

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/61**

A02

Zweites Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften Gesetzentwurf Landesregierung, Drucksache 18/997 Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 18.11.2022

10. November 2022

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren,

für die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns und machen davon gern im Folgenden Gebrauch:

Zu Artikel 1: Sechstes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Der Entwurf ist grundsätzlich geeignet, die mit der OVG NRW-Entscheidung vom 17. Mai 2022 entstandenen massiven Rechtsunsicherheiten deutlich zu reduzieren. Zudem werden mit dem Entwurf erste wichtige Weichenstellungen für eine nachhaltige Finanzierung des klimagerechten Umbaus der kommunalen Abwasserinfrastruktur vorgenommen.

Es wird als gleichwohl erforderlich angesehen, den § 6 Abs. 2 KAG NRW klarstellend wie folgt zusätzlich textlich zu ergänzen, um Auslegungsschwierigkeiten in der Praxis zu vermeiden (**Änderungswünsche in Fettdruck hervorgehoben**):

„(2) Kosten im Sinne des Absatzes 1 sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Zu den Kosten gehören auch:

1. Abschreibungen auf das **betriebsnotwendige** Anlagevermögen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind; den Abschreibungen sind die fortgeschriebenen **Anschaffungs-/Herstellungskosten** oder Wiederbeschaffungszeitwerte zugrunde zu legen,

Städtetag NRW
Katharina Suhren
Referentin
Telefon 0221 3771-239
Katharina.Suhren@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 20.22.05N

Landkreistag NRW
Dr. Christian Wiefling
Referent
Telefon 0211 300491-121
Christian.Wiefling@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.20.00.4

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.0.1-006/008

2. eine angemessene Verzinsung des ~~betriebsnotwendigen~~ Kapitals, bei dessen Ermittlung die aus Beiträgen, Zuschüssen und Zuweisungen aufgebrauchten Kapitalanteile außer Betracht bleiben; für die Verzinsung kann für den Anteil des in der Einrichtung gebundenen Fremdkapitals der durchschnittliche Fremdkapitalzins (**Nominalzinssatz**) und für den Anteil des in der Einrichtung gebundenen Eigenkapitals der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten ergebende Nominalzinssatz **oder für die Verzinsung des in der Einrichtung insgesamt gebundenen Kapitals der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten ergebende Nominalzinssatz jeweils auf der Grundlage des Anschaffungs-/Herstellungswertes ohne Abzug der allgemeinen Geldentwertung in Prozentsatzpunkten** verwendet werden sowie
3. Entgelte für die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in Anspruch genommenen Leistungen Dritter.

Verkürzt sich die Nutzungsdauer eines ~~betriebsnotwendigen~~ Anlageguts, kann der Restbuchwert auf die verkürzte Restnutzungsdauer verteilt werden. Entfällt die Restnutzungsdauer unerwartet und vollständig, kann der Restbuchwert bei der Ermittlung der Kosten als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden. Soweit die Umsätze von Einrichtungen und Anlagen der Umsatzsteuer unterliegen, können die Gemeinden und Gemeindeverbände die Umsatzsteuer den Gebührenpflichtigen auferlegen“.

Begründung:

1. Zu § 6 Abs. 2 KAG NRW-Entwurf

Es wird begrüßt, dass im Einklang mit dem Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 (9 A 1019/20) ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt wird, dass **ein Wahlrecht** besteht, ob ein langlebiges Anlagegut nach dem Anschaffungs-/Herstellungswert oder dem Wiederbeschaffungszeitwert abgeschrieben wird.

Es wird als erforderlich angesehen, in § 6 Abs. 2 des Entwurfes **vor dem Wort „Anlagevermögen“ durchgängig den Begriff „betriebsnotwendige bzw. betriebsnotwendigen“ zu streichen**, weil dieses in der Praxis zu neuen Auslegungsschwierigkeiten führen wird.

Kernpunkt der kalkulatorischen Abschreibung von langlebigen Anlagegütern ist, dass diese über eine mutmaßliche Nutzungsdauer gleichmäßig zu refinanzieren sind, weil diese über mehrere Gebührenerhebungsperioden für die Aufgabenerfüllung genutzt werden und es deshalb nicht mit dem kommunalabgabenrechtlichen Äquivalenzprinzip (§ 6 Abs. 3 Satz 2 KAG NRW) vereinbar wäre, wenn z. B. ein öffentlicher Abwasserkanal, der 50 Jahre genutzt wird, nach seiner Inbetriebnahme sofort und vollständig über die Gebühr refinanziert würde.

