

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers



Städtetag NRW | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Herrn Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: „A02 – 12.01.2024 (13:30 Uhr) – NKF“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1147

A02, A07

Stellungnahme zum Dritten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG) – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/7188) in Verbindung mit Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln – Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/7189)

4. Januar 2024

Kontakt
Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin
des Geschäftsführers
verena.goepfert@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-700
Telefax 0221 3771-209

www.staedtetag-nrw.de

Aktenzeichen
20.22.05 N

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Gesetzentwurf des 3. NKFVG sowie zum Antrag „Neues Kommunales Finanzmanagement weiterentwickeln“ Stellung nehmen zu können.

Wegen der verkürzten Stellungnahmefrist haben die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen trotz erfolgten inhaltlichen Austauschs von einer gemeinsamen Stellungnahme absehen müssen.

Unsere Stellungnahme möchten wir mit grundsätzlichen Vorbemerkungen (I. – **Seite 2**), sowie einer Zusammenfassung der wesentlichen Punkte der Stellungnahme (II. – **ab Seite 3**) einleiten. Die Ausführungen im Einzelnen zum Gesetzentwurf des 3. NKFVG finden sich unter III. (**ab Seite 6**) sowie zum Antrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter IV. (**ab Seite 23**).

I. Vorbemerkungen

- Die Bemühungen der Landesregierung, eine zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung mit der jederzeitigen finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten, finden unsere Unterstützung. Gleichwohl ist festzuhalten, dass Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts ausschließlich und allein der haushalterischen Handlungsfähigkeit dienen.
- Es bedarf zusätzlich nachhaltiger Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunal Finanzen. Die derzeit geplanten haushaltsrechtlichen Erleichterungen können dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der Städte in den nächsten Jahren zu erhalten und zu stabilisieren. Die Änderung des kommunalen Haushaltsrechts stellt aber keine nachhaltige und strukturelle Lösung für die Haushaltsprobleme der Städte dar. Das kommunale Haushaltsrecht entfernt sich zudem immer weiter vom handelsrechtlichen Referenzsystem.
- Es ist notwendig, dass Land und Bund die Kommunen mit den notwendigen Finanzmitteln ausstatten. Die Finanzierung des Ganztags in der Grundschule, die steigenden Ausgaben zur Unterbringung, Versorgung und Integration der Flüchtlinge oder die ungeklärte Zukunft der Finanzierung des Deutschlandtickets sind nur einige Beispiele, bei denen Land und Bund in der Pflicht sind, den Kommunen die finanziellen Mittel zu Verfügung zu stellen.
- Mit der Änderung des kommunalen Haushaltsrechts durch das 3. NKFVG sollen auch Änderungen in der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) vorgenommen werden. Für eine umfängliche Bewertung der Neuerungen brauchen wir zumindest den Entwurf der geänderten KomHVO.
- Die Städte erwarten, dass die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens angekündigten wesentlichen Änderungen – insbesondere Aktivierungsmöglichkeiten – auch tatsächlich in der KomHVO umgesetzt werden. Aus Sicht der Städte sind diese Änderungen zu begrüßen, da sie zu tatsächlichen Ergebnisentlastungen führen können.
- Das Gesetz wird frühestens im 1. Quartal 2024 durch den Landtag beschlossen werden. Für die Städte ist Planungssicherheit wichtig. Eine frühe und rechtzeitige Behandlung des Gesetzentwurfs wäre wünschenswert. Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Haushaltsaufstellungsverfahren in den Städten teilweise weit fortgeschritten sind. Die Städte brauchen schnell Klarheit und Rechtssicherheit über die beabsichtigten Änderungen.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Punkte der Stellungnahme

Der Gesetzentwurf enthält umfangreiche und zum Teil detaillierte Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht. Wesentlich sind die nachfolgend zusammengefassten Bewertungen, die wir der umfassenden Stellungnahme voranstellen:

Grundsätzlich positiv zu bewerten sind:

- Die Stärkung der **Ausgleichsrücklage** als Schwankungsreserve und die dazugehörigen Regelungen, wie z. B. der Entfall der Drei-Prozent-Regelung zum Mindestbestand der allgemeinen Rücklage oder die Regelung, dass Jahresüberschüsse, soweit sie nicht für den Haushaltsausgleich verwendet werden, die Ausgleichsrücklage erhöhen.
- Die Möglichkeit, zukünftig den **globalen Minderaufwand** mit bis zu einem Betrag von zwei Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen veranschlagen zu können. Begrüßt wird hier insbesondere auch der Wegfall der Notwendigkeit, den globalen Minderaufwand auf einzelne Teilpläne im Rahmen der Haushaltsplanung aufzuteilen. Auch können jetzt alle Kommunen von dem Gestaltungsinstrument Gebrauch machen.
- Der **Jahresabschluss** soll zukünftig innerhalb einer Frist von sechs Monaten (bisher: drei Monate) nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zugeleitet werden. Auch die Verschlinkung der Jahresabschluss-Regelungen (u. a. Verzicht auf Einbezug von Teilrechnungen in Jahresabschlüssen) wird als Erleichterung bewertet.
- Die mit dem Verweis auf das 3. Buch des Handelsgesetzbuches verbundenen **Änderungen für den Jahresabschluss und die Prüfung von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts, der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Eigenbetriebe**. Sie beinhalten Erleichterungen für die allermeisten kommunalen Unternehmen in öffentlicher und privater Rechtsform und dienen dem Bürokratieabbau.
- Kommunale Unternehmen, auch Kleinstunternehmen, mussten bislang stets die strengen Vorgaben für die großen Kapitalgesellschaften anwenden, ohne dass es dafür einen zwingenden Grund gibt. Auch kleine kommunale Unternehmen müssen daher bislang komplexe Berichte aufstellen und prüfen lassen, was unverhältnismäßig viele personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Auch die Nachhaltigkeitsberichtserstattung nach der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) würde zukünftig darunterfallen. Daher ist die vorgesehene **Anpassung der Vorschriften für die Anwendung der HGB-Vorgaben** richtig.

