



**Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen**

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

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

27.11.2023

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

Ergänzende Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf

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

aufgrund der Beratungen im Rahmen der 172. Sitzung unseres Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft, die am 22.11.2023 in Bergisch-Gladbach stattgefunden hat, möchten wir unsere Stellungnahme vom 20.11.2023 wie folgt ergänzen:

1. Zu § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO (5%-Schwelle)

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Streichung der Regelung des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO vor. Danach hat die Gemeinde zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn bei der Aufstellung der Haushaltssatzung in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern.

Der Gesetzentwurf ist insgesamt darum bemüht, die bisherige „Fixierung“ des Gemeindehaushaltsrechts auf die Haushaltsplanung vor dem Hintergrund der Beobachtung abzuschwächen, dass das Rechnungsergebnis (das „Ist“) regelmäßig besser als die vorangehende Planung ausfällt. Insofern erscheint es uns konsistent, künftig ein schon heute aufzustellendes Haushaltssicherungskonzept nicht mehr von der durchaus unscharfen Mittelfrist-Planung abhängig zu machen. Zugleich erscheint die 5%-Schwelle mehr oder weniger willkürlich gewählt. Wir tragen die Streichung des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO deshalb mit.

Zugleich nehmen wir aber auch Stimmen außerhalb unseres Verbandes wahr, die einer Streichung entgegentreten. Für den Fall, dass die Streichung vor diesem Hintergrund noch einmal in Frage gestellt werden sollte, weisen wir vorsorglich auf Folgendes hin:

Bliebe die Vorschrift in ihrer heutigen Form erhalten, würde die Haushaltssicherungspflicht weiterhin – zumal bei den derzeitigen finanziellen Aussichten – sehr zeitnah greifen, und zwar auch bei Nutzung des neu geregelten Verlustvortrags. Denn auch dieser wäre spätestens im dritten auf den Vortrag folgenden Haushaltsjahr planerisch mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Unterstellt, dass jeweils Verlustvorträge > 5% in Rede stehen, würde so ein Vortrag jeweils im Haushalt 2024 (Verrechnung: 2027) und 2025 (Verrechnung: 2028) genügen, um bereits im Haushaltsjahr 2025 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Würde man bereits ein Defizit aus dem Jahresabschluss für das laufende Haushaltsjahr 2023 vortragen wollen (was wegen des rückwirkend geplanten Inkrafttretens möglich wäre), dann wäre ggf. schon mit dem 2024er-Haushalt ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dies passt, wie eingangs skizziert, eigentlich nicht zu der Beobachtung relevanter Planungsunschärfen.

Insofern könnten wir uns vorstellen, künftig das Einsetzen haushaltsrechtlicher Maßnahmen zwar weiterhin von der Entwicklung der allgemeinen Rücklage abhängig zu machen, aber die Perspektive zu verändern: Maßgeblich sollte nicht mehr allein der (unsichere) Blick nach vorne sein, sondern eine Zusammenschau aus der Planung für das kommende Haushaltsjahr mit einem Rückblick auf die tatsächliche Entwicklung in der Vergangenheit.

Denkbar wäre etwa, eine ab dem Haushaltsjahr 2024 eintretende Haushaltssicherungspflicht davon abhängig zu machen, ob für 2024 eine Abschmelzung der allgemeinen Rücklage geplant ist, und ergänzend zu betrachten, wie sich die allgemeine Rücklage in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 entwickelt hat, für die bereits Jahresabschlüsse vorliegen müssten. Ob auch die voraussichtliche Entwicklung im jeweils laufenden Haushaltsjahr zu berücksichtigen wäre, bedürfte der Diskussion. Bei dieser Herangehensweise würde auch das Instrument des Verlustvortrags effektiver.

Im Übrigen könnte auch darüber nachgedacht werden, inwieweit die Höhe der Schwelle (derzeit 5%) nicht auch angehoben werden könnte.

Zusammenfassend sprächen aus unserer Sicht folgende Argumente für eine solche Lösung:

1. Die Entwicklung der allgemeinen Rücklage behielte ihre Warnfunktion für den kommunalen Haushalt.
2. Durch das Anknüpfen (auch) an die Ist-Ergebnisse vergangener Jahre ist die Aussagekraft gegenüber dem reinen Abstellen auf Plandaten erhöht.
3. Die Kommunen hätten automatisch ein gesteigertes Interesse an der zeitnahen Vorlage der Jahresabschlüsse, wenn das Fehlen derselben ansonsten die Genehmigungsfähigkeit des nächsten Haushalts in Frage stellen würde. Insofern wären dann auch die in § 123 E-NKF-WEG vorgesehenen zusätzlichen Druckmittel entbehrlich.