Dabei steht außer Frage, dass langlebige Anlagegüter zur Aufgabenerfüllung betriebsnotwendig sind.

Einer ausdrücklichen Erwähnung im Gesetzestext bedarf es deshalb nicht, weil die gebührenrechtliche Rechtsprechung ohnehin nur betriebsbedingte Kosten als ansatzfähig ansieht und ausgehend davon Selbstverständlichkeiten keinen Niederschlag im Gesetzestext finden müssen.

Das OVG NRW hat mit Urteil vom 17.05.2022 (9 A 1019/20) vorgegeben, dass bei einer Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert vom Nominalzinssatz die allgemeine Preissteigerungsrate (Verbraucherkostenindex) als Prozentsatz abzusetzen ist.

Dieses führt dazu, dass in der Gebührenkalkulation bei der kalkulatorischen Verzinsung keine Fremdkreditzinsen mehr angesetzt werden können, weil sich bei einem Abzug der allgemeinen Preissteigerungsrate

(Verbraucherkostenindex) in Prozentsatzpunkten vom Nominalzinssatz des Fremdkreditgebers ein negativer Zinssatz ergibt und negative Zinsen keine ansatzfähigen Kosten sind und deshalb in der Folge hierzu überhaupt keine Zinsen mehr angesetzt werden können.

Deshalb muss in § 6 Abs. 2 Nr. 2 lit. b des Entwurfes ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt werden, dass ein Abzug der allgemeinen Preissteigerungsrate in Prozentsatzpunkten nicht erfolgen muss.

Zugleich sollte klargestellt werden, dass die **Zinsbasis** (= der Geldbetrag, auf den die Zinsen berechnet werden) **der Anschaffungs-/Herstellungswert ist**, was 28 Jahre lang durch das OVG NRW bis zum Urteil vom 17.05.2022 so vorgegeben worden war.

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass ein 30-jähriger Durchschnittszinssatz bei der Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals zugrunde gelegt werden kann.

Der durch das OVG NRW (Urteil vom 17.05.2022 - 9 A 1019/20 -) vorgegebene 10-jährige Durchschnittszinssatz ist ersichtlich zu kurz, weil durch das (OVG NRW, Beschluss vom 20.07.2009 – 9 A 1965/08 –) für öffentliche Abwasserkanäle mindestens ein Abschreibungszeitraum von 50 Jahren vorgegeben wird.

Einheitlicher Kalkulationszinssatz für das einrichtungsgebundene Kapital erforderlich!

Es muss im Gesetzestext zusätzlich klargestellt werden, dass nicht nur ein jeweils eigenständiger Zinssatz für Fremdkapital einerseits und Eigenkapital andererseits in Ansatz gebracht werden kann, sondern auch die **Bildung eines einheitlichen Zinssatzes möglich ist**, denn auch das OVG NRW hat in seinem Urteil vom 17.05.2022 diese Möglichkeit als einen gangbaren Weg aufgezeigt.

Die vorgeschlagene Regelung in § 6 Absatz 2 Nr. 2 des Entwurfes muss insoweit scharf kritisiert werden, weil diese für die kalkulatorische Verzinsung des in der Einrichtung gebundenen Kapitals zwingend eine getrennte Verzinsung der einrichtungsgebundenen Eigen- und Fremdkapitalanteile verlangt. Diese Regelung schafft neue Rechtsunsicherheiten insbesondere bei allen Kommunen, deren Abwasserwirtschaft nicht ausgegliedert worden ist.

Die verpflichtende Auftrennung in eine Eigen- und Fremdkapitalverzinsung birgt erhebliche Risiken:

