



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

An das
**Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und
Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen**
Frau Ministerin
Ina Scharrenbach Mdl
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: lina.jagst@mhkbd.nrw.de

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211•4587-1
Telefax 0211•4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
www.kommunen.nrw

Betreff: Stellungnahme Entwurf 3. NKFVG
Aktenzeichen: 41.4.1.1-008/001
Ansprechpartner:
Beigeordneter Claus Hamacher
Hauptreferent Carl Georg Müller
Durchwahl 0211•4587-220 / -255
E-Mail: claus.hamacher@kommunen.nrw

20.11.2023

Auszug!

Verbändebeteiligung betreffend ein Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW)

Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf

Sehr geehrte Frau Ministerin, liebe Ina Scharrenbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

das Präsidium unseres Verbandes hat im Rahmen seiner 214. Sitzung am 28.08.2023 in Höxter grundlegende Beschlüsse zum Themenkreis „Kommunal Finanzen“ gefasst. Diese Beschlusslage hat erst kürzlich im Rahmen der 215. Sitzung des Präsidiums am 16.11.2023 im Landtag Bestätigung erfahren. Der Verbandsausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft begleitet die entsprechenden Befassungen naturgemäß fortlaufend mit seiner besonderen Expertise. Die wesentlichen Verbandspositionen haben auch in das gemeinsame Schreiben der 355 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister an Herrn Ministerpräsidenten Hendrik Wüst Mdl vom 20.09.2023 Eingang gefunden. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu dem aktuellen Entwurf im Überblick wie folgt Stellung:

- 1. Die Städte und Gemeinden benötigen dringend frische Mittelzuweisungen. Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts stellen keinen adäquaten Ersatz hierfür dar.**
- 2. Wenn das Land aufgrund eigener haushaltsgesetzlicher Bindungen keine frischen Mittelzuweisungen an die Städte und Gemeinden vornehmen kann, sollte das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) bis auf weiteres fortgeschrieben werden. Alternativ oder ergänzend ist auch eine befristete Aussetzung der Abschreibungen auf Vermögenswerte vorstellbar.**
- 3. Erst wenn die beiden vorgenannten Punkte keinen Erfolg brächten, wäre Raum für die Erörterung sonstiger Änderungen des Haushaltsrechts. Jene wäre zunächst strengstens auf diejenigen Aspekte zu beschränken, die zwingend notwendig wären, um das flächendeckende Ableiten in die Haushaltssicherung im Jahr 2024 zu verhindern.**

Im Einzelnen:

A. Ausgangssituation

Es muss in aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass die kommunale Familie die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in NRW gefährdet sieht: Auf die zunehmende und augenscheinlich perspektivlose Erosion der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften folgt erkennbar eine nachlassende Bereitschaft der Menschen, sich in kommunalen Haupt- und Ehrenämtern zu engagieren.

Die Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen müssen kurz- und mittelfristig eine nie dagewesene Kumulation von Herausforderungen bewältigen: Steuereinnahmen, die mit den stark steigenden Kosten u. a. für Sachaufwendungen und Personal nicht annähernd Schritt halten können, sowie eine zunehmende Inanspruchnahme kommunaler Leistungen setzen die kommunale Selbstverwaltung unter massiven finanziellen Stress. Nur beispielhaft seien hier der unzureichend finanzierte Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung, steigende Zuschussbedarfe der Verkehrsverbände in Verbindung mit der unklaren Finanzierung des Deutschland-Tickets, die Finanzierung der Krankenhäuser sowie die Belastungen aus der Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen genannt. Über die Umlagesysteme werden die Städte und Gemeinden vom ungebremsen Anstieg der Kosten bei den Umlageverbänden getroffen, insbesondere bei der Eingliederungshilfe. Die Zinswende setzt die kommunalen Haushalte zusätzlich unter Druck. Eine nachhaltige Altschuldenlösung fehlt, der Einstieg wurde verschoben.

