B.1 Haushaltsausgleich durch Ausgleichsrücklage, globalen Minderaufwand und Verlustvortrag

Der Haushaltsausgleich (§§ 75, 79 und 95 GO-E) soll grundlegend angepasst und erweitert werden. Neben einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage kann alternativ oder parallel nunmehr statt 1 maximal 2 Prozent globaler Minderaufwand vorgesehen werden. Zusätzlich kann nach der Stufenfolge des § 79 Abs. 3 GO-E ein Verlustvortrag

vorgesehen werden. Diese Flexibilisierung der Ausgleichsmechanismen ist grundsätzlich nachvollziehbar und ermöglicht Handlungsspielräume.

Im Kontext der genannten Rechtsvorschriften sollte aber in jedem Fall ein fiktiver Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage möglich bleiben. Unter einem erweiterten Ausgleichsszenario, dem Verlustvortrag, wird empfohlen, die Vorschrift des § 75 Abs. 2 S.1 GO zu erweitern, weil dort der Verlustvortrag nicht erwähnt ist.

Die Detailregelungen zur Stufenfolge des § 79 Abs. 3 GO-E arbeitet mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die auf der einen Seite eine Flexibilisierung ermöglichen, auf der anderen Seite die kommunale Selbstverwaltung aber auch einschränken. Die Definition der Begrifflichkeit „Ausnutzung von allen Sparmaßnahmen und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten“ bevor es zur Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und des Einsetzens des maximal 2 prozentigen globalen Minderaufwandes (alternativ oder parallel) kommen kann, ist unbestimmt. Eine maximale Flexibilisierung in der Rechtsanwendung in der Praxis kann erreicht werden, wenn der unbestimmte Rechtsbegriff aus der Vorschrift entfernt wird und die Flexibilisierung volle Kraft entfalten kann.

Die Vorschrift des § 79 Abs. 3 GO-E lässt im Planjahr (in Planjahren bei Doppelhaushalten) Verlustvorträge zu. Nach dem hiesigen Verständnis sind damit Verlustvorträge im Planjahr (in Planjahren bei Doppelhaushalten) und in der vollständigen Mittelfristplanung zulässig. Damit ist grundsätzlich eine dauerhaft-defizitäre Mittelfristplanung mit (dauerhaften) Verlustvortrag und Ausgleichspflicht im 3 Jahreszeitraum möglich. „(...) Verlustvorträge können längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre getragen werden“. Ein z.B. in 2025 vorgenommener Vortrag muss insoweit 2028 ausgeglichen werden. Die Herausforderung in der Praxis wird sein, dass Verlustvorträge systemisch nur Sinn machen, wenn auch ein Ausgleich der Vorträge absehbar möglich erscheint. Dies wird regelmäßig nur durch Ertragsverbesserungen durch etwaige Hebesatzserhöhungen oder durch die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage möglich sein. Da die allgemeine Rücklage in der Natur der Sache endlich ist, muss sehr genau beobachtet werden, dass eine schleichende Überschuldung verhindert wird. Im Jahresabschluss wird dann sachlogisch in § 95 Abs. 2 GO-E geregelt, dass verbleibender Fehlbetrag spätestens nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen ist.

Im Stufenmodell des Haushaltsausgleichs ist neben der Ausgleichsrücklage sowie dem globalen Minderaufwand (zwei Prozent) der Verlustvortrag bzw. die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage die dritte Stufe des Ausgleichsregimes erreicht. Hierdurch wird nachvollziehbar eine Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde ausgelöst (§ 75 Abs. 4 GO-E).

B.2 Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten

In der Absicht der Streichung des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO (Fünf Prozent-Schwelle) gab es im Gesetzgebungsverfahren zwischen Referenten-Entwurf und Drucksache (18/7188) des Gesetzesentwurfs Irritationen. Der Gesetzesintention folgend sollte eine weitergehende Flexibilisierung des Ausgleichssystems erreicht werden. Daher ist nachvollziehbar, dass eine überwiegend willkürlich gefasste Grenze von fünf Prozent

der allgemeinen Rücklage als Beurteilungskriterium nicht sehr geeignet erscheint (unscharfe Mittelfristplanung, erhebliche Unsicherheiten). Im Falle des Fortbestandes der Fünf-Prozent-Regel würde sehr zeitnah eine HSK-Pflicht greifen; jene Flexibilität die man mit dem Verlustvortrag nunmehr ausdrücklich vorsehen möchte. Bei einer Planung in der z.B. bereits im Jahr 2024 ein Verlustvortrag erforderlich wäre (z.B. im Falle einer nicht (mehr) vorhandenen Ausgleichsrücklage), müsste ein Ausgleich durch Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage bereits in der MFP 2027 erfolgen, dürfte dann aber planerisch die Fünf-Prozent-Grenze der allgemeinen Rücklage (Verrechnung) nicht überschreiten. Bereits in 2024 würde damit aber HSK-Pflicht ausgelöst.