- Es gibt weder in der Praxis noch in der Rechtsprechung des OVG NRW eindeutige – und damit auch unstrittige – Kriterien und Maßstäbe, wie der jeweilige Eigen- und Fremdkapitalanteil des in der (Abwasser)-Infrastruktur gebundenen Kapitals zu ermitteln ist. Teile des Kanalnetzes sind bereits Jahrzehnte alt. Sofern die Abwasserentsorgung und deren Finanzierung also nicht irgendwann mal ausgegliedert worden ist, kann heute unmöglich nachvollzogen werden, wie die entsprechenden Investitionen genau finanziert worden sind. Offen bleibt auch die Frage, ob bei der Berechnung der Eigenkapitalquote die Sonderposten (Investitionszuschüsse) oder empfangenen Ertragszuschüsse einbezogen werden müssen (bilanzielle oder wirtschaftliche Eigenkapitalquote).
- Der Gesetzentwurf lässt offen, welche Fremdfinanzierungen der Kommunen in die Ermittlung des „durchschnittlichen Fremdkapitalzinses“ einzubeziehen sind. Die Formulierung „Fremdkapitalzins“ intendiert, dass hier bei der Ermittlung des Durchschnittszinssatzes die investiven Kredite der Kommune zu berücksichtigen sind. Dem Wortlaut nach wären allerdings auch die Liquiditätskredite oder vielleicht sogar die Pensionsverpflichtungen, die entsprechend ihres Finanzierungsbeitrags mit 5 % p.a. zu verzinsen sind, zu berücksichtigen. Sicher lässt sich jedenfalls sagen, dass die Begriffe „Fremdkapitalzins“ und „Investivkreditzins“ nicht gleichzusetzen sind; insoweit bedarf es hier mindestens einer begrifflichen Klarstellung, was durch den Klammerzusatz „(Nominalzinssatz)“ hinter dem Begriff „durchschnittlicher Fremdkapitalzins“ erfolgen kann, weil dadurch zumindest der sachliche Bezug zu dem sog. Fremdkapi-

talzinssatz für Investitionen hergestellt wird. Zudem ist offen, ob in Fällen, in denen in der Vergangenheit ein Teil der investiven Kredite einer Kommunen dem Kanalvermögen konkret zugeordnet worden sind, nur diese Kredite bei der Ermittlung der Durchschnittsverzinsung anzusetzen wären oder doch alle investiven Kredite des Kommunalhaushalts.

- Spiegelbildlich bestehen bei nicht ausgelagerter Stadtentwässerung auch Bedenken hinsichtlich der Zuordenbarkeit von Eigenkapital-finanzierten Anteilen. Dies betrifft grundsätzlich alle Kommunen und in besonderer Weise aber diejenigen, die bilanziell überschuldet sind. Klar dürfte wohl sein, dass eine geringe EK-Quote in der kommunalen Bilanz bzw. eine Überschuldung ihre fundamentale Ursache in einer langjährigen strukturellen Unterfinanzierung kommunaler Aufgaben, insbesondere der Soziallasten hat. Ein daraus resultierend geringer EK-Anteil ist somit außerhalb der Sphäre der kostenrechnenden Einrichtungen verursacht. Das Erfordernis, für die kalkulatorische Verzinsung zwingend auch den EK-finanzierten Anteil zu ermitteln, lässt sich zwar rechnerisch aber eben nicht verursachungsgerecht umsetzen. Im Zweifel würde dies zu Lasten der Gebührenhaushalte zu einer zu geringen EK-Verzinsung führen und v.a. Kommunen mit ohnehin sehr geringem oder negativem EK schlechter stellen.

Neben diesen Rechtsunsicherheiten widerspricht die Neuregelung auch dem Ziel der Aufkommensstabilität, löst zusätzliche Belastungsspreizungen im Land aus und setzt organisatorische Fehlanreize:

- Für die kommenden Jahre ist die weitere Zinsentwicklung bei den kommunalen Krediten kaum vorsehbar. Es drohen jedenfalls deutliche Zinssteigerungen. Aufgrund des hohen Fremdfinanzierungsanteils vieler Kommunen wären dann in der mittleren Frist erhebliche Gebührensteigerungen zu erwarten.
- Zudem wird sich dann zukünftig die Gebührenbelastung von Kommune zu Kommune danach unterscheiden, wie hoch und zu welchen Konditionen sich die einzelnen Kommunen jeweils bei der Finanzierung ihrer Infrastruktur verschulden mussten. So konnte im Rahmen einer Abfrage unter Kommunen aktuell bereits eine Fremdkapitalzinsspanne von unter einem Prozent bis hin zu 2,7 Prozent festgestellt werden.
- Die Neuregelung könnte zudem finanziell notleidende Kommunen bei hohen Investitionsbedarfen dazu veranlassen, das Kanalvermögen z.B. in eine Abwasser-AöR auszugliedern, die zuzurechnenden Schulden aber teilweise oder auch ganz im Kernhaushalt zu belassen. Auf diese Weise wäre die Höhe der kalkulatorischen Verzinsung für die Kommunen beliebig steuerbar.

Schließlich erfordert die im Entwurf vorgehende Trennung der Eigen- und Fremdkapitalverzinsung eine regelmäßige, systematische und vor allem für alle Kommunen einheitliche Nebenrechnung, die sich in der Praxis aufgrund des hohen Aufwands auch unter Inkaufnahme der vorgenannten Risiken nicht kurzfristig umsetzen lässt.

Vor diesem Hintergrund möchten wir dringend bitten, dass die Kommunen bei der kalkulatorischen Verzinsung des einrichtungsgebundenen Kapitals zumindest alternativ auch einen „kalkulatorischen Einheitszinssatz“ ansetzen dürfen. Im Interesse der Transparenz, Gestaltungsneutralität, Rechtssicherheit und Aufkommensstabilität sollte dieser „kalkulatorische Einheitszinssatz“ aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten gebildet werden dürfen, aus dem sich dann der Nominalzinssatz ergibt. Weitere Zu- und Abschläge auf diesen Zinssatz halten wir im Interesse der einfachen Nachvollziehbarkeit der Regelung für entbehrlich.

Dies käme im Übrigen auch der Ziffer 5 des Tenors des OVG-Urteils vom 17.05.2022 entgegen, der ausdrücklich ein Wahlrecht eröffnet, einen einheitlichen Zins zu nutzen. Wenn ein solches Wahlrecht zugunsten eines einheitlichen Zinses künftig nicht mehr bestehen sollte – und so ist u.E. § 6 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs zu verstehen –, stünden sich die Kommunen schlechter als nötig.

2. Zu § 6 Abs. 4 KAG NRW-Entwurf

Aus unserer Sicht sollte in § 6 Abs. 4 Satz 3 des Entwurfes zur Änderung des KAG NRW geregelt werden, dass Kostenunterdeckungen **innerhalb der nächsten sieben Jahre** ausgeglichen werden sollen (gegenwärtig: 4 Jahre).

Es wird als sinnvoll angesehen, den Zeitraum für den Ausgleich von Unterdeckungen von 4 Jahren auf 7 Jahre zu verlängern, weil dadurch die Belastungen für die Gebührenpflichtigen vermindert werden können. Dieses gilt insbesondere mit Blick auf die aktuell eingetretenen erheblichen Preissteigerungen.

3. Zum Inkrafttreten (Artikel 4 des Gesetzentwurfs)

Die Neuregelungen des § 6 Abs. 2 KAG NRW sollen – wie der gesamte Gesetzentwurf – am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten. Die Kommunen bitten um aussagekräftige Klarstellungen im Gesetzentwurf oder in den Gesetzesmaterialien, für welche Gebührenzeiträume vor dem Hintergrund des allgemeinen gesetzlichen Rückwirkungsverbot es neue Gebührensatzungen auf die neue Rechtslage gestützt werden dürfen.

Wir halten eine solche Klarstellung des Landes für erforderlich, um eine andernfalls zu erwartende hohe Anzahl unbegründeter Widersprüche gegen neue Abgabensatzungen zu vermeiden.

Zu Artikel 2 und 3: Änderung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes und der KomHVO NRW

1. Grundsätzliches zum Entwurf

Das Land hat den Kommunen mit dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) in der Corona-Krise den Handlungsspielraum eröffnet, die finanziellen Schäden im Haushalt isoliert darzustellen und gesondert zu verbuchen. Wir erkennen an, dass die kommunalen Haushalte damit rechtlich handlungsfähig gehalten wurden.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll das NKF-CIG zum einen bis 2023 verlängert werden, zum anderen soll auch die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für die Energieversorgung – vorgesehen werden. Damit soll das – nunmehr NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) genannte – Gesetz zwei Regelungskomplexe enthalten.

Die Verlängerung des NKF-CIG und die Erweiterung um die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für die Energieversorgung – hat Ministerin Ina Scharrenbach mit Schreiben vom 5. September 2022 an die kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und –beamten angekündigt. Darin wurden folgende Änderungen skizziert: Sowohl die Isolierung Corona-bedingter Haushaltsbelastungen als auch die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine sollten für die Haushaltsjahre 2023 bis 2025 ermöglicht werden. In der mittelfristigen Finanzplanung sollte für 2025 letztmalig die Möglichkeit bestehen, die pandemiebeziehungsweise kriegsbedingten Haushaltsbelastungen zu isolieren. Die Bilanzierungshilfe sollte ab 2027 abgeschrieben werden (bisher 2025).

