

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1149**

A02, A07



**Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen**

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

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

Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

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

4. Januar 2024

Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen - 3. NKFVG NRW) - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 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, Drucksache 18/7189

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 12. Januar 2024 und für die Möglichkeit, zum Entwurf eines 3. NKFVG und dem Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorab schriftlich Stellung zu nehmen.

Das Präsidium sowie der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft unseres Verbandes haben sich seit August 2023 grundlegend mit der desolaten kommunalen Finanzsituation und den daraus zu ziehenden Konsequenzen befasst. 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 halten wir vorab Folgendes fest:

- 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 Abgleiten 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 ungebremsten 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)
- Entwurfs eines Gesetzes zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen (Zukunftsförderungsgesetz; BT-Drs. 20/8292)
- 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-Pressesmitteilung 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-Erhöhlungen zu drängen, weil sie dadurch – zusätzlich zur Mehrbelastung ihrer Bürgerinnen und Bürger – als „wortbrüchig“ mit Blick auf das (wohlgemerkt 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) beschritten 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 % konnten 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 zeitlich 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.

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.

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

B. Entwurf eines 3. NKFWG

Vor diesem Hintergrund ist der nun vorliegende Entwurf eines 3. NKFWG einzuordnen.

I. Allgemeine Bewertung

Einleitend müssen wir feststellen, dass die zeitlichen Abläufe und das Beteiligungsverfahren für ein solches komplexes gesetzgeberisches Unterfangen 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, und erinnern im Übrigen daran, dass dem 2. NKFWG (GV. NRW. 2018 S. 759) ein mehr als zweijähriger Evaluierungs- und Diskussionsprozess vorausgegangen war.

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. Daneben wird auch eine Überarbeitung der Muster für das doppische Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (**VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW**) notwendig werden, die zur praktischen Umsetzung der Reform ebenfalls schnellstmöglich zur Verfügung stehen muss.

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 Alternativen fehlten, was allerdings nicht der Fall ist (siehe oben 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 auf 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 darüber hinausgehenden Regelungen sollten in ein weiteres Gesetzgebungsverfahren ausgegliedert und mit angemessenem zeitlichen 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

Durch die Neueinführung einer Vortragsmöglichkeit für Jahresfehlbeträge (Verlustvortrag) stellt sich die Frage neu, wann ein Haushalt als ausgeglichen zu betrachten ist, ohne im vorliegenden Entwurf stimmig beantwortet zu werden. § 75 Abs. 2 GO verhält sich nicht zu Verlustvorträgen, während § 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E und § 84 Abs. 2 Satz 1 GO-E ihn voraussetzen. Beide Vorschriften könnten so verstanden werden, dass der Gesetzentwurf den Verlustvortrag als Unterfall des Haushaltsausgleichs versteht: § 84 Abs. 2 Satz 1 GO-E spricht davon, in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung den „Ausgleich eines geplanten Jahresfehlbetrages durch Vortrag“ zu erreichen. Nach § 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E erhöhen Jahresüberschüsse, soweit sie nicht „für den Haushaltsausgleich verwendet“ werden, die Ausgleichsrücklage; da Jahresüberschüsse in einem Haushaltsjahr per definitionem aber nur über einen bereits erreichten Haushaltsausgleich hinaus entstehen können, dürfte die Regelung auf eine Deckung von Verlustvorträgen zielen.

Sollte dies im Sinne des Gesetzentwurfs sein, würde der Grundsatz des jährlichen Haushaltsausgleichs (§ 75 Abs. 2 Satz 1 GO) auch im Falle eines Ausgleichs per Verlustvortrag noch gewahrt. Dies müsste in § 75 Abs. 2 GO-E jedoch zum Ausdruck kommen.

Sollte der Ausgleich per Verlustvortrag dagegen nicht als Unterfall des Haushaltsausgleichs verstanden werden, kollidiert jener mit der – insoweit zu engen – Vorschrift des § 75 Abs. 2 GO. Die Pflicht zum *jährlichen* Haushaltsausgleich (§ 75 Abs. 2 Satz 1 GO) passte dann offensichtlich nicht mit der ausdrücklichen Gestattung von Verlustvorträgen zusammen. In diesem Fall sollte der gesetzgeberische Wille zumindest in der Begründung entsprechend zum Ausdruck kommen. Faktisch würde aus dem „muss“ in § 75 Abs. 2 Satz 1 GO ein „soll“.

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 Gestaltungsregime kaum sinnvoll nutzbar. So käme etwa der vieldiskutierte Verlustvortrag nur bei Ansatz des maximalen globalen Minderaufwands und nur noch für Kommunen ohne verbleibende Ausgleichsrücklage überhaupt in Betracht – zumindest in der *Planung*, denn § 95 Abs. 2 GO-E kennt eine derartige Einschränkung für die Nutzung des Verlustvortrags in der *Rechnung* nicht. Eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage wäre demgegenüber laut Gesetzesbegründung (S. 70) „unabhängig von den Instrumenten der vorhergehenden Stufen [eine] immer zur Verfügung stehende Handlungsoption“. Das ist nicht konsistent.

Dass eine Pflicht zur Ausschöpfung „aller“ Ertragsmöglichkeiten im Übrigen nicht die Regelung des § 77 Abs. 3 GO in Frage stellen soll, stellt immerhin die Gesetzesbegründung klar. Völlig offen bleibt demgegenüber, was über die Regelung des § 75 Abs. 1 Satz 2 GO (Pflicht zur wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsführung) hinaus unter der „Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten“ zu verstehen ist. Darf die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben danach im fraglichen Haushalt nicht stärker als bislang betrieben oder muss sie umgekehrt eingeschränkt (oder gar eingestellt) werden? Muss bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben die Qualität der Aufgabenwahrnehmung auf ein Minimum reduziert werden?

Dies ist kein bloßes Gedankenspiel: Die Frage, wie restriktiv die Stufenfolge auszulegen und anzuwenden ist (bzw. ob sie angesichts des Wortlauts überhaupt weniger restriktiv als

dargestellt ausgelegt werden kann), wird von den Aufsichtsbehörden bereits in wenigen Wochen für die Haushaltsplanung 2024 rechtsverbindlich zu beantworten sein! Um die absehbaren erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten für Gemeinden und Aufsichtsbehörden zu vermeiden, die der Entwurf in seiner jetzigen Fassung auslöste, bedarf es zwingend einer unverzüglichen Klarstellung – zumindest innerhalb der Gesetzesbegründung. Wir dürfen daran erinnern, dass etliche Kommunen ihre Haushaltsplanungen für das laufende Jahr parallel zum Gesetzgebungsverfahren unternehmen, um im Anschluss zügig die vorläufige Haushaltsführung verlassen zu können und wieder voll handlungsfähig zu sein. Bestehen jedoch unterschiedliche Sichtweisen zur Auslegung des § 79 Abs. 3 GO-E, sind nicht nur Auseinandersetzungen zwischen Aufsichtsbehörde und Kommune, sondern **vor allem auch erhebliche Verzögerungen** bei der Verabschiedung der Haushalte vorprogrammiert!

Wir schlagen vor, § 79 Abs. 3 GO-E wieder zu streichen. Die Nutzung von globalem Minderaufwand und Ausgleichsrücklage sind auch im aktuellen Rechtskontext bereits möglich, ohne dass sich die Notwendigkeit einschränkender Regelungen angedeutet hätte. Gleiches gilt für den Verlustvortrag: Dieser soll – ebenso wie die Verringerung der allgemeinen Rücklage nach bereits geltendem Recht – genehmigungspflichtig werden. Wenn aber das geltende Recht für eine direkte Verringerung der allgemeinen Rücklage ohne die Regelung des § 79 Abs. 3 GO-E auskam, sollte dies für die nur potenzielle Schmälerung der allgemeinen Rücklage in der Zukunft, für die der Verlustvortrag steht, erst recht möglich sein.

Hilfsweise müsste die Regelung zumindest begrifflich so entschärft werden, dass sie – auch und gerade in Krisenzeiten – praktisch vollumfänglich nutzbar wird und den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung trägt. Denkbar wäre etwa folgender Wortlaut:

„Für den Ausgleich des Jahresergebnisses ist die Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten zu prüfen. In der Ergebnisplanung kann eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 2 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen veranschlagt werden (globaler Minderaufwand); anstelle oder zusätzlich kann die Ausgleichsrücklage verwendet werden. Ein verbleibender Jahresfehlbetrag kann in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre vorgetragen werden; § 84 ist zu beachten. Bei einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage ist § 75 Absatz 4 und § 76 zu beachten. Für die Deckung eines Jahresfehlbetrages im Jahresabschluss des Planjahres gilt § 95.“

3. Vortrag von Jahresfehlbeträgen

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

Jedenfalls 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 sogleich).

Außerdem sollten zum Ausgleich eines Verlustvortrags innerhalb der Dreijahresfrist nicht nur Jahresüberschüsse, sondern mit Blick auf Satz 2 auch die Ausgleichsrücklage eingesetzt werden dürfen.

Wir halten vor diesem Hintergrund folgende Formulierung für präziser:

„Ein danach verbleibender Jahresfehlbetrag ist nach drei Jahren spätestens im dritten darauffolgenden Haushaltsjahr mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen, 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 vier 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 einem Verzehr der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren um jeweils mehr als 5 % (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E);
3. bei Überschuldung (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO-E);
4. 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).

a) Zu § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 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“ verwendet zu werden, während § 84 das erste „Planungsjahr“ mit dem laufenden Haushaltsjahr gleichsetzt.

Durch die Einführung der Verlustvortragsmöglichkeit könnte im Übrigen die Ermittlung des Bezugspunkts der Vorschrift – des in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatzes der allgemeinen Rücklage – erschwert werden, solange ungeklärt ist, ob ein etwaiger Jahresfehlbetrag direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet oder aber vorgetragen werden soll. Gleiches gilt für § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO, der denselben Bezugspunkt hat.

b) Zu § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO-E

Anders als der vorangegangene Referentenentwurf, mit dem die Vorschrift gestrichen werden sollte, will der vorliegende Gesetzentwurf die Regelung weiterhin erhalten.

Dieser Schritt „rückwärts“ trifft bei vielen Kommunen auf Unverständnis und kommt insofern überraschend, als der Gesetzentwurf insgesamt darum bemüht scheint, 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 (vgl. dazu auch S. 65 f. des Gesetzentwurfs). Insofern erschien es nur konsistent, künftig ein schon heute aufzustellendes Haushaltssicherungskonzept nicht mehr von den Unschärfen einer Mittelfrist-Planung abhängig zu machen. Zugleich erscheint die 5 %-Schwelle mehr oder weniger willkürlich gewählt. **In unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf hatten wir die Streichung des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO deshalb ausdrücklich mitgetragen und halten daran auch weiterhin fest.**

Zugleich hatten wir vorsorglich für den Fall, dass die Streichung noch einmal in Frage gestellt werden könnte, auf Möglichkeiten hingewiesen, die 5 %-Regelung in einer veränderten Form zu erhalten, die den Zielen des Gesetzentwurfs besser Rechnung trüge als die bisherige Regelung:

Bliebe die Vorschrift in ihrer heutigen Form erhalten, würde die Haushaltssicherungspflicht weiterhin – zumal bei den derzeitigen finanziellen Aussichten – sehr zeitnah greifen können, und zwar ggf. selbst 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 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.

Einschränkend ist insoweit zuzugeben, dass das Instrument des Verlustvortrags – etwa im Wechsel mit einer unmittelbaren Reduzierung der allgemeinen Rücklage – auch in einer Weise genutzt werden kann, dass die Regelung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO gerade nicht zum Tragen käme. Im Vergleich zur ursprünglich vorgesehenen Streichung wäre dieser Weg indes komplizierter, intransparenter und von weiteren (jedenfalls aktuell noch ungeklärten) Fragen abhängig – wie der Auslegung des § 79 Abs. 3 GO-E (dazu oben unter B.II.2.) und der Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden (§§ 75 Abs. 4, 84 Abs. 2 GO-E). Insbesondere im Falle einer restriktiven Auslegung des § 79 Abs. 3 GO-E wäre die Nutzungsmöglichkeit des Verlustvortrags kein adäquater „Ersatz“ für die Streichung der 5 %-Regel.

Stattdessen erscheint uns – wenn die Vorschrift überhaupt erhalten werden soll – zumindest ein Perspektivwechsel angezeigt: 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. Im Übrigen könnte darüber nachgedacht werden, inwieweit die Höhe der Schwelle (derzeit 5 %) nicht auch angehoben werden könnte.

Auf diesem Wege behielte die allgemeine Rücklage insoweit ihre Warnfunktion, durch das Anknüpfen (auch) an die Ist-Ergebnisse vergangener Jahre würde jedoch die Aussagekraft gegenüber dem reinen Abstellen auf Plandaten erhöht. Zugleich würde das Interesse an der zeitnahen Vorlage der Jahresabschlüsse erhöht.

c) *Zu § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO-E*

Angesichts der – neuen – dritten 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.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Pflicht zur Beifügung eines Zukunftskonzepts zu erklären. Es erscheint (nur) in denjenigen Fällen sinnvoll, in denen Kommunen den Haushaltsausgleich bereits darstellen können und sich allein noch wegen ihrer weiterhin andauernden Überschuldung in der Haushaltssicherung befinden. Der Überschuldungsabbau verlangt nach Überschüssen, die aber erst nach Wiedererreichen des Haushaltsausgleichs darstellbar sind. Solange also der Haushaltsausgleich noch aussteht, ist für ein Zukunftskonzept wenig Raum. Es sollte daher auf die Fälle eines bereits erreichten Haushaltsausgleichs beschränkt werden.

d) *Zu § 84 Abs. 2 Satz 4 GO-E*

Die – ebenfalls neue – vierte 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.

Außerdem müsste klargestellt werden, dass sich § 84 Abs. 2 Satz 4 GO-E ausschließlich auf Verlustvorträge bezieht. Der Satz steht in einem entsprechenden Kontext, lautet selbst aber nur: *„Die Aufsichtsbehörde kann die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichten, wenn die stetige Erfüllung der Aufgaben nach § 75 Absatz 1 Satz 1 nicht gesichert erscheint.“* Liest man ihn isoliert, könnte er als „Generalklausel“ (miss)verstanden werden, die nur von der Sicherung stetiger Aufgabenerfüllung (und nicht auch vorhandenen Verlustvorträgen) abhängig wäre.

e) *Zu § 76 Abs. 3 GO-E*

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

5. Nachtragssatzung

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. Liquiditätskredite

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 zählt insbesondere § 89 Abs. 4 GO-E.

Im Referentenentwurf war noch vorgesehen, dass 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 sollen. 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, brauchte 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, gewesen.

Dass der Gesetzentwurf nunmehr auf nach dem 31. Dezember 2025 aufgenommene Kredite abstellt, ist daher völlig richtig.

Abhängig davon, inwieweit eine Altschuldenlösung unter Beteiligung des Bundes zustande kommt, wird man die Regelung bis zu ihrer erstmaligen Anwendung auch noch einmal evaluieren können. In diesem Zuge wäre auch noch einmal zu prüfen, inwieweit die mit einer Altschuldenlösung zusammenhängenden Restriktionen nicht (zunächst) nur für diejenigen Kommunen gelten könnten, die von der Altschuldenlösung auch direkt profitieren würden. Für alle übrigen Kommunen könnten die Restriktionen etwa von einem näher zu definierenden Altschulden-Bestand abhängig gemacht werden.

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 Gesamtabschlüsse 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.

8. Kommunalwirtschaft (mit Hinweisen auch zu Artikel 6 und 7 des Gesetzentwurfs)

Wir begrüßen die mit dem Verweis auf das 3. Buch des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften 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.

Durch Einführung einer Bagatellgrenze in § 108 Abs. 6 GO schlagen wir als weiteren Schritt zum Bürokratieabbau und zur Beschleunigung von Projekten der Energiewende die Begrenzung des

Zustimmungserfordernisses der Räte in Fällen geringer wirtschaftlicher Bedeutung bei mittelbaren Neugründungen und Beteiligungen vor.

a) Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts (Artikel 1, § 108 GO-E)

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 für Kapitalgesellschaften 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 für Kapitalgesellschaften, 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.

b) Eigenbetriebe (Artikel 1, § 114; Artikel 6, §§ 21, 26 EigVO-E)

Zu begrüßen ist, dass die Regelung des § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 des GO-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. Allerdings ist für uns nicht nachvollziehbar, warum danach die **Gemeindeprüfungsanstalt** aus der Aufzählung möglicher Prüfer herausfiel. Aktuell wird sie in § 103 Abs. 2 Satz 1 GO explizit genannt. In § 21 Abs. 2 Satz 2 EigVO-E fehlt die Nennung der Gemeindeprüfungsanstalt dagegen. Wir sehen weder Gründe dafür, der Gemeindeprüfungsanstalt ein angestammtes Betätigungsfeld zu nehmen, noch dafür, den Kreis möglicher Prüfer zulasten der Eigenbetriebe einzuschränken. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, korrespondierend zur jetzigen Regelung des § 103 Abs. 2 Satz 1 GO die Gemeindeprüfungsanstalt in den in § 21 Abs. 2 Satz 2 EigVO-E genannten Kreis möglicher Prüfeinrichtungen aufzunehmen.

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

c) Anstalten des öffentlichen Rechts (Artikel 1, § 114a Abs. 10 GO-E; Artikel 7, § 22 KUV-E)

Zu begrüßen ist, dass auch für die Anstalten des öffentlichen Rechts der Verweis auf die großen Kapitalgesellschaften ersetzt wird durch den Verweis auf das 3. Buch des HGB für Kapitalgesellschaften in § 114a Abs. 10 GO-E und dass durch 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.

d) Vorschlag zur Änderung des § 108 Abs. 6 GO

Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich gemeinsam mit dem VKU bereits seit geraumer Zeit für die Aufnahme einer Bagatellgrenze in § 108 Abs. 6 GO ein, die von dem Erfordernis einer Zustimmung des Rates bei mittelbaren Kleinstbeteiligungen absieht. Eine solche Regelung wäre ein weiterer wichtiger Schritt zum Abbau von Bürokratie und zur Beschleunigung von Projekten der Energiewende.

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.

III. Zu Artikel 2 – Änderung der Kreisordnung

Nach § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E würden aus vorangegangenen Jahresabschlüssen vorgetragene Jahresfehlbeträge umlagewirksam, soweit sie in dem Jahr zu verrechnen sind oder verrechnet werden sollen.

Zunächst unterstellen wir selbstverständlich, dass mit dieser Regelung eine Nutzung des Eigenkapitals zum Ausgleich etwaiger Verlustvorträge ebenso wenig ausgeschlossen würde wie die Nutzung von im Vortragszeitraum auftretenden Überschüssen. Dies sollte in der Begründung dringend klargestellt werden.

Unabhängig davon ist die vorgesehene Ergänzung des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO überflüssig und damit zu streichen. Mit dem Umlagengenehmigungsgesetz vom 18. September 2012 wurde für die Konstellation, der § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E nun offenbar begegnen soll, bereits die Erhebungsmöglichkeit einer Sonderumlage gemäß § 56 c KrO geschaffen. Mit der vorgesehenen Ergänzung des § 56 Abs. 1 würde demnach „ohne Not“ eine Regelungskonkurrenz geschaffen, die nicht konsistent aufzulösen wäre, ja deren Vorhandensein als solches überhaupt nicht erklärbar erscheint. Mit der Sonderumlage können Kreise bereits heute zum selben Ziel gelangen, das auch § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E anstrebt – möglicherweise in einem etwas aufwändigeren Verfahren, das der Gesetzgeber nach unserem Verständnis als solches jedoch gerade intendiert hat. Unsere Mitglieder sind deshalb nachhaltig irritiert, warum über § 56 c hinaus der verschärfende Automatismus des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E notwendig sein sollte.

Das für die Regelung des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E im Vorfeld mitunter zu vernehmende Argument, Kreise könnten durch ein Defizit in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, ist allein deshalb schon abwegig, weil der über § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E erreichbare Ausgleich erst nach Feststellung des Jahresfehlbetrags erfolgte – also mit vergleichbar großem zeitlichen Verzug wie im Falle der Sonderumlageerhebung. Außerdem verschweigt das Argument, dass Kreisen wegen der Wirkmechanismen der Kreisumlage ohnehin eine ungleich bessere Liquiditätsausstattung als Gemeinden zur Verfügung steht.

Wir unterstreichen daher nochmals, dass für die vorgesehene Veränderung des § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E keinerlei Bedarf besteht. Sofern sie dennoch weiterhin erwogen werden sollte, müsste zumindest die aktuell zwingend ausgestaltete Rechtsfolge zugunsten einer „Kann“-Regelung entfallen. Die Regelung des § 56 Abs. 1 Satz 1 GO-E könnte etwa so lauten:

„Soweit die sonstigen Erträge eines Kreises die entstehenden Aufwendungen nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage); **aus vorangegangenen Jahresabschlüssen vorgetragene Jahresfehlbeträge können, soweit sie in dem Jahr zu verrechnen sind oder verrechnet werden sollen, vollständig oder teilweise berücksichtigt werden.**“ Zugleich dürfte eine solche Regelung ohnehin nicht ernstlich erwogen werden, ohne dass spiegelbildlich auch (in Kreishaushalten weitaus häufiger auftretende) **Jahresüberschüsse** zwingend in die Kreisumlage einzurechnen wären bzw., wenn diese nach dem Gesetzentwurf automatisch die Ausgleichsrücklage verstärken sollen, die Berücksichtigung von Verlustvorträgen in der Kreisumlage erst nach vollständigem Verbrauch zumindest der Ausgleichsrücklage überhaupt in Betracht käme. Hilfsweise müssten Überschüsse jedenfalls zunächst zur Deckung vorhandener Verlustvorträge genutzt werden, bevor sie die Ausgleichsrücklage verstärken können.

Unabhängig davon wäre die geplante **Neuausrichtung der Haushaltssicherung**, die die Anzahl an Haushaltssicherungskonzepten deutlich zu senken verspricht, ein passender – wenn auch später – Anlass, endlich eine Regelung in der Kreisordnung zu etablieren, wonach Kreise ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben, wenn zumindest die Mehrheit der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss.

Kreisangehörige Städte und Gemeinden – auch solche in der Haushaltssicherung – berichten uns immer wieder von der Situation, dass sie aus Konsolidierungsgründen bewusst auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgabenbereiche verzichteten, die statt ihrer dann aber der Kreis wahrnehme und über die Kreisumlage finanziere. Die obergerichtliche Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen lässt ein derartiges Gebaren erstaunlicherweise bislang weitestgehend zu. Es kann jedoch nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, wenn durch ein Haushaltssicherungskonzept initiierte Konsolidierungsbemühungen von Seiten des Kreises konterkariert werden können. Es wäre deshalb ein wichtiges Signal an alle Betroffenen, wenn dem durch eine pflichtige Einbindung auch der Kreise in die Haushaltssicherung entgegengewirkt würde.

IV. Zu Artikel 3 und 4 – Landschaftsverbände/Regionalverband Ruhr

Die Anmerkungen zu § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO-E gelten entsprechend.

V. Evaluierungsklausel

Abschließend regen wir dringend an, den Gesetzentwurf um eine Evaluierungsklausel zu ergänzen.

Dem 2. NKFVG vom 28. Dezember 2018 war ein mehr als zweijähriger Evaluierungs- und Diskussionsprozess vorausgegangen. Dies war mit Blick auf den vorliegenden Entwurf freilich nicht möglich, der in Ansehung der derzeitigen Kommunalfinanzkrise unter hohem Zeitdruck erarbeitet wurde. Gleichwohl würde das kommunale Haushaltsrecht durch die vorgeschlagenen Änderungen grundlegend verändert. Es erscheint daher angemessen, die kommenden Regelungen eines 3. NKFVG – wie im Übrigen auch diejenigen einer novellierten KomHVO – mit einigem Abstand und auf Basis erster Anwendungserfahrungen noch einmal zu evaluieren.

C. Antrag der regierungstragenden Fraktionen (Drucksache 18/7189)

Wie unter B.I. bereits ausgeführt bildet die Überarbeitung der KomHVO NRW (und auch der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW) einen integralen Bestandteil der aktuellen Novellierungsbemühungen des Landes. Der Antrag deutet Richtungen an, in denen die Fortentwicklung unternommen werden soll. Dabei deuten sich durchaus kommunalfreundliche Ansätze an.

Für eine Bewertung ist es auf dieser Basis jedoch noch eindeutig zu früh. Insoweit bleibt die Vorlage der vollständigen Regelungen abzuwarten. Anschließend werden wir nach Beteiligung unserer Mitgliedschaft gern im Einzelnen Stellung nehmen.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung:


Claus Hamacher