

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen

(3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW)

A Problem

Starke und zukunftsfähige Städte und Gemeinden sind der Rückhalt für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für wirtschaftliches Wachstum. Eine der Grundvoraussetzungen ist dabei eine zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung, die ihren Ausgangspunkt in der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände findet.

Im Jahr 2019 belief sich der bundesweite Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände auf rund + 8,57 Milliarden Euro. Seitdem verschlechtert sich dieser kontinuierlich: In 2020 - das erste Jahr der Corona-Pandemie in der Bundesrepublik Deutschland - betrug der Finanzierungssaldo aller Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland noch + 5,52 Milliarden Euro, 2021 reduzierte sich dieser weiter auf 4,57 Milliarden Euro. 2022 belief sich der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände bundesweit auf rund + 3,93 Milliarden Euro.

Die Jahre seit 2020 sind von erheblichen finanziellen Unsicherheiten für die Gemeinden und Gemeindeverbände geprägt: Neben den Corona-Jahren 2020 bis in das Jahr 2022 hinein, prägen derzeit insbesondere die Auswirkungen des Angriffes Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022, die Entwicklung der Inflation und die Bekämpfung derselben durch die Europäische Zentralbank, die Umsetzung von verschiedenen Gesetzen zur Entlastung von Unternehmen und Bevölkerung durch die Bundesebene, der Tarifabschluss der Kommunen und des Bundes für die Tarifbeschäftigten sowie die zunehmende, dauerhafte Unterbringung, Versorgung und Integration von Asylsuchenden die kommunalen Haushaltslagen. Mit Blick nach vorne besorgt - auch für die kommunalen Haushaltslagen - die weitere wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und die weitere Entwicklung auf der Aufwands- bzw. Auszahlungsseite für bundesrechtliche Leistungsgesetze. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe hingewiesen, die im Wege der Landschaftsverbandsumlage über die kreisfreien Städte und Kreise, die wiederum ihren Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden umlegen, die kommunalen Haushalte insgesamt zunehmend belasten.

Zugleich stehen die Kommunen vor immensen Zukunftsaufgaben: die Herstellung der Gebäudeenergieeffizienz im kommunalen, öffentlichen Gebäudebestand, die Umsetzung der (noch zu auf Bundesebene zu beschließenden) kommunalen Wärmeplanung, die Umsetzung des Rechtsanspruches auf den Ganzttag, die Klimaanpassungsmaßnahmen und -schutzmaßnahmen, die weitere Digitalisierung der Verwaltung und vieles mehr.

Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen absichern zu können, bedarf es Änderungen am kommunalen Haushaltsrecht: Im Zuge der Umsetzung der Haushaltsplanungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich retrospektiv über alle gezeigt, dass sich der Vollzug der Haushalte im Ist wesentlich besser darstellt als im Vorhinein geplant. In Verbindung mit der prognostischen Unsicherheit - die sich im Hinblick auf die Zukunft immer ergibt, sich aber vor dem Hintergrund der Verwerfungen in der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung und der absehbaren Entwicklung der kommunalen Sozialhaushalte besonders darstellt - bedarf es Änderungen, die das zu planende Haushaltsjahr stärker als bisher fokussiert und damit die Kammereien im Haushaltsvollzug stärkt.

B Lösung

Mit dem vorliegenden „Dritten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen“ (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW) werden in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, in der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, in dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr, in dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, in der Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und in der Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts notwendige Änderungen auf den Gebieten des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrecht umgesetzt.

Das 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen beinhaltet Ergänzungen oder Anpassungen bestehender Regelungen zur Darstellung des Haushaltsausgleiches im Plan sowie im Jahresabschluss und schafft ein klares Ausgleichssystem. Des Weiteren werden Änderungen an der Ausgleichsrücklage als gesonderten Posten innerhalb des bilanziellen Eigenkapitals und zur Haushaltssicherungspflicht vorgenommen. Der Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen innerhalb eines Haushaltsjahres oder wenigstens in einem mittelfristigen Zeitraum ist Grundprinzip einer nachhaltigen Finanzwirtschaft und Bedingung für die nach § 75 Absatz 1 Satz 1 bestehende Pflicht der Gemeinden, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die sich aus dem § 75 Absatz 6 ergebende Pflicht der Gemeinde zur Sicherstellung ihrer Liquidität einschließlich der Finanzierung

der Investitionen ist neben dem Haushaltsausgleich ein weiteres Kriterium für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements bezieht sich der Haushaltsausgleich auf den Ergebnis- und nicht auf den Finanzhaushalt, so dass die Verpflichtung der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit in § 89 Absatz 1 separat und konkretisierend geregelt worden ist.

Im Rahmen der Tatbestände, die die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auslösen, wird eine bisher bestehende Regelungslücke für die Kommunen geschlossen, die in ihrer Bilanz einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag ausweisen. Mit der neu im § 76 Absatz 1 Satz 1 enthaltenen Nummer 3 können die betroffenen Kommunen in eine aufsichtlich-begleitete Haushaltswirtschaft überführt werden, so dass die Haushaltssicherungskonzepte, sofern diese die Bedingungen im Hinblick auf den Haushaltsausgleich erfüllen, einer Genehmigung zugeführt werden können.

Zudem wird in § 89 klargestellt, dass Kredite zur Liquiditätssicherung nicht für Investitionen oder zur Finanzierung von Investitionsfördermaßnahmen verwendet werden dürfen. Des Weiteren wird - neu - geregelt, dass, wenn Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben, der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Die Aufsichtsbehörde kann sich in diesem Zusammenhang auch die Einzelgenehmigung von Krediten zur Liquiditätssicherung vorbehalten. Ferner sieht § 89 Absatz 4 neu vor, dass die von einer Gemeinde nach dem 31. Dezember 2023 aufgenommenen Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden sollen. Die Regelung dient der Verhinderung einer Wiederverschuldung einer Gemeinde über Kredite zur Liquiditätssicherung.

Darüber hinaus werden mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen Erleichterungen für die Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen bei juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts der Kommunen sowie für (rechtlich unselbstständige) Eigenbetriebe nach der Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen geschaffen: Diese sollen zur Entlastung von Bürokratie an die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches angepasst werden.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Gesetz stärkt die nachhaltige Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände und ist Bedingung für die nach § 75 Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen bestehenden Pflicht, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben gesichert werden kann. Die sich aus dem § 75 Absatz 6 ergebende Pflicht der Gemeinde zur Sicherstellung ihrer Liquidität einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist neben dem Haushaltsausgleich ein weiteres Kriterium für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

Bei allen Stufen des neu geregelten Ausgleichssystems für den Haushaltsausgleich im Plan und in der Rechnung liegt ein gesetzmäßiger Haushaltsplan vor, wenn die jeweiligen haushaltsrechtlichen Anforderungen eingehalten sind. Die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage soll in der Zukunft nur noch nachrangig erfolgen: Durch das Genehmigungserfordernis bei Verringerung der allgemeinen Rücklage kann die Aufsichtsbehörde zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung auf der Grundlage von § 75 die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verlangen.

Durch klarstellende - und neue - Regelungen im Hinblick auf die Aufnahme und Verwendung von Krediten zur Liquiditätssicherung wird der Wiederverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände begegnet.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein. Auswirkungen

auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Aufgrund der mit dem Gesetz intendierten Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der Daseinsvorsorge und lokale Taktgeber im Bereich Infrastruktur, Klimaschutz, Bildung und Digitalisierung wird eine nachhaltige Entwicklung - auch eine nachhaltige Finanzwirtschaft - insgesamt begünstigt.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen. Die Wirkungen treten unabhängig von dem Vorliegen einer Behinderung ein. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Menschen mit und ohne Behinderung sind nicht zu erwarten.

K Befristung

Die vorgesehenen Änderungen des kommunalhaushaltsrechtlichen und kommunalwirtschaftsrechtlichen Rahmens dienen einer dauerhaften Verbesserung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Eine Befristung ist daher nicht angezeigt.