Der nunmehr mit Datum vom 21. September 2022 vorgelegte Gesetzentwurf weicht von der Ankündigung wesentlich ab. Die Unsicherheit über Rechtsgrundlagen für die Haushaltsplanungen 2023 ff. hat bei den Kommunen, von denen sich viele bereits in der fortgeschrittenen Haushaltsplanung befanden, zu Friktionen geführt. Diese werden dadurch verstärkt, dass der Orientierungsdatenerlass für die Jahre 2023 bis 2026

derzeit ebenfalls noch nicht vorliegt. Viele Kommunen haben daher die Einbringung der Haushaltsplan-Entwürfe verschoben. Wir möchten Sie auch bei dieser Gelegenheit daher noch einmal bitten, möglichst frühzeitig Planungssicherheit zu schaffen. Dies gilt insbesondere auch für die Regelungen zu den Doppelhaushalten 2023/2024 in Bezug auf die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine. Hier bedarf es gesetzlicher Änderungen (siehe unten).

2. Grundsätzliches zur Bilanzierungshilfe

Die Corona-bedingten Mehrbelastungen werden viele kommunale Haushalte auch im Haushaltsjahr 2023 weiterhin vor Herausforderungen stellen. Eine angekündigte weitere Verlängerung des NKF-CIG bis einschließlich 2023 kann dazu beitragen, diese Haushalte zu stabilisieren.

Die Ausweitung des NKF-CIG auf Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für die Energieversorgung – kann auch hier einen Beitrag leisten, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Haushalte zu sichern. Das NKF-CUIG ist ein rechtliches Instrument, das – zeitlich begrenzt – geeignet ist, den haushaltsrechtlichen Auswirkungen der Krise(n) entgegenzuwirken.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die Abschreibung der bilanziellen Sonderposten die Städte, Kreise und Gemeinden langfristig belasten und kommunale Handlungsspielräume einschränken wird. Die bilanzielle Isolation ist eine Hilfestellung, aber keine echte Lösung. Die Gewährung staatlicher Hilfen für die Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt eilt und ist zum Erhalt der Handlungsfähigkeit dringend geboten. Ohne echte zusätzliche finanzielle Hilfen werden die Haushaltsprobleme in die Zukunft verlagert, denn eine Gegenfinanzierung ist nicht vorgesehen. Um die Finanzmittel für die isolierten Mehrausgaben aufzubringen, werden nahezu alle Kommunen – zumal bei steigenden Zinsen – auf Kredite angewiesen sein. Wir weisen nachdrücklich darauf hin, dass das Land damit neue Schulden der Kommunen zur Liquiditätssicherung in Kauf nimmt.

Die örtlichen Haushaltsschäden müssen nach derzeitigem Stand von den nächsten Generationen geschultert werden. Wir möchten noch einmal darauf hinweisen, dass eine verbesserte Generationengerechtigkeit eigentlich ein Kernanliegen des geltenden Haushaltsrechts darstellt. Dies wird nunmehr für einen längeren Zeitraum mit der verpflichtenden Verschiebung auf spätere Jahre und gegebenenfalls sogar mehrere Generationen aufgeweicht, soweit die Haushaltsschäden über bis zu 50 Jahre abgeschrieben werden.

Darüber hinaus bleibt auch daran zu erinnern, dass die künftigen Abschreibungsverpflichtungen die Kommunen wegen ihrer jeweiligen Einbindung in Umlageverbände in mehrfacher Weise betreffen: So müssen die kreisfreien Städte über die Landschaftsumlage auch die Abschreibungslast der Landschaftsverbände schultern; auch die Kreise werden von künftigen Abschreibungen der Landschaftsverbände betroffen sein. Die kreisangehörigen Gemeinden trifft zusätzlich noch die Abschreibungslast der Kreise. Durch die Isolierung sowohl der Corona-bedingten als auch der kriegsbedingten Kosten können insbesondere die kreisangehörigen Kommunen zwar temporär in Bezug auf ihre Umlageverpflichtungen entlastet werden, da diese Kosten derzeit nicht in die Berechnung des Kreisumlagebedarfs einfließen. Soweit die Umlageverbände ab 2026 ihre Schäden jedoch ertragswirksam abschreiben, wird die isolationsbedingte Belastung der Umlagen zeitversetzt spürbar werden. Das Problem von Haushaltssicherungskonzepten, Haushaltssperren, vorläufiger Haushaltsführung oder Nachtragshaushalten ist damit nur in die Zukunft verschoben.

Zu Beginn der Corona-Pandemie war die Gewährung staatlicher Finanzhilfen das Kernelement des Maßnahmenpaktes des Landes. Das NKF-CIG wurde nur flankierend zur Vermeidung drohender haushaltsrechtlicher Friktionen erlassen. Auch und gerade wegen der geplanten Ausweitung des NKF-CUIG-E auf kriegsbedingte Haushaltsbelastungen wurde uns vielfach die Sorge übermittelt, dass das Land vorschnell zur Ausweitung dieses haushaltsrechtlichen Instruments greifen könnte, ohne die Gewährung echter Finanzhilfen ausreichend erwogen zu haben, wie es 2020 dankenswerterweise noch geschehen war.

Angemessene staatliche Finanzhilfen zur Stützung der kommunalen Haushalte müssen möglichst frühzeitig beschlossen und bekanntgegeben werden, um den Kommunen eine verlässliche Planung zu ermöglichen. Es muss spätestens mit dem Einstieg in die Abschreibung der Bilanzhilfen eine echte Verbesserung der kommunalen Finanzmittelausstattung durch das Land einhergehen. Dazu sollte das Land bereits jetzt eine entsprechende verbindliche Zusage abgeben.

Die Gewährung staatlicher Finanzhilfen sollte zugleich als Einstieg in eine dauerhafte Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung genutzt werden, die wegen der ohnehin bestehenden strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte dringend geboten ist und im Übrigen auch dazu beitragen würde, den Kommunen mit Blick auf künftige Krisensituationen eine stärkere finanzielle Resilienz zu vermitteln. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es sich etwa bei den Energiepreissteigerungen voraussichtlich um ein dauerhaftes Phänomen handeln dürfte.

3. Zum Entwurf im Einzelnen

Grundlage des Entwurfs des NKF-CUIG (nachfolgend: NKF-CUIG-E) ist das bisherige NKF-CIG. Die vorgesehenen Änderungen fügen sich in die bisherige Systematik ein. Auf unsere grundsätzlichen Ausführungen zum NKF-CIG (2021) – [Stellungnahme 17/4209](#) –, insbesondere zu den Unschärfen des Gesetzestextes, möchten wir an dieser Stelle verweisen.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass bereits beim ursprünglichen NKF-CIG bei der Verwendung der erhöhten Bundesmittel an den Kosten der Unterkunft (KdU) den Kommunen ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt und ein entsprechendes Wahlrecht mit Blick auf den Jahresabschluss 2020 und die Haushaltsplanung 2021 zugestanden wurde. Insgesamt sind die Kreise damals sehr verantwortungsvoll mit der erhöhten KdU-Bundesbeteiligung umgegangen und haben die Städte und Gemeinden in der angespannten Finanzlage der Pandemie durch Verwendung der KdU-Mittel und/oder der Ausgleichsrücklage entlastet. Annähernd ohne Ausnahme konnte die Kreisumlage stabilisiert oder sogar gesenkt werden. Die Aufwendungen der Kreise sowie der Städte und Gemeinden für die Aufnahme der Ukraine-Vertriebenen übersteigen absehbar und bereits jetzt die Erstattungen, die vom Bund im Anschluss gewährt werden. Der Bund hat im April 2022 insgesamt zwei Mrd. Euro für Mehraufwendungen für die Aufnahme der Geflüchteten aus der Ukraine zur Verfügung gestellt (NRW-Anteil rund 430 Mio. Euro). Die Beteiligung des Bundes wird nach der Abrede der MPK am 7. April 2022 im November 2022 überprüft und ggf. rückwirkend zum 1. Januar 2022 angepasst. Für den Fall erneuter Erstattungen des Bundes für Ukraine-Kriegsvertriebene wird vom Landkreistag angeregt, den Kommunen wiederum ein Wahlrecht (wie im Falle der Verwendung der erhöhten Bundesmittel an KdU) zuzugestehen. Angesichts der unterschiedlichen finanziellen Betroffenheit in der kommunalen Familie würde das Wahlrecht in diesem Lichte die notwendige Flexibilität vor Ort schaffen, die für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie den Kreis sachgerechte Verwendung der entsprechenden Bundeserstattungen vorzunehmen.

Der Städte- und Gemeindebund hält demgegenüber die Ausübung eines solchen Wahlrechts - auch und gerade im Lichte der Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs - für kontraproduktiv: Das NKF-CUIG-E soll kurz- und mittelfristig zu einer größtmöglichen Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen. Das o. g. Wahlrecht wirkt diesem Ziel jedoch entgegen. Denn es führt dazu, dass zusätzliche Bundesmittel die eigentlich isolierungsfähigen Schadenspositionen mindern, anstatt auf dem Höhepunkt der Krise zu einer zusätzlichen Entlastung der Kreisumlage beizutragen.

Wie bereits eingangs dargestellt, enthält das NKF-CUIG-E nunmehr zwei Regelungskomplexe, die wir im Folgenden getrennt aufgreifen möchten:

a) Verlängerung NKF-CIG: Isolierung Corona-bedingter Haushaltsbelastungen

Die Isolation Corona-bedingter Haushaltsbelastungen soll letztmalig in 2023 erfolgen. Eine Isolierung Corona-bedingter Haushaltsbelastungen in der mittelfristigen Finanzplanung sieht das NKF-CUIG-E nicht mehr vor. Für Kommunen, die Doppelhaushalte 2023/2024 planen, ist eine Isolierung der Corona-bedingten Haushaltsbelastungen in 2024 nicht mehr möglich.

Die Corona-bedingten Mehrbelastungen werden viele kommunale Haushalte auch im Haushaltsjahr 2023 weiterhin vor Herausforderungen stellen. Der vorliegende Entwurf kann insoweit dazu beitragen, diese Haushalte zu stabilisieren. Aus Teilen der kommunalen Ebene wird darauf hingewiesen, dass die Belastungen und die finanziellen Auswirkungen aus Anlass der Pandemie deutlich abnehmen bzw. bereits abgenommen haben. Vor diesem Hintergrund ist das Auslaufen der Regelungen zu den Corona-bedingten Haushaltsbelastungen vertretbar.

b) Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine

Die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für die Energieversorgung – tritt als neuer Regelungskomplex hinzu.

Mit der Begrifflichkeit der „Haushaltsbelastungen des Krieges in der Ukraine“ wird, wie auch schon bei der Isolation Corona-bedingter Finanzschäden, den Kommunen ein großer Gestaltungsspielraum ermöglicht. Diesen Spielraum verstehen wir als Vertrauensbeweis für die kommunale Selbstverwaltung und als angemessene Reaktion auf die kurz- und mittelfristig herrschende tatsächliche Unsicherheit. Gleichwohl kann es zu Unklarheiten kommen, wie die Isolierungsbeträge im Einzelnen haushalts- und buchhalterisch erfasst werden können.

- Zeitlicher Anwendungsbereich

Die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine soll in den Jahresabschlüssen 2022 und 2023 erfolgen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 NKF-CUIG-E). § 4 NKF-CUIG-E erfasst diese Schäden zwar erst ab dem Haushaltsjahr 2023, weil sich die Vorschrift nur allein auf die Haushaltsplanung bezieht. Im laufenden Jahr eintretende kriegsbedingte Schäden sind nach § 5 aber im Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2022 zu isolieren, so dass es nicht zu einer Regelungslücke kommt.

Für die Haushaltsplanungen 2023 soll es zudem die Möglichkeit geben, auch in der mittelfristigen Finanzplanung eine Isolierung der Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine vornehmen zu können.

- Umgang mit Doppelhaushalten

Das NKF-CUIG-E sieht darüber hinaus vor, den Umgang mit Doppelhaushalten im letzten Haushaltsjahr, in denen eine Isolierung möglich ist (betrifft Doppelhaushalte 2023/2024), durch gesetzliche Klarstellung frühzeitig zu regeln.

§ 4 Abs. 5 NKF-CUIG-E sieht vor, dass die Isolierung von Haushaltsbelastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine nur für das Haushaltsjahr 2023 und für die mittelfristige Finanzplanung vorzunehmen sei. Nach unserem Verständnis dürfte sodann in der Haushaltsplanung 2024 keine Isolierung von Haushaltsbelastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine erfolgen, in der angrenzenden mittelfristigen Finanzplanung (2025-2027) jedoch schon. Die Regelung führt zu Irritationen. Es wurde von einzelnen Kommunen angemerkt, dass mit der Regelung die Erstellung eines ausgeglichenen Doppelhaushaltes 2023/2024 im Vergleich zur Erstellung eines ausgeglichenen Einzelhaushalts 2023 erschwert werde.