Hinzu kommen Abstriche bei den zu erwartenden, Steuereinnahmen, die bereits nach den bisherigen Prognosen unzureichend gewesen wären. Allein aufgrund aktueller Bundesgesetzgebung, insbesondere

- des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz; BT-Drs. 20/8628) sowie
- des Entwurfs eines Gesetzes zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen (Zukunftsförderungsgesetz; BT-Drs. 20/8292)
- und des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung und weiterer Begleitmaßnahmen (BT-Drs. 20/8668)

drohen den Kommunen Ertragsausfälle in drastischem Ausmaß, die in den bisherigen Steuererschätzungen und im Orientierungsdatenerlass der Landesregierung vom 16. August 2023 ausdrücklich noch nicht berücksichtigt sind. Die voraussichtlichen gemeindlichen Mindereinnahmen allein aufgrund des Wachstumschancengesetzes belaufen sich in den Jahren 2024 bis einschließlich 2027 laut Gesetzentwurf auf rund 8,5 Mrd. Euro. Nimmt man noch das Inflationsausgleichsgesetz und das Jahressteuergesetz 2022 hinzu – beide bereits in Kraft –, summieren sich die gemeindlichen Mindereinnahmen im selben Zeitraum auf schwindelerregende 31 Mrd. Euro.

Im Ergebnis führen die Steuermindereinnahmen auf kommunaler Ebene sogar zu einer „doppelten“ Belastung. Denn zu den direkten Rückgängen bei kommunalen Erträgen kommen entsprechende Rückgänge auch bei den Verbundsteuereinnahmen des Landes hinzu, die zu einem geringeren Volumen des Steuerverbundes im Gemeindefinanzierungsgesetz führen.

Neben diese kurz- und mittelfristig wirkenden finanziellen Herausforderungen treten bereits heute feststehende langfristige Finanzierungslasten – etwa die sehr viele Kommunen treffende Abschreibung der nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) zu isolierenden Corona- und kriegsbedingten Schäden über bis zu 50 Jahre oder die langfristige Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) durch einen Vorwegabzug in Höhe von rund 30 Mio. Euro jährlich, mit dem über 50 Jahre die Aufstockung der Finanzausgleichsmassen der GFG 2021 und 2022 wieder dem Landeshaushalt zugeführt werden soll.

Zu einem realistischen Gesamtbild gehört schließlich auch der massive kommunale Investitionsstau, der im aktuellen KfW-Kommunalpanel auf bundesweit rund 165 Mrd. Euro taxiert wird und in NRW besonders spürbar ist. Sein Abbau ist mitentscheidend dafür, ob unser Land vor Ort künftig lebenswert bleibt oder nicht und ob Klimaschutz und -anpassung sowie die Transformation der Energieversorgung gelingen oder nicht. Letztlich findet alles vor Ort in den Kommunen statt.

I. Lösung: Abbau kommunaler Unterfinanzierung

Die einzig adäquate Lösung für die skizzierten Herausforderungen besteht in einem Abbau der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Familie. Die signifikante Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung war daher auch die zentrale Botschaft unseres Schreibens an Herrn Ministerpräsidenten Hendrik Wüst vom 20. September 2023 (Anlage zu [StGB-Pressenteilung vom 21. September 2023](#)).

Ein solcher Abbau würde nicht zuletzt zu einer Verbesserung der kommunalen Krisenresilienz führen, deren eklatante Schwäche angesichts der bevorstehenden Herausforderungen umso deutlicher zu Tage tritt.

Nicht erreicht werden kann eine signifikante Verbesserung der Finanzausstattung indes durch die Anspannung der eigenen örtlichen Ertragskräfte. Diese sind ausgeschöpft. Die Städte und Gemeinden haben bereits in der Vergangenheit vielfach durch Steuererhöhungen auf die strukturelle Unterfinanzierung seitens der staatlichen Ebene reagieren müssen, was NRW zu einem Hoch(real)steuerland hat werden lassen. Diese unsachgemäße Verlagerung von Finanzierungslasten auf die örtlichen Steuerzahler fortzusetzen oder gar noch ausbauen zu müssen, ist nicht mehr vermittelbar. Dies gilt auch und insbesondere mit Blick auf die am 1. Januar 2025 umzusetzende **Grundsteuerreform**. Gerade vor diesem Hintergrund wäre es unverantwortlich, die Städte und Gemeinden nun in die Notwendigkeit flächendeckender Grundsteuer-Erhöhungen zu drängen, weil sie dadurch – zusätzlich zur Mehrbelastung ihrer Bürgerinnen und Bürger – als „wortbrüchig“ mit Blick auf das von staatlicher Seite gegebene „Versprechen“ einer aufkommensneutralen Reformumsetzung dastünden.

Eine Trendwende hin zum Abbau des strukturellen kommunalen Finanzierungsdefizits deutet sich nach wie vor jedoch nicht an. Das Land insistiert derzeit darauf, dass es selbst keinerlei finanziellen Spielräume habe, um die kommunale Finanzausstattung zu verbessern – obwohl, wie wir in unserer Stellungnahme zum Landeshaushalt 2024 festgestellt haben, dessen Volumen gegenüber dem Vorjahresansatz um ca. 7 % steigt, während die Haushaltsmittel zugunsten der Städte, Gemeinden und Kreise nur minimal um 0,3 % steigen.

Auch der alternative bzw. ergänzende Weg, die Kommunen im pflichtigen Aufgabenbereich ertragswirksam von kostenträchtigen Standards – oder gar ganzen Aufgaben(bereichen) – zu entlasten, darf nicht aus den Augen verloren werden. Gerade wenn das Land auf eigene Mittelknappheit verweist, wäre dies ein gangbarer Weg, um den krisengeschüttelten Kommunen effektiv zu helfen – sei es durch den Abbau von Standards im Kompetenzbereich des Landes, sei es durch Einflussnahme beim Bund, um dortige Standardsetzung zurückzubauen und insbesondere auch deren Neuaufwuchs zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Städte- und Gemeindebund die jüngste Initiative des Landes, das Thema Standards und Bürokratieabbau wieder auf die politische Agenda zu nehmen. Die Erfahrungen aus vergangenen Jahrzehnten geben allerdings wenig Anlass zu Zuversicht, dass ein solcher Prozess kurzfristig zu nennenswerten Erleichterungen oder Entlastungen führen wird.

Insofern halten wir an unserer primären Forderung nach einer Verbesserung der finanziellen Grundausrüstung weiterhin in aller Deutlichkeit fest.

II. Kurzfristig wirksame Hilfestellungen

Soweit kein signifikanter Zuwachs der kommunalen Mittel aus staatlichen Finanzierungsquellen bzw. ein effektiver Standardabbau realisiert werden kann, kann allenfalls noch der verbindliche Rechtsrahmen für die kommunale Haushaltswirtschaft gelockert werden, um den *rechtlichen* Handlungsspielraum vor Ort – bei gleichbleibend unzureichender Mittelausrüstung – zu erweitern, regelmäßig um den Preis von Abstrichen bei der Nachhaltigkeit/Generationengerechtigkeit der Finanzierung oder der Gestattung höherer haushalterischer Risiken.

Dieser Weg ist von Landesseite zuletzt mit dem [NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz](#) (NKF-CUIG) besprochen worden, das nach dem Willen der Regierungsfractionen jedoch letztmalig auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2023 Anwendung finden soll. Ab dem Haushaltsjahr 2024 ist eine Isolierung Corona- bzw. kriegsbedingter Schäden mithin ausgeschlossen. Der damit bereits für das kommende Haushaltsjahr drohende „Rückfall“ auf die regulären Mechanismen des Haushaltsrechts wäre – soweit echte Finanzhilfen weiterhin ausbleiben – in der aktuellen Situation jedoch nicht sachgerecht. Die regulären Mechanismen des Haushaltsrechts können auf krisenhafte Bedingungen wie derzeit kaum flexibel reagieren. Blicke es haushaltsrechtlich beim Status quo, müssten laut einer Blitzumfrage unseres Verbandes rund 40 % der Mitglieder im kommenden Jahr in die Haushaltssicherung; weitere 20 % könnten dies zumindest nicht ausschließen.

Käme es dazu, würden die Risiken der aktuellen kommunalen Finanzkrise nicht nur monetär, sondern auch zulasten des rechtlichen Handlungs- und Gestaltungsrahmens auf die kommunale Ebene durchschlagen.

