

Thomas Heil  
Kreiskämmerer und  
Dezernent für Ordnung und Verbraucherschutz,  
Kreis Viersen

**Stellungnahme zum Dritten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-WG NRW)**

Im Gesetzentwurf der Landesregierung (3. NKFVG NRW), DS 18/7188, werden unter der Überschrift „A Problem“ die erheblichen finanziellen Herausforderungen beschrieben, vor denen die Kommunen derzeit stehen. Aufgrund dieser Herausforderungen wird es für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zunehmend schwieriger, ihre Haushalte auszugleichen.

Im ersten Absatz des Gesetzentwurfes wird darauf hingewiesen, dass eine zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung ihren Ausgangspunkt in der finanziellen Handlungsfähigkeit findet. Hierfür ist jedoch in erster Linie das Land verantwortlich, da das Land als Garant der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stellen muss, damit diese in die Lage versetzt werden können, die beschriebenen finanziellen Belastungen auch bewältigen zu können.

Weiterhin wird im Gesetzentwurf unter „A Problem“ beschrieben, dass es Änderungen am kommunalen Haushaltsrecht bedarf, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen absichern zu können.

Unter der Überschrift „B Lösungen“ werden dann diverse Änderungen auf den Gebieten des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts beschrieben.

Festzustellen ist, dass es durch die im Gesetzesentwurf erfolgten Ergänzungen und Anpassungen zu einer Veränderung des Umgangs mit dem bisher geltenden Haushaltsrecht und der bisherigen Grundsätze des Neuen Kommunalen Finanzmanagements kommen wird. Bei Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements galt das HGB als Referenzmodell. Abweichungen vom HGB sollten lediglich in begründeten Einzelfällen erfolgen, die auf kommunalen Besonderheiten zurückzuführen waren. Nunmehr wird das Haushaltsrecht in Abhängigkeit von der Haushaltslage der Kommunen angepasst. Die geplanten haushaltsrechtlichen Neuregelungen werfen insbesondere Zweifel an der Wahrung der Generationengerechtigkeit, der Nachhaltigkeit und eines starken Eigenkapitals als Eckpfeiler des bisherigen Rechts auf. Die Änderungen fügen sich in bereits erfolgte Änderungen durch das 2. NKFVG NRW sowie durch das NKF-CUIG ein. Alle Änderungen sind dadurch gekennzeichnet,

dass die „Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ durch immer neue und zahlreiche Erleichterungen des Haushaltsausgleichs erreicht werden soll, wobei sich die tatsächliche finanzielle Situation einer Kommune dadurch in keiner Weise verändert bzw. verbessert.

Beispielhaft sei nachfolgend auf einige Regelungen des 3. NKFWG NRW hingewiesen:

- § 76 Absatz 1 Nummer 3: Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist nach den Neuregelungen erst dann erforderlich, wenn eine bilanzielle Überschuldung bereits eingetreten ist und nicht – wie das bisher der Fall ist –, wenn sie sich zukünftig abzeichnet.
- § 79 Absatz 3 Satz 2: Nach dieser Regelung kann ein Jahresfehlbetrag in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre vorgetragen werden. Allerdings ist es riskant, darauf zu vertrauen, dass ein veranschlagter Jahresfehlbetrag durch etwaige Überschüsse z. B. aus dem dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr ausgeglichen werden kann. Kann der Jahresfehlbetrag nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden, so ist dieser nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen (gemäß § 95 Absatz 2). Hierdurch erfolgt eine Verschiebung des Ausgleichs eines Jahresdefizits in die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung, was im Widerspruch zum bisherigen Grundsatz der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit steht und was für die zukünftigen Jahre ein hohes finanzielles Risiko darstellt.
- § 82 Absatz 2 Satz 1: Nunmehr dürfen auch Investitionsfördermaßnahmen durch Kredite gegenfinanziert werden. Dies war nach bisherigem Recht unzulässig, da Investitionsfördermaßnahmen als Aufwand deklariert worden sind. Folglich führt diese Regelung zunächst zwar zu einer Entlastung der Ergebnisrechnung, aber zu Belastungen der Folgeperioden durch entsprechenden Zinsaufwand. Außerdem steigt der Stand der Verbindlichkeiten.

Ferner verliert durch die Neuregelungen die allgemeine Rücklage an Bedeutung. Der bisher erforderliche Mindestbestand der allgemeinen Rücklage (= 3% der Bilanzsumme) entfällt. Jahresüberschüsse erhöhen nun (gemäß § 75 Absatz 3 Satz 2), soweit sie nicht für den Haushaltsausgleich verwendet werden, die Ausgleichsrücklage; völlig unabhängig davon, wie hoch der Bestand der allgemeinen Rücklage ist. Auch dies ist riskant, denn ohne einen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage droht bei einem Verbrauch der Ausgleichsrücklage die unmittelbare bilanzielle Überschuldung.

Zu Kritik führt auch der neu eingefügte Satz 6 des § 76 Absatz 2 nach dem im Falle einer vorliegenden Überschuldung zusätzlich und nachrichtlich dem Haushaltssicherungskonzept ein „Zukunftskonzept“ beizufügen ist. Dieses Zukunftskonzept unterliegt nicht der Genehmigungspflicht im Zusammenhang mit dem Haushaltssicherungskonzept. Zu befürchten ist, dass hierdurch zusätzliche Bürokratie aufgebaut wird.

Unklar ist zudem die neue Regelung des § 89 Absatz 4, nach der von der Gemeinde nach dem 31.12.2025 aufgenommene Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden sollen. Das Ziel - Entgegenwirken einer weiteren Verschuldung - ist zwar nachvollziehbar und wichtig, aber es bestehen Zweifel, ob diese Vorschrift in der Realität durchsetzbar ist, da eine vollständige Tilgung von Liquiditätskrediten von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Kommune abhängt.

Leider liegt nach wie vor kein Entwurf der überarbeiteten Neufassung der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) vor, so dass eine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfes für ein 3. NKFVG NRW kaum möglich ist. Allerdings ist einem Antrag der beiden Landtagsfraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (DS 18/7189) zu entnehmen, mit welcher Zielsetzung die KomHVO NRW überarbeitet und angepasst werden soll. Es sollen z. B. Aktivierungsmöglichkeiten ausgeweitet, Nutzungszeiträume von Vermögensgegenständen verlängert, Vermögenskategorien erweitert sowie zur Veräußerung bestimmte Liegenschaften in das kommunale Umlaufvermögen überführt werden.

Konsequenz dieser Anpassungen ist, dass zum einen bisher konsumtiv zu buchende Geschäftsvorfälle zukünftig als Investition zu werten sind. Bereits mit dem 2. NKFVG NRW ist man diesen Weg mit der Einführung des so genannten Wirklichkeitsprinzips gegangen, in dem z. B. umfangreiche Sanierungen seitdem als Investition aktiviert werden können (Stichwort: Komponentenansatz). Im Jahr der Durchführung der Sanierung wird die Ergebnisrechnung dann lediglich in Höhe der zu buchenden Abschreibung belastet anstatt in der Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten. Es kommt somit in diesem Jahr zu einer deutlichen Entlastung der Ergebnisrechnung; allerdings werden die Ergebnisrechnungen der folgenden Jahre bis zum Ende der entsprechenden Nutzungsdauer weiterhin in Höhe der jährlich zu buchenden Abschreibung (vor-)belastet. Es findet demnach eine Verlagerung von Aufwendungen in die Zukunft statt. Gleiches passiert auch, wenn nun mit der neuen KomHVO NRW beabsichtigt ist, weitere Aktivierungsmöglichkeiten zu eruieren. Sollten zudem die „neuen“ Investitionen kreditfinanziert werden, so erhöht sich auch der Schuldenstand mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Zinsaufwand.

Ähnlich verhält es sich mit einer Verlängerung der Nutzungsdauern: Es kommt zwar zu jährlichen Minder-Abschreibungsaufwendungen; dafür wird ein längerer Zeitraum mit Abschreibungen belastet. Die Summe der Abschreibungsaufwendungen bleibt gleich; es wird lediglich der Zeitraum der Belastung ausgedehnt und weiter in die Zukunft verschoben.

## Fazit

Eine Vielzahl von Änderungen / Anpassungen der GO NRW sowie die von den beiden Fraktionen angestrebten Änderungen der KomHVO NRW zielen darauf ab, den Haushaltsausgleich leichter erreichen zu können – sei es durch Verschiebung von Aufwand in die Zukunft oder sei es durch das Vortragen von Jahresfehlbeträgen in die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung. Dies kann sich jedoch auch kontraproduktiv auf die Haushalte der Kommunen auswirken, denn wenn kein Haushalts-sicherungskonzept zu erstellen ist, ergibt sich nicht unbedingt das Erfordernis, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen bzw. Aufgaben zu priorisieren. Durch die Verlagerung von Aufwendungen in die Zukunft und durch das Unterlassen einer Haushaltskonsolidierung kann sich das finanzielle Risiko für die Kommune in der Zukunft erhöhen.

Nach meiner Ansicht ist eine alleinige Anpassung des Haushaltsrechts nicht geeignet, die derzeitigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen zu lösen. Es bedarf zum einen einer hinreichenden Finanzausstattung durch das Land. Das Gemeindefinanzierungsgesetz NRW ist so zu dotieren, dass die Kommunen in der Lage sind, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Der kommunale Verbundsatz, der bis in die 1980er Jahre noch bei 28,5% lag und nunmehr noch 23% beträgt, ist entsprechend zu erhöhen. Zum anderen müssen vorhandene Standards auf der Aufwandsseite bzw. der Aufgabenbestand der Kommunen kritisch hinterfragt werden. Und nicht zuletzt muss es eine Beteiligung des Landes an den Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen geben. Diese Leistungen werden im Wesentlichen über die Landschaftsumlagen finanziert und führen so aufgrund der überproportional steigenden Fallzahlen und Fallaufwendungen zu erheblichen Belastungen für die kommunalen Haushalte.