Aus der Mitgliedschaft des Städtetages Nordrhein-Westfalen wird darauf hingewiesen, dass die Städte auch für 2024 Planungssicherheit benötigen. Daher bittet der Städtetag, die Isolierung von Belastungen der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine auch in 2024 gesetzlich vorzusehen. Für die Städte würde damit ein verlässlicher haushaltsrechtlicher Rahmen für die Haushaltsplanungen 2023/2024 vorgegeben. Dieser würde für Einzelhaushalte und Doppelhaushalte 2023/2024 gleichermaßen gelten.

c) Beginn Abschreibungszeitraum

Der Einstieg in die Abschreibung der Bilanzhilfen soll ab 2026 erfolgen (§ 6 Abs. 1 NKF-CUIG-E). Diese geplante Änderung fügt sich in die bisherige Systematik des NKF-CIG ein. Dies gilt ebenfalls für die notwendige Folgeänderung des § 6 Abs. 2 NKF-CUIG-E (Entscheidung über das einmalig auszuübende Recht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen).

d) Ergänzende Regelungen und Muster – Ankündigung

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird angekündigt, dass das MHKBD auf Grundlage des § 7 Abs. 2 des NKF-CIG (zukünftig dann NKF-CUIG) von der Möglichkeit Gebrauch machen werde, ergänzende Regelungen zu treffen und Muster bekannt zu geben. Hierzu wird auf Seite 24 näher ausgeführt: „[...] § 4 Absatz 6 dieses Gesetzes sieht vor, dass die Nebenrechnung zur Ermittlung der prognostizierten Haushaltsbelastungen in den Vorbericht zum Haushaltsplan aufnehmen ist. Um eine Auswertbarkeit und Nachvollziehbarkeit über den Ansatz und die Bewertung der Bilanzierungshilfe zu erhalten, wird das für Kommunales zuständige Ministerium auf der Grundlage des § 7 Absatz 2 des bestehenden Gesetzes ergänzende Regelungen treffen und Muster bekannt geben. [...]“.

Wir möchten an dieser Stelle darum bitten, den Kommunen möglichst keine weiteren bürokratischen Vorgaben zu machen. In Anbetracht dessen, dass sich die Kommunen aktuell bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren befinden, kämen entsprechende Regelungen kurzfristig ohnehin zu spät.

4. Änderung der KomHVO

Bei der Änderung des § 33a KomHVO handelt es sich um eine Folgeänderung. Hierzu haben wir keine weiteren Anmerkungen.

Ergänzende Bitte des Städtetages NRW:

Übertragung von Teilbereichen der kommunalen Finanzbuchhaltung auf privatrechtlich organisierte Rechtsträger wieder zulassen

Bereits im Jahr 2021 ist mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften § 94 Abs. 1 GO NRW dahingehend geändert worden, dass Gemeinden die Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Finanzbuchhaltung nach § 93 GO NRW nur noch auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts übertragen dürfen.

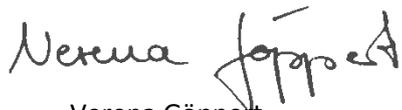
Dieser weitgehende Ausschluss privater Dienstleister im Bereich der Finanzbuchhaltung hat sich in der kommunalen Praxis wie erwartet als viel zu weitgehend erwiesen. Etliche Kommunen des Landes haben einzelne Teilbereiche der Finanzbuchhaltung, die keinen besonderen datenschutzrechtlichen Anforderungen unterliegen, auf städtische Gesellschaften ausgelagert. Ein typisches Beispiel ist die Übertragung der Buchführung für einen kommunalen öffentlichen Bäderbetrieb oder der städtischen Abwasserentsorgung auf die örtlichen – privatrechtlich organisierten – Stadtwerke. Die Buchführung solcher Daseinsvorsorge-Betriebe unterliegt keinen besonderen datenschutzrechtlichen Anforderungen, hat aber im Gegenzug ganz wirtschaftliche und organisatorische Vorteile. Darüber hinaus ist die Rückübertragung in entsprechenden Fällen

mit einem so hohen Koordinations-, Personal-, Zeit- und Kostenaufwand verbunden, dass sich die neue Rechtslage auch nicht binnen weniger Monate umsetzen lässt.

Vor diesem Hintergrund möchten wir dringend um Schaffung einer Rückausnahme-Regelung bitten, die es den Städten und Gemeinden erlaubt, zumindest Teilbereiche der Finanzbuchhaltung wieder von privat-rechtlich organisierten Rechtsträgern ausführen zu lassen.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständ. Stellvertreterin des Geschäftsführers
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen