

05.12.2023

Antrag

der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

I. Ausgangslage

In unseren Kommunen - Städten, Gemeinden und Kreisen - entscheidet sich das Funktionieren und die Qualität staatlicher und gesellschaftlicher Daseinsvorsorge. Sie sind die Orte, an denen unsere Kinder zur Schule gehen, unsere Familien und Freunde leben und wo wir arbeiten. Sie sind es, die entscheidend dazu beitragen, dass wir uns sicher fühlen, dass wir Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung haben, dass unsere Straßen, Rad- und Fußwege sowie Brücken in gutem Zustand sind, Bus und Bahn verlässlich fahren und dass unsere Parks und öffentlichen Plätze grün, gepflegt und zugänglich sind.

Unsere Kommunen sind auch die Orte, an denen zukünftige Generationen aufwachsen werden und deshalb tragen wir eine besondere Verantwortung, sie nachhaltig und zukunftssicher zu gestalten. Das betrifft nicht nur den Schutz des Klimas und unserer natürlichen Umwelt, sondern auch den Aufbau einer leistungsfähigen und zukunftsfähigen Infrastruktur, die in der Lage ist, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen. Energieeffizienz, Elektrifizierung, Digitalisierung, Barrierefreiheit, Klimafolgenanpassung und nachhaltiges Bauen sind nur einige der Schlüsselbegriffe, die in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle spielen und bei denen unsere Kommunen vor großen Investitionsbedarfen stehen. Einzelstudien zu unterschiedlichen Sektoren lassen alleine im Bereich Klimaschutz ein notwendiges Investitionsvolumen von bundesweit mindestens 250 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren erwarten.

Der wichtigste Schlüssel, um die Investitionstätigkeit der Kommunen weiter zu steigern, ist die Verbesserung ihrer finanziellen und personellen Handlungsfähigkeit. Dazu gehört der Einstieg in eine kommunale Altschuldenlösung ab dem Jahr 2025, um den Handlungsspielraum besonders schuldenbelasteter Kommunen zu erweitern. Darüber hinaus kann ein modernes kommunales Haushaltsrecht dazu beitragen, dass unsere Kommunen den Herausforderungen der Zukunft effektiv begegnen können.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) und die Kommunale Haushaltsverordnung (KomHVO NRW) legen die Regeln und Verfahren fest, die Kommunen bei der Verwaltung ihrer Finanzen einhalten müssen. CDU und Grüne haben sich daher im Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen darauf verständigt, das NKF vor dem Hintergrund des Klima- und Ressourcenschutzes zu evaluieren. Die Regeln, nach denen Kommunen ihr Anlagevermögen

bewerten und abschreiben müssen, hat entscheidende Auswirkungen auf ihre finanziellen Spielräume und Investitionsmöglichkeiten.

Weiterentwicklung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ mit Ausweitung der Aktivierungsmöglichkeiten kann Investitionsförderung sinnvoll ergänzen

Die derzeitige Ausgestaltung des NKF und der KomHVO NRW beschränken in einigen wesentlichen Punkten die Fähigkeit der Gemeinden, Investitionen in ihr Anlagevermögen flexibel und wirklichkeitsnah zu gestalten. Diese Beschränkungen entstehen zum einen durch rechtliche Vorgaben, die nicht ausreichend auf die spezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen der Gemeinden zugeschnitten sind. Zum anderen erweisen sich die bestehenden Regelungen oft als zu starr und unflexibel, um den dynamischen Entwicklungen und Anforderungen der Gemeinden gerecht zu werden.

Insbesondere die Vorschriften des § 36 Abs. 2 ff. KomHVO NRW bedürfen einer kritischen Überprüfung und gegebenenfalls einer Anpassung. Diese Vorschriften regeln die Bilanzierung von Anlagevermögen und schreiben beispielsweise vor, welche Bestandteile eines Gebäudes oder eines Grundstücks als Anlagevermögen behandelt und somit aktiviert werden können. Dies betrifft entscheidende Bestandteile kommunaler Infrastruktur, wie z. B. Heizungsanlagen, Energiespeicher, Fassadendämmungen, Sanitäranlagen, Erdbohrungen und Erdsonden, Zisternen, aber auch Bestandteile von Straßen, Wegen, Plätzen und Grundstücken wie Geh- und Radwege, Bordsteinabsenkungen, Blindenleitstreifen oder Querungshilfen.

Ein zentraler Kritikpunkt an den bestehenden Regelungen besteht darin, dass sie nicht ausreichend differenzieren und zu starre Kategorien verwenden. So werden beispielsweise ausgetauschte oder hinzugefügte Gebäudekomponenten und Gebäudebestandteile sowie einzelne Bestandteile von Straßen, Wegen, Plätzen und Grundstücken derzeit regelmäßig nicht aktiviert. Dies kann dazu führen, dass Investitionen in diese Bereiche für die Gemeinden weniger attraktiv sind, da sie die Kosten hierfür nicht in vollem Umfang in ihrer Bilanz berücksichtigen können. Dies kann negative Auswirkungen auf die Qualität der kommunalen Infrastruktur und Dienstleistungen haben.

Ebenfalls bedarf es einer Überarbeitung der Bilanzierung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens im Sinne der zirkulären Wirtschaft (Cradle-to-Cradle). Der NKF-Erlass vom 9. März 2023 hat hier bereits wichtige Weichen gestellt und eine Aktivierung der jeweiligen Restwerte ermöglicht. Jedoch fehlt es noch an einer entsprechenden Überführung dieser wichtigen Regelung in die KomHVO NRW.

Des Weiteren bestehen derzeit keine haushaltsrechtlichen Grundlagen für die Hinzurechnung und Aktivierung von Aufwendungen im Zuge der Bauleitplanung, wie zum Beispiel für Gutachten und Personalkosten. Dies gilt auch für Aufwendungen im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung sowie kommunaler Hochwasserschutzkonzepte. Die Ausweitung der Aktivierungsmöglichkeiten im NKF könnte ein wichtiger Impuls sein, um den Kommunen die dringend notwendigen Investitionen in Zukunftsaufgaben zu erleichtern. Durch mehr Flexibilität könnten vergleichsweise leicht entscheidende Anreize gesetzt werden, damit Kommunen verstärkt in Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Digitalisierung investieren können.

„Smart-Boards“ statt „Flipcharts“, „Wallbox“ statt „Kesselwagen“ – Die NKF-Abschreibungstabelle braucht eine Modernisierung

Die Herausforderungen von Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft verdeutlichen außerdem die Notwendigkeit, die Abschreibungstabelle gemäß § 36 Abs. 4 KomHVO insgesamt zu evaluieren und an die heutigen Anforderungen und den Stand der Technik anzupassen.

Zunächst bedarf es hierbei einer grundsätzlichen Überprüfung und Aktualisierung der Nutzungszeiträume für kommunale Anlagegüter sowie einer stärkeren Ausdifferenzierung der verschiedenen Kategorien und der Ausgestaltung der Nutzungsräume. Denn aktuell werden viele Elemente kommunaler Infrastruktur, die für die zukunftsfähige Ausrichtung der Gemeinden unerlässlich sind, z. B. Anlagen zur Erzeugung und Speicherung erneuerbarer Energie oder für die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum, nicht ausreichend oder gar nicht berücksichtigt. Dies beschränkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen und beeinträchtigt ihre Fähigkeit, effektive und zukunftsorientierte Infrastrukturinvestitionen zu tätigen.

Die maximalen Nutzungszeiträume für entsprechend langlebig errichtete Gebäude und Gebäudeteile sollten in einem angemessenen Umfang verlängert werden und die bisherige Unterscheidung zwischen Bauweisen auf Basis nachwachsender Rohstoffe (z.B. Holz) und mineralischer Baumaterialien (z.B. Beton, Stahl oder Stein) überprüft werden. Die Anpassung der Abschreibungszeiten von Bauweisen auf Basis nachwachsender Rohstoffe im NKF kann die langfristige Investition in nachhaltige und energieeffiziente Gebäude fördern und eine am Stand der Technik gemessene Bewertung dieser Vermögenswerte ermöglichen.

Zur Stärkung der Barrierefreiheit in der kommunalen Infrastrukturplanung und -finanzierung ist es wichtig, die definierten Vermögenskategorien der Gruppe Grundstückseinrichtungen um Infrastrukturelemente zur Verbesserung der Barrierefreiheit zu erweitern. Eine solche Erweiterung der Vermögenskategorien kann die Kommunen ermutigen und befähigen, in barrierefreie Infrastrukturen zu investieren.

Schließlich ist es für eine zukunftsfähige und nachhaltige kommunale Infrastruktur entscheidend, weitere technische Anlagen, z.B. zur Wasserstoffgewinnung, -lagerung und -versorgung (z.B. Elektrolyseur, Wasserstoffspeicher), zur Digitalisierung des öffentlichen Raums (z.B. 5-G-Infrastruktur zur Verkehrslenkung, City-W-Lan, etc.) sowie Anlagegüter aus dem Bereich der E-Mobilität (z.B. Ladesäulen) separat in die Tabelle aufzunehmen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen und Ergänzungen der Abschreibungstabelle können den Kommunen in Nordrhein-Westfalen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum in ihrer Infrastrukturplanung und -finanzierung bieten. Sie würden sie dazu befähigen, ihre Infrastrukturen und Dienstleistungen in Übereinstimmung mit den aktuellen und zukünftigen Anforderungen und Herausforderungen zu gestalten und dabei die Bedürfnisse und Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie die Nachhaltigkeitsziele in den Vordergrund zu stellen.

II. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Unsere Städte, Gemeinden und Kreise sind die maßgeblichen Träger unserer staatlichen Daseinsvorsorge.
- Um diese Leistungen zur Verfügung stellen zu können, tragen unsere Kommunen einen Großteil der öffentlichen Bauinvestitionen und schultern einen Löwenanteil der investiven Zukunftsvorsorge.
- Der zentrale Schlüssel zur Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen bleibt die nachhaltige Stärkung der kommunalen Haushaltslage.
- Neben der Verbesserung der kommunalen Finanzkraft und einer kraftvollen, zielgerichteten und unbürokratischen Investitionsförderung durch Land, Bund und EU kann auch eine Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts wichtige Impulse für kommunale Investitionen geben.
- Durch mehr Flexibilität in der Aktivierung von Investitionen sowie eine neue Ausgestaltung der Abschreibungstabelle anhand heutiger und zukünftiger

Infrastrukturanforderungen wie Digitalisierung, Klimaschutz, Klimaresilienz, Barrierefreiheit oder Ressourceneffizienz können kommunale Investitionen insbesondere in diesen wichtigen gesellschaftspolitischen Zukunftsaufgaben erleichtert und so gefördert werden.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) und die Kommunale Haushaltsverordnung (KomHVO NRW) zu überarbeiten und wirklichkeitsnah zu flexibilisieren, um kommunale Investitionen in das Anlagevermögen zu erleichtern und dabei:
 - die Vorgaben von § 36 Abs. 2 ff. KomHVO NRW grundsätzlich zu überprüfen mit dem Ziel, dass auch ausgetauschte oder hinzugefügte Gebäudekomponenten und Gebäudebestandteile (z.B. Heizungsanlagen, Energiespeicher, Fassadendämmung, Sanitäranlagen, Erdbohrungen und Erdsonden, Zisternen, etc.) bzw. einzelne Bestandteile von Straßen, Wegen, Plätzen und Grundstücken (z.B. Geh- und Radwege, Bordsteinabsenkungen, Blindenleitstreifen, Querungshilfen, etc.) zukünftig aktiviert bzw. hinzugerechnet werden können,
 - den NKF-Erlass vom 9. März 2023 zur Bilanzierung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens unter Berücksichtigung der zirkulären Wertschöpfung/cradle-to-cradle in die KomHVO NRW zu überführen und hierbei eine Aktivierung der jeweiligen Restwerte zu ermöglichen,
 - die Einführung einer haushaltsrechtlichen Grundlage zur Hinzurechnung und Aktivierung von Aufwendungen im Zuge der Bauleitplanung, kommunalen Wärmeplanung, sowie kommunaler Hochwasserschutzkonzepte und anderer vergleichbarer Planungen und Aufwendungen, wie z. B. für Gutachten und Personalkosten, zu prüfen,
 - die Möglichkeit zu einer freiwilligen Neuinventur des kommunalen Vermögens zu schaffen und zu prüfen, inwieweit zur Veräußerung bestimmte Liegenschaften hierbei einheitlich und möglichst wertnah in das kommunale Umlaufvermögen überführt werden können,
 - Die Abschreibungstabelle für das kommunale Anlagevermögen gemäß § 36 Abs. 4 KomHVO insgesamt zu evaluieren und an heutige Infrastrukturanforderungen, wie Energieeffizienz, Klimaneutralität, Elektrifizierung, Digitalisierung, Barrierefreiheit sowie nachhaltiges und zirkuläres Bauen anzupassen und dazu
 - die Ausdifferenzierung der Kategorien für kommunale Anlagegüter und die Ausgestaltung der Nutzungszeiträume generell zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren,
 - die maximalen Nutzungszeiträume für entsprechend langlebig errichtete Gebäude und Gebäudeteile auf bis zu 100 Jahre zu verlängern und hierbei insbesondere die Abschreibungszeiten für Bauweisen auf Basis nachwachsender Rohstoffe (z. B. Holz) auf Grundlage des Stands der Technik zu verlängern,
 - die definierten Vermögenskategorien der Gruppe Grundstückseinrichtungen um Infrastrukturelemente zur Verbesserung der Barrierefreiheit zu erweitern,
 - weitere technische Anlagen zur Wasserstoffgewinnung, -lagerung und -versorgung (z. B. Elektrolyseur, Wasserstoffspeicher), zur Digitalisierung des öffentlichen Raums (z. B. 5-G-Infrastruktur zur Verkehrslenkung, City-W-Lan, etc.) sowie Anlagegüter aus dem Bereich der E-Mobilität (z. B. Ladesäulen) separat in die Tabelle aufzunehmen.

Thorsten Schick
Matthias Kerkhoff
Fabian Schrumpf
Heinrich Frieling

Verena Schäffer
Wibke Brems
Mehrdad Mostofizadeh
Dr. Julia Höller
Dr. Robin Korte

und Fraktion

und Fraktion