Problematisch sind hingegen folgende Regelungen:

- Dem Haushaltssicherungskonzept ist zukünftig nachrichtlich ein **Zukunftskonzept** beizufügen (§ 76 Abs. 2 Satz 6 GO NRW-E). Das Zukunftskonzept ist überflüssig und bedeutet bürokratischen Mehraufwand. Wir lehnen die Neuregelung daher ab.
- **Haushaltsausgleich:** Die neue Regelung des § 79 Abs. 3 GO-E (Haushaltsplan; neu: gestuftes System, um den Haushaltsausgleich im Plan erreichen zu können) ist aus verschiedenen Gründen problematisch und erklärungsbedürftig:
 - Die Begründung und der Gesetzestext zu § 79 Abs. 3 GO-E scheinen nicht aufeinander abgestimmt: Laut Begründung sieht § 79 Abs. 3 GO ein verpflichtendes Stufensystem (vgl. Darstellung auf S. 8 der Begründung) vor. Der Gesetzestext wählt dagegen „Kann“-Formulierungen. Hier besteht Klarstellungsbedarf.
 - Unklar wird dadurch auch, ob der globale Minderaufwand zukünftig verpflichtend zur Darstellung des Haushaltsausgleichs anzuwenden ist, sofern eine Ausgleichsrücklage nicht vorhanden oder nicht ausreichend ist. Dies würde eine Verschärfung des geltenden Rechts darstellen.
 - Die neu formulierte Bedingung, zunächst alle Spar- und Ertragsmöglichkeiten auszuschöpfen, ist abzulehnen. Dies kann zu politisch nicht intendierten Steuererhebungen führen. Die Formulierung sollte daher gestrichen werden.
- **Liquiditätskredite („36-Monats-Regelung“):** Das 3. NKFVG sieht vor, dass nach dem 31. Dezember 2025 aufgenommene Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden sollen. Die Regelung wird erheblich kritisiert und ist nicht praxistauglich:
 - Die Regelung steht im Kontext des Neuverschuldungsverbots, das an eine wirksame und nachhaltige Altschuldenhilfe anknüpft. Es ist wichtig, dass die Landesregierung die Regelung einer wirksamen Altschuldenhilfe nicht aus dem Blick verliert. Eine Kopplung der Regelung in 2025 an eine Altschuldenregelung ist unabdingbar.
 - Die neue Beschränkung mit Festlegung eines Tilgungszeitraums für Liquiditätskredite auf maximal drei Jahre schränkt die Handlungsfähigkeit und das aktive Zinsmanagement der Kommunen massiv ein und führt zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Die Regelung wird dazu führen, dass Kredite zwangsweise zu höheren Zinssätzen aufgenommen werden müssen, um diese anschließend nach Ablauf der 36 Monate zu tilgen und wieder erneut

aufzunehmen. Die Regelung steht zudem im Widerspruch zum geltenden Krediterlass, der für Liquiditätskredite sogar Laufzeiten von bis zu 50 Jahren zulässt.

- Der **Vortrag von Jahresfehlbeträgen** führt zu wesentlichen Fragen in der Rechtsanwendung (Haushaltsplan und Jahresabschluss). Grundsätzlich ist anzumerken, dass das komplizierte System des Fehlbetragsvortrages nicht dazu führen darf, dass die Transparenz über die wirtschaftliche Situation der Gemeinde leidet.
- Grundsätzlich enthält der Regelungsentwurf eines 3. NKFWG noch einen erheblichen Anteil an Regelungsvorschlägen, die einer Klarstellung bedürfen. Nach derzeitigem Stand ist mit erheblichen Auslegungsfragen und Rechtsunsicherheiten zu rechnen.
- **Haushaltssicherungskonzept:** Die – ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene - Streichung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO („2x5%-Regelung“) wurde im Gesetzentwurf nicht mehr aufgegriffen. Wir möchten – rückblickend – darauf hinweisen, dass der Entfall in der Mitgliedschaft uneinheitlich bewertet wurde.

III. Zum Gesetzentwurf des „Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG)“

1. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) – [Artikel 1]

a) § 75 GO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) § 75 Abs. 1 GO-E

In § 75 Abs. 1 GO-E wird ein neuer Satz 2 eingefügt, der vorsieht, dass die Gemeinde Bücher zu führen hat, in denen nach Maßgabe der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen die Verwaltungsvorfälle und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage in der Form der doppelten Buchführung ersichtlich zu machen sind.

Die Regelung wird mit Blick auf ihren Klarstellungsgehalt zur Kenntnis genommen.

(2) § 75 Abs. 2 GO-E

§ 75 Abs. 2 GO beinhaltet in Satz 1 den allgemeinen Haushaltsgrundsatz, dass der Haushalt - im Plan wie in der Rechnung - ausgeglichen sein muss. Die Mechanismen zum Haushaltsausgleich sollen zukünftig in § 79 GO („Haushaltsplan“) und § 95 GO („Jahresabschluss“) geregelt werden.

Die Änderung ist in Verbindung mit den weiteren Änderungen der GO zu lesen. Zur inhaltlichen Bewertung der neu zu regelnden Vorschriften wird nach unten verwiesen. Positiv zu bewerten ist, dass gegenüber dem Referentenentwurf ([Vorlage 18/1899](#)) der in § 75 Abs. 2 S. 2 GO NRW-E vorgesehene Zusatz „unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren“ nicht in den Gesetzentwurf übernommen wurde. Irritationen und Anwendungsprobleme können hierdurch vermieden werden.

(3) § 75 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GO-E

§ 75 Abs. 3 Satz 1 bestimmt unverändert, dass in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage eine „Ausgleichsrücklage“ als gesonderter Posten im Eigenkapital anzusetzen ist. Neu gefasst werden sollen die § 75 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GO. Aus dem Regelungsvorschlag ergeben sich folgende Änderungen:

- Jahresüberschüsse sollen die Ausgleichsrücklage automatisch erhöhen, soweit diese nicht für den Haushaltsausgleich verwendet werden. Der gesonderte Beschluss nach § 96 Abs. 1

Satz 2 GO soll entfallen. Beträge sollen aus der Ausgleichsrücklage in die allgemeine Rücklage umgebucht werden können.

- Der Mindestbestand der allgemeinen Rücklage in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses soll entfallen.

Die Stärkung der Ausgleichsrücklage als Schwankungsreserve wird begrüßt. Unklar erscheint derzeit die Funktion des § 96 Abs. 1 Satz 2 GO NRW (Beschluss die Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrages). Einerseits soll dieser durch einen gesetzlichen Automatismus entfallen; andererseits besteht die Möglichkeit einer Entscheidung nach § 75 Abs. 3 Satz 3 GO-E. Eine (klarstellende) Folge-Anpassung des § 96 Abs. 1 Satz 2 GO könnte zweckmäßig sein.

(4) § 75 Abs. 4 Satz 1 GO-E

§ 75 Abs. 4 Satz 1 GO regelt neu, dass, wenn bei der Aufstellung der Haushaltssatzung ein Jahresfehlbetrag vorgetragen oder eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen wird, dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Die bisherige Regelung wird somit um den Vortrag von Jahresfehlbeträgen erweitert.

Aus der Praxis wurde der Hinweis gegeben, dass die Änderung des § 75 Abs. 4 Satz 1 GO zu einer Änderung der Bilanzstruktur führen müsste. Die Änderungen sind entsprechend in der KomHVO nachzuvollziehen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E verwiesen.

b) § 76 GO (Haushaltssicherungskonzept)

(1) § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO-E

§ 76 Abs. 1 Satz 1 GO soll geändert werden: Der Bezugszeitpunkt soll auf das Planjahr als das aktuelle Orientierungsjahr konkretisiert werden.

Die Änderung in § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO wird von der kommunalen Praxis neutral bewertet.

(2) § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E

§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 soll – entgegen dem Referentenentwurf – nicht aufgegeben werden.

Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar. Der Entfall der Regelung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO („2x5%-Regelung“) wurde in der Mitgliedschaft mit Vorlage des Referentenentwurfs uneinheitlich bewertet: Einerseits würde der Entfall der Regelung eine Erleichterung darstellen – andererseits wurde eine Aufwertung der Kommunalaufsicht mit Ermessenspielräumen statt klarer

rechtlicher Vorgaben befürchtet. Auch wurde teilweise kritisiert, dass der Wegfall der Regelung dazu führen würde, dass erst spät Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden.

(3) § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO-E

§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO sieht im geltenden Recht als ein auslösendes Momentum für die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes den vollständigen Verbrauch der allgemeinen Rücklage innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nach § 84 vor. Die Vorschrift soll neu gefasst werden. Damit soll eine bisher bestehende Regelungslücke für die Kommunen geschlossen werden, die in ihrer Bilanz einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag ausweisen. Diese Kommunen waren bisher nicht in der gesetzlichen Verpflichtung ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen - mit der Folge, dass bei einer Überschuldung und einem freiwillig aufgestellten Haushaltssicherungskonzept keine aufsichtliche Genehmigung für den Haushalt erteilt werden konnte. Dies soll nun ermöglicht werden.

Unklarheiten ergeben sich hinsichtlich des Begriffs „Bilanz“ in § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO-E: § 76 Abs. 1 GO stellt auf den Zeitpunkt „[...] bei der Aufstellung der Haushaltssatzung [...]“ ab. Gemeint sein dürfte nach unserem Verständnis hier die Bilanz des Vorjahres. Wir erlauben uns an dieser Stelle den grundsätzlichen Hinweis, dass die Erlasslage zum Haushaltssicherungskonzept zu sichten und zu ordnen ist.

(4) § 76 Abs. 2 GO-E

§ 76 Abs. 2 GO-E soll dahingehend ergänzt werden, dass Kommunen, die ihr Eigenkapital aktiv stehen habe, zusätzlich zum Haushaltssicherungskonzept nachrichtlich ein Zukunftskonzept beizufügen haben, in dem die Gemeinde Maßnahmen zum Wiederaufbau des Eigenkapitals darstellt. Aus der Begründung ergibt sich, dass das Zukunftskonzept nicht der Genehmigungspflicht im Zusammenhang mit dem Haushaltssicherungskonzept unterliegt.

Das neue Instrumentarium des „Zukunftskonzepts“ lehnen wir ab. Die zusätzliche Anforderung eines Zukunftskonzepts ist überflüssig und führt zu bürokratischem Mehraufwand.

(5) § 76 Abs. 3 GO-E

Durch die Ergänzung des neuen Abs. 3 soll die bereits bis dato geltende Rechtslage klargestellt werden, dass die Haushaltssicherung bei der Wahrnehmung und Finanzierung von Aufgaben, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, nicht entgegensteht. Im Vergleich zum Referentenentwurf wurde die Formulierung „dem Grunde nach“ ergänzt.

Diese Klarstellungsregelung darf nicht dahingehend verstanden werden, dass nur noch Aufgaben, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, zulässig seien. Vielmehr wäre in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass auch die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben im gebotenen Maß weiterhin zulässig ist. Im Übrigen bestehen gegen die Regelung keine Bedenken.

c) § 78 GO-E (Haushaltssatzung)

§ 78 GO nimmt die Vorschriften über den Inhalt der Haushaltssatzung auf: Angesichts der Einführung des Vortrags von Jahresfehlbeträgen soll dieser auch in die Pflichtbestandteile der Haushaltssatzung aufgenommen werden.

Bei der Änderung des § 78 GO handelt es sich um eine Folgeänderung.

d) § 79 Abs. 3 GO-E (Haushaltsplan)

§ 79 Abs. 3 GO-E nimmt - neu - Vorschriften über die Durchführung des Haushaltsausgleiches auf. § 79 Abs. 3 GO-E sieht daher ein gestuftes System vor, um den Haushaltsausgleich im Plan erreichen zu können. Einschränkende Voraussetzung soll sein, dass Einspar- und Ertragsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Neu ist auch die Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren. Das Instrument des globalen Minderaufwands soll in § 79 Abs. 3 Satz 1 GO überführt werden.

Sofern nach Haushaltsplanung - ohne Ansatz des globalen Minderaufwands - ein Jahresfehlbetrag geplant wird, kann eine globale Minderausgabe von bis zu zwei Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen in den Ansatz gebracht werden, um den geplanten Jahresfehlbetrag einem Ausgleich zuzuführen. Diese Handlungsoption soll für alle Kommunen unabhängig von ihrer haushaltsrechtlichen Situation gelten. Laut Begründung soll der globale Minderaufwand zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen dienen und nicht dazu verwendet werden, Aufwandspielräume in einem Haushalt zu schaffen. Im Vergleich zur alten Rechtslage soll die Verpflichtung, den globalen Minderaufwand auf einzelne Teilpläne im Rahmen der Haushaltsplanung aufzuteilen, entfallen.

Die Begründung und der Gesetzestext zu § 79 Abs. 3 GO-E scheinen nicht aufeinander abgestimmt: Laut Begründung sieht § 79 Abs. 3 GO ein verpflichtendes Stufensystem vor. Der Gesetzestext dagegen wählt dagegen „Kann“-Formulierungen i. V. m. Bedingungen („soweit“ in § 79 Abs. 3 Satz 2 GO-E). Dies kann zu einer Lesart der Vorschrift führen, die eine gestufte Ausübung von Wahlrechten für die Kämmereien ermöglicht. Es besteht mithin Rechtsunklarheit. Auch mit Blick auf § 79 Abs. 3 Satz 2 GO-E ist unklar, in welchem Verhältnis der Vortrag verbleibender Fehlbeträge zur Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage steht. Die Gesetzesbegründung legt nahe, dass die allgemeine Rücklage zukünftig nur noch nachrangig zum Ausgleich von

Defiziten herangezogen werden soll. Eine Priorisierung des Vortrags verbleibender Fehlbeträge halten wir nicht für erforderlich. Hier besteht Klarstellungsbedarf.

Die Vorschrift des § 79 Abs. 3 GO-E ist zudem in ihren Grundzügen zu kritisieren:

- *Die Bedingung, zunächst alle Spar- und Ertragsmöglichkeiten auszuschöpfen, ist abzulehnen. Bei der vorgenannten Formulierung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, unter den auch politisch nicht intendierte Steuererhebungen fallen können.*
- *Die Vorschrift kann so gelesen werden, dass der globale Minderaufwand verpflichtend zur Darstellung des Haushaltsausgleichs anzuwenden ist, sofern eine Ausgleichsrücklage nicht vorhanden oder nicht ausreichend ist. Dies würde eine Verschärfung des geltenden Rechts darstellen.*

Grundsätzlich wird die Erhöhung des globalen Minderaufwands auf 2% sowie die Anwendbarkeit für alle Kommunen, unabhängig von ihrer haushaltsrechtlichen Situation begrüßt. Der Verzicht auf die Angabe der zu kürzenden Teilpläne bei der Veranschlagung stellt eine Erleichterung dar. Darüber hinaus ist die Anwendung des globalen Minderaufwands mit Risiken verbunden.