Für den Städte- und Gemeindebund NRW sind – abgesehen vom mangelnden politischen Willen – nach wie vor keine Gründe erkennbar, warum eine weitere Verlängerung des NKF-CUIG nicht möglich und auch sachgerecht sein sollte.

Insbesondere die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs sind mitnichten „abgearbeitet“. Eine befristete Verlängerung würde entlang mittlerweile bekannter und eingeübter Strukturen den Haushaltsausgleich erleichtern, und das mit einem Minimum an Gesetzgebungsaufwand.

Neben einer Verlängerung des NKF-CUIG sehen wir noch einen weiteren Ansatz für eine schnelle wirksame Unterstützung, nämlich eine **befristete Aussetzung von Abschreibungspflichten**. Ein solches Moratorium hätte eine enorme Entlastungswirkung für die Städte und Gemeinden zur Folge, ohne dabei allzu stark in die Grundsätze des NKF einzugreifen, wenn das jeweilige Aussetzungsvolumen ratierlich über die danach verbleibende Abschreibungsdauer verteilt oder am Ende der ursprünglichen Abschreibungsdauer angehängt werden würde.

Beide Maßnahmen wären erkennbar wirksam, mit überschaubarem Aufwand umsetzbar und dürften wenig Kontroversen innerhalb der kommunalen Familie auslösen.

B. Entwurf eines 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes

Vor diesem Hintergrund ist der nun vorliegende Referentenentwurf eines *Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen* (3. NKFVG) einzuordnen.

I. Allgemeine Bewertung

Einleitend müssen wir feststellen, dass die zeitlichen Abläufe und das Beteiligungsverfahren für ein solches komplexes gesetzgeberisches Unterfangen vollkommen unangemessen und inakzeptabel sind! Derart weitreichende Eingriffe in die GO lassen sich in der Kürze der Zeit weder entwerfen noch bewerten, ohne dass man Gefahr läuft, die Widerspruchsfreiheit des Normsystems zu riskieren und unerwünschte „Nebenwirkungen“ zu schaffen. Wir verweisen zur Untermauerung dieser generellen Einschätzung auf die Detailanmerkungen unter II., die auf einer ersten und nur summarischen Prüfung durch unsere Gremien beruhen. Die dort formulierten Fragen zeigen, warum es sinnvoll erscheint, Beteiligungsverfahren nicht allzu sehr zu verkürzen.

Zudem kann der vorgelegte Entwurf erst dann abschließend bewertet werden, wenn uns auch die Überarbeitung der KomHVO NRW vorliegt, die Entlastungen des Ergebnishaushalts zu regeln und damit ein wesentlicher Bestandteil der Novellierung zu werden verspricht; daher wird sich erst in ihrem Lichte der Wirkungsgrad der Novellierung seriös beurteilen lassen.

In vielen Einzelregelungen wird das Bemühen um rasch wirkende haushaltsrechtliche Erleichterungen erkennbar: andere Regelungsvorhaben wirken aber auch auf den zweiten Blick eher kontraproduktiv und schaffen neue Probleme, statt alte zu lösen.

Eine Gesetzesberatung komplexer Änderungen der GO in einem stark beschleunigten Verfahrens wäre u.E. nur zu rechtfertigen, wenn es keine Alternative gäbe, was allerdings nicht der Fall ist (siehe oben die Vorschläge unter A. II.). Eine Verlängerung des NKF-CUIG bzw. ein Moratorium für Abschreibungspflichten wären geeignet, den Kommunen eine effektive haushaltsrechtliche Hilfestellung an die Hand zu geben, ohne sich auf ein überstürztes Beteiligungsverfahren und ex ante kaum einschätzbare Umsetzungsschwierigkeiten einlassen zu müssen.

