

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Herrn
Eckhard Uhlenberg MdL
Präsident des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

Ansprechpartner:

Dr. Birgit Frischmuth, STNRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-235
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

Andreas Wohland, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Dr. Christian von Kraack, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: IV/1 972-01 wo (StGB)
20.22.02 N (STNRW)
20.20.00 (LKT)

Datum: 14. Februar 2011

Gesetz zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 15/666 Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.02.2011

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die mit Schreiben vom 14.01.2011 übersandte Einladung zu der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.02.2011 zu dem vorgenannten Gesetzentwurf danken wir Ihnen und nehmen nachfolgend – wie in der Einladung erbeten – zu dem Fragenkatalog Stellung.

Allgemeine Fragestellungen

- 1. Von 427 Kommunen in NRW befinden sich 137, also rd. ein Drittel, im sog. Nothaushaltsrecht. Halten Sie die Vorlage genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte durch die betroffenen Kommunen unter den gegebenen Genehmigungserfordernissen für prinzipiell möglich? Welche Faktoren führen dazu, dass sie aktuell und ggf. auf Dauer als nicht genehmigungsfähig eingestuft werden müssen?*

Die kommunale Finanzsituation entwickelt sich zunehmend prekär. Die Städte, Kreise und Gemeinden kämpfen trotz einer leichten Erholung darum, auf der Ertragseite wieder das Niveau der Vorkrisenjahre 2007 und 2008 zu erreichen. Auf der Ausgabenseite steigen die Aufwendungen insbesondere für soziale Leistungen unaufhaltsam an. Dies führt zu einer immer weiteren Öffnung der Schere zwischen Aufwand und Ertrag und zu enormen Fehlbeträgen. Nur acht Städte und Gemeinden können in diesem Jahr einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen, alle anderen leben vom Vermögensverzehr.

Dieser Umstand hat dazu geführt, dass im Haushaltsjahr 2010 die Zahl der Kommunen in der sog. dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW auf einen neuen Höchststand von 137 Kommunen gestiegen ist. Ohne eine Hilfestellung von Bund und Land wird diese Zahl in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen. Viele unserer Mitgliedskommunen, die erstmals die Verpflichtung trifft, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, können den strukturellen Haushaltsausgleich bis zum Ablauf des Finanzplanungszeitraums nicht darstellen und werden so unmittelbar ins Nothaushaltsrecht durchgereicht.

2. *Aus welchen Gründen haben das geltende Haushaltssicherungsrecht und die bisherige Konsolidierungsfrist nicht dazu beigetragen, die strukturellen Defizite kommunaler Haushalte zu verringern oder zu verhindern?*

Siehe Antwort zu Frage 1.

3. *Welche Ursachen sehen Sie für den Umstand, dass immer mehr Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht in der Lage sind, trotz Aufstellungspflicht ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorzulegen?*

Siehe Antwort zu Frage 1.

4. *Sind Sie der Meinung, dass die vorgesehenen Änderungen/Ergänzungen einschließlich der Änderungen in Anträgen gesetzessystematisch korrekt und sinnvoll eingefügt sind?*

Die Städte, Kreise und Gemeinden erkennen den Gesetzentwurf als Einstieg in eine notwendige Diskussion über zukünftige Regelungen zum Haushaltsausgleich an. Eine Änderung des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW ist notwendig, weil die vorgegebenen Ziele unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für viele Kommunen nicht erfüllbar sind. Nach der vorgesehenen Änderung des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW dürfte die Zahl nicht genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte zugunsten genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte deutlich zurückgehen. Damit würde die Zahl der Kommunen in der dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung erheblich reduziert, und die insbesondere im Personalbereich und bei der Aufnahme von Investitionskrediten durch das Nothaushaltsrecht bestehenden Probleme würden in diesen Fällen entschärft. Die Nothaushaltskommunen bekämen zusätzliche Handlungsoptionen. Das wäre nicht nur eine Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung, sondern zugleich ein erster wichtiger Schritt für eine umfassende Reform des kommunalen Haushaltsrechts im Sinne des gemeinsamen Landtagsbeschlusses vom 22. November 2010 (LT-Drs. 15/435), in dem das Land zusagt, die Kommunen auf dem Weg zu den Konsolidierungszielen zu unterstützen.

Die Städte, Kreise und Gemeinden fordern darüber hinaus aber ein Gesamtkonzept, welches zum einen vom Gesetzgeber beschlossene Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten und zum anderen ein Beratungskonzept der Kommunalaufsichtsbehörden zum Umgang mit Kommunen in der Haushaltssicherung beinhaltet. Auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Empfehlungen des Gutachtens von Prof. Dr. Junkernheinrich und Prof. Dr. Lenk, das in wenigen Wochen vorliegen wird, müssen die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen „aus einem Guss“ reformiert werden. Vor diesem Hintergrund ist auch nochmals an die anstehende Gesetzesänderung in der GO NRW als Folge der Evaluierung des NKF zu erinnern. Auch in diesem Zuge müssten GO-Haushaltsnormen verändert werden.

Schließlich muss die Gesetzesänderung eingebettet sein in eine Gesamtkonzeption zur Lösung der strukturellen Finanzkrise. Diese Gesamtkonzeption muss bestehen aus Hilfen des Bundes, des Landes und eigenen Konsolidierungsleistungen der Kommunen.

5. *Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt verzichten die übrigen Bundesländer auf dem nordrhein-westfälischem Haushaltssicherungsrecht ähnliche Vorgaben hinsichtlich eines Nothaushaltsrechts. Welche Konsolidierungsstrategien geben Kommunalaufsichten in anderen Flächenländern den Kommunen vor?*

In den einzelnen Bundesländern bestehen sehr unterschiedliche Regelungen für den Haushaltsausgleich und die Haushaltssicherung. Gemeinsam ist den haushaltsrechtlichen Regelungen, dass es sich um gestufte Verfahren handelt. Auch in den Stufenkonzepten anderer Bundesländer ist beispielsweise vorgesehen, dass Jahresfehlbeträge im Ergebnishaushalt mit dem Eigenkapital verrechnet werden (Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). In diesen Ländern sind allerdings noch andere Stufen vorgelagert. Das NKF sieht als 2. Stufe den „fiktiven“ Haushaltsausgleich vor. Im Unterschied dazu sind in den anderen Ländern zunächst alle Spar- und Ertragsmöglichkeiten auszuschöpfen, dann ist die Auflösung von Rücklagen des (außer)ordentlichen Ergebnisses und von Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses des Haushaltsjahres (in der Regel nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde) möglich. Erst in einer weiteren Stufe ist dann eine notwendige Verrechnung mit dem Eigenkapital unter aufsichtsrechtlichen Auflagen und Bedingungen vorgesehen.

6. *Welche Einflüsse hat das NKF auf die Überschuldung der Kommunen? Wo sehen Sie diesbezüglich weiteren Handlungsbedarf?*

Erst die Umstellung auf die kaufmännische Buchführung hat einen Überblick über die Vermögenslage der Städte, Kreise und Gemeinden ermöglicht. Die Darstellung des Vermögens war in der Kameralistik nicht vorgesehen, so dass auch die Überschuldung bis zur Einführung des NKF nicht Thema sein konnte. Die kommunalen Spitzenverbände sehen Handlungsbedarf bei der Evaluierung der NKF-Vorschriften und haben ihre Vorschläge zu einer Weiterentwicklung des NKF auch wiederholt gegenüber dem Landtag und der Landesregierung formuliert – gegenüber der Landesregierung bereits im Rahmen ihrer jeweiligen Stellungnahmen zur Evaluation des NKF im Mai/Juni 2009 und gegenüber Landesregierung und Landtag im Rahmen ihrer konsentierten Vorschläge vom Herbst 2009 (**Anlage**): Eine Antwort von Landtag und Landesregierung auf die diesbezüglich wiederholten Initiativen der kommunalen Spitzenverbände steht unverändert aus.

Unabhängig davon ist festzustellen, dass auch der Umstellungsprozess selbst einen erheblichen Aufwand verursacht hat und weiter verursacht.

Ursachen der Verschuldung

7. *Wie können kommunal und anderweitig verursachte Anteile an einem kommunalen Haushaltsdefizit quantifiziert und voneinander abgegrenzt werden?*

Kommunal und anderweitig verursachte Anteile an einem kommunalen Haushaltsdefizit können u.E. nicht exakt quantifiziert und voneinander abgegrenzt werden. Es können aber nach Einführung des NKF in jeder Kommune die Aufwendungen und Erträge produktgenau abgebildet werden. Es kann damit auch nachvollzogen werden, wo die großen Defizite in den Kommunalhaushalten sind. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten mittlerweile nur noch einen verschwindend geringen Anteil am Volumen der Kommunalhaushalte ausmacht. Bei den Städten und Gemeinden sind dies nur noch etwa 3 %, bei den Kreisen etwa 1,5 %, so dass gesagt werden kann, dass die kommunalverursachten Defizite gegenüber den anderweitig verursachten Defiziten deutlich zurücktreten.

8. *Wie bewerten Sie die in einem Haushaltssicherungskonzept implizite Unterstellung, dass die Ursache der Überschuldung einer Kommune bei ihr selbst liege und demzufolge ein ausgeglichener Haushalt auch von ihr erreicht werden könne?*

Siehe Antwort zu Frage 1. Im Übrigen dürfen wir auch auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zu der Anhörung von Sachverständigen zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Wiederaufbau der Kommunal Finanzen nach der Finanzkrise - Anreizsysteme statt Freifahrtscheine“ im Landtag vom 21.01.2011 verweisen (LT-Drs. 15/125).

Bisherige gesetzliche Regelung

9. *Welche Auswirkungen hat die Aussicht auf einen dauerhaften Verbleib im sog. Nothaushaltsrecht trotz eingeleiteter Haushaltssicherungsmaßnahmen auf die Konsolidierungsbemühungen von Rat und Verwaltung?*

Einzelne Kommunen befinden sich inzwischen seit mehr als einem Jahrzehnt im Nothaushaltsrecht. Schon seit Anfang der 90er Jahre wirtschaften zahlreiche Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept. Die chronische Unterfinanzierung und der in den letzten Monaten beschleunigt fortgesetzte Verfall der finanziellen Basis der Kreise und Gemeinden verstoßen gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Schon am 05.11.2008 hatten die kommunalen Spitzenverbände aus Anlass einer Sachverständigenanhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen zur bilanziellen Überschuldung der Stadt Oberhausen darauf hingewiesen, dass Lösungen für die riesigen strukturellen Probleme der betroffenen Kommunen nur in Kooperation von Land und Kommunen entwickelt werden können, und einen entsprechenden Konsolidierungspakt gefordert.

10. *Inwieweit behindert das aktuelle Nothaushaltsrecht wirtschaftlich sinnvolle nachhaltige Konsolidierungsstrategien bzw. -maßnahmen? Sind Ihnen Beispiele aus der kommunalen Praxis bekannt?*

Das Innenministerium hatte zum 6. März 2009 einen Erlass „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ veröffentlicht. Der Leitfaden berücksichtigt die mit der Einführung des NKF veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Besonders umstritten sind die im Leitfaden enthaltenen Regelungen zu den Personalbudgets und zur Berechnung des genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens von Kommunen im Nothaushaltsrecht.

Zum Personalbudget: Kommunen dürfen, wenn sie sich in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, ausschließlich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Da es im Beamtenrecht grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Beförderung gibt, hat diese Regelung in der Vergangenheit zu erheblichen Beförderungsstaus in den Kommunen geführt, mit allen nachteiligen Folgen für die Motivation der Bediensteten und die Attraktivität einer Beschäftigung in den Kommunalverwaltungen. Daher wurde im Jahr 2006 mit der Landesregierung eine Regelung getroffen, die auch diesen Kommunen ihren personalwirtschaftlichen Handlungsspielraum zurückgegeben hat. Danach kann ein Personalausgabenbudget gebildet werden, das sich aus der Differenz der Personalaufwendungen des Vorjahres und der des Vorvorjahres ergibt und aus dem heraus Beförderungen vorgenommen werden können. Aber auch die leistungsorientierte Bezahlung und die Opt-out-Zulage für den Bereich der Feuerwehr kann aus diesem Beförderungsbudget bestritten werden.

Seit 2009 ist die Bildung und Nutzung eines solchen Personalausgabenbudgets für die von Überschuldung bedrohten bzw. bereits überschuldeten Kommunen nicht mehr möglich. Damit ist in diesen Städten ein personalwirtschaftlicher Stillstand programmiert, den sich gerade diese Kommunen, die auf die Motivation ihrer Mitarbeiter genauso angewiesen sind wie alle anderen, schlechterdings nicht leisten können.

Die im Jahr 2006 im Zusammenwirken von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Regelung, wonach sich auch Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept durch die Bildung eines Personalausgabenbudgets personalwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten wie Beförderungen selbst erwirtschaften können, sollte weiter erhalten bleiben. Diese Regelung muss auch von Kommunen genutzt werden können, die von Überschuldung bedroht bzw. bereits überschuldet sind. Denn gerade diese Kommunen sind auf qualifiziertes und motiviertes Personal besonders angewiesen.

Bereinigung des Personalbudgets: Aufgrund des zusätzlichen Personalbedarfs insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung werden Kommunen in der Haushaltssicherung in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein – trotz strenger Personalbewirtschaftung – ein sog. Personalaufwandbudget zu erwirtschaften. Denn der Personalmehraufwand, der für die Wahrnehmung neuer Aufgaben entsteht, darf bei der Ermittlung des Personalaufwandbudgets nicht in Abzug gebracht werden. Insoweit sind Beförderungen von Beamten wenn überhaupt nur in einem äußerst geringen Umfang und freiwillige Zulagen (z.B. Opt-Out Zulage bei der Feuerwehr) nicht mehr zulässig. Dies hat einen immer weiter ansteigenden Beförderungsstau zur Folge, verbunden mit der Gefahr, dass vor allem gute Mitarbeiter in Nachbarkommunen abwandern, die sich nicht im Nothaushaltsrecht befinden. Bei der Feuerwehr hätte die Abschaffung von Opt-Out (zwingend) zur Folge, dass in entsprechendem Umfang neue Stellen zu schaffen und zu besetzen wären, was um ein Vielfaches höhere Personalaufwendungen verursachen würde.

Bei Personalmehraufwendungen, die auf Grund gesetzlicher Regelungen für die Kommunen neu vorgegeben werden (KiBiz), wird somit dringender Anpassungsbedarf des Leitfadens des Innenministeriums NRW zur Haushaltssicherung (vom 06.03.2009) gesehen. Um Verzerrungen bei der Ausgestaltung der Personalausgabenbudgets zu vermeiden, muss den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, das Budget um Personalmehraufwendungen zu bereinigen, die auf Grund gesetzlicher Regelungen für die Kommunen neu vorgegeben werden und nicht im steuerbaren Einflussbereich der Kommunen liegen.

Einschränkung der Ausbildungsmöglichkeiten der Kommunen: Restriktionen bei der Ausbildung von Nachwuchskräften in den Kommunen, die von Überschuldung bedroht sind bzw. bereits überschuldet sind, müssen entfallen. Zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen bleibt insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung die eigene Nachwuchsausbildung auch zukünftig der vorherrschende Weg der Fachkräfterekrutierung.

Die prekäre Haushaltssituation vieler nordrhein-westfälischer Kommunen hat die Bezirksregierungen im letzten Jahr zu deutlichen Maßnahmen veranlasst. So wurde gegenüber von Überschuldung bedrohten bzw. überschuldeten Kommunen u. a. verfügt, dass diese Kommunen „Ausbildung künftig nur noch anbieten bzw. ausgebildete Nachwuchskräfte übernehmen dürfen, wenn über den grundsätzlich erforderlichen Nachweis eines zwingenden Personalbedarfs für die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben und der Unaufschiebbarkeit hinaus eine Rekrutierung des erforderlichen Personals anderweitig nicht erfolgen kann und eine Personalbeschaffung ohne vorherige Ausbildung in der eigenen Verwaltung faktisch ausgeschlossen ist“. Diese Ankündigung hat zu deutlichen Reaktionen der betroffenen Kommunen gegenüber der Landesregierung und den Regierungspräsidien geführt.

Dies hat der damalige Innenminister zum Anlass genommen, die Regierungspräsidenten am 14. April 2010 persönlich anzuschreiben und über die Haltung der Landesregierung zu informieren. Dabei wurde insbesondere betont, es gäbe keine Vorgabe des Innenministeriums dergestalt, dass Kommunen, die überschuldet sind oder vor der Überschuldung stehen, keine Ausbildungsplätze bereit stellen dürfen. Allerdings hätten die Kommunen gegenüber der jeweiligen Aufsichtsbehörde plausibel darzustellen und zu begründen, warum der erforderliche Personalbedarf durch Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten (im Pflichtbereich) gedeckt werden müsse. Hausintern wurde dazu erklärt, man gehe davon aus, dass sich diese Begründung in der Regel

werde überzeugend vortragen lassen. Seitens der kommunalen Spitzenverbände bestehen daran erhebliche Zweifel. Auch aus diesem Grund ist eine Klarstellung erforderlich, wonach die Aufsichtsbehörden auch bei überschuldeten bzw. von Überschuldung bedrohten Städten, Kreisen und Gemeinden eine Ausbildung für den eigenen Nachwuchsbedarf grundsätzlich weiter zulassen werden.

Berechnung des genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens: Im Erlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen (vom 6. März 2009) wird im Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung bei nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept darauf verwiesen, dass durch den veränderten Investitionsbegriff im NKF es nicht zu vertreten sei, die gesamten ordentlichen Tilgungen in voller Höhe zum Maßstab für die genehmigungsfähige Kreditaufnahme zu machen, da im Verhältnis zum kameralem Recht der Investitionsbegriff einerseits enger (zum Beispiel bei Investitionszuschüssen), in anderen Bereichen (geringwertige Wirtschaftsgüter) weiter gefasst ist. Der strenge Kreditdeckel (max. Kreditaufnahme: zwei Drittel der ordentlichen Tilgung) behindert derzeit insbesondere wirtschaftlich sinnvolle Investitionen z.B. im Bereich Straßenbau und Gebäudemanagement. Denn vor allem vor dem Hintergrund des Ausbaus der Kindertagesbetreuung wird der bestehende Kreditrahmen bereits weitgehend gebunden.

Proberechnungen der Städte Mülheim, Recklinghausen und Solingen hatten eine Kreditlücke von 1 bis 2,5 Millionen Euro jährlich für die Kernverwaltung in den kommenden zwei Jahren ergeben. Weitere Verprobungen haben gezeigt: Kommunen mit hoher Tilgung und geringen Verschiebungen (zwischen investiven und konsumtiven Aufwendungen) sind benachteiligt durch die Neuregelung. Deutlich wurde mit den Proberechnungen, dass mit der Einführung des NKF ein veränderter Ausweis der Investitionstätigkeit erfolgt. Ausgaben, die im kameralem System noch als Investitionen galten, sind im NKF-System als konsumtiver Aufwand darzustellen. Die Anrechnung von Verkaufserlösen muss weiter hinterfragt werden, denn dadurch entstehen in mehreren Städten Kreditlücken in Höhe mehrerer Millionen Euro.

11. *Wie bewerten Sie das Instrument Haushaltssicherungskonzept in der bisherigen Form insbesondere im Hinblick auf die Leistung eines Beitrages zur Konsolidierung der Kommunal финанzen?*

Nach jahrzehntelanger Übung in der Abarbeitung von Haushaltssicherungskonzepten scheinen die Möglichkeiten inzwischen zunehmend ausgereizt. In einschlägigen Haushaltssicherungskonzepten finden sich vielfältige Einzelmaßnahmen. Zudem werden verfahrenstechnische Ansätze einer veränderten Haushaltssteuerung geprüft. Neben der Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung, der internen Leistungsverrechnung, der Nutzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften oder der Budgetierung wird aktuell eine wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen erwogen. Eine neue Steuerung wird ausbleibende Erträge nicht kompensieren könnten, sie könnte aber helfen, mit dem vorhandenen Geld besser und zielgerichteter umzugehen.

12. *Ist aus Ihrer Sicht die Vorlage eines ausgeglichenen Haushaltes für Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben, vornehmlich ein zeitliches Problem im Hinblick auf die zulässige Konsolidierungsfrist des § 76 Abs. 2 S. 3 GO NRW?*

Haushaltskonsolidierung und Haushaltssicherung in der doppelten Welt erfordert als Basis die Beurteilung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung. Zur Sicherung des Haushaltsausgleichs sind insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen neu zu ordnen, und es ist die strikte Wahrung des Konnexitätsprinzips erforderlich. Änderungen im Gemeindehaushaltsrecht sind als flankierende Maßnahmen anzusehen. Hier wären - neben dem vorgeschlagenen Verzicht auf die Kopplung der Genehmigungsfähigkeit des Haushaltssicherungskonzepts an den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung - u.E. die Umwandlung der Ausgleichsrücklage in eine Überschussrücklage (Dynamisierung der Ausgleichsrücklage), die Berücksichtigung von auf den Einzelfall bezogenen periodenübergreifenden Maßnahmen bei der Haushaltssicherung notwendig. Perspektivisch wird die Einbeziehung der Ergebnisse des Gesamtabschlusses zu prüfen sein.

Auswirkungen der Gesetzesänderung

13. *Wie bewerten Sie die Gefahr, dass Städte und Gemeinden in finanziellen Notlagen aufgrund des faktischen Wegfalls des Nothaushaltsrechts keinen Anreiz mehr haben, sich mit aller Kraft für einen ausgeglichenen Haushalt einzusetzen?*

Die Gefahr, dass die Städte, Gemeinden und Kreise die Änderung des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW als falsches Signal verstehen, wird durchaus auch von Vertretern aus der kommunalen Familie gesehen. Es wird hier nach der Rechtsänderung entscheidend auf die Arbeit der Kommunalaufsichtsbehörden ankommen, um sicherzustellen, dass die Kommunen in finanziellen Notlagen den Haushaltsausgleich – wie gesetzlich gefordert – zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder erreichen.

Die Gefahr, dass Kommunen ohne realistische Chance, sich aus dem Nothaushaltsrecht zu befreien, keinen Anreiz mehr haben, weitere Kraft für einen ausgeglichenen Haushalt einzusetzen, wird im Ergebnis aber als größer eingeschätzt.

14. *Halten Sie die mit dem Gesetzentwurf geplante Öffnung des Zeitfensters beim Haushaltssicherungskonzept für ausreichend? Welche anderen Möglichkeiten sehen Sie?*

Siehe Antwort auf Frage 12.

15. *Sehen Sie Gefahren im Fortfall des verbindlichen Konsolidierungszeitraums als Genehmigungsvoraussetzungen und wenn ja welche? Wie schätzen Sie die Gefahr einer einmischenden Kommunalaufsicht ein? Wie könnten Sie sich die Ausgestaltung des Aufsichtsrechts vorstellen?*

Eine Anpassung des gesamten Leitfadens „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ an eine geänderte Rechtslage wäre u. E. erforderlich. Insbesondere die Instrumente Auflagen und Bedingungen wären zu prüfen. Ziel muss es sein, wirtschaftliches Handeln zu fördern und nicht – wie bisher – oftmals zu verhindern. Die ersatzlose Aufhebung der Abschnitte 4. und 5. des o. a. Leitfadens würde bei den Kommunen, die weiterhin kein genehmigungsfähiges HSK vorlegen können, dazu führen, dass die „Erleichterungen“, die ihnen der Leitfaden bisher (contra legem) bot, nunmehr ersatzlos wegfallen. Das würde insbesondere bedeuten, dass alle freiwilligen Leistungen und Investitionen (insbesondere Zuschussmaßnahmen) dem strikten Gebot des § 82 GO (vorläufige Haushaltsführung) zum Opfer fielen. Daher ist die ersatzlose Streichung der Abschnitte 4. und 5. des o. a. Leitfadens, wie auf Seite 6 der Drucksache 15/666 benannt, eher kritisch zu hinterfragen.

16. *Halten Sie die Beibehaltung des Konsolidierungsziels „frühestmöglicher Zeitpunkt“ für sinnvoll, solange die Kommunal Finanzen nicht grundlegend gestärkt sind?*

Die Gesetzesänderung muss in eine Gesamtkonzeption zur Lösung der strukturellen Finanzkrise eingebettet sein, also insbesondere unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen weiterer Hilfen des Landes und des Bundes. Unter dieser Maßgabe wird die Gesetzesänderung von den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich begrüßt. Jedoch fordern wir ein Gesamtkonzept, welches zum einen die Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten und zum anderen ein Beratungskonzept der Kommunalaufsichtsbehörden zum Umgang mit Kommunen in der Haushaltssicherung beinhaltet.

Entsprechend der LT-Drucksache 15/666 genehmigt die Aufsichtsbehörde das Konzept, wenn die Kommune ausweislich des Haushaltssicherungskonzeptes den Haushalt zu dem ihr individuell nächstmöglichen Zeitpunkt ausgleicht. Diese Möglichkeit würde auch für Kommunen gelten, de-

ren Eigenkapital verbraucht ist oder deren Eigenkapitalverbrauch unmittelbar bevorsteht. „Das entsprechende Haushaltssicherungskonzept müsste jedoch über den Haushaltsausgleich hinaus den Wiederaufbau von Eigenkapital bis zur „schwarzen Null“ – ebenfalls zum nächstmöglichen Zeitpunkt – ausweisen.“

Die Überschuldung von Kommunen wird sich künftig nicht auf Einzelfälle beschränken. Eine reale Gefahr der Überschuldung wird für die kommenden Jahre z.B. von nahezu jeder zweiten Großstadt, aber auch von einer zunehmenden Zahl an Kreisen und kreisangehörigen Kommunen gesehen. Es sind dringend geeignete Maßnahmen und Regelungen zur Rehabilitation von überschuldeten Kommunen erforderlich. Die offensichtliche Unterfinanzierung insbesondere der strukturschwachen Kommunen wird nicht durch Änderungen oder auch Verschärfung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen behoben werden können. Es sind vielmehr dringend notwendige strukturelle Änderungen im Gemeindefinanzierungssystem zu erreichen. Stundungs- und Entschuldungsmöglichkeiten müssen geschaffen werden. Eine strikte Vermeidung von Zusatzbelastungen für Kommunen bei neuen Entscheidungen vom Bund und Land ist geboten.

Aber selbst wenn alle diese Vorbedingungen eingehalten werden, ist zu beachten: Der individuelle nächstmöglichen Zeitpunkt für den Haushaltsausgleich im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes wird bei überschuldeten Kommunen regelmäßig vom nächstmöglichen Zeitpunkt des erreichten Wiederaufbaus von Eigenkapital bis zur „schwarzen Null“ abweichen. Der nächstmögliche Zeitpunkt des erreichten Wiederaufbaus von Eigenkapital bis zur „schwarzen Null“ wird regelmäßig erst mit deutlichem zeitlichen Verzug erreicht werden können.

Zu prüfen wäre, ob bei eingetretener Überschuldung z.B. landesweite Standards befristet ausgesetzt werden, individuell Zwischenziele für ein Sanierungspaket mit der Aufsicht abgestimmt werden, ein unterjähriges Sanierungscontrolling eingeführt wird.

17. *Welche Vorteile erkennen Sie in der im Gesetzentwurf zukünftig vorgesehenen Formulierung eigenverantwortlicher Konsolidierungsziele, -schritte und -zeiträume für die betroffenen Kommunen?*

Faktisch werden die betroffenen Kommunen mit der geplanten Änderung der GO NRW zu langfristigen Betrachtungen angehalten. Damit wird auch der Blick auf eine nachhaltige Haushaltswirtschaft gelenkt, was ein wesentliches Ziel der Einführung des NKF war und bleibt. Zudem ist für die Kommune der Anreiz für die Erarbeitung eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzeptes gegeben. Die Motivation resultiert u.a. aus der Vermeidung der ggf. strikten Anwendung des § 82 GO NRW (vorläufige Haushaltsführung), bessere Möglichkeiten für wirtschaftliche Entscheidungen, Erleichterungen im Investitionsbereich (insbesondere Wegfall des Kreditdeckels), Erleichterungen bei der Personalbewirtschaftung (insbesondere Beförderungen und Opt-Out-Zulage), Rechtskraft der Haushaltssatzung als Grundlage für die städtische Haushaltswirtschaft und damit Rückkehr zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

18. *Welche Notwendigkeiten sehen Sie hinsichtlich einer Konkretisierung der materiellen Konsolidierungsvorgaben bei Wegfall der formellen zeitlichen Vorgabe? Wie könnten derartige Vorgaben gesetzlich/untergesetzlich im Sinne einer Gleichbehandlung gefasst werden?*

Siehe Antwort zu Frage 15.

19. *Wie könnte die Frage der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme als Beitrag zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung von der betroffenen Kommune nachgewiesen werden?*

Das NKF bietet eine neue Datenbasis für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Lebenszyklusbetrachtungen bei Investitionsentscheidungen (auch unter Berücksichtigung von Risiken) und damit insbesondere auch die Beachtung von Folgekosten bei Investitionen sind damit eher zu realisie-

ren. Insbesondere über eine dynamische Investitionsrechnung, die mit Ein- und Auszahlungen („Cash-Flows“) operiert, wird sowohl die zeitliche Struktur von Zahlungen als auch der zeitliche Wert der Zahlungen berücksichtigt. Zur dynamischen Investitionsrechnung zählen die Vermögenswertmethode und die Zinssatzmethode. Hilfreich wäre die Erarbeitung von Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die von Kommunen genutzt werden können und von der Kommunalaufsicht akzeptiert werden. Entsprechende Vorarbeiten des Finanzministeriums, etwa durch die PPP-Task Force, können dafür eine Grundlage bieten.

20. *Halten Sie es für sinnvoll, freiwillige Aufgaben auch während der Laufzeit eines Haushaltssicherungskonzeptes zu finanzieren? Halten Sie eine entsprechende explizite Aussage im Gesetz für sinnvoll?*

Zu freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeinde nicht verpflichtet, hier bleibt das *Ob* und *Wie* in der freien Entscheidung der Kommune. Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Ihr Umfang richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Städte, Kreise und Gemeinden. Der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist mittlerweile nur noch verschwindend gering. Bei den Städten und Gemeinden sind dies nur noch etwa 3 %, bei den Kreisen noch etwa 1,5 %. Wenn letztlich nur noch pflichtige Aufgaben vollzogen werden, ist kommunale Selbstverwaltung eine sinnentleerte Worthülse. Auch Kommunen in der Haushaltssicherung ist somit ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu ermöglichen.

21. *Welche Auswirkungen hat die Neufassung des § 76 GO auf das Recht der Haushaltssicherung im Übrigen?*

Wenn die Vorschläge der seitens des Landes beauftragten Gutachter Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk zur Ausgestaltung eines Konsolidierungsprogramms für Kommunen in Haushaltsnotlage umgesetzt würden, hätte § 76 GO NRW praktisch keine Relevanz mehr. Nach alledem, was bisher bekannt geworden ist, schlagen die Gutachter vor, als einen Baustein des Konsolidierungsprogramms zwingend die Vorlage ausgeglichener Haushalte bereits im ersten Jahr der Geltungsdauer einzufordern. In diesem Fall gäbe es – bis auf wenige extreme Ausnahmen – kein Bedürfnis mehr für eine Haushaltssicherung.

Die Neufassung des § 76 GO NRW eröffnete den Kommunen im Nothaushaltsrecht in der Übergangszeit eine neue Arbeitsgrundlage. Sie beförderte die längerfristige Planungs- und Steuerungsperspektive, sie böte Chancen für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft und kann dazu beitragen, dass sich die betroffenen Kommunen auf die Herausforderungen des demographischen Wandels einstellen können. Die Neufassung erlaubt auch den betroffenen Kommunen die Rückkehr zu einem rechtmäßigen Verwaltungshandeln. Risiken, die daraus resultieren, dass die vorgeschlagene Änderung nicht Teil eines Gesamtkonzepts ist, sollten jedoch nicht übersehen werden.

Maßnahmen der Kommunalaufsicht

22. *Nach derzeitiger Rechtslage geraten Kommunen in finanziellen Problemlagen, die es nicht schaffen, mithilfe eines Haushaltssicherungskonzeptes innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen, in die vorläufige Haushaltsführung (Nothaushalt).*

- a. *Wie bewerten Sie die derzeitigen aufsichtsbehördlichen Möglichkeiten, Nothaushaltskommunen bei der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen und sie vor weiteren Fehlentwicklungen zu bewahren?*

Das Innenministerium NRW hatte, wie bereits erwähnt, wegen der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts auf das NKF am 06.03.2009 – bedauerlicherweise ohne Abstimmung

mit den kommunalen Spitzenverbänden – den Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ veröffentlicht, um allen Kommunalaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen einen einheitlichen Maßstab für ihre Aufsichtspraxis und den der Aufsicht unterliegenden Kommunen eine Orientierungshilfe zu geben. In der Praxis erfolgt hier vor Ort eine Abstimmung zwischen unterer und oberer Kommunalaufsicht in Fragen der Entscheidung über Genehmigung eines HSK nach § 76 GO NRW und Kreditgenehmigungen nach § 82 GO NRW. Die o.a. Frage geht jedoch über den Rahmen dieser Entscheidungen, insbesondere im Falle der Versagung der Genehmigung eines HSK, hinaus.

Eine aufsichtsbehördliche Unterstützung bei der Haushaltskonsolidierung setzt Wissen um die konkrete Haushaltswirtschaft der Kommune in ihren Details voraus, über die grundsätzlich und primär die Kommune in Selbstverwaltung und damit einhergehender Eigenverantwortung verfügt.

Bei einer Nothaushaltskommune bleibt jeweils die Frage des konkreten Maßstabs für die Kommune wie auch die Kommunalaufsicht über den o.a. Leitfaden hinaus aufgeworfen, sofern nicht konkrete insbesondere Berechnungsvorgaben des Leitfadens Anwendung finden.

Entscheidungen verbleiben im Konfliktfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und den nötigen Konsequenzen bzw. Restriktionen im Hinblick auf die Forderung nach Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft.

Dabei wird der Konsolidierungswille der Verwaltung durch Auflagen unterstützt. Dies erweist sich in der Praxis auch als Unterstützung der Verwaltung, wenn es darum geht, eine Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben zu unterbinden. Trotzdem ist – dies haben die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit vielfach deutlich gemacht – auch ein Vollzugsdefizit der Aufsicht festzustellen („Wegsicht“ statt „Aufsicht“).

- b. *Welche Änderungen müssten die Bestimmungen zum Nothaushaltsrecht erfahren, um den Kommunalaufsichtsbehörden einen individuelleren Umgang mit den Problemstellungen von Nothaushaltskommunen zu ermöglichen?*

Es könnte erwogen werden, die dauernde vorläufige Haushaltswirtschaft gesetzlich als einen besonderen Fall der Haushaltswirtschaft zu kodifizieren. Die o.a. Fragen und Problematik der Restriktionen verblieben aber unverändert, auch bei insoweit rechtlich abstrakt formulierender Vorgehensweise.

Derzeit verbleibt es über die o.a. kommunalaufsichtlichen Genehmigungsentscheidungen in der präventiven Aufsicht und die kommunalaufsichtliche Beratung hinaus nur bei notfalls restriktiven kommunalaufsichtlichen Maßnahmen nach § 122 ff. GO NRW, bei denen die tatsächliche wie rechtliche Darlegungs- und Beweislast bei der Kommunalaufsicht liegt. Der Erlass eines genehmigungsfähigen Haushaltsicherungskonzeptes im Wege der Kommunalaufsicht nach § 123 GO NRW, der danach als letzter Weg verbliebe, stellt in der Praxis ein reines Theoretikum dar.

Daher müssen die Fragen der angemessenen Finanzausstattung und Unterstützung bzw. Entlastung der Kommunen bei den Zuschussbedarfen im Bereich der Sozialen Sicherung sowie ggf. eine besondere Regelung für Kommunen in extremer Haushaltsnotlage vorrangig geklärt werden.

Es verbleibt grundsätzlich die Frage, wie viel und wie intensiv und nach welchen Kriterien unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten notfalls kommunalaufsichtliche Restriktionen gewollt und tatsächlich möglich sind, dies im Respekt einerseits vor der kommunalen Selbstverwaltung und andererseits ihrer Gewährleistung durch die hierzu erforderliche und zu fordernde Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft.

Schon im Hinblick darauf dürfte ein individueller Umgang mit den Problemstellungen der Nothaushaltskommunen – unabhängig davon, dass er die Kommunalaufsicht sowohl auf Kreis- als auch auf Bezirksregierungsebene personell vollkommen überfordern würde – an rechtliche Grenzen stoßen.

23. *Wie würde sich die geplante Änderung des § 76 GO (faktischer Wegfall des Nothaushaltsrechts) auf die Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörden auswirken, Städte und Gemeinden in finanziellen Notlagen bei der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen und sie vor weiteren Fehlentwicklungen zu bewahren? Wie könnten eventuell wegfallende Kompetenzen kompensiert werden?*

Ein Wegfall des Nothaushaltsrechts wird vor dem Hintergrund einer weiterhin möglichen Versagung der Genehmigung eines HSK nicht gesehen. Nach dem Gesetzentwurf sollen lediglich ausdrückliche Kriterien für die Genehmigungsfähigkeit eines HSK entfallen. Die kommunalen Spitzenverbände unterstellen dabei, dass allein die Dreijahresfrist – nicht aber die Genehmigungsvoraussetzung an sich – von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung berührt wird.

Auch dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nach der geplanten Änderung des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW keine gesetzliche Regelung mehr existieren wird, die festlegt, ab wann ein HSK überhaupt genehmigungsfähig ist. Eine landeseinheitliche Vorgehensweise der Kommunalaufsicht wird damit nicht mehr erreichbar sein,

Es wird sich daher die Schwierigkeit ergeben, eine kommunalfreundliche aber auch solide und rechtmäßige kommunalaufsichtliche Entscheidung über ein HSK mit langer Laufzeit – weit über die heutige Frist des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW hinaus – ohne allgemeine, gesetzlich vorgegebene Zeitschiene treffen zu müssen. Der Zeitfaktor als solcher stellt dabei aber nur eine der Schwierigkeiten dar; eine andere liegt in der mit zunehmender Zeit sinkenden Prognosegenauigkeit der weiteren Haushaltsentwicklung und damit der Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs.

Der Gesetzentwurf hat hier die kommunale Selbstverwaltung und Eigenverantwortung im Blick. Daher ist es – auch angesichts der angekündigten Konsolidierungshilfen für Kommunen in Haushaltsnotlage – notwendig, dass er das vorgenannte Ziel der Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs als finanzieller Voraussetzung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung in begleitenden Regelungen befördert.

24. *Durch die geplanten Änderungen des § 76 GO werden auch Haushaltssicherungskonzepte genehmigungsfähig, die weit über den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum hinausgehen.*

- a. *Inwieweit lassen sich solche langfristig angelegten Konzepte von den Kommunalaufsichtsbehörden noch sachlich bewerten?*

Zur Einleitung der Frage ist festzustellen, dass der zulässige Konsolidierungszeitraum schon jetzt im Zusammenhang mit dem Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ sieben Jahre umfassen kann: Liegen die Überschreitungen der Schwellenwerte gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW in den letzten beiden Jahren der Finanzplanung (derzeit: 2013 und 2014), müsste der Haushaltsausgleich gemäß § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung (derzeit: 2014) erreicht werden, damit das HSK genehmigungsfähig ist. Da dies in der Praxis seit langem auf Schwierigkeiten stieß, ermöglichte der Leitfaden hier die Ausdehnung um weitere drei Jahre. Der Haushaltsausgleich müsste danach derzeit erst im Haushaltsjahr 2017 dargestellt werden.

Dennoch ist auch in diesem Fall das HSK bereits für das laufende Haushaltsjahr (2011) aufzustellen. Auch wenn es dann letztendlich zu keiner Überschreitung der Schwellenwerte kommt, die die Aufstellung des HSK ursprünglich ausgelöst haben, ist das HSK fortzuschreiben, bis im Jahresergebnis eine „schwarze Null“ (struktureller Ausgleich) ausgewiesen wird. Da dies

wiederum in der Praxis extreme Hürden bedeutet, führt es in der Regel zu einer Jahre andauernden Haushaltssicherung, die für Verwaltung und Kommunalpolitik demotivierend wirkt. Zumindest hier ist eine Änderung dringend erforderlich: Von der Aufstellung eines HSK sollte abgesehen werden, wenn nur Finanzplanungsjahre von den Überschreitungen der Schwellenwerte betroffen sind. Wie schnell sich Daten der mittelfristigen Finanzplanung ändern, hat sich nicht zuletzt im Rahmen der ersten Modellrechnung zum GFG 2011 vom 23.12.2010 gezeigt.

Die Aufstellung eines HSK sollte daher auf Fälle beschränkt werden, die das laufende Haushaltsjahr be- bzw. mitbetreffen. Auch so lassen sich viele Fälle der vorläufigen Haushaltsführung vermeiden, ohne Verantwortungslosigkeit die Tür zu öffnen.

Was nun die Frage selbst angeht, inwieweit sich langfristig angelegte Konzepte von den Kommunalaufsichtsbehörden noch sachlich bewerten lassen, ist die Antwort danach eindeutig: Eine derartige sachliche Bewertung ist nicht möglich. Das VG Köln hat die Gründe dafür mit in seiner bekannten Beschlussbegründung vom 02.12.2005, Az. 4 K 6750/04, folgendermaßen zutreffend formuliert:

„Ein Zeitraum von 10 Jahren, den die Aufsichtsbehörden auf der Grundlage des genannten Handlungsrahmens für den Abbau der Altschulden einräumen, stellt in aller Regel die äußerste zeitliche Grenze für den endgültigen Haushaltsausgleich dar. Schon dieser Zeitraum erfordert Prognosen, die mit erheblichen Unwägbarkeiten auf der Einnahme- und Ausgabenseite verbunden sind. In welchem Umfang den Gemeinden ggf. neue Aufgaben übertragen werden und in welcher Höhe sie künftig Einnahmen erzielen werden, ist über einen längeren Zeitraum nicht absehbar. Darüber hinaus ist gerade bei Altschulden die Zinsentwicklung von erheblicher Bedeutung; sie lässt sich ebenfalls kaum über einen längeren Zeitraum verlässlich abschätzen. Schließlich würden bei Konsolidierungszeiträumen von mehr als 10 Jahren die Verantwortlichen völlig in den Hintergrund gedrängt und somit bei den handelnden Personen in Rat und Verwaltung die Neigung gefördert, notwendige, für den Bürger unter Umständen schmerzhaft Einschnitte so weit wie möglich in die Zukunft zu verschieben. Die damit verbundene Belastung künftiger Generationen ist indes mit der gesetzlichen Verpflichtung, durch eine geordnete Haushaltswirtschaft die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu bewirken, nicht zu vereinbaren.“

Zwar wird das HSK auch bei der vorgeschlagenen Änderung des § 76 Abs.2 Satz 3 GO NRW weiterhin der kommunalaufsichtlichen Genehmigung unterliegen, sodass mit dem Zeitfaktor einhergehende Schwierigkeiten der Prognose der konkreten gemeindlichen Haushaltswirtschaft sich auch auf die Genehmigungsentscheidung negativ auswirken können. Es bleibt jedoch abzuwägen, ob nicht auch im Interesse der geordneten Haushaltswirtschaft der Kommunen eine – über die derzeitige Zeitspanne hinausgehende – gesetzliche maximale Zeitvorgabe für die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs beibehalten werden sollte.

- b. *Wie soll sichergestellt werden, dass diese Bewertungen auch gerichtsfest abgefasst werden können? Wie stellen Sie sich in diesem Zusammenhang eine fehlerfreie Ermessensausübung vor?*

Zunächst sollte hinterfragt werden, ob die Entscheidung über die Genehmigung eines HSK rechtlich eine Ermessensentscheidung ist. Das VG Köln hat in der o.a. Beschlussbegründung vom 02.12.2005 jedenfalls für die Genehmigung des HSK nach § 75 Abs. 4 GO in der bis zum 31.12.2004 geltenden Fassung festgestellt, dass der Kommunalaufsicht kein Ermessen bei der Genehmigung zustehe.

Unabhängig davon dürfte eine fehlerfreie Ermessensausübung bei der Versagung einer Genehmigung nur dann möglich sein, wenn die zugrundeliegenden Annahmen der Kommune, die

das HSK vorgelegt hat, gerichtsfest widerlegt werden können. Dies dürfte im Einzelfall nicht einfach bis ausgeschlossen sein.

Zu konstatieren ist also auch hier eine dringliche Aufgabe des Gesetzgebers: Klare gesetzliche Regelungen fehlen bereits jetzt.

25. *Welche Maßnahmen sollte zukünftig die Kommunalaufsicht gegenüber den betroffenen Kommunen positionieren (?) um sicherzustellen, dass die Konsolidierungsbemühungen ernsthaft und nachhaltig betrieben werden?*

Neben einer konsequenten Gesetzesanwendung (Vollzug) könnten Beschränkungen bei der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung effektiv sein: Das jetzige Niveau an Liquiditätskrediten ist auch dadurch entstanden, dass die Aufsicht nicht eingeschritten ist, als sich eine Praxis etablierte, „Langläufer“ in Liquiditätskredite umzuschichten, um ein günstigeres Zinsniveau nutzen zu können. Gerade die Kurzfristigkeit dieser Bindung stellt jedoch in der derzeitigen Situation wegen der kurzfristigen Variabilität der Zinssätze das größte Risiko dar.

26. *Wie kann Ihrer Meinung nach eine Vereinbarung zwischen der betroffenen Kommune und der Kommunalaufsicht zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der zukünftigen Regelungen im § 76 GO NRW aussehen?*

Eine Vereinbarung zur Haushaltskonsolidierung ist bei klaren gesetzlichen Regelungen nicht erforderlich. Auch allgemein wird der Wert von Vereinbarungen (etwa des sog. Arnberger Weges) überschätzt. Diese haben bislang nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände noch in keinem Fall zur Konsolidierung eines Haushalts geführt, auch wenn positive Effekte nicht in Frage gestellt werden.

27. *Nach welchen Parametern wäre die aufsichtsbehördliche Genehmigungsentscheidung über ein Haushaltssicherungskonzept zu fällen, sofern § 76 Abs. 2 S. 3 GO NRW ersatzlos entfiel?*

Hierzu ist festzustellen, dass in § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW zum einen das Erreichen des Haushaltsausgleichs und zum anderen die Dreijahresfrist als Genehmigungsvoraussetzungen festgeschrieben sind. Wenn die Vorschrift insgesamt und ersatzlos entfiel, wäre die Genehmigung – zumindest nach dem Wortlaut – nicht mehr an den Haushaltsausgleich geknüpft. Diese Voraussetzung muss jedoch beibehalten werden.

Auch in dem dann vorgezeichneten Genehmigungsrahmen bleibt die Kommunalaufsicht unverändert eine reine Rechtsaufsicht. Es ist zwar möglich, dass auch in diesem Fall Parameter in einem landeseinheitlichen Leitfaden mehr oder weniger konkret vorgegeben werden. Hier wären jedoch – um eine landeseinheitliche Praxis sicherzustellen – klare Vorgaben des Gesetzgebers erforderlich. Unabhängig davon erscheint es dringend geboten, eine Arbeitsgruppe der Kommunalaufsicht beim Ministerium für Inneres und Kommunales unter Beteiligung des kommunalen Spitzenverbände einzurichten, um einheitliche und vor allem praktikable Lösungen zu erarbeiten.

28. *Könnte die Kommunalaufsicht in die Genehmigungsentscheidung über ein Haushaltssicherungskonzept Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einfließen lassen, sofern § 76 Abs. 2 S. 3 GO NRW ersatzlos entfiel, bzw. welcher Kontroll- und Einwirkungsmaßstab gilt für die Kommunalaufsicht bei der Begleitung der kommunalen Haushaltswirtschaft?*

Die Möglichkeiten der Kommunalaufsicht ergeben sich aus §§ 119 ff. GO NRW:

Da die Haushaltsgrundsätze des § 75 GO NRW sich ergänzen, können Wirtschaftlichkeitsüberlegungen insbesondere seitens der das HSK vorlegenden Kommune einfließen und wären bei der Genehmigungsentscheidung nach § 76 GO NRW mit zu würdigen bzw. zu beachten.

Da die Kommunalaufsicht jedoch auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt ist, wäre es in der Praxis kaum zu erreichen, eigene Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Kommunalaufsicht gerichts- fest zu fassen.


Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlage

Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände
für eine Fortentwicklung der Vorschriften über das
Neue Kommunale Finanzmanagement
für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen

- I. Das NKF-Einführungsgesetz vom 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644), zuletzt geändert durch Art. VI des Gesetzes vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 380), wird wie folgt geändert:

In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird die Jahreszahl „2010“ durch die Jahreszahl „2012“ ersetzt.

Begründung:

Im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die ohnehin schon existierende große personelle Belastung in den Kämmergeien durch die Umstellung auf das NKF - aber auch aktuell durch die Umsetzung des Konjunkturpakets II - ist eine Verschiebung des Stichtags zur Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses um zwei Jahre angemessen. Die Verschiebung des Umsetzungstichtags verschafft ausreichend Zeit für eine sachlich fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen.

- II. Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2009 (GV. NRW. S. 380), wird wie folgt geändert:

1. In § 75 Abs. 3 Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

Begründung:

Nach § 75 Abs. 3 GO können die Gemeinden zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderten Posten des Eigenkapitals eine Ausgleichsrücklage ansetzen. Diese kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, und zwar nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Die bisherige, statische Festlegung auf einen Höchstbetrag, der sich aus der Eröffnungsbilanz ergibt, ist nicht sinnvoll. Sobald die Ausgleichsrücklage ihren Maximalbetrag erreicht hat, erhöhen eventuelle Überschüsse das Eigenkapital, da diese in die allgemeine Rücklage gebucht werden müssen. Folge ist, dass eine Kommune, die ihre Ausgleichsrücklage über einige Jahre nicht in Anspruch nimmt, mit erwirtschafteten Überschüssen die allgemeine Rücklage erhöht. Für die Inanspruchnahme dieses Erhöhungsbetrages ist in nachfolgenden Haushaltsjahren eine aufsichtsbehördliche Genehmigung erforderlich, da eine Reduzierung des Eigenkapitals erfolgt. Um dies zu vermeiden, ist die Ausgleichsrücklage zu dynamisieren. Diese Dynamisierung stärkt den Anreiz zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln und dient dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Möglichkeit, in guten Jahren erwirtschaftete Überschüsse zur Deckung von Defiziten in schlechteren

Jahren einzusetzen, stärkt darüber hinaus die kommunale Selbständigkeit und Flexibilität.

2. An § 93 Abs. 1 Satz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

„Der Finanzbuchhaltung obliegen außerdem das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung.“

Begründung:

Innerhalb der Finanzbuchhaltung stehen die Zahlungsabwicklung, das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung in einem fachlichen Zusammenhang. Das Mahnwesen wird in der kommunalen Praxis jedoch nicht generell im Bereich „Zahlungsabwicklung“ wahrgenommen, sondern ganz oder teilweise im Rahmen der Forderungsbearbeitung auch von der Debitorenbuchhaltung als Teil der Geschäftsbuchführung.

Die bisherige gesetzliche Regelung in § 30 Abs.1 GemHVO schließt eine Zuordnung zum Bereich „Geschäftsbuchführung“ aus. Eine solche Zuordnung muss jedoch im Gesamtgebilde der Finanzbuchhaltung durch die Kommunen möglich sein. Unter Berücksichtigung der wichtigen Aufgabe „Zwangsvollstreckung“ bedarf es allerdings einer gesetzlichen Ordnungsvorgabe, die unter Einbeziehung der Organisationshoheit der Kommunen in der Gemeindeordnung und allgemein bezogen auf die Finanzbuchhaltung zu treffen ist. Gleichzeitig wird die einschränkende Vorgabe in § 30 GemHVO gestrichen (s. u.).

3. In § 95 Abs. 3 Satz 2 werden die Worte „innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres“ gestrichen.

Begründung:

Die bisherige Dreimonatsfrist des § 95 Abs. 3 GO NRW für die Zuleitung des bestätigten Entwurfes des Jahresabschlusses an den Rat bzw. an den Kreistag ist nach den Erfahrungen der Praxis angesichts des für die Durchführung der notwendigen Vorarbeiten zur Erstellung der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz und der Anhänge erforderlichen Zeitrahmens zu kurz bemessen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den Kommunen und ihren verselbständigten Aufgabenbereichen der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune erst dann endgültig von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister bestätigt werden kann, wenn zuvor die notwendigen Abstimmungsarbeiten mit den verselbständigten Aufgabenbereichen auf der Basis der von diesen zu erstellenden Jahresabschlüsse durchgeführt sind. Die Durchführung dieser Abstimmungsarbeiten wiederum trifft bei der bisherigen Dreimonatsfrist zwangsläufig auf erhebliche zeitliche Probleme, weil die verselbständigten Aufgabenbereiche hinsichtlich der Aufstellung ihres Jahresabschlusses anderen gesetzlichen Regelungen mit anderen mehrmonatigen Fristen unterworfen sind, die mindestens drei Monate, teilweise sogar längere Zeiträume umfassen:

Für Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) ergibt sich die Frist für die Auf-

stellung des Jahresabschlusses aus § 264 Abs. 1 HGB. Danach sind der Jahresabschluss und der Lagebericht von den gesetzlichen Vertretern grundsätzlich in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen. Für kleine Kapitalgesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB besteht zudem ein Wahlrecht: Sie dürfen den Jahresabschluss später aufstellen, wenn dies einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entspricht, jedoch innerhalb der ersten sechs Monate des Geschäftsjahres. Hat die Kommune diese verselbständigten Aufgabenbereiche in einem Konzern unter der einheitlichen Leitung einer Kapitalgesellschaft als Mutterunternehmen mit Beteiligungen an den entsprechenden Tochterunternehmen zusammengefasst, so haben die gesetzlichen Vertreter des Mutterunternehmens nach § 290 Abs. 1 HGB bzw. § 13 Abs. 1 PublG in den ersten fünf Monaten des Konzerngeschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr einen Konzernabschluss und einen Konzernlagebericht aufzustellen.

Da diese Jahresabschlüsse folglich nicht bereits innerhalb der ersten drei Monate eines Jahres mit dem Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune abgestimmt werden können, so dass die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister den Entwurf bestätigen kann, ist die im Gesetz genannte Frist zur Vorlage des bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses der Kommune nicht haltbar. In Anbetracht der Vorschrift des § 96 Abs. 1 Satz 1, wonach der Rat bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss feststellen muss, ist eine Fristsetzung zur Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses auch entbehrlich. Es obliegt der jeweiligen Kommune, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die zeitlichen Abläufe verwaltungsintern so zu steuern, dass der Stichtag 31.12. des Folgejahres für die endgültige Beschlussfassung über den Jahresabschluss eingehalten werden kann.

4. § 108 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Dem Haushaltsplan ist eine tabellarische Übersicht der Unternehmen und Einrichtungen beizufügen, an denen die Gemeinde beteiligt ist; im Übrigen ist auf den Beteiligungsbericht zu verweisen.“

Begründung:

Die Haushaltspläne haben durch ihre Darstellungstiefe einen Seitenumfang erreicht, durch den ihre technische Herstellung wie auch ihre inhaltliche Nutzung erschwert werden: Nach der bisherigen Formulierung des § 108 Abs. 2 GO NRW sind für die Mehrheitsbeteiligungen der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Bericht über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Die Darstellungspflicht wird nach § 1 Abs. 2 GemHVO noch erweitert durch eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Gemeinde bzw. der Kreis mit mehr als 50 v. H. beteiligt ist. Darüber hinaus muss ein Beteiligungsbericht erstellt werden, der jährlich fortzuschreiben und dem Gesamtabschluss beizufügen ist (§ 117 GO NRW).

Durch die jährliche Fortschreibung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichtes stehen den politischen Entscheidungsträgern ausführliche Informationen über die wirtschaftliche Lage der Unternehmen zur Verfügung. Die dem Haushaltsplan beizufügenden Unterlagen entsprechen weitgehend den Ausführungen im Beteili-

gungsbericht. Es reicht daher aus, dem Haushaltsplan eine tabellarische Übersicht der kommunalen Unternehmensbeteiligungen beizufügen und im Übrigen auf den Beteiligungsbericht zu verweisen.

5. In § 116 Abs. 5 Satz 1 wird das Wort „neun“ durch das Wort „zwölf“ ersetzt.

Begründung:

Die bisherige Frist für die Aufstellung des Gesamtabchlusses (neun Monate ab dem Abschlussstichtag 31.12.) ist abgestimmt mit dem Vorschlag für die Vorlage des bestätigten Jahresabschlusses um drei Monate zu verlängern (s. o.).

- III. Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GV. NRW. S. 514), wird wie folgt geändert:

In § 56a Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

Begründung:

Die für Kreise geltende Vorschrift zur Ausgleichsrücklage ist entsprechend der für Gemeinden nach § 75 Abs. 3 GO NRW vorgesehenen Vorschrift zu verändern, um eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage zu erreichen (s. o.). Dadurch wird weitergehend sichergestellt, dass die kreisangehörigen Gemeinden in Haushaltsjahren, in denen ihre Einnahmen aufgrund des Verlaufes der Entwicklung der Gemeinschaftssteuern und insbesondere der der Gewerbesteuer zurückgehen, nicht in vollem Umfang mit sonst notwendigen Erhöhungen der Kreisumlagesätze belastet werden.

- IV. Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

In § 23a Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

Begründung:

Die für Landschaftsverbände geltende Vorschrift zur Ausgleichsrücklage ist entsprechend der für Gemeinden nach § 75 Abs. 3 GO NRW vorgesehenen Vorschrift zu verändern, um eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage zu erreichen (s. o.). Dadurch wird weitergehend sichergestellt, dass die Kreise, mittelbar die kreisangehörigen Gemeinden, und die kreisfreien Städte in Haushaltsjahren, in denen ihre Einnahmen aufgrund des Verlaufes der Entwicklung der Gemeinschaftssteuern und – im Falle der Gemeinden – insbesondere der der Gewerbesteuer zurückgehen, nicht in vollem Umfang mit sonst notwendigen Erhöhungen der Landschaftsumlagesätze belastet werden.

- V. Die Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW) in der Fassung

des Artikels 15 des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) vom 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644) wird wie folgt geändert:

1. In § 19 Abs. 3 werden die Worte „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.

Begründung:

Die bisherige Regelung in § 19 Abs. 3 ließ die Aufteilung der Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die Teilpläne nur nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen und alternativ die zentrale Veranschlagung zu. Eine Aufteilung nach anderen Kriterien war nicht vorgesehen.

Im Sinne der Eigenverantwortung der Kommunen und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung soll es jedoch den Kommunen überlassen werden, das notwendige Verteilungskriterium festzulegen. Die Kommunen können damit unter Berücksichtigung ihrer individuellen Steuerungsbedürfnisse die Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die Teilpläne aufteilen. Eine zentrale Veranschlagung muss jedoch zulässig bleiben.

2. In § 22 wird ein neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Auszahlungsermächtigungen für Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind zu übertragen und bleiben bis zu deren Inanspruchnahme oder Auflösung verfügbar.“

Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

Begründung:

Ermächtigungen für zahlungswirksame Aufwendungen beinhalten eine Aufwandsermächtigung im Ergebnisplan sowie eine korrespondierende Auszahlungsermächtigung im Finanzplan. Bei der Bildung von Rückstellungen und Verbindlichkeiten wird die Aufwandsermächtigung im Ergebnisplan bereits in Anspruch genommen, während die Auszahlung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Auszahlungsermächtigung im Finanzplan ist daher zwingend zu übertragen. Da bei bestimmten Sachverhalten (z.B. Rückstellungen für Risiken aus einem andauernden Prozess) der Zeitpunkt der künftigen Zahlung ungewiss ist, ist explizit die Möglichkeit einer mehrjährigen Übertragbarkeit vorzusehen.

3. § 28 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.

Begründung:

Die zu streichende Vorschrift sieht ergänzend zur jährlich durchzuführenden Inventur vor, mindestens alle drei Jahre das Vorhandensein der erfassten Vermögensgegenstände durch eine körperliche Inventur zu überprüfen. Die bisherige Vorschrift ist entbehrlich, da für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften zu unterstellen ist, dass von ihnen ein ordnungsgemäßer Nachweis des vorhandenen

Vermögens jederzeit erbracht werden kann. Die Kommunen haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bzw. ordnungsmäßiger Inventur zu beachten und jährlich eine Inventur durchzuführen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass je nach Vermögensgegenstand (Anlage- oder Umlaufvermögen) von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unterschiedliche Anforderungen an den Vermögensnachweis gestellt werden: So ist etwa ein Verzicht auf eine körperliche Bestandsaufnahme zum Abschlussstichtag zulässig, wenn die Feststellung von Art, Menge und Wert der Vermögensgegenstände durch ein anderes, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechendes Verfahren gesichert ist. Der davon unabhängigen Normierung einer regelmäßig wiederkehrenden Überprüfung in Form einer körperlichen Inventur bedarf es daher nicht.

4. An § 29 Abs. 3 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Werden geringwertige Vermögensgegenstände im laufenden Haushaltsjahr voll abgeschrieben, können diese unter einer Summenposition im Vermögensnachweis geführt werden.“

Begründung:

Nach § 29 Abs. 3 kann bei Inventuren auf eine Erfassung von Gegenständen unterhalb der Wertgrenze von 60 Euro verzichtet werden. Die bisherige Gesetzeslage führt jedoch dazu, dass tausende bereits abgeschriebener, geringwertiger Wirtschaftsgüter immer wieder aufgenommen werden müssen, obwohl ihnen keine Werte in der Finanzbuchhaltung gegenüberstehen. Ursache dafür ist, dass § 29 Abs. 3 bislang keine ausdrückliche Regelung dazu enthielt, ob Vermögensgegenstände mit einem Wert von zwischen 60 und 410 Euro ohne Umsatzsteuer bis zum Zeitpunkt ihres tatsächlichen Abgangs als einzelne Vermögensgegenstände ins jährliche Inventar aufzunehmen sind. Es wird daher klargestellt, dass geringwertige Vermögensgegenstände, die im laufenden Haushaltsjahr voll abgeschrieben werden können, unter einer Summenposition im Vermögensnachweis geführt werden dürfen. Damit wird verdeutlicht, dass geringwertige Vermögensgegenstände entsprechend den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und der kaufmännischen Praxis auf einem besonderen Konto gebucht werden dürfen. Diese Verfahrensweise trägt zur Verwaltungsvereinfachung bei, ohne dass die Darstellung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage beeinträchtigt wird.

5. § 30 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.

Begründung:

Folgeänderung der Änderung des § 93 GO NRW zur Stärkung der kommunalen Organisationshoheit im Bereich der Debitorenbuchhaltung (s. o.).

6. § 33 Abs. 4 wird wie folgt neu gefasst:

„Für abnutzbare bewegliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens ist § 6 Abs. 2 und Abs. 2a EStG entsprechend anzuwenden. Betragen die Anschaf-

fungs- oder Herstellungskosten von abnutzbaren beweglichen Vermögensgegenständen nicht mehr als 60 Euro, werden diese Kosten als Aufwand behandelt.“

Begründung:

Nach dem bisherigen § 33 Abs. 4 können Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, die selbstständig genutzt werden können und einer Abnutzung unterliegen, als geringwertige Vermögensgegenstände erfasst und im laufenden Haushaltsjahr vollständig abgeschrieben werden. Bei einem Wert unter 60 Euro ohne Umsatzsteuer können die Vermögensgegenstände unmittelbar als Aufwand verbucht werden. Hier ist eine fortlaufende Angleichung der Wertgrenzen für Abschreibungen nach dem NKF an die Regelungen im Einkommensteuergesetz sinnvoll. Dies wird durch einen dynamischen Verweis auf die entsprechenden Vorschriften des Einkommensteuergesetzes erreicht.

7. § 35 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird gestrichen.

Begründung:

Der bisherige § 35 Abs. 2 regelt den Umfang der Abschreibungen im Anschaffungs- und Veräußerungsjahr. Da nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung nur für in Betrieb befindliche abnutzbare Vermögensgegenstände planmäßige Abschreibungen in der Ergebnisrechnung enthalten sein dürfen, ist die bisherige Spezialregelung entbehrlich.

Auch ohne die bisherige Spezialregelung haben die Kommunen planmäßige Abschreibungen ab der Inbetriebnahme bis zum Abgang der abnutzbaren Vermögensgegenstände anzusetzen. Die Regelung des bisherigen Absatzes 2 traf zudem auf Umsetzungsschwierigkeiten, da sie dem Steuerrecht und nicht dem Bilanzrecht entlehnt war, während die am Markt verfügbare Buchhaltungssoftware auf die tatsächliche Inbetriebnahme und den Abgang abstellt.

- b) Die bisherigen Absätze 3 bis 8 werden Absätze 2 bis 7.

Begründung:

Infolge der Streichung des bisherigen Absatzes 2 (s. o.) erfolgt eine die Reihenfolge beibehaltende Umnummerierung.

8. An § 36 Abs. 4 GemHVO wird folgender Satz angehängt:

„Dies gilt auch für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder mit kommunalen Umlagezahlungen.“

Begründung:

In der kommunalen Praxis haben sich insbesondere zwei problematische Fallkonstellationen herauskristallisiert:

Die Klarstellung der bisherigen gesetzlichen Regelung dient der Vorsorge für künftige Verpflichtungen und sorgt dafür, dass die Kommune unter Vorsichtsgesichtspunkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage darstellt. Dieses Vorsichtsprinzip liegt als gesetzlicher Leitgedanke dem gesamten § 36 GemHVO zugrunde. Allerdings haben sich in der kommunalen Praxis der letzten Jahre zwei problematische Fallkonstellationen gezeigt, in denen nach Auffassung der Kommunalaufsicht keine Rückstellungen gebildet werden dürfen, obwohl dies der Sache nach geboten wäre.

Dies betrifft zum einen die Gefahr von Gewerbesteuererstattungen. Unternehmen leisten in der Regel Gewerbesteuervorauszahlungen, die sich an der festgesetzten Gewerbesteuer für das Vorjahr orientieren. Aufgrund teilweise starker konjunktureller Schwankungen – wie sie auch derzeit als Folge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise zu beobachten sind – ist in vielen Fällen bereits absehbar, dass die Vorauszahlungen den Betrag der endgültig festgesetzten Steuer deutlich übersteigen. Dies führt dazu, dass es im Jahr der Festsetzung oder im Folgejahr zu erheblichen Gewerbesteuerrückzahlungen der Kommune an die Unternehmen kommt.

Um eine Belastung des Jahresergebnisses zu vermeiden, ist es geboten, haushaltsrechtlich Vorsorge zu betreiben, indem bereits im Jahr der wirtschaftlichen Ursachen der späteren Rückforderungsansprüche eine entsprechende Rückstellung gebildet wird. Die Handreichung des Innenministeriums führt jedoch aus, dass die Bildung von Rückstellungen im Rahmen der wiederkehrenden jährlichen Steuererhebungen für die Gemeinden nicht zulässig sei (3. Auflage, S. 585).

Der zweite Problemkreis betrifft die Höhe bestimmter Umlagen, z. B. Landschaftsumlage oder Kreisumlage. Diese berechnet sich anhand der Steuerkraft eines vergangenheitsbezogenen Referenzzeitraumes. Für Kommunen mit einem stark schwankenden Gewerbesteueraufkommen kann sich die zeitlich versetzte Belastung aus vorherigen Steuereinnahmen als haushaltswirtschaftliches Problem erweisen, und zwar immer dann, wenn in einem Haushaltsjahr mit geringem Gewerbesteueraufkommen hohe Umlagezahlungen zu leisten sind, weil in der maßgeblichen Referenzperiode hohe Gewerbesteuererträge erzielt wurden. Auch für diese Sachverhalte vertritt die Handreichung des Innenministeriums die Auffassung, dass die Bildung von Rückstellungen nicht zulässig sei.

Hier ist eine gesetzliche Klarstellung geboten. Die Bildung von Rückstellungen für absehbare hohe Umlagebelastungen dient einem nachhaltigen und verantwortungsvollen Haushalten der Gemeinde und sorgt dafür, dass starke Schwankungen bei den Erträgen bilanziell geglättet werden können.

9. An § 40 Abs. 2 wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

„(3) Werden nach § 21 Erträge und Aufwendungen zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets verbunden, kann auf die Aufstellung von Teilrechnungen verzichtet werden.“

Begründung:

Nach § 40 Abs. 1 sind im Jahresabschluss Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen entsprechend den gemäß § 4 aufgestellten Teilplänen aufzustellen. Erträge und Aufwendungen können jedoch gemäß § 21 zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets verbunden werden. In den Budgets sind die Summe der Erträge und die Summe der Aufwendungen verbindlich. In Anwendung dieser Flexibilisierung kann eine Kommune verschiedene Teilpläne zu einem Budget zusammenfügen. Im Jahresabschluss mit seiner Analyse der Rechnungsergebnisse und der Kennzahlen ist es dann nicht weiterführend, die Ergebnisse je Teilrechnung mit dem Teilplan zu vergleichen, sondern die sich im jeweiligen Budget ergebenden Gesamtveränderungen: Die größere Transparenz des Verwaltungshandelns wird dann nicht durch die Werte der Teilrechnungen, sondern durch die Werte der Budgets vermittelt.

Die Vorschrift des § 40 zwang bisher jedoch mangels Vorsehung einer diesbezüglichen Ausnahmemöglichkeit dazu, für alle Teilpläne auch Teilrechnungen als Bestandteil der Jahresrechnung zu veröffentlichen. Dies führte bei Budgetbildung nach § 21 dazu, dass den Beschlussgremien Rechnungsergebnisse entsprechend jedem Teilplan und zusätzlich für jedes Budget vorgelegt werden mussten. Die Jahresrechnung überstieg damit im Umfang den Haushaltsplan. Daher ist mit dem neuen Absatz 3 eine Ausnahmebestimmung zu den Absätzen 1 und 2 zu schaffen.

10. In § 41 Abs. 3 werden die Posten 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 gestrichen.

Begründung:

Die in § 41 Abs. 3 bisher vorgesehene, pflichtige Unterteilung der öffentlich-rechtlichen Forderungen stellte die Kommunen vor erhebliche inhaltliche und technische Herausforderungen, da die Finanzbuchhaltung häufig mit Sachverhalten konfrontiert wurde, die aufgrund der bisher vorgesehenen Regelungstiefe das Duplizieren von Debitorenstammsätzen notwendig machte: Obwohl die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sowohl Gebühren als auch Beiträge und Steuern entrichten, sind sie als Debitoren technisch meistens nur einem Bilanzposten fest zuzuordnen. Mithin mussten in einem solchem Fall drei Debitorenstammsätze angelegt werden. Der zusätzliche Informationsgewinn für externe Bilanzleser war demgegenüber gering, da die Kommunen überwiegend anlagevermögenslastige Bilanzen aufstellen: Das Verhältnis des Anlagevermögens übersteigt das Umlaufvermögen dabei in der Praxis um das Neunfache. Die transparenzorientierte Absenkung der pflichtigen Gliederungstiefe ermöglicht eine verbesserte Lesequalität der Bilanz bei Erreichung einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung.

11. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 3 werden nach dem Wort „Rücklage“ die Worte „oder die Ausgleichsrücklage“ eingefügt.

Begründung:

Nach der bisherigen Regelung war zur Sicherstellung der Deckung von aus der Inanspruchnahme der Ermächtigungsübertragungen resultierenden Aufwendungen die allgemeine Rücklage zu verwenden. Dies führte insbesondere bei Ergebnisverbesserungen zu sinnwidrigen Situationen, da bei planmäßiger Verwendung der betreffenden Aufwandsermächtigung im Vorjahr die entsprechende Ergebnisverbesserung nicht erreicht worden wäre. Trotzdem musste nachgelagert die allgemeine Rücklage verwendet werden, obwohl es möglich gewesen wäre, die Deckung aus der Nicht-Inanspruchnahme der veranschlagten Aufwandsermächtigung aus der Ergebnisverbesserung im Vorjahr sicherzustellen. Der bisherige Zwang zur Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage in Höhe der Inanspruchnahme der Ermächtigung bedeutete damit, dass trotz vorhandenem und systembedingt erwirtschaftetem Eigenkapital auf einer „unteren“ Stufe Eigenkapital einer „höheren“ Stufe im Folgejahr verwendet werden musste, was bei einer planmäßigen Umsetzung des Haushalts des vorhergehenden Jahres nicht erforderlich gewesen wäre. Die zwingende Inanspruchnahme der übertragenen Aufwandsermächtigung aus einer zweckgebundenen Deckungsrücklage als Teil der allgemeinen Rücklage löste damit trotz des verbesserten Eigenkapitals eine Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde gemäß § 75 Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung aus. Die neue Regelung beseitigt diesen Zwang und ermöglicht es, vor Ort darüber zu entscheiden, aus welcher Position des Eigenkapitals die Deckungsrücklage gebildet wird.

- b) Nach Abs. 6 wird folgender neuer Absatz 6a angefügt:

„(6a) Für Über- und Unterdeckungen im Rahmen von differenzierten Umlagen bei Kreisen und Landschaftsverbänden können sonstige Sonderposten gebildet werden.“

Begründung:

Nach § 56 Abs. 4 und 5 der Kreisordnung sind für den Jugendhilfebereich oder Einrichtungen des Kreises, die lediglich einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommen, differenzierte Kreisumlagen zu erheben. Da eine Spitzabrechnung dieser differenzierten Kreisumlagen bspw. gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt nicht zulässig ist, müssen bislang Unterdeckungen aus dem damit finanzierten Bereich durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage oder der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden, die wiederum durch die allgemeine Kreisumlage finanziert wird. Dies stellt den Grundsatz der Regelung des § 56 Abs. 5 der Kreisordnung in Frage, nach der die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt nicht den auf die Kosten des Kreisjugendamtes entfallenden Anteil der Kreisumlage im Wege der Mehrbelastung übernehmen sollen: Durch den

Ausgleich der verbleibenden Fehlbeträge aus diesem Bereich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage nach § 56a der Kreisordnung, werden bislang – entgegen dem Grundsatz des § 56 Abs. 5 der Kreisordnung – Gemeinden mit eigenem Jugendamt an der Finanzierung des Jugendamtes des Kreises für Gemeinden ohne eigenes Jugendamt beteiligt. Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage hatte Folgen für die Kalkulation der allgemeinen Kreisumlage der Folgejahre, da die entsprechenden Beträge nicht mehr zum Ausgleich der Kreishaushalte zur Verfügung standen. Nach der Neuregelung sollen sowohl Über- als auch Unterdeckungen diesen Finanzierungsbereichen, ähnlich wie bei den kostenrechnenden Einrichtungen, erhalten bleiben. Über- und Unterdeckungen sollen nur die Kommunen betreffen, die mit der Belastung aus der differenzierten Kreisumlage konfrontiert sind. Daher sieht die Neuregelung in Anlehnung an die Regelungen für die gebührenrelevanten Aufgabenbereiche die Ausweisung eines Sonderpostens in der Bilanz vor.

12. § 46 entfällt

Begründung:

Der Informationsgewinn aufgrund der aktuellen Gliederungstiefe ist sehr gering. Forderungen als Teil des Umlaufvermögens sind in der kommunalen Praxis von untergeordneter Bedeutung. Das Bilanzvolumen der Kommunen weist regelmäßig einen hohen Anteil des Anlagevermögens (über 90 %) und einen entsprechend geringen Anteil des Umlaufvermögens aus.

Zudem weisen nur geringe Teile der Forderungen, die entsprechend dem bisherigen § 46 GemHVO in ein Fälligkeitsraster zu gliedern sind, ein Zahlungsziel größer einem Jahr aus. In der Regel sind solche Sachverhalte nur bei Stundungen gegeben, die aber in der kommunalen Praxis von unwesentlicher Bedeutung sind.

13. § 47 wird wie folgt geändert:

„Im Verbindlichkeitspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Abs. 4 Nr. 4 zu gliedern.“

Begründung:

Die Gliederung im Verbindlichkeitspiegel wird der Gliederung der Verbindlichkeiten in der Bilanz angepasst.

14. In § 55 Abs. 7 Satz 1 werden die Worte „ihren historischen Anschaffungskosten“ durch die Worte „ihrem Zeitwert“ ersetzt.

Begründung:

Nach der bisherigen Regelung des § 55 Abs. 7 Satz 1 waren Wertpapiere, die nicht an einer Börse zum amtlichen Handel oder zum geregelten Markt zugelassen oder in den Freiverkehr einbezogen sind, mit den historischen Anschaffungskosten

anzusetzen. Hiervon waren zahlreiche Kommunen betroffen, die in der Vergangenheit die nach dem Entschädigungsfondsgesetz (EFoG) anzusparenden Pensionsrückstellungen in einen geschlossenen Fonds der Versorgungskasse eingezahlt haben. Die Nichtanwendung des Zeitwertprinzips erzeugte daher stille Reserven. Da eine objektive Darstellung der Vermögenslage einer Kommune auf diese Weise nicht sichergestellt ist, wird zum Zeitwertprinzip übergegangen.

VI. Das Gesetz tritt zum 01.01.2010 in Kraft.

Begründung:

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten. Dieses erfolgt mit dem Übergang vom Haushaltsjahr 2009 auf das Haushaltsjahr 2010 zum 01.01.2010. Umstellungen während eines laufenden Haushaltsjahres werden somit vermieden.