Unklar ist derzeit noch, wie die Jahresfehlbeträge aus Vorjahren beim Haushaltsausgleich zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus scheint die Formulierung „unter Berücksichtigung von Jahresfehlbeträgen aus Vorjahren“ hier zu unbestimmt.

Auch ergeben sich Fragestellungen hinsichtlich der Möglichkeit im Zuge der Ergebnisplanung beim Mitführen des Ansatzes des Vorjahres Prognosewerte über das vorläufige Ergebnis des Vorjahres in die Betrachtung einfließen zu lassen. Hier bedarf es näherer Erläuterungen.

e) § 81 GO-E (Nachtragssatzung)

(1) § 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO-E

§ 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 soll gegenüber der geltenden Fassung lediglich redaktionell gestrafft werden. Materiell-rechtliche Änderungen sollen damit nicht verbunden sein.

Die Änderung wird überwiegend neutral bewertet. Sofern keine materiell-rechtlichen Änderungen bewirkt werden sollen, regen wir an, die Notwendigkeit der Neuregelung nochmals zu prüfen.

(2) § 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO-E

§ 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO-E soll der Vollständigkeit halber um Investitionsfördermaßnahmen ergänzt werden.

Gegen die Änderung bestehen keine Bedenken. Der Begriff Investitionsfördermaßnahmen ist Erläuterungsbedürftig.

(3) § 81 Abs. 2 Satz 2 GO-E

Der bisherige § 81 Abs. 2 Satz 2 GO soll entfallen, da sich die eine Nachtragssatzung auslösenden Momente auf Verwaltungsvorfälle beziehen, die eben bis zum Eintritt noch nicht Gegenstand der Haushaltsplanung waren.

Rückmeldungen aus der Praxis haben ergeben, dass die Streichung des § 81 Abs. 2 Satz 2 GO einer nochmaligen Prüfung unterzogen werden sollte. Begründet wird die nun beabsichtigte Streichung damit, dass ohnehin nur außerplanmäßige investive Auszahlungen eine Nachtragspflicht begründen könnten. Diese Auffassung sei nach Einschätzung der Praxis jedoch unzutreffend. Auch erhebliche überplanmäßige Investitionsauszahlungen würden unter die Regelung des § 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GO fallen. Die bisherige Ausnahmeregelung aus § 81 Abs. 2 Satz 2 GO sei somit weiterhin sinnvoll und sollte erhalten bleiben. Die angestrebte ersatzlose Streichung würde das Risiko einer Nachtragspflicht erhöhen.

(4) § 81 Abs. 3 GO-E

§ 81 Abs. 3 Satz 1 GO soll an Gemeindeordnungen anderer Länder angepasst werden.

Zu den Änderungen haben uns folgende Rückmeldungen erreicht:

- *Der Verweis auf § 81 Abs. 2 GO ist fehlerhaft. Dieser enthält keine Nr. 4.*
- *§ 81 Abs. 3 Nr. 3 GO-E nimmt Bezug auf den Stellenplan. Der Verweis ist noch mit Unklarheiten verbunden; insb. da der Stellenplan nicht Bestandteil, sondern nur Anlage zum Haushaltsplan ist (vgl. § 79 Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GO). Die Regelung zu den Abweichungen im Stellenplan erscheint hier systemfremd. In der Praxis wird auch die Frage aufgeworfen, wann im Fall von Abweichungen vom Stellenplan die Wesentlichkeitsgrenze erreicht würde. Positiv bewertet wird, dass keine Pflicht zur Nachtragssatzung bei Tarifsteigerungen entstehen soll.*
- *§ 81 Abs. 3 Nr. 3 GO-E sieht vor, dass die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung nicht mehr gegeben ist, wenn sich der Grund dafür unmittelbar aus Personalmehraufwendungen im Zuge einer Änderung des Besoldungs- und Tarifrechts ergibt. Wir gehen davon aus, dass diese Regelung auch die Versorgungsaufwendungen inkludiert, da die Besoldungsanpassungen sich hier maßgeblich aufwandswirksam auswirken. Eine entsprechende Klarstellung wird hier angeregt.*

(5) § 81 Abs. 5 GO-E

§ 81 Abs. 5 soll ersatzlos gestrichen werden: Dieser Absatz bezog sich auf eine Sonderregelung zu Zeiten der Corona-Pandemie zur Sicherstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft infolge erheblicher finanzieller Unsicherheiten.

Gegen diese Änderung bestehen keine Bedenken.

f) § 82 GO (Vorläufige Haushaltsführung)

(1) § 82 Abs. 2 Satz 1 GO-E

Neben redaktionellen Änderungen sollen in § 82 Abs. 2 Satz 1 GO die Investitionsfördermaßnahmen der Vollständigkeit halber ergänzt werden. Darüber hinaus wird neu vorgesehen, dass eine Kommune im Rahmen der vorläufigen Haushaltswirtschaft bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrages der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufnehmen darf. Bisher bezog sich die Regelung nur auf die Höhe der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite.

Die inhaltliche Änderung des § 82 Abs. 2 Satz 1 GO-E wird nach überwiegenden Rückmeldungen nicht als Verbesserung bewertet.

(2) § 82 Abs. 3 GO-E

§ 82 Abs. 3 GO-E soll neu aufgenommen werden. Es soll klarstellend geregelt werden, dass der Stellenplan des Vorjahres im Falle einer vorläufigen Haushaltswirtschaft weitergilt, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist.

Die Regelung hat überwiegend klarstellenden Charakter. Teilweise wird jedoch befürchtet, dass aufgrund der dramatischen Haushaltssituation und nicht genehmigungsfähigen Haushalten Stellenpläne auf dem „Status Quo“ verharren. Vor dem Hintergrund, dass teilweise dringende Handlungsbedarfe (z. B. im Bereich Ausländerwesen, kommunale Wärmeplanung o. ä.) wird die Notwendigkeit gesehen, auch ohne genehmigten Haushalt unter bestimmten Bedingungen unbedingt notwendige Maßnahmen (z. B. Ausschreibung und Besetzung neuer Stellen) umgesetzt werden können. An dieser Stelle bedarf es aus Sicht der Kommunen Nachbesserungsbedarf.

g) § 84 GO (Mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung)

(1) § 84 Abs. 2 GO-E

§ 84 Abs. 2 GO-E berücksichtigt die Möglichkeit, den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung über das Vortragen von Jahresfehlbeträgen herzustellen. In diesem Fall soll die Vortragung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegen. Die Genehmigung soll unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden können. Sofern die stetige Erfüllung der Aufgaben nicht gesichert erscheint, kann die Aufsichtsbehörde auch die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes anordnen.

Die Regelung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Mit einher geht ein Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde.

h) § 85 GO-E (Verpflichtungsermächtigungen)

(1) § 85 Abs. 1 Satz 1 GO-E

In § 85 Abs. 1 Satz 1 GO-E sollen Investitionsfördermaßnahmen neu aufgenommen werden.

Gegen diese Änderung bestehen keine Bedenken.