Wenn weder die Verlängerung des NKF-CUIG noch eine temporäre Aussetzung von Abschreibungen umgesetzt wird, dann sollte aber jedenfalls der vorliegende Gesetzentwurf in einem zweistufigen Verfahren weiterverfolgt werden. Zunächst sollte das Verfahren strengstens auf diejenigen Aspekte beschränkt werden, die zwingend notwendig wären, um das flächendeckende Abgleiten in die Haushaltssicherung im Jahr 2024 zu verhindern. Alle darüberhinausgehenden Regelungen sollten in ein weiteres Gesetzgebungsverfahren ausgegliedert und mit angemessenem zeitlichem Vorlauf in der ersten Jahreshälfte 2024 beraten werden.

Unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass wir allein eine solche Aufspaltung des Gesetzentwurfs und ein mehrstufiges Verfahren aktuell für angemessen halten, nehmen wir rein vorsorglich noch zu den Einzelheiten des Gesetzentwurfs Stellung. Wegen der in der Kürze der Zeit nur rein summarisch möglichen Prüfung behalten wir uns weitere Ergänzungen ausdrücklich vor.

II. Zu Artikel 1 – Änderung der Gemeindeordnung

1. Haushaltsausgleich

Das Rechtsregime für den Haushaltsausgleich soll grundlegend angepasst werden (§§ 75, 79 und 95 GO-E).

Dabei fällt zunächst auf, dass die gesetzliche Definition des Haushaltsausgleichs in § 75 Abs. 2 GO im Vergleich zur bisherigen Rechtslage deutlich verschärft werden soll. Die gesetzliche Fiktion des Haushaltsausgleichs bei Verwendung der Ausgleichsrücklage (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO) wird gestrichen und der verbleibende Tatbestand des strukturellen Haushaltsausgleichs sogar noch dadurch erschwert, dass dieser künftig unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren gelingen muss (§ 75 Abs. 2 Satz 2 GO-E), was bei Nutzung der neuen Vortragsmöglichkeit für Jahresfehlbeträge ab dem ersten Jahr, in das vorgetragen werden soll, eine zusätzliche Belastung darstellte.

Die Zahl der Kommunen, die danach künftig noch einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen könnten, dürfte sich drastisch reduzieren. Innerhalb der für die Planung in § 79 Abs. 3 GO-E beschriebenen Stufenfolge wäre nur noch der aufwandsreduzierende globale Minderaufwand für einen Haushaltsausgleich nutzbar, während bei Verwendung der Ausgleichsrücklage oder der Vortragsmöglichkeit für Jahresfehlbeträge zwar ein „gesetzmäßiger Haushaltsplan“ (vgl. Seite 8 der Begründung), aber gemäß § 75 Abs. 2 GO-E kein ausgeglichener Haushalt vorläge. Daran vermag auch die – insoweit missverständliche – Formulierung in § 84 Abs. 2 Satz 1 GO-E („*Ausgleich eines geplanten Jahresfehlbetrages durch Vortrag*“) nichts zu ändern.

Bei Nutzung des Fehlbetragsvortrags wäre sogar die Feststellung eines „gesetzmäßigen“ Haushalts fraglich, da jener zwar in § 79 Abs. 3 Satz 2 bzw. § 95 Abs. 2 Satz 3 GO-E gestattet wird, zugleich aber der Vorschrift des § 75 Abs. 2 Satz 1 GO widerspräche, wonach der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein muss. Dies wäre beim Vortrag eines Jahresfehlbetrags gerade nicht der Fall. Vermieden werden könnte dieser Widerspruch (nur) durch eine Anpassung des § 75 Abs. 2 Satz 1 GO.

Wir können indes grundsätzlich nicht nachvollziehen, warum die skizzierte Einengung der Haushaltsausgleichs überhaupt unternommen werden soll. Stattdessen erschiene es konsequent, die bisherige Regelung des Haushaltsausgleichs an die mehrstufige Neureglung anzupassen, etwa in folgender Form:

„Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen ~~unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren~~ erreicht oder übersteigt. Die Verpflichtung des Satzes 1 gilt als erfüllt, wenn die Differenz des Gesamtbetrages der Erträge und des Gesamtbetrages der Aufwendungen durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. In den Fällen des Satzes 2 und 3 sind Jahresfehlbeträge aus Vorjahren zu berücksichtigen, soweit sie in dem Jahr zu verrechnen sind oder verrechnet werden sollen.“

Zumindest aber sollte der bisherige fiktive Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren erhalten bleiben.