2. Zu § 89 Abs. 4 GO-E

Gemäß § 89 Abs. 4 GO-E sollen die von der Gemeinde nach dem 31. Dezember 2023 aufgenommenen Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden.

Wir bekräftigen nochmals die in unserer Stellungnahme vom 20.11.2023 (dort Seite 8) erhobene Forderung, diese Regelung zumindest erst zu einem späteren Zeitpunkt – frühestens zum 01.01.2025 – in Kraft treten zu lassen.

3. Zu § 123 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 GO-E

Wir bekräftigen auch hier noch einmal unsere Forderung, die vorgesehene Ergänzung des § 123 Abs. 2 GO zu streichen, und verweisen auf unsere Stellungnahme vom 20.11.2023 (dort Seite 11).

Rein vorsorglich möchten wir zusätzlich auf Folgendes hinweisen:

Die vorgesehene Regelung würde für sämtliche denkbaren Rechtsverstöße gelten. Ihre Rechtsfolge wäre jedoch jedenfalls in vielen (wir meinen sogar: in allen) Fällen unverhältnismäßig. Sollte die geplante Regelung ihrem Sinn und Zweck nach nur für bestimmte Rechtsverstöße gedacht sein, so wäre dies normtextlich – jedenfalls aber innerhalb der Gesetzesbegründung – unmissverständlich klarzustellen, um die Gefahr einer breiten Anwendung auf sämtliche Rechtsverstöße zu bannen.

Außerdem müsste eine derart weitgehende und sensible rechtsaufsichtliche Maßnahme von vornherein allein der Obersten Aufsichtsbehörde vorbehalten bleiben. Die in § 123 Abs. 2 Satz 2 GO-E vorgesehene Möglichkeit des „Ansichziehens“ genügt nicht.

Abschließend möchten wir aber noch einmal für unsere Sichtweise werben, dass die geplante Regelung insbesondere in Fällen problematisch wäre, in denen die zugrunde liegenden Rechtsverstöße umstritten sind. Ein typisches Beispiel für eine solche Konstellation wäre für uns die Rechtsfrage, ob die Vorschrift des § 116a GO auch auf Sachverhalte vor dem 01.01.2019 anwendbar ist, also auch Gesamtabschlüsse für vorherige Haushaltsjahre durch Beteiligungsberichte ersetzt werden können. Anders als die Landesregierung sind wir dieser Auffassung (vgl. dazu ausführlich *Hamacher*, ZKF 2019, 82 ff.). Würde in einem solchen Fall das in § 123 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GO-E vorgesehene Druckmittel zum Einsatz kommen, eine gerichtliche Klärung Jahre später jedoch unsere Rechtsauffassung bestätigen, wären im Hinblick auf das fragliche Förderprogramm für die Gemeinde möglicherweise irreversible Schäden eingetreten, die wiederum die Frage einer möglichen Haftung der Rechtsaufsicht aufwürfen.

Aus unserer Sicht ist bereits dieses Beispiel Grund genug, von dem Regelungsvorhaben wieder Abstand zu nehmen.

4. Moratorium für Abschreibungspflichten

Wir haben bereits vorgeschlagen, als möglichen Baustein für kommende haushaltsrechtliche Erleichterungen eine temporäre Aussetzung von Abschreibungspflichten vorzusehen (vgl. insoweit unsere Stellungnahme vom 20.11.2023 auf Seite 4).

Für den Fall, dass das Land diesem Vorschlag nicht folgen sollte, möchten wir vorsorglich auch an die Regelungsmöglichkeit erinnern, den Aufwand für Abschreibungen zumindest für eine gewisse Zeit nicht für den Haushaltsausgleich zu berücksichtigen.

5. Übergangsvorschriften

Es ist absehbar, dass aufgrund der Zeitabläufe im Gesetzgebungsverfahren ein Teil der Kommunen ihre Haushalte nach derzeit geltendem und ein Teil möglicherweise nach novelliertem Recht aufstellen wird. Für diesen Fall sollte klargestellt werden, wie mit Haushaltssicherungskonzepten nach altem Recht umzugehen ist, die nach neuem Recht entbehrlich gewesen wären.

Wir bitten um Berücksichtigung dieser ergänzenden Ausführungen und stehen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung:


Claus Hamacher