Wohlgleich muss die Entwicklung der allgemeinen Rücklage zwingendes Beurteilungskriterium zur Vermeidung der Überschuldung bleiben. Als Alternative zur starren Fünf-Prozent-Regel könnte die Aufsichtsbehörde gemeinsam mit der Gemeinde einen bisherigen, der Planungsperiode vorhergehenden Einsatz der allgemeinen Rücklage in Jahresabschlüssen sowie dem geplanten Einsatz der allgemeinen Rücklage in der Planungsperiode würdigen. Dies sollte insbesondere im Lichte einer etwaigen planerischen Überschuldung der Gemeinde erfolgen und die Umsetzung von bisherige Haushaltssicherungskonzepten oder Sanierungsplänen mit einbeziehen. Um diesen sehr individuellen Situationen der Gemeinden zu begegnen wäre es insoweit vertretbar, auf den Regelungsinhalt des Referentenentwurfs zurück zu gehen.

B.3 Liquiditätskredite und Altschuldenlösung

Das Vorhaben, dass Städte und Gemeinden nach dem 31.12.2023 aufgenommene Kassenkredite innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für die sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden müssen (§ 89 Abs. 4 GO-E), wird aufgrund der Gefahr, dass die Finanzierungskosten erheblich steigen, sehr kritisch gesehen. Zahlreiche Städte und Gemeinden finanzieren bereits über Jahrzehnte erhebliche Kassenkreditvolumina. In dieser dauerdefizitären Situation würden neue Kassenkredite die bestehenden allenfalls ersetzen. Der Bestand und die Finanzierung der vorhandenen Kassenkredite ist daher seit langem Sprengstoff für die Haushalte, insbesondere bei der derzeit vorherrschenden Zinslandschaft. Diese Sachlage unterstreicht die Notwendigkeit zur Schaffung einer schnellstmöglichen Lösung des Altschuldenproblems mit zusätzlichen liquiden Mittel für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

B.4 Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts

Ein dringend notwendiger Bürokratieabbau und eine Flexibilisierung zu Aufstellungs- und Prüfpflichten im Bereich der Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts (§ 108 GO-E) wird ausdrücklich begrüßt. Hierzu zählen insbesondere die Abstufung der Prüfungspflichten, der Wegfall einer Ausweisung von Bezügen im Anhang unter Namensnennung der Gremienmitglieder sowie die Übertragung von Prüfungserleichterungen auf Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts.

Nicht zweckdienlich und sogar bürokratiefördernd ist die Überlegung zur Einführung einer Rotationsverpflichtung von Wirtschaftsprüfern nach fünf Jahren. Internationale Rechnungslegungsstandards sehen hier deutliche längere Laufzeiten von 10 und mehr Jahren vor. Sollten Laufzeitverkürzungen in das Gesetz Eingang finden, wird

empfohlen, von einem Wechselstandard innerhalb von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften auszugehen, da sonst essenzielles Fachwissen verloren geht oder innerhalb von relativ kurzen Abständen mit großem Aufwand wiederhergestellt werden muss.

B.5 Jahresabschluss

Ein Bürokratieabbau und eine Flexibilisierung des Regelungswerkes zum Jahresabschluss wird positiv gesehen. Die redaktionelle Anpassung des § 95 Abs. 5 GO, die Aufstellungsfrist des Jahresabschlusses von drei auf sechs Monate zu setzen, kommt der vielfach vollzogenen Praxis entgegen. Es entspricht der Realität, dass Geschäftsvorfälle vielfach bis März noch nicht beurteilt und vollständig erhoben sind. Insbesondere dann, wenn ein Haushaltsaufstellungsverfahren des lfd. Jahres aus vielschichtigen Gründen erst sehr spät erfolgen und bis März des Planjahres andauern kann.

Dem positiven Ansinnen des Gesetzgebers, der erhebliche Komplexität des Jahresabschlusses formal zu begegnen, dient auch die Maßnahme der Abschaffung der Teilpläne im Druckwerk. Um dem Budgetrecht des Rates allerdings gerecht zu werden, sollte im Anhang (oder den Vorerläuterungen des Jahresabschlusses) eine produktbezogene Budgetübersicht beigefügt werden, die die wesentlichen Budgetabweichungen und ggf. auch die Umsetzung des globalen Minderaufwandes erläutert.