(2) § 85 Abs. 2 Satz 2 GO-E

§ 85 Abs. 2 Satz 2 GO-E sieht - neu - vor, dass im Zuge eines Doppelhaushaltes bestimmt werden kann, dass nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen des ersten Haushaltsjahres bis zum Erlass der nächsten Haushaltssatzung weitergelten.

Die Möglichkeit, in einem Doppelhaushalt die Verpflichtungsermächtigungen des ersten Haushaltsjahres weiter bis zum Erlass der nächsten Haushaltssatzung gelten zu lassen, wird positiv bewertet. Die Regelung führt zu einer Flexibilisierung und Vereinfachung der Haushaltsbewirtschaftung.

i) § 86 GO-E (Kredite)

(1) § 86 Abs. 1 Satz 1 GO-E

Nach § 77 Abs. 4 GO darf eine Gemeinde Kredite nur dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. § 86 Abs. 1 Satz 1 GO-E

wird Aufnahme von Krediten für Investitionen und - neu - Investitionsfördermaßnahmen an diese Bedingung geknüpft.

Die Änderung wird aus der kommunalen Praxis neutral bewertet.

(2) § 86 Abs. 3 GO-E

§ 86 Abs. 3 GO-E soll zukünftig vorsehen, dass Kredite unter den dort genannten Umständen einer Einzelgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen: Nr. 1 nimmt den bisherigen Tatbestand aus § 86 Abs. 3 GO auf. Sofern eine Aufsichtsbehörde im Rahmen der Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes vorbehalten hat, einzelne Kredite zu genehmigen, wird dieser Tatbestand in § 86 Abs. 3 Nr. 2 geregelt.

Zu dieser Änderung haben wir keine Anmerkungen.

j) § 89 GO-E (Liquidität)

(1) § 89 Abs. 2 Satz 2 GO-E/ § 89 Abs. 2 Satz 3 GO-E

Mit § 89 Abs. 2 Satz 2 GO-E soll neu klarstellend geregelt werden, dass Kredite zur Liquiditätssicherung nicht der Finanzierung von Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen dienen dürfen. Zu diesem Zweck ist im Rahmen des Jahresabschlusses eine Bereinigung durchzuführen. Mit dem neuen § 89 Abs. 2 Satz 3 GO-E wird die Dauer der Ermächtigung für Kredite zur Liquiditätssicherung der geltenden Regelung für Verbindlichkeiten für Investitionen angeglichen, indem auch diese nun grundsätzlich bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gelten soll und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht wird, bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung.

Teilweise wird angemerkt, dass es der Konkretisierung mit der Formulierung „durch Bereinigung“ nicht bedürfe, da der Regelungscharakter hier ersichtlich sei.

(2) § 89 Abs. 3 GO-E

§ 89 Abs. 3 GO-E soll neu in die Gemeindeordnung aufgenommen werden und sieht vor, dass, wenn ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 aufzustellen ist, der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegt. Über § 86 Abs. 3 Nr. 2 GO-E soll die Aufsichtsbehörde zudem die Einzelgenehmigung vorbehalten können.

Die Regelung des § 89 Abs. 3 GO-E wird aus der kommunalen Praxis als unproblematisch bewertet.

(3) § 89 Abs. 4 GO-E

§ 89 Abs. 4 GO-E soll neu in die Gemeindeordnung aufgenommen werden. Die Regelung orientiert sich laut Begründung an der der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz. Kredite zur Liquiditätssicherung sollen, wenn sie nach dem 31. Dezember 2025 aufgenommen werden, innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden. Mit der Aufnahme von § 89 Abs. 4 GO-E wird beabsichtigt, der weiteren Verschuldung von Kommunen entgegenzuwirken.

Die Regelung steht im Kontext des Neuverschuldungsverbots, das an eine wirksame und nachhaltige Altschuldenhilfe anknüpft. Es ist wichtig, dass die Landesregierung die Regelung einer wirksamen Altschuldenhilfe nicht aus dem Blick verliert. Eine Kopplung der Regelung in 2025 an eine Altschuldenregelung ist unabdingbar.

Im Referentenentwurf fand sich noch ein Regelungsvorschlag, die den Stichtag 31. Dezember 2023 vorsah. Diese Regelung wurde seitens der Mitgliedschaft des Städtetages NRW erheblich kritisiert. Eine solche Regelung bereits im Vorgriff auf eine Altschuldenlösung zu treffen, ist nicht zielführend und daher abzulehnen. Ob mit diesem Instrument ohne gleichzeitige Altschuldenlösung eine Netto-Neuverschuldung tatsächlich verhindert werden kann, ist zudem überaus fraglich. Der nunmehr vorgelegte Entwurf – mit Stichtag 31. Dezember 2025 – entspricht dagegen einem Vorschlag des MHKBD und könnte als Kompromissvorschlag gewertet werden.

Die neue Beschränkung nach § 89 Abs. 4 GO-E mit Festlegung eines Tilgungszeitraums für Liquiditätskredite auf maximal 3 Jahren schränkt die Handlungsfähigkeit und das aktive Zinsmanagement der Kommunen massiv ein. Langfristige vielversprechende Kommunal-Anleihen und die Sicherung günstiger Zinskonditionen mit längeren Zinsbindungen auch zur Finanzierung eines Kredit-Sockelbetrages werden damit unmöglich und belasten den städtischen Haushalt in den nächsten Jahren deutlich. Sie steht zudem im Widerspruch zum geltenden Krediterlass, der für Liquiditätskredite sogar Laufzeiten von bis zu 50 Jahren zulässt und zur langfristigen Zinssicherung sowie zur ausgewogenen Laufzeitenstrukturierung unerlässlich ist. Ferner können sich auch Detailfragen auf das Cash-Pooling ergeben.

Darüber hinaus ist § 89 Abs. 4 GO-E als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Es stellt sich die Frage, in welchen Fällen von den Vorgaben des § 89 Abs. 4 GO-E abgewichen werden kann.

k) § 95 GO-E (Jahresabschluss)

(1) § 95 Abs. 1 GO-E

Zu den Änderungen des § 95 Abs. 1 GO-E gibt es keine Anmerkungen.

(2) § 95 Abs. 2 GO-E

Mit § 95 Abs. 2 GO-E soll eine neue Vorschrift eingefügt werden, die die Behandlung eines Jahresfehlbetrages im Jahresabschluss zum Gegenstand hat: Satz 1 beinhaltet die Grundanforderung, dass ein Jahresfehlbetrag im Jahresabschluss unverzüglich gedeckt werden soll. Satz 2 ordnet an, dass ein Jahresfehlbetrag aus der Ausgleichsrücklage auszugleichen ist. Reicht der Bestand der Ausgleichsrücklage nicht aus, um den Jahresfehlbetrag auszugleichen, ist dieser nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden kann. Satz 4 soll klarstellen, dass die allgemeine Rücklage nicht negativ sein darf.

Das Instrument des Verlustvortrages ist grundsätzlich denkbar, jedoch funktioniert dieses nur, wenn zukünftig deutlich bessere Jahresergebnisse im Vergleich zur Haushaltsplanung erzielt werden. Dies wird umso schwerer zu erreichen sein, wenn bereits in der Planung vom Instrument des globalen Minderaufwands Gebrauch gemacht werden muss bzw. die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung weiteren Krisen unterworfen wird.

Gemäß § 95 Abs. 2 Satz 1 GO-E ist ein Jahresfehlbetrag im Jahresabschluss „unverzüglich“ durch eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage zu decken. Die Formulierung „unverzüglich“ führt zu Auslegungsfragen: Es ist die Frage, ob eine Entnahme noch im Jahresabschluss (also noch in der Erstellungsphase) erfolgen muss und in der Folge kein Jahresergebnis bzw. ein Jahresergebnis von Null ausgewiesen wird (= Kein Beschluss über die Behandlung des Jahresfehlbetrages gem. § 96 Abs. 1 Satz 2 GO)? Eine solche Lesart der Vorschrift würde zu einer Änderung der bisherigen Verfahrensweise führen und ist im Sine der Transparenz über das Jahresergebnis nicht zu befürworten. Hier wird Klarstellungsbedarf gesehen.

Nach § 95 Abs. 2 Satz 3 GO-E ist ein Jahresfehlbetrag spätestens nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden kann. Zur Klarstellung sollte dies umformuliert werden in „soweit er nicht mit Jahresüberschüssen aus vorangehenden Haushaltsjahren gedeckt werden kann.“.

(3) § 95 Abs. 3 GO-E

In § 95 Abs. 3 GO-E (bisher: Abs. 2) wird die bisherige Nr. 3 ersatzlos gestrichen. Es soll eine Verschlankung der Jahresabschlussregelungen durch Verzicht auf Einbezug von Teilrechnungen erfolgen.

Darüber hinaus sieht § 95 Abs. 3 neu vor, dass am Schluss des Anhangs die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister, die Mitglieder des Rates, die Beigeordneten und die Kämmerin oder der Kämmerer, auch wenn sie im Haushaltsjahr ausgeschieden sind, mit dem Familiennamen und mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen angegeben werden. Die Verkürzung dieses sonstigen Pflichtbestandteils im Anhang soll der Bürokratieentlastung dienen.

Im Jahresabschluss entfällt die Pflicht zum Ausweis von Teilrechnungen. Dies wird damit begründet, dass sich die Ergebnisse der Teilrechnungen bereits aus dem Haushaltsplan ergeben und zur Bürokratieentlastung auf den Einbezug der Teilrechnungen in den Jahresabschluss verzichtet wird. Der Verzicht auf den Ausweis von Teilrechnungen im Jahresabschluss kann eine erhebliche Erleichterung bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses darstellen. Dem gegenüber steht aber ein erheblicher Informationsverlust für den Rat, denn der Jahresabschluss wird in seiner Rechenschaftsfunktion geschwächt. Es ist zwar richtig, dass der Rat die Ist-Ergebnisse auch dem Haushaltsplan entnehmen kann. Es fehlt jedoch der Haushaltsjahres-bezogene Plan-Ist-Abgleich und damit die Darstellung, inwieweit die Budgetvorgaben und die Prioritätensetzung des Rates von der Verwaltung eingehalten wurden. Zudem liegt der Entwurf des Jahresabschlusses bei Beachtung der gesetzlichen Fristen auch deutlich zeitnäher vor als der Entwurf des nächsten Haushaltsplans; dies gilt erst recht bei einem Doppelhaushalt.

Die Kürzungen der Inhalte aus § 95 Abs. 3 GO tragen zur Entlastung der Bürokratie in den Verwaltungen bei, gehen jedoch mit einem Transparenz- und Informationsverlust einher. Dies gilt insbesondere für den Verzicht auf die Darstellung der Mitgliedschaften i. S. d. § 95 Abs. 3 Nr. 3 bis 5 GO).

(4) § 95 Abs. 5 GO-E

Der bisherige § 95 Abs. 5 GO soll redaktionell gestrafft werden: Die Regelungen, die für den Entwurf der Haushaltssatzung gelten, sollen sinngemäß auch für die Aufstellung des Jahresabschlusses gelten. § 95 Abs. 5 Satz 2 GO-E sieht - abweichend zum geltenden Recht - vor, dass der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten (bisher: drei Monate) nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zuzuleiten ist.

Die Verlängerung des Zeitraums für die Aufstellung des Jahresabschlusses von drei auf sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres wird begrüßt. Die bisher geltende Drei-Monats-Frist hat sich in der Praxis nicht bewährt. Die Frist des § 96 Abs. 1 GO wird nicht verlängert

Es ist darauf hinzuweisen, dass der verbleibende Drei-Monats-Zeitraum für die Erstellung des Gesamtabchluss-Entwurfs gem. § 116 Abs. 8 Satz 2 GO (neu: § 116 Abs. 7 GO-E) möglicherweise zu kurz bemessen ist, da der Gesamtabchluss auf dem Jahresabschluss aufbaut. Eine ordnungsgemäße Aufstellung des Gesamtabchlusses innerhalb von drei Monaten ist gerade für große Städte aufgrund eines immensen Abstimmungsbedarfs unrealistisch. Eine Aufstellung mit vorläufigen Zahlen wird nicht für zielführend erachtet. Wir regen daher an, die Aufstellungsfrist für den Gesamtabchluss entsprechend zu verlängern.

Die übrige – sprachliche Straffung – des § 95 Abs. 5 GO-E halten wir im Sinne der Lesbarkeit für nachteilig. Wir regen an, die bisherige Sprachfassung beizubehalten.

l) § 96 GO-E (Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung)

§ 96 Abs. 1 Satz 3 GO beinhaltete bisher die Verpflichtung, Jahresüberschüsse der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund von Jahresfehlbeträgen die allgemeine Rücklage reduziert werden musste. Zudem erfolgt eine sprachliche Straffung durch Verweis auf § 80 Abs. 4 Satz 2 GO; materiell-rechtlich soll dadurch keine Änderung erfolgen.

Der Wegfall der Pflicht der Zuführung von Jahresüberschüssen in die allgemeine Rücklage wird im Kontext der Stärkung der Ausgleichsrücklage als Schwankungsreserve begrüßt. Den Verweis auf § 80 Abs. 4 Satz 2 GO halten wir im Sinne der Lesbarkeit für nachteilig. Wir regen an, die bisherige Sprachfassung beizubehalten.

m) § 102 GO-E (Örtlich Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses)

(1) § 102 Abs. 2 Satz 2 GO-E

In § 102 Abs. 2 soll durch das Einfügen des Satzes 2 eine Angleichung der Regelung in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen an den „Public Corporate Governance Kodex des Landes Nordrhein-Westfalen“ erfolgen. § 102 Abs. 2 Satz 2 GO-E sieht eine fünfjährige Rotationspflicht für die Abschlussprüferin oder den Abschlussprüfer vor.

Die Änderung wird positiv bewertet. Die Regelung ist geeignetes Mittel, die Prüfqualität zu verbessern. Wir verstehen diese Regelung dahingehend, dass damit ein Wechsel der die Prüfung verantwortenden Person innerhalb der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (interne Rotation) gemeint ist und bitten um eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung.

n) § 103 GO-E (Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe)

Siehe hierzu die Ausführungen zu § 114 GO-E.

o) § 108 GO-E – (Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts)

Der derzeit geltende Verweis auf die großen Kapitalgesellschaften in § 108 Abs. 1 Nr. 8 GO ist für die Größe der allermeisten kommunalen Unternehmen überzogen und führt zu einer erheblichen Bürokratie. Der in dem Entwurf enthaltene Verweis auf das 3. Buch des HGB ist angemessen, da die Aufstellungs- und Prüfpflichten für den Jahresabschluss abgestuft und angepasst werden an die Größe eines Unternehmens. Die diesbezügliche Gleichbehandlung von öffentlichen und nichtöffentlichen Unternehmen wird begrüßt.

Die Streichung des § 108 Abs. 1 Nr. 9 und des Abs. 2 GO (Ausweisung von Bezügen im Anhang zum Jahresabschluss unter Namensnennung) ist positiv. Bei Einführung der Regelungen im Jahr 2009 wurden bereits Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit vorgetragen, weil es in § 285 HGB bereits eine bundesrechtliche Regelung zur Ausweisung von Bezügen gibt. Die bundesrechtliche Regelung findet auf kommunale Unternehmen Anwendung durch den Verweis auf die entsprechende Anwendung des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches, so dass die Vorgabe zur Ausweisung von Bezügen weiter bestehen bleibt. Die Nichtanwendung des § 286 Abs. 4 HGB gewährleistet das Fortbestehen einer individualisierten Ausweisung von Bezügen und Leistungen.

Exkurs: weiterer Vorschlag zum Bürokratieabbau durch Änderung des § 108 Abs. 5 GO-E (bisher: Abs.6)

Ein Schritt zum Abbau unnötiger Bürokratie und zugleich zur Beschleunigung von Projekten der Energiewende stellt die seit langen vom Städtetag NRW, gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden sowie der VKU-Landesgruppe NRW- geforderte Aufnahme einer Bagatellgrenze in § 108 Abs. 6 (neu Abs. 5) GO dar, die von dem Erfordernis einer Zustimmung des Rates bei mittelbaren Kleinstbeteiligungen absieht.

Hintergrund ist, dass kommunale Unternehmen immer häufiger kommunale Einzelgesellschaften gründen oder sich an diesen beteiligen. Damit verfolgen sie das Ziel, in einem dynamischen und auf dem Energiemarkt kompetitiven Marktumfeld handlungs- und damit wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Einzelgesellschaften sollen auf neuen, häufig innovativen Geschäftsfeldern tätig werden. In vielen Fällen geht es dabei auch um Kooperationen mit anderen kommunalen Unternehmen auf dem Gebiet der Erneuerbaren Energien.

Für diese Sachverhalte muss es für kommunale Unternehmen möglich sein, eine schnelle und den Marktgegebenheiten entsprechende Unternehmensneugründung oder -beteiligung

herbeizuführen. Dem steht derzeit jedoch das Erfordernis des § 108 Abs. 6 GO entgegen. Hiernach bedürfen gesellschaftsrechtliche Beteiligungen von kommunalen Unternehmen an anderen Gesellschaften u. a. der vorherigen Entscheidung der Vertretungen aller beteiligten Kommunen. Dies gilt unabhängig von der Größe der Beteiligung und auch unabhängig davon, ob es sich um eine mittelbare bzw. sogar um eine mehrstufige mittelbare Beteiligung handelt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass dadurch sich bietende Marktchancen zugunsten der kommunalen Unternehmen faktisch vereitelt wurden, weil zahlreiche Räte zustimmen mussten. Jedenfalls aber wird der Gesellschafts- bzw. Beteiligungserwerb zumindest ganz erheblich erschwert. Dadurch kommt es zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen zeitlicher Art gegenüber privaten Konkurrenten. Die Regelung des § 108 Abs. 6 GO trägt damit den heutigen Verhältnissen auf dem Energiemarkt nicht mehr Rechnung und steht dem Ziel einer beschleunigten Umsetzung von Energiewendeprojekten entgegen.

Fragwürdig erscheint die Regelung aber auch mit Blick auf die betroffenen Räte. Diese nämlich werden in zunehmendem Maße mit Vorlagen befasst, die aufgrund des Anteils der einzelnen Kommune an der Beteiligungsgesellschaft bzw. der im Raume stehenden weiteren (mittelbaren) Beteiligung für die jeweilige Kommune selbst eine sehr geringe, in einigen Fällen auch eine kaum noch ermittelbare wirtschaftliche Auswirkung besitzen. Angesichts dessen besteht an der individuellen Genehmigung solcher Beteiligungen auch in aller Regel kein politisches Interesse. Dies gilt erst recht bei mehrstufigen mittelbaren Beteiligungen. Abgesehen davon bedeuten solche Beschlusserfordernisse eine zusätzliche Belastung im Tagesgeschäft der kommunalen Gremien.

Ein ganz wesentlicher Schritt zur Entlastung der Räte und zugleich zur Beschleunigung der zu- meist sehr langwierigen Neugründungs- oder Beteiligungsprozesse läge in der Begrenzung des Ratsbefassungserfordernisses in Fällen geringerer wirtschaftlicher Bedeutung. Dazu bietet es sich an, § 108 Abs. 6 GO um eine Bagatellgrenze zu ergänzen.

Mit der Schaffung einer Bagatellgrenze würde ein Kompromiss gefunden, der einerseits die Steuerungskompetenz des Rates bei allen strategisch relevanten Unternehmensgründungen und mittelbaren Beteiligungen erhält und andererseits bei Gründungen und Beteiligungen geringerer Bedeutung den kommunalen Unternehmen die Möglichkeit zur zeitnahen Realisierung sich bietender Chancen erhält und die Räte entlastet.

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht und zugleich aber auch erforderlich, unter grundsätzlicher Beibehaltung des Zustimmungserfordernisses des Rates eine Ausnahme hiervon zumindest dann zuzulassen, wenn eine Kommune an einer sich beteiligenden Gesellschaft mit weniger als 10 % beteiligt ist. Da angestrebte Beteiligungen in ihrer Höhe stark variieren können, bietet es sich an, das Zustimmungserfordernis dann allerdings gleichwohl in den Fällen beizubehalten, in denen die Beteiligung der sich beteiligenden Gesellschaft mehr als 10 % ihres bilanziellen Eigenkapitals ausmacht.

Zur Umsetzung dieses Lösungsansatzes haben die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam mit dem VKU bereits im Jahr 2022 im Rahmen des Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften folgende Formulierung für die Einfügung eines neuen Satzes 2 in § 108 Abs. 6 GO vorgeschlagen:

„Einer Entscheidung des Rates nach § 108 Abs. 6 Satz 1 GO NRW bedarf es nicht, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft unterhalb von 10 vom Hundert liegt. Dies gilt nicht, wenn die Gründung, Beteiligung oder Beteiligungserhöhung der Gesellschaft mehr als 10 vom Hundert ihres bilanziellen Eigenkapitals ausmacht.“

Zudem sollte dann auch § 111 Abs. 2 GO um einen Satz 2 ergänzt werden:

„Einer Entscheidung des Rates nach § 111 Abs. 2 Satz 1 GO NRW bedarf es nicht, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft unterhalb von 10 vom Hundert liegt.“

Der Notwendigkeit, in liberalisierten Märkten schnelle Entscheidungen treffen zu können, würde durch den vorstehenden Lösungsansatz ein Stück weit Rechnung getragen. Auch trüge eine Bagatellgrenze dazu bei, den in der Praxis aufgetretenen Problemen bei Gründungen von Einzelgesellschaften und mittelbaren Beteiligungen gerecht zu werden.

p) § 114 GO-E (Eigenbetriebe)

Zu begrüßen ist, dass die Regelung des § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 des Entwurfs auch auf die Eigenbetriebe übertragen wird und damit auch bei Eigenbetrieben die Aufstellungs- und Prüfpflichten für den Jahresabschluss erleichtert werden. Ebenso wird die Zusammenführung der Regelung des § 103 GO mit den Regelungen der §§ 21, 26 mitgetragen.

Der Verweis in § 21 Abs. 2 Satz 3 auf die nunmehr für Gemeinden in § 102 Abs. 2 Satz 2 GO-E geregelte fünfjährige Rotationspflicht für Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer ist nicht angemessen für Eigenbetriebe und wird abgelehnt.

Eine Rotationsverpflichtung bereits nach fünf Jahren ist aus unserer Sicht eine unnötige Bürokratisierung des Bereichs der Jahresabschlussprüfungen. Weder im Handelsrecht noch in der EU-Abschlussprüferverordnung ist ein so enger zeitlicher Wechseltturnus für Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung zwingend vorgesehen. Die Rotationsanforderungen des europäischen Rechts (für die sog. externe Rotation) sehen eine Höchstbestelldauer des Abschlussprüfers von grundsätzlich zehn Jahren vor, mit Verlängerungsmöglichkeit (im Falle der Ausschreibung der Abschlussprüfung) nach zehn Jahren auf 20 bzw. 24 Jahren.

Auch ein Vergleich mit dem Public Corporate Governance Kodex des Landes Nordrhein-Westfalen (PCKG) rechtfertigt eine solch enge Fassung des Wechselturnus für Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen nicht. Eigenbetriebe und prüfungspflichtige Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft sind im Durchschnitt deutlich kleiner und weniger umsatzstark als entsprechende Landesbetriebe und Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform, an denen das Land beteiligt ist.

Das für eine qualitativ hochwertige Abschlussprüfung notwendige mandatsbezogene Fachwissen (bspw. Ausgestaltung des Geschäftsmodells, Prozesse und Strukturen, bilanzielle Besonderheiten, spezifische unternehmerische Risiken) geht bei einem Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verloren. Angemessen wäre aus unserer Sicht eine eigenständige Regelung in § 21 Abs. 2 Satz 3 EigVO-E für Eigenbetriebe, die sich an den Rotationspflichten der EU-Abschlussprüferverordnung orientiert. Eine kürzere Frist von etwa 7 Jahren entsprechend der im Jahr 2021 aufgehobenen EigBetrDVO kommt nur in Betracht, wenn es sich um eine interne Rotation innerhalb der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft handelt.

q) § 114a GO-E (Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts)

Zu begrüßen ist, dass durch den Verweis in § 114a Abs. 10 auf § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 und die entsprechende Anpassung des § 22 KUV-E die differenzierten Aufstellungs- und Prüfpflichten des 3. Buches des HGB für den Jahresabschluss auch auf die AöR erstreckt wird. Insofern erfolgt eine Gleichbehandlung von Unternehmen in privater und öffentlicher-rechtlicher Rechtsform.

r) § 116 GO-E (Gesamtabschluss)

(1) § 116 Abs. 1 GO-E

Folgeänderungen zu Änderung §§ 108, 114a GO-E.

(2) § 116 Abs. 7 GO-E

Der bisherige § 116 Abs. 7 GO-E soll im Zuge der Streichung des § 95 Abs. 3 entfallen.

Die Streichung verschlankt den Normtext. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 95 Abs. 3 GO-E verwiesen.

2. Sonstige Regelungen – [Artikel 2 bis 7]

Eigenbetriebsverordnung NRW – [Artikel 6]

- *Keine gesonderten Anmerkungen. Im Übrigen wird auf die §§ 114ff. GO-E.*

3. Inkrafttreten, Übergangsregelung – [Artikel 8]

Die neuen Regelungen sollen mit Wirkung vom 31. Dezember 2023 in Kraft treten. Mit dem rückwirkenden Inkrafttreten finden die Erleichterungen im Hinblick auf die Jahresabschlusserstellung für das Haushaltsjahr 2023 Anwendung (insbesondere Verlängerung des Aufstellungszeitraumes von drei auf sechs Monate, automatische Erhöhung der Ausgleichsrücklage durch einen Jahresüberschuss, sofern dieser nicht für den Haushaltsausgleich verwendet wird). Darüber hinaus wird eine Übergangsregelung für die Haushalte getroffen, die nach dem 31. Dezember 2023 und vor Verkündung des 3. NKFVG beschlossen und veröffentlicht wurden.

Das rückwirkende Inkrafttreten sowie die Übergangsregelung sind zu begrüßen. Nicht praxisgerecht ist die Regelung für die Haushalte, die zum Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes zwar bereits beschlossen, aber noch nicht veröffentlicht sind. Für diese Kommunen bedarf es besonderer Aufmerksamkeit. Eine Rückwirkung auf bereits beschlossene Haushalte ist auszuschließen.

IV. Zum Antrag Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln – Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/7189)

Mit der Änderung des kommunalen Haushaltsrechts durch das 3. NKFVG sollen auch Änderungen in der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) vorgenommen werden. Für eine umfängliche Bewertung der Neuerungen brauchen wir zumindest den Entwurf der geänderten KomHVO – dieses hat das MHKBD jedoch noch nicht vorlegt.

Dem Antrag „Kommunale Investitionen erleichtern, öffentliches Vermögen nachhaltig sichern und aufbauen – „Neues Kommunales Finanzmanagement“ weiterentwickeln“ lassen sich zumindest die wesentlichen Vorstellungen der Landesregierung zu den beabsichtigten Änderungen erkennen. Wesentlich geprägt sind diese von dem Ansatz, Aktivierungsmöglichkeiten zu schaffen:

Die Städte erwarten, dass die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens angekündigten wesentlichen Änderungen – insbesondere Aktivierungsmöglichkeiten – auch tatsächlich in der KomHVO umgesetzt werden. Aus Sicht der Städte sind diese Änderungen zu begrüßen, da sie zu tatsächlichen Ergebnisentlastungen führen können.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Verena Göppert'. The signature is written in a cursive style with a horizontal line above the 'p' in 'Göppert'.

Verena Göppert