



Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 09. November 2018

Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz- 2.NKFWG NRW) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3570

Analysen der Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen gibt es viele. Unter dem Strich ist das Zusammenspiel von hohen Standards, stetig steigenden Sozialausgaben, fehlender Konnexität, mangelndem politischen Konsolidierungswillen und einem unzureichenden Steuerverbandsatz von 23% im Verhältnis zum Kommunalisierungsgrad staatlicher Leistungen von ca. 50%, die Ursache für die negativen Jahresergebnisse der Kommunen in NRW, 26 Mrd. € Kassenkrediten und einem jahrelang gewachsenen Investitionsstau.

Eine Veränderung im Neuen Kommunalen Finanzmanagement darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das grundsätzliche Problem die mangelnde Finanzausstattung der Kommunen ist und nicht das kommunale Haushaltsrecht. Durch bilanzielle und buchhalterische Darstellungskorrekturen befindet sich am Ende nicht ein Euro mehr auf kommunalen Konten. Grundsätzlich kämen die Kommunen auch mit den Regelungen des HGB zurecht, was buchhalterisch und systemisch Vieles vereinfachen würde.

Gleichwohl ist anzuerkennen, dass sich einige der angestrebten Veränderungen dazu eignen, den buchhalterischen Haushaltsausgleich eher herbeizuführen oder bürokratischen Aufwand zu mindern. Vier Änderungsvorschläge sollten hingegen überdacht werden:

1. Rückstellungsbildung

Die Veränderung der derzeitigen Grundlagen zur Rückstellungsbildung vermag die Möglichkeit zur „Glättung“ von steuerkraftabhängigen Umlagen in sich bergen und stellt grundsätzlich einen begrüßenswerten Ansatz dar. Sie ist durchaus geeignet, Ergebnissprünge zwischen zwei Haushaltsjahren abzumildern und in „guten Jahren“ Vorsorge für kommende Haushaltsjahre mit deutlich erhöhten Umlagebeträgen zu treffen. Er ist jedoch zu beachten, dass dieses Instrument nur sinnvoll eingesetzt werden kann, wenn positive Jahresergebnisse vor Rückstellungsbildung zu erwarten sind. Ferner ist zu bedenken, dass mit einer solchen „unbestimmten Rückstellung“ die tatsächlichen Verhältnisse des Rechnungsjahres nicht wiedergegeben werden. Bei Kreisen darf eine solche Rückstellungsbildung keinesfalls dazu führen, dass diese dazu benutzt wird, die Kreisumlage „künstlich hoch zu halten“.

Da die Rückstellung rein buchhalterischer Natur ist, macht es wirklich nur Sinn eine solche Rückstellung zu bilden, wenn auch eine entsprechende Rücklage angelegt wird, um auch die notwendige Liquidität anzuspüren.

2. Gesamtabschluss

Es hat sich in der Praxis herausgestellt, dass der Gesamtabchluss kein geeignetes Instrument zu mehr Transparenz und verbesserter Steuerung der kommunalen Beteiligungen darstellt.

Dieses sehr komplexe und komplizierte Instrument wird nur von Wenigen durchdrungen und umfänglich verstanden. Es stellt auch schon wegen seines Vergangenheitsbezugs kein wirksames Steuerungsinstrument für Politik und Verwaltung dar. Es sollte deshalb in die Entscheidungskompetenz des Rates gestellt werden, ob neben dem verpflichtenden

und ggf. erweiterten Beteiligungsbericht ein Gesamtabschluss erstellt werden soll; dies soll auch rückwirkend möglich sein.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Prüfungen der Gesamtabschlüsse durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW für die Kommunen zum einen kostenträchtig sind und zum anderen auf Grund der o.g. Ausführungen auch wenig aufschlussreich.

3. Aktivierbarkeit größerer Instandsetzungsmaßnahmen

Die ursprüngliche Idee, Abschreibungen auf nicht rentierliches Vermögen grundsätzlich in Frage zu stellen, zumindest aktuell nicht weiter zu verfolgen, wird ausdrücklich begrüßt. Abschreibungen gehören zu den Kernelementen des NKF und bilden u.a. den Werteverzehr auch im Sinne einer Generationengerechtigkeit transparent ab.

Die angestrebten Neuregelungen in Bezug auf die Abgrenzung zwischen Investition und Aufwand ermöglichen nunmehr auch die Aktivierbarkeit größerer Instandsetzungsmaßnahmen. Diese Änderung mag für Kommunen mit sehr engen finanziellen Spielräumen geeignet sein, notwendige Instandhaltungsmaßnahmen überhaupt durchzuführen, da der Ergebnisplan sich nur um die Abschreibung verschlechtert. Letztlich darf diese Regelung aber trotz ihrer kurzfristigen Entlastung laufender Haushalte nicht darüber hinwegtäuschen, dass solche Veränderungen nicht zu einer erhöhten Liquidität und damit zu einer nachhaltigen Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen führen. Im Kreditportfolio wechselt die Finanzierungssumme nur von der kurzfristigen zur langfristigen Seite der Verschuldung. Ob diese rätierliche „Abwälzung“ der Lasten auf zukünftige Haushalte noch etwas mit Generationengerechtigkeit zu tun hat, ist zumindest fraglich.

In der Praxis ungeklärt ist die Frage, wie für das Jahr 2019 mit diesen Regeln umzugehen ist.

Wenn von den Kommunen gewünscht, müssen diese Regeln auch in der Haushaltsplanung für 2019 bereits Anwendung finden können. Keinesfalls darf es einen Wechsel der Buchungssystematik zwischen Planung und Jahresabschluss geben. Dies würde die Kommunen in der Praxis vielfach zu Nachtragshaushalten zwingen.

4. Globaler Minderaufwand

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, einen globalen Minderaufwand zu veranschlagen, um im Haushaltsaufstellungsprozess einen Haushaltsausgleich darstellen zu können, widerspricht in mehrfacher Hinsicht den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft:

- Ist der Haushaltsausgleich bedroht, gebieten Budgetrecht und -pflicht des Rates, dass dieser unter Einbindung der Öffentlichkeit selbst entscheidet und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern politisch verantwortet, an welcher Stelle Kürzungen vorgenommen werden sollen. Das entspricht auch den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit.
- Da gerade in den Haushalten der Haushaltssanierungs- und Haushaltssicherungskommunen keinerlei „Bodensatz“ mehr vorhanden ist, besteht die greifbare Gefahr, dass durch einen globalen Minderaufwand strukturelle Defizite kaschiert, ein bei sachgerechter Veranschlagung auszuweisendes Plandefizit verschleiert („Schein-Haushaltsausgleich“) und die politische Verantwortung hierfür aber auf Verwaltung und dort die Finanzverantwortlichen verlagert wird.
- Soweit beim Haushaltsaufstellungsprozess über das Instrument des globalen Minderaufwands ein sonst auszuweisender Verzehr der allgemeinen Rücklage vermieden wird, werden schließlich die Sicherungsmechanismen der Haushaltssicherung und des kommunalaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens (§ 75 Abs. 4 GO NRW) unterlaufen.



Die Neuregelungen im NKF benötigen eine klare Übergangsregelung. Zwingend ist es für die Kommunen, die ihren Haushalt gesetzeskonform in diesem Jahr verabschieden, einen Vertrauensschutz dergestalt auszusprechen, dass die Aufsichtsbehörden die verabschiedeten Haushalte auch nach der Regelung prüfen, die bei Verabschiedung des Haushaltes gültig war.

Dirk Tolkemitt