

Erste Bewertung des LKT zum Entwurf eines 3. NKF Weiterentwicklungsgesetzes

I. Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Vor dem Hintergrund der schwer prognostizierbaren Entwicklung der Kommunalhaushalte nach dem Jahr 2024 – insbesondere aufgrund aktueller Wirtschaftsentwicklungen – und der absehbaren Situation, dass die Kommunen in den kommenden Jahren seitens des Landes NRW mit deutlich weniger Finanzmitteln auskommen müssen, verfolgt das Land NRW die Intention, die kommunale Haushaltswirtschaft im Plan und Ist rechtlich abzusichern.

Demgegenüber ist das Land verfassungsrechtlich für eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich. Angesichts der in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten erheblich steigenden Aufwendungen und der auf absehbare Zeit stagnierenden bzw. sinkenden Erträge steht das Land in der Pflicht, das Gemeindefinanzierungsgesetz NRW (GFG) so zu dotieren, dass die Kommunen in der Lage sind, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Hierzu gehört die Feststellung, dass der kommunale Verbundsatz im GFG bis in die Achtziger Jahre 28,5 % betragen hat und seinerzeit in zwei Schritten auf 23 % reduziert wurde. Infolge dessen sind den Kommunen über Jahrzehnte erhebliche Finanzmittel entzogen worden. Darüber hinaus hat das Land trotz des im Jahre 2004 eingeführten verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) bei seiner Rechtsetzung immer wieder eine unzureichende Refinanzierung neuer Aufgaben bzw. erheblicher Aufgabenerweiterungen veranlasst, indem es Regelungslücken des Konnexitätsprinzips genutzt hat. Hinzu kommt die nicht auskömmliche Refinanzierung der bundesrechtlichen Gesetzgebung namentlich bei kommunal zu gewährenden Sozialleistungen, die in den zurückliegenden Jahren zu immer größeren Defiziten in den Kommunalhaushalten und hier insbesondere in den Kreishaushalten geführt haben.

II. Zum Gesetzgebungsvorhaben

Ungeachtet dieser prinzipiellen Kritik an der jahrelang praktizierten kommunalbelastenden Gesetzgebung von Land und Bund, die die prekäre Situation der Kommunalhaushalte in NRW wesentlich veranlasst hat, bedarf es einer ersten Bewertung der nunmehr vom Land NRW beabsichtigten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht, die seitens der Geschäftsstelle nachfolgend vorgenommen wird.

Der Gesetzentwurf konzentriert sich auf folgende Regelungsbereiche:

- Veränderung der Eintrittsregelungen in ein Haushaltssicherungskonzept durch die Neufassung des § 76 GO NRW-E,
- Neufassung des Umgangs mit Fehlbedarf und Fehlbeträgen sowie die
- Neufassung des Umgangs mit allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage.

Ein Haushaltsausgleich soll nunmehr auf die Weise erreicht werden können, dass Jahresfehlbeträge in die mittelfristige Planung vorgetragen werden. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Konzepte ermöglichen den Gemeinden leichter als bislang einen Haushaltsausgleich zu erreichen, da die Spielräume zur Erreichung des Haushaltsausgleichs größer gefasst sind und ein drohendes Haushaltssicherungskonzept erst später greift. Das Defizit wird gleichwohl lediglich in die Zukunft verschoben in der abstrakten Hoffnung, das Jahresdefizit dort ausgleichen zu können, während der fiktive Ausgleich aus der Ausgleichsrücklage auf tatsächlichen Jahresüberschüssen der vergangenen Jahre beruht.

Die Anhebung des globalen Minderaufwands von 1 % auf nunmehr 2 % wird kritisch betrachtet. Der globale Minderaufwand ist darauf ausgelegt, in der Haushaltsbewirtschaftung auch tatsächlich erreicht zu werden. Auf sachgerechte Planungen beruhende Plandefizite können auf diese Weise in der Haushaltsplanung verstärkt „verdeckt“ werden. Es besteht die grundsätzliche Gefahr, dass veranschlagte „Bodensatz-einsparungen“ nicht erzielt werden und unvermeidlich im Jahresergebnis durchschlagen werden. Durch eine Anhebung auf 2 % werden die Auswirkungen dieser Gefahr deutlich erhöht. Aus Sicht der Geschäftsstelle ist insofern maßgeblich, dass die Regelung zum globalen Minderaufwand keine Anwendung auf Umlageverbände haben darf. In weiteren Abstimmungen mit dem Land soll diese Position daher nachdrücklich adressiert werden.

Die Veranschlagung eines (Jahres-) Fehlbetrages im Haushaltsplan, sofern im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (drei Folgejahre) ein Haushaltsausgleich nachgewiesen wird, verschiebt Jahresdefizite in zukünftige Haushaltsjahre, wodurch diese zumindest rechnerisch zusätzlich belastet werden. Dies erscheint dann ein geeignetes Instrument zu sein, wenn das betroffene Planjahr aus besonderen Gründen einmalig ein Jahresdefizit vorsieht, in zukünftigen Jahren aber wieder mit Überschüssen gerechnet werden kann. Gemeinhin sind jedoch die Entwicklungen im Rahmen der mittelfristigen Planung mit teils erheblichen Unwägbarkeiten behaftet, namentlich u.a. die Erträge aus der Gewerbesteuer. Insofern erscheint es problematisch darauf zu vertrauen, dass ein veranschlagter Jahresfehlbetrag insbesondere durch Jahresüberschüsse aus dem dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr ausgeglichen werden können.

Die Schwächung der allgemeinen Rücklage wird aus Sicht der Geschäftsstelle ebenfalls kritisch gesehen. So soll der bisherige Mindestbestand der allgemeinen Rücklage entfallen und Jahresüberschüsse sollen grundsätzlich immer der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Ohne einen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage droht beim Verbrauch der Ausgleichsrücklage die unmittelbare Überschuldung, ohne dass sich dies zuvor in unausgeglichenen Haushalten abzeichnen würde. Insofern erscheint ein verbindlicher Mindestbestand der allgemeinen Rücklage weiter dringend geboten.

Zu begrüßen ist vor diesem Hintergrund die Änderung bzw. Klarstellung in § 56 KrO NRW. Die Kreisumlage kann demnach in der Höhe erhoben werden, soweit die sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen, insbesondere festgestellter Jahresfehlbeträge, nicht decken. Insofern ergibt sich ein systematischer Gleichklang für die

nach § 75 Abs. 1 S. 1 GO NRW bestehende Pflicht, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben gesichert werden kann.

Die grundsätzliche Zielsetzung, Liquiditätskredite in absehbarer Zeit abzubauen, ist bereits unter den Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit zu begrüßen. Hierbei ist aber auch die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu beachten, so dass eine kategorische Durchsetzung der Vorschrift im Einzelfall zu betrachten ist.

Die explizite Aufführung von Rückstellungen als Bestandteil des Jahresabschlusses ist aus Gründen der Vollständigkeit der Unterlagen und des Bildes, welches der Jahresabschluss über die Haushaltslage der Gemeinde vermittelt, zu begrüßen.

Der Verzicht auf Teilrechnungen in § 95 Abs. 3 GO NRW-E stellt eine Entlastung bei der Erstellung des Jahresabschlusses dar. Hierdurch wird jedoch auch der Detailgrad der Darstellungen über das betroffene Haushaltsjahr deutlich eingeschränkt.

Es bedarf der politischen Bewertung in den Gremien des LKT NRW, ob das Gesetzgebungsvorhaben unter Zurückstellung grundsätzlicher ordnungspolitischer und haushaltsrechtlicher Bedenken mitgetragen werden kann. In jedem Fall ist darauf hinzuweisen, dass mit den nun eingeleiteten Schritten eine grundlegende Veränderung des Umgangs mit dem bisher geltenden Haushaltswirtschaftsrecht erfolgt. In Anbetracht der Vielzahl bestehender aktueller Krisenszenarien mit erheblichen negativen finanziellen Auswirkungen sowie des ohnehin schon bestehenden kommunalen Investitionsstaus bzw. vordringlicher Investitionsbedarfe ist es vielmehr geboten, dass das Land als Garant der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen hinreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt, die sie in die Lage versetzen, die absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen.