

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Vorsitzende des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: carina.goedecke@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

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

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

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

Aktenzeichen:
20.22.02 N (STNRW)
20.20.00.1 (LKT NRW)

Datum: 24.11.2011

Gesetz zur Fortentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 15/2988 Hier: Ihr Schreiben vom 27.10.2011

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir begrüßen sehr, dass sich der Gesetzgeber mit der Fortentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände befasst, und bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Wir nutzen die Gelegenheit, Ihnen unsere Einschätzung zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF), allgemein zum Gesetzentwurf und zu beabsichtigten Einzelregelungen mitzuteilen.

A. Zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Auch wenn Änderungen im Kommunalhaushaltsrecht nicht die strukturellen Probleme der Kommunen lösen können, stellt ein abgestimmtes und funktionsfähiges kommunales Haushaltsrecht die zentrale Voraussetzung für die Transparenz der haushaltswirtschaftlichen Lage der Kommunen dar. Daher begrüßen wir es nachdrücklich, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines NKFFG über die nach langen Arbeiten bereits im vergangenen Jahr

abgeschlossene Überprüfung der Wirkung der derzeitigen haushaltsrechtlichen Regelungen hinaus auch die gesetzgeberische Grundlage für eine Umsetzung bedeutender technischer Anpassungen im Landtag diskutiert wird.

Die kommunalen Spitzenverbände befassen sich kontinuierlich mit dem NKF und hatten Landesregierung und Landesgesetzgeber wiederholt aufgefordert, die notwendige Überarbeitung der rechtlichen Regelungen zum NKF unter Beachtung der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, wie im NKF-Einführungsgesetz vorgeschrieben, zeitnah umzusetzen.

Wie notwendig der 2004 eingeschlagene Kurs zur Erneuerung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist, erweist sich gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise. So hat auch die Europäische Kommission inzwischen einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten unterbreitet. Schon im Juni 2010 einigte sich der Europäische Rat darauf, der Entwicklung der Schuldenstände sowie der globalen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sehr viel stärkere Beachtung im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung zu schenken und zu gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten über nationale Haushaltsvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen verfügen, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang stehen.

Gerade die jüngste Krise zeigt, wie notwendig die europaweiten Bemühungen um neue Grundsätze einer vorsichtigen und nachhaltigen Haushaltspolitik sind.

Auf kommunaler Ebene wurden hierzulande in den letzten Jahren bereits massive Anstrengungen unternommen, um den Anforderungen einer erhöhten Transparenz der Haushaltspolitik zu entsprechen.

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich inzwischen deutlich, dass mit dem bereits erreichten Zuwachs an Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Geschehen auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder entstehen. Darauf sind geeignete Antworten zu erarbeiten. Die nordrhein-westfälischen Kommunen leisten dafür nicht nur im bundesweiten Vergleich Pionierarbeit.

So enthält das NKF die wesentlichen Komponenten des Vorschlages für eine EU-weite Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmenregelungen. Schon im derzeitigen Gemeindehaushaltsrecht in NRW finden sich – wie von der EU-Kommission in ihrem Vorschlag gefordert – detaillierte Regelungen für die Buchführung, interne Kontrolle, für die Finanzberichterstattung und Rechnungsprüfung. Dazu gehören u.a., wie auch von der EU-Kommission gefordert,

- eine mehrjährige finanzpolitische Planungsperspektive,
- numerische finanzpolitische Vorschriften,
- detaillierte Informationen zu außerbudgetären Fonds und Einrichtungen und
- hohe Anforderungen an die Kassenstatistik.

Mit dem eingeführten NKF kann den von der EU-Kommission erst für die Zukunft erwarteten Informationsanforderungen schon heute weitgehend entsprochen werden. Letztlich wird in den kommenden Jahren für die Steuerung der öffentlichen Finanzen aber entscheidend sein, ob die verfügbaren Haushaltsdaten Gegenstand der politischen Kommunikation werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass bestehende Chancen zur Verbesserung der Ressourcensteuerung erschlossen werden.

Gleichwohl liegt der Schwerpunkt der Reform des kommunalen Haushaltsrechts derzeit noch in der Bereitstellung und handwerklichen Aufbereitung von Instrumenten und Methoden des

neuen Rechnungswesens, erst bei rund drei Vierteln der Kommunen in NRW liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz zum Stand Ende Juli 2011 vor (vgl. auch Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/2581).

B. Zum Gesetzentwurf

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-Fortentwicklungsgesetz – NKFFG) nimmt zahlreiche Änderungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände aus dem Evaluierungsverfahren auf.

Daher wird ein beschleunigter und konstruktiver Umgang mit dem Gesetzentwurf von uns nachdrücklich unterstützt. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungsvorschläge stellen die organische Umsetzung der wichtigsten technischen Ergebnisse des NKF-Evaluierungsverfahren dar und nehmen zentrale und drängende Änderungsbedürfnisse der kommunalen Seite auf. Viele dieser Korrekturen sind dabei schon deswegen unproblematisch und überfällig, als sie redaktioneller Art sind.

In den im Rahmen der Evaluierung des NKF vorgelegten Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände wurden neben den im Gesetzentwurf enthaltenen Detailfragen zu Änderungen in der GO, der KrO, der LVerbO (wie z.B. der Dynamisierung der Ausgleichsrücklage) und einzelner Änderungen der GemHVO wiederholt eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen zur Überarbeitung des kommunalen Haushaltsrechts unterbreitet. Dazu gehören u.a.:

- Änderungen der GO zur Sicherung des Haushaltsausgleichs,
- Einführung geeigneter Maßnahmen und Regelungen zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit von überschuldeten Kommunen,
- die Verschiebung des Stichtages für die erstmalige Aufstellung des Gesamtabschlusses,
- die eindeutige Klärung der Konsequenzen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) und des Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrGMoG),
- Regelungen um bestehende Probleme bei der Festlegung der Umlage für Umlageverbände zu beheben,
- die Prüfung der Anforderungen der Finanzstatistik und
- die Neufassung des Kreditbegriffs in § 86 GO.

Einzelne dieser grundsätzlichen Fragen sind inzwischen durch die bereits erfolgte Änderung des § 76 GO bzw. den vorliegenden Entwurf des Stärkungspaktgesetzes angesprochen. Zu anderen dieser grundsätzlichen Fragen jedoch verhalten sich der vorliegende Gesetzentwurf oder andere Rechtssetzungsvorschläge noch nicht.

So hatten die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände noch im Jahr 2009 vorgelegten gemeinsamen konkreten Vorschläge zu Änderungen im Kommunalhaushaltsrecht auch eine Verschiebung des Termins für den erstmaligen Gesamtabschluss und weitere unstrittige Änderungen der GO und der GemHVO zum Ziel, die der vorliegende Gesetzentwurf eines NKFFG noch nicht aufnimmt:

- Die Frist für den erstmaligen Gesamtabschluss soll nicht geändert werden; in der Praxis zeigt sich jedoch, dass nur wenige Kommunen personell in der Lage sind, die

nach § 2 Abs. 1 NKFG festgesetzte Frist für die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses einzuhalten;

- die vorgeschlagene Änderung der nach § 95 Abs. 3 GO vorgeschriebenen 3-Monats-Frist für die Zuleitung des Jahresabschlusses an den Rat bzw. Kreistag, die sich in der Praxis als zu kurz bemessen erwiesen hat, ist nicht berücksichtigt;
- die vorgeschlagene Fristverlängerung für die Aufstellung des Gesamtabchlusses nach §116 Abs. 5 GO ist nicht enthalten;
- die Regelungen für Rückstellungsmöglichkeiten für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder mit kommunalen Umlagezahlungen werden nicht konkretisiert.

Diesbezüglich halten wir die im Herbst 2009 unterbreiteten Änderungsvorschläge weiterhin für geeignete und erforderliche Grundlagen für Anpassungen des vorgeschlagenen Regelwerks. Darüber hinaus sollten auch die weiteren oben angesprochenen grundsätzlichen Fragen der Evaluierung des Haushalts- und Rechnungswesens verfolgt werden.

C. Zu einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf

I. Zur Änderung der GO (Art. 1 NKFFG)

Zu 1. § 75 Abs. 3 GO

Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit diese dadurch den Betrag von einem Drittel des Eigenkapitals nicht überschreitet.

Die vorgeschlagene Regelung wird nachdrücklich unterstützt, da die bisherige statische Festlegung auf einen Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage, der sich aus der ersten Eröffnungsbilanz ergibt, sich in der Praxis als nicht sinnvoll erwiesen hat. Eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage stärkt den Anreiz zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln und dient dem Ziel intergenerativer Gerechtigkeit.

Die vorgeschlagene Regelung sollte jedoch – um Auslegungsschwierigkeiten vorzubeugen – redaktionell überarbeitet werden in:

Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht.

Wir regen ergänzend noch an, die Dynamisierung der Ausgleichsrücklage möglichst auch für zurückliegende Jahre noch rückwirkend möglich zu machen. Eine solche Rückwirkung sollte zumindest für die Haushaltsjahre noch möglich sein, in denen die Jahresabschlüsse noch nicht aufgestellt worden sind.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit des Gemeindehaushaltsrechts wären die vorgeschlagenen Veränderungen der § 56a Kreisordnung (Art. 2 NKFFG) und § 23a Landschaftsverbandsordnung (Art. 3 NKFFG) entsprechend zu modifizieren. Zudem wären auch § 20 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr und § 19a des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit- entsprechend zu ändern, was der derzeitige Entwurf noch nicht vorsieht.

Zu 2. § 93 Abs. 1 Anfügung von Satz 4

Die vorgeschlagene Änderung wird von uns vollumfänglich unterstützt.

Zu 3. § 108 Abs. 2 GO

Die vorgeschlagene Änderung wird von uns vollumfänglich unterstützt. Allerdings müsste der Bezug hinter Art. 1 Nr. 3 NKFFG geändert werden, da das Transparenzgesetz zwischenzeitlich einen neuen Absatz 2 eingefügt hat und der nun zu ändernde Satz sich seither in Absatz 3 findet. Der Gesetzesbefehl müsste daher lauten:

„§ 108 Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:“

Gleichzeitig wäre § 1 Abs. 2 Nr. 8 GO NRW um den Halbsatz,

„soweit diese nicht in dem Beteiligungsbericht gem. § 117 enthalten sind.“

zu ergänzen und § 1 Absatz 2 Nr. 9 GemHVO zu streichen. Die Regelung des bisherigen § 1 Abs. 2 Nr. 10 würden dann Nr. 9.

II. Zur GemHVO (Art. 4 NKFFG)

Auch die vorgeschlagenen Änderungen der GemHVO werden von uns begrüßt. Um sicherzustellen, dass sie rechtszeitig in Kraft treten können, sollten diese unmittelbaren Änderungen der GemHVO durch den Landesgesetzgeber erfolgen und nicht aus dem derzeitigen Entwurf ausgekoppelt werden. Eine unmittelbar durch den Landesgesetzgeber erfolgende Änderung der GemHVO begegnet – entgegen anderweitigen Vermutungen – keinen rechtlichen Bedenken. Die GemHVO in der jetzigen Form wurde im Jahr 2004 ebenfalls durch den Landesgesetzgeber als Art. 15 NKFG NRW geschaffen.

Der Gesetzgeber kann – in diesem praktischen Beispiel für das NKF bereits erwiesen – folglich die der Exekutive gegebene Ermächtigung des § 133 GO NRW auch unmittelbar selbst nutzen und darauf gestützte Verordnungen ändern. Er ist an das Verfahren des Ordnungsgebers nicht gebunden. Ein Verweis des Landesgesetz- auf den Ordnungsgeber wäre bloße „gesetzgeberische Förmel“, da der Landesgesetzgeber ansonsten auch – in einem einzigen Gesetz – die Ermächtigung aufheben, die Verordnung erlassen und die Ermächtigung wieder einführen könnte.

Zu 1. § 19 Abs. 3

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände.

Zu 2. § 22 neuer Absatz 4

Die vorgeschlagene Änderung wird von uns vollumfänglich unterstützt.

3. § 28 Abs. 1 Satz 3

Der Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände ist, den Satz 3 zu streichen.

4. § 29

Der Vorschlag entspricht einer Annäherung an das HGB, er wird unterstützt.

5. § 30 Abs.1 Satz 3 wird gestrichen

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände

6. § 33 Abs.4

Entspricht Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände, jedoch ist der zusätzliche Aufwand in den Verwaltungen beträchtlicher, als bisher angenommen. Deshalb wird als alternative Regelung vorgeschlagen:

(4) Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, die selbstständig genutzt werden können und einer Abnutzung unterliegen, sind als geringwertige Vermögensgegenstände in Inventarlisten oder auf einem Sammelposten zu erfassen.

Ziel ist eine Vereinfachung der Bilanzierung entsprechend den Anwendungen im Handelsrecht. Der in der Vorschrift verwendete Begriff „Sammelposten“ ist als Bilanzposten zu verstehen und nicht als Rechengröße im Sinne der steuerrechtlichen Vorschrift des § 6 Abs. 2a EStG. Die bisherige Regelung über die Sofortabschreibung ist beizubehalten und an dieser oder an anderer Stelle (z.B. § 35 GemHVO) zu regeln.

7. § 35

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände; verursacht einmaligen Aufwand in den Verwaltungen, trifft aber eher die Lebenswirklichkeit.

Der neue Absatz 6 (vgl. d)) füllt ein derzeit bestehendes Regelungsvakuum.

Allerdings müsste eine redaktionelle Anpassung erfolgen, da die Bezugnahme auf die zu ändernden Absätze des § 35 GemHVO im Gesetzentwurf fehlt, wenn zunächst der bisherige Absatz 2 gestrichen wird und die bisherigen Absätze 3 bis 6 zu den Absätzen 2 bis 5 werden. Unter Art. 4 Nr. 7 c) müsste es daher „Absatz 4“ statt „Absatz 2“ heißen, da der vorgesehene neue Satz 4, „Auf § 43 Absatz 8 wird verwiesen.“, nur Sinn macht, wenn er an den jetzigen Absatz 5 und künftigen Absatz 4 angehängt wird:

- c) *An Absatz 4 wird folgender Satz 4 angefügt:
„Auf § 43 Absatz 8 wird verwiesen.“*

Ebenso müsste es unter Art. 4 Nr. 7 d) bei der Bezugnahme „Absatz 4“ statt „Absatz 5“ heißen, denn eingefügt werden soll der neue Absatz offensichtlich nach dem jetzigen Absatz 5, der jedoch künftig Absatz 4 würde:

- d) *An Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 angefügt:*

„(5) Durch die Umstufung von Straßen bedingte außerordentliche Aufwendungen können in Form außerplanmäßiger Abschreibungen linear auf den Zeitraum verteilt werden, der der Restnutzungsdauer der Straße bei Umstufung entspricht.“

8. § 40 Abs. 2

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände.

9. § 41 Abs.3

Die vorgeschlagene Änderung wird von uns vollumfänglich unterstützt.

10. § 43

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände.

11. § 46

Entspricht einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände

12. § 47

Die vorgeschlagene Änderung wird von uns vollumfänglich unterstützt. Die In-Kraft-Tretens-Regelung zum 01.01.2012 verstehen wir so, dass die neuen gesetzlichen Regelungen für alle Jahre rückwirkend angewendet werden können, für die noch kein festgestellter Jahresabschluss vorliegt. Sollte diese Auslegung nicht zutreffen, bitten wir, eine Rückwirkungs-vorschrift in das Gesetz aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban
Ständige Stellvertreterin des
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



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