Hinsichtlich der materiellen Änderung des § 95 GO sieht der Gesetzgeber sachlogisch vor, einen etwaigen Jahresfehlbetrag in der ersten Stufe durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zu decken. In Umsetzung des Jahresfehlbetragsvortrags ist schlussendlich eine Deckung des Fehlbetrages durch die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage nach drei Jahren vorzunehmen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangegangenen Haushaltsjahr gedeckt werden kann.

Satz 4 stellt klar, dass die allgemeine Rücklage durch Verrechnung der Jahresfehlbeträge nicht negativ sein kann. Auch dieser Tatbestand ist in Bezug auf eine Vermeidung einer Überschuldung der Gemeinde durch negatives Eigenkapital nachvollziehbar geregelt. Hierzu ist allerdings ergänzend anzumerken, dass ein planerischer Verzehr bzw. ein Ausweis von Verlustvorträgen, die planerisch über die allgemeine Rücklage hinausgehen, in einigen Fallkonstellationen auf der Ebene der Haushaltsplanung durchaus denkbar erscheinen. Zur Thematik „Vermeidung der Überschuldung“ sei auf die Ausführungen zu A. verwiesen.

C. Kreisordnung

Die Notwendigkeit zur Einführung des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E – zwingend Jahresfehlbeträge in die Kreisumlage einzurechnen - wird nicht gesehen und käme einer deutlichen Verschärfung des Umlagesystems gleich.

Diese Regelung stünde damit in Konkurrenz zur bereits heute möglichen Erhebung einer Sonderumlage. Aus dem kreisangehörigen Raum ist vielmehr die Botschaft notwendig, dass es dringend erforderlich ist, das neue hier in Rede stehende Ausgleichssystem auch von Kreisen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der Kreisumlage sinnvoll

und wirksam einzusetzen ((vollständige) Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, Einsatz von globalem Minderaufwand, Verlustvorträge). Damit die Instrumente allerdings durchgreifende Wirkung erzielen können, müsste die Regelung des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E entfallen.

D. Antrag der Fraktionen der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Fazit

Die antragstellenden Fraktionen beabsichtigen mit dem Gesetzesentwurf eine Weiterentwicklung des NKF und darüber hinaus eine Investitionsförderung über eine Ausweitung von Aktivierungsmöglichkeiten.

Mit Blick auf Investitionsbedarfe im Zuge der kommunalen Wärmeplanung und Energiewende kann eine Anpassung und Flexibilisierung der Vorschriften der Bewertungsregeln sinnvoll sein. Hier wären insbesondere die Anpassung von Bewertungsregeln des Anlagevermögens, der Bewertungssturnus und die Anpassung von Nutzungsdauern bzw. Abschreibungszeiträume von kommunalen Vermögensgegenständen heranzuziehen. Diese Novellierung müsste sich aber gleichlautend auf alle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens (Infrastruktur, Gebäude, Finanzanlagen) beziehen.

Diese formellen Anpassungen des Bewertungsrechts, wie auch die Fortentwicklung des Haushaltsrechts generell, können kurzfristige und systemische Verbesserungen i.S.d. Wirklichkeitsprinzips fördern. Der Schwerpunkt zur Förderung der Investitionstätigkeit der kommunalen Familie muss in erster Linie in einem nachhaltigen Abbau von Bürokratie liegen. Im Bereich der Investitionen seien an dieser Stelle exemplarisch Einzelfördermaßnahmen versus der eindeutig vorzuziehenden Direktzuweisungen angesprochen.

Der alles entscheidende Schlüssel liegt aber in der finanziellen Grundausstattung der Städte und Gemeinden. Die kommunale Familie muss dauerhaft in die Lage versetzt werden, ausgeglichene Haushalte aufzustellen zu können. Nur so kann nachhaltig auch eine kommunale Investitionsförderung betrieben werden.

Es besteht somit ein Dreiklang aus signifikanter Verbesserung der finanziellen Grundausstattung (kommunaler Finanzausgleich), schnellstmöglicher Eintritt in eine Entschuldung der Städte und Gemeinden (Altschuldenregelung mit zusätzlicher Liquidität) sowie eine Anpassung des Rechtsrahmens zum kommunalen Haushaltsrecht.

Mit den besten Grüßen

gez.

Sven Frohwein

Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer