



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

BUND DER STEUERZAHLER • Postfach 14 01 55 • 40071 Düsseldorf

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0
Telefax 0211 99 175-53

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw



10. Januar 2024

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

Ausschusses für Heimat und Kommunales am 12. Januar 2024 zum

Gesetzentwurf der Landesregierung:

Dritten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW),

Drucksache 18/7188

Antrag der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen:

Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln

Drucksache 18/7189

Einordnung des Gesetzentwurfs und des Antrags

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen stehen vor enormen Herausforderungen. Schon die letzten durch die Pandemie geprägten Jahre haben alle staatlichen Ebenen und alle Bürgerinnen und Bürger stark betroffen. Die Folgen der Corona-Pandemie werden jetzt zunehmend auch zu einer Belastung für die kommunalen Haushalte. Im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine haben sich die Probleme weiter verschärft. Eine lange nicht gekannte hohe Inflation, sprunghaft gestiegene Energiepreise und nicht zuletzt auch der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst im Frühjahr 2023 haben die Spuren vertieft.

Mit dem NKF-Covid-19-Ukraine-Isolierungsgesetz NRW (NKF-CUIG-NRW) wurden den Kommunen notwendige Bilanzierungshilfen gewährt, um ihnen sprichwörtlich die Luft zum Atmen zu geben. Diese Hilfen waren notwendig, sind aber lediglich buchhalterischer Natur und ändern die schwierige finanzielle Verfassung der Städte und Gemeinden nicht wirklich. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des NKF werden die Bilanzierungshilfen lediglich tendenziell ausgeweitet. Eine nachhaltige und fassbare Verbesserung der kommunalen Finanzstruktur folgt hierauf jedoch nicht.

Trotzdem und auch mit Blick auf die Altschuldenproblematik der NRW-Kommunen ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalens (BdSt NRW) grundsätzlich richtig, dass sich die Landespolitik näher mit den kommunalen Haushalten und dem Gemeindehaushaltsrecht beschäftigt.

Das am 14.12.2023 in den Landtag eingebrachte Dritte NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen - 3. NKFVG NRW - enthält viele kleinteilige Änderungen des Haushaltsrechts, welche teils lediglich formale Änderungen beinhalten, teils aber auch große Auswirkungen auf die kommunale Praxis haben werden. Neben einigen positiven Änderungen gibt es viele Punkte, die aus unserer Sicht kritisch zu bewerten sind. In der Summe überwiegt der Eindruck, dass durch den Gesetzentwurf bestehende Regelungen aufgeweicht und den Kommunen sowie den kommunalen Haushalten in Nordrhein-Westfalen nicht umfassend und nachhaltig geholfen wird. Die Neuregelungen sehen u.a. vor, dass vorerst weniger Städte und Gemeinden in die Haushaltssicherung rutschen, ohne dass sich deren finanzielle Situation verbessert. Bedenklich aus Sicht des BdSt NRW ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommunalaufsicht dadurch geschwächt wird. Ihre Möglichkeiten, bei stark unausgeglichene Haushalten und hohen Schuldenständen entsprechende Sanierungskonzepte zu verlangen, werden deutlich abnehmen. Statt dieser Änderungen sollten vielmehr die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden und der Gemeindeprüfungsanstalt intensiviert werden. Auf diese Weise könnten die Kommunen zu mehr Sparsamkeit und größerem wirtschaftlichem Handeln angehalten werden.

Die kommunalen Finanzprobleme werden sich allerdings nicht durch haushaltsrechtliche Änderungen auflösen. Es bedarf eher einer grundlegenden Überarbeitung der kommunalen Finanzstruktur, in der den Kommunen finanzielle Mittel zum Schuldenabbau und zum Schließen der Finanzlöcher zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt sind zum Zwecke des Bürokratieabbaus die vielzähligen Fördertöpfe zu reduzieren. Mehr Handlungsspielraum durch eine auskömmliche finanzielle Ausstattung muss allerdings immer mit einer stärkeren Kontrolle und verantwortungsbewusstem Umgang der Steuergelder einhergehen. In diesem Zusammenhang plädiert der BdSt NRW nach wie vor dafür, dass die Kommunen zeitnah kommunale Gesamtbilanzen aufstellen, so wie es ursprünglich mit der Einführung des NKF geplant war, um den ehrenamtlichen Mandatsträgern und der Öffentlichkeit eine Gesamtschau der Gemeindefinanzen zu ermöglichen.

Abschließend möchten wir anmerken, dass die Beratungszeit für den vorgelegten Gesetzentwurf, der einen umfangreichen Änderungskatalog beinhaltet, aus unserer Sicht viel zu kurz ist. Reformen, die derartige Auswirkungen auf alle Kommunen in NRW haben, sollten umfangreich geprüft werden können. Auch im Hinblick auf die Rechtsunsicherheit für die bereits weit fortgeschrittenen Haushaltsaufstellungsverfahren in den Kommunen sollte das Gesetz nicht rückwirkend, sondern frühestens erst zum Ende des Jahres 2024 in Kraft treten. Somit würde sich zum einen mehr Beratungszeit für den Gesetzentwurf ergeben und zum anderen müssten die Kommunen die Gesetzesänderungen erst bei den nächsten Haushaltsberatungen anwenden und nicht kurzfristig während den bereits laufenden Haushaltsberatungen.

Aufweichung der bestehenden Haushaltssicherungskonzept-Regelungen

Paragraf 75 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung regelt die allgemeinen Haushaltsgrundsätze. Bisher hatten die Städte und Gemeinden bekanntlich die Möglichkeit, eine pauschale Kürzung der ordentlichen Aufwendungen um ein Prozent vorzunehmen, um auf diese Weise eine etwaige Deckungslücke im Etat in geringem Maße zu reduzieren. Diese Möglichkeit wurde richtigerweise vor dem Hintergrund eingeräumt, dass die Ist-Ergebnisse nach dem Haushaltsvollzug der Erfahrung nach regelmäßig besser sind als die vorab angesetzten Planergebnisse. Neben der formalen Verschiebung in den § 79 soll die pauschale Kürzung zukünftig auf zwei Prozent steigen. Außerdem fällt der Zusatz „unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne“ weg. Vor dem genannten Hintergrund der systembedingten Abweichung der Ist- von den Soll-Ergebnissen ist die Erhöhung um ein Prozent aus unserer Sicht akzeptabel und bezieht ggf. die Verwaltung in die unumgängliche Etatsanierung mit ein. Hingegen ist der Wegfall der Angabe der Teilpläne kritisch zu betrachten, da hierdurch eine transparente Darstellung der Kürzungen wegfällt.

Darüber hinaus sollten keine weiteren Erhöhungen des globalen Minderaufwands vorgenommen werden dürfen. Der Ausweis eines noch größeren globalen Minderaufwandes birgt die Gefahr in sich, dass sich die Verfügungsgewalt der Selbstverwaltung zu Gunsten der Verwaltung verschiebt und sich die Mitwirkungsrechte des Rates sowie der Bürgerinnen und Bürger verringern. Zudem müssen die veranschlagten Mittel auch erst erwirtschaftet werden. Sollte dies nicht möglich sein, verschlechtert sich das Ergebnis.

Der Automatismus, dass Jahresüberschüsse, sofern sie nicht für den Haushaltsausgleich gebraucht werden, der Ausgleichsrücklage zuzuführen sind, ist aus Steuerzahlersicht grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings soll auch die bisher bestehende Drei-Prozent-Regelung zum Mindestbestand der allgemeinen Rücklage entfallen, was der BdSt NRW entschieden ablehnt. Die allgemeine Rücklage sollte immer noch als letzte Maßnahme für einen Haushaltsausgleich zum Tragen kommen können und nicht bedeutungslos werden. Mit der geplanten Gesetzesänderung würde sie das aber werden, was wiederum zu deutlich weniger Haushaltssicherungskonzepten und den damit verbundenen notwendigen Sparmaßnahmen führen würde.

In den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ist die Überschuldung der Städte und Gemeinden definiert. Durch die Änderung der Definition würden Städte und Gemeinden, die zwar negatives Eigenkapital aufweisen, jedoch keinen - nicht durch Eigenkapital gedeckten - Fehlbetrag ausweisen, nicht mehr als überschuldet gelten. Diese Änderung ist nicht nachvollziehbar und sollte gestrichen werden. Die aktuelle Überschuldungsdefinition ist nach wie vor richtig und führt zu einem klaren Verständnis von der Bedeutung der Überschuldung.

In Verbindung mit den Änderungen des §76¹ würden zukünftig deutlich weniger Städte und Gemeinden in die Haushaltssicherung überführt werden, obwohl die finanzielle Situation es erforderlich machen würde.

