



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

Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Beteiligungen:

Auskunft erteilt: Herr Wulf | 02521 29-2000 | wulf@beckum.de

Beratungsfolge:

Haupt-, Finanz- und Digitalausschuss

12.12.2023 Kenntnisnahme

Erläuterungen:

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen kurz- und mittelfristig eine nie dagewesene Kumulation finanzieller Herausforderungen bewältigen: insbesondere Steuereinnahmen, die mit den stark steigenden Kosten unter anderem für Sach- und Sozialleistungen sowie für Personal nicht annähernd Schritt halten können, ergänzt um eine zunehmende Inanspruchnahme kommunaler Leistungen setzen die kommunale Selbstverwaltung unter massiven finanziellen Stress.

Hinzu kommen drohende Abstriche bei den ohnehin unzureichenden kommunalen Steuererwartungen. Allein aufgrund aktueller Bundesgesetzgebung, namentlich des

- Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), des
- Entwurfs eines Gesetzes zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen (Zukunftsförderungsgesetz) und des
- Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung und weiterer Begleitmaßnahmen

drohen den Kommunen Ertragsausfälle in drastischem Ausmaß, die in den bisherigen Steuerschätzungen und im Orientierungsdatenerlass der Landesregierung vom 16. August 2023 ausdrücklich noch nicht berücksichtigt sind. Die voraussichtlichen gemeindlichen Mindereinnahmen allein aufgrund des Wachstumschancengesetzes summieren sich in den Jahren 2024 bis einschließlich 2027 laut Gesetzentwurf auf rund 8,5 Milliarden Euro.

Nimmt man noch das Inflationsausgleichsgesetz und das Jahressteuergesetz 2022 hinzu – beide bereits in Kraft –, summieren sich die gemeindlichen Mindereinnahmen im selben Zeitraum auf 31 Milliarden Euro.

Im Ergebnis führen die Steuermindereinnahmen auf kommunaler Ebene sogar zu einer „doppelten“ Belastung. Denn zu den direkten Rückgängen bei kommunalen Erträgen kommen entsprechende Rückgänge auch bei den Verbundsteuereinnahmen des Landes hinzu, die zu einem geringeren Volumen des Steuerverbundes im Gemeindefinanzierungsgesetz führen.

Zu einem realistischen Gesamtbild gehört schließlich auch der massive kommunale Investitionsstau, der im aktuellen KfW-Kommunalpanel auf bundesweit rund 165 Milliarden Euro taxiert wird und in Nordrhein-Westfalen besonders spürbar ist.

Die einzig adäquate Lösung für die skizzierten Herausforderungen besteht in einem Abbau der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen.

Zudem muss man anerkennen, dass in den heutigen Zeiten die Aufstellung einer (auch nur annähernd) verlässlichen Finanzplanung über einen Zeitraum von 4 Jahren unmöglich sein wird. Diese Prognoseunmöglichkeit darf aber nicht dazu führen, dass keinerlei Reaktion/keinerlei „Einstellen“ auf erwartete Änderungen mehr erfolgt.

Soweit kein signifikanter Zuwachs der kommunalen Mittel aus staatlichen Finanzierungsquellen realisiert wird, kann allenfalls noch der verbindliche Rechtsrahmen für die kommunale Haushaltswirtschaft gelockert werden, um den rechtlichen Handlungsspielraum vor Ort – bei gleichbleibend unzureichender Mittelausstattung – zu erweitern, regelmäßig um den Preis von Abstrichen bei der Nachhaltigkeit/Generationengerechtigkeit der Finanzierung oder der Gestattung höherer haushalterischer Risiken (vergleiche Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein Westfalen).

Vor diesem Hintergrund ist der Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKFWG NRW) einzuordnen, der am 08.11.2023 im Rahmen der Verbändeanhörung an die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen übermittelt wurde. Auf eine Beifügung des Gesetzentwurfes im Rahmen dieser Vorlage wurde verzichtet. Er kann bei Bedarf von der Verwaltung kurzfristig zur Verfügung gestellt werden.