2. Stufenfolge des § 79 Abs. 3 GO-E

Die neue Vorschrift des § 79 Abs. 3 GO-E ist mit zwei wesentlichen Einschränkungen versehen. Erstens setzt die Anwendbarkeit von globalem Minderaufwand und Ausgleichsrücklage formal die „Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten“ voraus. Zweitens soll die Nutzung der Vortragsmöglichkeit von Jahresfehlbeträgen davon abhängen, dass „ein Ausgleich des Jahresergebnisses nach Satz 1 nicht erreichbar ist“.

Nähme man diese Einschränkungen beim Wort, wäre das neue Ausgleichsregime kaum noch nutzbar. Eine Pflicht zur Ausschöpfung „aller“ Ertragsmöglichkeiten kollidierte im Übrigen mit der Regelung des § 77 GO, die – deutlich enger – in Abs. 3 eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen normiert.

Wir schlagen daher vor, die genannten Einschränkungen im Sinne kommunaler Selbstverwaltung zu streichen oder zumindest begrifflich so zu entschärfen, dass die Regelung des § 79 Abs. 3 GO-E – auch und gerade in Krisenzeiten – praktisch vollumfänglich nutzbar wird.

3. Vortrag von Jahresfehlbeträgen

Hinsichtlich der neuen Möglichkeit, Jahresfehlbeträge in nachfolgende Haushaltsjahre vorzutragen, besteht weiterer Klarstellungsbedarf.

Zumindest theoretisch denkbar wäre, Fehlbeträge aus Vorjahren mit Fehlbeträgen des aktuellen Jahres zu verrechnen und den kumulierten Fehlbetrag erneut in bis zu drei Haushaltsjahre vorzutragen („Kettenvortrag“). Zumindest in der Begründung sollte deshalb klargestellt werden, dass vorgetragene Fehlbeträge aus Vorjahren und der Fehlbetrag des aktuell betrachteten Haushaltsjahres untereinander jeweils strikt zu trennen bleiben. Aus dieser Trennung von Jahresergebnis und „Verlustvorträgen“ folgt dann nicht nur, dass Kettenvorträge ausgeschlossen sind, sondern auch, dass in demselben Haushaltsjahr beispielsweise ein Fehlbetrag mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen ist, während ein anderer neu oder weiterhin vorgetragen werden darf.

Außerdem sollte deutlicher werden, von welchem Vortragszeitraum § 79 Abs. 3 Satz 2 GO-E einerseits und § 95 Abs. 2 Satz 3 GO-E andererseits ausgehen. Nach unserem Verständnis endet der Vortrag – gleichgültig, ob aufgrund Planung oder Jahresabschluss – im dritten Haushaltsjahr nach demjenigen, in dem der Fehlbetrag entstanden ist. Insbesondere beginnt der Dreijahreszeitraum nicht etwa mit der Feststellung des Fehlbetrags im Jahresabschluss neu zu laufen. Die derzeitige Formulierung des § 95 Abs. 2 Satz 3 GO-E könnte insoweit klarer ausfallen (vgl. unseren an der wesentlich deutlicheren Formulierung des § 79 Abs. 3 Satz 2 GO-E orientierten Vorschlag dazu weiter unten).

§ 95 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GO-E lautet derzeit:

„Ein Jahresfehlbetrag im Jahresabschluss soll unverzüglich gedeckt werden. Er soll im Jahresabschluss durch Entnahme aus der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden. Ein danach verbleibender Jahresfehlbetrag ist nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage auszugleichen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden kann.“

Satz 3 erscheint indes deutlich zu eng. Nach unserer Lesart sollte der Fehlbetrag auch bereits im ersten oder zweiten Jahr des Vortrags durch die allgemeine Rücklage gedeckt werden dürfen. Im Vorfeld dieses Schritts sollten außerdem nicht nur Jahresüberschüsse, sondern mit Blick auf Satz 2 auch die Ausgleichsrücklage eingesetzt werden dürfen. Dem Sinn und Zweck der Regelung dürfte daher folgende Formulierung eher entsprechen:

*„Ein danach verbleibender Jahresfehlbetrag ist **nach drei Jahren spätestens im dritten darauffolgenden Haushaltsjahr** mit der allgemeinen Rücklage auszugleichen, soweit er nicht **mit Jahresüberschüssen** in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt **werden kann wird**.“*

Schließlich wird aus der Praxis darauf hingewiesen, dass Jahresfehlbeträge, auch wenn sie vorgetragen werden, bereits im Jahr ihres Entstehens konsequenterweise als Verlustvortrag darzustellen wären und als solcher von Beginn an das bilanzielle Eigenkapital belasten müssten. Dieser Verlustvortrag wäre (spätestens) nach drei Jahren dann lediglich noch innerhalb des Eigenkapitals zulasten der allgemeinen Rücklage umzuverteilen. Ob diese Sichtweise auch vom Gesetzentwurf intendiert ist, wird daraus nicht eindeutig erkennbar.

4. Haushaltssicherungskonzept

Ein Haushaltssicherungskonzept soll künftig in drei Fallgruppen zum Tragen kommen (können):

1. bei einem Verzehr der allgemeinen Rücklage in einem Haushaltsjahr von mehr als 25% (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO-E);
2. bei Überschuldung (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E);
3. im Falle eines Vortrags von Jahresfehlbeträgen, „*wenn die stetige Erfüllung der Aufgaben nach § 75 Absatz 1 Satz 1 nicht gesichert erscheint*“, wobei die Anordnung im Ermessen der Aufsichtsbehörde stehen soll (§ 84 Abs. 2 Satz 4 GO-E).

Die erste Fallgruppe entspricht, abgesehen von einer begrifflichen Anpassung, der bisherigen Regelung. Der neu eingefügte Begriff „Planjahr“ scheint hier allerdings im Sinne von „nächstem zu planendem Haushaltsjahr“ (aktuell 2024) verwendet zu werden, während § 84 das erste „Planungsjahr“ mit dem laufenden Haushaltsjahr (aktuell 2023) gleichsetzt.

Angesichts der – neuen – zweiten Fallgruppe sei darauf hingewiesen, dass überschuldete Kommunen das Haushaltssicherungskonzept nicht etwa regulär durch ein Erreichen des Haushaltsausgleichs wieder verlassen könnten, sondern dazu immer der vollständige Abbau ihrer Überschuldung notwendig wäre, weil der Tatbestand des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E ansonsten dauerhaft erfüllt bliebe. § 76 Abs. 2 GO verstehen wir gleichwohl so, dass schon bei Darstellung des Haushaltsausgleichs ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorliegt.

Die – ebenfalls neue – dritte Fallgruppe sollte gestrichen werden. Es wäre unangemessen, eine so weitreichende Restriktion wie ein Haushaltssicherungskonzept von derart unbestimmten Rechtsbegriffen abhängig zu machen und überdies noch in das Ermessen der Aufsichtsbehörde zu stellen. Deren Entscheidung käme außerdem erst zu einem sehr späten Zeitpunkt – deutlich nach dem Haushaltsbeschluss. Stattdessen erscheint die für einen Vortrag von Jahresfehlbeträgen in § 84 Abs. 2 GO-E vorgesehene Genehmigung (ggf. verbunden mit Bedingungen und Auflagen) als Kontrollinstrument völlig ausreichend, zumal die restringierende Wirkung von Bedingungen und Auflagen durchaus nahe an diejenige eines Haushaltssicherungskonzeptes heranreichen kann. Darüber hinaus wird der Vortrag von Jahresfehlbeträgen bereits von der Regelung § 75 Abs. 4 GO-E erfasst, da auch die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung Teil der Haushaltssatzung ist. Insofern könnte auf § 84 Abs. 2 GO-E wohl sogar insgesamt verzichtet werden.

Hilfsweise wäre durch eine – zumindest untergesetzliche – verbindliche Regelung eindeutiger und praxistauglicher Auslegungskriterien die einheitliche Rechtsanwendung aller Aufsichtsbehörden unbedingt sicherzustellen.