Die Idee eines Zukunftskonzepts, welches neu nach § 76 nachrichtlich und nicht genehmigungspflichtig einem Haushaltssicherungskonzept beizulegen ist, ist vom Grundsatz her richtig. Das Zukunftskonzept soll darstellen, wie ein nachhaltiger Wiederaufbau von Eigenkapital erfolgen soll. Solch einer zusätzlichen Darstellung bedarf es aber nach den aktuellen Regelungen gar nicht. Im Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 07.03.2013² heißt es: „Haushaltssicherungskonzepte sind im Fall einer Überschuldung nur genehmigungsfähig, wenn sie sowohl den Haushaltsausgleich als auch den Abbau der Überschuldung darstellen.“ Dementsprechend ist bei einer Beibehaltung der aktuellen

¹ In diesem Paragraphen wird festgelegt, wann eine Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen. Auch hier wird die neue Überschuldungsdefinition eingesetzt und erst wenn innerhalb eines Planjahres – und nicht mehr innerhalb eines Haushaltsjahres - die allgemeine Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird, muss ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden.

² (Az. 34 – 46.09.01 – 918/13)

Überschuldungsdefinition kein Zukunftskonzept notwendig. Falls allerdings die Überschuldungsdefinition, wie von der Landesregierung geplant, geändert werden sollte, hält der BdSt NRW es für notwendig, dass neben dem Haushaltssicherungskonzept auch das Zukunftskonzept von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss.

In § 79 wird neu die Möglichkeit eingeräumt, nicht ausgleichbare Jahresfehlbeträge längstens drei Jahre in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung vorzutragen. Diese Möglichkeit sollte wegfallen. Für den Ausgleich von Jahresfehlbeträgen ist die Ausgleichsrücklage das geeignete Instrument. Wenn eine Kommune in die Situation gerät, ihre Fehlbeträge nicht mehr ausgleichen zu können, sollte sie ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, um die Finanzen nachhaltig zu stabilisieren. Denkbar wäre höchstens, den Fehlbetrag um ein Jahr vorzutragen, da hier die Planungssicherheit mehr gegeben ist als bei einem Vortrag auf drei Jahre. Ein solcher Verlustvortrag sollte von der aufsichtspflichtigen Behörde genehmigungspflichtig sein.

In dem Gesetzentwurf wird an anderer Stelle ebenfalls den Kreisen, Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr (RVR) ermöglicht, einen Jahresfehlbetrag drei Jahre vorzutragen. Darüber hinaus soll es ihnen ermöglicht werden, Jahresfehlbeträge zusätzlich zu den Aufwendungen in die jeweiligen Umlagen einzurechnen. Wie bereits bei den geplanten Änderungen für die Städte und Gemeinden ausgeführt, lehnen wir diese geplanten Änderungen ab. Wir könnten uns nur eine Vortragung eines Jahresfehlbetrag über ein weiteres Jahr vorstellen, um auch den Kreisen, Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr etwas mehr Flexibilität zu ermöglichen. Dies sollte allerdings immer unter Kontrolle der entsprechenden Aufsichtsbehörde geschehen.

Darüber hinaus lehnen wir die Möglichkeit, Jahresfehlbeträge zusätzlich in die Umlagen der Kreise, Landschaftsverbände und des RVRs einzurechnen ebenfalls ab. Das würde den Spardruck von den Kreisen, Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr nehmen und die Finanzierung weiterer Defizite einseitig auf die Städte und Gemeinden verlagern. Die Kreisumlagen belasten heute schon mit einem erheblichen Anteil die Haushalte der Gemeinden. Deshalb sollten die Kreise stattdessen vielmehr dazu angehalten werden, umfangreiche Sparmaßnahmen in eigener Sache ebenfalls umsetzen zu müssen, insbesondere, wenn sich die betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden selbst bereits in der Haushaltssicherung befinden.

In Paragraph 82 GO wird eine weitere Änderung vorgenommen. Eine Kommune darf zukünftig zur Fortsetzung von z. B. Bauten mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrags der Kreditermächtigungen der beiden Vorjahre aufnehmen. Bisher war nur eine Genehmigung

von Krediten bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrags der Kreditermächtigungen des Vorjahres möglich. Da an dieser Stelle größere Schwankungen vermieden werden sollen und die zusätzlichen Kredite weiterhin von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen, hält der Steuerzahlerbund diese Änderung für nachvollziehbar und richtig. Die Ergänzung des Begriffes der Investitionsfördermaßnahmen hier und an anderer Stelle in dem Gesetzentwurf sollte allerdings überdacht werden.

Stärkung der Aufsichtsbehörde

Paragraf 89 GO regelt die Liquidität der Städte und Gemeinden. Die Neufassung des § 89 Absatz 2 GO begrüßen wir ausdrücklich. Hier wird geregelt, dass Kredite zur Liquiditätssicherung ausdrücklich nicht für Investitionen oder zur Finanzierung von Investitionsfördermaßnahmen verwendet werden dürfen. Dafür muss spätestens zum Jahresabschluss eine Bereinigung stattfinden. In der Vergangenheit ist es, beispielsweise aufgrund niedrigerer Zinskosten, immer wieder zu nicht zweckmäßigem Einsatz von Liquiditätskrediten als Finanzierungsquelle für Investitionen gekommen. Um einen weiteren Anstieg der Kassenkredite zu vermeiden, ist diese Regelung sehr sinnvoll.

Zudem wird ebenso neu in diesem Paragrafen geregelt, dass die Aufsichtsbehörden den Höchstbetrag der Liquiditätskredite von Gemeinden in der Haushaltssicherung genehmigen müssen. Die Behörde kann sich auch die Einzelgenehmigung von Liquiditätskrediten vorbehalten. Grundsätzlich bewerten wir dies positiv. Die Abschaffung dieses Genehmigungsvorbehalts bei Liquiditätskrediten zur Mitte der 1990er Jahre hatte der BdSt NRW in der Vergangenheit mehrfach kritisiert, weil in den Jahren danach der Umfang der Kassenkredite sehr stark angestiegen ist und zu einem "Markenzeichen" der NRW-Kommunen geworden ist. Wenn jetzt die Mitwirkungsrechte der Aufsicht beim kommunalen Kreditmanagement wie auch in anderen Bundesländern letztlich wieder deutlich gestärkt werden, wirkt dies einem weiteren Aufwuchs der „Kommunaldispos“ entgegen.

Mit der ab 31. Dezember 2025 geplanten Begrenzung der Rückzahlung von Liquiditätskrediten auf höchstens 36 Monate wird der Tilgungsdruck für die Kommunen deutlich erhöht. Da diese Regelung mit der von der Landesregierung geplanten Altschuldenlösung einhergeht, sehen wir dies als eine erste geeignete Maßnahme an, um perspektivisch das Altschuldenproblem der NRW-Kommunen zu lösen. Die Landesregierung sollte aber im Zuge einer Altschuldenregelung den Kommunen das Zinsänderungsrisiko für die Altschulden abnehmen. Nur für neuere Liquiditätskredite sollten Kommunen das Zinsänderungsrisiko tragen müssen. Wie eine

Altschuldenlösung in Grundzügen aussehen sollte, ist in der BdSt-Stellungnahme mit der Drucksache 18/720 nachzuvollziehen.

Bürokratieabbau

Der Steuerzahlerbund befürwortet grundsätzlich das Ansinnen der Landesregierung, im Zuge der Gesetzesänderung auch für einen Bürokratieabbau zu sorgen. Die Anpassungen der Regelungen zur Prüfung von kommunalen Unternehmen, Einrichtungen des privaten Rechts, der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Eigenbetriebe an das 3. Buch des Handelsgesetzbuchs sind deshalb lobenswert hervorzuheben. Durch die Änderungen müssen nicht mehr kommunale Kleinstunternehmen die strengen Vorgaben von großen Kapitalgesellschaften anwenden, was für eine Entlastung der kommunalen Verwaltung sorgt. Der geplante Bürokratieabbau wird allerdings beim geplanten Verzicht auf den Einbezug von Teilrechnungen in den Jahresabschluss der Städte- und Gemeinden nicht zu der gewünschten Entlastung führen, da die Teilrechnungen bei den Jahresabschlussprüfungen immer bereitzustellen sind. Somit sollten die Teilpläne aus Gründen der Transparenz weiter in den Jahresabschluss miteinbezogen und veröffentlicht werden. An der Forderung, aus Gründen der umfassenden Transparenz bei den Kommunalfinzen eine kommunale Gesamtbilanz vorzulegen, hält der BdSt fest.