Schwerpunkte des Entwurfs sind Veränderungen der Rechtsregime für den Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung sowie für das Haushaltssicherungskonzept:

- Mit Blick auf den Haushaltsausgleich würde neben einer Ausweitung der Möglichkeit, in der Haushaltsplanung einen globalen Minderaufwand vorzusehen, die dem baden-württembergischen Haushaltsrecht entlehnte Möglichkeit eines bis zu 3-jährigen Vortrags von Fehlbeträgen eingeführt, die während des Vortragszeitraums wieder durch Überschüsse gedeckt werden können oder mit der Allgemeinen Rücklage zu verrechnen sind. Außerdem soll die Bedeutung der Ausgleichsrücklage gestärkt werden.
- Das Haushaltssicherungskonzept soll ähnlich tiefgreifend umgestaltet werden. Von den bisherigen Tatbeständen (insbesondere Entnahme >5 Prozent aus der Allgemeinen Rücklage in 2 aufeinanderfolgenden Jahren [auch der mittelfristigen Finanzplanung]), die ein Haushaltssicherungskonzept auslösen, bliebe nur die Verringerung der Allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel in einem Jahr erhalten. Die bisherige Anknüpfung an die mittelfristige Finanzplanung soll entfallen. Hinzukommen soll die ausdrückliche Feststellung, dass überschuldete Kommunen eine Haushaltssicherungskonzept-Pflicht trifft. Außerdem könnte der Vortrag von Fehlbeträgen ein Haushaltssicherungskonzept auslösen, wenn die stetige Erfüllung der Aufgaben nicht gesichert erscheint.

- Auffällig ist darüber hinaus die stellenweise geplante Ausweitung aufsichtlicher Befugnisse. Dazu gehört die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für den Fall, dass bei der Aufstellung der Haushaltssatzung ein Jahresfehlbetrag vorgetragen wird. Darüber hinaus soll die soeben erwähnte Haushaltssicherungskonzept-Verhängung in Zusammenhang mit dem Vortrag von Fehlbeträgen in das Ermessen der Aufsicht gestellt werden.

Wesentliche Inhalte des Entwurfs waren Gegenstand einer von Ministerin Ina Scharrenbach am 07.11.2023 durchgeführten Hauptverwaltungsbeamtinnen/Hauptverwaltungsbeamten-Konferenz. Dort wurde unter anderem angekündigt, dass ein Gesetzesbeschluss durch den Landtag im Februar 2024 angestrebt werde. Der Gesetzentwurf selbst sieht ein Inkrafttreten zum 31.12.2023 vor. Das Gesetz würde damit rückwirkend in Kraft treten und solle laut Ministerin auch für die Erstellung der Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2023 Geltung entfalten. Wegen der laufenden Haushaltsaufstellungen hat Ministerin Scharrenbach verdeutlicht, dass eine Aufstellung nach derzeitigem Recht bis zur Verkündung des Gesetzes ohne Weiteres möglich bleibe. Kommunen, deren Haushalt auf der neuen Rechtslage beruhen soll, müssten die Verkündung des Gesetzes abwarten. Offen geblieben war in der Konferenz insoweit die Frage, ob man nur mit dem Haushaltsbeschluss oder sogar mit der Haushaltseinbringung zu warten habe; aus Sicht der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen muss allerdings lediglich der Haushaltsbeschluss zeitlich nach der Verkündung des Gesetzes gefällt werden.

Über den Gesetzentwurf hinaus ist außerdem eine Anpassung der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) angekündigt worden. Entwürfe hierzu fehlen allerdings noch.

(Der Text dieser Vorlage wurde wesentlich dem Vorbericht der Geschäftsstelle zur 172. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen entnommen.)

Die Verwaltung wird in der Sitzung des Haupt-, Finanz- und Digitalausschusses zum Gesetzesvorhaben und dem aktuellen Stand der Diskussion vortragen.

Anlage(n):

ohne