Im Übrigen suggeriert die Begründung zum Gesetzentwurf auf Seite 8, dass – unabhängig von § 76 GO-E – bereits aufgrund des Genehmigungserfordernisses nach § 75 Abs. 4 für die Verringerung der allgemeinen Rücklage die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts im Wege einer Bedingung oder Auflage verlangt werden könnte. Das kann im Ergebnis jedoch nicht im Sinne des Gesetzentwurfs sein – allein schon deswegen, weil ansonsten die Neuregelung des § 84 Abs. 2 Satz 4 GO-E überflüssig wäre.

Mit der Neuregelung des § 76 Abs. 3 GO-E schließlich scheint uns keine Änderung der materiellen Rechtslage verbunden zu sein. Die Regelung hätte damit allenfalls klarstellende Funktion.

5. Nachtragsatzung

Die Streichung des § 81 Abs. 2 Satz 2 GO konnten wir, auch in Ansehung der Begründung, nicht nachvollziehen. Die Regelung scheint zumindest klarstellende Funktion zu haben, weshalb auf die Streichung verzichtet werden kann.

6. Regelungen im Vorgriff auf eine staatliche Altschuldenlösung

Der Gesetzentwurf sieht an verschiedenen Stellen Regelungen vor, die offensichtlich als Zugeständnis an den Bund dienen sollen, der seinen Eintritt in eine Kommunal-Altschuldenlösung

unter anderem an „*haushalts- und aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen*“ auf Landesebene knüpft, „*die einem erneuten Aufwuchs der Verschuldung effektiv entgegenwirken*“ (vgl. Monatsbericht des BMF, November 2022).

Zu den genannten Regelungen dürfte etwa § 89 Abs. 4 GO-E zählen. Danach sollen nach dem 31. Dezember 2023 aufgenommene Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden. Diese Regelung hätte erhebliche Auswirkungen für die kommunale Familie, nicht nur mit Blick auf steigende Finanzierungskosten. Ohne zusätzliche staatliche Finanzhilfen würde es vielfach nur möglich sein, die „alten“ Kredite durch neue Kredite mit nahezu gleichem Volumen zu ersetzen.

Um die mit dieser und anderen für den Bund gedachten Vorschriften verbundene Belastung sinnvoll „aufwiegen“ zu können, braucht es einen zeitlichen Gleichlauf mit dem Inkrafttreten einer vollständigen Altschuldenlösung unter jeweils angemessener Beteiligung des Bundes, des Landes und der Altschulden-Kommunen. Die haushaltsrechtlichen Restriktionen bereits im Vorgriff auf eine – derzeit insbesondere zwischen Bund und Land noch nicht garantierte – Einigung in Kraft treten zu lassen, wäre unverhältnismäßig, weil nicht erforderlich, und stellte eine zu einseitige Belastung aller (!) NRW-Kommunen dar. Im Hinblick auf diesen letztgenannten Aspekt wäre ohnehin zu prüfen, inwieweit die vom Bund skizzierten Restriktionen nicht (zunächst) nur für diejenigen Kommunen gelten könnten, die von der Altschuldenlösung auch direkt profitieren würden.

Die entsprechenden Teile des Gesetzentwurfs sollten daher von vornherein später in Kraft treten als die Regelungen im Übrigen – frühestens zum 1. Januar 2025, der nach derzeitigem Diskussionsstand den Umsetzungsbeginn der angekündigten Altschuldenlösung markieren soll. ...

7. Rotation der Jahresabschlussprüfer

Nach § 102 Abs. 2 Satz 1 GO kann die Gemeinde bestimmte Dritte mit der Jahresabschlussprüfung beauftragen. Gemäß § 102 Abs. 2 Satz 2 GO-E soll nun – neu – ein Wechsel der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers erfolgen, wenn diese oder dieser fünf aufeinanderfolgende Jahresabschlüsse oder Gesamtabchlüsse geprüft hat, sofern nicht Gründe für einen früheren Wechsel vorliegen. Wir verstehen diese Regelung dahingehend, dass zu ihrer Erfüllung ein Wechsel der die Prüfung verantwortenden Person innerhalb der beauftragten Organisation genügt (interne Rotation) und bitten um eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Gesetzesbegründung.